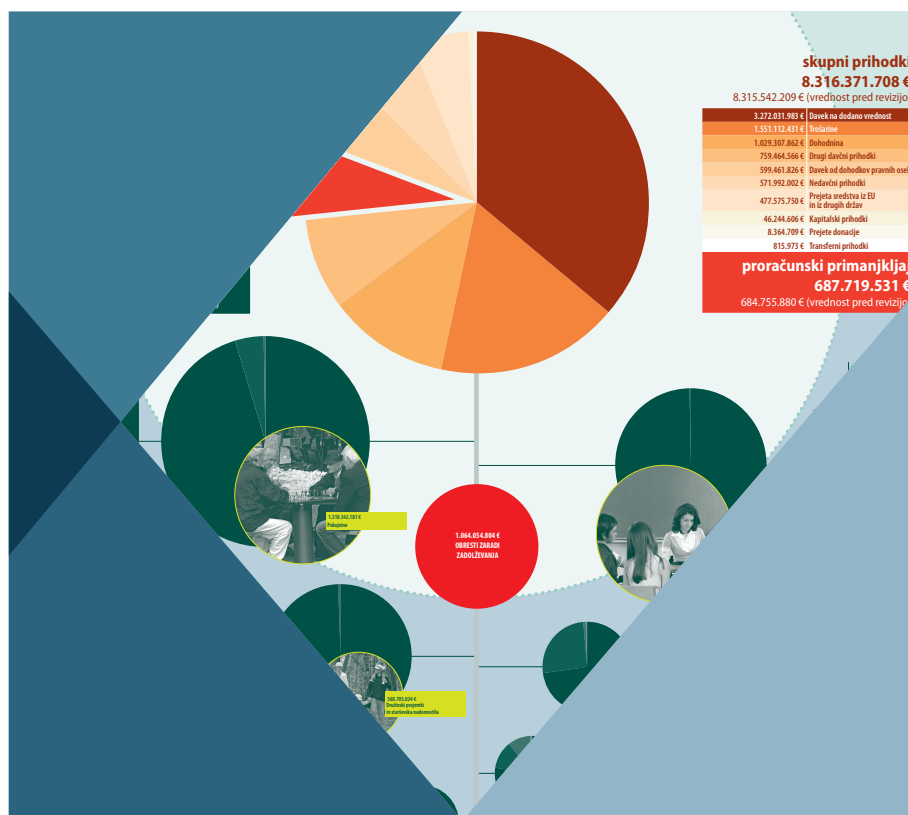




Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016



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 2016

Številka: 320-11/2016/198
Ljubljana, 22. septembra 2020

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016 in pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2016.

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 2016.

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

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2016 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so bile ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov.

Med odhodki niso izkazani odhodki za provizijo Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, med odhodki in prihodki pa niso izkazani posli (dane subvencije obrestne mere, prejete provizije), ki jih za račun Republike Slovenije izvaja Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo. Med odhodki so previsoko izkazani odhodki za odškodnine po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja, in sicer zaradi napačnega izkazovanja teh odhodkov v letu 2016 namesto v letu 2015. Med prihodki so napačno razvrščeni davčni prihodki (DDV in drugi davki).

V računu finančnih terjatev in naložb so previsoko izkazani izdatki za posojila Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo in Javnemu skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja. Hkrati so izdatki in prejemki v tem računu tudi prenizko izkazani, saj med izdatki oziroma med prejemki niso izkazani posli, ki jih za račun Republike Slovenije izvaja Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo.

Poleg tega v bilanci prihodkov in odhodkov računsko sodišče ni moglo potrditi izkazanih kapitalskih prihodkov; v računu finančnih terjatev in naložb pa ni moglo potrditi izdatkov za povečanje namenskega premoženja v skladih v enakem znesku, ker stvarnih vložkov ni ocenil pooblaščen revizor.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2016 izreklo *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

Neskladja s predpisi o plačah in drugih odhodkih zaposlenih:

- Zakon o Vladi Republike Slovenije: niso bili sprejeti pravni ukrepi za urejenost razmer na področju delovnih razmerij javnih uslužbencev, ki se nanašajo na stalno pripravljenost in povračilo stroškov prevoza na delo in z dela;
- Zakon o javnih uslužbencih: javni uslužbenec ni bil imenovan v najnižji naziv na delovnem mestu;
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju: pri določitvi plačnega razreda javnemu uslužbencu niso bila upoštevana že dosežena napredovanja v plačnih razredih;
- Zakon o javnih financah: javnim uslužbencem niso bila obračunana in izplačana povračila stroškov prevoza na delo in z dela v skladu z načelom učinkovitosti in načelom gospodarnosti; pred izplačilom povračila stroškov prevoza na delo in z dela nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti;
- Kolektivna pogodba za javni sektor: javnemu uslužbencu ni bil pravilno obračunan in izplačan dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času in dodatek za izmensko delo, javnemu uslužbencu je bil obračunan in izplačan dodatek za stalno pripravljenost brez vnaprejšnje pisne odreditve, javni uslužbenki je bil nepravilno obračunan dodatek za delo v deljenem delovnem času in dodatek za izmensko delo;
- Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih: objava ni vsebovala vseh predpisanih sestavin;

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- Zakon o javnih financah: sredstva proračuna niso bila uporabljena za financiranje nalog v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje teh nalog in programov, ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti, sredstva proračunske rezervacije so bila zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati, oziroma za sanacije naravnih nesreč, obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo, pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017: plačilo ni bilo izvedeno v zakonskem roku;
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije: pogodbi nista vsebovali protikorupcijske klavzule;
- Ustanovna listina Organizacije Združenih narodov: obveznosti do Organizacije združenih narodov, povezane z mirovno misijo v Darfurju, niso bile izpolnjene v roku;
- Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe: koncesijsko razmerje za vzdrževanje državnih cest je bilo podaljšano za daljše obdobje, kot je dopuščala uredba;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: pogodba ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitev oziroma nabave blaga, v sistemu MFERAC je bila pogodba prepozno evidentirana.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- Zakon o javnem naročanju: javno naročilo je bilo oddano brez izvedenega postopka oddaje javnega naročila, tehnične specifikacije niso bile oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila, javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji, način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila ni bil razviden iz dokumentacije, ki jo je o javnem naročilu vodil naročnik, pri oddaji javnih naročil ni bilo spoštovano načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, pri oddaji javnega naročila niso bile izločene nepopolne ponudbe ponudnika;

- Pravilnik o izvajanju javnih naročil in javnih razpisov Ministrstva za notranje zadeve: obrazložitev predpostavk določitve ocenjene vrednosti predmeta javnega naročila ni bila razvidna iz dokumentacije;
- pogodbe: niso bila spoštovana določila pogodb.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- Zakon o javnih financah: ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti, obveznost ni bila prevzeta s pisno pogodbo, pred izplačilom niso bili preverjeni pravni temelji in višina obveznosti, ni bil zagotovljen notranji nadzor javnih financ zaradi nesprejetja normativov za določitev višine potrebnih sredstev prejemnikom sredstev, ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravnih oseb ter ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017: izplačilo ni bilo izvedeno v zakonskem roku, posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov, v pogodbi niso bile določene obveznosti porabe sredstev, danih kot predplačila, v pogodbi ni bila določena obveznost, da je treba prejeta sredstva porabiti najkasneje v 150 dneh od prejema, v izhodiščih za pripravo finančnih načrtov niso bila vključena sredstva celotnega financiranja posrednega proračunskega uporabnika, posrednemu proračunskemu uporabniku so bila zagotovljena sredstva v celotnem obsegu in ne le največ 80 odstotkov realiziranih izdatkov;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015: plačilo ni bilo izvedeno v zakonskem roku;
- Zakon o blagovnih rezervah: o uporabi blagovnih rezerv je bilo odločeno v večjih količinah, kot je bilo dopustno, soglasje k pogodbi za nabavo blaga je bilo izdano, preden sta bili sprejeti sprememba in dopolnitev petletnega programa, blagovne rezerve so bile uporabljene, preden je bil izdan sklep o uporabi blagovnih rezerv za ta namen, k naročilnicam za nabave blaga ni bilo izdano soglasje;
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja: niso bila predpisana merila za vrednotenje materialnih stroškov, osnovnim šolam za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za zaposlene sredstva niso bila izplačana v pravilni višini;
- Zakon o izobraževanju odraslih: javni razpis za izbor izvajalcev izobraževalnega programa za brezposelne ni bil izveden, podzakonski akt za določitev načina in postopka javnega razpisa in izbora izvajalcev ni bil izdan v zakonskem roku;
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo: nad poslovanjem pravnih oseb se ni izvajal nadzor;
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti: letališka infrastruktura je bila oddana v brezplačno uporabo, čeprav za to ni bilo pogojev;
- Zakon o gospodarskih javnih službah: izvajanje gospodarske javne službe obratovanja letališča državnega pomena ni bilo zagotovljeno v eni izmed predpisanih oblik;
- Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70343: koncesijske pogodbe za opravljanje gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu so bile podaljšane za daljše obdobje, kot to dopušča uredba;
- Uredba o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu: višina kompenzacije ni bila določena na podlagi analize stroškov;

- Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe: koncesijska pogodba je bila sklenjena na podlagi nepopolne vloge prijavitelja;
- Uredba o koncesiji za izvajanje gospodarske javne službe obratovanja javnega letališča Edvarda Rusjana Maribor: javni razpis za izbiro koncesionarja ni bil izveden v predpisanem roku;
- Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov: pri izračunu višine dodeljenih sredstev je bila upoštevana napačna osnova za izračun, pogodbe niso vsebovale načrta izvajanja študijske dejavnosti, sklep o temeljnem stebru financiranja visokošolskih zavodov ni bil izdan v predpisanem roku;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: pogodba ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitve oziroma nabave blaga, merila iz javnega razpisa so bila nepravilno uporabljena;
- Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole: merila in kriteriji za plačilo ur dodatne strokovne pomoči niso bili določeni;
- pogodbe: niso bila spoštovana določila pogodb;
- pooblastila za sprostitev blagovnih rezerv: izdana sta bila sklepa, s katerima je bilo odločeno, da se državne blagovne rezerve uporabijo za (I)¹ [REDACTED] (I) in ne za (I) [REDACTED] (I) na ozemlju Republike Slovenije.

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

¹ (I) – INTERNO po Zakonu o tajnih podatkih, Uradni list RS, št. 50/06-UPB2, 9/10, 60/11.

KAZALO

1. UVOD	10
2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	14
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	16
2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki	20
2.2.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU.....	29
2.2.1.3 Evidentiranje davkov pri Finančni upravi	42
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	44
2.2.3 Račun financiranja	57
2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	58
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa.....	66
3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	68
3.1 UVOD.....	68
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	68
3.3 UGOTOVITVE.....	70
3.3.1 Ugotovitve iz analitičnih postopkov.....	70
3.3.2 Splošne ugotovitve	73
3.3.3 Plače in drugi odhodki zaposlenih	75
3.3.4 Delni tekoči in investicijski odhodki	82
3.3.5 Tekoči in investicijski transferi	91
4. MNENJE	121
4.1 MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	121
4.2 MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	122
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	127
6. PRIPOROČILA	130
7. POPRAVEK REVIZORJA	131
7.1 POSLOVANJE S PODJETNIŠKIM SKLADOM (TOČKA 2.2.2.1.A)	131

7.1.1	Predlog popravka.....	131
7.1.2	Pravne podlage za izvedbo popravka.....	132
7.1.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	132
7.2	PRENOS SREDSTEV ZA IZVAJANJE ZAČASNEGA UKREPA RAZVOJNE PODPORE ZA PROBLEMSKA OBMOČJA Z VISOKO BREZPOSELNOSTJO (TOČKA 2.2.2.1.B)	132
7.2.1	Predlog popravka.....	132
7.2.2	Pravne podlage za izvedbo popravka	132
7.2.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	133
7.3	ZMANJŠANJE KAPITALA STANOVANJSKEGA SKLADA Z IZPLAČILOM DELA NAMENSKEGA PREMOŽENJA (TOČKA 2.2.2.1.D).....	133
7.3.1	Predlog popravka.....	133
7.3.2	Pravne podlage za izvedbo popravka	133
7.3.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	133
7.4	OBVEZNICE RS 21 IN RS 39 (TOČKA 2.2.3.1.D)	134
7.4.1	Predlog popravka.....	134
7.4.2	Pravne podlage za izvedbo popravka	134
7.4.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	134

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 19. 12. 2016².

Odgovornost računskega sodišča

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

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

Splošna cilja revizije sta:

- izrek mnenja o splošnem delu predloga zaključnega računa za leto 2016,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2016.

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

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016 izrekamo mnenje o splošnem delu predloga zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve državnega proračuna.

² Št. 320-11/2016/2 in št. 320-11/2016/23.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

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

Odgovornost Vlade Republike Slovenije, ministrstev, vladnih služb in upravne enote⁷

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, izbire in uporabo ustreznih računovodskih usmeritev ter pripravo računovodskih ocen, ki so utemeljene v danih okoliščinah.

Za pravilnost izvršitve proračuna države so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe ter upravne enote (vladni proračunski uporabniki) pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve proračuna za leto 2016.

V letu 2016, na katero se nanaša revizija, in v letu 2017, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani vlade, ki so po drugem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁸ (v nadaljevanju: ZVRS) skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado so v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v letu 2017, v katerem smo revizijo izvedli, sestavljali predsednik vlade, 14 ministrov ter dva ministra brez resorja:

- dr. Miro Cerar, predsednik vlade,
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, do 14. 7. 2016,
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance, od 21. 9. 2016⁹,
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve,
- mag. Vesna Györköš Žnidar, ministrica za notranje zadeve,
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo,
- mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje,
- Andreja Katič, ministrica za obrambo,
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor,
- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo,
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport,

⁶ Z vzorčenjem sta bila v pregled vključena Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti in Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje.

⁷ Z vzorčenjem je bila v pregled vključena Upravna enota Ptuj.

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

⁹ Sklep o imenovanju ministrice, Uradni list RS, št. 61/16.

- mag. Julijana Bizjak Mlakar, ministrica za kulturo, do 25. 4. 2016¹⁰,
- Anton Peršak, minister za kulturo, od 20. 5. 2016¹¹,
- Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje,
- Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo in začasno odgovorna za vodenje Ministrstva za finance od 14. 7. do 21. 9. 2016,
- 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 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kulturo od 25. 4. do 20. 5. 2016.

Predstojniki vladnih služb in upravnih enot¹², odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2016, na katero se nanaša revizija, in v letu 2017, v katerem smo revizijo izvedli:

- mag. Stanko Baluh, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti,
- mag. Kristina Plavšak Kranjc, direktorica Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje,
- mag. Darka Valent, načelnica Upravne enote Ptuj.

¹⁰ Sklep o ugotovitvi prenehanja funkcije ministrice, Uradni list RS, št. 31/16.

¹¹ Sklep o imenovanju ministra, Uradni list RS, št. 37/16.

¹² Navedeni so le predstojniki tistih vladnih služb, ki smo jih z vzorčenjem vključili v pregled.

2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA

2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹³.

Proračun Republike Slovenije za leto 2016¹⁴ (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet konec leta 2015. Zaključni račun nam je bil vročen 31. 3. 2017. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2016, in sicer za sprejeti, veljavni¹⁵ ter realizirani proračun.

V letu 2016 je bilo realizirano 8.315.542.209 evrov prihodkov, kar predstavlja 95,6 odstotka načrtovanih prihodkov, 9.000.298.089 evrov odhodkov, kar predstavlja 94,3 odstotka načrtovanih odhodkov, in proračunski primanjkljaj v znesku 684.755.880 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 11.877.620.096 evrov so za 1,8 odstotka presegle načrtovane prejemke, vsi izdatki proračuna v znesku 13.082.437.042 evrov pa so dosegli 92 odstotkov načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili izdatki večji od prejemkov za 1.204.816.946 evrov.

Osnovne podatke zaključnega računa predstavljamo v tabeli 1.

¹³ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

¹⁴ Uradni list RS, št. 96/15.

¹⁵ Veljavni proračun predstavlja 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 2016

Izkaz/postavka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	8.700.826.174	-	8.315.542.209	96
4 Vsi odhodki	9.540.115.392	9.699.466.869	9.000.298.089	94
I. Presežek prihodkov nad odhodki (I = 7-4)	(839.289.218)	-	(684.755.880)	82
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	370.906.345	-	629.717.548	170
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	835.210.516	847.526.585	498.384.046	60
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II = 75-44)	(464.304.171)	-	131.333.502	-
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	2.592.592.232	-	2.932.360.339	113
55 Odplačila dolga	3.826.039.171	4.040.067.122	3.583.754.907	94
III. Neto zadolževanje (III = 50-55)	(1.233.446.939)	-	(651.394.568)	53
IV. Vsi prejemki (IV = 7+75+50)	11.664.324.751	-	11.877.620.096	102
V. Vsi izdatki (V = 4+44+55)	14.201.365.079	-	13.082.437.042	92
VI. Spremembe stanja na računih (VI = IV-V)	(2.537.040.328)	-	(1.204.816.946)	47

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

Vir: zaključni račun.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2016.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

- bilanca prihodkov in odhodkov,

- račun finančnih terjatev in naložb in
- račun financiranja.

Prihodke proračuna za leto 2016 smo revidirali tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, kot so izkazani v glavni knjigi proračuna. Izvedena je bila primerjava podatkov o pobranih davkih UJP s podatki Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Finančna uprava).

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. 2016.

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2016 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2016 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Revidirali smo tudi poslovne dogodke, ki so vplivali na spremembe finančnega premoženja neposrednih uporabnikov državnega proračuna (v nadaljevanju: neposredni uporabniki) in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2016, 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 2016 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

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

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa¹⁶ in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije¹⁷, glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017¹⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS1617) ter drugih predpisov. Ugotovljene nepravilnosti vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁶ Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁷ Izdana poročila.

¹⁸ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

V reviziji smo primerjali podatke o realiziranih prejemkih in izdatkih proračuna za leto 2016 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015¹⁹ (v nadaljevanju: zaključni račun 2015), ki ga je sprejel državni zbor.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, ter merila, ki jih za izkazovanje določajo Slovenski računovodski standardi – 2016²⁰ (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 zaključnem računu so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 8.315.542.209 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.000.298.089 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki oziroma proračunski primanjkljaj je znašal 684.755.880 evrov in se je v primerjavi z letom 2015 zmanjšal za 46,4 odstotka.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2015 in 2016 so prikazani v tabeli 2.

¹⁹ Uradni list RS, št. 76/16.

²⁰ Uradni list RS, št. 95/15 (74/16-popr.).

Tabela 2: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2015 in 2016

Konto/postavka	Realizacija v letu 2015		Realizacija v letu 2016		Indeks
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)*100
70 Davčni prihodki	7.022.687.303	82,4	7.211.378.669	86,7	103
71 Nedavčni prihodki	560.884.713	6,6	571.162.503	6,9	102
72 Kapitalski prihodki	48.824.904	0,6	46.244.606	0,6	95
73 Prejete donacije	9.016.437	0,1	8.364.709	0,1	93
74 Transferni prihodki	809.787	0,0	815.973	0,0	101
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	878.726.217	10,3	477.575.750	5,7	54
I. Vsi prihodki (I = 70+71+72+73+74+78)	8.520.949.362	100,0	8.315.542.209	100,0	98
40 Tekoči odhodki	2.965.194.098	30,3	3.052.918.732	33,9	103
41 Tekoči transferi	5.034.396.887	51,4	4.992.254.193	55,5	99
42 Investicijski odhodki	685.516.959	7,0	309.747.975	3,4	45
43 Investicijski transferi	679.679.614	6,9	217.954.098	2,4	32
45 Plačila sredstev v proračun EU	432.873.875	4,4	427.423.091	4,8	99
II. Vsi odhodki (II = 40+41+42+43+45)	9.797.661.434	100,0	9.000.298.089	100,0	92
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III = I-II)	(1.276.712.072)		(684.755.880)		54

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

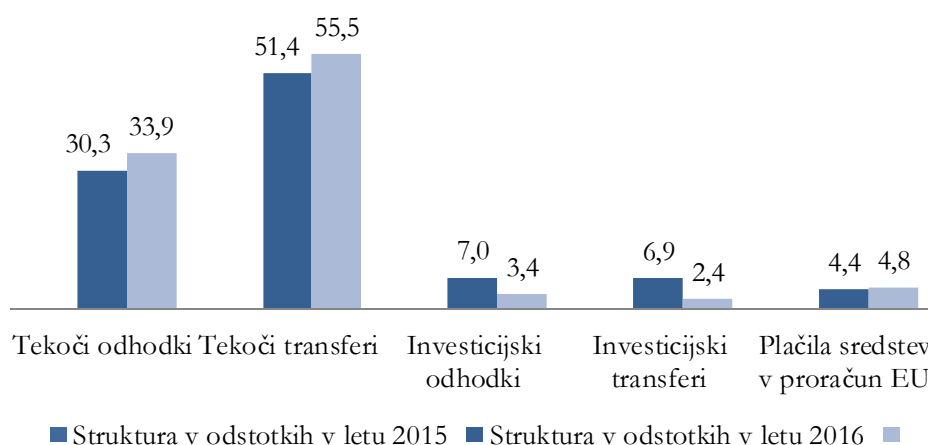
Vira: zaključni račun 2015 in zaključni račun.

Realizirani prihodki so se v letu 2016 v primerjavi z letom 2015 zmanjšali za 205.407.153 evrov oziroma za 2,4 odstotka. Na zmanjšanje prihodkov je v največji meri vplivalo zmanjšanje prejetih sredstev iz Evropske unije in drugih držav, ki so se v primerjavi z letom 2015 skupno zmanjšala za 401.150.467 evrov oziroma za 45,6 odstotka. V primerjavi z letom 2015 so se zmanjšali tudi kapitalski prihodki za 5,3 odstotka (2.580.298 evrov) in prejete donacije za 7,2 odstotka (651.728 evrov). Večji kot v letu 2015 pa so bili davčni prihodki, in sicer za 188.691.366 evrov oziroma za 2,7 odstotka, in nedavčni prihodki za 10.277.790 evrov oziroma 1,8 odstotka.

Realizirani odhodki so bili v letu 2016 v primerjavi z letom 2015 manjši za 797.363.345 evrov oziroma za 8,1 odstotka. Na zmanjšanje odhodkov je v največji meri vplivalo zmanjšanje investicijskih transferov za 461.725.516 evrov oziroma za 67,9 odstotka ter investicijskih odhodkov za 375.768.984 evrov oziroma za 54,8 odstotka. V primerjavi z letom 2015 so se povečali zgolj tekoči odhodki, ki so se skupno povečali za 87.724.634 evrov oziroma za 3 odstotke, predvsem zaradi večjih stroškov plač in drugih izdatkov zaposlenim, ki so se v primerjavi z letom 2015 povečali za 5,4 odstotka, ter plačil domačih obresti, ki so se v primerjavi z letom 2015 povečala za 8,6 odstotka.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2016 glede na leto 2015 ni bistveno spremenila. Med odhodki sta se zmanjšala deleža investicijskih transferov in investicijskih odhodkov, in sicer delež investicijskih transferov za 4,5 odstotne točke ter delež investicijskih odhodkov za 3,6 odstotne točke, deleža tekočih transferov in tekočih odhodkov pa sta se povečala, in sicer delež tekočih transferov za 4,1 odstotne točke, delež tekočih odhodkov pa za 3,6 odstotne točke. Plačila sredstev v proračun EU so ostala na približno enaki ravni. Struktura odhodkov v letih 2015 in 2016 je prikazana na sliki 1.

Slika 1: Struktura odhodkov proračuna v letih 2015 in 2016



Vira: zaključni račun 2015 in zaključni račun.

Med prihodki se je v strukturi prihodkov povečal delež davčnih prihodkov, in sicer za 4,3 odstotne točke, zmanjšal pa se je delež prejetih sredstev iz Evropske unije in drugih držav, in sicer za 4,6 odstotne točke. Preostali prihodki so ostali na približno enaki ravni. Struktura prihodkov v letih 2015 in 2016 je prikazana na sliki 2.

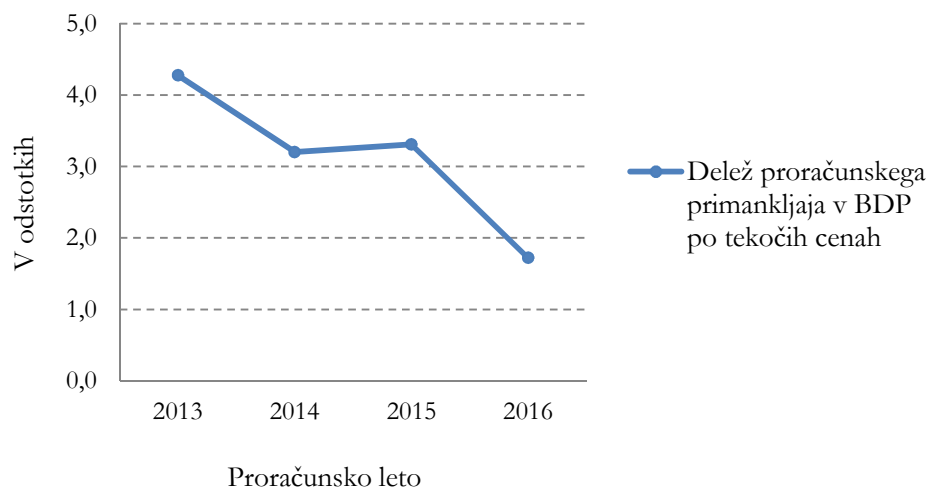
Slika 2: Struktura prihodkov proračuna v letih 2015 in 2016



Vira: zaključni račun 2015 in zaključni račun.

Proračunski primanjkljaj se je v letu 2016 v primerjavi z letom 2015 zmanjšal za 46,4 odstotka in je v letu 2016 predstavljal 1,7 odstotka BDP²¹. Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja v BDP v obdobju od leta 2013 do leta 2016 prikazuje slika 3.

Slika 3: Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja v BDP



Viri: zaključni račun 2015 in zaključni račun ter podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

²¹ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je BDP v tekočih cenah v letu 2016 znašal 39.769 milijonov evrov, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 17. 3. 2017.

2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Realizirani proračunski prihodki so bili manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu, in sicer za 385.283.965 evrov oziroma 4,4 odstotka. Na nižjo realizacijo prihodkov so vplivala prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav, ki so bila v letu 2016 za 523.110.906 evrov oziroma 52,3 odstotka manjša od načrtovanih. Realizacija preostalih prihodkov je bila višja od načrtovanih v sprejetem proračunu, in sicer prejete donacije za 19,9 odstotka, nedavčni prihodki za 19,3 odstotka in kapitalski prihodki za 3,4 odstotka.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2016 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2016

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2016 v evrih	Realizacija v letu 2016 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	4) = (3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	7.168.797.682	7.211.378.669	101
71 Nedavčni prihodki	478.814.309	571.162.503	119
72 Kapitalski prihodki	44.733.588	46.244.606	103
73 Prejete donacije	6.978.807	8.364.709	120
74 Transferni prihodki	815.132	815.973	100
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	1.000.686.656	477.575.750	48
Skupaj	8.700.826.174	8.315.542.209	96

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

Vir: zaključni račun.

Največji izpad prihodkov glede na načrtovano v proračunu je bil pri prejetih sredstvih iz Evropske unije in iz drugih držav. Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav so bila v letu 2016 za 523.110.906 evrov oziroma za 52,3 odstotka manjša od načrtovanih. Na nižjo realizacijo prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav je v največji meri vplivala nižja realizacija prihodkov iz strukturnih skladov – za 310.237.076 evrov oziroma za 92 odstotkov in iz Kohezijskega sklada – za 100.231.938 evrov oziroma za 47 odstotkov.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 5,7 odstotka nižja od načrtovane v sprejetem proračunu.

Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2016 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2016

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2016 v evrih	Realizacija v letu 2016 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	3.120.820.267	3.052.918.732	98
41 Tekoči transferi	5.202.073.710	4.992.254.193	96
42 Investicijski odhodki	417.836.635	309.747.975	74
43 Investicijski transferi	387.587.306	217.954.098	56
45 Plačila sredstev v proračun EU	411.797.475	427.423.091	104
Skupaj	9.540.115.392	9.000.298.089	94

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

Vir: zaključni račun.

2.2.1.1.a Proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje

V skladu s 1. in 2. členom Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija²² (v nadaljevanju: ZIJZ-1), se sredstva za investicije v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (v nadaljevanju: javni zdravstveni zavodi) 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 v proračunskem skladu pri Ministrstvu za zdravje, so v skladu s prvim odstavkom 5. člena ZIJZ-1 namenska sredstva, določena z državnim proračunom²³, 50 odstotkov neporabljenih pravic porabe integralne proračunske postavke ministrstva, pristojnega za zdravje, za investicije v javne zdravstvene zavode²⁴, druga namenska sredstva in prejemki od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte javnih zdravstvenih zavodov.

²² Uradni list RS, št. 90/15.

²³ To so sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih javni 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 javnih zdravstvenih zavodov v višini 20 odstotkov celotne amortizacije, priznane v ceni storitev javnega zdravstvenega zavoda. Višino vračunane amortizacije v ceni zdravstvenih storitev za posamezen javni zdravstveni zavod sporoči Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

²⁴ Za 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 v proračunski sklad prenese tudi več kot 50 odstotkov neporabljenih pravic porabe, če to omogočajo javnofinančne razmere.

V letu 2016 so bila na poseben podračun proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje nakazana sredstva v skupnem znesku 8.469.029 evrov. Nakazana so bila sredstva od najemnin v znesku 55.171 evrov, sredstva od prodaje premoženja v znesku 7.211 evrov, del amortizacije javnih zdravstvenih zavodov v znesku 7.526.718 evrov in neporabljene pravice porabe integralne proračunske postavke Ministrstva za zdravje za investicije v javne zdravstvene zavode v znesku 879.929 evrov. Konec leta 2016 so znašala sredstva na posebnem podračunu proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje 23.461.396 evrov.

V skladu s 6. členom ZIJZ-1 nakažejo del amortizacije, ki je priznana v ceni storitev javnih zdravstvenih zavodov in predstavlja enega izmed virov proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje, tisti javni zdravstveni zavodi, ki so vključeni v načrt 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. Javni zdravstveni zavodi, ki so vključeni v načrt razvojnih programov, morajo v skladu z drugim odstavkom 6. člena ZIJZ-1 vsak mesec v proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje nakazati del amortizacije za tekoči mesec na podlagi obvestila ministrstva, pristojnega za zdravje, najpozneje do 27. dne v tekočem mesecu.

Ministrstvo za zdravje nam je posredovalo seznam odvajanja dela amortizacije desetih javnih zdravstvenih zavodov, ki bi morali v letu 2016 odvajati del amortizacije, in sicer: Univerzitetni klinični center Ljubljana, Univerzitetni klinični center Maribor, splošne bolnišnice Celje, Slovenj Gradec, Trbovlje, Izola, Nova Gorica, Ptuj, Onkološki inštitut Ljubljana in Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije - Inštitut Soča. Pri javnih zdravstvenih zavodih, ki so vključeni v seznam odvajanja dela amortizacije za leto 2016, smo ugotovili, da javni zdravstveni zavodi v letu 2016 niso nakazali dela amortizacije v skupnem znesku 1.163.895 evrov. Tabela 5 prikazuje javne zdravstvene zavode, ki v proračun za leto 2016 niso nakazali amortizacije oziroma amortizacije niso nakazali v višini, ki jo določa ZIJZ-1.

Tabela 5: Javni zavodi, ki v letu 2016 niso nakazali dela amortizacije v skladu z ZIJZ-1

v evrih

Javni zavod	Premalo nakazana sredstva
Splošna bolnišnica Izola	446.047
Splošna bolnišnica Ptuj	203.175
Splošna bolnišnica Slovenj Gradec	261.396
Univerzitetni klinični center Ljubljana	239.905
Splošna bolnišnica Trbovlje	13.372
Skupaj	1.163.895

Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

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

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Univerzitetni klinični center Ljubljana in Splošna bolnišnica Trbovlje sta decembrski obrok nakazala januarja 2017. Ostali javni zdravstveni zavodi nakazil za leto 2016 do konca marca 2017 niso izvedli.

Glede na določbo prvega odstavka 5. člena ZIJZ-1 je eden izmed virov proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje tudi 50 odstotkov neporabljenih pravic porabe integralne proračunske postavke Ministrstva za zdravje za investicije v javne zdravstvene zavode, pri čemer se kot neporabljene pravice porabe šteje razlika med sprejetim proračunom tekočega leta in podpisanimi odredbami po stanju na dan 8. 12. tekočega leta, ki se izločijo na podračun proračunskega sklada. To pomeni, da bi morala ob koncu leta 2016 postati polovica sredstev, ki so ostala neporabljena do 8. 12. na proračunski postavki 3564 – Investicije v javne zdravstvene zavode, namenska sredstva proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje. Polovica neporabljenih pravic porabe proračunske postavke 3564 – Investicije v javne zdravstvene zavode je znašala 1.080.312 evrov. Ministrstvo za zdravje je na poseben podračun proračunskega sklada nakazalo sredstva v znesku 879.929 evrov²⁵, kar je za 200.383 evrov sredstev manj, kot bi jih moralo nakazati, in je s tem ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 5. člena ZIJZ-1. Iz pridobljene dokumentacije je razvidno, da je Ministrstvo za zdravje neporabljene pravice porabe ugotavljalo po stanju na dan 9. 12. 2016 na podlagi veljavnega proračuna, ko so se s proračunske postavke za investicije v javne zdravstvene zavode prerazporedila sredstva v znesku 398.396 evrov na podlagi sklepa o prerazporeditvi sredstev s proračunske postavke za investicije v javne zdravstvene zavode²⁶.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje je s postavke 3564 – Investicije v javne zdravstvene zavode prerazporedilo sredstva v znesku 398.396 evrov na proračunsko postavko 9294 – Zdravstveno varstvo socialno ogroženih, ker je bil zadnji zahtevek zdravstvenih storitev za socialno ogrožene v večjem znesku od načrtovanih sredstev v proračunu. Manjkajoča sredstva za socialno ogrožene je ministrstvo zagotovilo tudi s prerazporeditvijo sredstev z drugih proračunskih postavk znotraj ministrstva.

Pri pregledu porabe sredstev iz proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje smo ugotovili, da so bila v letu 2016 porabljena sredstva tudi za investicije v splošnih bolnišnicah Novo mesto in Jesenice v skupnem znesku 121.631 evrov²⁷, čeprav javna zdravstvena zavoda nista bila na seznamu odvajanja dela amortizacije in tako v letu 2016 tudi nista odvajala dela amortizacije v proračunski sklad. Splošni bolnišnici Novo mesto in Jesenice sta bili vključeni v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019 pri projektih Urgentni centri in Oprema za več javnih zdravstvenih zavodov, kjer je bil naveden kot vir financiranja tudi proračunski sklad.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Sklep o potrditvi dokumenta identifikacije investicijskega projekta za investicijo Nakup agregata za proizvodnjo električne energije v Splošni bolnišnici Jesenice je bil izdan 3. 3. 2016, konec marca 2016 pa je bil izdan sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila za nabavo agregata. Ko je Ministrstvo za zdravje januarja 2016 pripravljalo seznam javnih

²⁵ S podkonta 409300 je razvidno, da je bilo v sklad nakazanih za 879.929 evrov sredstev iz naslova neporabljenih pravic porabe.

²⁶ Sklep je bil odobren 9. 12. 2016.

²⁷ V Splošni bolnišnici Jesenice v znesku 107.523 evrov za nakup agregata in v Splošni bolnišnici Novo mesto v znesku 14.108 evrov za kanalizacijo in nakup zemljišč.

zdravstvenih zavodov, ki so morali v letu 2016 odvajati amortizacijo, ni (predhodno) načrtovalo navedene investicije v letu 2016. Kasneje pa Splošna bolnišnica Jesenice niti ni bila vključena v seznam odvajanja dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov. Sredstva za investicijo so bila v letu 2016 izplačana iz projekta Oprema za več javnih zdravstvenih zavodov.

Splošna bolnišnica Novo mesto ni vključena v seznam odvajanja dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016, ker je bila investicija Kanalizacijski priključek načrtovana v letu 2015, stroški investicije pa so bili zaračunani v dveh delih šele 10. 5. in 29. 11. 2016.

Zbrana sredstva proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje so v skladu s 3. členom ZIJZ-1 namenjena za investicijska vlaganja v javne zdravstvene zavode, in sicer za: začetek in dokončanje že začelih investicij v nove stavbe, ki so potrebne za izvajanje javne zdravstvene službe, rekonstrukcije ali delne rekonstrukcije dotrajanih stavb v javnih zdravstvenih zavodih, kadar je to nujno za nemoteno izvajanje zdravstvenih storitev, delne rekonstrukcije poldotrajanih stavb zaradi spremembe namembnosti prostorov javnih zdravstvenih zavodov, zahtevnejše investicijsko vzdrževanje v javnih zdravstvenih zavodih, nakup, odkup, sanacijo in izgradnjo objektov in zemljišč, potrebnih za izvedbo investicij v posameznih javnih zdravstvenih zavodih, nakup nove nemedicinske in medicinske opreme v javnih zdravstvenih zavodih in energetsko prenovo stavb javnih zdravstvenih zavodov.

V letu 2016 je bilo iz proračunskega sklada porabljeno 2.591.831 evrov vseh sredstev. Sredstva iz proračunskega sklada v znesku 19.733 evrov so bila porabljena tudi za plačilo stroškov, ki ne predstavljajo investicijskih vlaganj v javne zdravstvene zavode, opredeljenih v 3. členu ZIJZ-1, ampak se nanašajo predvsem na sodne stroške, stroške pravnega svetovanja in izvršbe. Ministrstvo za zdravje je kršilo 3. člen ZIJZ-1, ker je zbrana sredstva proračunskega sklada, ki so namenjena za investicijska vlaganja v javne zdravstvene zavode, v znesku 19.733 evrov namenilo za plačilo stroškov, ki ne predstavljajo investicijskih vlaganj.

2.2.1.1.b Vodni sklad

Ministrstvo za okolje in prostor v skladu s 162. členom Zakona o vodah²⁸ (v nadaljevanju: ZV-1) upravlja s Skladom za vode (v nadaljevanju: vodni sklad), ki je bil v skladu z določili ZV-1 ustanovljen kot proračunski sklad. ZV-1 prav tako določa vire vodnega sklada, in sicer so to plačila za vodne pravice v delu, ki pripada državi, sredstva od prodaje vodnih in priobalnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, nadomestila za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice v skladu s tem zakonom ter vodna povračila. Proračunski sklad je bil v skladu z določbo 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015²⁹ ustanovljen v letu 2015. Stanje neporabljenih sredstev vodnega sklada na dan 31. 12. 2015 je znašalo 12.021.353 evrov.

V realiziranem proračunu so bila sredstva vodnega sklada izkazana na proračunski postavki 153285 – Sredstva Sklada za vode po ZV, in sicer v znesku 42.877.862 evrov. Od tega sredstva v znesku 5.913.022 evrov predstavljajo prilive, ki so bili na podračun proračuna nakazani v decembru 2015

²⁸ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15.

²⁹ Uradni list RS, št. 95/14.

in bi zato morali biti preneseni v vodni sklad in izkazani kot sredstva vodnega sklada v letu 2015, hkrati pa v sredstvih vodnega sklada za leto 2016 ni namenskih sredstev vodnega sklada v znesku 3.549.156 evrov, ki se nanašajo na prilive, nakazane v proračun v obdobju od 23. 12. do 30. 12. 2016³⁰, in bi zato morali biti preneseni v vodni sklad in izkazani kot sredstva vodnega sklada v letu 2016. Zaradi neustreznega zajemanja prilivov konec leta 2015 in leta 2016 je bilo v letu 2016 v vodni sklad prenesenih za 2.363.866 evrov več namenskih prejemkov, kot bi jih bilo v primeru pravilnega prenosa prilivov po posameznih letih.

Če bi Ministrstvo za okolje in prostor v letu 2016 v vodni sklad preneslo vse prilive iz leta 2016, ki jih 162. člen ZV-1 opredeljuje kot vire vodnega sklada, bi bili odhodki proračuna v letu 2016 manjši za 2.363.866 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Večino prihodkov vodnega sklada predstavljajo povračila in koncesija za rabo vode. Priliv je največji zadnje delovne dni v decembru. Skladno z Uredbo o vodnih povračilih³¹ mesečne akontacije zapadejo v plačilo zadnji delovni dan v mesecu. Prav tako je zadnji dan v decembru rok za plačilo druge polletne akontacije za plačilo koncesije za rabo vode. Zaradi tako določenih rokov Ministrstvo za okolje in prostor v vodni sklad ne more pravočasno prenesti vseh prilivov, ki so viri vodnega sklada.

2.2.1.1.c Podnebni sklad

Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi 128. člena Zakona o varstvu okolja³² (v nadaljevanju: ZVO-1) in petega odstavka 42 člena ZIPRS1617 na proračunski postavki 153286 – Sredstva Sklada za podnebne spremembe po ZVO v zaključnem računu izkazalo sredstva v znesku 19.353.930 evrov, ki predstavljajo namenska sredstva od prodaje emisijskih kuponov za naprave in operaterje zrakoplovov³³, in sicer v znesku 18.735.810 evrov od prodaje emisijskih kuponov v letu 2016 in v znesku 617.120 evrov od prodaje emisijskih kuponov v letu 2015, ki pa niso bila prenesena v Sklad za podnebne spremembe (v nadaljevanju: podnebni sklad) v letu 2015³⁴. Ministrstvo za okolje in prostor, ki je pristojno za upravljanje podnebnega sklada, je tako v letu 2016 v podnebni sklad preneslo vsa sredstva, ki so bila zagotovljena na navedeni proračunski postavki. Ker je Ministrstvo za okolje in prostor v podnebni sklad preneslo tudi neprenesena sredstva od prodaje emisijskih kuponov iz leta 2015, so odhodki v zaključnem računu proračuna za leto 2016 izkazani v za 617.120 evrov višjem znesku, kot bi bili, če bi Ministrstvo za okolje in prostor ta sredstva v podnebni sklad nakazalo že v letu 2015.

³⁰ Prilivi z dne 23. 12. 2016 v znesku 39.812 evrov, 28. 12. 2016 v znesku 714.894 evrov, 29. 12. 2016 v znesku 958.469 evrov in 30. 12. 2016 v znesku 1.868.916 evrov ter vračilo iz naslova refundacije z dne 27. 12. 2016 v znesku 32.935 evrov.

³¹ Uradni list RS, št. 103/02, 122/07.

³² Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16.

³³ SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka), ki je v skladu s 127. členom ZVO-1 uradna dražiteljica v imenu in za račun Republike Slovenije, je v letu 2016 izvedla več dražb emisijskih kuponov za naprave in operaterje zrakoplovov, na katerih je prodala skupaj za 18.735.810 evrov emisijskih kuponov.

³⁴ Priliv od prodaje emisijskih kuponov (kupnina) z dne 18. 12. 2015, ki je bil v proračun nakazan 18. 12. 2015.

2.2.1.1.d Koncesije po ZV-1

ZV-1 v 136. členu določa, da je za rabo vode za proizvodnjo pijač in za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, treba pridobiti koncesijo. Pravne ali fizične osebe, ki so na dan uveljavitve Zakona o dopolnitvah Zakona o vodah³⁵ (v nadaljevanju: ZV-1C) rabile mineralno, termalno ali termomineralno vodo za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno in jim še ni bila podeljena koncesija, bi v skladu s 199.a členom ZV-1 morale v treh mesecih od uveljavitve ZV-1C, to je do 21. 3. 2014, dati pobudo za izdajo koncesijskega akta, vlada pa bi morala izdati koncesijske akte najkasneje do 31. 12. 2014.

Vlada je v obdobju od novembra 2015 do decembra 2016 na podlagi določb prvega odstavka 137. člena in dvanajstega odstavka 199.a člena ZV-1 sprejela 22 uredb o koncesiji za rabo termalne vode za ogrevanje in potrebe kopališč³⁶, 4 uredbe o koncesiji za rabo termalne vode za potrebe ogrevanja objektov družbe iz vrtine oziroma izvira ogrevanja za primere, ko se je rabila mineralna, termalna ali termomineralna voda, ko se je voda potrebovala za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, ter 5 uredb za primere, ko se je voda potrebovala za proizvodnjo pijač. Od tega se 29 uredb nanaša na obstoječe uporabnike, ki so vodo v obdobju od leta 2005 do leta 2013 že rabili in še niso imeli podeljene koncesije, dve uredbi pa se nanašata na nova koncesionarja, ki sta koncesijo za rabo vode za proizvodnjo pijač pridobila v letu 2016 in pred tem podzemne vode nista rabila. Na podlagi teh uredb je bilo s ponudniki, ki so koncesijo pridobili brez javnega razpisa na podlagi petega odstavka 199.a člena ZV-1, do konca leta 2016 sklenjenih 31 koncesijskih pogodb, pri čemer je bilo zavezancev za plačilo koncesije za leto 2016 le 28³⁷. Koncesionar Komunala, javno podjetje d. o. o., Murska sobota (v nadaljevanju: Komunala d. o. o.) kljub sprejeti Uredbi o koncesiji za rabo termalne vode za ogrevanje in potrebe kopališča iz vrtine Sob-1/87 – Komunala d. o. o.³⁸ in izdani odločbi o podelitvi koncesije za rabo termalne vode koncesijske pogodbe v letu 2016 ni podpisal.

