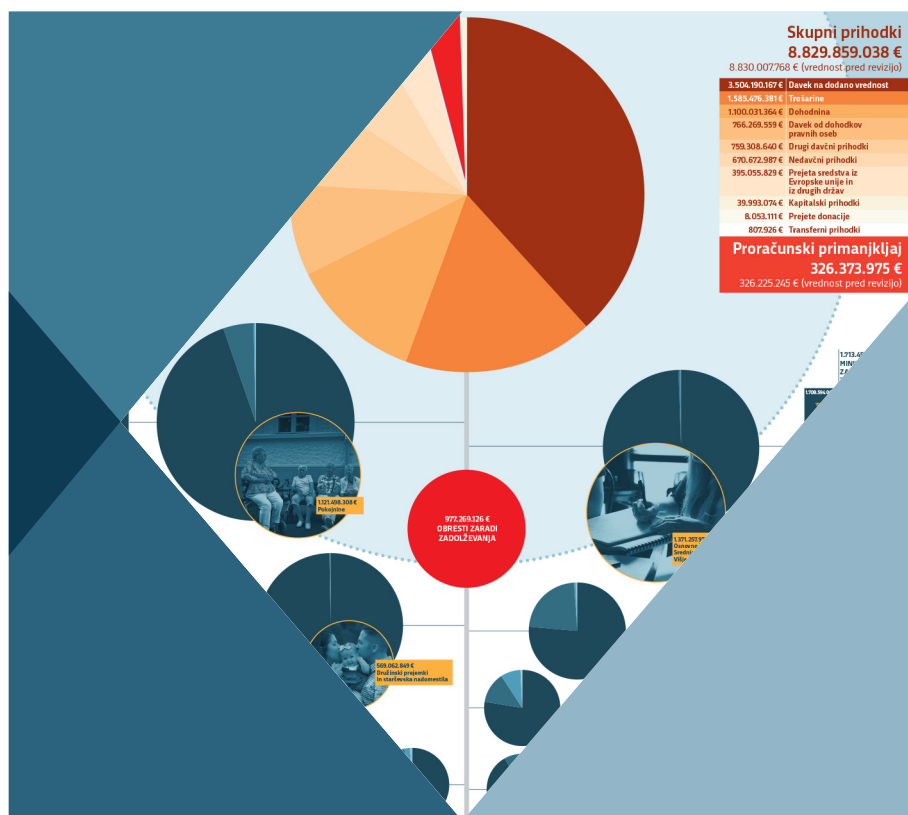




Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017

Številka: 320-10/2017/118

Ljubljana, 26. julija 2018

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017* in *pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2017*.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa (obsega bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja) in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2017.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili Vlada Republike Slovenije, posamezna ministrstva oziroma vladni službi in upravni enoti.

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2017 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so bile ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov.

Med prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov so izkazane obresti od vrnjenih posojil, danih na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij, ki bi morale biti izkazane med prejemki za prejeta vračila danih posojil v računu finančnih terjatev in naložb.

V računu finančnih terjatev in naložb so med izdatki previsoko izkazani izdatki za posojila Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo in Javnemu skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja.

Računsko sodišče je tudi opozorilo na izjeme od okvira računovodskega poročanja, ki je predpisan z Zakonom o javnih financah in Zakonom o računovodstvu. Pri računovodskem obravnavanju poslovnih dogodkov, ki se nanašajo na izvrševanje državnega proračuna, so namreč z različnimi zakoni predpisane izjeme oziroma odmiki od okvira računovodskega poročanja, tako da so določeni poslovni dogodki izvzeti od splošnega načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov. Na ta način je omogočeno poročanje, ki ne temelji na popolni predstavitvi prihodkov in odhodkov ter prejemkov in izdatkov.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2017 izreklo *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

Neskladja s predpisi o plačah in drugih odhodkih zaposlenih:

- Zakon o delovnih razmerjih: z javno uslužbenko sta bili sklenjeni dve zaporedni pogodbi o zaposlitvi za določen čas za obdobje, ki je preseglo dve leti;
- Zakon o carinski službi: dodatek za stalnost je bil obračunan v previsokem znesku;
- Zakon o obrambi: dodatek za stalnost je bil obračunan v prenizkem znesku;

- Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede: ni bil pravočasno izveden postopek preverjanja pogojev za napredovanje v plačni razred;
- Kolektivna pogodba za javni sektor: dodatek za nočno delo je bil obračunan za čas, ko javni uslužbenec ni delal ponoči;
- Kolektivna pogodba za policiste: nadurno delo je bilo izplačano na mesečni ravni in ne zgolj ob koncu referenčnega obdobja.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- Zakon o javnih financah: sredstva iz proračunske rezervacije so bila zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati oziroma za sanacije naravnih nesreč, obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo, pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti, podlaga za izplačilo ni bila verodostojna knjigovodska listina;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018: plačilo ni bilo izvedeno v zakonskem roku;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: pogodba ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitev oziroma nabave blaga.

Neskladja s predpisi, pogodbenimi določili in drugimi akti revidiranja pri oddaji javnih naročil:

- Zakon o javnem naročanju: v odločitvi o oddaji javnega naročila ni bilo navedeno, da je treba zahtevku za revizijo priložiti potrdilo o plačilu takse, prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost je bilo objavljeno prepozno, pred podpisom pogodbe nista bila preverjena obstoj in vsebina podatkov;
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja: informacije iz pogodbe so bile objavljene prepozno;
- razpisna dokumentacija: ministrstvo je sprejelo sodelovanje takšnega kadra na projektu, ki ni izpolnjeval pogojev iz razpisne dokumentacije;
- pogodba: niso bila spoštovana določila pogodbe.

Neskladja s predpisi in pogodbenimi določili pri dodeljevanju transferov:

- Zakon o javnih financah: pred izplačilom niso bili preverjeni pravni temelji in višina obveznosti, vloga ni bila obravnavana na podlagi zahtev razpisne dokumentacije, sklepi o izboru prejemnikov sredstev niso bili izdani v skladu s predlogom strokovne komisije, ni bil izvajan ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018: posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov, v izhodiščih za pripravo finančnih načrtov niso bila vključena sredstva celotnega financiranja posrednega proračunskega uporabnika;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017: posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov, niso bila izdana soglasja k letnim poročilom posrednih proračunskih uporabnikov;
- Zakon o financiranju občin: občinam niso bili pravočasno posredovani podatki o deležih za sofinanciranje njihovih investicij;
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije: pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule;
- Zakon o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija: sanacijski odbor je bil ustanovljen prepozno, gradivo za vladni projekt je bilo pripravljeno prepozno;

- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja: niso bila predpisana merila za vrednotenje materialnih stroškov;
- Zakon o gimnazijah: niso bili določeni podrobnejši pogoji v zvezi z obsegom financiranja in načinom izobraževanja tujcev;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu: predpis, ki ureja financiranje visokega šolstva iz proračuna Republike Slovenije, ni bil sprejet v roku;
- Zakon o visokem šolstvu: v načrtu izvajanja študijske dejavnosti niso bila prikazana morebitna povečanja ali zmanjšanja razpisanih mest za vpis v prvi letnik za naslednja tri študijska leta, v pogodbi o financiranju študijske dejavnosti niso bili opredeljeni strateški in dolgoročni cilji visokošolskega zavoda, ciljne in izhodiščne vrednosti in kazalci, s katerimi se spremlja doseganje ciljnih vrednosti;
- Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov: podatki, ki so bili uporabljeni pri izračunu sredstev, niso bili objavljeni v letnih poročilih;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: pogodba ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitve oziroma nabave blaga;
- Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole: merila in kriteriji za plačilo ur dodatne strokovne pomoči niso bili določeni;
- pogodba: niso bila spoštovana določila pogodb.

Druga neskladja s predpisi:

- Zakon o javnih financah: najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem niso bile prihodek proračuna države, v programu prodaje finančnega premoženja niso bile določene metode prodaje, ki so predpisane z zakonom, postopek prodaje terjatev je bil izveden v nasprotju z določili zakona;
- Zakon o vodah: uredba o rabi termalne vode ni bila izdana pravočasno;
- Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija: odvajanje dela amortizacije ni bilo ustrezno;
- Zakon o javnih skladih: v sklepu vlade ni razvidno, da se premoženje, ki ga bo prenesla na Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad, vplačuje kot namensko premoženje javnega sklada;
- Zakon o cestah: javna cesta je bila prenesena kot stvarni vložek v osnovni kapital družbe DARS d. d.;
- Zakon o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij: kupnine, namenjene za sanacijo gospodarstva, spodbujanje in kreditiranje izvoza in investicije v javni sektor gospodarstva, se ne zbirajo na posebnem računu pri Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo;
- Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah: pomoč za prestrukturiranje je bila dodeljena družbi, ki ni predložila popolne vloge za dodelitev pomoči, ker druga družba ni izdelala ustreznega programa prestrukturiranja in ni predložila dogovora z upniki;
- Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti: nepremičnine, ki so bile kot stvarni vložek prenesene na Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad, niso bile vključene v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem, nepremičnine, ki so bile kot stvarni vložek prenesene na družbo DARS d. d., niso bile vključene v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem;
- Uredba o vsebini programa prestrukturiranja, zavarovanju, nadzoru in vodenju evidenc pri dodeljevanju pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah: projekcija poslovanja v odobreni vlogi ni izpolnjevala vseh zahtev;

- Uredba o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin: komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja ni izvajala postopkov, ki bi jih po uredbi morala, saj med drugim ni poskrbela za cenitev finančnega premoženja, ki je bilo predmet prodaje, in po izvedbi postopka prodaje ni podala poročila o opravljenih dejanjih hkrati s predlogom za prodajo;
- Pravilnik o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov: dajatve, plačane na podračune, niso bile razporejene tako, da bi bila najkasneje naslednji delovni dan pripravljena plačilna navodila v breme prehodnih podračunov in v dobro ustreznih vplačilnih ali zbirnih prehodnih podračunov ter predložena Upravi Republike Slovenije za javna plačila v izvršitev.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za okolje in prostor med izvajanjem revizije niso odpravila vseh napak in nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, podalo pa je tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	10
2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.1.1 Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države.....	14
2.1.1.1 Določbe ZJF, ki urejajo okvir proračunskega poročanja za pripravo zaključnega računa proračuna Republike Slovenije, in z zakoni predpisane izjeme od teh določb.....	15
2.1.1.2 Vpliv s predpisi določenih izjem na načelo popolnosti izkazanih prejemkov in izdatkov državnega proračuna na proračunske izkaze leta 2017	17
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	18
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	20
2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki	24
2.2.1.2 Nedavčni prihodki.....	25
2.2.1.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU.....	33
2.2.1.2 Evidentiranje davkov pri Finančni upravi	44
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	45
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	46
2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije	59
2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev.....	62
2.2.3 Račun financiranja	63
2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	64
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna.....	72
3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	74
3.1 UVOD.....	74
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	74
3.3 UGOTOVITVE.....	76
3.3.1 Splošne ugotovitve	76
3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih	78
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki	82
3.3.4 Tekoči in investicijski transferi	85

4. MNENJE	101
4.1 MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	101
4.2 MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	102
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	106
6. PRIPOROČILA	108
7. POPRAVEK REVIZORJA	109
7.1 PRENOS IN PORABA SREDSTEV ZA IZVAJANJE ZAČASNEGA UKREPA RAZVOJNE PODPORE ZA PROBLEMSKA OBMOČJA Z VISOKO BREZPOSELNOSTJO (TOČKA 2.2.2.1.A)	109
7.1.1 Predlog popravka.....	109
7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	109
7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	109
7.2 SREDSTVA, PRIDOBLENA NA PODLAGI ZAKONA O UPORABI SREDSTEV, PRIDOBLENIH IZ NASLOVA KUPNINE NA PODLAGI ZAKONA O LASTNINSKEM PREOBLIKOVANJU PODJETIJ (TOČKA 2.2.2.1.D)	110
7.2.1 Predlog popravka.....	110
7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	110
7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	110

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 12. 12. 2017, dopolnitev sklepa pa 30. 1. 2018¹.

Odgovornost računskega sodišča

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij². Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov ter o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki so odvisni od revizorjeve presoje in vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nepravilnosti in napake. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov ter pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Zakonsko podlago za revizijo predstavljata Zakon o računskem sodišču³ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Zakon o javnih financah⁴ (v nadaljevanju: ZJF).

Splošna cilja revizije sta:

- izrek mnenja o splošnem delu predloga zaključnega računa za leto 2017,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2017.

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

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o splošnem delu predloga zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve državnega proračuna.

¹ Št. 320-10/2017/9 in št. 320-10/2017/24.

² Uradni list RS, št. 43/13.

³ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

⁴ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

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

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

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

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe ter upravne enote (vladni proračunski uporabniki) pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve proračuna za leto 2017.

V letu 2017, na katero se nanaša revizija, in v letu 2018, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani vlade, ki so po drugem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado⁸ so v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v letu 2018, v katerem smo revizijo izvedli, sestavljali predsednik vlade, 14 ministrov ter dva ministra brez resorja:

- dr. Miro (Miroslav) Cerar, predsednik vlade,
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance,
- mag. Vesna Györkös Žnidar, ministrica za notranje zadeve,
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve,
- Andreja Katič, ministrica za obrambo,
- mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje,
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo,
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor,
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje,

⁵ Z vzorčenjem sta bila v pregled zajeta Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje.

⁶ Z vzorčenjem sta bili v pregled zajeti Upravna enota Celje in Upravna enota Murska Sobota.

⁷ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14, 55/17.

⁸ Državni zbor je s sklepom (Uradni list RS, št. 18/18) ugotovil, da je dr. Miro (Miroslav) Cerar obvestil predsednika državnega zbora o svojem odstopu s funkcije predsednika vlade, zato mu z 20. 3. 2018 preneha funkcija predsednika vlade, s čimer preneha tudi funkcija ministrov. Na podlagi 115. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava RS; Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97-UZS68, 66/00-UZ80, 24/03-UZ3a, 47, 68, 69/04-UZ14, 69/04-UZ43, 69/04-UZ50, 68/06-UZ121, 140, 143, 47/13-UZ148, 47/13-UZ90, 97, 99, 75/16-UZ70a) dr. Miro (Miroslav) Cerar in ministri opravljajo tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade in imenovanja novih ministrov.

- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo,
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport,
- Anton Peršak, minister za kulturo,
- Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo,
- Gorazd Žmavc, minister brez resorja, pristojen za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu.

Predstojniki vladnih služb in upravnih enot⁹, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2017, na katero se nanaša revizija, in v letu 2018, v katerem smo revizijo izvedli:

- mag. Kristina Plavšak Krajnc, direktorica Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje,
- Damjan Vrečko, načelnik Upravne enote Celje,
- mag. Dominik Šteiner, načelnik Upravne enote Murska Sobota.

⁹ Navedeni so le predstojniki tistih vladnih služb in upravnih enot, ki smo jih z vzorčenjem zajeli v pregled.

2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA

2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹⁰.

Proračun Republike Slovenije za leto 2017¹¹ je bil sprejet konec leta 2015, konec leta 2016 pa so bile sprejete Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2017¹² (v nadaljevanju: proračun). Zaključni račun nam je bil vročen 30. 3. 2018. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2017, in sicer za sprejeti¹³, veljavni¹⁴ ter realizirani proračun.

V letu 2017 je bilo realizirano 8.830.007.768 evrov prihodkov, kar predstavlja 99,8 odstotka načrtovanih prihodkov v proračunu, 9.156.233.012 evrov odhodkov, kar predstavlja 96,1 odstotka načrtovanih odhodkov v proračunu, in proračunski primanjkljaj v znesku 326.225.245 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 12.575.476.361 evrov so za 1,4 odstotka presegle načrtovane prejemke, vsi izdatki proračuna v znesku 12.125.976.821 evrov pa so dosegli 92,5 odstotka načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili prejemki večji od izdatkov za 449.499.539 evrov¹⁵.

Osnovne podatke zaključnega računa predstavljamo v tabeli 1.

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

¹¹ Uradni list RS, št. 96/15.

¹² Uradni list RS, št. 80/16.

¹³ Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za leto 2017 so to Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2017.

¹⁴ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata ZJF in vsakoletni zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije.

¹⁵ Razlika 1 evra je nastala zaradi zaokroževanja.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2017

Izkaz/postavka		Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)		(2)	(3)	(4)	(5) = (4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov					
7	Vsi prihodki	8.845.973.414		8.830.007.768	100
4	Vsi odhodki	9.527.418.996	9.731.043.696	9.156.233.012	96
I.	Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)	(681.445.582)	-	(326.225.245)	48
Račun finančnih terjatev in naložb					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	2.600.000	-	5.992.424	230
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	710.313.824	711.788.486	195.508.031	28
II.	Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(707.713.824)	-	(189.515.607)	27
Račun financiranja					
50	Zadolževanje	3.557.644.842	-	3.739.476.169	105
55	Odplačila dolga	2.868.485.436	2.869.620.012	2.774.235.778	97
III.	Neto zadolževanje (III=50-55)	689.159.407	-	965.240.391	140
IV.	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	12.406.218.256	-	12.575.476.361	101
V.	Vsi izdatki (V=4+44+55)	13.106.218.256	-	12.125.976.821	93
VI.	Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	(700.000.000)	-	449.499.539	-

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 evro.

Vir: zaključni račun.

2.1.1 Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države

Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države v najbolj splošni obliki določa Ustava RS. Prvi odstavek 148. člena Ustave RS namreč določa, da morajo biti v proračunih države zajeti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe. Ker se realizirani prejemki in izdatki proračuna izkazujejo v proračunskih in računovodskih izkazih, opredeljenih v zakonih in podzakonskih aktih, je

navedeno določbo glede popolnosti proračuna treba upoštevati pri pripravi proračunskih in računovodskih izkazov za proračun in proračunske uporabnike.

Poleg omenjene določbe Ustave RS okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja v javnem sektorju določata predvsem ZJF in Zakon o računovodstvu¹⁶ (v nadaljevanju: ZR). ZJF ureja proračunske izkaze in določa obveznost vodenja poslovnih knjig ter obveznost priprave letnih poročil v skladu z ZR. V obeh vrstah izkazov se poslovni dogodki evidentirajo po enakih načelih (določenih v ZJF in ZR), za izkaze splošnega dela proračuna, ki so del zaključnega računa proračuna, je klasifikacija postavk izkazov enaka kot za računovodske izkaze proračuna, razlike pa so predvsem v primerjalnih informacijah. Pri proračunskih izkazih so to načrtovane postavke proračuna, pri računovodskih izkazih pa realizirane postavke izkazov iz preteklega leta. ZJF ureja predvsem sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Ureja tudi zaključni račun proračuna in je temeljni predpis, ki ga je pri sestavljanju zaključnega računa treba upoštevati.

2.1.1.1 Določbe ZJF, ki urejajo okvir proračunskega poročanja za pripravo zaključnega računa proračuna Republike Slovenije, in z zakoni predpisane izjeme od teh določb

Četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v skladu s prej navedeno določbo Ustave RS za proračun države določata, da se:

- v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, ter vsi izdatki države za posamezne namene;
- vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.

V 10. točki prvega odstavka 3. člena ZJF so kot prejemki opredeljeni:

- vsi prihodki, sredstva od prejetih vračil danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih deležev in iz naslova zadolževanja.

V 12. točki prvega odstavka 3. člena ZJF pa so kot izdatki opredeljeni:

- vsi odhodki, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in za odplačila glavnice dolga.

Tako iz Ustave RS kot tudi iz navedenih določb ZJF je razvidno, da je najbolj poudarjeno oziroma najpomembnejše načelo računovodenja za proračun načelo popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, ki pripadajo državi.

2.1.1.1.a Izjeme od tega pravila so urejene v 90. členu ZJF, ki v drugem odstavku določa, da se zadolževanje pri likvidnostnem in drugem kratkoročnem zadolževanju ter zadolževanje pri intervencijah na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev na koncu leta v računu financiranja izkažeta le kot razlika med prejemki in izdatki iz naslova tega zadolževanja v tekočem letu. V četrtem odstavku istega člena pa je določeno, da se spremembe v zvezi s tistimi posojili lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, pri katerih posojiljemalec v pogodbeno določenem roku vrednostnega papirja ne vrne, zaradi česar je v istem letu opravljen nakup istovrstnega vrednostnega papirja, izkazujejo samo v bilanci stanja.

¹⁶ Uradni list RS, št. 23/99.

2.1.1.1.b Še več izjem od načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov v zaključnem računu proračuna je opredeljenih v Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018¹⁷ (v nadaljevanju: ZIPRS1718). V prvem odstavku 8. člena tega zakona, ki se vsako leto sprejema za dve leti, je za naslednje poslovne dogodke določeno, da se izkazujejo samo v bilanci stanja, ne pa tudi med prejemki in izdatki:

Spremembe, nastale pri upravljanju s tistim državnim in občinskim dolgom, ki zapade v plačilo v prihodnjih proračunskih letih, spremembe, nastale pri ponovnem odkupu vrednostnih papirjev na trgu s premijo ali diskontom na neodplačano glavnico, ki je bil izveden brez denarnega toka, prevzem dolga, konverzije terjatev v kapitalsko naložbo, odpis dolga ali terjatev, naložbe prostih denarnih sredstev na računih pravnih oseb, določenih v 61. členu ZJF, in naložbe denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa (v nadaljevanju: EZR) države oziroma občine v centralno banko, banke in hranilnice, naložbe EZR države v državne zakladnice držav Ekonomske in monetarne unije in nakupe zakladnih menic, neodplačne pridobitve nepremičnega in premičnega premoženja, povečanja oziroma zmanjšanja osnovnega kapitala v pravnih osebah zasebnega prava, dokapitalizacije ali povečanja oziroma zmanjšanja namenskega premoženja v pravnih osebah javnega prava s stvarnim vložkom ter vloge v sistemu EZR države.

V drugem in tretjem odstavku 8. člena ZIPRS1718 so določene še naslednje izjeme glede popolnosti prejemkov in izdatkov proračuna države:

Prejemki oziroma izdatki, nastali z zavarovanjem kreditnega tveganja v povezavi z državnim dolgom, se evidentirajo kot terjatve in obveznosti iz naslova prejetih in danih varščin.

Prejemki oziroma izdatki za denarno pokritje pri posojanju lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, ki predstavljajo vrednost lastnega dolžniškega papirja na trgu, povečano za natečene obresti in pribitek za zavarovanje tveganja, se izkazujejo samo v bilanci stanja. Če izposojeni vrednostni papir v pogodbenem roku ni vrnjen, predstavlja prejeta denarno pokritje za ta vrednostni papir do višine nominalnega zneska tega vrednostnega papirja zadolževanje, razlika med prejetim denarnim pokritjem in nominalno vrednostjo pa je prejemek ali izdatek v bilanci prihodkov in odhodkov.

2.1.1.1.c Poleg izjem, določenih v ZJF in vsakoletnih zakonih o izvrševanju proračunov Republike Slovenije, sta bila v letu 2015 oziroma letu 2016 sprejeti tudi spremembi dveh zakonov, ki sta določili izjemo od pravila o popolnosti prejemkov in izdatkov proračuna. Tako je bil z Zakonom o spremembi in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹⁸ dodan nov osmi odstavek 4. člena Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹⁹, ki določa, da se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih pooblaščen institucija opravlja na podlagi II. poglavja tega zakona. V proračunu se izkazujejo samo plačila pooblaščen instituciji na podlagi pogodbe iz prvega odstavka prejšnjega člena ter zagotavljanje denarnih sredstev za oblikovanje varnostnih rezerv v skladu s prvim, šestim in sedmim odstavkom tega člena. Pooblaščen institucija je SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka).

¹⁷ Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17.

¹⁸ Uradni list RS, št. 82/15.

¹⁹ Uradni list RS, št. 2/04.

2.1.1.1.d Podobno je bila z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo²⁰ dodana določba petega odstavka 18. člena Zakona o podpornem okolju za podjetništvo²¹ (v nadaljevanju ZPOP-1), na podlagi katerega se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih ta javni sklad izvaja na podlagi prejšnjega člena. V proračunu se izkazujejo samo plačila temu javnemu skladu na podlagi pogodbe, sklenjene med Republiko Slovenijo in tem javnim skladom, ter zagotavljanje denarnih sredstev za izvajanje instrumentov tega javnega sklada, ki spadajo med povratna sredstva.

2.1.1.2 Vpliv s predpisi določenih izjem na načelo popolnosti izkazanih prejemkov in izdatkov državnega proračuna na proračunske izkaze leta 2017

Ocenjujemo, da v prejšnji točki navedene izjeme lahko (v odvisnosti od vrednosti poslovnih dogodkov, ki so bili v posameznem letu izvzeti od splošnega načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov) pomembno vplivajo na popolnost in preglednost izkazanega poslovanja države, kot je izkazano v zaključnem računu proračuna države.

V letu 2017 na podlagi navedenih izjem oziroma odmikov od splošnega okvira računovodskega poročanja med prejemki in izdatki niso bili evidentirani poslovni dogodki, povezani z upravljanjem z dolgom, s povečanjem osnovnega kapitala oziroma namenskega premoženja, poslovni dogodki pri izvajanju instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih ta sklad izvaja v imenu in za račun države na podlagi ZPOP-1, in poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih izvaja SID banka v imenu in za račun države na podlagi II. poglavja Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov.

Pri upravljanju z dolgom gre za kompleksne poslovne dogodke, za katere načelo denarnega toka ne zagotavlja celovite in uravnotežene predstavitve celotnega poslovnega dogodka. Zato bi bilo zaradi zagotavljanja preglednosti oziroma poštene in resnične predstavitve stanj sredstev in obveznosti do virov sredstev, prihodkov, odhodkov ter presežka oziroma primanjkljaja, kot to določa 20. člen ZR, treba uporabiti načela izkazovanja po nastanku poslovnega dogodka. Ta namreč omogočajo vzporejanje²² prihodkov in odhodkov in s tem resnično in pošteno predstavitev sredstev, obveznosti do njihovih virov in prihodkov ter odhodkov. Bolj podrobno so posli upravljanja z dolgom državnega proračuna opisani v točki 2.2.3.1.d tega poročila, v kateri smo podali tudi priporočilo glede računovodskega obravnavanja poslov upravljanja z dolgom.

Za ostale odmiške od računovodskega okvira v tabeli 2 predstavljamo vplive na proračunske izkaze za leto 2017.

²⁰ Uradni list RS, št. 27/17.

²¹ Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15.

²² V Kodeksu računovodskih načel je pojasnjeno, da računovodstvo obravnava spremembe gospodarskih kategorij skladno z nastankom poslovnih dogodkov. Iz tega izhaja, da ugotavljanje vrednostno izraženega poslovnega izida zahteva, da so pri vsakem vzporejanju prihodkov in odhodkov prihodki obremenjeni samo z ustreznimi odhodki ne glede na prejemke in izdatke.

Tabela 2: Vrednosti postavk, ki zaradi odmikov od okvira računovodskega poročanja v izkazih splošnega dela zaključnega računa za leto 2017 niso izkazane

v evrih

Poslovni dogodek/ postavka izkaza	Odhodki BPO ¹⁾	Prihodki BPO	Izdatki RFTN ²⁾	Prejemki RFTN	Vpliv ³⁾ na proračunski primanjkljaj
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2)-(3)
Povečanje namenskega premoženja s stvarnim vložkom		2.927.589	2.969.243		– 2.927.589
Poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih izvaja SID banka v imenu in za račun države	15.978.545	5.997.024			+ 9.981.521
Izvajanju instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih ta sklad izvaja v imenu in za račun države na podlagi ZPOP-1	6.191.931	295.053	1.498.360	3.808.147	+ 5.896.878
Skupaj	22.170.476	9.219.666	4.467.603	3.808.147	+ 12.950.810

Opombe: ¹⁾ BPO – bilanca prihodkov in odhodkov.²⁾ RFTN – račun finančnih terjatev in naložb.³⁾ Vpliv: – zmanjšanje, + povečanje proračunskega primanjkljaja.

Vir: podatki glavne knjige proračuna in Ministrstva za finance.

Kot je razvidno iz tabele 2, zaradi odmikov od okvira računovodskega poročanja, ki so predpisani z zakoni, v izkazih splošnega dela zaključnega računa določeni prejemki in izdatki niso bili izkazani. To pomeni, da ni bilo spoštovano načelo popolnosti, ki je eno od temeljnih načel računovodenja. Če ne bi bili predpisani odmiki od okvira računovodskega poročanja, bi bili v letu 2017 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 22.170.476 evrov več in prihodki za 9.219.666 evrov več; v računu finančnih terjatev in naložb pa bi bili izdatki izkazani za 4.467.603 evre več in prejemki za 3.808.147 evrov več. Zaradi tega bi bil proračunski primanjkljaj večji za 12.950.810 evrov, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb pa bi bil večji za 659.456 evrov. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2017 vsi prejemki za 13.027.813 evrov, vsi izdatki pa za 26.638.079 evrov večji.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2017.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2017 smo revidirali tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali s podatki, izkazanimi v glavni knjigi proračuna, podatke v glavni knjigi proračuna pa s podatki na kontih prihodkov v glavni knjigi centralnega knjigovodstva Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Finančna uprava). Izvedena je bila primerjava podatkov o pobranih davkih Uprave Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP) s podatki Finančne uprave.

Posebej smo revidirali prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije in iz drugih držav ter plačila sredstev v proračun Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU), kjer smo preverili, ali so ta sredstva izkazana v zaključnem računu v točnem znesku in pravem proračunskem obdobju ter kakšen je neto položaj državnega proračuna v razmerju do proračuna EU. Preverili smo tudi, kakšno je bilo črpanje sredstev po programskih dokumentih do 31. 12. 2017.

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2017 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2017 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Revidirali smo tudi poslovne dogodke, ki so vplivali na spremembe finančnega premoženja neposrednih uporabnikov državnega proračuna (v nadaljevanju: neposredni uporabniki) in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2017, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev ter potrjevali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2017 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

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

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa²³ in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije²⁴, glede na določila ZJF, ZIPRS1718 ter drugih predpisov. Ugotovljene nepravilnosti vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

V reviziji smo primerjali podatke o realiziranih prejemkih in izdatkih proračuna za leto 2017 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016²⁵ (v nadaljevanju: zaključni račun 2016), ki ga je 19. 12. 2017 sprejel državni zbor.

²³ Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

²⁴ Izdana poročila.

²⁵ Uradni list RS, št. 78/17.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, ter merila, ki jih za izkazovanje določajo Slovenski računovodski standardi (2016)²⁶ (v nadaljevanju: SRS). Kriterij za opredelitev napak sta predstavljali tudi temeljni načeli, navedeni v četrtem in petem odstavku 2. člena ZJF, ki določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V predlogu zaključnega računa za leto 2017 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 8.830.007.768 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.156.233.012 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki oziroma proračunski primanjkljaj je znašal 326.225.245 evrov in se je v primerjavi z letom 2016 znižal za 52,4 odstotka.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2016 in 2017 so prikazani v tabeli 3.

²⁶ Uradni list RS, št. 95/15 (74/16-popr.), 23/17.

Tabela 3: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2016 in 2017

Skupina kontov/postavka	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2017		Indeks
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)
70 Davčni prihodki	7.211.378.669	86,7	7.715.276.111	87,3	107
71 Nedavčni prihodki	571.162.503	6,9	670.821.717	7,6	117
72 Kapitalski prihodki	46.244.606	0,6	39.993.074	0,5	86
73 Prejete donacije	8.364.709	0,1	8.053.111	0,1	96
74 Transforni prihodki	815.973	0,0	807.926	0,0	99
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	477.575.750	5,7	395.055.829	4,5	83
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	8.315.542.209	100,0	8.830.007.768	100,0	106
40 Tekoči odhodki	3.052.918.732	33,9	3.036.608.683	33,1	99
41 Tekoči transferi	4.992.254.193	55,5	5.136.207.843	56,1	103
42 Investicijski odhodki	309.747.975	3,4	371.151.652	4,1	120
43 Investicijski transferi	217.954.098	2,4	233.766.370	2,6	107
45 Plačila sredstev v Proračun EU	427.423.091	4,8	378.498.464	4,1	89
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	9.000.298.089	100,0	9.156.233.012	100,0	102
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	(684.755.880)		(326.225.245)		48

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 evro.

Vira: zaključni račun 2016 in zaključni račun.

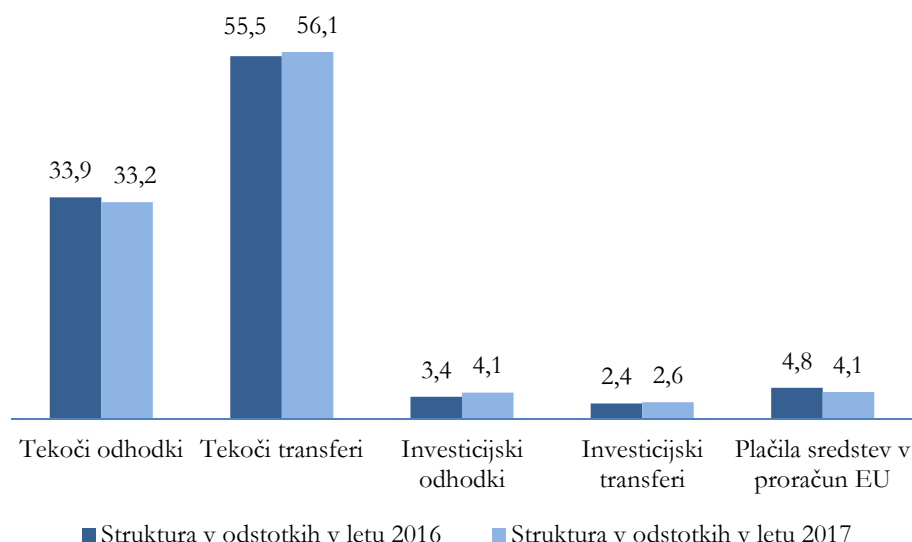
Realizirani prihodki so se v letu 2017 v primerjavi z letom 2016 povišali za 514.465.559 evrov oziroma za 6,2 odstotka. Na povišanje prihodkov je v največji meri vplivalo povišanje davčnih prihodkov, ki so se v primerjavi z letom 2016 skupno povišali za 503.897.442 evrov oziroma za 7 odstotkov. V primerjavi z letom 2016 so se povišali tudi nedavčni prihodki²⁷ za 17,4 odstotka (99.659.214 evrov). Nižja kot v letu 2016 pa so bila predvsem prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav za 82.519.921 evrov oziroma za 17,3 odstotka in kapitalski prihodki, ki so bili v primerjavi z letom 2016 nižji za 6.251.532 evrov (13,5 odstotka).

²⁷ Razlog povišanja realizacije nedavčnih prihodkov je posledica vplačila višjega realiziranega presežka prihodkov nad odhodki Banke Slovenije ter višjih dividend pri finančnih družbah.

Realizirani odhodki so bili v letu 2017 v primerjavi z letom 2016 višji za 155.934.923 evrov oziroma za 1,7 odstotka. Na povišanje odhodkov je v največji meri vplivalo povišanje tekočih transferov, ki so se v primerjavi z letom 2016 skupno povišali za 143.953.650 evrov oziroma za 2,9 odstotka, ter povišanje investicijskih odhodkov za 61.403.677 evrov oziroma 19,8 odstotka. V primerjavi z letom 2016 so se znižala plačila sredstev v proračun EU, ki so se skupno znižala za 11,4 odstotka, ter tekoči odhodki, ki so se skupno znižali za približno pol odstotka.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2017 glede na leto 2016 ni bistveno spremenila. Med odhodki sta se zmanjšala deleža tekočih odhodkov in plačil sredstev v proračun EU, in sicer delež tekočih odhodkov za 0,8 odstotne točke, delež plačil sredstev v proračun EU za 0,7 odstotne točke. Deleži preostalih vrst odhodkov pa so se povečali, največ delež investicijskih odhodkov, ki se je v primerjavi z letom 2016 povečal za 0,7 odstotne točke. Struktura odhodkov v letih 2016 in 2017 je prikazana na sliki 1.

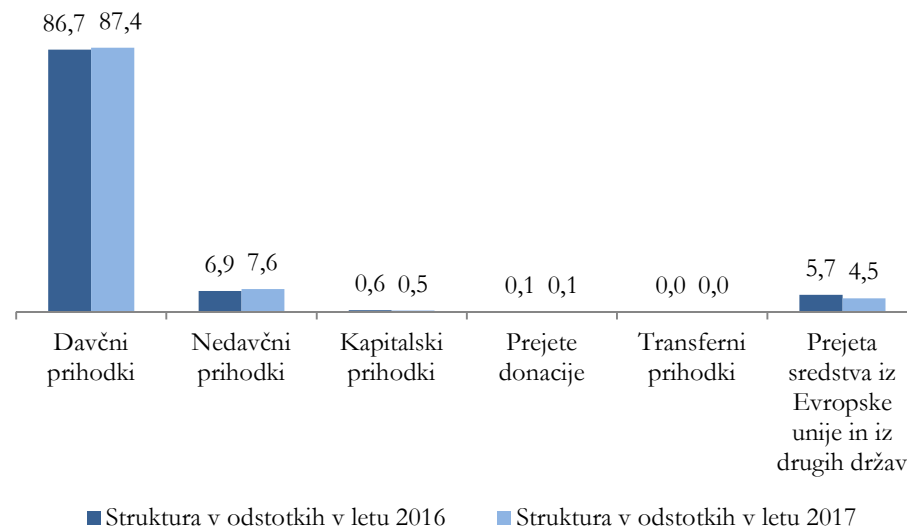
Slika 1: Struktura odhodkov proračuna v letih 2016 in 2017



Vira: zaključni račun 2016 in zaključni račun.

