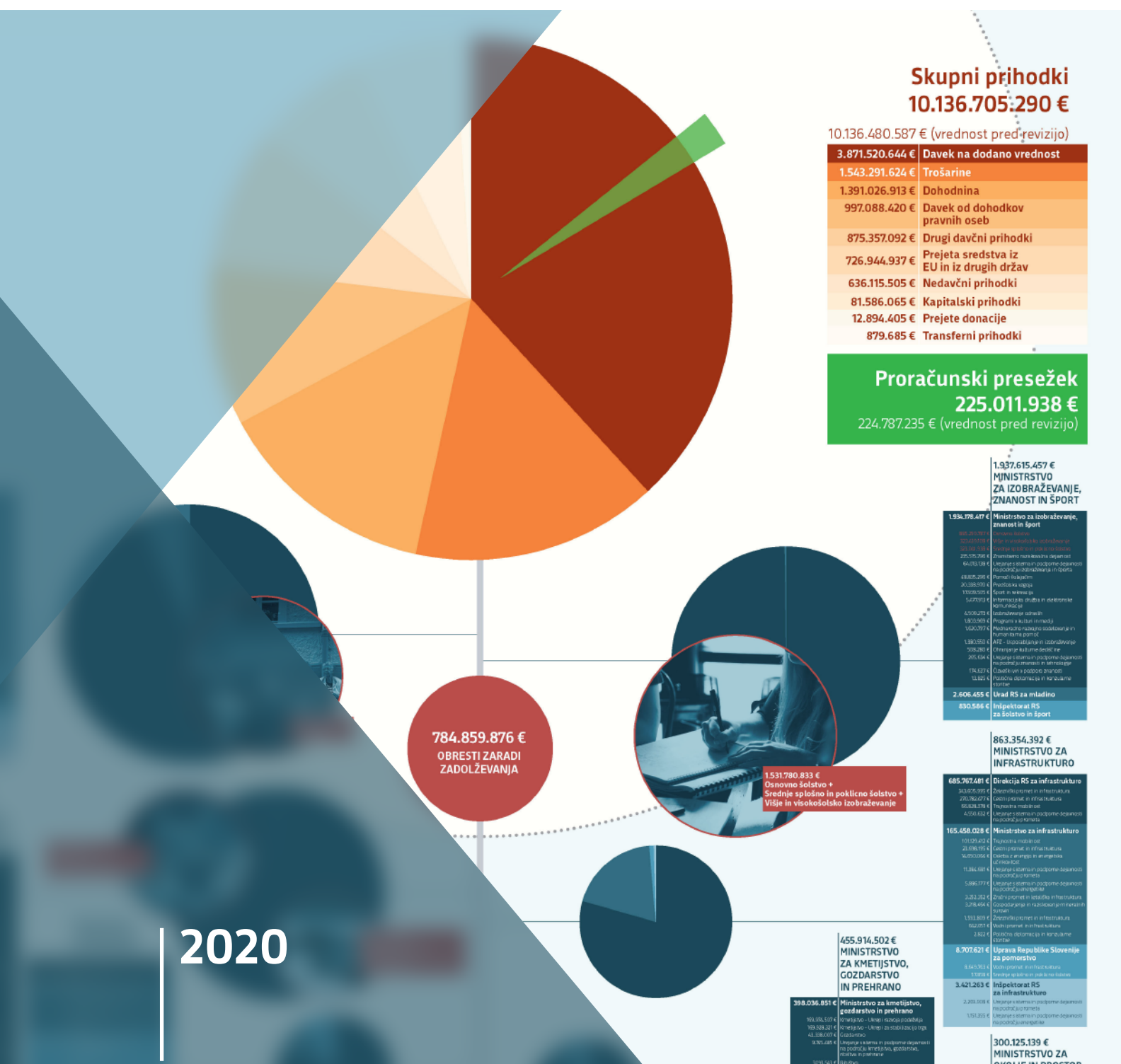


REVIZIJSKO POROČILO

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019



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 2019

Številka: 320-12/2019/99

Ljubljana, 26. avgusta 2020

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 in pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2019*.

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 2019.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili Vlada Republike Slovenije, posamezna ministrstva ter upravni enoti.

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2019 izreklo *pozitivno mnenje*, ker ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov niso bile pomembne.

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

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2019 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike, izreklo *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

Neskladja s predpisi o plačah in drugih odhodkih zaposlenih:

- Zakon o delovnih razmerjih: prepozno je bila izdana odredba za delo preko polnega delovnega časa;
- Zakon o obrambi: javnemu uslužbencu je bil delovni čas razporejen na več kot 56 ur na teden in odrejenih mu je bilo več kot 20 ur dela preko polnega delovnega časa;
- Kolektivna pogodba za javni sektor: javnima uslužbencema so bili nepravilno izplačani dodatki.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- Zakon o javnih financah: sredstva iz proračunske rezervacije so bila zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati, oziroma za sanacije naravnih nesreč, pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti, predlog finančnega načrta ni vseboval izhodišč in kazalcev, na katerih je temeljil izračun potrebnih sredstev za projekt;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019: v načrtu razvojnih programov niso bile načrtovane pravice porabe v sprejetem proračunu;

- Zakon o Slovenskem državnem holdingu: v pogodbi niso bila urejena medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem nalog upravljanja naložb Republike Slovenije;
- Zakon o železniškem prometu: k pogodbam je bilo sklenjenih več aneksov za dodatna dela brez pooblastila Vlade Republike Slovenije.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- Zakon o javnem naročanju: v postopku oddaje javnega naročanja ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti, obvestilo o spremembi pogodbe je bilo prepozno objavljeno, v pogodbi ni bila vključena socialna klavzula, ni bila izdelana obrazložitev za dodatne gradnje, pisno poročilo po zaključku odprtega postopka ni bilo izdelano;
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja: okvirni sporazum je bil prepozno objavljen ter prepozno objavljena pogodba na portalu javnih naročil;
- Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti: obvestilo o oddaji javnega naročila je bilo v objavo poslano prepozno;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: prevzete obveznosti so bile evidentirane prepozno in v prenizkem znesku;
- Sporazum o sofinanciranju: ni bilo nadzora nad izvajanjem pogodbe;
- pogodba: niso bila spoštovana določila pogodbe.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- Zakon o javnih financah: sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov, pred izplačilom nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti, ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019: v izhodiščih za pripravo finančnega načrta niso bila vključena sredstva celotnega financiranja posrednega proračunskega uporabnika; posrednemu proračunskemu uporabniku niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnega načrta, sredstva za delovanje varstveno-delovnega centra so bila dana v polnem obsegu, čeprav za to ni bil izpolnjen pogoj;
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije: pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule;
- Zakon o splošnem upravnem postopku: odločba o napredovanju strokovnih delavcev je bila izdana prepozno;
- Zakon o spodbujanju neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij: pri ocenjevanju vloge ni bilo preverjeno izpolnjevanje pogojev;
- Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev: ni bilo zagotovljeno pridobivanje podatkov o spremembah vrste periodičnih dohodkov;
- Zakon o urejanju trga dela: ni bil izvajan nadzor nad namensko porabo sredstev za primer brezposelnosti;
- Zakon o izobraževanju odraslih: ni bil zagotovljen vpis podatkov o številu vpisanih mest ter kraju in lokaciji izvedbe programa osnovne šole za odrasle v razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja;
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo: v javnem razpisu ni bil jasno določen pogoj, ministrstvo ni zavrglo vloge, ki ni izkazovala izpolnjevanja vseh pogojev;
- Pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa za izbiro kulturnih programov in kulturnih projektov: predlog strokovne komisije ni vseboval razlogov za dodeljeno število točk, v javnem pozivu ni bil določen kriterij, ki bi bil povezan z namenom javnega poziva;

- Uredba o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje: v sklepih ni bilo opredelitve glede tveganja povzročitve večjih nesreč in tveganja za zdravje ljudi;
- pogodba: niso bila spoštovana določila pogodb in ni bilo nadzora nad izvajanjem pogodb.

Neskladja s predpisi na področju pridobivanja prihodkov državnega proračuna:

- Zakon o javnih financah: ni bilo zagotovljeno, da so najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna države;
- Zakon o vodah: ni bil sprejet podzakonski predpis, na podlagi katerega bi se zavezancem določilo plačilo za vodno pravico.

Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za zdravje med izvajanjem revizije nista odpravila vseh nepravilnosti, zato je računsko sodišče od njiju zahtevalo *predložitev odzivnih poročil*, podalo pa je tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	9
2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA	12
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	12
2.1.1 Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države.....	13
2.1.1.1 Določbe ZJF, ki urejajo okvir proračunskega poročanja za pripravo zaključnega računa proračuna Republike Slovenije, in z zakoni predpisane izjeme od teh določb.....	14
2.1.1.2 Vpliv s predpisi določenih izjem na načelo popolnosti izkazanih prejemkov in izdatkov državnega proračuna na proračunske izkaze leta 2019.....	15
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	16
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	18
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
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	40
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	41
2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije.....	46
2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev	48
2.2.3 Račun financiranja	49
2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	49
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna	57
3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	59
3.1 UVOD.....	59
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	59
3.3 UGOTOVITVE.....	62
3.3.1 Splošne ugotovitve	62
3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih	63
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki.....	67
3.3.4 Tekoči in investicijski transferi	77
4. MNENJE	93
4.1 MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	93

4.2	MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	93
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	97
6.	PRIPOROČILA	99

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije¹ je bil izdan 4. 12. 2019, dopolnitev sklepa² pa 31. 1. 2020.

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 2019,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2019.

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

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

¹ Št. 320-12/2019/2.

² Št. 320-12/2019/18.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

⁵ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

Odgovornost Vlade Republike Slovenije, ministrstev in upravnih enot⁶

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, izbiri in uporabi ustreznih računovodskih usmeritev ter pripravo računovodskih ocen, ki so utemeljene v danih okoliščinah.

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva oziroma upravne enote (v nadaljevanju: vladni proračunski uporabniki) pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve proračuna za leto 2019.

V letu 2019, na katero se nanaša revizija, in v letu 2020, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani vlade, ki so po drugem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado⁸ so v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v letu 2020, v katerem smo revizijo izvedli, sestavljali predsednik vlade, 14 ministrov ter 2 ministra brez resorja:

- Marjan Šarec, predsednik vlade, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle, od 20. 3. 2019 do 27. 3. 2019 začasno opravljal funkcijo ministra za zdravje;
- Janez Janša, predsednik vlade, od 13. 3. 2020;
- dr. Andrej Bertoncelj, minister za finance, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- mag. Andrej Šircelj, minister za finance, od 13. 3. 2020;
- dr. Miroslav Cerar, minister za zunanje zadeve, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- dr. Anže Logar, minister za zunanje zadeve, od 13. 3. 2020;
- mag. Boštjan Poklukar, minister za notranje zadeve, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- Aleš Hojs, minister za notranje zadeve, od 13. 3. 2020;
- Karl Viktor Erjavec, minister za obrambo, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- mag. Matej Tonin, minister za obrambo, od 13. 3. 2020;

⁶ Z vzorčenjem sta bili v pregled zajeti Upravna enota Brežice in Upravna enota Cerknica.

⁷ Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 - ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 - ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

⁸ Državni zbor se je s Sklepom o prenehanju funkcije predsednika vlade in ministrov (Uradni list RS, št. 6/20) seznanil, da je Marjan Šarec obvestil predsednika državnega zbora o svojem odstopu s funkcije predsednika vlade, zato mu je z 29. 1. 2019 prenehala funkcija predsednika vlade, s čimer preneha tudi funkcija ministrov. Na podlagi 115. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava RS; Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97-UZS68, 66/00-UZ80, 24/03-UZ3a, 47, 68, 69/04-UZ14, 69/04-UZ43, 69/04-UZ50, 68/06-UZ121, 140, 143, 47/13-UZ148, 47/13-UZ90, 97, 99, 75/16-UZ70a) so Marjan Šarec in ministri opravljali tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade in imenovanja novih ministrov 13. 3. 2020.

- Rudi Medved, minister za javno upravo, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- Boštjan Koritnik, minister za javno upravo, od 13. 3. 2020;
- Andreja Katič, ministrica za pravosodje, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle;
- mag. Lilijana Kozlovič, ministrica za pravosodje, od 13. 3. 2020;
- mag. Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle;
- Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 3. 2020;
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo;
- dr. Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano;
- Jure Leben, minister za okolje in prostor, do 20. 3. 2019, do 27. 3. 2019 opravljal tekoče posle;
- Simon Zajc, minister za okolje in prostor, od 27. 3. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor, od 13. 3. 2020;
- mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle, od 7. 10. 2019 do 19. 12. 2019 začasno opravljala funkcijo ministrice, pristojne za razvoj, strateške projekte in kohezijo;
- Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo, od 13. 3. 2020;
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle, od 29. 1. 2019 do 8. 3. 2019 začasno opravljal funkcijo ministra za kulturo;
- dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 3. 2020;
- Dejan Prešiček, minister za kulturo, do 29. 1. 2019;
- mag. Zoran Poznič, minister za kulturo, od 8. 3. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo, od 13. 3. 2020;
- Samo Fakin, minister za zdravje, do 20. 3. 2019;
- Aleš Šabeder, minister za zdravje, od 27. 3. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- Tomaž Gantar, minister za zdravje, od 13. 3. 2020;
- dr. Iztok Purič, minister brez resorja, pristojen za razvoj, strateške projekte in kohezijo, do 1. 10. 2019, do 7. 10. 2019 opravljal tekoče posle;
- dr. Angelika Mlinar, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 12. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle;
- Zvonko Černač, minister brez resorja, pristojen za razvoj in EU kohezijsko politiko, od 13. 3. 2020;
- Peter Jožef Česnik, minister brez resorja, pristojen za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- dr. Helena Jaklitsch, ministrica brez resorja, pristojna za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, od 13. 3. 2020.

V reviziji smo pregledali tudi odhodek nekaterih drugih proračunskih uporabnikov, ki so bili z vzorčenjem zajeti v pregled. Predstojniki teh proračunskih uporabnikov, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2019, na katero se nanaša revizija, in v letu 2020, v katerem smo revizijo izvedli:

- Alison Teodorovič, vršilka dolžnosti načelnice Upravne enote Brežice;
- Maksimiljan Turšič, načelnik Upravne enote Cerknica.

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 proračuna⁹.

Proračun Republike Slovenije za leto 2019¹⁰ je bil sprejet konec leta 2017, v marcu 2019 pa je bil sprejet Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2019¹¹ (v nadaljevanju: proračun). Zaključni račun nam je bil vročen 27. 5. 2020¹². V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2019, in sicer za sprejeti¹³, veljavni¹⁴ ter realizirani proračun.

V letu 2019 je bilo realizirano 10.136.480.587 EUR prihodkov, kar je 2,1 % manj, kot je bilo načrtovano v proračunu, 9.911.693.352 EUR odhodkov, kar predstavlja 97,6 % načrtovanih odhodkov v proračunu, in proračunski presežek v znesku 224.787.235 EUR.

Vsi prejemki proračuna v znesku 12.475.913.300 EUR so za 1,8 % presegli načrtovane prejemke, vsi izdatki proračuna v znesku 12.914.461.225 EUR pa so dosegli 96,2 % načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili izdatki večji od prejemkov za 438.547.925 EUR.

Osnovne podatke zaključnega računa predstavljamo v tabeli 1.

⁹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10.

¹⁰ Uradni list RS, št. 71/17.

¹¹ Uradni list RS, št. 19/19.

¹² V drugem odstavku 13. člena Zakona o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju (Uradni list RS, št. 36/20) je za leto 2019 določeno, da ne glede na drugi odstavek 97. člena ZJF ministrstvo, pristojno za finance, pripravi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga predloži računskemu sodišču najpozneje do 31. 5. 2020.

¹³ Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za leto 2019 je to Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2019.

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

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2019

Izkaz/postavka	Sprejeti proračun v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
Vsi prihodki	10.353.720.311	0	10.136.480.587	98
Vsi odhodki	10.160.080.936	10.412.314.063	9.911.693.352	98
Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)	193.639.375	0	224.787.235	116
Račun finančnih terjatev in naložb				
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	9.628.650	0	120.653.456	1.253
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	415.446.172	417.039.148	162.742.246	39
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(405.817.522)	-	(42.088.790)	10
Račun financiranja				
Zadolževanje	1.890.568.578	0	2.218.779.257	117
Odplačila dolga	2.851.437.011	2.950.419.854	2.840.025.627	100
Neto zadolževanje (III=50-55)	(960.868.433)	-	(621.246.370)	65
Vsi prejemki (IV=7+75+50)	12.253.917.539	0	12.475.913.300	102
Vsi izdatki (V=4+44+55)	13.426.964.119	13.779.773.065	12.914.461.225	96
Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	(1.173.046.580)	0	(438.547.925)	37

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

Vir: zaključni račun.

2.1.1 Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države

Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države v najbolj splošni obliki določa ustava RS. Prvi odstavek 148. člena ustave RS namreč določa, da morajo biti v proračunih države zajeti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe. Ker se realizirani prejemki in izdatki proračuna izkazujejo v proračunskih in računovodskih izkazih, opredeljenih v zakonih in podzakonskih aktih, je navedeno določbo glede popolnosti proračuna treba upoštevati pri pripravi proračunskih in računovodskih izkazov za proračun in proračunske uporabnike.

Poleg omenjene določbe ustave RS okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja v javnem sektorju določata predvsem ZJF in Zakon o računovodstvu¹⁵ (v nadaljevanju: ZR). ZJF ureja proračunske izkaze in določa obveznost vodenja poslovnih knjig ter obveznost priprave letnih poročil v skladu z ZR. V obeh vrstah izkazov se poslovni dogodki evidentirajo po enakih načelih (določenih v ZJF in ZR), za izkaze splošnega dela proračuna, ki so del zaključnega računa proračuna, je klasifikacija postavk izkazov enaka kot za računovodske izkaze proračuna, razlike pa so predvsem v primerjalnih informacijah. Pri proračunskih izkazih so to načrtovane postavke proračuna, pri računovodskih izkazih pa realizirane postavke izkazov iz preteklega leta. ZJF ureja predvsem sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Ureja tudi zaključni račun in je temeljni predpis, ki ga je pri sestavljanju zaključnega računa treba upoštevati.

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

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

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

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

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

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

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

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

Nekateri zakoni, ki sicer niso namenjeni urejanju računovodenja, določajo izjeme od načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, ki pripadajo državi, in lahko (odvisno od vrednosti odstopanj od načela) povzročijo pomembna odstopanja predstavitev in razkritij od okvira računovodskega poročanja.

2.1.1.1.a Izjeme od načela popolnosti so urejene v Zakonu o spremembi in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹⁶, na podlagi katerega je bil dodan nov osmi odstavek 4. člena Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹⁷, ki določa, da se ne glede na četrti in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih pooblaščen institucija opravlja na podlagi II. poglavja tega zakona. V proračunu se izkazujejo samo plačila pooblaščen instituciji na podlagi pogodbe iz

¹⁵ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

¹⁶ Uradni list RS, št. 82/15.

¹⁷ Uradni list RS, št. 2/04, 56/08 - ZSIRB.

prvega odstavka 3. člena ter zagotavljanje denarnih sredstev za oblikovanje varnostnih rezerv v skladu s prvim, šestim in sedmim odstavkom tega člena. Pooblaščen institucija je SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka).

2.1.1.1.b Podobna izjema je bila sprejeta v letu 2017 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo¹⁸, na podlagi katerega je bila dodana določba petega odstavka 18. člena Zakona o podpornem okolju za podjetništvo¹⁹ (v nadaljevanju: ZPOP-1), na podlagi katerega se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih ta javni sklad izvaja na podlagi 17. člena ZPOP-1. V proračunu se izkazujejo samo plačila temu javnemu skladu na podlagi pogodbe, sklenjene med Republiko Slovenijo in tem javnim skladom, ter zagotavljanje denarnih sredstev za izvajanje instrumentov tega javnega sklada, ki spadajo med povratna sredstva.

2.1.1.2 Vpliv s predpisi določenih izjem na načelo popolnosti izkazanih prejemkov in izdatkov državnega proračuna na proračunske izkaze leta 2019

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

V letu 2019 na podlagi navedenih izjem med prejemki in izdatki niso bili evidentirani poslovni dogodki pri izvajanju instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih ta sklad izvaja v imenu in za račun države na podlagi ZPOP-1, in poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih izvaja SID banka v imenu in za račun države na podlagi II. poglavja Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov.

Za obravnavane, s predpisi določene izjeme, ki povzročajo odstopanja od okvira računovodskega odstopanja, v tabeli 2 predstavljamo vplive na izkaze zaključnega računa.

¹⁸ Uradni list RS, št. 27/17.

¹⁹ Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15, 27/17 in 13/18 - ZSInv.

Tabela 2: Vrednosti postavk, ki zaradi odstopanj od okvira računovodskega poročanja v izkazih splošnega dela zaključnega računa za leto 2019 niso izkazane

v EUR

Poslovni dogodek/ postavka izkaza	Odhodki BPO ¹⁾	Prihodki BPO	Izdatki RFTN ²⁾	Prejemki RFTN	Vpliv na proračunski presežek
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)-(3)
Poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih izvaja SID banka v imenu in za račun države	771.135	7.042.499			6.271.364
Izvajanje instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih ta sklad izvaja v imenu in za račun države na podlagi ZPOP-1	6.169.359	129.334	1.309.957	12.430.853	(6.040.025)
Skupaj	6.940.494	7.171.833	1.309.957	12.430.853	231.339

Opombi: ¹⁾ BPO – bilanca prihodkov in odhodkov.²⁾ RFTN – račun finančnih terjatev in naložb.

Vir: podatki glavne knjige proračuna in Ministrstva za finance.

Kot je razvidno iz tabele 2, zaradi odstopanj od okvira računovodskega poročanja, ki so predpisana z zakoni, v izkazih splošnega dela zaključnega računa določeni prejemki in izdatki niso bili izkazani. To pomeni, da ni bilo spoštovano načelo popolnosti, ki je eno od temeljnih načel računovodenja. Če ne bi bile predpisane izjeme, ki pomenijo odstopanja od okvira računovodskega poročanja, bi bili v letu 2019 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 6.940.494 EUR več in prihodki za 7.171.833 EUR več; v računu finančnih terjatev in naložb pa bi bili izdatki izkazani za 1.309.957 EUR več in prejemki za 12.430.853 EUR več. Zaradi tega bi bil proračunski presežek večji za 231.339 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb pa bi bil manjši za 11.120.896 EUR. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2019 vsi prejemki za 19.602.686 EUR, vsi izdatki pa za 8.250.451 EUR večji.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2019.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2019 smo revidirali tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali s podatki, izkazanimi v glavni knjigi proračuna, podatke v glavni knjigi proračuna pa s podatki Uprave Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP) o razporejenih javnofinančnih prihodkih.

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. 2019.

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2019 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2019 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Revidirali smo tudi poslovne dogodke, ki so vplivali na spremembe finančnega premoženja neposrednih uporabnikov državnega proračuna in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2019, 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 2019 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa. Posebej smo preverili tudi upravljanje z dolgom državnega proračuna s posli obrestnih zamenjav.

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

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa²⁰ glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019²¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1819) ter drugih predpisov. Ugotovljene nepravilnosti vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

V reviziji smo primerjali podatke o realiziranih prejemkih in izdatkih proračuna za leto 2019 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018²² (v nadaljevanju: zaključni račun 2018), ki ga je 26. 11. 2019 sprejel državni zbor.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, ter merila, ki jih za izkazovanje določajo Slovenski računovodski standardi (2016)²³. 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.

²⁰ Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

²¹ Uradni list RS, 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19.

²² Uradni list RS, št. 74/19.

²³ Uradni list RS, št. 95/15, 74/16 – popr., 23/17, 57/18 in 81/18.

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V predlogu zaključnega računa za leto 2019 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 10.136.480.587 EUR, realizirani odhodki pa v znesku 9.911.693.352 EUR. Presežek prihodkov nad odhodki oziroma proračunski presežek je znašal 224.787.235 EUR. Realizirani proračunski presežek predstavlja 0,47 % BDP²⁴ in je za 31.147.860 EUR oziroma za 16,1 % presegel načrtovani presežek v sprejetem proračunu.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2018 in 2019 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2018 in 2019

Skupina kontov/postavka		Realizacija v letu 2018		Realizacija v letu 2019		Indeks
		v EUR	struktura v %	v EUR	struktura v %	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)
70	Davčni prihodki	8.247.820.926	82,5	8.678.284.693	85,6	105
71	Nedavčni prihodki	866.726.707	8,7	635.890.802	6,3	73
72	Kapitalski prihodki	83.620.664	0,8	81.586.065	0,8	98
73	Prejete donacije	7.405.327	0,1	12.894.405	0,1	174
74	Transferi prihodki	821.511	0,0	879.685	0,0	107
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	794.158.309	7,9	726.944.937	7,2	92
I.	Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	10.000.553.444	100,0	10.136.480.587	100,0	101
40	Tekoči odhodki	3.136.837.030	33,1	3.131.158.560	31,6	100
41	Tekoči transferi	5.071.558.586	53,6	5.332.725.808	53,8	105
42	Investicijski odhodki	483.093.363	5,1	565.288.210	5,7	117
43	Investicijski transferi	338.446.080	3,6	372.775.875	3,8	110
45	Plačila sredstev v proračun EU	433.432.216	4,6	509.744.899	5,1	118
II.	Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	9.463.367.275	100,0	9.911.693.352	100,0	105
III.	Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	537.186.169		224.787.235		42

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

Vira: zaključni račun 2018 in zaključni račun.

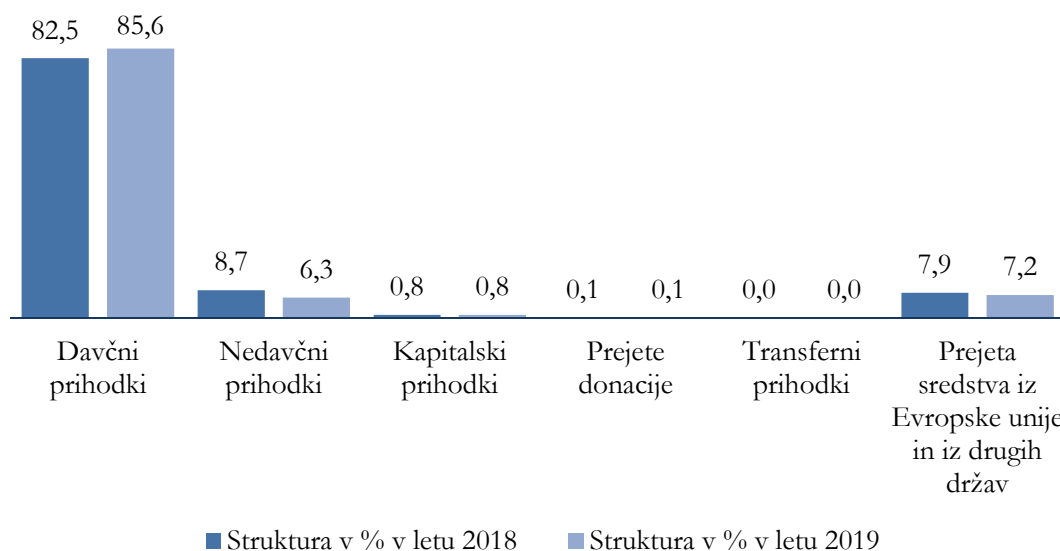
²⁴ V tekočih cenah je v letu 2019 znašal 48.006.595.079 EUR, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/20_Ekonomsko/20_Ekonomsko__03_nacionalni_racuni__05_03019_BDP_letni/0301910S.px/table/tableViewLayout2/], 6. 5. 2020.

