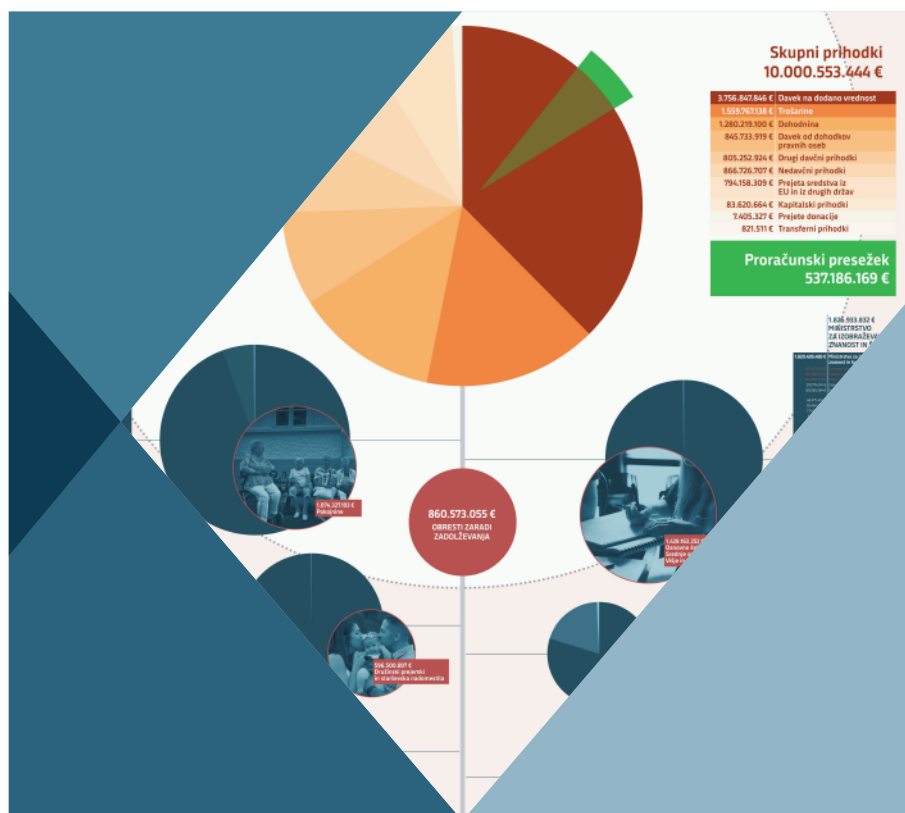




# Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018



## **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 2018**

Številka: 320-11/2018/152  
Ljubljana, 7. avgusta 2019

## Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018* in *pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2018*.

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 2018.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili Vlada Republike Slovenije, posamezna ministrstva oziroma vladne službe, upravna enota (v nadaljevanju: vladni proračunski uporabniki) in Zagovornik načela enakosti.

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2018 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so bile ugotovljene napake pri izkazovanju izdatkov.

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 2018 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike in Zagovornika načela enakosti, izreklo *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi, internimi akti in pogodbenimi določili so navedena v nadaljevanju.

Neskladja s predpisi o plačah in drugih odhodkih zaposlenih ter uslužbenskih razmerjih:

- Zakon o javnih uslužbencih: nepravilno je bila določena konkurenčna klavzula v pogodbah o zaposlitvah;
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju: nepravilno je bil izplačan povečan obseg dela javnim uslužbencem;
- Zakon o javnih financah: niso bile vzpostavljene notranje kontrole za delovanje organa.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- Zakon o javnih financah: sredstva iz proračunske rezervacije in proračunske rezerve so bila zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati, oziroma za sanacije naravnih nesreč, sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov, ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti, plačilo je bilo izvedeno, preden je bila opravljena storitev, pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti, niso bile prevzete obveznosti in izplačana sredstva le za namen in do višine, ki je določena s proračunom;
- Uredba o povračilu stroškov za službena potovanja: cene prenočišč niso bile preverjene v skladu z načelom dobrega gospodarjenja;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: pogodba ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitev oziroma nabave blaga.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil in pogodbenimi določili:

- Zakon o javnem naročanju: v postopku oddaje javnega naročanja nista bili upoštevani načeli gospodarnosti in transparentnosti, v pogodbi ni bila določena socialna klavzula, niso bili upoštevani predpisi o preprečevanju omejevanja konkurence, merila javnega razpisa so bila neustrezno določena, na portalu javnih naročil ni bila objavljena sprememba pogodbe, zahteve javnega naročila niso bile povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila, nedopustna ponudba ni bila izločena, v okvirnem sporazumu niso bili izpolnjeni pogoji za odpiranje konkurence, ponudnik ni bil pozvan k pojasnitvi svoje ponudbe, pogoji razpisne dokumentacije niso bili preverjeni v ponudbi;
- Poslovnik za vodenje postopkov javnih naročil: razlogi za sklenitev aneksa k pogodbi niso bili obrazloženi, predlog za oddajo naročila ni bil pripravljen, ni bil razviden način izračuna ocenjene vrednosti naročila, merila v javnem razpisu so bila neustrezno določena, ponudbe ni ocenjeval strokovnjak s področja predmeta javnega naročila;
- Pravilnik o izvajanju postopkov javnega naročanja: v predlogu za izdajo naročilnice ni bila navedena obrazložitev predmeta naročila in ni bilo pridobljenih več ponudb;
- Pravilnik o izvajanju postopkov za vodenje projektov: izplačilo je bilo izvedeno pred izvedeno kontrolo upravičenosti stroškov;
- 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: sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov, ni bila sklenjena tripartitna pogodba, pred izplačilom nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti, obveznosti niso bile prevzete in izplačane le za namen in do višine, ki sta določena s proračunom, pomanjkljivo so bile vzpostavljene notranje kontrole, ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe, merila v javnem razpisu niso bila objektivno utemeljena;
- Zakon o javnem naročanju: merila javnega razpisa so bila neustrezno določena, v okvirnem sporazumu niso bili izpolnjeni pogoji za odpiranje konkurence, ponudnik ni bil pozvan k pojasnitvi svoje ponudbe, v ponudbi niso bili preverjeni pogoji razpisne dokumentacije;
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja: informacije iz pogodbe so bile objavljene prepozno;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019: 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 financiranju občin: občinam niso bili pravočasno posredovani podatki o deležih za sofinanciranje njihovih investicij, načrtovana investicija ni bila uvrščena v načrt razvojnih programov državnega proračuna;
- Zakon o socialnovarstvenih prejemkih: ministrstvo ni pridobilo podatkov o transakcijskih računih vlagateljev v tujini;
- Zakon o varstvu kulturne dediščine: iz pogodbe niso bili razvidni vsi stroški delovanja muzeja;
- Zakon o splošnem upravnem postopku: odločba o napredovanju strokovnih delavcev je bila prepozno izdana;
- Pravilnik o merilih za sofinanciranje dejavnosti društev ali zvez vojnih veteranov: v javnem razpisu ni bilo določenega roka, v katerem bodo vlagatelji obveščeni o izidu javnega razpisa;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: pogodba ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitve oziroma nabave blaga, niso bili vpisani datumi predvidenih plačil obveznosti v proračunskem letu, obrazci FEP so bili prepozno potrjeni;
- Pravilnik o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa: vlagatelji so bili k podpisu pogodbe o sofinanciranju prepozno pozvani;
- Pravilnik o finančnem poslovanju: pri spremljanju izvajanja pogodbenih obveznosti ni bila preverjena dokumentacija, ki je bila podlaga za izplačilo;
- 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.

Neskladja s predpisi v zvezi s prihodki in prejemki ter izdatki proračuna:

- Zakon o javnih financah: najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem niso bile prihodek proračuna države, država je pridobila kapitalsko naložbo s sredstvi, ki po zakonu za pridobivanje stvarnih vložkov niso dovoljena;
- Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija: odvajanje dela amortizacije v proračunski sklad je bilo prenizko;
- Zakon o Kobilarni Lipica: v poslovne knjige Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo niso bila prenesena vsa sredstva, ki bi po zakonu morala biti, brez pravne podlage so bile oblikovane rezerve iz vplačanega presežka kapitala;
- Zakon o gospodarskih družbah: stvarnega vložka ni ocenil revizor.

Vlada in ministrstva 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

<b>1. UVOD</b>	<b>9</b>
<b>2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA</b>	<b>13</b>
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 2018.....	17
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA .....	19
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	20
2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki.....	23
2.2.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU.....	31
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb .....	43
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	44
2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije.....	52
2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev.....	54
2.2.3 Račun financiranja .....	55
2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	56
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna.....	66
<b>3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA</b>	<b>67</b>
3.1 UVOD.....	67
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	67
3.3 UGOTOVITVE.....	70
3.3.1 Splošne ugotovitve .....	70
3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih .....	71
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki.....	73
3.3.4 Tekoči in investicijski transferi .....	85
<b>4. IZJAVA O OCENI NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC</b>	<b>106</b>

<b>5. MNENJE</b>	<b>109</b>
5.1 MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	109
5.2 MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	110
<b>6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>113</b>
<b>7. PRIPOROČILA</b>	<b>115</b>
<b>8. POPRAVEK REVIZORJA</b>	<b>116</b>
8.1 PRENOS IN PORABA SREDSTEV ZA IZVAJANJE ZAČASNEGA UKREPA RAZVOJNE PODPORE ZA PROBLEMSKA OBMOČJA Z VISOKO BREZPOSELNOSTJO (TOČKA 2.2.2.1.A).....	116
8.1.1 Predlog popravka.....	116
8.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka.....	116
8.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin.....	116



# 1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije<sup>1</sup> je bil izdan 10. 12. 2018, dopolnitev sklepa<sup>2</sup> pa 21. 1. 2019.

## *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 revizij<sup>3</sup>. 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 sodišču<sup>4</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Zakon o javnih financah<sup>5</sup> (v nadaljevanju: ZJF).

Splošna cilja revizije sta:

- izrek mnenja o splošnem delu predloga zaključnega računa za leto 2018,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2018.

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.

---

<sup>1</sup> Št. 320-11/2018/2.

<sup>2</sup> Št. 320-11/2018/13.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 43/13.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13, 13/18.

*Odgovornost Vlade Republike Slovenije, ministrstev, vladnih služb in upravnih enot ter Zagovornika načela enakosti*

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 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, izbiro 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 (v nadaljevanju: 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 2018.

V letu 2018, na katero se nanaša revizija, in v letu 2019, 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 Slovenije<sup>8</sup> skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado<sup>9</sup> so v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v letu 2019, v katerem smo revizijo izvedli, sestavljali predsednik vlade, 14 ministrov ter dva ministra brez resorja:

- dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle, od 13. 9. 2018 minister za zunanje zadeve;
- Marjan Šarec, predsednik vlade, od 13. 9. 2018, od 20. 3. do 27. 3. 2019 začasno opravljal funkcijo ministra za zdravje;
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Andrej Bertonec, minister za finance, od 13. 9. 2018;
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle, od 13. 9. 2018 minister za obrambo;

<sup>6</sup> Z vzorčenjem so bili v pregled zajeti Statistični urad Republike Slovenije, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti, Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov.

<sup>7</sup> Z vzorčenjem je bila v pregled zajeta Upravna enota Maribor.

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

<sup>9</sup> Državni zbor je s sklepom (Uradni list RS, št. 18/18) ugotovil, da je dr. Miroslav Cerar obvestil predsednika državnega zbora o svojem odstopu s funkcije predsednika vlade, zato mu je z 20. 3. 2018 prenehala 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) so dr. Miroslav Cerar in ministri opravljali tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade in imenovanja novih ministrov 13. 9. 2018.

- mag. Vesna Györköös Žnidar, ministrica za notranje zadeve, do 20. 3. 2019, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Boštjan Poklukar, minister za notranje zadeve, od 13. 9. 2018;
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Rudi Medved, minister za javno upravo, od 13. 9. 2018;
- mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Andreja Katič, ministrica za obrambo, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle, od 13. 9. 2018 ministrica za pravosodje;
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 9. 2018;
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo;
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 13. 9. 2018;
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Jure Leben, minister za okolje in prostor, od 13. 9. 2018 do 27. 3. 2019;
- Simon Zajc, minister za okolje in prostor, od 27. 3. 2019;
- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo, od 13. 9. 2018;
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 9. 2018, od 29. 1. do 8. 3. 2019 začasno opravljala funkcijo ministra za kulturo;
- Anton Peršak, minister za kulturo, do 13. 9. 2018;
- Dejan Prešiček, minister za kulturo, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2019;
- mag. Zoran Poznič, minister za kulturo, od 8. 3. 2019;
- Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Samo Fakin, minister za zdravje, od 13. 9. 2018 do 20. 3. 2019;
- Aleš Šabeder, minister za zdravje, od 27. 3. 2019;
- Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Marko Bandelli, minister brez resorja, pristojen za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 13. 9. do 19. 12. 2018;
- Iztok Purič, minister brez resorja, pristojen za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 12. 2018;
- 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, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Peter Jožef Česnik, minister brez resorja, pristojen za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, od 13. 9. 2018.

Predstojniki vladnih služb<sup>10</sup> in upravne enote, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2018, na katero se nanaša revizija, in v letu 2019, v katerem smo revizijo izvedli:

- Boštjan Vasle, vršilec dolžnosti direktorja Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, do 29. 11. 2018;
- mag. Maja Bednaš, vršilka dolžnosti direktorja Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, od 29. 11. 2018 do 6. 6. 2019, od 6. 6. 2019 direktorica Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj;
- Genovefa Ružič, vršilka dolžnosti generalne direktorice Statističnega urada Republike Slovenije;
- mag. Stanko Baluh, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti;
- Dušan Lužar, vršilec dolžnosti direktorja Urada Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov do 20. 6. 2019;
- Katarina Štrukelj, vršilka dolžnosti direktorja Urada Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, od 21. 6. 2019;
- Ksenija Klampfer, načelnica Upravne enote Maribor, do 13. 9. 2018;
- dr. Bojana Zadavec, vršilka dolžnosti načelnice Upravne enote Maribor, od 14. 9. 2018.

V reviziji smo pregledali tudi pravilnost poslovanja državnega organa Zagovornika načela enakosti.

Zagovornik načela enakosti je samostojen državni organ, ki je bil ustanovljen 25. 10. 2016. Deluje na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZVarD). Zagovornik načela enakosti opravlja svoje naloge po tem zakonu ali po drugih zakonih samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Med njegove naloge sodi opravljanje neodvisnih raziskav o položaju oseb z določeno osebno okoliščino, zlasti spola, narodnosti, rase ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti ter ostalih vprašanj v zvezi z diskriminacijo oseb z določeno osebno okoliščino, objavljanje neodvisnih poročil in izdajanje priporočil državnim organom, lokalnim skupnostim, nosilcem javnih pooblastil, delodajalcem, gospodarskim subjektom in drugim subjektom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije, opravljanje nekaterih nalog inšpekcijskega nadzora glede spoštovanja določb tega ali drugega zakona, ki določa njegovo pristojnost, zagotavljanje neodvisne pomoči diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v smislu svetovanja in pravne pomoči strankam v drugih upravnih in sodnih postopkih, povezanih z diskriminacijo, osveščanje splošne javnosti o diskriminaciji in ukrepih za njeno preprečevanje, spremljanje splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami, predlaganje sprejetja posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine. Sredstva za delo Zagovornika načela enakosti se zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije in jih določi državni zbor.

Za pravilnost poslovanja Zagovornika načela enakosti je odgovoren predstojnik. Odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. Predstojnik Zagovornika načela enakosti je bil v letu 2018, na katero se nanaša revizija, in v letu 2019, v katerem smo revizijo izvedli, Miha Lobnik, zagovornik načela enakosti, ki je tudi odgovoren za pravilnost izvršitve proračuna Zagovornika načela enakosti za leto 2018.

---

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

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 33/16.

## 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 proračuna<sup>12</sup>.

Proračun Republike Slovenije za leto 2018<sup>13</sup> je bil sprejet konec leta 2016, konec leta 2017 pa so bile sprejete Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2018<sup>14</sup> (v nadaljevanju: proračun). Zaključni račun nam je bil vročen 29. 3. 2019, spremembe zaključnega računa pa 25. 7. 2019<sup>15</sup>. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2018, in sicer za sprejeti<sup>16</sup>, veljavni<sup>17</sup> ter realizirani proračun.

V letu 2018 je bilo realizirano 10.000.553.444 evrov prihodkov, kar je 3 odstotke več, kot je bilo načrtovano v proračunu, 9.463.367.275 evrov odhodkov, kar predstavlja 98 odstotkov načrtovanih odhodkov v proračunu, in proračunski presežek v znesku 537.186.169 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 13.465.269.032 evrov so za 12 odstotkov presegle načrtovane prejemke, vsi izdatki proračuna v znesku 12.206.291.835 evrov pa so dosegli 96 odstotkov načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili prejemki večji od izdatkov za 1.258.977.197 evrov.

Osnovne podatke zaključnega računa predstavljamo v tabeli 1.

---

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

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 80/16.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 71/17.

<sup>15</sup> Spremembe zaključnega računa se nanašajo na novo zbirno bilanco stanja proračuna Republike Slovenije na dan 31. 12. 2018, ki jo je vlada sprejela s sklepom št. 00602-6/2018/11 z dne 25. 7. 2019.

<sup>16</sup> Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za leto 2018 so to Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2018.

<sup>17</sup> Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata ZJF in vsakoletni zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2018

Izkaz/postavka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)/(2)*100
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>				
7 Vsi prihodki	9.676.202.143	-	10.000.553.444	103
4 Vsi odhodki	9.625.347.297	9.988.428.417	9.463.367.275	98
<b>I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)</b>	<b>50.854.846</b>	<b>-</b>	<b>537.186.169</b>	<b>1056</b>
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	1.900.000	-	678.637.023	-
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	569.838.471	572.101.534	299.149.057	52
<b>II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)</b>	<b>(567.938.471)</b>	<b>-</b>	<b>379.487.966</b>	<b>-</b>
<b>Račun financiranja</b>				
50 Zadolževanje	2.298.004.035	-	2.786.078.565	121
55 Odplačila dolga	2.580.920.410	3.183.470.410	2.443.775.503	95
<b>III. Neto zadolževanje (III=50-55)</b>	<b>(282.916.375)</b>	<b>-</b>	<b>342.303.062</b>	<b>-</b>
<b>IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)</b>	<b>11.976.106.178</b>	<b>-</b>	<b>13.465.269.032</b>	<b>112</b>
<b>V. Vsi izdatki (V=4+44+55)</b>	<b>12.776.106.178</b>	<b>-</b>	<b>12.206.291.835</b>	<b>96</b>
<b>VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)</b>	<b>(800.000.000)</b>	<b>-</b>	<b>1.258.977.197</b>	<b>-</b>

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 računovodstvu<sup>18</sup> (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.

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 2018 in 2019<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 71/17, 83/18.

(v nadaljevanju: ZIPRS1819). V prvem odstavku 8. člena tega zakona je za naslednje poslovne dogodke določeno, da se izkazujejo samo v bilanci stanja, ne pa tudi med prejemki in izdatki, to so:

- 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.

Vse navedene izjeme pa niso jasno in nedvoumno določene. Tako je v omenjenem členu kot ena izmed izjem določeno, da se samo na kontih bilance stanja evidentirajo:

- 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.

Glede na to, da je povečanje oziroma zmanjšanje osnovnega kapitala z denarnim tokom eden od temeljnih tokov računa finančnih terjatev in naložb<sup>20</sup>, je treba zgornji dve alineji razumeti tako, kot da gre za eno alinejo in da se izjema nanaša le na povečanje ali zmanjšanje osnovnega kapitala s stvarnim vložkom, ne pa tudi z denarnim tokom. Tako smo v reviziji kot pravilno evidentiranje šteli, če je bilo povečanje ali zmanjšanje osnovnega kapitala oziroma namenskega premoženja z denarnimi sredstvi evidentirano v računu finančnih terjatev in naložb in v bilanci stanja, povečanje oziroma zmanjšanje osnovnega kapitala oziroma namenskega premoženja s stvarnim vložkom pa samo v bilanci stanja. Ministrstvo za finance je pri evidentiranju in izkazovanju tovrstnih poslovnih dogodkov na enak način upoštevalo obravnavani alineji 8. člena ZIPRS1819.

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu za finance priporočamo, naj pri pripravi zakona o izvrševanju proračuna za naslednja leta v predlog zakona nedvoumno zapiše status poslovnih dogodkov.

---

V drugem in tretjem odstavku 8. člena ZIPRS1819 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

---

<sup>20</sup> V tretjem odstavku 11. člena ZJF je določeno, da se v računu finančnih terjatev in naložb med drugim izkazujejo tudi vsa sredstva za nakup kapitalskih naložb.



pogodbenem roku ni vrnjen, predstavlja prejeto 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;

- spremembe, nastale pri poslih, povezanih z uravnavanjem obrestnih tveganj dolga državnega proračuna, ki so sklenjeni skladno z drugim odstavkom 82. člena ZJF in ki se odražajo v spremenjenih obrestnih merah novih tovrstnih poslov, pod pogojem, da je bila poravnava izvedena brez denarnega toka, se evidentirajo le na kontih bilance stanja<sup>21</sup>.

2.1.1.1.b Poleg izjem, določenih v ZJF in ZIPRS1819, je izjemo od pravila o popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov proračuna uvedel tudi Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov<sup>22</sup>, na podlagi katerega je bil dodan nov osmi odstavek 4. člena Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov<sup>23</sup>, ki določa, da se ne glede na četrto 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 pooblaščenim institucijam 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).

2.1.1.1.c Podobna izjema je bila sprejeta v letu 2017 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo<sup>24</sup>, na podlagi katerega je bila dodana določba petega odstavka 18. člena Zakona o podpornem okolju za podjetništvo<sup>25</sup> (v nadaljevanju: ZPOP-1), na podlagi katerega se ne glede na četrto 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 17. 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 2018**

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 2018 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,

<sup>21</sup> Velja od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 83/18).

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 82/15.

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 2/04.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 27/17.

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15.

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 vzporejanje<sup>26</sup> 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 odmike od računovodskega okvira v tabeli 2 predstavljamo vplive na proračunske izkaze za leto 2018.

Tabela 2: Vrednosti postavk, ki zaradi odmikov od okvira računovodskega poročanja v izkazih splošnega dela zaključnega računa za leto 2018 niso izkazane

v evrih

Poslovni dogodek/ postavka izkaza	Odhodki BPO <sup>1)</sup>	Prihodki BPO	Izdatki RFTN <sup>2)</sup>	Prejemki RFTN	Vpliv na proračunski presežek
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2)-(3)
Poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih izvaja SID banka v imenu in za račun države	1.600.425	9.977.942			8.377.517
Izvajanje instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih ta sklad izvaja v imenu in za račun države na podlagi ZPOP-1	6.143.884	194.184	1.049.728	1.565.845	(5.949.700)
<b>Skupaj</b>	<b>7.744.309</b>	<b>10.172.126</b>	<b>1.049.728</b>	<b>1.565.845</b>	<b>2.427.817</b>

Opombi: <sup>1)</sup> BPO – bilanca prihodkov in odhodkov.

<sup>2)</sup> RFTN – račun finančnih terjatev in naložb.

Vir: podatki glavne knjige proračuna in Ministrstva za finance.

<sup>26</sup> V Kodeksu računovodskih načel (Slovenski inštitut za revizijo, 1998, Ljubljana, [URL: [http://www.si-revizija.si/sites/default/files/rac-kodeks\\_racunovodskih\\_nacel.pdf](http://www.si-revizija.si/sites/default/files/rac-kodeks_racunovodskih_nacel.pdf)], 8. 7. 2019) je pojasnjeno, da računovodstvo obravnava spremembe gospodarskih kategorij skladno z nastankom poslovnih dogodkov. Iz tega izhajajo, da ugotavljanje vrednostno izražene poslovnega izida zahteva, da so pri vsakem vzporejanju prihodkov in odhodkov prihodki obremenjeni samo z ustreznimi odhodki ne glede na prejemke in izdatke.

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 2018 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 7.744.309 evrov več in prihodki za 10.172.126 evrov več; v računu finančnih terjatev in naložb pa bi bili izdatki izkazani za 1.049.728 evrov več in prejemki za 1.565.845 evrov več. Zaradi tega bi bil proračunski presežek večji za 2.427.817 evrov, presežek računa finančnih terjatev in naložb pa bi bil večji za 516.117 evrov. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2018 vsi prejemki za 11.737.971 evrov, vsi izdatki pa za 8.794.037 evrov večji.

## 2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2018.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2018 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. 2018.

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2018 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2018 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 in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2018, 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 2018 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa. Posebej smo preverili tudi upravljanje z dolgom državnega proračuna z odkupom lastnih vrednostnih papirjev in s posli obrestnih zamenjav.

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 računa<sup>27</sup> glede na določila ZJF, ZIPRS1819 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 2018 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017<sup>28</sup> (v nadaljevanju: zaključni račun 2017), ki ga je 27. 11. 2018 sprejel državni zbor.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, ter merila, ki jih za izkazovanje določajo Slovenski računovodski standardi (2016)<sup>29</sup> (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 2018 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 10.000.553.444 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.463.367.275 evrov. Presežek prihodkov nad odhodki oziroma proračunski presežek je znašal 537.186.169 evrov. Realizirani proračunski presežek predstavlja 1,2 odstotka BDP<sup>30</sup> in je za 486.331.323 evrov oziroma za več kot 9-krat presegel načrtovani presežek v sprejetem proračunu.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2017 in 2018 so prikazani v tabeli 3.

---

<sup>27</sup> Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 78/18.

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 95/15 (74/16-popr.), 23/17, 57/18, 81/18.

<sup>30</sup> V tekočih cenah je v letu 2018 znašal 45.947.563.232 evrov, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 2. 4. 2019.

Tabela 3: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2017 in 2018

Skupina kontov/postavka	Realizacija v letu 2017		Realizacija v letu 2018		Indeks
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)
70 Davčni prihodki	7.715.276.111	87,3	8.247.820.926	82,5	107
71 Nedavčni prihodki	670.821.717	7,6	866.726.707	8,7	129
72 Kapitalski prihodki	39.993.074	0,5	83.620.664	0,8	209
73 Prejete donacije	8.053.111	0,1	7.405.327	0,1	92
74 Transferni prihodki	807.926	0,0	821.511	0,0	102
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	395.055.829	4,5	794.158.309	7,9	201
<b>I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)</b>	<b>8.830.007.768</b>	<b>100,0</b>	<b>10.000.553.444</b>	<b>100,0</b>	<b>113</b>
40 Tekoči odhodki	3.036.608.683	33,1	3.136.837.030	33,1	103
41 Tekoči transferi	5.136.207.843	56,1	5.071.558.586	53,6	99
42 Investicijski odhodki	371.151.652	4,1	483.093.363	5,1	130
43 Investicijski transferi	233.766.370	2,6	338.446.080	3,6	145
45 Plačila sredstev v proračun EU	378.498.464	4,1	433.432.216	4,6	115
<b>II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)</b>	<b>9.156.233.012</b>	<b>100,0</b>	<b>9.463.367.275</b>	<b>100,0</b>	<b>103</b>
<b>III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)</b>	<b>(326.225.245)</b>		<b>537.186.169</b>		

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

Vira: zaključni račun 2017 in zaključni račun.

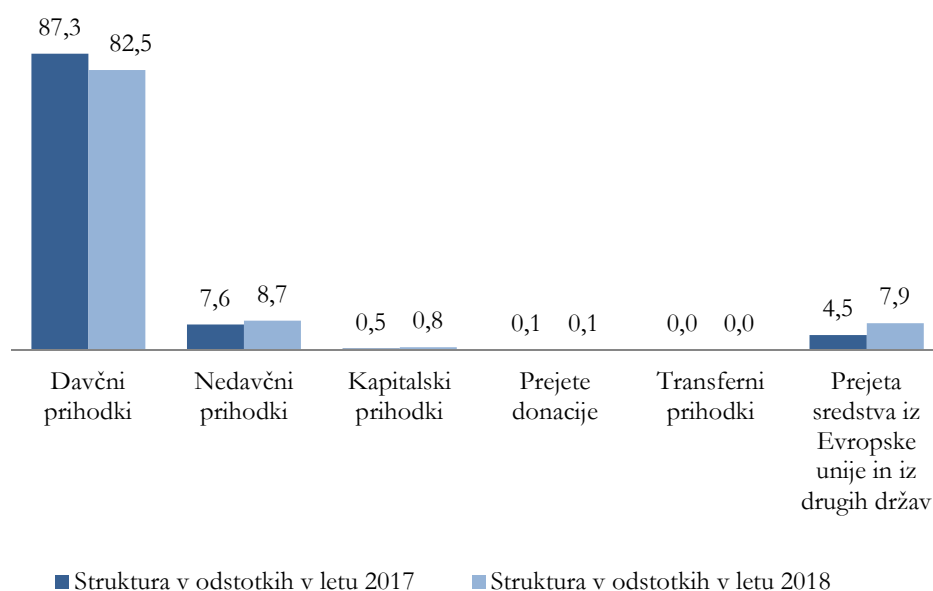
Realizirani prihodki so se v letu 2018 v primerjavi z letom 2017 povišali za 1.170.545.676 evrov oziroma za 13,3 odstotka. Na povišanje prihodkov je v največji meri vplivalo povišanje davčnih prihodkov, ki so se v primerjavi z letom 2017 skupno povišali za 532.544.815 evrov oziroma za 6,9 odstotka. V primerjavi z letom 2017 so se v večji meri povišala tudi prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav za 101 odstotek (399.102.480 evrov) in nedavčni prihodki<sup>31</sup> za 29,2 odstotka (195.904.990 evrov). Nižje kot v letu 2017 pa so bile prejete donacije za 647.784 evrov oziroma za 8 odstotkov.

<sup>31</sup> Razlog povišanja realizacije nedavčnih prihodkov je posledica vplačila dividend NLB, d. d. in družbe Telekom Slovenije, d. d., dobičkov v podjetjih v večinski ali 100-odstotni lasti Republike Slovenije (Slovenski državni gozdovi, d. o. o., Eles, d. o. o.) ter dosežene premije pri dodatni izdaji obveznice RS76.

Realizirani odhodki so bili v letu 2018 v primerjavi z letom 2017 višji za 307.134.263 evrov oziroma za 3,4 odstotka. Na povišanje odhodkov je v največji meri vplivalo povišanje investicijskih odhodkov, ki so se v primerjavi z letom 2017 skupno povišali za 111.941.711 evrov oziroma za 30,2 odstotka, ter povišanje investicijskih transferov za 104.679.710 evrov oziroma 44,8 odstotka. V primerjavi z letom 2017 so se znižali tekoči transferi, in sicer za 1,3 odstotka.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2018 glede na leto 2017 ni bistveno spremenila. Med prihodki se je znižal delež davčnih prihodkov za 4,8 odstotne točke, povečali pa so se deleži prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav, nedavčnih prihodkov in kapitalskih prihodkov, in sicer največ delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav, ki se je v primerjavi z letom 2017 povečal za 3,4 odstotne točke. Struktura prihodkov v letih 2017 in 2018 je prikazana na sliki 1.

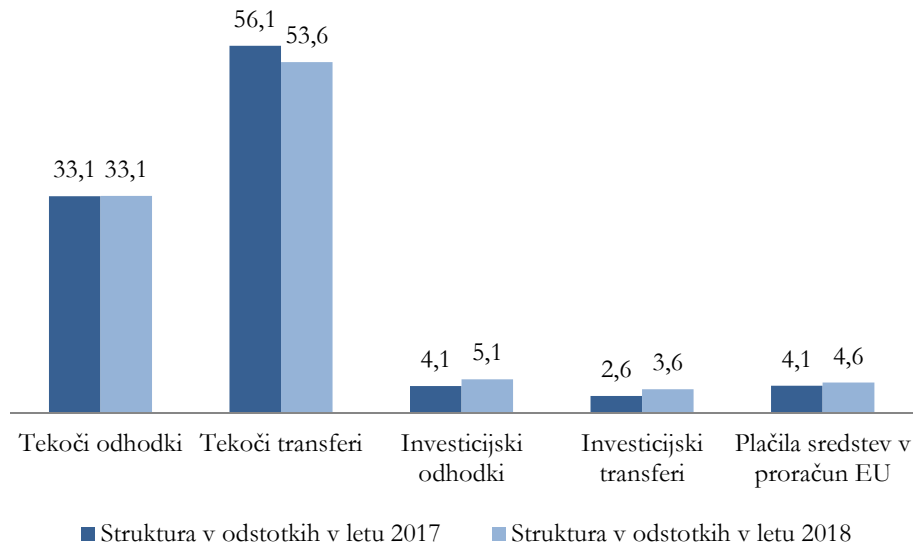
Slika 1: Struktura prihodkov proračuna v letih 2017 in 2018



Vira: zaključni račun 2017 in zaključni račun.

Med odhodki se je zmanjšal delež tekočih transferov za 2,5 odstotne točke. Deleži preostalih vrst odhodkov, razen deleža tekočih odhodkov, ki je ostal na enaki ravni kot v letu 2017, so se povečali, in sicer investicijski odhodki in investicijski transferi za 1 odstotno točko ter plačila sredstev v proračun EU za 0,5 odstotne točke. Struktura odhodkov v letih 2017 in 2018 je prikazana na sliki 2.

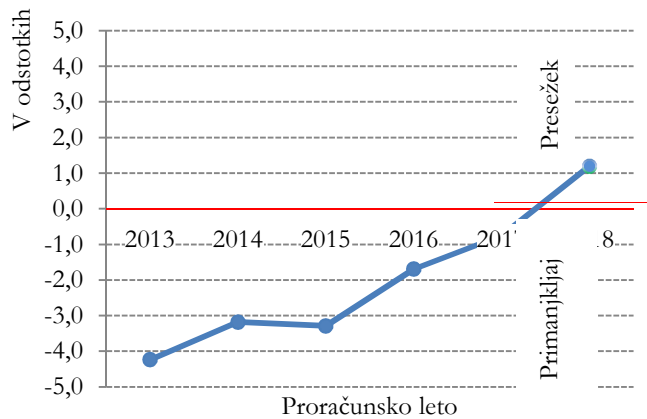
Slika 2: Struktura odhodkov proračuna v letih 2017 in 2018



Vira: zaključni račun 2017 in zaključni račun.

Proračun Republike Slovenije je v letu 2018 izkazoval proračunski presežek v znesku 537.186.169 evrov, kar predstavlja 1,2 odstotka BDP. Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP v obdobju od leta 2013 do leta 2018 prikazuje slika 3.

Slika 3: Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP



Viri: zaključni račun 2017, zaključni račun ter podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

### 2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Realizirani proračunski prihodki so bili večji od načrtovanih v sprejetem proračunu, in sicer za 324.351.301 evro oziroma za 3,4 odstotka. Na višjo realizacijo prihodkov so vplivali predvsem višji davčni

in nedavčni prihodki, ki so bili v letu 2018 višji od načrtovanih, in sicer davčni prihodki za 311.819.534 evrov oziroma 3,9 odstotka in nedavčni prihodki za 283.035.478 evrov oziroma 48,5 odstotka. Realizacija prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav in prejetih donacij je bila v letu 2018 nižja od načrtovane v sprejetem proračunu, in sicer prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav za 316.526.869 evrov oziroma 28,5 odstotka ter donacij za 421.903 evre oziroma 5,4 odstotka.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2018 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2018

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2018 v evrih	Realizacija v letu 2018 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	7.936.001.392	8.247.820.927	104
71 Nedavčni prihodki	583.691.229	866.726.707	148
72 Kapitalski prihodki	37.192.949	83.620.664	225
73 Prejete donacije	7.827.230	7.405.327	95
74 Transferni prihodki	804.165	821.511	102
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	1.110.685.178	794.158.309	72
<b>Skupaj</b>	<b>9.676.202.143</b>	<b>10.000.553.444</b>	<b>103</b>

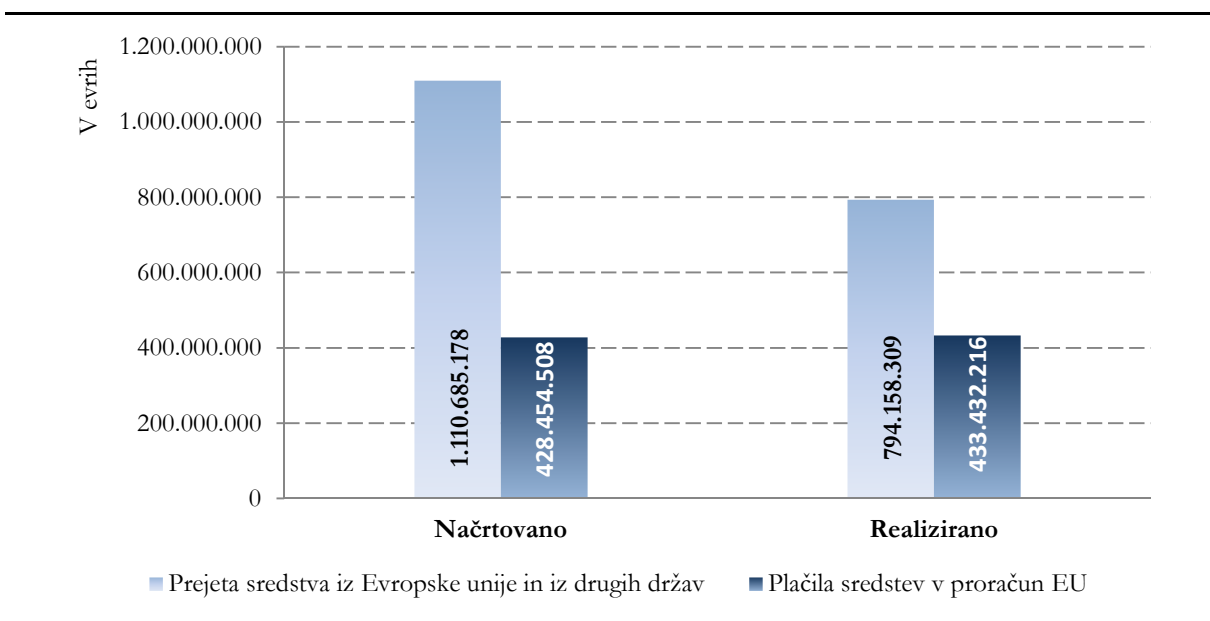
Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 evro.

Vir: zaključni račun.

V letu 2018 smo v proračun EU vplačali za 1,2 odstotka več sredstev, kot je bilo načrtovano s sprejetim proračunom, iz Evropske unije in drugih držav pa smo prejeli za 28,5 odstotka manj sredstev, kot je bilo načrtovano s sprejetim proračunom.