Med prihodki sta se v strukturi prihodkov povečala deleža davčnih in nedavčnih prihodkov, in sicer za 0,7 odstotne točke, znižal pa se je delež prejetih sredstev iz Evropske unije in drugih držav, in sicer za 1,2 odstotne točke. Preostali prihodki so ostali na približno enaki ravni. Struktura prihodkov v letih 2016 in 2017 je prikazana na sliki 2.

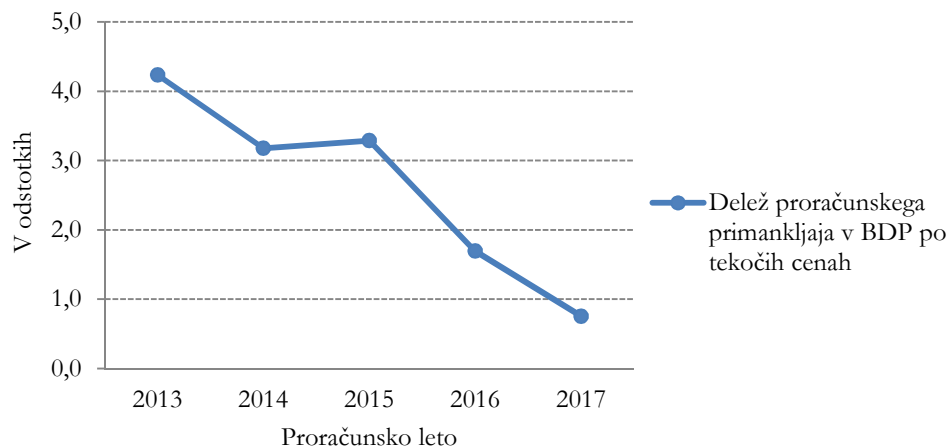
Slika 2: Struktura prihodkov proračuna v letih 2016 in 2017



Vira: zaključni račun 2016 in zaključni račun.

Proračunski primanjkljaj se je v letu 2017 v primerjavi z letom 2016 znižal za 52,4 odstotka in je v letu 2017 predstavljal 0,8 odstotka bruto domačega proizvoda²⁸ (v nadaljevanju: BDP). Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja v BDP v obdobju od leta 2013 do leta 2017 prikazuje slika 3.

Slika 3: Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja v BDP



Viri: zaključni račun 2016 in zaključni račun ter podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

²⁸ V tekočih cenah je v letu 2017 znašal 43.278 milijonov evrov, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 4. 4 2018.

2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Realizirani proračunski prihodki so bili manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu, in sicer za 15.965.646 evrov oziroma za 0,2 odstotka. Na nižjo realizacijo prihodkov so vplivala prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav, ki so bila v letu 2017 za 534.009.239 evrov oziroma za 57,5 odstotka nižja od načrtovanih. Realizacija preostalih prihodkov, z izjemo transfernih prihodkov, je bila višja od načrtovanih v sprejetem proračunu, in sicer kapitalskih prihodkov za 50,5 odstotka, nedavčnih prihodkov za 32,2 odstotka, prejetih donacij za 5,6 odstotka ter davčnih prihodkov za 4,6 odstotka. Transferni prihodki so bili realizirani v znesku, ki je bil za 3,1 odstotka nižji od načrtovanih prihodkov.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2017 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2017

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2017 v evrih	Realizacija v letu 2017 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	7.374.357.578	7.715.276.111	105
71 Nedavčni prihodki	507.528.200	670.821.717	132
72 Kapitalški prihodki	26.564.899	39.993.074	151
73 Prejete donacije	7.624.187	8.053.111	106
74 Transferni prihodki	833.482	807.926	97
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	929.065.068	395.055.829	43
Skupaj	8.845.973.414	8.830.007.768	100

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 evro.

Vir: zaključni račun.

Na manjšo realizacijo prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav je v največji meri vplivala manjša realizacija prihodkov iz strukturnih skladov – za 367.171.079 evrov oziroma za 91,4 odstotka in iz Kohezijskega sklada – za 113.304.122 evrov oziroma za 61,2 odstotka.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 3,9 odstotka nižja od načrtovane v sprejetem proračunu, pri čemer so bile vse skupine odhodkov realizirane v nižjem znesku od načrtovanega v sprejetem proračunu.

Načrtovani in realizirani odhodki v letu 2017 so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2017

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2017 v evrih	Realizacija v letu 2017 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	3.084.099.899	3.036.608.683	98
41 Tekoči transferi	5.183.587.366	5.136.207.843	99
42 Investicijski odhodki	497.395.199	371.151.652	75
43 Investicijski transferi	345.650.107	233.766.370	68
45 Plačila sredstev v proračun EU	416.686.425	378.498.464	91
Skupaj	9.527.418.996	9.156.233.012	96

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 evro.

Vir: zaključni račun.

Največji izpad odhodkov glede na načrtovano v proračunu je bil pri investicijskih transferih in investicijskih odhodkih. Investicijski transferi so bili v letu 2017 za 111.883.737 evrov oziroma za 32,4 odstotka nižji od načrtovanih, investicijski odhodki pa so bili nižji od načrtovanih za 126.243.547 evrov oziroma 25,4 odstotka.

2.2.1.2 Nedavčni prihodki

2.2.1.2.a Prihodki od najemnin, ki jih zaračunavajo javni zavodi

ZJF v prvem odstavku 80. člena določa, da kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem predstavljata prihodek proračuna države, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno. Ta določba se nanaša tudi na posredne proračunske uporabnike, ki so pretežno organizirani kot zavodi in upravljajo s stvarnim premoženjem države. Način financiranja zavodov je urejen v Zakonu o zavodih²⁹ (v nadaljevanju: ZZ), ki v 48. členu določa, da zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi. Ker je določba 80. člena ZJF kasnejša in bolj specialna, zavodi prihodkov od najemnin od oddaje stvarnega premoženja države v najem ne morejo izkazati kot svoje lastne prihodke, saj so to prihodki proračuna.

ZJF v drugem odstavku 80. člena določa, da se najemnine od oddaje stvarnega premoženja v lasti države lahko uporabijo samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države. Podobno je tudi v prvem odstavku 107. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) določeno, da so najemnine od oddaje stvarnega premoženja v lasti države namenski prihodek proračuna države in se uporabijo v skladu z določbami 80. člena ZJF in tega pravilnika.

²⁹ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

³⁰ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

Iz letnih poročil javnih zavodov s področja zdravja, kulture, izobraževanja in institucionalnega varstva za starejše³¹ za leto 2017, ki so objavljena na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, je razvidno, da so ti v letu 2017 izkazali skupaj 6.810.563 evrov prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja³². Ti prihodki v nasprotju z določbo 80. člena ZJF niso bili prihodki državnega proračuna, temveč so bili prihodki omenjenih javnih zavodov. V tabeli 6 so prikazani prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja omenjenih javnih zavodov, razvrščeni glede na področna ministrstva.

Tabela 6: Pregled prejetih prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja

v evrih

Proračunski uporabnik	Najemnine, zakupnine in drugi prihodki od premoženja, ki jih izkazujejo javni zavodi
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	229.091
Ministrstvo za zdravje	2.222.202
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	3.438.104
Ministrstvo za kulturo	921.166
Skupaj	6.810.563

Vir: podatki Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.

Ocenjujemo, da so prihodki proračuna za leto 2017 za 6.810.563 evrov nižji, kot bi bili, če bi javni zavodi iz navedenih področij v skladu z določbo 80. člena ZJF v celoti v proračun države nakazali prihodke od najemnin, zakupnin in druge prihodke od premoženja v lasti Republike Slovenije, s katerim javni zavodi upravljajo.

V skladu s 5. členom Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija³³ (v nadaljevanju: ZIJZ-1), prihodki od najemnin, ki jih zaračunavajo javni zdravstveni zavodi, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, predstavljajo enega od virov proračunskega sklada, ustanovljenega pri Ministrstvu za zdravje (v nadaljevanju: proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje). Najemnine, ki so jih zaračunali in prejeli zdravstveni zavodi v letu 2017 v znesku 2.148.895 evrov³⁴, niso bile nakazane v proračun, zato se za ta sredstva ni oblikoval proračunski sklad. Ker se sredstva, izločena v

³¹ Javni zavodi, za katere z zakoni, ki določajo njihove dejavnosti, ni določeno, da se prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja v lasti Republike Slovenije, ki jih ti v okviru opravljanja tržne dejavnosti zaračunavajo, lahko uporabijo za sofinanciranje javne službe ali za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti.

³² Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka za leto 2017, AOP 434 – Najemnine, zakupnine in drugi prihodki od premoženja.

³³ Uradni list RS, št. 90/15.

³⁴ Javni zavodi s področja zdravstva so v svojih letnih poročilih izkazali za 2.222.202 evra prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja v lasti Republike Slovenije, od tega zdravstveni zavodi v znesku 2.148.895 evrov in drugi javni zavodi s področja zdravstva v znesku 73.307 evrov (Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano, Nacionalni inštitut za javno zdravje in Zavod Republike Slovenije za transfuzijsko medicino).

proračunski sklad, izkazujejo med tekočimi odhodki proračuna, bi bili, če bi zdravstveni zavodi v skladu z 80. členom ZJF nakazali najemnine v proračun, tudi odhodki proračuna izkazani v znesku, ki je za 2.148.895 evrov višji (povezava s točko 2.2.1.2.c tega poročila).

Način izvajanja 80. člena ZJF sistemsko ni urejen in si ga ministrstva (tista, ki so pristojna za večino zavodov) različno razlagajo. Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pri javnih zavodih spremljajo zgolj oddajo trajno nepotrebne stvarnega premoženja v najem za daljši čas, ne pa tudi oddaj stvarnega premoženja v najem za krajši čas. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa ne razpolaga z evidencami oddanega stvarnega premoženja javnih zavodov v najem. Vlada in omenjena ministrstva niso zagotovili doslednega izvajanja 80. člena ZJF. Ministrstva so s tem poslovala tudi v nasprotju z določbo 2. točke prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Do 28. 2. 2018 so javni zdravstveni zavodi predložili letna poročila za leto 2017, v okviru katerih morajo navesti tudi prihodke od najemnin oziroma obratovalne stroške. Ministrstvo bo primerjalo podatke iz poročil z vplačili v sklad. V primeru razhajanj bo zavode pozvalo k predložitvi (vseh) sklenjenih najemnih pogodb. Cilj ministrstva v letu 2018 je, da vzpostavi evidenco oziroma seznam s točnimi in ažuriranimi podatki o sklenjenih pogodbah za oddajo v najem nepremičnin in opreme.

Ukrep Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je javne socialno-varstvene zavode z dopisom z dne 28. 5. 2018, št. 4103-163/2018/2 pozvalo k predložitvi podatkov o oddaji prostorov v najem.

Pojasnilo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti bo vzpostavilo dodatno kontrolo nad javnimi zavodi tako, da bo pregledovalo njihova letna poročila.

Ukrep Ministrstva za kulturo

Ministrstvo za kulturo je javne zavode z dopisom z dne 7. 3. 2017, št. 478-2/2017/12 opozorilo, da je treba za upravljanje z nepremičnim premoženjem pridobiti predhodno soglasje ustanovitelja ter da je prihodke od najemnin in kupnin treba nakazovati v proračun. Ministrstvo za kulturo je javnim zavodom s področja kulture 5. 2. 2018 posredovalo podrobnejše usmeritve v zvezi z nakazovanjem najemnin v proračun (št. 450-6/2018/1).

Priporočilo

Vladi priporočamo, da sistemsko uredi izvajanje določbe 80. člena ZJF.

2.2.1.2.b Koncesije po zakonu o vodah

Zakon o vodah³⁵ (v nadaljevanju: ZV-1) v 2. točki prvega odstavka 136. člena določa, da je za rabo vode za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, treba pridobiti koncesijo. Pravne ali fizične osebe, ki so na dan uveljavitve Zakona o dopolnitvah Zakona o

³⁵ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15.

vodah³⁶ (v nadaljevanju: ZV-1C), to je 21. 12. 2013, za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno rabile mineralno, termalno ali termomineralno vodo in jim še ni bila podeljena koncesija, bi morale v skladu s prvim odstavkom 199.a člena ZV-1 v treh mesecih od uveljavitve ZV-1C, to je do 21. 3. 2014, dati pobudo za izdajo koncesijskega akta, vlada pa bi morala izdati koncesijske akte najkasneje do 31. 12. 2014.

V skladu s prvim odstavkom 137. člena in dvanajstim odstavkom 199.a člena ZV-1 je vlada z zamudo do enega leta sprejela 22 uredb o koncesiji za rabo termalne vode za ogrevanje in potrebe kopališč³⁷, 4 uredbe o koncesiji za rabo termalne vode za potrebe ogrevanja objektov družbe iz vrtine oziroma izvira, za ogrevanje za primere, ko se je rabila mineralna, termalna ali termomineralna voda, ko se je voda potrebovala za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, ter 5 uredb za primere, ko se je voda potrebovala za proizvodnjo pijač. Od tega se 29 uredb nanaša na obstoječe uporabnike, ki so vodo v obdobju od leta 2005 do leta 2013 že rabili in še niso imeli podeljene koncesije, 2 uredbi pa se nanašata na nova koncesionarja, ki sta koncesijo za rabo vode za proizvodnjo pijač pridobila v letu 2016 in pred tem podzemne vode nista rabila. Na podlagi teh uredb je bilo s ponudniki, ki so koncesijo pridobili brez javnega razpisa na podlagi petega odstavka 199.a člena ZV-1, do konca leta 2017 sklenjenih 31 koncesijskih pogodb, pri čemer je bilo zavezancev za plačilo koncesije za leto 2017 le 29³⁸.

Koncesnine za leto 2017 so bile v skladu z določili uredb o koncesiji za rabo vode za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, obračunane v višini 70 odstotkov plačil koncesnin, ki jih bodo morali navedeni koncesionarji plačevati do leta 2020. Koncesnine so bile za leto 2017 obračunane v skupnem znesku 1.923.105 evrov, plačane pa so bile v znesku 1.896.179 evrov, kar predstavlja 98,6-odstotno realizacijo³⁹.

Če bi vlada uredbe o rabi termalne vode izdala do 31. 12. 2014, kot to določa dvanajsti odstavek 199.a člena ZV-1, bi morali koncesionarji v proračun za leto 2017 nakazati 198.629 evrov več koncesnin.

Direkcija Republike Slovenije za vode, ki je kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor pristojna za izračun plačila za koncesijo in obračunavanje zamudnih obresti, je koncesionarjem, ki v letu 2017 niso pravočasno poravnali prve akontacije, zaračunala zakonite zamudne obresti v skupnem znesku 2.457 evrov.

Pravne ali fizične osebe, ki so do uveljavitve ZV-1C rabile vodo, za katero je predpisana pridobitev koncesije za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, pa jim koncesija do uveljavitve ZV-1C ni bila podeljena, bi morale v skladu z določbami 199.b in 199.k člena ZV-1, če so v letih 2014 in 2015 rabile vodo, za obe leti plačati nadomestilo za rabo vode. Vlada je do leta 2017 aneks h koncesijski pogodbi sklenila s 25 koncesionarji⁴⁰, s katerimi se je dogovorila za plačilo nadomestila za rabo vode pred letom 2015. Nadomestila za obdobje od leta 2005 do leta 2013 ter leti 2014 in 2015 je v letu 2017 poravnalo 26 koncesionarjev, in sicer v

³⁶ Uradni list RS, št. 100/13.

³⁷ Ena uredba se nanaša na dva uporabnika vode.

³⁸ V dveh primerih nova koncesionarja še nista pridobila uporabnega dovoljenja.

³⁹ Od tega v letu 2017 v znesku 1.840.768 evrov in v letu 2018 v znesku 55.411 evrov (do 26. 2. 2018).

⁴⁰ Sklenjenih je bilo 26 aneksov h koncesijskim pogodbam, saj sta bila v primeru enega koncesionarja sklenjena dva aneksa, in sicer v letu 2016 za obdobje od leta 2005 do leta 2013 ter v letu 2017 za leti 2014 in 2015.

skupnem znesku 1.280.306 evrov, 3 koncesionarji pa aneksa h koncesijski pogodbi še vedno niso sklenili. Tabela 7 prikazuje koncesionarje, ki aneksa h koncesijski pogodbi še niso sklenili, z navedbo ocenjene višine nadomestila za obdobje od leta 2005 do leta 2013 ter leti 2014 in 2015.

Tabela 7: Pregled ocenjenih višin še neplačanih nadomestil za obdobje od leta 2005 do leta 2013 ter leti 2014 in 2015

Koncesionar	Ocenjena višina nadomestila za obdobje	
	od leta 2005 do leta 2013	od leta 2014 do leta 2015
1. Ocean Orchids, d. o. o., Dobrovnik	37.495	67.581
2. Aleksander Polovič, Dobova	20.019	18.886
3. Terme Čatež, d. d., Čatež ob Savi (v nadaljevanju: Terme Čatež)	39.044	98.358

Vir: podatki Ministrstva za okolje in prostor.

Rok za sklenitev aneksov h koncesijskim pogodbam, s katerimi bi se Ministrstvo za okolje in prostor in navedeni koncesionarji dogovorili za plačilo nadomestila za obdobje od leta 2005 do leta 2013 oziroma za leti 2014 in 2015, z ZV-1 ni določen.

Pravne oziroma fizične osebe, ki so do uveljavitve ZV-1C rabile vodo, za katero je predpisana pridobitev koncesije, pa jim koncesija do uveljavitve ZV-1C ni bila podeljena, bi morale v skladu s 199.g členom ZV-1 podatke, potrebne za izračun nadomestila za rabo vode za obdobje od leta 2005 do leta 2013, predložiti Ministrstvu za okolje in prostor do 31. 1. 2014 oziroma v skladu s 199.r členom ZV-1 za izračun nadomestila za rabo vode za leto 2014 do 15. 10. 2015 oziroma do 31. 1. 2016 za leto 2015.

Ministrstvo za okolje in prostor je koncesionarja Ocean Orchids, d. o. o., Dobrovnik in koncesionarja Aleksandra Poloviča iz Dobove večkrat pozvalo k predložitvi podatkov in podpisu aneksa h koncesijski pogodbi, medtem ko v zvezi s koncesionarjem Terme Čatež, Ministrstvo za okolje in prostor ne razpolaga z nobeno korespondenco glede ureditve plačila nadomestila za obdobje pred letom 2015.

Navedeni koncesionarji so podatke za izračun nadomestila za rabo vode Ministrstvu za okolje in prostor predložili v prvi polovici leta 2016, zaradi česar ocenjujemo, da je imelo Ministrstvo za okolje in prostor dovolj časa, da bi z navedenimi tremi koncesionarji sklenilo anekse h koncesijskim pogodbam ter na njihovi podlagi izračunalo višino nadomestila za obdobje od leta 2005 do leta 2013 ter leti 2014 in 2015 ter v primeru neplačila v skladu s 199.i in 199.š členom ZV-1 pričelo s postopkom za odvzemom vodne pravice, kot to določa 147. člen ZV-1.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor bo v prvi fazi navedene koncesionarje pozvalo k razjasnitvi glede različnih podatkov o količini uporabljene vode, nato pa, če posamezni koncesionar ne bo dokazal nasprotno, pripravilo izračune nadomestil za rabo vode na podlagi podatkov Direkcije Republike Slovenije za vode v skladu z ZV-1. V primerih neskenitve aneksa oziroma neplačila nadomestila za rabo vode bo Ministrstvo za okolje in prostor nemudoma pričelo s postopki za odvzem koncesije. Ministrstvo za okolje in prostor je k pripravi pozivov za navedene koncesionarje že pristopilo.

Pri koncesionarju Terme Čatež do sklenitve aneksa h koncesijski pogodbi ni prišlo, ker je koncesionar zoper odločbo o izbiri, ki jo je z dne 30. 12. 2015 izdala vlada, sprožil upravni spor in se tudi zoper sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije pritožil, pritožbo zoper ta sklep pa je Vrhovno sodišče Republike Slovenije 18. 5. 2016 zavrnilo. Koncesionar Terme Čatež je koncesijsko pogodbo podpisal 29. 1. 2016 in jo Ministrstvu za okolje in prostor posredoval šele 17. 1. 2017.

2.2.1.2.c Proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje

V skladu s 1. in 2. členom ZIJZ-1 se sredstva za investicije v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in spadajo v pristojnost ministrstva, pristojnega za zdravje, zbirajo kot namenska sredstva na posebnem računu – podračunu proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje), ločeno od ostalih proračunskih sredstev.

Viri sredstev za investicijska vlaganja, ki se zbirajo na proračunskem skladu pri Ministrstvu za zdravje, so v skladu s prvim odstavkom 5. člena ZIJZ-1 namenska sredstva, določena z državnim proračunom⁴¹, 50 odstotkov neporabljenih pravic porabe integralne proračunske postavke ministrstva, pristojnega za zdravje, za investicije v zdravstvene zavode⁴², druga namenska sredstva in prejemki od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte zdravstvenih zavodov.

V letu 2017 so bila na poseben podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje nakazana sredstva v skupnem znesku 21.440.969 evrov. Nakazana so bila sredstva najemnin v znesku 50.162 evrov, sredstva od prodaje premoženja v znesku 1.239 evrov, odškodnine in drugi prihodki, pridobljeni v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem države (služnost in sodna poravnava) v znesku 2.435 evrov, del amortizacije zdravstvenih zavodov v znesku 9.452.237 evrov, neporabljene pravice porabe integralne proračunske postavke Ministrstva za zdravje za investicije v zdravstvene zavode za leto 2017 v znesku 11.733.513 evrov⁴³ in za leto 2016 v znesku 200.383 evrov, ker so bile v letu 2016 nakazane prenizko, ter prejemki od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte zdravstvenih zavodov v znesku 1.000 evrov. Konec leta 2017 so znašala sredstva na posebnem podračunu proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje 44.053.901 evro.

V skladu s 6. členom ZIJZ-1 nakažejo del amortizacije, ki je priznana v ceni storitev javnih zdravstvenih zavodov in predstavlja enega izmed virov proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje, tisti zdravstveni zavodi, ki so vključeni v načrt razvojnih programov za investicijski projekt, ki se izvaja v

⁴¹ Namenska sredstva, določena z državnim proračunom so: sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih zdravstveni zavod ne potrebuje za izvajanje javne zdravstvene službe, ter odškodnine in drugi prihodki, pridobljeni v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem države, in del amortizacije zdravstvenih zavodov v višini 20 odstotkov celotne amortizacije, priznane v ceni storitev javnega zdravstvenega zavoda. Višino vračunane amortizacije v ceni zdravstvenih storitev za posamezen zdravstveni zavod sporoči Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

⁴² Kot neporabljene pravice porabe se šteje razlika med sprejetim proračunom tekočega leta in podpisanimi odredbami po stanju na dan 8. 12. tekočega leta, ki se izločajo na podračun proračunskega sklada. Vlada lahko na predlog ministrstva, pristojnega za finance, določi, da se na proračunski sklad prenese tudi več kot 50 odstotkov neporabljenih pravic porabe, če to omogočajo javnofinančne razmere.

⁴³ 7.369.421 evrov kot razlika med sprejetim proračunom tekočega leta in podpisanimi odredbami po stanju na dan 8. 12. tekočega leta in 4.364.092 evrov po sklepu z dne 19. 12. 2017, na podlagi katerega je vlada določila, da se na proračunski sklad prenese več kot 50 odstotkov neporabljenih pravic porabe.

proračunskem letu. Obvezno odvajanje se nanaša na amortizacijo, ki jo prizna plačnik Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in znaša 20 odstotkov celotne amortizacije, priznane v cenah zdravstvenih storitev. Zdravstveni zavodi, ki so vključeni v načrt razvojnih programov, morajo v skladu z drugim odstavkom 6. člena ZIJZ-1 vsak mesec v proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje nakazati del amortizacije za tekoči mesec na podlagi obvestila ministrstva, pristojnega za zdravje, najpozneje do 27. dne v tekočem mesecu.

Iz posredovanih podatkov ministrstva, pristojnega za zdravje, o odvajanju dela amortizacije je razvidno, da je moralo odvajati del amortizacije vse mesece v letu 2017 12 zdravstvenih zavodov⁴⁴, do novembra 2017 5 zdravstvenih zavodov⁴⁵ in proti koncu leta 2017 še 3 zdravstveni zavodi⁴⁶. Pri zdravstvenih zavodih, ki so morali odvajati del amortizacije za leto 2017, smo ugotovili, da v letu 2017 niso nakazali dela amortizacije v skupnem znesku 937.514 evrov. Tabela 8 prikazuje zdravstvene zavode, ki v proračun za leto 2017 niso nakazali amortizacije oziroma amortizacije niso nakazali v višini, ki jo določa ZIJZ-1.

Tabela 8: Zdravstveni zavodi, ki v letu 2017 niso nakazali dela amortizacije v skladu z ZIJZ-1

v evrih

Zdravstveni zavod	Premalo nakazana sredstva
Bolnišnica Topolšica	66.155
Splošna bolnišnica Novo mesto	440.602
Bolnišnica Sežana	6.853
Univerzitetni klinični center Ljubljana	254.666
Univerzitetni klinični center Maribor	118.975
Splošna bolnišnica Nova Gorica	36.401
Splošna bolnišnica Trbovlje	13.863
Skupaj	937.514

Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

V skladu z drugim odstavkom 6. člena ZIJZ-1 bi morali ti zdravstveni zavodi vsak mesec v proračunski sklad nakazati del amortizacije za tekoči mesec, in sicer najpozneje do 27. dne v tekočem mesecu.

⁴⁴ Univerzitetna klinična centra Ljubljana in Maribor, splošne bolnišnice Celje, Izola, Trbovlje, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Slovenj Gradec, Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj, Onkološki inštitut Ljubljana in Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Soča.

⁴⁵ Splošne bolnišnice Jesenice, Brežice, Ptuj, Bolnišnica Topolšica, Center za zdravljenje bolezni otrok Šentvid.

⁴⁶ Bolnišnica Sežana (od oktobra 2017) ter Klinika Golnik in Ortopedska bolnišnica Valdoltra (od decembra 2017).

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Univerzitetna klinična centra Ljubljana in Maribor, Bolnišnica Sežana, Splošni bolnišnici Nova Gorica in Trbovlje so zapadle obroke nakazali januarja 2018, Splošna bolnišnica Novo mesto pa marca 2018. Bolnišnica Topolšica do 8. 6. 2018 ni poravnala obveznosti iz dela amortizacije zaradi likvidnostnih težav.

Ukrepi Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje je Bolnišnici Topolšica 23. 1. 2018 posredovalo opomin, 12. 3. 2018 poziv k takojšnjemu plačilu obveznosti in 15. 5. 2018 dopis, s katerim jo je ponovno pozvalo k plačilu obveznosti.

Ministrstvo za zdravje je 8. 12. 2017 posredovalo zdravstvenim zavodom izhodišča ministrstva, vezana na obveznost odvajanja dela amortizacije na podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje. Izhodišča ministrstva, vezana na obveznost odvajanja dela amortizacije, med drugim določajo, da se investicijski projekt prestavi iz faze v pripravi v fazo v izvajanju z izdajo sklepa o začetku postopka javnega naročanja. Obveznost odvajanja dela amortizacije nastane naslednji mesec po izdaji sklepa o začetku postopka javnega naročanja in velja za vse investicijske projekte, katerih ocenjena vrednost iz investicijske dokumentacije pri javnem zdravstvenem zavodu presega posamično ali skupaj 500.000 evrov. Določilo izhodišč ministrstva, vezana na obveznost odvajanja dela amortizacije, ki določa, da zdravstvenim zavodom ni treba odvajati dela amortizacije za investicijske projekte do vrednosti 500.000 evrov, nima podlage v ZIJZ-1. ZIJZ-1 ne določa, da se del amortizacije odreja za posamični projekt ali skupino projektov, katerih vrednost presega 500.000 evrov, niti ne dopušča možnosti Ministrstvu za zdravje, da določi drugače oziroma omeji vplačevanje dela amortizacije za projekte, katerih vrednost posamično ali skupno ne presega 500.000 evrov. ZIJZ-1 torej ne določa, da del amortizacije nakazujejo tisti zdravstveni zavodi, ki izvajajo projekte, katerih ocenjena vrednost iz investicijske dokumentacije presega posamično ali skupaj 500.000 evrov.

Splošni bolnišnici Jesenice in Brežice nista nakazovali dela amortizacije, kljub temu da sta se v bolnišnicah izvajala projekta za nakup medicinske opreme. Projekta sta vključena v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2017 do leta 2020 v okviru projekta Oprema za več javnih zdravstvenih zavodov, kjer sta navedena kot vira financiranja Ministrstvo za zdravje in proračunski sklad. Splošna bolnišnica Jesenice ni nakazovala dela amortizacije za leto 2017, čeprav je bila navedena na seznamu odvajanja amortizacije za leto 2017. Splošna bolnišnica Brežice je nakazovala del amortizacije za leto 2017, vendar je nakazana sredstva v skupnem znesku 77.753 evrov Ministrstvo za zdravje konec leta 2017 vrnilo.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje je Splošno bolnišnico Jesenice v letu 2017 najprej vključilo v seznam javnih zdravstvenih zavodov, ki morajo odvajati del amortizacije na poseben račun – podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje. Ker se je v Splošni bolnišnici Jesenice v letu 2017 izvajal le projekt nakupa medicinske opreme v vrednosti 203.176 evrov, so bili skladno z izhodišči ministrstva zavodu izstavljeni dobropisi za zneske amortizacij za leto 2017, ob koncu leta 2017 pa je ministrstvo bolnišnico izključilo iz seznama zavodov, ki morajo plačevati amortizacijo. Na projektih 2711-94-0011 – SB Jesenice – novogradnja in 2711-16-0004 – Intenzivne enote SB Jesenice, zaradi katerih je bil zavod vključen na seznam dolžnikov plačevanja amortizacije, aktivnosti in plačila v letu 2017 niso potekala.

Podoben primer je javno naročilo za nabavo in vgradnjo sterilizatorjev v Splošni bolnišnici Brežice, kjer je ocenjena vrednost celotnega javnega naročila znašala 203.181 evrov, pri čemer ministrstvo zagotavlja sredstva v znesku 180.914 evrov. Sklep o začetku postopka je bil izdan 25. 9. 2017. Na podlagi izdanih izhodišč ministrstva obveznost odvajanja amortizacije nastane z naslednjim mesecem po izdaji sklepa. Pogodba z izbranim izvajalcem je bila sklenjena 31. 1. 2018, rok za

izvedbo pogodbenih obveznosti je 120 dni od sklenitve pogodbe. Glede na navedeno bi morala Splošna bolnišnica Brežice vplačati del amortizacije za 8 mesecev.

Če bi upoštevali določilo ZIJZ-1, ki določa obvezno odvajanje dela amortizacije v primeru izvajanja projektov in izhodišča Ministrstva za zdravje, vezana na obveznost odvajanja dela amortizacije, ki med drugim določajo, da se investicijski projekt prestavi iz faze v pripravi v fazo v izvajanju z izdajo sklepa o začetku postopka javnega naročanja, pri čemer obveznost odvajanja dela amortizacije nastane naslednji mesec po izdaji sklepa o začetku postopka javnega naročanja, bi morala Splošna bolnišnica Jesenice vplačevati del amortizacije od julija do decembra 2017 v ocenjenem skupnem znesku⁴⁷ 163.500 evrov in Splošna bolnišnica Brežice od oktobra 2017 do maja 2018 v ocenjenem skupnem znesku 77.600 evrov.

Ukrep Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje je 19. 3. 2018 sprejelo spremembo izhodišča ministrstva, vezana na obveznost odvajanja dela amortizacije, in odpravilo mejno vrednost 500.000 evrov, na podlagi katere javnim zdravstvenim zavodom ni bilo treba odvajati dela amortizacije za investicijske projekte do te vrednosti. Ministrstvo je v spremembi izhodišča ministrstva, vezanega na obveznost odvajanja dela amortizacije, navedlo, da obveznost odvajanja dela amortizacije velja za vse investicijske projekte. V primeru, ko je vrednost projekta taka, da bi višina odvedene amortizacije, ki bi se začela odvajati naslednji mesec po izdanem sklepu o začetku postopka javnega naročanja, presegla vrednost investicijskega projekta, bo ministrstvo določilo, kdaj se šteje, da je projekt dan v izvajanje, s čimer je določilo tudi rok, ko nastopi obveza odvajanja amortizacije.

Glede na določbo prvega odstavka 5. člena ZIJZ-1 so eden izmed virov proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje tudi sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavod ne potrebuje za izvajanje javne zdravstvene službe. V letu 2017 so bila v proračunski sklad nakazana sredstva najemnin v znesku 50.162 evrov. Ministrstvo za zdravje ni posebej kontroliralo, ali so zdravstveni zavodi nakazali vsa sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme. Na podlagi pridobljenih evidenc Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve smo ugotovili, da so zdravstveni zavodi za leto 2017 izkazovali prihodke od najemnin, zakupnin in druge prihodke od premoženja v skupnem znesku 2.148.895 evrov⁴⁸.

2.2.1.3 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU

Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2017 so prikazana v tabeli 9.

⁴⁷ Zneski vplačevanja dela amortizacije se mesečno nekoliko razlikujejo glede na podatke Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

⁴⁸ Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka za leto 2017, AOP 434 – Najemnine, zakupnine in drugi prihodki od premoženja.

Tabela 9: Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2017

(Pod) skupina konta	Vrsta prihodka	Realizacija v letu 2016 v evrih	Sprejeti proračun za leto 2017 v evrih	Realizacija v letu 2017 v evrih	Indeks $\frac{(6)}{(5)/(3)*100}$	Indeks $\frac{(7)}{(5)/(4)*100}$	Delež (RE17) v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (5)/(3)*100	(7) = (5)/(4)*100	(8)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	477.575.750	929.065.068	395.055.829	83	43	100,0
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	277.256.816	283.329.948	223.935.503	81	79	56,7
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	28.662.924	401.536.369	34.365.290	120	9	8,7
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	112.068.062	185.235.435	71.931.313	64	39	18,2
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	22.231.243	52.572.580	50.655.719	228	96	12,8
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	1.021.214	0	1.083.085	106,	-	0,3
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav	11.750.747	6.390.736	10.433.557	89	163	2,6
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU	24.584.744	0	2.651.361	11	-	0,7
45	Plačila sredstev v proračun EU	427.423.091	416.686.425	378.498.464	89	91	100,0
450	Plačila sredstev v proračun EU	427.423.091	416.686.425	378.498.464	89	91	100,0

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 evro.

Vira: zaključni račun 2016 in zaključni račun.

2.2.1.3.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav

V letu 2017 so prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav znašala 395.055.829 evrov, kar je predstavljalo 4,5 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 42,5 odstotka načrtovanih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Izkazana prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav so bila v letu 2017 za 17,3 odstotka nižja kot v letu 2016.

V letu 2017 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, ki so predstavljala 56,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2016 so se prihodki iz tega naslova znižali za 19,2 odstotka. Realizacija prejetih sredstev za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike je bila v letu 2017 za 21 odstotkov nižja od načrtovanih sredstev v sprejetem proračunu.

Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2017 se je nanašal na prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada, ki so predstavljala 18,2 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Prihodki iz tega naslova so se v primerjavi z letom poprej zmanjšali za 35,8 odstotka in so dosegli 38,8 odstotka načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2017.

Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov so predstavljala 8,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V letu 2017 so bili realizirani prihodki za 91,4 odstotka nižji od načrtovanih, v primerjavi z letom 2016 pa je bila realizacija višja za 19,9 odstotka. Nizka realizacija je posledica manj prihodkov iz programskega obdobja 2014–2020, kot je bilo načrtovano.

Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije so predstavljala 12,8 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V letu 2017 so bili realizirani prihodki za 3,6 odstotka nižji od načrtovanih, v primerjavi z letom 2016 pa je bila realizacija za 127,9 odstotka višja.

Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav so v letu 2017 skupaj predstavljala 2,9 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav.

Proračun Republike Slovenije je med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav zabeležil tudi prejeta vračila sredstev iz proračuna Evropske unije, ki so v letu 2017 predstavljala 0,7 odstotka prejetih sredstev in so bila za 89,2 odstotka nižja kot v letu 2016.