Koncesnine za leto 2016 so bile v skladu z določili uredb o koncesiji za rabo termalne vode obračunane v višini 60 odstotkov plačil koncesnin, ki jih bodo morali navedeni koncesionarji plačevati od leta 2020. Koncesnine so bile tako obračunane v skupnem znesku 1.812.328 evrov, plačane pa so bile v znesku 1.729.102 evra, kar predstavlja 95,4-odstotno realizacijo. Koncesnina družbi Komunala d. o. o. za leto 2016 ni bila obračunana. Uredbe o koncesiji za rabo termalne vode določajo, da prva akontacija v letu zapade zadnji dan v juniju, druga akontacija pa zadnji plačilni dan v decembru. Za nepravočasno plačane akontacije oziroma plačila za koncesijo mora koncesionar plačati zakonite zamudne obresti. Prihodki iz naslova podeljenih koncesij in odhodki proračuna iz naslova oblikovanja sredstev proračunskega sklada bi tako bili v letu 2016 večji za 83.226 evrov, če bi koncesionarji plačevali za koncesijo v rokih, kot jih določajo uredbe o koncesiji za rabo termalne vode, prejete koncesnine pa bi bile kot vir vodnega sklada prek proračunske postavke 153285 – Sredstva Sklada za vode po ZV nakazane v vodni sklad. Prav tako bi

³⁵ Uradni list RS, št. 100/13.

³⁶ Ena uredba se nanaša na dva uporabnika vode.

³⁷ V dveh primerih nova koncesionarja še nista pridobila uporabnega dovoljenja, v enem primeru pa koncesija ni bila obračunana koncesionarju, ker vrtina ni delovala.

³⁸ Uradni list RS, št. 103/15.

bili prihodki in odhodki proračuna v letu 2016 večji za 220.940 evrov³⁹, če bi vlada uredbe o rabi termalne vode izdala pravočasno, to je do 31. 12. 2014, kot to določa dvanajsti odstavek 199.a člena ZV-1 in tako omogočila pravočasno (v začetku leta 2015) izdajo odločb, tako da bi koncesionarji lahko koncesijske pogodbe sklenili že v letu 2015.

Ministrstvo za okolje in prostor je nekaterim koncesionarjem, ki v letu 2016 niso pravočasno poravnali prve akontacije, zaračunalo zakonite zamudne obresti, ni pa sprožilo postopka izvršbe oziroma ni pričelo s postopkom odvzema koncesije, kot to določa 146. člen ZV-1. Koncesija se na podlagi določbe 146. člena ZV-1 koncesionarju odvzame tudi, ko koncesionar ni plačal za vodno pravico skladno z določbami 123. člena ZV-1, torej na način in v rokih, kot je z uredbami o koncesiji za rabo termalne vode določila vlada. Prav tako Ministrstvo za okolje in prostor ni odpravilo odločbe o podelitvi koncesije koncesionarju Komunala d. o. o., ki koncesijske pogodbe ni sklenil v roku⁴⁰, ki ga določa odločba o podelitvi koncesije za rabo termalne vode. ZV-1 v tretjem odstavku 141. člena določa, da koncedent lahko odpravi odločbo in prične s postopkom ponovne podelitve koncesije, če koncesionar zaradi razlogov na njegovi strani ne sklene koncesijske pogodbe.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Direkcija Republike Slovenije za vode pri Ministrstvu za okolje in prostor zamudne obresti zaračuna po plačilu celotne akontacije.

Postopek odvzema koncesije se sproži v primeru neplačevanja koncesije, vendar šele, ko je za posamezno obračunsko leto opravljen tudi poračun v skladu z določbami 9. člena uredbe o koncesiji za rabo vode. Če morebitna razlika med zneskom, vplačanim z akontacijami, in višino plačila za koncesijo, izračunano v skladu s 6. členom uredbe o koncesiji za rabo vode, ni plačana v 60 dneh po izdaji poročila plačil za koncesijo, Direkcija Republike Slovenije za vode pri Ministrstvu za okolje in prostor uporabi finančne instrumente za izterjavo neplačanih terjatev (opomini, izvršba). Tedaj tudi obvesti pristojno ministrstvo glede neplačevanja plačila za vodno pravico. Ministrstvo za okolje in prostor lahko v primeru neplačevanja plačila za vodno pravico po predhodnem pisnem opozorilu koncesionarju prične s postopkom odvzema koncesije.

V primeru dveh koncesionarjev, ki koncesije za leto 2016 nista poravnala, bo Direkcija Republike Slovenije za vode pri Ministrstvu za okolje in prostor pričela s postopkom izvršbe po izdelavi poročila plačila koncesije za leto 2016.

Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2017 koncesionarja Komunala d. o. o. ponovno pozvalo k podpisu koncesijske pogodbe in opozorilo na možnost odprave odločbe o podelitvi koncesije. Koncesija koncesionarju Komunala d. o. o. ni bila obračunana, saj je koncesionar v dopisu januarja 2016 navedel, da se termalna voda ne koristi, kar je pri inšpekcijskem nadzoru ugotovil tudi Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor.

Pravne ali fizične osebe, ki so do uveljavitve ZV-1C rabile vodo, za katero je predpisana pridobitev koncesije za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna

³⁹ Ker bi koncesionarji plačali večji delež koncesnine (prvo leto 60 odstotkov, drugo leto 70 odstotkov, tretje leto 80 odstotkov ter četrto leto 90 odstotkov). Za leto 2016 so bile koncesije obračunane v znesku 1.812.328 evrov dejansko pa bi lahko bile v znesku 2.033.268 evrov.

⁴⁰ Z odločbo o podelitvi koncesije za rabo termalne vode iz vrtine Sob-1/87 je kot primeren rok za sklenitev koncesijske pogodbe določen rok 30 dni od dokončnosti te odločbe. Odločba je bila dokončna 4. 1. 2016, koncesijska pogodba pa je bila družbi Komunala d. o. o. posredovana 8. 1. 2016.

ali termomineralna voda, pa jim koncesija do uveljavitve ZV-1C ni bila podeljena, bi morale v skladu z določbami 199.b in 199.k člena ZV-1, če so v letih 2014 in 2015 rabile vodo, za obe leti plačati nadomestilo za rabo vode. Vlada je v letu 2016 z 12 koncesionarji sklenila aneks h koncesijski pogodbi, s katerim se je dogovorila za plačilo nadomestila za leti 2014 in 2015, nadomestilo pa je zaračunala le osmim koncesionarjem⁴¹ v skupnem znesku 329.932 evrov. Vlada z desetimi koncesionarji aneksa h koncesijski pogodbi ni sklenila, z osmimi koncesionarji⁴² pa je anekse sklenila ob koncu leta 2016, zato obveznosti iz nadomestil v letu 2016 še niso zapadle v plačilo.

Koncesionarji, ki nadomestila za rabo vode za leti 2014 in 2015 niso plačali v letu 2016, podatkov, potrebnih za izračun nadomestila za rabo vode, niso posredovali oziroma jih niso posredovali pravočasno, to je do 31. 12. 2016, kot določa tretji odstavek 199.r člena ZV-1. V zaključnem računu proračuna so zaradi tega prihodki in odhodki izkazani za 252.674 evrov prenizko, kot bi bili, če bi koncesionarji pravočasno sporočili podatke o rabi vode za leti 2014 in 2015 ter s tem zagotovili, da bi bili aneksi h koncesijskim pogodbam sklenjeni pravočasno. Neposredni uporabniki morajo v skladu z drugim odstavkom 34. člena ZJF zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti ter izločanje teh prejemkov v proračun, tega pa Ministrstvo za okolje in prostor ni zagotovilo.

Koncesionarji, ki niso plačali nadomestila za rabo vode za leti 2014 in 2015 so navedeni v tabeli 6.

⁴¹ Z enim koncesionarjem je vlada sklenila aneks h koncesijski pogodbi, s katerim se je dogovorila za višino nadomestila za rabo vode le za leto 2014.

⁴² Z enim koncesionarjem je vlada aneks h koncesijski pogodbi sklenila za nadomestilo za rabo vode le za leto 2015.

Tabela 6: Pregled koncesionarjev, ki niso plačali nadomestila za rabo vode za leti 2014 in 2015

Koncesionar	Leto	Datum predložitve podatkov za izračun nadomestila	Znesek za plačilo po aneksu h koncesijski pogodbi v evrih	Datum podpisa aneksa h koncesijski pogodbi
POČITEK - UŽITEK d. o. o., Moravske Toplice	2015	22. 6. 2016	29.944	2017
SEGRAP d. o. o., Ljutomer	2014	18. 7. 2016	10.045	14. 11. 2016
	2015	18. 7. 2016	11.813	
THERMANA d. d., Laško	2014	21. 6. 2016	28.219	25. 11. 2016
	2015	21. 6. 2016	28.872	
ISTRABENZ TURIZEM d. d., Portorož	2014	31. 5. 2016	918	2017
	2015	31. 5. 2016	1.273	
Dana, d. o. o., Mirna	2014	8. 10. 2015	46.176	2017
	2015	29. 6. 2016	54.320	
Terme Snovik – Kamnik, d. o. o., Kamnik	2014	10. 11. 2015	4.516	2017
	2015	18. 8. in 22. 8. 2016	4.691	
SLKI, d. o. o., Rogaška Slatina	2014	ni bilo poslano	1.278	2017
	2015	17. 3. in 29. 6. 2016	1.418	
Unior d. d., Zreče	2014	28. 1. 2016	16.257	2017
	2015	17. 6. 2016	12.935	
Skupaj			252.675	

Vir: podatki Ministrstva za okolje in prostor.

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 2016 so prikazana v tabeli 7.

Tabela 7: Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2016

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2015 v evrih	Sprejeti proračun 2016 v evrih	Realizacija 2016 v evrih	Indeks (RE16/ RE15) v evrih (6) = (5)/(3)*100	Indeks (RE16/ RE15) v evrih (7) = (5)/(4)*100	Delež (RE16) v odstotkih (8)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	878.726.217	1.000.686.656	477.575.750	54	48	100,0
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	200.428.882	312.586.656	277.256.816	138	89	58,0
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	264.105.991	338.900.000	28.662.924	11	8	6,0
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	375.442.526	212.300.000	112.068.062	30	53	23,5
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	20.587.360	115.900.000	22.231.243	108	19	4,7
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	1.001.141	8.400.000	1.021.214	102	12	0,2
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav	4.890.583	12.600.000	11.750.747	240	93	2,5
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU	12.269.734	0	24.584.744	200		5,1
45	Plačila sredstev v proračun EU	432.873.875	411.797.475	427.423.091	99	104	100,0

Viri: zaključni račun 2015 in zaključni račun.

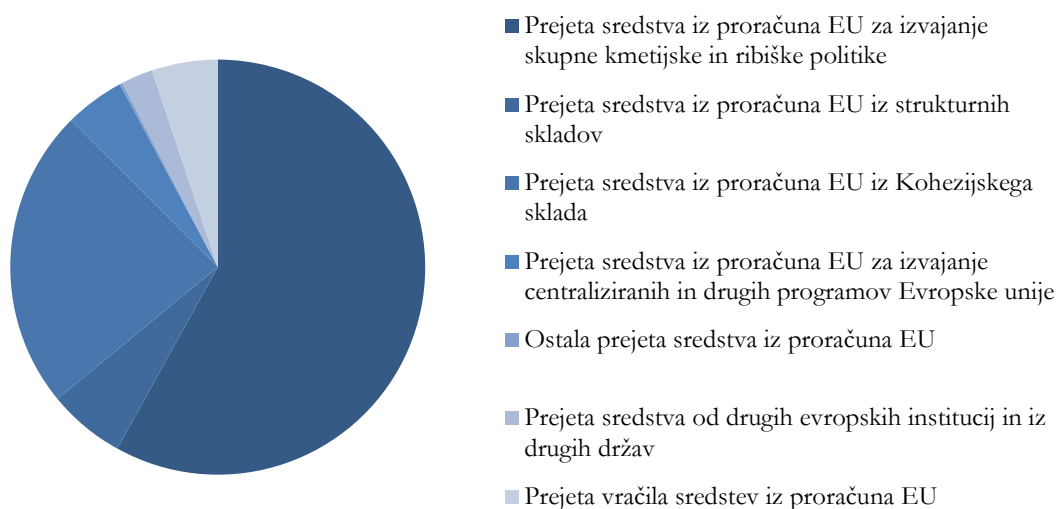
2.2.1.2.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav

V letu 2016 so prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav znašala 477.575.750 evrov, kar je predstavljalo 5,7 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna. Prejeta sredstva iz Evropske unije so znašala 5,6 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna⁴³.

Realizacija prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav je bila v letu 2016 za 52,3 odstotka nižja od načrtovane v sprejetem proračunu in za 45,7 odstotka nižja od realizacije v letu 2015.

Struktura prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2016 je prikazana na sliki 4.

Slika 4: Struktura prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2016



Vir: zaključni račun.

V letu 2016 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, ki so predstavljala 58,1 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2015 so se prihodki iz tega vira povečali za 38,3 odstotka. Kljub temu je bila realizacija prejetih sredstev za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike v letu 2016 za 11,3 odstotka nižja od načrtovanih sredstev v sprejetem proračunu.

⁴³ S 1. 1. 2016 je bil na podlagi Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 100/15) konto 7870 – Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij preimenovan v Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav. V okviru tega konta sta bila dodana dva podkonta, in sicer za prejeta sredstva v okviru Švicarskega prispevka in za prejeta sredstva v okviru Norveškega finančnega mehanizma in Finančnega mehanizma EGP. V zaključnih računih proračunov preteklih let ta sredstva niso bila evidentirana na posebnih podkontih, ampak so bila izkazana na kontu 7870 – Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij. Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij za nobeno preteklo leto niso znašala več kot 9.000.000 evrov.

Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2016 se je nanašal na prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada, ki so predstavljala 23,5 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. Prihodki iz tega vira so se v primerjavi z letom poprej zmanjšali za 70,2 odstotka in so dosegli 52,8 odstotka načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2016.

Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov so predstavljala 6 odstotkov vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V letu 2016 so realizirani prihodki znašali 8,5 odstotka načrtovanih, v primerjavi z letom 2015 pa je bila realizacija nižja za 89,1 odstotka. Nizka realizacija je posledica manj prihodkov iz programskega obdobja 2014–2020, kot je bilo načrtovano.

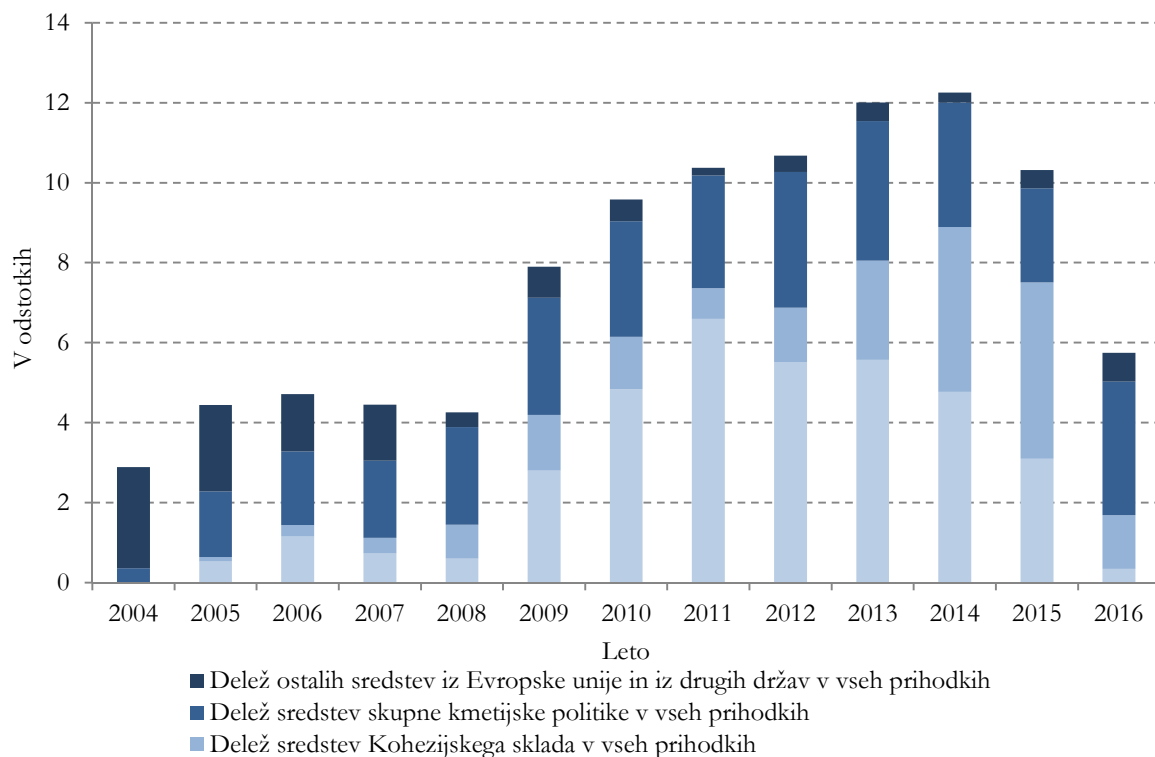
Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije so predstavljala 4,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V letu 2016 so bili realizirani prihodki za 80,8 odstotka manjši od načrtovanih, v primerjavi z letom 2015 pa je bila realizacija za 8 odstotkov višja.

Proračun Republike Slovenije je med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav izkazoval tudi prejeta vračila sredstev iz proračuna EU, ki so v letu 2016 predstavljala 5,1 odstotka prejetih sredstev iz Evropske unije in drugih držav.

Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav so v letu 2016 skupaj predstavljala 2,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav.

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 2016 sta prikazana na sliki 5.

Slika 5: Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav med vsemi prihodki državnega proračuna in njihova struktura v obdobju od leta 2004 do 2016



Viri: zaključni računi za leta od 2004 do 2015 in zaključni račun.

S slike 5 je razvidno, da je do leta 2014 rasel pomen sredstev iz proračuna EU v strukturi prihodkov državnega proračuna. Najmanjši delež med celotnimi prihodki državnega proračuna je pripadal prejetim sredstvom iz proračuna EU v letu 2004, največji pa v letu 2014, ko so predstavljala 12,3 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna. V letu 2015 se je ta delež pričel zmanjševati. V letu 2016 je bil glede na leto 2015 delež prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav v strukturi prihodkov državnega proračuna znatno manjši, in sicer za 4,6 odstotne točke. Prejeta sredstva iz proračuna EU in iz drugih držav so se namreč glede na leto 2015 zmanjšala za 45,6 odstotka. Upad deleža prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav je posledica nižje realizacije prihodkov iz programskega obdobja 2014–2020, kot je bila načrtovana.

Nasliki 5 je prikazana tudi struktura prejetih sredstev iz Evropske unije. V tem obdobju so med prejetimi sredstvi iz Evropske unije po pomenu prevladujoča sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in sredstva skupne kmetijske politike. V letu 2016 zaradi slabše realizacije prihodkov iz kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 prevladujejo sredstva skupne kmetijske politike, ki so predstavljala 3,3 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna.

2.2.1.2.2 Črpanje sredstev proračuna EU

V letu 2016 je Republika Slovenija črpala sredstva proračuna EU iz programskih obdobj 2007–2013 in 2014–2020. Na programsko obdobje 2007–2013 se je nanašalo 34,1 odstotka prejetih sredstev iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike in za izvajanje kohezijske politike. Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev po posameznih programskih dokumentih iz programskega obdobja 2007–2013 in po posameznih programskih dokumentih iz programskega obdobja 2014–2020 do 31. 12. 2016. Preverili smo, koliko sredstev iz posameznega programa je Evropska komisija skupaj nakazala Republiki Sloveniji na podračune v okviru enotnega zakladniškega računa države od leta 2007⁴⁴, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v državnem proračunu⁴⁵ in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija poslala Evropski komisiji. Te podatke smo primerjali z odobrenimi pravicami za prevzem obveznosti (v nadaljevanju: pravice porabe), ki jih je imela Republika Slovenija po posameznih programih.

Črpanje sredstev proračuna EU iz programskega obdobja 2007–2013

Iz programskega obdobja 2007–2013 je Republika Slovenija večino sredstev evropske kohezijske politike in za razvoj podeželja pridobivala na podlagi naslednjih programskih dokumentov:

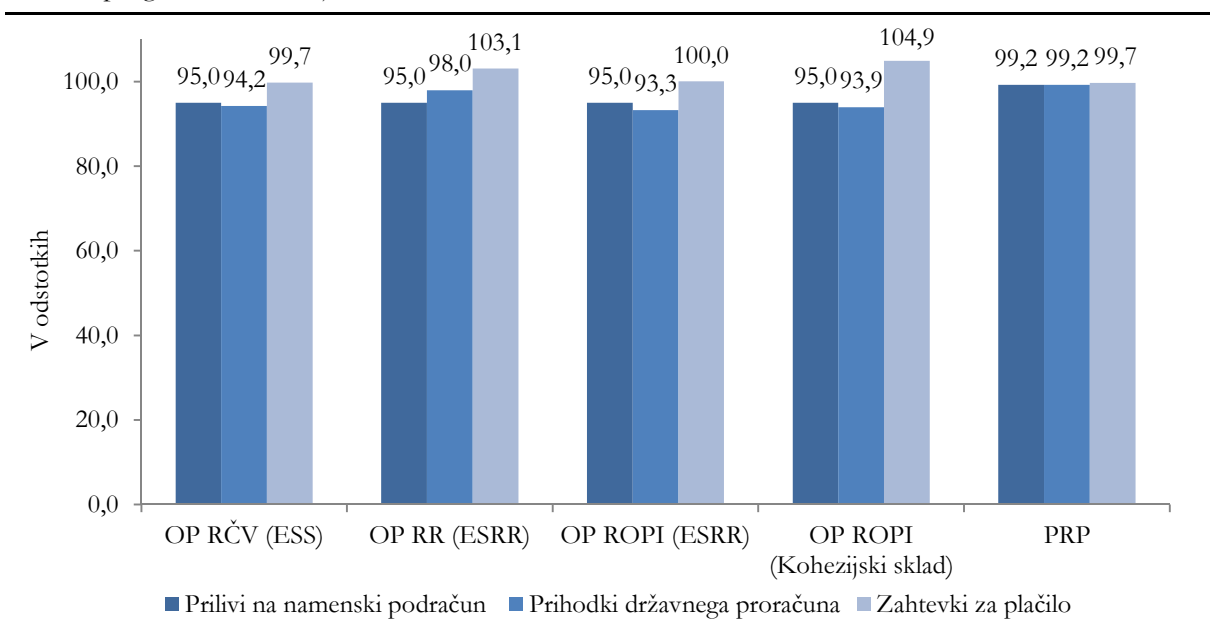
- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RČV), ki se financira iz Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS) in pri katerem so pravice porabe znašale 755.699.370 evrov;
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RR), ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), iz katerega je bilo Republiki Sloveniji na voljo 1.783.285.419 evrov;
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI), v okviru katerega je bilo Republiki Sloveniji iz ESRR na voljo 150.493.989 evrov, iz Kohezijskega sklada pa 1.411.569.858 evrov, ter
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: PRP 2007–2013), ki se financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (v nadaljevanju: EKSRP) in pri katerem so pravice porabe znašale 915.992.729 evrov.

Na sliki 6 prikazujemo stanje črpanja sredstev proračuna EU glede na pravice porabe po programskih dokumentih do 31. 12. 2016.

⁴⁴ Sredstva na podračunih v okviru enotnega zakladniškega računa države so sredstva, ki jih je Evropska komisija nakazala Republiki Sloveniji, in sicer predplačila, povračila sredstev na podlagi zahtevkov za plačilo in končno plačilo.

⁴⁵ Proračun zalaga evropski del sredstev, ki so izplačana upravičencem. Po uspešno opravljenih kontrolah se ta sredstva s podračunov v okviru enotnega zakladniškega računa države nakažejo na podračun izvrševanja proračuna in se evidentirajo kot prihodek proračuna.

Slika 6: Črpanje sredstev proračuna EU glede na pravice porabe po programskih dokumentih za programsko obdobje 2007–2013 do 31. 12. 2016



Viri: programski dokumenti, Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU, podatki UJP, Ministrstva za finance in Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

Do konca leta 2016 je Evropska komisija za vse sklade evropske kohezijske politike Republiki Sloveniji na podračune v okviru enotnega zakladniškega računa države že nakazala 95 odstotkov pravic porabe iz programskega obdobja 2007–2013. To je glede na evropska pravila⁴⁶ tudi najvišji znesek, ki ga lahko prejme posamezna država članica pred zaključkom izvajanja programov. Končno plačilo država članica prejme, če najkasneje do 31. 3. 2017 Evropski komisiji pošlje zahtevek za končno plačilo, izkaz o izdatkih, končno poročilo o izvajanju operativnega programa in izjavo o zaključitvi.

Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahtevke za plačilo iz ESRR v okviru OP RR in Kohezijskega sklada, ki presegajo znesek pravic porabe. Za sredstva ESS je Republika Slovenija do 31. 12. 2016 Evropski komisiji poslala zahtevke za plačilo v višini 99,7 odstotka pravic porabe. Republika Slovenija je do 31. 12. 2016 v državni proračun iz OP RČV evidentirala prihodke v višini 94,2 odstotka pravic porabe, iz OP RR prihodke v višini 98 odstotkov pravic porabe in iz OP ROPI prihodke v višini 93,8 odstotka pravic porabe.

V letu 2016 je Evropska komisija izvedla končno plačilo za PRP 2007–2013. Evropska komisija je v obdobju od leta 2007 do leta 2013 na namenski podračun PRP 2007–2013 nakazala sredstva v višini

⁴⁶ 79. člen Uredbe Sveta (ES) 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L, št. 210 z dne 31. 7. 2006 s spremembami).

99,2 odstotka pravic porabe, kar je končni znesek, ki ga je Republika Slovenija prejela iz naslova tega programa⁴⁷. V tej višini so bili tudi evidentirani prihodki v državnem proračunu.

Črpanje sredstev proračuna EU iz programskega obdobja 2014–2020

Evropska komisija je za programsko obdobje 2014–2020 z namenom izboljšati usklajevanje in harmonizacijo delovanja skladov za podporo v okviru kohezijske politike s skladi za razvoj podeželja ter skladi s področja pomorstva in ribištva sprejela skupne določbe za vse te sklade in jih poimenovala evropski strukturni in investicijski skladi⁴⁸ (v nadaljevanju: skladi ESI).

Republika Slovenija sredstva skladov ESI črpa na podlagi operativnih programov. Za programsko obdobje 2014–2020 je pripravila:

- Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: OP EKP), ki se financira iz ESRR, ESS, Kohezijskega sklada in Pobude za zaposlovanje mladih (v nadaljevanju: YEI⁴⁹);
- Program razvoja podeželja 2014–2020 (v nadaljevanju: PRP 2014–2020);
- Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020 (v nadaljevanju: OP ESPR);
- Operativni program za hrano in/ali osnovno materialno pomoč (v nadaljevanju: OP MPO).

Republika Slovenija v programskem obdobju 2014–2020 sodeluje tudi v programih evropskega teritorialnega sodelovanja, pravice porabe pa so ji na voljo tudi iz sredstev Instrumenta za povezovanje Evrope (v nadaljevanju: IPE). Pravice porabe iz proračuna EU za Republiko Slovenijo v programskem obdobju 2014–2020 po različnih programih pomoči so prikazane v tabeli 8.

⁴⁷ Celotnega zneska pravic porabe Republika Slovenija po pojasnilih Ministrstva za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano ni prejela zaradi izvedenih finančnih korekcij v znesku 4.281.094 evrov in ker upravičenci niso zahtevali izplačil v višini celotnih dodeljenih sredstev, prerazporeditve preostanka sredstev na druge osi znotraj programa pa niso bile več mogoče.

⁴⁸ Evropski strukturni in investicijski skladi so: ESRR, ESS, Kohezijski sklad, EKSRP in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (v nadaljevanju: ESPR).

⁴⁹ Angl.: *Youth Employment Initiative*.

Tabela 8: Pravice porabe iz proračuna EU za Republiko Slovenijo za programsko obdobje 2014–2020

	Vir	EU del v evrih
OP EKP		3.011.899.768
	ESRR	1.390.392.899
	ESS	716.924.970
	Kohezijski sklad	895.370.363
	YEI	9.211.536
PRP 2014–2020	EKSRP	837.849.803
OP ESPR	ESPR	24.809.114
OP MPO	FEAD	20.512.235
Operativni programi za evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR	62.887.047
Čezmejno sodelovanje		54.521.615
Transnacionalno sodelovanje		8.365.432
IPE	Kohezijski sklad	159.787.792
Skupaj		4.117.745.759

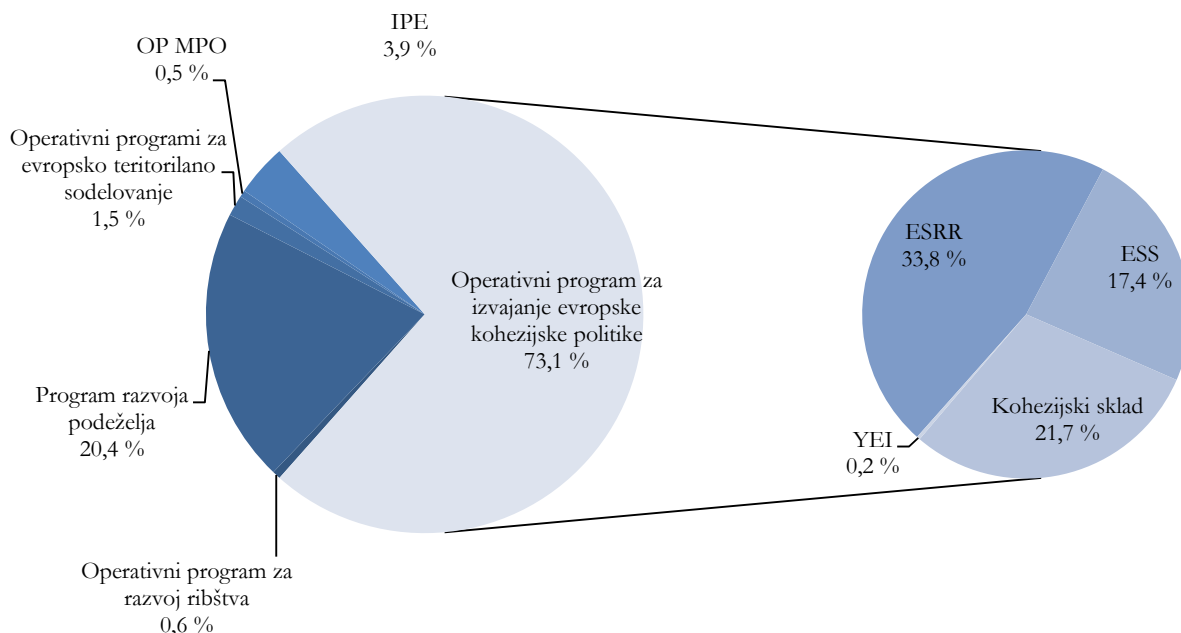
Opomba: FEAD (angl.: Fund for European Aid to the Most Deprived) – Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

Viri: operativni programi, Izvedbeni sklep Evropske komisije z dne 3. 4. 2014⁵⁰.

Delež evropskih sredstev po posameznih programih pomoči prikazujemo na sliki 7.

⁵⁰ Izvedbeni Sklep Komisije z dne 3. aprila 2014 o letni razdelitvi skupnih virov po državah članicah za Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad v okviru cilja "naložbe za rast in delovna mesta" ter cilja "evropsko teritorialno sodelovanje", letni razdelitvi virov iz posebne dodelitve za pobudo za zaposlovanje mladih po državah članicah, skupaj s seznamom upravičenih regij, ter o zneskih, ki se iz Kohezijskega sklada in strukturnih skladov vsake države članice prenesejo na Instrument za povezovanje Evrope ter pomoč najbolj ogroženim za obdobje 2014–2020 (2014/190/EU) (UL L, št. 104 z dne 8. 4. 2014 s spremembami).

Slika 7: Delež evropskih sredstev po posameznih programih pomoči in viri financiranja OP EKP v programskem obdobju 2014–2020

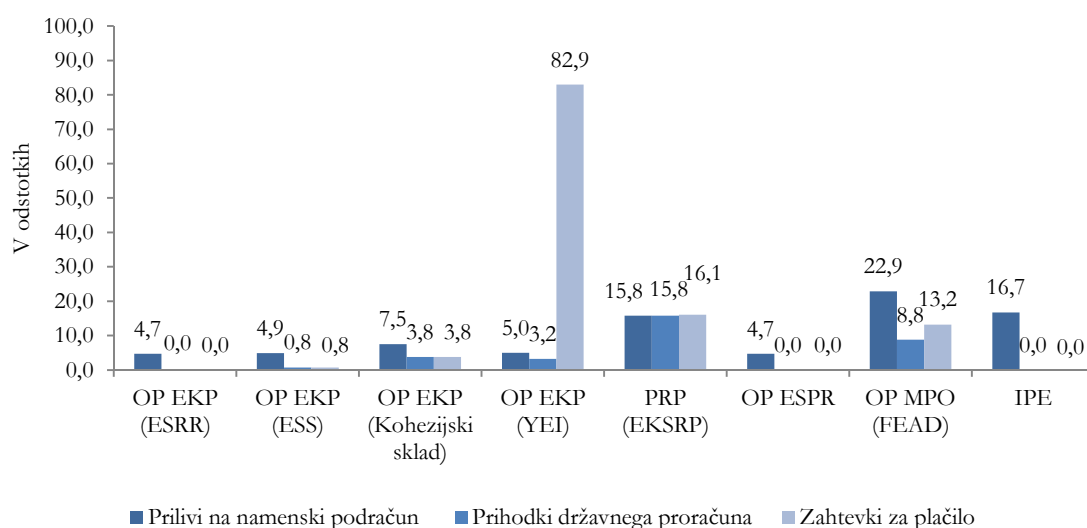


Viri: operativni programi, Izvedbeni sklep Evropske komisije z dne 3. 4. 2014.

Poleg navedenih sredstev lahko Republika Slovenija pridobi dodatna sredstva iz proračuna EU na podlagi programov, ki jih centralizirano izvaja Evropska komisija.

Na sliki 8 prikazujemo stanje črpanja sredstev proračuna EU glede na pravice porabe po programskih dokumentih in iz IPE do 31. 12. 2016.

Slika 8: Črpanje sredstev proračuna EU glede na pravice porabe po programskih dokumentih in iz IPE za programsko obdobje 2014–2020 do 31. 12. 2016



Opomba: Prilive na namenski podračun predstavljajo začetna predplačila, ki jih Evropska komisija nakaže v treh obrokih, in sicer v letih 2014, 2015 in 2016, letna predplačila v letih med 2016 in 2023 in vmesna plačila.

Viri: programski dokumenti, Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU, podatki UJP, Ministrstva za finance, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Ministrstva za infrastrukturo.

Do 31. 12. 2016 je Evropska komisija Republiki Sloveniji za izvajanje OP EKP iz vseh skladov in iz YEI že nakazala sredstva na namenske podračune. Skupni prihodki v državnem proračunu iz naslova OP EKP so do 31. 12. 2016 znašali 39.727.148 evrov oziroma 1,3 odstotka pravic porabe in so bili v celoti realizirani v letu 2016.

Do 31. 12. 2016 je Republika Slovenija največ prihodkov na podlagi OP EKP realizirala iz Kohezijskega sklada, in sicer 3,8 odstotka odobrenih pravic porabe. Za enak obseg je tudi posredovala Evropski komisiji zahtevke za plačilo. Evropska komisija je na namenski podračun nakazala sredstva v višini 7,5 odstotka odobrenih pravic porabe.

Iz YEI je Republika Slovenija do 31. 12. 2016 realizirala prihodke v višini 3,2 odstotka pravic porabe in posredovala Evropski komisiji zahtevke za plačilo v višini 82,9 odstotka pravic porabe. V letu 2016 je morala Republika Slovenija Evropski komisiji vrniti dodatno predplačilo v znesku 2.671.345 evrov, ker do 23. 5. 2016 ni predložila zahtevkov za vmesno plačilo v obsegu, določenim z evropsko uredbo⁵¹. Vračilo ne pomeni izgube pravic porabe iz YEI.

Na podlagi OP EKP je Republika Slovenija do 31. 12. 2016 realizirala tudi prihodke iz ESS v višini 0,8 odstotka pravic porabe in v enakem obsegu tudi posredovala zahtevke za plačilo Evropski komisiji.

⁵¹ Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006 (UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013 s spremembami).

Iz ESRR Republika Slovenija do 31. 12. 2016 ni realizirala prihodkov, čeprav jih je načrtovala v državnem proračunu. Sredstva ESRR sicer predstavljajo 46,2 odstotka pravic porabe na podlagi OP EKP.

Za obdobje 2014–2020 je Republika Slovenija pripravila tudi PRP 2014–2020, na podlagi katerega lahko pridobi 837.849.803 evre iz EKSRP. Republika Slovenija je začela črpati sredstva iz PRP 2014–2020 v letu 2015. Do 31. 12. 2016 je bilo v državnem proračunu evidentiranih 132.155.843 evrov prihodkov, kar predstavlja 15,8 odstotka pravic porabe.

Od 159.787.792 evrov sredstev nacionalne dodelitve iz IPE je Republika Slovenija do 31. 12. 2016 na namenski podračun prejela predplačila v višini 16,7 odstotka pravic porabe. Prihodki v državnem proračunu še niso nastali.

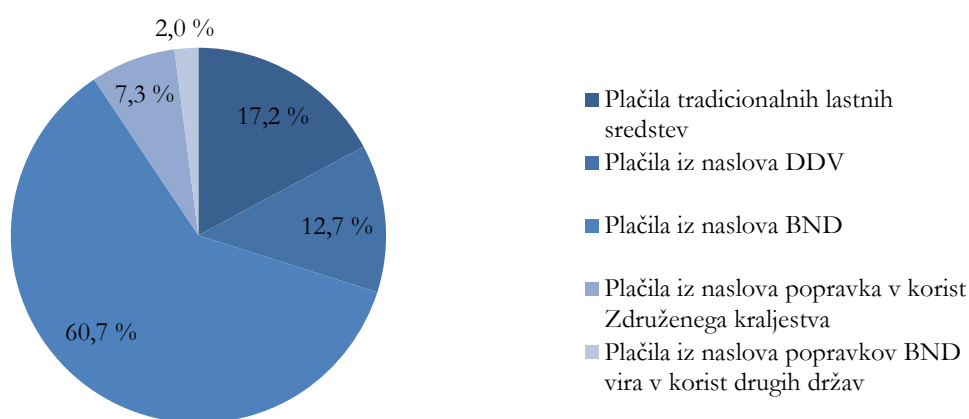
Na podlagi OP ESPR je Republika Slovenija upravičena do 24.809.114 evrov sredstev ESPR. Na namenski podračun je Evropska komisija do 31. 12. 2016 nakazala sredstva v višini 4,7 odstotka pravic porabe. Do tega datuma Republika Slovenija še ni evidentirala prihodkov v državnem proračunu in Evropski komisiji še ni poslala nobenega zahtevka za plačilo.

Na podlagi OP MPO Republika Slovenija lahko črpa 20.512.235 evrov sredstev FEAD. Do 31. 12. 2016 je Republika Slovenija iz proračuna EU na namenski podračun prejela sredstva v višini 22,9 odstotka pravic porabe in Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 13,2 odstotka pravic porabe. Prihodki v državnem proračunu so bili prvič evidentirani v letu 2016, in sicer v višini 8,8 odstotka pravic porabe.

2.2.1.2.3 Plačila sredstev v proračun EU

V letu 2016 so plačila sredstev v proračun EU znašala 427.423.091 evrov, kar je predstavljalo 4,8 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna in je za 4 odstotke presegalo načrtovana plačila. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2016 za 1 odstotek nižja kot v letu 2015. V letu 2016 so 60,7 odstotka plačil v proračun EU predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Struktura plačil je prikazana na sliki 9.

Slika 9: Struktura plačil v proračun EU v letu 2016



Opomba: BND – bruto nacionalni dohodek.

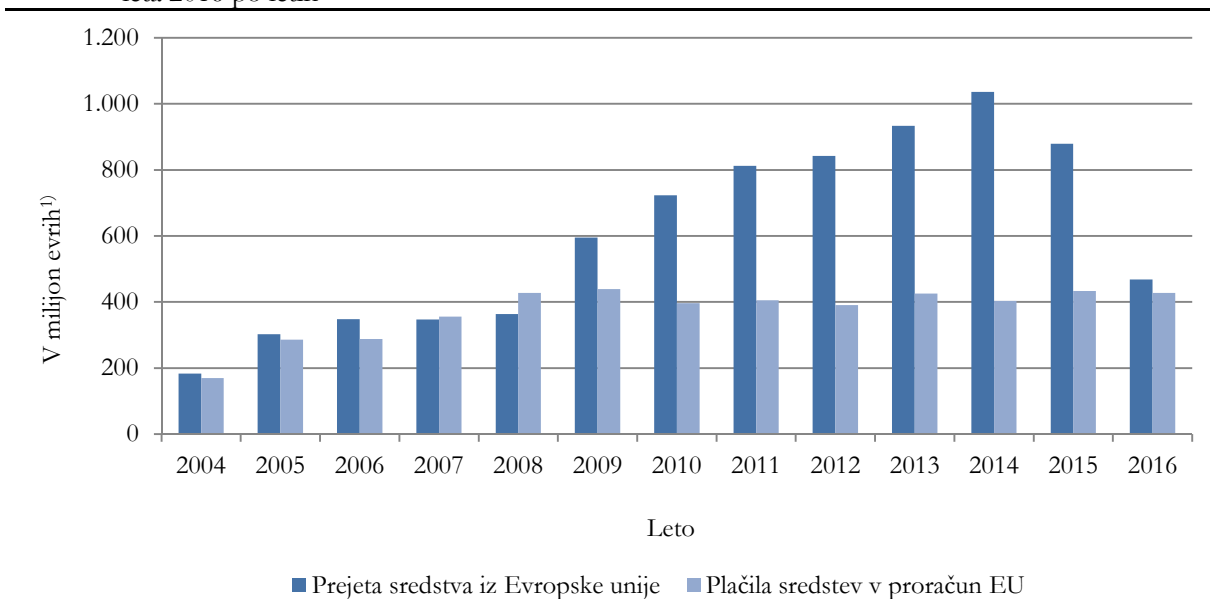
Vir: zaključni račun.

2.2.1.2.4 Neto položaj proračuna Republike Slovenije do proračuna EU

V sprejetem proračunu za leto 2016 je bilo načrtovano, da bodo prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav za 588.889.181 evrov presešla plačila sredstev v proračun EU. Prejeta sredstva iz proračuna EU so znašala 467.734.863 evrov, plačila sredstev v proračun EU so znašala 427.423.091 evrov. Realizirani proračun je do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 40.311.772 evrov.

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 10.

Slika 10: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU za obdobje od leta 2004 do leta 2016 po letih



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

Vir: zaključni računi za leta od 2004 do 2015, Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU in zaključni račun.

S slike 10 je razvidno, da so bila plačila v proračun EU v obdobju od leta 2007 do leta 2016 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 evrov⁵². V letu 2016 so prejeta sredstva iz Evropske unije znatno upadla, in sicer skoraj na raven plačil v proračun EU. V realiziranem proračunu je bil do proračuna EU v vseh letih, razen v letih 2007 in 2008, izkazan neto proračunski presežek.

⁵² Podatki o prejetih sredstvih iz Evropske unije za obdobje od leta 2004 do leta 2015 vključujejo tudi prejeta sredstva, ki ne izvirajo iz proračuna EU, ampak iz drugih držav, kot na primer sredstva Norveškega finančnega mehanizma, Švicarskega prispevka in Finančnega mehanizma EGP. Ti prihodki niso bili evidentirani ločeno, da bi jih bilo mogoče izločiti iz izračuna neto položaja proračuna. V posameznem letu ti prihodki niso presegli 9.000.000 evrov.