Slika 4: Pregled prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav ter plačil sredstev v proračun EU v letu 2018

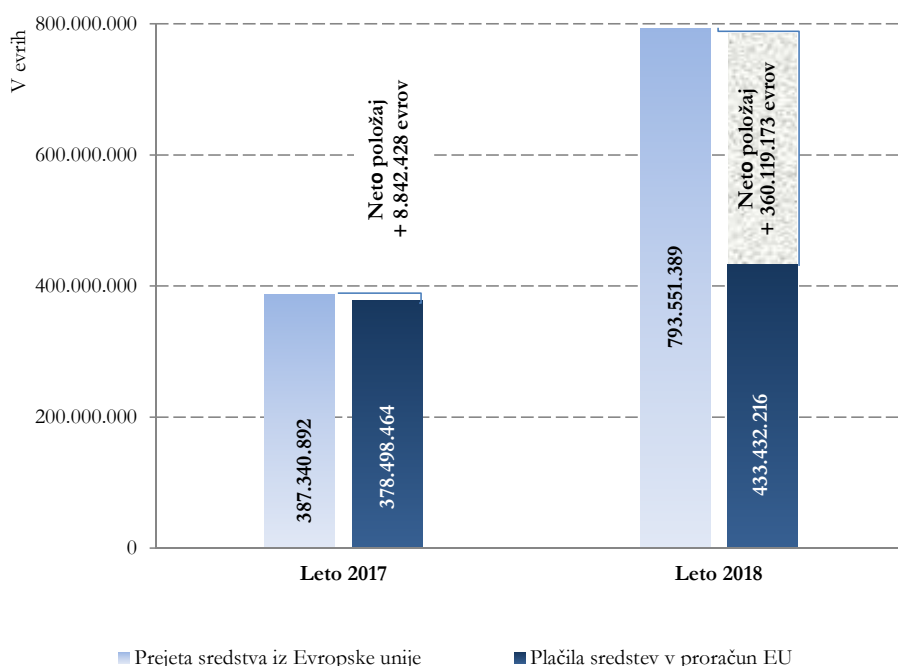


Vir: zaključni račun.

Na manjšo realizacijo prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav je v največji meri vplivala manjša realizacija prihodkov iz strukturnih skladov – za 150.751.492 evrov oziroma za 31,6 odstotka in iz Kohezijskega sklada – za 109.411.485 evrov oziroma za 37,7 odstotka.

Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU se je v letu 2018 v primerjavi z letom 2017 bistveno izboljšal. V letu 2017 je bilo iz Evropske unije prejetih za 8.842.428 evrov več sredstev, kot jih je bilo iz državnega proračuna vplačanih v proračun EU, medtem ko je bilo v letu 2018 prejetih za kar 360.119.173 evrov več sredstev, kot je bilo vplačanih v proračun EU. Neto položaj državnega proračuna prikazuje slika 5.

Slika 5: Neto položaj državnega proračuna



Vir: zaključni račun.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 1,7 odstotka nižja od načrtovane v sprejetem proračunu, pri čemer so nižjo realizacijo izkazovali tekoči in investicijski transferi ter investicijski odhodki, medtem ko so tekoči odhodki in plačila sredstev v proračun EU izkazovali višjo realizacijo od načrtovanega v sprejetem proračunu.

Načrtovani in realizirani odhodki v letu 2018 so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2018

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2018 v evrih	Realizacija v letu 2018 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.997.797.583	3.136.837.030	105
41 Tekoči transferi	5.254.279.854	5.071.558.586	97
42 Investicijski odhodki	559.346.052	483.093.363	86
43 Investicijski transferi	385.469.299	338.446.080	88
45 Plačila sredstev v proračun EU	428.454.508	433.432.216	101
<b>Skupaj</b>	<b>9.625.347.297</b>	<b>9.463.367.275</b>	<b>98</b>

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 tekočih transferih, ki so bili v letu 2018 za 182.721.268 evrov oziroma za 3,5 odstotka nižji od načrtovanih, medtem ko so bili tekoči odhodki za 139.039.447 evrov oziroma za 4,6 odstotka višji od načrtovanih, predvsem zaradi izplačila dela kupnine od prodaje delnic NLB, d. d., na posebni podračun pri Ministrstvu za finance za financiranje Demografskega rezervnega sklada.

#### 2.2.1.1.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 oziroma občine, 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 določa Zakon o zavodih<sup>32</sup>, 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.

Za najemnine od oddaje stvarnega premoženja v lasti države je v drugem odstavku 80. člena ZJF določen poseben namen porabe, in sicer gre za namenski prihodek proračuna, kar je urejeno tudi v prvem odstavku 107. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije<sup>33</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), kjer je med drugim določeno, da so najemnine od oddaje stvarnega premoženja v lasti države namenski prihodek proračuna in se uporabijo v skladu z določbami 80. člena ZJF in tega pravilnika.

V revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017*<sup>34</sup> smo v zvezi z najemninami ugotovili, da vlada in pristojna ministrstva niso zagotovili izvajanja določb 80. člena ZJF, saj zavodi večinoma niso nakazovali prejetih najemnin od oddaje stvarnega premoženja države v najem v proračun države. Zato smo vladi priporočili, da sistemsko uredi izvajanje določbe 80. člena ZJF, od Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport ter Ministrstva za zdravje pa smo zahtevali odzivno poročilo.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport in Ministrstvo za zdravje sta v odzivnem poročilu navedla, da sta pridobila podatke o dajanju premoženja države v najem. Ti podatki predstavljajo podlago za zagotavljanje nakazovanja sredstev najemnin v državni proračun oziroma za izvajanje določb 80. člena ZJF. Iz navedb v odzivnem poročilu Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport ni razvidno, kako bo na podlagi pridobljenih podatkov in opravljene analize zagotovilo izvajanje določbe prvega odstavka 80. člena ZJF, saj ni navedlo notranjih kontrol, s katerimi bi zagotovilo, da bodo najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna. Iz odzivnega poročila Ministrstva za zdravje pa izhaja, da od javnih zavodov ne bo zahtevalo oziroma zagotovilo prenosa sredstev od oddaje stvarnega premoženja države v najem v državni proračun, kot to določa prvi odstavek 80. člena ZJF.

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

<sup>34</sup> [URL: [http://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Datoteke/Revizije/2018/Ipro\\_17/IPro17\\_web.pdf](http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/Ipro_17/IPro17_web.pdf)], 9. 7. 2019.

*Pojasnilo Ministrstva za zdravje*

Ministrstvo za zdravje je 5. 3. 2019 podalo dva predloga za spremembo prvega odstavka 80. člena ZJF, in sicer da bi bile najemnine od oddaje stvarnega premoženja v najem pribodek proračunskega uporabnika, razen dela najemnine, ki se nanaša na presežek prihodkov nad odhodki, ki je pribodek države oziroma občine, ki je lastnik nepremičnine, ali da bi bile najemnine od oddaje stvarnega premoženja v najem pribodek proračunskega uporabnika, ta pa bi moral 2-krat letno poročati o višini pridobljenih sredstev ter namenu porabe. Ministrstvo za zdravje je prav tako podalo pobudo za spremembo Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>35</sup> glede izkazovanja prihodkov od najemnin v izkazu prihodkov in odhodkov po denarnem toku v tržni dejavnosti ter podalo predlog spremembe Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu<sup>36</sup> glede izvzetja prihodkov od najemnin iz osnove za izračun delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, tako da bi ti prihodki lahko ostali v okviru tržne dejavnosti.

Iz letnih poročil javnih zavodov s področja zdravja, kulture, izobraževanja in institucionalnega varstva za starejše<sup>37</sup> za leto 2018, ki so objavljena na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, je razvidno, da so ti v letu 2018 izkazali za skupno 6.727.643 evrov prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja<sup>38</sup>, ki jih v nasprotju z 80. členom ZJF niso nakazali v proračun države, temveč so jih v letnih poročilih izkazali kot svoje lastne prihodke.

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

v evrih

Proračunski uporabnik	Najemnine, ki jih izkazujejo javni zavodi v letu	
	2018	2017
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	202.767	229.091
Ministrstvo za zdravje	2.292.804	2.222.202
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	3.378.995	3.438.104
Ministrstvo za kulturo	853.077	921.166
<b>Skupaj</b>	<b>6.727.643</b>	<b>6.810.563</b>

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

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10 (60/10-popr.), 104/10, 104/11, 86/16.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 97/09, 41/12.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka za leto 2017, AOP 434 – Najemnine, zakupnine in drugi prihodki od premoženja.

Ocenjujemo, da so prihodki proračuna za leto 2018 ponovno za 6.727.643 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 Slovenija<sup>39</sup> (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. Najemnine, ki so jih zaračunali in prejeli zdravstveni zavodi v letu 2018 v znesku 2.207.807 evrov, niso bile nakazane v proračun, zato se za ta sredstva ni oblikoval proračunski sklad. Ker se sredstva, izločena v proračunski sklad, izkazujejo med tekočimi odhodki proračuna, bi bili, če bi zdravstveni zavodi v skladu z 80. členom ZJF nakazali najemnine v proračun in bi bila ta sredstva izločena v proračunski sklad, tudi odhodki proračuna izkazani v znesku, ki je za 2.207.807 evrov<sup>40</sup> višji.

Način izvajanja 80. člena ZJF tudi v letu 2018 sistemsko še ni urejen, zato so v tabeli 6 navedena ministrstva tudi v letu 2018 poslovala 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.

---

### Priporočilo

Vladi priporočamo, naj prouči ustreznost sedanje ureditve področja oddaje državnega premoženja v najem in na tej podlagi predlaga ustrezno spremembo predpisov oziroma ustrezne ukrepe za zagotovitev izvajanja 80. člena ZJF.

---

#### 2.2.1.1.b 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, pristojnem za zdravje (v nadaljevanju: proračunski sklad 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 proračunom<sup>41</sup>,

---

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 90/15.

<sup>40</sup> Javni zavodi s področja zdravstva so v svojih letnih poročilih izkazali za 2.292.804 evre prihodkov iz naslova najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja v lasti Republike Slovenije, od tega zdravstveni zavodi v znesku 2.207.807 evrov in drugi javni zavodi s področja zdravstva v znesku 84.997 evrov (Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano, Nacionalni inštitut za javno zdravje in Zavod Republike Slovenije za transfuzijsko medicino).

<sup>41</sup> To 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 zdravstvenega zavoda. Višino vračunane amortizacije v ceni zdravstvenih storitev za posamezen zdravstveni zavod sporoči Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

50 odstotkov neporabljenih pravic porabe integralne proračunske postavke ministrstva, pristojnega za zdravje, za investicije v javne zdravstvene zavode<sup>42</sup>, druga namenska sredstva in prejemki od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte zdravstvenih zavodov.

V letu 2018 so bila na podračun proračuna nakazana sredstva, ki predstavljajo vire sredstev proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje, v skupnem znesku 14.340.800 evrov. To so bila sredstva najemnin v znesku 86.881 evrov, sredstva od prodaje premoženja v znesku 282.523 evrov, odškodnine in drugi prihodki, pridobljeni v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem države v znesku 854 evrov, del amortizacije zdravstvenih zavodov v znesku 10.334.139 evrov in neporabljene pravice porabe integralne proračunske postavke Ministrstva za zdravje za investicije v javne zdravstvene zavode za leto 2018 v znesku 3.636.403 evre<sup>43</sup>. Vsa nakazila virov sredstev proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje so najprej prihodek proračuna, ki se prek namenskih proračunskih postavk 2229 - Sredstva amortizacije in drugi viri po ZIJZ-1 in 3564 - Investicije v javne zdravstvene zavode z odredbo nakažejo na podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje.

Ministrstvo za zdravje je s podračuna proračuna na podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje nakazalo 13.178.916 evrov in ne vseh prejetih sredstev na podračun proračuna v znesku 14.340.800 evrov. Razlika v znesku 1.161.884 evrov je konec leta 2018 ostala na podračunu proračuna. Če bi Ministrstvo za zdravje nakazalo vsa prejeta sredstva na podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje, bi bili odhodki na kontu 409300 – Sredstva proračunskih skladov in s tem tekoči odhodki v letu 2018 višji za 1.161.884 evrov. Konec leta 2018 so znašala sredstva na posebnem podračunu proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje 54.226.061 evrov. Če bi konec leta 2018 Ministrstvo za zdravje preneslo sredstva v znesku 1.161.884 evrov na podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje, bi bila sredstva na posebnem podračunu proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje za navedeni znesek višja in bi znašala skupaj 55.387.954 evrov.

#### *Ukrep Ministrstva za zdravje*

*Ministrstvo za zdravje je sredstva v znesku 1.161.884 evrov preneslo na podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje v letu 2019.*

V skladu s 6. členom ZIJZ-1 nakažejo del amortizacije, ki je priznana v ceni storitev zdravstvenih zavodov in predstavlja enega izmed virov proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje, tisti zdravstveni zavodi, ki so zajeti v načrtu razvojnih programov za investicijski projekt, ki se izvaja v 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. Iz posredovanega seznama o odvijanju dela amortizacije za leto 2018 je razvidno, da je moralo odvajati

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 2.707.002 evra kot razlika med sprejetim proračunom tekočega leta in podpisanimi odredbami po stanju na dan 10. 12. 2018 (stanje je na dan 10. 12., ker je bila 8. 12. sobota; stanje je enako kot stanje na dan 7. 12.) in 929.401 evro po sklepu z dne 27. 12. 2018, na podlagi katerega je vlada določila, da se na proračunski sklad prenese več kot 50 odstotkov neporabljenih pravic porabe.

12 zdravstvenih zavodov<sup>44</sup> del amortizacije vse mesece in pet zdravstvenih zavodov<sup>45</sup> nekatere mesece v letu 2018.

Na seznamu o odvajanju dela amortizacije za leto 2018 ni bilo Splošne bolnišnice Jesenice. Splošna bolnišnica Jesenice ni nakazala dela amortizacije, kljub temu da se je v bolnišnici izvajal projekt za nakup medicinske opreme. Projekt je vključen v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2018 do leta 2021 v okviru projekta Oprema za več javnih zdravstvenih zavodov, kjer sta navedena vira financiranja Ministrstvo za zdravje in proračunski sklad. Splošna bolnišnica Jesenice ni nakazala dela amortizacije za leto 2018, čeprav so ji bila iz sklada izplačana sredstva za nakup opreme v znesku 88.001 evro. Ministrstvo za zdravje bi moralo zagotoviti upoštevanje 6. člena ZIJZ-1 tako, da bi na seznam o odvajanju dela amortizacije za leto 2018 uvrstilo tudi Splošno bolnišnico Jesenice.

*Ukrep Ministrstva za zdravje*

*Na podlagi zahtevka Ministrstva za zdravje za plačilo obveznosti z dne 1. 4. 2019 je Splošna bolnišnica Jesenice obveznost poravnala 16. 4. 2019.*

Pri pregledu, ali so zdravstveni zavodi v letu 2018 nakazali tudi del amortizacije za leto 2017, smo ugotovili, da samo Bolnišnica Topolšica ni odvedla dela amortizacije za leto 2017 v skupnem znesku 66.155 evrov. Ministrstvo za zdravje je v sprejeti spremembi izhodišč ministrstva, vezanih na obveznost odvajanja dela amortizacije, določilo, da bo v primeru, ko zdravstveni zavod ne bo izpolnjeval svojih obveznosti odvajanja dela amortizacije, uporabilo vsa pravna sredstva za izterjavo zapadlih obveznosti in ne bo potrejevalo izvedb novih investicijskih projektov.

*Ukrep Ministrstva za zdravje*

*Ministrstvo za zdravje je javnemu zdravstvenemu zavodu Bolnišnica Topolšica poslalo dva opomina za plačilo obveznosti za leto 2017, in sicer 23. 1. 2018 in 3. 8. 2018, ter mu v letu 2018 ni potrejevalo izvedbe novih investicijskih projektov.*

V letu 2018 so bila iz proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje porabljena sredstva v znesku 3.007.534 evrov.

### **2.2.1.2 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 2018 so prikazana v tabeli 7.

<sup>44</sup> Univerzitetna klinična centra Ljubljana in Maribor, splošne bolnišnice Celje, Izola, Trbovlje, Nova Gorica, Novo mesto, Bolnišnica Sežana, Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj, Klinika Golnik, Onkološki inštitut Ljubljana in Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Soča.

<sup>45</sup> Ortopedska bolnišnica Valdoltra (do oktobra 2018), Splošna bolnišnica Brežice (aprila in od junija 2018 dalje), Splošna bolnišnica Murska Sobota (od maja 2018), Splošna bolnišnica Ptuj (od junija do septembra 2018) in Splošna bolnišnica Slovenj Gradec (januarja 2018).

Tabela 7: Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2018

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2017	Sprejeti proračun 2018	Realizacija 2018	Indeks	Indeks	Delež (RE18)
(1)	(2)	v evrih (3)	v evrih (4)	v evrih (5)	(6)=(5)/(3)*100	(7)=(5)/(4)*100	v odstotkih (8)
<b>78</b>	<b>Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav</b>	<b>395.055.829</b>	<b>1.110.685.178</b>	<b>794.158.309</b>	<b>201</b>	<b>72</b>	<b>100,0</b>
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	223.935.503	280.500.687	254.815.519	114	91	32,1
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	34.365.290	476.571.317	325.819.825	948	68	41,0
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	71.931.313	289.967.631	180.556.146	251	62	22,7
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	50.655.719	63.294.610	10.716.941	21	17	1,4
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	1.083.085	0	713.984	66	-	0,1
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav	10.433.557	350.933	2.452.685	24	699	0,3
788	Prejeta vračila iz proračuna EU	2.651.361	0	19.083.209	720	-	2,4
<b>45</b>	<b>Plačila sredstev v proračun EU</b>	<b>378.498.464</b>	<b>428.454.508</b>	<b>433.432.216</b>	<b>115</b>	<b>101</b>	<b>100,0</b>
450	Plačila sredstev v proračun EU	378.498.464	428.454.508	433.432.216	115	101	100,0

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

Vir: zaključni račun 2017 in zaključni račun.

#### 2.2.1.2.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav

V letu 2018 so prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav znašala 794.158.309 evrov, kar je predstavljalo 7,9 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 71,5 odstotka načrtovanih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Izkazana prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih



držav so bila v letu 2018 za 101 odstotek višja kot v letu 2017 predvsem zaradi več prejetih sredstev iz proračuna EU, iz strukturnih skladov in iz Kohezijskega sklada.

V letu 2018 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav nanašal na prejeta sredstva iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 41 odstotkov vseh prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2017 so se prihodki iz tega naslova zvišali s 34.365.290 evrov na 325.819.825 evrov. Realizacija prejetih sredstev iz strukturnih skladov je bila v letu 2018 glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu nižja za 31,6 odstotka.

Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2018 se je nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, ki so predstavljala 32,1 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. Prihodki iz tega naslova so se v primerjavi z letom poprej povečali za 13,8 odstotka in so dosegli 90,8 odstotka načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2018.

V letu 2018 so prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada predstavljala 22,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2017 so se prihodki iz tega naslova povečali z 71.931.313 evrov na 180.556.146 evrov. Realizacija prejetih sredstev iz Kohezijskega sklada je bila v letu 2018 glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu nižja za 37,7 odstotka.

Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije so predstavljala 1,4 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V letu 2018 so realizirani prihodki iz tega naslova dosegli 16,9 odstotka načrtovanih v sprejetem proračunu, v primerjavi z letom 2017 je bila realizacija za 78,8 odstotka nižja.

Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav so v letu 2018 skupaj predstavljala 0,4 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav.

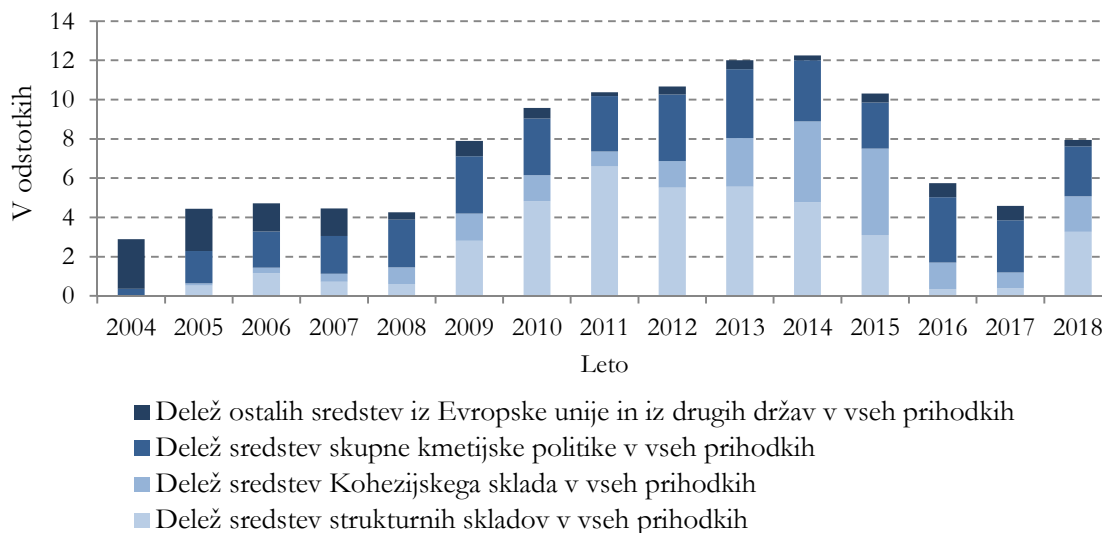
Proračun Republike Slovenije je med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav zabeležil tudi prejeta vračila sredstev iz proračuna EU<sup>46</sup>, ki so v letu 2018 predstavljala 2,4 odstotka prejetih sredstev. V primerjavi z letom poprej so se povečala, in sicer z 2.651.361 evrov v letu 2017 na 19.083.209 evrov v letu 2018.

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 2018 sta prikazana na sliki 6.

---

<sup>46</sup> Gre za preveč plačana sredstva v proračun EU, ki so posledica prevelikih zahtev Evropske komisije v preteklih letih glede na kasneje ugotovljeno velikost statističnih agregatov Republike Slovenije.

Slika 6: Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav v prihodkih državnega proračuna in njihova struktura v obdobju od leta 2004 do leta 2018



Viri: zaključni računi proračuna za leta 2004–2017, zaključni račun.

S slike 6 je razvidno, da je do leta 2014 rasel delež sredstev iz proračuna EU v strukturi prihodkov državnega proračuna. Od leta 2015 do leta 2017 se je delež prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav v strukturi prihodkov državnega proračuna zmanjševal. V letu 2018 pa se je ponovno povečal in je znašal 7,9 odstotka vseh prejetih sredstev državnega proračuna.

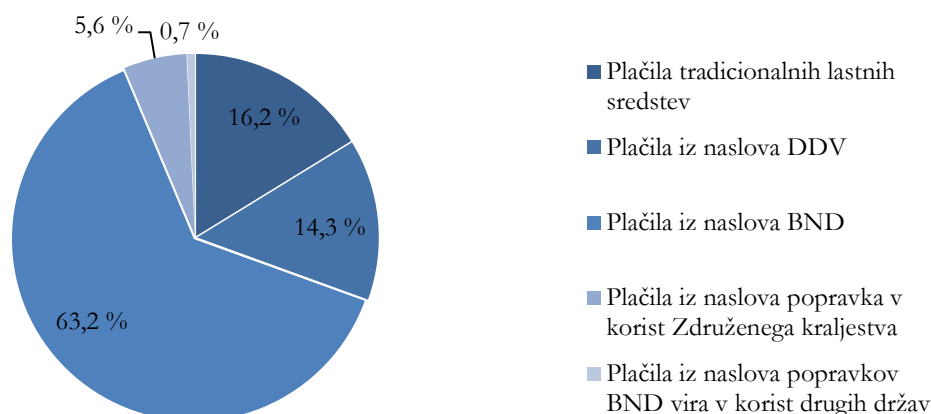
Na sliki 6 je prikazana tudi struktura prejetih sredstev iz Evropske unije. Razvidno je, da so v obravnavanem obdobju med prejetimi sredstvi iz Evropske unije po pomenu prevladujoča sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in sredstva skupne kmetijske politike. V letu 2018 so med prejetimi sredstvi iz proračuna EU in iz drugih držav po pomenu prevladovala sredstva strukturnih skladov, ki so predstavljala 3,3 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna.

#### 2.2.1.2.2 Plačila sredstev v proračun EU

V letu 2018 so plačila sredstev v proračun EU znašala 433.432.216 evrov, kar je predstavljalo 4,6 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 1,2 odstotka več od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2018 za 14,5 odstotka višja kot v letu 2017.

V letu 2018 so 63,1 odstotka plačil v proračun EU predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Struktura plačil je prikazana na sliki 7.

Slika 7: Struktura plačil v proračun EU v letu 2018



Opomba: BND – bruto nacionalni dohodek.

Vir: zaključni račun.

#### 2.2.1.2.3 Črpanje sredstev proračuna EU iz programskega obdobja 2007–2013

Iz finančne perspektive 2007–2013 je Republika Slovenija v letu 2018 prejela preostalih 205 milijonov evrov zadržanih sredstev iz naslova

- 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),
- Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture (v nadaljevanju: OP ROPI), ki se financira iz ESRR in iz Kohezijskega sklada (v nadaljevanju: KS), in
- Operativnega programa razvoja človeških virov (v nadaljevanju: OP RČV), ki se financira iz Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS).

Ta sredstva je Republika Slovenija prejela v okviru povračila 5 odstotkov preostalih razpoložljivih sredstev po tem, ko je od Evropske komisije prejela potrjena končna poročila o izvajanju operativnih programov in jih v letu 2018 evidentirala kot prihodek državnega proračuna<sup>47</sup>.

Republika Slovenija je v državnem proračunu iz finančne perspektive 2007–2013 evidentirala prihodke tudi iz naslova programa razvoja podeželja v znesku 752.157 evrov ter iz naslova ostalih prejetih sredstev

<sup>47</sup> Iz finančne perspektive 2007–2013 je Republika Slovenija v državnem proračunu iz naslova OP RR, OP ROPI in OP RČV evidentirala prihodke v znesku 206 milijonov evrov. V državnem proračunu so bili iz finančne perspektive 2007–2013 evidentirani tudi prihodki iz naslova evropskega teritorialnega sodelovanja, in sicer v negativnem znesku 31.705 evrov. V skladu z drugim odstavkom 59. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (v nadaljevanju: pravilnik o EKN; Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 54/16, 75/17, 82/18) se vračila napačno vplačanih prihodkov v preteklih letih, v tekočem letu izkazujejo v breme posamezne vrste prihodkov, na katero se vračilo nanaša. Ker so bili v letu 2018 iz naslova evropskega teritorialnega sodelovanja za obdobje od leta 2007 do leta 2013 prilivi nizki, se na tem namenu izkazuje negativna realizacija.

iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske politike v znesku 142.058 evrov<sup>48</sup>. Iz programskega obdobja 2007–2013 je Republika Slovenija evidentirala prihodke še za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije v skupnem znesku 740.963 evrov.

#### 2.2.1.2.4 Črpanje sredstev proračuna EU iz programskega obdobja 2014–2020

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev skupne kmetijske in ribiške politike in evropske kohezijske politike po posameznih programskih dokumentih iz programskega obdobja 2014–2020 do 31. 12. 2018. Preverili smo, koliko sredstev je Evropska komisija skupno nakazala Republiki Sloveniji na podračune v okviru EZR države od leta 2014 dalje<sup>49</sup> na podlagi posameznih programov pomoči, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v državnem proračunu<sup>50</sup> 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<sup>51</sup>.

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 KS<sup>52</sup>. 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 (v nadaljevanju: ESPR), sredstva za razvoj podeželja pa zagotavlja Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju: EKSRRP). 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 ESPR. Za črpanje teh sredstev je morala Republika Slovenija z Evropsko komisijo skleniti Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Po pojasnilu Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano so evidentirani prihodki v državnem proračunu nastali iz naslova finančnih popravkov skupne kmetijske politike.

<sup>49</sup> Sredstva na podračunih EZR države so sredstva, ki jih Evropska komisija nakaže Republiki Sloveniji, in sicer predplačila, povračila sredstev na podlagi zahtevkov za plačilo in končno plačilo.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> V programskem obdobju 2014–2020 je bil del sredstev strukturnih skladov prenesen v Sklad za pomoč najbolj ogroženim, del sredstev je bil dodeljen inovativnim ukrepom na področju trajnostnega urbanega razvoja. Del sredstev KS je bil prenesen na instrument za povezovanje Evrope.

<sup>53</sup> 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 posredovala na Evropsko komisijo predlog spremembe partnerskega sporazuma, ki jo je Evropska komisija s sklepom potrdila 15. 2. 2018.

in pripraviti vrsto operativnih programov. Razpoložljiva sredstva oziroma odobrene pravice porabe za Republiko Slovenijo po različnih programih pomoči so prikazane v tabeli 8.

Tabela 8: 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 <sup>1)</sup>		3.067.924.925	73,5
	ESRR	1.416.685.363	
	ESS	718.769.595	
	KS	914.046.895	
	YEI <sup>2)</sup> in ESS	18.423.072	
Program razvoja podeželja Republike Slovenije 2014–2020 <sup>3)</sup>	EKSRP	837.849.803	20,1
Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020 <sup>4)</sup>	ESPR	24.809.114	0,6
Operativni program za hrano in/ali osnovno materialno pomoč <sup>5)</sup>	FEAD <sup>6)</sup>	20.512.235 <sup>3)</sup>	0,5
Operativni programi za evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR	62.887.047	1,5
Instrument za povezovanje Evrope (kohezijska ovojnica)	KS	159.787.792	3,8
<b>Skupaj</b>		<b>4.173.770.916</b>	<b>100,0</b>

Opombe: <sup>1)</sup> Evropska komisija je program potrdila 15. 12. 2014. S spremembo v letu 2017 se je znesek odobrenih pravic porabe povečal za 56.025.157 evrov (v nadaljevanju: OP EKP).

<sup>2)</sup> YEI – Pobuda za zaposlovanje mladih.

<sup>3)</sup> Evropska komisija je program potrdila 13. 2. 2015.

<sup>4)</sup> Evropska komisija je program potrdila 22. 7. 2015.

<sup>5)</sup> Evropska komisija je program odobrila 5. 12. 2014

<sup>6)</sup> FEAD – Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

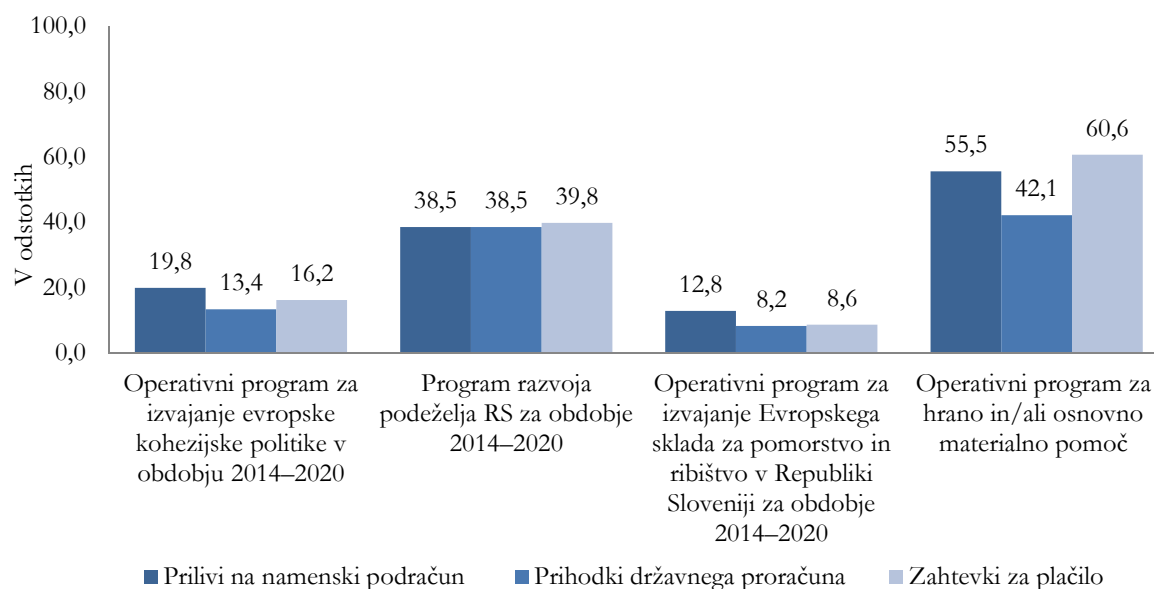
<sup>7)</sup> Izvedbeni sklep Komisije o letni razdelitvi virov po državah članicah<sup>54</sup> predvideva 20.584.281 evrov.

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

<sup>54</sup> 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.

Na sliki 8 prikazujemo stanje črpanja sredstev proračuna EU glede na odobrene pravice porabe po posameznih programskih dokumentih do 31. 12. 2018.

Slika 8: Črpanje sredstev proračuna EU glede na odobrene pravice porabe po programskih dokumentih za programsko obdobje 2014–2020 do 31. 12. 2018



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 Republike Slovenije 2014–2020 je Evropska komisija do 31. 12. 2018 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 38,5 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 39,8 odstotka odobrenih pravic porabe.

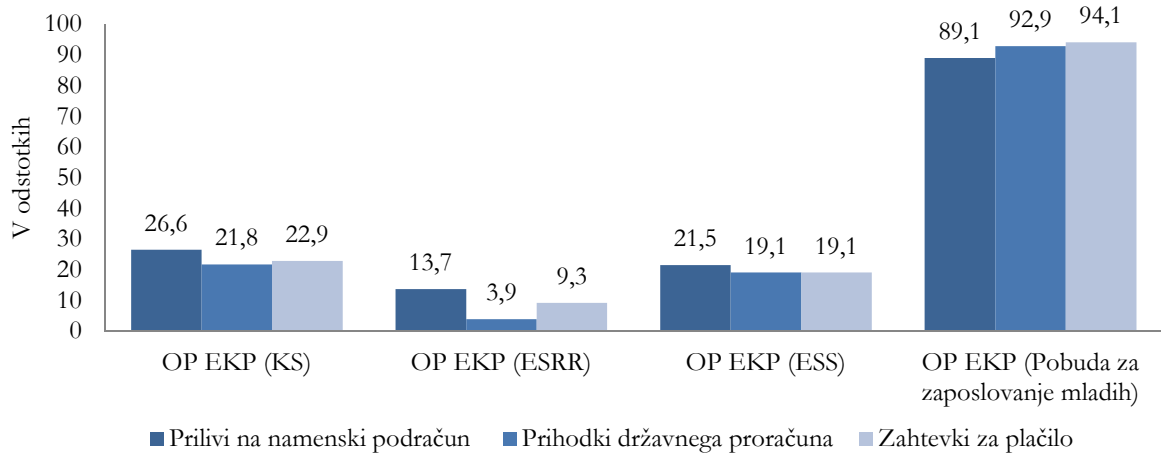
Za izvajanje Operativnega programa za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2014–2020 je Evropska komisija do 31. 12. 2018 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 12,8 odstotka odobrenih pravic porabe. Do 31. 12. 2018 je Republika Slovenija v državnem proračunu evidentirala prihodke v višini 8,2 odstotka odobrenih pravic porabe. Na Evropsko komisijo je Republika Slovenija posredovala zahtevke za plačilo v višini 8,6 odstotka odobrenih pravic porabe.

Na podlagi Operativnega programa za hrano in/ali osnovno materialno pomoč je Republika Slovenija iz proračuna EU na namenski podračun prejela sredstva v višini 55,5 odstotka odobrenih pravic porabe. Prihodki v državnem proračunu so bili do 31. 12. 2018 evidentirani v višini 42,1 odstotka odobrenih pravic porabe. Na Evropsko komisijo je Republika Slovenija posredovala zahtevke za plačilo v višini 60,6 odstotka odobrenih pravic porabe.

OP EKP predstavlja podlago za črpanje 3.067.924.925 evrov. OP EKP se financira iz ESRR, ESS, KS in iz Pobude za zaposlovanje mladih.

Do 31. 12. 2018 je Evropska komisija Republiki Sloveniji za izvajanje OP EKP iz vseh skladov in iz Pobude za zaposlovanje mladih na namenske podračune nakazala 735.621.508 evrov plačil v obliki predplačil in povračil na podlagi poslanih zahtevkov za plačilo. Ker Republika Slovenija ni uspela Evropski komisiji predložiti zahtevkov za plačilo v obsegu, ki bi ustrezali prejetim letnim predplačilom, je morala Evropski komisiji do 31. 12. 2018 vrniti 127.089.522 evrov<sup>55</sup>. Ta vračila ne pomenijo zmanjšanja odobrenih pravic porabe OP EKP, saj bo te lahko izkoristila kasneje. Iz naslova OP EKP je do 31. 12. 2018 Republika Slovenija v državnem proračunu evidentirala prihodke v višini 13,4 odstotka odobrenih pravic porabe, na Evropsko komisijo pa je posredovala zahtevke za plačilo v višini 16,2 odstotka odobrenih pravic porabe. Podrobnejši podatki za posamezni sklad in za Pobudo za zaposlovanje mladih so prikazani na sliki 9.

Slika 9: Črpanje sredstev proračuna EU na podlagi OP EKP do 31. 12. 2018



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

Do 31. 12. 2018 je Republika Slovenija največji delež prihodkov realizirala pri Pobudi za zaposlovanje mladih, ki po vrednosti predstavlja 0,6 odstotka odobrenih pravic porabe OP EKP.

Sredstva ESRR predstavljajo 46,2 odstotka odobrenih pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz tega sklada realizirala prihodke v višini 3,9 odstotka odobrenih pravic porabe. Na Evropsko komisijo so bili posredovani zahtevki za plačilo v višini 9,3 odstotka odobrenih pravic porabe.

Sredstva KS predstavljajo 29,8 odstotka pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz KS realizirala prihodke v višini 21,8 odstotka odobrenih pravic porabe in na Evropsko komisijo posredovala zahtevke za plačilo v višini 22,9 odstotka odobrenih pravic porabe.

Sredstva ESS predstavljajo 23,4 odstotka odobrenih pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz tega sklada realizirala prihodke v višini 19,1 odstotka odobrenih pravic porabe in v enakem obsegu posredovala zahtevke za plačilo Evropski komisiji.

<sup>55</sup> Znesek vračil Evropski komisiji iz ESRR, ESS in KS je v letu 2018 znašal 67.772.353 evrov.

Črpanje 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. 2018 znašali 3,4 odstotka od 62.887.047 evrov odobrenih pravic porabe za teritorialno sodelovanje.

Slovenija je upravičena do sredstev iz instrumenta za povezovanje Evrope (v nadaljevanju: IPE<sup>56</sup>), ki se ne izvaja po principu deljenega upravljanja, temveč ga za Evropsko komisijo izvaja izvajalska agencija INEA<sup>57</sup>. Za Republiko Slovenijo je skladno z izvedbenim sklepom Komisije<sup>58</sup> v okviru nacionalne kohezijske ovojnice namenjenih 159.787.792 evrov. Evropska nepovratna sredstva so dodeljena na podlagi razpisov, ki so objavljeni v Uradnem listu EU. INEA in upravičenec, ki je lahko Ministrstvo za infrastrukturo ali pravna oseba javnega ali zasebnega prava, za pozitivno ocenjene projekte skleneta sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev IPE. Na podlagi izvedenih razpisov za dodelitev nepovratnih sredstev IPE je Republika Slovenija za projekte, katerih upravičenec je Ministrstvo za infrastrukturo, uspela do konca leta 2018 dodeliti 170.469.305 evrov sredstev IPE nacionalne kohezijske ovojnice. V primeru zamud pri izvajanju projektov se lahko znesek dodeljenih sredstev zmanjša.