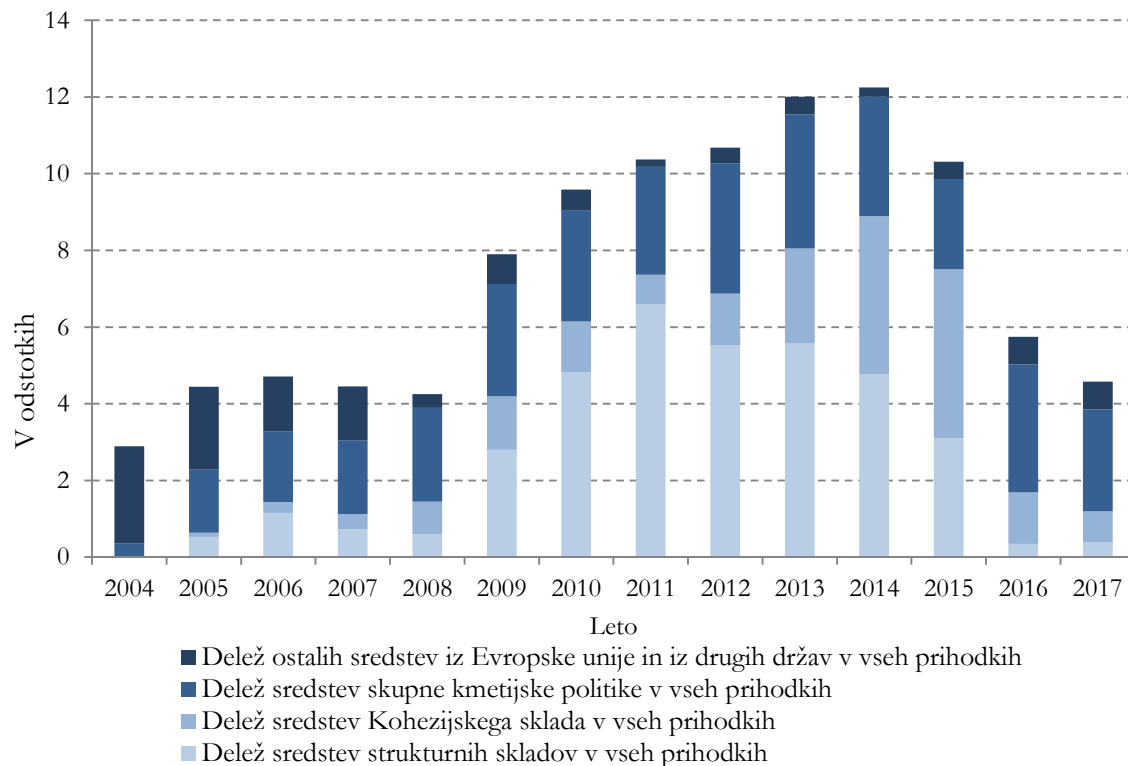
V letu 2017, za razliko od preteklih let, med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav niso več evidentirana sredstva iz proračuna EU za izvajanje finančnih instrumentov⁴⁹. V letu 2017 je bilo upravljavcu finančnih instrumentov⁵⁰ prenesenih 63,3 milijona evrov.

Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav med vsemi prihodki državnega proračuna in njihova struktura v obdobju od leta 2004 do leta 2017 sta prikazana na sliki 4.

⁴⁹ Na podlagi 75. člena ZIPRS1718 se sredstva Evropske unije za izvajanje finančnih instrumentov ne pridobivajo kot povračila za predhodno plačane upravičene izdatke iz proračuna in se do zaključka izvedbe posameznega finančnega instrumenta izkazujejo samo v bilanci stanja. Sredstva za izvajanje finančnih instrumentov se s podračunov za kohezijsko politiko v okviru EZR države na podlagi zahtevkov za izplačilo prenesejo upravljavcu finančnih instrumentov.

⁵⁰ SID banka.

Slika 4: Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav v prihodkih državnega proračuna in njihova struktura v obdobju od leta 2004 do 2017



Viri: zaključni računi proračuna za leta 2004–2016, zaključni račun.

S slike 4 je razvidno, da je do leta 2014 rasel pomen sredstev iz proračuna EU v strukturi prihodkov državnega proračuna. Najnižji delež med celotnimi prihodki državnega proračuna so predstavljala prejeta sredstva iz proračuna EU v letu 2004, najvišjega pa v letu 2014, ko so predstavljala 12,3 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna. Z letom 2015 se je ta delež pričel zmanjševati. V letu 2017 je znašal delež prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav v strukturi prihodkov državnega proračuna 4,5 odstotka vseh prejetih sredstev državnega proračuna. Prejeta sredstva samo iz Evropske unije so znašala 4,4 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna⁵¹. Upad prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav je posledica nižje realizacije prihodkov iz programskega obdobja 2014–2020, kot je bila načrtovana.

⁵¹ S 1. 1. 2016 je bil na podlagi Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 100/15) konto 7870 – Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij preimenovan v Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav. V okviru tega konta sta bila dodana dva podkonta, in sicer za prejeta sredstva v okviru Švicarskega prispevka in za prejeta sredstva v okviru Norveškega finančnega mehanizma in Finančnega mehanizma EGP. V zaključnih računih proračunov preteklih let ta sredstva niso bila evidentirana na posebnih podkontih, ampak so bila izkazana na kontu 7870 – Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij. Vsi prihodki iz Evropske unije in iz drugih držav so v letu 2017 znašali 395.055.829 evrov, znesek 387.340.892 evrov pa predstavlja zgolj prihodke iz proračuna EU.

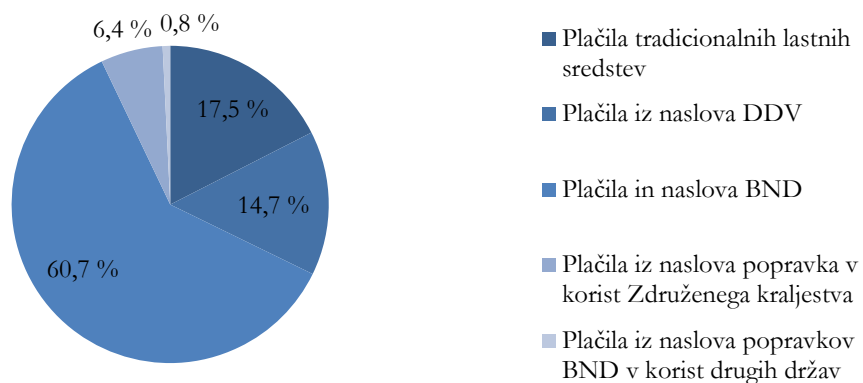
Na sliki 4 je prikazana tudi struktura prejetih sredstev iz Evropske unije. Razvidno je, da so v obravnavanem obdobju med prejetimi sredstvi iz Evropske unije po pomenu prevladujoča sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in sredstva skupne kmetijske politike. V letu 2017 so med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav po pomenu prevladovala sredstva skupne kmetijske politike, ki so predstavljala 2,7 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna. Največji upad je bil pri prejetih sredstvih iz strukturnih skladov, ki so v letu 2017 predstavljala 0,4 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna, in pri prejetih sredstvih iz Kohezijskega sklada, ki so v letu 2017 predstavljala 0,8 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna.

2.2.1.3.2 Plačila sredstev v proračun EU

V letu 2017 so plačila sredstev v proračun EU znašala 378.498.464 evrov, kar je predstavljalo 4,1 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 90,8 odstotka načrtovanih plačil. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2017 za 11,4 odstotka nižja kot v letu 2016.

V letu 2017 so 60,6 odstotka plačil v proračun EU predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Struktura plačil je prikazana na sliki 5.

Slika 5: Struktura plačil v proračun EU v letu 2017



Opomba: DDV – davek na dodano vrednost, BND – bruto nacionalni dohodek.

Vir: zaključni račun.

2.2.1.3.3 Črpanje sredstev proračuna EU

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev skupne kmetijske in ribiške politike in evropske kohezijske politike po posameznih programskih dokumentih iz programskega obdobja 2007–2013 in po posameznih programskih dokumentih iz programskega obdobja 2014–2020 do 31. 12. 2017⁵². Preverili smo, koliko sredstev je Evropska komisija skupno nakazala Republiki Sloveniji na podračune v okviru EZR države

⁵² Manjši del sredstev iz proračuna EU, ki je bil določen vnaprej ob sprejemanju proračuna EU za programsko obdobje (nacionalna ovojnica), je Republiki Sloveniji na voljo še iz skladov na področju varnosti, zunanjih mej, migracij in azila. Dodatna sredstva, ki jih Republika Slovenija lahko še prejme iz proračuna EU, je iz naslova centraliziranih in drugih programov Evropske unije. Znesek teh sredstev ni znan vnaprej, ampak se dodeli na podlagi razpisov Evropske komisije oziroma pogodb z Evropsko komisijo.

od leta 2007 oziroma od leta 2014 dalje⁵³ na podlagi posameznih programov pomoči, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v državnem proračunu⁵⁴, koliko sredstev je bilo prenesenih upravljavcu finančnih instrumentov⁵⁵ in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija poslala Evropski komisiji. Te podatke smo primerjali z odobrenimi pravicami za prevzem obveznosti (v nadaljevanju: odobrene pravice porabe), ki jih je imela Republika Slovenija po posameznih programih.

Črpanje sredstev proračuna EU iz programskega obdobja 2007–2013

Do 31. 12. 2017 je Republika Slovenija iz proračuna EU prejela 95 odstotkov od 4.101.048.636 evrov, ki so ji bili na voljo na podlagi treh glavnih operativnih programov kohezijske politike, in sicer:

- Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RČV), ki se financira iz Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS),
- Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RR), ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), in
- Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI), ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in iz Kohezijskega sklada.

Preostalih 5 odstotkov sredstev Evropska komisija Republiki Sloveniji v letu 2017 na namenske podračune še ni nakazala⁵⁶. Na Evropsko komisijo je Republika Slovenija pri vseh treh operativnih programih naslovila zahtevke za plačilo najmanj v znesku odobrenih pravic porabe. Med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav so bili iz naslova operativnih programov do konca leta 2017 evidentirani prihodki v višini 96,4 odstotka odobrenih pravic porabe, kar je za 55.381.325 evrov več kot znaša 95-odstotna meja prejetih sredstev iz proračuna EU pred zaključnim plačilom⁵⁷. Ti prihodki so nastali zaradi povračila zneskov, ki so bili nakazani na namenske podračune operativnih programov kot vračila nepravilno plačanih zneskov iz preteklih let, v državni proračun⁵⁸. Pri obstoječem načinu evidentiranja seštevka izkazanih prejetih sredstev iz proračuna EU na podlagi OP RR, OP RČV in OP ROPI presega znesek odobrenih pravic porabe operativnih programov.

⁵³ Sredstva na podračunih v okviru EZR države so sredstva, ki jih je Evropska komisija nakazala Republiki Sloveniji, in sicer predplačila, povračila sredstev na podlagi zahtevkov za plačilo in končno plačilo.

⁵⁴ Proračun zalaga evropski del sredstev, ki so izplačana upravičencem. Po uspešno opravljenih kontrolah se ta sredstva s podračunov v okviru EZR države nakažejo na podračun izvrševanja proračuna in se evidentirajo kot prihodek proračuna.

⁵⁵ Na podlagi 75. člena ZIPRS1718 so odlivi z namenskih podračunov za izvajanje finančnih instrumentov do zaključka izvedbe posameznega instrumenta izkazani samo v bilanci stanja in ne med prihodki državnega proračuna v bilanci prihodkov in odhodkov. Sredstva za izvajanje finančnih instrumentov se s podračunov za kohezijsko politiko v okviru EZR države prenesejo upravljavcu finančnih instrumentov.

⁵⁶ 5 odstotkov sredstev je zadržanih, dokler nadzorni odbor in Evropska komisija ne odobrita zaključnih poročil o izvajanju operativnih programov.

⁵⁷ Podatek ne vključuje prejetih obresti iz naslova operativnih programov.

⁵⁸ Za ugotovljene nepravilnosti pri izvajanju evropske kohezijske politike se v nekaterih primerih izvajajo poboti pri izkazovanju prihodkov, lahko pa so prihodki evidentirani večkrat, če upravičenci neupravičeno pridobljena sredstva vrnejo (prvič za povračilo neupravičenih in drugič za povračilo upravičenih izdatkov).

Sredstva, ki jih je Evropska komisija nakazala Republiki Sloveniji za izvajanje Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013, so na dan 31. 12. 2017⁵⁹ znašala 99,2 odstotka odobrenih pravic porabe. V tej višini so bili tudi evidentirani prihodki v državnem proračunu.

Črpanje sredstev proračuna EU iz programskega obdobja 2014–2020

Pretežni del sredstev, ki jih Republika Slovenija v programskem obdobju 2014–2020 črpa iz proračuna EU, je iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki podpirajo ukrepe evropske kohezijske politike, skupne ribiške politike in ukrepe na področju razvoja podeželja.

Skladi za podporo evropske kohezijske politike so ESRR, ESS in Kohezijski sklad⁶⁰. Vzpostavljena je bila tudi Pobuda za zaposlovanje mladih kot dodatni finančni vir za spodbujanje zaposlovanja mladih do 25 let. Sredstva za izvajanje skupne ribiške politike zagotavlja Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo, sredstva za razvoj podeželja pa zagotavlja Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju: EKSPR). Evropska komisija je sprejela skupne določbe za vse te sklade in jih poimenovala evropski strukturni in investicijski skladi.

Evropska komisija je določila obseg sredstev, ki so na voljo posamezni državi članici za izvajanje ukrepov kohezijske politike, razvoja podeželja in iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo. Za črpanje teh sredstev je morala Republika Slovenija z Evropsko komisijo skleniti Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020⁶¹ in pripraviti vrsto operativnih programov.

Razpoložljiva sredstva oziroma odobrene pravice porabe za Republiko Slovenijo po različnih programih pomoči so prikazane v tabeli 10.

⁵⁹ Za izvajanje Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 je Evropska komisija Republiki Sloveniji nakazala končno plačilo že v letu 2016. Na namenski podračun je Evropska komisija v letu 2017 nakazala še znesek 1.214 evrov, kar je predstavljalo dolgove Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, ki so bili prezigodaj prijavljeni kot neizterljivi.

⁶⁰ V programskem obdobju 2014–2020 je bil del sredstev strukturnih skladov prenesen v Sklad za pomoč najbolj ogroženim, del sredstev pa je bil dodeljen inovativnim ukrepom na področju trajnostnega urbanega razvoja. Del sredstev Kohezijskega sklada je bil prenesen v Instrument za povezovanje Evrope.

⁶¹ Gre za sporazum med Evropsko komisijo in državo članico glede izvajanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov v obdobju do leta 2020. Evropska komisija je odločbo o potrditvi Partnerskega sporazuma med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020 izdala 30. 10. 2014. V letu 2017 je Republika Slovenija na Evropsko komisijo posredovala predlog spremembe tega partnerskega sporazuma, ki ga je Evropska komisija s sklepom potrdila 15. 2. 2018.

Tabela 10: Razpoložljiva sredstva iz proračuna EU za Republiko Slovenijo v programskem obdobju 2014–2020

Program oziroma instrument	Vir	EU del v evrih	Delež
Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020		3.067.924.925	73,50
	ESRR	1.416.685.363	
	ESS	718.769.595	
	KS	914.046.895	
	(YEI ¹⁾ in ESS)	18.423.072	
Program razvoja podeželja RS 2014–2020	EKSRP	837.849.803	20,07
Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020	ESPR	24.809.114	0,59
Operativni program za hrano in/ali osnovno materialno pomoč	FEAD ²⁾	20.512.235 ³⁾	0,49
Operativni programi za evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR	62.887.047	1,51
Instrument za povezovanje Evrope (nacionalna dodelitev)	KS	159.787.792	3,83
Skupaj		4.173.770.916	100,00

Opombe: ¹⁾ YEI – Pobuda za zaposlovanje mladih.

²⁾ FEAD – Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

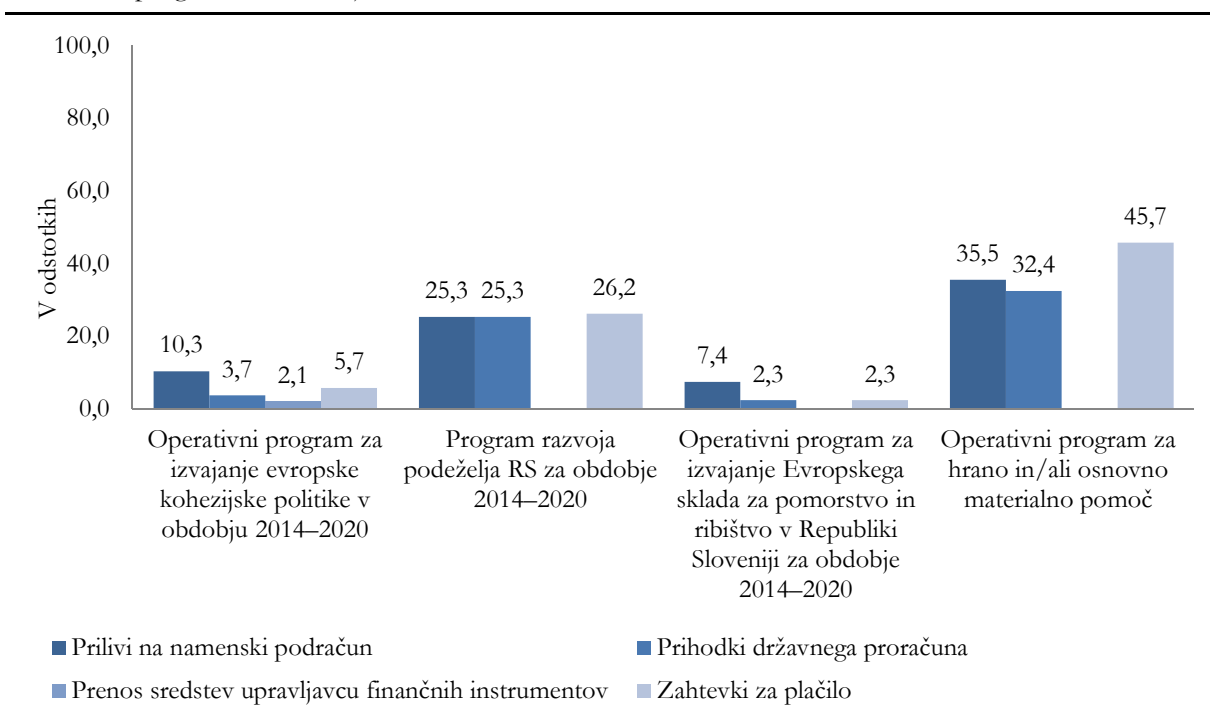
³⁾ Izvedbeni sklep Komisije o letni razdelitvi virov po državah članicah⁶² predvideva 20.584.281 evrov.

Viri: operativni programi, izvedbeni sklep Komisije o letni razdelitvi virov po državah članicah.

Na sliki 6 prikazujemo stanje črpanja sredstev proračuna EU glede na odobrene pravice porabe po posameznih programskih dokumentih do 31. 12. 2017.

⁶² Izvedbeni Sklep Komisije z dne 3. aprila 2014 o letni razdelitvi skupnih virov po državah članicah za Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad v okviru cilja "naložbe za rast in delovna mesta" ter cilja "evropsko teritorialno sodelovanje", letni razdelitvi virov iz posebne dodelitve za pobudo za zaposlovanje mladih po državah članicah, skupaj s seznamom upravičenih regij, ter o zneskih, ki se iz Kohezijskega sklada in strukturnih skladov vsake države članice prenesejo na Instrument za povezovanje Evrope ter pomoč najbolj ogroženim za obdobje 2014–2020 (2014/190/EU) – UL L, št. 104 z dne 8. 4. 2014 s spremembami.

Slika 6: Črpanje sredstev proračuna EU glede na odobrene pravice porabe po programskih dokumentih za programsko obdobje 2014–2020 do 31. 12. 2017



Viri: programski dokumenti, podatki UJP o prilivih in odlivih na namenske podračune, podatki Ministrstva za finance in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, podatki glavne knjige proračuna.

Za izvajanje Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 je Evropska komisija do 31. 12. 2017 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 25,3 odstotka odobrenih pravic porabe. V enakem obsegu so bili do tega datuma v državnem proračunu evidentirani prihodki. Na Evropsko komisijo je Republika Slovenija posredovala zahtevke za plačilo v višini 26,2 odstotka odobrenih pravic porabe.

Za izvajanje Operativnega programa za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020 je Evropska komisija do 31. 12. 2017 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 7,4 odstotka odobrenih pravic porabe. V letu 2017 je Republika Slovenija realizirala prve prihodke državnega proračuna v znesku 581.762 evrov oziroma 2,3 odstotka odobrenih pravic porabe in v enakem obsegu tudi posredovala Evropski komisiji zahtevke za plačilo.

Na podlagi Operativnega programa za hrano in/ali osnovno materialno pomoč je Republika Slovenija v državnem proračunu izkazala prihodke v višini 32,4 odstotka odobrenih pravic porabe in na Evropsko komisijo posredovala zahtevke za plačilo v višini 45,7 odstotka odobrenih pravic porabe.

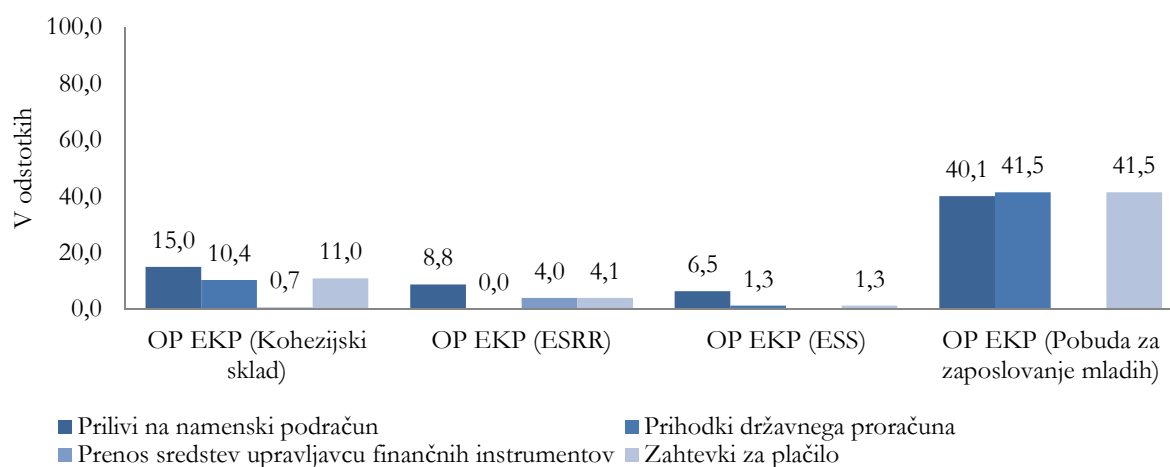
Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: OP EKP) predstavlja podlago za črpanje 3.067.924.925 evrov oziroma 92,7 odstotka sredstev kohezijske

politike⁶³ za Republiko Slovenijo. OP EKP se financira iz ESRR, ESS, Kohezijskega sklada in iz Pobude za zaposlovanje mladih.

Do 31. 12. 2017 je Evropska komisija Republik Sloveniji za izvajanje OP EKP iz vseh skladov in iz Pobude za zaposlovanje mladih na namenske podračune nakazala 375.691.451 evrov plačil v obliki predplačil in povračil na podlagi poslanih zahtevkov za plačilo. Ker Republika Slovenija Evropski komisiji ni uspela predložiti zahtevkov za plačilo v obsegu, ki bi zadostoval prejetim letnim predplačilom⁶⁴, je morala Evropski komisiji vrniti 59.317.169 evrov oziroma 15,8 odstotka nakazil. Ta vračila ne pomenijo zmanjšanja odobrenih pravic porabe OP EKP. Skupni prihodki v državnem proračunu iz OP EKP so do 31. 12. 2017 znašali 112.654.926 evrov oziroma 3,7 odstotka odobrenih pravic porabe. Za izvajanje finančnih instrumentov je v okviru OP EKP namenjeno 253 milijonov evrov oziroma 8,2 odstotka odobrenih pravic porabe OP EKP, od česar sredstva ESRR znašajo 228 milijonov evrov in sredstva Kohezijskega sklada 25 milijonov evrov. V letu 2017 je bilo upravljavcu finančnih instrumentov za izvedbo posameznih finančnih instrumentov preneseno 63.250.000 evrov, kar predstavlja 2,1 odstotka odobrenih pravic porabe OP EKP. Do konca leta 2017 je znesek poslanih zahtevkov za plačilo Evropski komisiji znašal 175.060.007 evrov oziroma 5,7 odstotka odobrenih pravic porabe.

Podrobnejši podatki za posamezni sklad in za Pobudo za zaposlovanje mladih so prikazani na sliki 7.

Slika 7: Črpanje sredstev proračuna EU na podlagi OP EKP do 31. 12. 2017 glede na odobrene pravice porabe po posameznem skladu in Pobudi za zaposlovanje mladih



Viri: podatki UJP o prilivih in odlivih na namenske podračune, podatki Ministrstva za finance, podatki glavne knjige proračuna.

Do 31. 12. 2017 je Republika Slovenija največji delež prihodkov realizirala pri Pobudi za zaposlovanje mladih, ki po vrednosti predstavlja 0,6 odstotka odobrenih pravic porabe OP EKP.

⁶³ Preostanek sredstev predstavljajo sredstva na podlagi operativnih programov teritorialnega sodelovanja, sredstva kohezijske ovojnice Instrumenta za povezovanje Evrope in sredstva Operativnega programa za hrano in/ali osnovno materialno pomoč.

⁶⁴ Letna predplačila Evropska komisija nakaže za posamezno obračunsko leto.

Sredstva ESRR predstavljajo 46,2 odstotka pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz tega sklada realizirala prihodke v višini 0,03 odstotka odobrenih pravic porabe, sredstva v obsegu 4 odstotkov pravic porabe pa so bila prenesena upravljavcu finančnih instrumentov za izvedbo finančnih instrumentov. Na Evropsko komisijo so bili posredovani zahtevki za plačilo v višini 4,1 odstotka odobrenih pravic porabe.

Sredstva Kohezijskega sklada predstavljajo 29,8 odstotka pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz Kohezijskega sklada realizirala prihodke v višini 10,4 odstotka odobrenih pravic porabe in na Evropsko komisijo posredovala zahtevke za plačilo v višini 11 odstotkov odobrenih pravic porabe. Sredstva v višini 0,7 odstotka pravic porabe so bila prenesena upravljavcu finančnih instrumentov za izvedbo finančnih instrumentov.

Sredstva ESS predstavljajo 23,4 odstotka odobrenih pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz tega sklada realizirala prihodke v višini 1,3 odstotka odobrenih pravic porabe.

Črpanje evropskih sredstev, namenjenih teritorialnemu sodelovanju, ni odvisno samo od Republike Slovenije, saj poteka na podlagi skupnih operativnih programov, ki jih partnersko izvaja več držav. Prihodki državnega proračuna iz naslova teritorialnega sodelovanja v programskem obdobju 2014–2020 so do 31. 12. 2017 znašali 1 odstotek od 62.887.047 evrov odobrenih pravic porabe za teritorialno sodelovanje.

Od sredstev Instrumenta za povezovanje Evrope je del sredstev predviden za porabo samo v državah članicah, ki so upravičene do financiranja iz Kohezijskega sklada. Do 31. 12. 2016 se pri izbiri projektov upoštevajo nacionalne dodelitve iz Kohezijskega sklada, nato pa se sredstva, za katera niso bile prevzete obveznosti za noben projekt prometne infrastrukture, dajo na voljo vsem državam članicam, upravičenim do sredstev iz Kohezijskega sklada. Za Republiko Slovenijo je v okviru nacionalne dodelitve namenjenih 159.787.792 evrov. V obdobju od leta 2014 do leta 2016 je izvajalska agencija Evropske komisije objavila tri javne razpise za porabo sredstev iz nacionalnih dodelitev. Na podlagi teh javnih razpisov je bilo Republik Sloveniji odobreno 174.533.419 evrov evropskih sredstev za izvedbo devetih projektov. Republika Slovenija je tako uspela zagotoviti dovolj projektov, da je pridobila vsa sredstva nacionalne dodelitve, projekti pa so pridobili tudi sredstva, ki jih v okviru lastnih nacionalnih dodelitev niso uspele pridobiti druge države. V primeru zamud pri izvajanju projektov se znesek dodeljenih sredstev projektom lahko zmanjša.

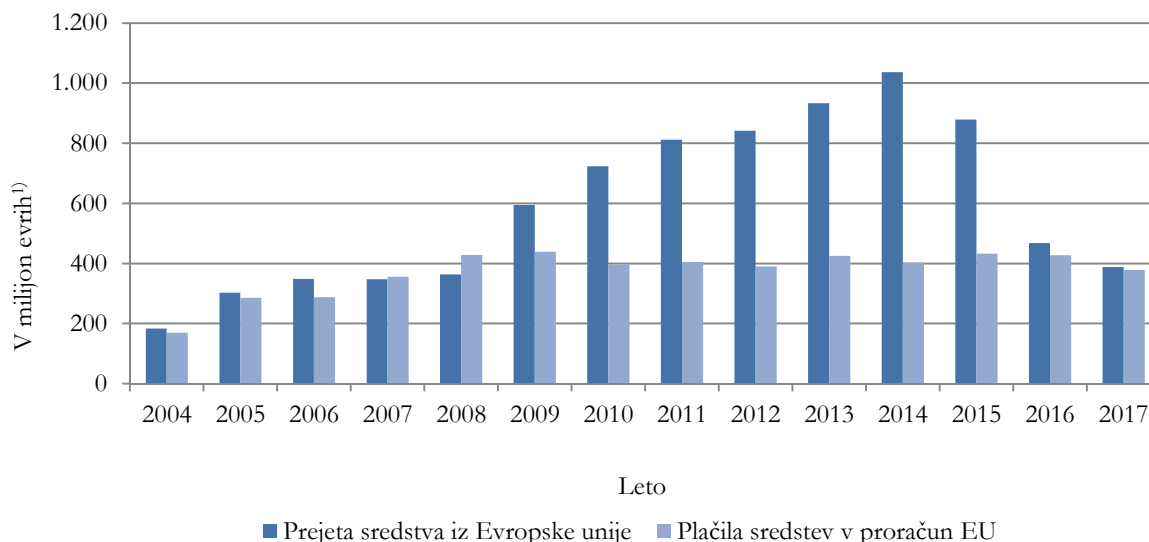
2.2.1.3.4 Neto položaj proračuna Republike Slovenije do proračuna EU

Državni proračun je do proračuna EU v letu 2017 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 8.842.427 evrov. V sprejetem proračunu za leto 2017 je bilo načrtovano, da bo državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 505.987.907 evrov, tako da je bil realizirani neto proračunski presežek za 497.145.480 evrov nižji od načrtovanega. V letu 2016 je državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 40.311.772 evrov, kar pomeni, da je bil v letu 2017 izkazani neto presežek za 31.469.345 evrov nižji kot v letu poprej⁶⁵.

⁶⁵ Na zmanjšanje neto položaja vpliva tudi drugačno izkazovanje sredstev finančnih instrumentov, ki v letu 2017 za razliko od preteklih let niso izkazani med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav in tako niso upoštevani pri izračunu neto položaja državnega proračuna do proračuna EU.

Preverili smo, koliko je od priključitve Republike Slovenije k Evropski uniji leta 2004 državni proračun prispeval v proračun EU in koliko iz njega prejel, kar je prikazano na sliki 8.

Slika 8: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU za obdobje od leta 2004 do leta 2017 po letih



Opomba: ¹) Podatki za obdobje od leta 2004 do leta 2006 so bili izvorno izkazani v tisoč tolarjih.

Viri: zaključni računi proračunov Republike Slovenije za leta od 2004 do leta 2016, podatki Ministrstva za finance o neto položaju državnega proračuna do proračuna EU, zaključni račun.

Plačila v proračun EU v obdobju od leta 2007 do leta 2017 so na letni ravni približno enaka, gibala so se v razponu od 355.904.036 evrov do 439.301.120 evrov. Prejeta sredstva iz Evropske unije pa so se od leta 2004 do leta 2014 povečevala, in sicer s 182.926.999 evrov na 1.036.239.700 evrov⁶⁶. V letih 2016 in 2017 so prejeta sredstva iz Evropske unije znatno upadla, in sicer skoraj na raven plačil v proračun EU. V realiziranem proračunu je bil do proračuna EU v vseh letih, razen v letih 2007 in 2008, izkazan neto proračunski presežek. Zmanjšanje prejetih sredstev iz Evropske unije se je odrazilo tudi v zmanjšanju neto proračunskega presežka. Opozarjamo, da se bo neto proračunski presežek zmanjševal tudi v prihodnje, če prejeta sredstva iz proračuna EU iz programskega obdobja 2014–2020 še ne bodo realizirana ali pa ne bodo realizirana v zadostnem obsegu.

2.2.1.4 Evidentiranje davkov pri Finančni upravi

2.2.1.4.a Finančna uprava ima pri UJP odprte prehodne podračune 846, ki so namenjeni plačevanju dajatev na podlagi izvršbe, odločbe ali sklepa. V skladu z osmim odstavkom 6. člena Pravilnika o načinu

⁶⁶ Podatki o prejetih sredstvih iz Evropske unije za leta od 2004 do leta 2015 vključujejo tudi prejeta sredstva, ki ne izvirajo iz proračuna EU, ampak iz drugih držav, kot na primer sredstva Norveškega finančnega mehanizma, Švicarskega prispevka in Finančnega mehanizma EGP. Ti prihodki niso bili evidentirani ločeno, da bi jih bilo mogoče izločiti iz izračuna neto položaja proračuna. V posameznem letu ti prihodki niso presegli 9.000.000 evrov.

plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov⁶⁷ bi morala Finančna uprava razporediti dajatve, plačane na te podračune, tako da bi najkasneje naslednji delovni dan pripravila plačilna navodila v breme prehodnih podračunov in v dobro ustreznih vplačilnih ali zbirnih prehodnih podračunov in jih predložila UJP v izvršitev. Pri preveritvi praznjenja prehodnih podračunov 846 smo ugotovili, da jih Finančna uprava ne prazni v celotnem obsegu. Finančna uprava 10. 1., 11. 4., 23. 6. in 21. 12. 2017 prilivov ni razporedila, ostale dni pa na račune ni bilo razvrščeno povprečno za 3 odstotke prilivov. Navedeno ni v skladu z osmim odstavkom 6. člena Pravilnika o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov. Zato je državni proračun prejemal prilive na svoje podračune s prehodnih podračunov 846 z zamudo. Preostala sredstva v znesku 631.247 evrov, ki so na dan 31. 12. 2016 ostala na prehodnih podračunih 846, so bila v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZIPRS1718 po posameznih blagajnah razdeljena v prvih dveh delovnih dneh leta 2018.

2.2.1.4.b Finančna uprava vodi davčni register. V skladu z 49. členom Zakona o finančni upravi⁶⁸ bi moral davčni register vsebovati tudi podatek o zavezanosti davčnega zavezanca za posamezno vrsto davka. Finančna uprava vodi v registru le podatek o zavezanosti za DDV, za ostale davke pa ne. Iz podatkov iz ostalih evidenc Finančne uprave je mogoče pridobiti podatke o zavezancih, ki so oddali davčne napovedi in obračune, ne pa podatkov o vseh zavezancih za posamezni davek.

Pojasnilo Finančne uprave

Finančna uprava je predlagala to določbo Zakona o finančni upravi, da si zagotovi normativni okvir, ki ji omogoča zbirati informacije za pravne in fizične osebe o vrstah davčnih obveznosti. Finančna uprava bo namreč v prihodnjih letih glede na razpoložljivost podatkov dopolnjevala davčni register, zato je člen zapisan na način, da ga ne bo treba spreminjati ob vsaki spremembi podatkov v davčnem registru. Tega člena ni mogoče izvajati tako, da bi bili v davčnem registru navedeni zavezanci za vse vrste davkov, ker zavezanci za vse vrste davkov v danem trenutku niti niso znani (na primer fizična oseba postane zavezanec za plačilo davka na promet nepremičnin, ko proda nepremičnino in tega ni mogoče v registru vnaprej predvideti oziroma določiti, enako velja tudi za davek na motorna vozila).

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V skladu z določbo tretjega odstavka 11. člena ZJF se v računu finančnih terjatev in naložb izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb. V skladu z enotnim kontnim načrtom, kot je določen v Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁶⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o EKN), so med prejemki računa finančnih terjatev in naložb izkazana vračila danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih vlog in kupnine iz naslova privatizacije, med izdatki pa dana posojila, povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, poraba sredstev kupnin, pridobljenih iz naslova privatizacije podjetij na podlagi posebnega zakona, ter plačila namenskih sredstev javnim skladom in drugim pravnim osebam javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti. V okviru izdatkov in prejemkov tega računa se

⁶⁷ Uradni list RS, št. 109/10, 48/11, 107/11, 52/12, 85/12, 102/12, 10/13, 106/13, 94/14. Pravilnik je nehal veljati 14. 4. 2018 z uveljavitvijo Pravilnika o plačevanju in razporejanju obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 21/18).

⁶⁸ Uradni list RS, št. 25/14.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 54/16, 75/17.

izkazujejo tudi unovčena poročstva in vračila unovčenih poroštev, ki so posebej predstavljena v točki 2.2.2.2 tega poročila.

V tabeli 11 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2016 in 2017. Realizirani prejemki v letu 2017 so bili v primerjavi z letom 2016 bistveno manjši, njihov obseg je predstavljal manj kot 1 odstotek realiziranih prejemkov v letu 2016. Tudi realizirani izdatki so bili v primerjavi z letom 2016 manjši, in sicer za 61 odstotkov. Ker so izdatki večji od prejemkov, je izkazan negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 189.515.607 evrov.