V letu 2016 je bilo prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav za 401.150.467 evrov manj kot v letu 2015. Zmanjšanje prejetih sredstev iz Evropske unije se je odražalo tudi v znatnem zmanjšanju neto proračunskega presežka. Opozarjamo, da se bo neto proračunski presežek zmanjševal tudi v prihodnje, če prejeta sredstva iz proračuna EU iz programskega obdobja 2014–2020 še ne bodo realizirana ali pa ne bodo realizirana v zadostnem obsegu.

2.2.1.3 Evidentiranje davkov pri Finančni upravi

2.2.1.3.a Finančna uprava ima pri UJP odprte prehodne podračune 846, ki so namenjeni plačevanju dajatev na podlagi izvršbe, odločbe ali sklepa. V skladu z osmim odstavkom 6. člena Pravilnika o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov⁵³ (v nadaljevanju: pravilnik o razporejanju obveznih dajatev) bi morala Finančna uprava razporediti dajatve, plačane na te podračune tako, da bi najkasneje naslednji delovni dan pripravila plačilna navodila v breme prehodnih podračunov in v dobro ustreznih vplačilnih ali zbirnih prehodnih podračunov in jih predložila UJP v izvršitev. Pri preveritvi praznjenja prehodnih podračunov 846 smo ugotovili, da jih Finančna uprava ne prazni v celotnem obsegu. Finančna uprava je 10. 3. 2016 praznila 47 odstotkov celotnega zneska, medtem ko 19. 1., 21. 1., 5. 7. in 14. 9. 2016 prilivi niti niso bili razporejeni, ostale dni pa na račune ni bilo razvrščeno povprečno za 6 odstotkov prilivov oziroma 47.325 evrov. Navedeno ni v skladu z osmim odstavkom 6. člena pravilnika o razporejanju obveznih dajatev. Zato je državni proračun prejemal prilive na svoje podračune s prehodnih podračunov 846 z zamudo. Preostala sredstva v znesku 647.770,72 evra, ki so na dan 31. 12. 2016 ostala na prehodnih podračunih 846, so bila v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZIPRS1617 po posameznih blagajnah razdeljena v prvih dveh delovnih dneh leta 2017.

Pojasnilo Finančne uprave

Prejeta plačila niso bila razporejena v celoti predvsem v primerih, ko so zavežanci v plačilnih navodilih navedli napačne reference. Zaradi tega se terjatve, za katere je plačilo namenjeno, niso avtomatično zaprle ob obdelavi izpiska. Taka plačila referent posamično razreši naslednji delovni dan. Na dneve 19. 1., 21. 1., 5. 7. in 14. 9. 2016 pa se praznitve niso izvedle zaradi časovnega zamika nočnih obdelav.

2.2.1.3.b Finančna uprava je v letu 2015 naročila⁵⁴ in plačala 83.834 evrov za izvedbo nadgradnje informacijskega sistema z naslovom Analiza, uskladitev in dokumentiranje knjižb na distribucijskih kontih informacijske podpore za glavno knjigo. Med nalogami zunanjega izvajalca je bilo zapisano, da pripravi predlog za uskladitev stanj na distribucijskih kontih tako, da bodo zbirne evidence po vrstah davkov prikazovale usklajeno stanje z vrednostmi na kontih terjatev in obveznosti ter da bodo vrednosti na distribucijskih kontih pravilne in se bodo ujemale s podatki po prejemnikih sredstev po podkontih javnofinančnih prihodkov. V prilogi prevzemnega zapisnika je navedeno, da so evidence na kontih terjatev in obveznosti usklajene z vrednostmi na kontih po vrstah davkov, vendar ugotavljamo, da na dan 31. 12. 2016 te še vedno niso usklajene med seboj.

2.2.1.3.c Prav tako novovzpostavljene zbirne evidence po davkih niso usklajene z zneski vplačanih dajatev, ki so knjiženi v glavni knjigi proračuna. Kot vir podatkov za knjižbe vplačanih dajatev v glavni

⁵³ Uradni list RS, št. 109/10, 48/11, 107/11, 52/12, 85/12, 102/12, 10/13, 106/13, 94/14.

⁵⁴ Naročilo za dopolnitev programske opreme eDIS.

knjigi proračuna so uporabljeni podatki, ki jih Finančna uprava uporablja tudi kot podlago za knjiženje na novouvedene distribucijske konte v letu 2016. Preverili smo podatke za pobrani DDV z obrestmi in ugotovili razlike, ki so prikazane v tabeli 9.:

Tabela 9: Razlike med podatki glavne knjige proračuna in glavne knjige eDIS CDK za DDV

v evrih

	Podatki glavne knjige proračuna	Podatki glavne knjige eDIS CDK	Razlika
Vplačila	4.758.370.566	5.500.274.676	741.904.110
Vračila	(1.982.029.412)	(2.723.566.036)	(741.536.624)
Saldo	2.776.341.154	2.776.708.640	367.486

2.2.1.3.d Finančna uprava je v letu 2016 pri pripravi podatkov za poročila o razčlenitvi dajatev (PDP poročila) posameznim plačilom pripisala podatek B2⁵⁵ o vrsti davka, na katerega se plačilo nanaša, tudi ko je bilo plačilo dejansko še nerazporejeno in ga je Finančna uprava evidentirala na konto za nerazporejena plačila. Tako je Finančna uprava pošiljala UJP podatke za knjiženje v glavno knjigo proračuna za posamezne javnofinančne prihodke (in tudi za druge prejemnike javnofinančnih dajatev⁵⁶) po vrstah davkov, čeprav še niso bili izpolnjeni pogoji za njihovo razvrščanje. Tak način poročanja se je izvajal do 1. 3. 2016, ko je Finančna uprava pričela s pravilnim poročanjem, saj je nerazporejena plačila od tega datuma tudi v podatkih, ki jih je pošiljala UJP, sporočala kot nerazporejena. Zaradi prehoda na pravilno poročanje je morala Finančna uprava ugotoviti znesek davkov, ki so bili v prvih dveh mesecih poročani kot razporejeni, čeprav dejansko še niso bili. Gre za znesek, ki predstavlja razliko med vsemi nerazporejenimi plačili, ki jih je evidentirala Finančna uprava v januarju in februarju in nerazporejenimi plačili, ki so bila poročana na UJP v omenjenem obdobju. Upoštevane so bile tudi razporeditve nerazporejenih davkov iz preteklih let (pred letom 2016) in razporeditve nerazporejenih prilivov med blagajnami javnega sektorja (proračun države, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in občine). Nerazporejenih prihodkov iz preteklih let ni pravilno prerazporejati v tekočem letu, saj so bili ti prihodki že evidentirani v preteklih letih in ne bi smeli vplivati na strukturo prihodkov tekočega leta. Zaradi razvrščanja plačil iz preteklih let je znesek razvrščenih plačil na DDV v obdobju od 1. 1. do 29. 2. 2016 previsoko izkazan:

- v tabeli ZG⁵⁷ za 6.118.953 evrov,
- v tabeli CP⁵⁸ za 1.709.071 evrov.

⁵⁵ Podatek o zaporedni številki (ki določa vrsto davka) iz Poročila o vplačanih, razporejenih in vrnjenih javnofinančnih prihodkih.

⁵⁶ Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in proračuni občin.

⁵⁷ Tabela s podatki, ki so podlaga za evidentiranje prilivov – prihodkov proračuna.

⁵⁸ Tabela s podatki, ki so podlaga za evidentiranje prerazporejanja prilivov/odlivov med blagajnami javnega sektorja.

Zaradi nepravilnega razporejanja je znesek razporejenega DDV previsoko izkazan najmanj za razporejena plačila iz preteklih let, v neto znesku najmanj za 7.828.024 evrov, prenizko pa so izkazani drugi davki v enakem znesku⁵⁹.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V skladu z določbo tretjega odstavka 11. člena ZJF se v računu finančnih terjatev in naložb izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb. V skladu z enotnim kontnim načrtom, kot je določen v Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁶⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o EKN), so med prejemki 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 10 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2015 in 2016. Realizirani prejemki v letu 2016 so bili v primerjavi z letom 2015 skoraj 15-krat večji, realizirani izdatki pa so bili v primerjavi z letom 2015 več kot 2-krat večji. Ker so prejemki večji od izdatkov, je izkazan pozitiven saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 131.333.502 evra.

⁵⁹ Nerazporejeni prihodki se izkazujejo na kontu 7060 – Drugi davki.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 112/09, 104/11, , 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

Tabela 10: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2015 in 2016

Podskupina kontov	Zaključni račun 2015		Zaključni račun 2016		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	40.070.150	95,2	373.299.957	59,3	932
751 Prodaja kapitalskih deležev	728	0,0	253.486.711	40,2	-
752 Kupnine iz naslova privatizacij	2.004.408	4,8	2.930.881	0,5	146
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	42.075.286	100,0	629.717.548	100,0	1.497
440 Dana posojila	85.891.962	36,9	200.606.817	40,3	234
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	144.513.591	62,0	284.520.267	57,1	197
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	813.257	0,3	1.651.142	0,3	203
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	1.891.095	0,8	11.605.820	2,3	614
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	233.109.905	100,0	498.384.046	100,0	214
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)	(191.034.619)	-	131.333.502		-

Vira: zaključni račun 2015 in zaključni račun.

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2016 je bistveno drugačna kot njihova struktura za leto 2015. Medtem ko je bila v letu 2015 postavka prejemkov od prodaje kapitalskih deležev nižja od 0,1 odstotka vseh prejemkov, so v letu 2016 prejemki od prodaje kapitalskih deležev znašali 40,2 odstotka vseh prejemkov. Pretežni del prejemkov od prodaje kapitalskih deležev, in sicer 98,6 odstotka, se nanaša na sredstva, pridobljena s prodajo delnic Nove kreditne banke Maribor, d. d., Maribor. Največji delež izkazanih prejemkov v letu 2016 sicer predstavljajo prejemki od vračil danih posojil, njihov delež pa se je v primerjavi z letom poprej zmanjšal s 95,2 odstotka na 59,3 odstotka. Pretežni del prejemkov, izkazanih med vračili danih posojil, in sicer 98,8 odstotka, se nanaša na sredstva, prejeta za poplačilo terjatev zaradi unovčenih poroštev, izdanih za obveznosti Probanke, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Probanka) in

Factor banke, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Factor banka). V strukturi prejemkov se je zmanjšal delež kupnin iz privatizacije s 4,8 odstotka na 0,5 odstotka.

Struktura izdatkov za leto 2016 je podobna njihovi strukturi za leto 2015. Največji delež izdatkov predstavljajo izdatki za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 57,1 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2015 predstavljali 62 odstotkov vseh izdatkov. V letu 2016 je Republika Slovenija povečala osnovni kapital v družbi Slovenski državni holding, d. d. (v nadaljevanju: SDH), v znesku 200.000.000 evrov, kar predstavlja 70,3-odstotni delež vseh izdatkov za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb. Delež izdatkov za dana posojila se je povečal s 36,9 odstotka v letu 2015 na 40,3 odstotka v letu 2016. Največji delež sredstev, izkazanih med danimi posojili, in sicer 54,2 odstotka, se nanaša na plačila starih deviznih vlog, izplačanih na podlagi Zakona o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08⁶¹, s katerim je določeno, da se obveznosti po tem zakonu evidentirajo v proračunu Republike Slovenije v izkazu računa finančnih terjatev in naložb na kontu 4409.

2.2.2.1.a Poslovanje s podjetniškim skladom

Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo (v nadaljevanju: podjetniški sklad) je iz proračuna Republike Slovenije v obdobju od leta 2009 do leta 2015 prejel 136.601.331 evrov za oblikovanje holdinškega sklada⁶² za izvajanje instrumentov finančnega inženiringa⁶³. V letu 2016 podjetniški sklad iz proračuna ni prejel sredstev za izvajanje instrumentov finančnega inženiringa. Pogodbo o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013 (v nadaljevanju: sporazum) sta Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in podjetniški sklad sklenila v letu 2009, nato pa sta do leta 2015 sklenila še 10 aneksov⁶⁴, katerih predmet so (med drugim) bila dodatna sredstva za izvajanje finančne podpore podjetjem z instrumenti finančnega inženiringa, ki jih zagotavlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Sporazum vključuje tudi sredstva ESRR.

V sporazumu je določeno, da podjetniški sklad izvaja Program instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednje velika podjetja v Republiki Sloveniji za obdobje 2009–2013 (v nadaljevanju: poslovni načrt PIFI) ter da se izvajanje poslovnega načrta PIFI organizira prek holdinškega sklada, ki je vzpostavljen kot

⁶¹ Uradni list RS, št. 48/15.

⁶² Holdinški sklad je organiziran kot poseben podračun, ki ga je podjetniški sklad odprl v sistemu enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: sistem EZRD). Podjetniški sklad mora za holdinški sklad zagotoviti ločeno vodenje evidenc in stroškov.

⁶³ V skladu z določbo petega odstavka 106.f člena ZJF je finančni inženiring ukrep, s katerim država spodbuja tehnološko razvojne projekte tako, da zagotavlja malim in srednjim gospodarskim družbam del sredstev za izvedbo teh projektov.

⁶⁴ Z Aneksom št. 1 z dne 3. 6. 2010 se je ta pogodba preimenovala v Sporazum o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013. Z Aneksom št. 2 z dne 18. 10. 2010 in Aneksom št. 4 z dne 26. 9. 2011 so se povečala razpoložljiva sredstva. Z Aneksom št. 3 z dne 25. 3. 2011 je bila subvencija obrestne mere določena kot del finančnega inženiringa.

poseben sveženj financiranja v okviru podjetniškega sklada. Naloga podjetniškega sklada je spodbujanje hitrorastočih in inovativnih malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri financiranja.

Izplačila iz proračuna podjetniškemu skladu v obdobju od leta 2009 do leta 2015 za oblikovanje holdinškega sklada so bila v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo napačno evidentirana kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb in kot dano posojilo podjetniškemu skladu. Napačno evidentiranje poslovnih dogodkov v povezavi z oblikovanjem in porabo sredstev holdinškega sklada smo ugotovili v revizijskih poročilih o predlogih zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2009⁶⁵, 2010⁶⁶, 2012⁶⁷, 2014⁶⁸ in 2015⁶⁹.

Podjetniški sklad izvaja naloge, določene v sporazumu, za račun Republike Slovenije⁷⁰. Iz določil sporazuma⁷¹ in poslovnega načrta PIFI izhaja, da sredstva ob prenosu na podjetniški sklad ostajajo v lasti Republike Slovenije, podjetniški sklad pa z njimi izvede instrumente finančnega inženiringa. Zaradi ohranitve lastništva Republike Slovenije nad prenesenimi sredstvi ni podlage, da bi se ta sredstva obravnavala kot dano posojilo Republike Slovenije podjetniškemu skladu. Podjetniški sklad je za oblikovanje holdinškega sklada odprl podračun sklada, na katerem se zbirajo sredstva, ki so v lasti Republike Slovenije, upravlja pa jih podjetniški sklad. Zato prenosi sredstev s podračuna proračuna na podračun holdinškega sklada niso posojila Republike Slovenije podjetniškemu skladu, ampak gre po vsebini samo za prenos sredstev Republike Slovenije med računi.

Pogoji za izkazovanje izdatkov proračuna so izpolnjeni, ko so sredstva holdinškega sklada dejansko porabljeni za namene, ki jih določata sporazum in poslovni načrt PIFI. Odhodke oziroma izdatke, povezane z izvedbo instrumentov finančnega inženiringa, bi moralo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v poslovnih knjigah evidentirati šele na podlagi podatkov o plačilu sredstev iz holdinškega

⁶⁵ Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K485A0E6EDCB95990C125779D002EA3EA?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>].

⁶⁶ Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAC52A0A832435592C1257918001B1132?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>].

⁶⁷ Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB7A9F1054EEEDC9FC1257BF0004C0ABB?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>].

⁶⁸ Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9DFC2766867DEF8DC1257E8B002B0F28?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>].

⁶⁹ Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE82DCBCA970C4816C1257FF50049614A?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>].

⁷⁰ Pri instrumentih lastniškega financiranja (kapitalske naložbe v družbe tveganega kapitala) podjetniški sklad izvaja naloge v imenu in za račun Republike Slovenije, pri instrumentih dolžniškega financiranja (kreditni ter garancije malim in srednje velikim podjetjem) pa v svojem imenu in za račun Republike Slovenije.

⁷¹ Iz 4. člena sporazuma izhaja, da bo Republika Slovenija izvedla lastniške in dolžniške oblike financiranja ter da bo za izvajanje programov Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pooblastilo podjetniški sklad.

sklada za namene, za katere je holdinški sklad oblikovan, in v skladu z vsebino posameznega instrumenta, kot je navedeno v naslednjem odstavku.

Glede na nerevidirane podatke podjetniškega sklada in v skladu s 14., 41., 42., 45., 54. in 58. členom pravilnika o EKN ter s prvim, drugim in tretjim odstavkom 11. člena ZJF bi morala Republika Slovenija v letu 2016 povečanje in zmanjšanje sredstev, ki se nanašajo na sporazum, izkazovati na naslednji način:

v bilanci prihodkov in odhodkov:

- med tekočimi odhodki:
 - sredstva za dane provizije v znesku 1.801.750 evrov,
- med tekočimi transferi:
 - sredstva za subvencije obrestne mere v znesku 4.517.432 evrov,
- med nedavčnimi prihodki:
 - prihodke od obresti v znesku 318.060 evrov in
 - prihodke od prejetih provizij malih in srednje velikih podjetij v znesku 511.439 evrov;

v računu finančnih terjatev in naložb:

- med prejemki od prodaje kapitalskih deležev:
 - prejemke od vračila naknadnega vplačila kapitala v družbo tveganega kapitala v znesku 203.350 evrov,
- med prejemki od vračil danih posojil:
 - prejeta vračila unovčenih poroštev v znesku 197.073 evrov in
 - vračila mikrokreditov v znesku 1.972.513 evrov,
- med izdatki za dana posojila:
 - nakazilo mikrokreditov v znesku 4.629.932 evrov,
- med izdatki za povečanje kapitalskih deležev:
 - povečanje naložb v družbe tveganega kapitala v znesku 413.881 evrov,
- med izdatki za plačila zapadlih poroštev:
 - unovčene garancije v znesku 4.082.800 evrov.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2016 so glede na nerevidirane podatke podjetniškega sklada v predlogu zaključnega računa - v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani odhodki v skupnem znesku 6.319.182 evrov in prihodki v znesku 829.499 evrov. V računu finančnih terjatev in naložb so prenizko izkazani izdatki v skupnem znesku 9.126.613 evrov in prenizko izkazani prejemki v skupnem znesku 2.372.936 evrov.

2.2.2.1.b 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 razvoja⁷² v letu 2016 s podjetniškim skladom sklenilo pogodbo za instrument mikrokreditiranja, s katero se je zavezalo, da bo v letih 2016 in 2017 podjetniškemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 24.000.000 evrov, z Javnim skladom Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja (v nadaljevanju: regionalno-razvojni sklad) pa pogodbo za instrument ugodni krediti, s katero se je zavezalo, da bo v letih 2016 in 2017 regionalno-razvojnemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 20.000.000 evrov.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je sredstva po pogodbi za instrument mikrokreditiranja v znesku 12.000.000 evrov in sredstva po pogodbi za instrument ugodni krediti v znesku 10.000.000 evrov podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu nakazalo konec decembra 2016. Nakazili sredstev skladoma sta bili v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo evidentirani kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je dana 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 provizije⁷³. 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 prejeta sredstva po navedenih pogodbah morata oba sklada voditi ločeno knjigovodsko evidenco.

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

⁷² Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16.

⁷³ En odstotek letno od višine vplačanih sredstev v upravljanju za celotno obdobje trajanja instrumenta.

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 Slovenije⁷⁴.

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 2016 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v skupnem znesku 22.000.000 evrov v nasprotju s tretjim odstavkom 11. člena ZJF in 45. členom pravilnika o EKN, evidentiranje prenosa sredstev kot dano posojilo podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu v skupnem znesku 22.000.000 evrov na kontu 0701 v bilanci stanja pa v nasprotju z 10. členom pravilnika o EKN. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bi moralo izplačilo sredstev na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada v letu 2016 v skladu s 14. členom pravilnika o EKN⁷⁵ evidentirati kot povečanje sredstev na analitičnih kontih podskupine kontov 11 – Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah. Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2016 so v računu finančnih terjatev in naložb previsoko izkazani izdatki za posojila v znesku 22.000.000 evrov.

Pogoji za izkazovanje izdatkov za dana posojila v računu finančnih terjatev in naložb bodo izpolnjeni, ko bodo sredstva za izvedbo instrumentov izplačana končnim prejemnikom kot krediti. V letu 2016 podjetniški in regionalno-razvojni sklad še nista izvedla izplačil kreditov končnim prejemnikom.

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

Vlada je v letu 2012 sprejela sklep, ki določa, da mora upravljavec stanovanj Javni nepremičninski sklad Republike Slovenije oziroma zanj predhodni upravljavci Stanovanjska komisija Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: SKVRS), Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve zemljiškoknjižno urediti⁷⁶ 350 stanovanj⁷⁷ ter da se bodo po ureditvi stanovanja prenesla kot povečanje namenskega premoženja na stanovanjski sklad⁷⁸ in na posamezne občine⁷⁹.

V letu 2016 sta stanovanjski sklad ter ministrica za okolje in prostor po pooblastilu vlade sklenila tri pogodbe o povečanju namenskega premoženja in kapitala javnega sklada (v nadaljevanju: pogodbe o povečanju namenskega premoženja), v katerih je določeno, da se stanovanjskemu skladu prenaša v trajno

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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_obravnav_poslov_za_tuj_racun.pdf], marec 2017.

⁷⁶ Če upravljavci stanovanj v roku 6 mesecev ne bodo uredili zemljiškoknjižnega stanja, bo to v njihovem imenu in za njihov račun uredil Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad (v nadaljevanju: stanovanjski sklad).

⁷⁷ Seznam stanovanj, ki so predvidena za prenos kot stvarni vložek, je v prilogi navedenega sklepa.

⁷⁸ 292 stanovanj.

⁷⁹ 58 stanovanj.

last kot namensko premoženje 183 stanovanj⁸⁰. Vlada pred sklenitvijo pogodb o povečanju namenskega premoženja ni sprejela sklepa, iz katerega bi bila razvidna vrednost dodatnega namenskega premoženja, ki ga kot kapital vplačuje v javni sklad, kar ni v skladu z drugim odstavkom 10. člena Zakona o javnih skladih⁸¹ (v nadaljevanju: ZJS-1).

Povečanje namenskega premoženja sklada s stanovanji oziroma s stvarnim vložkom skladno s 4. točko 3. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁸² (v nadaljevanju: ZSPDSLS) predstavlja razpolaganje s stvarnim premoženjem države. Stanovanja, ki so bila kot stvarni vložek prenesena na stanovanjski sklad, niso bila vključena v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem⁸³, zato ni bil izpolnjen pogoj za povečanje namenskega premoženja s stvarnim vložkom oziroma za razpolaganje z nepremičnim premoženjem, kot to določa drugi odstavek 6. člena Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁸⁴.

Vrednosti stanovanj, prenesenih na stanovanjski sklad kot namensko premoženje, ni ocenil revizor, kar ni v skladu s četrtem odstavkom 7. člena ZJS-1, ki določa, da mora v primeru, ko predmet namenskega premoženja ni zagotovljen v denarju, vrednost stvarnega vložka oceniti pooblaščen revizor.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Vrednost povečanja namenskega premoženja in kapitala je bila ocenjena na podlagi posplošenih tržnih vrednosti nepremičnin, ki jih je za posamezno nepremičnino določila Geodetska uprava Republike Slovenije na podlagi predpisov, ki urejajo množično vrednotenje nepremičnin. Ministrstvo meni, da uporaba posplošenih tržnih vrednosti nepremičnin izkazuje ustrezno vrednost stvarnega vložka, ki ne bi smela bistveno odstopati od vrednosti, ki bi jo določil revizor, in da uporaba tovrstnega modela temelji na načelu gospodarnosti ravnanja z javnimi sredstvi.

V računu finančnih terjatev in naložb so bili izkazani izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih, v izkazu prihodkov in odhodkov pa kapitalski prihodki v znesku 11.605.820 evrov. Navedeni znesek predstavlja vrednost 183 stanovanj, ovrednotenih na podlagi vrednosti posamezne nepremičnine, ki jo določa Geodetska uprava Republike Slovenije na podlagi predpisov, ki urejajo množično vrednotenje nepremičnin. Ker vrednost stvarnega vložka ni bila ocenjena, kot to določa 7. člen ZJS-1, ni mogoče potrditi pravilnosti izkazanega zneska izdatkov za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in izkazanega zneska kapitalskih prihodkov.

V sprejetem proračunu za leto 2016 niso bili načrtovani izdatki za povečanje naložbe v namensko premoženje stanovanjskega sklada. Republika Slovenija je s sklenitvijo pogodbe o povečanju naložbe v namensko premoženje stanovanjskega sklada prevzela obveznost za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom, kar ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF. Vlada je šele v decembru 2016 sprejela sklep, s katerim je prerazporedila sredstva na proračunsko postavko 160402 – Stanovanjski sklad Republike Slovenije.

⁸⁰ V pogodbah o povečanju namenskega premoženja je določeno, da se od upravljavca SKVRS v namensko premoženje stanovanjskega sklada prenaša 50 stanovanj, od upravljavca Ministrstvo za notranje zadeve 58 stanovanj in od upravljavca Ministrstvo za obrambo 75 stanovanj.

⁸¹ Uradni list RS, št. 77/08.

⁸² Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15.

⁸³ Odlok o načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem države za organe državne uprave, pravosodne organe, javne zavode, javne gospodarske zavode, javne agencije in javne sklade za leto 2016 (Uradni list RS, št. 96/15).

⁸⁴ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16.

2.2.2.1.d Zmanjšanje kapitala stanovanjskega sklada z izplačilom dela namenskega premoženja

Vlada je v oktobru 2016 sprejela sklep, da se s stanovanjskim skladom sklene pogodba o brezplačnem prenosu lastninske pravice na Republiko Slovenijo na sedmih nepremičninah⁸⁵, ki so v lasti stanovanjskega sklada, in sicer za namen vzpostavitve znanstveno-raziskovalne in izobraževalne infrastrukture. Vlada je za podpis pogodbe pooblastila ministrico za izobraževanje, znanost in šport ter določila, da se vrednost namenskega premoženja stanovanjskega sklada v neregistriranem delu⁸⁶ zmanjša za vrednost prenesenih nepremičnin, ki na podlagi knjigovodske vrednosti znaša 450.469 evrov. S kasneje sklenjeno pogodbo o brezplačnem prenosu nepremičnin je določeno, da stanovanjski sklad brezplačno prenaša na Republiko Slovenijo v last in posest sedem nepremičnin.

ZJS-1 v 11. členu določa, da se namensko premoženje in kapital javnega sklada zmanjšata z izplačilom dela namenskega premoženja ustanovitelju in sočasnim zmanjšanjem kapitala javnega sklada v enaki vrednosti. V evidencah države je bil navedeni poslovni dogodek izkazan kot zmanjšanje vrednosti namenskega premoženja stanovanjskega sklada oziroma zmanjšanje dolgoročne finančne naložbe v kapital stanovanjskega sklada, ne pa tudi kot prejemek v računu finančnih terjatev in naložb. V skladu s tretjim odstavkom 11. ter četrtem odstavkom 2. člena ZJF, 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁸⁷ ter s 43. in 58. členom pravilnika o EKN bi bilo treba ta poslovni dogodek izkazati v računu finančnih terjatev in naložb med prejetimi vračili namenskega premoženja ter v bilanci prihodkov in odhodkov med investicijskimi odhodki⁸⁸, in sicer v ocenjenem znesku 80.659 evrov⁸⁹. Zaradi neizkazovanja poslovnega dogodka so prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov za 80.659 evrov prenizko izkazani.

⁸⁵ Parcelne št. 221/1, 221/2, 221/3, 221/4, 221/8, 221/9 in 225/25, vse k. o. 1722 Trnovsko predmestje.

⁸⁶ Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport smo zaprosili za pojasnilo pojma vrednost namenskega premoženja v neregistriranem delu. Ministrstvo je posredovalo pojasnilo stanovanjskega sklada, da so bila zemljišča Trnovo na stanovanjski sklad prenesena zaradi izgradnje stanovanj za prodajo ciljnim skupinam na trgu in da so bila zato lahko izkazana kot zaloge v okviru splošnega sklada med viri premoženja. Pojasnilo je tudi, da se zaradi preknjižbe splošnega sklada na sklad namenskega premoženja, izvedene v letu 2016, prenos zemljišč Trnovo izkazuje v neregistriranem delu. V sklepu vlade, s katerim se je ta v letu 2005 odločila, da se namensko premoženje stanovanjskega sklada poveča s sedmimi zemljišči v k. o. Trnovsko predmestje, in sklenjeni pogodbi v letu 2005 o prenosu teh nepremičnin v last stanovanjskega sklada je jasno navedeno, da vlada poveča namensko premoženje stanovanjskega sklada, pri čemer namen uporabe zemljišč niti ni določen. Ob upoštevanju sklepa vlade iz leta 2005 bi se v poslovnih knjigah države morala izkazovati vrednost nepremičnin v k. o. Trnovsko predmestje, prenesenih v last stanovanjskega sklada kot namensko premoženje, v okviru postavke, ki predstavlja namensko premoženje v stanovanjski sklad.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

⁸⁸ Odhodki za nakup zemljišč.

⁸⁹ Četrti odstavek 7. člena Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava, ki opredeljuje nabavno vrednost brezplačno pridobljenih opredmetenih osnovnih sredstev, določa, da se za določitev nabavne vrednosti nepremičnin lahko uporabi cenitev iz množičnega vrednotenja nepremičnin. V pogodbi o brezplačnem prenosu nepremičnin v lasti Republike Slovenije je navedeno, da vrednost nepremičnin po evidencah Geodetske uprave Republike Slovenije znaša 80.659 evrov.

V 5. členu ZJS-1 je določeno, da mora ustanovitelj v aktu o ustanovitvi med drugim določiti vsaj vrednost in vrsto namenskega premoženja, ki ga ustanovitelj zagotavlja za delovanje javnega sklada ob ustanovitvi. Ugotovili smo, da Akt o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada⁹⁰ v 12. členu opredeljuje le vrednost namenskega premoženja na dan 31. 12. 2009, ne določa pa vrst namenskega premoženja, kar ni v skladu s 5. členom ZJS-1.

2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

V letu 2016 je bil obseg izdanih poroštev večji kot v predhodnih dveh letih. V primerjavi z letom 2015 je bil obseg izdanih poroštev v letu 2016 večji za 170,4 odstotka, v primerjavi z letom 2014 pa za 43 odstotkov. V zadnjih osmih letih so bila poroštva v letu 2016 unovčena v najmanjšem obsegu. V primerjavi z letom 2015 je bil obseg unovčenih poroštev v letu 2016 manjši za 98,4 odstotka. Znesek izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev pa je v primerjavi z letom 2015 višji za 735,8 odstotka predvsem zaradi poplačanih terjatev do Probanke in Factor banke.

Tabela 11: Izdana, unovčena in izterjana poroštva v zadnjih osmih 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
Skupaj	9.719.959.338	551.942.640	456.393.066

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

2.2.2.2.a Izdana poroštva

Republika Slovenija je v letu 2016 izdala poroštva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 797.782.861 evrov⁹¹. Znesek izdanih poroštev predstavlja zneske glavnice, za vračilo katerih jamči Republika Slovenija na podlagi poroštenih pogodb, sklenjenih oziroma ratificiranih v letu 2016.

⁹⁰ Uradni list RS, št.6/11.

⁹¹ Poleg obsega obveznosti v tem znesku se je Republika Slovenija s sklenitvijo poroštenih pogodb zavezala tudi k plačilu obresti in drugih stroškov.

ZIPRS1617 v prvem odstavku 50. člena določa, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb, v letu 2016 ne sme preseči skupne višine glavnice 1.000.000.000 evrov. Na podlagi poroštenih pogodb, ki nam jih je predložilo Ministrstvo za finance, smo ugotovili, da je Republika Slovenija v letu 2016 na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v obseg poroštev, določen v prvem odstavku 50. člena ZIPRS1617, izdala porošstva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 147.782.861 evrov, s čimer obseg izdanih poroštev ni presegel omejitve iz prvega odstavka 50. člena ZIPRS1617. Ta porošstva so bila izdana na podlagi naslednjih zakonov:

- Zakona o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 297.811 milijonov evrov⁹², na podlagi katerega je bilo za obveznosti družbe DARS, d. d. (v nadaljevanju: družba DARS) izdano porošstvo v znesku 145.000.000 evrov;
- Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze v Ljubljani, Univerze v Mariboru, Univerze na Primorskem in Javnega zavoda Študentski domovi v Ljubljani iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti ter gradnjo in prenovo študentskih bivalnih zmogljivosti⁹³, na podlagi katerega je bilo za obveznosti javnega zavoda Univerza v Ljubljani izdano porošstvo v znesku 2.782.861 evrov.

Na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za refinanciranje obstoječega dolga DARS, d. d.⁹⁴ (v nadaljevanju: ZPKROD), sta bili izdani dve poroštvu za obveznosti družbe DARS v skupnem znesku 130.000.000 evrov. Navedeni poroštvu se v skladu s tretjim odstavkom 50. člena ZIPRS1617 in 4. členom ZPKROD ne všttevata v obseg poroštev države, določen v ZIPRS1617. V letu 2016 sta bili na podlagi Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank⁹⁵ (v nadaljevanju: ZUKSB) izdani tudi poroštvu za financiranje delovanja DUTB – Družbe za upravljanje terjatev bank, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: DUTB) v skupnem znesku 520.000.000 evrov. Navedeni poroštvu se v skladu s tretjim odstavkom 22. člena ZUKSB in ob upoštevanju tretjega odstavka 12. člena ZUKSB ne všttevata v obseg poroštev države, določen v ZIPRS1617. Z izdajo poroštev za financiranje delovanja DUTB v znesku 520.000.000 evrov (glavnici posojil) ni bil presežen obseg poroštev, določen s petim odstavkom 22. člena ZUKSB (4 milijarde evrov⁹⁶).

⁹² Uradni list RS, št. 97/10.

⁹³ Uradni list RS, št. 24/07-UPB1.

⁹⁴ Uradni list RS, št. 30/15.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 105/12, 104/15.

⁹⁶ Omejitev 4 milijarde evrov velja za vsa porošstva države, izdana za prevzete obveznosti DUTB in namenske družbe na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUKSB, ter za vsa porošstva države, izdana na podlagi prvega odstavka 12. člena ZUKSB, ne glede na leto izdaje porošstva. V letu 2013 je bilo za ta namen izdano za 1.117.249.103 evre tovrstnih poroštev, v letu 2014 za 576.903.775 evrov ter v letu 2016 za 520.000.000 evrov, skupaj torej za 2.214.152.878 evrov.

Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2016 je v izvenbilančni evidenci proračuna izkazano v znesku 6.812.919.657 evrov in predstavlja 25,1 odstotka dolga državnega proračuna⁹⁷ oziroma 17,1 odstotka BDP⁹⁸ leta 2016. V tem znesku so izkazane samo glavnice brez obresti, čeprav se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih pogodb zavezala tako k vračilu glavic kreditov oziroma vrednostnih papirjev kot tudi k poravnavi obresti in drugih obveznosti.

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

v evrih

Dolžnik	31. 12. 2016	31. 12. 2015
Družba DARS	2.567.032.917	2.502.668.888
EFSF ⁹⁹	1.492.002.840	1.470.611.784
DUTB	1.056.600.000	1.057.400.000
SID banka	746.458.790	1.026.458.790
TEŠ	440.000.000	440.000.000
SDH	280.000.000	335.000.000
Družba Slovenske železnice	104.069.839	103.861.291
Eko sklad, j. s.	59.000.000	35.000.000
SRRS	28.487.925	31.665.162
Univerza v Ljubljani	6.970.467	9.142.170
Ostali dolžniki	32.296.879	47.243.246
Skupaj	6.812.919.657	7.059.051.331

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

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.3 Unovčena poročta in vračila unovčenih poroštev**Unovčena poročta**

V letu 2016 je bilo unovčenih poroštev za 111.375 evrov. Podroben pregled unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 13.

⁹⁷ Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2016 znašal 27.129.096.190 evrov.

⁹⁸ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je BDP v tekočih cenah v letu 2016 znašal 39.769 milijonov evrov, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 17. 3. 2017.

⁹⁹ Družba *European Financial Stability Facility* je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti območja evra.

Tabela 13: Unovčena poroštva v letu 2016

v evrih

Dolžnik	Znesek
Terra – R.B., d. o. o.	76.019
Agis zavore, d. o. o.	22.500
6 M Holding d. o. o.	5.096
Ostali dolžniki (tri fizične osebe)	7.760
Skupaj	111.375

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

Vračila unovčenih poroštev

V letu 2016 so dolžniki vrnili 371.515.415 evrov unovčenih poroštev in 4.014.260 evrov pripadajočih obresti. Podroben pregled vračil unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 14.

Tabela 14: Vrnjena poroštva v letu 2016

v evrih

Dolžnik	Znesek
DUTB	364.502.993
Probanka	3.000.000
Factor banka	1.503.352
Primorje d. d. – v stečaju	1.314.218
SCT, d. d., Ljubljana, Slovenija – v stečaju	381.845
Kraški zidar d. d. – v stečaju	272.202
KER 12 d. o. o. – v stečaju	94.005
Ostali dolžniki	446.800
<i>Skupaj</i>	<i>371.515.415</i>
<i>Zamudne obresti</i>	<i>4.014.260</i>
Skupaj	375.529.675

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

2.2.2.3.a Vračila posojil Factor banke in Probanke

Ob upoštevanju podatka o znesku vseh prejetih izplačil Factor banke, Probanke ter DUTB¹⁰⁰, izkazanih na kontu 7509 – Prejeta vračila plačanih poroštev¹⁰¹, ter ob upoštevanju, da del tako izkazanih prejemkov ne predstavlja vračila plačanih poroštev, temveč vračilo posojil¹⁰², smo ugotovili, da je razvrstitev v okviru podskupine kontov 750 – Prejeta vračila danih posojil na ravni 4-mestnega konta napačna, saj je znesek prejemkov na kontu 7509 – Prejeta vračila plačanih poroštev izkazan za 143.100.273 evrov previsoko, na kontu 7503 – Prejeta vračila danih posojil – od finančnih institucij pa za enak znesek prenizko¹⁰³.

2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje proračuna v letu 2016 v znesku 2.932.360.339 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 3.583.754.906 evrov.

Primerjava prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2015 in 2016 je prikazana v tabeli 15. V primerjavi z letom 2015 se je zadolževanje proračuna v letu 2016 zmanjšalo za 18 odstotkov, odplačila dolga pa so se povečala za 54,6 odstotka. Neto odplačilo dolga v letu 2016 znaša 651.394.567 evrov, medtem ko je bilo v letu 2015 izkazano neto zadolževanje v znesku 1.258.250.412 evrov. Neto odplačilo dolga je predvsem posledica zadolževanja v letu 2015 za odplačila dolga v letu 2016, saj je bilo zato potrebno manjše zadolževanje v letu 2016.

Podobno kot leto poprej se zadolževanje skoraj v celoti nanaša na domači trg. Delež odplačil dolga na tujem trgu v celotnem odplačilu dolga se je povečal z 0,3 odstotka v letu 2015 na 42 odstotkov v letu 2016.

¹⁰⁰ Factor banka in Probanka sta bili v letu 2016 pripojeni k prevzemni družbi DUTB.

¹⁰¹ 369.006.345 evrov.

¹⁰² Ugotovitve računskega sodišča, povezane z unovčenimi poroštvami za Probanko in Factor banko – točka 2.2.2.3.a revizijskega poročila o predlogurevizijskem poročilu Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenija za leto 2014.

¹⁰³ Pri tem smo upoštevali, da znesek prejetih vračil danih posojil znaša 38,78 odstotka zneska vseh prejetih izplačil Factor banke, Probanke ter DUTB, izkazanih na kontu 7509 – Prejeta vračila plačanih poroštev. $38,78 \text{ odstotka} = 166.080.000 \text{ evrov (znesek, ki sta ga banki črpali v obdobju po odstopu Banke Slovenije od posojilnih pogodb)} / 428.215.811 \text{ evrov (znesek, ki ga je Ministrstvo za finance v letu 2014 nakazalo na račun Banke Slovenije na podlagi poziva za izpolnitev poroštenih obveznosti)}$. $143.100.273 \text{ evrov} = 369.006.345 \text{ evrov} * 38,78 \text{ odstotka}$.

Tabela 15: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2015 in 2016

Podskupina kontov	Zaključni račun 2015		Zaključni račun 2016		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)*100
500 Domače zadolževanje	3.575.629.035	100,0	2.832.360.339	96,6	79
501 Zadolževanje v tujini	0,00	0,00	100.000.000	3,4	-
50 Zadolževanje (500+501)	3.575.629.035	100,0	2.932.360.339	100,0	82
550 Odplačila domačega dolga	2.311.321.601	99,7	2.079.273.829	58,0	90
551 Odplačila dolga v tujino	6.057.022	0,3	1.504.481.077	42,0	24.839
55 Odplačila dolga (550+551)	2.317.378.623	100,0	3.583.754.906	100,0	155
X/1. Neto zadolževanje (50-55)	1.258.250.412	-	-	-	-
X/2. Neto odplačila dolga (55-50)	-	-	651.394.567	-	-

Vira: zaključni račun 2015 in zaključni račun.

2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2016 izkazani v skupnem znesku 2.932.360.339 evrov in so prikazani v tabeli 16.

Tabela 16: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2016

v evrih

Zadolževanje	Znesek
Obveznice ¹⁰⁴	2.384.089.000
Dolgoročna posojila domačih bank	50.000.000
Dolgoročna posojila tujih bank	100.000.000
Osemnajstmesečni zakladni menici ¹⁰⁵	92.500.000
Dvanajstmesečne zakladne menice ¹⁰⁶	298.560.000
Šestmesečne zakladne menice ¹⁰⁷	7.000.000
Obveznice RS 21 in RS 39	211.339
Skupaj	2.932.360.339

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Poleg v tabeli 16 prikazanega zadolževanja v znesku 2.932.360.339 evrov se je država v letu 2016 na podlagi 82. člena ZJF zadolžila tudi za upravljanje z dolgom v skupnem znesku 2.490.911.000 evrov, in sicer z izdajo obveznic RS 78 ter dodatnih količin obveznic RS 74, RS 75 in RS 77¹⁰⁸. Ta del zadolževanja v skladu z določbo prvega odstavka 8. člena ZIPRS1617 ni izkazan med prejemki računa financiranja, ampak samo v bilanci stanja kot povečanje dolga. Država se je v letu 2016 zadolžila v skupnem znesku 5.423.271.339 evrov.

Država se je v letu 2016 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 2.232.904.192 evrov in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2017 in 2018 v znesku 699.456.147 evrov. Zadolževanje za izvrševanje proračuna je bilo izvedeno na podlagi podatkov iz sprejetega proračuna, in sicer v višini primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov v znesku 839.289.218 evrov, primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb v znesku 464.304.171 evrov in odplačil dolga v znesku 3.826.039.171 evrov. Vendar pa je bilo zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2016 deloma že izvedeno v letu 2015, in sicer v znesku 2.680.941.444 evrov¹⁰⁹. Poleg tega je bilo za odplačilo dolga porabljenih tudi 213.180.233 evrov iz prodaje kapitalskih naložb, ki niso bile načrtovane v proračunu. Del odhodkov v letu 2016 v znesku

¹⁰⁴ Republika Slovenija je v letu 2016 izdala obveznici RS 77 in RS 78 v skupnem nominalnem znesku 2.500.000.000 evrov in dodatne količine obveznic RS 74, RS 75, RS 76 in RS 77 v skupnem nominalnem znesku 2.375.000.000 evrov. Del zadolževanja v znesku 2.490.911.000 evrov se je porabil za financiranje odkupa lastnih obveznic in ni izkazan med prejemki računa financiranja.

¹⁰⁵ Vsi prikazani zneski izdanih zakladnih menic so v nominalnih vrednostih. Med prejemki v tabeli 16 so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2016 še niso bile odplačane.

¹⁰⁶ Republika Slovenija je v letu 2016 izdala sedem dvanajstmesečnih zakladnih menic v znesku 298.560.000 evrov.

¹⁰⁷ Republika Slovenija je v letu 2016 izdala šest šestmesečnih zakladnih menic v znesku 60.000.000 evrov.

¹⁰⁸ Gre za izdaje oziroma dodatne količine obveznic, ki so pojasnjene v opombi 104.