Realizirani prihodki so se v letu 2019 v primerjavi z letom 2018 povišali za 135.927.143 EUR oziroma za 1,4 %. Na povišanje prihodkov je v največji meri vplivalo povišanje davčnih prihodkov, ki so se v primerjavi z letom 2018 skupno povišali za 430.463.767 EUR oziroma za 5,2 %. V primerjavi z letom 2018 so se povišale tudi prejete donacije za 74,1 % (5.489.078 EUR) in transferni prihodki za 7,1 % (58.174 EUR). Nižji kot v letu 2018 pa so bili nedavčni prihodki za 26,6 % (230.835.905 EUR), prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav za 8,5 % (67.213.372 EUR) ter kapitalski prihodki za 2,4 % (2.034.599 EUR).

Realizirani odhodki so bili v letu 2019 v primerjavi z letom 2018 višji za 448.326.077 EUR oziroma za 4,7 %. Na povišanje odhodkov je v največji meri vplivalo povišanje tekočih transferov, ki so se v primerjavi z letom 2018 skupno povišali za 261.167.222 EUR oziroma za 5,1 %, ter povišanje investicijskih odhodkov za 82.194.847 EUR oziroma 17 %. V primerjavi z letom 2018 so se znižali tekoči odhodki, in sicer za 0,2 %.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2019 glede na leto 2018 ni bistveno spremenila. Med prihodki se je znižal delež nedavčnih prihodkov za 2,4 odstotne točke, povišal pa se je delež davčnih prihodkov za 3,1 odstotne točke. Struktura prihodkov v letih 2018 in 2019 je prikazana na sliki 1.

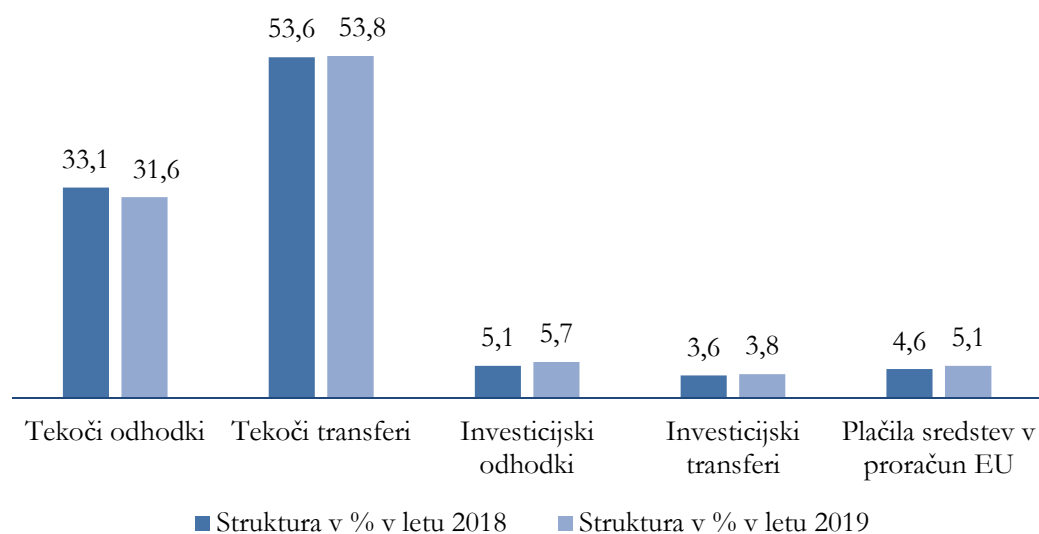
Slika 1: Struktura prihodkov proračuna v letih 2018 in 2019



Vira: zaključni račun 2018 in zaključni račun.

Med odhodki se je znižal delež tekočih odhodkov za 1,5 odstotne točke. Deleži preostalih vrst odhodkov so se povečali, in sicer investicijski odhodki za 0,6 odstotne točke, plačila sredstev v proračun EU za 0,5 odstotne točke ter tekoči in investicijski transferi za 0,2 odstotne točke. Struktura odhodkov v letih 2018 in 2019 je prikazana na sliki 2.

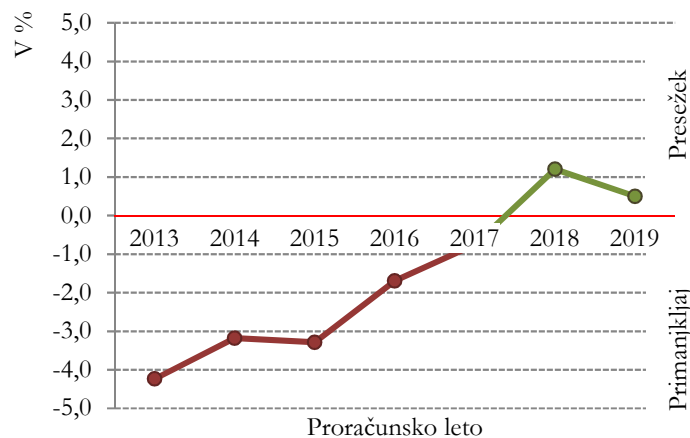
Slika 2: Struktura odhodkov proračuna v letih 2018 in 2019



Vira: zaključni račun 2018 in zaključni račun.

Proračun Republike Slovenije je v letu 2019 izkazoval proračunski presežek v znesku 224.787.235 EUR, kar predstavlja 0,47 % BDP. Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP v obdobju od leta 2013 do leta 2019 prikazuje slika 3.

Slika 3: Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP



Viri: zaključni račun 2018, zaključni račun ter podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Realizirani proračunski prihodki so bili nižji od načrtovanih v sprejetem proračunu, in sicer za 217.239.724 EUR oziroma za 2,1 %. Na nižjo realizacijo prihodkov je vplivala predvsem nižja realizacija

prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav za 291.425.224 EUR oziroma 28,6 %. Realizacija davčnih in nedavčnih prihodkov je bila v letu 2019 višja od načrtovanih, in sicer davčnih prihodkov za 34.757.123 EUR oziroma 0,4 % in nedavčnih prihodkov za 42.400.148 EUR oziroma 7,1 %.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2019 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2019

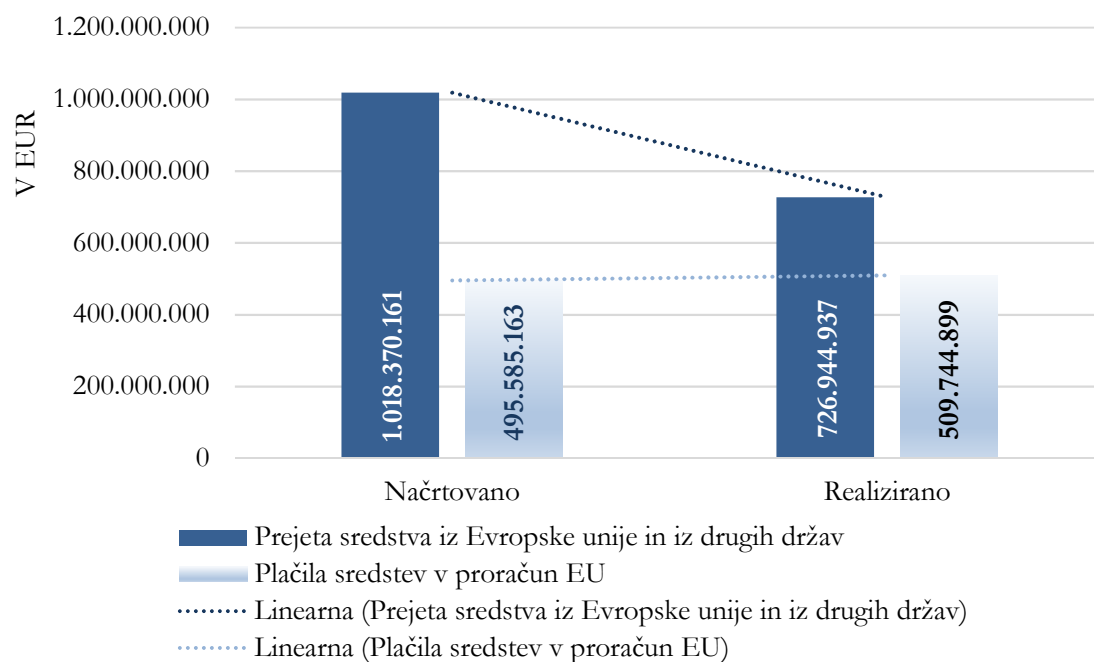
Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2019 v EUR	Realizacija v letu 2019 v EUR	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	8.643.527.570	8.678.284.693	100
71 Nedavčni prihodki	593.490.654	635.890.802	107
72 Kapitalski prihodki	83.899.725	81.586.065	97
73 Prejete donacije	13.608.789	12.894.405	95
74 Transferni prihodki	823.413	879.685	107
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	1.018.370.161	726.944.937	71
Skupaj	10.353.720.311	10.136.480.587	98

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

Vir: zaključni račun.

V letu 2019 smo v proračun EU vplačali za 2,9 % več sredstev, kot je bilo načrtovano s sprejetim proračunom, iz Evropske unije in drugih držav pa smo prejeli za 28,6 % manj sredstev, kot je bilo načrtovano s sprejetim proračunom.

Slika 4: Pregled prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav ter plačil sredstev v proračun EU v letu 2019

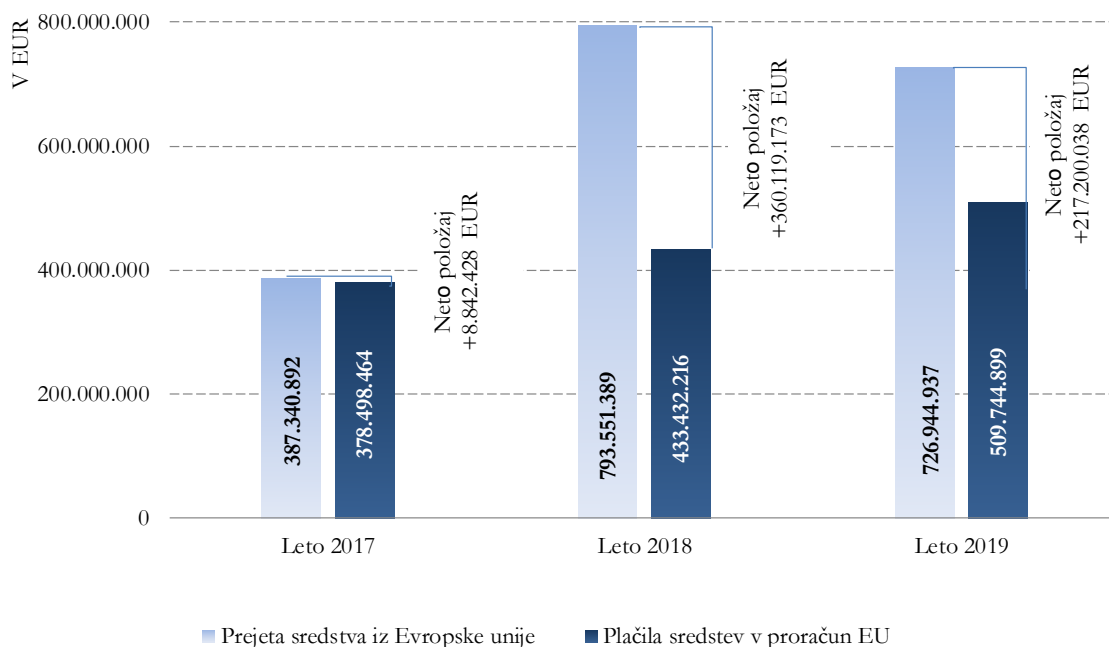


Vir: zaključni račun.

Na nižjo realizacijo prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav je v največji meri vplivala nižja realizacija prihodkov iz strukturnih skladov – za 146.615.474 EUR oziroma za 33,7 % in iz Kohezijskega sklada – za 100.734.046 EUR oziroma za 50 %.

Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU se je v letu 2019 v primerjavi z letom 2018 poslabšal. V letu 2018 je bilo iz Evropske unije prejetih za 360.119.173 EUR več sredstev, kot je bilo vplačanih v proračun EU, medtem ko je bilo v letu 2019 prejetih za 217.200.038 EUR več sredstev, kot je bilo vplačanih v proračun EU. Neto položaj državnega proračuna se je tako v letu 2019 poslabšal za 142.919.135 EUR oziroma 40 %. Neto položaj državnega proračuna prikazuje slika 5.

Slika 5: Neto položaj državnega proračuna



Vir: zaključni račun.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 2,4 % nižja od načrtovane v sprejetem proračunu, pri čemer so nižjo realizacijo izkazovali vsi odhodki, z izjemo plačil sredstev v proračun EU, ki so izkazovali višjo realizacijo od načrtovane v sprejetem proračunu.

Načrtovani in realizirani odhodki v letu 2019 so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2019

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2019 v EUR	Realizacija v letu 2019 v EUR	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	3.140.135.001	3.131.158.560	100
41 Tekoči transferi	5.445.810.772	5.332.725.808	98
42 Investicijski odhodki	589.384.609	565.288.210	96
43 Investicijski transferi	489.165.391	372.775.875	76
45 Plačila sredstev v proračun EU	495.585.163	509.744.899	103
Skupaj	10.160.080.936	9.911.693.352	98

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

Vir: zaključni račun.

Največji izpad odhodkov glede na načrtovano v proračunu je bil pri tekočih in investicijskih transferih, ki so bili v letu 2019 za 229.474.480 EUR oziroma za 3,9 % nižji od načrtovanih, medtem ko so bila plačila sredstev v proračun EU za 14.159.736 EUR oziroma za 2,9 % višja od načrtovanih.

2.2.1.1.a Presežki institucionalnih enot države

Na podlagi prvega odstavka 5. člena Zakona o fiskalnem pravilu²⁵ (v nadaljevanju: ZFisP) se morajo presežki (v nadaljevanju: presežki po fiskalnem pravilu), ki jih posamezne institucionalne enote sektorja država, kamor spadajo tudi javni zavodi in javne agencije, ustvarijo v posameznem letu, zbirati na ločenem računu. V skladu s 5. točko 9.i člena ZJF javni zavodi in javne agencije presežek po fiskalnem pravilu izračunavajo na dan 31. 12. preteklega leta po denarnem toku in ga zmanjšajo za neplačane obveznosti, neporabljena namenska sredstva, ki so namenjena za financiranje izdatkov v prihodnjem obdobju in so evidentirana na kontih časovnih razmejitev, in neporabljena sredstva za investicije.

ZFisP v drugem, tretjem in četrtem odstavku 5. člena določa tudi namene uporabe presežkov. Javni zavodi in javne agencije lahko presežke po fiskalnem pravilu uporabijo le za odplačevanje glavnice dolga, če so zadolženi. Če nimajo dolgov, presežke uporabijo za financiranje primanjkljajev v obdobjih podpotencialne ravni BDP, financiranje izpada prihodkov oziroma povečanja izdatkov zaradi okoliščin iz prvega odstavka 12. člena ZFisP²⁶ ali financiranje investicij v naslednjih letih ter izjemoma ob predhodnem soglasju ustanovitelja za povečanje njihovega premoženja.

Nadalje peti odstavek 5. člena ZFisP določa, da lahko ne glede na drugi, tretji ali četrti odstavek tega člena ZFisP po postopku in v primerih, ki so določeni s predpisi, ki urejajo javne finance, ustanovitelj javnega zavoda oziroma javne agencije zahteva vplačilo presežkov javnih prihodkov nad javnimi izdatki v proračun ustanovitelja.

Uporabo na ločenem računu zbranih presežkov po fiskalnem pravilu za javne agencije in javne zavode podrobneje določa 9.m člen ZJF, ki v prvem odstavku določa, da o uporabi presežkov odloči vlada ob soglasju financerja oziroma sofinancerja, ki več kot 50-odstotno sofinancira javno agencijo in javni zavod, če ustanovitelj in financer nista ista oseba. Vlada lahko v skladu z drugim odstavkom 9.m člena ZJF zahteva vplačilo presežkov v državni proračun, če ugotovi, da javna agencija oziroma javni zavod ni zadolžen.

Presežek po fiskalnem pravilu za leto 2018, izračunan v skladu s 5. točko 9.i člena ZJF, sta imela Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije v znesku 232.973 EUR (presežek je bil ugotovljen v letnem poročilu za leto 2018) in javni zavod Varstveno delovni center Postojna v znesku 4.547 EUR (presežek je bil ugotovljen med izvajanjem revizije).

Vlada je Javni agenciji za civilno letalstvo Republike Slovenije izdala sklep²⁷, s katerim je odločila, da se presežek v znesku 232.973 EUR uporabi v skladu s 5. členom ZFisP. Javnemu zavodu Varstveno delovni center Postojna pa vlada ni izdala sklepa o uporabi presežka, saj je javni zavod v letnem poročilu za

²⁵ Uradni list RS, št. 55/15.

²⁶ Resen gospodarski upad ali neobičajen dogodek, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država.

²⁷ Z dne 26. 11. 2019.

leto 2018 nepravilno navedel, da nima presežka²⁸. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki je za zavod pristojno, pa ni posebej preverjalo pravilnosti izračuna presežka.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj vzpostavi ustrezen nadzor nad poročanjem enot institucionalnega sektorja država, za katere je pristojna, o ugotovljenih presežkih po fiskalnem pravilu in zagotovi pravilno uporabo teh presežkov.

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) bi v skladu z 2. točko 9.i člena ZJF moral v letu 2019 izračunati presežek po fiskalnem pravilu za preteklo leto (leto 2018) in ga v skladu z 9.k členom ZJF v letu 2019 vplačati v državni proračun. Čeprav ZPIZ presežka za leto 2018 v letu 2019 ni ugotavljal, je iz podatkov letnega poročila ZPIZ za leto 2018²⁹ razvidno, da znaša presežek po denarnem toku 3.972 EUR. ZPIZ presežka v letu 2019 ni vplačal v državni proračun, Ministrstvo za finance pa od njega tega tudi ni terjalo.

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je na podlagi ugotovitev revizije pozvalo ZPIZ k vplačilu presežka v proračun države. Presežek za leto 2018 v znesku 3.972 EUR je bil vplačan v proračun države 12. 3. 2020.

2.2.1.1.b Prihodki od najemnin, ki jih zaračunavajo javni zavodi

ZJF v prvem odstavku 80. člena določa, da kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem predstavljata prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno. Ta določba se nanaša tudi na posredne proračunske uporabnike, ki so pretežno organizirani kot zavodi in upravljajo s stvarnim premoženjem države. Način financiranja zavodov določa Zakon o zavodih³⁰ (v nadaljevanju: ZZ), ki v 48. členu določa, da zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.

Za najemnine od oddaje stvarnega premoženja v lasti države je v drugem odstavku 80. člena ZJF določen poseben namen porabe, in sicer gre za namenski prihodek proračuna, kar je urejeno tudi v prvem odstavku 107. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³¹ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), kjer je med drugim določeno, da so najemnine od oddaje stvarnega premoženja v lasti države namenski prihodek proračuna in se uporabijo v skladu z določbami 80. člena ZJF in tega pravilnika.

V revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018*³² (v nadaljevanju: revizijsko poročilo predloga zaključnega računa proračuna za leto 2018) smo podali priporočilo, naj vlada

²⁸ Letno poročilo za leto 2018, 20. 2. 2019.

²⁹ Letno poročilo za leto 2018, februar 2019, [URL: <https://www.zpiz.si/cms/content2019/letno-poroilo-2018>], 8. 6. 2020.

³⁰ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP.

³¹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

³² [http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/Ipro18/IPro18_RevPor_web.pdf], 30. 3. 2020.

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

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je konec leta 2019 sprejelo Pravilnik o spremembi Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³³. S spremembo pravilnika, ki se je začela uporabljati 28. 12. 2019, je Ministrstvo za finance spremenilo Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka, tako da je iz omenjenega pravilnika pri prihodkih od prodaje blaga in storitev na trgu (prihodki za izvajanje tržne dejavnosti) črtalo AOP 434 – Prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja, ter ga na novo določilo pri prihodkih za izvajanje javne službe z AOP 487 – Prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja. Ministrstvo za finance je za javne zavode in javne agencije pripravilo tudi pretvorbena tabela, ki jo za poslovno leto 2019 upoštevajo pri izpolnjevanju Izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka.

Zgoraj navedena sprememba pravilnika pomeni, da javni zavodi najemnine za leto 2019 izkazujejo v Izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka, namesto med prihodki iz tržne dejavnosti, med prihodki za izvajanje javne službe. Javni zavodi najemnine za leto 2019 tako še vedno izkazujejo kot svoje prihodke, kar je v nasprotju z obravnavano določbo 80. člena ZJF. Tudi obravnavanje prihodkov od najemnin od oddaje stvarnega premoženja države v najem kot prihodkov za izvajanje javne službe ni pravilno. V 22. členu ZZ je namreč določeno, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto. Upravljanje premoženja ustanovitelja v zakonu ni opredeljeno kot izvajanje dejavnosti javne službe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V prihodnje bo sistemska rešitev evidentiranja najemnin urejena tako, da bodo javni zavodi kot najemodajalci nastopali kot agenti in sklepali pravne posle za račun ustanovitelja ter v svojih poslovnih knjigah vzpostavili le terjatve do najemnikov in obveznosti iz naslova najemnin do ustanovitelja, sredstva najemnin pa se bodo evidentirala med namenskimi prihodki proračuna. S sklenitvijo novih najemnih pogodb oziroma dodatkov k obstoječim pogodbam bodo določene vse medsebojne pravice in obveznosti med ustanoviteljem in upravljavcem premoženja.

Pri sklepanju novih najemnih pogodb bo treba predvsem zagotoviti upoštevanje lastništva osnovnega sredstva in temu ustrezne določbe prvega odstavka 80. člena ZJF, da kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem predstavljata prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje je pripravilo Navodilo za javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, v zvezi z izvajanjem 80. člena ZJF – najemnine od oddaje stvarnega premoženja v najem³⁴, v katerem je podalo podrobnejša navodila glede sklepanja najemnih pogodb.

³³ Uradni list RS, št. 80/19.

³⁴ Št. 060-9/2018/65 z dne 7. 2. 2020.

Iz letnih poročil javnih zavodov s področja zdravja, kulture, izobraževanja in institucionalnega varstva za starejše³⁵ za leto 2019, ki so objavljena na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, je razvidno, da so ti v letu 2019 izkazali za skupaj 5.548.758 EUR prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja³⁶, ki jih v nasprotju z 80. členom ZJF niso nakazali v proračun države, temveč so jih v letnih poročilih izkazali kot svoje lastne prihodke.

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

v EUR

Proračunski uporabnik	Prihodki od premoženja, ki jih izkazujejo javni zavodi v letu	
	2019	2018
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	161.021	202.767
Ministrstvo za zdravje	1.598.629	2.292.804
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	3.146.118	3.378.995
Ministrstvo za kulturo	642.990	853.077
Skupaj	5.548.758	6.727.643

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

Ocenjujemo, da so prihodki proračuna za leto 2019 za 5.548.758 EUR nižji, kot bi bili, če bi javni zavodi z navedenih področij v skladu z določbo 80. člena ZJF v proračun države nakazali prihodke od najemnin, zakupnin in druge prihodke od premoženja v lasti države, s katerim javni zavodi upravljajo.

V skladu s 5. členom Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija³⁷, predstavljajo kupnine in najemnine nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavodi, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, ne potrebujejo za izvajanje javne zdravstvene službe, ter odškodnine in drugi prihodki, pridobljeni v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem države, enega od virov proračunskega sklada, ustanovljenega pri Ministrstvu za zdravje. Najemnine, ki so jih zaračunali in prejeli samo javni zdravstveni zavodi v letu 2019 v znesku 1.457.662 EUR³⁸, niso bile nakazane v proračun

³⁵ Javni zavodi, za katere s posebnimi zakoni, ki določajo njihove dejavnosti, ni določeno, da se prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja v lasti Republike Slovenije lahko uporabijo za sofinanciranje javne službe ali za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti.

³⁶ Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka za leto 2019, AOP 487 – Prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja.

³⁷ Uradni list RS, št. 90/15.

³⁸ Javni zavodi s področja zdravstva so v svojih letnih poročilih izkazali za 1.598.629 EUR prihodkov iz naslova najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja v lasti Republike Slovenije, od tega javni zdravstveni zavodi v znesku 1.457.662 EUR in drugi javni zavodi s področja zdravstva v znesku 140.967 EUR (Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano ter Nacionalni inštitut za javno zdravje).

in izkazane kot prihodki proračuna, prav tako se za ta sredstva ni oblikoval proračunski sklad. Ker se sredstva, izločena v proračunski sklad, izkazujejo med tekočimi odhodki proračuna (kto podskupine 409), bi bili, če bi javni zdravstveni zavodi v skladu z 80. členom ZJF nakazali najemnine v proračun in bi bila ta sredstva izločena v proračunski sklad, tudi odhodki proračuna izkazani v znesku, ki je za 1.457.662 EUR višji.

Način izvajanja 80. člena ZJF tudi v letu 2019 sistemsko še ni bil urejen, zato so v tabeli 6 navedena ministrstva tudi v letu 2019 poslovala v nasprotju z določbo 2. točke prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva, če poseben zakon ne določa drugače, izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, ki zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu.

2.2.1.1.c Prihodki od plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem

Zakon o vodah³⁹ (v nadaljevanju: ZV-1) v 6. členu določa 2 okoljski dajatvi za rabo naravnih dobrin (plačilo za vodno pravico in vodno povračilo) in okoljsko dajatev za onesnaževanje voda, ki se plačuje v skladu s predpisi o varstvu okolja. V skladu s prvim odstavkom 119. člena ZV-1 je vodno pravico mogoče pridobiti na podlagi vodnega dovoljenja ali koncesije, ki se na podlagi prvega odstavka 123. člena ZV-1 podeli proti plačilu za vodno pravico. Po četrtem odstavku 123. člena ZV-1 mora vlada predpisati podrobnejša merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitev za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja.

Vlada bi morala na podlagi 209. člena ZV-1 sprejeti podrobnejše kriterije za določitev plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, v 2 letih po njegovi uveljavitvi⁴⁰, to je do 10. 8. 2004, vendar predpis iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1 še do danes ni sprejet. Zato se predpisana dajatev (plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem) tudi v letu 2019 ni vplačevala v državni proračun, saj se zaradi nesprejetih kriterijev za določitev plačila ni mogla odmerjati in zaračunati imetnikom vodnih dovoljenj.

Izkazani prihodki od plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem (v znesku 331.928 EUR), se nanašajo na obročna plačila nadomestila za rabo vode iz objektov in naprav oskrbe s pitno vodo za proizvodnjo pijač in dejavnost kopališč (to so zaračunane obveznosti za plačilo vodne pravice za nazaj za obdobje od leta 2005 do leta 2013 ter zgolj za navedeno vrsto rabe vode, ne pa tudi za rabo vode za druge namene in za celotno obdobje) na podlagi uveljavljene novele Zakona o dopolnitvah Zakona o vodah⁴¹.

Da vlada še ni predpisala podrobnejših meril za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico za imetnike vodnega dovoljenja za vse vrste rabe vode ter meril za znižanje in oprostitev tega plačila v skladu s četrtem odstavkom 123. člena ZV-1 in 9. členom Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike⁴², ki uveljavlja načelo povračila stroškov storitev za rabo vode po načelu "plača povzročitelj obremenitve", zaradi česar se predpisana dajatev ne vplačuje v državni proračun, smo opozorili že v revizijskem poročilu o pravilnosti in

³⁹ Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdrI-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20.

⁴⁰ ZV-1 je stopil v veljavo 10. 8. 2002.

⁴¹ Uradni list RS, št. 100/13.