Tabela 11: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2016 in 2017

(Pod)skupina kontov		Zaključni račun 2016		Zaključni račun 2017		Indeks
		v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)*100
750	Prejeta vračila danih posojil	373.299.957	59,3	3.533.327	59,0	1
751	Prodaja kapitalskih deležev	253.486.711	40,2	294.373	4,9	-
752	Kupnine iz naslova privatizacije	2.930.881	0,5	2.164.724	36,1	74
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	629.717.548	100,0	5.992.424	100,0	1
440	Dana posojila	200.606.817	40,3	167.518.657	85,7	84
441	Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	284.520.267	57,1	20.092.194	10,3	7
442	Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	1.651.142	0,3	1.030.827	0,5	62
443	Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	11.605.820	2,3	6.866.353	3,5	59
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	498.384.046	100,0	195.508.031	100,0	39
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75–44)		131.333.502	-	(189.515.607)	-	-

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 evro.

Vira: zaključni račun 2016 in zaključni račun.

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2017 je drugačna kot njihova struktura za leto 2016. Medtem ko je v letu 2017 delež prejetih vračil danih posojil približno enak kot v letu 2016, se je struktura prejemkov, ki se nanaša na

prodajo kapitalskih deležev ter na kupnine iz naslova privatizacije bistveno spremenila. V letu 2016 je prodaja kapitalskih deležev predstavljala 40,2 odstotka izkazanih prejemkov, v letu 2017 pa samo 4,9 odstotka izkazanih prejemkov. V letu 2017 je delež kupnin iz naslova privatizacij predstavljal 36,1 odstotka izkazanih prejemkov, v letu 2016 pa je ta delež znašal 0,5 odstotka. Prejeta vračila danih posojil so v letu 2017 predstavljala 59 odstotkov izkazanih prejemkov, v letu 2016 pa 59,3 odstotka izkazanih prejemkov. Največji delež sredstev, izkazanih med prejetimi vračili danih posojil, in sicer 88,4 odstotka, se nanaša na sredstva, izkazana kot prejeta vračila plačanih poroštev.

Struktura izdatkov za leto 2017 je v delu, ki se nanaša na dana posojila ter na povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, drugačna kot struktura za leto 2016, medtem ko je v delu, ki se nanaša na porabo sredstev kupnin iz privatizacije ter na povečanje namenskega premoženja v javnih skladih, podobna strukturi za leto 2016. Največji delež izkazanih izdatkov v letu 2017 predstavljajo dana posojila, in sicer 85,7 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2016 predstavljali 40,3 odstotka vseh izdatkov. Največji delež sredstev, izkazanih med danimi posojili, in sicer 73,8 odstotka oziroma 123.658.897 evrov, se nanaša na plačila starih deviznih vlog, izplačanih na podlagi Zakona o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08⁷⁰, ki v tretjem odstavku 5. člena določa, da se obveznosti po tem zakonu evidentirajo v proračunu Republike Slovenije v izkazu računa finančnih terjatev in naložb na kontu 4409. V letu 2017 je Republika Slovenija dala dolgoročna posojila občinam v znesku 20.669.246 evrov, družbi Robotika Kogler – pakirno paletirni sistemi, d. o. o., Radenci (v nadaljevanju: družba Robotika Kogler) pa posojilo v znesku 650.000 evrov. Kot dana posojila so bila evidentirana tudi sredstva, nakazana Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo (v nadaljevanju: podjetniški sklad) in Javnemu skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja (v nadaljevanju: regionalno-razvojni sklad) v skupnem znesku 22.000.000 evrov. Medtem ko je v letu 2016 postavka povečanja kapitalskih deležev in finančnih naložb predstavljala 57,1 odstotka izkazanih izdatkov, je v letu 2017 ta postavka predstavljala le 10,3 odstotka izkazanih izdatkov. Povečanje kapitalskih deležev v letu 2017 se nanaša na nakup delnic družbe Petrol, d. d., Ljubljana, povečanje namenskega premoženja v javnih skladih pa na povečanje namenskega premoženja v Skladu Republike Slovenije za nasledstvo, javnemu skladu.

2.2.2.1.a Prenos in poraba sredstev za izvajanje začasnega ukrepa razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi 25. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁷¹ v letu 2016 s podjetniškim skladom sklenilo pogodbo za instrument mikrokreditiranja, s katero se je zavezalo, da bo v letih 2016 in 2017 podjetniškemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 24.000.000 evrov, z regionalno-razvojnimi skladom pa pogodbo za instrument ugodni krediti, s katero se je zavezalo, da bo v letih 2016 in 2017 regionalno-razvojnemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 20.000.000 evrov.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je polovico sredstev po pogodbi za instrument mikrokreditiranja in po pogodbi za instrument ugodni krediti preneslo podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu v letu 2016, polovico pa v letu 2017. Prenosi sredstev skladoma so bili v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo evidentirani kot izdatki v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom. Ministrstvo za gospodarski razvoj

⁷⁰ Uradni list RS, št. 48/15.

⁷¹ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16.

in tehnologijo je prenesena sredstva evidentiralo tudi v bilanci stanja kot dano posojilo na kontu 0701 – Dolgoročno dana posojila javnim skladom ob hkratnem povečanju splošnega sklada za finančne naložbe.

V pogodbah je določeno, da bosta podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad za Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo izvedla instrument mikrokreditiranja in instrument ugodni krediti. Sklada bosta izvedla razpise za podjetja in sklenila kreditne pogodbe ter spremljala njihovo izvajanje, sredstva pa bosta od ministrstva prejela v upravljanje, za kar bosta upravičena do upravljske provizije⁷². V obeh pogodbah je določeno, da se sredstva v upravljanju štejejo kot namenska sredstva, ki jih podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad lahko uporabita izključno za realizacijo navedenih instrumentov. Kot je določeno v pogodbi, morata podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad po izteku izvajanja instrumentov mikrokreditiranja in ugodnih kreditov sredstva vrniti v proračun, razen če se Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo odloči, da se sredstva ponovno uporabijo za ukrepe podpore podjetjem na problemskih področjih. Za prenesena sredstva po navedenih pogodbah morata oba sklada voditi ločeno knjigovodsko evidenco.

Iz 3. člena pogodb in pojasnila Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo izhaja, da sredstva ob prenosu na podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad ostajajo v lasti Republike Slovenije, podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad pa z njimi izvedeta instrumente mikrokreditiranja in ugodnih kreditov končnim prejemnikom. Podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad torej izvajata v pogodbah določene naloge v imenu in za račun Republike Slovenije. Pogodbi tudi ne vsebujeta določil posojilne pogodbe (obdobje trajanja posojilne pogodbe, obrestna mera, zavarovanja, če obstajajo, zneski in število obrokov vračil in podobno). Zaradi ohranitve lastništva Republike Slovenije nad prenesenimi sredstvi ni podlage, da bi se ta sredstva obravnavala kot dano posojilo Republike Slovenije podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu, ki s temi sredstvi samo upravljata. Zato prenosi sredstev s podračuna proračuna na računa obeh skladov niso posojila Republike Slovenije podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu, ampak gre po vsebini za prenos sredstev Republike Slovenije med računi. Podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad prejetih sredstev ne evidentirata kot prejeta posojila. S prejetimi sredstvi izvajata instrumente v imenu in za račun Republike Slovenije⁷³.

Ker prenesena sredstva na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada ne predstavljajo posojil, je evidentiranje prenosa sredstev v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2017 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v skupnem znesku 22.000.000 evrov v nasprotju s tretjim odstavkom 11. člena ZJF in 45. členom pravilnika o EKN, evidentiranje prenosa sredstev kot dano posojilo podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu v skupnem znesku 22.000.000 evrov na kontu 0701 v bilanci stanja pa v nasprotju z 10. členom pravilnika o EKN. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bi moralo prenos sredstev na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada v letu 2017 v skladu s 14. členom pravilnika o EKN⁷⁴ evidentirati

⁷² 1 odstotek letno od višine vplačanih sredstev v upravljanju za celotno obdobje trajanja instrumenta.

⁷³ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je pojasnilo, da podjetniški sklad prejeta sredstva obravnava kot sredstva, prejeta v upravljanje (sredstva niso v njegovi lasti), regionalno-razvojni sklad pa sredstva izkazuje kot dolgoročne obveznosti iz poslovanja.

⁷⁴ Ob upoštevanju Navodila računovodske obravnave poslov za tuj račun, ki ga je izdalo Ministrstvo za finance in je objavljeno na njegovih spletnih straneh, [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Javno_ra%C4%8Dunovodstvo/Gradiva/Gradi%20va_10_1_2012/Navodilo_racunovodske_obravnav_poslov_z_tuj_racun.pdf], marec 2017.

kot povečanje sredstev na analitičnih kontih podskupine kontov 11 – Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah. Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2017 so v računu finančnih terjatev in naložb previsoko izkazani izdatki za posojila v znesku 22.000.000 evrov.

Pogoji za izkazovanje izdatkov za dana posojila v računu finančnih terjatev in naložb so izpolnjeni, ko so sredstva za izvedbo instrumentov izplačana končnim prejemnikom kot krediti. V letu 2016 podjetniški in regionalno-razvojni sklad nista izvedla izplačil kreditov končnim prejemnikom. Po pojasnilu Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je podjetniški sklad v letu 2017 končnim upravičencem izplačal mikrokredite⁷⁵ v skupni višini 5.749.921 evrov. Regionalno-razvojni sklad je končnim upravičencem v letu 2017 izplačal ugodne kredite⁷⁶ v skupnem znesku 4.149.899 evrov.

Na podlagi podatkov o plačilu sredstev končnim prejemnikom bi moralo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v poslovnih knjigah evidentirati izdatke za dana posojila v znesku 9.899.820 evrov.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v predlogu zaključnega računa so glede na nerevidirane podatke podjetniškega sklada in regionalno-razvojnega sklada v računu finančnih terjatev in naložb previsoko izkazani izdatki za dana posojila v skupnem znesku 12.100.180 evrov.

Napačno evidentiranje poslovnih dogodkov v povezavi s prenosom sredstev na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada smo razkrili v revizijskem poročilu Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016⁷⁷.

2.2.2.1.b Povečanje namenskega premoženja in kapitala stanovanjskega sklada s stvarnim vložkom

V letu 2017 sta Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad (v nadaljevanju: stanovanjski sklad) ter ministrica za izobraževanje, znanost in šport po pooblastilu vlade sklenila Pogodbo o brezplačnem prenosu nepremičnine v last stanovanjskemu skladu (v nadaljevanju: pogodba o brezplačnem prenosu nepremičnine).

Pogodba o brezplačnem prenosu nepremičnine je bila sklenjena z namenom, da se lastninska pravica na štirih nepremičninah⁷⁸, ki so last Republike Slovenije, brezplačno prenese na stanovanjski sklad, in sicer za namen izgradnje stanovanjske skupnosti za mlade. V pogodbi je navedeno, da se vrednost namenskega premoženja Republike Slovenije zmanjša za vrednost prenesenih nepremičnin, ki na podlagi cenitve nepremičnin znaša 509.760 evrov. Za enako vrednost se poveča vrednost namenskega premoženja stanovanjskega sklada.

⁷⁵ Javni razpis Mikrokrediti na problemskih območjih v Republiki Sloveniji – P7R 2016, Uradni list RS, št. 84/16. Odprt od 23. 12. 2016 do 1. 10. 2017.

⁷⁶ Javni razpis za ugodna razvojna posojila začetnim podjetniškim projektom na problemskih območjih v Republiki Sloveniji – BP, [URL: http://www.regionalnisklad.si/uploads/datoteke/1__jr_zpb_20170203.pdf].

⁷⁷ [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9D4701A910812202C125816E003FB3C6/\\$file/Ipro16_web.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9D4701A910812202C125816E003FB3C6/$file/Ipro16_web.pdf)], marec 2017.

⁷⁸ Parcelna št. 376/27, št. 376/28 (na njej stoji stavba št. 658), št. 376/30 (na njej stoji stavba št. 655) in št. 376/31, vse k. o. 1722 Trnovsko predmestje.

Pogodba o brezplačnem prenosu nepremičnine je bila sklenjena na podlagi sklepa vlade, iz katerega je razvidno, da bo Republika Slovenija brezplačno prenesla lastninsko pravico na nepremičninah na stanovanjski sklad in da bosta Republika Slovenija in stanovanjski sklad sklenila pogodbo o brezplačnem prenosu nepremičnin na stanovanjski sklad. Navedeni sklep v 3. točki določa, da se vrednost namenskega premoženja Republike Slovenije zmanjša za vrednost prenesenih nepremičnin, ki na podlagi cenitve nepremičnin znaša 509.760 evrov.

Tako pogodba kot tudi sklep vlade sta v delu, ki se nanaša na zmanjšanje namenskega premoženja države, neustrezna, saj država namenskega premoženja, ki je za javne sklade predpisano z Zakonom o javnih skladih⁷⁹ (v nadaljevanju: ZJS-1), nima. Tako ZJS-1 v 7. členu določa, da je namensko premoženje tisto premoženje, ki ga je ustanovitelj namenil za doseganje namena javnega sklada. Premoženje države postane namensko premoženje oziroma kapital javnega sklada šele s sprejemom ustreznega sklepa vlade, s katerim se v sklepu vlade določeno premoženje države prenese na sklad. ZJS-1 namreč v drugem odstavku 10. člena določa, da ustanovitelj zagotovi dodatno namensko premoženje s sklepom, iz katerega sta razvidni vrsta in vrednost dodatnega namenskega premoženja, ki ga kot kapital vplačuje v javni sklad.

Vlada je pred sklenitvijo pogodbe o brezplačnem prenosu nepremičnine sprejela sklep, iz katerega ni razvidno, da se premoženje, ki ga bo prenesla na stanovanjski sklad, vplačuje kot namensko premoženje v kapital javnega sklada, kar ni v skladu z drugim odstavkom 10. člena ZJS-1⁸⁰.

Povečanje namenskega premoženja stanovanjskega sklada z nepremičninami oziroma s stvarnim vložkom skladno s 4. točko 3. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁸¹ predstavlja razpolaganje s stvarnim premoženjem države. Nepremičnine, ki so bile kot stvarni vložek prenesene na stanovanjski sklad, niso bile vključene v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem⁸², zato ni bil izpolnjen pogoj za povečanje namenskega premoženja s stvarnim vložkom, kot to določa 6. člen Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁸³. Istovrstno nepravilnost smo razkrili v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016⁸⁴.

2.2.2.1.c Povečanje osnovnega kapitala družbe DARS s stvarnim vložkom

Vlada je v letu 2017 kot skupščina Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji d. d. (v nadaljevanju: družba DARS.) sprejela sklep⁸⁵, s katerim Republika Slovenija kot edina delničarka vложи v družbo DARS stvarni

⁷⁹ Uradni list RS, št. 77/08.

⁸⁰ 9. člena ZJS-1 določa, da javni sklad lahko od ustanovitelja ali drugih oseb sprejme v upravljanje ali v last za izvajanje skupnih projektov tudi drugo premoženje. Premoženje, ki ga javni sklad sprejme na podlagi tega člena, se ne šteje za kapital javnega sklada in se ne vpiše v sodni register.

⁸¹ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15. ZSPDSLS je nehal veljati 10. 3. 2018 z uveljavitvijo novega istoimenskega zakona (ZSPDSLS-1; Uradni list RS, št. 11/18).

⁸² Odlok o načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem države za organe državne uprave, pravosodne organe, javne zavode, javne gospodarske zavode, javne agencije in javne sklade za leto 2017, Uradni list RS, št. 96/15, 80/16.

⁸³ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16. Uredba je nehala veljati 3. 6. 2018 z uveljavitvijo nove istoimenske uredbe (Uradni list RS, št. 31/18).

⁸⁴ Tako kot opomba 77.

⁸⁵ Št. 47604-2/2017/5 z dne 27. 7. 2017.

vložek v višini 2.417.829 evrov zaradi povečanja osnovnega kapitala te družbe. Stvarni vložek predstavljajo tri nepremičnine v lasti Republike Slovenije⁸⁶.

Ena od nepremičnin predstavlja asfaltirano cesto, ki glede na podatke Urbinfo⁸⁷ delno predstavlja lokalno zbirno cesto Pod Kamno Gorico–Grič–AC priključek Brdo ter delno zatravljene površine ob cesti. Skladno z Odlokom o kategorizaciji javnih cest⁸⁸ je navedena cesta kategorizirana kot mestna oziroma krajevna cesta.

24. točka 2. člena Zakona o cestah⁸⁹ (v nadaljevanju: ZCest-1) določa, da je javna cesta vsaka cesta, ki jo država ali občina v skladu z merili za kategorizacijo javnih cest razglasi za javno cesto določene kategorije in jo lahko vsak prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in drugimi predpisi. S tem ko je Mestna občina Ljubljana v letu 2005 lokalno zbirno cesto Pod Kamno Gorico–Grič–AC priključek Brdo kategorizirala kot mestno oziroma krajevno cesto, je ta postala javna cesta. Drugi odstavek 3. člena ZCest-1 določa, da so javne ceste javno dobro in so izven pravnega prometa. Na njih ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestvovanjem ali drugih stvarnih pravic. Navedeno pomeni, da država ne bi smela prenesti nepremičnine s parcelno št. 875/8 k. o. 2683 Grič kot stvarni vložek v osnovni kapital družbe DARS. Prenos navedene nepremičnine v last družbe DARS predstavlja pravni promet z javno cesto, kar ni v skladu z drugim odstavkom 3. člena ZCest-1.

Povečanje osnovnega kapitala družbe DARS z nepremičninami oziroma s stvarnim vložkom skladno s 4. točko 3. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti predstavlja razpolaganje s stvarnim premoženjem države. Nepremičnine, ki so bile kot stvarni vložek prenesene na družbo DARS, niso bile vključene v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem, zato ni bil izpolnjen pogoj za povečanje osnovnega kapitala s stvarnim vložkom, kot to določa 6. člen Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

2.2.2.1.d Sredstva, pridobljena na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij

V skladu z drugim odstavkom 7. člena Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij⁹⁰ (v nadaljevanju: ZUKLPP), se na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, ločeno od ostalih sredstev zbirajo sredstva iz kupnin, namenjenih za sanacijo gospodarstva, spodbujanje in kreditiranje izvoza in investicije v javni sektor gospodarstva (v nadaljevanju: podračun kupnin). Kot je razvidno iz drugega odstavka 24. člena Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah⁹¹, ki je določal, da se za namene tega zakona v celoti uporabijo sredstva, ki se pridobijo na podlagi ZUKLPP in so v skladu s šesto alinejo

⁸⁶ Parcelna št. 875/8 k. o. 2683 Grič, št. 43/2 k. o. 2316 Vrtojba, št. 10/1 k. o. 2316 Vrtojba.

⁸⁷ Informacijski sistem prostorskih podatkov Mestne občine Ljubljana,
[URL: <https://urbinfo.ljubljana.si/web/profile.aspx?id=Urbinfo@Ljubljana>], april 2018.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 70/05.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02.

⁹¹ Uradni list RS, št. 44/07-UPB2, 51/11, 39/13, 56/13. Zakon je neha veljal 18. 2. 2017, ko je stopil v veljavo Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah (v nadaljevanju: ZDPRPGDZT; Uradni list RS, št. 5/17).

prvega odstavka 7. člena navedenega zakona namenjena sanaciji podjetij, se sredstva na podračunu kupnin lahko porabljajo tudi za posojila.

Iz prometa podračuna kupnin za leto 2017 izhaja, da so znašale v letu 2017 glavnice in obresti vrnjenih posojil, danih za sanacijo podjetij in gospodarstva, skupaj 559.790 evrov, pri čemer so znašale glavnice vrnjenih posojil 411.060 evrov, 148.730 evrov pa so znašale obresti. Prejete obresti v letu 2017 se v celoti nanašajo na kredite, ki so bili na podlagi drugega odstavka 24. člena Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah financirani s sredstvi, pridobljenimi na podlagi ZUKLPP. Prejemki v računu finančnih terjatev in naložb so bili izkazani v znesku glavnice vrnjenih posojil v višini 411.060 evrov, obresti v znesku 148.730 evrov pa so bile evidentirane med prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov. Ker prejete obresti od navedenih kreditov predstavljajo obresti od upravljanja s sredstvi, je bilo izkazovanje obresti od danih posojil na podlagi ZUKLPP med prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov v nasprotju z drugim odstavkom 58. člena pravilnika o EKN, v skladu s katerim se na kontih skupine 75 – Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev izkazujejo tudi sredstva, pridobljena na podlagi posebnega Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij, in obresti od upravljanja s temi sredstvi. Zaradi napačnega izkazovanja in nepravilnega razvrščanja prejemkov so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani prihodki v znesku 148.730 evrov, v računu finančnih terjatev in naložb pa so za enak znesek prenizko izkazani prejemki.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V letu 2018 je Ministrstvo za finance, Direktorat za javno računovodstvo v okviru kontov skupine 75 – Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev odprlo nov podkonto za evidentiranje navedenih obresti, in sicer konto 750402 – Prejete obresti od danih posojil privatnim podjetjem iz naslova kupnin, in izvedlo ustrezne preknjižbe obresti, prejetih v letu 2018.

Ob upoštevanju pravnega nasledstva⁹² in v skladu s prvim odstavkom 6. člena ZUKLPP mora D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana nakazati kupnino v proračun Republike Slovenije najkasneje v roku 5 dni po preteku vsakega četrtletja. V drugem odstavku 6. člena ZUKLPP pa je določeno, da se opravi razporeditev sredstev iz prvega odstavka 6. člena v skladu z določbo 7. člena ZUKLPP v roku 10 dni po vplačilu sredstev v državni proračun. V skladu z drugim odstavkom 7. člena ZUKLPP bi se morala sredstva iz kupnin, namenjenih za sanacijo gospodarstva, spodbujanje in kreditiranje izvoza in investicije v javni sektor gospodarstva, zbirati na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, ločeno od ostalih proračunskih sredstev. Ugotovili smo, da se kupnine ne zbirajo na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 7. člena ZUKLPP.

⁹² Z 32. členom Zakona o slovenski razvojni družbi in programu prestrukturiranja podjetij (Uradni list RS, št. 39/97, 68/97) je bilo določeno, da je Slovenska razvojna družba pravni naslednik Sklada Republike Slovenije za razvoj, d. d. in prevzame vse njegove pravice in obveznosti. D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana je na podlagi 2. člena Zakona o prenosu pooblastil, pravic in obveznosti Slovenske razvojne družbe in o prenehanju Agencije Republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo (Uradni list RS, št. 50/04), ki je začel veljati 7. 5. 2004, prevzela vsa pooblastila in pravice Slovenske razvojne družbe, d. d. – v likvidaciji s področja lastninskega preoblikovanja družbene lastnine, privatizacije in denacionalizacije, določene z zakoni in predpisi, izdanimi na njihovi podlagi, ter z njimi povezano premoženje.

2.2.2.1.e Pomoč za prestrukturiranje v obliki dolgoročnega kredita

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v letu 2017 sklenilo pogodbo o dolgoročnem kreditu o dodelitvi pomoči za prestrukturiranje z družbo Robotika Kogler v znesku 650.000 evrov. Pogodbeno določen rok vračila je bil 8 let od dneva izplačila sredstev z vključenim dveletnim moratorijem na plačilo glavnice. Pogodba je bila sklenjena na podlagi ZPRPGDZT in Uredbe o vsebini programa prestrukturiranja, zavarovanju, nadzoru in vodenju evidenc pri dodeljevanju pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah⁹³ (v nadaljevanju: uredba o pomoči). ZPRPGDZT je bil pri Evropski komisiji priglasi kot shema državnih pomoči, zato mora Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pri dodeljevanju tovrstne državne pomoči upoštevati tudi Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah (2014/C 249/01)⁹⁴ (v nadaljevanju: smernice o državni pomoči).

Družba Robotika Kogler na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni posredovala popolne vloge, saj v vlogi za dodelitev pomoči ni predložila dogovora z upniki, katerih skupni delež terjatev v finančnih obveznostih družbe je dosegal najmanj 50 odstotkov, o sodelovanju pri prestrukturiranju in mnenja koordinatorja o dolgoročni sposobnosti preživetja družbe, kar je v neskladju s tretjo alinejo prvega odstavka 27. člena ZPRPGDZT.

Družba Robotika Kogler je predložila vlogo za dodelitev državne pomoči s projekcijo poslovanja, ki ni izpolnjevala vseh zahtev iz prvega odstavka 10. člena uredbe o pomoči:

- projekcijo denarnih tokov je družba sicer predložila za petletno obdobje, vendar pa za prvi dve leti ni predložila projekcije denarnih tokov tudi po četrletjih;
- analize občutljivosti, v kateri bi bile opredeljene spremembe najpomembnejših parametrov uspešnosti poslovanja družbe glede na vhodne predpostavke in glavne dejavnike tveganja v prihodnosti, družba ni predložila.

Družba Robotika Kogler je predložila projekcijo ključnih ekonomskih kazalnikov za petletno obdobje samo po realistični različici, ne pa tudi po pesimistični različici, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 10. člena uredbe o pomoči.

V skladu s prvim odstavkom 15. člena ZPRPGDZT mora program prestrukturiranja med drugim vsebovati tudi načrt prestrukturiranja po poslovnih funkcijah (tržno, tehnološko, finančno, kadrovske, informacijsko, ekološko prestrukturiranje). Podrobneje je vsebina programa prestrukturiranja določena z uredbo o pomoči, iz katere prav tako izhaja, da je lahko ustrezen program prestrukturiranja le tisti program, ki vključuje prestrukturiranje po več poslovnih funkcijah, saj vzroki za poslovne in finančne težave družb, ki se soočajo z grožnjo insolventnosti, ne izhajajo le z enega področja, temveč so medsebojno odvisni in povezani. Program prestrukturiranja, ki ga je pripravila družba Robotika Kogler, je vseboval le finančno prestrukturiranje, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 15. člena ZPRPGDZT in 9. členom uredbe o pomoči.

Načrt prestrukturiranja družbe Robotika Kogler je izdelan v nasprotju s točko 48 Smernic o državni pomoči, ker v načrtu prestrukturiranja ni bilo opisano, kako bodo predlagani ukrepi prestrukturiranja odpravili osnovne težave upravičenca.

⁹³ Uradni list RS, št. 27/17.

⁹⁴ UL C, št. 249/1 z dne 31. 7. 2014.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je dodelilo državno pomoč za prestrukturiranje družbi Robotika Kogler, ki ni predložila popolne vloge za dodelitev pomoči. Družba Robotika Kogler namreč ni predložila vseh sestavnih delov vloge za dodelitev pomoči, ki so določeni v 15. in 27. členu ZPRPGDZT, ker:

- ni izdelala ustreznega in popolnega programa prestrukturiranja, ki bi zagotavljal dolgoročno sposobnost preživetja družbe in ustrezne projekcije poslovanja, kot je določeno z 10. členom uredbe o pomoči;
- ni predložila dogovora z upniki in mnenja koordinatorja o dolgoročni sposobnosti preživetja družbe.

Postopka dodelitve državne pomoči družbi Robotika Kogler Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni vodilo transparentno in v skladu z določbami 27. člena ZPRPGDZT. Družba Robotika Kogler je namreč predložila šest dopolnjenih vlog za dodelitev državne pomoči, pri čemer pa je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo dokumentiralo samo en poziv za dopolnitev vloge. Tudi v tem primeru roka za dopolnitev vloge ministrstvo ni določilo.

2.2.2.1.f Prodaja terjatev države do družbe Javor Pivka d. d. – v likvidaciji

V letu 2015 je bila s programom prodaje finančnega premoženja države za leti 2016 in 2017⁹⁵ določena prodaja terjatev Republike Slovenije do družbe Javor Pivka d. d. – v likvidaciji (v nadaljevanju: družba Javor), ki so na dan 31. 7. 2015 znašale 1.226.798 evrov. Terjatve države do družbe Javor (v nadaljevanju: terjatve države) so bile vzpostavljene na podlagi plačila poroštvene obveznosti države, nastale s sklenitvijo dveh pogodb o jamstvu med Abanko Vipka d. d. (v nadaljevanju: Abanka) in državo na podlagi Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije⁹⁶ (v nadaljevanju: ZJShemRS). Terjatve Abanke do družbe Javor, ki so bile zavarovane s poroštvom države v višini 29 in 34 odstotkov, so izhajale iz kreditnih pogodb.

ZJShemRS v 17. členu določa, da SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije vodi postopke izterjave unovčenih jamstev in pri tem sodeluje z ministrstvom, pristojnim za finance, in Državnim pravobranilstvom v skladu z zakonom, ki ureja državno pravobranilstvo. Skladno s 24. členom Uredbe o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije⁹⁷ je za izterjavo posameznih terjatev iz naslova unovčenih jamstev v imenu Republike Slovenije odgovorna SID banka, izterjava pa se izvaja prek banke, ki je prejela jamstvo za unovčeno terjatev. V tem primeru mora banka pri izterjavi terjatev iz naslova unovčenih jamstev ravnati kot dober strokovnjak, SID banka pa spremlja in nadzoruje postopke izterjave teh terjatev in z bankami v imenu in za račun Republike Slovenije sodeluje pri pomembnejših odločitvah v postopku izterjave. S pogodbama o jamstvu, sklenjenima med Abanko in državo, je bilo določeno, da sta država in banka enakopravni pri poplačilu iz naslova izterjave terjatev iz posamezne kreditne pogodbe, zavarovane z jamstvom države, in se iz vsakega priliva poplačata v sorazmerju s prevzetim tveganjem.

Terjatve po kreditnih pogodbah je od Abanke v delu, ki ni bil poplačan iz porošstva države, prevzela Družba za upravljanje terjatev bank, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba DUTB) na podlagi Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank. Družba DUTB je v marcu 2017 v svojem imenu in za svoj račun objavila javni razpis za zbiranje zavezujočih ponudb za odkup vseh svojih terjatev do

⁹⁵ Program je sestavni del Odloka o Programu prodaje državnega finančnega premoženja za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15).

⁹⁶ Uradni list RS, št. 33/09, 42/09.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 35/09, 43/09, 4/10, 42/10, 105/11.

družbe Javor⁹⁸ (v nadaljevanju: javni razpis družbe DUTB). **(PS)**⁹⁹

[REDACTED]

(PS)

Prodaja terjatev predstavlja razpolaganje s finančnim premoženjem države. ZJF v prvem odstavku 80.b člena določa, da finančnega premoženja države ni dovoljeno odtujiti neodplačno, odplačno pa samo pod pogoji in na način, določen v tem zakonu. Prvi odstavek 67.a člena ZJF določa, da s finančnim in stvarnim premoženjem države upravlja in razpolaga vlada v skladu s tem zakonom in če posebni zakon ne določa drugače. Drugi odstavek 80.c člena ZJF določa, da se postopek prodaje lahko izvede, če je:

- predmet prodaje vključen v sprejeti letni program prodaje finančnega in stvarnega premoženja, razen če predmeta prodaje v skladu s tem zakonom ni potrebno vključiti v ta program;
- imenovana komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja in
- sprejet posamezni program prodaje.

ZJF v prvem odstavku 80.f člena določa, da mora biti prodaja premoženja izvedena na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje ponudnikov in preglednost postopkov prodaje. Prvi odstavek 80.c člena ZJF določa, da je za izvedbo postopkov prodaje ter pripravljanih dejanj v zvezi s prodajo posameznega finančnega premoženja odgovoren neposredni oziroma posredni uporabnik proračuna, ki upravlja s premoženjem. V ta namen predstojnik pristojnega neposrednega oziroma posrednega uporabnika imenuje komisijo za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja. 6. člen Uredbe o prodaji in drugih oblikah razpolaganj s finančnim premoženjem države in občin¹⁰² (v nadaljevanju: uredba o prodaji finančnega premoženja) določa, da za izvedbo pripravljanih dejanj in vodenje postopkov prodaje predstojnik

⁹⁸ Višina terjatev DUTB do družbe Javor je skupaj s pripadki na dan 16. 3. 2017 znašala 8.703.977 evrov.

⁹⁹ **(PS)** – Poslovna skrivnost po Zakonu o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17.

¹⁰⁰ **(PS)** [REDACTED]

(PS)

¹⁰¹ **(PS)** [REDACTED]

(PS)

¹⁰² Uradni list RS, št. 123/03, 140/06, 95/07.

uporabnika imenuje komisijo za vodenje postopka prodaje. Komisija je imenovana za izvedbo in nadzor nad posameznim programom prodaje, ki lahko vsebuje enega ali več predmetov prodaje. 29., 30., 31. in 33. člen uredbe o prodaji finančnega premoženja določajo, da mora komisija poskrbeti za to, da se finančno premoženje, ki je predmet prodaje, oceni, da se cenitev vrednosti finančnega premoženja izvede po sprejemu posameznega programa prodaje, v katerem je taka cenitev predvidena, in preden se začne z izvedbo izbrane metode prodaje finančnega premoženja, da mora finančno premoženje oceniti pooblaščen cenilec vrednosti podjetij iz prvega odstavka 63. člena Zakon o revidiranju¹⁰³ oziroma mednarodno priznana finančnosvetovalna institucija ter da pooblaščen cenilec predloži cenitev komisiji. 7. člen uredbe o prodaji finančnega premoženja določa, da vse postopke v zvezi z izvedbo posamičnega programa prodaje vodi in koordinira komisija ter opredeljuje naloge in pristojnosti komisije, med drugim tudi, da po izvedbi postopka prodaje komisija poda poročilo o opravljenih dejanjih hkrati s predlogom za prodajo predstojniku uporabnika oziroma ministru za finance¹⁰⁴.

Ministrstvo za finance je kot sklep ministrice o imenovanju komisije za izvedbo in nadzor postopka prodaje terjatve do družbe Javor predložilo sklep z dne 23. 12. 2016¹⁰⁵, ni pa predložilo ocene vrednosti terjatev države in poročila komisije o opravljenih dejanjih ter predloga komisije za prodajo predstojniku uporabnika oziroma ministru za finance. Poziv za odkup terjatev države ali druga objava o nameravani prodaji terjatev države ni bil objavljen v Uradnem listu RS, kar je v nasprotju z določbami 36., 39. oziroma 46. člena uredbe o prodaji finančnega premoženja, ki za vsako od metod prodaje (javna ponudba po 36. členu, javna dražba po 39. členu ali javno zbiranje ponudb po 46. členu) zahtevajo objavo v uradnem listu.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Celotni postopek prodaje terjatev je vodila družba DUTB skupaj s SID banko. SID banka je zavzela stališče, da gre pri postopku prodaje terjatev za postopek izterjave, ki ga mora SID banka voditi tudi za državo, in da je bila DUTB zavezana voditi postopek izterjave ter vsa poplačila procentualno nakazati na račun proračuna države.

ZJF opredeljuje izterjavo regresnih zahtevkov iz naslova poroštev v poglavju 6.2., ki se nanaša na upravljanje s finančnim premoženjem. ZJF s pojmom izterjava regresnih zahtevkov iz naslova poroštev opredeljuje le postopke za poplačilo regresnega zahtevka, ne pa tudi prodaje terjatev. Če država terjatve proda, mora postopati v skladu s poglavjem 6.4. ZJF, ki se nanaša na prodajo državnega finančnega in stvarnega premoženja in ureja postopke prodaje terjatev države. Z ZJShemRS je SID banka pooblaščen

¹⁰³ Uradni list RS, št. 65/08.

¹⁰⁴ Ostale naloge komisije so na primer: vodi postopek in predlaga predstojniku uporabnika izbor ocenjevalca vrednosti premoženja, sodeluje pri pripravi posamičnega programa prodaje, vodi in nadzira pripravo cenitvenega poročila, odobri posamezna dejanja v okviru postopka prodaje, odobri ponudbeno dokumentacijo, pripravi javno objavo dražbe oziroma javni poziv za zbiranje ponudb oziroma javno ponudbo in obvešča potencialne kupce o poteku postopka prodaje, v primeru prodaje z javno dražbo vodi javno dražbo, v primeru prodaje z zbiranjem ponudb izvede izbor v predkvalifikaciji, izbor ožjega kroga ponudnikov, pogajanja z izbranimi ponudniki in izbor najugodnejšega ponudnika, sprejema druge odločitve v skladu s to uredbo.

¹⁰⁵ Sklep o imenovanju nadomestne članice v Komisijo za prodajo in drugo razpolaganje s finančnim premoženjem Republike Slovenije manjše vrednosti, ki je v pristojnosti Ministrstva za finance, in prodaji terjatev Republike Slovenije, št. 476-132/2012/268. V preambuli sklepa ni navedeno, da je bil izdan na podlagi 6. člena uredbe o prodaji finančnega premoženja, temveč na podlagi 10. člena Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za finance.

le za vodenje postopkov izterjave unovčenih jamstev, ne pa tudi za vodenje postopkov prodaje finančnega premoženja države oziroma za vodenje postopkov prodaje terjatev države. ZJShemRS tudi ne določa, da se prodaja terjatev države lahko izvaja prek banke. Ob upoštevanju pojasnila Ministrstva za finance, da je celotni postopek vodila družba DUTB skupaj s SID banko, in ne komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja, kot to določa prvi odstavek 80.c člena ZJF, ugotavljamo, da komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja ni izvajala nalog, določenih s 7. in 29. členom uredbe o prodaji finančnega premoženja, in da je bil postopek prodaje terjatve države do družbe Javor izveden v nasprotju z 80.b členom ZJF, ki določa, da je finančno premoženje države dovoljeno odplačno odtujiti samo pod pogoji in na način, določen v tem zakonu.