¹⁰⁹ Zadolževanje za odplačila dolga v letu 2016, ki so bila izvedena do priprave programa financiranja za leto 2016.

2.606.691 evrov pa je bil financiran z izročitvijo obveznic RS 21 in RS 39 v letu 2015 (2.2.3.1.d točka tega poročila). Zato je bil na podlagi zneskov, načrtovanih v sprejetem proračunu, potreben obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna 2.232.904.192 evrov.

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

Največji dovoljeni obseg zadolžitve za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja za leto 2016 je določen v prvem odstavku 48. člena ZIPRS1617 v znesku 2.592.592.232 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 vlada¹¹⁰. V programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2016 je določeno, da se država v letu 2016 lahko zadolži v znesku 2.448.691.116 evrov za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja in še za 4.385.781.884 evrov za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

Obseg zadolževanja v letu 2016 za izvrševanje proračuna in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2017 in 2018 ni presegel omejitev, ki so določene v 81. členu ZJF, prvem odstavku 48. člena ZIPRS1617 in programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2016.

Odplačila dolga so v letu 2016 izkazana v znesku 3.583.754.906 evrov. V letu 2017 bo dospelo v plačilo za 2.772.074.798 evrov glavnice dolga¹¹¹.

V zaključnem računu je izkazano realizirano zadolževanje v letu 2016 v znesku 2.932.360.339 evrov, kar znaša 113 odstotkov sredstev, načrtovanih v proračunu za leto 2016. Realizirana zadolžitev je večja od načrtovane predvsem zato, ker načrtovani obseg zadolževanja v proračunu za leto 2016 ne upošteva zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih dveh letih.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2016 znašal 27.129.096.190 evrov in je predstavljal 68,2 odstotka BDP¹¹², na dan 31. 12. 2015 pa je dolg znašal 27.279.079.831 evrov in je predstavljal 70,8 odstotka BDP.

¹¹⁰ Program financiranja proračuna za leto 2016 je sprejela vlada 23. 12. 2015.

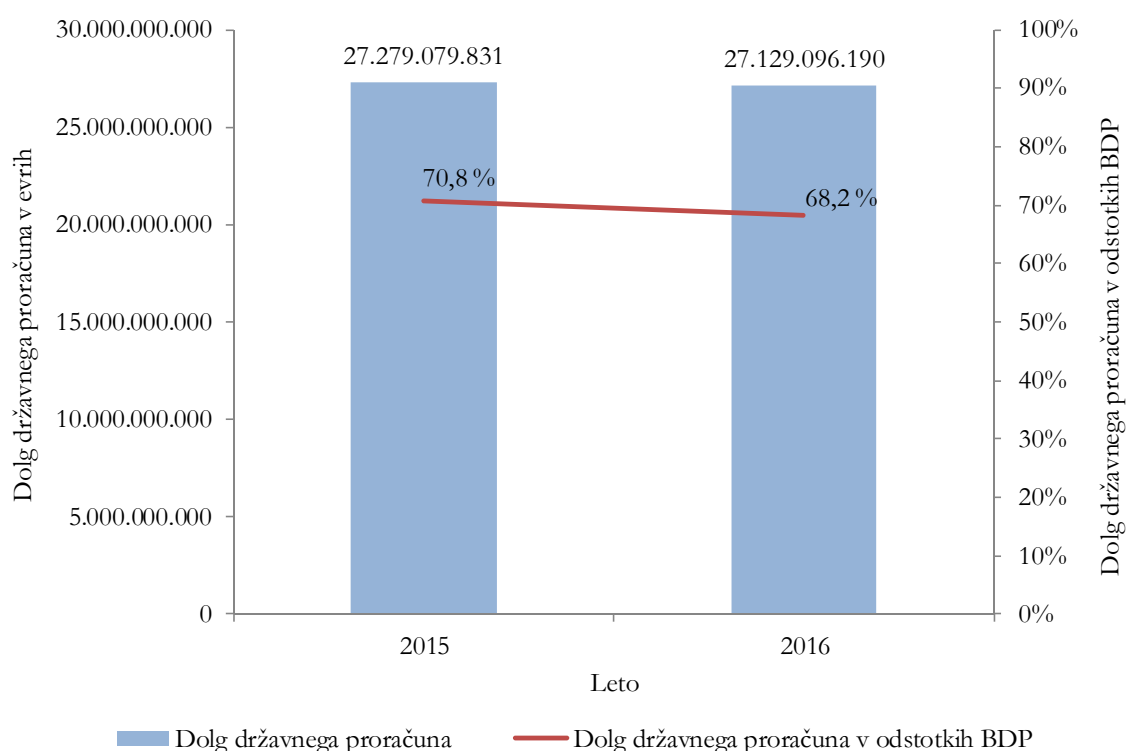
¹¹¹ Po stanju na dan 31. 12. 2016.

¹¹² Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je BDP v tekočih cenah v letu 2015 znašal 38.543 milijonov evrov, v letu 2016 pa 39.769 milijonov evrov, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 17. 3. 2017.

V obrazložitvah splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna je navedeno, da dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2016 predstavlja 67,8 odstotka BDP, saj je upoštevana jesenska napoved BDP iz leta 2016¹¹³ in ne zadnji podatki.

Zmanjšanje dolga, kljub izkazanemu primanjkljaju v bilanci prihodkov in odhodkov, predvsem posledica tega, da so bila za odplačila dolga v letu 2016 porabljena sredstva zadolževanja iz leta 2015. Ta sredstva so bila konec leta 2015 na podračunu proračuna, v letu 2016 pa so bila porabljena in je bilo zato potrebno manjše zadolževanje v letu 2016. Zadolževanje v letu 2016 v znesku 2.932.360.339 evrov je bilo manjše od potreb za izvrševanje proračuna v znesku 4.137.177.285 evrov¹¹⁴, kar je vplivalo na zmanjšanje denarnih sredstev v letu 2016 v znesku 1.204.816.946 evrov.

Slika 11: Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2015 in na dan 31. 12. 2016



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2016 znašali 1.064.054.804 evre, kar predstavlja 12,8 odstotka vseh prihodkov proračuna v tem letu oziroma 2,7 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2015 so se stroški obresti povečali za 3,4 odstotka. V letu 2015 so stroški obresti znašali

¹¹³ Jesenska napoved Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj iz septembra 2016 predvideva, da bo BDP v tekočih cenah v letu 2016 znašal 40.004 milijone evrov.

¹¹⁴ Realiziran primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov, presežek računa finančnih terjatev in naložb in odplačila dolga.

1.028.836.841 evrov in so predstavljali 12,1 odstotka vseh prihodkov proračuna leta 2015 oziroma 2,7 odstotka BDP. Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2016 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 3,7 odstotka.

2.2.3.1.a Obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna

Država se je v letu 2016 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 2.232.904.192 evrov. Za odplačila dolga pa je porabila 2.683.548.135 evrov zadolževanja iz leta 2015, kar znaša skupaj 4.916.452.327 evrov. Dejansko je bil realiziran primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov v znesku 684.755.880 evrov, presežek računa finančnih terjatev in naložb v znesku 131.333.502 evra in odplačila dolga v znesku 3.583.754.906 evrov, kar znaša skupaj 4.137.177.284 evrov. Torej se je država v letu 2016 zadolžila za izvrševanje proračuna za 779.275.043 evrov¹¹⁵ več, kot je potrebovala za ta namen. Večji obseg zadolževanja pa vpliva tudi na večje stroške obresti (točka 2.2.3.1.b tega poročila).

Glavni razlog za tolikšno zadolževanje je, da je država pri zadolževanju upoštevala podatke iz sprejetega proračuna. Ta je predvidel primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov v znesku 839.289.218 evrov, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 464.304.171 evrov in odplačila dolga v znesku 3.826.039.171 evrov, kar znaša skupaj 5.129.632.560 evrov. Torej za 992.455.276 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 sledilo načrtovanim zneskom v sprejetem proračunu.

Poleg tega je bilo v letu 2016 izvedeno tudi zadolževanje za odkup dolarskih obveznic, del tega zadolževanja pa ni bil porabljen za odkup obveznic, temveč za izvrševanje proračuna. Znesek, potreben za izvrševanje proračuna, ni vnaprej predvidljiv, saj je odvisen od ponudbe dolarskih obveznic in povpraševanja po novoizdanih obveznicah.

2.2.3.1.b Denarna sredstva proračuna

Povprečno stanje vlog proračuna¹¹⁶ v sistemu EZRD v letu 2016 je bilo 1.225.000.000 evrov. Povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna¹¹⁷ v letu 2016 je bilo 3.271.982.628 evrov. Povprečno stanje vlog in denarja proračuna v letu 2016 je torej znašalo 4.496.982.628 evrov in se je v primerjavi z letom 2015 (4.627.348.611 evrov) zmanjšalo za 2,8 odstotka.

Na dan 31. 12. 2016 je stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna znašalo 3.549.246.839 evrov, vlog proračuna v sistemu EZRD ni bilo¹¹⁸. Na takšno stanje denarja so vplivale predvsem varščine iz poslov valutne zamenjave v znesku 1.057.810.000 evrov, zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2016, ki je za 779.275.043 evrov presešlo dejanske potrebe, in zadolževanje v letu 2016 za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2017 in 2018 v znesku 699.456.147 evrov, skupaj torej

¹¹⁵ 4.916.452.327 evrov – 4.137.177.284 evrov = 779.275.043 evrov.

¹¹⁶ Povprečje smo izračunali na podlagi stanj vlog proračuna konec vsakega meseca v letu 2016.

¹¹⁷ Povprečje smo izračunali na podlagi stanj denarja na podračunu proračuna konec vsakega meseca v letu 2016.

¹¹⁸ Zaradi ničelnih obrestnih mer.

2.536.541.190 evrov. Preostalo stanje denarja na dan 31. 12. 2016 znaša 1.012.705.649 evrov in izhaja predvsem iz zadolževanja v preteklih letih za izvrševanje proračuna, ki je presegalo dejanske potrebe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zadolževanje za odplačilo glavnice državnega dolga v letih 2017 in 2018 je bilo izvedeno, ker v letu 2017 zapadejo glavnice državnega dolga v znesku 2.868.485.436 evrov, v začetku leta 2017 pa so predvidene izdaje obveznic drugih držav, kar vpliva na večji obseg ponudbe obveznic na trgu. Poleg tega so imele obveznice Republike Slovenije v letu 2016 nizke donosnosti, v letu 2017 pa se pričakuje geopolitična nestabilnost in rast obrestnih mer. Z zadolžitvijo za odplačilo glavnice državnega dolga v letih 2017 in 2018 so se izkoristile nizke donosnosti obveznic Republike Slovenije in se je zmanjšalo tveganje refinanciranja dolga.

Po podatkih Ministrstva za finance je tehtana povprečna zahtevana donosnost izdanih vrednostnih papirjev v letu 2016 znašala 1,79 odstotka. Za sredstva na podračunu proračuna v domači valuti je letna obrestna mera znašala 0 odstotkov¹¹⁹. Zadolževanje se torej obrestuje, denarna sredstva na podračunu proračuna v sistem EZRD pa ne. Pri tem je treba izpostaviti, da je nalaganje sredstev proračuna v sistem EZRD kratkoročno, s čimer se sledi načelu likvidnosti (donosnost je drugotnega pomena), zadolževanje pa je 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 EZRD prenese v proračun. Sistem EZRD je v letu 2016 pri depozitih v poslovne banke dosegal letne obrestne mere od 0 odstotkov do 0,09 odstotka, denar na računu pri Banki Slovenije v domači valuti pa se je obrestoval po letnih obrestnih merah od -0,127 odstotka do -0,4 odstotka¹²⁰.

2.2.3.1.c Likvidnostno zadolževanje z zakladnimi menicami

Povprečno stanje vlog in denarja proračuna v letu 2016 je znašalo 4.496.982.628 evrov. Kljub temu se je država v tem letu likvidnostno zadolžila z izdajami trimesečnih in šestmesečnih zakladnih menic v skupnem znesku 72.000.000 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V letu 2016 so bile zakladne menice, izdane in zapadle znotraj leta, izdane za delno pokrivanje tekočega deficita in vzdrževanje določene ravni kratkoročne zadolžitve zaradi vzdrževanja trga kratkoročnih zakladnih menic. Stalni dostop do kratkoročnih sredstev je namreč mogoče doseči le z rednimi izdajami kratkoročnih zakladnih menic, za kar je potrebna določena raven stanja kratkoročne zadolžitve. Z izdajami zakladnih menic med letom se je dosegal tudi strateški cilj gradnje krivulje donosnosti državnih vrednostnih papirjev Republike Slovenije, in sicer v delu z ročnostmi do enega leta.

2.2.3.1.d Odhodki iz obveznic RS 21 in RS 39

Decembra 2015 so bile upravičencem vročene obveznice RS 21 in RS 39 z nominalno vrednostjo 2.606.691 evrov, s katerimi se je poravnal del obveznosti Republike Slovenije iz Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹²¹ in

¹¹⁹ Proračun je v letu 2016 v sistem EZRD vložil le eno novo vlogo v znesku 100.000.000 evrov, sicer je sredstva puščal na podračunu.

¹²⁰ Sistem EZRD je imel večino sredstev v letu 2016 v obliki depozitov v poslovnih bankah in na računu pri Banki Slovenije v domači valuti.

¹²¹ Uradni list RS, št. 49/99, 41/11.

Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja¹²². Navedena poravnava obveznosti je bila evidentirana med odhodki v letu 2016 namesto v letu 2015, kar ni v skladu z drugim odstavkom 28. člena Zakona o računovodstvu¹²³. Zato so tekoči transferi v izkazu prihodkov in odhodkov izkazani za 2.606.691 evrov previsoko, kar velja tudi za splošni sklad za drugo v bilanci stanja.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Odbodki iz obveznic, ki so bile upravičencem vročene decembra 2015, so bili evidentirani v poslovne knjige za leto 2016, ker v letu 2015 ni bilo predvidenih dovolj pravic porabe za ta namen na proračunski postavki. Obveznice je vročil SDH Ministrstvo za finance pa je bilo o tem obveščeno šele januarja 2016, ko ni bilo več mogoče preračunati pravic porabe za leto 2015. V letu 2017 je bil sklenjen dogovor s SDH da bo Ministrstvo za finance vnaprej obveščeno o zneskih vročenih obveznic.

2.2.3.1.e 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).

Maja 2016 je Ministrstvo za finance izvedlo posel upravljanja z dolgom, tako da je sočasno:

- izdalo dodatne količine obveznic RS 75 v nominalnem znesku 750.000.000 evrov in RS 77 v nominalnem znesku 500.000.000 evrov, s katerimi je financiralo odkupe lastnih obveznic;
- odkupilo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 550.000.000 dolarjev, USD 2023 v nominalnem znesku 400.000.000 dolarjev in USD 2024 v nominalnem znesku 300.000.000 dolarjev;
- razvezalo posle valutne zamenjave, ki jih je sklenilo ob izdaji dolarskih obveznic, a le v nominalnem znesku odkupljenih obveznic.

Zaradi izvedenega posla so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali stroški dolga za 38.898.130 evrov¹²⁴, zmanjšalo se je tudi tveganje refinanciranja dolga¹²⁵, a se je dolg povečal za 186.775.867 evrov. V izračunu zmanjšanja stroškov dolga so že upoštevana tudi večja odplačila dolga zaradi povečanega dolga, skupno zmanjšanje stroškov dolga pa je predvsem posledica nižjih obrestnih mer novih obveznic, kar se odraža v manjših stroških obresti.

V skladu z določili četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto) znesku, vendar prvi odstavek 8. člena ZIPRS1617 kot izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, vključno s

¹²² Uradni list RS, št. 21/11-UPB2, 104/15.

¹²³ Uradni list RS, št. 23/99.

¹²⁴ Metoda preostalih ročnosti dolarskih obveznic.

¹²⁵ Dolarske obveznice zapadejo v letih 2022, 2023 in 2024, obveznica RS 75 v letu 2025 in obveznica RS 77 v letu 2032. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta, ko tudi zapade manj dolga.

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 75 in RS 77 (1.250.000.000 evrov) in njihovo zmanjšanje za nominalen znesek odkupljenih obveznic (1.104.435.413 evrov)¹²⁶. Med prihodki je evidentiralo natečene obresti od dodatnih količin obveznic RS 75 in RS 77 (15.188.265 evrov) in del premije pri izdaji obveznic RS 75 (4.294.243 evrov). Med odhodki je evidentiralo plačila natečenih obresti od odkupljenih obveznic (5.519.287 evrov), provizijo organizatorjev izdaje dodatnih količin obveznic RS 75 in RS 77 (2.312.500 evrov) in del diskonta pri izdaji obveznic RS 77 (148.679 evrov). Med prejemki iz zadolževanja je evidentiralo nominalen znesek zadolžitve z obveznicami RS 75 in RS 77, ki je bil porabljen za izvrševanje proračuna (113.770.000 evrov).

Septembra 2016 je Ministrstvo za finance izvedlo posel upravljanja z dolgom, tako da je sočasno:

- izdalo dodatne količine obveznice RS 74 v nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov, s katerimi je financiralo odkupe lastnih obveznic;
- odkupilo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 335.378.000 dolarjev, USD 2023 v nominalnem znesku 99.454.000 dolarjev in USD 2024 v nominalnem znesku 78.416.000 dolarjev;
- razvezalo posle valutne zamenjave, ki jih je sklenilo ob izdaji dolarskih obveznic, a le v nominalnem znesku odkupljenih obveznic.

Zaradi izvedenega posla so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali stroški dolga za 6.950.073 evrov¹²⁷, zmanjšalo se je tudi tveganje refinanciranja dolga¹²⁸, a se je dolg povečal za 122.669.472 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.

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna izvedeni posel evidentiralo kot povečanje dolgoročnih finančnih obveznosti za nominalen znesek dodatno izdanih količin obveznic RS 74 (1.000.000.000 evrov) in njihovo zmanjšanje za nominalen znesek odkupljenih obveznic (459.940.855 evrov)¹²⁹. Med prihodki je evidentiralo natečene obresti od dodatnih količin obveznic RS 74 (6.821.918 evrov). Med odhodki je evidentiralo del diskonta pri izdaji dodatnih količin obveznic RS 74 (12.861.966 evrov), plačila natečenih obresti od odkupljenih obveznic (7.921.882 evrov) in provizijo organizatorjev izdaje dodatnih količin obveznic RS 74 (2.250.000 evrov). Med prejemki iz zadolževanja je evidentiralo nominalen znesek zadolžitve z obveznico RS 74, ki je bil porabljen za izvrševanje proračuna (486.003.000 evrov).

¹²⁶ Nominalen znesek se je preračunal po referenčnem tečaju Evropske centralne banke (v nadaljevanju: ECB) na dan odkupa, in sicer 1,1318 dolarja za evro.

¹²⁷ Metoda preostalih ročnosti dolarskih obveznic.

¹²⁸ Dolarske obveznice zapadejo v letih 2022, 2023 in 2024, obveznica RS 74 pa v letu 2035. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta, ko tudi zapade manj dolga.

¹²⁹ Nominalen znesek se je preračunal po referenčnem tečaju ECB na dan odkupa, in sicer 1,1159 dolarja za evro.

Novembra 2016 je Ministrstvo za finance izvedlo posel upravljanja z dolgom, tako da je sočasno:

- izdalo obveznico RS 78 v nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov, s katero je financiralo odkupe lastnih obveznic;
- odkupilo obveznice USD 2022 v nominalnem znesku 68.420.000 dolarjev, USD 2023 v nominalnem znesku 567.975.000 dolarjev in USD 2024 v nominalnem znesku 218.369.000 dolarjev;
- razvezalo posle valutne zamenjave, ki jih je sklenilo ob izdaji dolarških obveznic, a le v nominalnem znesku odkupljenih obveznic.

Zaradi izvedenega posla so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali stroški dolga za 20.322.037 evrov¹³⁰, zmanjšalo se je tudi tveganje refinanciranja dolga¹³¹, a se je dolg povečal za 191.842.403 evre. 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.

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna izvedeni posel evidentiralo kot povečanje dolgoročnih finančnih obveznosti za nominalen znesek izdane obveznice RS 78 (1.000.000.000 evrov) in njihovo zmanjšanje za nominalen znesek odkupljenih obveznic (770.404.687 evrov)¹³². Med odhodki je evidentiralo plačila natečenih obresti od odkupljenih obveznic (16.861.354 evrov), del diskonta pri izdaji obveznice RS 78 (3.457.338 evrov) in provizijo organizatorjev izdaje obveznice RS 78 (2.350.000 evrov). Med prejemki iz zadolževanja je evidentiralo nominalen znesek zadolžitve z obveznico RS 78, ki je bil porabljen za izvrševanje proračuna (159.316.000 evrov).

Poslovni dogodki upravljanja z dolgom so bili evidentirani v skladu z izjemo, ki jo določa prvi odstavek 8. člena ZIPRS1617.

Priporočilo

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

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa

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

¹³⁰ Metoda preostalih ročnosti dolarških obveznic.

¹³¹ Dolarske obveznice zapadejo v letih 2022, 2023 in 2024, obveznica RS 78 pa v letu 2040. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta, ko tudi zapade manj dolga.

¹³² Nominalen znesek se je preračunal po referenčnem tečaju ECB na dan odkupa, in sicer 1,1095 dolarja za evro.

Tabela 17: Realizirani proračun za leto 2016 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/postavka		Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Povezava s točko tega poročila
		v evrih	v evrih	v evrih	
(1)		(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov					
7	Vsi prihodki	8.315.542.209	829.499	8.316.371.708	
			829.499		2.2.2.1.a
4	Vsi odhodki	9.000.298.089	3.793.150	9.004.091.239	
			(2.606.691)		2.2.3.1.d
			80.659		2.2.2.1.d
			6.319.182		2.2.2.1.a
I. Presežek/primanjkljaj		(684.755.880)		(687.719.531)	
Račun finančnih terjatev in naložb					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	629.717.548	2.453.595	632.171.143	
			80.659		2.2.2.1.d
			2.372.936		2.2.2.1.a
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	498.384.046	(12.873.387)	485.510.659	
			(22.000.000)		2.2.2.1.b
			9.126.613		2.2.2.1.a
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb		131.333.502		146.660.484	
Račun financiranja					
50	Zadolževanje	2.932.360.339	0	2.932.360.339	
55	Odplačila dolga	3.583.754.907	0	3.583.754.907	
III. Neto zadolževanje		(651.394.568)	0	(651.394.568)	
IV. Vsi prejemki (IV = 7+75+50)		11.877.620.096	3.283.094	11.880.903.190	
V. Vsi izdatki (V = 4+44+55)		13.082.437.042	(9.080.237)	13.073.356.805	
VI. Sprememba stanja na računih		(1.204.816.946)		(1.192.453.615)	

Vir: zaključni račun.

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2016 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov bilance prihodkov in odhodkov.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del zaključnega računa, katerega izvršitev je prikazana v tabelah 18 in 19.

Tabela 18: Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2016

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	1.104.999.591	1.136.025.177	1.127.205.268	12,5	102	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.433.657.310	2.535.697.235	2.236.181.772	24,8	92	88
Tekoči in investicijski transferi	5.589.661.016	5.573.962.508	5.210.595.326	57,9	93	93
Plačila sredstev v proračun EU	411.797.475	431.288.991	427.423.091	4,8	104	99
Skupaj	9.540.115.392	9.676.973.911	9.001.405.457	100	94	93

Vir: finančni načrt za leto 2016 in zaključni račun.

Tabela 19: Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2016

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks $(6)=(4)/(2)*100$	Indeks $(7)=(4)/(3)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	932.257.620	963.155.866	954.174.648	10,9	102	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.373.848.264	2.470.751.758	2.172.628.871	24,8	92	88
Tekoči in investicijski transferi	5.585.515.403	5.569.360.711	5.205.993.904	59,4	93	93
Plačila sredstev v proračun EU	411.797.475	431.288.991	427.423.091	4,9	104	99
Skupaj	9.303.418.761	9.434.557.325	8.760.220.514	100	94	93

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

Vir: finančni načrt za leto 2016 in zaključni račun.

Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 8.760.220.514 evrov predstavljajo 97,3 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2016.

Vzorčenje je bilo izvedeno na 69,1 odstotka populacije, ostali del populacije pa smo pregledali v okviru revizije splošnega dela zaključnega računa oziroma v okviru drugih revizij računskega sodišča.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je temeljilo na ugotavljanju skladnosti izplačil z Zakonom o delovnih razmerjih¹³³ in z novim Zakonom o delovnih razmerjih¹³⁴, Zakonom o javnih uslužbencih¹³⁵ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju¹³⁶ (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor¹³⁷ (v nadaljevanju: KPJS) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, zakonov o javnem naročanju (ZJN-2¹³⁸ in ZJN-3¹³⁹), ZIPRS1617, Pravilnika o postopkih

¹³³ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07, veljal do 11. 4. 2013.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr), 52/16, velja od 12. 4. 2013.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15.

¹³⁷ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15.

¹³⁸ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14, veljal do 31. 3. 2016.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 91/15, velja od 1. 4. 2016.

za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹⁴⁰ (v nadaljevanju: pravilnik 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, ZIPRS1617, Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog¹⁴¹, Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj¹⁴² ter področne zakonodaje.

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

V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2016, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2016. 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 pri odhodkih za plače iz naslova izplačil dodatka za stalno pripravljenost izvedli analitične postopke.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Ugotovitve iz analitičnih postopkov

Izplačila dodatka za stalno pripravljenost

3.3.1.a Delo v stalni pripravljenosti po svoji vsebini ni posebej urejeno v posameznem zakonu, temveč v posameznih področnih predpisih, ki urejajo specifična delovna mesta javnih uslužbencev, zaposlenih na posameznih ministrstvih. ZJU v prvem odstavku 16. člena določa, da se pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnih razmerij urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami, z ZJU in drugimi zakoni ter na njihovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi. Izplačilo dodatka za stalno pripravljenost urejata ZSPJS kot sistemski predpis za način obračunavanja in

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

¹⁴¹ Uradni list RS, št. 56/11.

¹⁴² UL L, št. 371 z dne 27. 12. 2006, s spremembami.

izplačevanja plač in KPJS. ZSPJS v 32. členu določa dodatke, ki javnim uslužbencem pripadajo za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, med njimi je tudi dodatek za stalno pripravljenost. 46. člen KPJS določa višino tega dodatka, ki znaša 20 odstotkov urne postavke osnovne plače, ter da se čas stalne pripravljenosti ne šteje v delovni čas. Razlaga KPJS¹⁴³ opredeljuje pojem pripravljenosti kot dosegljivost javnega uslužbenca zaradi potrebe prihoda na delo izven njegovega delovnega časa, ter opredeljuje, da mora biti odrejena pisno, višina dodatka pa je enaka ne glede na to, kdaj je javni uslužbenec v stalni pripravljenosti. Uredba o delovnem času v organih državne uprave¹⁴⁴ v 5. členu ureja razporeditev polnega delovnega časa v posebnih okoliščinah. V drugem odstavku določa, da se v organu ali v njegovi notranji organizacijski enoti lahko zaradi dela, ki mora biti opravljeno brez prekinitve oziroma določenega dne ali v določenem roku zaradi varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ali v izjemnih okoliščinah, uvede dežurstvo ali drugačna oblika pripravljenosti za delo.

Izvedli smo analitične postopke, tako da smo primerjali zneske izplačil tega dodatka po vladnih proračunskih uporabnikih, ter primerjali pravne podlage kot temelj za določitev pravice in izplačila tega dodatka.

V letu 2016 so vladni proračunski uporabniki izplačali zaposlenim dodatek za stalno pripravljenost v skupnem znesku 8.308.839 evrov bruto. Od 26 vladnih proračunskih uporabnikov (vključno z upravnimi enotami) je dodatek za stalno pripravljenost izplačalo 18 vladnih proračunskih uporabnikov. Največ sredstev je bilo za ta namen izplačano na Ministrstvu za obrambo (3.746.527 evrov bruto), kjer je bil izplačan dodatek 5.329 zaposlenim (od tega 96 odstotkov zaposlenim v Slovenski vojski) in na Ministrstvu za notranje zadeve (3.488.350 evrov bruto), kjer je bil dodatek izplačan 3.724 zaposlenim (od tega 98 odstotkov zaposlenim na Policiji). Dodatka za stalno pripravljenost niso izplačali na Ministrstvu za kulturo in na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport in v vladnih službah: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Statistični urad Republike Slovenije, Urad Republike Slovenije za makroekonomske raziskave in razvoj, Urad Republike Slovenije za tajne podatke, Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu ter Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti.

Primerjali smo število zaposlenih, ki jim je bil dodatek za stalno pripravljenost izplačan v obdobju od januarja do decembra 2016, s številom zaposlenih pri posameznem vladnem proračunskem uporabniku v obdobju, na katero se nanaša revizija. Ugotovili smo, da je največji odstotek zaposlenih, ki so prejeli dodatek za stalno pripravljenost, glede na število vseh zaposlenih na Ministrstvu za obrambo (59 odstotkov) in v vladnih službah: Protokol Vlade Republike Slovenije (59 odstotkov), Kabinet Predsednika Vlade Republike Slovenije (43 odstotkov) in Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (41 odstotkov).

Izplačila v skupnem znesku nad 5.000 evrov bruto v letu 2016 je prejelo 132 zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih, od tega največ na Ministrstvu za obrambo (50 zaposlenih), Ministrstvu za notranje zadeve (49 zaposlenih), Ministrstvu za javno upravo (11 zaposlenih), Ministrstvu za infrastrukturo (8 zaposlenih), na Ministrstvu za zunanje zadeve (5 zaposlenih), v Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije (4 zaposleni), na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

¹⁴³ Uradni list RS, št. 112/08.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 115/07 (122/07-popr.), 28/16.

(4 zaposleni) ter Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (1 zaposlen). Najvišji znesek izplačila posamezniku je bil izplačan v znesku 23.596 evrov bruto na Ministrstvu za infrastrukturo.

Primerjali smo pravne podlage za izplačilo dodatka za stalno pripravljenost, ki so jih vladni proračunski uporabniki navedli kot podlago za izplačilo tega dodatka. Štiri ministrstva (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zdravje) in pet vladnih služb (Kabinet Predsednika Vlade Republike Slovenije, Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, Protokol Vlade Republike Slovenije, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko) je kot podlago za odreditev stalne pripravljenosti navedlo svoj interni akt ali je kot podlago navedlo ZSPJS in KPJS ter Uredbo o delovnem času v organih državne uprave. Osem ministrstev je kot podlago navedlo področne predpise, ki urejajo specifična delovna razmerja javnih uslužbencev, zaposlenih na teh ministrstvih. To so na primer Zakon o obrambi¹⁴⁵, Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami¹⁴⁶, Zakon o organiziranosti in delu v policiji¹⁴⁷, Zakon o zunanjih zadevah¹⁴⁸, Zakon o finančni upravi¹⁴⁹, Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij¹⁵⁰, Zakon o varnosti v železniškem prometu¹⁵¹, Zakon o rudarstvu¹⁵², Zakon o državni upravi¹⁵³ (v nadaljevanju: ZDU-1) in drugi. Vladni proračunski uporabniki uporabljajo za področja, pri katerih ne obstajajo posebni področni predpisi o ureditvi delovnih razmerij, kot podlago za izplačilo dodatka za stalno pripravljenost le ZSPJS, KPJS in Uredbo o delovnem času v organih državne uprave.

Vlada je institut stalne pripravljenosti uredila le v Uredbi o delovnem času v organih državne uprave. Iz določbe 5. člena Uredbe o delovnem času v organih državne uprave izhaja, da je odreditev stalne pripravljenosti mogoča zgolj kot izjema ("v izjemnih okoliščinah oziroma izrednih dogodkih kot so naravne nesreče idr."), ki jo je potrebno razlagati restriktivno. Pri pregledu izplačil dodatka za stalno pripravljenost na Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije smo ugotovili, da je bila stalna pripravljenost odrejena in izplačana 60 javnim uslužbencem od skupno 151 zaposlenih. V vseh mesecih leta je bil dodatek za stalno pripravljenost izplačan 25 javnim uslužbencem. ZSPJS in KPJS določata zgolj višino dodatka za stalno pripravljenost, ne urejata pa vsebinskih pogojev za njegovo odreditev. Po naši oceni bi morala biti ureditev stalne pripravljenosti za tiste vladne proračunske uporabnike, ki nimajo posebnih področnih predpisov za opravljanje dela v teh organih, ustrežnejše urejena kot je bila do sedaj. Vlada bi morala za te organe s predpisom določiti pogoje, kdaj je odreditev dela v stalni pripravljenosti sploh mogoča. S tem bi bila omogočena enaka obravnava vseh javnih uslužbencev v vladnih proračunskih uporabnikih (kot tudi širše vseh javnih uslužbencev v javnem sektorju), kar bi pomembno vplivalo k večji transparentni in gospodarni porabi javnih sredstev.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 103/04-UPB1, 95/15.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 51/06-UPB1, 97/10.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08, 108/09, 31/15.

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 25/14.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 22/00, 59/02, 110/06-UPB1, 76/08, 40/09, 109/12, 54/15.

¹⁵¹ Uradni list RS, št. 56/13-UPB3, 91/13, 82/15, 85/16.

¹⁵² Uradni list RS, št. 14/14-UPB3.

¹⁵³ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 89/07, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

Vlada na podlagi 2. člena ZVRS v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. S tem, ko vlada ni sprejela pravnih ukrepov za urejenost razmer na področju delovnih razmerij javnih uslužbencev v organih državne uprave, ki se nanaša na ureditev opravljanja dela v pripravljenosti, je ravnala v neskladju z 2. členom ZVRS.

Pojasnilo vlade

Vlada se je v zvezi z razreševanjem problematike odrejanja in plačevanja stalne pripravljenosti z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja v začetku leta 2016 dogovorila, da se oblikuje strokovna delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov vladne in predstavnikov sindikalne strani, ki naj pripravi predlog aneksa h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti, v katerem bi uredili primere in pogoje za odrejanje pripravljenosti na domu. Vlada je predlog aneksa h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti pripravila že v letu 2015, saj je bilo ugotovljeno, da še ni bila ustrezno izvedena Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa¹⁵⁴ glede delovnega časa v povezavi s pripravljenostjo za delo na delovnem mestu oziroma na določenem kraju, upošteva sodno prakso Sodišča Evropske unije. Predlog aneksa h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti je v februarju 2016 posredovala sindikatom. Strokovna delovna skupina je predlog aneksa v letih 2016 in 2017 večkrat obravnavala, vendar soglasje o vsebini aneksa še ni bilo doseženo.

3.3.2 Splošne ugotovitve

Splošna proračunska rezervacija

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

Prihodki v proračunu za leto 2016 so znašali 8.700.826.174 evrov. Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2016 so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred prerazporeditvami znašala 29.900.000 evrov¹⁵⁵, po prerazporejanju pravic porabe po sklepih vlade pa 58.035.405 evrov¹⁵⁶.

V tabeli 20 so prikazane prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v skupni vrednosti 32.559.665 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.

¹⁵⁴ UL L št. 299/9 z dne 18. 11. 2003.

¹⁵⁵ Oblikovana sredstva s proračunom za leto 2016.

¹⁵⁶ Prerazporejene pravice porabe po sklepih vlade so bile v znesku 28.135.405 evrov.

Tabela 20: Pregled prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za okolje in prostor	9.590.820	Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih zaradi prenosa 158 zemljiškoknjižno urejenih stanovanj na Stanovanjski sklad Republike Slovenije
Ministrstvo za zunanje zadeve	1.079.994	Poravnava obveznosti Republike Slovenije do Evropskega razvojnega sklada – plačilo dela tretjega obroka rednega prispevka
Ministrstvo za javno upravo	1.500.000	Investicije, podpora in vzdrževanje informacijske infrastrukture državnih organov, vzdrževanje strojne, komunikacijske in licenčne programske opreme, lokalnih računalniških omrežij UE ¹⁵⁷ in DO ¹⁵⁸ in projekt e-uprava
Ministrstvo za obrambo	15.983.049	Poravnava mednarodnih obveznosti – članarina oziroma prispevek Republike Slovenije v Skrbniški sklad za afganistansko vojsko za obdobje 2015–2017, za plačilo novega sedeža zveze NATO ¹⁵⁹ , za projekte NATO, za plačilo civilnega in vojaškega proračuna zveze NATO ter za poravnavo obveznosti za vzdrževanje materialnih sredstev vojske in delovanje na mednarodnih operacijah in misijah
Ministrstvo za kulturo	2.700.000	Stroški dela zaposlenih v javnih zavodih na področju kulture ter za samozaposlene v kulturi
Državni svet Republike Slovenije	84.523	Izplačila državnim svetnikom
Sodišča	375.000	Stroški sodnih postopkov, brezplačna pravna pomoč, alternativno reševanje sodnih sporov
Tožilstva	190.000	Materialni stroški, povezani s tekočim delom državnih tožilstev, in stroški kazenskih postopkov

¹⁵⁷ Upravne enote.¹⁵⁸ Državnih organov.¹⁵⁹ *North Atlantic Treaty Organization* – Organizacija severnoatlantskega sporazuma.

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu	50.000	Izvajanje temeljnih nalog, kot so akreditacije in zunanje evalvacije v šolstvu
Sodišča	234.000	Stroški sodnih postopkov, brezplačna pravna pomoč, alternativno reševanje sodnih sporov
Ministrstvo za zunanje zadeve	687.279	Poravnava obveznosti Republike Slovenije do Evropskega razvojnega sklada – plačilo dela drugega obroka rednega prispevka
Ministrstvo za kulturo	85.000	Sofinanciranje stroškov delovanja novoustanovljenega Slovenskega kulturnega centra v Berlinu
Skupaj	32.559.665	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

3.3.2.b Iz splošne proračunske rezervacije je bilo za 145.877 evrov prerazporeditev na postavke Ministrstva za obrambo za sanacije naravnih nesreč. Prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije za sanacijo naravnih nesreč predstavljajo kršitev 42. člena ZJF, saj so za ta namen zagotovljena sredstva proračunske rezerve. Nepravilne razporeditve iz splošne proračunske rezervacije za sanacije naravnih nesreč so prikazane v tabeli 21.

Tabela 21: Pregled prerazporeditev za sanacije naravnih nesreč

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za obrambo (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje)	145.877	Intervencijski stroški, nastali ob obsežnem požaru na Kraškem robu med 7. in 10. 8. 2016
Skupaj	145.877	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

3.3.3 Plače in drugi odhodki zaposlenih

Ministrstvo za finance

3.3.3.a Ministrstvo za finance, Carinska uprava Republike Slovenije in javni uslužbenec sta sklenila pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto višji carinski svetovalec inšpektor specialist. Javni uslužbenec je bil na to delovno mesto premeščen s soglasjem z delovnega mesta namestnik generalnega direktorja Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: namestnik generalnega direktorja). Preden je bil javni

uslužbenec premeščen na delovno mesto namestnik generalnega direktorja je zasedal delovno mesto višji carinski svetovalec inšpektor specialist.

Ob premestitvi je bil javni uslužbenec razrešen naziva II. stopnje sekretar, v katerem je opravljal delo na delovnem mestu namestnika generalnega direktorja, in bil imenovan v naziv IV. stopnje višji carinski svetovalec inšpektor specialist I, ki ga je dosegel pred premestitvijo na delovno mesto namestnika generalnega direktorja. Javni uslužbenec ob premestitvi ni bil imenovan v najnižji naziv na delovnem mestu, saj se delo na tem delovnem mestu izvaja tudi v nazivu V. stopnje višji carinski svetovalec inšpektor specialist II. V ZJU ali drugih predpisih ni pravne podlage, ki bi v primeru premestitve na manj zahtevno delovno mesto s soglasjem javnega uslužbenca dopuščala imenovanje javnega uslužbenca v višji naziv od najnižjega, v katerem se opravljajo naloge na delovnem mestu, zato navedeno ravnanje ni v skladu s tretjim odstavkom 16. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva.

Ob premestitvi na delovno mesto višji carinski svetovalec inšpektor specialist je bil javni uslužbenec uvrščen v izhodiščni plačni razred naziva, v katerega je bil imenovan. Javni uslužbenec je na tem delovnem mestu pred premestitvijo na delovno mesto namestnik generalnega direktorja dosegel tri plačne razrede napredovanj, ki pa pri novi določitvi plačnega razreda niso bili upoštevani. S tem javnemu uslužbencu niso bili priznani plačni razredi napredovanj, ki jih je na tem delovnem mestu že dosegel in bi jih lahko obdržal. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZSPJS, iz katerega izhaja, da javni uslužbenec obdrži število plačnih razredov napredovanja, ki jih je dosegel na prejšnjem delovnem mestu, razen če pristojni organ ugotovi, da na prejšnjem delovnem mestu ni dosegal pričakovanih delovnih rezultatov (razlog nesposobnosti) ali da plačni razredi za napredovanje na prejšnjem delovnem mestu niso bili doseženi v skladu z zakonom ali na njegovi podlagi izdanimi predpisi. Zato je bil javni uslužbenec v maju 2016 za en plačni razred prenizko uvrščen v plačnem razredu.

Ukrep Ministrstva za finance, Finančne uprave

Finančna uprava je na Komisijo za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije dne 9. 6. 2017 vložila predlog za razveljavitev odločb o imenovanju v naziv.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.b Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu na delovnem mestu komandir policijske postaje za avgust obračunala stroške prevoza na delo in z dela v znesku 160 evrov. Javni uslužbenec je za julij za štiri prihode in odhode z dela poleg izplačanega povračila stroškov prevoza na delo in z dela v obliki kilometrine prejel tudi povračilo mesečne vozovnice v znesku 131 evrov, čeprav je bil na delu zaradi letnega dopusta prisoten zgolj 11 dni, od tega je le za sedem dni uveljavljal povračilo stroškov javnega prevoza. Javni uslužbenec bi bil za te dneve upravičen do povračila dnevnih vozovnic, katerih strošek bi skupaj znašal 81 evrov. Zaradi navedenega je javni uslužbenec prejel za 50 evrov več povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Navedeno ni v skladu s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

3.3.3.c Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu na delovnem mestu policist SR – kriminalist za november previsoko obračunala stroške prevoza na delo in z dela v obliki kilometrine. Iz izjave za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela izhaja, da razdalja od bivališča do delovnega mesta znaša 16,02 kilometra. Navedena razdalja ni najkrajša razdalja med bivališčem in delovnim mestom, saj ta znaša 15 kilometrov. Javni uslužbenec je v izjavi navedel najhitrejšo povezavo in ne najkrajšo, kot to določa Navodilo Ministrstva za pravosodje in javno upravo za uporabo spletnega daljinomera zemljevid.najdi.si v povezavi z izdanim sklepom vlade. Ministrstvo je pri obračunu stroškov prevoza upoštevalo podatek o razdalji, ki ga je javni uslužbenec navedel v izjavi. Navedeno ni v skladu s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je pri izvrševanju proračuna treba upoštevati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Javnemu uslužbencu je ministrstvo dnevno za vsak prihod in odhod z dela obračunalo za 1,02 kilometra več stroškov prevoza, kot je bil upravičen.

3.3.3.d Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto komandir policijske postaje, pri plači za junij obračunala 35 ur dodatka za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času in 10 ur dodatka za izmensko delo, opravljenih v maju 2016.

Dodatek za delo v neenakomernem delovnem času je bil javnemu uslužbencu obračunan na podlagi četrtega odstavka 42. člena KPJS, ki določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delo po posebnem razporedu, za kar se šteje delovni čas, ko se prisotnost delavca planira za dva dni vnaprej in ta zahteva prisotnost delavca, ne glede na običajni delovni čas proračunskega uporabnika ter ga ni mogoče opredeliti z delovnim časom, definiranim v ostalih členih kolektivne pogodbe. Četrti odstavek 16. člena Kolektivne pogodbe za policiste¹⁶⁰ (v nadaljevanju: KPS) določa, da se razpored dela oziroma izmena lahko izjemoma spremeni najmanj v 24 urah pred nastopom dela zaradi nepredvidenih dogodkov. Javni uslužbenec si je kot komandir policijske postaje sam odredil spremembo delovnega časa, iz evidence spremembe delovnega časa pa ni razvidno, kdaj si je odredil spremembo razporeda. Kot razlog spremembe razporeditve je bilo navedeno operativno delo ter izvajanje nadzora. Glede na to, da ni jasno, zaradi katerih nepredvidenih dogodkov je bil spremenjen razpored, da je operativno delo mogoče načrtovati vnaprej in da ni razvidno, kdaj je bila sprememba odrejena, dodatek za delo v neenakomernem delovnem času ni bil izplačan v skladu s četrтим odstavkom 42. člena KPJS v povezavi s četrtim odstavkom 16. člena KPS.