#### 2.2.1.2.5 Primerjava stanja črpanja sredstev proračuna EU med programskima obdobjema 2007–2013 in 2014–2020

Preverili smo, kakšno je bilo stanje črpanja sredstev evropske kohezijske politike in programa razvoja podeželja v programskem obdobju 2014–2020 v primerjavi s črpanjem sredstev v programskem obdobju 2007–2013 po 5-letnem obdobju izvajanja posamezne finančne perspektive<sup>59</sup>, kar je prikazano na sliki 10.

---

<sup>56</sup> IPE predstavlja evropski finančni instrument za spodbujanje rasti, zaposlitev in konkurenčnosti s ciljno usmerjenimi naložbami v prometno, energetska in telekomunikacijsko infrastrukturo.

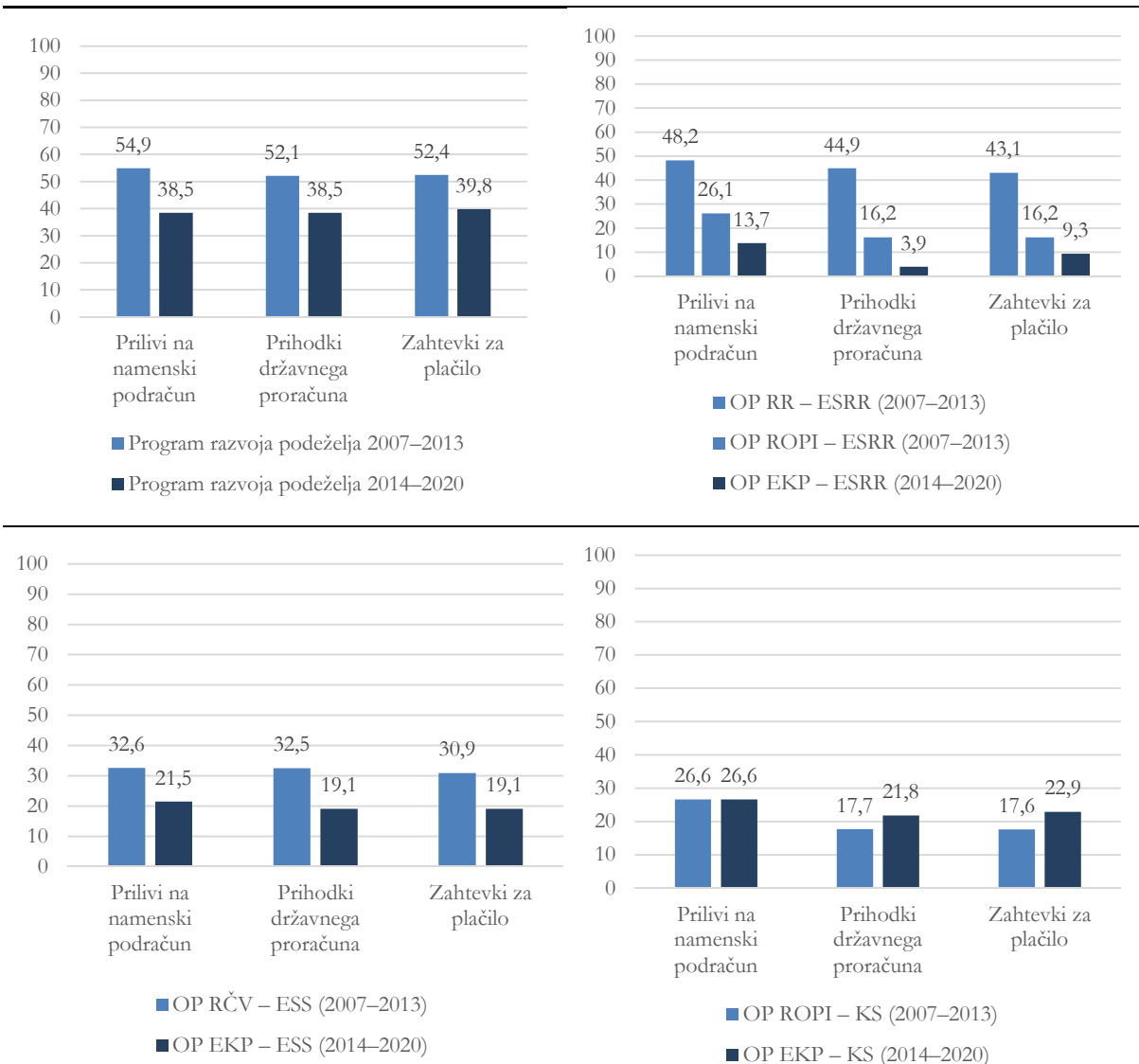
<sup>57</sup> Izvajalska agencija za inovacije in omrežja.

<sup>58</sup> Tako kot opomba 54.

<sup>59</sup> Za finančno perspektivo 2007–2013 na dan 31. 12. 2011 in za finančno perspektivo 2014–2020 na dan 31. 12. 2018.



Slika 10: Prikaz stanja črpanja sredstev evropske kohezijske politike in programa razvoja podeželja za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020 po 5-letnem obdobju izvajanja v odstotkih



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.

S slike 10 je razvidno, da je bilo črpanje iz obeh programskih obdobji po 5 letih izvajanja posamezne finančne perspektive boljše pri programu razvoja podeželja, pri katerem je Republika Slovenija po 5 letih izvajanja finančne perspektive 2007–2013 poslala za 12,6 odstotne točke več zahtevkov za plačilo in evidentirala za 13,6 odstotne točke več prihodkov v državnem proračunu kot po 5 letih izvajanja finančne perspektive 2014–2020.

Republika Slovenija je bila pri črpanju sredstev iz ESRR in ESS v finančni perspektivi 2007–2013 po 5-letnem obdobju izvajanja v primerjavi s sedanjo finančno perspektivno po 5-letnem obdobju izvajanja uspešnejša, saj je Evropski komisiji posredovala več zahtevkov za plačilo in evidentirala več prihodkov v državnem proračunu. Iz KS pa je Republika Slovenija primerjalno po 5-letnem obdobju izvajanja obeh

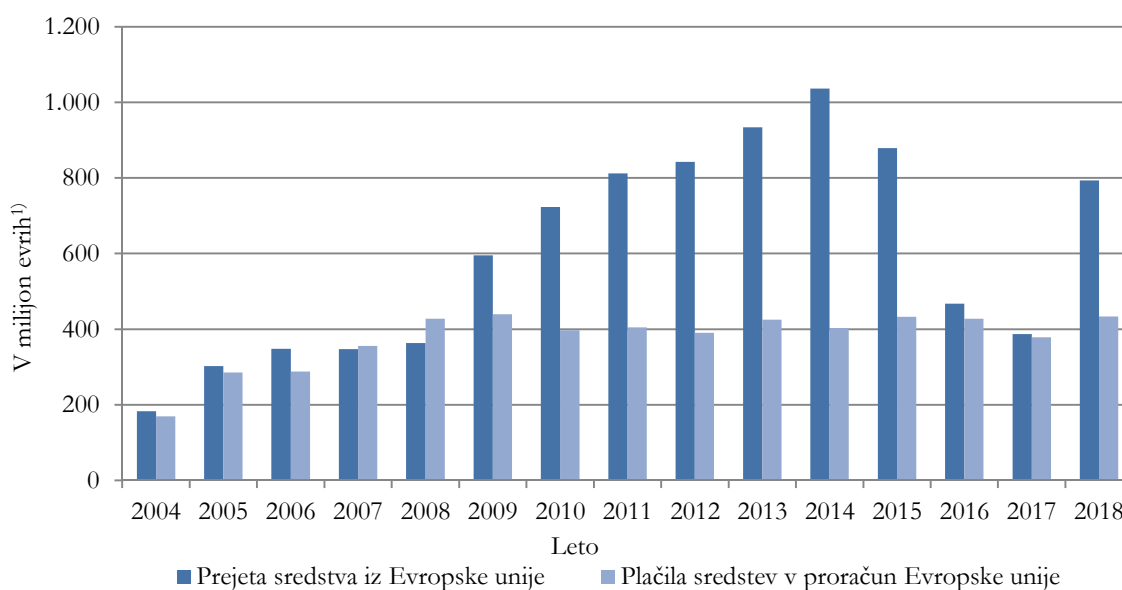
perspektiv uspešnejša v sedanji perspektivi, saj je Evropski komisiji posredovala za 5,3 odstotne točke več zahtevkov za plačilo in evidentirala za 4,1 odstotne točke več prihodkov v državnem proračunu kot v finančni perspektivi 2007–2013.

#### 2.2.1.2.6 Neto položaj proračuna Republike Slovenije do proračuna EU

Državni proračun je do proračuna EU v letu 2018 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 360.119.173 evrov. V sprejetem proračunu za leto 2018 je bilo načrtovano, da bo državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 681.879.737 evrov, tako da je bil realizirani neto proračunski presežek za 321.760.564 evrov nižji od načrtovanega. V letu 2017 je državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 8.842.427 evrov, kar pomeni, da je bil v letu 2018 izkazani neto proračunski presežek za 351.276.746 evrov višji kot v letu poprej.

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 11.

Slika 11: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU za obdobje od leta 2004 do leta 2018



Opomba: <sup>1)</sup> 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 2017, 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 2018 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 do 1.036.239.700 evrov<sup>60</sup>. V letih 2016

<sup>60</sup> Podatki o prejetih sredstvih iz Evropske unije za leta od 2004 do 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, zato jih ni bilo mogoče izločiti iz izračuna neto položaja proračuna. V posameznem letu ti prihodki niso presegli 9.000.000 evrov.

in 2017 so prejeta sredstva iz Evropske unije znatno upadla, in sicer skoraj na raven plačil v proračun EU. V letu 2018 pa so se prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ponovno povečala in preseгла plačila v proračun EU za 360.119.173 evrov. V realiziranem proračunu je bil do proračuna EU v vseh letih, razen v letih 2007 in 2008, izkazan neto proračunski presežek.

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

V tabeli 9 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2018 in 2017. Realizirani prejemki v letu 2018 so bili v primerjavi z letom 2017 bistveno večji, njihov obseg je predstavljal več kot 113-kratni obseg prejemkov, realiziranih v letu 2017. Tudi realizirani izdatki so bili v primerjavi z letom 2017 večji, in sicer za 53 odstotkov. Ker so prejemki večji od izdatkov, je izkazan pozitiven saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 379.487.966 evrov.

Tabela 9: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2017 in 2018

(Pod)skupina kontov	Zaključni račun 2017		Zaključni račun 2018		Indeks (6) = (4)/(2)*100
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
750 Prejeta vračila danih posojil	3.533.327	59,0	6.935.619	1,0	196
751 Prodaja kapitalskih deležev	294.373	4,9	669.503.020	98,7	-
752 Kupnine iz naslova privatizacije	2.164.724	36,1	2.198.385	0,3	102
<b>75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev</b>	<b>5.992.424</b>	<b>100,0</b>	<b>678.637.023</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>
440 Dana posojila	167.518.657	85,7	101.592.871	34,0	61
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	20.092.194	10,3	196.241.700	65,6	977
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	1.030.827	0,5	1.314.486	0,4	128
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	6.866.353	3,5	-	-	-
<b>44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev</b>	<b>195.508.031</b>	<b>100,0</b>	<b>299.149.057</b>	<b>100,0</b>	<b>153</b>
<b>Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75–44)</b>	<b>(189.515.607)</b>	<b>-</b>	<b>379.487.966</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

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

Vira: zaključni račun 2017 in zaključni račun.

### 2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2018 je bistveno drugačna kot njihova struktura za leto 2017. Medtem ko je v letu 2017 delež prejemkov iz prodaje kapitalskih deležev predstavljal le 4,9 odstotka izkazanih prejemkov, je v letu 2018 delež tovrstnih prejemkov predstavljal kar 98,7 odstotka izkazanih prejemkov. Večina izkazanih prejemkov iz prodaje kapitalskih deležev, in sicer 669.500.000 evrov, se nanaša na prodajo 13.000.000 delnic NLB, d. d. V letu 2017 so prejeta vračila danih posojil predstavljala 59 odstotkov izkazanih prejemkov, v letu 2018 pa samo 1 odstotek. V letu 2017 je delež kupnin iz naslova privatizacij predstavljal 36,1 odstotka izkazanih prejemkov, v letu 2018 pa je ta delež znašal 0,3 odstotka. Med sredstvi, izkazanimi med prejetimi vračili danih posojil, se 36,4 odstotka teh sredstev nanaša na sredstva, izkazana kot prejeta vračila plačanih poroštev.

Struktura izdatkov za leto 2018 je v delu, ki se nanaša na dana posojila, na povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb ter na povečanje namenskega premoženja v javnih skladih, drugačna kot struktura

za leto 2017, medtem ko je v delu, ki se nanaša na porabo sredstev kupnin iz privatizacije, podobna strukturi za leto 2017. Največji delež izkazanih izdatkov v letu 2018 predstavlja povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 65,6 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2017 predstavljali 10,3 odstotka vseh izdatkov.

Največji delež izkazanih izdatkov iz naslova povečanja kapitalskih deležev in finančnih naložb v letu 2018, in sicer 51,6 odstotka oziroma 154.255.500 evrov, se nanaša na povečanje osnovnega kapitala v družbi Slovenske železnice, d. o. o. Ostali izdatki, izkazani kot povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, se nanašajo na: povečanje osnovnega kapitala v družbi 2TDK, d. o. o. za 20.000.000 evrov, vplačilo osnovnega kapitala v družbi Holding Kobilarna Lipica, d. o. o. v znesku 10.000.000 evrov, nakup 7,84-odstotnega deleža v družbi Plinhold, d. o. o. za znesek 8.636.200 evrov, nakup 66,23-odstotnega deleža v družbi KOTO, d. o. o. (v nadaljevanju: družba KOTO) za 2.850.000 evrov ter povečanje osnovnega kapitala v družbi CSS, d. o. o. (v nadaljevanju: družba CSS) za 500.000 evrov.

Medtem ko je v letu 2017 postavka danih posojil predstavljala 85,7 odstotka izkazanih izdatkov, je v letu 2018 ta postavka predstavljala 34 odstotkov izkazanih izdatkov. Največji delež sredstev, izkazanih med danimi posojili, in sicer 60,6 odstotka oziroma 61.563.448 evrov, se nanaša na plačila starih deviznih vlog, izplačanih na podlagi Zakona o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08<sup>61</sup>, 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 2018 so izdatki za dana posojila občinam izkazani v znesku 20.279.423 evrov, izdatki za dana posojila privatnim podjetjem pa v znesku 3.700.000 evrov (dolgoročno posojilo, dano družbi Semenarna Ljubljana, d. o. o., v znesku 3.000.000 evrov ter dolgoročno posojilo, dano družbi Arosa Mobilia, d. o. o.<sup>62</sup>, v znesku 700.000 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 16.050.000 evrov. Delež povečanja namenskega premoženja v javnih skladih je v letu 2017 predstavljal 3,5 odstotka izkazanih izdatkov, medtem ko tovrstnih izdatkov v letu 2018 ni bilo izkazanih.

2.2.2.1.a Prenos 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 razvoja<sup>63</sup> v letu 2018 s podjetniškim skladom sklenilo pogodbo za instrument mikrokreditiranja, s katero se je zavezalo, da bo v letih 2018 in 2019 podjetniškemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 13.300.000 evrov, z regionalno-razvojnimi skladom pa pogodbo za instrument ugodni krediti, s katero se je zavezalo, da bo v letih 2018 in 2019 regionalno-razvojnemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 11.570.000 evrov.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je večji del sredstev po pogodbi za instrument mikrokreditiranja in po pogodbi za instrument ugodni krediti preneslo podjetniškemu skladu in

<sup>61</sup> Uradni list RS, št. 48/15.

<sup>62</sup> 4. 12. 2018 je bil izdan sklep o začetku stečajnega postopka nad družbo.

<sup>63</sup> Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16.

regionalno-razvojnemu skladu v letu 2018<sup>64</sup>, manjši del<sup>65</sup> sredstev pa bo preneslo v letu 2019. Prenosi sredstev skladoma v letu 2018 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 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 upravljalvske provizije<sup>66</sup>. 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 račun podjetniškega sklada in regionalno-razvojnega sklada 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 prenos 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 Slovenije<sup>67</sup>.

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 2018 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v skupnem znesku 16.050.000 evrov v

---

<sup>64</sup> Znesek 8.760.000 evrov oziroma 65,9 odstotka podjetniškemu skladu in znesek 7.290.000 evrov oziroma 63 odstotkov regionalno-razvojnemu skladu.

<sup>65</sup> Znesek 4.540.000 evrov oziroma 34,1 odstotka podjetniškemu skladu in znesek 4.280.000 evrov oziroma 37 odstotkov regionalno-razvojnemu skladu.

<sup>66</sup> 1 odstotek letno od višine vplačanih sredstev v upravljanju za celotno obdobje trajanja instrumenta. Sredstva upravljalvske provizije bo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo zagotovilo iz A bilance proračuna.

<sup>67</sup> 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.

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 16.050.000 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 2018 v skladu s 14. členom pravilnika o EKN<sup>68</sup> evidentirati kot povečanje sredstev na analitičnih kontih podskupine kontov 11 – Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah. Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2018 so v računu finančnih terjatev in naložb previsoko izkazani izdatki za posojila v znesku 16.050.000 evrov.

Pogoji za izkazovanje izdatkov za dana posojila v računu finančnih terjatev in naložb bodo izpolnjeni, ko bodo sredstva za izvedbo instrumentov izplačana končnim prejemnikom kot krediti. Prenesenih sredstev na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada, ki sta jih sklada prejela v letu 2018 na podlagi omenjenih pogodb, podjetniški in regionalno-razvojni sklad v letu 2018 še nista porabila za izplačila kreditov končnim prejemnikom.

Napačno evidentiranje poslovnih dogodkov v povezavi s prenosom sredstev na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada smo razkrili v revizijskih poročilih o predlogih zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2016<sup>69</sup> in 2017.

#### 2.2.2.1.b Sredstva Republike Slovenije za oblikovanje kapitalskih rezerv holdinga Lipica

V letu 2018 je začel veljati Zakon o Kobilarni Lipica<sup>70</sup> (v nadaljevanju: ZKL-1), ki je določil, da se javni zavod Kobilarna Lipica (v nadaljevanju: zavod Lipica) preoblikuje v družbo Holding Kobilarna Lipica, d. o. o. (v nadaljevanju: holding Lipica), za preoblikovanje pa se uporabijo določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, če ni s tem zakonom določeno drugače. Določeno je še, da osnovni kapital družbe v celoti zagotovi in vplača ustanovitelj ob preoblikovanju, to je Republika Slovenija<sup>71</sup>, osnovni kapital družbe pa znaša 10.000.000 evrov. ZKL-1 poleg določb o osnovnem kapitalu ni določal drugih oblik kapitala, ki jih mora Republika Slovenija zagotoviti holdingu Lipica. S Strategijo upravljanja kapitalskih naložb<sup>72</sup> (v nadaljevanju: strategija), ki jo je leta 2015 sprejel državni zbor, preoblikovanje zavoda Lipica v gospodarsko družbo ni bilo predvideno.

Republika Slovenija je za osnovni kapital holdinga Lipica izplačala denarna sredstva v znesku 10.000.000 evrov. Izplačilo iz proračuna je bilo izvedeno 1. 8. 2018. Izplačilo je izkazano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb pri Ministrstvu za finance, v bilanci stanja pa je kapitalska naložba evidentirana pri Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo<sup>73</sup>. Čeprav takšen način evidentiranja

<sup>68</sup> 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 va\\_10\\_1\\_2012/Navodilo\\_racunovodske\\_obravnave\\_poslov\\_za\\_tuj\\_racun.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Javno_ra%C4%8Dunovodstvo/Gradiva/Gradi_va_10_1_2012/Navodilo_racunovodske_obravnave_poslov_za_tuj_racun.pdf)], 9. 7. 2019.

<sup>69</sup> Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije 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. 7. 2019

<sup>70</sup> Uradni list RS, št. 6/18.

<sup>71</sup> Predpogoj za izvedbo vplačila kapitala je poslovni in finančni načrt, ki ga sprejme ustanovitelj.

<sup>72</sup> Odlok o Strategiji upravljanja kapitalskih naložb države (Uradni list RS, št. 53/15).

<sup>73</sup> Konto 062202 – Naložbe v deleže državnih družb, ki imajo obliko d. o. o.

poslovnih dogodkov nima vpliva na pravilnost izkazanih izdatkov računa finančnih terjatev in naložb v zaključnem računu proračuna, pa ne zagotavlja povezljivosti med izkazanimi računovodskimi kategorijami v izkazih posameznega neposrednega proračunskega uporabnika.

---

### Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj prouči ustreznost obstoječega sistema načrtovanja in evidentiranja poslovnih dogodkov in ga spremeni tako, da bo zagotovljeno, da se v izkazih posameznega neposrednega proračunskega uporabnika izkažejo vse temeljne računovodske kategorije in hkrati samo tiste, ki se nanj nanašajo.

---

Drugi odstavek 59. člena ZKL-1 določa, da se z dnem preoblikovanja zavoda Lipica v holding Lipica nepremično premoženje, čreda lipicanskih konj, premična kulturna dediščina in pravice intelektualne lastnine, ki jih v svojih poslovnih knjigah vodi zavod Lipica, prenese v poslovne knjige ministrstva, pristojnega za turizem (v skladu s 30. členom Zakona o državni upravi<sup>74</sup> je to Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo). Iz sklepa vlade o preoblikovanju in otvoritvene bilance stanja holdinga Lipica na dan 1. 3. 2018 je razvidno, da Republika Slovenija najmanj zemljišč in zgradb v skupni vrednosti 561.982 evrov<sup>75</sup>, ki bi v skladu z omenjeno določbo 59. člena ZKL-1 morale biti prenesene v poslovne knjige ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ni prenesla v poslovne knjige ministrstva, temveč predstavljajo sredstva holdinga Lipica. Vlada je s sprejemom sklepa o preoblikovanju, s katerim je med drugim določila, da se nepremičnine v skupni vrednosti 561.982 evrov<sup>76</sup>, ki so bile v poslovnih knjigah zavoda Lipica, prenesejo v knjige holdinga Lipica namesto v knjige Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 59. člena ZKL-1. To je tudi v nasprotju z določbo 76. člena ZJF, ki določa, da se pridobitev kapitalskih naložb države v gospodarskih družbah z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom lahko izvede med drugim tudi z vložitvijo nepremičnin, razen nepremičnin, ki se uporabljajo za izvajanje javnih služb. Vložene nepremičnine namreč predstavljajo nepremičnine, ki so bile namenjene za vzrejo konj oziroma za izvajanje javne službe.

V knjigovodskih evidencah Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je bilo poleg povečanja finančne naložbe za vplačan osnovni kapital v znesku 10.000.000 evrov evidentirano tudi povečanje finančne naložbe Republike Slovenije v znesku 1.392.610 evrov v holdingu Lipica zaradi povečanja kapitalskih rezerv holdinga Lipica. V sklepu vlade o preoblikovanju je bilo namreč določeno: "Del dosedanjih obveznosti zavoda Lipica za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva<sup>77</sup>, ki so bila v knjigah zavoda Lipica, se preoblikuje v kapitalске rezerve – vplačani presežek kapitala holdinga Lipica." Iz sklepa vlade o preoblikovanju in pojasnila Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

---

<sup>74</sup> Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

<sup>75</sup> Nepremičnine na parcelnih št. 2508/3, 2508/2, 2518/2 in 2508/1, vse k. o. Kal.

<sup>76</sup> Vrednost povzeta po sklepu o preoblikovanju.

<sup>77</sup> Iz sklepa vlade o preoblikovanju sledi, da je to razlika med neopredmetenimi in opredmetenimi osnovnimi sredstvi v poslovnih knjigah zavoda Lipica, ki so bila v bilanci stanja na dan 28. 2. 2018 izkazana v znesku 18.774.841 evrov, in med sredstvi, ki so bila na podlagi določbe drugega odstavka 59. člena ZKL-1 prenesena v poslovne knjige Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo v znesku 17.382.231 evrov.



izhaja, da se vrednost kapitalskih rezerv nanaša na opredmetena osnovna sredstva, zaloge, kratkoročne poslovne terjatve, denarna sredstva in kratkoročne aktivne časovne razmejitve<sup>78</sup>.

Vlada za oblikovanje kapitalskih rezerv iz vplačanega presežka kapitala ni imela ustrezne pravne podlage. ZKL-1 namreč določa, da osnovni kapital holdinga Lipica znaša 10.000.000 evrov in da ga ob preoblikovanju v celoti zagotovi in vplača Republika Slovenija. V ZKL-1 tako ni podlage, da bi poleg osnovnega kapitala država v holding Lipica vlagala še dodatni kapital oziroma da bi vložila več sredstev, kot jih je potrebnih za vplačilo osnovnega kapitala. ZKL-1 določa, da se (pretežni) del sredstev, izkazanih v bilanci stanja zavoda Lipica, prenese v knjige Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, preostali del sredstev<sup>79</sup> pa bi morala Republika Slovenija ob preoblikovanju na podlagi smiselne uporabe določb Zakona o gospodarskih družbah<sup>80</sup> (v nadaljevanju: ZGD-1) in ob upoštevanju 57. člena ZKL-1 vplačati kot stvarni vložek v osnovni kapital holdinga Lipica. Razliko med kapitalom, zagotovljenim s stvarnim vložkom<sup>81</sup> in predpisanim zneskom osnovnega kapitala bi v skladu z ZKL-1 morala zagotoviti oziroma vplačati država kot ustanoviteljica. Na podlagi smiselne uporabe določb 476. člena ZGD-1 bi morala vlada zagotoviti, da bi stvarni vložek ocenil revizor. Šele po ocenitvi stvarnega vložka bi bilo znano, kolikšno je potrebno vplačilo države v denarju. Iz proračuna države je bilo za osnovni kapital holdinga Lipica izplačanih preveč denarnih sredstev, in sicer za vrednost stvarnega vložka<sup>82</sup>, ki bi ga morala Republika Slovenija ob preoblikovanju vplačati v osnovni kapital holdinga Lipica in ne kot povečanje kapitalskih rezerv.

V okviru revizije nismo preverjali popolnosti oziroma skladnosti prenosa sredstev iz poslovnih knjig zavoda Lipica v knjige države z določbo drugega odstavka 59. člena ZKL-1, prav tako nismo preverjali in ocenjevali vsebine in vrednosti oblikovanih kapitalskih rezerv holdinga Lipica.

### **Naložbe, katerih pridobitev ni bila predvidena v strategiji oziroma letnem načrtu**

Ugotovili smo, da je Ministrstvo za finance v letu 2018 v več primerih izvedlo izplačila za naložbe, katerih pridobitev ni bila predvidena v strategiji, oziroma v Letnem načrtu upravljanja naložb za leto 2018<sup>83</sup>, h kateremu je vlada na podlagi tretjega odstavka 30. člena Zakona o slovenskem državnem holdingu<sup>84</sup> (v nadaljevanju: ZSDH-1) dala soglasje. Primeri tovrstnih naložb so opisani v točkah v nadaljevanju.

<sup>78</sup> Zemljišča v vrednosti 4 evre, zgradbe v vrednosti 561.978 evrov, druge naprave in oprema, drobni inventar in druga opredmetena osnovna sredstva v vrednosti 781.218 evrov, biološka sredstva v vrednosti 1.075 evrov, zaloge v vrednosti 101.911 evrov, kratkoročne poslovne terjatve v vrednosti 412.041 evrov, denarna sredstva v vrednosti 107.474 evrov in kratkoročne časovne razmejitve v vrednosti 25.944 evrov (skupni znesek je 1.991.645 evrov). Razlika med vsoto sredstev (1.991.645 evrov) in zneskom kapitalskih rezerv (1.392.610 evrov), ki znaša 599.035 evrov, v sklepu vlade o preoblikovanju ni pojasnjena.

<sup>79</sup> Vsa sredstva, ki ne predstavljajo nepremičnega premoženja, črede lipicanskih konj, premične kulturne dediščine in pravic intelektualne lastnine.

<sup>80</sup> Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17.

<sup>81</sup> Vključeno je tudi za 107.474 evrov denarnih sredstev.

<sup>82</sup> Tako kot opomba 81.

<sup>83</sup> V četrtem odstavku točke 3.4. strategije je opredeljeno, da SDH na podlagi strategije določi v letnem načrtu upravljanja naložb, h kateremu poda soglasje vlada, podrobnejše cilje pridobivanja posameznih kapitalskih naložb. V drugem odstavku točke 4.3. strategije je opredeljeno, da se v letnem načrtu upravljanja naložb opredelijo podrobni cilji SDH pri upravljanju posameznih naložb in ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev.

<sup>84</sup> Uradni list RS, št. 25/14.

### 2.2.2.1.c Odkup poslovnega deleža v družbi Plinhold od Zavarovalnice Triglav

S strategijo je predvideno, da Republika Slovenija pridobi več kot 50-odstotni poslovni delež v družbi Plinovodi, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Plinovodi) prek oddelitve<sup>85</sup> te družbe od družbe Geoplin, d. o. o.<sup>86</sup> (v nadaljevanju: družba Geoplin) in z menjavo poslovnih deležev z ostalimi zainteresiranimi družbeniki. Strategija določa, da se po izvedeni oddelitvi naložba v družbo Plinovodi šteje kot strateška. V letu 2017 je bila pri oddelitvi družbe Plinovodi od družbe Geoplin ustanovljena družba Plinhold, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Plinhold). Z oddelitvijo je družba Geoplin na družbo Plinhold prenesla del svojega premoženja, in sicer premoženje, ki predstavlja kapitalsko naložbo (100-odstotno) v družbo Plinovodi. Z navedeno oddelitvijo je Republika Slovenija postala lastnica 41,24-odstotnega poslovnega deleža v družbi Plinhold<sup>87</sup>, po izvedbi menjave poslovnega deleža z družbo Petrol, d. d.<sup>88</sup> pa je Republika Slovenija postala lastnica 52,26-odstotnega poslovnega deleža v družbi Plinhold in s tem posredna lastnica 52,26-odstotnega poslovnega deleža v družbi Plinovodi.

V letu 2018 je Republika Slovenija od Zavarovalnice Triglav, d. d. (v nadaljevanju: Zavarovalnica Triglav) na podlagi Pogodbe o prenosu poslovnih deležev<sup>89</sup> odkupila in prevzela 7,84-odstotni poslovni delež v družbi Plinhold in s tem svoj poslovni delež v tej družbi povečala na 60,10 odstotka.

Strategija določa, da v družbah, ki so opredeljene kot strateške, država ohrani ali pridobi vsaj 50-odstotni lastniški delež + 1 delnico (oziroma glas). Prvi odstavek 30. člena ZSDH-1 določa, da letni načrt upravljanja naložb sprejme uprava SDH na podlagi sprejete strategije. V njem se opredelijo podrobni cilji SDH pri upravljanju posameznih naložb ter ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev. Že pred odkupom poslovnega deleža v letu 2018 je Republika Slovenija imela v družbi Plinhold tolikšen lastniški delež, kot ustreza v strategiji navedenemu kriteriju za strateške naložbe. Strategija ne določa, da si bo Republika Slovenija po izpolnitvi kriterija pridobitve 50-odstotnega lastniškega deleža + 1 glas prizadevala za to, da bo v družbi Plinovodi odkupovala poslovne deleže od drugih lastnikov družbe, predvideno je bilo le, da se bo za pridobitev več kot 50-odstotnega deleža v družbi Plinovodi z ostalimi zainteresiranimi družbeniki izvedla menjava dela lastniškega deleža Republike Slovenije v družbi Geoplin za njihov delež v družbi Plinovodi. Odkup poslovnega deleža v družbi Plinhold od Zavarovalnice Triglav tudi ni bil predviden v Letnem načrtu upravljanja naložb za leto 2018.

Ministrstvo za finance je v letu 2018 izvedlo izplačilo v znesku 8.636.200 evrov za pridobitev 7,84-odstotnega poslovnega deleža v družbi Plinhold, pri čemer odkup tega poslovnega deleža ni bil predviden niti v strategiji niti v Letnem načrtu upravljanja naložb za leto 2018.

<sup>85</sup> Oddelitev se skladno s 623. členom ZGD-1 opravi s prenosom posameznih delov premoženja družbe, ki z oddelitvijo ne preneha, na novo družbo, ki se ustanovi zaradi oddelitve, ali na prevzemno družbo.

<sup>86</sup> Republika Slovenija je imela v lasti 41,24 odstotni delež družbe Geoplin.

<sup>87</sup> Lastniška razmerja v novoustanovljeni družbi Plinhold so pri oddelitvi ostala enaka kot so bila v družbi Geoplin.

<sup>88</sup> V letu 2017 je bila izvedena menjava poslovnih deležev med družbo Petrol, d. d. in Republiko Slovenijo v družbi Geoplin oziroma družbi Plinhold. Z menjavo poslovnih deležev je Republika Slovenija pridobila še 11,02-odstotni delež v družbi Plinhold.

<sup>89</sup> Z dne 25. 4. 2018. Navedena pogodba je bila sklenjena na podlagi Pogodbe o prodaji in nakupu poslovnih deležev v družbah Geoplin in Plinhold iz leta 2017, ki je vsebovala več odločnih pogojev. Po izpolnitvi vseh pogojev je bila v letu 2018 sklenjena Pogodba o prenosu poslovnih deležev.

#### 2.2.2.1.d Odkup poslovnega deleža v družbi KOTO od DUTB

Strategija je temeljni dokument države, ki predstavlja osnovno orodje za aktivno lastništvo države, s katerim država sporoča upravljavcu naložb države, delničarjem, širšemu kapitalskemu trgu in splošni javnosti svoje cilje pri upravljanju družb v lasti države. Z jasno vnaprej opredeljeno lastniško politiko odpade tudi potreba po posegih vlade v tekoče zadeve upravljanja družb s kapitalsko naložbo države, saj se uspešnost upravljanja meri periodično glede na dosežene vnaprej postavljene cilje, vlada kot izvrševalka korporacijskih pravic delničarja pa sprejema svoje odločitve na tej podlagi. S tem strategija predstavlja temeljni dokument za zagotovitev neodvisnega, strokovnega in učinkovitega upravljanja s strani upravljavca kapitalskih naložb države na eni strani in ločitev funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od drugih funkcij države, s čimer se preprečujejo nasprotje interesov, izkrivljanje konkurence na trgih in neenakopravna obravnava gospodarskih družb na drugi strani<sup>90</sup>. SDH podrobnejše cilje pridobivanja posameznih kapitalskih naložb določi na podlagi te strategije v letnem načrtu upravljanja naložb, h kateremu poda soglasje vlada. V skladu z ZSDH-1 je za upravljanje vseh naložb Republike Slovenije v imenu in za račun Republike Slovenije po lastni presoji in v skladu s tem zakonom pristojen SDH. Upravljanje naložb obsega tudi pridobivanje naložb.

V letu 2018 je vlada sprejela sklep o odkupu deleža v družbi KOTO od Družbe za upravljanje terjatev bank, d. d. (v nadaljevanju: DUTB), ki se izvede tako, da DUTB svojega celotnega deleža<sup>91</sup> v družbi KOTO ne proda na trgu, ampak ga odplačno prenese v last Republike Slovenije proti plačilu denarnega zneska v višini 2.850.000 evrov<sup>92</sup>. Plačilo iz proračuna v višini 2.850.000 evrov za nakup 66,23-odstotnega deleža v družbi KOTO je bilo izvedeno 11. 10. 2018.

S sprejemom sklepa o odkupu deleža v družbi KOTO od DUTB je vlada posegla na področje odločanja SDH o pridobivanju kapitalskih naložb v last Republike Slovenije. V skladu s prvim odstavkom 19. člena ZSDH-1 je za upravljanje vseh naložb Republike Slovenije v imenu in za račun Republike Slovenije po lastni presoji in v skladu s tem zakonom pristojen SDH.

Vlada je v sklepu o odkupu deleža v družbi KOTO od DUTB določila, da bo kupnina za kapitalsko naložbo v družbi KOTO, ki jo bo pridobila Republika Slovenija, znašala 2.850.000 evrov. V sklepu je navedeno, da se bo delež v družbi KOTO prenesel v last Republike Slovenije proti plačilu denarnega zneska v višini ocenjene tržne vrednosti poslovnega deleža, ki ga je ocenil pooblaščen ocenjevalec vrednosti podjetij. Iz Poročila o oceni vrednosti podjetja KOTO, d. o. o. na dan 31. 12. 2017<sup>93</sup> izhaja, da je bila tržna vrednost deleža za namen nakupa s strani Republike Slovenije ocenjena v znesku 1.800.000 evrov, možen razpon vrednosti pa bi bil med 1.584.375 evrov<sup>94</sup> in 2.850.000 evrov<sup>95</sup>. Vlada se je torej s sklepom odločila, da ne bo upoštevala najbolj verjetne ocenjene tržne vrednosti deleža za namen nakupa, temveč je določila, da bo kupnina za naložbo najvišja možna ocenjena vrednost, kar je za 1.050.000 evrov več, kot je bila najbolj verjetna ocenjena tržna vrednost deleža.

<sup>90</sup> Drugi odstavek uvoda Odloka o Strategiji upravljanja kapitalskih naložb države.

<sup>91</sup> 66,23 odstotka.

<sup>92</sup> Poleg tega se je vlada kot skupščina DUTB seznanila z osnutkom pogodbe med DUTB ter SHD o prodaji in nakupu poslovnega deleža v družbi KOTO (osnutek z dne 23. 5. 2018) in soglašala, da ta pogodba vsebuje tudi pogodbeno klavzulo *earn-out*, pri čemer znesek doplačila ne sme presegati vrednosti 4.250.000 evrov, ter *top-up* klavzulo.

<sup>93</sup> Poročilo z dne 27. 2. 2018 je izdala družba P&S CAPITAL, d. o. o. Naročnik SDH.

<sup>94</sup> Povprečje pesimističnega scenarija A in optimističnega scenarija B.

<sup>95</sup> Povprečje optimističnega in pesimističnega scenarija A.

Strategija ne določa, da ima država cilj pridobiti v last delež v družbi, ki bo ravnala z živalskimi stranskimi proizvodi kategorije 1 in 2<sup>96</sup>. Pridobitev poslovnega deleža v družbi KOTO tudi ni bila predvidena v Letnem načrtu upravljanja naložb za leto 2018. V letu 2018 je vlada sprejela sklep o odkupu deleža v družbi KOTO od DUTB, Ministrstvo za finance pa je izvedlo izplačilo v znesku 2.850.000 evrov za nakup 66,23-odstotnega deleža v družbi KOTO od družbe DUTB, pri čemer tovrsten odkup ni bil predviden niti v strategiji niti v Letnem načrtu upravljanja naložb za leto 2018.

#### 2.2.2.1.e Povečanje osnovnega kapitala oziroma poslovnega deleža v družbi CSS

S strategijo je družba CSS uvrščena med portfeljske naložbe, za katere je določeno, da so mednje uvrščene naložbe, v katerih država ni obvezana ohraniti kontrolnega deleža, z njimi pa SDH upravlja in razpolaga izključno za doseg gospodarskih ciljev. V kategorijo portfeljskih naložb sodijo tudi naložbe, ki jih je treba prestrukturirati.

Ministrstvo za finance je v letu 2018 izvedlo izplačilo v znesku 500.000 evrov za povečanje osnovnega kapitala oziroma povečanje poslovnega deleža v družbi CSS s 96,6 odstotka na 98 odstotkov<sup>97</sup>, pri čemer povečanje vrednosti osnovnega kapitala oziroma povečanje poslovnega deleža v družbi CSS ni bilo predvideno niti v strategiji niti v Letnem načrtu upravljanja naložb za leto 2018.