⁴² UL L, št. 327 z dne 22. 12. 2000, str. 1.

smotrnosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju ZV-1 v obdobju od leta 2002 do konca leta 2006⁴³ in v revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju ZV-1 v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010⁴⁴.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je pristopilo k celoviti ureditvi sistema dajatev za rabo vode, kar je zahtevnejša naloga in terja daljše časovno obdobje za dokončanje. Tako je ministrstvo v okviru te problematike izvajalo številne predhodne aktivnosti (sprejem Načrta upravljanja voda na vodnem območju Donave za obdobje 2016–2021, Načrta upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021 in predvsem sprejem Programa ukrepov upravljanja voda). V letu 2017 je sprejemu načrtov za upravljanje z vodami sledila priprava Elaborata za razporeditev stroškov rabe vode med različnimi sektorji, ki je bil potrjen na vladi s sklepom št. 35500-7/2017/5 z dne 13. 12. 2017. V letu 2018 je bil prioriteto v pripravi predlog podzakonskega predpisa samo za rabo vode za proizvodnjo pijač, ki je bil dan v postopek javne obravnave 25. 7. 2019. V obrazložitvi osnutka Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja za rabo vode za proizvodnjo pijač, je bilo navedeno, da je predlagani osnutek uredbe prehodne narave, saj Ministrstvo za okolje in prostor načrtuje celovito prenovo sistema, s katerim se bo poenotilo plačevanje dajatev za rabo vode. Za pripravo predloga ureditve poenostavitve plačila vseh dajatev za rabo vode je pripravljena projektna naloga v okviru Programa dela Inštituta za vode Republike Slovenije za leto 2020, ki bo dala strokovno razvojno podporo cenovni politiki in na podlagi katere bo izdelana strokovna podlaga s podatkovno bazo in metodologijo za določitev višine dajatev za vodno pravico.

Ne glede na pojasnilo revidiranja glede dosedanjih aktivnosti pa bi moral biti predpis iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1 kljub temu sprejet do 10. 8. 2004. To pomeni, da je zakonodajalec odločil, da sta 2 leti za pripravo tega predpisa dovolj in je zato 16-letna zamuda zakonskega roka nedopustna.

Ocenjujemo, da so zaradi nesprejetega predpisa za zaračunavanje in pobiranje plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, premalo realizirani prihodki proračuna za leto 2019, in sicer najmanj v znesku 6.465.004 EUR⁴⁵.

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 2019 so prikazana v tabeli 7.

⁴³ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1722/Zakon_o_vodah.pdf], 8. 6. 2020.

⁴⁴ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1290/MOP_ZV1_SP09-10.pdf], 8. 6. 2020.

⁴⁵ Nevplačani prihodki v proračun so ocenjeni z uporabo enačbe ($K * \text{CenaVP} * \text{Kvd}$) iz osnutka Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem, ki ga je Ministrstvo za okolje in prostor pripravilo decembra 2010, ter na podlagi razpoložljivih podatkov v vodni knjigi (na dan 14. 10. 2019) in Sklepa o določitvi cene za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za leto 2019 (Uradni list RS, št. 80/18).

Tabela 7: Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2019

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2018	Sprejeti proračun 2019	Realizacija 2019	Indeks	Indeks	Delež
		v EUR	v EUR	v EUR			v %
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100	(6)=(4)/(3)*100	(7)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	794.158.309	1.018.370.161	726.944.937	91,5	71,4	100,0
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	254.815.519	282.486.557	263.845.344	103,5	93,4	36,3
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	325.819.825	434.826.778	288.211.304	88,5	66,3	39,6
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	180.556.146	201.827.091	101.093.045	56,0	50,1	13,9
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	10.716.941	97.646.704	72.573.298	677,2	74,3	10,0
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	713.984	0	588.136	82,4	-	0,1
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav	2.452.685	1.583.031	633.810	25,8	40,0	0,1
788	Prejeta vračila iz proračuna EU	19.083.209	0	0	0,0	-	0,0
45	Plačila sredstev v proračun EU	433.432.216	495.585.163	509.744.899	117,6	102,9	100,0
450	Plačila sredstev v proračun EU	433.432.216	495.585.163	509.744.899	117,6	102,9	100,0

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

Vira: zaključni račun 2018 in zaključni račun.

2.2.1.2.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav

V letu 2019 so prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav znašala 726.944.937 EUR, kar je predstavljalo 7,2 % vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 71,4 % načrtovanih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Izkazana prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav so bila v letu 2019 za 8,5 % nižja kot v letu 2018.

V letu 2019 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav nanašal na prejeta sredstva iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 39,6 % vseh prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2018 so se prihodki iz tega naslova znižali za 11,5 %, realizacija prejetih sredstev iz strukturnih skladov pa je bila v letu 2019 glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu nižja za 33,7 %.

Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2019 se je nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, ki so predstavljala 36,3 % vseh prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije in iz drugih držav. Prihodki iz tega naslova so se v primerjavi z letom poprej povečali za 3,5 % in so dosegli 93,4 % načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2019.

V letu 2019 so prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada predstavljala 13,9 % vseh prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2018 so se prihodki iz tega naslova znižali za 44 %, realizacija prejetih sredstev iz Kohezijskega sklada pa je bila v letu 2019 glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu nižja za polovico.

Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije so predstavljala 10 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V letu 2019 so se realizirani prihodki iz tega naslova v primerjavi z letom 2018 povečali za več kot 5-krat oziroma za 61.856.357 EUR, kljub temu pa je bila realizacija prejetih sredstev v letu 2019 glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu nižja za 25,7 %.

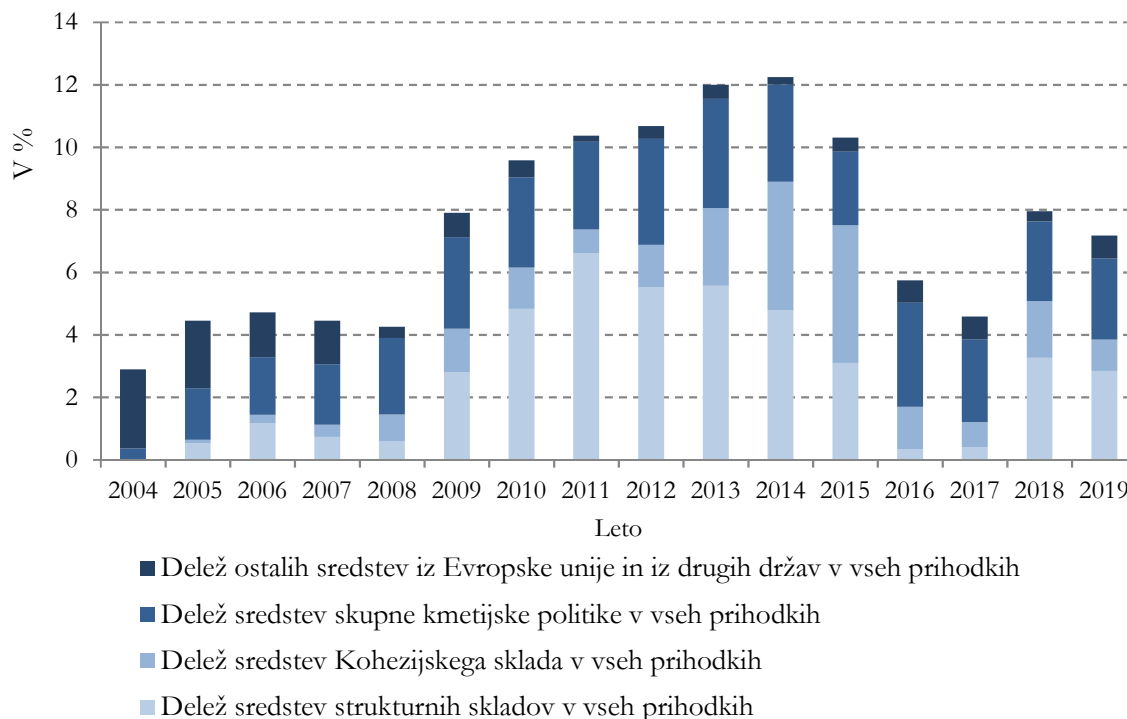
Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav so v letu 2019 skupaj predstavljala 0,2 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav.

Proračun Republike Slovenije med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2019 ni beležil prejetih vračil sredstev iz proračuna EU⁴⁶, medtem ko so ta sredstva v letu 2018 predstavljala 2,4 % prejetih sredstev.

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 2019 sta prikazana na sliki 6.

⁴⁶ Preveč plačana sredstva v proračun EU, ki so posledica prevelikih zahtev Evropske komisije v preteklih letih glede na kasneje ugotovljeno velikost statističnih agregatov Republike Slovenije.

Slika 6: Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav v prihodkih državnega proračuna in njihova struktura v obdobju od leta 2004 do leta 2019



Viri: zaključni računi proračuna za leta 2004–2018 in zaključni račun.

S slike 6 je razvidno, da je do leta 2014 rasel delež sredstev iz proračuna EU v strukturi prihodkov državnega proračuna in v letu 2014 dosegel 12,3 % vseh prihodkov državnega proračuna. Od leta 2015 do leta 2017 se je delež prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav v strukturi prihodkov državnega proračuna zmanjševal. V letu 2018 pa se je ponovno povečal in je znašal 7,9 % vseh prejetih sredstev državnega proračuna, v letu 2019 pa se je delež prejetih sredstev iz proračuna EU nekoliko znižal v primerjavi z letom poprej in je znašal 7,2 % vseh prejetih sredstev državnega proračuna.

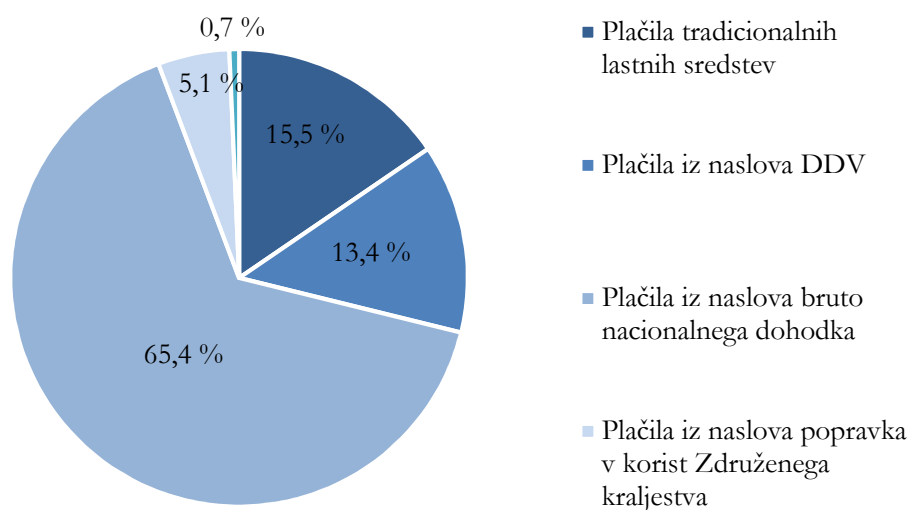
Na sliki 6 je prikazana tudi struktura prejetih sredstev iz Evropske unije. Razvidno je, da so v obravnavanem obdobju med prejetimi sredstvi iz Evropske unije po pomenu prevladujoča sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in sredstva skupne kmetijske politike. V letu 2019 so med prejetimi sredstvi iz proračuna EU in iz drugih držav po pomenu prevladovala sredstva strukturnih skladov, ki so predstavljala 2,8 % vseh prihodkov državnega proračuna.

2.2.1.2.2 Plačila sredstev v proračun EU

V letu 2019 so plačila sredstev v proračun EU znašala 509.744.899 EUR, kar je predstavljalo 5,1 % vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 2,9 % več od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2019 za 17,6 % višja kot v letu 2018.

V letu 2019 so 65,4 % plačil v proračun EU predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Struktura plačil je prikazana na sliki 7.

Slika 7: Struktura plačil v proračun EU v letu 2019



Vir: zaključni račun.

2.2.1.2.3 Črpanje sredstev proračuna EU iz programskega obdobja 2014–2020

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev skupne kmetijske in ribiške politike in evropske kohezijske politike po posameznih programskih dokumentih iz programskega obdobja 2014–2020 do 31. 12. 2019. Preverili smo, koliko sredstev je Evropska komisija skupno nakazala Republiki Sloveniji na podračune v okviru enotnega zakladniškega računa države⁴⁷ (v nadaljevanju: EZR države) od leta 2014 dalje na podlagi posameznih programov pomoči, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v državnem proračunu⁴⁸ in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija poslala Evropski komisiji. Te podatke smo primerjali z odobrenimi pravicami za prevzem obveznosti (v nadaljevanju: odobrene pravice porabe), ki jih je imela Republika Slovenija po posameznih programih⁴⁹.

Pretežni del sredstev, ki jih Republika Slovenija v programskem obdobju 2014–2020 črpa iz proračuna EU, je iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki podpirajo ukrepe evropske kohezijske politike, skupne ribiške politike in ukrepe na področju razvoja podeželja. Skladi za podporo evropske kohezijske politike so Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS)

⁴⁷ Sredstva na podračunih EZR države so sredstva, ki jih Evropska komisija nakaže Republiki Sloveniji, in sicer predplačila, povračila sredstev na podlagi zahtevkov za plačilo in končno plačilo.

⁴⁸ Proračun zalaga evropski del sredstev, ki so izplačana upravičencem. Po uspešno opravljenih kontrolah zahtevkov za izplačilo se ta sredstva s podračunov v okviru EZR države nakažejo na podračun izvrševanja proračuna in se evidentirajo kot prihodek proračuna.

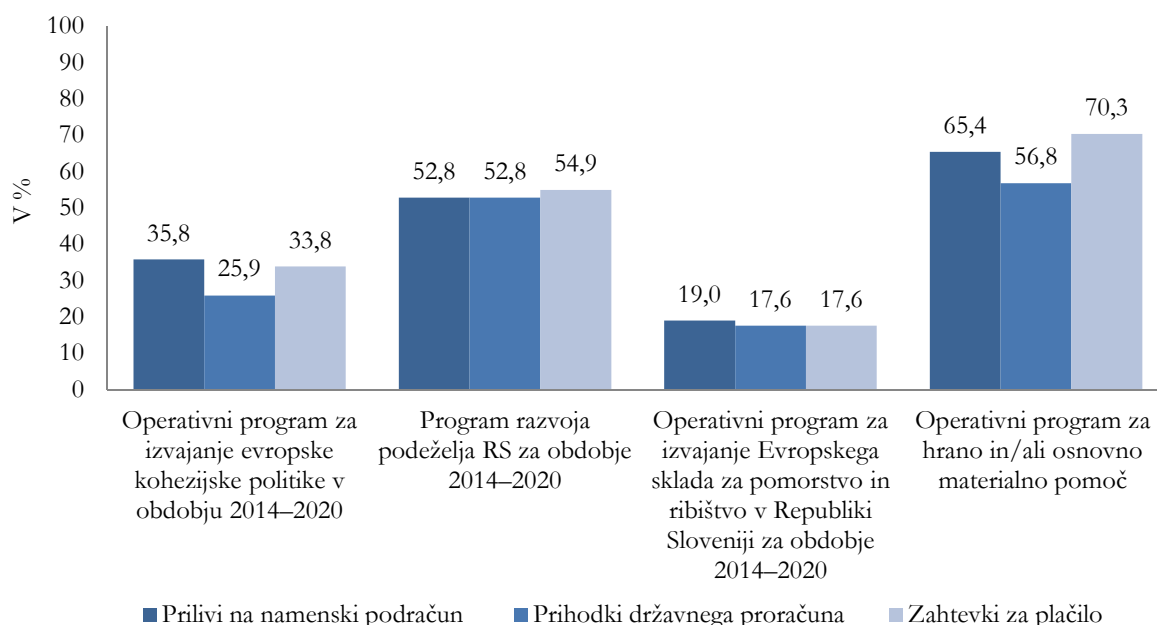
⁴⁹ Manjši del sredstev iz proračuna EU, ki je bil določen vnaprej ob sprejemanju proračuna EU za programsko obdobje (nacionalna ovojnica), je Republiki Sloveniji na voljo še iz skladov na področju varnosti, zunanjih mej, migracij in azila. Dodatna sredstva, ki jih Republika Slovenija lahko še prejme iz proračuna EU, so iz naslova centraliziranih in drugih programov Evropske unije. Znesek teh sredstev ni znan vnaprej, ampak se dodeli na podlagi razpisov Evropske komisije oziroma pogodb z Evropsko komisijo.

in Kohezijski sklad⁵⁰. Vzpostavljena je bila tudi Pobuda za zaposlovanje mladih kot dodatni finančni vir za spodbujanje zaposlovanja mladih do 25 let. Sredstva za izvajanje skupne ribiške politike zagotavlja Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo, sredstva za razvoj podeželja pa zagotavlja Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja. Evropska komisija je sprejela skupne določbe za vse te sklade in jih poimenovala evropski strukturni in investicijski skladi.

Evropska komisija je določila obseg sredstev, ki so na voljo posamezni državi članici za izvajanje ukrepov evropske kohezijske politike, razvoja podeželja in skupne ribiške politike. Za črpanje teh sredstev je morala Republika Slovenija z Evropsko komisijo skleniti Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020⁵¹ in pripraviti vrsto operativnih programov.

Na sliki 8 prikazujemo stanje črpanja sredstev proračuna EU glede na odobrene pravice porabe po posameznih programskih dokumentih do 31. 12. 2019.

Slika 8: Črpanje sredstev proračuna EU glede na odobrene pravice porabe po programskih dokumentih za programsko obdobje 2014–2020 do 31. 12. 2019



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

⁵⁰ V programskem obdobju 2014–2020 je bil del sredstev strukturnih skladov prenesen v Sklad za pomoč najbolj ogroženim, del sredstev je bil dodeljen inovativnim ukrepom na področju trajnostnega urbanega razvoja. Del sredstev Kohezijskega sklada je bil prenesen na Instrument za povezovanje Evrope.

⁵¹ Gre za sporazum med Evropsko komisijo in državo članico glede izvajanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov v obdobju do leta 2020. Evropska komisija je odločbo o potrditvi Partnerskega sporazuma med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020 izdala 30. 10. 2014. V letu 2017 je Republika Slovenija posredovala na Evropsko komisijo predlog spremembe partnerskega sporazuma, ki jo je Evropska komisija s sklepom potrdila 15. 2. 2018.

Republika Slovenija je pripravila Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020⁵² (v nadaljevanju: program razvoja podeželja 2014–2020), na podlagi katerega lahko Republika Slovenija pridobi 837.849.803 EUR iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Evropska komisija je na namenski podračun za izvajanje programa razvoja podeželja 2014–2020 do 31. 12. 2019 nakazala sredstva v višini 52,8 % odobrenih pravic porabe. V enakem obsegu so bili do tega datuma v državnem proračunu evidentirani prihodki. Na Evropsko komisijo je Republika Slovenija posredovala zahteve za plačilo v višini 54,9 % odobrenih pravic porabe.

Republika Slovenija je pripravila Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020⁵³, na podlagi katerega lahko Republika Slovenija pridobi 22.920.126 EUR sredstev iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo⁵⁴. Evropska komisija je do 31. 12. 2019 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 19 % odobrenih pravic porabe. Republika Slovenija je v državnem proračunu evidentirala prihodke v višini 17,6 % odobrenih pravic porabe in v enakem obsegu na Evropsko komisijo posredovala zahteve za plačilo.

Na podlagi Operativnega programa za hrano in/ali materialno pomoč najbolj ogroženim za obdobje 2014–2020 lahko Republika Slovenija črpa 20.512.235 EUR iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim za obdobje od leta 2014 do leta 2020⁵⁵. Republika Slovenija je iz proračuna EU na namenski podračun prejela sredstva v višini 65,4 % odobrenih pravic porabe. Do 31. 12. 2019 je bilo v državnem proračunu evidentiranih prihodkov v višini 56,8 % odobrenih pravic porabe. Na Evropsko komisijo je Republika Slovenija posredovala zahteve za plačilo v višini 70,3 % odobrenih pravic porabe.

Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020⁵⁶ (v nadaljevanju: OP EKP) predstavlja podlago za črpanje 3.067.924.925 EUR. OP EKP se financira iz ESRR, ESS, Kohezijskega sklada in iz Pobude za zaposlovanje mladih.

Do 31. 12. 2019 je Evropska komisija Republiki Sloveniji za izvajanje OP EKP iz vseh skladov in iz Pobude za zaposlovanje mladih na namenske podračune nakazala 1.286.219.711 EUR plačil v obliki predplačil in povračil na podlagi poslanih zahtevkov za plačilo. Ker Republika Slovenija ni uspela Evropski komisiji predložiti zahtevkov za plačilo v obsegu, ki bi zadostoval prejetim letnim predplačilom,

⁵² Evropska komisija je program razvoja podeželja 2014–2020 potrdila 13. 2. 2015.

⁵³ Evropska komisija je Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020 potrdila 22. 7. 2015.

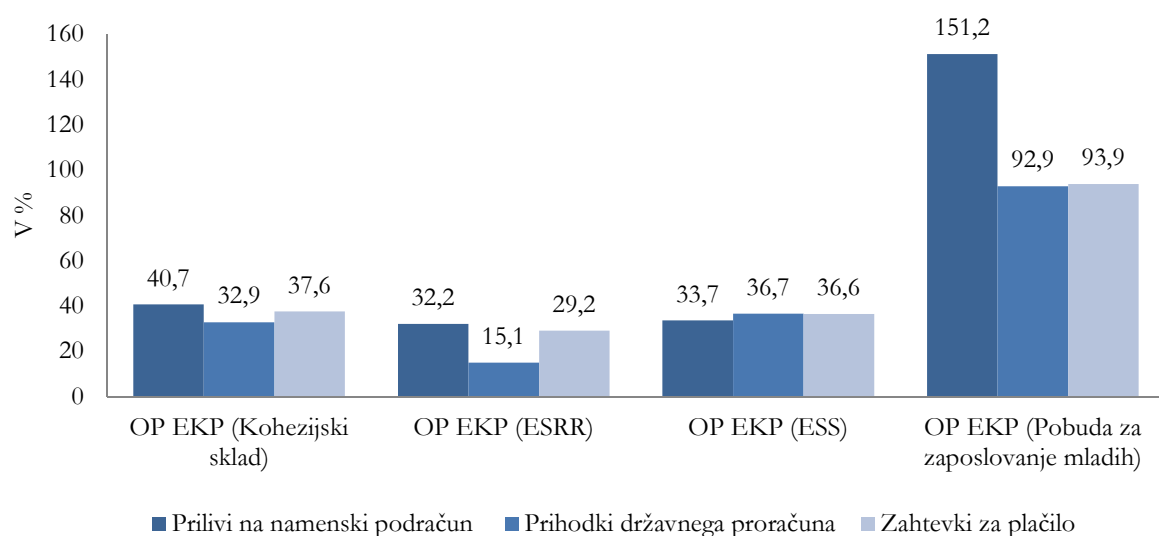
⁵⁴ Evropska komisija je z Izvedbenim sklepom C(2019)6333 final z dne 27. 8. 2019 potrdila spremembo odobrenih pravic porabe s 24.809.114 EUR na 22.920.126 EUR.

⁵⁵ 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. Evropska komisija je Operativni program za hrano in/ali osnovno materialno pomoč odobrila 5. 12. 2014.

⁵⁶ Evropska komisija je OP EKP potrdila 15. 12. 2014. S spremembo v letu 2017 se je znesek odobrenih pravic porabe povečal za 56.025.157 EUR.

je morala Evropski komisiji do 31. 12. 2019 vrniti 187.832.707 EUR⁵⁷. Ta vračila ne pomenijo zmanjšanja odobrenih pravic porabe OP EKP, saj bo te lahko izkoristila kasneje. Iz naslova OP EKP je do 31. 12. 2019 Republika Slovenija v državnem proračunu evidentirala prihodke v višini 25,9 % odobrenih pravic porabe, na Evropsko komisijo pa je posredovala zahteve za plačilo v višini 33,8 % odobrenih pravic porabe. Podrobnejši podatki za posamezni sklad in za Pobudo za zaposlovanje mladih so prikazani na sliki 9.

Slika 9: Črpanje sredstev proračuna EU na podlagi OP EKP do 31. 12. 2019



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

Do 31. 12. 2019 je Republika Slovenija največji delež prihodkov na podlagi OP EKP realizirala pri Pobudi za zaposlovanje mladih, ki po vrednosti predstavlja 0,6 % odobrenih pravic porabe OP EKP. Na namenski podračun je Evropska komisija do 31. 12. 2019 nakazala za 151,2 % odobrenih pravic porabe⁵⁸. Republika Slovenija je realizirala prihodke v višini 92,9 % odobrenih pravic porabe, na Evropsko komisijo pa posredovala zahteve za plačilo v višini 93,9 % odobrenih pravic porabe.

Sredstva ESS predstavljajo 23,4 % odobrenih pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz tega sklada realizirala prihodke v višini 36,7 % odobrenih pravic porabe in Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 36,6 % odobrenih pravic porabe.

⁵⁷ V letu 2019 znaša ta znesek skupno 60.743.185 EUR, in sicer iz ESRR 30.236.282 EUR, ESS 13.894.846 EUR, Kohezijskega sklada 16.529.583 EUR in Pobude za zaposlovanje mladih 82.474 EUR.

⁵⁸ Evropska komisija je Republiki Sloveniji nakazala sredstva na namenski podračun tudi v letu 2019, ker Republika Slovenija na Evropsko komisijo v letu 2019 še ni posredovala prošnje za predčasni zaključek programa (predčasni zaključek programa formalno sicer ni predpisan). Evropska komisija bo do prejema prošnje Republike Slovenije za predčasni zaključek programa, ki bo predstavljala podlago za izdajo odločbe o zaključku programa, nakazovala sredstva na namenski podračun Pobude za zaposlovanje mladih. Republika Slovenija pa bo sredstva vračala Evropski komisiji.

Sredstva ESRR predstavljajo 46,2 % odobrenih pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz tega sklada realizirala prihodke v višini 15,1 % odobrenih pravic porabe. Na Evropsko komisijo so bili posredovani zahtevki za plačilo v višini 29,2 % odobrenih pravic porabe.

Sredstva Kohezijskega sklada predstavljajo 29,8 % pravic porabe OP EKP. Republika Slovenija je iz Kohezijskega sklada realizirala prihodke v višini 32,9 % odobrenih pravic porabe in na Evropsko komisijo posredovala zahtevke za plačilo v višini 37,6 % odobrenih pravic porabe.

Za izvajanje finančnih instrumentov je v okviru OP EKP namenjeno 253 milijonov EUR, od katerih sredstva ESRR znašajo 228 milijonov EUR in sredstva Kohezijskega sklada 25 milijonov EUR. Do konca leta 2017 je bilo iz ESRR in iz Kohezijskega sklada upravljavcu finančnih instrumentov prenesenih 63.250.000 EUR. V letu 2018 ni bilo prenosa sredstev upravljavcu finančnih instrumentov. V letu 2019 pa je bilo iz ESRR in iz Kohezijskega sklada upravljavcu finančnih instrumentov prenesenih 126.500.000 EUR. Od leta 2017 do konca leta 2019 je bilo iz ESRR in iz Kohezijskega sklada upravljavcu finančnih instrumentov prenesenih skupno 189.750.000 EUR.

Črpanje sredstev, namenjenih teritorialnemu sodelovanju, ni odvisno samo od Republike Slovenije, saj poteka na podlagi skupnih operativnih programov, ki jih partnersko izvaja več držav. Prihodki državnega proračuna iz naslova teritorialnega sodelovanja v programskem obdobju 2014–2020 so do 31. 12. 2019 znašali 6,2 % od 62.887.047 EUR odobrenih pravic porabe za teritorialno sodelovanje.

Republika Slovenija je upravičena do sredstev iz Instrumenta za povezovanje Evrope⁵⁹, ki ga za Evropsko komisijo izvaja izvajalska agencija za inovacije in omrežja INEA. Za Republiko Slovenijo je skladno z izvedbenim sklepom Komisije⁶⁰ v okviru nacionalne kohezijske ovojnice namenjenih 159.787.792 EUR. Sredstva se dodelijo na podlagi sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, ki ga podpišeta INEA in upravičenec, ki je lahko Ministrstvo za infrastrukturo ali pravna oseba javnega ali zasebnega prava. Prihodki državnega proračuna iz naslova sredstev Instrumenta za povezovanje Evrope so do 31. 12. 2019 znašali 72.416.262 EUR.

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

Preverili smo, kakšno je bilo stanje črpanja sredstev evropske kohezijske politike in programa razvoja podeželja v programskem obdobju 2014–2020 v primerjavi s črpanjem sredstev v programskem obdobju 2007–2013⁶¹ po 6-letnem obdobju izvajanja posamezne finančne perspektive⁶², kar je prikazano na sliki 10.