Dodatek za izmensko delo je bil javnemu uslužbencu obračunan na podlagi 40. člena KPJS, ki določa, da javnim uslužbencem pripada dodatek za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času pripada javnim uslužbencem v višini 7 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca in da se obračuna le za čas, ko javni uslužbenec dela v teh pogojih, v povezavi z osmim odstavkom 16. člena KPS, iz katerega izhaja, da se za izmeno šteje delo po razporedu dela, ko se delo izmenoma opravlja v dopoldanskem, popoldanskem ali nočnem času, ne glede na vzorec zaporedja. Za izmeno se ne šteje delo, opravljeno med 6.00 in 14.00. Javni uslužbenec je v maju delo opravljal le od 6.30 do 14.30, za kar mu je bil obračunan dodatek, ure, dejansko dela ni opravljal v izmenah, saj je ob drugih urah opravljal delo le na podlagi sprememb razporeda ali odrejenega nadurnega dela. Ker javni uslužbenec svojega dela ni dejansko ni opravljal v izmenah, obračun in izplačilo dodatka za izmensko delo nista bila v skladu s 40. členom KPJS v povezavi z osmim odstavkom 16. člena KPS.

¹⁶⁰ Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14, 22/16, 22/16.

3.3.3.e Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javni uslužbenki na delovnem mestu policist SR za september obračunala stroške prevoza na delo in z dela v obliki kilometrine v znesku 894 evrov. Iz izjave za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela izhaja, da razdalja od bivališča do delovnega mesta znaša 193,4 kilometra, v skladu s tem so obračunani tudi stroški prevoza v septembru 2016. Navedena razdalja ni najkrajša razdalja med bivališčem in delovnim mestom. V skladu s 6. točko Sporazuma med Vlado Republike Slovenije, Ministrstvom za notranje zadeve, Policijo in Sindikatom policistov Slovenije¹⁶¹ in v skladu s 13. točko Stavkovnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije, Ministrstvom za notranje zadeve, Policijo in Policijskim sindikatom Slovenije¹⁶² lahko uslužbenec Policije v primerih, kadar ima možnost prevoza po avtocesti, mu ni treba uveljavljati povračila za najkrajšo povezavo, za izračun najkrajše varne poti v digitalnem merilniku razdalje označi prevoz po avtocesti (na primer "najraje po avtocesti").¹⁶³ Javna uslužbenka je v izjavi navedla najhitrejšo povezavo in ne najkrajše povezave ob uporabi avtoceste, ki znaša 187,5 kilometra. Ministrstvo je pri obračunu stroškov prevoza upoštevalo podatek o razdalji, ki ga je javna uslužbenka navedla v izjavi. Navedeno ni v skladu s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je pri izvrševanju proračuna treba upoštevati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Javni uslužbenki je ministrstvo dnevno za vsak prihod in odhod z dela obračunalo za 11,8 kilometra več stroškov prevoza, kot bi bila upravičena.

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.f Ministrstvo za obrambo je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto podčastnik specialist enotovni podčastnik, pri plači za februar obračunalo in izplačalo dodatek za stalno pripravljenost. Javni uslužbenec je bil v januarju 21 ur v stalni pripravljenosti na delo, pri čemer pa mu stalna pripravljenost predhodno ni bila pisno odrejena. 46. člen KPJS določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za čas stalne pripravljenosti v višini 20 odstotkov urne postavke osnovne plače in da se čas stalne pripravljenosti ne šteje v delovni čas. V skladu z Razlago KPJS¹⁶⁴ pomeni pripravljenost dosegljivost javnega uslužbenca zaradi potrebe prihoda na delo izven njegovega delovnega časa in da mora biti pisno odrejena. Ministrstvo za obrambo je s tem, ko je obračunalo in izplačalo dodatek za stalno pripravljenost brez vnaprejšnje pisne odreditve, kršilo 46. člen KPJS.

3.3.3.g Ministrstvo za obrambo je javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto vojak strelec lahki puškomitraljezec, pri plači za mesec januar v previsokem znesku obračunalo in izplačalo dodatek za delo v deljenem delovnem času in hkrati premalo obračunalo dodatek za izmensko delo. Javna uslužbenka je v mesecu decembru 2015 opravila 30 ur dela v deljenem delovnem času, izplačan pa ji je bil dodatek za 36 ur. Navedeno ravnanje ni v skladu z 41. členom KPJS, ki določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delo v deljenem delovnem času v višini 13 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca, če prekinitev delovnega časa traja 2 uri ali več, pri čemer se dodatek obračunava le za čas po prekinitvi dela. Javna uslužbenka je v tem mesecu opravila tudi 42 ur izmenskega dela, obračunan in izplačan pa ji je bil dodatek za izmensko delo v obsegu zgolj 18 ur. Navedeno ravnanje ni v skladu s 40. členom KPJS, ki določa, da za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni pripada javnim

¹⁶¹ Uradni list RS, št. 54/13.

¹⁶² Uradni list RS, št. 67/13.

¹⁶³ Upošteva se torej najkrajša razdalja ob uporabi avtoceste.

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 112/08.

uslužbencem dodatek v višini 7 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca, pri čemer se dodatek obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela v teh pogojih.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo je nekdanji javni uslužbenki 5. 7. 2017 izplačalo premalo izplačane dodatke pri plači.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.3.h Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi izvedenega javnega natečaja¹⁶⁵ z javno uslužbenko sklenilo pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto svetovalec. Ministrstvo je po zaključenem izbirnem postopku na spletni strani objavilo obvestilo o zaključenem izbirnem postopku. Iz tretjega odstavka 25. člena Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih¹⁶⁶ izhaja, da mora objava vsebovati tudi navedbo o pravici do vpogleda v vse podatke, ki jih je izbrani kandidat navedel v prijavi na javni natečaj in ki dokazujejo izpolnjevanje natečajnih pogojev, in v gradiva izbirnega postopka. Objava ministrstva te navedbe ni vsebovala, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 25. člena Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.3.i Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija) je javnemu uslužbencu, zaposlenemu na delovnem mestu višji svetovalec, pri plači za mesec april previsoko obračunala in izplačala povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Javni uslužbenec je v izjavi za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela navedel, da uveljavlja povračilo stroškov javnega prevoza. Agencija je izjavo javnega uslužbenca za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela preverila in navedla, da cena za mesečno vozovnico za avtobus ni določena in se izračuna na podlagi cene enosmerne vozovnice x število delovnih dni v mesecu, zmanjšana za določen popust. Izvajalec avtobusnih prevozov dejansko izračuna ceno mesečne vozovnice v odvisnosti od števila delovnih dni v posameznem mesecu. Agencija je javnemu uslužbencu v letu 2016 pri obračunu povračil stroškov prevoza na delo in z dela upoštevala fiksno ceno mesečne vozovnice ne glede na število delovnih dni v posameznem mesecu. Navedeno je v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ukrep Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija je javnemu uslužbencu 6. 6. 2017 vročilo pisni poziv o vračilu preveč izplačanih stroškov prevoza na delo in z dela za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 5. 2017 ter pri plači za mesec junij 2017 poračunalo nepravilno obračunane in izplačane stroške prevoza.

3.3.3.j Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija je javni uslužbenki, zaposleni na delovnem mestu višji svetovalec, pri plači za mesec februar previsoko obračunala in izplačala povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Javna uslužbenka je v izjavi za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela navedla, da uveljavlja povračilo stroškov javnega prevoza. Agencija je izjavo javne uslužbenke za

¹⁶⁵ Objava javnega natečaja z dne 7. 7. 2015.

¹⁶⁶ Uradni list RS, št. 139/06, 104/10.

povračilo stroškov prevoza na delo in z dela preverila in navedla, da cena za mesečno vozovnico za avtobus ni določena in se izračuna na podlagi cene enosmerne vozovnice x število delovnih dni v mesecu, zmanjšana za določen popust. Izvajalec avtobusnih prevozov dejansko izračuna ceno mesečne vozovnice v odvisnosti od števila delovnih dni v posameznem mesecu. Agencija je javni uslužbenki v letu 2016 pri obračunu povračil stroškov prevoza na delo in z dela upoštevala fiksno ceno mesečne vozovnice ne glede na število delovnih dni v posameznem mesecu. Navedeno je v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ukrep Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano, Agencija je javni uslužbenki 6. 6. 2017 vročilo pisni poziv o vračilu preveč izplačanih stroškov prevoza na delo in z dela za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 5. 2017 ter javni uslužbenki pri plači za mesec junij 2017 poračunalo previsoko izplačane stroške prevoza na delo in z dela.

Vlada Republike Slovenije

3.3.3.k Pri pregledu obračunov in izplačil povračil stroškov prevoza na delo in z dela na podlagi določb Aneksa h KPND in Zakona za uravnoteženje javnih financ¹⁶⁷ (v nadaljevanju: ZUJF) smo v treh primerih od desetih pregledanih primerov ugotovili nepravilnosti (točke 3.3.3.e, 3.3.3.i in 3.3.3.j tega poročila). To nakazuje, da je področje povračil stroškov prevoza na delo in z dela sistemsko nedorečeno in pravno pomanjkljivo urejeno, saj zakonska (ZUJF) in podzakonska ureditev (Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela za funkcionarje¹⁶⁸) ter ureditev v aneksu h KPND niso jasne.

V drugem odstavku 168. člena ZUJF je določeno, da zaposlenemu pripada povračilo stroškov prevoza na delo in z dela v višini stroškov prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Če zaposleni nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi, se mu prizna kilometrina v višini 8 odstotkov cene neosvinčenega motornega bencina. V prvem odstavku 5. člena aneksa h KPND je določeno, da pripada povračilo stroškov prevoza na delo in z dela javnemu uslužbencu glede na razdaljo od kraja bivališča do delovnega mesta, če ta razdalja znaša več kot 2 kilometra. Iz drugega odstavka 5. člena aneksa h KPND izhaja, da se stroški prevoza na delo in z dela povrnejo v višini stroškov javnega prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Šele če javni prevoz ne obstaja, se javnemu uslužbencu povrne strošek kilometrine. Tretji odstavek 5. člena aneksa h KPND določa, da javni prevoz ni možen, če ne obstaja, če ga glede na delovni čas javnega uslužbenca ni mogoče uporabiti ali če bi uporaba javnega prevoza glede na vozni red in delovni čas javnega uslužbenca, ne upoštevaše čas trajanja vožnje, za javnega uslužbenca pomenila več kot eno uro dnevne časovne izgube v eno smer. Nedorečena je torej ureditev v prvem, drugem in tretjem odstavku 5. člena aneksa h KPND. S tem je proračunskim uporabnikom dopuščeno, da različno interpretirajo določbe Aneksa h KPND, kar se kaže v različnih praksah. To se je dodatno potrdilo v dveh primerih izplačil stroškov prevoza, kjer sta Ministrstvo za zunanje zadeve in Ministrstvo za pravosodje določbe aneksa h KPND razlagala drugače kot večina drugih proračunskih uporabnikov.

Ministrstvu sta javnima uslužbencema obračunavali in izplačevali povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za celotno pot od bivališča do delovnega mesta in nazaj v obliki kilometrine v višini 8 odstotkov cene

¹⁶⁷ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15, 102/15.

¹⁶⁸ Uradni list RS, št. 57/12.

neosvinčenega motornega bencina – 95 oktanov. Ministrstvo za zunanje zadeve je presodilo, da je javna uslužbenka upravičena do kilometrine, ker nima možnosti uporabe javnega prevoza, in sicer več kot ena ura dnevne časovne izgube v eno smer. Delo opravlja v premakljivem delovnem času in pogosto opravlja nadurno delo. Na relaciji od bivališča javne uslužbenke do njenega delovnega mesta pa je obstajal tudi javni prevoz, ki bi ga lahko uporabila za prihod in odhod z dela. Javni prevoz za pot domov je obstajal v razponu premakljivega delovnega časa¹⁶⁹, vendar več kot eno uro po koncu delovnega časa javne uslužbenke, če se upošteva prihod v službo z javnim prevozom. Ministrstvo je presodilo, da čakanje na prevoz domov predstavlja več kot enourno časovno izgubo in zato ne obstaja javni prevoz. Ministrstvo za pravosodje je javni uslužbenki obračunavalo kilometrino, saj je presodilo, da javni prevoz ni možen, ker ne obstaja na celotni poti glede na razdaljo od kraja bivališča do delovnega mesta, če ta razdalja znaša več kot 2 kilometra. Javna uslužbenka je imela glede na vozni red in delovni čas možnost uporabe vlaka, saj je postaja 9,2 kilometra oddaljena od njenega bivališča.

V primeru kombinacije povračila stroškov kilometrine do prvega javnega prevoza, v preostalem delu pa povračilo stroškov javnega prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi, bi bili stroški prevoza nižji, kot so bili.

V navedenih primerih smo ugotovili, da iz določbe 5. člena aneksa h KPND ni jasno:

- ali je dopustna kombinacija povračila stroškov kilometrine in stroškov javnega prevoza (na primer kombinacija povračila kilometrine do prvega javnega prevoznega sredstva, če ta razdalja znaša več kot 2 kilometra, in povračila stroškov javnega prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi do delovnega mesta, če skupna časovna izguba na poti v eno smer ne presega časovnega okvira ene ure iz tretjega odstavka 5. člena aneksa h KPND);
- kdaj javni prevoz obstaja, kadar javni uslužbenci delo opravljajo v okviru premakljivega delovnega časa.

Tako ni zagotovljeno enakopravno obravnavanje javnih uslužbencev in spoštovanje načel učinkovitosti in gospodarnosti na podlagi določb 2. člena ZJF ter načel zagotavljanja vzdržnih javnih financ in zmanjšanja izdatkov proračunov iz 1. člena ZUJF. V skladu z 2. členom ZVRS vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Ker vlada ni pripravila jasnih določb in sistemskih rešitev plačnega sistema v javnem sektorju, v delu, ki se nanaša na ureditev povračil stroškov prevoza na delo in z dela, je ravnala v neskladju z 2. členom ZVRS.

Pojasnilo vlade

Vlada je v letu 2012 predlagala Komisiji za razlago Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti (v nadaljevanju: Komisija za razlago KPND), da sprejme obvezno razlago 5. člena aneksa h KPND. Komisija za razlago KPND je v januarju 2013 vladi in reprezentativnim sindikatom javnega sektorja predlagala, da zaradi neenakega položaja javnih uslužbencev glede povračil stroškov prevoza na delo in z dela čim prej pristopijo k pogajanju za spremembo 5. člena aneksa h KPND. Svoj predlog je podala tudi sindikalna stran. Soglasje na podano predlogo ni bilo doseženo. Vlada je v letu 2014 pripravila predlog aneksa h KPND glede ureditve povračila stroškov prevoza na delo in z dela, v skladu s katerim bi se

¹⁶⁹ 15:30–17:30.

povračilo stroškov prevoza na delo in z dela izplačevalo v obliki kilometrine. Predlog med socialnimi partnerji ni dobil soglasja. Pogajanja med socialnimi partnerji so bila v marcu 2014 glede nove ureditve povračila stroškov prevoza na delo in z dela zamrznjena.

3.3.4 Delni tekoči in investicijski odhodki

Ugotovitve, ki se nanašajo na več proračunskih uporabnikov

3.3.4.a ZIPRS1617 v prvem odstavku 32. člena določa, da so ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov plačilni roki neposrednih uporabnikov v breme proračuna predpisani s tem zakonom. Za plačilo vseh obveznosti je plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan, za posredne uporabnike pa največ 30 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Vladni proračunski uporabniki plačil niso izvedli v roku iz prvega odstavka 32. člena ZIPRS1617 v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za zunanje zadeve je obveznosti do Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju: OZN) za plačilo prispevka za mirovno misijo v Darfurju v znesku 5.106.516 evrov plačalo 336 dni po prejemu zahtevka;
- Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: Direkcija za infrastrukturo) je račun družbe VOC Celje, d. d. v znesku 42.191 evrov plačalo 44. dan po prejemu.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.4.b Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je sklenila pogodbo o avtorskem delu za storitve prevajanja iz arabskega, iranskega, farsi, afganistanskega, dari, turškega, azerbajdžanskega in tadžikistanskega jezika v slovenski jezik in obratno. Okvirna pogodbeni vrednost je znašala 3.000 evrov. Pogodba se je delno financirala iz evropskih sredstev, in sicer iz sredstev Sklada za azil, migracije in vključevanje.

Pogodba je bila sklenjena 1. 4. 2016, določala pa je, da bo avtor delo opravljal od 1. 3. 2016 do 31. 12. 2016. V času od 1. 3. 2016 do sklenitve pogodbe je avtor opravil za 954 evrov prevajalskih storitev. Vse storitve, ki jih je avtor izvedel pred 1. 4. 2016, so bile izvedene pred podpisom pogodbe, kar pa ni v skladu s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Pogodba je bila sklenjena na podlagi javnega poziva¹⁷⁰ ministrstva za prijavo prevajalcev iz kurdskega, dari, farsi, urdu in paštu v slovenski ali angleški jezik. Poziv ni bil izveden po postopkih iz ZJN-2, saj je iz njega izhajalo, da bodo sklenjene pogodbe v okvirni bruto vrednosti 3.000 evrov. V skladu z drugim odstavkom 12. člena ZJN-2 naročnikom namreč ni bilo treba na portalu javnih naročil objaviti naročila storitev, katerih vrednost ni presegala 20.000 evrov brez DDV. Na podlagi poziva je ministrstvo sklenilo 27 avtorskih pogodb, prevajalske storitve je na podlagi teh pogodb izvajalo le 10 avtorjev, saj je ministrstvo storitve naročalo glede na dejansko potrebo. Skupna realizacija vseh pogodb je znašala 36.661 evrov. V skladu s prvim odstavkom 24. člena ZJN-2 je bilo treba naročila, ki so presegala 20.000 evrov brez DDV, oddati s postopkom oddaje naročila male vrednosti ali katerim koli drugim

¹⁷⁰ Št. 1001-8/2016/1 z dne 7. 1. 2016.

postopkom, predvidenim v 24. členu ZJN-2. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je s tem, ko je oddalo javno naročilo storitev prevajanja brez izvedenega postopka oddaje javnega naročanja, kršilo 24. člen ZJN-2.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve, Policija

V Republiki Sloveniji primanjkuje prevajalcev za jezike, ki so bili predmet javnega poziva, večina jih tudi ne izpolnjuje pogojev, ki bi jim omogočali sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila. S sklepanjem pogodb na podlagi javnega poziva je ministrstvo zagotovilo osnovno podporo policistom pri komunikaciji z migranti.

3.3.4.c Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je z izvajalcem Minis, d. o. o. (v nadaljevanju: Minis) na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga nujnosti po 3. točki prvega odstavka 29. člena ZJN-2 sklenilo pogodbo o postavitvi tehničnih ovir, iz katere ni razvidna količina naročenih storitev, temveč le cena 7,69 evra z DDV za tekoči meter postavitve tehničnih ovir in okvirna pogodbeno vrednost 250.000 evrov z DDV. V razpisni dokumentaciji, ki jo je ministrstvo skupaj s povabilom k oddaji ponudbe posredovalo samo enemu potencialnemu ponudniku, čeprav na trgu obstaja več ponudnikov, ki bi bili sposobni izpolniti javno naročilo, to je Minis, je bila navedena le skupna okvirna vrednost 250.000 evrov z DDV, ni pa bilo predvidene pogodbene količine izvedenih storitev. Navedeno ravnanje Ministrstva za notranje zadeve, Policije je v nasprotju z drugim odstavkom 37. člena ZJN-2, ker tehnične specifikacije niso bile oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila, vezanih na objektivne potrebe in zahteve naročnika. Količine naročenih storitev namreč sodijo med temeljne funkcionalne zahteve predmeta naročila.

Ukrepi Ministrstva za notranje zadeve, Policije

Policija od leta 2016 v razpisne dokumentacije vključuje načrtovane količine predmeta javnega naročila.

Ministrstvo se v Izračunu ocenjene vrednosti glede zneska 250.000 evrov z DDV sklicuje na pridobljene ponudbe treh potencialnih ponudnikov¹⁷¹, pri čemer pa je v ponudbi najugodnejšega ponudnika navedena cena za postavitev tekočega metra tehničnih ovir 4,9 evra z DDV, kar za načrtovano postavitev največ 50.000 tekočih metrov tehničnih ovir znaša 245.000 evrov. Ministrstvo je pri izračunu ocenjene vrednosti upoštevalo najugodnejšo ponudbo izvajalca Minis, ki je bila za 179 odstotkov nižja od ponudbe ponudnika IT'Sing in za 139 odstotkov nižja od ponudbe ponudnika Remont. V Izračunu ocenjene vrednosti ministrstvo tudi ni pojasnilo razloga za 5.000 evrov odstopanja ocenjene vrednosti javnega naročila od najugodnejše pridobljene ponudbe. Navedeno ravnanje Ministrstva za notranje zadeve, Policije je v nasprotju z osmo alinejo drugega odstavka 7. člena Pravilnika o izvajanju javnih naročil in javnih razpisov v Ministrstvu za notranje zadeve, ker obrazložitev predpostavk določitve ocenjene vrednosti predmeta javnega naročila ni razvidna iz dokumentacije.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.4.d Ministrstvo za zunanje zadeve je 30. 12. 2016 poravnalo obveznosti do OZN, povezane z mirovno misijo v Darfurju (v nadaljevanju: operacija UNAMID¹⁷²), v znesku 5.106.516 evrov iz naslova dolga Republike Slovenije do OZN, vezanega na mirovno operacijo UNAMID, ki je nastal zaradi

¹⁷¹ Ponudniki: IT'Sing d. o. o. (v nadaljevanju: IT'Sing), Remont Obrtno Gradbeno podjetje, d. d. (v nadaljevanju: Remont) in Minis.

¹⁷² United Nations Mission in Darfur.

neplačevanja vseh obveznosti od leta 2010 do konca leta 2015. Obveznost za plačilo prispevka za mirovno operacijo izhaja iz resolucije Varnostnega sveta¹⁷³ o vzpostavitvi mirovne operacije UNAMID in resolucij Generalne skupščine OZN o financiranju operacije¹⁷⁴.

Do zamude je prišlo, ker ministrstvo v proračunu ni imelo zagotovljenih dovolj sredstev za plačilo vseh mednarodnih obveznosti, kljub temu da je okvirni znesek mednarodnih obveznosti vsako leto znan vnaprej oziroma je vnaprej znano, da bo določeno obveznost treba poravnati. V sprejetem proračunu je bilo za vse članarine, ki jih plačuje Ministrstvo za zunanje zadeve, na proračunski postavki 1297 – Članarine in kotizacije v tujini načrtovano 4.237.652 evrov, kar pa ni zadoščalo niti za poravnavo obveznosti mirovne operacije UNAMID. Sredstva za plačilo mednarodnih obveznosti so se zagotovila šele s prerazporeditvami pravic porabe, ki jih je vlada izvedla 20. 12. 2016. Veljavni proračun za proračunsko postavko 1297 – Članarine in kotizacije v tujini je ob koncu leta 2016 znašal 17.078.825 evrov.

Zahtevek OZN se sicer nanaša na obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2016¹⁷⁵, iz njega pa izhaja tudi, da Republika Slovenija zaradi neplačevanja obveznosti v preteklih letih OZN dolguje 5.329.671 ameriških dolarjev¹⁷⁶. Ministrstvo je torej s plačilom 30. 12. 2016 poravnalo obveznosti iz preteklih let. Navedeno priča o neustreznem proračunskem načrtovanju v letu 2016 in tudi v preteklih letih, saj v proračunu niso bili predvideni vsi stroški, za katere je bilo mogoče utemeljeno pričakovati, da jih bo ministrstvo v posameznem proračunskem letu moralo poravnati. Z vstopom v mednarodne organizacije je Republika Slovenija prevzela tudi obveznosti, ki izhajajo iz aktov, ki opredeljujejo delovanje teh mednarodnih organizacij. Te obveznosti se nanašajo tudi na plačilo članarin, kotizacij in drugih prispevkov, Republika Slovenija pa vseh obveznosti do OZN v preteklosti ni izpolnjevala. Navedeno ni v skladu z načeli Ustanovne listine Organizacije združenih narodov¹⁷⁷ (v nadaljevanju: ustanovna listina), ki so opredeljena v 2. členu in iz katerih izhaja, da morajo člani vestno izpolnjevati obveznosti, ki so jih prevzeli v skladu z ustanovno listino. Posledice neplačevanja so lahko pomembne, saj država, ki ne izpolnjuje svojih finančnih obveznosti in je njen zaostanek pri plačilih enak ali večji od prispevka, ki bi ga morala poravnati za pretekli polni dve leti, v skladu z 19. členom ustanovne listine nima pravice glasovanja v Generalni skupščini OZN.

¹⁷³ Resolucija Varnostnega sveta 1769 (2007) o vzpostavitvi mirovne operacije UNAMID in nadaljnje vsakoletne resolucije o podaljšanju mirovne operacije. V letu 2015 je Varnostni svet sprejel resolucijo o podaljšanju mirovne operacije do 30. 6. 2016 (resolucija št. 2228 z dne 29. 6. 2015), v letu 2016 pa o podaljšanju mirovne operacije do 30. 6. 2017 (resolucija št. 2296 z dne 29. 6. 2016); [URL: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>], 9. 5. 2017.

¹⁷⁴ Financiranje v obdobju od 1. 7. 2015 do 30. 6. 2016 je določala resolucija Generalne skupščine št. 69/261 B z dne 25. 6. 2015, v obdobju od 1. 7. 2016 do 30. 6. 2017 pa resolucija Generalne skupščine št. 70/281 z dne 17. 6. 2016; [URL: <http://www.un.org/en/ga/>], 9. 5. 2017.

¹⁷⁵ Za to obdobje je Republika Slovenija morala poravnati 473.879 ameriških dolarjev. Po tečaju (prodajni tečaj Banke Slovenije za komitente Banke Slovenije) na dan plačila (1 evro = 1,0437 dolarja) je to znašalo 454.038 evrov.

¹⁷⁶ Po tečaju (prodajni tečaj Banke Slovenije za komitente Banke Slovenije) na dan plačila (1 evro = 1,0437 dolarja) je to znašalo 5.106.516 evrov.

¹⁷⁷ Z dne 26. 6. 1945. Ustanovna listina je bila objavljena v Uradnem listu RS, Mednarodne pogodbe, št. 12/14.

Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve

Ministrstvo za zunanje zadeve je v letu 2016 iz proračunske postavke 1297 – Članarine in kotizacije v tujini poravnalo vse obveznosti do mednarodnih organizacij, ki so nastale v letu 2016 oziroma v preteklih letih.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.4.e Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za ceste¹⁷⁸ je v letu 2011 sklenila z družbo CPK, d. d. (v nadaljevanju: družba CPK) pogodbo o rednem vzdrževanju in varstvu državnih cest (v nadaljevanju: pogodba) za obdobje od 1. 8. 2011 do 31. 7. 2012 za sklop 3, v letu 2015 pa je sklenila dodatek k pogodbi, s katerim je bil podaljšan pogodbeni rok za obdobje od 16. 4. 2015 do 15. 3. 2016. Pogodba in dodatek sta bila sklenjena na podlagi koncesijske pogodbe za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in varstva državnih cest, ki so v upravljanju Direkcije za infrastrukturo na koncesijskem območju št. 3. Koncesijska pogodba je bila sklenjena za triletno obdobje od 1. 8. 2009 do 31. 7. 2012.

Koncesija je bila podeljena v skladu z določili Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe¹⁷⁹ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2009).

Pred podaljšanjem pogodbenega roka za izvajanje rednega vzdrževanja in varstva državnih cest v letu 2015 je ministrstvo z dodatki k pogodbi že večkrat podaljšalo roke za izvajanje rednega vzdrževanja.

V skladu s prvim odstavkom 11. člena uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2009 se je koncesija podelila za tri leta. V prvem odstavku 27. člena uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2009 je bilo določeno, da preneha koncesijska pogodba z dnem poteka roka koncesije. V skladu s prvim odstavkom 31. člena uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2009 je moral dotedanji koncesionar izvajati na tem območju dejavnost rednega vzdrževanja pod pogoji dotedanjega koncesijskega razmerja do podelitve nove koncesije, vendar največ šest mesecev, če ob prenehanju koncesije ni bila podeljena nova koncesija ali ni bilo drugače zagotovljeno, da bo gospodarska javna služba rednega vzdrževanja državnih cest nepretrgano izvajana na določenem koncesijskem območju. V skladu z določili uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2009, ki je veljala ob sklenitvi dodatka k pogodbi rednega vzdrževanja in varstva državnih cest v letu 2012, bi lahko Direkcija za infrastrukturo podaljšala koncesijsko razmerje z družbo CPK le za šest mesecev, to je do 31. 1. 2013. S podaljšanjem koncesijskega razmerja do 30. 4. 2013 je Direkcija za infrastrukturo ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 31. člena uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2009. V obdobju trajanja tako podaljšane koncesijskega razmerja je začela veljati Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest¹⁸⁰ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2012), ki je določila, da koncesionar, ki ima sklenjeno letno pogodbo, opravlja delo po tej pogodbi do izteka njenega roka ali do uveljavitve pogodbe, sklenjene z izbranim koncesionarjem v skladu z uredbo o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2012, obenem pa takšnega načina izvajanja koncesije časovno ni omejala. Hkrati je

¹⁷⁸ V skladu z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 91/14) od 19. 12. 2014 Direkcija za ceste nadaljuje z delom kot Direkcija za infrastrukturo.

¹⁷⁹ Uradni list RS, št. 14/09.

¹⁸⁰ Uradni list RS, št. 64/12, 76/12, 81/13.

uredba o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2012 v 33. členu določila, da mora Direkcija za infrastrukturo razpis za podelitev koncesije objaviti v roku treh mesecev po uveljavitvi uredbe. Direkcija za infrastrukturo je pravočasno objavila razpis za podelitev koncesije¹⁸¹, ki pa je bil na podlagi zahtevka za revizijo 4. 1. 2013 razveljavljen¹⁸². Direkcija za infrastrukturo je 23. 4. 2014 objavila nov javni razpis za podelitev koncesije¹⁸³.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo je ugotovila, da glede na odločitev Državne revizijske komisije ter njene napotke in na podlagi uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2012 ter zaradi obstoječe razpisne dokumentacije ni mogla zgolj popraviti razpisne dokumentacije in izbrati najugodnejšega ponudnika. Podan je bil predlog sprememb uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest iz leta 2012. Po sprejetju uredbe o spremembah in dopolnitvah uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest je Direkcija za infrastrukturo pričela s postopkom priprave novega razpisa.

Ukrepi Direkcije za infrastrukturo

Vlada je 21. 7. 2016 sprejela Odločbo št. 01405-1/2015/20 o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest na koncesijskem območju št. 3 in jo podelila za obdobje sedmih let od dneva podpisa koncesijske pogodbe podelila družbi CPK. Koncesijska pogodba je bila podpisana 16. 8. 2016.

3.3.4.f Ministrstvo za infrastrukturo je na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku¹⁸⁴ s konzorcijem družb GH Holding, d. d (v nadaljevanju: GH Holding) ter SŽ – ŽGP Ljubljana, d. d (v nadaljevanju: SŽ – ŽGP) v letu 2014 sklenilo pogodbo za izvedbo investicijskega projekta Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper, Faza II, Etapa D (v nadaljevanju: modernizacija proge Divača–Koper) v vrednosti 31.970.100 evrov z DDV.

Ministrstvo za infrastrukturo je z izbranim izvajalcem del 26. 4. 2016 sklenilo aneks št. 3 k osnovni pogodbi za modernizacijo proge Divača–Koper v vrednosti 1.585.588 evrov (z DDV). Pred sklenitvijo aneksa je Ministrstvo za infrastrukturo 15. 4. 2016 prejelo ponudbo GH Holdinga in SŽ – ŽGP in izvedlo postopek s pogajanjem brez predhodne objave¹⁸⁵ za oddajo dodatnih del na železniški postaji Koper tovarna, modernizacija proge Divača–Koper. Dodatna dela vključujejo spremembo elektrifikacije območja ranžirne grupe, vgradnjo varnostnega stikala, inštalacijo dodatnega premikalnega signala, vgradnjo videonadzornega sistema, zamenjavo zunanje razsvetljave in zaščito temeljev vozne mreže.

Ministrstvo za infrastrukturo je javno naročilo v delu, ki se nanaša na vgradnjo videonadzornega sistema v vrednosti 95.755 evrov brez DDV, oddalo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave v neskladju s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2, ki določa, da se javno naročilo lahko odda po postopku s pogajanjem z ali brez objave obvestila o naročilu v posebnih primerih in razmerah, izrecno navedenih v 28. členu in

¹⁸¹ Objava na portalu javnih naročil, št. JN9871/2012 z dne 13. 9. 2012 in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije, št. 2012/S 179-294790.

¹⁸² Odločitev Državne revizijske komisije št. 018-375/2012-8 z dne 4. 1. 2013.

¹⁸³ Objava na portalu javnih naročil, št. JN4850/2014 z dne 23. 4. 2014 in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije, št. 2014/S 081.

¹⁸⁴ Št. JN 6470/2014.

¹⁸⁵ Na podlagi 1. točke petega odstavka 29. člena ZJN-2.

29. členu ZJN-2. Ministrstvo za infrastrukturo namreč za oddajo del vgradnje videonadzornega sistema po postopku s pogajanjem brez predhodne objave ni izpolnjevalo pogojev iz 1. točke petega odstavka 29. člena ZJN-2, saj ni utemeljilo izpolnjevanja pogojev za dodatna dela oziroma ni navedlo nepredvidenih okoliščin ali nepredvidljivih dogodkov oziroma takšnih okoliščin, ki jih pri oddaji prvotnega naročila ni bilo mogoče predvideti in zaradi katerih so dodatne gradnje ali storitve postale potrebne oziroma so bile dodatne gradnje ali storitve (čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotnega naročila) nujno potrebne za dokončanje tega naročila.

Ministrstvo za infrastrukturo se je s sklenitvijo aneksa št. 3 dogovorilo za izvedbo dodatnih del, čeprav niso bila specificirana, s tem pa niso bili razvidni količinski in vrednostni parametri določitve skupne vrednosti dodatnih del, ki se nanašajo na zaščito pred gnezdenjem lastov na objektu poslovne zgradbe postaje Koper tovarna v vrednosti 4.930 evrov brez DDV. Navedeno ravnanje je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki določa, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, na podlagi katerih je naročnik izračunal ocenjeno vrednosti naročila, razviden iz dokumentacije, ki jo o javnem naročilu vodi naročnik.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Z oddajo del drugemu izvajalcu bi Direkcija za infrastrukturo morala z obstoječim izvajalcem v določenih delih prekiniti izvajanje pogodbe, v vmesnem obdobju izvesti nov postopek javnega naročila ter v nadaljevanju sodelovati z izvajalcem, ki s projektom ni seznanjen. To bi pomenilo upočasnitev izvajanja projekta in ogrozilo pravočasen zaključek celotnega projekta.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.4.g Ministrstvo za okolje in prostor je z družbo INFRA d. o. o. sklenilo pogodbo v vrednosti 25.946.318 evrov na podlagi Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save¹⁸⁶. Ministrstvo je sklenjeno pogodbo z dne 8. 7. 2016 v sistemu MFERAC evidentiralo 25. 7. 2016. Prvi odstavek 144. člena pravilnika o postopkih izvrševanja proračuna določa, da proračunski uporabnik evidentira pogodbe, izdane naročilnice, druge listine in posamične pravne akte, ki so podlaga za prevzemanje obveznosti, neodvisno od formalne oblike dokumenta, vključno s predpogodbami, pismi o nameri ali drugimi akti s podobnimi posledicami, v evidenco pogodb v sistemu MFERAC najkasneje v petih dneh od veljavnosti akta. Ministrstvo za okolje in prostor je sklenjeno pogodbo evidentiralo v sistemu MFERAC 12 dni prepozno, kar ni v skladu s 144. členom pravilnika o postopkih izvrševanja proračuna.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.h Ministrstvo za zdravje je z Univerzitetnim kliničnim centrom Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana) kot uporabnikom ter s Kolektor koling, d. o. o. (v nadaljevanju: Kolektor koling) kot izvajalcem na podlagi javnega naročila sklenilo pogodbo in pet dodatkov za izvedbo gradbeno-obrtniških in inštalacijskih del ter dobavo in montažo vgradne opreme na objektu: UKC Ljubljana–DTS¹⁸⁷ sever II. faza (v nadaljevanju: pogodba) v vrednosti 21.757.621 evrov z DDV.

¹⁸⁶ Uradni list RS, št. 87/11, 50/14, 90/15.

¹⁸⁷ Diagnostična terapevtska služba.

Ministrstvo za zdravje je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo gradnje Izvedba gradbeno-obrtniških in inštalacijskih del ter dobava in montaža vgradne opreme na objektu: UKC Ljubljana – DTS sever II faza (v nadaljevanju: razpisna dokumentacija) navedlo, da lahko ponudnik sodeluje zgolj v eni ponudbi kot samostojni ponudnik, kot podizvajalec pri drugem ponudniku ali kot partner v skupni ponudbi in da bo naročnik v primeru nastopanja istega ponudnika v več ponudbah tako ponudbo izločil iz nadaljnjega postopka. Navedeno določilo je z vidika načela zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljivo in kot tako v nasprotju s 7. členom ZJN-2, ki določa, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje določb glede nemožnosti sodelovanje enega ponudnika v več skupnih ponudbah v razpisne dokumentacije ne vključuje več.

Izvajalec Kolektor koling je ministrstvu posredoval terminski in finančni plan 21. 7. 2015 v pogodbeno določenem roku, skladno s katerim je bila načrtovana uvedba v delo 21. 7. 2015¹⁸⁸ ter zaključek del 21. 1. 2017. Ministrstvo bi moralo skladno s prvim odstavkom 9. člena pogodbe terminski in finančni plan potrditi. Ministrstvo prejetega terminskega načrta ni potrdilo in ga z izvajalcem tudi kasneje v času izvajanja pogodbe ni uskladilo kljub temu, da je izvajalec v času izvajanja pogodbe ministrstvu posredoval spremenjen terminski plan in zahtevek za podaljšanje pogodbenega roka ter je bil izvajalec uveden v delo šele 2. 9. 2015 in ne 21. 7. 2017, kot to izhaja iz prvotnega terminskega načrta. Izvajalec je 25. 1. 2017 na ministrstvo ponovno posredoval zahtevo za podaljšanje roka dokončanja del in poziv za sklenitev aneksa k pogodbi, na katerega pa je ministrstvo odgovorilo in z izvajalcem sklenilo dodatek št. 5 k pogodbi, s katerim je podaljšalo rok dokončanja del na 31. 7. 2017. Ministrstvo je s tem, ko izvajalcu ni potrdilo terminskega načrta oziroma ga z njim ni uskladilo ob uvedbi v delo, ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 9. člena pogodbe.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Razlog za zakasnitev pri uvedbi v delo je (torej od dne 14. 7. 2015, ko je bila pogodba podpisana, do 2. 9. 2015, ko se je uvedba uspešno zaključila), da ministrstvo v navedenem obdobju še ni imelo izpeljanega postopka javnega naročila za izvajanje gradbenega nadzora, brez katerega po Zakonu o graditvi objektov¹⁸⁹ ni mogoče pričeti z izvajanjem del.

Pogodba z gradbenim nadzorom Projekt d. d. Nova Gorica je bila podpisana 21. 8. 2015, uvedba v delo se je začela 25. 8. 2015, vendar pa izvajalec ni pristal na uspešnost uvedbe zaradi pomanjkanja določenega dela listinske dokumentacije. Uvedba v delo je bila uspešno zaključena 2. 9. 2015.

¹⁸⁸ Sedem dni po podpisu pogodbe.

¹⁸⁹ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05-popr.), 126/07, 108/09, 57/12, 110/13, 19/15.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.4.i Ministrstvo za javno upravo je na podlagi 74.a člena ZDU-1 od 16. 12. 2014 pristojno za upravljanje informacijsko-komunikacijske infrastrukture v državni upravi. V Izhodiščih za prenovu javne informatike je zapisan tudi cilj "odpraviti odvisnost od tako imenovanih dvornih dobaviteljev". V dokumentu Reorganizacija državne informatike — Akcijski načrt je zapisano, da je za izvedbo reorganizacije informatike nujna tudi izvedba konsolidacije kadrov, ki omogoča večji obseg notranjega izvajanja storitev. Zapisano je še, da bi z združevanjem kadrov in dodatnim usposabljanjem lahko prevzeli v upravljanje večino storitev, ki so jih do tedaj izvajali zunanji izvajalci. V projektni dokumentaciji za vzpostavitev državnega računalniškega oblaka je Ministrstvo za javno upravo definiralo državni računalniški oblak kot računalniško infrastrukturo, ki je v lasti države in jo upravlja država. Zakonsko opredeljene naloge pa je Ministrstvo za javno upravo oddalo v celoti v izvajanje zunanjemu izvajalcu 3 GEN d. o. o (v nadaljevanju: 3 GEN).

Ministrstvo za javno upravo je izvedlo javni razpis po odprtem postopku za izvajanje storitev systemske podpore, administriranje celotnega računalniškega sistema in svetovanja informacijskega ustroja javne uprave. V spremembah razpisne dokumentacije je določilo, da ponudnik ne sme biti avtor, izvajalec vzdrževanja ali dopolnjevanja aplikacij ali informacijskih sistemov, ki gostujejo na infrastrukturi Ministrstva za javno upravo, katere systemsko upravljanje je predmet tega naročila. Med aplikacijami, ki jih upravlja zunanji izvajalec, je bilo na predloženem seznamu 9 aplikacij, za katere je bil kot avtor naveden 3 GEN. Ministrstvo je tako izbralo ponudbo 3 GEN v vrednosti 9.311.449 evrov v nasprotju s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik izločiti ponudbe, ki niso popolne¹⁹⁰.

Ministrstvo je z družbo 3 GEN sklenilo pogodbo za storitve systemske podpore administriranja in svetovanja informacijskega ustroja javne uprave v vrednosti 9.311.449 evrov. Zunanji izvajalec 3 GEN je izdal račun v znesku 217.628 evrov za storitve systemske podpore, administriranje celotnega računalniškega sistema in svetovanja informacijskega ustroja javne uprave, ki naj bi bile izvedene februarja 2016. V prilogi k računu so navedene aktivnosti, ki naj bi jih izvedel zunanji izvajalec. Med njimi so tudi aktivnosti, izvedene januarja 2016 v znesku 2.420 evrov, kar ni v skladu z 20. členom pogodbe, ki določa, da bo zunanji izvajalec izstavljal račune mesečno za dejansko izvedene storitve v preteklem mesecu. Poleg tega je v prilogi k računu navedena aktivnost v vrednosti 355 evrov, ki je bila izvedena 5. 1. 2016, torej pred podpisom pogodbe 13. 1. 2016, kar ni v skladu s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

Število ur na računu se razlikuje glede na priloženo specifikacijo izvedenih del za kategorijo testiranje systemske programske opreme. Račun je odgovorna oseba potrdila, čeprav se priloženi rezultat njene preveritve od prejetega računa razlikuje za 564 evrov, kar pomeni kršitev drugega odstavka 54. člena ZJF.