Kljub temu da je v skladu s prvim odstavkom 80.c člena ZJF za izvedbo postopkov prodaje v zvezi s prodajo posameznega finančnega premoženja odgovoren neposredni uporabnik proračuna, ki upravlja s premoženjem¹⁰⁶, je vlada dne 31. 8. 2017 sprejela program prodaje terjatve države do družbe Javor¹⁰⁷ (v nadaljevanju: program prodaje terjatve), v katerem je navedeno, da družba DUTB vodi tudi prodajo terjatev države. V programu prodaje terjatve ni navedeno, da je družba DUTB objavila razpis le za prodajo svojih terjatev, ne pa tudi terjatev države, zaradi česar so podatki v programu prodaje zavajajoči. V gradivu vlade za sprejem programa prodaje terjatve države je navedeno, da bo znesek kupnine znašal 348.464 evrov, kar pomeni, da je vlada program prodaje terjatve sprejela potem, ko je bilo že odločeno, koliko sredstev bo država prejela. Vlada je program prodaje terjatev sprejela le zaradi formalnih razlogov, ker je skladno z drugim odstavkom 80.c člena ZJF sprejem posameznega programa prodaje eden od pogojev za izvedbo prodaje. Vlada je s programom prodaje terjatve sprejela odločitev, da je cilj prodaje doseganje čim višje kupnine od prodaje terjatve¹⁰⁸, pri čemer je kot metoda prodaje navedena metoda javnega razpisa oziroma zbiranja zavezujočih ponudb. Drugi odstavek 80.f člena ZJF določa tri možnosti metod prodaje, kadar je edini cilj prodaje doseganje čim višje kupnine, in sicer: javna ponudba, javna dražba ali javno zbiranje ponudb, pri čemer je pojasnjen pomen vsake od metod. S programom prodaje terjatve sta bili kot metodi prodaje terjatev navedeni metodi, ki jih 80.f člena ZJF ne predvideva, kar pomeni, da je program prodaje terjatve v delu, ki se nanaša na opredelitev metod prodaje, v neskladju z drugim odstavkom 80.f člena ZJF.

Isti dan, kot je vlada sprejela program prodaje terjatve, je sprejela tudi sklep o sprejemu ponudbe družbe Galop, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Galop) za odkup terjatve države do družbe Javor v znesku 348.464 evrov in pooblastila ministrico za finance za podpis pogodbe o prodaji in odstopu terjatev. Vlada je sklep o sprejemu ponudbe družbe Galop za odkup terjatve države do družbe Javor sprejela, kljub temu da iz obrazložitve sklepa ni razvidno, da je družba Galop dala ponudbo za odkup terjatve države v znesku 348.464 evrov. **(PS)**

(PS) nismo mogli potrditi, da je družba Galop dala ponudbo za

¹⁰⁶ V obravnavanem primeru je to Ministrstvo za finance.

¹⁰⁷ V programu prodaje terjatev je navedeno, da terjatev, ki vključuje tudi zamudne obresti, na dan 1. 8. 2017 znaša 1.282.494 evrov. Iz računovodskih evidenc je razvidno, da je bila terjatev do družbe Javor na dan 1. 8. 2017 izkazana v znesku 1.144.225 evrov.

¹⁰⁸ Program prodaje terjatve Republike Slovenije do družbe Javor Pivka d. d. – v likvidaciji, 1. točka in 4. točka.

¹⁰⁹ Iz predloženega dokumenta ni razvidno, kdaj ga je družba DUTB prejela.

odkup terjatev države v znesku 348.464 evrov, kot je razvidno iz besedila sklepa vlade¹¹⁰. Prodaja terjatve države je bila opravljena s sklenitvijo neposredne pogodbe z družbo Galop, čeprav določba četrtega odstavka 80.f člena ZJF, s katero so določeni primeri prodaj finančnega premoženja države, ki se lahko opravijo s sklenitvijo neposredne pogodbe, teh pri prodaji terjatev ne dovoljuje. Vlada je o prodaji terjatev države ponudniku za nakup terjatev družbe DUTB odločila v neskladju s prvim odstavkom 80.f člena ZJF, ki določa, da mora biti prodaja izvedena na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje ponudnikov in preglednost postopkov prodaje.

Pri prodaji terjatev države do družbe Javor smo ugotovili več nepravilnosti. Postopka prodaje terjatev ni vodila komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja, kot to določa prvi odstavek 80.c člena ZJF. Komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja ni izvajala nalog, določenih s 7. členom uredbe o prodaji finančnega premoženja, in ni poskrbela, da bi se finančno premoženje, ki je bilo predmet prodaje, ocenilo, kot to določa 29. člen uredbe o prodaji finančnega premoženja. Program prodaje terjatve je v delu, ki se nanaša na opredelitev metod prodaje, v neskladju z drugim odstavkom 80.f člena ZJF, ker sta bili kot metodi prodaje terjatve navedeni metodi, ki v drugem odstavku 80.f člena nista navedeni in pojasnjeni. Postopek prodaje ni bil izveden na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje ponudnikov in preglednost postopkov prodaje, kot to določa prvi odstavek 80.f člena ZJF. Postopek prodaje terjatve države do družbe Javor je bil tako izveden v nasprotju z 80. členom ZJF, ki določa, da je finančno premoženje države dovoljeno odplačno odtujiti samo pod pogoji in na način, določen v tem zakonu.

2.2.2.1.g Prodaja terjatev države do družbe Valji d. o. o.

Terjatve države do družbe Valji d. o. o. (v nadaljevanju: družba Valji) so bile vzpostavljene na podlagi plačila poroštvene obveznosti države, nastale s sklenitvijo pogodbe o jamstvu med NLB d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: NLB) in državo na podlagi ZJShemRS, in so na dan 2. 10. 2017 znašale 1.570.678 evrov.

(PS) [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
(PS)

¹¹⁰ V obrazložitvi sklepa vlade o sprejemu ponudbe družbe Galop je navedeno, da je družba DUTB dne 16. 8. 2017 (to je pred sprejemom programa prodaje terjatve) na pristojnem odboru odločala o delitvi kupnine iz naslova prodaje terjatev do družbe Javor in sprejela sklep, da udeležba Republike Slovenije znaša 348.464 evrov, pri čemer je navedeno, da je odločitev sprejela na podlagi ocenjenih vrednosti premoženja, zastavljenega za posojila, njihovega prispevka k realizirani ponudbeni ceni ter upoštevajoč participacijo Republike Slovenije iz naslova unovčenih jamstev (posojila Abanke, participacija 29 odstotkov in 34 odstotkov). (PS) [REDACTED]

(PS)

Ob upoštevanju pojasnila Ministrstva za finance, da je celotni postopek prodaje terjatev vodila NLB skupaj s SID banko in ne komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja, kot to določa prvi odstavek 80.c člena ZJF, ugotavljamo, da komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja ni izvajala nalog, določenih s 7. in 29. členom uredbe o prodaji finančnega premoženja. Vlada je sprejela program prodaje terjatve države do družbe Valji¹¹¹, v katerem je navedeno, da je cilj prodaje doseganje čim višje kupnine od prodaje terjatve in da bo pri prodaji terjatve uporabila metodo javnega zbiranja ponudb¹¹². Kot objavo razpisa za javno zbiranje ponudb za prodajo terjatve države do družbe Valji je Ministrstvo za finance predložilo objavo javnega razpisa za zbiranje zavezujočih ponudb za odkup terjatev NLB¹¹³. Dokazila o javnem zbiranju ponudb za odkup terjatev države Ministrstvo za finance ni predložilo. Prodaja terjatev države ni bila opravljena na podlagi metode prodaje, določene v programu prodaje terjatve države do družbe Valji, in je bila opravljena v nasprotju z drugim odstavkom 80.f člena ZJF, ki določa, da mora biti prodaja finančnega premoženja, kadar je edini cilj prodaje doseganje čim višje kupnine, opravljena na podlagi javne ponudbe, javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb. Postopek prodaje terjatve države do družbe Valji je bil izveden v nasprotju z 80.b členom ZJF, ki določa, da je finančno premoženje države dovoljeno odplačno odtujiti samo pod pogoji in na način, določen v tem zakonu.

2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

V letu 2017 je bil obseg izdanih poroštev večji kot v predhodnih treh letih. V primerjavi z letom 2014 je bil obseg izdanih poroštev v letu 2017 večji za 45,2 odstotka, v primerjavi z letom 2015 za 174,5 odstotka ter v primerjavi z letom 2016 za 1,5 odstotka. V primerjavi z letom 2016 (v katerem so bila v zadnjih devetih letih unovčena poroštva v najmanjšem obsegu), je bil obseg unovčenih poroštev v letu 2017 večji za 385,3 odstotka. Znesek izkazanih izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev je v letu 2017 v primerjavi z letom 2016 bistveno nižji, in sicer predstavlja le 0,9 odstotka izkazanih izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi predhodnega leta.

¹¹¹ Sklep vlade št. 47700-1/2016/4 z dne 17. 2. 2016.

¹¹² Skladno z drugim odstavkom 80.f člena ZJF je javno zbiranje ponudb na nedoločen oziroma določljiv krog oseb naslovljeno vabilo, naj pošljejo ponudbo za nakup določenega premoženja pod objavljenimi pogoji.

¹¹³ Javna objava na spletni strani NLB z dne 13. 7. 2016.

Tabela 12: Izdana, unovčena in izterjana poroštva v zadnjih devetih letih

v evrih

Leto	Izdana poroštva	Unovčena poroštva	Izterjane terjatve iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi
2009	2.594.939.939	1.065.995	1.846.197
2010	800.596.625	8.321.603	938.278
2011	480.448.034	20.833.742	397.421
2012	1.551.991.800	23.540.214	286.162
2013	2.641.440.000	58.761.772	996.356
2014	557.700.000	432.180.682	31.467.831
2015	295.060.079	7.127.257	44.931.146
2016	797.782.861	111.375	375.529.675
2017	810.000.000	540.513	3.351.467
Skupaj	10.529.959.338	552.483.153	459.744.533

Viri: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa za leta 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 in 2016 ter dokumentacija Ministrstva za finance¹¹⁴.

2.2.2.2.a Izdana poroštva

Republika Slovenija je v letu 2017 izdala poroštva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 810.000.000 evrov¹¹⁵. Znesek izdanih poroštev predstavlja zneske glavnice, za vračilo katerih jamči Republika Slovenija na podlagi poroštenih pogodb, sklenjenih oziroma ratificiranih v letu 2017. Obseg poroštev, izdanih v letu 2017, je bil v primerjavi z letom 2016 večji za 1,5 odstotka¹¹⁶.

ZIPRS1718 v prvem odstavku 50. člena določa, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb, v letu 2017 ne sme preseči skupne višine glavnice 1.200.000.000 evrov. Na podlagi poroštenih pogodb, ki nam jih je predložilo Ministrstvo za finance, smo ugotovili, da Republika Slovenija v letu 2017 na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v obseg poroštev, določen v prvem odstavku 50. člena ZIPRS1718, ni izdala poroštev.

Na podlagi Zakona o poroštvi Republike Slovenije za obveznosti DARS d. d., iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za refinanciranje obstoječega dolga

¹¹⁴ Ministrstvo za finance je v analitičnih evidencah naknadno popravilo podatke za leti 2009 in 2010 zaradi sprememb okoliščin in popravkov podatkov, ki so nastali po letu, v katerem so bila izdana poroštva, in ne vplivajo na izkazane zneske poroštev v posameznem letu.

¹¹⁵ Poleg obsega obveznosti v tem znesku se je Republika Slovenija s sklenitvijo poroštenih pogodb zavezala tudi za plačilo obresti in drugih stroškov.

¹¹⁶ Pri izračunu je upoštevan le obseg poroštev v delu, ki se nanaša na glavnice obveznosti.

DARS, d. d.¹¹⁷ (v nadaljevanju: ZPKROD) je bilo izdano poroštvo za obveznosti družbe DARS v skupnem znesku 100.000.000 evrov. Navedeno poroštvo se v skladu s tretjim odstavkom 50. člena ZIPRS1718 in 4. členom ZPKROD ne vševa v obseg poroštev države, določen v ZIPRS1718. V letu 2017 so bila na podlagi Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank¹¹⁸ (v nadaljevanju: ZUKSB) izdana tudi tri poroštva za obveznosti DUTB v skupnem znesku 710.000.000 evrov. Navedena poroštva se v skladu s tretjim odstavkom 22. člena ZUKSB v zvezi s tretjim odstavkom 12. člena ZUKSB, ne štejejo v obseg poroštev države, določenem v ZIPRS1718. Z izdajo poroštev za obveznosti DUTB v znesku 710.000.000 evrov (glavnice posojil) ni bil presežen obseg poroštev, določen s petim odstavkom 22. člena ZUKSB (4 milijarde evrov)¹¹⁹.

Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2017 je v izvenbilančni evidenci proračuna izkazano v znesku 6.254.887.533 evrov in predstavlja 21,8 odstotka dolga državnega proračuna¹²⁰ oziroma 14,5 odstotka BDP¹²¹ leta 2017. V tem znesku so izkazane glavnice brez obresti, čeprav se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih pogodb zavezala tako k vračilu glavnice kreditov oziroma vrednostnih papirjev kot tudi k poravnavi obresti in drugih obveznosti.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 30/15.

¹¹⁸ Uradni list RS, št. 105/12, 104/15.

¹¹⁹ Omejitev 4 milijarde velja za vsa poroštva države, izdana za prevzete obveznosti DUTB in namenske družbe na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUKSB, ter za vsa poroštva države, izdana na podlagi prvega odstavka 12. člena ZUKSB, ne glede na leto izdaje poroštev. V letu 2013 je bilo za ta namen izdano za 1.117.249.103 evre tovrstnih poroštev, v letu 2014 za 576.903.775 evrov, v letu 2016 za 520.000.000 evrov in v letu 2017 za 710.000.000 evrov, skupaj torej za 2.924.152.878 evrov.

¹²⁰ Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2017 znašal 28.740 milijonov evrov.

¹²¹ Tako kot opomba 28.

Tabela 13: Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12.

v evrih

Dolžnik	31. 12. 2017	31. 12. 2016
Družba DARS	2.465.191.178	2.567.032.917
EFSF ¹²²	1.614.825.665	1.492.002.840
Družba DUTB	876.000.000	1.056.600.000
SID banka	669.458.790	746.458.790
TEŠ	419.534.884	440.000.000
Družba Slovenske železnice	101.595.283	104.069.839
Eko sklad, j. s.	53.000.000	59.000.000
SRRS	25.310.689	28.487.925
Univerza v Ljubljani	8.201.410	6.970.467
Ostali dolžniki	21.769.634	312.296.879
Skupaj	6.254.887.533	6.812.919.657

Opomba: TEŠ – Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., Družba Slovenske železnice – Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana, Eko sklad, j. s. – Eko sklad, j. s., Ljubljana, SRRS – Slovenski regionalno-razvojni sklad.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.3 Unovčena poročta in vračila unovčenih poroštev

Unovčena poročta

V letu 2017 je bilo unovčenih poroštev za 540.513 evrov. Podroben pregled unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 14.

Tabela 14: Unovčena poročta v letu 2017

v evrih

Dolžnik	Znesek
Polzela, d. o. o. – v stečaju	499.961
Ostali dolžniki (tri fizične osebe)	40.552
Skupaj	540.513

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

¹²² Družba *European Financial Stability Facility* je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti območja evra.

Vračila unovčenih poroštev

V letu 2017 so dolžniki vrnili 3.122.266 evrov unovčenih poroštev in 229.201 evro pripadajočih obresti. Podroben pregled vračil unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 15.

Tabela 15: Vrnjena poročstva v letu 2017

v evrih	
Dolžnik	Znesek
Montavar metalna nova, d. o. o., Maribor – v stečaju	727.427
Družba Valji	637.871
Kraški zidar d. d. – v stečaju	475.774
Družba Javor	468.230
SCT, d. d., Ljubljana, Slovenija – v stečaju	299.136
Rima, d. o. o. – v stečaju	136.785
KER 12 d. o. o. – v stečaju	101.180
Ostali dolžniki	275.863
<i>Skupaj</i>	<i>3.122.266</i>
<i>Zamudne obresti</i>	<i>229.201</i>
Skupaj	3.351.467

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

2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje proračuna v letu 2017 v znesku 3.739.476.169 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 2.774.235.778 evrov.

Primerjava prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2016 in 2017 je prikazana v tabeli 16. V primerjavi z letom 2016 se je zadolževanje proračuna v letu 2017 povečalo za 27,5 odstotka, odplačila dolga pa so se zmanjšala za 22,6 odstotka. Neto zadolževanje v letu 2017 znaša 965.240.391 evrov, medtem ko je bilo v letu 2016 izkazano neto odplačilo dolga v znesku 651.394.567 evrov. Neto odplačilo dolga je bilo predvsem posledica zadolževanja v letu 2015 za odplačila dolga v letu 2016, saj je bilo zato potrebno manjše zadolževanje v letu 2016.

Struktura zadolževanja se v letu 2017 ni bistveno spremenila, saj se je država v celoti zadolžila na domačem trgu. Delež zadolževanja na domačem trgu v celotnem zadolževanju se je povečal s 96,6 odstotka v letu 2016 na 100 odstotkov v letu 2017. Delež odplačil na domačem trgu v celotnem odplačilu dolga se je povečal z 58 odstotkov v letu 2016 na 99,7 odstotka v letu 2017.

Tabela 16: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2016 in 2017

(Pod)skupina kontov	Zaključni račun 2016		Zaključni račun 2017		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)*100
500 Domače zadolževanje	2.832.360.339	96,6	3.739.476.169	100,0	132
501 Zadolževanje v tujini	100.000.000	3,4	0,00	0,0	-
50 Zadolževanje (500+501)	2.932.360.339	100,0	3.739.476.169	100,0	128
550 Odplačila domačega dolga	2.079.273.829	58,0	2.766.074.606	99,7	133
551 Odplačila dolga v tujino	1.504.481.077	42,0	8.161.172	0,3	1
55 Odplačila dolga (550+551)	3.583.754.906	100,0	2.774.235.778	100,0	77
X/1. Neto zadolževanje (50–55)	-	-	965.240.391	-	-
X/2. Neto odplačila dolga (55–50)	651.394.567	-	-	-	-

Vira: zaključni račun 2016 in zaključni račun.

2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2017 izkazani v skupnem znesku 3.739.476.169 evrov in so prikazani v tabeli 17.

Tabela 17: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2017

v evrih

Zadolževanje	Znesek
Obveznice ¹²³	3.156.796.000
Dolgoročna posojila domačih bank	100.000.000
Osemnajstmesečni zakladni menici ¹²⁴	81.500.000
Dvanajstmesečne zakladne menice ¹²⁵	355.000.000
Šestmesečne zakladne menice ¹²⁶	43.000.000
Obveznice RS 21 in RS 39	3.180.169
Skupaj	3.739.476.169

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Poleg v tabeli prikazanega zadolževanja v znesku 3.739.476.169 evrov se je država v letu 2017 na podlagi 82. člena ZJF zadolžila tudi za upravljanje z dolgom v skupnem znesku 2.583.960.696 evrov, in sicer z izdajo dodatnih količin obveznic RS 78, RS 79 in USD 2024. Ta del zadolževanja v skladu z določbo prvega odstavka 8. člena ZIPRS1718 ni izkazan med prejemki računa financiranja, ampak samo v bilanci stanja kot povečanje dolga. Država se je v letu 2017 zadolžila v skupnem znesku 6.323.436.865 evrov.

Država se je v letu 2017 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 3.357.054.119 evrov in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2018 in 2019 v znesku 382.422.050 evrov. Zadolževanje za izvrševanje proračuna je bilo izvedeno na podlagi podatkov iz sprejetega proračuna, in sicer v višini primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov v znesku 681.445.582 evrov, primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb v znesku 707.713.824 evrov in odplačil dolga v znesku 2.868.485.436 evrov. Vendar pa je bilo zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2017 deloma že izvedeno v letu 2016, in sicer v znesku 699.456.147 evrov. Poleg tega je bilo za odplačilo dolga porabljenih tudi 200.000.000 evrov denarnih sredstev, ki so bila konec leta 2016 na podračunu proračuna, 861.719 evrov iz prodaje kapitalskih naložb v letu 2016 in 272.857 evrov iz prodaje kapitalskih naložb v letu 2017. Zato je bil na podlagi zneskov, načrtovanih v sprejetem proračunu, potreben obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna 3.357.054.119 evrov.

¹²³ Republika Slovenija je v letu 2017 izdala obveznico RS 79 v nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov in dodatne količine obveznic RS 76, RS 78, RS 79 in USD Bond 2024 v skupnem nominalnem znesku 4.740.756.696 evrov. Del zadolževanja v znesku 2.583.960.696 evrov se je porabil za financiranje odkupa lastnih delnic in ni izkazan med prejemki računa financiranja.

¹²⁴ Vsi prikazani zneski izdanih zakladnih menic so v nominalnih vrednostih. Med prejemki v tabeli 17 so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2017 še niso bile odplačane.

¹²⁵ Republika Slovenija je v letu 2017 izdala šest dvanajstmesečnih zakladnih menic v znesku 355.000.000 evrov.

¹²⁶ Republika Slovenija je v letu 2017 izdala šest šestmesečnih zakladnih menic v znesku 141.000.000 evrov.

Republika Slovenija se v skladu s prvim odstavkom 81. člena ZJF lahko za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži doma in v tujini do višine primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb in odplačil glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu, in do višine, potrebne za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

Največji dovoljeni obseg zadolžitve za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja za leto 2017 je določen v prvem odstavku 48. člena ZIPRS1718 v znesku 3.557.644.842 evrov.

V skladu s 84. členom ZJF o sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem države odloča minister, pristojen za finance, na podlagi letnega programa financiranja proračuna, ki ga sprejme vlada¹²⁷. V programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2017 je določeno, da se država v letu 2017 lahko zadolži v znesku 3.357.340.976 evrov za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja in še za 4.372.639.680 evrov za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

Obseg zadolževanja v letu 2017 za izvrševanje proračuna in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2018 in 2019 ni presegel omejitev, ki so določene v 81. členu ZJF, prvem odstavku 48. člena ZIPRS1718 in programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2017.

Odplačila dolga so v letu 2017 v računu financiranja izkazana v znesku 2.774.235.778 evrov. V letu 2018 bo dospelo v plačilo za 2.445.158.161 evrov glavnice dolga¹²⁸.

V zaključnem računu je izkazano realizirano zadolževanje v letu 2017 v znesku 3.739.476.169 evrov, kar znaša 105 odstotkov sredstev, načrtovanih v proračunu za leto 2017. Realizirana zadolžitev je večja od načrtovane predvsem zato, ker načrtovani obseg zadolževanja v sprejetem proračunu za leto 2017 ne upošteva dela že izvedenega zadolževanja v preteklem letu za odplačilo glavnice dolga v tekočem letu in zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih dveh letih.

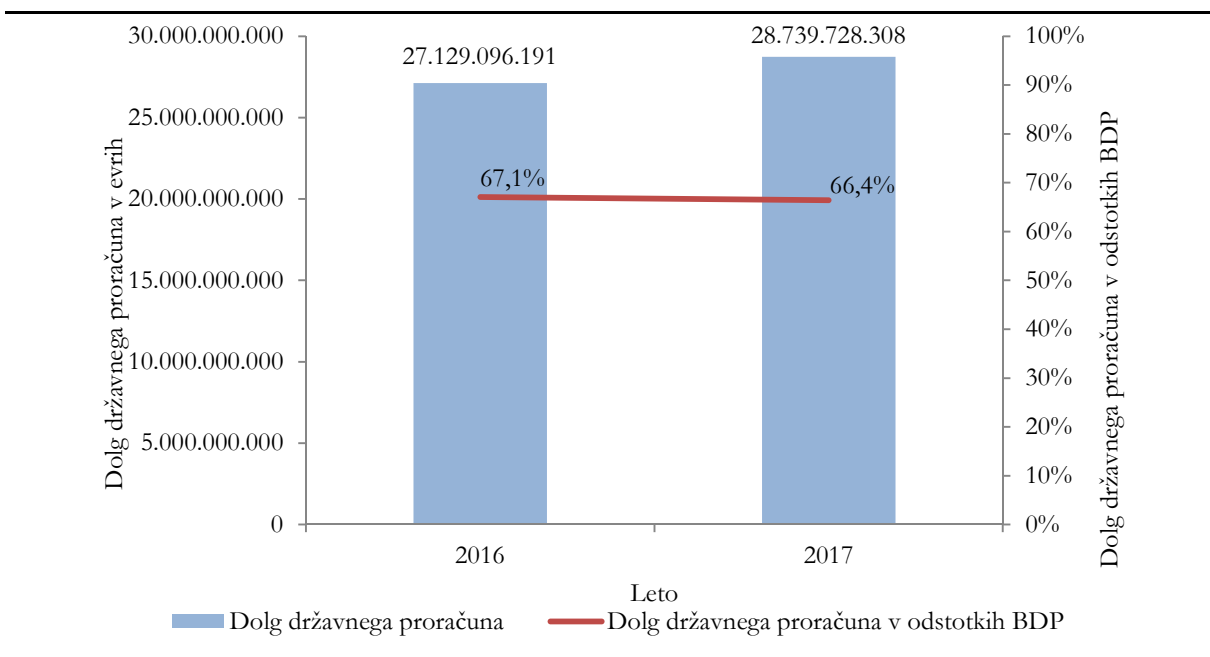
Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2017 znašal 28.739.728.308 evrov in je predstavljal 66,4 odstotka BDP, na dan 31. 12. 2016 pa je dolg znašal 27.129.096.191 evrov in je predstavljal 67,1 odstotka BDP¹²⁹.

¹²⁷ Program financiranja proračuna za leto 2017 je sprejela vlada 22. 12. 2016.

¹²⁸ Po stanju na dan 31. 12. 2017.

¹²⁹ BDP v tekočih cenah je v letu 2016 znašal 40.418.143.692 evrov; Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 23. 3. 2018.

Slika 9: Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2016 in na dan 31. 12. 2017



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2017 znašali 977.269.126 evrov, kar predstavlja 11,1 odstotka vseh prihodkov¹³⁰ proračuna v tem letu oziroma 2,3 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2016 so se stroški obresti zmanjšali za 8,2 odstotka. To je predvsem posledica nižjih obrestnih mer v zadnjih letih in poslov upravljanja z dolgom, s katerimi se nadomeščajo obveznice z višjimi obrestnimi merami z obveznicami, ki imajo nižje obrestne mere. V letu 2016 so stroški obresti znašali 1.064.054.804 evre in so predstavljali 12,8 odstotka vseh prihodkov oziroma 2,6 odstotka BDP. Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2017 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 3,3 odstotka.

2.2.3.1.a Obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna

Država se je v letu 2017 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 3.357.054.119 evrov. Za odplačila dolga je porabila tudi 699.456.147 evrov zadolževanja iz leta 2016 ter 861.719 evrov kupnin iz prodaje kapitalskih naložb v letu 2016 in 200.000.000 evrov sredstev, ki so bila konec leta 2016 na podračunu proračuna, kar znaša skupaj 4.257.371.985 evrov. Dejansko je bil realiziran primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov v znesku 326.225.245 evrov, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 189.515.607 evrov¹³¹ in odplačila dolga v znesku 2.774.235.778 evrov, kar znaša skupaj 3.289.976.630 evrov. Torej se je država v letu 2017 zadolžila za izvrševanje proračuna za 967.395.355 evrov¹³² več, kot je potrebovala za ta namen. Večji obseg zadolževanja pa vpliva tudi na večje stroške obresti (točka 2.2.3.1.b tega poročila).

¹³⁰ Bilanca prihodkov in odhodkov.

¹³¹ V znesku primanjkljaja so upoštevani tudi prejemki iz prodaje kapitalskih naložb v letu 2017 v znesku 272.857 evrov.

¹³² 4.257.371.985 evrov – 3.289.976.6230 evrov = 967.395.355 evrov.

Glavni razlog za tolikšno zadolževanje je, da je država pri zadolževanju upoštevala podatke iz sprejetega proračuna. Ta je predvidel primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov v znesku 681.445.582 evrov, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 707.713.824 evrov in odplačila dolga v znesku 2.868.485.436 evrov, kar znaša skupaj 4.257.644.842 evrov. Torej za 967.668.212 evrov več od realiziranih zneskov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Realizacija proračuna je vse do konca leta zelo negotova, predvsem so negotovi realizirani zneski prejemkov in izdatkov v računu finančnih terjatev in naložb. Zato se je pri zadolževanju za izvrševanje proračuna upoštevalo načrtovane zneske v sprejetem proračunu.

2.2.3.1.b Denarna sredstva proračuna

Povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna¹³³ v letu 2017 je bilo 4.079.479.000 evrov. Vlog proračuna v sistem EZR države v letu 2017 ni bilo¹³⁴. Povprečno stanje denarja v letu 2017 se je v primerjavi z povprečnim stanjem vlog in denarja v letu 2016 (4.430.806.000 evrov) zmanjšalo za 8 odstotkov.

Na dan 31. 12. 2017 je stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna znašalo 3.206.659.604 evre. Na takšno stanje denarja je vplivalo zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2017, ki je za 967.395.356 evrov preseglo dejanske potrebe, zadolževanje v letu 2017 za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2018 in 2019 v znesku 382.422.050 evrov in varščine iz poslov valutne zamenjave v znesku 272.960.000 evrov, skupaj torej 1.622.777.406 evrov. Preostalo stanje denarja na dan 31. 12. 2017 znaša 1.583.882.198 evrov in izhaja predvsem iz zadolževanja v preteklih letih za izvrševanje proračuna, ki je presegalo dejanske potrebe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Za nemoteno izvrševanje proračuna je ob začetku leta potreben nek minimalen obseg denarja, ki je ocenjen na 1.000.000.000 evrov. Povezan je s povprečno mesečno porabo, zamiki med prilivi in odlivi, nihanjem varščin iz poslov valutne zamenjave in dejstvom, da večina odplačil glavnice državnega dolga zapade v prvem kvartalu leta.

Poleg tega se je pri zadolževanju za izvrševanje proračuna za leto 2017 upoštevalo načrtovane zneske v sprejetem proračunu. Če bi bila realizacija usklajena s sprejetim proračunom, bi bilo stanje denarja ob koncu leta nižje.

Izvedeno je bilo tudi zadolževanje za odplačilo glavnice državnega dolga v letih 2018 in 2019, ker v letu 2018 zapadejo glavnice državnega dolga v znesku 2.580.920.410 evrov, v začetku leta 2018 pa so predvidene izdaje obveznic drugih držav, kar vpliva na večji obseg ponudbe obveznic na trgu. Poleg tega so imele obveznice Republike Slovenije v letu 2017 nizke donosnosti, v letu 2018 pa se pričakuje rast obrestnih mer. Zaradi zadolžitve za odplačilo glavnice državnega dolga v letih 2018 in 2019 so se izkoristile nizke donosnosti obveznic Republike Slovenije in zmanjšalo tveganje refinanciranja dolga.

Ministrstvo za finance je odpovedalo nekaj izdaj zakladnih menic in s tem pripomoglo k nižjemu končnemu stanju denarja. Se pa z visokim stanjem denarja zmanjšuje tveganje refinanciranja dolga.

¹³³ Povprečje na podlagi stanja denarja na podračunu proračuna vsakega dne v letu 2017 po podatkih Ministrstva za finance.

¹³⁴ Zaradi ničelnih obrestnih mer.

Po podatkih Ministrstva za finance je tehtana povprečna zahtevana donosnost izdanih vrednostnih papirjev v letu 2017 znašala 1,76 odstotka. Za sredstva na podračunu proračuna v domači valuti je letna obrestna mera znašala 0 odstotkov. Zadolževanje se torej obrestuje, denarna sredstva na podračunu proračuna v sistem EZR države pa ne. Pri tem je treba izpostaviti, da je nalaganje sredstev proračuna v sistem EZR države kratkoročno, s čimer se sledi načelu likvidnosti (donosnost je drugotnega pomena), zadolževanje pa je predvsem dolgoročno (in zato po višjih obrestnih merah), saj se na ta način sledi strateškemu cilju zadolževanja. Upoštevati je treba tudi, da se del presežka prihodkov nad odhodki sistema EZR države prenese v proračun. Sistem EZR države je v letu 2017 pri depozitih v poslovne banke dosegal letne obrestne mere od 0 odstotkov do 0,15 odstotka, denar na računu pri Banki Slovenije v domači valuti pa se je obrestoval po letnih obrestnih merah od -0,241 odstotka do -0,4 odstotka¹³⁵.

2.2.3.1.c Likvidnostno zadolževanje z zakladnimi menicami

Povprečno stanje denarja proračuna v letu 2017 je znašalo 4.079.479.000 evrov. Kljub temu se je država v tem letu likvidnostno zadolžila z izdajami trimesečnih in šestmesečnih zakladnih menic v skupnem znesku 133.000.000 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V letu 2017 so bile zakladne menice, izdane in zapadle znotraj leta, izdane za delno pokrivanje tekočega deficita in vzdrževanje določene ravni kratkoročne zadolžitve zaradi vzdrževanja trga kratkoročnih zakladnih menic. Stalni dostop do kratkoročnih sredstev je namreč mogoče doseči le z rednimi izdajami kratkoročnih zakladnih menic, za kar je potrebna določena raven stanja kratkoročne zadolžitve. Z izdajami zakladnih menic med letom se je dosegal tudi strateški cilj gradnje krivulje donosnosti vrednostnih papirjev Republike Slovenije, in sicer v delu z ročnostmi do enega leta.

2.2.3.1.d Upravljanje z dolgom državnega proračuna

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

Marca 2017 je Ministrstvo za finance izvedlo posel upravljanja z dolgom, tako da je sočasno:

- izdalo dodatne količine obveznic RS 78 v nominalnem znesku 500.000.000 evrov in RS 79 v nominalnem znesku 800.000.000 evrov, s katerimi je financiralo odkupe lastnih obveznic;
- odkupilo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 216.931.000 dolarjev, USD 2023 v nominalnem znesku 327.458.000 dolarjev in USD 2024 v nominalnem znesku 53.207.000 dolarjev;
- razvezalo posle valutne zamenjave, ki jih je sklenilo ob izdaji dolarskih obveznic, a le v nominalnem znesku odkupljenih obveznic.

¹³⁵ Sistem EZR države je imel večino sredstev v letu 2017 v obliki depozitov v poslovnih bankah in na računu pri Banki Slovenije v domači valuti.

Zaradi izvedenega posla so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali stroški dolga za 7.953.789 evrov¹³⁶, zmanjšalo se je tudi tveganje refinanciranja dolga¹³⁷, vendar se je dolg povečal za 186.370.379 evrov. V izračunu zmanjšanja stroškov dolga so že upoštevana tudi večja odplačila dolga zaradi povečanega dolga, skupno zmanjšanje stroškov dolga pa je predvsem posledica nižjih obrestnih mer novih obveznic, kar se odraža v manjših stroških obresti.

V skladu z določili četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto) znesku, vendar prvi odstavek 8. člena ZIPRS1718 kot izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, vključno s spremembami, nastalimi pri ponovnem odkupu vrednostnih papirjev s premijo ali diskontom, ki je bil izveden brez denarnega toka, izkazujejo samo v bilanci stanja.

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna izvedeni posel evidentiralo kot povečanje dolgoročnih finančnih obveznosti za nominalen znesek dodatno izdanih količin obveznic RS 78 in RS 79 (1.300.000.000 evrov) in njihovo zmanjšanje za nominalen znesek odkupljenih obveznic (456.932.621 evrov).¹³⁸ Med prihodki je evidentiralo natečene obresti od dodatnih količin obveznic RS 78 in RS 79 (4.174.657 evrov). Med odhodki je evidentiralo del diskonta pri izdaji dodatnih količin obveznic RS 79 (19.634.944 evrov), plačila natečenih obresti od odkupljenih obveznic (10.260.045 evrov) in provizijo organizatorjev izdaje dodatnih količin obveznic RS 78 in RS 79 (2.575.000 evrov). Med prejemki iz zadolževanja je evidentiralo nominalen znesek zadolžitve z obveznico RS 79, ki je bil porabljen za izvrševanje proračuna (656.697.000 evrov).

Maja 2017 je Ministrstvo za finance izvedlo posel upravljanja z dolgom, tako da je sočasno:

- izdalo dodatne količine obveznic RS 78 v nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov in RS 79 v nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov, s katerimi je financiralo odkupe lastnih obveznic;
- odkupilo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 256.054.000 dolarjev, USD 2023 v nominalnem znesku 325.819.000 dolarjev in USD 2024 v nominalnem znesku 510.416.000 dolarjev;
- razvezalo posle valutne zamenjave, ki jih je sklenilo ob izdaji dolarških obveznic, a le v nominalnem znesku odkupljenih obveznic.

Zaradi izvedenega posla so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali stroški dolga za 4.864.757 evrov¹³⁹, zmanjšalo se je tudi tveganje refinanciranja dolga¹⁴⁰, a se je dolg povečal za 335.265.477 evrov. V izračunu zmanjšanja stroškov dolga so že upoštevana tudi večja odplačila dolga zaradi povečanega dolga, skupno zmanjšanje stroškov dolga pa je predvsem posledica nižjih obrestnih mer novih obveznic, kar se odraža v manjših stroških obresti.

¹³⁶ Metoda preostalih ročnosti dolarških obveznic.

¹³⁷ Dolarske obveznice zapadejo v letih 2022, 2023 in 2024, obveznica RS 78 v letu 2040 in obveznica RS 79 v letu 2027. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta, ko tudi zapade manj dolga.