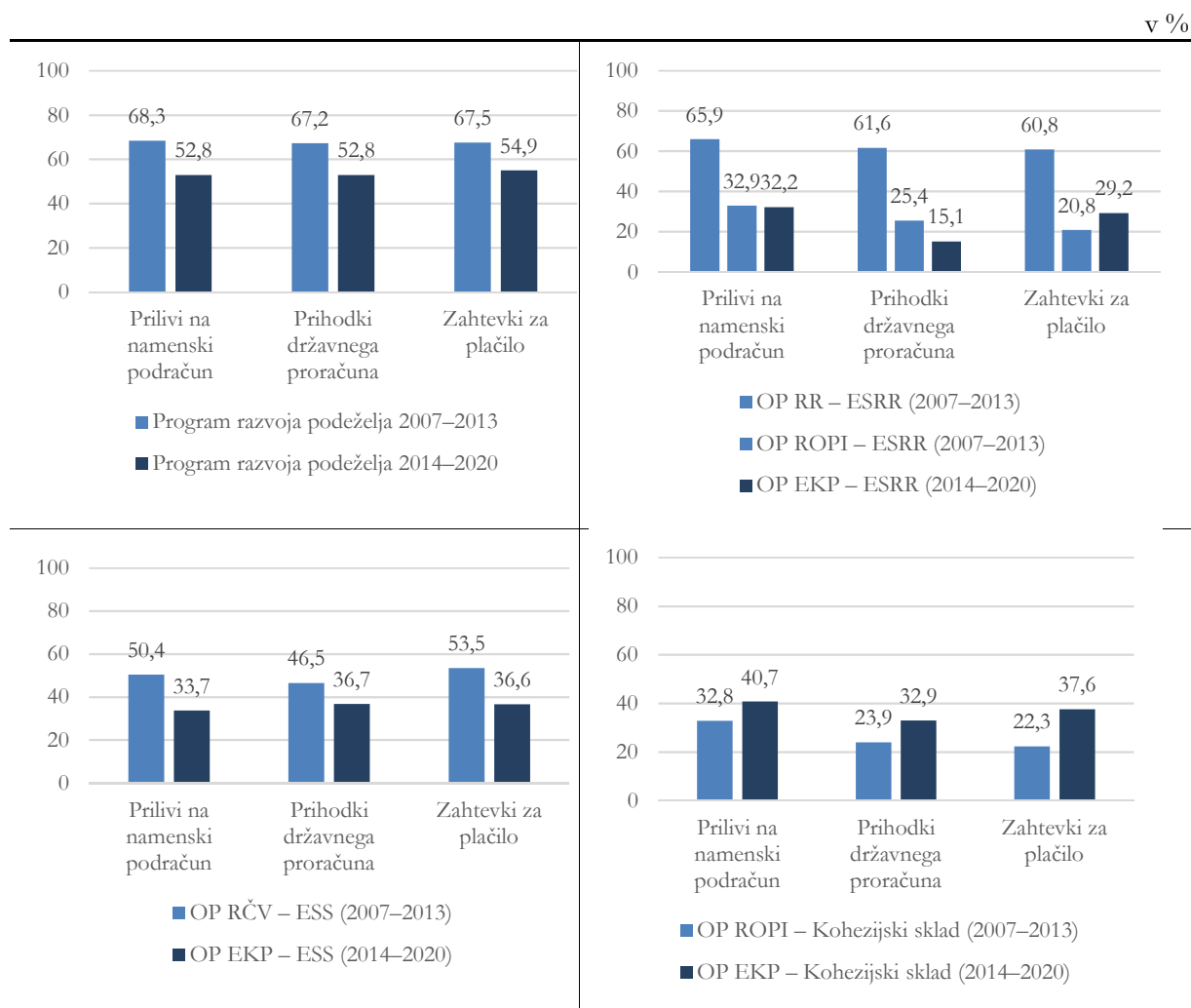
⁵⁹ Instrument za povezovanje Evrope predstavlja evropski finančni instrument za spodbujanje rasti, zaposlitev in konkurenčnosti s ciljno usmerjenimi naložbami v prometno, energetsko in telekomunikacijsko infrastrukturo.

⁶⁰ Tako kot opomba 55.

⁶¹ Za finančno perspektivo 2007–2013 smo prikazali odstotke črpanja za Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: program razvoja podeželja 2007–2013), ki se financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja za 2007–2013, za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (v nadaljevanju: OP RR), ki se financira iz ESRR, za Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (v nadaljevanju: OP ROPI), ki se financira iz ESRR in Kohezijskega sklada, ter za Operativni program razvoja človeških virov (v nadaljevanju: OP RČV), ki se financira iz ESS.

⁶² Za finančno perspektivo 2007–2013 na dan 31. 12. 2012 in za finančno perspektivo 2014–2020 na dan 31. 12. 2019.

Slika 10: Prikaz stanja črpanja sredstev evropske kohezijske politike in programa razvoja podeželja za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020 po 6-letnem obdobju izvajanja



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

S slike 10 je razvidno, da je bilo črpanje v obeh programskih obdobjih po 6 letih izvajanja posamezne finančne perspektive najboljše pri obeh programih razvoja podeželja, saj je Republika Slovenija po 6 letih izvajanja finančne perspektive 2007–2013 poslala za 12,6 odstotne točke več zahtevkov za plačilo in evidentirala za 14,4 odstotne točke več prihodkov v državnem proračunu kot po 6 letih izvajanja finančne perspektive 2014–2020.

Republika Slovenija je bila tudi pri črpanju sredstev iz ESS v finančni perspektivi 2007–2013 po 6-letnem obdobju izvajanja v primerjavi s sedanjo finančno perspektivno po 6-letnem obdobju izvajanja uspešnejša, saj je Evropski komisiji posredovala več zahtevkov za plačilo in evidentirala več prihodkov v državnem proračunu.

Pri črpanju iz ESRR je Republika Slovenija po 6 letih izvajanja posamezne finančne perspektive evidentirala več prihodkov v državnem proračunu v prejšnji finančni perspektivi, medtem ko je pri

poslanih zahtevkih za plačilo Evropski komisiji v sedanji finančni perspektivi dosegla 29,2 % odobrenih pravic porabe, v finančni perspektivi 2007–2013 pa 60,8 % odobrenih pravic porabe pri izvajanju OP RR ter 20,8 % odobrenih pravic porabe pri OP ROPI.

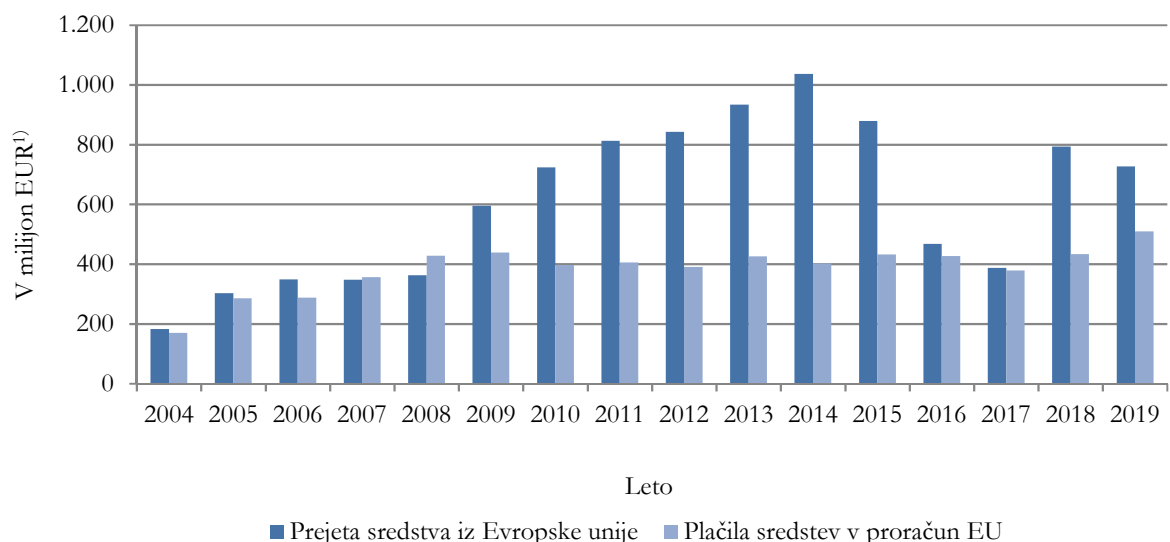
Samo iz Kohezijskega sklada je Republika Slovenija primerjalno po 6-letnem obdobju izvajanja obeh perspektiv uspešnejša v sedanji perspektivi, saj je Evropski komisiji posredovala za 15,3 odstotne točke več zahtevkov za plačilo in evidentirala za 9 odstotnih točk več prihodkov v državnem proračunu kot v finančni perspektivi 2007–2013.

2.2.1.2.5 Neto položaj proračuna Republike Slovenije do proračuna EU

Državni proračun je do proračuna EU v letu 2019 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 217.200.038 EUR. V sprejetem proračunu za leto 2019 je bilo načrtovano, da bo državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 521.201.967 EUR, tako da je bil realizirani neto proračunski presežek za 304.001.929 EUR nižji od načrtovanega. V letu 2018 je državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 360.119.173 EUR, kar pomeni, da je bil v letu 2019 izkazani neto proračunski presežek za 142.919.135 EUR nižji kot v letu poprej.

Preverili smo, koliko je od pridružitve Republike Slovenije k Evropski uniji leta 2004 državni proračun prispeval v proračun EU in koliko iz njega prejel, kar je prikazano na sliki 11.

Slika 11: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU za obdobje od leta 2004 do leta 2019



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

Viri: zaključni računi proračunov Republike Slovenije za leta od 2004 do leta 2018, podatki Ministrstva za finance o neto položaju državnega proračuna do proračuna EU, zaključni račun.

Plačila v proračun EU v obdobju od leta 2007 do leta 2019 so na letni ravni približno enaka, gibala so se v razponu od 355.904.036 EUR do 509.744.899 EUR. Prejeta sredstva iz Evropske unije pa so se od leta 2004 do leta 2014 povečevala, in sicer z 182.926.999 EUR do 1.036.239.700 EUR⁶³. V letih 2016 in 2017 so prejeta sredstva iz Evropske unije znatno upadla, in sicer skoraj na raven plačil v proračun EU. V letu 2018 pa so se prejeta sredstva iz proračuna EU ponovno povečala in presegla plačila v proračun EU za 360.119.173 EUR, v letu 2019 pa za 217.200.038 EUR. V realiziranem proračunu je bil do proračuna EU v vseh letih, razen v letih 2007 in 2008, izkazan neto proračunski presežek.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V skladu z določbo tretjega odstavka 11. člena ZJF se v računu finančnih terjatev in naložb izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb. V skladu z enotnim kontnim načrtom, kot je določen v Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁶⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o EKN), so med prejemki računa finančnih terjatev in naložb izkazana vračila danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih vlog in kupnine iz naslova privatizacije, med izdatki pa dana posojila, povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, poraba sredstev kupnin, pridobljenih iz naslova privatizacije podjetij na podlagi posebnega zakona, ter plačila namenskih sredstev javnim skladom in drugim pravnim osebam javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti. V okviru izdatkov in prejemkov tega računa se izkazujejo tudi unovčena poročila in vračila unovčenih poročil, ki so posebej predstavljena v točki 2.2.2.2 tega poročila.

V tabeli 8 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2019 in 2018. Realizirani prejemki v letu 2019 so bili v primerjavi z letom 2018 manjši, in sicer je njihov obseg predstavljal samo 18 % prejemkov, realiziranih v letu 2018. Tudi realizirani izdatki so bili v primerjavi z letom 2018 manjši, njihov obseg je predstavljal 54 % izdatkov, realiziranih v letu 2018. Ker so izdatki večji od prejemkov, je izkazan negativen saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 42.088.790 EUR.

⁶³ Podatki o prejetih sredstvih iz Evropske unije za leta od 2004 do 2015 vključujejo tudi prejeta sredstva, ki ne izvirajo iz proračuna EU, ampak iz drugih držav, kot na primer sredstva Norveškega finančnega mehanizma, Švicarskega prispevka in Finančnega mehanizma EGP. Ti prihodki niso bili evidentirani ločeno, da bi jih bilo mogoče izločiti iz izračuna neto položaja proračuna. V posameznem letu ti prihodki niso presegli 9.000.000 EUR.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18 in 79/19.

Tabela 8: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2018 in 2019

(Pod)skupina kontov	Zaključni račun 2018		Zaključni račun 2019		Indeks
	v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	6.935.619	1,0	7.232.218	6,0	104
751 Prodaja kapitalskih deležev	669.503.020	98,7	109.980.936	91,2	16
752 Kupnine iz naslova privatizacije	2.198.385	0,3	3.440.302	2,9	156
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	678.637.023	100,0	120.653.456	100,0	18
440 Dana posojila	101.592.871	34,0	39.240.712	24,1	39
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	196.241.700	65,6	107.970.323	66,3	55
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	1.314.486	0,4	1.620.897	1,0	123
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	-	-	13.910.315	8,5	-
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	299.149.057	100,0	162.742.246	100,0	54
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75–44)	379.487.966	-	(42.088.790)	-	-

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

Vira: zaključni račun 2018 in zaključni račun.

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2019 ni bistveno drugačna kot njihova struktura za leto 2018. Pretežni del izkazanih prejemkov je tako leta 2019 z 91,2 % kot tudi leta 2018 z 98,7 % predstavljal del iz prodaje kapitalskih deležev. Večina izkazanih prejemkov iz prodaje kapitalskih deležev, in sicer 109.499.945 EUR, se nanaša na prodajo delnic NLB d.d. V letu 2019 so prejeta vračila danih posojil predstavljala 6 % izkazanih prejemkov, v letu 2018 pa samo 1 %. V letu 2019 je delež kupnin iz naslova privatizacij predstavljal 2,9 % izkazanih prejemkov, v letu 2018 pa je ta delež znašal 0,3 %. Med sredstvi, izkazanimi med prejetimi vračili danih posojil, se 11,4 % teh sredstev nanaša na sredstva, izkazana kot prejeta vračila plačanih poroštev.

Struktura izdatkov za leto 2019 je v delu, ki se nanaša na dana posojila, na povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb ter na porabo sredstev kupnin iz privatizacije, podobna strukturi za leto 2018. Izdatkov za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih v letu 2018 ni bilo, v letu 2019 pa so ti predstavljali

8,5 % vseh izdatkov. Največji delež izkazanih izdatkov v letu 2019 predstavlja povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 66,3 %, v letu 2018 so ti izdatki predstavljali 65,6 % vseh izdatkov.

Največji delež izkazanih izdatkov iz naslova povečanja kapitalskih deležev in finančnih naložb v letu 2019, in sicer 51,9 % oziroma 56.000.000 EUR, se nanaša na povečanje osnovnega kapitala v družbi 2TDK, d.o.o. Ostali izdatki, izkazani kot povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, se nanašajo na vplačilo odobrenega kapitala Evropskega mehanizma za stabilnost⁶⁵ v znesku 34.799.990 EUR, pridobitev delnic družbe Sava Re, d.d. v znesku 11.135.000 EUR, pridobitev delnic družbe Petrol d.d., Ljubljana v znesku 4.991.700 EUR, povečanje kapitala v Mednarodni banki za obnovo in razvoj za 925.983 EUR ter na povečanje kapitala v družbi SiDG d. o. o. za 117.650 EUR.

V letu 2019 je postavka danih posojil predstavljala 24,1 % izkazanih izdatkov, kar je za slabih 10 odstotnih točk manj kot v letu 2018, ko je ta postavka predstavljala 34 % izkazanih izdatkov. Največji delež sredstev, izkazanih med danimi posojili, in sicer 57,2 % oziroma 22.460.685 EUR, se nanaša na dana posojila občinam. Kot dana posojila so bila evidentirana tudi sredstva, nakazana Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo (v nadaljevanju: podjetniški sklad) in Javnemu skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja (v nadaljevanju: regionalno-razvojni sklad), v skupnem znesku 8.820.000 EUR. Za leto 2019 so bili v znesku 7.317.424 EUR izkazani tudi izdatki za poplačilo starih deviznih vlog, izplačanih na podlagi Zakona o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08⁶⁶, ki v četrtem odstavku 5. člena določa, da se obveznosti po tem zakonu evidentirajo v proračunu Republike Slovenije v izkazu računa finančnih terjatev in naložb na kontu 4409. Med danimi posojili so evidentirana še plačila zapadlih poroštev v znesku 642.604 EUR.

Največji delež izkazanih izdatkov iz naslova povečanja namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti v letu 2019, in sicer 88,3 % oziroma 12.279.451 EUR, se nanaša na povečanje namenskega premoženja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada. Ostali izdatki iz naslova povečanja namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava se nanašajo na povečanje namenskega premoženja Sklada Republike Slovenije za nasledstvo, javnega sklada v znesku 1.630.865 EUR.

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

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi 25. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁶⁷ v letu 2018 s podjetniškim skladom sklenilo pogodbo za instrument mikrokreditiranja, s katero se je zavezalo, da bo v letih 2018 in 2019 podjetniškemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 13.300.000 EUR, z regionalno-razvojnimi skladom pa pogodbo za instrument ugodni krediti, s katero se je zavezalo, da bo v letih 2018 in 2019 regionalno-razvojnemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 11.570.000 EUR.

⁶⁵ Zakon o ratifikaciji Pogodbe o ustanovitvi Evropskega mehanizma za stabilnost med Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Irsko, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Slovenijo, Slovaško Republiko in Republiko Finsko (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/12, 3/13 in 9/19).

⁶⁶ Uradni list RS, št. 48/15.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je večji del sredstev po pogodbi za instrument mikrokreditiranja in po pogodbi za instrument ugodni krediti preneslo podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu že v letu 2018⁶⁸, manjši del sredstev pa je preneslo v letu 2019⁶⁹. Prenosi sredstev skladoma so bili v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo evidentirani kot izdatki v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je prenesena sredstva evidentiralo tudi v bilanci stanja kot dani posojili 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 provizije⁷⁰. V obeh pogodbah je določeno, da se sredstva v upravljanju štejejo kot namenska sredstva, ki jih podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad lahko uporabi izključno za realizacijo navedenih instrumentov. Kot je določeno v pogodbi, morata podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad po izteku izvajanja instrumentov mikrokreditiranja in ugodnih kreditov sredstva vrniti v proračun, razen če se Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo odloči, da se sredstva ponovno uporabijo za ukrepe podpore podjetjem na problemskih področjih. Za prenesena sredstva po navedenih pogodbah morata oba sklada voditi ločeno knjigovodsko evidenco.

Iz 3. člena pogodb in pojasnila Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo izhaja, da sredstva ob prenosu na račun podjetniškega sklada in regionalno-razvojnega sklada ostajajo v lasti Republike Slovenije, podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad pa z njimi izvedeta instrumente mikrokreditiranja in ugodnih kreditov končnim prejemnikom. Podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad torej izvajata v pogodbah določene naloge v imenu in za račun Republike Slovenije. Pogodbi tudi ne vsebujeta določil posojilne pogodbe (obdobje trajanja posojilne pogodbe, obrestna mera, zavarovanja, če obstajajo, zneski in število obrokov vračil in podobno). Zaradi ohranitve lastništva Republike Slovenije nad prenesenimi sredstvi ni podlage, da bi se ta sredstva obravnavala kot dano posojilo Republike Slovenije podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu, ki s temi sredstvi samo upravljata. Zato prenos sredstev s podračuna proračuna na računa obeh skladov niso posojila Republike Slovenije podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu, ampak gre po vsebini za prenos sredstev Republike Slovenije med računi. Podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad prejetih sredstev ne evidentirata kot prejeta posojila. S prejetimi sredstvi izvajata instrumente v imenu in za račun Republike Slovenije⁷¹.

⁶⁸ Znesek 8.760.000 EUR oziroma 65,9 % podjetniškemu skladu in znesek 7.290.000 EUR oziroma 63 % regionalno-razvojnemu skladu.

⁶⁹ Znesek 4.540.000 EUR oziroma 34,1 % podjetniškemu skladu in znesek 4.280.000 EUR oziroma 37 % regionalno-razvojnemu skladu.

⁷⁰ Podjetniški sklad je upravičen do 1 % letno od višine vplačanih sredstev v upravljanju za celotno obdobje trajanja instrumenta. Regionalno-razvojni sklad je upravičen do 190.000 EUR. Sredstva upravljalvske provizije bo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo zagotovilo iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna.

⁷¹ 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.

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 2019 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v skupnem znesku 8.820.000 EUR 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 8.820.000 EUR na kontu 0701 v bilanci stanja pa v nasprotju z 10. členom pravilnika o EKN. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bi moralo prenos sredstev na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada v letu 2019 v skladu s 14. členom pravilnika o EKN⁷² evidentirati kot prerazporeditev sredstev na analitičnih kontih podskupine kontov 11 – Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah.

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. Preneseni sredstev na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada, ki sta jih sklada prejela v letu 2019 na podlagi omenjenih pogodb, podjetniški in regionalno-razvojni sklad v letu 2019 v celoti še nista porabila za izplačila kreditov končnim prejemnikom⁷³. Sta pa oba sklada v letu 2019 izvajala instrumente iz sredstev, ki so jima bila prenesena v letih 2016, 2017 in 2018 na podlagi pogodbe za instrument mikrokreditiranja in pogodbe za instrument ugodni krediti iz leta 2018 in vsebinsko enakih pogodb iz leta 2016 (gre za enake instrumente).

Po pojasnilu Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je podjetniški sklad v letu 2019 končnim upravičencem na podlagi javnih razpisov⁷⁴ izplačal kredite v skupnem znesku 5.839.243 EUR, prejel vrnjene kredite v skupnem znesku 3.296.223 EUR in obresti na dane kredite v skupnem znesku 222.741 EUR. Regionalno-razvojni sklad je končnim upravičencem v letu 2019 na podlagi javnih razpisov⁷⁵ izplačal kredite v skupnem znesku 9.806.416 EUR, prejel vrnjene ugodne kredite v skupnem znesku 449.257 EUR in obresti na dane ugodne kredite v skupnem znesku 1.962 EUR.

⁷² 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/Gradiiva/Gradiiva_10_1_2012/Navodilo_racunovodske_obravnav_poslov_za_tuj_racun.pdf], 31. 1. 2020.

⁷³ Po pojasnilu Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je podjetniški sklad za sredstva, ki so mu bila prenesena na račun leta 2019, objavil javni razpis 27. 12. 2019 (Javni razpis P7R 2019 – Mikrokrediti na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo in na obmejnih problemskih območjih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 80/19)), regionalno-razvojni sklad pa je razpis objavil 7. 6. 2019 in je prve kredite končnim prejemnikom nakazal v septembru 2019 (Javni razpis za razvojna posojila na problemskih in obmejnih problemskih območjih – BP3 (Uradni list RS, št. 36/19, 69/19, 8/20, 35/20, 65/20, 85/20)).

⁷⁴ Javni razpis P7R 2016 – Mikrokrediti na problemskih območjih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 84/16), Javni razpis P7R 2017 – Mikrokrediti na problemskih območjih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 80/17), Javni razpis P7OR 2018 – Mikrokrediti na obmejnih problemskih območjih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 23/18), Javni razpis P7R 2018 – Mikrokrediti na problemskih območjih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 84/18, 35/19).

⁷⁵ Javni razpis za ugodna razvojna posojila začetnim podjetniškim projektom na problemskih območjih v Republiki Sloveniji – BP (Uradni list RS, št. 5/17, 45/17, 66/17, 72/17), Javni razpis za ugodna razvojna posojila začetnim podjetniškim projektom na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo in obmejnih problemskih območjih v Republiki Sloveniji – BP 2 (Uradni list RS, št. 29/18, 46/18, 62/18, 70/18, 76/18) in Javni razpis za razvojna posojila na problemskih in obmejnih problemskih območjih – BP3.

Glede na zgoraj navedene nerevidirane podatke podjetniškega sklada in regionalno-razvojnega sklada in v skladu s 14., 45., 54. in 58. členom pravilnika o EKN ter s prvim, drugim in tretjim odstavkom 11. člena ZJF bi morala Republika Slovenija v letu 2019 povečanje in zmanjšanje sredstev, ki se nanašajo na sredstva, ki so bila prenesena podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu, izkazovati v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavčnimi prihodki (prihodki od obresti) v znesku 224.703 EUR in v računu finančnih terjatev in naložb med prejemki od vračil danih posojil vračila mikrokreditov in ugodnih kreditov v skupnem znesku 3.745.480 EUR ter med izdatki za dana posojila nakazilo mikrokreditov in ugodnih kreditov v skupnem znesku 15.645.659 EUR.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2019 so glede na nerevidirane podatke podjetniškega sklada in regionalno-razvojnega sklada v predlogu zaključnega računa – v bilanci prihodkov in odhodkov pre nizko izkazani prihodki v znesku 224.703 EUR. V računu finančnih terjatev in naložb so pre nizko izkazani izdatki v skupnem znesku 6.825.659 EUR⁷⁶ in pre nizko izkazani prejemki v skupnem znesku 3.745.480 EUR.

Napačno evidentiranje poslovnih dogodkov v povezavi s prenosom sredstev na račun podjetniškega sklada in račun regionalno-razvojnega sklada smo razkrili v revizijskih poročilih o predlogih zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2016⁷⁷, 2017⁷⁸ in 2018⁷⁹.

2.2.2.1.b Povečanje osnovnega kapitala družbe 2TDK, d.o.o.

Republika Slovenija je leta 2019 v družbo 2TDK, d.o.o. vplačala 56.000.000 EUR in s tem povečala osnovni kapital družbe z 21.000.000 EUR na 77.000.000 EUR. V skladu s tretjim odstavkom 45. člena Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper⁸⁰ bi Republika Slovenija do konca leta 2017 morala vplačati v osnovni kapital družbe sredstva v znesku do 179.000.000 milijonov EUR. Ker je zakon zaradi referendumov stopil v veljavo šele 21. 7. 2018, bi vlada morala obveznost vplačila osnovnega kapitala v navedenem znesku izpolniti kasneje, kot je bilo predvideno s prvotno določbo, vsekakor pa v najkrajšem možnem času po njegovi uveljavitvi. Te obveznosti pa niti v letu 2019 še ni v celoti izpolnila.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Dinamika, ki nekoliko odstopa od investicijskega programa, nima negativnega vpliva na nobenega od postopkov pridobivanja virov financiranja. Dinamika, kot je načrtovana v okviru ukrepa št. 1611-19-0002, bo upoštevana tudi v novelaciji investicijskega programa, ki je predvidena za leto 2020. Z zakonom o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper predvideni znesek vplačil lastnika se ne bo spremenil.

⁷⁶ 15.645.659 EUR, kolikor sta sklada izplačala končnim prejemnikom kreditov – znesek 8.820.000 EUR, ki je bil prenesen na podjetniški sklad in regionalno-razvojni sklad iz proračuna, je bil sicer napačno že evidentiran med izdatki.

⁷⁷ [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9D4701A910812202C125816E003FB3C6/\\$file/Ipro16_web.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K9D4701A910812202C125816E003FB3C6/$file/Ipro16_web.pdf)], 12. 2. 2020.

⁷⁸ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/Ipro17/IPro17_web.pdf], 12. 2. 2020.

⁷⁹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/Ipro18/IPro18_RevPor_web.pdf], 12. 2. 2020.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 51/18.

2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

V letu 2019 Republika Slovenija ni izdala nobenega poroštva⁸¹, unovčenih poroštev pa je bilo za 642.604 EUR. Znesek izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev je v letu 2019 v primerjavi z letom 2018 nižji, in sicer predstavlja 33,5 % izkazanih izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi predhodnega leta.