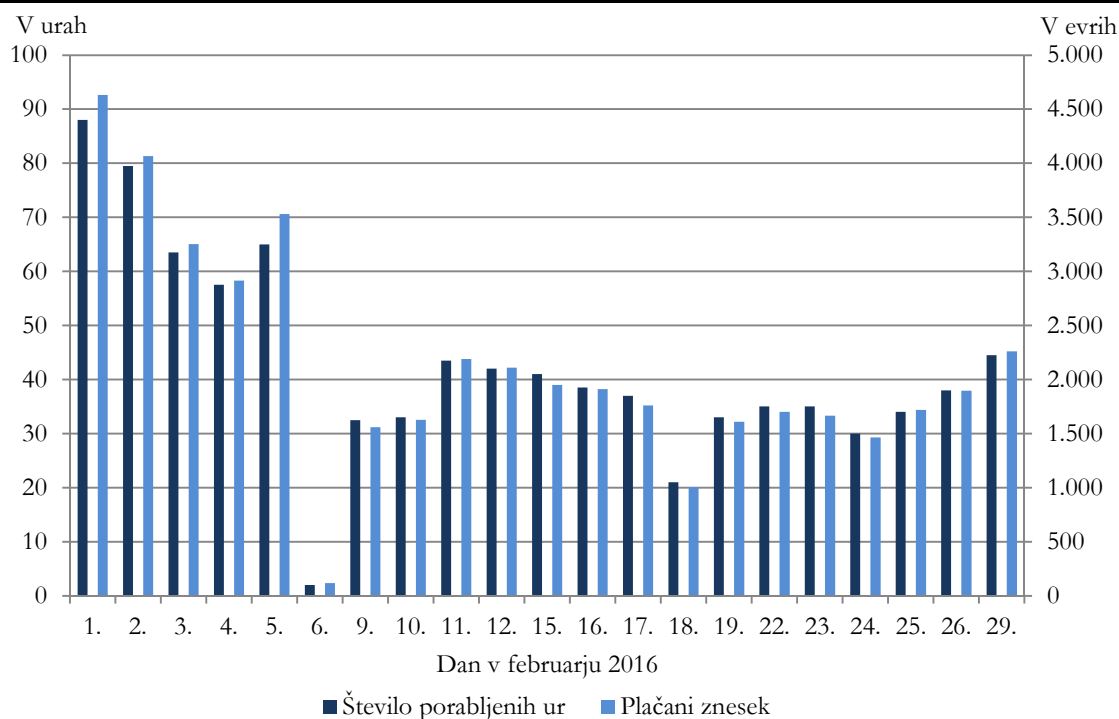
Zunanji izvajalec naj bi v skladu s pogodbo izvajal naslednje aktivnosti: načrtovanje, nameščanje in optimizacija aplikativnih sistemov, instalacija systemske programske opreme, systemsko programiranje,

¹⁹⁰ Po 16. točki prvega odstavka 2. člena ZJN-2 je "popolna ponudba tista ponudba, ki je pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna". Po določbi 20. točke istega odstavka pa je "neprimerna ponudba tista ponudba, ki ne izpolnjuje pogojev, vezanih na vsebino predmeta javnega naročila, in zato ne izpolnjuje v celoti zahtev naročnika, določenih v razpisni dokumentaciji".

odkrivanje napak, testiranje sistemske programske opreme, operatorska dela, dežurstvo in vodenje dnevnikov. Za aktivnosti, ki so navedene v prilogi k računu, ni mogoče preveriti in potrditi utemeljenosti in višine obveznosti za plačilo. Za vse posege zunanjega izvajalca, ki so daljši od 3 ur, bi moral v skladu s 5. členom pogodbe obstajati predhodni dogovor z naročnikom, ki bi vseboval okvirno oceno vrednosti časa in dela ter osebo, ki bo dela izvajala, naročnik pa bi moral predlog zunanjega izvajalca potrditi. Za posege, ki so krajši od 3 ur, pa mora zunanji izvajalec sporočiti izvedene aktivnosti po opravljenem posegu, naročnik pa mora upravičenost pisno potrditi ali zavrniti. Ministrstvo ne razpolaga z dokumentacijo o dogovorih z zunanjim izvajalcem in s potrditvami ministrstva. Ministrstvo je s tem kršilo prvi odstavek 54. člena ZJF, saj izdatek ni temeljil na ustrezni verodostojni knjigovodski listini, na podlagi katere bi pristojna oseba lahko preverila in potrdila utemeljenost in višino obveznosti za plačilo.

Kot primer aktivnosti zunanjega izvajalca, izvedenih februarja 2016, navajamo izvedene aktivnosti za Carinski informacijski sistem, za katere je bilo v februarju porabljeno 893,5 ure in plačano 44.940 evrov¹⁹¹, natančnejši podatki so navedeni na sliki 12. S podporno dokumentacijo, ki bi potrjevala izvedbo in opisala izvedene aktivnosti, ministrstvo ne razpolaga.

Slika 12: Število porabljenih ur in plačanih zneskov 3 GEN za Carinski informacijski sistem v februarju 2016 po dnevih



Vir: dokumentacija Ministrstva za javno upravo.

¹⁹¹ Znesek za sistemsko administracijo in vzdrževanje informacijskega sistema za Carinski informacijski sistem predstavlja kar 54 odstotkov vrednosti, ki ga je Finančna uprava plačala zunanjemu izvajalcu v mesecu marcu 2016 za vzdrževanje in nadgradnje Carinskega informacijskega sistema po podatkih glavne knjige Finančne uprave, kar je v neskladju z dobro prakso na tem področju.

V skladu z 19. členom pogodbe so določene maksimalne urne mesečne vrednosti. Na računu so te vrednosti presežene, in sicer pri načrtovanju in optimizaciji informacijskih sistemov za 51,5 ure, pri instalaciji systemske programske opreme za 417 ur in pri odkrivanju napak za 164 ur, kar je za 36.784 evrov več, kot je dogovorjeni mesečni znesek po pogodbi. Ministrstvo je tako ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

3.3.4.j Ministrstvo za javno upravo je z uveljavitvijo 74.a člena ZDU-1 v letu 2014 postalo pristojno tudi za upravljanje lokalnih omrežij državnih organov in s tem za centralizacijo informacijskega sistema. Pripravilo je razpisno dokumentacijo za izvedbo skupnega javnega naročila po odprtem postopku¹⁹² po sklopih brez priprave celovite analize stanja opremljenosti državnih organov z mrežno opremo in predvidenih konfiguracij lokalnih mrež. V spremembah razpisne dokumentacije za oddajo javnega naročila ODAMO je spremenilo zahteve za vrednost referenc, strukturo pozicij in količine v posameznih sklopih. V postopku izbora izvajalca teh sprememb v strukturah pozicij ni upoštevalo. Za stikala iz sklopov 1, 2, in 4 je Ministrstvo za javno upravo zahtevalo opremo s tehničnimi karakteristikami, ki jih ni ustrezno podprlo z načrtovano konfiguracijo lokalnih mrež¹⁹³. Nabavljena stikala naj bi uporabljali za zamenjavo mrežne opreme v primeru napak oziroma za zamenjavo opreme po državnih organih, čeprav nima načrta predvidenih zamenjav opreme za lokalne mreže z novejšo opremo po državnih organih oziroma ne razpolaga s podatkom o količini in kvaliteti potrebne opreme v primeru napak na obstoječi opremi. Ministrstvo za javno upravo je sklenilo sporazum z družbo Smart Com d. o. o v predvideni vrednosti 315.432 evrov. V skladu s 16. členom sporazuma je Ministrstvo za javno upravo v letu 2016 nabavilo opremo v vrednosti 62.758 evrov. Ministrstvo za javno upravo je porabilo sredstva proračuna za namen, ki ni bil potreben za delovanje in izvajanje njegovih nalog, kar predstavlja kršitev drugega odstavka 2. člena ZJF.

3.3.5 Tekoči in investicijski transferi

Ugotovitve, ki se nanašajo na več proračunskih uporabnikov

3.3.5.a V skladu z drugim odstavkom 60. člena ZIPRS1617 morajo predstojniki neposrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov za leto 2016 v 15 dneh po objavi ZIPRS1617¹⁹⁴. V več primerih smo ugotovili, da ministrstva izhodišč za pripravo finančnih načrtov niso posredovala pravočasno, to je do 28. 12. 2015¹⁹⁵, kar ni v skladu z drugim odstavkom 60. člena ZIPRS1617. Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je izhodišča za pripravo letnega programa dela in finančnega načrta za leto 2016 Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije posredovalo 14. 3. 2016, kar je 77 dni prepozno;
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je:
 - izhodišča za pripravo letnega programa dela in finančnega načrta Zavodu Republike Slovenije za šolstvo posredovalo dne 15. 3. 2016, kar je 78 dni prepozno;

¹⁹² Z oznako ODAMO-29/2016, št. 4300-55/2016/8 z dne 1. 8. 2016.

¹⁹³ Stikala z zmožnostjo stikanja najmanj 1.000 VLAN, sedaj pa uporabljajo manj kot 100 VLAN, lahko tudi samo 2.

¹⁹⁴ ZIPRS1617 je bil objavljen 11. 12. 2015.

¹⁹⁵ Petnajsti dan od objave je iztekkel na soboto in hkrati na državni praznik (26. 12. 2015), zaradi česar se rok prestavi na prvi naslednji delovni dan.

- izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2016 Univerzi v Ljubljani, Univerzi v Mariboru in Univerzi na Primorskem posredovalo 23. 6. 2016, kar je 178 dni prepozno;

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v letu 2016 pripravljalo spremembe Zakona o visokem šolstvu (sprejet je bil Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu¹⁹⁶ (v nadaljevanju: ZviS-K) in hkrati tudi novelo Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov¹⁹⁷, s katerima je zaradi upoštevanja ustavne odločbe¹⁹⁸ v celoti spremenilo sistem financiranja. Predloge predpisov je moralo usklajevati tudi z Rektorsko konferenco. Zaradi razhajanj glede tolmačenja zakonodaje in ustavne odločbe ter tudi vsebine novele uredbe so bila ta dogovarjanja in pogajanja dolgotrajna. Navedena uredba je bila podlaga za pripravo izračuna sredstev po posameznih visokošolskih zavodih. Ministrstvo je na tej podlagi posredovalo izhodišča v soglasje Ministrstvu za finance, po prejemu tega soglasja pa so bila izhodišča posredovana visokošolskim zavodom.

- Ministrstvo za kulturo je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2016 posredovalo:
 - Javnemu skladu Republike Slovenije za kulturne dejavnosti 12. 1. 2016, kar je 15 dni prepozno;
 - Slovenskemu etnografskemu muzeju 28. 1. 2016, kar je 31 dni prepozno;
 - Cankarjevemu domu, kulturnemu in kongresnemu centru 19. 1. 2016, kar je 22 dni prepozno.

3.3.5.b V skladu z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹⁹⁹ (v nadaljevanju: ZIntPK) morajo vse pogodbe nad 10.000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo organi in organizacije javnega sektorja, vsebovati določila o ničnosti pogodbe za primere, ko kdo v imenu ali na račun druge pogodbenice stranke predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno nedovoljeno korist za pridobitev posla ali za sklenitev posla pod ugodnejšimi pogoji ali za opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali za drugo ravnanje ali opustitev, s katerimi je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali je omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku, zastopniku, posredniku. V več primerih smo ugotovili, da pogodbe niso vsebovale protikorupcijske klavzule, kar ni v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZIntPK. Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- v Pogodbi o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2016 med Ministrstvom za infrastrukturo in RTH d. o. o. Trbovlje;

Ukrep Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo je v dodatku k pogodbi o financiranju programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik za leto 2017, št. 2430-17-381001 z dne 26. 6. 2017 določilo protikorupcijsko klavzulo.

- v pogodbi o financiranju izvajanja izobraževanja programov usposabljanja in izpopolnjevanja ter programov priprav za potrjevanje nacionalnih kvalifikacij za brezposelne osebe v letu 2016 med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in GRM Novo mesto – center biotehnike in turizma.

¹⁹⁶ Uradni list RS, št. 75/16.

¹⁹⁷ Uradni list RS, št. 38/16.

¹⁹⁸ Št. U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011, Uradni list RS, št. 34/11.

¹⁹⁹ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti

3.3.5.c Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti (v nadaljevanju: urad za narodnosti) in Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost (v nadaljevanju: madžarska narodna skupnost) sta sklenila pogodbo o sofinanciranju delovanja Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti v skupni vrednosti 176.700 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi 18. člena Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih²⁰⁰ (v nadaljevanju: ZSNS), ki določa, da se sredstva za delovanje italijanske oziroma madžarske samoupravne narodne skupnosti v Republiki Sloveniji zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije. Samoupravne narodne skupnosti na podlagi 3. člena ZSNS v skladu z ustavo in zakonom samostojno odločajo o vseh vprašanih iz svoje pristojnosti, v skladu z zakonom dajejo soglasje k zadevam, ki se nanašajo na varstvo posebnih pravic narodnih skupnosti, o katerih odločajo skupaj z organi samoupravnih lokalnih skupnosti, obravnavajo in proučujejo vprašanja, ki zadevajo položaj narodnih skupnosti, sprejemajo stališča in dajejo predloge ter pobude pristojnim organom, spodbujajo in organizirajo dejavnosti, ki prispevajo k ohranjanju narodne identitete pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti. Iz določbe ZSNS izhaja, da mora Republika Slovenije financirati delovanje samoupravne narodne skupnosti v obsegu, ki zagotavlja izvajanje zakonsko določenih nalog. Pogodba med uradom za narodnosti in madžarsko narodno skupnostjo je bila sklenjena na podlagi programa dela in finančnega načrta madžarske narodne skupnosti za leto 2016, iz katerega pa ne izhaja jasno, koliko sredstev madžarska narodna skupnost dejansko potrebuje za svoje delovanje oziroma opravljanje zakonsko določenih nalog. Urad za narodnosti nima sprejetih kriterijev oziroma normativov, na podlagi katerih bi bilo mogoče določiti potreben obseg sredstev za delovanje samoupravne narodne skupnosti²⁰¹. Madžarska narodna skupnost se v znatnem delu financira tudi iz drugih virov²⁰², vendar v njenem finančnem načrtu ni navedeno, koliko prihodkov načrtuje iz katerih virov. Prav tako iz finančnega načrta ni mogoče razbrati, katere stroške in v kakšnem deležu financira urad za narodnosti in kateri so financirani iz drugih virov. Ker niso določeni normativi za določitev višine potrebnih sredstev za delovanje samoupravne narodne skupnosti in iz normativov ne izhaja opredelitev upravičenih stroškov, urad za narodnosti ni mogel izvajati ustreznega nadzora nad namenskostjo porabe sredstev madžarske narodne skupnosti. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 99.a člena ZJF, ki določa, da mora notranji nadzor javnih financ zagotoviti, da finančno poslovanje (menedžment) in sistem kontrol delujeta v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Pojasnilo urada za narodnosti

Urad za narodnosti z Ministrstvom za javno upravo pripravlja predlog Uredbe o sofinanciranju občin na narodnostno mešanem območju, v katerem bodo opredeljeni kriteriji za dodelitev sredstev devetim slovenskim občinam na dvojezičnem območju za naslednja leta. Ti kriteriji bodo tudi model za določitev normativov za financiranje krovnih organizacij narodnih skupnosti.

²⁰⁰ Uradni list RS, št. 65/94.

²⁰¹ Na primer število zaposlenih, ki jih urad za narodnosti financira, katere materialne stroške financira in kakšen je potreben obseg teh sredstev.

²⁰² Sklenjena pogodba z uradom za narodnosti zadošča za kritje približno 70 odstotkov načrtovanih odhodkov za madžarsko narodno skupnost.

Ministrstvo za obrambo

3.3.5.d Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje in Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta sta na podlagi 75. člena Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami in 6. člena Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč²⁰³ in Državnega načrta zaščite in reševanja ob uporabi orožij ali sredstev za množično delovanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi sklenila pogodbo o sofinanciranju organizacijskih, materialnih in kadrovskih priprav, ki jih bo izvajal Inštitut za mikrobiologijo in imunologijo (v nadaljevanju: MF-IMI). K pogodbi sta sklenila aneks, s katerim se je ministrstvo zavezalo, da bo MF-IMI sofinanciralo sredstva v znesku 31.000 evrov, od tega bo MF-IMI porabil 14.000 evrov za nakup opreme liofilizatorja. Ministrstvo je MF-IMI 29. 4. 2016 nakazalo sredstva kot predplačilo celotne pogodbene obveznosti (14.000 evrov kot investicijski transfer ter 17.000 evrov kot tekoči transfer). V skladu s prvim odstavkom 33. člena ZIPRS1617 so dovoljena predplačila do višine 30 odstotkov predvidenih pogodbenih obveznosti za sofinanciranje programov in projektov, če je prejemnik oseba javnega prava ter ustanovljena in deluje kot javni zavod. V skladu s tretjim odstavkom tega člena mora neposredni uporabnik v pogodbi določiti tudi, da bo prejemnik sredstev najkasneje v 150 dneh po prejemu predplačila neposrednemu uporabniku posredoval dokazila o upravičeni porabi sredstev in da prejemnik sredstev do nadaljnjih predplačil po sklenjeni pogodbi ne bo več upravičen, če v navedenem roku dokazil ne bo posredoval ali če se ob kontroli dokazil izkaže, da dokazila ne izkazujejo upravičenosti porabe v višini predplačila. Ministrstvo je s tem, ko v pogodbi ni določilo obveznosti MF-IMI, da prejeta sredstva porabi najkasneje v 150 dneh od prejema (do konca septembra 2016), in s tem ko je MF-IMI nakazalo celotno pogodbeno vrednost in ne 9.000 evrov, kot znaša 30 odstotkov predvidenih pogodbenih obveznosti, ravnalo v neskladju s 33. členom ZIPRS1617.

V programu dela in planu porabe finančnih sredstev MF-IMI za strokovno svetovanje in ukrepanje v primeru napada z orožji ali sredstvi za množično uničevanje ter s klasičnimi terorističnimi sredstvi za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 je MF-IMI navedel, da bo predvidena poraba sredstev za investicije v znesku 14.000 evrov za nabavo liofilizatorja kot dopolnitev laboratorijske opreme. MF-IMI je nabavil in prevzel opremo liofilizator v decembru 2016, plačal jo je v januarju 2017. Navedeno ni v skladu z 9. členom pogodbe, ki določa, da mora MF-IMI nakazana pogodbeno sredstva porabiti v skladu s programom dela ter planom porabe dodeljenih finančnih sredstev, saj sredstva niso bila porabljena do izteka leta 2016.

Pri pregledu Letnega poročila dela in finančnega poročila MF-IMI za strokovno svetovanje in ukrepanje v primeru napada z orožji ali sredstvi za množično uničevanje ter s klasičnimi terorističnimi sredstvi za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 smo ugotovili, da prejemnik sredstev MF-IMI ni poročal ministrstvu o datumu plačila nabavljene opreme, kar ni v skladu s 6. členom pogodbe o sofinanciranju sredstev. Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije RS za zaščito in reševanje tako ni opravila potrebnega nadzora nad poslovanjem Univerze v Ljubljani, MF-IMI v letu 2016 v delu, ki se nanaša na nakup opreme, in je zato ravnala v neskladju z 71. členom ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva izvajajo nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.

²⁰³ Uradni list RS, št. 92/07, 54/09, 23/11, 27/16.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje je 11. 7. 2017 sprejela Letni načrt nadzora porabe sredstev za sofinanciranje dejavnosti na področju zaščite, reševanja in pomoči.

3.3.5.e Ministrstvo za obrambo je poziv za plačilo zveze NATO v znesku 607.859 evrov prejelo 27. 2. 2015, plačalo pa ga je 25. 1. 2016, kar je 301 dan po roku za plačilo. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 26. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015²⁰⁴ (v nadaljevanju: ZIPRS1415), ki je na dan prejema poziva za plačilo določal plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Do zamika plačila je prišlo zaradi pomanjkanja sredstev, saj zaradi krčenja proračuna Slovenska vojska nima dovolj sredstev za vzdrževanje in za nakup potrebne opreme. Slovenska vojska najprej porabi sredstva za opravljanje z zakonom določenih nalog, članarine za mednarodne organizacije pa se plačajo nazadnje.

3.3.5.f Ministrstvo za obrambo je zahtevek za plačilo prispevka NSIP 1. kvartal 2017 v znesku 356.903 evre za investicije v NATO prejelo 21. 12. 2016 in ga plačalo 30. 12. 2016, kar je 21 dni pred rokom, določenim v prvem odstavku 32. člena ZIPRS1617.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.5.g Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je z Zavodom Republike Slovenije za blagovne rezerve (v nadaljevanju: Zavod za blagovne rezerve) sklenilo pogodbo o financiranju novo oblikovane zaloge v državnih blagovnih rezervah in nadomestitve blaga državnih blagovnih rezerv zaradi migrantskega toka v letu 2016 v vrednosti 4.030.852 evrov in dodatek, s katerim se je vrednost pogodbe povečala na 13.645.633 evrov. Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi devete alineje 4. člena Zakona o blagovnih rezervah²⁰⁵ (v nadaljevanju: ZBR), pooblastila vlade za sprostitev blagovnih rezerv²⁰⁶ (v nadaljevanju: pooblastilo 2015), pooblastila vlade²⁰⁷ za odločitev o uporabi blagovnih rezerv (v nadaljevanju: pooblastilo 2016) in v soglasju z ministrico za notranje zadeve v letu 2015 izdal tri sklepe, s katerimi je odločil o uporabi blagovnih rezerv Zavoda za blagovne rezerve, in sicer:

- sklep²⁰⁸ za uporabo (I) [redacted] (I);
- sklep²⁰⁹ za uporabo (I) [redacted] (I);
- sklep²¹⁰ za uporabo (I) [redacted] (I).

²⁰⁴ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 4/15, 46/15, 55/15.

²⁰⁵ Uradni list RS, št. 96/09-UPB2, 83/12.

²⁰⁶ Pooblastilo vlade, št. 22500-2/2015/6 z dne 10. 9. 2015.

²⁰⁷ Pooblastilo vlade, št. 22500-2/2015/17 z dne 27. 10. 2016.

²⁰⁸ Št. 304-2/2015-217 z dne 11. 11. 2015.

²⁰⁹ Št. 304-2/2015-254 z dne 18. 12. 2015.

²¹⁰ Št. 304-1/2016-165 z dne 3. 11. 2016.

Iz pooblastila 2015 izhaja, da je vlada pooblastila ministra, pristojnega za preskrbo, da za začasno nastanitev in oskrbo migrantov na ozemlju Republike Slovenije v soglasju z ministrico za notranje zadeve odloči o uporabi blagovnih rezerv Zavoda za blagovne rezerve. S pooblastilom 2016 pa je vlada pooblastila ministra, pristojnega za preskrbo, da za zagotavljanje notranje varnosti Republike Slovenije, javnega reda in miru ter za začasno nastanitev in oskrbo migrantov na ozemlju Republike Slovenije v soglasju z ministrico za notranje zadeve odloči o uporabi blagovnih rezerv Zavoda za blagovne rezerve.

Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je s tem, ko je izdal sklepa v letu 2015, s katerima je odločil, da se državne blagovne rezerve uporabijo za (I) [REDACTED] (I) in ne za (I) [REDACTED] (I) na ozemlju Republike Slovenije, ravnal v nasprotju s pooblastilom 2015.

Ukrep Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi pooblastila 2016 za odločitev o uporabi blagovnih rezerv izdalo sklep, s katerim je minister odločil, da se blagovne rezerve uporabijo (I) [REDACTED] (I).

Vlada je na podlagi tretje alineje 4. člena ZBR sprejela Petletni program oblikovanja državnih blagovnih rezerv za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2018²¹¹ (v nadaljevanju: petletni program) s spremembami. Z dvema spremembama petletnega programa²¹² je bilo vanj v letu 2016 dodano varnostna žica, panelna ograja (60 kilometrov), panelna vrata (okoli 200 panelnih vrat) in drugi artikli, potrebni za postavitve ograje (okoli 20 ladijskih kontejnerjev in drugi material kot na primer rokavice, orodje in podobno).

ZBR v 6. členu določa, da s programom blagovnih rezerv vlada določa sredstva blagovnih rezerv, tako v celoti kot po posameznih oblikah sredstev, vire financiranja in obseg posameznih virov, način skladiščenja blaga in deponiranja denarnih sredstev, vrste in količine blaga, teritorialno razmestitev blaga na podlagi obrambnih načel in glede na potrebe preskrbe, načine in roke obnavljanja blaga ter najmanjše količine posameznih vrst blaga, ki morajo biti vedno na razpolago za preskrbo ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega in v vojni, in število dni preskrbe s temi količinami. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je:

- s sklepom²¹³, s katerim je odločilo o uporabi blagovnih rezerv za (I) [REDACTED] (I), ravnalo v nasprotju s spremembami in dopolnitvami petletnega programa, ki so bile sprejete 15. 2. 2016 in predvidevajo le okoli 200 panelnih vrat;
- izdalo soglasje k pogodbi²¹⁴, ki jo je Zavod za blagovne rezerve sklenil z dobaviteljem (I) [REDACTED] (I) za nakup (I) [REDACTED] (I) v vrednosti (I) [REDACTED] (I) evrov, preden je vlada sprejela spremembe in dopolnitve petletnega programa, s katerimi so bila v petletni program dodana (I) [REDACTED] (I).

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Na podlagi te pogodbe ministrstvo Zavodu za blagovne rezerve ni izplačalo sredstev.

²¹¹ Št. 30400-2/2013/4 z dne 5. 12. 2013.

²¹² S sklepom št. 30400-4/2015/10 z dne 13. 11. 2015 je bila pod ostale proizvode dodana (I) [REDACTED] (I) v znesku (I) [REDACTED] (I). S sklepom št. 30400-4/2015/14 z dne 17. 2. 2016 je bila pod ostale proizvode dodana panelna ograja z dodatnimi vrati in kontejnerji v znesku 5.980.000 evrov.

²¹³ Št. 304-1/2016-165 z dne 3. 11. 2016.

²¹⁴ Št. 2015-158BR z dne 1. 12. 2015 (ministrstvo je izdalo soglasje k pogodbi 26. 11. 2015).

Navedeni ravnanji sta v nasprotju s 6. členom ZBR.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi:

- prodajne pogodbe, sklenjene med Zavodom za blagovne rezerve in dobaviteljem Minis²¹⁵, in dodatka k pogodbi v skupnem znesku 327.909 evrov izplačalo Zavodu za blagovne rezerve sredstva za dobavo in montažo 202 panelnih vrat;
- prodajne pogodbe²¹⁶, sklenjene med Zavodom za blagovne rezerve in z dobaviteljem Minis v znesku 2.239.920 evrov, izplačalo Zavodu za blagovne rezerve za montažo (I) [REDACTED] (I) več panelne ograje, kot je bilo določeno v sklepu o uporabi blagovnih rezerv z dne 18. 12. 2015.

Blagovne rezerve so bile uporabljene preden je bil izdan sklep o uporabi blagovnih rezerv za ta namen. Navedeno ravnanje ni v skladu z deveto alinejo 4. člena ZBR, ki določa, da vlada pooblasti ministra, pristojnega za preskrbo, da v določenih primerih v soglasju z ministrom, pristojnim za posamezno področje, odloča o uporabi blagovnih rezerv.

Ukrepi Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi pooblastila 2016 za odločitev o uporabi blagovnih rezerv 3. 11. 2016 izdalo sklep, s katerim je minister, pristojen za preskrbo, odločil, da se blagovne rezerve uporabijo (I) [REDACTED] (I).

Pri preverjanju pravilnosti izplačila višine zahtevkov, ki jih je ministrstvu predložil Zavod za blagovne rezerve v letu 2016 in na podlagi katerih je nato ministrstvo izplačalo sredstva Zavodu za blagovne rezerve, smo ugotovili, da je Zavod za blagovne rezerve k zahtevkom predložil račune dobavitelja Minis, ki:

- presegajo pogodbeno²¹⁷ dogovorjeno dobavo in postavitev (I) [REDACTED] (I);

Ukrepi Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je od Zavoda za blagovne rezerve pridobilo dodatek k pogodbi, sklenjen med Zavodom za blagovne rezerve in dobaviteljem Minis z dne 20. 9. 2016, s katerim se je dobava in postavitev panelnih vrat povečala na 200 in pogodbeni vrednost povečala na 327.909 evrov, ter novo pogodbo 7. 11. 2016 za dobavo in postavitev še 130 panelnih vrat v znesku 393.385 evrov.

- presegajo pogodbeno²¹⁸ dogovorjeno nabavo panelne ograje za 4,1 kilometra;

Ukrepi Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je od Zavoda za blagovne rezerve pridobilo sklenjeno pogodbo z dobaviteljem Minis z dne 7. 11. 2016 za dobavo panelov v dolžini 20 kilometrov v skupnem znesku 2.235.040 evrov.

²¹⁵ Št. 2016-094BR z dne 18. 4. 2016 in 2016-147BR z dne 5. 10. 2016 .

²¹⁶ Št. 2016-095BR z dne 18. 4. 2016.

²¹⁷ Št. 2016-094BR z dne 18. 4. 2016.

²¹⁸ Št. 2016-095BR z dne 18. 4. 2016.

Ministrstvo je s tem, ko je potrdilo in izplačalo zahteve Zavodu za blagovne rezerve, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni izdalo soglasja Zavodu za blagovne rezerve za nabave, izvedene na podlagi naročilnice za dobavo svetilnega traka brez osvetlitve dolžine 50 kilometrov v vrednosti do 50.000 evrov, kar ni bilo v skladu s četrto alinejo 5. člena ZBR, ki določa, da ministrstvo, pristojno za preskrbo, daje soglasja k izbiri sopogodbentikov in k pogodbam, če to ni v pristojnosti vlade in kadar je to določeno s tem zakonom.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.5.h Ministrstvo za infrastrukturo in RTH d. o. o. Trbovlje (v nadaljevanju: družba RTH) sta sklenila Pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2016 v skupni vrednosti 11.077.265 evrov. V skladu z Zakonom o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije²¹⁹ opravlja nadzor nad izvajanjem programa in porabo sredstev neodvisna strokovna institucija, izbrana na podlagi javnega razpisa, ki potrjuje mesečne situacije, ki jih izstavlja družba RTH. Institucija, ki izvaja nadzor, k vsaki situaciji priloži tudi poročilo.

Ministrstvo za infrastrukturo je v letu 2016 sklenilo pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2016, v kateri je bilo predvideno plačilo že opravljenih in od neodvisne strokovne institucije potrjenih del v obdobju od januarja 2015 do januarja 2016 v vrednosti 11.077.265 evrov. S prepozno sklenjeno pogodbo je ministrstvo ravnalo v neskladju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

3.3.5.i Ministrstvo za infrastrukturo je sklenilo koncesijsko pogodbo in aneksa h koncesijski pogodbi za leto 2016 za opravljanje gospodarskih javnih služb javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z družbo Arriva Dolenjska in Primorska, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Arriva Dolenjska in Primorska) ter koncesijsko pogodbo in aneksa h koncesijski pogodbi za leto 2016 za opravljanje gospodarskih javnih služb javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z družbo Arriva Štajerska, d. d. (v nadaljevanju: družba Arriva Štajerska). Pri sklenitvi pogodb se je ministrstvo sklicevalo na drugi odstavek 8. člena Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70343²²⁰ (v nadaljevanju: uredba (ES) št. 1370/2007), ki tako kot šesti odstavek 50. člena Zakona o prevozi v cestnem prometu²²¹ (v nadaljevanju: ZPCP-2) izjemoma dopušča možnost podaljšanja koncesije. V skladu s šestim odstavkom 50. člena ZPCP-2 se, kadar veljavnost koncesije poteče pred podelitvijo nove koncesije na podlagi javnega razpisa ali pri odvzemu koncesije, ne glede na določbe prvega in drugega odstavka tega člena izjemoma začasno podeli koncesija za opravljanje gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov brez javnega razpisa, vendar največ za dve leti. V tem obdobju se mora izvesti javni razpis za podelitev koncesije. V skladu z Uredbo o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem

²¹⁹ Uradni list RS, št. 26/05-UPB2, 43/10 (49/10-popr.), 25/14, 46/14, 82/15.

²²⁰ UL L, št. 315 z dne 3. 12. 2007.

²²¹ Uradni list RS, št. 6/16-UPB7.

prometu²²² (v nadaljevanju: uredba o koncesijah 2004) je bila družbi Veolia Transport Dolenjska in Primorska, d. d., Koper²²³ (v nadaljevanju: družba Veolia Transport Dolenjska in Primorska) ter družbi Veolia Transport Štajerska, d. d., Maribor²²⁴ (v nadaljevanju: družba Veolia Transport Štajerska) podeljena koncesija brez javnega razpisa že za obdobje od 1. 9. 2004 do 31. 12. 2008. Koncesiji sta bili podaljšani brez javnega razpisa tudi za obdobje od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010, in sicer na podlagi 2. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu²²⁵ (v nadaljevanju: ZPCP-2A), ki je določal, da se koncesije, podeljene v skladu z Zakonom o prevozi v cestnem prometu²²⁶ (v nadaljevanju: ZPCP-1), podaljšajo za obdobje od 1. 1. 2009 do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar največ do 31. 12. 2010. Ministrstvo je 12. 3. 2010 objavilo javni razpis za podelitev novih koncesij²²⁷ za tri leta na šestih koncesijskih območjih²²⁸. Javni razpis zaradi previsokih cen ponudnikov ni bil uspešno zaključen, zato je ministrstvo družbi Veolia Transport Dolenjska in Primorska ter družbi Veolia Transport Štajerska podaljšalo koncesije do 30. 6. 2011 in nato za obdobje od 1. 7. 2011 do 31. 12. 2012²²⁹. Brez javnega razpisa sta bili družbi Veolia Transport Dolenjska in Primorska ter družbi Veolia Transport Štajerska koncesiji podaljšani za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2013, pri čemer se je ministrstvo sklicevalo na peti odstavek 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007, ki izjemoma dopušča možnost podaljšanja koncesije za izvajanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov brez javnega razpisa. Brez javnega razpisa sta bili družbi Arriva Dolenjska in Primorska ter družbi Arriva Štajerska koncesiji podaljšani še za leti 2014 in 2015, pri čemer se je ministrstvo sklicevalo na peti odstavek 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007. Iz 24. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu²³⁰ izhaja, da se koncesije, podeljene v skladu z ZPCP-1, veljavne do 31. 12. 2012, na podlagi katerih se ob uveljavitvi tega zakona izvaja gospodarska javna služba javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu, podaljšajo za obdobje do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar največ do 31. 12. 2015. Od 5. 12. 2015 je v veljavi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu²³¹ (ZPCP-2F), ki v 47. členu določa, da se koncesije, veljavne do 31. 12. 2015, podaljšajo za obdobje do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar najpozneje do 2. 12. 2019.

V skladu z določili uredbe (ES) št. 1370/2007 bi se lahko koncesijske pogodbe podaljšale najdlje do 31. 12. 2012. Ker je ministrstvo podaljšalo koncesijsko pogodbo za opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z družbo Arriva Dolenjska in Primorska ter z družbo Arriva Štajerska za leta 2013, 2014, 2015 in 2016, je ravnalo v neskladju z uredbo s petim odstavkom 5. člena Uredbe (ES) št. 1370/2007.

²²² Uradni list RS, št. 88/04.

²²³ Družba Veolia Transport Dolenjska in Primorska se je 23. 5. 2013 preimenovala v družbo Arriva Dolenjska in Primorska.

²²⁴ Družba Veolia Transport Štajerska se je 19. 6. 2013 preimenovala v družbo Arriva Štajerska.

²²⁵ Uradni list RS, št. 123/08.

²²⁶ Uradni list RS, št. 26/05-UPB3.

²²⁷ Št. JN1952/2010 z dne 12. 3. 2010.

²²⁸ Koncesijska območja so določena v prilogi 1A uredbe o koncesijah 2004.

²²⁹ 1. člen ZPCP-2A.

²³⁰ Uradni list RS, št. 39/13.

²³¹ Uradni list RS, št. 92/15.

Iz navedenega izhaja, da vse od leta 2001, ko je ZPCP-1 prvič določil, da se koncesije za opravljanje gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov podelijo z javnim razpisom, ta sploh še ni bil izveden. Uredba (ES) št. 1370/2007 določa pogoje, po katerih pristojni organi, kadar nalagajo obveznosti javnih služb ali sklepajo pogodbe o izvajanju javne službe, izvajalcem javnih služb nadomestijo nastale stroške²³² in/ali dodelijo izključne pravice²³³ v zameno za izvajanje obveznosti javnih služb. Uredba (ES) št. 1370/2007 je začela veljati 3. 12. 2009, ko so bile v veljavi koncesijske pogodbe, ki so veljale od 1. 9. 2004 in bile s 1. 1. 2009 podaljšane do 31. 12. 2010²³⁴. Tretji odstavek 8. člena uredbe (ES) št. 1370/2007 določa, da se pogodbe, ki v obdobju od 26. 7. 2000 do 3. 12. 2009²³⁵ niso bile sklenjene na podlagi postopka, ki bi bil pravičen in za javnost odprt, lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, če imajo omejeno veljavnost, primerljivo z veljavnostmi, določenimi v 4. členu te uredbe²³⁶. Ker je bila veljavnost koncesijskih pogodb primerljiva z veljavnostmi, določenimi v 4. členu uredbe (ES) št. 1370/2007, bi morale s 1. 1. 2011 pričetni veljati nove koncesijske pogodbe, sklenjene po postopku, ki ga predvideva uredba (ES) št. 1370/2007. V letu 2010 je bil objavljen javni razpis za podelitev novih koncesij, ki pa ni bil uspešno zaključen, zato bi s 1. 1. 2011 zaradi neuspešno izvedenega javnega naročila lahko prišlo do prekinitve izvajanja storitev, ki jih mora država zagotavljati. Glede na neuspeli javni razpis in ob upoštevanju določb uredbe (ES) št. 1370/2007 bi se obstoječe koncesijske pogodbe lahko podaljšale najdlje do 31. 12. 2012. Po tem datumu so bile koncesijske pogodbe podaljšane na podlagi zakonskih določb, ki niso upoštevale določb uredbe (ES) št. 1370/2007, ki so za vse države članice v celoti zavezujoče in v skladu z načelom primarnosti evropskega prava prevladajo nad pravili pravnih redov držav članic.

3.3.5.j V preambuli uredbe (ES) št. 1370/2007 je zapisano, da je treba nadomestilo za kritje stroškov, ki nastanejo zaradi izvajanja obveznosti javne službe, izračunati tako, da ne pride do čezmerne kompenzacije²³⁷. Parametri, na podlagi katerih se izračuna morebitno nadomestilo, morajo biti določeni vnaprej na objektivni in pregleden način tako, da se prepreči čezmerna kompenzacija, in se v skladu s prvim odstavkom 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007 določijo tako, da nobeno nadomestilo ne more preseči zneska, potrebnega za kritje neto finančnega učinka na stroške in prihodke, nastale zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe²³⁸. Sredstva, do katerih so izvajalci gospodarske javne službe

²³² V skladu z 2. členom uredbe (ES) št. 1370/2007 pomeni nadomestilo za opravljanje javne službe vsako korist, zlasti finančno, ki jo pristojni organ neposredno ali posredno dodeli iz javnih sredstev v obdobju izvajanja obveznosti javne službe ali v povezavi s tem obdobjem.

²³³ V skladu z 2. členom uredbe (ES) št. 1370/2007 pomeni izključna pravica pravico, ki izvajalcu javne službe zagotavlja možnost opravljanja določenih storitev javnega potniškega prevoza na izbrani liniji, omrežju ali območju, pri čemer izključuje vsakega drugega takšnega izvajalca.

²³⁴ Skupno trajanje teh pogodb je bilo 6 let in 4 mesece.

²³⁵ Točka d) tretjega odstavka 8. člena uredbe (ES) št. 1370/2007.

²³⁶ Trajanje pogodb o izvajanju javne službe je omejeno in ni daljše od desetih let za avtobusne storitve.

²³⁷ 27. točka preambule uredbe (ES) št. 1370/2007.

²³⁸ V prilogi k uredbi (ES) št. 1370/2007 je določeno pravilo o nadomestilih, in sicer se finančni neto učinek izračuna tako, da se stroške, nastale zaradi obveznosti opravljanja javne službe, zmanjša za pozitivne finančne učinke, prejemke iz tarif ali druge prihodke, nastale v okviru opravljanja javne službe, ter prišteje primeren dobiček.

upravičeni iz proračuna, so odvisna od števila prevoženih kilometrov, normirane cene na kilometer²³⁹, maksimalne kompenzacije na kilometer²⁴⁰ in prihodkov, ki jih prevoznik ustvari z izvajanjem dejavnosti. Normirana cena 1,75 evra na kilometer in maksimalna kompenzacija 0,506 evra na kilometer, ki sta se v letu 2016 uporabljali, sta izhajali iz dogovora, ki so ga sklenili ministrstvo, Gospodarska zbornica Slovenije ter Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije v letu 2015. Normirana cena in maksimalna kompenzacija sta bili za vse koncesionarje, ki izvajajo gospodarsko javno službo javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, določeni enako, zato so bili koncesionarji, ki opravljajo gospodarsko javno službo v različnih pogojih, neenakopravno obravnavani. Četrty odstavek 43. člena uredbe o koncesijah 2004 določa, da se za koncesije, podeljene po prvem odstavku tega člena, višina kompenzacije določi na podlagi analize stroškov, ki bi jih imelo na tem področju tipično dobro delujoče podjetje. Ocenjujemo, da višina kompenzacije ne temelji na analizi stroškov, na podlagi katere naj bi se v skladu s četrtyim odstavkom 43. člena uredbe o koncesijah 2004 določila kompenzacija, saj bi družba Arriva Štajerska opravljala gospodarsko javno službo z izgubo, če bi bili njeni dejanski stroški z upoštevanjem normirane cene v taki višini, kot izhaja iz poročila prevoznika, kar je razvidno iz tabele 22. Družba Arriva Dolenjska in Primorska pa bi pod enakimi pogoji poslovala z dobičkom, kar je razvidno iz tabele 23.

Ministrstvo za infrastrukturo je v letu 2015 sprejelo nov Pravilnik o spremembah Pravilnika o določanju cen subvencioniranega prevoza²⁴¹, po katerem je vrednost koeficienta omejena s spodnjo mejo, ki znaša 0,684.

Tabela 22: Izračun poslovnega izida za družbo Arriva Štajerska

1	Prevoženi kilometri (mesec v vzorcu)	656.971
2	Stroški z upoštevanjem normirane cene (v evrih)	1.149.699 ²⁴²
3	Maksimalna kompenzacija (v evrih)	346.757
4	Izkazani prihodki (v evrih)	806.747
5 = 2-(3+4)	Rezultat (v evrih)	(3.805)
6	Izguba na prevoženi kilometer	0,0058

Vir: poročilo družbe Arriva Štajerska.

²³⁹ Polna lastna cena na prevoženi kilometer predstavlja stroškovno ceno.

²⁴⁰ Najvišja možna kompenzacija iz proračuna na kilometer.

²⁴¹ Uradni list RS, št. 61/15.

²⁴² 1.149.699 evrov = 656.971 kilometrov * 1,75 evra (normirana cena na kilometer).

Tabela 23: Izračun poslovnega izida za družbo Arriva Dolenjska in Primorska

1	Prevoženi kilometri (mesec v vzorcu)	375.565
2	Stroški z upoštevanjem normirane cene (v evrih)	657.239 ²⁴³
3	Maksimalna kompenzacija (v evrih)	190.036
4	Izkazani prihodki (v evrih)	371.752
5 = 2-(3+4)	Rezultat (v evrih)	95.451
6	Dobiček na prevoženi kilometer	0,2542

Vir: poročilo družbe Arriva Dolenjska in Primorska.

3.3.5.k V 70. členu Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe²⁴⁴ (v nadaljevanju: uredba o koncesijah iz leta 2009) je določeno, da mora koncesionar na koncesijskem območju oddati izvajanje gospodarske javne službe podizvajalcem, ki so mala ali srednje velika podjetja v smislu četrtega odstavka 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007 in so dosednji koncesionarji ali podizvajalci na tem koncesijskem območju, najmanj 10 odstotkov prevozov v okviru koncesije oziroma manj, če so dosednji koncesionarji ali podizvajalci izvajali manj kot 10 odstotkov prevozov. Izjemoma se ta delež lahko zmanjša, če koncesionar v svoji vlogi izkaže, da pod pogoji iz tega člena kljub resnim ponudbam ni mogel za podizvajalce pridobiti takih podjetij v Republiki Sloveniji. V tem primeru mora vlogi priložiti svoje ponudbe, ki jih je ponudil podizvajalcem, ki morajo vsebovati osnovne podatke o podizvajalcu in pogojih, pod katerimi je bila ponudba dana. Priložiti mora tudi odgovor podizvajalca, ki je sodelovanje zavrnil. Če koncedent ugotovi, da koncesionar ni ravnal v skladu s tem členom, mu določi rok, v katerem lahko koncesionar to pomanjkljivost odpravi. V nasprotnem primeru se njegova vloga zavrže.

Družba Arriva Štajerska je v letu 2016 izvajala gospodarsko javno službo javnih linijskih prevozov potnikov v notranjem cestnem prometu brez podizvajalcev. K svoji vlogi za podaljšanje koncesije za leto 2016 tudi ni priložila ponudbe podizvajalcev in odgovorov podizvajalcev, ki bi sodelovanje zavrnil. Ministrstvo za infrastrukturo je sklenilo koncesijsko pogodbo z družbo Arriva Štajerska na podlagi vloge, ki ni bila popolna in s tem ravnalo v neskladju s 70. členom uredbe o koncesijah iz leta 2009.

3.3.5.l Ministrstvo za promet²⁴⁵ in Aerodrom Maribor d. o. o (v nadaljevanju: družba Aerodrom Maribor) sta sklenila pogodbo o uporabi letališke infrastrukture letališča Edvarda Rusjana Maribor (v nadaljevanju: LERM) v vrednosti 390.000 evrov. Pri sklenitvi pogodbe se je ministrstvo sklicevalo na Uredbo o načinu opravljanja republiške gospodarske javne službe obratovanja javnega letališča državnega

²⁴³ 657.239 evrov = 375.565 kilometrov * 1,75 evra (normirana cena na kilometer).