¹³⁸ Nominalen znesek se je preračunal po fiksnem tečaju, in sicer 1,3029 dolarja za evro (USD 2022), 1,3027 dolarja za evro (USD 2023) ter 1,362 dolarja za evro (USD 2024).

¹³⁹ Metoda preostalih ročnosti dolarških obveznic.

¹⁴⁰ Dolarske obveznice zapadejo v letih 2022, 2023 in 2024, obveznica RS 78 v letu 2040 in obveznica RS 79 v letu 2027. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta.

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna izvedeni posel evidentiralo kot povečanje dolgoročnih finančnih obveznosti za nominalen znesek dodatno izdanih količin obveznic RS 78 in RS 79 (2.000.000.000 evrov) in njihovo zmanjšanje za nominalen znesek odkupljenih obveznic (821.391.523 evrov).¹⁴¹ Med prihodki je evidentiralo natečene obresti od dodatnih količin obveznic RS 78 in RS 79 (13.712.328 evrov). Med odhodki je evidentiralo del diskonta pri izdaji dodatnih količin obveznic RS 79 (16.747.899 evrov), plačila natečenih obresti od odkupljenih obveznic (7.964.783 evrov) in provizijo organizatorjev izdaje dodatnih količin obveznic RS 78 in RS 79 (4.100.000 evrov). Med prejemki iz zadolževanja je evidentiralo nominalen znesek zadolžitve z obveznico RS 79, ki je bil porabljen za izvrševanje proračuna (843.343.000 evrov).

Septembra 2017 je Ministrstvo za finance izvedlo posel upravljanja z dolgom, tako da je sočasno:

- izdalo dodatne količine obveznic RS 78 v nominalnem znesku 500.000.000 evrov, s katero je financiralo odkupe lastnih obveznic;
- odkupilo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 160.005.000 dolarjev in USD 2023 v nominalnem znesku 173.642.000 dolarjev;
- zamenjalo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 211.072.000 dolarjev in USD 2023 v nominalnem znesku 312.294.000 dolarjev za obveznico USD 2024 v nominalnem znesku 528.789.000 dolarjev;
- razvezalo posle valutne zamenjave, ki jih je sklenilo ob izdaji dolarskih obveznic, a le v nominalnem znesku odkupljenih oziroma zamenjanih obveznic;
- sklenilo posel valutne zamenjave za dodatno izdajo dolarske obveznice.

Marca in maja 2017 je Ministrstvo za finance torej odkupilo obveznico USD 2024 v nominalnem znesku 563.623.000 dolarjev, septembra 2017 pa je izdalo dodatne količine iste obveznice v nominalnem znesku 528.789.000 dolarjev.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Z zamenjavo se je zajelo tiste imetnike, ki sicer niso izkazali interesa sodelovati na aukciji odkupa dolarskih obveznic, so pa bili pripravljeni sodelovati na aukciji zamenjave. Obveznica USD 2024 ima v primerjavi z obveznicama USD 2022 in USD 2023 nižjo dolarsko in evrsko obrestno mero, ki jo po sklenjeni valutni zamenjavi dejansko plačuje Republika Slovenija. Z zamenjavo se je povečalo stanje obveznice USD 2024 nad eno milijardo dolarjev, s tem pa tudi likvidnost te obveznice. Zaradi likvidne referenčne obveznice bo država ob morebitnem ponovnem zadolževanju na globalnem dolžniškem trgu dosegla nižjo likvidnostno premijo in zato nižjo obrestno mero.

Zaradi izvedenega posla so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali stroški dolga za 1.821.815 evrov¹⁴², zmanjšalo se je tudi tveganje refinanciranja dolga¹⁴³, vendar se je dolg povečal za 126.170.007 evrov. V izračunu zmanjšanja stroškov dolga so že upoštevana tudi večja odplačila dolga zaradi povečanega dolga, skupno zmanjšanje stroškov dolga pa je predvsem posledica nižjih obrestnih mer novih obveznic, kar se odraža v manjših stroških obresti.

¹⁴¹ Nominalen znesek se je preračunal po fiksnem tečaju, in sicer 1,3029 dolarja za evro (USD 2022), 1,3027 dolarja za evro (USD 2023) ter 1,362 dolarja za evro (USD 2024).

¹⁴² Metoda preostalih ročnosti dolarskih obveznic.

¹⁴³ Obveznici USD 2022 in USD 2023 zapadeta v letih 2022 in 2023, obveznica USD 2024 v letu 2024 in obveznica RS 78 v letu 2040. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta.

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna izvedeni posel evidentiralo kot povečanje dolgoročnih finančnih obveznosti za nominalen znesek dodatno izdanih količin obveznic RS 78 (500.000.000 evrov) in USD 2024 (440.756.696 evrov)¹⁴⁴ ter njihovo zmanjšanje za nominalen znesek odkupljenih in zamenjanih obveznic (657.830.690 evrov)¹⁴⁵. Med prihodki je evidentiralo natečene obresti od dodatnih količin obveznic RS 78 in USD 2024 (10.414.543 evrov). Med odhodki je evidentiralo plačila natečenih obresti od odkupljenih in zamenjanih obveznic (16.230.429 evrov), del diskonta pri izdaji obveznice RS 78 (8.671.093 evrov), provizijo organizatorjev izdaje obveznice RS 78 (1.175.000 evrov) in provizijo organizatorjev zamenjave (664.141 evrov). Med prejemki iz zadolževanja je evidentiralo nominalen znesek zadolžitve z obveznico RS 78, ki je bil porabljen za izvrševanje proračuna (156.756.000 evrov).

Poslovni dogodki upravljanja z dolgom so bili evidentirani v skladu z izjemo, ki jo določa prvi odstavek 8. člena ZIPRS1718.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj pripravi spremembe računovodskih predpisov, s katerimi bo uredilo evidentiranje poslov upravljanja z dolgom tako, da bodo pripoznani vsi prihodki in odhodki, ki nastanejo ob izvedbi takega posla, vendar šele v letih, ko bo izvedeni posel vplival na višino stroškov obresti. Prihodki in odhodki, ki nastanejo ob izvedbi posla, naj se odložijo prek časovnih razmejitev in nato skozi leta postopoma vplivajo na poslovni izid, in sicer sorazmerno z vplivom spremenjenih stroškov obresti na poslovni izid, tako da se doseže vzporejanje prihodkov in odhodkov iz poslov upravljanja z dolgom.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna

V tabeli 17 so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

¹⁴⁴ Nominalen znesek se je preračunal po fiksnem tečaju, in sicer 1,1997 dolarja za evro.

¹⁴⁵ Nominalen znesek se je preračunal po fiksnem tečaju, in sicer 1,3029 dolarja za evro (USD 2022), 1,3027 dolarja za evro (USD 2023) ter 1,362 dolarja za evro (USD 2024).

Tabela 18: Realizirani proračun za leto 2017 pred in po reviziji

Izkaz/Postavka		Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Povezava s točko poročila
		v evrih	v evrih	v evrih	
(1)		(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov					
7	Vsi prihodki	8.830.007.768	(148.730)	8.829.859.038	
			(148.730)		2.2.2.1.d
4	Vsi odhodki	9.156.233.012		9.156.233.012	
I.	Presežek/primanjkljaj	(326.225.244)	(148.730)	(326.373.974)	
Račun finančnih terjatev in naložb					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	5.992.424	148.730	6.141.154	
			148.730		2.2.2.1.d
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	195.508.031	(12.100.180)	183.407.851	
			(12.100.180)		2.2.2.1.a
II.	Saldo računa finančnih terjatevin naložb	(189.515.607)	12.248.910	(177.266.697)	
Račun financiranja					
50	Zadolževanje	3.739.476.169	0	3.739.476.169	
55	Odplačila dolga	2.774.235.778	0	2.774.235.778	
III.	Neto zadolževanje	965.240.391	0	965.240.391	
IV.	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	12.575.476.361	0	12.575.476.361	
V.	Vsi izdatki (V=4+44+55)	12.125.976.821	(12.100.180)	12.113.876.641	
VI.	Sprememba stanja na računih	449.499.540		461.599.720	

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2017 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov bilance prihodkov in odhodkov.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del zaključnega računa, katerega izvršitev je razvidna iz tabele 19 in tabele 20.

Tabela 19: Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2017

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	$(6)=(4)/(2)*100$	$(7)=(4)/(3)*100$
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.177.707.207	1.187.346.608	1.174.143.801	12,8	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.403.787.891	2.493.106.083	2.233.616.534	24,4	93	90
Tekoči in investicijski transferi	5.529.237.473	5.672.092.542	5.369.974.213	58,6	97	95
Plačila sredstev v proračun EU	416.686.425	378.498.464	378.498.464	4,1	91	100
Skupaj	9.527.418.996	9.731.043.696	9.156.233.012	100	96	94

Opomba: Zaradi zaokroževanja se nekateri seštevki razlikujejo za 1 evro.

Vir: proračun za leto 2017 in zaključni račun.

Tabela 20: Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2017

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks $\textcircled{6} = (4)/(2) * 100$	Indeks $\textcircled{7} = (4)/(3) * 100$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	$\textcircled{6} = (4)/(2) * 100$	$\textcircled{7} = (4)/(3) * 100$
Plače in drugi odhodki zaposlenim	987.365.174	996.676.362	984.178.242	11,1	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.336.970.706	2.419.843.008	2.164.396.189	24,3	93	89
Tekoči in investicijski transferi	5.524.579.471	5.667.573.748	5.365.455.708	60,3	97	95
Plačila sredstev v proračun EU	416.686.425	378.498.464	378.498.464	4,3	91	100
Skupaj	9.265.601.776	9.462.591.582	8.892.528.603	100	96	94

Opomba: Zaradi zaokroževanja se nekateri seštevki razlikujejo za 1 evro.

Vir: proračun za leto 2017 in zaključni račun.

Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 8.892.528.603 evrov predstavljajo 97,1 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2017.

Vzorčenje je bilo izvedeno na 71 odstotkih populacije, ostali del populacije pa smo pregledali v okviru revizije splošnega dela zaključnega računa oziroma v okviru drugih revizij računskega sodišča.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je temeljilo na ugotavljanju skladnosti izplačil z Zakonom o delovnih razmerjih¹⁴⁶ (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih¹⁴⁷ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju¹⁴⁸ (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor¹⁴⁹ (v nadaljevanju: KPJS) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, zakonov o javnem naročanju (ZJN-2¹⁵⁰ in ZJN-3¹⁵¹), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017¹⁵² (v nadaljevanju: ZIPRS1617), ZIPRS1718, pravilnika o izvrševanju proračuna ter drugih predpisov.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr), 52/16.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17.

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

¹⁵¹ Uradni list RS, št. 91/15.

¹⁵² Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravilen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku. Pravilnost transferov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, ZIPRS1718, Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog¹⁵³, Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe sveta (ES) št. 1083/2006¹⁵⁴ ter področne zakonodaje.

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

V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2017, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2017. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Splošne ugotovitve

Splošna proračunska rezervacija

3.3.1.a V skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu ni zagotovljenih sredstev, 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. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča vlada na predlog Ministrstva za finance. Dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika. Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presegati 2 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov.

Prihodki v proračunu za leto 2017 so znašali 8.845.973.414 evrov. Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2017 so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred

¹⁵³ Uradni list RS, št. 56/11.

¹⁵⁴ UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013.

prerazporeditvami znašala 37.450.000 evrov¹⁵⁵, po prerazporejanju pravic porabe po sklepih vlade pa 81.413.339 evrov¹⁵⁶.

V tabeli 21 so prikazane prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v skupni vrednosti 20.896.728 evrov, ki niso bile v skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF, saj ne gre za nepredvidene namene, ki jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati.

Tabela 21: Pregled prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za zdravje	4.350.000	Raziskovalne naloge in študije, programi varovanja zdravja in zdravstvena vzgoja.
Protokol Vlade Republike Slovenije	50.000	Plačilo stroškov za delo prek študentskega servisa in podjemnih pogodb.
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	4.500.000	Delovanje javnih raziskovalnih organizacij – pokrivanje obratovalnih stroškov in infrastrukture.
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	10.117.991	Transferi za varstvo duševno in telesno prizadetih.
Ministrstvo za zdravje	1.878.737	Pokrivanje obveznosti po Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ¹⁵⁷ – kritje razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev za zavarovance in upravičence do doplačil iz socialnih razlogov.
Skupaj	20.896.728	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

3.3.1.b Iz splošne proračunske rezervacije je bilo za 165.000 evrov prerazporeditev na postavke Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za sanacijo naravne nesreče. Prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije predstavlja kršitev 42. člena ZJF, ker so za sanacije naravnih nesreč zagotovljena sredstva proračunske rezerve. Nepravilna prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije je prikazana v tabeli 22.

¹⁵⁵ Oblikovana sredstva s proračunom za leto 2017.

¹⁵⁶ Prerazporejene pravice porabe po sklepih vlade so znašale 43.963.339 evrov.

¹⁵⁷ Uradni list RS, št. 72/06-UPB3, 91/07, 76/08, 87/11, 91/13.

Tabela 22: Prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije, ki ni bila v skladu z 42. členom ZJF

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	165.000	Interventna sredstva za sanacijo požara in poplav na Inštitutu za oljkarstvo znanstveno-raziskovalnega središča Koper
Skupaj	165.000	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih

Ministrstvo za finance

3.3.2.a Ministrstvo za finance, Finančna uprava je javnemu uslužbencu, zaposlenemu na delovnem mestu višji finančni inšpektor, pri plači za december 2016 v previsokem znesku obračunala dodatek za stalnost. Javni uslužbenec je v decembru 2016 dopolnil 20 let delovne dobe, ki se mu je lahko upoštevala pri določitvi višine dodatka za stalnost. V skladu s prvim odstavkom 59. člena Zakona o carinski službi¹⁵⁸ (v nadaljevanju: ZCS-1), ki na podlagi šestega odstavka 105. člena Zakona o finančni upravi¹⁵⁹ (v nadaljevanju: ZFU) velja do ureditve sistema plač za uradne osebe, dodatek za stalnost pripada pooblaščenim osebam za vsako začeto leto delovne dobe v carinski službi nad 5 let. Iz šestega odstavka 105. člena ZFU še izhaja, da se za delovno dobo šteje delovna doba, ki so jo uradne osebe po tem zakonu dosegle v carinski ali davčni službi. Javnemu uslužbencu bi zato moral biti dodatek obračunan in izplačan za 16 začelih let nad 5 let delovne dobe, dejansko pa mu je bil obračunan in izplačan za 17 začelih let nad 5 let delovne dobe. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 59. člena ZCS-1 v povezavi s šestim odstavkom 105. člena ZFU.

Ukrepi Finančne uprave

Finančna uprava je z javnim uslužbencem 5. 4. 2018 sklenila dogovor o načinu vračila preveč izplačane plače, preveč izplačani znesek plače je bil poračunan pri plači za maj 2018.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.b Ministrstvo za notranje zadeve, Policija (v nadaljevanju: Policija) je javnemu uslužbencu, zaposlenemu na delovnem mestu policist vodja izmene, pri plači za junij 2017 obračunala in izplačala za 20 ur nadurnega dela, ki ga je opravil v maju 2017. Od 20 nadur je bila zaposlenemu ena nadura odrejena za dokončanje dela na podlagi 73. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji¹⁶⁰, ki določa, da lahko nadrejeni, ne glede na določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, o časovnih omejitvah dnevne delovne obveznosti, dnevnega in tedenskega počitka ter dela preko polnega delovnega časa, v izjemnih, nujnih ali nepredvidenih primerih, ko ni mogoče na drugačen način opraviti nalog policije, policistu po poteku delovnega časa odredi, da dokonča začeto nalogo. Preostalih 19 nadur je bilo javnemu uslužbencu odrejeno zaradi povečanega obsega dela za delo, ki ga je opravil 18. in 19. 5. 2017. Ugotovili smo, da

¹⁵⁸ Uradni list RS, št. 103/04-UPB1, 40/09, 9/11.

¹⁵⁹ Uradni list RS, št. 25/14.

¹⁶⁰ Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17.

pogoji za obračun in izplačilo 19 nadur niso bili izpolnjeni. Policist delo opravlja v neenakomerno razporejenem delovnem času, ki se določi z razporedom praviloma najmanj sedem dni vnaprej. Če je razpored naknadno spremenjen, se takšno delo, v skladu s četrnim odstavkom 16. člena Kolektivne pogodbe za policiste¹⁶¹ (v nadaljevanju: KPP), šteje kot delo po posebnem razporedu, če pa je spremenjen manj kot 24 ur pred nastopom dela, se tako delo šteje kot delo preko polnega delovnega časa. Delo 18. 5. in 19. 5. 2017 je bilo policistu določeno 10. 5. oziroma 11. 5. 2017 in naknadno ni bilo spremenjeno, zato se delo v teh dveh dneh po tej pravni podlagi ne more šteti kot delo preko polnega delovnega časa. Nadure so bile policistu izplačane zaradi velikega obsega opravljenih ur preko polne delovne obveznosti v maju. V KPP je v petem, šestem, devetem in desetem odstavku 16. člena določen mehanizem ugotavljanja presežka opravljenih delovnih ur, ki se lahko izplačajo kot nadure. Pri neenakomerni razporeditvi in začasni prerazporeditvi delovnega časa se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od štirih mesecev, s pisnim soglasjem policista pa se lahko upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev. Presežek opravljenih ur preko polne delovne obveznosti se ugotavlja le ob koncih referenčnih obdobj in le takrat se ta presežek lahko obračuna kot nadurno delo. Namen takšne ureditve je, da se z razporedi delovnega časa zagotovi, da se presežki v okviru referenčnega obdobja izravnavajo in ne prihaja do prevelike obremenjenosti policistov. Ugotovili smo, da je Policija policistu delo preko polne delovne obveznosti mesečno obračunavala in izplačevala kot nadurno delo, kar ni v skladu s petim odstavkom v povezavi z devetim odstavkom 16. člena KPP. Tako je bilo v letu 2017 policistu nadurno delo obračunano in izplačano v petih mesecih in še dvakrat ob koncu referenčnih obdobj.

Ugotovili smo, da je bil takšen način obračunavanja in izplačevanja nadurnega dela uporabljen pri večini policistov policijske postaje¹⁶², ki so v letu 2017 prejeli izplačano nadurno delo. Nadurno delo je bilo na policijski postaji v letu 2017 izplačano 90 policistom¹⁶³ za skupaj 7.708 ur nadurnega dela¹⁶⁴. Presežek ur bi policisti lahko koristili tudi kot proste dni/ure – en del presežka ur so na tak način izkoristili zgolj trije policisti v skupnem obsegu 24 ur. Velik obseg dela preko polnega delovnega časa kaže na veliko obremenjenost policistov na policijski postaji, ki je lahko posledica premajhnega števila zaposlenih na policijski postaji, in s tem povezanih težav pri zagotavljanju izvajanja zakonsko opredeljenih nalog.

Ukrep Policije

Policija je pripravila obvestilo, v katerem je podala usmeritve za pravilno razporejanje delovnega časa in obračunavanje opravljenega nadurnega dela, ter ga 30. 3. 2018 posredovala vsem notranjim organizacijskim enotam Policije.

Priporočilo

Ministrstvu za notranje zadeve, Policiji priporočamo, naj ugotovi razloge za velik obseg nadurnega dela na Postaji prometne policije Ljubljana in izvede aktivnosti za odpravo teh razlogov.

3.3.2.c Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu, zaposlenemu na delovnem mestu policist SR – starejši policist, pri plači za december 2016 nepravilno obračunala in izplačala dodatek za nočno delo. Dodatek je bil izplačan za delo, ki ga je javni uslužbenec opravljal od 15. do 23. ure. Izplačilo dodatka za nočno delo ni bilo v skladu z drugim odstavkom 43. člena KPJS, iz katerega izhaja, da

¹⁶¹ Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14, 22/16, 22/16.

¹⁶² Postaja prometne policije Ljubljana.

¹⁶³ V marcu 2018 je delo na policijski postaji opravljalo 112 policistov.

¹⁶⁴ To je v povprečju skoraj 86 nadur na policista.

se dodatek obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela ponoči. V skladu s prvim odstavkom 150. člena ZDR-1 se kot nočno delo šteje delo v času med 23. in 6. uro naslednjega dne. Če je z razporeditvijo delovnega časa določena nočna delovna izmena, se šteje za nočno delo osem nepretrganih ur v času med 22. in 7. uro naslednjega dne.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

V informacijskem sistemu za beleženje delovnega časa je bil pomotoma obkljukan status nočne ure med 22. in 6. uro zjutraj.

Priporočilo

Ministrstvu za notranje zadeve, Policiji priporočamo, naj informacijski sistem za beleženje delovnega časa nadgradi z uvedbo takšnih kontrolnih mehanizmov, ki bodo v največji možni meri preprečevali napake pri ročnem vnosu delovnega časa in upravičenosti do dodatkov.

Ukrep Policije

Policija in javni uslužbenec sta 9. 5. 2018 sklenila dogovor o načinu vračila preveč izplačane plače, v skladu s katerim je bil pri plači za maj 2018 opravljen poračun preveč izplačane plače.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.d Ministrstvo za obrambo je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji častnik, pri plači za januar 2017 v prenizkem znesku obračunalo in izplačalo dodatek za stalnost. Javni uslužbenec je bil v januarju 2017 v delovnem razmerju z Ministrstvom za obrambo 23 let, kar pomeni, da mu je pripadal dodatek za stalnost za vsako začeto leto dela na vojaški dolžnosti nad 5 let, to je za 18 let in ne za 17 let, kot mu je bil obračunan in izplačan. Navedeno ravnanje ni v skladu z 98.f členom Zakona o obrambi¹⁶⁵, ki določa, da dodatek za stalnost pripadnikom stalne sestave Slovenske vojske pripada za vsako začeto leto dela na vojaški dolžnosti nad 5 let.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Do nepravilno določene višine dodatka za stalnost je prišlo zaradi neupoštevanja obdobja pripravništva.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo je pripadniku Slovenske vojske 16. 3. 2018 izdalo odločbo, s katero mu je priznalo pravico do višjega dodatka za stalnost, in izvedlo poračun prenizko izplačane plače od marca 2013 do februarja 2018 skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.2.e Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v aprilu 2017 na podlagi Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede¹⁶⁶ (v nadaljevanju: uredba o napredovanju v plačne razrede) izvedlo postopek ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje v plačnem razredu javnega uslužbenca, razporejenega na delovno mesto višji svetovalec III. Pri tem je ugotovilo, da je javni uslužbenec pogoje za napredovanje za dva plačna razreda izpolnil že s 1. 4. 2016 in je na podlagi prvega odstavka 7. člena Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za

¹⁶⁵ Uradni list RS, št. 103/04-UPB1, 95/15.

¹⁶⁶ Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

leto 2015¹⁶⁷ pridobil pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom s 1. 12. 2016. Prvi odstavek 5. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede določa, da se postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev izvede vsako leto do 15. 3. za vse javne uslužbenke. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je s tem, ko za javnega uslužbenca v letu 2016 ni izvedlo postopka preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred, ravnalo v neskladju s prvim odstavkom 5. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede.

Ukrep Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je ob preverjanju pogojev za napredovanje v letu 2017 ugotovilo napako in javnemu uslužbencu pri plači za april 2017 izvedlo poračun premalo izplačanih plač v obdobju od decembra 2016 do marca 2017 skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi v skupnem znesku 479 evrov bruto.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.2.f Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: agencija) je z javno uslužbenko 1. 2. 2017 sklenilo pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas na delovnem mestu svetovalec na podlagi izvedenega postopka javnega natečaja. V obdobju od 1. 9. 2011 do 31. 12. 2015 sta agencija in javna uslužbenka sklenili dve pogodbi o zaposlitvi¹⁶⁸ za določen čas na podlagi 3. točke prvega odstavka določbe 68. člena ZJU za strokovna dela, ki so se organizirala kot projekti z omejenim časom trajanja. Ti pogodbi sta bili sklenjeni za delo na projektih v okviru ukrepa tehnična pomoč oziroma na nalogah Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 ter nalogah Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2014–2020. Iz opisa delovnih nalog javne uslužbenke v pogodbah o zaposlitvi smo ugotovili, da je javna uslužbenka v tem obdobju ves čas delala na istem delovnem mestu z enakim opisom nalog. Agencija je pogodbi o zaposlitvi za določen čas sklenila za obdobje, daljše od dveh let, saj je prvo pogodbo o zaposlitvi sklenila za obdobje od 1. 9. 2011 do 31. 12. 2013, drugo pogodbo o zaposlitvi pa za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015. Glede omejitev sklepanja zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas in glede posledic kršitev določb tretji odstavek 68. člena ZJU napotuje na uporabo določb zakona, ki ureja delovna razmerja. Iz četrtega odstavka 55. člena ZDR-1 izhaja prepoved sklepanja ene ali več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas z istim delavcem in za isto delo, katerih neprekinjen čas trajanja bi bil daljši kot dve leti. Agencija je s tem, ko je za projektno delo z javno uslužbenko sklenila dve zaporedni pogodbi o zaposlitvi za določen čas, katerih obdobje je preseglo dve leti, ravnala v neskladju s četrtrim odstavkom 55. člena ZDR-1.

Pojasnilo agencije

Agencija je kadre za opravljanje nalog Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2014–2020 v skladu z določbami sklepa vlade št. 54400-3/2015/15 z dne 26. 2. 2015 zaposlovala za nedoločen čas.

¹⁶⁷ Uradni list RS, št. 95/14.

¹⁶⁸ Javna uslužbenka je bila zaposlena za določen čas na agenciji tudi v obdobju od 2. 11. 2009 dalje, ko se je zaposlila kot pripravnica, od 1. 10. 2010 do 31. 3. 2011 je bila zaposlena za čas trajanja projekta tehnične pomoči, nato pa od 1. 4. do 1. 9. 2011 za določen čas za nadomeščanje druge javne uslužbenke. V obdobju od 13. 1. 2016 do 31. 1. 2017 (do pričetka zaposlitve za nedoločen čas) je bila zaposlena za določen čas nadomeščanja drugih javnih uslužbenk.

3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.a Ministrstvo za notranje zadeve in družba Porsche Slovenija, d. o. o. sta na podlagi izvedenega odprtega postopka javnega naročanja za dobavo okoljsko manj obremenjujočih vozil s pnevmatikami z boljšim izkoristkom goriva in boljšim oprijemom na mokri podlagi, motornih koles in priklopnikov za prevoz službenih konj, razdeljenega na 19 sklopov, sklenila pogodbo za dobavo vozil za sklope 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 13, 14 in 15 v skupni vrednosti 1.500.343 evrov. Prvi odstavek 12. člena pogodbe določa, da se izvajalec obveže, da bo najkasneje v 8 dneh po podpisu prevzemnega zapisnika o prevzemu vozil, motornih koles in priklopnikov posredoval naročniku kavcijsko zavarovanje zavarovalnice oziroma bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku skladno s pogoji javnega naročila, in sicer v višini 5 odstotkov od skupne pogodbene vrednosti z DDV, pri čemer mora navedeno finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku veljati še najmanj 30 dni po poteku najdaljšega garancijskega roka iz 8. člena navedene pogodbe. V 8. členu navedene pogodbe je kot najdaljši garancijski rok določeno 72 mesecev od prevzema (za sklope 4, 5, 7 in 15). Dobavitelj je predložil bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku z dne 26. 9. 2017, pri čemer je veljavnost omenjene bančne garancije do 15. 12. 2022, kar je za eno leto manj, kot izhaja iz prvega odstavka 12. člena v povezavi z 8. členom navedene pogodbe. Ministrstvo ni zagotovilo izpolnitve pogodbene obveznosti s strani izvajalca.

Ukrepi Ministrstva za notranje zadeve

Dobavitelj je na poziv Ministrstva za notranje zadeve med izvajanjem revizije predložil Dodatek št. 1 k bančni garanciji za odpravo napak v garancijskem roku z ustreznim rokom veljavnosti bančne garancije (do 15. 12. 2023).

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.b Ministrstvo za obrambo in ESOTECH, d. d. sta sklenila pogodbo o izvedbi del za prenovo kotlovnice v Vojašnici barona Andreja Čehovina, Postojna v skupni vrednosti 1.167.452 evrov. Pogodba je bila sklenjena po izvedenem konkurenčnem postopku s pogajanji na podlagi točke b prvega odstavka 44. člena ZJN-3, iz katere izhaja, da je ta postopek dopustno izvesti tudi v primerih javnih naročil gradenj, pri katerih so bile v odprtem postopku predložene le ponudbe, ki niso skladne z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ali katerih cena presega naročnikova zagotovljena sredstva. Ministrstvo je predhodno izvedlo odprti postopek za oddajo javnega naročila prenove kotlovnice, v okviru katerega je pridobilo tri ponudbe, katerih cena je presegala naročnikova zagotovljena sredstva, in eno ponudbo, ki ni bila skladna z zahtevami razpisne dokumentacije¹⁶⁹. Ministrstvo je vsem trem preostalim ponudnikom, ki so v predhodno izvedenem neuspešnem odprtem postopku predložili ponudbe, skladne s formalnimi zahtevami, v konkurenčnem postopku s pogajanji posredovalo povabilno dokumentacijo, zato mu ni bilo treba objaviti obvestila o javnem naročilu. Po pregledu ponudb je 25. 7. 2017 izdalo Odločitev o oddaji javnega naročila, s katero je izbralo ponudbo najugodnejšega ponudnika, ponudnikom je odločitev posredovalo 26. 7. 2017. Ministrstvo v Odločitvi o oddaji javnega naročila v pravnem pouku ni navedlo opozorila, da je treba zahtevku za revizijo priložiti potrdilo o plačilu takse, kot to določa druga alineja enajstega odstavka 90. člena ZJN-3.

Ministrstvo za obrambo je 9. 2. 2018 za predmetno javno naročilo na portalu javnih naročil objavilo prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost, kar pa ni v skladu z desetim odstavkom 90. člena

¹⁶⁹ Ponudba ni izpolnjevala zahtev v zvezi s tehničnimi specifikacijami naročila, saj ponudbi ni bil predložen projekt za izvedbo (PZI), ki bi ga moral pripraviti ponudnik in ki je predstavljal osnovo za pripravo ponudbe.

ZJN-3, ki med drugim določa, da če se v objavi odločitve na portalu javnih naročil ni mogoče sklicevati na objavljeno povabilo k sodelovanju, naročnik odločitev vroči v skladu z zakonom, ki ureja upravni postopek, in na dan odpošiljanja ponudniku ali kandidatu tudi objavi na portalu javnih naročil prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost, če je to glede na vrednost primerno pa tudi v Uradnem listu Evropske unije. Ministrstvo je prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost objavilo več kot šest mesecev po odpošiljanju odločitve.

Pogodbo o izvedbi del za prenovno kotlovnice je ministrstvo na portalu javnih naročil objavilo 22. 2. 2018, kar ni v skladu s petim odstavkom 10.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja¹⁷⁰, ki določa, da registrirani zavezanci iz 1. člena in drugega odstavka 1.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki nastopajo kot naročniki, koncedenti ali javni partnerji, v roku 48 dni od oddaje javnega naročila, podelitve koncesije ali izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva na podlagi postopka, ki ga urejajo zakoni, ki urejajo javno naročanje, koncesije ali javno-zasebno partnerstvo, objavijo javno dostopne informacije javnega značaja iz pogodbe o izvedbi javnega naročila, koncesijske pogodbe oziroma pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu, pri čemer se te informacije objavijo na spletnih straneh, ki so namenjene izvajanju elektronskega javnega naročanja, v strojno-berljivem formatu. Ministrstvo je pogodbo objavilo več kot štiri mesece prepozno.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.3.c Ministrstvo za infrastrukturo in družba SRC d. o. o. (v nadaljevanju: družba SRC) sta po izvedenem odprtem postopku oddaje javnega naročila sklenila pogodbo o vzdrževanju sistema registra vozniških dovoljenj v skupni vrednosti 451.410 evrov. Predmet pogodbe je bilo:

- osnovno vzdrževanje in redno zagotavljanje operativnosti sistema registra vozniških dovoljenj,
- dopolnilno vzdrževanje in izredno zagotavljanje operativnosti sistema registra vozniških dovoljenj,
- nadgradnja in prilagoditve programske opreme sistema registra vozniških dovoljenj.

Izdani račun družbe SRC v skladu s pogodbo vsebuje tudi podrobne specifikacije opravljenega dela in opis opravljenih storitev z opredeljenim porabljenim časom po kadrih, ki so storitve izvajali. Družba SRC je izdala račun v vrednosti 9.188 evrov, kjer so bili med storitvami dodatnega vzdrževanja navedeni tudi popravki v podatkovni zbirki v vrednosti 1.946 evrov, kar pa ni bil predmet pogodbe. Ministrstvo je namesto popravka informacijskega sistema, ki bi omogočal izvedbo spremembe statusa vozniškega dovoljenja v smislu odprave veljavnosti vozniškega dovoljenja, statusa posameznih vozniških dovoljenj spremenilo z naročilom neposrednih popravkov podatkov v podatkovni bazi¹⁷¹. Navedeno ni v skladu s 50. členom ZJF, iz katerega izhaja, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Popravke v podatkovni bazi je izvajal zaposleni pri družbi SRC. Njegova vloga pri vzdrževanju registra v izjavi o izpolnjevanju kadrovske in tehnične usposobljenosti ni bila določena, niti ni izpolnjeval pogojev, ki

¹⁷⁰ Uradni list RS, št. 51/06-UPB2, 23/14, 50/14, 102/15.

¹⁷¹ Navedeni postopek neposrednih popravkov v podatkovni bazi se lahko uporabi le v izjemnih primerih po posebej predpisanem postopku, saj zaradi posegov v podatkovni zbirki lahko pride do nekonsistentnosti podatkov. Obstaja pa tudi tveganje za nepooblašcene popravke podatkov.

so bili določeni v razpisni dokumentaciji¹⁷². Ministrstvo je sprejelo izvajanje nalog kadra, ki ni izpolnjeval razpisnih pogojev, kar pa ni v skladu s točko 3.1.3 (Dokazovanje tehnične in kadrovske sposobnosti) razpisne dokumentacije, iz katere izhaja, da mora tudi nov kader, ki bo sodeloval pri vzdrževanju registra vozniških dovoljenj, izpolnjevati pogoje, ki jih je za posamezne vloge zahtevala razpisna dokumentacija.

3.3.3.d Vlada in SŽ - Infrastruktura, d. o. o. (v nadaljevanju: SŽ Infrastruktura) sta sklenili pogodbo o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020, s katero je SŽ Infrastruktura med drugim prevzela naloge vzdrževanja javne železniške infrastrukture, ter aneks št. 3, s katerim sta določili vrednost in obseg storitev upravljavca javne železniške infrastrukture v letu 2017. V skladu s prvim odstavkom 19. člena pogodbe, s priložo 5 k pogodbi in četrtem odstavkom 2. člena aneksa št. 3 nadzor nad izvajanjem te pogodbe, vključno s pregledom situacij, ki jih izstavi SŽ Infrastruktura, izvaja Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: direkcija za infrastrukturo).

Direkcija za infrastrukturo je potrdila in poravnala situaciji za redno vzdrževanje javne železniške infrastrukture za marec 2017 v znesku 6.117.646 evrov in za avgust 2017 v znesku 4.766.367 evrov, čeprav pri zaračunanih storitvah, delu in materialu v okviru vzdrževanja javne železniške infrastrukture¹⁷³ v skupnem znesku 846.866 evrov¹⁷⁴ ni bila razvidna količina ter vrsta opravljenih storitev, količina opravljenega dela oziroma količina ter vrsta nabavljenega materiala, niti k zaračunanim storitvam, delu in materialu niso bila predložena dokazila o količini izvedenih storitev, opravljenega dela oziroma porabi materiala. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določata, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino in da je pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ukrep direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo in SŽ Infrastruktura sta se na sestanku 22. 5. 2018 dogovorili, da bo slednja ob izdaji situacije predložila tudi dopolnjene priloge z več dokazili oziroma računi za izvedene storitve in dela.

3.3.3.e Direkcija za infrastrukturo in družba SGP Pomgrad, d. d. kot vodilni partner (v nadaljevanju: družba SGP Pomgrad) ter družba Komunala Slovenske gorice, d. o. o. kot partner (v nadaljevanju: družba Komunala Slovenske gorice) so na podlagi javnega naročila, izvedenega po odprtem postopku, sklenile pogodbo za preplastitev vozišča na več odsekih v skupni vrednosti 634.568 evrov.

Navodila za pripravo ponudbe so določala, da mora imeti izvajalec zagotovljene potrebne tehnične (mehanizacija in oprema) in kadrovske zmogljivosti za kakovostno izvedbo celotnega naročila v predvidenem roku, skladno z zahtevami iz razpisne dokumentacije, pravili stroke ter predpisi in standardi s področja predmeta naročila. Navodila so prav tako določala pogoje, ki jih morajo izpolnjevati kadri, ki

¹⁷² Za različne vloge pri vzdrževanju registra vozniških dovoljenj so bili določeni različni pogoji oziroma različna pridobljena znanja in reference. Zaposleni ni izpolnjeval pogojev za nobeno izmed vlog, ki so bile predvidene za delo pri vzdrževanju registra.

¹⁷³ Pri vzdrževanju signalnovarnostnih naprav, telekomunikacijskih naprav, elektroenergetskih naprav in zgradb, in sicer pri postavkah storitve, dodatno delo, delo za odpravo napak oziroma intervencije, čas pripravljenosti delavcev, razna vzdrževalna dela na zgradbah ter material.