Tabela 9: Izdana, unovčena in izterjana poroštva v zadnjih 10 letih

v EUR

Leto	Izdana poroštva	Unovčena poroštva	Izterjane terjatve iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi
2010	800.596.625	8.321.603	938.278
2011	480.448.034	20.833.742	397.421
2012	1.551.991.800	23.540.214	286.162
2013	2.641.440.000	58.761.772	996.356
2014	557.700.000	432.180.682	31.467.831
2015	295.060.079	7.127.257	44.931.146
2016	797.782.861	111.375	375.529.675
2017	810.000.000	540.513	3.351.467
2018	0	0	2.546.644
2019	0	642.604	852.203
Skupaj	7.935.019.399	552.059.762	461.297.183

Viri: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa za leta 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 in 2018 ter dokumentacija Ministrstva za finance⁸².

⁸¹ Podatki Stanje dolga – podatki realizacije, za leto 2019, oznaka ZKL-05-03-2.

⁸² Ministrstvo za finance je v analitičnih evidencah naknadno popravilo podatke za leto 2010 zaradi sprememb okoliščin in popravkov podatkov, ki so nastali po letu, v katerem so bila izdana poroštva, in ne vplivajo na izkazane zneske poroštev v posameznem letu.

Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2019 je v izvenbilančni evidenci proračuna izkazano v znesku 5.367.752.047 EUR in predstavlja 18,8 % dolga državnega proračuna⁸³ oziroma 11,2 % BDP⁸⁴ leta 2019. V tem znesku so izkazane 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 10: Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2018 in na dan 31. 12. 2019

v EUR		
Dolžnik	31. 12. 2019	31. 12. 2018
DARS ¹⁾	2.034.251.404	2.244.468.973
EFSF ²⁾	1.620.631.868	1.625.539.890
SID banka	669.458.790	669.458.790
DUTB ¹⁾	548.736.842	695.368.421
TEŠ ¹⁾	378.604.651	399.069.767
Eko sklad, j. s. ¹⁾	50.000.000	51.000.000
Slovenske železnice ¹⁾	29.751.244	102.655.604
SRRS ¹⁾	18.956.216	22.133.452
Univerza v Ljubljani	6.337.145	7.269.278
Ostali dolžniki	11.023.887	13.558.407
Skupaj	5.367.752.047	5.830.522.582

Opombi: ¹⁾ DARS – Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji d.d., DUTB – Družba za upravljanje terjatev bank, d.d., TEŠ – Termoelektrarna Šoštanj, d.o.o., Slovenske železnice – Slovenske železnice, d.o.o., Eko sklad, j. s. – Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad, SRRS – Slovenski regionalno razvojni sklad.

²⁾ Družba *European Financial Stability Facility* (EFSF) je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti območja evra.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

⁸³ Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2019 znašal 28.560.189.602 EUR.

⁸⁴ Tako kot opomba 24.

2.2.2.3 Unovčena poročstva in vračila unovčenih poroštev

Unovčena poročstva

V letu 2019 je bilo unovčenih poroštev za 642.604 EUR. Podroben pregled unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 11.

Tabela 11: Unovčena poročstva v letu 2019

v EUR	
Dolžnik	Znesek
Detel Global d.o.o.	640.291
Ostali dolžniki	2.313
<i>Skupaj</i>	<i>642.604</i>

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

Vračila unovčenih poroštev

V letu 2019 so dolžniki vrnili 824.611 EUR unovčenih poroštev in 27.592 EUR pripadajočih obresti. Podroben pregled vračil unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 12.

Tabela 12: Vrnjena poročstva v letu 2019

v EUR	
Dolžnik	Znesek
CM Celje, d.d. – v stečaju	378.104
Kopla, d.o.o. – v stečaju	130.517
Kraški zidar d.d. – v stečaju	102.821
Meblo Jogi d.o.o. Nova Gorica – v stečaju	62.709
Ostali dolžniki	150.460
<i>Skupaj</i>	<i>824.611</i>
<i>Zamudne obresti</i>	<i>27.592</i>
Skupaj	852.203

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

2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje proračuna v letu 2019 v znesku 2.218.779.257 EUR, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 2.840.025.627 EUR.

Primerjava realiziranih prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2018 in 2019 je prikazana v tabeli 13. V primerjavi z letom 2018 se je zadolževanje proračuna v letu 2019 zmanjšalo za 20,4 %, odplačila dolga pa so se povečala za 16,2 %. Neto odplačilo dolga v letu 2019 znaša 621.246.370 EUR, v letu 2018 pa je bilo izkazano neto zadolževanje v znesku 342.303.062 EUR.

Struktura zadolževanja se v letu 2019 ni spremenila, saj se je država v celoti zadolžila na domačem trgu. Struktura odplačil dolga pa se je v letu 2019 bistveno spremenila. Delež odplačil domačega dolga v celotnem odplačilu dolga se je povečal s 27 % v letu 2018 na 60,5 % v letu 2019, delež odplačil dolga v tujino v celotnem odplačilu dolga pa se je zmanjšal s 73 % v letu 2018 na 39,5 % v letu 2019.

Tabela 13: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2018 in 2019

Podskupina kontov		Zaključni račun 2018		Zaključni račun 2019		Indeks
		v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
500	Domače zadolževanje	2.786.078.565	100,0	2.218.779.257	100,0	80
501	Zadolževanje v tujini	0,00	0,0	0	0,0	-
50	Zadolževanje (500+501)	2.786.078.565	100,0	2.218.779.257	100,0	80
550	Odplačila domačega dolga	659.053.660	27,0	1.717.801.607	60,5	261
551	Odplačila dolga v tujino	1.784.721.843	73,0	1.122.224.020	39,5	63
55	Odplačila dolga (550+551)	2.443.775.503	100,0	2.840.025.627	100,0	116
X/1.	Neto zadolževanje (50-55)	342.303.062	-	-	-	-
IX/2.	Neto odplačilo dolga (55-50)	-	-	621.246.370	-	-

Vira: zaključni račun 2018 in zaključni račun.

2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2019 izkazani v skupnem znesku 2.218.779.257 EUR in so prikazani v tabeli 14.

Tabela 14: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2019

v EUR	
Zadolževanje	Znesek
Obveznica RS 81 ¹⁾	1.850.000.000
18-mesečni zakladni menici ²⁾	123.000.000
12-mesečne zakladne menice ³⁾	245.500.000
Obveznica RS 39	279.257
Skupaj	2.218.779.257

Opombe: ¹⁾ Republika Slovenija je v letu 2019 izdala obveznico RS 81 v nominalnem znesku 1.850.000.000 EUR.

²⁾ Vsi prikazani zneski izdanih zakladnih menic so v nominalnih vrednostih. Med prejemki v tabeli 14 so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2019 še niso bile odplačane.

³⁾ Republika Slovenija je v letu 2019 izdala 5 12-mesečnih zakladnih menic v skupnem znesku 245.500.000 EUR.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Država se je v letu 2019 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 1.791.696.535 EUR in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2020 in 2021 v znesku 427.082.722 EUR. Zadolževanje za izvrševanje proračuna je bilo izvedeno na podlagi načrtovanih podatkov iz sprejetega proračuna, in sicer v višini primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb v znesku 405.817.522 EUR in odplačil dolga v znesku 2.851.437.011 EUR, zmanjšano za presežek bilance prihodkov in odhodkov v znesku 193.639.375 EUR. Zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2019 je bilo deloma izvedeno že v letu 2018, in sicer v znesku 570.496.580 EUR. Za odplačilo dolga pa je bilo porabljenih tudi 602.550.000 EUR kupnine od prodaje deleža v NLB d.d. iz leta 2018 in 98.872.043 EUR od prodaje kapitalskih naložb v letu 2019. Zato je bil na podlagi zneskov, načrtovanih v sprejetem proračunu, potreben obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna 1.791.696.535 EUR.

Republika Slovenija se v skladu s prvim odstavkom 81. člena ZJF lahko za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži doma in v tujini do višine primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb in odplačil glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu, in do višine, potrebne za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih 2 proračunskih letih.

Največji dovoljeni obseg zadolžitve za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja za leto 2019 je določen v drugem odstavku 48. člena ZIPRS1819 v znesku 1.890.568.578 EUR.

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 vlada⁸⁵. V Programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2019 je določeno, da se država v letu 2019 lahko

⁸⁵ Program financiranja proračuna za leto 2019 je sprejela vlada 20. 12. 2018, Prvo spremembo programa financiranja proračuna za leto 2019 pa je sprejela 9. 5. 2019.

zadolži v znesku 1.890.568.578 EUR za kritje primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja, zmanjšano za presežek bilance prihodkov in odhodkov. Država se lahko zadolži tudi za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih 2 proračunskih letih.

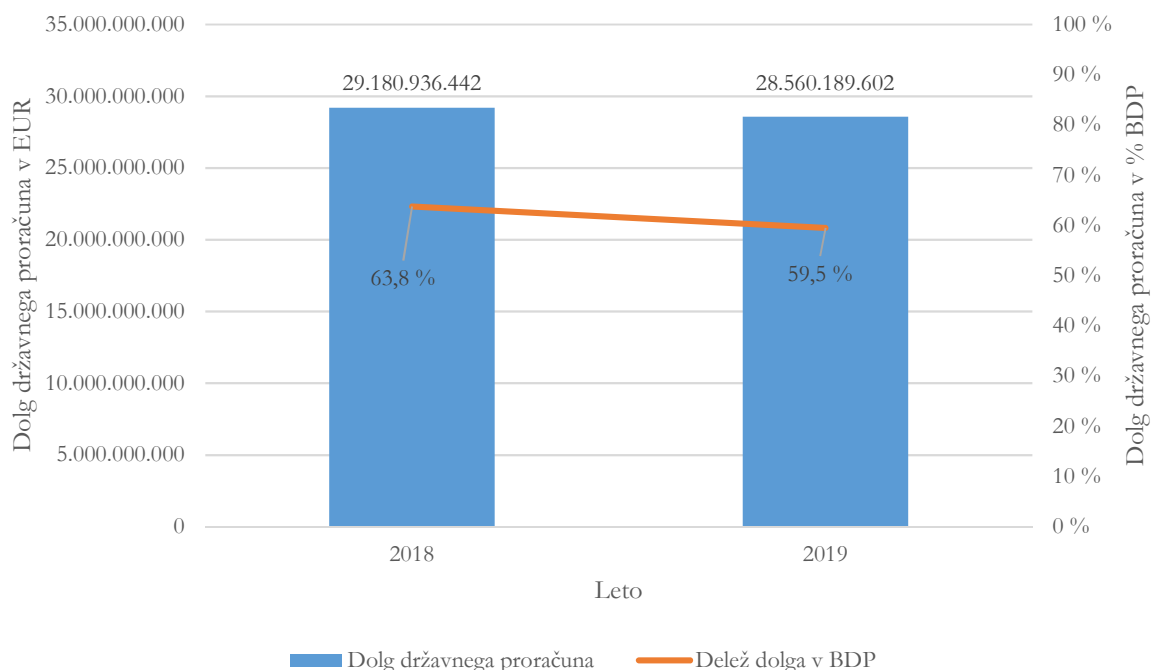
Obseg zadolževanja v letu 2019 za izvrševanje proračuna in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2020 in 2021 ni presegel omejitev, ki so določene v 81. členu ZJF, drugem odstavku 48. člena ZIPRS1819 in Programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2019.

Odplačila dolga so v letu 2019 znašala 2.840.025.627 EUR. V letu 2020 bo dospelo v plačilo za 2.014.676.993 EUR glavnice dolga⁸⁶.

V zaključnem računu je izkazano realizirano zadolževanje v letu 2019 v znesku 2.218.779.257 EUR, kar znaša 117 % sredstev, načrtovanih v proračunu za leto 2019. Realizirana zadolžitev je večja od načrtovane predvsem zato, ker načrtovani obseg zadolževanja v sprejetem proračunu za leto 2019 ne upošteva zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih 2 letih.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance konec leta 2018 znašal 29.180.936.442 EUR in je predstavljal 63,8 % BDP, konec leta 2019 pa je dolg znašal 28.560.189.602 EUR in je predstavljal 59,5 % BDP⁸⁷.

Slika 12: Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2018 in na dan 31. 12. 2019 v primerjavi z BDP



Vir: podatki Ministrstva za finance.

⁸⁶ Po stanju na dan 31. 12. 2019.

⁸⁷ BDP v tekočih cenah je v letu 2018 znašal 45.754,8 milijona EUR, v letu 2019 pa je znašal 48.006,6 milijona EUR, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 6. 5. 2020.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2019 znašali 784.859.876 EUR, kar predstavlja 7,8 % vseh prihodkov proračuna v letu 2019 oziroma 1,6 % BDP. V primerjavi z letom 2018 so se stroški obresti zmanjšali za 8,8 %. To je predvsem posledica nižjih obrestnih mer v zadnjem letu. V letu 2018 so stroški obresti znašali 860.573.055 EUR in so predstavljali 8,6 % vseh prihodkov oziroma 1,9 % BDP. Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2019 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 2,6 %.

2.2.3.1.a Obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna

Država se je v letu 2019 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 1.791.696.535 EUR. Za odplačila dolga je porabila tudi 570.496.580 EUR zadolževanja iz leta 2018 in 602.550.000 EUR kupnine od prodaje deleža v NLB d.d. iz leta 2018, kar znaša skupaj 2.964.743.115 EUR. Dejansko je bil realiziran presežek bilance prihodkov in odhodkov v znesku 224.787.235 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 42.088.791 EUR in odplačila dolga v znesku 2.840.025.627 EUR, kar znaša skupaj 2.657.327.183 EUR. Torej se je država v letu 2019 zadolžila za izvrševanje proračuna za 307.415.932 EUR⁸⁸ več, kot je potrebovala za ta namen. To pomeni, da je bilo 17,2 % zadolževanja za izvrševanje proračuna presežnega. Večji obseg zadolževanja pa vpliva tudi na večje stroške obresti (točka 2.2.3.1.b tega poročila).

Glavni razlog za tolikšno zadolževanje je, da je država pri zadolževanju upoštevala podatke iz sprejetega proračuna. Ta je predvidel presežek bilance prihodkov in odhodkov v znesku 193.639.375 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 405.817.522 EUR in odplačila dolga v znesku 2.851.437.011 EUR, kar znaša skupaj 3.063.615.158 EUR. Torej za 406.287.975 EUR več od realiziranih zneskov. Vendar je bilo kasneje zadolževanje za izvrševanje proračuna izvršeno v 98.872.043 EUR nižjem znesku, saj je država ta sredstva pridobila od prodaje kapitalskih naložb v letu 2019.

Pojasnilo Ministrstva za finance

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

2.2.3.1.b Denarna sredstva proračuna

Povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna⁸⁹ v letu 2019 je bilo 2.469.859.000 EUR. Vlog proračuna v sistemu EZR države v letu 2019 ni bilo⁹⁰. Povprečno stanje denarja v letu 2019 se je v primerjavi s povprečnim stanjem denarja v letu 2018 (3.839.877.000 EUR) zmanjšalo za 35,7 %, in sicer predvsem zaradi povečanja denarnega pokritja⁹¹ za zmanjšanje kreditnega tveganja iz izvedenih finančnih instrumentov⁹² za 1.722.570.000 EUR v letu 2019.

⁸⁸ 2.964.743.115 EUR – 2.657.327.183 EUR = 307.415.932 EUR.

⁸⁹ Povprečje na podlagi stanja denarja na podračunu proračuna vsakega dne v letu 2019 po podatkih Ministrstva za finance.

⁹⁰ Zaradi ničelnih obrestnih mer. Vlog ni bilo tudi v letu 2018.

⁹¹ Denarno pokritje po vsebini predstavlja dano varščino za izpolnitev obveznosti, torej odliv iz podračuna.

⁹² Posli obrestnih in valutnih zamenjav ter opcij obrestnih zamenjav. Do povečanja je prišlo predvsem pri poslih obrestnih zamenjav zaradi padca obrestnih mer na trgih v letu 2019.

Na dan 31. 12. 2019 je stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna znašalo 2.022.608.327 EUR. Na takšno stanje denarja je vplivalo zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2019, ki je za 307.415.932 EUR preseglo dejanske potrebe, zadolževanje v letu 2019 za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2020 in 2021 v znesku 427.082.722 EUR, skupaj torej 734.498.655 EUR. Preostalo stanje denarja na dan 31. 12. 2019 znaša 1.288.109.672 EUR in izhaja predvsem iz zadolževanja v preteklih letih za izvrševanje proračuna, ki je presegalo dejanske potrebe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

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

Izvedeno je bilo tudi zadolževanje za odplačilo glavnice državnega dolga v letih 2020 in 2021, ker so v letu 2020 že januarja zapadle glavnice državnega dolga v znesku 1,65 milijarde EUR, v začetku leta 2020 pa so bile predvidene izdaje obveznic drugih držav, kar vpliva na večji obseg ponudbe obveznic na trgu. Poleg tega se pričakuje volatilnost na finančnih trgih zaradi geopolitične nestabilnosti.

Po podatkih Ministrstva za finance je tehtana povprečna zahtevana donosnost izdanih vrednostnih papirjev v letu 2019 znašala 0,7 %. Za sredstva na podračunu proračuna v domači valuti je letna obrestna mera znašala 0 %. Zadolževanje se torej obrestuje, denarna sredstva na podračunu proračuna v sistemu EZR države pa ne. Pri tem je treba izpostaviti, da je nalaganje sredstev proračuna v sistem EZR države kratkoročno, s čimer se sledi načelu likvidnosti (donosnost je drugotnega pomena), zadolževanje pa je predvsem dolgoročno (in zato po višjih obrestnih merah), saj se na ta način sledi strateškemu cilju zadolževanja. Upoštevati je treba tudi, da se del presežka prihodkov nad odhodki sistema EZR države prenese v proračun. Tehtana povprečna obrestna mera aktive sistema EZR države (brez sredstev na računu pri Banki Slovenije) v letu 2019 je znašala 0,08 %, iz proračuna pa se plačujejo tudi negativne obresti⁹³ od sredstev na računu sistema EZR države pri Banki Slovenije.

2.2.3.1.c Likvidnostno zadolževanje z zakladnimi menicami

Povprečno stanje denarja proračuna v letu 2019 je znašalo 2.469.859.000 EUR. Kljub temu se je država v tem letu likvidnostno zadolžila z izdajami 3-mesečnih in 6-mesečnih zakladnih menic v skupnem znesku 760.000.000 EUR.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V letu 2019 so bile zakladne menice, izdane in zapadle znotraj leta, izdane za delno pokrivanje tekočega deficita in vzdrževanje določene ravni kratkoročne zadolžitve zaradi vzdrževanja trga kratkoročnih zakladnih menic. Stalni dostop do kratkoročnih sredstev je namreč mogoče doseči le z rednimi izdajami kratkoročnih zakladnih menic, za kar je potrebna določena raven stanja kratkoročne zadolžitve. Z izdajami zakladnih menic med letom se je dosegal tudi strateški cilj gradnje krivulje donosnosti vrednostnih papirjev Republike Slovenije, in sicer v delu z ročnostmi do 1 leta.

⁹³ Od -0,252 % do -2,75 %.

Upravljanje z dolgom državnega proračuna

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

2.2.3.1.d Posli obrestnih zamenjav

Država je v letu 2019 nadaljevala s sklepanjem poslov obrestnih zamenjav, ki jih je začela sklepati v letu 2018.

Zahtevano donosnost državnega vrednostnega papirja predstavlja predvsem vsota srednje evrske obrestne zamenjave in pa kreditnega pribitka. Srednja evrska obrestna zamenjava je v letu 2018 predstavljala kar 94 % celotne zahtevane donosnosti obveznic Republike Slovenije. V letu 2019 pa zaradi padca obrestnih mer le še 62 % zahtevane donosnosti. Oblikuje se na trgu obrestnih mer in predstavlja povprečno fiksno obrestno mero, ki so jo ponudniki pripravljeni plačevati v zameno za spremenljivo obrestno mero. Kreditni pribitek je pribitek zaradi tveganja neizpolnitve pogodbenih obveznosti dolžnika do kreditodajalca. Ministrstvo za finance bo s posli obrestnih zamenjav zaščitilo stroške dolga pred dvigom srednje obrestne zamenjave v prihodnosti, ko bodo predvideni zahtevani donosi novoizdanega dolga višji od donosov obveznic, ki bodo zapadle v plačilo.

Država je imela na dan 31. 12. 2019 z bankami J.P. Morgan Securities plc, Združeno kraljestvo (v nadaljevanju: JPM), Deutsche Bank AG London, Združeno kraljestvo (v nadaljevanju: DB) in BNP Paribas S. A., Združeno kraljestvo (v nadaljevanju: BNP) sklenjenih 8 poslov obrestnih zamenjav z nominalno vrednostjo 4.550.000.000 EUR, na podlagi katerih bo država dolžna obresti po fiksni obrestni meri in upravičena do obresti po euribor⁹⁴, ki so prikazani v tabeli 15.

Tabela 15: Portfelj poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2019, na podlagi katerih bo država dolžna obresti po fiksni obrestni meri

Zapadlost	Ročnost ¹⁾ v letih	Nominalna vrednost v EUR	Število poslov	Fiksna obrestna mera v %	Euribor
2070	52	2.150.000.000	4	od 1,3579 do 1,4376	6-mesečni
2071	52 in 53	2.000.000.000	3	od 1,4142 in 1,4258	6-mesečni
2078	60	400.000.000	1	1,42628	6-mesečni

Opomba: ¹⁾ Ročnost je kljub enaki zapadlosti lahko različna, saj so bili posli sklenjeni v različnih letih.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

⁹⁴ Povprečna obrestna mera, po kateri si skupina izbranih evropskih bank med seboj posoja denar.

Država je imela na dan 31. 12. 2019 z bankami JPM, DB in BNP sklenjenih tudi 8 poslov obrestnih zamenjav z nasprotnimi denarnimi tokovi, in sicer z nominalno vrednostjo 4.550.000.000 EUR, na podlagi katerih bo država upravičena do obresti po fiksni obrestni meri in dolžna obresti po euribor. Prikazani so v tabeli 16.

Tabela 16: Portfelj poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2019 z nasprotnimi denarnimi tokovi

Zapadlost	Ročnost v letih	Nominalna vrednost v EUR	Število poslov	Fiksna obrestna mera v %	Euribor
2030	12	4.550.000.000	8	od 0,6139 do 1,059	6-mesečni

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Nominalna vrednost sklenjenih poslov predstavlja osnovo, od katere se letno obračunavajo obresti. Fiksna obrestna mera se načeloma določi kot srednja evrska obrestna zamenjava za enako ročnost, kot jo ima posel, vendar se lahko popravi za različne stroške⁹⁵ ali pa se poveča oziroma zmanjša v zameno za provizijo banki. Država dejansko plačuje le razliko med obrestmi, ki jih država dolguje banki in banka državi⁹⁶. V letu 2019 je država bankam tako plačala 19.324.370 EUR obresti.

Ob izteku obstoječih poslov z nasprotnimi denarnimi tokovi, torej v letu 2030, bodo sklenjeni novi posli z nasprotnimi denarnimi tokovi in tako vsakih 10 let do izteka 52-letnih poslov obrestnih zamenjav⁹⁷. Tako bo država leta 2030 dolžna obresti po fiksni 52-letni obrestni meri, ki je določena v pogodbah iz leta 2018 in leta 2019, in upravičena do obresti po 10-letni srednji evrski obrestni zamenjavi (v nadaljevanju: MS 10) iz novih pogodb o poslih z nasprotnimi denarnimi tokovi. Euribor iz obeh vrst poslov se bo v celoti pobotal. Takrat pa bo tudi izdala nove 10-letne obveznice, s katerimi se bo nadomestil zapadli dolg. Zahtevano donosnost nove obveznice bo predstavljala predvsem MS 10. Torej bo država plačevala MS 10 zaradi izdaje obveznice, hkrati pa bo upravičena do MS 10 iz poslov z nasprotnimi denarnimi tokovi. Če bo takrat MS 10 višja kot danes in zato tudi zahtevana donosnost obveznice, bo to država pokrila z MS 10 iz poslov z nasprotnimi denarnimi tokovi. Tako bo država zaščitena pred dvigom srednje obrestne zamenjave v letu 2030 kot ključno komponento zahtevane donosnosti obveznic. Država bo na koncu iz poslov obrestnih zamenjav in obveznic plačevala fiksno 52-letno obrestno mero in pa kreditni pribitek⁹⁸, kar je prikazano v tabeli 17. To bo veljalo do leta 2070 in leta 2071, ko se bodo iztekli posli obrestnih zamenjav, vendar se bo vsakih 10 let sklenil posel z nasprotnimi denarnimi tokovi in izdala nova obveznica. Pri tem je bila fiksna 52-letna obrestna mera določena v letih 2018 in 2019, torej na zgodovinsko nizkih ravneh obrestnih mer. Tako bodo zgodovinsko nizke obrestne mere zaklenjene do leta 2070 oziroma do leta 2071.

⁹⁵ Na primer provizija banke za sklenitev posla.

⁹⁶ Država posamezni banki dolguje fiksno obrestno mero iz poslov z ročnostjo 52 do 60 let ter 6-mesečni euribor iz poslov z ročnostjo 12 let (posli z nasprotnimi denarnimi tokovi). Posamezna banka pa državi dolguje fiksno obrestno mero iz poslov z ročnostjo 12 let ter 6-mesečni euribor iz poslov z ročnostjo 52 do 60 let. Euribor se pobota in država plačuje le razliko med fiksnimi obrestnimi merami iz obeh vrst poslov.

⁹⁷ Tu opisujemo le posle obrestnih zamenjave z ročnostjo 52 let ter ustrezne posle z nasprotnimi denarnimi tokovi.

⁹⁸ Preostali deli zahtevane donosnosti so zanemarljivi.

Tabela 17: Obresti iz poslov obrestnih zamenjav in obveznice

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

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

Glavni namen poslov obrestnih zamenjav je zakleniti trenutno zgodovinsko nizke srednje obrestne zamenjave kot glavno komponento zahtevanega donosa dolga države in zavarovati državo pred dvigom srednje obrestne zamenjave, zaradi katerega bi lahko strošek obresti državnega proračuna postal nevzdržen. Pri tem se sprejema tveganje dolgoročnega nadaljevanja nizkih obrestnih mer, zaradi katerih bi lahko nastale izgube. Vendar so potencialne izgube bistveno manjše od potencialnih dobičkov.

Država bo posle z nasprotnimi denarnimi tokovi preoblikovala, in sicer jim bo spremenila datum zapadlosti iz leta 2030 na tisto leto, ki bo za državo najbolj ugodno glede na gibanje obrestnih mer na trgu. Če bodo obrestne mere na trgih v letu 2030 še vedno nizke, bo zapadlost navedenih poslov zamaknila v prihodnost.

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

Država je imela na dan 31. 12. 2019 z banko JPM sklenjene 3 opcije poslov obrestnih zamenjav z nominalno vrednostjo 450.000.000 EUR. Banka je z nakupom opcije dobila pravico in ne dolžnost, da na določen dan vstopi v posel obrestne zamenjave, na podlagi katerega bo država dolgovala obresti po fiksni obrestni meri in bo upravičena do obresti po euribor. Posel z nasprotnim denarnim tokom namerava država skleniti, če se opcija izvrši. Opcije so prikazane v tabeli 18.

Tabela 18: Portfelj opcij poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2019

Obdobje ¹⁾	Ročnost v letih	Nominalna vrednost v EUR	Število poslov	Fiksna obrestna mera v %	Euribor
2020–2070	50	450.000.000	3	od 1,365 do 1,42	6-mesečni

Opomba: ¹⁾ Obdobje obrestne zamenjave, ki se praviloma začne 2 dni po vstopu banke v obrestno zamenjavo.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

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

V skladu z določili četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto) znesku, vendar četrti odstavek 8. člena ZIPRS1819 kot izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov določa, da se spremembe, nastale pri poslih, povezanih z uravnavanjem obrestnih tveganj dolga državnega proračuna, ki so sklenjeni skladno z drugim odstavkom 82. člena ZJF in ki se odražajo v spremenjenih obrestnih merah novih tovrstnih poslov, pod pogojem, da je bila poravnava izvedena brez denarnega toka, evidentirajo le na kontih bilance stanja.