#### 2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

V letu 2018 Republika Slovenija ni izdala nobenega poroštva, prav tako v letu 2018 ni bilo unovčeno nobeno poroštvo Republike Slovenije. Znesek izkazanih izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev je v letu 2018 v primerjavi z letom 2017 nižji, in sicer predstavlja 76 odstotkov izkazanih izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi predhodnega leta. V tabeli 10 so podrobneje po letih prikazana izdana, unovčena in izterjana poroštva.

---

<sup>96</sup> V gradivu vlade št. 476-25/2018/3 z dne 16. 3. 2018, ki se nanaša na odločitev glede odplačnega prenosa poslovnega deleža DUTB v družbi KOTO na Republiko Slovenijo, je med drugim navedeno, da se je vlada seznanila s poročilom delovne skupine za oceno primernosti ureditve javne službe ravnanja s stranskimi živalskimi proizvodi kategorije 1 in 2, da ima družba KOTO z Republiko Slovenijo podpisano koncesijsko pogodbo za izvajanje javne gospodarske službe za obdobje do leta 2022 in da obenem poteka arbitražni spor med Republiko Slovenijo in družbo KOTO. Navedeno je, da želi Republika Slovenija z nakupom poslovnega deleža zagotoviti družbi KOTO stabilno lastniško strukturo ter vzpostaviti pogoje za nemoteno izvajanje za državo pomembne javne službe.

<sup>97</sup> Uprava SDH je 9. 4. 2018 na 173. redni seji sprejela sklep, da SDH v imenu in za račun Republike Slovenije izvede dokapitalizacijo družbe CSS z denarnim vložkom v višini 500.000 evrov.

Tabela 10: Izdana, unovčena in izterjana poroštva v zadnjih 10 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
2018	0	0	2.546.644
<b>Skupaj</b>	<b>10.529.959.338</b>	<b>552.483.153</b>	<b>462.291.177</b>

Viri: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa za leta 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 in 2017 ter dokumentacija Ministrstva za finance<sup>98</sup>.

### Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2018 je v izvenbilančni evidenci proračuna izkazano v znesku 5.830.522.582 evrov in predstavlja 20 odstotkov dolga državnega proračuna<sup>99</sup> oziroma 12,7 odstotka BDP leta 2018. 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.

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev konec leta 2017 in konec leta 2018 je predstavljeno v tabeli 11.

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2018 znašal 29.180.936.442 evrov.

Tabela 11: Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštav na dan 31. 12. 2018 in na dan 31. 12. 2017  
v evrih

<b>Dolžnik</b>	<b>31. 12. 2018</b>	<b>31. 12. 2017</b>
DARS <sup>1)</sup>	2.244.468.973	2.465.191.178
EFSF <sup>2)</sup>	1.625.539.890	1.614.825.665
DUTB	695.368.421	876.000.000
SID banka	669.458.790	669.458.790
TEŠ <sup>1)</sup>	399.069.767	419.534.884
Slovenske železnice <sup>1)</sup>	102.655.604	101.595.283
Eko sklad, j. s. <sup>1)</sup>	51.000.000	53.000.000
SRRS <sup>1)</sup>	22.133.452	25.310.689
Univerza v Ljubljani	7.269.278	8.201.410
Ostali dolžniki	13.558.407	21.769.634
<b>Skupaj</b>	<b>5.830.522.582</b>	<b>6.254.887.533</b>

Opombi: <sup>1)</sup> DARS – Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., TEŠ – Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., Slovenske železnice, d. o. o., Eko sklad, j. s. – Eko sklad, j. s., Ljubljana, SRRS – Slovenski regionalno-razvojni sklad.

<sup>2)</sup> Družba *European Financial Stability Facility* je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti območja evra.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

### 2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštav

V letu 2018 ni bilo unovčeno nobeno poroštvo Republike Slovenije. V letu 2018 so dolžniki vrnili 2.527.004 evre unovčenih poroštav in 19.640 evrov pripadajočih obresti. Podroben pregled vračil unovčenih poroštav je prikazan v tabeli 12.

Tabela 12: Vrnjena poroštva v letu 2018

v evrih

<b>Dolžnik</b>	<b>Znesek</b>
Fluid, d. o. o. – v stečaju	964.238
Primorje, d. d. – v stečaju	320.209
Skupina Viator & Vektor – v stečaju	304.467
Kraški zidar, d. d. – v stečaju	228.883
GHM, d. o. o. – v stečaju	149.126
TAM Maribor, d. d. – v stečaju	140.652
MLM, d. d.	95.977
Ostali dolžniki	323.452
<i>Skupaj</i>	<i>2.527.004</i>
<i>Zamudne obresti</i>	<i>19.640</i>
<b>Skupaj</b>	<b>2.546.644</b>

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 2018 v znesku 2.786.078.565 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 2.443.775.503 evre.

Primerjava prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2017 in 2018 je prikazana v tabeli 13. V primerjavi z letom 2017 se je zadolževanje proračuna v letu 2018 zmanjšalo za 25,5 odstotka, odplačila dolga pa so se zmanjšala za 11,9 odstotka. Neto zadolževanje v letu 2018 znaša 342.303.062 evrov in je za 64,5 odstotka manjše kot v letu 2017, ko je neto zadolževanje znašalo 965.240.391 evrov.

Struktura zadolževanja se v letu 2018 ni spremenila, saj se je država v celoti zadolžila na domačem trgu. Struktura odplačila dolga je bila v letu 2018 bistveno drugačna kot v letu 2017. Delež odplačila domačega dolga v celotnem odplačilu dolga se je zmanjšal z 99,7 odstotka v letu 2017 na 27 odstotkov v letu 2018, delež odplačil dolga v tujino v celotnem odplačilu dolga pa se je povečal z 0,3 odstotka v letu 2017 na 73 odstotkov v letu 2018.

Tabela 13: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2017 in 2018

Podskupina kontov	Zaključni račun 2017		Zaključni račun 2018		Indeks (6) = (4)/(2)*100
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
500 Domače zadolževanje	3.739.476.169	100,0	2.786.078.565	100,0	75
501 Zadolževanje v tujini	0,00	0,0	0,00	0,0	0
<b>50 Zadolževanje (500+501)</b>	<b>3.739.476.169</b>	<b>100,0</b>	<b>2.786.078.565</b>	<b>100,0</b>	<b>75</b>
550 Odplačila domačega dolga	2.766.074.606	99,7	659.053.660	27,0	24
551 Odplačila dolga v tujino	8.161.172	0,3	1.784.721.843	73,0	
<b>55 Odplačila dolga (550+551)</b>	<b>2.774.235.778</b>	<b>100,0</b>	<b>2.443.775.503</b>	<b>100,0</b>	<b>88</b>
<b>X/1. Neto zadolževanje (50–55)</b>	<b>965.240.391</b>	<b>-</b>	<b>342.303.062</b>	<b>-</b>	<b>36</b>

Vira: zaključni račun 2017 in zaključni račun.

### 2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2018 izkazani v skupnem znesku 2.786.078.565 evrov in so prikazani v tabeli 14.

Tabela 14: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2018

Zadolževanje	Znesek
Obveznice <sup>1)</sup>	2.313.922.000
18-mesečni zakladni menici <sup>2)</sup>	91.000.000
12-mesečne zakladne menice <sup>3)</sup>	366.000.000
6-mesečne zakladne menice <sup>4)</sup>	15.000.000
Obveznice RS 21 in RS 39	156.565
<b>Skupaj</b>	<b>2.786.078.565</b>

Opombe: <sup>1)</sup> Republika Slovenija je v letu 2018 izdala obveznico RS 80 v nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov in dodatne količine obveznic RS 74, RS 76, RS 80 in USD 2024 v skupnem nominalnem znesku 1.343.629.578 evrov. Del zadolževanja v znesku 529.707.578 evrov se je porabil za financiranje odkupa in zamenjave lastnih delnic in ni izkazan med prejemki računa financiranja.

<sup>2)</sup> Vsi prikazani zneski izdanih zakladnih menic so v nominalnih vrednostih. Med prejemki v tabeli 14 so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2018 še niso bile odplačane.

<sup>3)</sup> Republika Slovenija je v letu 2018 izdala sedem 12-mesečnih zakladnih menic v znesku 366.000.000 evrov.

<sup>4)</sup> Republika Slovenija je v letu 2018 izdala sedem 6-mesečnih zakladnih menic v znesku 130.000.000 evrov.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.



Poleg v tabeli prikazanega zadolževanja v znesku 2.786.078.565 evrov se je država v letu 2018 na podlagi 82. člena ZJF zadolžila tudi za upravljanje z dolgom v skupnem znesku 529.707.578 evrov, in sicer z izdajo dodatnih količin obveznic RS 80 in USD 2024. Ta del zadolževanja v skladu z določbo prvega odstavka 8. člena ZIPRS1819 ni izkazan med prejemki računa financiranja, ampak samo v bilanci stanja kot povečanje dolga. Država se je v letu 2018 zadolžila v skupnem znesku 3.315.786.143 evrov.

Država se je v letu 2018 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 2.215.581.985 evrov in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2019 in 2020 v znesku 570.496.580 evrov. Zadolževanje za izvrševanje proračuna je bilo izvedeno na podlagi podatkov iz sprejetega proračuna, in sicer v višini primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb v znesku 567.938.471 evrov in odplačil dolga v znesku 2.580.920.410 evrov, zmanjšano za presežek bilance prihodkov in odhodkov v znesku 50.854.846 evrov. Zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2018 je bilo deloma izvedeno že v letu 2017, in sicer v znesku 382.422.050 evrov, za odplačilo dolga pa je bilo porabljenih tudi 500.000.000 evrov denarnih sredstev, ki so bila konec leta 2017 na podračunu proračuna. Zato je bil na podlagi zneskov, načrtovanih v sprejetem proračunu, potreben obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna 2.215.581.985 evrov.

Država je v letu 2018 pridobila kupnino od prodaje deleža v NLB, d. d. v znesku 669.500.000 evrov, ki jo je treba na podlagi prvega odstavka 74. člena ZJF in 79. člena ZSDH-1<sup>100</sup> porabiti za odplačila dolgov v znesku 602.550.000 evrov, preostali del v znesku 66.950.000 evrov pa je namenjen financiranju demografskega rezervnega sklada, ko bo ta ustanovljen. Kupnina ni bila načrtovana v proračunu, pridobljena pa je bila šele v novembru 2018, ko je bilo zadolževanje že zaključeno, zato bo vplivala na obseg zadolževanja za odplačila dolgov šele v letu 2019.

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 2 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 2018 je določen v prvem odstavku 48. člena ZIPRS1819 v znesku 2.298.004.035 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 vlada<sup>101</sup>. V programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2018 je določeno, da se država v letu 2018 lahko zadolži v znesku 2.215.674.416 evrov za kritje primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja, zmanjšano za presežek bilance prihodkov in odhodkov, in še za 4.074.458.690 evrov za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih 2 proračunskih letih.

<sup>100</sup> Tretji odstavek 79. člena ZSDH-1 določa, da se 10 odstotkov kupnine od prodaj kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije nakaže na poseben račun pri Ministrstvu za finance. Sredstva se lahko porabijo izključno za financiranje demografskega rezervnega sklada. Zato se za odplačila dolgov lahko porabi 90 odstotkov kupnine od prodaje NLB, d. d.

<sup>101</sup> Program financiranja proračuna za leto 2018 je sprejela vlada 21. 12. 2017.

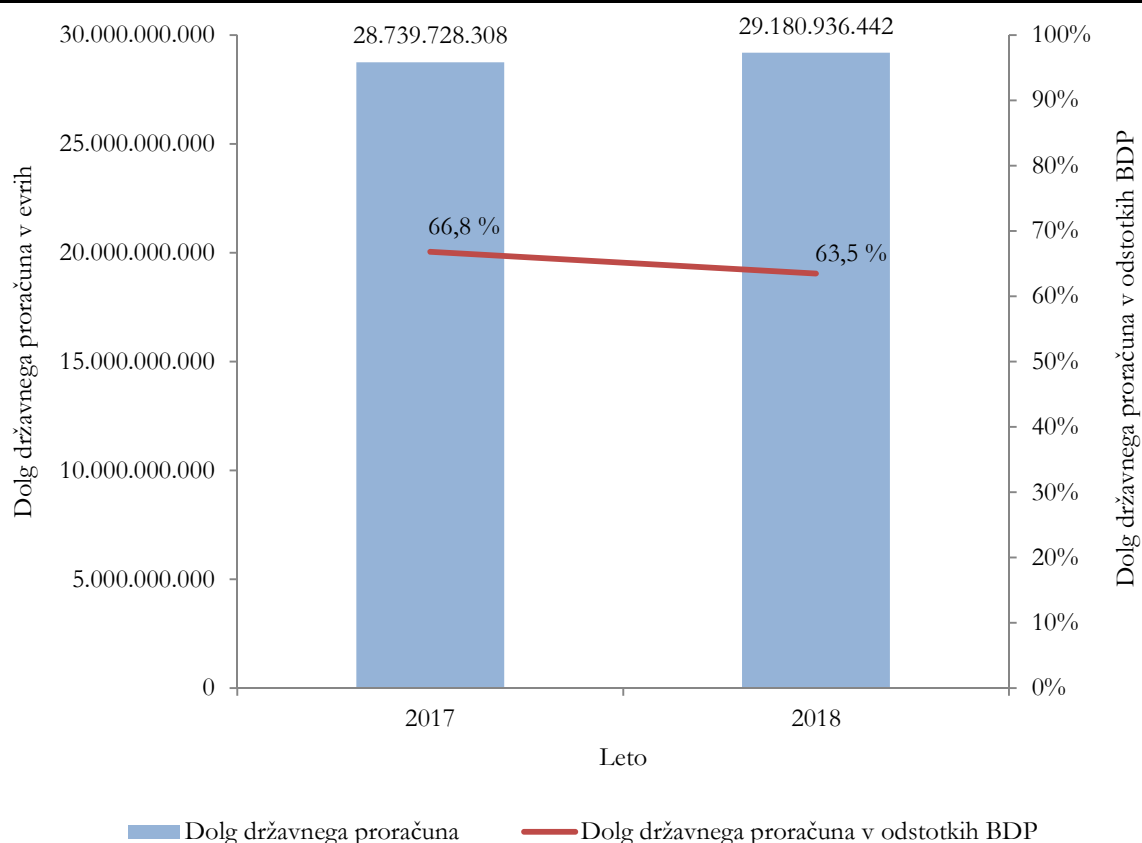
Obseg zadolževanja v letu 2018 za izvrševanje proračuna in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2019 in 2020 ni presejal omejitev, ki so določene v 81. členu ZJF, prvem odstavku 48. člena ZIPRS1819 in programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2018.

Odplačila dolga so v letu 2018 izkazana v znesku 2.443.775.503 evre. V letu 2019 bo dospelo v plačilo za 2.841.433.104 evre glavnice dolga<sup>102</sup>.

V zaključnem računu je izkazano realizirano zadolževanje v letu 2018 v znesku 2.786.078.565 evrov, kar znaša 121 odstotkov sredstev, načrtovanih v proračunu za leto 2018. Realizirana zadolžitev je večja od načrtovane zato, ker načrtovani obseg zadolževanja v sprejetem proračunu za leto 2018 ne upošteva že izvedenega zadolževanja v preteklem letu za odplačilo glavnice dolga v tekočem letu in zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih 2 letih.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2018 znašal 29.180.936.442 evrov in je predstavljal 63,5 odstotka BDP, na dan 31. 12. 2017 pa je dolg znašal 28.739.728.308 evrov in je predstavljal 66,8 odstotka BDP.

Slika 12: Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2017 in na dan 31. 12. 2018



Vir: podatki Ministrstva za finance.

<sup>102</sup> Po stanju na dan 31. 12. 2018.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2018 znašali 860.573.055 evrov, kar predstavlja 8,6 odstotka vseh prihodkov<sup>103</sup> proračuna v tem letu oziroma 1,9 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2017 so se stroški obresti zmanjšali za 11,9 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 2017 so stroški obresti znašali 977.269.126 evrov in so predstavljali 11,1 odstotka vseh prihodkov oziroma 2,3 odstotka BDP. Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2018 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 3 odstotke.

#### 2.2.3.1.a Obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna

Država se je v letu 2018 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 2.215.581.985 evrov. Za odplačila dolga je porabila tudi 382.422.050 evrov zadolževanja iz leta 2017 in 500.000.000 evrov sredstev, ki so bila konec leta 2017 na podračunu proračuna, kar znaša skupaj 3.098.004.035 evrov. Dejansko je bil realiziran presežek bilance prihodkov in odhodkov v znesku 537.186.169 evrov, presežek računa finančnih terjatev in naložb v znesku 379.487.966 evrov in odplačila dolga v znesku 2.443.775.503 evre, kar znaša skupaj 1.527.101.368 evrov. Torej se je država v letu 2018 zadolžila za izvrševanje proračuna za 1.570.902.667 evrov<sup>104</sup> več, kot je potrebovala za ta namen. Torej je bilo 70,9 odstotka zadolževanja za izvrševanje proračuna presežnega. Večji obseg zadolževanja pa vpliva tudi na večje stroške obresti (točka 2.2.3.1.b tega poročila).

Glavni razlog za tolikšno zadolževanje je, da je država pri zadolževanju upoštevala podatke iz sprejetega proračuna. Ta je predvidel presežek bilance prihodkov in odhodkov v znesku 50.854.846 evrov, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 567.938.471 evrov in odplačila dolga v znesku 2.580.920.410 evrov, kar znaša skupaj 3.098.004.035 evrov. Torej za 1.570.902.667 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 proračuna<sup>105</sup> v letu 2018 je bilo 3.839.877.000 evrov. Vlog proračuna v sistemu EZR države v letu 2018 ni bilo<sup>106</sup>. Povprečno stanje denarja v letu 2018 se je v primerjavi s povprečnim stanjem denarja v letu 2017 (4.079.479.000 evrov) zmanjšalo za 6 odstotkov.

Na dan 31. 12. 2018 je stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna znašalo 4.423.398.152 evrov. Na takšno stanje denarja je vplivalo zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2018, ki je za

<sup>103</sup> Bilanca prihodkov in odhodkov.

<sup>104</sup> 3.098.004.035 evrov – 1.527.101.368 evrov = 1.570.902.667 evrov.

<sup>105</sup> Povprečje na podlagi stanj denarja na podračunu proračuna vsakega dne v letu 2018 po podatkih Ministrstva za finance.

<sup>106</sup> Zaradi ničelnih obrestnih mer. Vlog ni bilo tudi v letu 2017.

1.570.902.667 evrov presešlo dejanske potrebe, zadolževanje v letu 2018 za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2019 in 2020 v znesku 570.496.580 evrov in varščine iz poslov valutne zamenjave v znesku 235.940.000 evrov, skupaj torej 2.377.339.247 evrov. Preostalo stanje denarja na dan 31. 12. 2018 znaša 2.046.058.905 evrov in izhaja predvsem iz zadolževanja v preteklih letih za izvrševanje proračuna, ki je presevalo dejanske potrebe.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Za nemoteno izvrševanje proračuna je ob začetku leta potreben nek minimalen obseg denarja, ki je ocenjen glede na povprečno mesečno porabo, zamike med prilivi in odlivi, nihanje varščin iz poslov valutne in obrestne zamenjave in dejstvo, da večina odplačil glavnice državnega dolga zapade v prvem kvartalu leta.*

*Poleg tega se je pri zadolževanju za izvrševanje proračuna za leto 2018 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 2019 in 2020, ker v letu 2019 zapadejo glavnice državnega dolga v znesku 2.967.663.560 evrov, v začetku leta 2019 pa so bile predvidene izdaje obveznic drugih držav, kar vpliva na večji obseg ponudbe obveznic na trgu. Poleg tega so imele obveznice Republike Slovenije v letu 2018 nizke donosnosti, v letu 2019 pa se je pričakovala rast obrestnih mer. Zaradi zadolžitve za odplačilo glavnice državnega dolga v letih 2019 in 2020 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.*

Po podatkih Ministrstva za finance je tehtana povprečna zahtevana donosnost izdanih vrednostnih papirjev v letu 2018 znašala 1 odstotek. 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 sistemu 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. Tehtana povprečna obrestna mera aktive sistema EZR države (brez sredstev na računu pri Banki Slovenije) v letu 2018 je znašala 0,08 odstotka, iz proračuna pa se plačujejo tudi negativne obresti<sup>107</sup> od sredstev na računu sistema EZR države pri Banki Slovenije.

#### 2.2.3.1.c Likvidnostno zadolževanje z zakladnimi menicami

Povprečno stanje denarja proračuna v letu 2018 je znašalo 3.839.877.000 evrov. Kljub temu se je država v tem letu likvidnostno zadolžila z izdajami 3-mesečnih in 6-mesečnih zakladnih menic v skupnem znesku 168.000.000 evrov.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*V letu 2018 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*

<sup>107</sup> Od -0,362 odstotka do -0,96 odstotka.

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 1 leta.

## 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).

### 2.2.3.1.d Odkup lastnih vrednostnih papirjev

Marca 2018 je Ministrstvo za finance izvedlo posel upravljanja z dolgom, tako da je sočasno:

- izdalo dodatne količine obveznic RS 80 v nominalnem znesku 850.000.000 evrov, s katero je financiralo odkupe lastnih obveznic;
- odkupilo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 135.277.000 dolarjev, USD 2023 v nominalnem znesku 91.985.000 dolarjev in USD 2024 v nominalnem znesku 232.558.000 dolarjev;
- zamenjalo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 44.353.000 dolarjev in USD 2023 v nominalnem znesku 68.206.000 dolarjev za obveznico USD 2024 v nominalnem znesku 114.177.000 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.

Ministrstvo za finance je torej odkupilo obveznico USD 2024 v nominalnem znesku 232.558.000 dolarjev, nato pa je izdalo dodatne količine iste obveznice v nominalnem znesku 114.177.000 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 obranilo stanje obveznice USD 2024 nad 1 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 15.038 evrov, zmanjšalo se je tudi tveganje refinanciranja dolga<sup>108</sup>, vendar se je dolg povečal za 98.122.329 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.

<sup>108</sup> Obveznici USD 2022 in USD 2023 zapadeta v letih 2022 in 2023, obveznica USD 2024 v letu 2024 in obveznica RS 80 v letu 2028. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta.

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 ZIPRS1819 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 80 (850.000.000 evrov) in USD 2024 (93.629.578 evrov)<sup>109</sup> ter njihovo zmanjšanje za nominalen znesek odkupljenih in zamenjanih obveznic (431.585.249 evrov)<sup>110</sup>. Med prihodki je evidentiralo natečene obresti od dodatnih količin obveznic RS 80 in USD 2024 (1.535.729 evrov). Med odhodki je evidentiralo plačila natečenih obresti od odkupljenih in zamenjanih obveznic (5.953.518 evrov), del diskonta pri izdaji obveznice RS 80 (12.992.994 evrov), provizijo organizatorjev izdaje obveznice RS 80 (1.487.500 evrov) in provizijo organizatorjev zamenjave (139.308 evrov). Med prejemki iz zadolževanja je evidentiralo nominalen znesek zadolžitve z obveznico RS 80, ki je bil porabljen za izvrševanje proračuna (413.922.000 evrov).

Poslovni dogodki upravljanja z dolgom so bili evidentirani v skladu z izjemo, ki jo določa prvi odstavek 8. člena ZIPRS1819.

---

### 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.

---

#### 2.2.3.1.e Posli obrestnih zamenjav

Država je v letu 2018 sklepala tudi posle obrestnih zamenjav.

Zahtevano donosnost državnega vrednostnega papirja predstavlja predvsem vsota srednje evrske obrestne zamenjave in pa kreditnega pribitka. Srednja evrska obrestna zamenjava je v letu 2018 predstavljala kar 94 odstotkov celotne zahtevane donosnosti obveznic Republike Slovenije. Oblikuje se na trgu obrestnih mer in predstavlja povprečno fiksno obrestno mero, ki so jo ponudniki pripravljene plačevati v zameno za spremenljivo obrestno mero. Kreditni pribitek je pribitek zaradi tveganja neizpolnitve pogodbenih obveznosti dolžnika do kreditodajalca. Ministrstvo za finance bo s posli uravnavanja obrestnih tveganj zaščitilo stroške dolga pred dvigom srednje obrestne zamenjave v obdobju od leta 2027 do leta 2030, ko bodo predvideni zahtevani donosi novoizdanega dolga višji od donosov obveznic, ki bodo zapadle v plačilo.

---

<sup>109</sup> Nominalen znesek se je preračunal po dveh fiksnih tečajih, in sicer 1,2194 dolarja za evro in 1,2195 dolarja za evro.

<sup>110</sup> 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).

Država je imela na dan 31. 12. 2018 z bankami J.P. Securities plc, Združeno kraljestvo (v nadaljevanju: JPM), Deutsche Bank AG London, Združeno kraljestvo (v nadaljevanju: DB) in BNP Paribas S. A., Združeno kraljestvo sklenjenih 24 poslov obrestnih zamenjav z nominalno vrednostjo 3.400.000.000 evrov, na podlagi katerih bo država dolžna obresti po fiksni obrestni meri in upravičena do obresti po euribor<sup>111</sup>, ki so prikazani v tabeli 15.

Tabela 15: Portfelj poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2018, na podlagi katerih bo država dolžna obresti po fiksni obrestni meri

Zapadlost	Ročnost v letih	Nominalna vrednost v evrih	Število poslov	Fiksna obrestna mera v odstotkih	Euribor
2068	50	1.800.000.000	17	od 1,368 do 1,439	6-mesečni
2069	51	800.000.000	2	1,368 in 1,436	6-mesečni
2070	52	400.000.000	1	1,4376	6-mesečni
2078	60	400.000.000	4	od 1,41835 do 1,439	6-mesečni

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Država je imela na dan 31. 12. 2018 z bankama JPM in DB sklenjene tudi štiri posle obrestnih zamenjav z nasprotnimi denarnimi tokovi, in sicer z nominalno vrednostjo 1.700.000.000 evrov, na podlagi katerih bo država upravičena do obresti po fiksni obrestni meri in dolžna obresti po euribor. Prikazani so v tabeli 16.

Tabela 16: Portfelj poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2018 z nasprotnimi denarnimi tokovi

Zapadlost	Ročnost v letih	Nominalna vrednost v evrih	Število poslov	Fiksna obrestna mera v odstotkih	Euribor
2029	11	1.000.000.000	2	1,0105 in 1,0225	6-mesečni
2030	12	700.000.000	2	1,059 in 1,0955	6-mesečni

Vir: podatki Ministrstva za finance.

V letu 2019 bodo sklenjeni še dodatni posli z nasprotnimi denarnimi tokovi, da bodo dosegli znesek poslov, na podlagi katerih bo država dolžna obresti po fiksni obrestni meri. Obresti iz vseh navedenih poslov se bodo pričele poravnati v letu 2019, in sicer tako, da se bo dejansko plačevala le razlika med obrestmi, ki jih država dolguje banki ali obratno.

Nominalna vrednost sklenjenih poslov predstavlja osnovo, od katere se letno obračunavajo obresti. Fiksna obrestna mera se načeloma določi kot srednja evrska obrestna zamenjava za enako ročnost, kot jo ima posel, vendar se lahko popravi za različne stroške<sup>112</sup> ali pa se poveča oziroma zmanjša v zameno za provizijo banki.

<sup>111</sup> Povprečna obrestna mera, po kateri si skupina izbranih evropskih bank med seboj posoja denar.

<sup>112</sup> Na primer provizija banke.

Ob izteku obstoječih poslov z nasprotnimi denarnimi tokovi, torej v letih 2029 in 2030, bodo sklenjeni novi posli z nasprotnimi denarnimi tokovi in tako vsakih 10 let do izteka 51-letnih in 52-letnih poslov obrestnih zamenjav<sup>113</sup>. Tako bo država leta 2029 in leta 2030 dolžna obresti po fiksni 51-letni in 52-letni obrestni meri, ki je določena v pogodbah iz leta 2018, in upravičena do obresti po 10-letni srednji evrski obrestni zamenjavi (v nadaljevanju: MS 10) iz novih pogodb o poslih z nasprotnimi denarnimi tokovi. Euribor iz obeh vrst poslov se bo v celoti pobotal. Takrat pa bo tudi izdala nove 10-letne obveznice, s katerimi se bo nadomestil zapadli dolg. Zahtevano donosnost nove obveznice bo predstavljala predvsem MS 10. Torej bo država plačevala MS 10 zaradi izdaje obveznice, hkrati pa bo upravičena do MS 10 iz poslov z nasprotnimi denarnimi tokovi. Če bo takrat MS 10 višja kot danes in zato tudi zahtevana donosnost obveznice, bo to država pokrila z MS 10 iz poslov z nasprotnimi denarnimi tokovi. Tako bo država zaščitena pred dvigom srednje obrestne zamenjave v letih 2029 in 2030 kot ključno komponento zahtevane donosnosti obveznic. Država bo na koncu iz poslov obrestnih zamenjav in obveznice plačevala fiksno 51-letno in 52-letno obrestno mero in pa kreditni pribitek<sup>114</sup>, kar je prikazano v tabeli v 17. To bo veljalo do leta 2068 in leta 2069, ko se bosta iztekla posla obrestne zamenjave, vendar se bo vsakih 10 let sklenil posel z nasprotnimi denarnimi tokovi in izdala nova obveznica. Pri tem sta bili fiksni 51-letna in 52-letna obrestna mera določeni v letu 2018, torej na zgodovinsko nizkih ravneh obrestnih mer. Tako bodo zgodovinsko nizke obrestne mere zaklenjene do leta 2068 in leta 2069.

Tabela 17: Obresti iz poslov obrestnih zamenjav in obveznice

<b>Obresti</b>	<b>Podlaga</b>
– Fiksna 51-letna in 52-letna obrestna mera	posel obrestne zamenjave
+ 6-mesečni euribor	
– 6-mesečni euribor	posel z nasprotnimi tokovi
+ MS 10, ki se ponastavi vsakih 10 let	
– MS 10, ki se ponastavi vsakih 10 let	obveznica
– Kreditni pribitek, ki se ponastavi vsakih 10 let	
<b>= Fiksna 51-letna in 52-letna obrestna mera + kreditni pribitek</b>	

Ministrstvo za finance bo torej s posli obrestnih zamenjav zaklenilo srednjo obrestno zamenjavo kot glavno komponento zahtevane donosnosti dolga države, ki zapade v obdobju od leta 2027 do leta 2030, na zgodovinsko nizkih ravneh. Po obstoječih poslih so fiksne obrestne mere, do katerih je država upravičena, nižje kot fiksne obrestne mere, ki jih država dolguje. Torej bo imela država prvih 11 oziroma 12 let izgubo zaradi sklenjenih poslov, kakšne pa bodo MS 10, ko bodo zapadli posli z nasprotnimi denarnimi tokovi, pa ni mogoče zanesljivo predvideti. Tako bodo lahko MS 10 takrat pod zaklenjenimi fiksnimi obrestnimi merami in bo imela država zopet izgubo iz poslov obrestnih zamenjav.

Glavni namen poslov obrestnih zamenjav je zakleniti trenutno zgodovinsko nizke srednje obrestne zamenjave kot glavno komponento zahtevanega donosa dolga države in zavarovati državo pred dvigom

<sup>113</sup> Tu opisujemo le posle obrestne zamenjave z ročnostjo 51 in 52 let ter ustrezne posle z nasprotnimi denarnimi tokovi.

<sup>114</sup> Preostali deli zahtevane donosnosti so zanemarljivi.



srednje obrestne zamenjave, zaradi katerega bi lahko strošek obresti državnega proračuna postal nevzdržen. Pri tem se sprejema tveganje dolgoročnega nadaljevanja nizkih obrestnih mer, zaradi katerih bi lahko nastale izgube. Vendar so potencialne izgube bistveno manjše od potencialnih dobičkov.

Posli obrestne zamenjave ne varujejo pred dvigom kreditnega pribitka, ki je trenutno nizek, vendar je v času najtežjih finančnih razmer za Republiko Slovenijo v letu 2012 predstavljal kar 75 odstotkov zahtevanega donosa obveznic, srednja obrestna zamenjava pa 25 odstotkov. Država lahko na kreditno tveganje vpliva predvsem s fiskalno politiko.

Država je imela na dan 31. 12. 2018 z banko JPM sklenjenih devet opcij poslov obrestnih zamenjav z nominalno vrednostjo 1.450.000.000 evrov. Banka je z nakupom opcije dobila pravico in ne dolžnost, da na določen dan vstopi v posel obrestne zamenjave, na podlagi katerega bo država dolgovala obresti po fiksni obrestni meri in bo upravičena do obresti po euribor. Posel z nasprotnim denarnim tokom namerava država skleniti, če se opcija izvrši. Opcije so prikazane v tabeli 18.

Tabela 18: Portfelj opcij poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2018

Obdobje	Ročnost v letih	Nominalna vrednost v evrih	Število poslov	Fiksna obrestna mera v odstotkih	Euribor
2019–2069	50	1.450.000.000	9	od 1,35 do 1,458	6-mesečni

Opomba: Obdobje označuje obdobje obrestne zamenjave, ki se praviloma začne dva dni po vstopu banke v obrestno zamenjavo.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Opcija posla obrestne zamenjave je le način vstopa v posel obrestne zamenjave, zato je fiksna obrestna mera določena pri vrednostih, ki so sprejemljive za državo. Sicer obstaja tveganje, da opcije ne bodo izvršene in tako tudi ne bo izvršena obrestna zamenjava, vendar država tudi v tem primeru dobi premijo iz prodaje opcije, ki jo lahko porabi za zniževanje stroškov obrestnih mer znotraj poslov za uravnavanje obrestnih tveganj. Tako se je Ministrstvo za finance z JPM dogovorilo za zvišanje fiksne obrestne mere, do katere je država upravičena iz enega posla obrestne zamenjave, in za znižanje fiksnih obrestnih mer, ki jih dolguje iz dveh poslov obrestne zamenjave. JPM je za to zaračunala provizije v skupnem znesku 5.553.500 evrov, ki so se nato pobotale s premijami, ki jih je JPM dolžna iz nakupa opcij.

Država in banke so se medsebojno zavezale, da ena drugi zagotavljajo denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz poslov obrestnih zamenjav in opcij obrestnih zamenjav. Denarno pokritje po vsebini predstavlja varščino za izpolnitev obveznosti.

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna izvedene posle za uravnavanje obrestnih tveganj evidentiralo v izvenbilančni evidenci, in sicer posle obrestnih zamenjav v nominalni vrednosti 5.100.000.000 evrov, opcije poslov obrestnih zamenjav pa v nominalni vrednosti 1.450.000.000 evrov. Med kratkoročnimi terjatvami iz financiranja je evidentiralo premije iz prodaje opcij poslov obrestnih zamenjav v znesku 19.409.000 evrov. Pobot premij iz prodaje opcij s provizijami za zniževanje stroškov obrestnih mer poslov obrestnih zamenjav je evidentiralo med prihodki in odhodki v enakem znesku 5.553.500 evrov. Hkrati so se zmanjšale kratkoročne terjatve iz premij, ki konec leta znašajo 13.855.500 evrov.

## 2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna

V tabeli 19 so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

Tabela 19: Realizirani proračun za leto 2018 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)
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>					
7	Vsi prihodki	10.000.553.444	0	10.000.553.444	
4	Vsi odhodki	9.463.367.275	0	9.463.367.275	
<b>I.</b>	<b>Presežek/primanjkljaj</b>	<b>537.186.169</b>	<b>0</b>	<b>537.186.169</b>	
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	678.637.023	0	678.637.023	
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	299.149.057	(16.050.000)	283.099.057	2.2.2.1.a
<b>II.</b>	<b>Saldo računa finančnih terjatev in naložb</b>	<b>379.487.966</b>	<b>(16.050.000)</b>	<b>363.437.966</b>	
<b>Račun financiranja</b>					
50	Zadolževanje	2.786.078.565	0	2.786.078.565	
55	Odplačila dolga	2.443.775.503	0	2.443.775.503	
<b>III.</b>	<b>Neto zadolževanje</b>	<b>342.303.062</b>	<b>0</b>	<b>342.303.062</b>	
<b>IV.</b>	<b>Vsi prejemki (IV=7+75+50)</b>	<b>13.465.269.032</b>	<b>0</b>	<b>13.465.269.032</b>	
<b>V.</b>	<b>Vsi izdatki (V=4+44+55)</b>	<b>12.206.291.835</b>	<b>(16.050.000)</b>	<b>12.190.241.835</b>	
<b>VI.</b>	<b>Sprememba stanja na računih</b>	<b>1.258.977.197</b>		<b>1.275.027.197</b>	

## 3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

### 3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2018 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov in Zagovornika načela enakosti. 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 20 in tabele 21.

Tabela 20: Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2018

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	1.227.055.285	1.235.800.793	1.226.527.698	13,0	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.330.088.351	2.647.467.113	2.393.402.695	25,3	103	90
Tekoči in investicijski transferi	5.639.749.153	5.671.728.191	5.410.004.666	57,1	96	95
Plačila sredstev v proračun EU	428.454.508	433.432.320	433.432.216	4,6	101	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>9.625.347.297</b>	<b>9.988.428.417</b>	<b>9.463.367.275</b>	<b>100,0</b>	<b>98</b>	<b>95</b>

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

Vir: zaključni račun.

Tabela 21: Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2018

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	1.038.642.776	1.047.414.266	1.039.148.214	11,3	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.269.715.010	2.579.635.498	2.327.622.275	25,3	103	90
Tekoči in investicijski transferi	5.635.742.983	5.667.666.321	5.405.945.110	58,7	96	95
Plačila sredstev v proračun EU	428.454.508	433.432.320	433.432.216	4,7	101	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>9.372.555.277</b>	<b>9.728.148.405</b>	<b>9.206.147.815</b>	<b>100,0</b>	<b>98</b>	<b>95</b>

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

Vira: proračun za leto 2018 in zaključni račun.

Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 9.206.147.815 evrov predstavljajo 97,3 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2018.

Vzorčenje je bilo izvedeno na 74 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 razmerjih<sup>115</sup> (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih<sup>116</sup> (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju<sup>117</sup> (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor<sup>118</sup> 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-2<sup>119</sup> in ZJN-3<sup>120</sup>), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017<sup>121</sup>, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije

<sup>115</sup> Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr), 52/16.

<sup>116</sup> Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

<sup>117</sup> Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18.

<sup>118</sup> 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, 80/18.

<sup>119</sup> Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

<sup>120</sup> Uradni list RS, št. 91/15, 14/18.

<sup>121</sup> Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

za leti 2017 in 2018<sup>122</sup> (v nadaljevanju: ZIPRS1718), ZIPRS1819, pravilnika o izvrševanju proračuna ter drugih predpisov.

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, ZIPRS1819, Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog<sup>123</sup>, 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. 1083/2006<sup>124</sup> (v nadaljevanju: uredba o skupnih določbah) 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 Zagovornika načela enakosti smo določili nestatističen vzorec. 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 2018, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2018. 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.

Poleg pregleda izplačil, izbranih v vzorec, smo v okviru dodatnih preveritev izvedli tudi pravilnost obračuna in izplačila sredstev delovne uspešnosti za povečan obseg dela zaposlenim na Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje, pravilnost poslovanja Zagovornika načela enakosti v letu 2018 ter pravilnost obračunov in izplačil odhodkov Ministrstva za infrastrukturo prejemniku sredstev Futura DDB, oglaševalska agencija, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Futura DDB) v letu 2018.