²⁴⁴ Uradni list RS, št. 73/09.

²⁴⁵ Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 65/14) je od 16. 12. 2014 pristojno ministrstvo Ministrstvo za infrastrukturo.

pomena²⁴⁶ ter na določbo 25. člena Uredbe o koncesiji za izvajanje gospodarske javne službe obratovanja javnega letališča Edvarda Rusjana Maribor²⁴⁷ (v nadaljevanju: uredba o koncesiji), ki je urejala prehodno obdobje. K pogodbi je bilo sklenjenih še 14 aneksov, ki so se večinoma nanašali na podaljšanje veljavnosti pogodbe ter opredelitev zagotovljenih zneskov v proračunu Republike Slovenije za sofinanciranje obratovanja LERM v pogojih gospodarske javne službe. Skupna pogodbena vrednost je znašala 3.625.000 evrov. Ministrstvo je z aneksom št. 13 podaljšalo veljavnost pogodbe do oddaje letališke infrastrukture v dolgoročni najem ali do sklenitve javno-zasebnega partnerstva, vendar najkasneje do 31. 12. 2016 ter opredelilo, da je za obratovanje LERM v proračunu Republike Slovenije za leto 2016 zagotovljeno 655.000 evrov.

Uredba o koncesiji je v 24. členu za obratovanje LERM v pogojih gospodarske javne službe predvidela sklenitev koncesijske pogodbe na podlagi izvedenega javnega razpisa v roku največ enega leta po uveljavitvi uredbe o koncesiji, to je do 9. 4. 2012. V skladu s prehodno določbo 25. člena uredbe o koncesiji je lahko ministrstvo do sklenitve koncesijske pogodbe sklenilo pogodbo o uporabi letališke infrastrukture LERM z družbo Aerodrom Maribor. Ministrstvo ni izvedlo javnega razpisa v predpisanem roku, zato je ravnalo v neskladju s 24. členom uredbe o koncesiji.

Ukrepi Ministrstva za promet

Ministrstvo je 16. 12. 2016 objavilo javno objavo št. 37210/2016 za javno zbiranje ponudb za oddajo nepremičnin in opreme – infrastrukture LERM v najem.

V tretjem odstavku 2. člena pogodbe je določeno, da mora družba Aerodrom Maribor zagotavljati pogoje za obratovanje LERM, ministrstvo pa zagotovi finančna sredstva za izvajanje služb, ki so opredeljene v prvem odstavku 10. člena pogodbe. V 10. členu pogodbe so opredeljene storitve in službe iz 2. člena uredbe o koncesiji, ki jih mora zagotavljati družba Aerodrom Maribor kot gospodarske javne službe obratovanja letališča državnega pomena. Oblika izvajanja gospodarske javne službe obratovanja letališča državnega pomena, kot ga določa pogodba, v predpisih ni bila predvidena, saj je bil v času sklenitve pogodbe veljaven četrti odstavek 158. člena Zakona o letalstvu²⁴⁸, ki je določal, da če se obratovanje javnega letališča ne more zagotoviti v obsegu in na način, ki je potreben za zagotovitev javnega interesa, v tržnih pogojih, ga lahko zagotovi za letališče državnega pomena vlada v pogojih gospodarske javne službe. V času sklenitve pogodbe je Zakon o gospodarskih javnih službah²⁴⁹ (v nadaljevanju: ZGJS) v 6. členu določal oblike, v katerih se sme zagotoviti izvajanje gospodarske javne službe, in sicer v obliki režijskega obrata, javnega gospodarskega zavoda, javnega podjetja ali s podelitvijo koncesije. Ministrstvo ni

²⁴⁶ Uradni list RS, št. 12/11, ki. Uredba je začela veljati 26. 2. 2011. V 16. členu te uredbe je določeno: "Do sklenitve koncesijske pogodbe s koncesionarjem, izbranim na podlagi javnega razpisa, se zagotovi obratovanje javnega letališča državnega pomena z izvajanjem gospodarske javne službe obratovanja letališča na podlagi pogodbe o uporabi letališke infrastrukture javnega letališča državnega pomena, ki jo neposredno skleneta Republika Slovenija in obratovalec določenega letališča, ki je na dan uveljavitve te uredbe obratoval letališče".

²⁴⁷ Uradni list RS, št. 26/11. Uredba je začela veljati 9. 4. 2011. V 25. členu te uredbe je določeno: "Do sklenitve koncesijske pogodbe s koncesionarjem, izbranim na podlagi javnega razpisa, ministrstvo, pristojno za promet, sklene pogodbo o uporabi letališke infrastrukture letališča ERM z Aerodromom Maribor, d. o. o."

²⁴⁸ Uradni list RS, št. 81/10-UPB4.

²⁴⁹ Uradni list RS, št. 32/93.

zagotovilo izvajanja gospodarske javne službe za obratovanje letališča državnega pomena v eni izmed predvidenih oblik, ki jih določa ZGJS, s čimer je ravnalo v neskladju s 6. členom ZGJS.

Ministrstvo je v skladu z 10. členom pogodbe²⁵⁰ plačevalo družbi Aerodrom Maribor stroške rednega in investicijskega vzdrževanja letališke infrastrukture za izvajanje gospodarske javne službe. V 7. členu pogodbe je bila določena obveznost družbe Aerodrom Maribor, da obračunava letališke pristojbine, in pravica do razpolaganja z denarnimi prilivi iz tega naslova ter da pokriva stroške obratovanja LERM, vključno s stroški rednega vzdrževanja iz prilivov od prodanih letaliških storitev. 5 odstotkov denarnih prilivov od prodanih letaliških storitev, vendar največ do skupnega zneska 491.756 evrov na letni ravni, je moralo v skladu z odobrenim programom investicijskega vzdrževanja, ki ga odobri ministrstvo, uporabiti za investicijsko vzdrževanje letališke infrastrukture. Višina sredstev, ki jih je na podlagi pogodbe družba Aerodrom Maribor morala nameniti za investicijsko vzdrževanje, je temeljila na seštevku obračunane letne amortizacije za letališko infrastrukturo LERM, kar pomeni, da Republika Slovenija po pogodbi z dne 11. 5. 2011 ni bila upravičena do nobenih prihodkov, ki bi presegali njene stroške, povezane z letališko infrastrukturo LERM. Ministrstvo v pogodbi višine sredstev, namenjenih za investicijsko vzdrževanje, ni določilo na način, ki bi zagotavljal ekonomsko funkcijo tržne najemnine (ki krije dejanske stroške lastnika z nabavo in vzdrževanjem infrastrukture ter omogoča ustvarjanje dohodka).

Družba Aerodrom Maribor za uporabo letališke infrastrukture po pogodbi ministrstvu ni plačevala najemnine, čeprav iz 18. člena uredbe o koncesiji izhaja temeljna ureditev uporabe letališke infrastrukture LERM, da mora koncesionar plačevati nadomestilo za uporabo premoženja v lasti koncedenta, ki je predmet koncesije (v primeru, da bi ministrstvo podelilo koncesijo na podlagi izvedenega javnega razpisa). V določbi 25. člena uredbe o koncesiji, ki ureja situacije v prehodnem obdobju do izvedbe javnega razpisa za oddajo koncesije, je urejena le sklenitev pogodbe med ministrstvom in družbo Aerodrom Maribor, ne pa tudi možnosti oddaje letališke infrastrukture LERM v brezplačno uporabo. Po naši oceni je v tem primeru šlo za oddajo premoženja v brezplačno uporabo na podlagi 30. člena ZSPDSLS, ki določa, da se lahko da v brezplačno uporabo z neposredno pogodbo nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, osebam javnega prava za opravljanje javnih nalog razen javnim podjetjem ali nevladnim organizacijam ali socialnemu podjetju ali mednarodnim organizacijam. Družba Aerodrom Maribor med te subjekte ne spada, zato je ministrstvo s tem, ko je oddalo letališko infrastrukturo LERM družbi Aerodrom Maribor v brezplačno uporabo, ravnalo v neskladju z določbami 30. člena ZSPDSLS.

V 10. členu pogodbe je določeno, da ministrstvo za obratovanje LERM nakazuje družbi Aerodrom Maribor znesek na podlagi podane zahtevke, ki vsebuje specifikacijo pričakovanih stroškov in poračun za pretekli mesec. V 11. členu pogodbe je določeno, da družba Aerodrom Maribor pošlje ministrstvu do desetega v mesecu za pretekli mesec mesečno poročilo o opravljenem prometu, ki je priloga zahtevke iz 10. člena pogodbe in ki mora vsebovati najmanj podatke o številu potnikov v prihodu in odhodu, odpremljenih tonah tovora, prihodkih od storitev za zrakoplove, ki se uvrščajo v VI. ali višjo gasilsko kategorijo, številu premikov zrakoplovov, skupnem mesečnem času odprtosti letališča ter opravljenih

²⁵⁰ 10. člen pogodbe določa, da ministrstvo zagotavlja sredstva za obratovanje LERM v delu, ki se nanaša na investicijsko in redno vzdrževanje vzletno-pristajalnih stez in vozniških stez, ploščadi, svetlobnonavigacijskega sistema, objektov in opreme reševalne in gasilske službe, objektov in opreme službe za odstranjevanje zrakoplovov v okvari in drugo.

investicijskih vzdrževalnih delih. Družba Aerodrom Maribor mora najpozneje v enem mesecu obvestiti ministrstvo, če stroški in odhodki za izvajanje letaliških služb presegajo prihodke v zvezi s tem izvajanjem.

Ministrstvo je družbi Aerodrom Maribor plačevalo za obratovanje LERM na podlagi mesečnih zahtevkov za pretekli mesec z zahtevanim zneskom za izplačilo, ki je enak doseženi čisti izgubi družbe Aerodrom Maribor v posameznem mesecu, kot izhaja iz priloženega poslovnega izida za posamezni mesec. Ker je ministrstvo družbi Aerodrom Maribor pokrivala vsak mesec njeno izgubo v poslovanju, ni skrbelo, da bi družba Aerodrom Maribor ustvarjala pozitivne rezultate pri svojem poslovanju. Ministrstvo je s tem kršilo tretji odstavek 2. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je pri izvrševanju proračuna treba upoštevati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

Zahtevkom za izplačila so priložena tudi mesečna poročila o opravljenem prometu, ki vsebujejo podatke o številu potnikov v prihodu in odhodu, številu premikov zrakoplovov, odpremljeni količini tovora in skupnem času odprtosti letališča. Iz priloženih mesečnih poročil in izkazanega zneska čiste izgube iz izkaza poslovnega izida družbe Aerodrom Maribor za posamezni mesec ni mogoče ugotoviti povezave med opravljenim prometom v določenem mesecu in izkazano izgubo za ta mesec. Obenem ni bila predložena druga dokumentacija, na podlagi katere bi bilo mogoče potrditi pravilnost višine izplačil. Ministrstvo je pred izplačilom zahtevka za izplačilo za januar 2016 v znesku 62.793 evrov od družbe Aerodrom Maribor dodatno zahtevalo dokumentacijo za porabo goriv in stroške ogrevanja v znesku 12.328 evrov, preostalih postavk iz priloženega poslovnega izida za januar 2016 pa ni preverjalo. Ministrstvo s tem ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, v skladu s katerim je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Četrti odstavek 7. člena pogodbe določa, če se po izvedenem obračunu konec proračunskega leta²⁵¹ oziroma izteku poslovnega leta²⁵² ugotovi, da družba Aerodrom Maribor ni v celoti izpolnila obveznosti vlaganja v investicijsko vzdrževanje, postane ugotovljena razlika odprta terjatev ministrstva do družbe Aerodrom Maribor. Ministrstvo je družbi Aerodrom Maribor plačalo 5 odstotkov vrednosti vsakokratnega mesečnega zahtevka za izplačilo za investicijsko vzdrževanje, kljub temu da iz zahtevkov za izplačilo ter priloženih mesečnih poročil in poslovnih izidov za posamezne mesece ne izhaja, da bi družba Aerodrom Maribor izvedla investicijsko vzdrževanje letališke infrastrukture. Ministrstvo je družbi Aerodrom Maribor v letu 2016 plačalo za investicijsko vzdrževanje letališke infrastrukture 25.056 evrov. Iz letnega poročila za leto 2016 družbe Aerodrom Maribor izhaja, da je družba namenila (P)²⁵³ (P) evrov za investicijsko vzdrževanje. V tem znesku je družba Aerodrom Maribor prikazala tudi nakup komandnega pulta v znesku (P) (P) evrov, ki pa ga v zahtevku za izplačilo za mesec februar 2016 ni izkazala med investicijskim vzdrževanjem, temveč naj bi to izkazala v postavki za opravljanje služb na letališču, kar pa iz razdelitve stroškov v tem zahtevku ni razvidno. Ministrstvo je preplačalo investicijsko vzdrževanje v znesku (P) (P) evrov, kar predstavlja razliko med nakazanimi sredstvi za investicijsko vzdrževanje in izkazanim zneskom v letnem poročilu družbe Aerodrom Maribor v znesku (P) (P) evrov in zneskom (P) (P) evrov za nabavo komandnega pulta. Ministrstvo je s plačilom družbi Aerodrom

²⁵¹ Vezano na proračun Republike Slovenije.

²⁵² Vezano na iztek poslovnega leta družbe Aerodrom Maribor.

²⁵³ (P) – poslovna skrivnost po Zakonu o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13.

Maribor za vzdrževanje letališke infrastrukture ravnalo v neskladju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Ministrstvo ni vzpostavilo terjatev do družbe Aerodrom Maribor za plačane neopravljene storitve investicijskega vzdrževanja za letališko infrastrukturo v znesku (P) [REDACTED] (P) evrov, kar je v neskladju z določili četrtega odstavka 7. člena pogodbe. Ministrstvo nad delovanjem družbe Aerodrom Maribor ni izvajalo nadzora na podlagi druge alineje prvega odstavka 71. člena ZJF, v skladu s katerim pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo naloge nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.

Ukrepi Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo je 9. 6. 2017 prejelo od družbe Aerodrom Maribor popravek poročila o zaključku poslovnega leta 2016 po pogodbi o uporabi letališke infrastrukture letališča Edvarda Rusjana Maribor, v katerem je izkazalo višino preplačila za investicijsko vzdrževanje v letu 2016 v znesku (P) [REDACTED] (P) evrov. Ministrstvo za infrastrukturo je družbi Aerodrom Maribor 5. 7. 2017 izstavilo račun za vračilo preplačanih sredstev za investicijsko vzdrževanje v znesku (P) [REDACTED] (P) evrov ter v tem znesku evidentiralo nastalo terjatev do družbe Aerodrom Maribor.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.5.m Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi prejetega zahtevka Zavoda za gozdove Slovenije (v nadaljevanju: izvajalec) za izvajanje mednarodnega projekta LIFE²⁵⁴ izplačalo 263.204 evre. Podlaga za izplačilo je bila sklenjena pogodba o sofinanciranju projekta Upravljanje z rjavim medvedom na populacijski ravni na območju Severnih dinaridov in Alp – LIFE DINALP bear v vrednosti 1.052.814 evrov za obdobje od 15. 1. 2016 do 30. 9. 2019. Ministrstvo za okolje in prostor je pogodbo sklenilo na podlagi izvedenega postopka javnega razpisa za financiranje projektov s programskega področja LIFE²⁵⁵ in skladno z odločitvijo Evropske komisije z dne 25. 3. 2014 in sklenjeno pogodbo z Evropsko komisijo za finančno podporo projektu v vrednosti 5.985.578 evrov. Izvajalec bi moral začetno poročilo v skladu z 2. členom pogodbe oddati najkasneje do 15. 1. 2016 ter zahtevek za izplačilo najkasneje v roku 5 delovnih dni po oddaji tega poročila. Izvajalec je ministrstvu predložil svoj zahtevek za izplačilo 14 dni prepozno, kar ni v skladu s 5. členom sklenjene pogodbe, saj bi ga moral predložiti do 20. 1. 2016. Ministrstvo izvajalca ni opozorilo na pravočasno izpolnitev njegovih pogodbenih obveznosti in ni zagotovilo izpolnjevanja pogodbenih obveznosti.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

3.3.5.n Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačuje državne štipendije na podlagi odločb, ki jih izdajajo krajevno pristojni centri za socialno delo na podlagi devete alineje 3. člena Zakona o štipendiranju²⁵⁶ (v nadaljevanju: ZŠtip-1).

Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev²⁵⁷ (v nadaljevanju: ZUPJS) ureja vrste pravic iz javnih sredstev, meje dohodkov, ki se upoštevajo pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ki so odvisne od

²⁵⁴ Finančni instrument za okolje L'Instrument financier pour l'environnement.

²⁵⁵ Uradni list RS, št. 22/13 dne 15. 3. 2013.

²⁵⁶ Uradni list RS, št. 56/13, 8/16.

²⁵⁷ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13, 57/15, 90/15, 88/16.

materialnega položaja, enoten način ugotavljanja materialnega položaja, višino določenih pravic iz javnih sredstev in postopek njihovega uveljavljanja²⁵⁸.

ZŠtip-1 v 16. členu določa, da se glede vprašanj statusa vlagatelja, postopka uveljavljanja državne štipendije, načina ugotavljanja materialnega položaja, meje dohodkov, ki so pogoj za pridobitev in določitev višine državne štipendije, obdobja prejemanja in izplačila državne štipendije, sprememb okoliščin in pravil o neupravičeno priznani pravici do državne štipendije, nadzora nad delom centrov za socialno delo pri dodeljevanju državne štipendije ter zbirk podatkov uporabljajo določbe zakona, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev.

Ugotovili smo, da v primeru iz vzorca ni bilo na ustrezen način upoštevano premoženje pri ugotavljanju upravičenosti do štipendije. Iz prvega odstavka 17. člena ZUPJS izhaja, da se kot premoženje upošteva tudi nepremično premoženje, pri čemer se v skladu s prvim odstavkom 18. člena ZUPJS med drugim ne upošteva kmetijsko, vodno in gozdno zemljišče, ki daje dohodek, ki se po tem zakonu upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja. Kot premoženje niso bila upoštevana kmetijska in gozdna zemljišča v vrednosti 25.158 evrov, ki prav tako niso bila upoštevana pri ugotavljanju dohodkov družine. Kmetijska in gozdna zemljišča se upoštevajo bodisi pri ugotavljanju dohodkov (če presegajo določeno mejo) bodisi kot premoženje. Če niso upoštevana pri ugotavljanju dohodkov, se morajo upoštevati kot premoženje. Navedeno ni vplivalo na pravilnost višine določitve štipendije.

Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, ni ravnalo v skladu s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi 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.

3.3.5.o Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je za sofinanciranje programa socialnega varstva izplačalo 4.675 evrov na podlagi zahtevka izvajalca Javnega zavoda SOCIO Celje (v nadaljevanju: JZ SOCIO). Podlaga za izplačilo je bila sklenjena pogodba med ministrstvom in izvajalcem za terensko delo z odvisniki od prepovedanih drog v letu 2016 v vrednosti 56.100 evrov. Ministrstvo je v letu 2013 izvedlo javni razpis za sofinanciranje programov socialnega varstva, ki jih izvajajo društva, zavodi, invalidske organizacije ter humanitarne organizacije.

V okviru javnega razpisa je bilo za programe C določeno, da bodo sofinancirani programi C v okvirni vrednosti 4.400.000 evrov, ki se bodo izvajali v obdobju od leta 2013 do leta 2017 in kamor sodijo programi, katerih uporabniki so praviloma vključeni v dalj časa trajajoče aktivnosti na podlagi individualiziranih načrtov obravnave, program je posameznemu uporabniku na vodijo redno vsak delovni dan ali so organizirani kot mreža programov enega izvajalca v več regijah. Za izvajanje programov C so bila ocenjena sredstva več kot 25.000 evrov. V IV. točki javnega razpisa je bilo določeno, da bo za obdobje od leta 2013 do leta 2017 za izbrane programe C zagotovljeno sofinanciranje s sklenitvijo pogodbe za posamezno leto po izračunih iz tega javnega razpisa, pri čemer bodo upoštevane proračunske možnosti v posameznem letu. Višina sredstev za stroške dela in posredne stroške v posameznem letu se z

²⁵⁸ 1. člen ZUPJS.

letno pogodbo določi glede na višino sredstev, ki bo objavljena v javnem razpisu za posamezno tekoče leto. Ministrstvo je za sofinanciranje programov socialnega varstva JZ SOCIO za leto 2016 izračunalo znesek 56.100 evrov.

Med posebnimi pogoji za programe C je bilo v razpisni dokumentaciji določeno, da morajo programi pridobiti pozitivno mnenje Socialne zbornice Slovenije. Merila javnega razpisa za izbor za programe C so določala, da lahko programi prejmejo maksimalno število točk 55, zavrjeni pa bodo programi, ki ne bodo zbrali vsaj 35 točk. V skladu s 7. točko meril za ocenjevanje javnega razpisa je prijavitelj lahko prejel 2 točki, če je v zadnjih treh letih pridobil sredstva na evropskih ali drugih mednarodnih razpisih, ter na podlagi 8. točke meril za ocenjevanje pa je lahko prejel 3 točke, če so v program kontinuirano vključeni prostovoljci, če prostovoljci niso kontinuirano vključeni, pa 1 točko. Izvajalec je v prijavi na javni razpis v zvezi s 7. točko meril za ocenjevanje navedel, da je v zadnjih treh letih pridobil sredstva na evropskih ali drugih mednarodnih razpisih na projektu URBACT WEED, kjer naj bi pridobil 447.719 evrov, ter v zvezi z 8. točko meril za ocenjevanje navedel, da v programu sodeluje en prostovoljec po 4 ure na teden. Kot dokazilo o pridobitvi evropskih sredstev je predložil pogodbo, sklenjeno med Evropsko komisijo in Mestno občino Celje v vrednosti 447.719 evrov²⁵⁹. K vlogi je bil predložen tudi Odlok o ustanovitvi Zavoda za socialno varstvene dejavnosti Celje, iz katerega je razvidno, da je Mestna občina Celje ustanoviteljica zavoda JZ SOCIO. Komisija ministrstva je vlogo JZ SOCIO ocenila in opredelila skupno število točk 37. Iz ocenjevalnega lista izhaja, da je komisija prijavitelju dodelila 2 točki za pridobljena sredstva na evropskih ali drugih mednarodnih razpisih ter 3 točke, ker so v program kontinuirano vključeni prostovoljci. Socialna zbornica Slovenije je za izvajanje programa Terensko delo z odvisniki od prepovedanih drog izdala pozitivno mnenje, ki ga je ministrstvo prejelo 15. 2. 2013. V mnenju je glede izkazovanja pridobljenih sredstev zadnjih treh let na evropskih ali drugih mednarodnih razpisih navedla, da je vodilni partner pri izvajanju programa URBACT II²⁶⁰ ter upravičenec do črpanja evropskih sredstev v znesku 447.719 evrov Mestna občina Celje in ne JZ SOCIO. Glede vključenosti prostovoljcev v izvajanje programa je ugotovila, da bo v programu kontinuirano sodeloval en prostovoljec.

Komisija za izvedbo javnega razpisa za dodelitev sredstev za sofinanciranje programov socialnega varstva v letu 2013 je med programi na področju zasvojenosti, ki so namenjeni uporabnikom prepovedanih drog, osebam, ki so se znašle v socialnih stiskah zaradi alkoholizma, osebam, ki imajo težave na področju motenj hranjenja, ter drugih oblik zasvojenosti JZ SOCIO predlagala, da se program sofinancira.

Ministrstvo je v postopku javnega razpisa nepravilno uporabilo merila iz javnega razpisa, ker je vlogo JZ SOCIO napačno ocenilo. Prijavitelj ne bi smel prejeti 2 točk za pridobljena sredstva na evropskih razpisih, ker jih ni prejel. Določbe javnega razpisa glede vrednotenja vključevanja prostovoljcev v programe so opredeljene pomanjkljivo, saj ni jasno, ali lahko prijavitelji za vključevanje prostovoljcev v programe prejmejo 3 točke, četudi sodeluje le en prostovoljec, ali pa mora biti izpolnjen pogoj, da je vključenih več prostovoljcev.

Ministrstvo je v postopku javnega razpisa za sofinanciranje programov socialnega varstva nepravilno uporabilo merila javnega razpisa, s čimer je ravnalo v neskladju s 225. členom pravilnika o izvrševanju

²⁵⁹ Projekt *Women, Enterprise and Employment in Local Development* (WEED), *Subsidy Contract for the project WEED* z dne 6. 10. 2009.

²⁶⁰ Program evropskega teritorialnega sodelovanja, ki se posebej osredotoča na trajnostni urbani razvoj.

proračuna, ki določa, da komisija opravi strokoven pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

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

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti je v javnem razpisu za sofinanciranje socialnovarstvenih programov za leto 2017²⁶¹ besedilo javnega razpisa, kjer se nanaša na merila, dopolnilo tako, da se glasi: "Prijavitelj je sredstva v zadnjih dveh letih pridobil na centraliziranih evropskih ali drugih mednarodnih razpisih".

3.3.5.p Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je z odločbami, izdanimi na podlagi 44. člena Zakona o socialnem varstvu²⁶² in Pravilnika o koncesijah na področju socialnega varstva²⁶³ Zvezi Sonček so. p. (v nadaljevanju: Zveza Sonček) podelilo koncesijo za izvajanje socialnovarstvene storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji ter institucionalnega varstva za odrasle osebe z motnjami v telesnem in duševnem razvoju. Ministrstvo je na podlagi teh odločb za leto 2016 sklenilo pogodbo o financiranju (v nadaljevanju: koncesijska pogodba) v vrednosti 1.667.752 evrov. V skladu s 4. členom koncesijske pogodbe se sredstva za stroške dela zagotavljajo za priznано število zaposlenih. V okviru teh sredstev se zagotavljajo sredstva za bruto plače zaposlenih, prispevki delodajalca, sredstva za regres za prehrano, sredstva za prevoz na delo, regres za letni dopust, odpravnine, jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči ter premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Pri pregledu izplačila za stroške dela za september v znesku 84.996 evrov smo ugotovili, da je ministrstvo izplačilo izvedlo na transakcijski račun, ki ga je Zveza Sonček navedla na svojem računu za izplačilo sredstev, in ne na transakcijski račun, ki je bil določen v 9. členu pogodbe. Pri pregledu prejetega računa smo tudi ugotovili, da ne vsebuje številke podračuna, s katerega se vršijo izplačila, kar ni skladno z Navodili Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti za pripravo priloge k e-računu.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je s tem, ko je izvedlo izplačilo na napačen transakcijski račun in ni zavrnilo prejetega e-računa, ker ta ni vseboval številke podračuna, ravvalo v neskladju s 54. členom ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

V koncesijski pogodbi je dogovorjeno, da ministrstvo zagotavlja plače za priznано število zaposlenih, to je 52,58 osebe, med katere sodi tudi direktor varstvenodelovnega centra. Na podlagi 4. člena koncesijske pogodbe mora koncesionar obvestiti ministrstvo o vsaki novi zaposlitvi in prekinitvi delovnega razmerja delavca. V skladu z navodili ministrstva so morali vsi koncesionarji varstvenodelovnih centrov pri izdaji e-računa za posamezen mesec v obrazcu kot obvezni prilogi e-računa pri navajanju števila zaposlenih poročati o dejanskem številu zaposlenih v posameznem mesecu. V poslovnem poročilu za leto 2016 V zvezi z opravljanjem dejavnosti, ki je predmet koncesije Zveze Sonček je razvidno, da je bilo na

²⁶¹ Objava javnega razpisa dne 25. 11. 2016.

[URL: http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_razpisi_in_javna_narocila/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1043], 22. 6. 2017.

²⁶² Uradni list RS, št. 3/07-UPB2 (23/07-popr., 41/07-popr.), 57/12, 39/16.

²⁶³ Uradni list RS, št. 72/04, 113/08, 45/11.

dan 31. 12. 2016 v Zvezi Sonček 52,58 zaposlenega. Pri pregledu izplačil v letu 2016 smo ugotovili, da je ministrstvo Zvezi Sonček zagotavljalo za plače zaposlenih v zneskih od 80.000 evrov do 89.000 evrov mesečno z večjimi odstopanji v maju, ko je izplačalo 125.007 evrov (izplačilo regresa za letni dopust), v novembru le 20.802 evra, decembra pa preostanek sredstev za plače v znesku 99.763 evrov. Glede na tako ugotovljena odstopanja Zveza Sonček v svojih zahtevkih za nakazilo sredstev za plače ne poroča o dejanskem številu zaposlenih po posameznem mesecu oziroma ne obvešča ministrstva o novih zaposlitvah in prekinitvah delovnega razmerja, kot to določa 4. člen koncesijske pogodbe. Ker je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Zvezi Sonček zagotavljalo sredstva za plače zaposlenih, ne da bi pridobilo od koncesionarja dodatna pojasnila, zakaj so nastala takšna odstopanja pri sredstvih za plače zaposlenih v novembru in decembru 2016, ni ravnalo skladno s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, v skladu s katerim pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo naloge nadzor nad izvajanjem odborenih programov pravnih oseb.

3.3.5.q ZJF v 71. členu določa, da pristojna ministrstva oziroma za finance pristojen organ občinske uprave zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo med drugim naslednje naloge: usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih; nadzor nad poslovanjem pravnih oseb in nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb. V več revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna²⁶⁴ smo nekaj let zaporedoma ugotavljali nepravilnosti zaradi neizvajanja nadzora Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve nad delom centrov za socialno delo. V reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015²⁶⁵ smo ugotovili, da ministrstvo v skladu s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi ministrstvo moralo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v centrih za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje posameznega centra za socialno delo. Ministrstvo je moralo izkazati popravljalni ukrep, in sicer da pripravi načrt aktivnosti za sistematično izvajanje nadzora nad centri za socialno delo z navedbo rokov za izvajanje aktivnosti in oseb, ki bodo nadzor izvajale. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo začelo s sistemsko ureditvijo nadzora nad centri za socialno delo na podlagi sistematične analize, ki bo omogočala opredelitev aktivnosti in ukrepov, s katerimi bo ministrstvo zagotovilo čim bolj racionalno in učinkovito izvajanje nadzora nad delom centrov za socialno delo. Ministrstvo je ocenilo, da je za analizo in pripravo sistemske in celovite rešitve najbolj primerno, da projekt izvede programska skupina za Razvoj sistema učinkovite in uspešne javne uprave pri Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. V okviru raziskave naj bi bile v roku treh mesecev od sklenitve pogodbe izvedene analize pravnih podlag in analiza dosedanjega načina izvajanja nadzora; analiza delovnih nalog in obveznosti na posameznih relevantnih delovnih mestih; definiranje uporabniških zahtev in ciljev ministrstva; pregledi relevantnih procesnih in podatkovnih modelov, na katerih bi lahko temeljil nadzor, ter razvoj predloga rešitve. Z raziskavo naj bi se

²⁶⁴ Na primer revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa za leto 2014, št. 320-12/2014/132 z dne 23. 7. 2015, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa za leto 2013 in pravilnost izvršitve proračuna v letu 2013, št. 320-7/2013/243 z dne 29. 7. 2014, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa za leto 2012 in pravilnost izvršitve proračuna v letu 2012 z dne 25. 9. 2013.

²⁶⁵ Št. 320-12/2015/143 z dne 20. julij 7. 2016.

poleg novih teoretičnih spoznanj o ključnih vidikih izvajanja dejavnosti centrov za socialno delo oblikovali koncepti uveljavljanja pristojnosti in odgovornosti, metode ugotavljanja potencialnih problemov in kolektivno oblikovane rešitve, ki bodo prispevale k racionalni rabi javnih financ ter tudi h krepitvi kompetenc in kapacitet razvojne funkcije na področju dejavnosti centrov za socialno delo. Ocenili smo, da ministrstvo v svojem odzivnem poročilu ni v celoti predstavilo zahtevanega načrta aktivnosti za sistematično izvajanje nadzora nad centri za socialno delo, in sicer ni navedlo rokov za izvajanje aktivnosti in oseb, ki bodo nadzor izvajale.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je predložilo pogodbo za izvedbo raziskovalnega projekta Vzpostavitev sistema nadzora nad delom v centrih za socialno delo vrednosti 21.960 evrov z DDV, sklenjeno med Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Univerzo v Ljubljani, Fakulteto za upravo. Ministrstvo je predložilo tudi Končno poročilo raziskave Vzpostavitev sistema nadzora nad delom v centrih za socialno delo. Končno poročilo raziskave opisuje stanje sistema nadzora, pomen in vrste nadzora, odgovornost za vodenje področja, vzorčenje ter predlagani postopek izvedbe nadzora. Po naši oceni niso bili določeni zahtevani roki za izvajanje aktivnosti niti osebe, ki bodo nadzor izvajale. Ministrstvo je v letu 2016 naložilo vsem centrom za socialno delo, da izberejo določeno število zadev in preverijo zakonitost in pravilnost vodenja postopkov za prvo polovico leta 2016 ter poročajo o svojih ugotovitvah do konca julija 2016. Do 26. 8. 2016 je ministrstvo prejelo poročila vseh 62 centrov za socialno delo in jih nato analiziralo. Ugotovilo je nepravilnosti v postopkih, pri ugotavljanju dejanskega stanja, pri uporabi materialnega prava in tehnične nepravilnosti ter napake pri vnosu vlog v sistem. Ministrstvo je analizo ugotovitev notranjih kontrol pri centrih za socialno delo posredovalo vsem centrom za socialno delo, računskemu sodišču pa je istočasno posredovalo poročilo o nadzoru nad vzpostavitvijo in delovanjem notranjih kontrol pri centrih za socialno delo, ki je vsebinsko enako omenjeni analizi. Med izvajanjem revizije ministrstvo ni predložilo dokazil o izvedenih nadzorih nad delom centrov za socialno delo za drugo polovico leta 2016. Obenem ni predložilo dokazil o ustanovitvi delovnih skupin ali dokazil o tem, da je določilo roke za izvedbo dela komisij za izvajanje nadzora nad delom centrov za socialno delo. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v letu 2016 kljub ugotovitvam revizije predloga zaključnega računa proračuna za leto 2015 še vedno ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov centrov za socialno delo, s čimer je ravnalo v neskladju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.5.r V skladu z 81. in 82. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja²⁶⁶ (v nadaljevanju: ZOFVI) se sredstva osnovnim in glasbenim šolam ter zavodom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami zagotavljajo iz državnega proračuna in iz sredstev lokalne skupnosti. Ministrstvo je osnovnim šolam in glasbenim šolam za januar, februar in del marca 2016 izplačevalo sredstva, čeprav do 10. 3. 2016 z osnovnimi šolami oziroma do 14. 3. 2016 z glasbenimi šolami ni imelo sklenjenih pogodb oziroma jim ni izdalo drugega pravnega akta, s katerim bi določilo višino financiranja, kar ni v skladu s 50. členom ZJF.

²⁶⁶ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11, 47/15, 46/16 (49/16-popr.).

Ukrep Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo je osnovnim šolam 10. 3. 2016 in glasbenim šolam 14. 3. 2016 izdalo sklepe o obsegu financiranja dejavnosti v letu 2016 in 24. 11. 2016 sklepe o spremembi sklepa o obsegu financiranja dejavnosti v letu 2016.

3.3.5.s ZOFVI v 81. členu določa, da se iz državnega proračuna osnovnim šolam ter glasbenim šolam in zavodom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami²⁶⁷ za izvajanje programa zagotavljajo transferi za plače in materialne stroške, v prvem odstavku 84. člena ZOFVI pa je določeno, da se javnim šolam zagotavljajo sredstva v skladu z normativi in standardi, ki jih določi minister. Četrty odstavek 84. člena ZOFVI določa, da morajo normativi in standardi obsegati učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe ter merila za oblikovanje oddelkov in skupin za vrednotenje materialnih stroškov ter standardov za prostor in opremo. Minister je normative in standarde za izvajanje programa osnovne šole predpisal s Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole²⁶⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih), v njem pa ni predpisanih meril za vrednotenje materialnih stroškov, kar ni v skladu s 84. členom ZOFVI. Minister je v sklepu določil le višino povračila stroškov ene ure dodatne strokovne pomoči ter osnovo za določitev akontacij²⁶⁹. V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012²⁷⁰ smo od ministrstva zahtevali uskladitev pravilnika o normativih z ZOFVI. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo spremenjen pravilnik pričel veljati do pričetka šolskega leta 2014/2015, vendar v letu 2014 spremembe pravilnika o normativih še niso bile sprejete. Tudi v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014 smo ministrstvu naložili, da prične z izvajanjem aktivnosti za določitev meril za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov osnovnih šol v ustrezni pravni podlagi. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je bila imenovana delovna skupina za pripravo Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvajanje programov osnovne šole in vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami v osnovnošolskem izobraževanju ter da bo osnutek pravilnika pripravljen do 15. 12. 2015, uveljavljen pa s 1. 9. 2016. Ker v letu 2015 pravilnik ni bil pripravljen, smo v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 ministrstvu naložili, da v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predloži Pravilnik o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvajanje programov osnovne šole in vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami v osnovnošolskem izobraževanju²⁷¹. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je pripravilo izračune in okvir za obračunavanje materialnih stroškov za program osnovne šole na oddelek in glede na število učencev. Ministrstvo Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvajanje programov osnovne šole in vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami v osnovnošolskem izobraževanju ni predložilo, predložilo je le osnutek Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvedbo programa osnovne šole, ki naj bi pričel veljati 1. 9. 2017 in naj bi bil podlaga za pripravo Pravilnika za vrednotenje materialnih stroškov v programih za otroke s posebnimi potrebami.

²⁶⁷ Razen za delavce, ki opravljajo zdravstvene storitve.

²⁶⁸ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15.

²⁶⁹ Ministrstvo za izvajanje ene ure dodatne strokovne pomoči osnovnim šolam prizna povračilo stroškov v znesku 11,94 evra bruto.

²⁷⁰ Št. 320-14/2012/227 z dne 25. 9. 2013.

²⁷¹ Poglavje 5 in točka 3.3.4.m revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa za leto 2015.

Ministrstvo je med izvajanjem revizije predložilo nov osnutek Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvedbo programov osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom in osnutek Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, oba s predvidenim datumom začetka uporabe 1. 1. 2018. Ministrstvo je s tem ravnalo v neskladju s 84. členom ZOFVI.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Minister je dvakrat imenoval delovno skupino za ureditev vrednotenja materialnih stroškov. Prva delovna skupina je že pripravila delovni osnutek pravilnika in ga posredovala v medresorsko usklajevanje ter reprezentativnim sindikatom. Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo sta izdala pozitivno mnenje, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo pa je predlagala vrsto popravkov in dopolnil. Prav tako so na osnutek dali pripombe posamezniki in sindikati. Ministrstvo je vse prejete predloge in pripombe proučilo in jih upoštevalo pri pripravi novih predlogov pravilnikov. Nova delovna skupina, ki je bila razširjena z dodatnimi člani, je imela znotraj skupine vrsto pravnih in vsebinskih pomislekov. Ministrstvo je pripravilo nov osnutek pravilnika za ureditev vrednotenja materialnih stroškov v osnovnih šolah in osnovnih šolah s prilagojenim programom.

Priporočilo

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, da sprejme Pravilnik o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvajanje programov osnovne šole in vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami v osnovnošolskem izobraževanju.

3.3.5.t Pravilnik o normativih v 43.a členu določa, da merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem s posebnimi potrebami, namenjenih učni pomoči, in ur dodatne strokovne pomoči za učence tujce določi minister, pristojen za šolstvo. Ministrstvo je v sklepih o zagotavljanju sredstev za dodatno strokovno pomoč določilo le višino povračila stroškov ene ure dodatne strokovne pomoči ter osnovo za določitev akontacij²⁷². Ministrstvo na podlagi seznama učencev oziroma dijakov ter števila ur dodatne strokovne pomoči, kot je bilo določeno z odločbo o usmeritvi, mesečno nakazuje akontativna sredstva²⁷³, praviloma v višini 80 odstotkov sredstev za izvajanje dodatne strokovne pomoči. Ker ministrstvo ni določilo meril in kriterijev za plačilo ur dodatne strokovne pomoči, je ravnalo v nasprotju s 43.a členom pravilnika o normativih. V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 smo od ministrstva zahtevali, da prične z izvajanjem aktivnosti za določitev meril in kriterijev za plačilo ur dodatne strokovne pomoči. Ministrstvo v odzivnem poročilu ni izkazalo, da je pričelo z zahtevanim izvajanjem aktivnosti za določitev meril in kriterijev za plačilo ur dodatne strokovne pomoči, temveč je navedlo, da je predlagalo spremembo 43.a člena pravilnika o normativih, in sicer tako, da bo minister določil le vrednost ure, vendar je prejelo negativno mnenje Ministrstva za finance. Ministrstvo je v odzivnem poročilu še navedlo, da so predvidene spremembe Zakona o osnovni šoli²⁷⁴, zato naj bi se spremenil tudi pravilnik o normativih, kjer bo upoštevana tudi ureditev plačil ur za dodatno strokovno pomoč. Ministrstvo je med izvajanjem revizije ponovno predložilo osnutek pravilnika o spremembi pravilnika o normativih z enakim predlogom spremembe

²⁷² Ministrstvo za izvajanje ene ure dodatne strokovne pomoči osnovnim šolam prizna povračilo stroškov v znesku višini 11,94 evra bruto.

²⁷³ Osnova za določitev višine akontacije je število ur dodatne strokovne pomoči za posamezno šolo na dan 30. 9.

²⁷⁴ Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 63/13.

43.a člena na katerega je Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in športa Republike Slovenije 8. 3. 2017 posredoval pripombe, glede katerih se ministrstvo z njim še ni uskladilo.

3.3.5.u Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je Osnovni šoli Tolmin na podlagi pisnega zahtevka šole ob nakazilu sredstev za stroške dela za junij izplačalo 591,30 ure interesnih dejavnosti v znesku 7.060 evrov, pri čemer pa zahtevku ni bilo predloženo dokazilo o opravljenih urah interesnih dejavnosti. Zahtevku je bila priložena obrazložitev ravnatelja, v kateri pojasnjuje, da gre za opravljene ure interesnih dejavnosti v šolskem letu 2015/2016, ki so jih učitelji evidentirali v okviru dodelave oziroma doprinosa ur letnega dopusta, konec šolskega leta pa so naredili poračun in predlagali, da se presežek opravljenih ur interesnih dejavnosti, ki so presegle potreben doprinos ur, izplača na zahtevku pri plači za junij. Za izplačilo ure interesne dejavnosti sta v letu 2016 veljala Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2016/2017 in Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2015/2016. V skladu s sklepoma je bilo osnovnim šolam za izvajanje ene ure interesne dejavnosti priznано povračilo stroškov v znesku 11,94 evra bruto, šole pa morajo seznanjati ministrstvo z mesečno realizacijo ur interesnih dejavnosti na obrazcu Zbirnik ostalih zahtevkov pri plači. Ministrstvo ustavi plačilo interesnih dejavnosti, ko šola izkoristi s predmetnikom določeno število ur. Čeprav ministrstvo ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti na osnovnih šolah tudi opravljene, je zahtevek za predlagano izplačilo 591,30 ur interesnih dejavnosti, ki so se nanašale na opravljene ure iz preteklih mesecev, v celoti plačalo, namesto da bi zahtevek zavrnilo. Navedeno ravnanje ni v skladu s 54. členom ZJF.

3.3.5.v V več revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna²⁷⁵ smo opozorili na neizvajanje nadzora nad poslovanjem osnovnih šol ter izboljšanje nadzora skušali doseči tudi s popravljivimi ukrepi. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v letu 2016 na podlagi Navodila za izvajanje nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport sprejelo Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2016, ki določa način in postopek izvajanja nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz njegove pristojnosti za štiri²⁷⁶ sklope nadzorov.

Zaradi neizvajanja nadzora nad izplačili ur dodatne strokovne pomoči in interesnih dejavnosti v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 smo od ministrstva zahtevali, da prične z izvajanjem aktivnosti glede izplačila ur dodatne strokovne pomoči in interesnih dejavnosti. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da je pričelo z zahtevanim izvajanjem aktivnosti, in sicer je predložilo Uporabniška navodila za spletno aplikacijo Učenci in dijaki s posebnimi potrebami, s pomočjo katere naj bi ministrstvo zbiralo podatke šol, ki se bodo usklajevali s podatki Zavoda Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljevanju: Zavoda za šolstvo) o izdanih odločbah. Poleg tega je ministrstvo v odzivnem poročilu navedlo, da na vzorcu desetih šol načrtuje pripravo analize o tem, kako

²⁷⁵ Na primer za leta 2011, 2012, 2013, 2014 in 2015.