Zato se pobot premij in provizij v letu 2019 v znesku 18.081.000 EUR ni izkazal med prihodki in odhodki.

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

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna izvedene posle za uravnavanje obrestnih tveganj evidentiralo v izvenbilančni evidenci, in sicer posle obrestnih zamenjav v nominalni vrednosti 4.550.000.000 EUR, opcije poslov obrestnih zamenjav pa v nominalni vrednosti 450.000.000 EUR. Plačane obresti iz sklenjenih poslov pa je evidentiralo med odhodki v znesku 19.324.370 EUR.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna

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

Tabela 19: Realizirani proračun za leto 2019 pred in po reviziji

Izkaz/Postavka		Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Povezava s točko poročila
		v EUR	v EUR	v EUR	
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov					
7	Vsi prihodki	10.136.480.587	224.703	10.136.705.290	2.2.2.1.a
4	Vsi odhodki	9.911.693.352	0	9.911.693.352	
I.	Presežek/primanjkljaj	224.787.235	224.703	225.011.938	
Račun finančnih terjatev in naložb					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	120.653.456	3.754.480	124.407.936	2.2.2.1.a
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	162.742.246	6.825.659	169.567.905	2.2.2.1.a
			15.645.659		2.2.2.1.a
			(8.820.000)		2.2.2.1.a
II.	Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(42.088.790)	(3.071.179)	(45.159.969)	
Račun financiranja					
50	Zadolževanje	2.218.779.257	0	2.218.779.257	
55	Odplačila dolga	2.840.025.627	0	2.840.025.627	
III.	Neto zadolževanje	(621.246.370)	0	(621.246.370)	
IV.	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	12.475.913.300	3.979.183	12.479.892.483	
V.	Vsi izdatki (V=4+44+55)	12.914.461.225	6.825.659	12.921.286.884	
VI.	Sprememba stanja na računih	(438.547.925)	(2.846.476)	(441.394.401)	

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2019 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov bilance prihodkov in odhodkov.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del zaključnega računa, katerega izvršitev je razvidna iz tabele 20 in tabele 21.

Tabela 20: Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2019

Odhodki	Sprejeti proračun v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Delež v %	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2) *100	(7)=(4)/(3) *100
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.323.422.348	1.344.709.380	1.335.332.302	13,5	101	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.406.097.262	2.572.575.024	2.361.114.469	23,8	98	92
Tekoči in investicijski transferi	5.934.976.163	5.985.284.759	5.705.501.682	57,6	96	95
Plačila sredstev v proračun EU	495.585.163	509.744.900	509.744.889	5,1	103	100
Vsi odhodki	10.160.080.936	10.412.314.063	9.911.693.352	100,0	98	95

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

Vir: zaključni račun.

Tabela 21: Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2019

Odhodki	Sprejeti proračun v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Delež v %	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2) *100	(7)=(4)/(3) *100
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.111.663.104	1.133.977.374	1.125.223.894	11,7	101	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.333.368.662	2.496.176.013	2.288.206.540	23,8	98	92
Tekoči in investicijski transferi	5.930.467.593	5.980.735.962	5.700.952.890	59,2	96	95
Plačila sredstev v proračun EU	495.585.163	509.744.900	509.744.899	5,3	103	100
Vsi odhodki	9.871.084.522	10.120.634.249	9.624.128.223	100,0	97	95

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

Vir: zaključni račun.

Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 9.624.128.223 EUR predstavljajo 97,1 % vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2019.

Vzorčenje je bilo izvedeno na 77,3 % populacije⁹⁹, 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 razmerjih¹⁰⁰ (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih¹⁰¹, Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju¹⁰² (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor¹⁰³ (v nadaljevanju: KPJS) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

⁹⁹ 2.262.725.803 EUR (debet izločenih proračunskih postavk)/ 9.968.460.583 EUR (debetne knjižbe) * 100 = 22,7 %.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.

¹⁰² Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17 in 80/18.

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-2¹⁰⁴ in ZJN-3¹⁰⁵), ZIPRS1819, pravilnikom 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, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018¹⁰⁶, ZIPRS1819, Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog¹⁰⁷, Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe sveta (ES) št. 1083/2006¹⁰⁸ 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 2019, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2019. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

Poleg pregleda izplačil, izbranih v vzorec, smo v okviru dodatnega vzorca izvedli dodatne preveritve pravilnosti izplačil Ministrstva za kulturo DRUŠTVU PHOTON, Center za sodobno fotografijo (v nadaljevanju: društvo Photon).

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-II in 91/15 – ZJN-3.

¹⁰⁵ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17 in 71/17 – ZIPRS1819.

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 56/11.

¹⁰⁸ UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 320.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Splošne ugotovitve

Proračunska rezerva

ZJF v tretjem odstavku 48. člena določa, da se v sredstva proračunske rezerve izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5 % prejemkov proračuna¹⁰⁹. Del sredstev se izloča v rezerve začasno vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto.

V skladu s prvim odstavkom 48. člena ZJF se v proračunu zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad. Drugi odstavek tega člena določa, da se sredstva proračunske rezerve uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, kot so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni, druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile in ekološke nesreče.

V skladu s četrtem odstavkom 48. člena ZJF o uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine 2 % v proračunu načrtovane proračunske rezerve odloča vlada na predlog ministra, pristojnega za finance. O uporabi sredstev vlada obvešča državni zbor s pisnimi poročili. O uporabi sredstev proračunske rezerve v znesku, ki presega navedeno višino, odloča državni zbor s posebnim zakonom. Sredstva proračunske rezerve so bila v letu 2019 oblikovana v višini 37.432.434 EUR, realizacija je znašala 24.343.390 EUR, od česar se 123.724 EUR nanaša na obveznosti po sklepih vlade, 24.219.666 EUR pa na obveznosti po Zakonu o odpravi posledic naravnih nesreč¹¹⁰.

Splošna proračunska rezervacija

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

Prihodki v sprejetem proračunu za leto 2019 so znašali 12.253.917.539 EUR. Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2019 so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred prerazporeditvami znašala 25.000.000 EUR¹¹¹, po prerazporejanju pravic porabe po sklepih vlade pa 57.590.751 EUR¹¹².

¹⁰⁹ Načrtovani prejemki proračuna so za leto 2018 znašali 12.253.917.539 EUR, 1,5 % od navedenega zneska je 183.808.763 EUR.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF in 17/14.

¹¹¹ Oblikovana sredstva z rebalansom proračuna za leto 2019.

¹¹² Prerazporejene pravice porabe po sklepih vlade so znašale 32.590.751 EUR.

Iz splošne proračunske rezervacije je bila izvedena prerazporeditev za plače na podlagi Sporazuma o razreševanju stavkovnih zahtev¹¹³ med vlado, Policijskim sindikatom Slovenije in Sindikatom policistov Slovenije na postavke Ministrstva za notranje zadeve v skupni vrednosti 16.300.000 EUR. Prerazporeditev ni bila v skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF, saj ni šlo za nepredvidene namene, ki jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Sporazum o razreševanju stavkovnih zahtev je bil sklenjen 27. 12. 2018, stranke pa so ga parafirale že 27. 11. 2018. V drugem odstavku točke III tega sporazuma se je vlada zavezala, da bo Ministrstvu za notranje zadeve, Policiji za izvedbo projekta zagotavljala dodatna sredstva za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na podlagi drugega odstavka 22.d člena ZSPJS v višini 15 milijonov EUR letno, zato ni šlo za nepredvidene namene, za katere bi bilo črpanje sredstev proračunske rezervacije za ta namen dopustno.

3.3.1.b Iz splošne proračunske rezervacije je bilo za 3.167.819 EUR prerazporeditev na postavke Ministrstva za infrastrukturo za sanacijo neposredne škode na cestni infrastrukturi zaradi posledic naravnih nesreč v letu 2019. Prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije za ta namen predstavljajo kršitev 42. člena ZJF, ker so za sanacije naravnih nesreč zagotovljena sredstva proračunske rezerve po 48. členu ZJF.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.a Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto višji policist III, pri plači za april 2019 nepravilno obračunala in izplačala dodatek za izmensko delo, ki ga je policistka opravila v marcu. Dodatek za izmensko delo je bil policistki nepravilno obračunan, ker je bil pri izračunu upoštevan čas od 12.00 do 19.00 in ne od 14.00 do 19.00 za delo 4., 8., 12., 16., 20., 24. in 28. 3. 2019, skupaj 7 dni. Policistki bi morali glede na razpored dela obračunati dodatek za izmensko delo v obsegu 102 uri in ne 115 ur, kot jih je bilo obračunanih. 40. člen KPJS določa, da za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času javnim uslužbencem pripada dodatek v višini 7 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Dodatek se obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela v teh pogojih. Osmi odstavek 16. člena Kolektivne pogodbe za policiste¹¹⁴ določa, 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. Policija je z izplačilom dodatka za izmensko delo ravnala v neskladju z določbo 40. člena KPJS v povezavi s 16. členom Kolektivne pogodbe za policiste.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

Pri ponovnem pregledu razporedov dela in ISPP evidence¹¹⁵ je bilo ugotovljeno, da je na Policijski upravi Koper računalnik za delo, opravljeno med 07.00 in 19.00, obračunaval 7 ur izmenskega dela, namesto 5 ur, kot bi bilo pravilno. Policijska uprava Koper je izvedla kontrolo obračuna izmenskega dela za vse delavce Policijske uprave Koper in pri tem ugotovila napako še pri 3 zaposlenih. Napaka bo odpravljena.

¹¹³ Uradni list RS, št. 3/19.

¹¹⁴ Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14, 22/16.

¹¹⁵ ISPP evidenca je evidenca, ki jo je vzpostavila Policija.

Ukrepi Ministrstva za notranje zadeve

Ministrstvo za notranje zadeve je 2. 7. 2020 posredovalo vsem notranjim organizacijskim enotam Generalne policijske uprave in policijskim upravam obvestilo št. 109-1/2020/598 glede ugotovitve računskega sodišča o nepravilnem obračunu dodatkov za izmensko delo in izdalo navodilo, da preverijo podatke o dejansko opravljenih urah javnih uslužbencev ter te podatke posredujejo ministrstvu do 18. 7. 2020. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je 16. 7. 2020 Policijski upravi Koper za javno uslužbenko vročila poziv k podpisu dogovora o vračilu preveč izplačanih zneskov plač na podlagi četrtega odstavka 3.a člena ZSPJS.

3.3.2.b Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji policist I, pri plači za februar 2019 nepravilno obračunala in izplačala dodatek za nočno delo. Dodatek je bil obračunan za delo, ki ga je policist opravljal 31. 12. 2018 od 19.00 do 1. 1. 2019 do 7.00. Policistu je bilo pri plači za februar 2019 obračunano 7 ur dodatka za delo, opravljeno ponoči januarja (od 00.00 do 7.00), namesto 6 ur. Izplačilo dodatka za nočno delo ni bilo v skladu z 43. členom KPJS v povezavi s prvim odstavkom 150. člena ZDR-1, iz katerih izhaja, da se kot nočno delo šteje delo v času med 23.00 in 6.00 naslednjega dne.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

Pri ponovnem pregledu vnosa opravljenih ur od 31. 12. 2018 do 1. 1. 2019 v času od 19.00 do 7.00 je bilo ugotovljeno, da je bila sistemska napaka pri prenosu podatkov o opravljenih urah iz enega koledarskega leta v drugo koledarsko leto, kjer bi moral biti obračunan nočni dodatek za 6 ur. Policija je pristopila k proučevanju možnosti rešitve problema s prebodom na nov sistem poslovanja KADRIŠ.

Ukrepi Ministrstva za notranje zadeve

Ministrstvo za notranje zadeve je 2. 7. 2020 posredovalo vsem notranjim organizacijskim enotam Generalne policijske uprave in policijskim upravam obvestilo št. 109-1/2020/598 glede ugotovitve računskega sodišča o nepravilnem obračunu dodatkov za nočno delo in izdalo navodilo, da preverijo podatke o dejansko opravljenih urah javnih uslužbencev ter te podatke posredujejo ministrstvu do 18. 7. 2020. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je 16. 7. 2020 Policijski upravi Murska Sobota za javnega uslužbenca vročila poziv k podpisu dogovora o vračilu preveč izplačanih zneskov plač na podlagi četrtega odstavka 3. a člena ZSPJS.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.c Ministrstvo za obrambo, Slovenska vojska je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto podčastnik, za delo opravljeno v avgustu pri plači za september obračunalo in izplačalo dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, dodatek za delo preko polnega delovnega časa ter dodatek za stalno pripravljenost.

Javni uslužbenec je bil z Ukazom o angažiranju z dne 31. 7. 2019 razporejen na opravljanje nalog v zvezi z varovanjem državne meje v času od 1. do 5. 8. 2019. Z odredbo z dne 1. 8. 2019 mu je bila za čas od 31. 7. do 5. 8. odrejena stalna pripravljenost v trajanju 12 ur na dan ter 12 ur rednega dela. Javnemu uslužbencu je bilo za čas od 1. do 5. 8. obračunanih 24 ur rednega dela, 24 ur dela preko polnega delovnega časa ter 64 ur stalne pripravljenosti, 8 ur pa je koristil kot presežek ur (1. in 2. 8.). Dodatek za delo preko polnega delovnega časa mu je bil obračunan za 3. in 4. 8. (sobota in nedelja), ko naj bi javni uslužbenec glede na razporeditev delovnega časa opravljal redno delo.

Za čas od 5. do 9. 8. je bil javnemu uslužbencu za 33 ur rednega dela obračunan dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času po določbi drugega odstavka 42. člena KPJS.

Opisana razporeditev delovnega časa se obravnava po pravilih o neenakomerno razporejenem delovnem času in s tem povezanimi pravicami do plačila dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času.

ZSPJS kot sistemski predpis za način obračunavanja in izplačevanja plač 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 delo v neenakomerno razporejenem delovnem času. V skladu s petim odstavkom 32. člena ZSPJS se višina dodatkov določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. 42. člen KPJS ureja dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, v skladu s katerim je javni uslužbenec upravičen do dodatka za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, če je polni delovni čas javnega uslužbenca razporejen na več kot 5 zaporednih dni v tednu. Dodatek znaša 10 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca in mu pripada za ure opravljene v šestem, sedmem in v vsakem nadaljnjem zaporednem delovnem dnevu.

Zakon o obrambi¹¹⁶ (v nadaljevanju: ZObr) v 96. členu ureja posebne delovne pogoje opravljanja dela v slovenski vojski, med katere se šteje tudi delo v neenakomerno razporejenem delovnem času in delo preko polnega delovnega časa. V četrtem odstavku 96. člena ZObr je določeno, da se opravljeno delo, ki presega predpisano mesečno ali tedensko delovno obveznost, šteje kot delo preko polnega delovnega časa in lahko traja največ 20 ur na teden oziroma 80 ur na mesec, če ni bilo mogoče delovnega časa razporediti skladno s tem zakonom. Razporejanje delovnega časa ureja 97.a člen ZObr, v skladu s katerim razporeditev in pogoje za začasno prerazporeditev delovnega časa določi načelnik generalštaba za vojsko. Institut neenakomerne razporeditve dela ureja 97.b člen ZObr, ki določa, da je zaradi narave ali organizacije dela lahko delovni čas neenakomerno razporejen, pri čemer polni delovni čas ne sme trajati več kot 56 ur na teden in ne manj kot 4 ure na dan.

Ministrstvo za obrambo, Slovenska vojska je s tem, ko je javnemu uslužbencu razporedilo delovni čas na več kot 56 ur na teden, ravnalo v neskladju s 97.b členom ZObr, ter je ravnalo tudi v neskladju s 96. členom ZObr, ker je javnemu uslužbencu v tednu odredilo več kot 20 ur dela preko polnega delovnega časa.

Pravila službe v Slovenski vojski¹¹⁷ določajo, da je delovni čas pripadnikov Slovenske vojske pri opravljanju vojaške službe odvisen od vrste, namena, obsega in zahtevnosti nalog, ki jih opravljajo pripadniki. Pri pripadnikih, ki opravljajo posebej zahtevne naloge na določenih formacijskih dolžnostih v vojaškem letalstvu in druge naloge, se upoštevajo tudi s posebnimi predpisi določene omejitve glede dovoljenega časa dejanskega opravljanja dela¹¹⁸.

Zaradi narave vojaške službe in izvajanja nalog je delovni čas pripadnikov lahko neenakomerno razporejen. Nadrejeni mora zagotoviti, da pripadnik presežek delovnih ur, opravljenih v okviru neenakomerne razporeditve dela ali začasne prerazporeditve polnega delovnega časa, izkoristi najkasneje v roku 6 mesecev od njihovega nastanka. Presežek delovnih ur se lahko izkoristi kot proste ure v času obvezne prisotnosti na delovnem mestu ali kot proste dni, vendar tako, da s tem ni ogroženo izvajanje nalog¹¹⁹.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 84/09.

¹¹⁸ 217. točka Pravil službe v Slovenski vojski.

¹¹⁹ 218. točka Pravil službe v Slovenski vojski.

V skladu z Ukazom o delovnem času v Slovenski vojski¹²⁰ (v nadaljevanju: ukaz o delovnem času) je za izvrševanje nalog, ki so načrtovane naprej, nadrejeni dolžan zagotoviti zadostno število pripadnikov na način, da bodo dela ali naloge opravili v obsegu svoje redne delovne obveznosti oziroma na način začasne prerazporeditve delovnega časa. Delo v neenakomerno razporejenem delovnem času v skladu z ukazom o delovnem času vključuje opravljanje delovne obveznosti tudi ob sobotah, nedeljah, praznikih, v deljenem delovnem času ter delo v popoldanskem in nočnem času, s prerazporeditvijo v okviru določene redne mesečne oziroma letne delovne obveznosti.

Iz določb KPJS, ZObr, Pravil službe v Slovenski vojski ter ukaza o delovnem času ni mogoče enoznačno zaključiti, ali se v navedenem primeru z delom preko polnega delovnega časa javnega uslužbenca v šestem in sedmem delovnem dnevu prekine neenakomerno razporejen delovni čas.

Zaradi možnosti različnega tolmačenja določb 96. ter 97.b člena ZObr je Ministrstvo za obrambo 9. 12. 2019 Ministrstvu za javno upravo posredovalo vprašanje v zvezi s pravico do dodatkov glede izplačila dodatka za delo preko polnega delovnega časa in hkratnega izplačila dodatka za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času. V primeru odhoda na vojaške vaje se namreč lahko delovni čas pripadnikov slovenske vojske prerazporedi tako, da lahko delovna obremenitev, ki presega 56 ur na teden, pri javnem uslužbencu pomeni, da se prekoračene ure obravnavajo kot delo preko polnega delovnega časa. V času izvedbe revizije enotno stališče še ni bilo sprejeto.

Ministrstvo za obrambo, Slovenska vojska je pripadnikom Slovenske vojske za opravljenih 465.774 ur dela v neenakomerno razporejenem delovnem času v letu 2019 obračunalo in izplačalo dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času v skupnem znesku 430.096,92 EUR bruto¹²¹. V reviziji smo ugotovili, da ni enotnega in jasnega stališča, ali so pripadniki Slovenske vojske upravičeni do dodatka za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, ko so ti šesti in sedmi delovni dan v pripravljenosti in hkrati tedaj opravljajo tudi delo preko polnega delovnega časa, ali pa jim opravljeno delo preko polnega delovnega časa prekine pravico do dodatka za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času.

Ukrepi Ministrstva za obrambo

Na zaprosilo Ministrstva za obrambo je Ministrstvo za javno upravo 29. 6. 2020 izdalo mnenje št. 0100-89672019/94 glede dodatka za delo preko polnega delovnega časa in dodatka za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, ko je delovni čas javnega uslužbenca razporejen na več kot 5 zaporednih delovnih dni (oziroma, ko javni uslužbenec v primeru neenakomerno razporejenega delovnega časa opravi več kot 56 ur na teden), iz katerega izhaja, da javnemu uslužbencu pripadata tako dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času kot tudi dodatek za delo preko polnega delovnega časa, pri čemer je treba upoštevati tudi organizacijo dela pri delodajalcu – pogoje in okoliščine, v katerih je bilo delo odrejeno in opravljeno. Ministrstvo za obrambo je 24. 7. 2020 posredovalo svoje stališče št. 710-2/2020-50 glede uporabe instituta neenakomerne razporeditve dela v slovenski vojski, v skladu s katerim se dodatek za delo preko polnega delovnega časa obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela preko polnega delovnega časa, pri čemer se ta dodatek ne izključuje z dodatkom za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času. V zvezi z istovrstnim pripadanjem teh dodatkov pa je potrebno upoštevati organizacijo dela pri delodajalcu in torej v kakšnih pogojih oziroma okoliščinah so bile ure odrejene in opravljene.

¹²⁰ Št. 020-18/2013/1200 z dne 23. 8. 2013 in dopolnilo ukaza št. 020-20/2017-13 z dne 10. 8. 2017.

¹²¹ Po podatkih Ministrstva za obrambo, Slovenska vojska z dne 11. 6. 2020.

3.3.2.d Ministrstvo za obrambo, Slovenska vojska je javnim uslužbencem prepozno izdalo odredbi za delo preko polnega delovnega časa, opravljeno v avgustu oziroma v oktobru. V skladu z drugim odstavkom 144. člena ZDR-1 mora delodajalec delavcu nadurno delo odrediti v pisni obliki praviloma pred začetkom dela. Če zaradi narave dela ali nujnosti opravljanja nadurnega dela ni možno odrediti nadurnega dela delavcu pisno pred začetkom dela, se lahko nadurno delo odredi tudi ustno. V tem primeru se pisna odreditev vroči delavcu naknadno, vendar najkasneje do konca delovnega tedna po opravljenem nadurnem delu. Ker Ministrstvo za obrambo ni izdalo odredb za nadurno delo do konca delovnega tedna po opravljenem nadurnem delu vojakov, je ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 144. člena ZDR-1.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Slovenska vojska se srečuje s težavo pravočasne izdaje odredb za nadurno delo zaradi velikega števila pripadnikov Slovenske vojske, za katere je treba izdati odredbo. Vnaprej so pripravljeni poimenski seznami, ki se nato popravijo glede na dejansko prisotnost in morebitne druge naloge javnih uslužbencev.

3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

Ministrstvo za finance

3.3.3.a Prvi odstavek 27. člena Zakona o Slovenskem državnem holdingu¹²² (v nadaljevanju: ZSDH-1) določa, da je za upravljanje kapitalskih naložb, ki niso v njegovi lasti, Slovenski državni holding (v nadaljevanju: družba SDH) upravičen do plačila, ki se določi na podlagi dejanskih upravičenih stroškov, povezanih z upravljanjem naložb. Drugi odstavek 27. člena ZSDH-1 določa, da višino nadomestila in druga medsebojna razmerja v zvezi z upravljanjem nalog upravljanja naložb Republike Slovenije uredita družba SDH in Republika Slovenija s pogodbo, ki jo sklene vlada na predlog ministra, pristojnega za finance.

SDH in Republika Slovenija sta v letu 2017 sklenili pogodbo, s katero se je Republika Slovenija zavezala družbi SDH za leti 2018 in 2019 vsako leto plačati nadomestilo dejanskih upravičenih stroškov upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije v vrednosti 4.392.000 EUR letno. Določeno je mesečno plačilo nadomestila na podlagi prejetega računa, izdanega za pretekli mesec.

Poleg plačila tega zneska se je Republika Slovenija s pogodbo zavezala tudi:

- da bo plačala sorazmerni del dejansko upravičenih stroškov zunanjih izvajalcev, povezanih s postopki razpolaganja s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije, pri čemer so v pogodbi navedene vrste stroškov zunanjih izvajalcev, ki so povezani s postopki razpolaganja;
- da bo plačala stroške postopka skupne prodaje, ki jih je glede na določila sporazuma med prodajalci dolžna plačati Republika Slovenija (kadar več prodajalcev vodi skupni postopek prodaje, katerega predmet je tudi kapitalska naložba Republike Slovenije), pri čemer gre praviloma za plačilo sorazmernega dela stroškov postopka skupne prodaje;
- da bo plačala nujne in upravičene stroške zunanjih izvajalcev, če ti nastanejo v postopku pridobivanja kapitalske naložbe, ob smiselnem upoštevanju določb pogodbe, ki se nanašajo na plačilo stroškov iz prejšnjih dveh alinej.
- V letu 2019 je Republika Slovenija na podlagi navedene pogodbe družbi SDH nakazala 5.601.868 EUR. V reviziji smo preverili način določitve nadomestila dejanskih upravičenih stroškov upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije, plačanega v letu 2019 na podlagi prejetih mesečnih računov v znesku 4.392.000 EUR.

¹²² Uradni list RS, št. 25/14.

- V pogodbi, s katero je določena obveznost Republike Slovenije za plačilo nadomestila dejanskih upravičenih stroškov upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije v znesku 4.392.000 EUR letno, ni določeno, kateri stroški oziroma vrste stroškov družbe SDH predstavljajo dejanske upravičene stroške upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije in v kakšnem deležu oziroma katere vrste stroški družbe SDH ne predstavljajo upravičenih stroškov upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije. S pogodbo niso dogovorjena sodila za določitev stroškov upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije, sodila za ugotavljanje oziroma presojo dejanske upravičenosti stroškov, ki jih družba SDH izkazuje kot stroške upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije in njihove višine, ter niso dogovorjena sodila in ključi za razporejanje posameznih vrst upravičenih posrednih stroškov družbe SDH k stroškom upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije. V pogodbi tudi ni določeno, na podlagi katerih dokumentov in podatkov družbe SDH Republika Slovenija ugotovi višino dejanskih upravičenih stroškov upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije v letu 2019 oziroma katere podatke, knjigovodske listine in drugo dokumentacijo je družba SDH dolžna zagotoviti Republiki Sloveniji za potrebe nadzora ustreznosti oziroma pravilnosti podatkov družbe SDH o višini dejanskih upravičenih stroškov upravljanja kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije za leto 2019. Ministrstvo za finance v pogodbi, ki jo je predlagalo vladi za sklenitev, z družbo SDH ni uredilo medsebojnih razmerij v zvezi z opravljanjem nalog upravljanja naložb Republike Slovenije, kot to določa drugi odstavek 27 člena ZSDH-1. Zaradi navedenega v reviziji nismo mogli potrditi, da plačilo, ki je za leto 2019 določeno v znesku 4.392.000 EUR, predstavlja plačilo, določeno na podlagi dejanskih upravičenih stroškov, povezanih z upravljanjem naložb v lasti Republike Slovenije, kot to določa prvi odstavek 27. člena ZSDH-1.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.b Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je po predhodno izvedenem odprtem postopku oddaje javnega naročila za nakup in vzdrževanje transportnega helikopterja z izvajalcem Leonardo S.P.A., Rim, Italija (v nadaljevanju: Leonardo) sklenilo pogodbo o nakupu in dobavi ter vzdrževanju večnamenskega transportnega helikopterja v skupni vrednosti 14.624.049 EUR. V pogodbo sta bila poleg dobave helikopterja vključena tudi izvedba usposabljanj osebja naročnika (pilotov in tehnikov) ter 2-letno vzdrževanje dobavljenega helikopterja.

Ministrstvo za notranje zadeve je v razpisni dokumentaciji določilo, da naročila ne bo oddalo po sklopih in da morajo ponudniki naročilo ponuditi v celoti oziroma ne smejo ponuditi posameznih postavk javnega naročila.

Ponudniki so morali v ponudbenem predračunu (priloga št. 4.1 razpisne dokumentacije) navesti ceno za enoto mere za dobavo večnamenskega transportnega helikopterja ter specifikacijo cen posameznih usposabljanj oseb naročnika¹²³.