¹⁷⁴ 441.173 evrov na situaciji za marec 2017 in 405.693 evrov na situaciji za avgust 2017.

bodo vodili projekt. Ponudniki so morali izpolnjevanje pogojev potrditi z izjavo o zagotovljenih tehničnih in kadrovskih zmogljivostih. Iz zapisnika o javnem odpiranju ponudb izhaja, da so do roka za predložitev ponudb prispele tri ponudbe. Najugodnejši ponudnik¹⁷⁵ v ponudbi ni predložil izjave o zagotovljenih tehničnih in kadrovskih zmogljivostih, zato ga je direkcija za infrastrukturo pozvala, da v roku treh delovnih dni od prejema poziva predloži dodatna pojasnila in dokazila o izpolnjevanju pogojev za priznanje sposobnosti¹⁷⁶. Najugodnejši ponudnik dodatnih dokazil ni posredoval, zato je direkcija za infrastrukturo njegovo ponudbo izključila.

Direkcija za infrastrukturo je za izvedbo javnega naročila izbrala ponudbo družb SGP Pomgrad in Komunala Slovenske gorice. Iz točke b) prvega odstavka 89. člena ZJN-3 izhaja, da naročnik odda javno naročilo ponudniku, ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, obstoj in vsebino podatkov oziroma drugih navedb iz ponudbe ponudnika, ki mu bo oddal javno naročilo, pa je treba v skladu z drugim odstavkom 89. člena ZJN-3 pred oddajo naročila tudi preveriti. Iz listinske dokumentacije o predmetnem javnem naročilu ne izhaja, da bi direkcija za infrastrukturo za izbranega ponudnika preverila, ali izpolnjuje pogoje za sodelovanje v zvezi s tehničnimi in kadrovskimi zmogljivostmi, ki jih je potrdil z izjavo. S tem je direkcija za infrastrukturo ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 89. člena ZJN-3.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.f Ministrstvo za javno upravo je 11. 8. 2017 z družbo Toming-consulting svetovanje, d. o. o. – v stečaju sklenilo pogodbo o nakupu nepremičnine. Ministrstvo je evidentiralo predobremenitev 6. 11. 2017, kar ni v skladu s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, iz katerega izhaja, da neposredni uporabniki potrdijo obrazec finančni element predobremenitve, ki se nanaša na sklenjene pogodbe, takoj, vendar ne kasneje kot v petih dneh po podpisu pogodbe. Ministrstvo za javno upravo pri pripravi in predobremenjevanju proračuna ni ravnalo v skladu s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, saj je predobremenitev evidentiralo 89 dni po podpisu pogodbe.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

Ugotovitve, ki se nanašajo na več proračunskih uporabnikov

3.3.4.a V skladu z drugim odstavkom 61. člena ZIPRS1718 morajo predstojniki neposrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati z Ministrstvom za finance usklajena izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov za leto 2017 v 15 dneh po objavi ZIPRS1718, to je do 31. 12. 2016. Tako določbo je vseboval tudi ZIPRS1617, na podlagi katerega je bilo treba izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov za leto 2016 posredovati do 28. 12. 2015. V več primerih smo ugotovili, da ministrstva izhodišč za pripravo finančnih načrtov niso posredovala pravočasno, kar ni v skladu z drugim

¹⁷⁵ MarkoMark Nival, d. o. o., ponudbena vrednost 414.805 evrov.

¹⁷⁶ Dokazila o tehničnih zmogljivostih za izvedbo naročila, seznam mehanizacije s podatki o lastništvu ali potrdila o pravici uporabe, lokacija, na kateri je možno opraviti ogled navedene mehanizacije; spisek vseh kadrov, ki bodo sodelovali pri izvedbi javnega naročila, kopije pogodb o zaposlitvi ali podjemnih pogodb, njihovo doseženo izobrazbo ter vrsto dela, ki ga opravljajo.

odstavkom 61. člena ZIPRS1718 oziroma drugim odstavkom 60. člena ZIPRS1617. Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za infrastrukturo je izhodišča za pripravo letnega programa dela in finančnega načrta za leto 2017 Javni agenciji za železniški promet RS posredovalo 18. 1. 2017, kar je 19 dni prepozno;
- Ministrstvo za kulturo je izhodišča za pripravo letnega programa dela in finančnega načrta za leto 2017 Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet Ljubljana posredovalo 5. 1. 2017, kar je 6 dni prepozno; izhodišča tudi niso bila predhodno usklajena z Ministrstvom za finance¹⁷⁷;
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za pripravo letnih programov dela in finančnih načrtov za leto 2017 srednjim šolam, dijaškim domovom in višjim strokovnim šolam posredovalo 17. 1. 2017, kar je 18 dni prepozno;

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za finančne načrte poslalo v roku 14 dni od prvega delovnega dne, ki je sledil 30. 12. 2016 kot dnevu objave Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2017 in drugih ukrepih v javnem sektorju¹⁷⁸ (v nadaljevanju: ZUPPJS17) v Uradnem listu RS. Izhodišča se izračunajo na podlagi veljavnih metodologij financiranja in torej temeljijo na izračunu cen izobraževalnih programov in vzgojnega programa na dijaka in izračunu izhodiščne letne cene na študenta. Izračun cen ni bil mogoč v 15 dneh po objavi ZIPRS1718 v Uradnem listu RS, saj je bil v tem roku šele objavljen ZUPPJS17, ki je na novo določil nekatere elemente stroškov dela, ki so sestavni del cen programov na dijaka/študenta (regres za letni dopust, premije dodatnega pokojninskega zavarovanja). Ker zahteva izračun izhodišč za finančne načrte obsežne izračune cen programov ter na njihovi podlagi pripravo in sprejem vseh potrebnih sklepov, je bila izdaja izhodišč v predpisanem roku nemogoča. Ministrstvo je navedene naloge opravilo v zelo kratkem času in dne 17. 1. 2017 šolam posredovalo izhodišča, ki so temeljila na veljavnih vrednostih stroškov dela. Za leto 2018 je ministrstvo izhodišča šolam posredovalo pravočasno.

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je:
 - izhodišča za pripravo letnega programa dela in finančnega načrta za leto 2016 Centru za socialno delo Ljubljana Center posredovalo 17. 2. 2016, kar je 52 dni prepozno;
 - izhodišča za pripravo letnega programa dela in finančnega načrta za leto 2017 Centru za socialno delo Krško posredovalo 27. 3. 2017, kar je 87 dni prepozno.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.4.b Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi sklenjene pogodbe z Mestno občino Slovenj Gradec izplačalo nepovratna sredstva za sofinanciranje projekta Rekonstrukcija Tomšičeve ulice JP877261 v znesku 97.243 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi 21. člena Zakona o financiranju občin¹⁷⁹ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določa, da se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov, ter 56. člena ZIPRS1718, v skladu s katerim se določi višina teh sredstev. Pred sklenitvijo pogodb mora ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, v skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZFO-1, občinam do 15. 10. posredovati predhodne podatke o deležu sredstev, ki

¹⁷⁷ Ministrstvo za kulturo je Ministrstvu za finance poslalo izhodišča v potrditev 23. 12. 2016, soglasje na izhodišča pa je Ministrstvo za finance izdalo 11. 1. 2017.

¹⁷⁸ Uradni list RS, št. 88/16.

¹⁷⁹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 71/17.

pripadajo posamezni občini za prihodnje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, ter jih v roku 15 dni po sprejetju državnega proračuna obvestiti še o izračunanih deležih. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je občine obvestilo o izračunanih deležih 7. 2. 2017, kar je 67 dni po izteku 15-dnevnega roka od sprejetja Sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2017¹⁸⁰. Navedeno ravnanje ni v skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZFO-1.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ne more izdelati izračunov in objaviti deležev sredstev za investicije občin, dokler ne prejme izračunov primerne porabe in finančne izravnave od Ministrstva za finance in dokler nima zagotovljenih sredstev v proračunu. Teh podatkov Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni pridobilo dovolj hitro, da bi lahko spoštovalo roke iz tretjega odstavka 23. člena ZFO-1.

3.3.4.c Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v letu 2016 na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in Sklepa o dodatnih začasnih ukrepih razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo¹⁸¹ izvedlo postopek Javnega razpisa za sofinanciranje večjih začetnih investicij na problemskih območjih¹⁸². Predmet javnega razpisa je bilo sofinanciranje začetnih investicij v osnovna sredstva pri:

- vzpostavitvi nove poslovne enote;
- širitvi zmogljivosti obstoječe poslovne enote;
- diverzifikaciji proizvodnje poslovne enote v nove proizvode, ki niso bili predhodno proizvedeni v poslovni enoti ali
- bistveni spremembi v celotnem proizvodnem procesu obstoječe poslovne enote.

Namen javnega razpisa je bilo spodbujanje začetnih investicij ter ustvarjanje ali ohranjanje delovnih mest na upravičenem območju.

Za javni razpis so bila v proračunu zagotovljena nepovratna sredstva v predvidenih višini 2.797.000 evrov. Začetna investicija se je morala izvajati na upravičenem območju Maribora s širšo okolico ali Pokolpja. Višina sofinanciranja upravičenih stroškov začetnih investicij je morala biti najmanj 500.000 evrov, pri čemer je bil najvišji znesek sofinanciranja za območje Maribora s širšo okolico največ 1.297.000 evrov ter za območje Pokolpja v višini 1.500.000 evrov.

Na javni razpis se je prijavila tudi družba smartMELAMINE d. o. o. (v nadaljevanju: smartMELAMINE), ki je oddala vlogo za industrijsko linijo za melaminske flise v vrednosti 1.500.000 evrov.

Ob objavi javnega razpisa in razpisne dokumentacije je ministrstvo navedlo, da objavljena vprašanja in odgovori veljajo kot dopolnitev razpisne dokumentacije¹⁸³. Ministrstvo je v postopku javnega razpisa na vprašanja morebitnih prijaviteljev v zvezi s točko 2.3.4 razpisne dokumentacije navedlo, da so neupravičeni projekti tisti, za katere so prijavitelji že uspešno kandidirali na katerem koli drugem javnem

¹⁸⁰ Uradni list RS, št. 80/16.

¹⁸¹ Uradni list RS, št. 36/16.

¹⁸² Uradni list RS, št. 53/16.

¹⁸³ [URL: http://www.mgrt.gov.si/si/kako_do_sredstev/objavljeni_razpisi/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1088], 27. 3. 2018.

razpisu, če je podjetje za isti projekt in iste stroške že pridobilo ali pridobiva sofinanciranja iz drugih sredstev evropskega, državnega ali lokalnega proračuna na podlagi prejetega sklepa ali sklenjene pogodbe ali že dejansko izvedenega izplačila. Prijavitelj smartMELAMINE je v svoji vlogi navedel, da je 19. 8. 2016 oddal tudi vlogo za nepovratna sredstva na razpis Neposredne tuje investicije¹⁸⁴, nima pa še sklepa o sofinanciranju. Ministrstvo je v postopku preveritve vloge prijavitelja ugotovilo, da je projekt, ki je prispel na javni razpis agencije SPIRIT in na razpis ministrstva, isti projekt. Agencija SPIRIT je za sofinanciranje projekta industrijska linija za melaminske flise izdala sklep o odobritvi sredstev v znesku 758.223 evrov, vendar ne družbi smartMELAMINE, temveč družbi Ostthüringische Materialprüfgesellschaft für Textil und Kunststoffe mbH Rudolstadt (soustanoviteljica družbe smartMELAMINE), ki jo je v skladu s pooblastilom zastopala družba Melamin d. d., Kočevje (v nadaljevanju: Melamin). Družbi smartMELAMINE in Melamin sta 26. 10. 2016 obvestili ministrstvo, da sta odstopili od odobrenih sredstev na razpisu agencije SPIRIT. V skladu s točko 2.19 razpisne dokumentacije bi moralo ministrstvo vlogo prijavitelja za sofinanciranje projekta zavrniti, saj je razpisna dokumentacija v tej točki določala, da se vloga zavrne, če so bila prijavitelju predhodno že odobrena javna sredstva za isti namen in za isti projekt, kar je razvidno tudi iz stališča ministrstva, in sicer iz odgovorov na vprašanja potencialnih prijaviteljev na javni razpis. Ministrstvo vloge ni obravnavalo na podlagi zahtev razpisne dokumentacije, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 106.h člena ZJF iz katerega izhaja, da komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog, jih oceni na podlagi zahtev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu ter pripravi predlog prejemnikov sredstev.

V sklepu o imenovanju strokovne komisije so bile določene naloge strokovne komisije, med katerimi je bila tudi priprava poročila predstojniku o vlogah, prispelih na javni razpis, in o ocenjevanju popolnih vlog ter priprava posamičnih sklepov o (ne)izboru. V skladu s sklepom je mandat komisije trajal do zaključka vseh nalog. Razpisna komisija je pripravila predlog prejemnikov sredstev, iz katerega izhaja, da se za območje Maribora dodelijo sredstva prijavitelju ECOM Ruše d. o. o. v znesku 996.086 evrov ter družbi MA-Tisk d. o. o. v znesku 1.098.000 evrov, za območje Pokolpja pa se vloga prijavitelja smartMELAMINE zavrne in se sredstva dodelijo družbi Polycom Škofja Loka d. o. o. v znesku 640.078 evrov. Minister je 26. 10. 2016 izdal sklepe o izboru prejemnikov sredstev, med katerimi sta bili izmed 8 prejetih vlog izbrani vloga prijavitelja smartMELAMINE za območje Pokolpja za odobritev nepovratnih sredstev do skupne višine 1.500.000 evrov ter vloga prijavitelja ECOM Ruše d. o. o. za območje Maribora za odobritev nepovratnih sredstev do skupne višine 996.086 evrov. Ostale vloge so bile s sklepi zavrnjene. Navedeno ni v skladu s četrtem odstavkom 106.h člena ZJF, ki določa, da na podlagi predlogov komisije predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika ali oseba, ki jo je ta pooblastil za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev, izda sklepe o izboru prejemnikov sredstev.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.4.d Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost je obveznosti do International Atomic Energy Agency za plačilo članarine v organizaciji za leto 2017 v znesku 148.687 evrov plačala 89 dni po prejemu zahtevka. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS1718, ki za plačilo vseh obveznosti določa plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan, ki po določilih drugega odstavka istega člena začne teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

¹⁸⁴ Razpis je objavil SPIRIT Slovenija, javna agencija (v nadaljevanju: agencija SPIRIT).

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.4.e Ministrstvo za infrastrukturo in RTH, Rudnik Trbovlje - Hrastnik, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: družba RTH) sta 3. 2. 2017 sklenila pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja rudnika Trbovlje - Hrastnik (v nadaljevanju: RTH) za leto 2017 v skupni vrednosti 13.308.050 evrov. V skladu s četrtem odstavkom 8. člena Zakona o postopnem zapiranju rudnika Trbovlje - Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije¹⁸⁵ je za izvajanje programa zapiranja rudnika in namensko koriščenje proračunskih sredstev odgovorno ministrstvo, pristojno za energetiko, nadzor nad izvajanjem programa in porabo sredstev pa opravlja neodvisna strokovna institucija, izbrana na podlagi razpisa. Ta potrjuje mesečne situacije, ki jih izstavlja družba RTH, k vsaki situaciji pa priloži tudi poročilo. Ministrstvo sredstva po pogodbi izplača na podlagi situacije, ki jo potrdi neodvisna strokovna institucija, analitičnih podlag ter pripadajoče dokumentacije. V 4. členu pogodbe je bilo predvideno tudi plačilo stroškov v znesku 2.100.000 evrov, ki so nastali družbi RTH v obdobju od leta 2012 do leta 2015 in jih je potrdil izvajalec nadzora in ki zaradi varčevalnih ukrepov v javnem sektorju niso bili zaračunani državnemu proračunu v obdobju njihovega nastanka. Ti stroški so bili financirani s sredstvi od prodaje premoženja družbe RTH¹⁸⁶. Na podlagi navedene pogodbe je ministrstvo plačalo družbi RTH situacijo v znesku 2.842.067 evrov, ki vključuje del opravljenih in od neodvisne strokovne institucije potrjenih del v obdobju od januarja 2013 do decembra 2013 ter v januarju 2017. Ministrstvo za infrastrukturo je v letu 2017 sklenilo pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2017 po začetku veljavnosti, saj je bilo v pogodbi predvideno plačilo že opravljenih in od neodvisne strokovne institucije potrjenih del v obdobju od leta 2012 do leta 2015 v skupnem znesku 2.100.000 evrov. S prepozno sklenjeno pogodbo za navedena dela je ministrstvo ravnalo v neskladju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, kjer je določeno, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Iz situacije za opravljena dela v obdobju od januarja 2013 do decembra 2013 ter v januarju 2017, ki jo je potrdil zunanji izvajalec nadzora, ter priloženega mesečnega poročila zunanjega izvajalca nadzora ni mogoče preveriti navedb iz situacije, saj niso priložene ustrezne analitične evidence, iz katerih bi bila razvidna povezava med postavkami iz situacije ter navedbami iz mesečnega poročila izvajalca zunanjega nadzora. Ministrstvo pred izplačilom delne kumulativne situacije za obdobje od januarja 2013 do decembra 2013 ter za januar 2017 ni preverjalo navedb o realizaciji zapiranja RTH, ki je priloga k situaciji. Kljub temu da neodvisna institucija opravlja nadzor nad izvajanjem programa zapiranja rudnika in porabo sredstev, bi moral skrbnik pogodbe o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2017 preveriti navedbe v analitičnih podlagah k situaciji – realizacija zapiranja RTH in glede nejasnosti zahtevati pojasnila. Ministrstvo s tem ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, v skladu s katerim je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pogodba o financiranju programa postopnega zapiranja rudnika Trbovlje - Hrastnik ne vsebuje protikorupcijske klavzule, kar ni v skladu z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹⁸⁷, ki določa, da morajo vse pogodbe nad 10.000 evrov brez DDV vsebovati določila o ničnosti pogodbe za primere, ko kdo v imenu ali na račun druge pogodbene stranke, predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno

¹⁸⁵ Uradni list RS, št. 26/05-UPB2, 43/10 (49/10-popr.), 25/14, 46/14, 82/15.

¹⁸⁶ Iz prodaje premoženja se sicer krijejo odplačila kreditov, ki jih je imela najete družba RTH.

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

nedovoljeno korist za pridobitev posla ali za sklenitev posla pod ugodnejšimi pogoji ali za opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali za drugo ravnanje ali opustitev, s katerimi je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali je omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku, zastopniku, posredniku.

Ukrepi Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo je 21. 6. 2017 z družbo RTH sklenilo dodatek št. 1 k pogodbi o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2017, v katerem je določena protikorupcijska klavzula.

3.3.4.f Vlada in družba Slovenske železnice – Potniški promet, družba za opravljanje prevozov potnikov v notranjem in mednarodnem železniškem prometu, d. o. o. (v nadaljevanju: družba SŽ potniški promet) sta sklenili večletno pogodbo o izvajanju obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu za obdobje od leta 2017 do leta 2031 (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju javne službe prevoza potnikov). Direkcija za infrastrukturo v skladu s 13. členom te pogodbe izvaja nadzor nad izvajanjem te pogodbe, ki med drugim obsega tudi nadzor nad načinom izvajanja in obsegom storitev, nadzor nad vodenjem evidenc in poročil ter nadzor nad izstavljenimi situacijami. S tretjim in četrtem odstavkom 7. člena te pogodbe se je družba SŽ potniški promet zavezala, da bo v okviru izvajanja javne službe realizirala vlakovne kilometre, izračunane na podlagi potrjenega voznega reda in programa omrežja za posamezno obdobje. Z aneksom št. 1 k pogodbi o izvajanju javne službe prevoza potnikov sta bila določena vrednost in obseg storitev izvajalca obvezne gospodarske javne službe za leto 2017. Skupna vrednost pogodbe znaša 50 milijonov evrov oziroma 4,7065319651 evra na opravljen vlakovni kilometer. Izvajalec bi naj predvidoma opravil 10.623.533,5 vlakovnega kilometra. Cena za opravljeno storitev ni enoznačno določena, saj ni jasno, ali je določena v skupni vrednosti (50 milijonov evrov) ali na vlakovni kilometer.

Direkcija za infrastrukturo je od družbe SŽ potniški promet 4. 8. 2017 prejela 7. končno situacijo za subvencioniranje storitev potniškega prometa za dela, izvršena v juliju 2017, v znesku 4.198.234 evrov. Del situacije se nanaša na stroške potniškega prometa, povezane z realizacijo vlakovnih kilometrov, v znesku 3.903.075 evrov, drugi del pa na stroške potniškega prometa, povezane z nadomestnimi avtobusnimi prevozi, v znesku 295.159 evrov. Ugotovili smo, da se strošek nadomestnih avtobusnih prevozov nanaša na junij in ne na julij, kar ni v skladu z 10. členom pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov po katerem se situacija lahko izda samo za opravljene storitve v preteklem mesecu.

Iz prvega odstavka 10. člena pogodbe izhaja, da je vrednost končne mesečne situacije izračunana kot produkt opravljenega obsega dela in višine nadomestila za opravljanje obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov, določene v aneksu, ki je izračunana na podlagi metodologije iz 7. člena pogodbe. Iz trinajstega odstavka 7. člena pogodbe izhaja, da se nadomestilo za opravljanje obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov na enoto opravljene storitve (vlakovni kilometer) izračuna tako, da se mesečno nadomestilo deli s številom načrtovanih vlakovnih kilometrov, izračunanih na podlagi potrjenega voznega reda za določeno obdobje, zmanjšanim za vlakovne kilometre zaradi del na javni železniški infrastrukturi. V primerih tovrstnih izpadov vlakov mora izvajalec organizirati nadomestni prevoz z avtobusi, v skladu s četrtem odstavkom 7. člena pogodbe pa je upravičen do plačila storitev za tak prevoz. Skupna vrednost

končne situacije se izračuna skladno z določili prvega odstavka 10. člena pogodbe¹⁸⁸, ki se poveča za plačilo storitve za nadomestni prevoz.

Predvidena višina mesečnega nadomestila je izračunana upoštevaje načrtovan obseg vlakovnih kilometrov za posamezen mesec in ceno za vlakovni kilometer, določeno z aneksom št. 1. Predvidena višina mesečnega nadomestila je priloga aneksa št. 1. Končna mesečna situacija, ki jo pripravi SŽ potniški promet, temelji na podatkih o načrtovanem številu vlakovnih kilometrov in ne na dejansko opravljenem številu vlakovnih kilometrov v posameznem mesecu, zaradi česar je dejansko izplačano mesečno nadomestilo enako predvidenemu mesečnemu nadomestilu. Situacija je namreč pripravljena tako, da so od predvidenega zneska mesečnega nadomestila pri pripravi situacije najprej odšteti stroški nadomestnih prevozov, ki jih direkcija za infrastrukturo krije v celoti. Preostanek nadomestila do predvidene izračunane vrednosti je namenjen za pokritje prevozov z vlakom, ne glede na to, koliko vlakovnih kilometrov je bilo dejansko opravljenih. Po takšnem izračunu izvajalec vsak mesec prejme predvideno mesečno višino nadomestila v celoti. Kljub temu da je situacija pripravljena z uporabo več različnih matematičnih operacij in ob upoštevanju različnih postavk (na primer opravljeni vlakovni kilometri, opravljeni nadomestni prevozi), je končni rezultat teh izračunov enak vnaprej predvideni mesečni višini nadomestila, saj se namesto končne višine nadomestila spreminja cena vlakovnega kilometra, ki je eden od elementov izračuna. Cena vlakovnega kilometra pri izračunu mesečnega nadomestila namreč ni enaka ceni vlakovnega kilometra iz aneksa k pogodbi, temveč se iz meseca v mesec prilagaja na način, da je končna višina nadomestila, ki ga prejme izvajalec, enaka vnaprej predvidenemu.

Izračun zneska nadomestila za julij 2017 je prikazan v tabeli 23.

Tabela 23: Izračun zneska nadomestila za vlakovni kilometer za julij 2017

1.	Načrtovani znesek nadomestila za julij 2017, v evrih	4.198.234
2.	Strošek nadomestnih avtobusnih prevozov, upoštevan pri situaciji za julij 2017 ¹⁸⁹ , v evrih	295.159
3.	Razlika (1 – 2), v evrih	3.903.075
4.	Realizirani vlakovni kilometri za julij 2017, v km	857.243
5.	Izračunana cena za vlakovni kilometer (3 / 4), v evrih	4,5530556
6.	Izplačani znesek nadomestila za julij 2017, v evrih	4.198.234

Vir: pojasnila in podatki direkcije za infrastrukturo.

V juliju 2017 je družba SŽ potniški promet za 34.011 vlakovnih kilometrov, ki jih ni opravila z vlakom, organizirala nadomestne avtobusne prevoze. Načrtovano je bilo, da bo v juliju 2017 opravljenih 891.763 vlakovnih kilometrov. Če od načrtovanih vlakovnih kilometrov odštejemo vlakovne kilometre, ki so bili izvedeni z nadomestnimi avtobusnimi prevozi, bi končna realizacija julijskih vlakovnih kilometrov

¹⁸⁸ Kot produkt opravljenih vlakovnih kilometrov in izračunane višine nadomestila za prevoženi vlakovni kilometer.

¹⁸⁹ V situaciji je upoštevan podatek za avtobusne prevoze v juniju 2017 in ne juliju 2017. Strošek julijskih prevozov je znašal 338.066 evrov.

morala znašati 857.752 vlakovnih kilometrov. Iz prilog k situaciji izhaja, da je bilo dejansko realiziranih 857.243 vlakovnih kilometrov, kar je 509 kilometrov manj, kot je bilo načrtovano (ob upoštevanju vlakovnih kilometrov, ki so bili opravljeni z nadomestnimi prevozi). Kljub temu je družba SŽ Potniški promet prejela načrtovano mesečno nadomestilo v celoti. Pri izračunu cene za vlakovni kilometer so bili namreč upoštevani dejansko realizirani vlakovni kilometri, čeprav bi bilo treba na podlagi trinajstega odstavka 7. člena pogodbe pri izračunu cene za vlakovni kilometer upoštevati načrtovane vlakovne kilometre, zmanjšane za vlakovne kilometre, ki jih ni bilo mogoče opraviti. V skladu z navedenim členom pogodbe bi moral vlakovni kilometer znašati 4,55035372 evra¹⁹⁰ in ne 4,5530556 evra. V skladu s prvim odstavkom 10. člena pogodbe se vrednost končne mesečne situacije izračuna kot produkt opravljenega obsega dela in višine nadomestila za opravljeno delo (izračunana cena na opravljeni vlakovni kilometer). To pomeni, da je pri izračunu končne mesečne situacije treba upoštevati dejansko realizacijo vlakovnih kilometrov, ki je za mesec julij 2017 znašala 857.243 vlakovnih kilometrov, končna višina nadomestila iz naslova realiziranih vlakovnih kilometrov za julij 2017 pa je tako znašala 3.900.759 evrov¹⁹¹. Skupen znesek situacije za julij 2017 bi tako moral znašati 4.195.918 evrov¹⁹², kar je 2.316 evrov manj, kot je bilo dejansko izplačano. Izplačilo nadomestila ni bilo skladno s trinajstim odstavkom 7. člena in prvim odstavkom 10. člena pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Iz prilog k računom za nadomestne avtobusne prevoze, na podlagi katerih je družba SŽ potniški promet izkazovala upravičenost izplačila nadomestila direkciji za infrastrukturo, ni razvidno, ali so bili vsi ti prevozi tudi dejansko izvedeni. Direkcija za infrastrukturo je situacijo potrdila in izplačala, kljub temu da iz njenih prilog ni mogoče potrditi dejanske izvedbe vseh nadomestnih avtobusnih prevozov, kar ni v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj pogodbenemu partnerju predlaga spremembo koncesijske pogodbe o izvajanju obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu, tako da bo ta jasno in enoznačno določila pogodbeno vrednost in način mesečnega izračuna nadomestila ob upoštevanju dejansko opravljenih storitev v preteklem mesecu.

¹⁹⁰ Bruto znesek nadomestila (3.903.075 evrov) / (načrtovani vlakovni kilometri (891.763 kilometrov) – vlakovni kilometri, realizirani z nadomestnimi prevozi (34.011 kilometrov)). Bruto znesek nadomestila predstavlja razliko med načrtovanim bruto zneskom nadomestila in stroški nadomestnih prevozov. Pri izračunu so upoštevani stroški nadomestnih prevozov z avtobusom za junij 2017, kot so tudi v pregledani situaciji. Če bi pri izračunu upoštevali strošek nadomestnih avtobusnih prevozov za julij 2017, bi nadomestilo za vlakovni kilometer znašalo 4,48791492 evra.

¹⁹¹ Realizirani vlakovni kilometri (857.243 kilometrov) * izračunana cena za vlakovni kilometer (4,55035372 evra).

¹⁹² Nadomestilo za realizirane vlakovne kilometre (3.900.759 evrov) + strošek nadomestnih prevozov (295.159 evrov). Pri izračunu so upoštevani stroški nadomestnih prevozov z avtobusom za junij 2017, kot so tudi v pregledani situaciji.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.g Vlada je z namenom zagotavljanja poslovne in plačilne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov na podlagi drugega odstavka 11. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija¹⁹³ (v nadaljevanju: ZIUFSZZ) 1. 12. 2017 sprejela sklep, s katerim je uvedla sanacijo v več zdravstvenih zavodih, ki so ob koncu leta 2016 izkazovali presežek odhodkov nad prihodki. Člane sanacijskega odbora, ki je sestavljen iz šestih članov in predsednika, v skladu z 22. členom ZIUFSZZ imenuje minister za zdravje v roku 15 dni od uvedbe sanacije. Ministrstvo je pet članov in predsednika sanacijskega odbora imenovalo s sklepom dne 15. 12. 2017, šestega člana pa dne 6. 2. 2018, kar predstavlja kršitev 22. člena ZIUFSZZ. Sanacijski odbor je bil v celoti imenovan 52 dni po izteku roka iz 22. člena ZIUFSZZ.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Kot eden izmed članov sanacijskega odbora je bil predviden tudi predstavnik Ministrstva za finance. Prvotno predlagani član je zaradi obsega dela in zadolžitve na Ministrstvu za finance odstopil od kandidature, zato je bil njegov predstavnik imenovan naknadno.

Ministrstvo za zdravje bi moralo pripraviti in vladi v sprejem posredovati poseben vladni projekt v skladu z 21. členom ZIUFSZZ v 15 dneh od uveljavitve zakona, to je do 15. 10. 2017. Ministrstvo je vladi medresorsko neusklajeno gradivo prvič posredovalo dne 13. 11. 2017, to je 29 dni prepozno, kar predstavlja kršitev 21. člena ZIUFSZZ. Vlada je poseben program sprejela s sklepom dne 30. 11. 2017.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje je s pripravo posebnega vladnega projekta pričelo takoj po sprejemu interventnega zakona, pri čemer je bilo gradivo na vlado prvič posredovano 13. 11. 2017. Posredovano gradivo ni bilo v celoti medresorsko usklajeno. Do zamude pri pripravi posebnega vladnega projekta je prišlo zaradi obremenjenosti strokovnih služb Ministrstva za zdravje ter kasneje zaradi intenzivnega usklajevanja dokumenta z Ministrstvom za finance in Ministrstvom za javno upravo.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.4.h Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹⁹⁴ (v nadaljevanju: ZOFVI) v 81. členu določa, da se iz državnega proračuna osnovnim šolam ter šolam in zavodom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami¹⁹⁵ za izvajanje programa zagotavljajo transferi za plače in materialne stroške, v prvem odstavku 84. člena ZOFVI pa je določeno, da se javnim šolam zagotavljajo sredstva v skladu z normativi in standardi, ki jih določi minister. Četrti odstavek 84. člena ZOFVI določa, da morajo normativi in standardi obsegati učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe ter merila za oblikovanje oddelkov in skupin in za vrednotenje materialnih stroškov ter standardov za prostor in opremo. Minister je normative in standarde za izvajanje programa osnovne šole predpisal s Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole¹⁹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih), v njem pa ni predpisanih meril za vrednotenje materialnih stroškov, kar ni v skladu s 84. členom ZOFVI. Minister je v sklepu

¹⁹³ Uradni list RS, št. 54/17.

¹⁹⁴ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09, (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11, 47/15, 46/16 (49/16-popr.).

¹⁹⁵ Razen za delavce, ki opravljajo zdravstvene storitve.

¹⁹⁶ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17.

določil le višino povračila stroškov ene ure dodatne strokovne pomoči ter osnovo za določitev akontacij¹⁹⁷.

Ukrepi Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrica je 25. 7. 2017 sprejela *Pravilnik o merilih in metodologiji za določanje obsega sredstev za materialne stroške za izvedbo programa osnovne šole in programov osnovne šole s prilagojenim programom*¹⁹⁸ in *Pravilnik o merilih in metodologiji za določanje obsega sredstev za materialne stroške v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami*¹⁹⁹ z začetkom veljavnosti 1. 1. 2018, v katerih so določeni kriteriji in merila za vrednotenje materialnih stroškov ter način točkovanja.

3.3.4.i Pravilnik o normativih v 43.a členu določa, da merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem s posebnimi potrebami, namenjenih učni pomoči, in ur dodatne strokovne pomoči za učence tujce določi minister, pristojen za šolstvo. Ministrstvo je v sklepih o zagotavljanju sredstev za dodatno strokovno pomoč določilo le višino povračila stroškov ene ure dodatne strokovne pomoči ter osnovo za določitev akontacij²⁰⁰. Ministrstvo na podlagi seznama učencev oziroma dijakov ter števila ur dodatne strokovne pomoči, ki je bilo določeno z odločbo o usmeritvi, mesečno nakazuje akontativna sredstva²⁰¹, praviloma v višini 80 odstotkov sredstev za izvajanje dodatne strokovne pomoči. Ker ministrstvo v sklepih o dodatni strokovni pomoči do 21. 9. 2017 ni določilo meril in kriterijev za plačilo ur dodatne strokovne pomoči, je ravnalo v nasprotju s 43.a členom pravilnika o normativih.

Ukrepi Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrica je 22. 9. 2017 izdala *Sklep o spremembi Sklepa o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za šolsko leto 2017/2018, v katerem je kot merilo za plačilo ur dodatne strokovne pomoči, ki se izvaja kot učna pomoč, določeno število izvedenih ur strokovnega delavca, kriterij pa odločba o usmeritvi za posameznega učenca s posebnimi potrebami.*

¹⁹⁷ Ministrstvo za izvajanje ene ure dodatne strokovne pomoči osnovnim šolam prizna povračilo stroškov v višini 11,94 evra bruto.

¹⁹⁸ Uradni list RS, št. 41/17.

¹⁹⁹ Uradni list RS, št. 41/17.

²⁰⁰ Tako kot opomba 197.

²⁰¹ Osnova za določitev višine akontacije je število ur dodatne strokovne pomoči za posamezno šolo na dan 30. 9. tekočega leta.

3.3.4.j V več revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna²⁰² smo opozorili na neizvajanje nadzora nad poslovanjem osnovnih šol ter izboljšanje nadzora skušali doseči tudi s popravljivimi ukrepi. Ministrstvo je v letu 2017 na podlagi Navodila za izvajanje nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport sprejelo Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2017 (v nadaljevanju: program nadzora), ki določa način in postopek izvajanja nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz njegove pristojnosti za štiri²⁰³ sklope nadzorov.

Zaradi neizvajanja nadzora nad izplačili ur dodatne strokovne pomoči in interesnih dejavnosti v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 smo od ministrstva zahtevali, da prične z izvajanjem aktivnosti glede izplačila ur dodatne strokovne pomoči in interesnih dejavnosti. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da je pričelo z zahtevanim izvajanjem aktivnosti, in sicer je predložilo Uporabniška navodila za spletno aplikacijo Učenci in dijaki s posebnimi potrebami, s pomočjo katere bo ministrstvo zbiralo podatke šol, ki se bodo usklajevali s podatki Zavoda Republike Slovenije za šolstvo o izdanih odločbah. Poleg tega je ministrstvo v odzivnem poročilu navedlo, da na vzoru desetih šol načrtujejo pripravo analize o tem, kako šole beležijo ure učne pomoči v šolski dokumentaciji, ter pripravilo posebne aplikacije, prek katerih bodo šole trimesečno poročale o realizaciji interesnih aktivnosti.

V letu 2016 je ministrstvo na podlagi programa nadzora za leto 2016 pričelo z izvajanjem sprotnega nadzora nad vnesenimi podatki v aplikacijo KPIS²⁰⁴ in posebnimi zahtevki šol, ki niso vključeni v sistem KPIS. V letu 2017 je ministrstvo na podlagi programa nadzora za leto 2017 ugotovilo nepravilnosti v skupnem znesku 544.175 evrov in doseglo prihranke v tem znesku²⁰⁵.