---

<sup>122</sup> Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17.

<sup>123</sup> Uradni list RS, št. 56/11.

<sup>124</sup> UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013.

### 3.3 Ugotovitve

#### 3.3.1 Splošne ugotovitve

##### *Splošna proračunska rezervacija*

3.3.1.a V skladu z 42. členom 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 presežati 2 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov.

Prihodki v sprejetem proračunu za leto 2018 so znašali 9.676.202.143 evrov. Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2018 so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred prerazporeditvami znašala 25.000.000 evrov<sup>125</sup>, po prerazporejanju pravic porabe po sklepih vlade pa 86.536.413 evrov<sup>126</sup>.

V tabeli 22 so prikazane prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v skupni vrednosti 6.407.871 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 22: Pregled prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	2.600.000	Financiranje znanstveno-raziskovalne dejavnosti
Zagovornik načela enakosti	35.000	Zaposlovanje
Ministrstvo za zunanje zadeve	315.000	Zagotovitev varnostnih ukrepov za predstavnike Republike Slovenije in premoženja Republike Slovenije v Izraelu in Palestini
Državna volilna komisija	366.367	Financiranje volitev poslancev v državni zbor
Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu	100.000	Podpora avtohtoni slovenski narodni skupnosti v zamejstvu
<b>Skupaj</b>	<b>3.416.367</b>	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

<sup>125</sup> Oblikovana sredstva s proračunom za leto 2018.

<sup>126</sup> Prerazporejene pravice porabe po sklepih vlade so znašale 61.536.413 evrov.

3.3.1.b Iz splošne proračunske rezervacije je bilo za 2.101.364 evrov prerazporeditev na postavke Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za sanacijo posledic požara in Ministrstva za kulturo za sanacijo posledic neurja. Prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije predstavljajo kršitev 42. člena ZJF, ker so za sanacije naravnih nesreč zagotovljena sredstva proračunske rezerve. Nepravilna prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije je prikazana v tabeli 23.

Tabela 23: Pregled prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	188.660	Financiranje Inštituta za oljkarstvo zaradi naravne nesreče
Ministrstvo za kulturo	1.912.704	Obnova strehe na objektu Cankarjev dom zaradi naravne nesreče
<b>Skupaj</b>	<b>2.101.364</b>	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

### 3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih

#### *Zagovornik načela enakosti*

3.3.2.a Zagovornik načela enakosti je javnima uslužbencema, ki sta opravljala pripravništvo, in javnemu uslužbencu, ki je bil razporejen na strokovno-tehnično delovno mesto, v pogodbah o zaposlitvi določil klavzulo, da na podlagi 100. člena ZJU ne smejo opravljati dejavnosti, ki bi bile v nasprotju s konkurenčno prepovedjo, če bi opravljanje dejavnosti lahko vplivalo na nepristransko opravljanje dela, če bi lahko prišlo do zlorabe informacij, ki niso javno dostopne, oziroma če je opravljanje dejavnosti v škodo ugledu organa. Določitev takšne klavzule se glede na določila 100. člena ZJU nanaša na uradnike, kot so opredeljeni v prvem odstavku 23. člena ZJU. S tem, ko je Zagovornik načela enakosti določil klavzulo strokovno-tehničnemu delavcu in pripravnikoma, je ravnal v neskladju s 100. členom ZJU.

#### *Ukrep Zagovornika načela enakosti*

*Javnima uslužbencema, ki sta opravljala pripravniško dobo v obdobju, na katero se nanaša revizija, sta pogodbi o zaposlitvi za določen čas že potekli. Z javnim uslužbencem, ki ima sklenjeno delovno razmerje na strokovno-tehničnem delovnem mestu, je bil 15. 5. 2019 sklenjen aneks, s katerim je bila klavzula iz 100. člena ZJU črtana.*

3.3.2.b Zagovornik načela enakosti je javnima uslužbencema v pogodbah o zaposlitvah določil klavzulo, da na podlagi 100. člena ZJU ne smeta opravljati dejavnosti, ki bi bile v nasprotju s konkurenčno prepovedjo, če bi opravljanje dejavnosti lahko vplivalo na nepristransko opravljanje dela, če bi lahko prišlo do zlorabe informacij, ki niso javno dostopne, oziroma če je opravljanje dejavnosti v škodo ugledu organa. Javna uslužbenka, ki je v delovnem razmerju za nedoločen čas pri Zagovorniku načela enakosti od 1. 9. 2018, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, hkrati opravljala tudi dejavnost prokuristke v zasebnem s. p.<sup>127</sup>, javna uslužbenka, ki je v delovnem razmerju za določen čas pri Zagovorniku načela enakosti, od 7. 11. 2018

<sup>127</sup> Mala produkcija, s. p., Vrhnika.

dalje pa je obenem tudi samostojna podjetnica<sup>128</sup>, ki se ukvarja s podjetniškim in poslovnim svetovanjem. Javni uslužbenki nista posebej obvestili Zagovornika načela enakosti o opravljanju teh dejavnosti. S tem, ko zagovornik ni preveril, ali javni uslužbenki opravljata tudi zasebno dejavnost, ki bi lahko vplivala na nepristransko opravljanje nujnega dela pri Zagovorniku načela enakosti, ni vzpostavil potrebnih notranjih kontrol za delovanje organa. Navedeno ravnanje je v nasprotju s prvim odstavkom 100. člena ZJF.

#### *Pojasnilo Zagovornika načela enakosti*

*Za Zagovornika načela enakosti je tudi v primeru zaposlitve uradnika za določen čas pomembno, da ta opravlja svoje naloge nepristransko ter da ne izkorišča informacij, do katerih dostopa pri opravljanju javnih nalog, in tudi ne škodi ugledu organa z opravljanjem drugih dejavnosti. Zagovornik načela enakosti je ocenil, da v primeru javne uslužbenke ne bo prihajalo do konflikta interesov ter da opravljanje dejavnosti ne bo vplivalo na nepristransko opravljanje njenega dela pri Zagovorniku načela enakosti.*

#### *Ukrep Zagovornika načela enakosti*

*Javna uslužbenka je dne 5. 4. 2019 predstojnika obvestila, da od dne 5. 4. 2019 ni več prokuristka subjekta.*

*Zagovornik načela enakosti je sprejel Pravilnik o postopku za zasedbo delovnega mesta pri Zagovorniku načela enakosti št. 0100-14/2019/1 z dne 7. 6. 2019 in Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Zagovornika načela enakosti št. 1000-1/2018/38 z dne 7. 6. 2019.*

### **Ministrstvo za notranje zadeve**

3.3.2.c Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji policist – kriminalist, pri plači za julij izplačala 59,42 evra bruto delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela za opravljeno delo v juliju 2018. Podlaga za izplačilo je bil dogovor med Policijsko upravo Ljubljana in policistom o opravljanju povečanega obsega dela oziroma o dodatnih delovnih obremenitvah v okviru polnega delovnega časa za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2018, sklenjen na podlagi prvega odstavka 22.e člena ZSPJS, ki določa, da se lahko javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oziroma direktor uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom oziroma direktorjem ali javnim uslužbencem, pooblaščenim za organizacijo dela, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje. Na podlagi sklenjenega dogovora o opravljanju povečanega obsega dela oziroma o dodatnih delovnih obremenitvah v okviru polnega delovnega časa vodja organizacijske enote predlaga, da se javnemu uslužbencu za to delo in glede na merila in kriterije ter glede na dejansko opravljen povečan obseg dela za vsak mesec posebej določi del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela. Predstojnik določi višino dela plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na podlagi predloga vodje organizacijske enote, ki za vsak mesec posebej preveri in ugotovi, ali je javni uslužbenec v posameznem obdobju od 15. dne v preteklem mesecu do 15. dne v tekočem mesecu dejansko opravljal delo, ki presega pričakovan obseg dela, in glede na obseg uspešno opravljenega dela in obremenitev javnega uslužbenca predlaga višino plačila dela plače za delovno uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela.

Policistu je bil za julij 2018 dne 6. 8. 2018 izdan sklep o višini dela plača za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v višini 4 odstotkov osnovne plače za obračun. Sklep je bil izdan po že

<sup>128</sup> Aloha Ohana, s. p., Ljubljana.



izvedenem izplačilu plače (3. 8. 2018) za julij 2018. S tem, ko je bila policistu že vnaprej izplačana delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega brez izdanega sklepa o določitvi višine plačila dela plače za delovno uspešnost, je Policija ravnala v neskladju z določbo prvega odstavka 22.e člena ZSPJS.

3.3.2.d Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto samostojni policijski inšpektor, pri plači za julij izplačala 108,44 evra bruto delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela za opravljeno delo v juliju 2018 na podlagi sklenjenega dogovora o opravljanju povečanega obsega dela oziroma o dodatnih delovnih obremenitvah v okviru polnega delovnega časa za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2018. Policistu je bil za julij 2018 dne 6. 8. 2018 izdan sklep o višini dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v višini 6 odstotkov osnovne plače za obračun. Sklep je bil izdan po izvedenem izplačilu plače (3. 8. 2018) za julij 2018. S tem, ko je bila policistu obračunana in izplačana delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega brez izdanega sklepa o določitvi višine plačila dela plače za delovno uspešnost, je Policija ravnala v neskladju z določbo prvega odstavka 22.e člena ZSPJS.

### ***Ministrstvo za obrambo***

3.3.2.e Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: Uprava za zaščito in reševanje) je vsem 10 javnim uslužbencem, ki so bili izbrani v vzorec pregleda izplačil delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta za izvajanje nalog za izvedbo evropskih projektov<sup>129</sup>, pri plačah obračunala in izplačala delovno uspešnost zaradi sodelovanja pri posebnem projektu. Predstojnik Uprave za zaščito in reševanje je sklenil dogovore o dodatnih delovnih obremenitvah v okviru polnega delovnega časa z javnimi uslužbenci po pričetku izvajanja dela na posebnem projektu. Ministrstvo je s tem, ko je z javnimi uslužbenci sklenilo dogovore o povečanem obsegu dela šele po pričetku izvajanja dodatnega projekta, ravnalo v neskladju s prvim odstavkom 22.e člena ZSPJS.

3.3.2.f Ministrstvo za obrambo, Uprava za zaščito in reševanje je javnim uslužbencem pri plači za april in junij 2018 izplačala delovno uspešnost za sodelovanje pri posebnih projektih v višini 20 odstotkov oziroma 10 odstotkov za opravljeno delo v marcu oziroma maju 2018, pri čemer jim je bila višina dela plače za delovno uspešnost določena vnaprej že ob določitvi članstva v projektni skupini, ki bo v posameznem mesecu na projektu sodelovala. S tem, ko je Uprava za zaščito in reševanje javnim uslužbencem določila višino odstotka dela plače za delovno uspešnost, preden so ti opravili svoje delo, je ravnala v neskladju s prvim odstavkom 22.e člena ZSPJS.

## **3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki**

### ***Zagovornik načela enakosti***

3.3.3.a Zagovornik načela enakosti je v aprilu 2018 ponudnikom posredoval povabilo k oddaji ponudbe za nakup pisarniškega pohištva v skupni ocenjeni vrednosti 9.000 evrov, pri tem pa kot edino

<sup>129</sup> Projekt Evropske unije Načrtovanje, izvedba in evalvacija tečajev za tehnične strokovnjake (tečaji TEC) in tečajev za module civilne zaščite (tečaji MBC) v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite, projekt Načrtovanje, izvedba in evalvacija tečajev CCCM in EET v sodelovanju z UN OCHA in IOM, projekt ADRIATIC 2018 v okviru finančnega instrumenta mehanizma Unije za področje civilne zaščite – program za izvedbo praktične vaje.

merilo določil najnižjo ponudbeno ceno. Po prejemu ponudb za nakup pohištva ni izbral ponudnika z najnižjo ponudbeno ceno. Zagovornik načela enakosti je glede na vnaprej določeno merilo najnižje ponudbene cene pri nakupu pisarniškega pohištva v skupni vrednosti 8.966 evrov ravnal v neskladju z razpisno dokumentacijo.

#### *Ukrepi Zagovornika načela enakosti*

*Zagovornik načela enakosti je 14. 3. 2019 sprejel Pravilnik za oddajo javnih naročil pri Zagovorniku načela enakosti št. 0100-9/2019/1 z dne 14. 3. 2019, s katerim je opredelil postopek oddaje javnih naročil tudi za naročila v ocenjeni vrednosti, nižji od mejnih vrednosti iz 21. člena ZJN-3, ter opredelil način upoštevanja temeljnih načel javnega naročanja.*

3.3.3.b Zagovornik načela enakosti je za izvedbo notranje revizije poslovanja sklenil neposredno pogodbo z izvajalcem Revizija Helena Kosmač, s. p., Ljubljana v vrednosti 3.500 evrov. Na tej podlagi je Zagovornik načela enakosti za izdelano revizijsko poročilo o notranjerevizijskem pregledu poslovanja Zagovornika načela enakosti za obdobje od junija do julija 2018 plačal račun v znesku 3.500 evrov. Zagovornik načela enakosti za izvedbo notranje revizije ni izvedel postopka zbiranja več ponudb, s čimer je ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 21. člena ZJN-3, po katerem mora naročnik za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3, upoštevati načelo gospodarnosti.

#### *Pojasnilo Zagovornika načela enakosti*

*Zagovornik načela enakosti se je za izvajalko notranje revizije odločil zaradi njenih referenc poznavanja delovanja državnih organov. Ob tem pa je Zagovornik načela enakosti upošteval tudi priporočene cene iz smernic cen revizijskih storitev Slovenskega inštituta za revizijo in določil najnižjo ceno iz smernic, ki velja za sodelavca na nalogi, in sicer 35 evrov, za sodelavca na nalogi pa je v smernicah cen revizijskih storitev določena cena med 34,92 evra in 43,65 evra.*

3.3.3.c Zagovornik je v februarju 2018 napotil javno uslužbenko na 5-dnevno izobraževanje v London in za stroške prenočišča plačal 665 evrov. Zagovornik ni upošteval načela dobrega gospodarjenja z javnimi sredstvi, kot to določa 9. člen Uredbe o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino<sup>130</sup>, kjer je določeno, da se stroški za prenočišče na službenem potovanju v tujino povrnejo v višini plačanega hotelskega računa upoštevaje načelo dobrega gospodarjenja z javnimi sredstvi. Zagovornik bi moral pred napotitvijo javne uslužbenke na službeno pot preveriti cene različnih prenočišč, s čimer bi tako izkazal načelo dobrega gospodarjenja z javnimi sredstvi. Zagovornik je z izbiro prenočišča, ne da bi upošteval načelo dobrega gospodarjenja z javnimi sredstvi, ravnal v neskladju z 9. členom Uredbe o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino.

#### *Pojasnilo Zagovornika načela enakosti*

*V času napotitve javne uslužbenke na službeno potovanje v tujino je administrativno-tehnično podporo Zagovorniku načela enakost nudilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Zagovornik je 6. 6. 2019 sprejel Pravilnik o službenih potovanjih pri Zagovorniku načela enakosti, v katerem je opredelil povračilo in upravičenost stroškov za službena potovanja ter postopke izvedbe službene poti na način, ki zagotavlja upoštevanje načela dobrega gospodarjenja z javnimi sredstvi.*

3.3.3.d Zagovornik načela enakosti je za izvedbo izobraževanja Uvodni študij skupinske analize 8. 11. 2018 izdal naročilnico v znesku 2.257 evrov izvajalcu Inštitutu za skupinsko analizo, Ljubljana.

<sup>130</sup> Uradni list RS, št. 38/94, 63/94, 24/96, 96/00, 35/02, 86/02, 66/04, 73/04, 16/07, 30/09, 51/12.

Izobraževanje Uvodni študij skupinske analize je imelo namen, da seznanijo slušatelja z osnovami skupinske analitične psihoterapije in skupinskega dela. Tečaj se je pričel 10. 10. 2018 s predvidenim zaključkom v juniju 2019. Zagovornik načela enakosti je naročilnico izdal po začetku izvajanja izobraževanja, kar je v nasprotju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo (oziroma drug akt, opredeljen v 141. členu pravilnika o izvrševanju proračuna) pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Zagovornik načela enakosti je izvedel izplačilo v znesku 2.257 evrov za izobraževanje, katerega vsebina ni neposredno povezana z izvajanjem nalog Zagovornika načela enakosti, opredeljenih v 21. členu ZVarD, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, na podlagi katerega se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

#### *Pojasnilo Zagovornika načela enakosti*

*V letu in pol delovanja se je zagovornik soočal z večjim številom žrtev diskriminacije, ki so se na organ in na predstojnika obračali z različnimi pričakovanji. Formalni sestanki in postopki so pogosto vključevali tudi intenzivne izraze čustvene prizadetosti. Ker se predstojnik institucije imenuje enako kakor institucija sama, ni redko, da predstavniki diskriminiranih skupin na takšnih skupinskih srečanjih od Zagovornika terjajo hipno in takojšnjo odpravo svojih težkih položajev ter razlogov, ki njihove stiske povzročajo. Prav tako je v okviru sistemskih nalog organa predvideno, da Zagovornik skozi srečanja in vzpostavitev odnosa z različnimi marginaliziranimi skupinami vzpostavlja stalen dialog, s čimer se seznanja z njihovim položajem, stiskami in težavami.*

*Zagovornik z dosledno uporabo z zakonom predpisanih pooblastil pogosto ne more hipoma razrešiti večletnih stisk in travm posameznikov, zato mora znati v dani situaciji tudi s primernim in strokovnim pristopom in ustreznimi veščinami pristopiti k udeležencem tovrstnih srečanj. To je nujni predpogoj za konstruktiven dialog, da lahko različnim ranljivim skupinam ponudi učinkovito podporo, vzpostavi konstruktivno sodelovanje ter jim na zanj primeren način pojasni tudi možnosti pravnih ravnanj, ukrepov ter drugih konstruktivnih načinov odzivanja na njihovo stisko.*

*Zagovornik je po letu in pol praktičnih izkušenj leta 2018 presodil, da za boljše opravljanje zakonsko predpisanih nalog potrebuje dodatno usposabljanje za pridobitev dodatnih veščin, ki bi izboljšale učinkovitost njegovega dela v takšnih situacijah. Poleg lastnega usposabljanja je Zagovornik predvidel tudi potrebo po razvoju dodatne dejavnosti organa v smeri, ki bi tovrstne stiske ljudi lahko tudi ustrezno sistematično naslavljal. Gre za koncept zagotavljanja redne in vsem dostopne osnovne psihološke podpore žrtvam diskriminacije, ki je pogosto predpogoj za zagotavljanje uspešnega izida postopkov ugotavljanja diskriminacije bodisi na individualni bodisi sistemski ravni. Zagovornik je ocenil, da je "Uvodni študij skupinske analize" primerna oblika usposabljanja in izpopolnjevanja, saj z metodo, ki jo predstavlja, omogoča subjektu večplastno usposabljanje za boljše vodenje in delo z ranljivimi skupinami.*

#### **Statistični urad Republike Slovenije**

3.3.3.e Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: statistični urad) je v letu 2016 izvedel postopek oddaje javnega naročila za izdelavo elaborata Informativne cene za potrebe raziskave Paritete kupne moči (PKM) – cene gradbenih objektov v 2017 in 2018. Ocenjena vrednost tega javnega naročila je bila 18.000 evrov brez DDV. Statistični urad je v postopku oddaje predmetnega javnega naročila k oddaji ponudbe povabil le enega ponudnika, ki je podal ponudbo v vrednosti 18.000 evrov brez DDV in s katerim je kasneje sklenil pogodbo v tej vrednosti. S tem, ko je statistični urad povabil k oddaji ponudbe le enega ponudnika in ni izvedel povpraševanja pri drugih izvajalcih na trgu, je ravnal v neskladju z drugim odstavkom 21. člena ZJN-3, saj ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti.

*Pojasnilo statističnega urada*

*Statistični urad je k oddaji ponudbe za izdelavo elaborata pozval le enega ponudnika, saj je edini na slovenskem tržišču, ki ima pregled nad celotnim trgom in je tudi izdajatelj knjige Cening, ki vsebuje realne cene storitev in materiala na slovenskem trgu. Knjiga Cening je bila osnova za ceno tudi v prejšnjih letih, ko so imeli drugega izvajalca. Statistični urad je imel pred letom 2016 sklenjeno pogodbo za te storitve z drugim izvajalcem, v letu 2018 za leto 2019 je ponovno preveril trg in posredoval vabilo k oddaji ponudbe petim potencialnim ponudnikom.*

**Ministrstvo za obrambo**

3.3.3.f Ministrstvo za obrambo je v letu 2017 na podlagi določila 46. člena ZJN-3 oddalo javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za izvedbo vzdrževanja aplikativne programske opreme IRDG, DGZR in ORDG. Ministrstvo za obrambo se je za izbrani postopek javnega naročanja odločilo, ker je bil Marg inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Marg) edini in izključni lastnik materialnih avtorskih pravic za informacijsko rešitev GovernmentConnect. V postopku javnega naročanja je tako 9. 1. 2018 z družbo Marg sklenilo pogodbo o vzdrževanju aplikativne programske opreme IRDG, DGZR in ORDG v vrednosti 1.325.000 evrov za obdobje 5 let. Predmet pogodbe je obsegalo licenčno vzdrževanje v vrednosti 114.192 evrov letno, premium vzdrževanje v vrednosti 142.435 evrov letno in izredno vzdrževanje.

Ministrstvo za obrambo je že v letu 2007 izvedlo javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi določil 1. točke četrtega odstavka 29. člena ZJN-2 za izvedbo razvojnega projekta Tehnološki in funkcionalni razvoj ter uvedba prototipa informacijske rešitve upravljanja z dokumentarnim gradivom v Ministrstvu za obrambo - aplikativna programska oprema IRDG, DGZR in ORDG. Ministrstvo za obrambo se je odločilo za izbiro postopka s pogajanjem brez predhodne objave, ker je bil predmet javnega naročila blago, ki bi moralo biti izdelano izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja. V tem postopku je bil izbrani izvajalec družba Marg, s katero je Ministrstvo za obrambo sklenilo pogodbo v vrednosti 718.558 evrov.

Informacijska rešitev za upravljanje z dokumentarnim gradivom, ki je bila predmet pogodbe, je bila razvita skladno s tehnološkimi in funkcionalnimi zahtevami Ministrstva za obrambo (IRDG), vendar na licenčni programski platformi GovernmentConnect, katere proizvajalec ter izključni lastnik avtorskih moralnih in materialnih pravic je podjetje Marg, medtem ko je lastnik avtorskih materialnih pravic na IRDG na podlagi 21. člena pogodbe s prevzemom produkta postalo Ministrstvo za obrambo. Programsko platformo GovernmentConnect pa ministrstvo lahko na podlagi nakupa licence le uporablja.

21. člen pogodbe namreč določa, da je izvajalec dolžan izročiti naročniku projekt in produkte v njegovo last in posest in da izvajalec zadrži na delu avtorske moralne pravice, naročnikom pa prepusti avtorske materialne pravice enkrat za vselej in za vse primere. Iz prej opisanega tako izhaja, da ima Ministrstvo za obrambo avtorske materialne pravice zgolj na informacijski rešitvi IRDG, ki je bila razvita na podlagi njegovih zahtev, ne pa tudi za programsko platformo GovernmentConnect, ki jo na podlagi licence le uporablja.

Po sklenjeni pogodbi v letu 2018 se licenčno in premium vzdrževanje izvajata stalno na podlagi letnega naročila z naročilnim listom in se ne vežeta na posamezna delna naročila ali odpoklice. Družba Marg je dne 14. 5. 2018 izdala račun za opravljene storitve premium vzdrževanja do 30. 6. 2018, ki še niso bile v celoti izvedene. Navedeno ravnanje je v neskladju z 52. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih storitev.

Izvajalec družba Marg je v svoji ponudbi iz leta 2017 opredelil aktivnosti, ki sodijo v premium vzdrževanje. V pogodbi je bila cena za izvajanje premium vzdrževanja dogovorjena v obliki mesečnega pavšalnega zneska tudi za aktivnosti, za katere je obseg storitev izmerljiv in čas izvajanja določen, in sicer v višini 62 odstotkov letne vrednosti pavšala, kar je v nasprotju z 52. členom ZJF, ki določa, da je dopustno le plačevanje dejansko opravljenega dela.

Zunanji izvajalec je pripravljal mesečna poročila, iz katerih je razvidno, da je v velikem deležu časa v posameznih mesecih (33 odstotkov, 34 odstotkov, 50 odstotkov) opravljajal testiranje, ki pa bi ga v skladu s 5. členom pogodbe moral opraviti v sodelovanju z Ministrstvom za obrambo ter mu predati pripadajočo dokumentacijo skupaj z navodili za uporabo. Ministrstvo za obrambo ne razpolaga z dokazili o skupnem testiranju in pripadajočo dokumentacijo, kar je v neskladju s pogodbo.

### ***Ministrstvo za infrastrukturo***

3.3.3.g Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: direkcija za infrastrukturo) je sklenila pogodbo z zunanjim izvajalcem ITIT, informacijske tehnologije, d. o. o. (v nadaljevanju: ITIT) za podporo informatike posameznim procesom in izdelavo manjših aplikativnih rešitev v vrednosti 35.900 evrov. Sestavni del pogodbe je predstavljala projektna naloga. V pogodbi je bilo določeno, da se naloge izvajajo na podlagi poziva naročnika ali na podlagi zahtev uporabnikov, ki jih izvajalec pridobi pisno prek elektronske pošte ali ustnih zahtev. Iz pogodbe izhaja, da ustnih zahtev ni treba dokumentirati, kar onemogoča preveritev temelja in višine obveznosti, ki jo zahteva drugi odstavek s 54. člena ZJF, v skladu s katerim je treba pred izplačilom preveriti pravni temelj in višino obveznosti.

Zunanji izvajalec je direkciji za infrastrukturo izdal račun v vrednosti 2.755 evrov. V prilogi računa so navedene opravljene naloge<sup>131</sup> s porabljenim časom 134,5 ure. Iz priloge ni razvidno, koliko časa je bilo porabljeno za posamezno nalogo niti da so bile naloge opravljene. Obračun števila ur je temeljil na prisotnosti zunanjega izvajalca na sedežu direkcije za infrastrukturo in ne na podlagi porabljenega časa za izvedbo posameznih nalog, kar ni v skladu s pogodbo, kjer je bilo določeno, da izvajalec izstavlja račun mesečno za izvedena dela po končanem delu, po urah in z navedbo porabe časa.

V Projektni nalogi je zapisano, da naj bi izvajalec na podlagi podanega problema predlagal izdelavo manjše informacijske rešitve s področja infrastrukture ter uvažal posamezne podatke ali datoteke. Skladno s priložo računa pa je zunanji izvajalec zaračunal naloge, ki niso bile predmet pogodbe<sup>132</sup>. Prav tako je zunanji izvajalec v neskladju s pogodbo zaračunal pripravo aplikacije ASP.Net Sestanki Občine, čeprav še ni bila dokončana. Pogodba namreč določa, da zunanji izvajalec račun izstavi za izvedena dela po končanem delu. Iz priloge računa izhaja, da dopolnjena aplikacija še ni predana uporabnikom, saj se še dogovarjajo o njeni uporabi in nadgradnji. Direkcija za infrastrukturo je v med revizijo posredovala število porabljenih ur zunanjega izvajalca za posamezne naloge. Iz pregleda opravljenih ur glede na izvedeno plačilo obračunanih ur izhaja, da je direkcija za infrastrukturo plačala 2.163 evrov v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, v skladu s katerim mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznosti za plačilo, saj je plačala več ur, kot so bile dejansko opravljene.

<sup>131</sup> Prenos skenogramov, programiranje ASP.Net Sestanki Občine, redna podpora uporabnikom, nadomeščanje informatika, poganjanje procedur, predvidena dela popravkov posameznih aplikacij ter podpore procesa.

<sup>132</sup> Nadomeščanje informatika, redna podpora uporabnikom, pomoč informatiku pri novih računalnikih.

Direkcija za infrastrukturo je v pogodbi zapisala, da bo zunanji izvajalec izdelal manjše rešitve s področja cestne infrastrukture in vzdrževal obstoječe programske rešitve, ki so bile izdelane na direkciji za infrastrukturo v sklopu tekočih nalog informatike. Direkcija za infrastrukturo v pogodbi ni navedla, katere nove in obstoječe programske rešitve so bile predmet pogodbe, naloge naj bi se izvajale na podlagi sprotnega poziva naročnika ali na podlagi zahtev uporabnika. Direkcija za infrastrukturo je z ITTT je sklenila tri anekse k pogodbi. V predlogu za aneks št. 1 je direkcija za infrastrukturo zapisala, da zaradi manjše dinamike izvajanja podpore zunanji izvajalec še ni dokončal vseh del. Izvajanje podpore je sicer časovno neomejena naloga in ne more biti razlog za podaljšanje obstoječe pogodbe. V predlogu za sklenitev aneksa št. 2, s katerim je direkcija za infrastrukturo povečala število v pogodbi določenih ur za 450 ur in vrednost za 9.450 evrov, je ITTT navedel le naslove aplikacij brez opisa poziva naročnika za spremembo aplikacij, opredelitve potrebnih del in časa za dokončanje posamezne naloge. Direkcija za infrastrukturo pred sklenitvijo aneksa št. 1 in aneksa št. 2 ni pripravila utemeljene obrazložitve razlogov, zaradi katerih se predlagana vsebina (dodatna dela) naroča brez novega postopka javnega naročanja, kar je v nasprotju s Poslovnikom za vodenje postopkov javnih naročil (v nadaljevanju: poslovnik za vodenje postopkov), veljavnem na direkciji.

3.3.3.h Ministrstvo za infrastrukturo je za storitve oglaševanja – poziv v projektni svet za civilni nadzor drugega tira na podlagi prejetega računa izvajalca Futura DDB 16. 3. 2018 plačalo 6.003 evre. Podlaga za izstavitve računa je bila izdana naročilnica z dne 26. 1. 2018, ki jo je ministrstvo izstavilo izvajalcu Futura DDB v znesku 6.003 evre in pri tem določilo rok za izvedbo storitve 29. 1. 2018. Ministrstvo je postopek oddaje javnega naročila vodilo na podlagi 6. člena Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja v Ministrstvu za infrastrukturo. Navedeni člen ureja postopek oddaje naročila storitev v vrednosti, manjši od 10.000 evrov brez DDV, v skladu s katerim se naročilo odda praviloma z naročilnico. V skladu z 21. členom tega pravilnika je treba v predlogu za izdajo naročilnice navesti tudi krajši opis predmeta naročila, način zbiranja ponudb ter preglednico cen iz priloženih ponudb, pri čemer morajo biti ponudbe primerljive in veljavne. Ministrstvo za infrastrukturo v predlogu za izdajo naročilnice ni navedlo obrazložitve predmeta naročila niti ni pridobilo več ponudb. Navedeno ravnanje Ministrstva za infrastrukturo je v neskladju s Pravilnikom o izvajanju postopkov javnega naročanja v Ministrstvu za infrastrukturo. Ministrstvo za infrastrukturo ne razpolaga z dokazili o opravljenih storitvah oglaševanja, kar pomeni, da je ministrstvo izvedlo izplačilo za storitve oglaševanja v znesku 6.003 evre brez ustrezne verodostojne knjigovodske listine, na podlagi katere bi lahko preverilo in potrdilo utemeljenost in višino obveznosti za plačilo. Opisano ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom 54. člena ZJF.

3.3.3.i Direkcija za infrastrukturo je na podlagi izstavljenega računa izvajalca Futura DDB 19. 4. 2018 plačala 7.564 evrov za stroške organizacije predstavitve makete, med katerimi so bile zaračunane storitve predloga koncepta in scenarija otvoritvenega dogodka v Kopru, organizacija in koordinacija predstavitve v Kopru, preveritve podizvajalcev za transport, montažo, demontažo, selitev, zavarovanje, tehnično podpora in varovanje. Podlaga za izstavitve računa je bila naročilnica, izdana po izvedenem postopku zbiranja ponudb za storitve organizacije predstavitvene makete. Vsebinska javnega naročila je bila celovita predstavitev projekta drugega tira Divača–Koper, za katero je direkcija za infrastrukturo naročila izdelavo makete. Cilj javnega naročila je bil maketo predstaviti čim širšemu krogu ljudi in na različnih lokacijah, pri čemer je iz razloga zahtevnega transporta makete med različnimi lokacijami ter v zasledovanju cilja čim širše seznanitve javnosti s projektom ob vsakokratni postavitvi na novi lokaciji predviden tudi dogodek, na katerem bi se lokalno okolje seznanilo, kje in koliko časa bo maketa na voljo za ogled. Naročilo bi moralo biti izvedeno do 7. 3. 2018.

Direkcija za infrastrukturo je postopek predmetnega javnega naročila vodila na podlagi 16. člena poslovnika za vodenje postopkov, ki je za naročilih blaga in storitev v primeru vrednosti, manjši od 20.000 evrov brez DDV, predvideval zbiranje ponudb. V postopku zbiranja ponudb je direkcija za infrastrukturo 15. 2. 2018 pripravila povabilo k oddaji ponudbe, 22. 2. 2018 pa še predlog za oddajo naročila po postopku zbiranja ponudb. Prvi odstavek 17. člena poslovnika za vodenje postopkov določa, da je izhodiščni dokument za izvedbo postopka zbiranja ponudb predlog za oddajo naročila, v skladu z drugim odstavkom tega člena pa predlogu za oddajo naročila sledi povabilo k oddaji ponudbe, s katerim nosilec naročila po e-pošti k oddaji ponudbe povabi možne izvajalce. Direkcija za infrastrukturo je s tem, ko je naprej pripravila povabilo k oddaji ponudbe in ne predloga za oddajo naročila, ravnala v neskladju s 17. členom poslovnika za vodenje postopkov.

3.3.3.j Direkcija za infrastrukturo je v letu 2017 izvedla postopek oddaje naročila male vrednosti za storitev Zasnova in izvedba komunikacijskih aktivnosti za projekt Sanacija ozkega grla med Dekani in Bivjem. Na podlagi izvedenega postopka je sklenila pogodbo v vrednosti 133.143 evrov z družbo Futura DDB, ki je po kriterijih, ki jih je uporabila strokovna komisija, predložila ekonomsko ugodnejšo ponudbo.

V 3. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>133</sup> (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) je med drugim določeno, da morajo pri pripravi in izvajanju razvojnih politik vlade njihovi pripravljavci in izvajalci spoštovati načelo sodelovanja z zainteresiranimi javnostmi in udeleženci. V skladu s prvim odstavkom 10. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja pa je obvezna sestavina dokumentov razvojnega načrtovanja med drugim tudi vključevanje javnosti v postopke priprave in izvajanja. Vključevanje civilne družbe in strokovne javnosti opredeljuje tudi 12. člen navedene uredbe, v skladu s katerim lahko nevladne organizacije, strokovna združenja, sveti in druga delovna telesa, ki jih kot posvetovalno telo imenuje vlada ali ministri, sodelujejo v postopku priprave in spremljanja dokumentov razvojne politike in lahko vložijo pobudo za pripravo ali spremembo dokumenta razvojnega načrtovanja na način in po postopku, ki ju določa Poslovník Vlade Republike Slovenije<sup>134</sup>. Poraba sredstev za izvedbo javnega naročila Zasnove in izvedbe komunikacijskih aktivnosti za projekt Sanacija ozkega grla med Dekani in Bivjem ni bila nujna za delovanje in izvajanje nalog direkcije za infrastrukturo, saj so (že izvedene) aktivnosti seznanjanja javnosti natančno opredeljene z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja. Direkcija za infrastrukturo je z izvedbo in plačilom predmeta javnega naročila ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, saj je porabila sredstva proračuna za namen, ki ni bil nujen za izvajanje njenih nalog.

Direkcija za infrastrukturo je izvedla javno naročilo, čeprav iz obrazložitve finančnega načrta Ministrstva za infrastrukturo za leto 2018 ni razvidno, da bi Ministrstvo za infrastrukturo oziroma direkcija za infrastrukturo načrtovala sredstva za ta namen. Navedeno je v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.

V skladu s 4. členom poslovnika za vodenje postopkov je izhodiščni dokument pri vsakem javnem naročilu Predlog za oddajo javnega naročila, v katerem se med drugim navedejo tudi ocenjena vrednost

<sup>133</sup> Uradni list RS, št. 54/10, 35/18.

<sup>134</sup> Uradni list RS, št. 43/01 (23/02-popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/7, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14.

naročila z obrazložitvijo in viri financiranja. Direkcija za infrastrukturo ne razpolaga z dokumentacijo, iz katere bi bil razviden način izračuna ocenjene vrednosti naročila<sup>135</sup> v znesku 120.000 evrov brez DDV, kar je v nasprotju s 4. členom poslovnika za vodenje postopkov.

Z razpisno dokumentacijo je bilo določeno, da bo izbrana ekonomsko najugodnejša ponudba na podlagi merila kreativna zasnova in na podlagi merila cena, pri čemer je vsako izmed obeh meril predstavljalo polovico možnih točk. Merilo kreativna zasnova je bilo razdeljeno na tri podmerila<sup>136</sup>. Merila v razpisni dokumentaciji niso bila natančno opredeljena, saj ni bil opredeljen način, na podlagi katerega bi bila razvidna pomen in uporaba meril in podmeril. Pri ocenjevanju podmerila *Idejna zasnova in zaokroženost komunikacijskega koncepta* so sicer vsi ocenjevalci podali krajše utemeljitve za dodeljene ocene oziroma točke. Vendar pa navedene utemeljitve dodeljenih točk pri tem podmerilu niso mogle prispevati k objektivnemu ocenjevanju podmerila, saj je bilo za to podmerilo določeno samo maksimalno število možnih točk, pomen uporabe podmerila znotraj tega maksimalnega določenega števila točk pa ni bil določen. Pri ocenjevanju podmeril *Razumljivost, jasnost podanega sporočila in čitljivost* ter *Skladnost kreativnega koncepta oziroma izgleda vseh zahtevanih/podanih elementov z namenom in cilji projekta* pa nobeden izmed ocenjevalcev ni podal nikakršne utemeljitve za dodeljeno število točk. Direkcija za infrastrukturo je z neustrezno določitvijo meril z javnim razpisom in razpisno dokumentacijo ter ocenjevanjem teh meril ravnala v nasprotju s 6. členom poslovnika za vodenje postopkov, ki določa, da morajo biti merila sorazmerna vsebini in zahtevnosti naročila.

V postopku ocenjevanja merila – kreativna zasnova je prispeli ponudbi ocenjeval ocenjevalec, ki ni bil imenovan v strokovno komisijo za ocenjevanje tega merila. Direkcija za infrastrukturo je pri tem ravnala v nasprotju z 10. členom poslovnika za vodenje postopkov, ki določa, da prejete ponudbe oceni strokovna komisija.