²⁷⁶ Načrtovanje programa dela, kadrovskega in finančnega načrta javnega zavoda, izvajanje pogodbe oziroma sklepa o financiranju, ki obsega tudi namensko porabo sredstev, če področni predpis to pristojnost daje ministrstvu, poročanje o izvedbi programa dela, kadrovskega in finančnega načrta – letno poročanje javnega zavoda, podrobnejši pregled poslovanja javnega zavoda, katerega ustanoviteljica je Republika Slovenije.

šole beležijo ure učne pomoči v šolski dokumentaciji, ter da bo pripravilo posebne aplikacije, prek katerih bodo šole trimesečno poročale o realizaciji interesnih aktivnosti.

V letu 2016 je ministrstvo izvajalo sprotni nadzor nad vnesenimi podatki v aplikacijo KPIS²⁷⁷ in posebnimi zahtevki šol, ki niso vključeni v sistem KPIS, in pri tem zaradi ugotovljenih nepravilnosti v skupnem znesku 560.967 evrov doseglo prihranke v tem znesku²⁷⁸. Pred izplačili sredstev za dodatno strokovno pomoč in za interesne dejavnosti pa ministrstvo še vedno ni preverjalo, ali so bile ure učne pomoči oziroma interesnih dejavnosti na osnovnih šolah tudi dejansko opravljene. Ministrstvo je s tem, ko pred izplačili sredstev za dodatno strokovno pomoč in interesne dejavnosti ni preverjalo opravljenih ur učne pomoči oziroma interesnih dejavnosti na osnovnih šolah, ravnalo v neskladju s 54. členom ZJF.

3.3.5.w Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport osnovnim šolam zagotavlja tudi sredstva za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za javne uslužbenke. Višina sredstev, ki jih je mesečno prejela posamezna osnovna šola za ta namen, se je do avgusta 2016 izračunavala²⁷⁹ na podlagi vnosa dni prisotnosti na delu za posameznega javnega uslužbenca v aplikaciji Prevoz in prehrana. Obseg sredstev, ki jih je osnovna šola prejela za posameznega javnega uslužbenca, se je v aplikaciji Prevoz in prehrana izračunal tako, da so se od cene mesečne vozovnice v sorazmernem delu odšteli dnevi odsotnosti z dela. Zaradi takšnega načina izračuna je ministrstvo osnovnim šolam sredstva za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela izplačevalo v neustrezni višini. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 81. člena ZOFVI, ki določa obseg financiranja osnovnih šol in iz katerega izhaja, da se sredstva za javne uslužbenke za plače, prispevke in druge prejemke zagotovijo v obsegu, ki ga določa zakonodaja.

Ukrepi Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo je 26. 8. 2016 osnovnim šolam posredovalo okrožnico²⁸⁰ z navodili za uporabo prenovljenega modula Prevoz (v okviru aplikacije Izplačila poleg plače), ki šolam omogoča poenoteno določitev povračil stroškov prevoza v skladu s predpisi. Ministrstvo je s pravilnim izračunavanjem in izplačevanjem potnih stroškov v skladu s prenovljeno aplikacijo pričelo s 1. 9. 2016.

3.3.5.x Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z Univerzo v Mariboru sklenilo pogodbo o medsebojnih pravicah in obveznostih od 1. 1. do 30. 6. 2016 ter o strateških in letnih ciljih za leto 2016 v skupnem znesku 25.536.739 evrov ter aneks št. 1 k tej pogodbi, pri čemer je znesek, ki ga je nakazovalo tej univerzi, določilo z upoštevanjem 25. člena Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov²⁸¹ (v nadaljevanju: uredba o javnem financiranju) in tako za osnovo upoštevalo dodeljena letna sredstva za temeljni steber financiranja visokošolskega zavoda v letu 2015. V revizijskem poročilu o zaključnem računu proračuna Republike Slovenije za leto 2015 smo ugotovili, da je ministrstvo v neskladju s prvim in tretjim odstavkom 56. člena uredbe o javnem financiranju Univerzi v Mariboru dodelilo 14.684 evrov preveč sredstev, ki pa jih je ta med revizijo vrnila v proračun Republike Slovenije. V

²⁷⁷ KPIS – kadrovsko-plačni informacijski sistem šolstva.

²⁷⁸ Zneski ugotovljenih nepravilnosti so se šolam poračunali pri izplačilih plač v naslednjem mesecu.

²⁷⁹ V aplikaciji Prevoz.

²⁸⁰ Skupaj z okrožnico je bila šolam posredovana tudi poenotena oblika izjave, ki jo mora vsak zaposleni predložiti delodajalcu ob prvi zaposlitvi oziroma vsakič, ko se spremenijo podatki iz izjave, z navodili za izpolnjevanje izjave.

²⁸¹ Uradni list RS, št. 7/11, 64/12, 12/13, 38/16.

letu 2016 izplačane dvanajstine, ki so bile obračunane na podlagi previsoke osnove iz leta 2015, so bile zato izplačane v previsokem znesku. Previsok znesek izplačila je v juniju znašal 1.224 evrov oziroma v celotnem obdobju začasnega financiranja 14.684 evrov. Navedeno je bilo v neskladju s 25. členom uredbe o javnem financiranju, ki določa, da se do izračuna letnih sredstev za temeljni steber financiranja visokošolskega zavoda za tekoče koledarsko leto zavodu mesečno nakazujejo sredstva, enaka dvanajstini letnih sredstev za temeljni steber financiranja visokošolskega zavoda v preteklem koledarskem letu.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je pojasnilo, da vrednost dvanajstine ni vplivala na višino dodeljenih sredstev v letu 2016. Vrednost dvanajstine se je vštela v skupno višino dodeljenih sredstev.

3.3.5.y Pogodbe, ki jih je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport sklenilo z Univerzo v Ljubljani in Univerzo v Mariboru, ne vsebujejo načrta izvajanja študijske dejavnosti, kar ni v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 23. člena uredbe o javnem financiranju, ki določa, da se v pogodbi poleg bistvenih sestavin opredeli tudi načrt izvajanja študijske dejavnosti, ki vključuje predvsem študijska področja, na katerih se bodo izvajali študijski programi, morebitna povečanja ali zmanjšanja razpisanih vpisnih mest v prvi letnik za naslednji dve študijski leti v primerjavi z zadnjim razpisom in številom vpisanih študentov v prvi letnik, pričakovano število študentov ter opredelitev morebitnih novih študijskih področij in članic v naslednjih štirih letih.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

V pogodbah je navedeno, da so strateški in letni cilji ter letni načrt izvajanja študijske dejavnosti navedeni v prilogi, ki je sestavni del te pogodbe. Zaradi obsežnosti teh podatkov so v prilogi navedeni le strateški in letni cilji. Načrt izvajanja študijske dejavnosti sta Univerza v Ljubljani in Univerza v Mariboru pošiljali, vendar k pogodbam ni bil priložen v celoti. V ZviS-K je bil ta del v 72.g členu (pogodba o financiranju študijske dejavnosti) spremenjen tako, da se s pogodbo opredeli tudi načrt izvajanja študijske dejavnosti, ki je predmet pogajanj med ministrstvom in visokošolskimi zavodi.

3.3.5.z Po prvem odstavku 23. člena uredbe o javnem financiranju mora minister izdati sklep o temeljnem stebru financiranja visokošolskih zavodov (v nadaljevanju: sklep ministra) do 6. 3. za tekoče leto. Pri morebitnem rebalansu proračuna ali spremembi višine razpoložljivih letnih proračunskih sredstev za študijsko dejavnost se s sklepom ministra naknadno spremeni višina letnih sredstev za temeljni steber financiranja visokošolskega zavoda.

Dne 28. 5. 2016 se je pričela uporabljati Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov²⁸², ki je v 10. členu določila, da ne glede na 23. člen uredbe o javnem financiranju minister izda sklep za koledarsko leto 2016 izda do 20. 6. 2016. Minister je 6. 6. 2016 izdal Sklep o določitvi letnih sredstev za temeljni steber financiranja za visokošolske zavode za leto 2016.

Ker sprememba uredbe o javnem financiranju v letu 2016, ki je določila daljši rok za izdajo sklepa za koledarsko leto 2016, do 6. marca 2016 še ni bila sprejeta (vlada jo je sprejela 27. 5. 2016, v veljavo pa je stopila 28. 5. 2016), bi moral minister sklep sprejeti do 6. marca. Ker tega ni storil, je kršil 23. člen te uredbe.

²⁸² Uradni list RS, št. 38/16.

3.3.5.aa Na podlagi Letnega programa izobraževanja odraslih Republike Slovenije za leto 2016²⁸³ je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport medpodjetniškim izobraževalnim centrom – MIC in ljudskim univerzam poslalo Obvestilo o financiranju programov izpopolnjevanja in usposabljanja ter programov priprav za potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij za brezposelne (v nadaljevanju: izobraževalni programi za brezposelne). Na podlagi prejetih predlogov izobraževalnih programov za brezposelne, ki bi jih izvajale te organizacije, je ministrstvo s Sklepom o financiranju izvajanja izobraževanja programov usposabljanja in izpopolnjevanja ter programov priprav za potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij za brezposelne osebe v letu 2016 (v nadaljevanju: sklep), ki je bil izdan na podlagi 2. točke prvega odstavka 215. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, določilo GRM Novo mesto – center biotehnike in turizma (v nadaljevanju: GRM Novo mesto) ter druge izvajalce, ki se jim v letu 2016 financira izobraževalne programe za brezposelne. Ministrstvo je z GRM Novo mesto sklenilo pogodbo o financiranju izvajanja izobraževanja programov usposabljanja in izpopolnjevanja ter programov priprav za potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij za brezposelne osebe v letu 2016 (v nadaljevanju: pogodba o financiranju izvajanja programov za brezposelne) v vrednosti 39.780 evrov in aneks k tej pogodbi v vrednosti 30.420 evrov.

Skladno s 26. členom Zakona o izobraževanju odraslih²⁸⁴ (v nadaljevanju: ZIO) izvajanje letnega programa omogočajo pristojna ministrstva oziroma skladi. V ta namen odločajo o razmestitvi programov, objavljajo javne razpise za izvajanje letnih programov in sklepajo pogodbe, spremljajo izvajanje letnega programa in sprejemajo ukrepe, ki so potrebni za njegovo izvajanje, dodeljujejo sredstva za financiranje izobraževalnih programov in infrastrukturnih dejavnosti in opravljajo druge naloge, določene z letnim programom. Po 27. členu ZIO se pri razmestitvi programov iz 26. člena tega zakona upoštevata zlasti načeli racionalne izrabe izobraževalnih zmogljivosti ter krajevne bližine in dostopnosti izobraževanja, pri čemer izvajalce letnega programa izberejo pristojna ministrstva na podlagi javnega razpisa, kot je to določeno v prvem odstavku 32. člena ZIO. Za izvedbo izobraževalnega programa za odrasle se lahko skladno z drugim odstavkom 32. člena ZIO iz državnega proračuna dodelijo sredstva organizaciji za izobraževanje odraslih, če ta izkaže, da ima vsaj eno tretjino sredstev, potrebnih za izvedbo programa, zagotovljeno iz drugih virov. Na podlagi tretjega odstavka 32. člena ZIO določba drugega odstavka ne velja za financiranje izobraževalnih programov osnovnošolskega izobraževanja in izobraževalnih programov, za katere je z letnim programom tako določeno. V tretjem odstavku 68. člena Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju²⁸⁵ (v nadaljevanju: ZPSI-1) je določeno, da šola lahko določi programe za izpopolnjevanje oziroma za usposabljanje, ki jih oblikuje in izvaja kot svojo posebno ponudbo in s katerimi uveljavlja svoj prispevek k razvoju v svojem okolju.

Ministrstvo je s sklepom določilo izvajalce, ki se jim je v letu 2016 financirajo programi, ne da bi pri tem izvedlo postopek javnega razpisa, pogoji za dodelitev sredstev za izobraževalne programe za brezposelne pa niso urejeni s posebnim podzakonskim predpisom ali sklepom vlade ali sklepom pristojnega ministra. Navedeno ravnanje je v nasprotju z 32. členom ZIO, ki določa, da izvajalce letnega programa izberejo pristojna ministrstva na podlagi javnega razpisa.

²⁸³ Vlada ga je sprejela dne 10. 3. 2016.

²⁸⁴ Uradni list RS, št. 110/06-UPB1.

²⁸⁵ Uradni list RS, št. 79/06.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Letni program izobraževanja odraslih je strateški dokument po ZIO in ga vlada sprejema vsako leto. Izvajanje letnega programa izobraževanja odraslih pa poteka tako, da ministrstvo, pristojno za izobraževanje odraslih, vsako leto s sklepom odloči o razmestitvi programov izobraževanja odraslih in na ta način določi tudi izvajalce teh programov. Ker gre pri razmestitvi programov in določitvi izvajalcev teh programov za neposredno izvrševanje zakonskih pristojnosti državnega organa, je uporaba predpisov, ki določajo postopek javnega razpisa, izključena in nepotrebna. Ministrstvo je uporabilo instrument razmestitve, ker so v Sloveniji znani izvajalci, ki izpolnjujejo materialne in kadrovske pogoje za izvajanje usposabljanja in izpopolnjevanja po ZPSI-1. To so medpodjetniški izobraževalni centri pri srednjih šolah. Neracionalno bi bilo uporabiti instrument javnega razpisa, ker drugih izvajalcev, ki razpolagajo z opremo in imajo izkušnje pri usposabljanju, v Sloveniji ni. Podlaga za razmestitev je v 26. členu ZIO, za izpopolnjevanje pa v ZPSI-1 (tretji odstavek 68. člena).

Skladno s 27. členom ZIO se institut razmestitve programov uporabi za racionalno izrabo izobraževalnih zmogljivosti ter za zagotovitev krajevnne bližine in dostopnosti izobraževanja, izvajalce letnega programa pa morajo pristojna ministrstva izbrati na podlagi javnega razpisa, kot je to določeno v prvem odstavku 32. člena ZIO.

V pogodbi o financiranju izvajanja programov za brezposelne je v 3. členu določeno, da bo ministrstvo obveznosti iz te pogodbe izplačalo 30. dan od datuma prejema popolnega računa in poročila o izvedbi programa ter da ministrstvo nadzoruje porabo sredstev, izplačanih na podlagi te pogodbe. V 6. členu pogodbe pa je določeno, da ministrstvo kot neposredni uporabnik proračunskih sredstev nadzoruje porabo sredstev, izplačanih po tej pogodbi. Ministrstvo lahko za nadzor porabe sredstev kadarkoli zahteva od izvajalca vpogled v poslovanje in dokumentacijo o izpolnjevanju te pogodbe, izvajalec pa mora tej zahtevi ugoditi. V poročilu GRM Novo mesto je navedeno, da je program zaključilo 36 udeležencev, po računih, ki jih je ministrstvu izstavil GRM Novo mesto in ki jih je ministrstvo tudi plačalo, pa je bilo med stroški izobraževanja zaračunano izobraževanje 37 udeležencev. Navedeno ravnanje je v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Priporočilo

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, da v okviru nadzora namenske porabe sredstev po pogodbah o financiranju izvajanja programov za brezposelne zahteva od izvajalcev, da omogočijo tudi vpoglede v poslovanje in dokumentacijo o izpolnjevanju navedenih pogodb.

Skladno s 35. členom ZIO način in postopke javnega razpisa in izbora izvajalcev, financiranje, sofinanciranje oziroma subvencioniranje in spremljanje izvajanja izobraževalnih programov in infrastrukturnih dejavnosti podrobneje določi minister. Podzakonski predpis, ki bi temeljil na tem členu, ni bil izdan, čeprav je v 60. členu ZIO določeno, da minister izda podzakonske predpise iz tega zakona v enem letu po njegovi uveljavitvi²⁸⁶.

3.3.5.bb Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je moralo v skladu z drugim odstavkom 60. člena ZIPRS1617 posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov. Ministrstvo je izhodišča za pripravo finančnega načrta Javne

²⁸⁶ Z dne 15. 3. 1996.

agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) za leto 2016 posredovalo v znesku 3.084.767 evrov, ki pa ne vključuje programskih sredstev, ki jih agencija kot agent v svojem imenu in za svoj račun posreduje javnim raziskovalnim zavodom. Ministrstvo na podlagi Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti²⁸⁷ zagotavlja agenciji sredstva za njen celoten program dela. Za leto 2016 se je ministrstvo s pogodbo o financiranju delovanja agencije in znanstveno-raziskovalne dejavnosti zavezalo, da bo agenciji zagotovilo za njeno delovanje 134.522.330 evrov, mednje so vključena tudi programska sredstva. Ministrstvo je s tem, ko v izhodiščih za pripravo finančnega načrta za leto 2016 ni vključilo tudi programskih sredstev agencije in jih posredovalo agenciji za pripravo njenega finančnega načrta, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 60. člena ZIPRS1617.

3.3.5.cc Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je na podlagi drugega odstavka 60. člena ZIPRS1617 od Ministrstva za finance pridobilo soglasje na izhodišča za finančni načrt in program dela za leto 2016 Zavoda za šolstvo v znesku 6.641.071 evrov. Ministrstvo je nato Zavodu za šolstvo posredovalo izhodišča za pripravo finančnega načrta in programa dela za leto 2016 v znesku 6.709.319 evrov, kar je za 68.248 evrov več, kot je bilo dano soglasje Ministrstva za finance, pri čemer v znesku niso bila vključena sredstva za posebne projekte ter za projekte, sofinancirane projekti, sofinancirani iz sredstev ESS in ESRR. Ministrstvo je z Zavodom za šolstvo sklenilo pogodbo o sofinanciranju dejavnosti javnega zavoda v letu 2016, v kateri sta se dogovorila o obsegu, načinu in izvedbi sofinanciranja osnovnih nalog, ki jih bo Zavod za šolstvo izvajal v letu 2016, ter o izvajanju posebnih dejavnosti, nalog in projektov. V 4. členu pogodbe o sofinanciranju je določen obseg sredstev za sofinanciranje osnovnih nalog 6.585.885 evrov (sredstva za stroške dela in materialne stroške), za investicijske transfere 79.258 evrov ter za posebne dejavnosti, projekte in naloge 2.590.418 evrov. Ministrstvo bi moralo v skladu z drugim odstavkom 60. člena ZIPRS1617 Ministrstvo za finance zaprositi za soglasje za pripravo izhodišč za pripravo finančnega načrta in programa dela Zavoda za šolstvo za celoten znesek financiranja, to je za 2.614.490 evrov več, kot je zaprosilo. Ministrstvo je s tem, ko ni zaprosilo Ministrstva za finance za soglasje na celoten znesek financiranja Zavoda za šolstvo ter ko Zavodu za šolstvo ni posredovalo izhodišč za pripravo finančnega načrta v znesku, ki bi vključeval tudi sredstva za izvajanje posebnih projektov, to je v skupnem znesku 9.255.561 evrov za celotno financiranje Zavoda za šolstvo ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 60. člena ZIPRS1617.

Ministrstvo za kulturo

3.3.5.dd Ministrstvo za kulturo je javnemu zavodu Cankarjev dom na podlagi zahtevka za nakazilo sredstev za odpravnino javnemu uslužbencu po prenehanju pogodbe o zaposlitvi na podlagi odpovedi iz razloga nesposobnosti, h kateri je predložena tudi redna odpoved pogodbe o zaposlitvi, nakazalo 17.373 evrov za odpravnino. V odločbi, ki jo je v zvezi z odpravnino zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti izdalo ministrstvo, je navedeno, da realizacijo odločbe pri ministrstvu spremljajo osebe, ki so vodile postopek, način nadzora pa v odločbi ni opredeljen. Ministrstvo ni predložilo dokazov o tem, da je pred izdajo odločbe in izplačilom teh sredstev preverilo dokazila, ki so podlaga za obračunano višino odpravnine, kar pa je v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Pri pregledu finančnega načrta in programa dela Cankarjevega doma za leto 2016 smo ugotovili, da je Cankarjev dom posredoval finančni načrt in program dela v soglasje pristojnemu ministrstvu prepozno.

²⁸⁷ Uradni list RS, št. 22/06-UPB1, 112/07, 9/11.

Ministrstvu bi ju moral posredovati v 30 dneh po prejemu izhodišč ministrstva, to je do 18. 2. 2016, posredoval pa ju je 1. 3. 2016. Ministrstvo za kulturo je Cankarjevemu domu zagotovilo sredstva v celotnem obsegu in ne največ do 80 odstotkov realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s trinajstim odstavkom 60. člena ZIPRS1617, ki določa, da če posredni uporabniki ne posredujejo finančnega načrta in programa dela v soglasje organu, pristojnemu za izdajo soglasja k njegovemu finančnemu načrtu in programu dela v 30 dneh po prejemu izhodišč, se posrednemu uporabniku proračuna zagotavlja največ 80 odstotkov realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta.

3.3.5.ee Ministrstvo za kulturo skladno s 23. in 31. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo²⁸⁸ (v nadaljevanju: ZUJIK) financira delovanje javnih zavodov in skladov na podlagi odločb, s katerimi jim zagotavlja sredstva za stroške dela zaposlenih, za splošne stroške delovanja in za programske materialne stroške. V odločbe so vključene zaveze k posredovanju poročil javnih zavodov oziroma skladov na ministrstvo ter določilo, če javni zavod oziroma sklad ni v celoti uresničil programa dela za preteklo leto, se višina sredstev v tekočem letu²⁸⁹ ustrezno zmanjša, kot to določa tretji odstavek 12. člena Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture²⁹⁰. Ministrstvo javnim zavodom izdaja soglasja k letnim poročilom, vlada pa na podlagi četrte alineje 13. člena ZJS-1 sprejema letna poročila javnih skladov ministrstvo pa sprotnega nadzora nad porabo dodeljenih sredstev ne izvaja. Navedeno ravnanje ministrstva je v nasprotju s 123. členom ZUJIK, na podlagi katerega mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, prek katerih se zagotavljajo javne kulturne dobrine v javnem interesu in nadzor nad izvrševanjem obveznosti javnih zavodov, ki so jih ustanovili in ki izhajajo iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških načrtov, programov dela in drugih aktov, s katerimi so te določene, ter pogodbenih obveznosti izvajalcev javnih kulturnih programov in kulturnih projektov, ki so dobili javna sredstva.

Ukrep Ministrstva za kulturo

Ministrstvo v odločbe o financiranju od decembra 2016 vključuje določilo, ki se nanaša na vračilo nenamensko porabljenih sredstev v proračun.

²⁸⁸ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16.

²⁸⁹ To je v letu, v katerem je ministrstvo prejelo poročilo.

²⁹⁰ Uradni list RS, št. 85/10.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016, 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 2016 smo ugotovili:

- odhodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 3.793.150 evrov:
 - med tekočimi odhodki niso izkazani odhodki za provizijo Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo v znesku 1.801.750 evrov, med tekočimi transferi pa niso izkazane subvencije obrestne mere v znesku 4.517.432 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije končnim uporabnikom izplačal ta sklad – točka 2.2.2.1.a;
 - niso izkazani odhodki pri izplačilu dela namenskega premoženja v obliki nepremičnin v znesku 80.659 evrov – točka 2.2.2.1.d;
 - med tekočimi transferi so previsoko izkazani odhodki za odškodnine po Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja in Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja, ker so odhodki izkazani v letu 2016 namesto v letu 2015 v znesku 2.606.691 evrov – točka 2.2.3.1.d;
- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 829.499 evrov:
 - med prihodki niso izkazani prihodki od obresti v znesku 318.060 evrov in prihodki od plačil provizij malih in srednje velikih podjetij v znesku 511.439 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.a;
- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* v znesku 7.828.024 evrov so napačno razvrščeni na prihodkih od DDV in ne na prihodkih od drugih davkov – točka 2.2.1.3.d;
- izdatki *v računu finančnih terjatev in naložb* so previsoko izkazani za 12.873.387 evrov:
 - med izdatki so previsoko izkazani izdatki za posojila Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo in Javnemu skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja v skupnem znesku 22.000.000 evrov – točka 2.2.2.1.b;
 - med izdatki niso izkazani posli, ki jih za račun Republike Slovenije izvaja Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, in sicer izdatki za povečanje kapitalskih deležev v znesku 413.881 evrov, izdatki za dana posojila v znesku 4.629.932 evrov in izdatki za plačila zapadlih poroštev v znesku 4.082.800 evrov – točka 2.2.2.1.a;

- prejemki v računu finančnih terjatev in naložb so prenizko izkazani za 2.453.595 evrov:
 - med prejemki niso izkazani prilivi od vračil mikrokreditov v znesku 1.972.513 evrov, od vračil unovčenih poroštev v znesku 197.073 evrov in od vračil naknadnega vplačila v družbo tveganega kapitala v znesku 203.350 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.a;
 - med prejemki niso izkazani prejemki pri izplačilu dela namenskega premoženja v obliki nepremičnin v znesku 80.659 evrov – točka 2.2.2.1.d.

Poleg tega v bilanci prihodkov in odhodkov nismo mogli potrditi izkazanih kapitalskih prihodkov v znesku 11.605.820 evrov; v računu finančnih terjatev in naložb pa nismo mogli potrditi izdatkov za povečanje namenskega premoženja v skladih v enakem znesku, ker stvarnih vložkov ni ocenil pooblaščen revizor – točka 2.2.2.1.c.

Razen napak, ki jih navajamo v prvem odstavku, in možnega učinka negotovosti, navedenega v drugem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2016.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2016 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

Mnenje s pridržkom

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

- *Zakonom o Vladi Republike Slovenije*, ker:
 - niso bili sprejeti pravni ukrepi za urejenost razmer na področju delovnih razmerij javnih uslužbencev, ki se nanašajo na stalno pripravljenost in povračila stroškov prevoza na delo in z dela – točki 3.3.1.a in 3.3.3.k;
- *Zakonom o javnih financah*, ker:
 - sredstva proračuna niso bila uporabljena za financiranje nalog v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje teh nalog in programov – točka 3.3.4.j;
 - ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti – točke 3.3.3.b, 3.3.3.c, 3.3.3.e in 3.3.5.l;
 - so bila sredstva iz proračunske rezervacije zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati, oziroma za sanacije naravnih nesreč – točki 3.3.2.a in 3.3.2.b;
 - obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo – točki 3.3.4.i in 3.3.5.r;
 - pred izplačili nista bila preverjena pravni temelji in višina obveznosti – točke 3.3.3.i, 3.3.3.j, 3.3.4.i, 3.3.5.g, 3.3.5.l, 3.3.5.p, 3.3.5.u, 3.3.5.v, 3.3.5.aa in 3.3.5.dd;
 - ni bil zagotovljen notranji nadzor javnih financ zaradi nesprejetja normativov za določitev višine potrebnih sredstev prejemnikom sredstev – točka 3.3.5.c;
 - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravnih oseb – točka 3.3.5.l;

- ni bil izvajen ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb – točke 3.3.5.d, 3.3.5.n, 3.3.5.p in 3.3.5.q;
- v sprejetem proračunu, ki je veljal v času povečanja naložbe, niso bili načrtovani izdatki za povečanje naložbe v namensko premoženje sklada – točka 2.2.2.1.c;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017*, ker:
 - niso bila izvedena plačila v zakonskem roku – točki 3.3.4.a in 3.3.5.f;
 - posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov – točka 3.3.5.a;
 - v pogodbi ni bila določena obveznost porabe sredstev, danih kot predplačila, v 150 dneh po prejemu sredstev – točka 3.3.5.d;
 - je bil nakazan celoten znesek pogodbenih obveznosti in ne le v višini 30 odstotkov predvidenih obveznosti – točka 3.3.5.d;
 - v izhodiščih za pripravo finančnih načrtov niso bila vključena sredstva celotnega financiranja posrednega proračunskega uporabnika – točki 3.3.5.bb in 3.3.5.cc;
 - posrednemu proračunskemu uporabniku so bila zagotovljena sredstva v celotnem obsegu in ne le največ 80 odstotkov realiziranih izdatkov – točka 3.3.5.dd;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015*, ker:
 - plačila niso bila izvedena v zakonskem roku – točka 3.3.5.e;
- *Zakonom o javnih uslužbencih*, ker:
 - javni uslužbenec ni bil imenovan v najnižji naziv na delovnem mestu – točka 3.3.3.a;
- *Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju*, ker:
 - pri premestitvi javnega uslužbenca ni bilo upoštevano število že doseženih napredovanj v plačnih razredih – točka 3.3.3.a;
- *Zakonom o javnem naročanju*, ker:
 - je bilo javno naročilo oddano brez izvedenega postopka oddaje javnega naročanja – točka 3.3.4.b;
 - tehnične specifikacije niso bile oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila – točka 3.3.4.c;
 - je bilo javno naročilo oddano po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji – točka 3.3.4.f;
 - način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila ni bil razviden iz dokumentacije, ki jo je o javnem naročilu vodil naročnik – točka 3.3.4.f;
 - pri oddaji javnega naročila ni bilo spoštovano načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki – točka 3.3.4.h;
 - pri oddaji javnega naročila niso bile izločene nepopolne ponudbe ponudnika – točka 3.3.4.i;
- *Zakonom o blagovnih rezervah*, ker:
 - je bila sprejeta odločitev o uporabi blagovnih rezerv v večjih količinah, kot je bilo dopustno – točka 3.3.5.g;
 - je bilo izdano soglasje k pogodbi za nabavo blaga, preden je bila sprejeta sprememba in dopolnitev petletnega programa – točka 3.3.5.g;
 - so bile blagovne rezerve uporabljene, preden je bil izdan sklep o uporabi blagovnih rezerv za ta namen – točka 3.3.5.g;
 - k naročilnicam za nabave blaga ni bilo izdano soglasje – točka 3.3.5.g;

- *Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije*, ker:
 - pogodbi nista vsebovali protikorupcijske klavzule – točka 3.3.5.b;
- *Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, ker:
 - niso bila predpisana merila za vrednotenje materialnih stroškov – točka 3.3.5.s;
 - osnovnim šolam za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za zaposlene niso bila izplačana sredstva v pravilni višini – točka 3.3.5.w;
- *Zakonom o izobraževanju odraslih*, ker:
 - ni bil izveden javni razpis za izbor izvajalcev izobraževalnega programa za brezposelne – točka 3.3.5.aa;
 - minister v zakonskem roku ni izdal podzakonskega akta za določitev načina in postopka javnega razpisa in izbora izvajalcev – točka 3.3.5.aa;
- *Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo*, ker:
 - se ni izvajal nadzor nad poslovanjem pravnih oseb – točka 3.3.5.ee;
- *Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*, ker:
 - je bila letališka infrastruktura oddana v brezplačno uporabo, čeprav za to ni bilo pogojev – točka 3.3.5.l;
- *Zakonom o gospodarskih javnih službah*, ker:
 - izvajanje gospodarske javne službe obratovanja letališča državnega pomena ni bilo zagotovljeno v eni izmed predpisanih oblik – točka 3.3.5.l;
- *Zakonom o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*, ker:
 - v proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje niso bila nakazana sredstva v pravilnem znesku – točka 2.2.1.1.a;
 - niso bili vsi zdravstveni zavodi, ki bi morali vplačevati del sredstev amortizacije v proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje, uvrščeni na ustrezen seznam in zato niso vplačali sredstev v proračunski sklad – točka 2.2.1.1.a;
 - sredstva proračunskega sklada pri Ministrstvu za zdravje niso bila porabljena za investicije v javne zdravstvene zavode – točka 2.2.1.1.a;
- *Zakonom o javnih skladih*, ker:
 - Vlada Republike Slovenije pred sklenitvijo pogodb o povečanju namenskega premoženja in kapitala javnega sklada ni sprejela sklepa, iz katerega bi bila razvidna vrednost dodatnega namenskega premoženja, ki ga kot kapital vplačuje v javni sklad – točka 2.2.2.1.c;
 - vrednosti stvarnega vložka ni ocenil pooblaščen revizor – točka 2.2.2.1.c;
 - Vlada Republike Slovenije v aktu o ustanovitvi javnega sklada ni določila vrst namenskega premoženja – točka 2.2.2.1.d;
- *Zakonom o vodah*, ker:
 - v Sklad za vode niso bila prenesena vsa sredstva iz prilivov v letu 2016, hkrati pa so bila vanj prenesena tudi sredstva iz prilivov v letu 2015 – točka 2.2.1.1.b;
 - ni bila odpravljena odločba o podelitvi koncesije, ko zaradi razlogov na strani koncesionarja ni bila sklenjena pogodba – točka 2.2.1.1.d;

- *Zakonom o varstvu okolja*, ker:
 - so bila v Sklad za podnebne spremembe v letu 2016 nakazana sredstva, ki se nanašajo na leto 2015 – točka 2.2.1.1.c.
- *Ustanovno listino Organizacije združenih narodov*, ker:
 - niso bile pravočasno izpolnjene obveznosti do Organizacije združenih narodov, povezane z mirovno misijo v Darfurju – točka 3.3.4.d;
- *Uredbo o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe*, ker:
 - je bilo podaljšano koncesijsko razmerje za vzdrževanje državnih cest za daljše obdobje, kot je dopuščala uredba – točka 3.3.4.e;
- *Uredbo (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70343*, ker:
 - je bila podaljšana koncesijska pogodba za opravljanje gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu za daljše obdobje, kot uredba to dopušča – točka 3.3.5.i;
- *Uredbo o koncesijah opravljanja gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu*, ker:
 - višina kompenzacije ni bila določena na podlagi analize stroškov – točka 3.3.5.j;
- *Uredbo o koncesijah opravljanja gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe*, ker:
 - je bila sklenjena koncesijska pogodba na podlagi nepopolne vloge prijavitelja – točka 3.3.5.k;
- *Uredbo o koncesiji za izvajanje gospodarske javne službe obratovanja letališča Edvarda Rusjana Maribor*, ker:
 - ni bil izveden javni razpis za izbiro koncesionarja v predpisanem roku – točka 3.3.5.l;
- *Uredbo o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov*, ker:
 - je bila pri izračunu višine dodeljenih sredstev upoštevana napačna osnova za izračun – točka 3.3.5.x;
 - pogodbe niso vsebovale načrta izvajanja študijske dejavnosti – točka 3.3.5.y;
 - sklep o temeljnem stebru financiranja visokošolskih zavodov ni bil izdan v predpisanem roku – točka 3.3.5.z;
- *Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*, ker:
 - objava obvestila o zaključenem izbirnem postopku ni vsebovala vseh predpisanih podatkov – točka 3.3.3.h;
- *Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*, ker:
 - stanovanja, ki so bila kot stvarni vložek prenesena na stanovanjski sklad, niso bila vključena v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem – točka 2.2.2.1.c;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - pogodbi nista bili sklenjeni pred začetkom izvajanja storitev oziroma nabave blaga – točke 3.3.4.b, 3.3.4.i in 3.3.5.h;
 - je bila prepozno evidentirana sklenjena pogodba v sistem MFERAC – točka 3.3.4.g;
 - so bila nepravilno uporabljena merila iz javnega razpisa – točka 3.3.5.o;

- *Pravilnikom o izvajanju javnih naročil in javnih razpisov Ministrstva za notranje zadeve*, ker:
 - obrazložitev predpostavk določitve ocenjene vrednosti predmeta javnega naročila ni razvidna iz dokumentacije – točka 3.3.4.c;
- *Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole*, ker:
 - niso bila določena merila in kriteriji za plačilo ur dodatne strokovne pomoči – točka 3.3.5.t;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - je bil javnemu uslužbencu nepravilno obračunan in izplačan dodatek za delo v neenakomernem delovnem času – točka 3.3.3.d;
 - je bil javnemu uslužbencu nepravilno obračunan in izplačan dodatek za izmensko delo – točki 3.3.3.d in 3.3.3.g;
 - je bilo javnemu uslužbencu odrejeno delo v stalni pripravljenosti brez vnaprejšnje pisne odreditve – točka 3.3.3.f;
 - je bil javni uslužbenki nepravilno obračunan in izplačan dodatek za delo v deljenem delovnem času – točka 3.3.3.g;
- *pogodbami*, ker:
 - niso bila spoštovana določila pogodb – točke 3.3.4.h, 3.3.4.i, 3.3.5.d, 3.3.5.l in 3.3.5.m;
- *pooblastilom za sprostitve blagovnih rezerv*, ker:
 - sta bila izdana sklepa, s katerima je bilo odločeno, da se državne blagovne rezerve uporabijo za žično ograjo in ne za začasno nastanitev in oskrbo migrantov na ozemlju Republike Slovenije – točka 3.3.5.g.

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

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za zdravje ter Urad Republike Slovenije za narodnosti 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:

- v Aktu o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada določiti vrste namenskega premoženja – točka 2.2.2.1.d;
- pripraviti predlog razlage 5. člena Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji ter ga posredovati Komisiji za razlago Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v obravnavo – točka 3.3.3.k.

Ministrstvo za notranje zadeve mora:

- pričeti s postopkom odprave previsoko obračunanih in izplačanih povračil stroškov prevoza na delo in z dela skladno z drugim odstavkom 165. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ – točke 3.3.3.b, 3.3.3.c in 3.3.3.e;
- pričeti s postopkom po 3.a členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju zaradi nepravilno obračunanih in izplačanih dodatkov javnemu uslužbencu – točka 3.3.3.d;
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija mora dopolniti usmeritve za potrjevanje razporedov za opravljanje dela komandirjev policijskih postaj – točka 3.3.3.d.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora:

- sprejeti merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči – točka 3.3.5.t;
- pripraviti predlog načina dodelitve sredstev na podlagi javnega razpisa oziroma poziva za neformalne izobraževalne programe za odrasle – točka 3.3.5.aa;
- izstaviti zahtevek za vračilo previsoko izplačanih sredstev izvajalcu GRM Novo mesto – center biotehnike in turizma – točka 3.3.5.aa.

Ministrstvo za javno upravo mora:

- izstaviti zahtevek družbi 3 GEN d. o. o., Ljubljana za vračilo preveč izplačanega računa za opravljene storitve v znesku 564 evrov – točka 3.3.4.i;
- vzpostaviti vodenje evidence za potrjevanje izvedenih aktivnostih zunanjega izvajalca za storitve sistemske podpore, administriranje celotnega računalniškega sistema in svetovanja informacijskega ustroja javne uprave – točka 3.3.4.i;
- pripraviti strategijo zamenjav opreme za lokalne mreže z novejšo opremo po državnih organih – točka 3.3.4.j.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mora:

- sprejeti interno navodilo za sistematično izvajanje nadzora nad centri za socialno delo – točka 3.3.5.q.

Ministrstvo za okolje in prostor mora:

- pričeti s postopkom za odvzem koncesije koncesionarju Komunala, javno podjetje d. o. o., Murska Sobota, ki koncesijske pogodbe ni sklenil v roku, ki ga določa odločba o podelitvi koncesije – točka 2.2.1.1.d.

Ministrstvo za zdravje mora:

- pripraviti načrt aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo, da bo v proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje nakazalo sredstva v znesku 200.383 evrov, ki predstavljajo del ugotovljenih neporabljenih pravic porabe po stanju na dan 8. 12. 2016, izračunanih kot razlika med sprejetim proračunom za leto 2016 in podpisanimi odredbami, ki bi jih Ministrstvo za zdravje moralo izločiti v proračunski sklad pri Ministrstvu za zdravje v letu 2016, vendar tega ni storilo – točka 2.2.1.1.a.

Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za sprejetje kriterijev in normativov, na podlagi katerih bo lahko določal obseg sredstev za delovanje samoupravnih narodnih skupnosti – točka 3.3.5.c.

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

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

Če 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 poslovanja²⁹¹. 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 okolje in prostor, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. PRIPOROČILA

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 izveden posel vplival na višino stroškov obresti. Prihodki in odhodki, ki nastanejo ob izvedbi posla, naj se odložijo prek časovnih razmejitev in nato skozi leta postopoma vplivajo na poslovni izid, in sicer sorazmerno z vplivom spremenjenih stroškov obresti na poslovni izid, tako da se doseže vzporejanje prihodkov in odhodkov iz poslov upravljanja z dolgom.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- sprejme Pravilnik o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvajanje programov osnovne šole in vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami v osnovnošolskem izobraževanju;
- v okviru nadzora namenske porabe sredstev po pogodbah o financiranju izvajanja programov za brezposelne zahteva od določenega števila izvajalcev, da omogočijo tudi vpoglede v poslovanje in dokumentacijo o izpolnjevanju navedenih pogodb.

7. POPRAVEK REVIZORJA

Na podlagi tretjega odstavka 97. člena Zakona o javnih financah smo ob izdaji osnutka revizijskega poročila predlagali popravke predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016. Popravek revizorja se nanaša na splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016. 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 2016 in so vključeni zaradi popolnosti knjižb poslovnega dogodka, pri katerem smo ugotovili napako. Členitev kontov, na katerih so predlagani popravki, je odvisna od listin in informacij, s katerimi smo razpolagali med izvajanjem revizije. Zneski predlaganih popravkov so navedeni v evrih.

7.1 Poslovanje s podjetniškim skladom (točka 2.2.2.1.a)

7.1.1 Predlog popravka

- evidentiranje prejemkov, izdatkov in dobroimetja pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo v letu 2016

skupina kto 40	1.801.750	
skupina kto 41	4.517.432	
podskupina kto 114		6.319.182
skupina kto 71		829.499
podskupina kot 751		203.350
podskupina kto 750		2.169.586
podskupina kto 114	3.202.435	
podskupina kto 440	8.712.732	
podskupina kto 441	413.881	
podskupina kto 114		9.126.613

7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

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

7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v revizijah predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 in za leto 2016:

- Sporazum o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013 z dne 23. 11. 2009, sklenjen med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo z vsemi aneksi;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 0701, partner 882900, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2016;
- konto kartica Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo – podskupina kontov 971, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2016;
- sklepi Vlade Republike Slovenije o vstopu Republike Slovenije v zasebne družbe tveganega kapitala;
- notarska potrdila o spremembah družbenih pogodb družb tveganega kapitala;
- evidenca Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo v zvezi z izvedenimi ukrepi v letu 2016.

7.2 Prenos sredstev za izvajanje začasnega ukrepa razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo (točka 2.2.2.1.b)

7.2.1 Predlog popravka

- evidentiranje izdatkov in dobroimetja pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo v letu 2016

podskupina kto 440	(12.000.000)	
podskupina kto 114	12.000.000	

- evidentiranje izdatkov in dobroimetja pri Javnem skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja v letu 2016

podskupina kto 440	(10.000.000)	
podskupina kto 114	10.000.000	

7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

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

7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

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

- Pogodba o financiranju in izvajanju instrumenta mikrofinanciranja na problemskih območjih v letih 2016 in 2017, sklenjena med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo;
- Pogodba o financiranju in izvajanju instrumenta ugodni razvojni krediti za investicije na problemskih območjih v letih 2016 in 2017, sklenjena med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 0701, partner 882900, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2016;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 0701, partner 80026721, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2016;
- Spremenjen program spodbujanja konkurenčnosti Pokolpja v obdobju od 2011 do 2020, Spremembe Programa spodbujanja konkurenčnosti in ukrepov razvojne podpore za območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje, Spremembe Programa spodbujanja konkurenčnosti Maribora s širšo okolico v obdobju 2013–2018.

7.3 Zmanjšanje kapitala stanovanjskega sklada z izplačilom dela namenskega premoženja (točka 2.2.2.1.d)

7.3.1 Predlog popravka

- evidentiranje prejemkov in odhodkov v letu 2016 zaradi izplačila dela namenskega premoženja v obliki nepremičnin

kto 7514		80.659
kto 4206	80.659	

7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

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

7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

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

- sklep Vlade Republike Slovenije št. 47803-61/2016/14 z dne 27. 10. 2016;
- Pogodba o brezplačnem prenosu nepremičnin, št. C3330-16-500194 z dne 10. 11. 2016.

7.4 Obveznice RS 21 in RS 39 (točka 2.2.3.1.d)

7.4.1 Predlog popravka

- izknjiženje odhodkov v letu 2016 za glavnice obveznic RS 21 in RS 39, vročene decembra 2015

podskupina kto 411	(2.606.691)	
kto 9009	2.606.691	

7.4.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.3.1.d tega poročila.

7.4.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

- Zahtevek Slovenskega državnega holdinga, d. d., Ljubljana, št. 2015/MM.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
4. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
5. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno s povratnico;
6. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
7. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
8. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
9. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
10. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno s povratnico;
11. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
12. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
13. Ministrstvu za zdravje, priporočeno s povratnico;
14. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
15. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno s povratnico;
16. Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti, priporočeno s povratnico;
17. Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, priporočeno;
18. Upravni enoti Ptuj, priporočeno;
19. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
20. Alenki Smerkolj, priporočeno;
21. mag. Julijani Bizjak Mlakar, priporočeno;
22. Gorazdu Žmavcu, priporočeno;
23. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
24. 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