Pred izplačili sredstev za ure interesnih dejavnosti pa ministrstvo v šolskem letu 2016/2017 še vedno ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti na osnovnih šolah tudi dejansko opravljene. Iz zahtevka, ki

²⁰² Na primer:

revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna za leto 2011* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K262538152D2EA52BC1257A8A00180D5F/\\$file/IPRO11_za_javnost.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K262538152D2EA52BC1257A8A00180D5F/$file/IPRO11_za_javnost.pdf)],
 revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna za leto 2012* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB7A9F1054EEEDC9FC1257BF0004C0ABB/\\$file/IPRO12.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB7A9F1054EEEDC9FC1257BF0004C0ABB/$file/IPRO12.pdf)],
 revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna za leto 2013* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K75217438A5B297A5C1257D2400348E73/\\$file/Ipro13.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K75217438A5B297A5C1257D2400348E73/$file/Ipro13.pdf)],
 revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna za leto 2014* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9DFC2766867DEF8DC1257E8B002B0F28/\\$file/Ipro14_za_web.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9DFC2766867DEF8DC1257E8B002B0F28/$file/Ipro14_za_web.pdf)],
 revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna za leto 2015* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE82DCBCA970C4816C1257FF50049614A/\\$file/Ipro15_web.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE82DCBCA970C4816C1257FF50049614A/$file/Ipro15_web.pdf)],
 revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9D4701A910812202C125816E003FB3C6/\\$file/Ipro16_web.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9D4701A910812202C125816E003FB3C6/$file/Ipro16_web.pdf)], 9. 3. 2018.

²⁰³ Načrtovanje programa dela, kadrovskega in finančnega načrta javnega zavoda, nadzor nad izvajanjem pogodbe oziroma sklepa o financiranju, ki obsega tudi nadzor nad namensko porabo sredstev, poročanje o izvedbi programa dela, kadrovskega in finančnega načrta, podrobnejši pregled poslovanja javnega zavoda.

²⁰⁴ KPIS – kadrovsko-plačni informacijski sistem šolstva.

²⁰⁵ Zneski ugotovljenih nepravilnosti so se šolam poračunali pri izplačilih transferov v naslednjem mesecu.

ga šola predloži ministrstvu, ni razvidno, da so bile ure interesnih dejavnosti dejansko opravljene, zahtevku tudi ni predloženega dokazila o opravljenih urah interesnih dejavnosti. Ministrstvo je s tem, ko pred izplačili sredstev za dodatno strokovno pomoč in interesne dejavnosti ni preverjalo opravljenih ur učne pomoči oziroma interesnih dejavnosti na osnovnih šolah, ravnalo v neskladju s 54. členom ZJF.

Ukrep Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je 25. 8. 2017 osnovnim šolam posredovalo okrožnico pred začetkom šolskega leta 2017/2018, v katero je vključilo tudi navodilo o načinu uveljavljanja že realiziranih ur interesnih dejavnosti na zahtevkih.

3.3.4.k Za II. gimnazijo Maribor je ministrstvo pri izračunu obsega sredstev za izvedbo programa srednjega šolstva, ki je podlaga za določitev obsega proračunskih sredstev v Sklepu o zagotavljanju proračunskih sredstev v letu 2017, upoštevalo drugačno število vpisanih dijakov na dan 15. 9. 2017, kot je II. gimnazija Maribor poročala na portalu Evidence zavodov in programov, ki ga vodi ministrstvo. V skladu z drugim odstavkom 3. člena navedenega sklepa so podatki o številu dijakov, ki so na dan 15. 9. 2016²⁰⁶ vpisani v programe, ki ji izvaja zavod, dostopni na portalu ministrstva. Ugotovili smo, da je do razlike dveh dijakov prišlo zaradi dijakov, ki sta državljana tujih držav²⁰⁷ in sta samoplačnika. Ministrstvo njunega šolanja ni financiralo, v evidenco pa sta bila vnesena²⁰⁸.

Iz četrtega odstavka 9. člena Zakona o gimnazijah²⁰⁹ (v nadaljevanju: ZGim) izhaja, da se lahko tuji državljani izobražujejo v gimnazijah pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije, kadar se izobražujejo po načelu vzajemnosti. V letu 2017 veljavna določba petega odstavka 9. člena ZGim pa je določala, da podrobnejše pogoje v zvezi z obsegom financiranja in načinom izobraževanja oseb, opredeljenih v drugem in četrtem odstavku tega člena, ter tujcev določi minister v skladu s tem zakonom in zakonom, ki ureja financiranje srednješolskega izobraževanja. Minister podrobnejših pogojev na podlagi petega odstavka 9. člena ZGim ni določil.

Ukrep Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gimnazijah²¹⁰ (ZGim-C), ki je bil sprejet v letu 2017 in se prične uporabljati 1. 9. 2018, je preoblikoval določbo petega odstavka 9. člena ZGim, tako da je to obveznost ministra črtal, hkrati pa določil, da se do začetka uporabe tega zakona uporabljajo določbe ZGim.

3.3.4.l Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v letu 2017 srednjim šolam, dijaškim domovom ter višjim strokovnim šolam ni izdalo soglasij k sprejetim letnim poročilom za leto 2016. Navedeno ravnanje ni v skladu z devetim odstavkom 61. člena ZIPPRS1718, ki določa, da morajo, ne glede na

²⁰⁶ V skladu s tretjim odstavkom 11. člena Pravilnika o metodologiji financiranja izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva (Uradni list RS, št. 107/12, 56/17) se pri določitvi sredstev zavodu za izvedbo programa srednjega šolstva upošteva število dijakov, vpisanih v programe srednjega šolstva v šolskem letu, ki se začne pred začetkom proračunskega leta, na dan 15. 9.

²⁰⁷ Iz držav, ki nista članici Evropske unije.

²⁰⁸ Elektronska korespondenca med II. gimnazijo Maribor in ministrstvom z dne 7. 10. 2016 ter pojasnila ministrstva z dne 8. 3. 2018.

²⁰⁹ Uradni list RS, št. 1/07-UPB1, 68/17.

²¹⁰ Uradni list RS, št. 68/17.

določbe drugih zakonov in predpisov, tudi posredni uporabniki državnega proračuna posredovati sprejeta letna poročila o delu v soglasje organu, pristojnemu za izdajo soglasja k njihovemu finančnemu načrtu in programu dela.

3.3.4.m Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je moralo v skladu z drugim odstavkom 61. člena ZIPRS1718 posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov. Ministrstvo je Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: ARRS) izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2017 posredovalo v znesku 3.095.469 evrov, ki pa ne vključuje programskih sredstev, ki jih ARRS kot agent v svojem imenu in za svoj račun posreduje javnim raziskovalnim zavodom. Ministrstvo na podlagi Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti²¹¹ zagotavlja ARRS sredstva za njen celoten program dela. Za leto 2017 se je ministrstvo s pogodbo o financiranju delovanja ARRS in znanstveno-raziskovalne dejavnosti zavezalo, da bo ARRS zagotovilo za njeno delovanje 151.827.118 evrov, mednje so vključena tudi programska sredstva. Ministrstvo je s tem, ko v izhodiščih za pripravo finančnega načrta za leto 2017 ni vključilo tudi programskih sredstev ARRS in jih posredovalo ARRS za pripravo njenega finančnega načrta, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 61. člena ZIPRS1718.

Ukrep Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v izhodišča za pripravo finančnega načrta ARRS za leto 2018, ki jih je poslalo v soglasje Ministrstvu za finance, vključilo tudi programska sredstva ARRS.

3.3.4.n Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izvajanje študijske dejavnosti v letu 2017 financiralo na podlagi Sklepa o določitvi sredstev za študijsko dejavnost visokošolskih zavodov za leto 2017, ki je bil izdan na podlagi Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov²¹² (v nadaljevanju: uredba o visokošolskem financiranju). Ta je bila sprejeta 6. 7. 2017, kar ni v skladu z drugim odstavkom 44. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu²¹³ (v nadaljevanju: ZViS-K), ki določa, da vlada sprejme predpis, ki ureja financiranje visokega šolstva iz proračuna Republike Slovenije, v dveh mesecih od uveljavitve ZViS-K²¹⁴.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Pri oblikovanju vsebine nove uredbe o visokošolskem financiranju so delavci in vodstvo ministrstva tesno sodelovali z vsemi deležniki, predvsem z Rektorsko konferenco. Treba je bilo narediti več izračunov in pregledati razpoložljive podatke, kar je vplivalo na pozen sprejem uredbe.

3.3.4.o V skladu s prvo alinejo prvega odstavka 72.a člena ZViS se iz proračuna Republike Slovenije financira študijska dejavnost rednega študija za prvo in drugo stopnjo (v nadaljnjem besedilu: študijska dejavnost) javnih visokošolskih zavodov in zasebnih visokošolskih zavodov za koncesionirane študijske programe. Sredstva za študijsko dejavnost so v skladu z 72.b členom ZViS sestavljena iz sredstev za temeljni steber financiranja (v nadaljevanju: TSF) in sredstev za razvojni steber financiranja, ki se kot skupna sredstva za zavode (integralno financiranje) zagotovijo v državnem proračunu. Sredstva za TSF se

²¹¹ Uradni list RS, št. 22/06-UPB1, 112/07, 9/11.

²¹² Uradni list RS, št. 35/17.

²¹³ Uradni list RS, št. 75/16.

²¹⁴ ZViS-K je bil uveljavljen 15. 12. 2016.

na podlagi drugega odstavka 72.c člena ZViS delijo na fiksna sredstva za TSF in variabilna sredstva za TSF. V skladu s šestim odstavkom 72.e člena ZViS se v prvem in tretjem letu pogodbenega obdobja variabilna sredstva za TSF posameznega visokošolskega zavoda določijo glede na izračun pripadajočega deleža sredstev zavoda ob upoštevanju vrednosti različnih kazalnikov, ki so določeni v ZViS in podrobneje urejeni z uredbo o visokošolskem financiranju. Ti kazalniki so: kazalnik študenti, kazalnik diplomanti, kazalnik objave, kazalnik sredstva za raziskovalno, razvojno in tržno dejavnost (v nadaljevanju: sredstva za RRT), kazalnik zaposljivost in kazalnik umetnost.

Podatki kazalnikov za izračun sredstev za RRT se v skladu s prvim in drugim odstavkom 10. člena uredbe o visokošolskem financiranju pridobivajo iz letnega poročila visokošolskega zavoda, katerega sestavni del je tudi finančno poročilo. Skupna sredstva za RRT se razporedijo posameznim zavodom upoštevaje povprečje prihodkov za znanstvenoraziskovalno in razvojno ter tržno dejavnost po denarnem toku v preteklem in predpreteklem koledarskem letu. ZR v 51. členu določa, da morajo pravne osebe do zadnjega dne v februarju tekočega leta predložiti letno poročilo organizaciji, pooblaščen za obdelovanje in objavljane podatkov. Univerza v Mariboru je objavila letno poročilo za leto 2016 na portalu Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES), vendar ni vsebovalo obvezne priloge Posebni del računovodskega poročila, ki bi naj vsebovala podatke kazalnikov za izračun sredstev za RRT, čeprav jo računovodsko poročilo med prilogami predvideva. Ta priloga pa je objavljena na spletni strani Univerze v Mariboru²¹⁵. Letno poročilo Univerze v Ljubljani za leto 2016 vključno z obrazcem, ki vsebuje podatke o prihodkih za znanstvenoraziskovalno in razvojno ter tržno dejavnost, je objavljeno na spletni strani univerze²¹⁶, na spletni strani AJPES pa je pod matično številko Univerze v Ljubljani objavljeno zgolj letno poročilo rektorata Univerze v Ljubljani. Podatki, ki jih je ministrstvo upoštevalo pri izračunu sredstev za RRT za Univerzo v Mariboru in Univerzo v Ljubljani, niso bili povzeti iz letnih poročil Univerze v Mariboru in Univerze v Ljubljani za leto 2016, ki so bila javno objavljena na portalu AJPES.

Podatki za kazalnik umetnosti se v skladu s prvim odstavkom 12. člena uredbe o visokošolskem financiranju pridobivajo iz letnega poročila visokošolskega zavoda. Na razdelitev sredstev po kazalniku umetnost, v skladu z drugim odstavkom 12. člena uredbe o visokošolskem financiranju, vpliva število vseh po umetniških kriterijih habilitiranih visokošolskih učiteljev ob upoštevanju obsega zaposlitve na visokošolskem zavodu na dan 31. 12. preteklega leta. Ministrstvo je pri izračunu sredstev uporabilo podatke za Univerzo v Mariboru in Univerzo v Ljubljani iz letnih poročil teh univerz za leto 2016, ki niso bili objavljeni na portalu AJPES oziroma niso bili objavljeni niti na spletnih straneh univerz. Ministrstvo je v nasprotju s prvim odstavkom 12. člena uredbe o visokošolskem financiranju izračune pripravilo na podlagi nepotrjenih oziroma delno potrjenih podatkov. Ministrstvo v okviru opravljanja nadzora nad poslovanjem univerz z namenom zagotavljanja izvajanja javnih služb v skladu s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF univerz ni opozorilo na obveznost objave celovitih letnih poročil na portalu AJPES.

Priporočilo

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj visokošolske zavode opozori na zahtevo po predložitvi ustreznih letnih poročil AJPES, ki bodo vsebovala vse podatke, obvezne za izračun vrednosti kazalnikov, ki vplivajo na dodelitev sredstev za TSF.

²¹⁵ [URL: https://www.um.si/univerza/dokumentni-center/programi-dela-poslovna-porocila/Narti_in_poroila/Povzetki_in_posebni_del_2016.pdf], 19. 3. 2018.

²¹⁶ [URL: https://www.unilj.si/o_univerzi_v_ljubljani/organizacija__pravilniki_in_porocila/poslovno_financno_in_letno_porocilo_ter_program_dela/], 28. 3. 2018.

3.3.4.p Pogodba o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti v letu 2017, sklenjena z Univerzo v Mariboru, je v 6. členu določila, da je sestavni del pogodbe tudi letni načrt izvajanja študijske dejavnosti. V načrtu je navedeno predvideno število vpisanih mest v prvi letnik za študijsko leto 2017/2018, ne pa tudi morebitna povečanja ali zmanjšanja razpisanih mest za vpis v prvi letnik za naslednja tri študijska leta v primerjavi z zadnjim razpisom in številom vpisanih študentov v prvi letnik, ter pričakovano število študentov. Navedeno ni v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 72.g člena ZViS, ki določa, da se v pogodbi o financiranju študijske dejavnosti opredeli tudi načrt izvajanja študijske dejavnosti, ki vključuje predvsem študijska področja, na katerih se bodo izvajali študijski programi, morebitna povečanja ali zmanjšanja razpisanih mest za vpis v prvi letnik za naslednja štiri študijska leta v primerjavi z zadnjim razpisom in številom vpisanih študentov v prvi letnik, pričakovano število študentov ter opredelitev morebitnih novih študijskih področij in članic.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Prvotni letni načrt za izvajanje študijske dejavnosti je bil pripravljen pred uveljavitvijo ZViS-K, ki je 72.g člen ZViS na novo uredil. Iz tretjega odstavka 72.g člena ZViS izhaja, da je načrt izvajanja študijske dejavnosti predmet pogajanj, ta pa so se začela izvajati šele konec leta 2017. Tudi prva pogodba, ki je določala (začasno) financiranje Univerze v Mariboru v letu 2017, je bila sklenjena pred uveljavitvijo ZViS-K (5. 12. 2016) in je upoštevala takrat veljavno zakonodajo. Ta pogodba je s sklenitvijo nove pogodbe prenehala veljati, vendar pa so se njene priloge obranile oziroma prenesle v 6. člen nove pogodbe. Univerza v Mariboru je manjkajoče sestavine pogodbe ministrstvu posredovala 20. 12. 2017.

ZViS-K je bil uveljavljen 15. 12. 2016 in ne vsebuje prehodnih določb v zvezi z načinom določitve vsebine pogodbe o financiranju in v zvezi s pogajanj, na katerih naj bi se določila vsebina pogodbe. Iz navedenega izhaja, da bi se pogajanja glede vsebine pogodbe morala izvesti že pred sklenitvijo pogodbe o financiranju za leto 2017. Nova pogodba, ki je celovito uredila financiranje v letu 2017, je bila sklenjena 3. 8. 2017.

Ukrep Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je pripravilo enotni obrazec za vnos razpisanih mest za vpis v prvi letnik za naslednja tri študijska leta, ki bo priloga pogodbe.

3.3.4.q Pogodba o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti v letu 2017, sklenjena z Univerzo v Ljubljani, je v 6. členu določila, da bo univerza v okviru svojega poslanstva in vizije ter strateških in letnih ciljev uresničevala nacionalne cilje, določene v Resolucije o Nacionalnem programu visokega šolstva 2011–2020²¹⁷, ter da so strateški, dolgoročni in razvojni cilji univerze, ukrepi za njihovo doseg, ciljne in izhodiščne vrednosti in kazalci, s katerimi se spremlja doseganje ciljnih vrednosti, ki jih je univerza posredovala z dopisom z dne 17. 11. 2016, sestavni del pogodbe. V navedenem dopisu je določeno, da so strateški/dolgoročni cilji univerze, ukrepi za njihovo doseganje in ciljne vrednosti zapisani v Programu dela Univerze v Ljubljani za leto 2017, ki ga je univerza posredovala ministrstvu 28. 10. 2016. Ugotovili smo, da so v tem programu navedeni samo nekateri ukrepi za doseg dolgoročnih ciljev, ne pa tudi strateški, dolgoročni in razvojni cilji, ciljne in izhodiščne vrednosti ter kazalci. Glede teh je navedeno, da je usmeritev univerze doseganje ciljev iz Strategiji Univerze v Ljubljani 2012–2020. Ta podaja cilje v opisni obliki, brez ciljnih in izhodiščnih vrednosti ter kazalcev. Navedeno ni v skladu s prvo alinejo drugega odstavka 72.g člena ZViS, ki določa, da se v pogodbi o financiranju študijske dejavnosti opredelijo tudi strateški in dolgoročni cilji visokošolskega zavoda, ukrepi za njihovo doseg, ciljne in izhodiščne vrednosti in kazalci, s katerimi se spremlja doseganje ciljnih vrednosti.

²¹⁷ Uradni list RS, št. 41/11.

Določitev strateških, dolgoročnih in razvojnih ciljev univerze, ukrepov za njihovo doseg, ciljnih in izhodiščnih vrednosti in kazalcev, s katerimi se spremlja doseganje ciljnih vrednosti, je tudi bistvena vsebina pogodbe, ki se v skladu s prvim odstavkom 72.g člena ZViS sklene za štiriletno obdobje. Pogodba z Univerzo v Ljubljani je sicer sklenjena za obdobje od začetka leta 2017 do konca leta 2020, vendar predvsem zaradi odsotnosti določitve dolgoročnih ciljev ne vsebuje elementov vsebinske narave, ki bi opredeljevali pravice in obveznosti ministrstva in Univerze v Ljubljani od leta 2018 naprej. Sklenitev pogodbe za daljše časovno obdobje je smiselna le, če so za celotno obdobje določeni strateški in dolgoročni cilji ter pravice in obveznosti, ki se nanašajo na doseganje ciljev, zato sklenjena pogodba ne odraža namena, ki izhaja iz prvega odstavka 72.g člena ZViS.

Priporočilo

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj za pogajanja z visokošolskimi zavodi pripravi enotno strukturo priloge pogodbe (obrazec), ki se nanaša na strateške in dolgoročne cilje visokošolskega zavoda, ukrepe za njihovo doseg, ciljne in izhodiščne vrednosti in kazalce, s katerimi se spremlja doseganje ciljnih vrednosti, ter načrt izvajanja študijske dejavnosti.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja, za pripravo katerega sta odgovorna Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance.

Mnenje s pridržkom

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2017 smo ugotovili:

- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani za 148.730 evrov:
 - med prihodki so izkazane obresti od vrnjenih posojil, danih na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij, v znesku 148.730 evrov, ki bi morale biti izkazane med prejemki za prejeta vračila danih posojil v računu finančnih terjatev in naložb – točka 2.2.2.1.d;
- izdatki *v računu finančnih terjatev in naložb* so previsoko izkazani za 12.100.180 evrov:
 - med izdatki so previsoko izkazani izdatki za posojila Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo in Javnemu skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja v skupnem znesku 12.100.180 evrov – točka 2.2.2.1.a;
- prejemki *v računu finančnih terjatev in naložb* so prenizko izkazani za 148.730 evrov:
 - med prejemki niso izkazani prejemki od obresti od posojil, danih na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij, v znesku 148.730 evrov – točka 2.2.2.1.d.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2017.

Odstavek o drugi zadevi

Opozarjamo na točko 2.1.1 tega poročila, v kateri so obravnavani odmiki od računovodskega poročanja, ki so sicer kot izjeme od določb Zakona o javnih financah in Zakona o računovodstvu predpisani z različnimi zakoni. Na podlagi teh predpisanih izjem oziroma odmkov od okvira računovodskega poročanja so določeni poslovni dogodki izvzeti od splošnega načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov. Na ta način je omogočeno poročanje, ki ne temelji na popolni predstavitvi prihodkov in odhodkov ter prejemkov in izdatkov. Če predpisanih odmkov od okvira računovodskega poročanja ne bi

bilo, bi bili v letu 2017 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 22.170.476 evrov več in prihodki za 9.219.666 evrov več; v računu finančnih terjatev in naložb pa bi bili izdatki izkazani za 4.467.603 evre več in prejemki za 3.808.147 evrov več. Zaradi tega bi bil proračunski primanjkljaj za 12.950.810 evrov večji.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2017 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Vlada Republike Slovenije oziroma vladni proračunski uporabniki pri izvrševanju proračuna niso poslovali v skladu z naslednjimi predpisi in pravnimi akti:

- *Zakonom o javnih financah*, ker:
 - so bila sredstva iz proračunske rezervacije zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati, oziroma za sanacije naravnih nesreč – točki 3.3.1.a in 3.3.1.b;
 - obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo – točka 3.3.3.c;
 - pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti – točke 3.3.3.d, 3.3.4.e in 3.3.4.j;
 - vloga ni bila obravnavana na podlagi zahtev razpisne dokumentacije – točka 3.3.4.c;
 - sklepi o izboru prejemnikov sredstev niso bili izdani v skladu s predlogom strokovne komisije – točka 3.3.4.c;
 - podlaga za izplačilo ni bila verodostojna listina – točka 3.3.4.f;
 - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe – točka 3.3.4.o;
 - pristojna ministrstva niso ustrezno nadzirala javnih zavodov in skupaj z vlado niso zagotovila, da bi bile najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna države – točka 2.2.1.2.a;
 - v programu prodaje finančnega premoženja, ko je bil edini cilj prodaje doseganje čim višje kupnine, niso bile določene metode prodaje, ki so predpisane z zakonom – točka 2.2.2.1.f;
 - postopek prodaje terjatev družb Javor Pivka d. d. – v likvidaciji in Valji d. o. o. je bil izveden v nasprotju z določili zakona – točki 2.2.2.1.f in 2.2.2.1.g;
- *Zakonom o carinski službi*, ker:
 - je bil javnemu uslužbencu dodatek za stalnost obračunan v previsokem znesku – točka 3.3.2.a;
- *Zakonom o obrambi*, ker:
 - je bil javnemu uslužbencu dodatek za stalnost obračunan v prenizkem znesku – točka 3.3.2.d;
- *Zakonom o delovnih razmerjih*, ker:
 - sta bili z javno uslužbenko sklenjeni dve zaporedni pogodbi o zaposlitvi za določen čas, katerih obdobje je preseglo dve leti – točka 3.3.2.f;
- *Zakonom o javnem naročanju*, ker:
 - v odločitvi o oddaji javnega naročila ni bilo navedeno, da je treba zahtevku za revizijo priložiti potrdilo o plačilu takse – točka 3.3.3.b;
 - je bilo prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost objavljeno prepozno – točka 3.3.3.b;
 - pred podpisom pogodbe nista bila preverjena obstoj in vsebina podatkov – točka 3.3.3.e;

- *Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja*, ker:
 - so bile informacije iz pogodbe o izvedbi javnega naročila objavljene prepozno – točka 3.3.3.b;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018*, ker:
 - posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov – točka 3.3.4.a;
 - plačilo ni bilo izvedeno v predpisanem roku – točka 3.3.4.d;
 - izhodišča za pripravo finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika niso vključevala celotnega obsega sredstev – točka 3.3.4.m;
 - niso bila izdana soglasja k letnim poročilom srednjih šol, dijaških domov in višjih strokovnih šol – točka 3.3.4.l;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017*, ker:
 - posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov – točka 3.3.4.a;
- *Zakonom o financiranju občin*, ker:
 - občinam niso bili pravočasno posredovani podatki o deležih za sofinanciranje njihovih investicij – točka 3.3.4.b;
- *Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije*, ker:
 - pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule – točka 3.3.4.e;
- *Zakonom o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*, ker:
 - je bil sanacijski odbor ustanovljen prepozno – točka 3.3.4.g;
 - je bilo gradivo za vladni projekt pripravljeno in posredovani vladi prepozno – točka 3.3.4.g;
- *Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, ker:
 - niso bila predpisana merila za vrednotenje materialnih stroškov – točka 3.3.4.h;
- *Zakonom o gimnazijah*, ker:
 - niso bili določeni podrobnejši pogoji v zvezi z obsegom financiranja in načinom izobraževanja tujcev – točka 3.3.4.k;
- *Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu*, ker:
 - predpis, ki ureja financiranje visokega šolstva iz proračuna Republike Slovenije, ni bil sprejet v roku – točka 3.3.4.n;
- *Zakonom o visokem šolstvu*, ker:
 - v načrtu izvajanja študijske dejavnosti niso bila prikazana morebitna povečanja ali zmanjšanja razpisanih mest za vpis v prvi letnik za naslednja tri študijska leta – točka 3.3.4.p;
 - v pogodbi o financiranju študijske dejavnosti niso bili opredeljeni strateški in dolgoročni cilji visokošolskega zavoda, ciljne in izhodiščne vrednosti in kazalci, s katerimi se spremlja doseganje ciljnih vrednosti – točka 3.3.4.q;
- *Zakonom o vodah*, ker:
 - vlada ni pravočasno izdala uredbe o rabi termalne vode – točka 2.2.1.2.b;

- *Zakonom o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*, ker:
 - Ministrstvo za zdravje ni zahtevalo odvajanje dela amortizacije od tistih zdravstvenih zavodov, katerih ocenjena vrednost iz investicijske dokumentacije pri javnem zdravstvenem zavodu je bila posamično ali skupaj manjša od 500.000 evrov – točka 2.2.1.2.c;
- *Zakonom o javnih skladih*, ker:
 - v sklepu vlade ni razvidno, da se premoženje, ki ga bo prenesla na Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad, vplačuje kot namensko premoženje v kapital javnega sklada – točka 2.2.2.1.b;
- *Zakonom o cestah*, ker:
 - je vlada javno cesto prenesla kot stvarni vložek v osnovni kapital Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji d. d. – točka 2.2.2.1.c;
- *Zakonom o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij*, ker:
 - se kupnine, namenjene za sanacijo gospodarstva, spodbujanje in kreditiranje izvoza in investicije v javni sektor gospodarstva, ne zbirajo na posebnem računu pri Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo – točka 2.2.2.1.d;
- *Zakonom o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah*, ker:
 - je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo dodelilo pomoč za prestrukturiranje družbi, ki ni predložila popolne vloge za dodelitev pomoči, ker družba ni izdelala ustreznega programa prestrukturiranja in ni predložila dogovora z upniki – točka 2.2.2.1.e;
- *Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*, ker:
 - ni bil pravočasno izveden postopek preverjanja pogojev za napredovanje v plačni razred – točka 3.3.2.e;
- *Uredbo o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov*, ker:
 - podatki, ki so bili uporabljeni pri izračunu sredstev, niso bili objavljeni v letnih poročilih – točka 3.3.4.o;
- *Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*, ker:
 - nepremičnine, ki so bile kot stvarni vložek prenesene na Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad, niso bile vključene v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem – točka 2.2.2.1.b;
 - nepremičnine, ki so bile kot stvarni vložek prenesene na Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji d. d., niso bile vključene v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem – točka 2.2.2.1.c;
- *Uredbo o vsebini programa prestrukturiranja, zavarovanju, nadzoru in vodenju evidenc pri dodeljevanju pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah*, ker:
 - projekcija poslovanja v odobreni vlogi ni izpolnjevala vseh zahtev – točka 2.2.2.1.e;
- *Uredbo o prodaji in drugih oblikah razpolaganj s finančnim premoženjem države in občin*, ker:
 - komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja ni izvajala postopkov, ki bi jih po uredbi morala, zato med drugim ni poskrbela za cenitev finančnega premoženja, ki je bilo predmet prodaje, in po izvedbi postopka prodaje ni podala poročila o opravljenih dejanjih hkrati s predlogom za prodajo predstojniku uporabnika oziroma ministru za finance – točki 2.2.2.1.f in 2.2.2.1.g;

- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - je bila predobremenitev evidentirana prepozno – točka 3.3.3.f;
 - je bila pogodba sklenjena po začetku izvajanja del – točka 3.3.4.e;
- *Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole*, ker:
 - niso bila določena merila in kriteriji za plačilo ur dodatne strokovne pomoči – točka 3.3.4.i;
- *Pravilnikom o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov*, ker:
 - Finančna uprava Republike Slovenije ni razporedila dajatve, plačane na te podračune tako, da bi najkasneje naslednji delovni dan pripravila plačilna navodila v breme prehodnih podračunov in v dobro ustreznih vplačilnih ali zbirnih prehodnih podračunov in jih predložila Upravi Republike Slovenije za javna plačila v izvršitev – točka 2.2.1.4.a;
- *Kolektivno pogodbo za policiste*, ker:
 - je bilo javnemu uslužbencu nadurno delo izplačano na mesečni ravni in ne zgolj ob koncu referenčnega obdobja – točka 3.3.2.b;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - je bil javnemu uslužbencu obračunan dodatek za nočno delo za čas, ko ni delal ponoči – točka 3.3.2.c;
- *razpisno dokumentacijo*, ker:
 - je ministrstvo sprejelo sodelovanje takšnega kadra na projektu, ki ni izpolnjeval pogojev iz razpisne dokumentacije – točka 3.3.3.c;
- *pogodbami*, ker:
 - niso bila spoštovana določila pogodb – točki 3.3.3.a in 3.3.4.f.

Razen vpliva navedenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja menimo, da so Vlada Republike Slovenije oziroma vladni proračunski uporabniki v vseh pomembnih pogledih poslovali v skladu s predpisi in usmeritvami.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za okolje in prostor morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivna poročila.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Načrti aktivnosti, ki jih zahtevamo, morajo vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora:

- pripraviti analizo oddaje stvarnega premoženja države v najem, s katero bo ugotovilo:
 - koliko in kakšne pogodbe o oddaji premoženja v najem imajo sklenjene javni zavodi,
 - kolikšni so prihodki od oddaje premoženja v najem,
 - kolikšni so stroški oddaje premoženja v najem,
 - za katere namene porabljajo javni zavodi prihodke od najemnin,
 - na kakšen način javni zavodi evidentirajo prihodke in stroške oddajanja premoženja v najem – točka 2.2.1.2.a.

Ministrstvo za zdravje mora:

- vzpostaviti notranje kontrole, s katerimi bo zagotovilo, da bodo najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna – točka 2.2.1.2.a.

Ministrstvo za okolje in prostor mora:

- koncesionarje iz 199.a člena Zakona o vodah, ki niso sklenili aneksa h koncesijski pogodbi, s katerim bi določili višino nadomestila za rabo vode za obdobje od leta 2005 do leta 2013 ter za leti 2014 in 2015, pozvati k podpisu aneksa (oziroma tovrsten predlog aneksa predložiti v odobritev vladi) ter določiti rok, do katerega morajo koncesionarji aneks podpisati; v pozivu mora Ministrstvo za okolje in prostor navesti, da bo v skladu s 147. členom Zakona o vodah pričelo z odvzemom vodne pravice, če koncesionarji do določenega roka ne bodo sklenili aneksa h koncesijski pogodbi – točka 2.2.1.2.b.

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

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

Če 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 poslovanja²¹⁸. 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 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za zdravje ter Ministrstvo za okolje in prostor kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

²¹⁸ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 91/01).

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- sistemsko uredi izvajanje določbe 80. člena Zakona o javnih financah;
- pogodbenemu partnerju predlaga spremembo koncesijske pogodbe o izvajanju obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu, tako da bo ta jasno in enoznačno določila pogodbeno vrednost in način mesečnega izračuna nadomestila ob upoštevanju dejansko opravljenih storitev v preteklem mesecu.

Ministrstvu priporočamo, naj:

- izvedejo ukrepe, ki so potrebni za čim hitrejšo izvedbo vseh aktivnosti, ki se nanašajo na izdajo soglasij k finančnim načrtom posrednih proračunskih uporabnikov.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- enotni kontni načrt dopolni z opredelitvijo podskupine kontov, na katerih se izkazujejo prejeta sredstva za odstopljene terjatve;
- pripravi spremembe računovodskih predpisov, s katerimi bo uredilo evidentiranje poslov upravljanja z dolgom tako, da bodo pripoznani vsi prihodki in odhodki, ki nastanejo ob izvedbi takega posla, vendar šele v letih, ko bo izvedeni posel vplival na višino stroškov obresti; prihodki in odhodki, ki nastanejo ob izvedbi posla, naj se odložijo prek časovnih razmejitev in nato skozi leta postopoma vplivajo na poslovni izid, in sicer sorazmerno z vplivom spremenjenih stroškov obresti na poslovni izid, tako da se doseže vzporejanje prihodkov in odhodkov iz poslov upravljanja z dolgom.

Ministrstvu za notranje zadeve, Policiji priporočamo, naj:

- ugotovi razloge za velik obseg nadurnega dela na Postaji prometne policije Ljubljana in izvede aktivnosti za odpravo teh razlogov;
- informacijski sistem za beleženje delovnega časa nadgradi z uvedbo takšnih kontrolnih mehanizmov, ki bodo v največji možni meri preprečevali napake pri ročnem vnosu delovnega časa in upravičenosti do dodatkov.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- visokošolske zavode opozori na zahtevo po predložitvi ustreznih letnih poročil Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, ki bodo vsebovala vse podatke, potrebne za izračun vrednosti kazalnikov, ki vplivajo na dodelitev sredstev temeljnega stebra financiranja;
- za pogajanja z visokošolskimi zavodi pripravi enotno strukturo priloge pogodbe (obrazec), ki se nanaša na strateške in dolgoročne cilje visokošolskega zavoda, ukrepe za njihovo doseg, ciljne in izhodiščne vrednosti in kazalce, s katerimi se spremlja doseganje ciljnih vrednosti, ter načrt izvajanja študijske dejavnosti.

7. POPRAVEK REVIZORJA

Na podlagi tretjega odstavka 97. člena Zakona o javnih financah smo ob izdaji osnutka revizijskega poročila predlagali popravke predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017. Popravek revizorja se nanaša na splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017. Popravki, ki se nanašajo na konte bilance stanja, so samo tisti, ki izhajajo iz preveritev splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017 in so vključeni zaradi popolnosti knjižb poslovnega dogodka, pri katerem smo ugotovili napako. Členitev kontov, na katerih so predlagani popravki, je odvisna od listin in informacij, s katerimi smo razpolagali med izvajanjem revizije. Zneski predlaganih popravkov so navedeni v evrih.

7.1 Prenos in poraba sredstev za izvajanje začasnega ukrepa razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo (točka 2.2.2.1.a)

7.1.1 Predlog popravka

- evidentiranje izdatkov za dana posojila in dobroimetja pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo in Javnem skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja v letu 2017

podskupina kto 440	(12.100.180)	
podskupina kto 114	12.100.180	

7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.2.1.a tega poročila.

7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2016 in 2017:

- Pogodba o financiranju in izvajanju instrumenta mikrofinanciranja na problemskih območjih v letih 2016 in 2017, sklenjena med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo;
- Pogodba o financiranju in izvajanju instrumenta ugodni razvojni krediti za investicije na problemskih območjih v letih 2016 in 2017, sklenjena med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja;

- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 0701, partner 882900, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 0701, partner 80026721, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- Spremenjen program spodbujanja konkurenčnosti Pokolpja v obdobju od 2011 do 2020, Spremembe Programa spodbujanja konkurenčnosti in ukrepov razvojne podpore za območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje, Spremembe Programa spodbujanja konkurenčnosti Maribora s širšo okolico v obdobju 2013–2018.

7.2 Sredstva, pridobljena na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (točka 2.2.2.1.d)

7.2.1 Predlog popravka

- evidentiranje prilivov na podračun kupnin (obresti vrnjenih posojil)

kto 7102		(148.730)
kto 7504		148.730

7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.2.1.d tega poročila.

7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2014 in 2017:

- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 2401001, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 2401002, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 1100, za podračun kupnin od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 7102, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 7504, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 0704, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 1510, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- Poročilo Slovenskega podjetniškega sklada o stanju posojil iz naslova kupnin iz sredstev Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo na dan 31. 12. 2017;

- obvestila Direktorata za javno računovodstvo o prilivih sredstev na podračun kupnin Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- potrdila Uprave Republike Slovenije za javna plačila o prilivih na račun proračuna Republike Slovenije za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2017;
- Pogodba o dolgoročnem kreditu, sklenjena med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo ter družbo Odeja, d. o. o., Škofja Loka.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
4. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
5. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
6. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
7. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
8. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
9. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
10. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
11. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
12. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
13. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
14. Ministrstvu za zdravje, priporočeno s povratnico;
15. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
16. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, priporočeno;
17. Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, priporočeno;
18. Upravnim enotam Celje, priporočeno;
19. Upravnim enotam Murska Sobota, priporočeno;
20. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
21. 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