V pogodbi je bil določen rok dokončanja del 6 mesecev po sklenitvi pogodbe, to je do 25. 2. 2018. S pogodbo je bilo prav tako določeno, da mora izvajalec Futura DDB v primeru, če zamuja glede na terminski plan izvajanja del ali glede na rok dokončanja del, pred iztekom roka pisno obvestiti naročnika in ga zaprositi za podaljšanje roka. Izvajalec Futura DDB je podal predlog za podaljšanje roka del 13. 2. 2018, podaljšanje del pa utemeljil z "zunanjimi dejavniki, ki temeljijo na referendumskih aktivnostih o uveljavitvi Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper<sup>137</sup>, ter neskladju, ki je nastalo na osnovi komunikacijskih aktivnosti". Zaradi navedenega in nastopa novih dejstev v zvezi s predstavitvijo makete in trase drugega tira Divača–Koper in načrtovanih pripravljanih delih na drugem tiru ter načrtovanih aktivnosti in otvoritve projekta Sanacija ozkega grla med Dekani in Bivjem je

<sup>135</sup> V Predlogu za oddajo javnega naročila, št. 43001-253/2017/1 z dne 30. 6. 2017, je navedeno samo: "Ocenjena vrednost je bila pripravljena na osnovi izhodišča stroška zakupa medijskega prostora v višini 50.000 evrov in vrednosti točke, skladno s Predpisom o honoriranju tridimenzionalnega oblikovanja oziroma Predpisom o honoriranju oblikovanja vizualnih komunikacij DOS".

<sup>136</sup> Podmerila: *Idejna zasnova in zaokroženost komunikacijskega koncepta* (50 možnih točk), *Razumljivost, jasnost podanega sporočila in čitljivost* (25 možnih točk), *Skladnost kreativnega koncepta oziroma izgleda vseh zahtevanih/podanih elementov z namenom in cilji projekta* (25 možnih točk).

<sup>137</sup> Zakon je najprej sprejel državni zbor 8. 5. 2017, nato je bil izveden zakonodajni referendum (Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper; Uradni list RS, št. 34/17). Zakon o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper je bil uveljavljen 21. 7. 2018 (Uradni list RS, št. 51/18).



izvajalec Futura DDB predlagal podaljšanje roka dokončanja del do 30. 6. 2018. V skladu s pobudo izvajalca za podaljšanje roka dokončanja del sta direkcija za infrastrukturo in izvajalec Futura DDB sklenila 21. 2. 2018 aneks k pogodbi, s katerim je bil pogodbeni rok podaljšan do 30. 6. 2018. S podaljšanjem roka za dokončanje del je direkcija za infrastrukturo ravnala v nasprotju z določili javnega razpisa, ki je v točki II. 2. 7. določal, da naročila ni mogoče podaljšati, pri čemer je bil v isti točki razpisa tudi določen rok trajanja naročila, to je 6 mesecev. Z osnutkom pogodbe kot delom razpisne dokumentacije in s sklenjeno pogodbo je bilo sicer določeno, da lahko izvajalec zaprosi za podaljšanje roka za dokončanje del, medtem ko je bilo v Navodilih za pripravo ponudbe v točki 1. navedeno, da je predmet javnega naročila zasnova in izvedba komunikacijskih aktivnosti za obdobje 6 mesecev od sklenitve pogodbe dalje. Sprememba pogodbe predstavlja tudi kršitev 59. člena ZJN-3, saj naročnik spremembe pogodbe o izvedbi javnega naročila ni objavil na portalu javnih naročil.

*Ukrep direkcije za infrastrukturo*

*Direkcija za infrastrukturo je objavila spremembo pogodbe o izvedbi javnega naročila na portalu javnih naročil 6. 5. 2019.*

V pogodbi so bile dogovorjene komunikacijske aktivnosti in mediji<sup>138</sup>, kjer bo izvajalec Futura DDB oglaševal sanacijo ozkega grla med Dekani in Bivjem.

Dogovorjene komunikacijske aktivnosti v pogodbi so bile: priprava strategije komunikacijskih aktivnosti in načrta komuniciranja, ki ju bo izvajalec izdelal v roku 14 dni po podpisu pogodbe; razvoj kreativne zasnove komunikacijskih materialov; priprava komunikacijskih materialov; razdelitev in zakup medijskega prostora; priprava zaključnega poročila o izvedenih komunikacijskih aktivnostih skladno z zahtevami glede dokazovanja upravičenosti stroškov informiranja in obveščanja; določeno je bilo tudi, da bo izvajalec naročniku predal poročilo o vseh izvedenih komunikacijskih aktivnostih in dosegu pri vsaki izmed izvedenih komunikacijskih aktivnostih; pogodbeno določena obvezna priloga poročila je bil tudi arhiv objav, iz katerega bo razvidna objava v posameznem mediju.

V skladu s pogodbo bi moral izvajalec Futura DDB pripraviti strategijo komunikacijskih aktivnosti in načrta komuniciranja v roku 14 dni po podpisu pogodbe, to je do 8. 9. 2017, česar pa ni storil. Direkcija pa je izvršila plačilo v znesku 7.747 evrov za dokument Drugi tir, Komunikacijska strategija in kreativne rešitve za projekt sanacija ozkega grla med Dekani in Bivjem, ki ga je sicer izdelal izvajalec Futura DDB in ga predložil k ponudbi, čeprav bi moral ponudnik v skladu z razpisno dokumentacijo k ponudbi priložiti le opis oziroma predstavitev idejne zasnove oziroma koncepta<sup>139</sup>.

Izvajalec Futura DDB je 6 mesecev po pogodbenem roku (30. 3. 2018) predložil zaključno poročilo o vseh izvedenih komunikacijskih aktivnostih in dosežkih pri vsaki izmed izvedenih komunikacijskih aktivnostih. Hkrati s poročilom je izstavil račun v znesku 102.920 evrov za vse opravljene storitve.

<sup>138</sup> Navedba medijev v pogodbi: v dveh tiskanih medijih, ki pokrivata obalno-kraško in primorsko-notranjsko statistično regijo s skupno naklado vsaj 30.000 izvodov; na dveh radijskih postajah, ki pokrivata obalno-kraško in primorsko-notranjsko statistično regijo in imata dnevni doseg na teh dveh regijah vsaj 2 odstotka dnevnih poslušalcev, starejših od 18 let; v enem tiskanem mediju, ki pokriva vse regije, z revidirano naklado v obdobju januar–marec 2017 najmanj 30.000 izvodov; v dveh digitalnih medijih, ki pokrivata vse regije in imata v letu 2017 mesečni doseg več kot 300.000 ogledov.

<sup>139</sup> Točka 3.1.4.1, posebni pogoji, navodila za pripravo ponudbe št. 43001-253/2017.

V točki 8 projektne naloge kot dela razpisne dokumentacije je določen najkrajši čas oglaševanja 14 dni za vse medije in je opredeljeno, da mora biti skupni doseg v času kampanje najmanj 1.000.000 ogledov oziroma klikov skupaj ter da mora oglaševati v mediju, ki je na seznamu medijev, v katerih bo zakupljen medijski prostor, pri čemer mora biti en tiskani medij (dnevnik ali tednik), ki pokriva vse regije, z revidirano naklado v obdobju januar–marec 2017 najmanj 30.000 izvodov. Izvajalec Futura DDB je oglaševal v tiskanih medijih in na radiu (PS)<sup>140</sup> [REDACTED] (PS), kar je v nasprotju z določili razpisne dokumentacije, ki je sestavni del ponudbe izvajalca ter sklenjene pogodbe. Iz poročila o vseh izvedenih komunikacijskih aktivnostih izhaja, da je bil skupni doseg vseh komunikacijskih aktivnosti (PS) [REDACTED] (PS) ogledov oziroma klikov, če pa upoštevamo tudi realizirano število prikazov na internetu, skupno število (PS) [REDACTED] (PS). Določilo točke 8 projektne naloge je v delu, ki se nanaša na zahtevo naročnika, da mora biti skupni doseg v času kampanje najmanj 1.000.000 ogledov oziroma klikov skupaj, nejasna, saj ni določeno, ali se pri tem upošteva tudi realizirano število prikazov na internetu. Iz poročila o vseh izvedenih komunikacijskih aktivnostih tako izhaja, da izvajalec ni oglaševal (PS) [REDACTED] (PS), kot je bilo določeno z razpisno dokumentacijo.

Direkcija za infrastrukturo je s tem, ko je potrdila in izvedla izplačilo računa družbe Futura DDB v znesku 102.920 evrov brez predloženih knjigovodskih listin, iz katerih bi bilo razvidno, da je izvajalec predložil tudi dokazila o izdelani strategiji komunikacijskih aktivnosti in načrta komuniciranja, dokazila o objavah, daljših od 14 dni, v tiskanih medijih in na radiu ter objavi v tiskanem mediju, ki pokriva vse regije, ravnala v neskladju s prvim odstavkom in drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Pravilnik o izvajanju postopkov za vodenje projektov, ki jim je dodeljena finančna pomoč unije v okviru instrumenta za povezovanje Evrope na vseevropskem prometnem in energetske omrežju v programskem obdobju 2014–2020<sup>142</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o izvajanju postopkov za vodenje projektov), ki ga je v aprilu 2018 sprejel minister za infrastrukturo, določa postopke načrtovanja, financiranja, izvajanja ter spremljanja in izvajanja nadzora nad projekti splošnega interesa na vseevropskem prometnem in energetske omrežju, sofinanciranih s pomočjo Evropske unije v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope v programskem obdobju 2014–2020. V 6. členu pravilnika o izvajanju postopkov za vodenje projektov je določen postopek izvajanja izplačil iz državnega proračuna. V skladu z navedenim členom mora vodja projekta kontrolni seznam dokumentov za izplačilo iz proračuna posredovati kontrolorju v finančni sektor, oddelku za evropska sredstva, pri čemer se lahko na podlagi utemeljenih razlogov in po predhodnem soglasju finančne službe oddelka za evropska sredstva izvede izplačilo v breme EU proračunske postavke tudi pred izvedeno kontrolo upravičenosti stroškov pod pogojem, da je kontrolo upravičenosti stroškov mogoče izvesti v časovnem okviru, ki še omogoča izvedbo morebitnih preknjižb. Kontrolor v finančnem sektorju oddelka za evropska sredstva izvede kontrolo, da pregleda dokumentacijo izvedenega postopka in pripravi poročilo o izvedeni kontroli upravičenosti stroškov ter posreduje potrjeno dokumentacijo s prilogami v finančni sektor.

Zahtevek za izplačilo sredstev v znesku 102.920 evrov je direkcija za infrastrukturo posredovala Finančnemu sektorju, Oddelku za evropska sredstva v pregled in odobritev 26. 4. 2018. Finančni sektor

<sup>140</sup> PS – poslovna skrivnost po ZGD-1.

<sup>141</sup> (PS) [REDACTED] (PS)

<sup>142</sup> [URL: [http://www.mzi.gov.si/si/eu\\_sredstva/instrument\\_za\\_povezovanje\\_evrope\\_ipe\\_2014\\_2020/pravilnik\\_mzi\\_o\\_izvajanju\\_ipe\\_2014\\_2020/](http://www.mzi.gov.si/si/eu_sredstva/instrument_za_povezovanje_evrope_ipe_2014_2020/pravilnik_mzi_o_izvajanju_ipe_2014_2020/)], 25. 7. 2019.

Ministrstva za infrastrukturo, Oddelek za evropska sredstva, je opravil kontrolo upravičenosti stroškov oziroma izplačila evropskih sredstev za projekt IPE 13. 12. 2018, direkcija za infrastrukturo pa je izvedla izplačilo v znesku 102.920 evrov, kolikor je znašal znesek izstavljenega računa izvajalca Futura DDB, že 21. 5. 2018, torej brez predhodnega soglasja Finančnega sektorja Ministrstva za infrastrukturo, Oddelka za evropska sredstva. Direkcija za infrastrukturo je z izplačilom sredstev brez predhodnega soglasja Finančnega sektorja Oddelka za evropska sredstva ravnala v neskladju s 6. členom pravilnika o izvajanju postopkov za vodenje projektov.

Pri kontroli upravičenosti stroškov je Oddelek za evropska sredstva ugotovil, da račun izvajalca Futura DDB ni upravičen do sofinanciranja s proračunske postavke 160101 – Železniški program – IPE (nacionalna ovojnica) -14-20 – EU sredstva, z utemeljitvijo, da ni mogoče jasno določiti, kolikšen del stroška je vezan na projekt Sanacija ozkega grla na območju Bivja na železniški povezavi Divača–Koper. Finančni sektor Ministrstva za infrastrukturo, Oddelek za evropska sredstva je odobril celotno plačilo računa v znesku 102.920 evrov s proračunske postavke 160102 – Železniški program – IPE (nacionalna ovojnica) -14-20 – lastna udeležba. Iz glavne knjige proračuna izhaja, da je bil znesek plačila s proračunske postavke 160101 – Železniški program – IPE (nacionalna ovojnica) -14-20 – EU sredstva v znesku 71.707 evrov 25. 9. 2018 storniran, plačilo v enakem znesku pa je bilo evidentirano s proračunske postavke 153208 – Javna železniška infrastruktura – namenski vir – slovenska udeležba.

### ***Ministrstvo za javno upravo***

3.3.3.k Ministrstvo za javno upravo je v letu 2017 po odprtem postopku izvedlo javno naročilo za nakup<sup>143</sup>, dograditev, uvedbo in vzdrževanje informacijske rešitve za podporo upravljanju z dokumentarnim gradivom. Z izbranim izvajalcem družbo Marg je sklenilo pogodbo za nakup, dograditev, uvedbo in vzdrževanje informacijske rešitve za podporo upravljanju z dokumentarnim gradivom v vrednosti 3.398.940 evrov. V 28. členu pogodbe je dogovorjen prenos avtorskih pravic za izdelke, ki nastanejo v okviru izvajanja te pogodbe in imajo značaj avtorskega dela. Za informacijsko rešitev, ki je bila predmet nakupa in je bila že prej razvita, take pravice niso bile določene. Ministrstvo za javno upravo sicer v Smernicah za javno naročanje informacijskih rešitev<sup>144</sup> navaja, da se zahteve naročnika v zvezi z intelektualno lastnino upoštevajo po načelu sorazmernosti. Tako naročnik dobi neizključne pravice samo v tistem delu, ki ga je financiral, torej samo za izdelke, ki so nastali v okviru pogodbenega razmerja. Ministrstvo za javno upravo ni upoštevalo ukrepov za preprečitev vezanosti na ponudnika, kar pomeni, da po izteku pogodbenega obdobja Ministrstvo za javno upravo ne bo moglo zamenjati ponudnika, kar je v nasprotju s 4. členom ZJN-3, ki določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja.

Ministrstvo za javno upravo je v navodilih naročnika zahtevalo, da mora imeti ponudnik na svoji lokaciji varnostno dovoljenje najmanj stopnje tajnosti INTERNO, prav tako bi morali vsi prijavljeni kadri izpolnjevati pogoje za dostop do tajnih podatkov stopnje INTERNO v skladu z Zakonom o tajnih podatkih<sup>145</sup>. Informacijska rešitev uporablja obstoječi sistem za hrambo IMiS, zato se zunanji izvajalec ne ukvarja s prenosom vsebin dokumentov, ki bi lahko bile označene s stopnjo tajnosti, niti naj v skladu z dobro prakso na tem področju ne bi imel dostopa do njih. Ministrstvo za javno upravo je z določitvijo

<sup>143</sup> Nakup se nanaša na že razvito aplikacijo.

<sup>144</sup> [URL: [http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/razno/Smernice\\_JN\\_IT.pdf](http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/razno/Smernice_JN_IT.pdf)], 9. 7. 2019.

<sup>145</sup> Uradni list RS, št. 50/06-UPB2, 9/10, 60/11.

navedenih zahtev v javnem naročilu ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 76. členom ZJN-3, ki določa, da morajo biti vse zahteve povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila.

Ministrstvo za javno upravo je med zahtevanimi kadri zahtevalo tudi systemskega administratorja in administratorja podatkovne zbirke. V obrazcih za prijavitelji kader je bilo zahtevano, da mora referenčni ponudnik potrditi, da sta vsaj 3 leta nastopala v teh vlogah na projektih pri referenčnih ponudnikih in urejala produkcijsko okolje. To je v nasprotju z zapisanimi zahtevami v razpisni dokumentaciji, da mora ponudnik rešitve usposobiti naročnika, da samostojno izgradi končno delujočo s ciljno infrastrukturo združljivo aplikacijo vključno z namestitveno proceduro. Tako zahteva za navedena kadra ni povezana in sorazmerna s predmetom javnega naročila, zaradi česar je podana kršitev drugega odstavka 76. člena ZJN-3.

Ministrstvo za javno upravo je v razpisni dokumentaciji zahtevalo, da je bila ponudnikova ponujena rešitev v zadnjih 10 letih pravočasno in kakovostno implementirana pri vsaj dveh referenčnih naročnikih, pri enem ponudniku pa kot centralna postavitev, ki jo uporablja vsaj pet subjektov javnega ali zasebnega prava. Ministrstvo za javno upravo je dodatno zahtevalo, da je moral biti vsaj eden od navedenih referenčnih naročnikov organ javne uprave Republike Slovenije. Tako Ministrstvo za javno upravo ni omogočalo enakopravnega dostopa vsem ponudnikom in je ožilo konkurenco, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 68. člena ZJN-3.

Ministrstvo za javno upravo je v razpisni dokumentaciji kot merilo za vrednotenje predvidelo, da ponudnik opiše, kako ponujena rešitev uporablja več različnih sistemov za hrambo. Eden od uporabljenih sistemov za hrambo je moral biti do tedaj v okviru aplikacije SPIS uporabljeni sistem za hrambo IMiS, ki je last družbe IS, d. o. o. Ministrstvo za javno upravo je z določitvijo takšnega merila kršilo peti odstavek 84. člena ZJN-3, ki določa, da morajo biti merila nediskriminatorna. Ministrstvo bi lahko izvedlo integracijo z obstoječim sistemom za hrambo v okviru izvedbe tega javnega naročila.

Ministrstvo za javno upravo je v razpisni dokumentaciji zahtevalo, da mora predlagani vodja projekta izpolnjevati pogoje glede izobrazbe in pogoj, da je v zadnjih 5 letih vsaj 2 leti vodil vsaj dva projekta, katerih predmet je bil implementacija in vzdrževanje informacijske rešitve. Za predlagano osebo za vodjo projekta je bil kot prvi referenčni projekt naveden projekt, ki je bil v redni produkcijski uporabi že več kot 7 let. Zato vodenje tega projekta ni mogoče upoštevati kot reference za vodenje projekta implementacije v zadnjih 5 letih. Za predlaganega vodjo razvojne ekipe je bilo zahtevano tudi, da je v zadnjih 5 letih nastopal v vlogi vodilnega razvijalca pri vsaj dveh projektih, ki sta bila razvita v ponujeni tehnologiji. Za vodjo razvojne ekipe je predvidel osebo, za katero je bil kot prvi referenčni projekt naveden projekt na Ministrstvu za obrambo. Navedeno je, da je produkt v produkcijski uporabi že več kot 7 let, zato ta referenca ni relevantna. Drugi dve referenci pa se nanašata na nakup dokumentnega sistema, zato tudi teh dveh referenc ni mogoče šteti kot referenci za vlogo vodilnega razvijalca. Ponudba je bila tako nedopustna<sup>146</sup>. Ministrstvo za javno upravo nedopustne ponudbe ni izločilo, kar pomeni kršitev 1. alineje prvega odstavka 89. člena ZJN-3, na podlagi katere se lahko izbere ponudba, ki je skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

---

<sup>146</sup> Ponudba je dopustna, če jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila; ponudba je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika.

Ministrstvo za javno upravo je v pogodbi opredelilo zahtevane aktivnosti, prva je bila Nakup in vzpostavitev informacijske rešitve na infrastrukturi naročnika ter inicialne namestitve. V Tehničnih specifikacijah so bili zahtevani rezultati podrobneje opredeljeni. V Preveznem zapisniku je Ministrstvo za javno upravo potrdilo ustreznost navedene storitve, zapisnika o prevzemu rešitve s pripadajočo dokumentacijo, v katerem bi ministrstvo navedlo, katera informacijska rešitev je bila predmet prevzema, katera koda in dokumentacija je bila predana, pa ni pripravilo. Ministrstvo za javno upravo je predložilo zapisnik o testiranju, iz katerega je razvidno, da rešitev ni izpolnjevala zahteve V 140<sup>147</sup>, čeprav je bila v ponudbeni dokumentaciji označena kot delujoča. V Tehničnih specifikacijah je bilo določeno, da informacijska rešitev ne sme vsebovati skritih ali nedokumentiranih funkcionalnosti ter da mora imeti pozitivno opravljen varnostni preizkus izvirne programske kode po OWASP<sup>148</sup> metodologiji. V Poročilu varnostnega pregleda z oceno je zapisano, da programska oprema ni primerna za nadaljnje postopke, saj ni bila odpravljena varnostna pomanjkljivost podtikanje skript<sup>149</sup>, ki je kritična za delovanje informacijske rešitve. V Tehničnih specifikacijah je bilo določeno, da zunanji izvajalec v roku 6 mesecev od podpisa pogodbe vzpostavi rešitev na infrastrukturi Ministrstva za javno upravo ter pri prvem testnem organu. Ministrstvo za javno upravo je potrdilo le, da je bila koda odložena, ne pa, da je bila rešitev vzpostavljena na infrastrukturi Ministrstva za javno upravo in vzpostavljena pri testnem organu. Ministrstvo za javno upravo je tako zunanjemu izvajalcu družbi Marg brez ustrezne podlage plačalo račun za prvo aktivnost iz pogodbe Nakup in vzpostavitev informacijske rešitve na infrastrukturi naročnika ter inicialne namestitve v vrednosti 549.000 evrov, kar ni v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF.

### 3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

#### *Ugotovitve, ki se nanašajo na več proračunskih uporabnikov*

3.3.4.a V skladu z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS1819 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 2018 v 15 dneh po objavi ZIPRS1819, to je do 28. 12. 2017. V več primerih smo ugotovili, da ministrstva izhodišča za pripravo finančnih načrtov niso posredovala pravočasno, kar ni v skladu z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS1819. Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je izhodišča za pripravo letnega programa dela in finančnega načrta za leto 2018 Zavodu za gozdove Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: zavod za gozdove) posredovalo 2. 3. 2018, kar je 64 dni prepozno;
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2018 Akademski in raziskovalni mreži Slovenije (v nadaljevanju: ARNES) posredovalo 11. 1. 2018, kar je 14 dni prepozno;
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2018:
  - Centru za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič posredovalo 20. 4. 2018, kar je 113 dni prepozno;
  - Centru za socialno delo Kranj, Centru za socialno delo Jesenice in Centru za socialno delo Domžale posredovalo 4. 4. 2018, kar je 97 dni prepozno.

<sup>147</sup> V 140 je odprema dokumentov na način elektronskega vročanja prek centralnega sistema za vročanje.

<sup>148</sup> Angl.: *Open Web Application Security Project*.

<sup>149</sup> V spletni strani lahko vriva zlonamerno vsebino ali kodo.

**Ministrstvo za obrambo**

3.3.4.b Ministrstvo za obrambo je objavilo javni razpis za sofinanciranje dejavnosti društev ali zvez, ki delujejo v javnem interesu na področju vojnih veteranov za leto 2018 na podlagi določil Zakona o vojnih veteranih<sup>150</sup> ter Pravilnika o merilih za sofinanciranje dejavnosti društev ali zvez vojnih veteranov<sup>151</sup>. Tretja alineja drugega odstavka 7. člena tega pravilnika določa, da objava javnega razpisa vsebuje tudi rok, v katerem bodo vlagatelji obveščeni o izidu javnega razpisa. Ministrstvo za obrambo v objavljenem javnem razpisu ni določilo roka, v katerem bodo vlagatelji obveščeni o izidu javnega razpisa, s čimer je ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 7. člena Pravilnika o merilih za sofinanciranje dejavnosti društev ali zvez vojnih veteranov.

**Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo**

3.3.4.c Ministrstvo za infrastrukturo je v letu 2017 na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenilo z Mestno občino Nova Gorica pogodbo o sofinanciranju operacije Celovita energetska sanacija in prenova stavb v lasti Mestne občine Nova Gorica. Celotna vrednost investicijskega projekta je znašala 2.056.284 evrov, vrednost sklenjene pogodbe med Ministrstvom za infrastrukturo in Mestno občino Nova Gorica pa je znašala 318.419 evrov. Za isti projekt je z Mestno občino Nova Gorica v letu 2017 sklenilo pogodbo tudi Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v vrednosti 721.785 evrov. Ker sta za isti projekt sofinanciranja energetske prenove stavb v lasti in rabi občin Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo sklenili z Mestno občino Nova Gorica ločeni dvostranski pogodbi, sta ministrstvi ravnali v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo in da se za nalogo, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih uporabnikov, sklene le ena večstranska pogodba, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki je koordinator nalog.

3.3.4.d Pogodba med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Mestno občino Nova Gorica je bila sklenjena na podlagi 21. člena Zakona o financiranju občin<sup>152</sup> (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. Pred sklenitvijo pogodb mora ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, v skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZFO-1 občinam do 15. 10. tekočega leta posredovati predhodne podatke o deležu sredstev, ki 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 7. 2. 2017 obvestilo o izračunanih deležih za leti 2017 in 2018, kar je 39 dni po izteku 15-dnevnega roka od sprejetja Sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2017<sup>153</sup>, oziroma je občine o izračunanih deležih za leti 2018 in 2019 obvestilo 15. 2. 2018, kar je 49 dni po izteku 15-dnevnega roka od sprejetja Sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2018<sup>154</sup>. Navedeno ravnanje ni v skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZFO-1.

<sup>150</sup> Uradni list RS, št. 59/06-UPB2, 32/14.

<sup>151</sup> Uradni list RS, št. 5/15, 89/15.

<sup>152</sup> Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 71/17 (21/18-popr.).

<sup>153</sup> Uradni list RS, št. 80/16.

<sup>154</sup> Uradni list RS, št. 71/17.

3.3.4.e Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je sklenilo pogodbo z Občino Brda o sofinanciranju projekta prizidka vrtca v Kojsem v znesku 411.675 evrov, pri čemer je znašala pogodbeno vrednost nepovratnih sredstev 153.909 evrov (vse v letu 2018), vrednost povratnih sredstev pa je znašala 257.766 evrov. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi sklenjene pogodbe z Občino Brda sofinanciralo projekt prizidka vrtca v Kojsem, čeprav sredstva za ta namen niso bila načrtovana s sprejetim proračunom za leto 2018, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 22. člena ZFO-1, ki določa, da se načrtovane investicije na predlog pristojnega neposrednega uporabnika državnega proračuna uvrstijo v načrt razvojnih programov državnega proračuna.

#### ***Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano***

3.3.4.f Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je sklenilo z zavodom za gozdove pogodbo o opravljanju in začasnem financiranju javne gozdarske službe za obdobje od 1. 1. do 31. 3. 2018. Pogodba je bila sklenjena 17. 1. 2018, čeprav je zavod za gozdove naloge javne gozdarske službe izvajal že od 1. 1. 2018. V obdobju od 1. 1. do 17. 1. 2018 je bilo zato poslovanje v nasprotju z določbo 142. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

3.3.4.g Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v letu 2016 izvedlo javni razpis za podporo naložbam v kmetijska gospodarstva. V skladu z določili tega javnega razpisa in izdano odločbo je moral upravičenec k zahtevku za izplačilo priložiti med drugim dokazila, da so bili vsi računi za nakup kmetijske mehanizacije že plačani. K zahtevku za izplačilo v znesku 99.145 evrov je upravičenec predložil dokazila o plačilu računov samo za znesek 14.060 evrov, kar predstavlja samo 14,2 odstotka vrednosti zahtevka za izplačilo sredstev. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je zahtevek potrdilo in izplačalo, kljub temu da k zahtevku niso bila predložena vsa dokazila o plačilu vseh računov. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF.

#### ***Ministrstvo za infrastrukturo***

3.3.4.h Ministrstvo za infrastrukturo in RTH, Rudnik Trbovlje - Hrastnik, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: družba RTH) sta 13. 12. 2017 sklenila pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja rudnika Trbovlje - Hrastnik (v nadaljevanju: zapiranje RTH) za leto 2018 v skupni vrednosti 11.100.000 evrov. V skladu s četrtem odstavkom 8. člena Zakona o postopnem zapiranju rudnika Trbovlje - Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije<sup>155</sup> 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 mednarodnega javnega 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.

Iz situacije za opravljena dela v avgustu 2018, 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 avgust 2018 ni preverjalo navedb o realizaciji zapiranja RTH, ki je priloga k

<sup>155</sup> Uradni list RS, št. 26/05-UPB2, 43/10 (49/10-popr.), 25/14, 46/14, 82/15, 84/18.

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 2018 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.

3.3.4.i Vlada in družba Slovenske železnice – Potniški promet, družba za opravljanje 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. 2 k pogodbi o izvajanju javne službe prevoza potnikov je bila določena vrednost in obseg storitev izvajalca obvezne gospodarske javne službe za leto 2018. Skupna vrednost pogodbe je znašala 50 milijonov evrov z DDV, kar glede na načrtovan obseg vlakovnih kilometrov<sup>156</sup> znaša 4,7225 evra z DDV na vlakovni kilometer.

Direkcija za infrastrukturo je 14. 8. 2018 prejela 6. končno situacijo za subvencioniranje storitev potniškega prometa za dela, izvršena do konca junija 2018, v znesku 3.828.516 evrov z DDV, ki se nanaša na realizacijo vlakovnih kilometrov, 27. 11. 2018 pa 6.a končno situacijo za subvencioniranje storitev potniškega prometa za dela, izvršena do konca junija 2018, v znesku 308.311 evrov z DDV, ki se nanaša na stroške nadomestnih avtobusnih prevozov. Družba SŽ potniški promet je 6.a končno situacijo za stroške nadomestnih avtobusnih prevozov za junij 2018 izdala 27. 11. 2018, čeprav se v skladu z 10. členom pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov situacija izda za opravljene storitve do zadnjega dne v mesecu za pretekli mesec.

Način izračuna mesečnega nadomestila ni skladen s pogodbo o izvajanju javne službe prevoza potnikov in aneksom. Izvajalec pripravi mesečno situacijo na način, da vsak mesec prejme vnaprej predvideno višino nadomestila glede na vozni red in predvideno število opravljenih vlakovnih kilometrov ne glede na to, koliko vlakovnih kilometrov tudi dejansko opravi. Od predvidenega zneska mesečnega nadomestila so 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 vedno prejme predvideno mesečno višino nadomestila. Izračun zneska nadomestila za junij 2018 je prikazan v tabeli 24.

---

<sup>156</sup> Načrtovano je bilo 10.587.565 vlakovnih kilometrov.



Tabela 24: Izračun zneska nadomestila za vlakovni kilometer za junij 2018

1.	načrtovani znesek nadomestila za junij 2018, v evrih	4.136.827
2.	strošek nadomestnih avtobusnih prevozov, upoštevan pri situaciji za junij 2018, v evrih	308.311
3.	razlika (1 – 2), v evrih	3.828.516
4.	realizirani vlakovni kilometri za junij 2018, v km	830.149
5.	izračunan znesek nadomestila za vlakovni kilometer (3/4), v evrih	4,6118
6.	izplačani znesek nadomestila za junij 2018 <sup>1)</sup> , v evrih	4.136.827

Opomba: <sup>1)</sup> Od tega se na 6. situacijo nanaša 3.828.516 evrov z DDV, na 6.a situacijo za junij 2018 pa 308.311 evrov z DDV.

Vir: pojasnila in podatki direkcije za infrastrukturo.

V juniju 2018 je družba SŽ potniški promet opravila za 34.452 vlakovnih kilometrov z nadomestnimi avtobusnimi prevozi. Predhodno je bilo načrtovano, da bo družba SŽ potniški promet v juniju 2018 opravila 875.979 vlakovnih kilometrov. Če od načrtovanih vlakovnih kilometrov odštejemo vlakovne kilometre, ki jih je družba SŽ potniški promet opravila z nadomestnimi prevozi, bi končna realizacija junijskih vlakovnih kilometrov morala biti 841.527 kilometrov. Iz prilog situacije izhaja, da je družba SŽ potniški promet dejansko realizirala 830.149 vlakovnih kilometrov, kar je 11.378 kilometrov manj, kot je bilo načrtovano<sup>157</sup>. Kljub temu je družba SŽ potniški promet prejela načrtovano mesečno nadomestilo v celoti. Pri izračunu višine mesečnega nadomestila za vlakovni kilometer je družba SŽ potniški promet namreč upoštevala dejansko realizirane kilometre in ne načrtovane kilometre, zmanjšane za kilometre, ki jih ni mogla opraviti, kot to izhaja iz trinajstega odstavka 7. člena pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov. V skladu s trinajstim odstavkom 7. člena te pogodbe bi moral vlakovni kilometer znašati 4,549486 evra<sup>158</sup>. V skladu s prvim odstavkom 10. člena pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov se vrednost končne mesečne situacije izračuna kot produkt opravljenega obsega dela in višine nadomestila za opravljeno delo (izračunan znesek na opravljeni vlakovni kilometer). To pomeni, da je pri izračunu končne mesečne situacije treba upoštevati dejansko realizacijo vlakovnih kilometrov, ki znaša 830.149 kilometrov, končna višina nadomestila iz naslova realiziranih vlakovnih kilometrov pa znaša 3.776.752 evrov<sup>159</sup>. Skupen znesek situacije bi tako moral znašati 4.085.063 evrov<sup>160</sup>, kar je 51.764 evrov manj, kot je bilo dejansko izplačano. Ministrstvo je za znesek 51.764 evrov preplačalo izvajanje javne službe prevoza potnikov. 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

<sup>157</sup> Ob upoštevanju vlakovnih kilometrov, ki so bili opravljeni z nadomestnimi prevozi.

<sup>158</sup> Bruto znesek nadomestila (3.828.516 evrov) / (Načrtovani vlakovni kilometri (875.979 kilometrov) – vlakovni kilometri, realizirani prek nadomestnega prevoza (34.452 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 2018, kot so tudi v pregledani situaciji.

<sup>159</sup> Dejanska realizacija vlakovnih kilometrov (830.149 kilometrov) \* izračunano nadomestilo za vlakovni kilometer (4,549486 evra).

<sup>160</sup> Nadomestilo za realizirane vlakovne kilometre (3.776.752 evrov) + strošek nadomestnih prevozov (308.311 evrov).

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.

#### *Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo*

*Sklep vlade št. 37500-2/2017/15, na podlagi katerega je vlada z družbo SŽ potniški promet sklenila Aneks št. 2 k pogodbi o izvajanju obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu za obdobje od 2017 do 2031, je bil izdan 26. 7. 2018. Do zamika izstavitve 6.a končne situacije od sklenitve aneksa št. 2 je prišlo, ker sta ministrstvo in družba SŽ potniški promet usklajevala ustrezne vzorce dokumentarnega gradiva, na podlagi katerega izvajalec uveljavlja zahtevek za povračilo stroškov nadomestnega prevoza.*

#### **Ministrstvo za okolje in prostor**

3.3.4.j Ministrstvo za okolje in prostor je kot posredniški organ<sup>161</sup> z Občino Kočevje sklenilo pogodbo o sofinanciranju operacije OP EKP za izvedbo gradbenih del pri projektu Oskrba s pitno vodo na območju Sodražica–Ribnica–Kočevje: Vodovodni sistem v vrednosti 18.333.109 evrov. V pogodbi je določeno, da znaša najvišja vrednost upravičenih stroškov za sofinanciranje 16.023.138 evrov, od tega znaša delež sofinanciranja Evropske unije iz KS 85 odstotkov oziroma 13.619.667 evrov ter delež sofinanciranja Republike Slovenije 15 odstotkov oziroma 2.403.471 evrov. Podlaga za sklenitev pogodbe je bila odločba Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko kot organa upravljanja o podpori za operacijo Oskrba s pitno vodo na območju Sodražica–Ribnica–Kočevje, v kateri so bili določeni upravičeni stroški operacije iz KS v znesku 25.265.791 evro ter sofinanciranje iz evropskih sredstev in državnega proračuna v znesku 22.082.301 evro (od tega je prispevek Evropske unije 18.769.956 evrov oziroma 85 odstotkov ter prispevek slovenske udeležbe 3.312.345 evrov oziroma 15 odstotkov zneska sofinanciranja). Pri odločitvi organa upravljanja o podpori za operacijo je bila določena 87,40-odstotna<sup>162</sup> stopnja primanjkljaja v financiranju. Izračun za določitev stopnje primanjkljaja v financiranju je bil določen na podlagi 7-odstotne finančne diskontne stopnje.

V tretji točki 19. člena Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 480/2014 z dne 3. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta 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 ter o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo<sup>163</sup> (v nadaljevanju: delegirana uredba Komisije) je določeno, da se denarni tokovi diskontirajo na sedanjo vrednost z realno finančno diskontno stopnjo v višini 4 odstotkov kot okvirno referenčno vrednostjo za operacije javnih naložb, sofinanciranih iz evropskih strukturnih investicijskih skladov. V skladu s četrto točko 19. člena te uredbe, pa lahko države članice uporabijo finančno diskontno stopnjo, ki ni 4 odstotna, če takšno referenčno vrednost utemeljijo ter zagotovijo njeno enotno uporabo za podobne operacije v istem sektorju. Uredba o skupnih določbah v 61. členu ter delegirana uredba Komisije od 15. do 19. člena predpisujeta metode za izračun diskontiranega neto prihodka operacij, ki ustvarjajo neto prihodek, na podlagi katerih se opravi diskontiranje denarnih tokov ter izračun stopnje primanjkljaja v financiranju.

<sup>161</sup> Uredba o skupnih določbah v 2. členu določa posredniški organ kot kateri koli javni ali zasebni organ, ki deluje pod pristojnostjo organa upravljanja ali organa za potrjevanje ali v imenu tega organa izvaja naloge v povezavi z upravičenci, ki izvajajo operacije.

<sup>162</sup>  $22.082.301 \text{ evro} / 25.265.791 \text{ evrov} * 100 = 87,4 \text{ odstotka}$ .

<sup>163</sup> UL L, št. 138/5 z dne 13. 5. 2014.

Ministrstvo za okolje in prostor je predložilo nov izračun za določitev stopnje financiranja, ki upošteva 4-odstotno finančno diskontno stopnjo, na podlagi katerega bi stopnja financiranja znašala 81,64 odstotka<sup>164</sup>. Če bi bila v pogodbi o sofinanciranju upoštevana 81,64-odstotna stopnja financiranja, bi se znesek, za katerega velja stopnja sofinanciranja, zmanjšal na 20.626.992 evrov<sup>165</sup>, najvišja vrednost upravičenih stroškov za sofinanciranje pa bi znašala 14.967.151 evrov<sup>166</sup>, kar je za 1.055.987 evrov<sup>167</sup> manj od pogodbene vrednosti. Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2018 Občini Kočevje izplačalo sredstva Evropske unije iz KS za sofinanciranje operacije v znesku 5.331.037 evrov pri 87,40-odstotni stopnji primanjkljaja v financiranju, kar je za 351.336 evrov več, kot če bi pri izračunu stopnje primanjkljaja v financiranju upoštevala predpisano diskontno finančno stopnjo.

Po naši oceni bi moralo ministrstvo pred posredovanjem vloge v potrditev organu upravljanja preveriti finančno ustreznost vloge z upoštevanjem predpisane diskontne stopnje, saj diskontna stopnja bistveno vpliva na obseg sofinanciranja operacije. Za izvedbo teh preveritev bi bilo treba izvesti določene analitične postopke in izračune, ki bi morali biti vnaprej določeni in ustrezno dokumentirani. Ministrstvo za okolje in prostor v času pred potrditvijo operacije v letu 2015 ni izkazalo dokumentiranih preveritev, ali je bila pri analizi stroškov in koristi ustrezno upoštevana zahtevana metodologija in pravilno uporabljena metoda za izračun neto prihodka iz 61. člena uredbe o skupnih določbah ter 15. do 19. člena delegirane uredbe Komisije z upoštevanjem 4-odstotne diskontne stopnje. Ministrstvo za okolje in prostor v času potrditve operacije ni imelo podrobno določenih postopkov za takšno preverjanje, kar kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

#### *Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor*

*Dokumentacija za projekt je bila pripravljena že v letu 2013. Ministrstvo je v letu 2013 preverilo in potrdilo ustreznost vloge za projekt, ki je vključevala analizo stroškov in koristi ob upoštevanju 7-odstotne diskontne stopnje, ter jo posredovalo v potrditev organu upravljanja še v času izvajanja Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 oziroma še pred uveljavitvijo delegirane uredbe Komisije. Organ upravljanja takrat še ni izdal odločitve o podpori projektu, ker takrat ni bilo zagotovljenih sredstev evropske kohezijske politike za projekt. Vlada je 10. 6. 2014 sprejela sklep, da bo projekt prednostno uvrščen za financiranje v programskem obdobju 2014–2020. Organ upravljanja je 10. 6. 2015 ministrstvu posredoval poziv za dopolnitev vloge, ki pa ni vključeval tudi zahteve za predložitev ponovnega izračuna stopnje primanjkljaja v financiranju. Posredniški organ ministrstva nima pristojnosti posegati v izdano odločitev o podpori organa upravljanja, niti ne sme samostojno spreminjati sistema izplačevanja, saj bi s tem posegal v odločitev organa upravljanja.*

#### *Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je 18. 5. 2018 posredovalo Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko predlog za spremembo odločitve o podpori za operacijo, ki je vključeval popravek izračuna stopnje primanjkljaja v financiranju zaradi spremenjene diskontne stopnje. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko je 27. 7. 2018 sprejela Dogovor o izvedbi priporočila revizijskega organa glede popravka izračuna finančne vrzeli za operacijo OP20.00116 – "Oskerba s pitno vodo na območju Sodražica – Ribnica – Kočevje", v katerem je navedeno, da se bo opravil*

<sup>164</sup> Ministrstvo za okolje in prostor za stopnjo financiranja uporablja izraz "stopnja primanjkljaja v financiranju". Izračun upošteva referenčno časovno obdobje od leta 2011 do leta 2040 z diskontiranjem denarnih tokov na leto 2011 ter pričakovano ekonomsko dobo projekta 30 let.

<sup>165</sup> 25.265.791 evrov \* 0,8164 = 20.626.992 evrov.

<sup>166</sup> 18.333.109 evrov \* 0,8164 = 14.967.151 evrov.

<sup>167</sup> 16.023.174 evrov – 14.967.151 evrov = 1.055.987 evrov.

*poročila sofinanciranega zneska ministrstva, v skladu z novo izračunano stopnjo primanjkljaja v financiranju, ki se bo opravi na ravni pogodbe o sofinanciranju.*

### **Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti**

3.3.4.k Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačuje denarno socialno pomoč na podlagi odločb, ki jih izdajajo krajevno pristojni centri za socialno delo v skladu z Zakonom o socialnovarstvenih prejemkih<sup>168</sup> (v nadaljevanju: ZSVarPre). Center za socialno delo Ljubljana Center (v nadaljevanju: center za socialno delo) je v odločbi prejemniku denarne socialne pomoči določil pravico do denarne socialne pomoči za obdobje od 1. 6. do 30. 11. 2018, pri čemer je z odločbo zmanjšal znesek do takrat prejete denarne socialne pomoči upravičencu (od 1. 5. do 30. 6. 2018), saj je v postopku dodelitve denarne socialne pomoči ugotovil, da ima upravičenec zagotovljeno preživetje z dodeljenim denarnim nadomestilom za nastanitev na zasebnem naslovu. Center za socialno delo se je šele po izdani odločbi seznanil, da se je upravičencu 5. 7. 2018 izteklo obdobje upravičenosti do denarnega nadomestila za nastanitev na zasebnem naslovu, zato bi moral po nastopu okoliščine, za katero je izvedel po uradni dolžnosti, s prvim dnem naslednjega meseca po nastopu spremembe izdati novo odločbo v ustrezni višini. Upravičencu je bila tako v septembru 2018 za 58 evrov premalo izplačana denarna socialna pomoč, saj v tem času ni več prejemal nadomestila za nastanitev na zasebnem naslovu.

Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev<sup>169</sup> (v nadaljevanju: ZUPJS) v prvem odstavku 42. člena določa, da morajo biti pogoji za pridobitev pravic po ZUPJS izpolnjeni ves čas prejetanja pravic iz javnih sredstev. Center za socialno delo v skladu s prvim odstavkom 42.b člena ZUPJS o dejstvih in okoliščinah, ki vplivajo na spremembo odločbe in za katere je center za socialno delo izvedel po uradni dolžnosti, na novo odloči s prvim dnem naslednjega meseca po nastopu spremembe. Po naši oceni bi morala biti po seznanitvi centra za socialno delo z novo okoliščino, ki je vplivala na spremembo odločbe v skladu z 42.b členom ZUPJS, upravičencu z dnem 1. 8. 2018 izdana nova odločba.

Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, je ravnalo v nasprotju s 56. členom ZSVarPre, saj v okviru svojih pristojnosti ni izvajalo finančnega nadzora nad delom centrov za socialno delo pri odločanju o pravici do denarne socialne pomoči v povezavi s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF. V okviru tega nadzora bi ministrstvo moralo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v pristojnem centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje pristojnega centra za socialno delo.

3.3.4.l Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in centri za socialno delo v skladu z 10. točko drugega odstavka 61. člena ZSVarPre od finančne uprave brezplačno pridobivajo podatke o številkah transakcijskih računov vlagatelja in njegovih družinskih članov v tujini. Na podlagi 49. člena Zakona o finančni upravi<sup>170</sup> vsebuje davčni register za fizične osebe med drugim tudi številke plačilnih računov v Republiki Sloveniji in zunaj nje. Z letom 2017 je bilo na podlagi OECD Standarda avtomatične izmenjave informacij o finančnih računih prvič izvedeno poročanje o finančnih računih. S tem

<sup>168</sup> Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18.

<sup>169</sup> Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13, 57/15, 90/15, 88/16, 75/17.

<sup>170</sup> Uradni list RS, št. 25/14.

je finančna uprava septembra 2017 in septembra 2018 od tujih držav<sup>171</sup> pridobila podatke o številkah plačilnih računov v tujini.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v letu 2018 od finančne uprave ni pridobivalo podatkov o številkah transakcijskih računov vlagatelja in njegovih družinskih članov v tujini oziroma ni imelo vzpostavljenega sistema za brezplačno pridobivanje teh podatkov. Centri za socialno delo v letu 2018 tako v svojem informacijskem sistemu<sup>172</sup> tako niso imeli vpogleda o računih v tujini, ki so prijavljeni pri finančni upravi, ampak so o pravici do denarnega nadomestila odločali na podlagi podatkov, ki jih je v vlogi navedel vlagatelj. Obstaja tveganje, da so centri za socialno delo v letu 2018 dodelili pravico do denarne socialne pomoči oziroma dodelili denarno socialno pomoč v neustrezni višini upravičencem, ki so imeli oziroma imajo odprte plačilne račune v tujini. Ministrstvo je s tem, ko ni pridobilo podatkov od finančne uprave o transakcijskih računih vlagateljev denarne socialne pomoči oziroma ni omogočilo, da bi centri za socialno delo pridobivali te podatke od finančne uprave, ravnalo v nasprotju z 10. točko drugega odstavka 61. člena ZSVarP.

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

*Ob obravnavi vloge centri za socialno delo, še niso imeli v sistemu ISCS2D vpogleda v podatke o računih v tujini, ki so prijavljeni pri finančni upravi. Finančna uprava v sistem ISCS2D sporoča podatke o tujih računih od 28. 1. 2012 dalje, tako da sporoči številko računa, naziv banke in državo. Zaradi drugih prioritet se je v sistem ISCS2D pripravila konverzija teh podatkov po naročilu 385-2/2019-1 z dne 18. 1. 2019, v produkcijo je bilo to dano dne 31. 1. 2019 z objavo št. 324. Od takrat naprej se pri konverziji podatkov iz finančne uprave na vlogo med premoženje zapiše tuji račun in sistem zahteva od uporabnika, da preveri in vpiše stanje na računu, torej pozove vlagatelja, da dostavi potrdilo o stanju.*

3.3.4.m Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v letu 2018 naročalo živila pri dobaviteljih, ki jih je izbralo po odprtem postopku oddaje javnega naročila s sklenitvijo okvirnih sporazumov, kjer je kot predmet javnega naročila opredelilo sukcesivno dobavo prehranbenega blaga v obdobju 2017–2019 v okviru operativnega programa za materialno pomoč najbolj ogroženim za obdobje 2014–2020. Dobavitelji so živila dobavljali v centralna skladišča partnerskih organizacij Slovenske karitas in Rdečega križa Slovenije – Zveze združenj.

Ministrstvo je javno naročilo razdelilo na sedem sklopov ter določilo, da bo po izvedeni oceni ponudb s ponudniki, ki bodo oddali dopustne ponudbe za posamezni sklop, sklenilo okvirni sporazum, za primere ponovnega odpiranja konkurence pa bo postopalo skladno z določili okvirnega sporazuma. V postopku javnega naročanja je določilo tudi, da naj ponudniki pri podaji cen in količin upoštevajo ocenjeno vrednost za leto 2017 za posamezni sklop in ne za celotno 3-letno obdobje. V skladu z razpisno dokumentacijo je ministrstvo ocenilo dopustne ponudbe ter za sklop 6 konzervirana zelenjava – fižol sklenilo okvirni sporazum s Podravko, trgovskim podjetjem, d. o. o., Ljubljana, ki je bila tudi edini ponudnik. Za dobavo prehranbenega blaga za sklop 6 v letu 2018 je sklenilo pogodbo s Podravko trgovskim podjetjem, d. o. o., Ljubljana v vrednosti 266.442 evrov.

Ministrstvo je v letu 2017 za sklop 6 ponovno odpiralo konkurenco, tako da je izbranega ponudnika pozvalo k predložitvi nove ponudbe za sukcesivno dobavo blaga za leto 2018. ZJN-3 v šestem odstavku 48. člena

<sup>171</sup> Seznam držav, ki so pristopile k izmenjavi informacij o finančnih računih, in časovnica izmenjave: [URL: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/mcaa-signatories.pdf>], 9. 7. 2019.

<sup>172</sup> Informacijski sistem centrov za socialno delo - ISCS2D – informacijski sistem.

določa, če se okvirni sporazum sklene z enim samim gospodarskim subjektom, se naročila na podlagi sporazuma oddajo v skladu s pogoji iz okvirnega sporazuma. Pri oddaji naročil se naročnik lahko pisno posvetuje z gospodarskim subjektom, podpisnikom okvirnega sporazuma, in zahteva, da po potrebi dopolni svojo ponudbo. Iz določbe 48. člena ZJN-3 ne izhajajo, da se v primeru sklenjenega okvirnega sporazuma z enim samim gospodarskim subjektom ponovno odpira konkurenca. Po naši oceni je ministrstvo s tem ko je ponovno odpiralo konkurenco, ravnalo v neskladju s šestim odstavkom 48. člena ZJN-3.

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

*Ministrstvo je za sklop 6 sklenilo okvirni sporazum samo z enim ponudnikom, vendar je v nadaljevanju izvedlo odpiranje konkurence za dobavo blaga za 1-letno obdobje, saj je takšne pogoje določilo v razpisni dokumentaciji, v nadaljevanju je bilo to tudi določilo okvirnega sporazuma, ki sta ga za sklop 6 podpisali obe pogodbeni stranki. Ministrstvo se je odločilo tako ravnati zaradi kontinuirane dobave blaga in zaradi specifične celotnega javnega naročila. Glede na to, da se je naročnik v razpisni dokumentaciji zavezal, da bo sklenil okvirni sporazum, če so za to izpolnjeni pogoji (dopustne ponudbe za posamezni sklop), je to tudi storil. Glede na določbe sklenjenega sporazuma (druga točka 8. člena) je bil naročnik zavezan skleniti pogodbo o dobavi že s ponudnikom, ki je predložil dopustno ponudbo. Če bi naročnik ugotovil, da je glede na ponujene količine cena na enoto nesorazmerna glede na cene na trgu, takšne ponudbe ne bi bil dolžan sprejeti, ker bi bilo to v nasprotju z načelom gospodarnosti. K naročanju je bil naročnik zavezan zgolj v primeru sklenjene pogodbe in ne na podlagi sklenjenega okvirnega sporazuma (vgrajena varovalka).*

Ocenjujemo, če se naročnik odloči za sklenitev okvirnega sporazuma le z enim gospodarskim subjektom, morajo biti vse pogodbene sestavine določene vnaprej, pri tem določena tudi cena. Naročnik ne sme spreminjati pogojev iz razpisne dokumentacije oziroma okvirnega sporazuma in se lahko posvetuje le o nebitvenih oziroma stranskih sestavinah.

Ministrstvo je za merilo določilo ekonomsko najugodnejšo ponudbo, in sicer po merilu 100 odstotkov ponujena skupna količina za posamezni sklop za leto 2017. Pri merilih za izbiro ponudbe pri naročanju živil se v skladu z osmim odstavkom 84. člena ZJN-3 prednostno upoštevajo živila, ki so v shemah kakovosti (na primer sezonsko pridelana živila na integriran način, sezonsko pridelana živila na ekološki način in podobno), živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ter živila, ki so trajnostno pridelana in predelana in je zagotovljena višja kakovost živil z vidika večje svežine ali nižjih okoljskih obremenitev pri prevozu. Ker ministrstvo pri določitvi merila za izbiro ponudbe pri naročanju živil ni upoštevalo merila kakovosti živil, niti ni kakovosti živil določilo kot pogoj, je ravnalo v nasprotju z osmim odstavkom 84. člena ZJN-3.

V postopku javnega naročanja je ministrstvo določilo, da morajo ponudniki izpolnjevati tudi pogoja za tehnično sposobnost, in sicer reference ponudnika ter tehnična usposobljenost. Za izpolnjevanje pogoja reference ponudnika so morali ponudniki v zadnjih 5 letih pred objavo javnega naročila na portal javnih naročil po vsaj eni pogodbi izvesti dobave istovrstnega blaga, ki je bil predmet sklopa, za katerega je ponudnik oddal ponudbo, in katerih skupna vrednost že izvedenih dobav je znašala najmanj 100.000 evrov. Ugotovili smo, da je izbrani ponudnik v ponudbi sicer predložil zahtevano Potrdilo o dobro opravljenem delu, vendar se je dobava zahtevanega artikla v skupni vrednosti 116.832 evrov nanašala na obdobje od leta 2010 do leta 2015, torej za 6-letno obdobje. Iz predložene dokumentacije ni bila razvidna višina prometa ponudnika v letu 2010, da bi lahko potrdili pogoj, da je imel ponudnik od leta 2011 do leta 2015 vsaj 100.000 evrov že izvedenih dobav. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je s tem, ko ni pozvalo naročnika, da pojasni višino izvedenih dobav v letu 2010, kršilo peti odstavek 89. člena ZJN-3, saj navedenega dejstva ni moglo preveriti samo.

Pri pogoju tehnična usposobljenost so morali ponudniki predložiti seznam tehničnega osebja, ki bo sodelovalo pri izvedbi javnega naročila, zlasti tistih kadrov, ki bodo odgovorni za nadzor nad kakovostjo in distribucijo dobav, opis infrastrukture in opreme, ki zagotavlja izvedbo celotnih dobav, opis ukrepov, ki izkazujejo proces zagotavljanja kakovosti pri izdelavi in distribuciji dobav in opis sledenja dobavni verigi, ki jo bo dobavitelj uporabljal pri izvedbi konkretnega javnega naročila. Izbrani ponudnik je v ponudbi predložil dokument tehnična usposobljenost, iz katerega ni razvidno, s katerim kadrom bo sodeloval pri izvedbi javnega naročila, ampak le število zaposlenih in število zaposlenih glede na izobrazbo. Navedeni dokument je podpisala tuja gospodarska družba (Podravka Hrvaška), ki ni sodelovala v postopku javnega naročanja. Ministrstvo bi moralo glede na določila petega odstavka 89. člena ZJN-3 pozvati ponudnika k predložitvi novega dokumenta tehnična usposobljenost, ki bi bil podpisan s strani ponudnika. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti tako v postopku javnega naročanja ni preverilo, ali so pogoji izpolnjeni, s čimer je ravnalo v nasprotju z a) točko prvega odstavka 89. člena ZJN-3, ki določa, da naročnik odda javno naročilo na podlagi meril ob upoštevanju določb 84., 85. in 86. člena ZJN-3 po tem, ko preveri, da je ponudba skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu.

Pravilnik o izvrševanju proračuna v 146. členu določa, da morajo neposredni uporabniki na obrazcu FEP vpisati točen datum predvidenih plačil obveznosti v proračunskem letu. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na obrazec FEP ni vpisalo datumov predvidenih plačil obveznosti v proračunskem letu, zato je ravnalo v nasprotju s 146. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

Na podlagi 153. člena pravilnika o izvrševanju proračuna morajo neposredni uporabniki potrditi obrazec FEP, ki se nanaša na sklenjene pogodbe takoj, vendar ne kasneje kot v 5 dneh po podpisu pogodbe. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti po izvedenem postopku javnega naročanja z izbranim ponudnikom sklenilo okvirni sporazum 4. 1. 2018, obrazec FEP pa potrdilo 24. 1. 2018, kar je 20 dni po podpisu pogodbe. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je s tem ravnalo v nasprotju s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

### ***Ministrstvo za zdravje***

3.3.4.n Ministrstvo za zdravje je s sklepom o začetku postopka oddaje javnega naročila pooblastilo UKC Maribor za izvedbo postopka javnega naročila od priprave dokumentacije do sprejema odločitve o oddaji javnega naročila za nakup potrebne opreme za širitev programa DORA, vključno z izvedbo gradbeno-obrtniških in inštalacijskih del (GOI del) za pripravo prostora v okviru Oddelka onkologije v UKC Maribor. Odločitev o oddaji skupnega javnega naročila sta naročnika sprejela skupaj.

Peti odstavek 10.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja<sup>173</sup> (v nadaljevanju: ZDIJZ) določa, da registrirani zavezanci iz 1. člena (to so državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb) in drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ (to so gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom Republike Slovenije), 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

<sup>173</sup> Uradni list RS, št. 51/06-UPB2, 23/14, 50/14, 102/15, 32/16, 7/18.

se te informacije objavijo na spletnih straneh, ki so namenjene izvajanju elektronskega javnega naročanja, v strojno-berljivem formatu.

Za sklop št. 2 (Ležeča miza za vakuumsko podprto biopsijo dojg) sta naročnika izbrala kot najugodnejšega ponudnika Braintec, d. o. o., Ljubljana in z njim 20. 4. 2018 sklenila pogodbo o dobavi ležeče mize za vakuumsko podprto biopsijo dojg. Ministrstvo za zdravje je dne 4. 12. 2018 objavilo pogodbo na portalu javnih naročil, kar je 180 dni prepozno in zato v neskladju s petim odstavkom 10.a člena ZDIJZ.

3.3.4.o Ministrstvo za zdravje je na portalu prav tako prepozno (5. 12. 2018) objavilo sklenjeno pogodbo o dobavi sistema za vakuumsko debeloigelnno biopsijo dojg, ki jo je sklenilo z istim izvajalcem 20. 4. 2018 na podlagi istega postopka oddaje javnega naročila. Ministrstvo za zdravje je zaradi prepozne objave sklenjene pogodbe na portalu javnih naročil ravnalo v neskladju s petim odstavkom 10.a člena ZDIJZ.

#### *Pojasnilo Ministrstva za zdravje*

*Ministrstvo za zdravje bo posredovalo posameznemu javnemu zavodu ob posredovanju pogodb v podpis spremni dopis, v katerega bo vključilo opozorilo glede določbe petega odstavka 10.a člena ZDIJZ.*

3.3.4.p Vlada je 21. 12. 2017 sprejela sklep o ustanovitvi javnega zdravstvenega zavoda Nacionalni inštitut za otroške srčne bolezni (v nadaljevanju: nacionalni inštitut). Vlada je 30. 8. 2018 s sklepom odločila, da iz naslova ustanoviteljskih obveznosti za delovanje nacionalnega inštituta zagotovi dodatna sredstva v višini 1.703.273 evrov iz državnega proračuna. Ministrstvo za zdravje je na podlagi navedenega sklepa vlade 13. 9. 2018 izplačalo sredstva kot dodatna zagona sredstva v obliki predplačil v znesku 1.703.273 evrov, od tega za plače 187.273 evrov in materialne stroške 1.516.000 evrov. Za izplačilo sredstev nacionalnemu inštitutu iz državnega proračuna bi morala obstajati posebna zakonska podlaga, ki bi takšno neposredno izplačilo javnemu zdravstvenemu zavodu opredeljevala. Ministrstvo za zdravje je z izplačilom sredstev nacionalnemu inštitutu brez pravne podlage ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 2. člena ZJF.

#### *Ukrep Vlade Republike Slovenije*

*Vlada Republike Slovenije je 28. 2. 2019 sprejela Odlok o prenehanju javnega zdravstvenega zavoda Nacionalni inštitut za otroške srčne bolezni.*

#### **Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport**

3.3.4.q Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v skladu s prvim odstavkom 72.a člena Zakona o visokem šolstvu<sup>174</sup> financira študijsko dejavnost rednega študija za prvo in drugo stopnjo javnih visokošolskih zavodov. V skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, prek katerih se zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, česar pa ministrstvo v celoti ne zagotavlja. V letu 2015 je ministrstvo sprejelo Navodilo za izvajanje nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: navodilo za izvajanje nadzora), ki predvideva, da se vsako leto sprejme letni program nadzora. V juniju 2018 je bil sprejet Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2018 (v nadaljevanju: program nadzora 2018), ki določa vsebinske sklope, na katerih bo ministrstvo v letu 2018 izvajalo nadzor

<sup>174</sup> Uradni list RS, št. 32/12-UPB7, 109/12, 85/14, 75/16, 65/17.



nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz svoje pristojnosti. Ministrstvo je v programu nadzora 2018 v okviru II. sklopa programa, ki se nanaša na nadzor nad izvajanjem pogodb o financiranju, ki obsega tudi nadzor nad namensko porabo sredstev na področju zavodov s področja visokega šolstva, predvidelo izvedbo treh nadzorov. Tako je načrtovalo na:

- Univerzi v Novi Gorici nadzor nad namensko porabo sredstev za izvajanje visokošolske študijske dejavnosti (cilj II/12.1);
- Evro-sredozemski univerzi (Emuni) nadzor nad namensko porabo sredstev za izvajanje dejavnosti (cilj II/12.2);
- Univerzi na Primorskem nadzor nad namensko porabo sredstev za izvajanje aktivnosti pred pričetkom delovanja zavoda Podružnica Moskovske državne univerze M. V. Lomonosov v Kopru (cilj II/12.3).

Pri vseh treh nadzorih je bilo predvideno, da se preveri tudi ustreznost izvedenih aktivnosti glede na program dela in letno poročilo oziroma pogodbo ter namenskost in racionalnost porabe izplačanih sredstev. Kot sodilo, po katerem se presoja doseganje cilja nadzora, je bila določena namenska raba sredstev za izvajanje (študijske) dejavnosti oziroma aktivnosti. Ministrstvo s poročili o izvedenih nadzorih za navedene cilje ni izkazalo, da je izvedlo tudi takšne postopke nadzora, ki bi prispevali k uresničitvi zastavljenih ciljev iz programa nadzora 2018, saj ni preverilo ustreznosti izvedenih aktivnosti glede na program dela in letno poročilo ter namenskosti in racionalnosti porabe izplačanih sredstev po pogodbah.

Navedeno ravnanje ni skladno z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, prek katerih se zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, ter programom nadzora 2018, ki je izdan na podlagi navodila za izvedbo nadzora.

3.3.4.r Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive<sup>175</sup> v 3. členu določa, da o napredovanju v nazive odloča minister, pristojen za šolstvo. V skladu s 4. členom navedenega pravilnika predlaga napredovanje strokovnega delavca ravnatelj v soglasju s strokovnim sodelavcem. Postopek ugotavljanja pogojev za pridobitev in podelitev naziva vodi ministrstvo po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku<sup>176</sup> (v nadaljevanju: ZUP). Ministrstvo je v vsaj devetih primerih izdalo odločbe več kot pol leta po tem, ko je od osnovnih šol prejelo predloge za napredovanje v naziv, zaradi česar so strokovni delavci prejeli višja izplačila plač več kot pol leta prepozno. S tem, ko ministrstvo ni izdalo odločb o napredovanju strokovnih delavcev v enem mesecu po prejemu predloga o napredovanju v nazive, je ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 222. člena ZUP, ki določa rok za izdajo odločbe, ki je en mesec v primerih, ko ni potreben poseben ugotovitveni postopke oziroma dva meseca v drugih primerih.

#### *Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*

*Postopek obravnave vlog za napredovanje strokovnih delavcev v naziv na področju vzgoje in izobraževanja poteka v skladu z ZUP, kar zahteva ustrezen čas in kakovostno obdelavo, saj je le tako mogoče zagotavljati enakost obravnave. Temeljni vzrok za zamude pri reševanju predlogov je pomanjkanje osebja na tem področju dela ministrstva, pristojnega za izobraževanje.*

<sup>175</sup> Uradni list RS, št. 54/02, 123/08, 44/09, 18/10.

<sup>176</sup> Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13.

3.3.4.s V revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017* smo ugotovili, da ministrstvo v šolskem letu 2016/2017 še vedno ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti na osnovnih šolah tudi dejansko opravljene. Pred začetkom šolskega leta 2017/2018 je ministrstvo osnovnim šolam posredovalo okrožnico, v katero je vključilo tudi navodilo o načinu uveljavljanja že realiziranih ur interesnih dejavnosti. Kljub poslani okrožnici ministrstvo pred izplačili sredstev za interesne dejavnosti tudi v letu 2018 še vedno ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti na osnovnih šolah tudi dejansko opravljene. K zahtevku, ki ga šole predložijo ministrstvu namreč niso predložena dokazila o opravljenih urah interesnih dejavnosti, ministrstvo pa tudi ni pripravilo posebne aplikacije, prek katere bi šole 3-mesečno poročale o realizaciji interesnih aktivnosti. Ministrstvo je s tem, ko pred izplačili sredstev za interesne dejavnosti ni preverjalo opravljenih ur interesnih dejavnosti na osnovnih šolah, ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF.

*Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*

*Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport opravlja preglede realizacije interesnih dejavnosti, pri čemer to ni bil predmet nadzorov sektorja za osnovno šolstvo v letu 2018, temveč je bil del rednih nadzorov v letu 2017.*

3.3.4.t Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole<sup>177</sup> (v nadaljevanju: 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<sup>178</sup> o financiranih izvajanju dodatne strokovne pomoči pri pouku slovenščine za učence tujce za šolsko leto 2017/2018 (v nadaljevanju: sklepi o dodatni strokovni pomoči za učence tujce) določilo kriterije, ne pa tudi meril za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence tujce. Ker ministrstvo v sklepih o dodatni strokovni pomoči za učence tujce ni določilo meril za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence tujce, je ravnalo v nasprotju s 43.a členom pravilnika o normativih.

Ministrstvo je v sklepih o dodatni strokovni pomoči za učence tujce za kriterij za dodelitev ur dodatne strokovne pomoči za učence tujce določilo, da se ure dodelijo glede na razred, v katerega se vpiše učenec ali skupina učencev, in glede na leto izobraževanja. Čeprav je ministrstvo določilo kriterije, na podlagi katerih se dodelijo ure dodatne strokovne pomoči za učence tujce, je v sklepih o dodatni strokovni pomoči za učence tujce dalo soglasje za plačilo ur dodatne strokovne pomoči na predlog osnovnih šol, a ne več, kot so določali kriteriji. Ministrstvo je Dvojezični osnovni šoli Lendava I na njen predlog 30. 10. 2017 izdalo soglasje za plačilo 50 ur ter 4. 5. 2018 za 30 ur dodatne strokovne pomoči za pet učencev tujcev, vendar bi moralo ministrstvo glede na kriterije šoli dodeliti skupaj 120 ur. Ker je ministrstvo izdalo soglasje za manjše število ur dodatne strokovne pomoči za učence tujce glede na kriterije, je ravnalo v nasprotju s sklepi o dodatni strokovni pomoči za učence tujce. Poleg tega ministrstvo pred izplačilom zahtevka za izplačilo dodatne strokovne pomoči za učence tujce v letu 2018 ni preverilo, ali so bile ure dodatne strokovne pomoči za učence tujce na osnovnih šolah tudi dejansko opravljene, saj iz zahtevka za plačilo ur, ki ga šole predložijo ministrstvu, ni razvidno, da so bile ure interesnih dejavnosti dejansko opravljene, zahtevku tudi niso predložile dokazila o opravljenih urah interesnih dejavnosti. Navedeno je v neskladju s 54. členom ZJF.

<sup>177</sup> Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17.

<sup>178</sup> Sklep o financiranih izvajanju dodatne strokovne pomoči pri pouku slovenščine za učence tujce za šolsko leto 2017/2018 in Sklep o financiranih izvajanju dodatne strokovne pomoči pri pouku slovenščine za učence tujce za šolsko leto 2017/2018.

*Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*

*Ministrstvo na podlagi Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja<sup>179</sup> in Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole sprejme Sklep o financiranju izvajanja dodatne strokovne pomoči pri pouku slovenščine za učence tujce za posamezno šolsko leto, v katerem so tudi merila in kriteriji za dodeljevanje ur dodatne strokovne pomoči slovenščine. Pri dodelitvi ur se upoštevajo tudi predlogi šole, če gre za manjše število ur, ki ga predlaga šola (predlog šole je usklajen z možnostmi izvedbe). V konkretnem primeru je ministrstvo upoštevalo predlog šole in dodelilo 30 ur od sicer možnih 40 ur.*

3.3.4.u Ministrstvo je v letu 2018 na podlagi navodila za izvajanje nadzora izdalo program nadzora 2018, ki določa način in postopek izvajanja nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz njegove pristojnosti za štiri sklope nadzorov<sup>180</sup>.

V revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015*<sup>181</sup> smo zaradi neizvajanja nadzora nad izplačili ur dodatne strokovne pomoči in interesnih dejavnosti 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 vzorcu desetih šol načrtuje pripravo analize o tem, kako šole beležijo ure učne pomoči v šolski dokumentaciji, ter pripravilo posebne aplikacije, prek katerih bodo šole 3-mesečno poročale o realizaciji interesnih aktivnosti.

V skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, ki izvajajo javne službe in dejavnosti v javnem interesu. Na podlagi programa nadzora 2018 je ministrstvo izvedlo nadzor po podrobnejših ciljih, pri čemer je pri nekaterih ciljih preverjalo le izbrane zavode. Ministrstvo je za leto 2018 za šole ugotovilo nepravilnosti v skupnem znesku 448.025 evrov, od tega so po vrednosti izstopale nepravilnosti pri sporočanju podatkov o bolniški odsotnosti zaposlenih (200.619 evrov) ter pri uveljavljanju sredstev za plače za delovna mesta glede na potrjeno sistemizacijo delovnih mest (130.583 evrov). Preveč nakazana sredstva je ministrstvo poračunalo v okviru rednih nakazil zavodom. Ministrstvo je v letu 2018 izvedlo nadzor nad realizacijo ur dodatne strokovne pomoči za učno pomoč in pri tem ugotovilo nepravilnosti, medtem ko ni izvedlo nadzora nad realizacijo ur interesnih dejavnosti in realizacijo ur dodatne strokovne pomoči za učence tujce. Ministrstvo nima v celoti zagotovljenega nadzora nad poslovanjem pravnih oseb, ki izvajajo javne službe in dejavnosti v javnem interesu, kar bi morale izvajati v skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

3.3.4.v Na podlagi Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov<sup>182</sup> je bila sprejeta Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov<sup>183</sup>, ki med drugim določa delež zaposlenih invalidov

<sup>179</sup> Uradni list RS, št. 16/07-UPB, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11, 47/15, 46/16 (49/16-popr.).

<sup>180</sup> 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.

<sup>181</sup> [URL: [http://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/revizija/1119/Ipro15\\_web.pdf](http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1119/Ipro15_web.pdf)], 12. 7. 2019.

<sup>182</sup> Uradni list RS, št. 16/07-UPB2, 87/11, 98/14.

<sup>183</sup> Uradni list RS, št. 21/14.

od celotnega števila zaposlenih pri posameznem delodajalcu ter obračunavanje in plačevanje obveznosti zaradi neizpolnjevanja kvote. Delodajalec, zavezanec h kvoti, ki ne izpolni kvote, mora v skladu s 7. členom Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov za vsakega invalida, ki bi ga moral zaposliti za izpolnitev predpisane kvote, do vključno zadnjega dne v mesecu za pretekli mesec plačati v Javni jamstveni, preživninski in invalidski sklad Republike Slovenije prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov v višini 70 odstotkov minimalne plače, veljavne na dan obračuna.

Zavodom je na portalu Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport dostopna aplikacija Invalidi, v katero ob pričetku vsakega šolskega leta vnesejo podatke o svojih zaposlenih v skladu z njihovimi lastnimi kadrovskimi evidencami oziroma v skladu s prijavi delavcev na Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, podatke pa lahko sproti preverjajo v spletni aplikaciji svzi.net na Javnem štipendijskem, razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu Republike Slovenije, do katere ministrstvo nima dostopa. Ministrstvo je na podlagi vnesenih podatkov o številu zaposlenih in ter o številu zaposlenih invalidov v aplikaciji Invalidi za Osnovno šolo Frana Roša, Celje izračunalo primanjkljaj zaposlenih invalidov za dva invalida ter šoli nakazalo sredstva za neizpolnjevanje kvote invalidov za september 2018 v znesku 1.180 evrov, čeprav je imela šola prijavljenega enega invalida in so bili nekateri zaposleni financirani iz drugih virov. Ker je ministrstvo Osnovni šoli Frana Roša, Celje nakazalo sredstva za neizpolnjevanje kvote invalidov, ne da bi preverilo število prijavljenih invalidov in število oziroma delež financiranih zaposlenih iz državnega proračuna, je ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF in šoli za september 2018 nakazalo 710 evrov preveč sredstev.

*Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*

*Osnovna šola Frana Roša, Celje je bila naknadno pozvana, da posreduje podatke o številu vseh zaposlenih in številu prijavljenih invalidov, do katerih lahko zavod dostopa na spletni strani invalidskega sklada s certifikatom. Ugotovljeno je bilo, da se podatki v aplikaciji Invalidi za september 2018 ne ujemajo s podatki sklada, ki so pridobljeni na Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Po podatkih sklada ima šola prijavljenega enega invalida, kar pomeni, da imajo le enega invalida pod predpisano kvoto in ne dveh invalidov pod kvoto, kot so izkazovali v aplikaciji Invalidi. Naknadno je bila šola zaprosena še za izpis kartice za leto 2018, kjer je razvidno, da so tudi dejansko izplačevali prispevek le za enega invalida in ne za dva invalida.*

*Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je od Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije pridobilo seznam osnovnih šol, ki kvote invalidov ne izpolnjujejo ali jo presegaajo.*

*Ukrep Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*

*Osnovna šola Frana Roša, Celje je 6. 3. 2019 v državni proračun vrnila neupravičeno prejeta sredstva za poplačilo prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov zaradi neizpolnjevanja kvote invalidov iz leta 2018 v skupnem znesku 2.132 evrov.*

3.3.4.w V skladu s Stavkovnim sporazumom med Vlado Republike Slovenije in Sindikatom vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije<sup>184</sup> je javnim uslužbencem, ki so prejeli osnovno plačo, ki ustreza 17. ali nižjemu plačnemu razredu, pripadal poračun med 1.050 evrov in že prejetim regresom za letni dopust za leto 2018, ki se izplača v decembru 2018. Ministrstvo je decembra 2018 Osnovni šoli Trbovlje na podlagi podatkov (iz aplikacije Izplačila poleg plač, moduli Regres, Poračun 2018, KPIS in Regres) nakazalo sredstva za poračun regresa za letni dopust za leto 2018 v znesku 2.222 evrov, na podlagi

<sup>184</sup> Uradni list RS, št. 80/18.

vnesenih podatkov šole v aplikacijo Invalidi modul Regres – Poračun 2018 pa je iz istega naslova ministrstvo 5. 2. 2019 nakazalo še 281 evrov. Ker je ministrstvo nakazalo 281 evrov za poračun regresa za letni dopust za leto 2018 po decembru 2018, je ravnalo v nasprotju s IV. točko Stavkovnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Sindikatom vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije.

ZDR-1 v četrtem odstavku 131. člena določa, da delavcu s pravico do izrabe le sorazmernega dela letnega dopusta, pripada pravica le do sorazmernega dela regresa. Sorazmerni del letnega dopusta ureja ZDR-1 v 161. členu, in sicer v prvem odstavku določa, da ima delavec, ki sklene delovno razmerje ali mu preneha delovno razmerje med koledarskim letom in ima v posameznem koledarskem letu obdobje zaposlitve, krajše od enega leta, pravico do 1/12 letnega dopusta za vsak mesec zaposlitve. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport za dve javni uslužbenki zaradi nepravilne določitve sorazmernega dela letnega dopusta pripravilo poračun regresa za letni dopust za leto 2018 v nasprotju s 131. členom ZDR-1 v povezavi s prvim odstavkom 161. člena ZDR-1, pri enem javnem uslužbencu pa je upoštevalo napačni delež zaposlitve, zato je Osnovni šoli Trbovlje nakazalo za skupno 167 evrov preveč sredstev za poračun regresa za letni dopust za leto 2018.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ni v celoti izvajalo nadzora nad vnesenimi podatki v modulu Regres ter ni vzpostavilo sistema nadzora nad izplačilom sredstev zaposlenim v šolah, čeprav je ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v 4. točki Sklepa o zagotavljanju dodatnih sredstev za izplačilo poračuna pri regresu za letni dopust za leto 2018 določilo, da so sredstva za izplačilo poračuna pri regresu za letni dopust za leto 2018 strogo namenska. Ministrstvo je s tem ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

*Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*

*Delavci na šolah so bili seznanjeni z vsebino točke stavkovnega sporazuma, ki se nanaša na višino poračuna regresa za letni dopust za leto 2018, in so pričakovali nakazilo dodatnih sredstev. Ministrstvo je priložilo izjavo šole o namenski porabi poračuna sredstev za regres za letni dopust za leto 2018.*

*Ukrepi Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*

*Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je glede nakazil sredstev regresa za letni dopust za leto 2019 šolam izdalo navodilo, da imajo delavci, ki sklenejo delovno razmerje ali jim preneha delovno razmerje med koledarskim letom ter imajo v posameznem koledarskem letu obdobje zaposlitve, krajše od enega leta, pravico do 1/12 letnega dopusta za vsak polni mesec zaposlitve, ki se upošteva od prvega dne zaposlitve v koledarskem letu, poleg tega pa še 1/28 ali 1/30 ali 1/31 od dvanajstine za preostale dni (skladno z mnenjem Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti).*

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu za javno upravo priporočamo, naj sistemsko enotno uredi pravila v zvezi z odmerjanjem letnega dopusta v primeru sorazmernega dela regresa letnega dopusta za vladne in nevladne proračunske uporabnike.

---

3.3.4.x Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v letu 2018 sofinanciralo izvedbo operacije Izkoriščanje potenciala biomase za razvoj naprednih materialov in bio-osnovanih produktov na podlagi v letu 2016 izvedenega javnega razpisa za Raziskovalne in razvojne projekte v verigah in mrežah

vrednosti<sup>185</sup>, v katerem je kot predmet javnega razpisa opredelilo sofinanciranje izvajanja programov, ki vključujejo izvajanje raziskovalno-razvojnih projektov, industrijskih raziskav (TRL<sup>186</sup> 3–4) in eksperimentalnega razvoja (TRL 5–6), usmerjenih v raziskave in razvoj novih tehnoloških rešitev ter novih produktov, storitev in procesov. Javni razpis za izbor operacij je delno financirala Evropska unija iz ESRR, izvaja pa se v okviru OP EKP, prednostne osi Mednarodna konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja v skladu s pametno specializacijo za večjo konkurenčnost in ozelenitev gospodarstva, in sicer v vzhodni in zahodni kohezijski regiji. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v javnem razpisu določilo, da se postopek izbora deli na postopek preverbe pogojev javnega razpisa in postopek ocenjevanja. Po preverjanju pogojev, ki jih je v prvi fazi opravila strokovna komisija, je ocenjevalni postopek v okviru druge faze izvedla komisija za ocenjevanje vlog, sestavljena iz domačih strokovnjakov in tujih strokovnih znanstvenih recenzentov za vsako prednostno področje posebej. V postopku javnega razpisa so bila določena štiri merila za ocenjevanje vlog: prispevek k doseganju ciljev področnih strategij, resolucij, nacionalnih programov (sklop Relevance), utemeljitev na mednarodno primerljivem znanju in kompetencah v celotnem procesu razvoja znanja (sklop Odličnost), poslovni načrt, ki bo zagotavljal trajnost ukrepov po zaključku programskega obdobja (sklop Učinek) in kakovost predloga, ki bo zagotavljal stroškovno/ekonomsko učinkovitost in racionalnost (sklop Kakovost in učinkovitost izvedbe). Vsako izmed meril je bilo ovrednoteno z največ 5 točkami, najmanjša enota ocenjevanja je bila pol točke. Ocenjevalna komisija, v sestavi treh domačih ocenjevalcev, je najprej ocenila vloge na podlagi meril za ugotavljanje upravičenosti. Nato je ocenjevalna komisija v sestavi dveh mednarodnih in dveh domačih ekspertov ocenjevala po preostalih treh merilih za ocenjevanje vlog. Vloga je bila pozitivno ocenjena, če je dosegla vsaj 60 odstotkov od vseh možnih točk (od 20 točk torej minimalno 12 točk), pri čemer je morala za vsako posamezno merilo pred ponderiranjem doseči najmanj tri točke. Ocenjevalni postopek je temeljil na merilih za ocenjevanje vlog, ki so bila opredeljena v točki 4.2 javnega razpisa in v ocenjevalnem listu kot sestavnem delu razpisne dokumentacije. V reviziji smo ugotovili, da ni bila določena uporaba posameznega merila. Merilo "relevance" so sestavljali trije kriteriji, merilo "odličnosti" šest kriterijev, merilo "učinek" pet kriterijev ter merilo "kakovost in učinkovitost izvedbe" štirje kriteriji. V razpisni dokumentaciji ni bilo določeno, koliko prispeva posamezen kriterij k skupnemu številu točk posameznega merila. Ker uporaba posameznega merila ni bila določena, merila v javnem razpisu niso bila objektivno utemeljena. Navedeno je v nasprotju s tretjim odstavkom 106.f člena ZJF, ki določa, da morajo biti zahteve in merila objektivno utemeljena in določena na način, ki subsidiarno upošteva načela zakona, ki ureja javna naročila.

*Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*

*Postopek izbire je primerljiv s sorodnimi postopki na področju raziskovalne dejavnosti (ocenjevanje na podlagi peer review - skupnega panela strokovnjakov s področja), kjer so ocenjevalci izbrani na podlagi njihovih referenc, preteklih izkušenj z ocenjevanjem sorodnih javnih razpisov ter poznavanja tematike, ki jo morajo oceniti v okviru javnega razpisa.*

3.3.4.y Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je na podlagi javnega razpisa za sofinanciranje investicij v novogradnje in posodabljanje športne infrastrukture v letih 2017 in 2018 sklenilo pogodbo z Občino Cerknica v vrednosti 448.000 evrov. Javni razpis je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport izvedlo na podlagi Zakona o športu<sup>187</sup> in Pravilnika o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega

<sup>185</sup> Uradni list RS, št. 6/16.

<sup>186</sup> Raven tehnološke razvitosti, angl.: *Technology Readiness Levels*.

<sup>187</sup> Uradni list RS, št. 29/17.

programa športa<sup>188</sup>, ki je v prvem odstavku 12. člena določal, da mora minister hkrati s sklepom o izbiri pozvati vlagatelje k podpisu pogodbe. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport 17. 7. 2017 izdalo sklep, s katerim je za sofinanciranje gradnje športne dvorane Rakek izbralo Občino Cerknica, vendar je Občino Cerknica k podpisu pogodbe pozvalo šele 11. 4. 2018. Navedeno ravnanje je v nasprotju s prvim odstavkom 12. člena Pravilnika o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa.

3.3.4.z Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2018 javnemu zavodu ARNES posredovalo v znesku 4.487.087 evrov, ki pa ne vključuje investicijskih transferov v znesku 583.600 evrov. Ministrstvo na podlagi Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Akademska in raziskovalna mreža Slovenije<sup>189</sup> zagotavlja zavodu sredstva za naloge iz 1., 2., 3., 4. in 6. točke drugega odstavka 4. člena Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Akademska in raziskovalna mreža Slovenije, med drugim tudi sredstva za investicije v okviru teh nalog. Za leto 2018 se je ministrstvo s pogodbo o financiranju dejavnosti ARNES zavezalo, da bo ARNES zagotovilo 5.070.687 evrov za financiranje njenega delovanja in investicijskih stroškov. Ministrstvo je s tem, ko v izhodiščih za pripravo finančnega načrta za leto 2018 ni vključilo tudi sredstev za financiranje investicijskih stroškov ARNES in jih posredovalo ARNES za pripravo njegovega finančnega načrta, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS1819.

3.3.4.aa Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport na podlagi 9. člena pogodbe o financiranju dejavnosti ARNES kontrolira namenskost porabe sredstev, ki jih je namenilo za sofinanciranje delovanja ARNES po pogodbi, skrbnik pogodbe ministrstva pa naj bi najmanj enkrat v letu 2018 opravil nadzor nad izvajanjem pogodbe in nad namensko porabo proračunskih sredstev s pregledom dokumentacije za stroške, ki so predmet vzorčnega nadzora. Poleg tega ministrstvo izvaja nadzor na podlagi navodila za izvajanje nadzora, v skladu s katerim se mora o izvedenem nadzoru zagotoviti revizijska sled ter o opravljenih nadzorih, ki so določeni v letnem programu nadzorov medletno in letno poročati. Po Programu nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2018 z dne 5. 6. 2018 naj bi ministrstvo v letu 2018 med drugim izvedlo nadzor nad izvajanjem pogodbe o financiranju dejavnosti ARNES in skladnost delovanja s sprejetim letnim finančnimi in delovnim načrtom za leto 2018 in sicer medletno in letno. Program je določal, da bi morale ministrstvo o opravljenem medletnem nadzoru, ki naj bi bil izveden enkrat letno, pripraviti poročilo o nadzoru, ki naj bi bilo na voljo prek sistema SPIS. Ministrstvo ni izkazalo, da je med letom poročalo o opravljenem nadzoru nad izvajanjem pogodbe o financiranju dejavnosti ARNES kot to določata 9. člen pogodbe o financiranju dejavnosti ARNES in Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2018. Ministrstvo je s tem poslovalo v neskladju 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 izobraževanje, znanost in šport*

*Ministrstvo je 6. 5. 2019 izdalo zbirno poročilo o izvajanju nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2018, ki je zajelo tudi poročilo nadzora nad izvajanjem pogodbe o financiranju dejavnosti ARNES za leto 2018.*

<sup>188</sup> Uradni list RS, št. 95/99, 11/06. Pravilnik je nehal veljati 24. 2. 2018 z uveljavitvijo Pravilnika o sofinanciranju izvajanje letnega programa športa na državni ravni (Uradni list RS, št. 11/18).

<sup>189</sup> Uradni list RS, št. 24/14, 61/16, 4/17.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport na podlagi pogodbe o financiranju dejavnosti ARNES izvaja izplačila za blago in storitve ter ostala sredstva za delovanje na podlagi zahtevkov, ki so jim priloženi sezname z izpisom prejetih računov v preteklem mesecu, pri čemer se lahko višina in dinamika mesečnih izplačil razlikuje od višine dinamike, navedene v pogodbi, če na podlagi specifikacij ARNES in seznanitve z njenim tekočim stanjem to odobri skrbnik pogodbe ministrstva. Na podlagi zahtevkov je ministrstvo ARNES za financiranje njenega delovanja v letu 2018 skupaj nakazalo 5.070.687 evrov, kot je tudi predvidelo v pogodbi o financiranju dejavnosti ARNES. ARNES je zadnji zahtevek v letu 2018 za sredstva za blago in storitve ter ostala sredstva za delovanje za oktober, november in december 2018 v znesku 646.299 evrov posredovala 28. 11. 2018, ki mu je priložila seznam prejetih računov za obdobje od 18. 10. do 21. 11. 2018 v skupnem znesku 260.281 evrov. Glede na določilo 5. člena sklenjene pogodbe ministrstvo tako ni razpolagalo z dokazili o nastalih stroških za celotni znesek zahtevka, kar ni v skladu z 12. členom Pravilnika o finančnem poslovanju Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, ki določa, da mora skrbnik pogodbe pri spremljanju izvajanja pogodbenih obveznosti preveriti dokumentacijo, ki je podlaga za izplačilo, s poudarkom na gospodarni in namenski rabi sredstev. ARNES je aprila 2019 ministrstvu posredoval seznam računov, s katerim je izkazal porabo sredstev za preostali del od zadnjega zahtevka v letu 2018 v znesku 386.018 evrov.

3.3.4.bb Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je moralo v skladu z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS1819 posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov. Ministrstvo je ARNES izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2018 posredovalo v znesku 4.487.087 evrov, ki pa ne vključuje sredstev za sofinanciranje operacije Program nadaljnje vzpostavitve IKT infrastrukture v vzgoji in izobraževanju v okviru OP EKP. Ministrstvo se je s pogodbo o sofinanciranju izvedbe operacije zavezalo, da bo ARNES sofinanciralo upravičene stroške operacije največ do 25.029.113 evrov, od tega naj bi 80 odstotkov zagotovila Evropska unija, slovenska udeležba pa naj bi predstavljala 20 odstotkov. Za leto 2018 se je ministrstvo s pogodbo o sofinanciranju izvedbe operacije v letu 2018 zavezalo, da bo ARNES nakazalo 10.012.645 evrov in toliko tudi izplačalo. Ministrstvo je s tem, ko v izhodiščih za pripravo finančnega načrta za leto 2018 ni vključilo tudi sredstev za sofinanciranje izvedbe operacije vzpostavitve IKT infrastrukture v vzgoji in izobraževanju ter jih posredovalo ARNES za pripravo njenega finančnega načrta, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS1819.

### ***Ministrstvo za kulturo***

3.3.4.cc Ministrstvo za kulturo je izdalo odločbe za financiranje delovanja javnega zavoda Slovensko ljudsko gledališče Celje za leto 2018 v skupnem znesku 2.333.344 evrov. Ker je sredstva za programske materialne stroške poleg Ministrstva za kulturo zagotavljala tudi Mestna občina Celje, bi moralo ministrstvo skupaj z Mestno občino Celje skleniti tripartitno pogodbo s Slovenskim ljudskim gledališčem Celje. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 50. členom ZJF.

3.3.4.dd Ministrstvo za kulturo, Muzej in galerije mesta Ljubljane ter Mestna občina Ljubljana so podpisali pogodbo o financiranju pooblaščenega muzeja v letu 2018 v vrednosti 1.176.298 evrov. Javni zavod Muzej in galerije mesta Ljubljane je 18. 2. 2019 prejel soglasje ustanovitelja, to je Mestne občine Ljubljana k finančnemu načrtu s programom dela za leto 2018. Ministrstvo je bilo o tem obveščeno šele 7. 3. 2019, kar je 10 dni prepozno glede na 4. člen sklenjene pogodbe, ki določa, da mora izvajalec financiranju posredovati soglasje ustanovitelja v 7 dneh po prejemu soglasja. Ministrstvo javnega zavoda ni



pravočasno opozorilo na pogodbeno dogovorjeni rok, s čimer je ravnalo v neskladju s prvim odstavkom 71. člena ZJF.

Šesti odstavek 95. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine<sup>190</sup> določa, da ministrstvo, muzej, ki ima pooblastilo za opravljanje državne javne službe, in njegov ustanovitelj po izdaji sklepa o pridobitvi pooblastila sklenejo pogodbo o izvajanju javne službe, v kateri se med drugim določi obseg in način izvajanja javne službe, njeno financiranje, razmerje med sredstvi, ki jih prispevata država in ustanovitelj. Iz sklenjene pogodbe pa niso razvidni vsi stroški delovanja muzeja, kar je v neskladju s šestim odstavkom 95. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine.

Dvanajsti odstavek 58. člena ZIPRS1819 določa, da se posrednim uporabnikom proračuna, ki jim vlada, pristojno ministrstvo ali občinska uprava v 60 dneh po prejemu finančnega načrta v soglasje to zavrne, ker finančni načrt ni bil sprejet v skladu z drugim oziroma tretjim odstavkom tega člena, po poteku 60-dnevnega roka za pridobitev soglasja zagotavlja največ 80 odstotkov realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta. Ministrstvo za kulturo je v letu 2018 financiralo javni zavod Muzej in galerije mesta Ljubljane, ki pa je od ustanovitelja Mestne občine Ljubljana pridobil soglasje k finančnemu načrtu za leto 2018 šele v letu 2019. Dvanajsti odstavek 58. člena ZIPRS1819 ureja le ravnanja v primeru, ko se soglasje zavrne, ne ureja pa ravnanja v primeru molka organa – ustanovitelja javnega zavoda.

#### *Pojasnilo Ministrstva za kulturo*

*ZIPRS1819 za primere, kjer večinski financer ni hkrati tudi ustanovitelj javnega zavoda, ne predpisuje izdaje soglasja k finančnim načrtom s strani večinskega financerja. Če bi bilo predpisano soglasje s strani večinskega financerja, bi Ministrstvo za kulturo izdalo soglasje. Tako pa soglasje na finančni načrt občinskega javnega zavoda daje ustanovitelj, ki pa ga v tem primeru zaradi premalo odobrenih sredstev za stroške dela s strani Ministrstva za kulturo ni izdal. Soglasje je ustanovitelj izdal šele potem, ko je javni zavod od Ministrstva za kulturo prejel dodatna sredstva za stroške dela. Ministrstvo za kulturo je javnemu zavodu lahko zagotovilo dodatna sredstva za stroške dela šele potem, ko jih je prejelo s prerazporeditvijo iz proračuna Ministrstva za finance.*

#### *Ukrep Ministrstva za kulturo*

*Ministrstvo za kulturo je pripravilo predlog ureditve potrjevanja izhodišč v primeru financiranja občinskih javnih zavodov iz državnega proračuna in ga z dopisom št. 060-7/2018/14 dne 18. 6. 2019 posredovalo Ministrstvu za finance.*

<sup>190</sup> Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 90/12, 111/13, 32/16.

## 4. IZJAVA O OCENI NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC

Izvedli smo analizo priprave Izjave o oceni notranjega nadzora javnih financ za leto 2018 (v nadaljevanju: izjava). Ugotavljali smo, kakšen je bil način priprave izjave, kakšne so bile podlage oziroma dokazila za njeno pripravo in ali so obstajale morebitne dobre prakse na področju priprave izjave. Na tej podlagi podajamo priporočilo v zvezi s spremembami izjave, ki jih pripravlja Urad za nadzor proračuna Republike Slovenije.

Obveznost priprave izjave je za neposredne uporabnike proračuna predpisana z 8. točko prvega odstavka 10. člena Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljnih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>191</sup> in je sestavni del obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna oziroma poslovnega poročila neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov. Z izjavo proračunski uporabnik oceni ustreznost vzpostavljenega sistema notranjega nadzora, ki vključuje kontrolno okolje, oceno tveganj, notranje kontrole, pretok informacij in notranje revidiranje<sup>192</sup>, ter navede najpomembnejše ukrepe za izboljšanje sistema, ki jih je izvedel v preteklem letu, in ukrepe, ki jih namerava izvesti v tekočem letu. Podlaga za izjavo so poročila notranjega revizorja in zunanjega revizorja oziroma drugih nadzornikov za področja, na katera se ta poročila nanašajo.

Namen določitve obveznosti priprave izjave je bil predvsem krepitev zavedanja odgovornosti (*accountability*) predstojnikov za urejen sistem notranjega nadzora javnih financ, kar naj bi prispevalo k vzpostavitvi in učinkovitem ter uspešnem delovanju sistema finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranjega revidiranja.

### Način priprave izjave

Pri skoraj vseh ministrstvih je pomembno vlogo pri svetovanju v zvezi s pripravo izjave imela notranjerevizijska služba posameznega ministrstva (v nadaljevanju: NRS). Tako je NRS običajno pripravila dopis, v katerih je opozorila na obvezo priprave izjave, na pravne oziroma strokovne podlage za njeno pripravo, na pomen notranjega nadzora javnih financ in na primeren način izpolnjevanja samoocenitvenih vprašalnikov. Primeri dobre prakse s tem v zvezi so bili, ko so NRS posredovale notranjim organizacijskim enotam tudi navodila za izpolnjevanje samocenitvenih vprašalnikov (Metodologija za

---

<sup>191</sup> Uradni list RS, št. 8/07.

<sup>192</sup> Gre za 5 elementov COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), Celovitega okvira notranjega revidiranja, [URL: [http://www.si-revizija.si/sites/default/files/notranji-revizorji/coso\\_1.pdf](http://www.si-revizija.si/sites/default/files/notranji-revizorji/coso_1.pdf)], maj 2019.

pripravo izjave), iz katerih je bilo razvidno, kakšne ocene se prilegajo določenemu dejanskemu stanju in katere notranje organizacijske enote izpolnjujejo posamezna vprašanja (na primer kadrovska služba na vprašanja z njenega področja dela). Samoocenitvene vprašalnike notranjih organizacijskih enot so NRS združevale na raven ministrstva. Kot dobro prakso ocenjujemo tudi pisno analizo samoocenitvenih vprašalnikov, s predlogi za izboljšanja na področju notranjega nadzora javnih financ, ki so jo pripravile posamezne notranje revizijske službe. Prav tako je primer dobre prakse osebna predstavitev rezultatov samoocenitve in nadzorov ministru, skupaj z uradnim zaznamkom o tem. Pri tem je treba poudariti, da glede na sedanjo ureditev obveznosti oddaje zaključnih računov finančnih načrtov in letnih poročil neposrednih proračunskih uporabnikov, minister poda izjavo le za ožje ministrstvo, predstojnik organa v sestavi pa za organ v sestavi, ki ga vodi. To pomeni, da za ministrstvo kot celoto ni podane izjave (enako velja tudi za računovodske oziroma proračunske izkaze). Tako na ravni ministrstva kot celote ni zagotovljeno ustrezno sprejemanje odgovornosti oziroma polaganje računov za prejeta sredstva proračuna.

Priprava izjave po ministrstvih je potekala pretežno na višji ravni notranjih organizacijskih enot, v največji meri so bile podlaga za ocene v izjavi samoocenitve teh notranjih organizacijskih enot, saj v posameznem letu izvedeni nadzori obsegajo le manjši del poslovanja ministrstva.

Ocenjujemo, da NRS s svojimi aktivnostmi svetovanja pri pripravi izjave bistveno prispevajo k seznanjanju vodstva z znanjem in strokovnimi podlagami, potrebnimi za učinkovito vodenje, in s tem tudi k večjemu zavedanju vodstva o pomenu notranjega nadzora javnih financ. Zato se je izkazalo za koristno, da NRS v čim večji meri sodelujejo pri svetovanju o pripravi izjave, predvsem s svojimi navodili o tem, kako je treba pristopiti k odgovarjanju na posamezna vprašanja samoocenitvenega vprašalnika in kako je treba upoštevati poročila nadzornikov.

### **Samoocenitev**

V okviru analize nismo preverjali zanesljivosti oziroma realnosti ocen notranjega nadzora javnih financ, ki izhajajo iz samoocenitev. Samoocenitve so bile izvedene na podlagi samoocenitvenih vprašalnikov, v katerih naj bi se poleg ocen v opombah k odgovorom na posamezna vprašanja navedle tudi podlage, ki dokazujejo izbiro določene ocene pri tem vprašanju. Po ministrstvih so bile opombe v celoti oziroma pretežno izpolnjene, nekaj primerov pa je bilo tudi takih, kjer opomb ni bilo. Ti primeri kažejo na neustrezen odnos oziroma na nerazumevanje notranjega nadzora javnih financ.

Sicer pa je pri samoocenitvenih vprašalnikih težava pri uvrščanju v eno od petih možnih ocen, saj so ocene subjektivne, ker gre za samoocenitev. Kljub metodologiji, ki vsebuje navodila za ocenjevanje, namreč ni določen način upoštevanja obsega poslovanja, na katero se nanašajo pomanjkljivosti, posledično pa tudi niso ustrezne primerjave ocen med proračunskimi uporabniki in v časovnem zaporedju za enega proračunskega uporabnika.

### **Izjave ministrstev**

Ugotavljamo, da so se ministrstva večinoma na vseh 5 elementih notranjega nadzora javnih financ ocenila z oceno, da so ti elementi vzpostavljeni na pretežnem delu poslovanja. To kaže na zavedanje, da notranji nadzor javnih financ še ni v celoti ustrezno vzpostavljen. Iz načrtovanih aktivnosti za izboljšanje sistema notranjega nadzora javnih financ v prihodnje, ki so tudi sestavni del izjave, pa ni razvidno, da so bile pri

pripravi izjave dovolj popolno identificirane vse slabosti v tem sistemu in posledično pripravljen načrt izboljšav. Predvidenih izboljšav je namreč manj, kot bi jih glede na dano oceno sedanjega stanja pričakovali. Iz izjav ne izhaja, na katerih področjih so posamezni elementi notranjega nadzora javnih financ ustrezno vzpostavljeni in delujejo, na katerih pa še niso ustrezni.

Ocenjujemo, da je slabost zasnove izjave, da se bolj kot na določitev področij, ki še niso ustrezno obravnavana, osredotoča na dajanje ocen o posameznih elementih notranjega nadzora javnih financ. Ob uvedbi izjave je bil namreč cilj izjave predvsem v izobraževanju o tem, kaj je notranji nadzor javnih financ (zato 5 elementov okvira COSO), in zavedanje o odgovornosti predstojnika za vzpostavitev in delovanje tega sistema. Po 13 letih od uvedbe<sup>193</sup> izjave bi se moral namen priprave izjave spremeniti tako, da bi izjava predstavljala zagotovilo predstojnika, da ustrezno obvladuje vsa tveganja za pravilnost poslovanja in računovodskih oziroma proračunskih izkazov ter za doseg ciljev delovanja proračunskega uporabnika. Če bi predstojnik menil, da takega zagotovila ne more dati, bi moral navesti vsa področja, za katera zagotovila ne daje. Na ta način bi se pozornost predstojnikov usmerila v aktivnosti za izboljšanje poslovanja, namesto v njegovo ocenjevanje.

---

#### **Priporočilo Uradu za nadzor proračuna Republike Slovenije**

Uradu za nadzor proračuna priporočamo, naj pri pripravi sprememb izjave zagotovi, da bo vsebovala zagotovilo predstojnika o ustreznosti stanja na področju notranjega nadzora javnih financ oziroma obvladovanja tveganj za pravilnost poslovanja in računovodskih oziroma proračunskih izkazov ter za doseg ciljev delovanja proračunskega uporabnika.

---

---

<sup>193</sup> Izjava je bila s Spremembo Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (Uradni list RS, št. 8/07) prvič uvedena kot sestavni del obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna oziroma poslovnega poročila neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov za leto 2006.

## 5. MNENJE

### 5.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018, 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 2018 smo ugotovili:

- izdatki v računu finančnih terjatev in naložb so previsoko izkazani za 16.050.000 evrov, ker 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 v skupnem znesku 16.050.000 evrov – točka 2.2.2.1.a.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejeme in izdatke proračuna za leto 2018.

#### *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 odmikov 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 odmikov od okvira računovodskega poročanja ne bi bilo, bi bili v letu 2018 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 7.744.309 evrov več in prihodki za 10.172.126 evrov več; v računu finančnih terjatev in naložb pa bi bili izdatki izkazani za 1.049.728 evrov več in prejemki za 1.565.845 evrov več. Zaradi tega bi bil proračunski presežek za 2.427.817 evrov večji.

## 5.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2018 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike in Zagovornika načela enakosti.

### *Mnenje s pridržkom*

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

- *Zakonom o javnih financah*, ker:
  - so bila sredstva iz proračunske rezervacije in proračunske rezerve zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati – točka 3.3.1.a;
  - so bila sredstva nepravilno prerazporejena – točka 3.3.1.b;
  - sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov – točke 3.3.3.d, 3.3.3.j in 3.3.4.p;
  - ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti – točka 3.3.3.k;
  - ni bila sklenjena tripartitna pogodba – točki 3.3.4.c in 3.3.4.cc;
  - je bilo plačilo izvedeno, preden je bila opravljena storitev – točka 3.3.3.f;
  - pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti – točke 3.3.3.g, 3.3.3.h, 3.3.3.j, 3.3.3.k, 3.3.4.g, 3.3.4.h, 3.3.4.i, 3.3.4.s, 3.3.4.t in 3.3.4.v;
  - niso bile prevzete obveznosti in izplačana sredstva le za namen in do višine, ki sta določena s proračunom – točka 3.3.3.j;
  - so bile pomanjkljivo vzpostavljene notranje kontrole – točki 3.3.2.b in 3.3.4.j;
  - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe – točke 3.3.4.k, 3.3.4.q, 3.3.4.u, 3.3.4.w, 3.3.4.aa in 3.3.4.dd;
  - merila v javnem razpisu niso bila objektivno utemeljena – točka 3.3.4.x;
  - 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 2.2.1.1.a;
  - je država pridobila kapitalsko naložbo s sredstvi, ki po zakonu za pridobivanje kapitalskih naložb s stvarnim vložkom niso dovoljena – točka 2.2.2.1.b;
- *Zakonom o javnih uslužbencih*, ker:
  - je bilo kršeno določilo o konkurenčni klavzuli v pogodbah o zaposlitvah – točka 3.3.2.a;
- *Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju*, ker:
  - je bil javnim uslužbencem nepravilno izplačan povečan obseg dela – točke 3.3.2.c, 3.3.2.d, 3.3.2.e in 3.3.2.f;
- *Zakonom o javnem naročanju*, ker:
  - ni bilo v postopku oddaje javnega naročanja upoštevano načelo gospodarnosti – točke 3.3.3.b, 3.3.3.e in 3.3.3.k;
  - niso bili upoštevani predpisi o preprečevanju omejevanja konkurence – točka 3.3.3.k;
  - so bila neustrezno določena merila javnega razpisa – točki 3.3.3.k in 3.3.4.m;
  - na portalu javnih naročil ni bila objavljena sprememba pogodbe – točka 3.3.3.j;
  - zahteve javnega naročila niso bile povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila – točka 3.3.3.k;
  - ni bila izločena nedopustna ponudba – točka 3.3.3.k;

- v okvirnem sporazumu niso bili izpolnjeni pogoji za odpiranje konkurence – točka 3.3.4.m;
- ni bil pozvan ponudnik k pojasnitvi svoje ponudbe – točka 3.3.4.m;
- niso bili preverjeni pogoji razpisne dokumentacije v ponudbi – točka 3.3.4.m;
- *Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja*, ker:
  - so bile informacije iz pogodbe o izvedbi javnega naročila objavljene prepozno – točki 3.3.4.n in 3.3.4.o;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019*, ker:
  - posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov – točka 3.3.4.a;
  - izhodišča za pripravo finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika niso zajemala celotnega obsega sredstev – točki 3.3.4.z in 3.3.4.bb;
- *Zakonom o financiranju občin*, ker:
  - občinam niso bili pravočasno posredovani podatki o deležih za sofinanciranje njihovih investicij – točka 3.3.4.d;
  - načrtovana investicija ni bila uvrščena v načrt razvojnih programov državnega proračuna – točka 3.3.4.e;
- *Zakonom o socialnovarstvenih prejemkih*, ker:
  - ministrstvo ni pridobilo podatkov o transakcijskih računih vlagateljev v tujini – točka 3.3.4.l;
- *Zakonom o splošnem upravnem postopku*, ker:
  - so bile odločbe o napredovanju strokovnih delavcev prepozno izdane – točka 3.3.4.r;
- *Zakonom o varstvu kulturne dediščine*, ker:
  - iz pogodbe niso bili razvidni vsi stroški delovanja muzeja – točka 3.3.4.dd;
- *Zakonom o gospodarskih družbah*, ker:
  - stvarnega vložka ni ocenil revizor – točka 2.2.2.1.b;
- *Zakonom o Kobilarni Lipica*, ker:
  - niso bila vsa sredstva (nepremično premoženje, čreda lipicanskih konj, premična kulturna dediščina in pravice intelektualne lastnine), ki so bila v poslovnih knjigah zavoda Kobilarna Lipica, z dnem preoblikovanja prenesena v poslovne knjige Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – točka 2.2.2.1.b;
  - ni pravne podlage za oblikovanje rezerv iz vplačanega presežka kapitala – točka 2.2.2.1.b;
- *Zakonom o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*, ker:
  - Ministrstvo za zdravje ni zagotovilo, da bi zdravstveni zavod odvedel ustrezni del amortizacije v sklad pri Ministrstvu za zdravje – točka 2.2.1.1.b;
  - Ministrstvo za zdravje ni zagotovilo popolnosti prenosa sredstev na podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje – točka 2.2.1.1.b;
- *Uredbo o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino*, ker:
  - ni bilo izvedeno preverjanje cen različnih prenočišč v skladu z načelom dobrega gospodarjenja – točka 3.3.3.c;

- *Pravilnikom o merilih za sofinanciranje dejavnosti društev ali zvez vojnih veteranov*, ker:
  - v javnem razpisu ni bilo roka, v katerem bodo vlagatelji obveščeni o izidu javnega razpisa – točka 3.3.4.b;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
  - je bila pogodba sklenjena po začetku izvajanja del oziroma po opravljeni storitvi – točki 3.3.3.d in 3.3.4.f;
  - niso bili vpisani datumi predvidenih plačil obveznosti v proračunskem letu – točka 3.3.4.m;
  - je bil obrazec FEP prepozno potrjen – točka 3.3.4.m;
- *Poslovníkom za vodenje postopkov javnih naročil*, ker:
  - niso bili obrazloženi razlogi za sklenitev aneksov k pogodbi – točka 3.3.3.g;
  - ni bil pripravljen predlog za oddajo naročila – točka 3.3.3.i;
  - ni bil razviden način izračuna ocenjene vrednosti naročila – točka 3.3.3.j;
  - so bila merila v javnem razpisu neustrezno določena – točka 3.3.3.j;
  - ponudbe ni ocenjeval strokovnjak s področja predmeta javnega naročila – točka 3.3.3.j;
- *Pravilnikom o izvajanju postopkov javnega naročanja*, ker:
  - v predlogu za izdajo naročilnice ni bila navedena obrazložitev predmeta naročila in ni bilo pridobljeno več ponudb – točka 3.3.3.h;
- *Pravilnikom o izvajanju postopkov za vodenje projektov, ki jim je dodeljena finančna pomoč unije v okviru instrumenta za povezovanje Evrope na vseevropskem prometnem in energetske omrežju v programskem obdobju 2014–2020*, ker:
  - je bilo izplačilo izvedeno pred kontrolo upravičenosti stroškov – točka 3.3.3.j;
- *Pravilnikom o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa*, ker:
  - je bil vlagatelj prepozno pozvan k podpisu pogodbe o sofinanciranju – točka 3.3.4.y;
- *Pravilnikom o finančnem poslovanju Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*, ker:
  - pri spremljanju izvajanja pogodbenih obveznosti ni bila preverjena dokumentacija, ki je podlaga za izplačilo – točka 3.3.4.aa;
- *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.t;
- *razpisno dokumentacijo*, ker:
  - ni izbral ponudnika z najnižjo ponudbeno ceno – točka 3.3.3.a;
  - je podaljšal rok za dokončanje del – točka 3.3.3.j;
- *pogodbami*, ker:
  - niso bila spoštovana določila pogodb – točke 3.3.3.f, 3.3.3.j in 3.3.4.i.

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



## 6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

*Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za infrastrukturo ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport* 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.

*Vlada Republike Slovenije* mora pripraviti načrt aktivnosti, s katerim bo zagotovila:

- da se nepremičnine na parcelah št. 2508/3, 2508/2, 2518/2 in 2508/1, vse k. o. Kal, prenesejo v poslovne knjige Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – točka 2.2.2.1.b;
- da bodo izvedeni postopki, na podlagi katerih bodo v proračun Republike Slovenije vrnjena sredstva, ki presegajo obveznost Republike Slovenije glede vplačila osnovnega kapitala v družbo Holding Kobilarna Lipica, d. o. o. kot to določa 36. člen v povezavi s 57. členom ZKL-1 – točka 2.2.2.1.b.

*Ministrstvo za notranje zadeve, Policija* mora:

- izdati navodilo policijskim upravam, da pravočasno posredujejo podatke o opravljenem povečanem obsegu dela policistov v obdobju od 15. dne v preteklem mesecu do 15. dne v tekočem mesecu, da se lahko pravočasno izdajo sklepi o določitvi višine plačila plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela – točki 3.3.2.c in 3.3.2.d.

*Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo* mora:

- pogodbenemu partnerju posredovati predlog aneksa za spremembo koncesijske pogodbe o izvajanju obvezne gospodarske službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu, tako da bo jasno in enoznačno določila pogodbeno vrednost in način mesečnega izračuna nadomestila ob upoštevanju dejansko opravljenih storitev v preteklem mesecu – točka 3.3.4.i.

*Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora:*

- dopolniti letni programa nadzora na področju zavodov s področja visokega šolstva, ki izvajajo javne visokošolske programe, tako da določi podroben pregled nad poslovanjem vsaj enega javnega visokošolskega zavoda ali da v okviru segmenta nadzorov nad izvajanjem pogodbe o financiranju konkretnije določi merila ali postopke nadzorov za zagotovitev namenske in gospodarne rabe proračunskih sredstev – točka 3.3.4.q;
- izkazati, da je o opravljenih nadzorih javnih zavodov in agencij ter drugih oseb javnega prava, za katere je pristojno, dokumentiralo poročila o medletnih nadzorih na način kot ga določa Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2019 – točka 3.3.4.aa.

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 poslovanja<sup>194</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za infrastrukturo ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>194</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 91/01).

## 7. PRIPOROČILA

*Vladi Republike Slovenije* priporočamo, naj:

- prouči ustreznost sedanje ureditve področja oddaje državnega premoženja v najem in na tej podlagi predlaga ustrezno spremembo predpisov oziroma ustrezne ukrepe za zagotovitev izvajanja 80. člena ZJF.

*Ministrstvu za finance* priporočamo, naj:

- pri pripravi zakona o izvrševanju proračuna za naslednja leta v predlog zakona nedvoumno zapiše status poslovnih dogodkov;
- prouči ustreznost obstoječega sistema načrtovanja in evidentiranja poslovnih dogodkov in ga spremeni tako, da bo zagotovljeno, da se v izkazih posameznega neposrednega proračunskega uporabnika izkažejo vse temeljne računovodske kategorije in hkrati samo tiste, ki se nanj nanašajo;
- 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.

*Uradu za nadzor proračuna Republike Slovenije* priporočamo, naj:

- pri pripravi sprememb obrazca Izjave o oceni notranjega nadzora javnih financ zagotovi, da bo vseboval zagotovilo predstojnika o ustreznosti stanja na področju notranjega nadzora javnih financ oziroma obvladovanja tveganj za pravilnost poslovanja in računovodskih oziroma proračunskih izkazov ter za doseg ciljev delovanja proračunskega uporabnika.

*Ministrstvu za javno upravo* priporočamo, naj:

- sistemsko enotno uredi pravila v zvezi z odmerjanjem letnega dopusta v primeru sorazmernega dela regresa letnega dopusta za vladne in nevladne proračunske uporabnike.

## 8. 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 2018. Popravek revizorja se nanaša na splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 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 2018 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.

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

#### 8.1.1 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 2018

podskupina kto 440	(16.050.000)	
podskupina kto 114	16.050.000	

#### 8.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

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

#### 8.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018:

- Pogodba o financiranju in izvajanju instrumenta mikrokreditiranja na problemskih območjih v letih 2018 in 2019, 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 2018 in 2019, 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. 2018;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 0701, partner 80026721, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2018.

### 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 s povratnico;
2. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
4. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
5. Ministrstvu za finance, priporočeno;
6. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
7. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
8. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
9. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
10. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
11. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno s povratnico;
12. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
13. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
14. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
15. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
16. Zagovorniku načela enakosti, priporočeno;
17. Statističnemu uradu Republike Slovenije, priporočeno;
18. Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, priporočeno;
19. Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti, priporočeno;
20. Uradu Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, priporočeno;
21. Upravni enoti Maribor, priporočeno;
22. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
23. mag. Mateji Vraničar Erman, priporočeno;
24. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
25. mag. Vesni Györkös Žnidar, priporočeno;

26. Borisu Koprivnikarju, priporočeno;
27. mag. Goranu Klemenčiču, priporočeno;
28. Andreji Katič, priporočeno;
29. dr. Anji Kopač Mrak, priporočeno;
30. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
31. Ireni Majcen, priporočeno;
32. Juretu Lebnu, priporočeno;
33. dr. Petru Gašperšiču, priporočeno;
34. dr. Maji Makovec Brenčič, priporočeno;
35. Antonu Peršaku, priporočeno;
36. Dejanu Prešičku, priporočeno;
37. Mariji Milojki Kolar Celarc, priporočeno;
38. Samu Fakinu, priporočeno;
39. Alenki Smerkolj, priporočeno;
40. Marku Bandelliju, priporočeno;
41. Gorazdu Žmavcu, priporočeno;
42. Boštjanu Vasletu, priporočeno;
43. Dušanu Lužarju, priporočeno;
44. Kseniji Klampfer, priporočeno;
45. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
46. 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