¹²³ Usposabljanje osebja naročnika (zap. št. 2). Točka 1: Osnovno usposabljanje za pridobitev ratinga za tip helikopterja (Initial Type Rating) in preizkus praktične usposobljenosti (Skill Test) 8 pilotov za vpis izbranega tipa helikopterja s pooblastilom IR, skladno s standardi EASA – (European Union Aviation Safety Agency) Evropske agencije za varnost v letalstvu. (št. 2.1). Točka 2: Usposabljanje 6 tehnikov za DEL-66 licenco za kategoriji B1 in B2 za vpis tipa zrakoplova (4 tehniki B1 in 2 tehnika B2), za linijsko in bazno vzdrževanje helikopterja ter rabo sistemov in opreme iz tehnične specifikacije, skladno s standardi EASA (št. 2.2). Točka 3: Usposabljanje in ocena usposobljenosti (*Assessment of Competence*) 3 pilotov za vpis pooblastila za inštruktorja za izbrani tip helikopterja za veččlansko posadko (TRI/MP), skladno s standardi EASA (št. 2.3). Točka 4: Teoretično in praktično usposabljanje (operativno usposabljanje) 8 pilotov in 6 tehnikov na dobavljenem helikoptlju o poznavanju in uporabi vseh sistemov in opreme, dobavljenih s helikopterjem, na ozemlju Republike Slovenije in z inštruktorji izvajalca (št. 2.4).

V točki 9.3.8.2. razpisne dokumentacije so bila določena finančna zavarovanja, ki jih je moral ponudnik predložiti za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Med temi je bila tudi obveznost, da bo moral izbrani ponudnik najkasneje v 15 dneh po končnem prevzemu helikopterja za zavarovanje dobre izvedbe pogodbenih obveznosti glede usposabljanja iz 3. in 4. točke prvega odstavka 6. člena osnutka pogodbe predložiti naročniku kavcijsko zavarovanje zavarovalnice oziroma bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, skladno s pogoji javnega naročila, v višini 10 % vrednosti usposabljanja iz 3. in 4. točke prvega odstavka 6. člena osnutka pogodbe brez DDV, navedene v ponudbenem predračunu, sicer lahko naročnik unovči finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti iz prvega odstavka te točke. Zahteva po predložitvi finančnega zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti glede usposabljanja je bila vključena tudi v osnutek pogodbe, kjer je bilo določeno, da mora finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti glede usposabljanja veljati še najmanj 60 dni po preteku najkasnejšega roka za izvedbo tega usposabljanja.

Izbrani izvajalec je v svoji ponudbi navedel ceno dobave transportnega helikopterja 11.986.925 EUR brez DDV ter ceno vseh usposabljanj osebja naročnika za 0 EUR. Glede na ponujena brezplačna usposabljanja v sklenjeni pogodbi z izvajalcem ni bilo dogovorjeno finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti glede usposabljanj, kot je bilo to predvideno v osnutku pogodbe. Policija se s pogodbo tako ni mogla zavarovati pred tveganjem, da usposabljanja iz 3. in 4. točke prvega odstavka 6. člena po pogodbi ne bi bila izvedena, ter pred morebitno neoperativnostjo že dobavljenega helikopterja. Pridobljeni certifikati o uspešno opravljenih usposabljanjih so namreč pogoj za vpis v licence EASA, izdane pri Javni agenciji za civilno letalstvo Republike Slovenije.

11. člen pogodbe med drugim določa, da bo izvajalec Leonardo naročniku za izvedbo usposabljanja iz 3. in 4. točke prvega odstavka 6. člena pogodbe izstavil račun po opravljenem usposabljanju na podlagi obojestransko podpisanega zapisnika o izvedenem posameznem usposabljanju. Izvajalec Leonardo je Policiji za dobavo helikopterja izdal račun v znesku 11.986.925 EUR brez DDV, ki ga je Policija plačala v znesku 10.494.713 EUR. Izvedba usposabljanj je bila ponujena brezplačno, zato zanje račun ni bil izstavljen. Usposabljanja po 1. in 2. točki prvega odstavka 6. člena pogodbe so bila izvedena pred dobavo helikopterja, medtem ko usposabljanja iz 3. in 4. točke prvega odstavka 6. člena pogodbe ob plačilu računa v skladu s pogodbo še niso bila opravljena. Prvi del usposabljanja iz 3. točke prvega odstavka 6. člena pogodbe je bil zaključen 16. 2. 2020, usposabljanje iz 4. točke prvega odstavka 6. člena pogodbe je bilo zaključeno 14. 2. 2020 in drugi del usposabljanja iz 3. točke prvega odstavka 6. člena pogodbe 7. 3. 2020.

Tehnične specifikacije javnega naročila morajo biti oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila, kar v navedenem primeru pomeni, da se morajo z nakupom helikopterja zagotavljati tudi ustrezna usposabljanja. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija se je s plačilom celotne pogodbene obveznosti še pred izvedenima usposabljanjema izpostavila tveganju, da usposabljanje osebja in naročnika kasneje ne bi bilo izvedeno, čeprav je to ključno za uporabo helikopterja in je namen javnega naročila dobave transportnega helikopterja. Dolžnost naročnika je oblikovanje takšne razpisne dokumentacije, ki bi upoštevala vsa potencialna tveganja, ki iz narave predmeta javnega naročila izhajajo, zato bi moralo ministrstvo predvideti tudi situacijo, da prejme ponudbeni predračun za določeno postavko v ponudbenem predračunu v znesku 0 EUR in da lahko pride tudi do kasnejše neizpolnitve pogodbe v primeru neizvedenih usposabljanj, s čimer se ne doseže cilj izvedbe javnega naročila, zaradi česar bi moralo predvideti ustrezno obliko zavarovanja za dobro izvedbo tudi tega dela naročila. Ministrstvo za notranje zadeve je s tem, ko v razpisni dokumentaciji ni predvidelo tudi takšne možnosti, kršilo načelo gospodarnosti po 4. členu ZJN-3, ki določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje tako, da z njim

zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.c Ministrstvo za obrambo je po postopku s pogajanjmi po predhodni objavi za nakup tehnološke opreme za strelišče Bač z izvajalcem Group 22 d.o.o. 8. 3. 2018 sklenilo okvirni sporazum v skupni vrednosti 3.533.828 EUR. Ministrstvo za obrambo je oddalo naročilo 5. 3. 2018, obvestilo o oddaji naročila pa je poslalo v objavo 1. 8. 2018, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 51. člena Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti¹²⁴, ki določa, da mora naročnik obvestilo o oddaji naročila poslati v objavo v 48 dneh po oddaji naročila. Ministrstvo za obrambo je okvirni sporazum objavilo na portalu javnih naročil prav tako 1. 8. 2018, kar je v neskladju s petim odstavkom 10.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja¹²⁵ (v nadaljevanju: ZDIJZ), ki določa, da registrirani zavezanici iz 1. člena in drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ, ki nastopajo kot naročniki, koncedenti ali javni partnerji, v roku 48 dni od oddaje javnega naročila, podelitve koncesije ali izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva na podlagi postopka, ki ga urejajo zakoni, ki urejajo javno naročanje, koncesije ali javno-zasebno partnerstvo, objavijo javno dostopne informacije javnega značaja iz pogodbe o izvedbi javnega naročila, koncesijske pogodbe oziroma pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu, pri čemer se te informacije objavijo na spletnih straneh, ki so namenjene izvajanju elektronskega javnega naročanja, v strojno berljivem formatu.

3.3.3.d Ministrstvo za obrambo, Generalštab slovenske vojske je po predhodno izvedenem postopku s pogajanjmi z izvajalcem SELEKT PRO, d.o.o. sklenilo pogodbo za vzdrževanje in servisiranje konvektomatorov Rational. Skladno s petim odstavkom 3. člena pogodbe mora Generalštab slovenske vojske izvajalcu SELEKT PRO priznati tudi stroške kilometrine v znesku 0,37 EUR/km za najkrajšo razdaljo od lokacije sedeža izvajalca do mesta opravljanja storitev in nazaj, skladno z veljavno Uredbo o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja¹²⁶.

Izvajalec je Generalštabu slovenske vojske za opravljena dela v vojašnici Postojna izstavil račun za popravilo parnokonvekcijskega avtomata Rational v znesku 709 EUR, ki je vključeval tudi specifikacijo kilometrine s potnimi stroški za 154 km v znesku 0,52 EUR/km. Generalštab slovenske vojske je račun izvajalca plačal, kljub temu da je bila na računu zaračunana višja kilometrina, kot izhaja iz pogodbe, ki se sklicuje na višino kilometrine iz tretjega odstavka 5. člena Uredbe o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja, to je v znesku 0,37 EUR /km. Ugotovili smo tudi, da je izvajalec Generalštabu slovenske vojske glede na peti odstavek 3. člena pogodbe obračunal kilometrino za razdaljo, ki je za 168 km prekratka. Generalštab slovenske vojske zaradi neustreznega delovanja notranjih kontrol pri likvidaciji računa tega ni odkril, kar predstavlja kršitev drugega odstavka 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.

¹²⁴ Uradni list RS, št. 90/12, 90/14 – ZDU-II in 52/16.

¹²⁵ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17 in 71/18.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.e Ministrstvo za javno upravo je po predhodno izvedenem postopku oddaje javnega naročila po konkurenčnem postopku s pogajanjem z izvajalcem Lesnina MG oprema, d. d., Ljubljana sklenilo pogodbo za gradbena in obrtniška dela za ureditev prostorov v stavbi na Linhartovi ulici 13 v Ljubljani v znesku 3.305.800 EUR. Ministrstvo za javno upravo je z izvajalcem sklenilo tudi 3 anekse k pogodbi, od katerih se 2 nanašata na povišanje pogodbene vrednosti zaradi dodatnih del.

Ministrstvo za javno upravo pogodbe in 2 aneksov (aneks št. 2 in aneks št. 3), ki se nanašata na povečanje pogodbene vrednosti, ni objavilo na portalu javnih naročil. Javno naročilo je bilo oddano 13. 2. 2019. Pogodba je bila sklenjena 25. 4. 2019, ministrstvo pa je na portalu javnih naročil ni objavilo v roku, ki ga določa peti odstavek 10.a člena ZDIJZ, to je v roku 48 dni od oddaje javnega naročila, niti je ni objavilo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija. Dva aneksa, s katerima se je povečala vrednost pogodbe, sta bila sklenjena septembra 2019 in decembra 2019, ministrstvo pa obvestila o spremembah pogodbe ni objavilo v roku, ki ga določa 59. člen ZJN-3, to je najpozneje v 30 dneh po spremembi pogodbe, niti ju ni objavilo do konca obdobja, na katero se nanaša na revizija.

Ministrstvo za javno upravo je z nepravočasno objavo pogodbe na portalu javnih naročil ravnalo v neskladju s petim odstavkom 10.a člena ZDIJZ, z nepravočasnim objavama obvestil o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila na portalu javnih naročil pa je ravnalo v neskladju z 59. členom ZJN-3.

Ukrepi Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo je na portalu javnih naročil pogodbo in aneks št. 1 objavilo 7. 2. 2020, aneks št. 2 dne 9. 7. 2020 in aneks št. 3 dne 29. 6. 2020, obvestilo o spremembah pogodbe o izvedbi javnega naročila pa 12. 2. 2020.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.3.f Ministrstvo za infrastrukturo je z DARS d.d. sklenilo letno izvedbeno pogodbo za leto 2019 za izvajanje naročila na podlagi 4. člena Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹²⁷, ki določa, da DARS opravlja v imenu in za račun Republike Slovenije posamezne naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor ter naloge v zvezi s pridobivanjem nepremičnin za potrebe gradnje avtocest v znesku 32.280.024 EUR. Izvedbena pogodba temelji na Pogodbi o izvajanju naročila na podlagi 4. člena ZDARS-1 (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju naročila) z dne 27. 9. 2012. V skladu z 9. členom pogodbe o izvajanju naročila morata pogodbeni stranki do konca tekočega koledarskega leta z izvedbeno pogodbo določiti obseg naročila za naslednje koledarsko leto. Izvedbena pogodba za leto 2019 je bila sklenjena 20. 2. 2019 in se je začela uporabljati za nazaj od 1. 1. 2019 dalje. Ministrstvo za infrastrukturo je zaradi nepravočasne sklenitve letne izvedbene pogodbe ravnalo v nasprotju z 9. členom pogodbe o izvajanju naročila.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo je sklenilo letno pogodbo za leto 2019 v februarju 2019, ker ob koncu leta 2018 še niso bili izpolnjeni pogoji za zagotovitev ustrezne višine sredstev za vse potrebne naloge. V začetku leta potekajo prenosi sredstev (tudi namenskih sredstev), za katere mora dati soglasje vlada. Te odločitve se praviloma sprejemajo januarja oziroma februarja. Poleg tega pogodba o izvajanju naročila v 11. členu izrecno predvideva realno možnost, da izvedbena pogodba ne bo sklenjena do 31. 12. predhodnega leta in posledično ureja način izvajanja del v takšnem primeru.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 97/10 in 40/12 – ZUJF.

Po oceni računskega sodišča prenosi sredstev v novem koledarskem letu Ministrstva za infrastrukturo ne odvezujejo dolžnosti pravočasne sklenitve letne izvedbene pogodbe, v kateri se lahko z izvajalcem dogovori o spremembi višine sredstev financiranja v primeru spremembe višine sredstev po izvedenem prenosu sredstev. Obenem določila 11. člena pogodbe o izvajanju naročila ne spreminjajo zaveze iz prvega odstavka 9. člena, da je potrebno izvedbeno pogodbo skleniti do konca tekočega koledarskega leta, pač pa urejajo zgolj pogoje delovanja izvajalca, če iz katerihkoli razlogov do sklenitve izvedbene pogodbe ne pride pravočasno. Na ta način se po mnenju računskega sodišča zgolj zagotavlja nemoteno izvajanje zakonskih nalog izvajalca, kar pa ne opravičuje kasnejšega sklepanja izvedbenih pogodb.

3.3.3.g Direkcija za infrastrukturo v letnih koncesijskih pogodbah, ki ju je sklenila z družbama CGP – CP, d.o.o. in Gorenjska gradbena družba d.d. na podlagi 7-letnih koncesijskih pogodb za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in varstva državnih cest, ki so v upravljanju Direkcije za infrastrukturo v skupnem znesku 10.410.875 EUR, ni vključila socialne klavzule. Navedeno je v neskladju s tretjo alinejo četrtega odstavka 67. člena ZJN-3, ki določa, da mora pogodba o izvedbi javnega naročila vsebovati razvezni pogoj, ki se uresniči, če je naročnik seznanjen, da je sodišče s pravnomočno odločitvijo ugotovilo kršitev obveznosti iz drugega odstavka 3. člena ZJN-3 s strani izvajalca pogodbe o izvedbi javnega naročila ali njegovega podizvajalca ali če je naročnik seznanjen, da je pristojni državni organ pri izvajalcu pogodbe ali njegovem podizvajalcu v času izvajanja pogodbe ugotovil najmanj 2 kršitvi v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno in za kar mu je bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek.

3.3.3.h Direkcija za infrastrukturo na podlagi četrtega odstavka 13. člena Zakona o železniškem prometu¹²⁸ (v nadaljevanju: ZZelP) v okviru železniške infrastrukture opravlja strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge na področjih gradnje, nadgradnje, obnov in vzdrževanja javne železniške infrastrukture ter druge naloge, določene z zakoni in podzakonskimi predpisi, ki urejajo javno železniško infrastrukturo. Vzdrževanje, obratovanje in obnavljanje javne železniške infrastrukture je obvezna gospodarska javna služba (v nadaljevanju: OGJS vzdrževanja JŽI), ki jo na podlagi prvega in drugega odstavka 11. člena ZZelP opravlja upravljavec na podlagi pogodbe o opravljanju gospodarske javne službe, ki se sklene za obdobje najmanj 5 let. Dogovor o vsebini pogodbe in strukturi plačil, ki so namenjena financiranju upravljavca, se sklene vnaprej za celotno pogodbeno obdobje. V skladu z 11.b členom ZZelP mora upravljavec poleg nalog iz 11. in 11.a člena ZZelP med drugim opravljati tudi naloge iz 11.b člena zakona, med katere sodi nadzor nad izvajanjem vseh del na obstoječi javni železniški infrastrukturi zaradi zagotavljanja varnosti železniškega prometa.

Pogodbo za opravljanje OGJS vzdrževanja JŽI in zagotavljanje financiranja te obvezne gospodarske javne službe ter gospodarjenja in drugih nalog upravljavca iz državnega proračuna pripravlja Direkcija za infrastrukturo na podlagi četrtega odstavka 13. člena ZZelP in 3. člena Uredbe o načinu opravljanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja, obratovanja in obnavljanja javne železniške infrastrukture¹²⁹.

¹²⁸ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo in 30/18.

¹²⁹ Uradni list RS, št. 81/18.

Vlada je 14. 3. 2019 z upravljavcem SŽ – Infrastruktura, d. o. o. (v nadaljevanju: SŽ Infrastruktura) sklenila aneks št. 6 k pogodbi o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020 (v nadaljevanju: pogodba o opravljanju storitev upravljavca), s katerim je določila vrednost in obseg storitev SŽ Infrastruktura za opravljanje OGJS vzdrževanja JŽI v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019 v vrednosti 127.055.719 EUR.

V reviziji smo preverili izplačili iz proračuna po situaciji SŽ Infrastruktura za opravljena vzdrževalna dela na javni železniški infrastrukturi za januar 2019 in pri tem ugotovili, da je Direkcija za infrastrukturo situacijo za opravljena dela na javni železniški infrastrukturi za januar 2019 v znesku 6.010.951 EUR prejela 15. 3. 2019 in ne do 15. 2. 2019, kot izhaja iz prvega odstavka 1. točke priloge 5 k pogodbi o opravljanju storitev upravljavca, ki določa, da mora upravljavec javne železniške infrastrukture izdati situacijo za opravljena dela do 15. dne v mesecu za pretekli mesec. SŽ Infrastruktura je situacije za opravljena dela v mesecu januarju 2019 predložila po sklenitvi aneksa št. 6 k pogodbi o opravljanju storitev upravljavca za leto 2019. V skladu s 40. členom pogodbe o opravljanju storitev upravljavca mora upravljavec opravljati vse naloge na način in v obsegu, določenem v veljavnih predpisih, naročnik pa mu je dolžan plačati opravljene storitve mesečno do sklenitve nove pogodbe v znesku, plačanem za celotni zadnji mesec pred prenehanjem veljavnosti pogodbe. Aneks št. 5 k pogodbi o opravljanju storitev upravljavca položaja glede zagotavljanja potrebnih sredstev za izvajanje obvezne gospodarske javne službe po prenehanju veljavnosti predhodnega aneksa do sklenitve aneksa za leto 2019 ni posebej urejal. Iz citirane določbe pogodbe o opravljanju storitev upravljavca za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020 izhaja, da mora tudi v primeru prenehanja vsakoletne pogodbe o opravljanju storitev upravljavca in pred sklenitvijo novega aneksa izvajalec izstaviti mesečni zahtevek za opravljene storitve. V skladu z 49. členom pogodbe o opravljanju storitev upravljavca bi moral skrbnik pogodbe na Direkciji za infrastrukturo izvajati nadzor nad izvajanjem obvezne gospodarske javne službe. S tem, ko Direkcija za infrastrukturo ni opozorila upravljavca na pravočasno izstavitvev zahtevka za opravljena dela za januar, hkrati tudi ni izvajala nadzora nad financiranjem projekta, s čimer je ravnala v neskladju z 49. členom pogodbe o opravljanju storitev upravljavca.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Razlogi za kasnejšo sklenitev aneksa k Pogodbi o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020 so aktivnosti, ki jih mora Direkcija za infrastrukturo izvesti pred sklenitvijo: v oktobru upravljavec naročniku posreduje ponudbe za opravljanje obvezne gospodarske službe vzdrževanja, obratovanja in obnavljanja, v novembru naročnik upravljavcu posreduje splošne usmeritve, ki jih je pri dopolnitvah prejetih ponudb na strani upravljavca treba upoštevati, v začetku decembra upravljavec in naročnik uskladiata predlog aneksa za naslednje leto in ga vključita v vladno gradivo za sklenitev aneksa. Temu sledijo interna usklajevanja osnutka vladnega gradiva med Direkcijo za infrastrukturo, Ministrstvom za infrastrukturo in Ministrstvom za okolje in prostor. Predlog vladnega gradiva za sklenitev aneksa k pogodbi se nato v februarju posreduje v medresorsko usklajevanje.

3.3.3.i Direkcija za infrastrukturo je po pooblastilu SŽ Infrastruktura kot upravljavca javne železniške infrastrukture izvedla odprti postopek oddaje javnega naročila za izvedbo signalnovarnostnih in telekomunikacijskih del v okviru projekta modernizacija Kočevske proge – 3. faza.

Direkcija za infrastrukturo je po izvedenem postopku oddaje javnega naročila 30. 11. 2018 sklenila pogodbo za izvedbo signalnovarnostnih in telekomunikacijskih del v okviru projekta modernizacija Kočevske proge – 3. faza s konzorcijem Siemens AG Österreich, Dunaj, Avstrija, Siemens d.o.o.in Ostrja, okoljski inženiring d. o. o.(v nadaljevanju: konzorcij Siemens AG) v vrednosti 16.244.488 EUR. Poleg tega

pa je Direkcija za infrastrukturo s konzorcijem Siemens AG 8. 1. 2019 sklenila tudi pogodbo za izvajanje podpore vzdrževanju signalnovarnostnega sistema za obdobje 20 let v vrednosti 2.620.931 EUR.

Pravilnik o izvrševanju proračuna v 145. členu določa, da neposredni uporabniki o prevzetih obveznostih v breme proračuna obveščajo Ministrstvo za finance tako, da prevzete obveznosti evidentirajo v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca FEP, v 153. členu pa določa še, da neposredni uporabniki potrdijo obrazec FEP, ki se nanaša na sklenjene pogodbe, takoj, vendar ne kasneje kot v 5 dneh po podpisu pogodbe. Ugotovili smo, da je Direkcija za infrastrukturo obrazec FEP potrdila 3. 1. 2019, kar je bilo 34 dni po podpisu pogodbe, in v znesku 13.259.288 EUR, ki je glede na znesek sklenjene pogodbe prenizek za 2.985.100 EUR. Direkcija za infrastrukturo je s tem ravnala v nasprotju s 145. in 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo je garancijo, ki omogoča veljavnost pogodbe – odložilni pogoji, prejela 21.12. 2018. Poleg tega je bilo treba počakati tudi na informacijo o datumu uvedbe v delo, ki je potrebna zaradi vnosa datuma dokončanja del v obrazec FEP. Obrazec FEP se je lahko izdelal, ko so se preračunala sredstva na ustrezen projekt št. 2431-17-0084 Modernizacije Kočevske proge – 3. faza.

3.3.3.j Direkcija za infrastrukturo je s SŽ Infrastruktura v letih 2016–2018 sklenila 15 pogodb oziroma aneksov za dodatna dela storitev upravljavca javne železniške infrastrukture pri izvajanju posameznih investicijskih projektov na javni železniški infrastrukturi v skupni vrednosti 24.992.071 EUR¹³⁰. Storitve upravljavca javne železniške infrastrukture so predmet pogodbe o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020, ki jo je s SŽ Infrastruktura sklenila vlada. Direkcija za infrastrukturo je sklenila te pogodbe, ne da bi za to imela pooblastilo vlade, ki je v skladu z 11. členom ZZelP vlada pristojna za sklenitev pogodbe za vzdrževanje, obratovanje in obnavljanje javne železniške infrastrukture z upravljavcem. Direkcija za infrastrukturo je s temi pogodbami upravljavcu javne železniške infrastrukture SŽ Infrastruktura zagotovila dodatna sredstva za izvajanje OGJS vzdrževanja JŽI, kar je glede na to, da za to ni imela pooblastila, v nasprotju z 11. členom ZZelP. V letu 2019 je bilo na podlagi tako sklenjenih pogodb izplačano 3.254.661 EUR.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo meni, da nadzor, ki ga izvaja upravljavec nad investicijskimi projekti na javni železniški infrastrukturi, ni predmet pogodbe o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture, bo pa zaradi jasnosti razmerij glede financiranja posameznih nalog to razmejila v dopolnitvah pogodbe o upravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od leta 2021 do leta 2023. Izvedla bo aktivnosti za dopolnitev Pogodbe o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture tako, da bo zagotovljeno jasno in celovito financiranje obvezne gospodarske javne službe iz proračuna, nalog gospodarjenja in tudi drugih nalog upravljavca iz drugih virov, vključno z nalogami nadzora pri izvajanju investicij. Za zakonsko določene druge naloge upravljavca, ki jih v okviru pogodbe o opravljanju storitev upravljavca, upravljavec izvaja v sklopu drugih nalog, ki so neposredno povezane z OGJS vzdrževanja JŽI, bo upravljavec javne železniške infrastrukture skladno z določili ZZelP naročniku predložil ponudbo, katere sestavni del bo cenik urne postavke in opis nalog, iz določil Sprememb in dopolnitev pogodbe na področju drugih nalog upravljavca pa bo jasno razviden način določanja obsega in vrednosti nalog nadzora nad izvajanjem investicijskih del na obstoječi javni železniški infrastrukturi zaradi zagotavljanja varnosti železniškega prometa, in sicer kot strošek posamezne investicije v okviru pogodb k posameznim investicijskim projektom na javni železniški infrastrukturi.

¹³⁰ Poleg navedenega aneksa je bilo sklenjenih še 14 pogodb oziroma aneksov v skupni vrednosti 23.084.149 EUR.

3.3.3.k Iz obrazložitev sprejetega proračuna za leto 2019 in rebalansa proračuna za leto 2019 izhaja, da je Direkcija za infrastrukturo v načrtu razvojnih programov pod ciljno vrednostjo kazalnika I08793 – Izdelane študije v okviru projekta "Strokovne podlage za razvoj regionalnih prog" načrtovala izdelavo 13 študij z izhodiščno vrednostjo 2.435.928 EUR¹³¹ oziroma 2.724.836 EUR¹³². Direkcija za infrastrukturo v obrazložitvah posebnega dela sprejetega proračuna za leto 2019 in sprejetega rebalansa proračuna za leto 2019 ni navedla izhodišč in kazalcev, na katerih temeljita izračun in ocena potrebnih sredstev za projekt "Strokovne podlage za razvoj regionalnih prog" v skupnem znesku 2.724.836 EUR, in drugih pojasnil, ki se nanašajo na vrsto in število načrtovanih predštudij. Direkcija za infrastrukturo tako ni ustrezno obrazložila in utemeljila načrtovane porabe proračunskih sredstev za izdelavo strokovnih podlag za razvoj regionalnih prog v Republiki Sloveniji, s čimer je ravnala v neskladju s 4. in 5. točko drugega odstavka 16. člena ZJF, ki določata, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, ter druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov.

3.3.3.l Direkcija za infrastrukturo je v letu 2018 izvedla postopek oddaje javnega naročila storitev Izdelave strokovnih podlag in predštudije upravičenosti za nadgradnjo regionalnih železniških prog v RS ter železniškega omrežja na področju Ljubljanske urbane regije (v nadaljevanju: izdelava strokovnih podlag in predštudije upravičenosti za nadgradnjo regionalnih železniških prog). V predlogu za oddajo javnega naročila in v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila je Direkcija za infrastrukturo navedla ocenjeno vrednost 990.075 EUR v brez DDV. Za izvedbo tega naročila je bilo v proračunu zagotovljenih 950.000 EUR, od tega za leto 2019 v znesku 850.000 EUR in za leto 2020 v znesku 100.000 EUR.

Do roka za predložitev ponudb je Direkcija za infrastrukturo prejela naslednji 2 ponudbi:

- ponudbo SŽ – PP Ljubljana d. d. v vrednosti 1.581.300 EUR brez DDV in
- ponudbo PNZ d. o. o. in Cestni inženiring d.o.o.(v nadaljevanju: PNZ in Cestni inženiring) v vrednosti 1.385.920 EUR brez DDV.

V postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb je Direkcija za infrastrukturo cenovno manj ugodno ponudbo izvajalca SŽ – PP Ljubljana d. d. zavrnila in izključila iz postopka kot nedopustno, ker ni izpolnjevala pogojev in zahtev iz razpisne dokumentacije. Ponudbo izvajalcev PNZ in Cestni inženiring pa je, kljub temu da je ta presegala ocenjeno vrednost naročila in razpoložljivo višino zagotovljenih proračunskih sredstev, ocenila kot edino dopustno, ker naj bi izpolnjevala vse pogoje in zahteve iz razpisne dokumentacije in naj bi bila po merilih za ocenjevanje najugodnejša. Direkcija za infrastrukturo je z izbranimi izvajalcema PNZ in Cestni inženiring sklenila pogodbo o izdelavi strokovnih podlag in predštudije upravičenosti za nadgradnjo regionalnih železniških prog v vrednosti 1.690.822 EUR, po kateri je v letu 2019 izplačala skupaj 721.369 EUR.

V skladu s prvim odstavkom 66. člena ZJN-3 mora neposredni proračunski uporabnik v zvezi z začetkom in izvedbo postopka za oddajo javnega naročila ter izvedbo javnega naročila upoštevati tudi pravila, ki urejajo javne finance. Ocenjena vrednost javnega naročila je presegala zagotovljena proračunska sredstva v načrtu razvojnih programov za 40.075 EUR. Direkcija za infrastrukturo je začela postopek oddaje javnega naročila storitev izdelave strokovnih podlag in predštudije upravičenosti za nadgradnjo regionalnih železniških prog in po izvedenem postopku tudi sklenila pogodbo z izvajalcema, čeprav glede na ocenjeno

¹³¹ V sprejetem proračunu za leto 2019.

¹³² V sprejetem rebalansu proračuna za leto 2019.

vrednost v proračunu ni imela zagotovljenih zadosti sredstev. S tem je ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 30. člena ZIPRS1819, ki neposrednim uporabnikom dovoljuje oddajo naročila za projekte in ukrepe, vključene v veljavni načrt razvojnih programov pod pogojem, da so zanj načrtovane pravice porabe v sprejetih proračunih.

Ugotovili smo, da je Direkcija za infrastrukturo potrdila obrazec FEP 17. 5. 2019, kar je 71 dni po podpisu pogodbe, ki je bila sklenjena 7. 3. 2019. Direkcija je s tem ravnala v nasprotju s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo je v finančno službo pogodbo prejela z zamudo, in sicer 3. 5. 2019, ko je bila vnesena v Lotus sistem in MFERAC, nato pa so bila na obrazcu FEP sredstva rezervirana 17. 5. 2019.

3.3.3.m Direkcija za infrastrukturo je na podlagi predhodno izvedenega odprtega postopka oddaje javnega naročila z izvajalcema Gratel, d.o.o. kot vodilnim partnerjem in Garnol, d.o.o. kot partnerjem 4. 4. 2019 sklenila pogodbo za Preureditev križišča Primskovo na G2-104/1136 v znesku 1.145.778 EUR. Direkcija za infrastrukturo je z izvajalcema sklenila še 3 anekse k pogodbi, po aneksu št. 3 pa se je zaradi dodatnih del povečala vrednost osnovne pogodbe za 35.803 EUR na znesek 1.181.581 EUR.

Direkcija za infrastrukturo pred sklenitvijo aneksa št. 3 ni dokumentirala razlogov za spremembo pogodbe, kot to določa šesti odstavek 95. člena ZJN-3. Direkcija za infrastrukturo bi morala tudi v primeru, da so bili izpolnjeni pogoji iz 2. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3 za dodatne gradnje (to je, da so dodatne gradnje potrebne, čeprav niso bile vključene v prvotno javno naročilo, in jih izvede prvotni izvajalec, ker zamenjava izvajalca bodisi ni mogoča ali pa bi naročniku povzročila velike nevšečnosti ali znatno podvajanje stroškov), izdelati dokumentacijo v zvezi s spremembo, ki bi morala obsegati najmanj razloge, zakaj dodatne gradnje niso bile vključene v prvotno pogodbo ali okvirni sporazum, ekonomske ali tehnične razloge, zaradi katerih zamenjava prvotnega izvajalca ni mogoča, ter opis oziroma utemeljitev teh razlogov, vključno z obsegom nevšečnosti ali podvajanjem stroškov. Ker tega ni storila, je ravnala v nasprotju s šestim odstavkom 95. člena ZJN-3.

Direkcija za infrastrukturo po zaključku odprtega postopka javnega naročila tudi ni izdelala pisnega poročila v skladu s 105. členom ZJN-3, kar je v nasprotju s tem členom.

3.3.3.n Direkcija za infrastrukturo kot soinvestitor in Občina Idrija kot investitor sta po predhodno izvedenem postopku oddaje naročila male vrednosti z izvajalcem RAFAEL d.o.o. Sevnica (v nadaljevanju: RAFAEL) sklenili pogodbo za izvedbo podpornih zidov na lokalni cesti Likarca–Rebro–Godovič v znesku 350.244 EUR, pri čemer je obveznost celotnega plačila prevzela Direkcija za infrastrukturo. Postopek oddaje javnega naročila temelji na Sporazumu o sofinanciranju za ureditev obvozov, potrebnih pri izvedbi gradbenih del na projektu Sanacija brežine Jelični Vrh (v nadaljevanju: sporazum za ureditev obvozov), sklenjenim med Direkcijo za infrastrukturo in Občino Idrija. V 4. členu sporazuma za ureditev obvozov je bilo dogovorjeno, da v primeru eventualne potrebe obnove, prestavitve ali novogradnje komunalne naprave, ki je v upravljanju Občine Idrija, prevzame občina v celoti breme njenega financiranja. Občina Idrija je z izvajalcem RAFAEL sklenila aneks k pogodbi zaradi dodatnih in več del pri izvedbi podpornih zidov, s čimer se je vrednost pogodbe povečala za 70.106 EUR. Ne glede na to, da je obveznost izplačil na podlagi aneksa prevzela Občina Idrija, bi morala biti Direkcija za infrastrukturo kot soinvestitor sopodpisnik aneksa, saj se je ta nanašal na izgradnjo podpornega zidu in ne na primere gradenj, ki so opredeljene v 4. členu sporazuma za

ureditev obvozov (obnove in novogradnje komunalne naprave, ki je v upravljanju Občine Idrija). V skladu s tretjim odstavkom 6. člena sporazuma za ureditev obvozov sta se Direkcija za infrastrukturo in Občina Idrija obvezali, da bosta podpisali tripartitno pogodbo za izvedbo gradbenih del. V skladu z 8. členom sporazuma bi morala Direkcija za infrastrukturo izvajati nadzor nad izvajanjem sporazuma. S tem, ko Direkcija za infrastrukturo ni bila sopodpisnica aneksa k pogodbi za izvedbo gradbenih del po določilu tretjega odstavka 6. člena sporazuma za ureditev obvozov, ni bil zagotovljen nadzor nad izvajanjem pogodbe, kar je v neskladju z 8. členom sporazuma za ureditev obvozov.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

Ministrstvo za obrambo

3.3.4.a Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: uprava za zaščito in reševanje) v skladu s 74. in 116. členom Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami¹³³ v povezavi z 25. členom Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč¹³⁴ sofinancira delovanje in nakup opreme za Gorsko reševalno zvezo Slovenije. Uprava za zaščito in reševanje je za delovanje Gorsko reševalne zveze Slovenije v letu 2019 dne 19. 12. 2018 sklenila aneks k pogodbi o sofinanciranju dejavnosti na področju zaščite, reševanja in pomoči v znesku 535.500 EUR. V 3. členu aneksa je določeno, da uprava za zaščito in reševanje na račun Gorsko reševalne zveze Slovenije nakaže 99.000 EUR predplačila 30. dan po podpisu aneksa, to je 18. 1. 2019. Ministrstvo za obrambo je sredstva nakazalo 28. 1. 2019, kar je 10 dni prepozno. Ministrstvo je s prepoznim nakazilom predplačila ravnalo v neskladju s 3. členom pogodbe.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.4.b Drugi odstavek 7. člena Zakona o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij¹³⁵ (v nadaljevanju: ZSTNIIP) je določal, da je eden izmed pogojev za dodelitev spodbude rok, v katerem je investitor dolžan doseči minimalni finančni obseg investicije. Navedeni pogoj bi morala podrobneje določiti vlada z uredbo na predlog ministra, pristojnega za gospodarstvo, oziroma ministrice, pristojne za gospodarstvo, kot to določa četrti odstavek 7. člena ZSTNIIP. Vlada je na predlog ministra, pristojnega za gospodarstvo, na podlagi četrtega odstavka 7. člena ZSTNIIP sprejela Uredbo o finančnih spodbudah za tuje neposredne investicije¹³⁶, v kateri ni bil podrobneje določen rok, v katerem je investitor dolžan doseči minimalni finančni obseg investicije, kot pogoj za dodelitev spodbude.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je z izvajalcem Lonstroff d. o. o. sklenilo pogodbo v vrednosti 4.794.000 EUR za dodelitev finančne spodbude za investicijski projekt "Nov proizvodni obrat za Lonstroff medicinske elastomere v Sloveniji". Pri preverjanju skladnosti postopka dodelitve spodbude po posebnem postopku na podlagi 7.b člena ZSTNIIP, smo ugotovili, da pri ocenjevanju vloge za

¹³³ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZN Org.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 92/07, 54/09, 23/11 in 27/16.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 107/06 – uradno prečiščeno besedilo, 11/11, 57/12, 17/15 in 13/18. ZSTNIIP je prenehal veljati z uveljavitvijo Zakona o spodbujanju investicij (Uradni list RS, št. 13/18), uporabljal pa se je do pričetka uporabe novega zakona 1. 7. 2018.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 62/14, 13/18 – ZS Inv in 47/18. Uredba se je prenehala uporabljati z uveljavitvijo Uredbe o načinu ugotavljanja pogojev in meril za dodelitev investicijskih spodbud ter pogojev za strateško investicijo (Uradni list RS, št. 47/18) 7. 7. 2018.

dodelitev spodbude komisija za ocenjevanje vloge ni preverjala, ali je izpolnjen pogoj, ki se nanaša na rok, v katerem je investitor dolžan doseči minimalni finančni obseg investicije, in je naveden v drugem odstavku 7. člena ZSTNIIP. Če bi komisija izpolnjevanje tega pogoja preverjala, bi lahko ugotovila, da v Uredbi o finančnih spodbudah za tuje neposredne investicije rok, v katerem je investitor dolžan doseči minimalni finančni obseg investicije, ni določen in bi ministrstvo lahko pristopilo k pripravi predloga dopolnitve uredbe. S tem, ko ministrstvo pri ocenjevanju vlog ni preverjalo navedenega pogoja, je ravnalo v neskladju s 7.b členom ZSTNIIP, ki določa, da za dodeljevanje spodbud po posebnem postopku posebna komisija upošteva tudi določbe 7. člena ZSTNIIP.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Uredba o finančnih spodbudah za tuje neposredne investicije ni podrobneje določila roka, v katerem je investitor dolžan doseči minimalni finančni obseg investicije; je pa v drugem odstavku 7. člena določala, da mora vloga za dodelitev spodbude med drugim vsebovati tudi opis projekta, vključno z datumi začetka in konca investicijskega projekta, ki ga je moral vlagatelj opredeliti v svoji vlogi.

Vključitev določila v Uredbo o finančnih spodbudah za tuje neposredne investicije, da mora vloga za dodelitev spodbude vsebovati datum začetka in konca investicijskega projekta, ne predstavlja izpolnitve zakonsko določene obveznosti, da mora vlada z uredbo na predlog ministra, pristojnega za finance, podrobneje določiti rok, v katerem je investitor dolžan doseči minimalni finančni obseg investicije.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.4.c Ministrstvo za okolje in prostor in Mestna občina Ljubljana sta v letu 2018 sklenila pogodbo o sofinanciranju "Odvajanja in čiščenja odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja" 1. del projekta: Nadgradnja sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnja povezovalnega kanala C0 v Mestni občini Ljubljana (1. sklop, I. faza) v delu, ki se nanaša na Mestno občino Ljubljana. Celotna pogodbeni vrednost je znašala 10.606.035 EUR, od tega 9.015.130 EUR (85 %) iz namenskih sredstev Evropske unije in 1.590.905 EUR (15 %) iz sredstev slovenske udeležbe. Pogodba je bila sklenjena na podlagi sklepa Evropske komisije¹³⁷ o odobritvi finančnega prispevka za veliki projekt "Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja", izbran v okviru OP EKP.

Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) je 28. 7. 2015 in 27. 8. 2015 od Mestne občine Ljubljana, Občine Medvode in Občine Vodice prejela zahtevo za izvedbo predhodnega postopka za nameravani poseg: izgradnja kanalizacije v okviru projekta "Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja" – 1. sklop: I. faza in 2. sklop. Zastopnik investitorjev je na ARSO za isti projekt ponovno vložil zahtevo za predhodni postopek 21. 1. 2016, in sicer zaradi manjše spremembe v dolžini posameznih cevovodov kanalizacije 1. dela projekta, skupna dolžina pa naj bi ostala enaka.

Zahtevi za izvedbo predhodnega postopka za nameravani poseg sta bili vloženi na podlagi določil Zakona o varstvu okolja¹³⁸ (v nadaljevanju: ZVO-1). V 50. členu ZVO-1 je določeno, da je treba pred začetkom

¹³⁷ Izvedbeni sklep Komisije, št. C(2017)5676 final z dne 14. 8. 2017.

¹³⁸ Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE.

izvajanja posega, ki lahko pomembno vpliva na okolje, izvesti presojo njegovih vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje Ministrstva za okolje in prostor. V skladu s prvim odstavkom 51. člena ZVO-1 se v postopku presoje vplivov na okolje ugotovijo in ocenijo dolgoročni, kratkoročni, posredni ali neposredni vplivi nameravanega posega v okolje na človeka, tla, vodo, zrak, biotsko raznovrstnost in naravne vrednote, podnebje in krajino, pa tudi na človekovo nepremično premoženje in kulturno dediščino ter njihova medsebojna razmerja. V drugem odstavku navedenega člena ZVO-1 je opredeljeno, da je za določene vrste posegov v okolje zaradi njihove velikosti, obsega, lokacije ali drugih značilnosti, ki lahko vplivajo na okolje, presoja vplivov na okolje obvezna. Za določene vrste posegov v okolje, pri katerih se zaradi značilnosti nameravanega posega ali njegove lokacije lahko pričakujejo pomembni vplivi na okolje, pa v skladu s tretjim odstavkom 51. člena ZVO-1 Ministrstvo za okolje in prostor izvede predhodni postopek iz 51.a člena tega zakona, v katerem ugotovi, ali je presoja vplivov obvezna tudi za te posege. Zahtevi za izvedbo predhodnega postopka za nameravani poseg izgradnja kanalizacije v okviru projekta "Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja" sta bili vloženi na podlagi prvega odstavka 51.a člena ZVO-1, v skladu s katerim mora nosilec nameravanega posega v okolje iz tretjega odstavka prejšnjega člena od Ministrstva za okolje in prostor zahtevati, da ugotovi, ali je za nameravani poseg v okolje treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Ministrstvo lahko začne postopek predhodne presoje sicer tudi po uradni dolžnosti. V skladu s četrtem in devetim odstavkom 51.a člena ZVO-1 mora Ministrstvo za okolje in prostor pri ugotovitvi iz prvega odstavka tega člena upoštevati merila v skladu z Uredbo o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje¹³⁹ (v nadaljevanju: uredba o posegih v okolje), na podlagi katerih se v predhodnem postopku ugotavlja, ali je za nameravani poseg v okolje treba izvesti presojo vplivov na okolje. Podrobnejša merila za ugotovitev potrebnosti izvedbe presoje vplivov na okolje in izdaje okoljevarstvenega soglasja so določena v Prilogi 2 uredbe o posegih v okolje. Vrste meril, s katerimi se določi, ali je za posege v okolje treba opraviti presojo vplivov na okolje, so v skladu s Prilogo 2 uredbe o posegih v okolje:

- značilnosti posega v okolje,
- lokacija posega v okolje in
- vrsta in značilnosti možnih učinkov.

ARSO je izdala sklepa, da ni treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja, 25. 9. 2015 in 28. 1. 2016. S Prilogo 2 uredbe o posegih v okolje je med drugim določeno, da je značilnosti posega v okolje treba obravnavati glede na tveganje povzročitve večjih nesreč po predpisih, ki urejajo varstvo okolja, in naravnih nesreč, tudi tistih, ki so v skladu z znanstvenimi spoznanji lahko posledica podnebnih sprememb, ter glede na tveganje za zdravje ljudi (na primer zaradi okužbe vode ali onesnaževanja zraka). ARSO se v sklepih, da ni treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja, ni opredelila glede tveganja povzročitve večjih nesreč in glede tveganja za zdravje ljudi, kot je to določeno s Prilogo 2 uredbe o posegih v okolje. V predhodnih postopkih bi lahko Ministrstvo za okolje in prostor uporabilo tudi možnost po četrtem odstavku 51.a člena ZVO-1, da bi zaprosilo ministrstva in organizacije iz tretjega odstavka 52. člena tega zakona, da v 21 dneh od prejema zaprosila pošljejo pisno mnenje o tem, ali je za nameravani poseg treba izvesti presojo vplivov na okolje s stališča njihove pristojnosti. Ministrstvo za okolje in prostor te možnosti v predhodnem postopku ni uporabilo.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 51/14, 57/15 in 26/17.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti

3.3.4.d Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev¹⁴⁰ (v nadaljevanju: ZUPJS) določa 4 vrste denarnih prejemkov (otroški dodatek; denarna socialna pomoč; varstveni dodatek; državna štipendija). Pravica do teh denarnih prejemkov pa je določena s posebnimi zakoni (zakon, ki ureja družinske prejemke, zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke, in zakon, ki ureja štipendiranje). O pravicah iz javnih sredstev odločajo krajevno pristojni centri za socialno delo po ZUPJS z odločbami, izplačuje pa jih Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Na podlagi prvega odstavka 42. člena ZUPJS morajo biti pogoji za pridobitev pravic po ZUPJS izpolnjeni ves čas prejetanja pravic iz javnih sredstev. ZUPJS v drugem odstavku 42. člena določa, da mora upravičenec do denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka ali drugih pravic po tem zakonu sporočiti vsa dejstva, okoliščine in vse spremembe, ki vplivajo na upravičenost do pravice iz javnih sredstev, njeno višino ali obdobje prejemanja, in sicer v 8 dneh od dne, ko je taka sprememba nastala ali je zanjo izvedel. V tretjem odstavku 42. člena ZUPJS pa je določeno, da mora upravičenec do otroškega dodatka, državne štipendije ali znižanega plačila vrtca centru za socialno delo sporočiti spremembe, ki pri teh pravicah lahko vplivajo na upravičenost do pravice iz javnih sredstev, njeno višino ali obdobje prejemanja, in sicer: spremembo števila oseb ali upravičencev, spremembo ali vključitev v vzgojno-izobraževalni oziroma visokošolski zavod, spremembo statusa učenca, dijaka ali študenta in spremembo vrste periodičnega dohodka¹⁴¹, pri državni štipendiji pa tudi druge okoliščine, ki po zakonu, ki ureja štipendiranje, vplivajo na to pravico, v 8 dneh od dneva, ko je taka sprememba nastala ali je zanjo izvedel. V teh primerih center za socialno delo o posamezni pravici odloči na novo. Na podlagi 42.a člena ZUPJS pa morajo centri za socialno delo ne glede na določila 42. člena ves čas trajanja pravice iz javnih sredstev po uradni dolžnosti spremljati, ali so nastopile spremembe iz drugega ali tretjega odstavka 42. člena ZUPJS, zaradi katerih bi bilo treba izdati drugačno odločbo o pravici oziroma odločbo o spremembi priznanja pravice, ker upravičenec do pravice iz javnih sredstev ni več upravičen ali je upravičen v nižjem znesku ali za krajše obdobje, in začeti postopek po uradni dolžnosti.

Centri za socialno delo v svojem informacijskem sistemu¹⁴² lahko spremljajo posamezne spremembe, zaradi katerih je potrebno ponovno odločanje o dodeljenih pravicah iz javnih sredstev, vendar pa informacijski sistem ISCS2 ne omogoča spremljanja sprememb pri spremembi vrste periodičnega dohodka, ki tudi vpliva na upravičenost do pravice iz javnih sredstev oziroma na to, da je prejemnik upravičen do pravice v nižjem znesku ali za krajše obdobje.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v letu 2019 ni vzpostavilo spremljanja sprememb za vse okoliščine, ki vplivajo na upravičenost do pravice iz javnih sredstev, njeno višino ali obdobje prejemanja. Ministrstvo in centri za socialno delo namreč na podlagi drugega odstavka 51. člena ZUPJS brezplačno pridobivajo podatke za osebe po tem zakonu iz obstoječih zbirk podatkov, navedenih v tem členu. Ministrstvo je s tem, ko ni zagotovilo pridobivanja podatkov o spremembi vrste periodičnega dohodka, centrom za socialno delo onemogočilo popolno izpolnjevanje 42.a člena ZUPJS in ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 51. člena ZUPJS.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18 in 47/19.

¹⁴¹ 8. točka 3. člena ZUPJS: sprememba vrste periodičnih dohodkov – izguba ali začetek prejemanja plače skupaj z regresom, nadomestila plače, pokojnine, nadomestila in drugih dohodkov iz naslova obveznega socialnega zavarovanja, starševskega dodatka, preživnine, delnega plačila za izgubljeni dohodek, nadomestila za invalidnost in sprememba dohodka zaradi dela za najmanj polovični oziroma polni delovni čas.

¹⁴² Informacijski sistem centrov za socialno delo – ISCS2.

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

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v informacijskem sistemu centrov za socialno delo (ISCSD2) vzpostavilo spremljanje sprememb iz centralnega registra prebivalstva, Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, Centralne evidence udeležencev vzgoje in izobraževanja in Evidenčnega in analitskega informacijskega sistema visokega šolstva v Republiki Sloveniji (eVŠ). Na podlagi 51. člena ZUPJS je za pridobivanje podatkov iz obstoječih zbirk podatkov treba skleniti tripartitni dogovor med ministrstvom, Ministrstvom za javno upravo in upravljalcem zbirke podatkov, s katerim se dogovori vsebinska in tehnična izmenjava podatkov ter skladno s tem nadgradi ISCSD2. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v letu 2021 načrtuje vzpostavitev sistema spremljanja sprememb z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, saj bi bilo mogoče na podlagi prejetih podatkov o zavarovalnih podlagah zajeti večino sprememb vrste periodičnih dohodkov.

3.3.4.e Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti iz proračuna na podlagi Zakona o urejanju trga dela¹⁴³ (v nadaljevanju: ZUTD) zagotavlja sredstva za denarno nadomestilo izgube plače oziroma dohodka, ki se zagotavlja na podlagi zavarovanja za primer brezposelnosti po tem zakonu. Ukrep zagotavljanja teh pravic izvaja Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod za zaposlovanje), ki tudi izplačuje denarno nadomestilo brezposelnim osebam, ki izpolnjujejo pogoje po ZUTD. V letu 2019 je ministrstvo zavodu za zaposlovanje za ta namen nakazalo 171.613.644 EUR. Na podlagi 149. člena ZUTD finančni nadzor ministrstva obsega notranji nadzor nad namensko porabo sredstev iz proračuna za izvajanje ukrepov na trgu dela po ZUTD v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance. V pogodbi, sklenjeni med ministrstvom in zavodom za zaposlovanje, sta pogodbeni stranki način izvajanja nadzora opredelili tako, da mora zavod za zaposlovanje na zahtevo ministrstva ali s strani ministrstva pooblaščen osebi omogočiti vpogled v dokumentacijo in zagotavljati potrebne podatke za izvedbo nadzora. V reviziji ni bilo izkazano, da bi ministrstvo v letu 2019 izvedlo kontrolo glede pravilnosti namenske porabe sredstev, ki jih je ministrstvo nakazovalo zavodu za zaposlovanje za izplačevanje nadomestila za primer brezposelnosti. Na podlagi sprotne in periodične kontrole, ki jih izvaja ministrstvo, po naši oceni te ne izkazujejo namenske porabe sredstev. Poleg tega ministrstvo od zavoda za zaposlovanje pri vsakokratnem zahtevku za izplačilo sredstev za ta namen niti ne pridobiva verodostojnih listin (na primer seznamov) o končnih prejemnikih sredstev, na podlagi katerih bi obdobjno lahko preverilo namenskost porabe sredstev. Ministrstvo je tako ravnalo v nasprotju s 149. členom ZUTD, saj ni izvajalo notranjega nadzora nad namensko porabo sredstev iz državnega proračuna za izplačevanje sredstev zavodu za zaposlovanje kot nadomestilo za primer brezposelnosti.

3.3.4.f Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je moralo v skladu z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS1819 posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati z Ministrstvom za finance usklajena izhodišča za pripravo finančnih načrtov. Ministrstvo je 6. 5. 2019 Javnemu štipendijskemu, razvojnemu, invalidskemu in preživninskemu skladu Republike Slovenije (v nadaljevanju: JŠRIPS) posredovalo izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2019 v znesku 2.946.826 EUR, ki pa ne vključujejo sredstev za dejavnost JŠRIPS za programe mednarodne mobilnosti AD Futura, posamezne štipendije in programe uresničevanja pravic otrok v primeru neplačevanja preživnine (v nadaljevanju: dejavnost JŠRIPS) v skupnem znesku 8.461.038 EUR ter za operacije in projekte, sofinancirane iz sredstev ESS v skupnem znesku 12.016.890 EUR. Ministrstvo JŠRIPS za njegovo delovanje in za dejavnosti zagotavlja sredstva na podlagi Zakona o Javnem štipendijskem,

¹⁴³ Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT, 55/17 in 75/19.

razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu Republike Slovenije¹⁴⁴ in Ustanovitvenega akta Javnega študentskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije¹⁴⁵. Za leto 2019 se je ministrstvo s pogodbo o financiranju delovanja in dejavnosti JŠRIPS ter s pogodbami o sofinanciranju izvedbe operacij in projektov zavezalo, da bo JŠRIPS zagotovilo 23.397.254 EUR za financiranje njegovega delovanja in dejavnosti JŠRIPS ter za sofinanciranje izvedbe operacij in projektov. Ministrstvo je s tem, ko v izhodiščih za pripravo finančnega načrta za leto 2019 ni vključilo tudi sredstev za dejavnosti JŠRIPS in sredstev za sofinanciranje izvedbe operacij in projektov ter jih posredovalo JŠRIPS za pripravo njegovega finančnega načrta, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS1819.

3.3.4.g Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je izhodišča za pripravo finančnega načrta JŠRIPS za leto 2019 posredovalo 6. 5. 2019, kar je 2 meseca po sprejetju Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019, na katerega se nanašajo izhodišča. ZIPRS1819 je v tretjem odstavku 58. člena določal, da mora v primeru spremembe obsega sredstev tekočih transferov v finančnem načrtu neposrednega uporabnika proračuna predstojnik neposrednega uporabnika proračuna države v 15 dneh od spremembe obsega sredstev tekočih transferov v finančnem načrtu neposrednega uporabnika proračuna posrednemu uporabniku proračuna posredovati nova izhodišča. S tem, ko je ministrstvo izhodišča za pripravo finančnega načrta JŠRIPS za leto 2019 posredovalo prepozno, je ravnalo v neskladju s tretjim odstavkom 58. člena ZIPRS1819.

3.3.4.h Centri za socialno delo na podlagi prvega odstavka 20. člena Zakona o osebni asistenci¹⁴⁶ izdajajo odločbe upravičencem do osebne asistencije. Odločbe se izdajo na podlagi mnenja strokovne komisije centra za socialno delo. V skladu s 3. točko drugega odstavka 7. člena Pravilnika o osebni asistenci¹⁴⁷ (v nadaljevanju: POA) mora odločba o pravici do osebne asistencije vsebovati ugotovitev, ali uporabnik že prejema denarni prejemek in kateri denarni prejemek prejema. Iz odločbe, ki je bila pregledana v reviziji izhaja, da ne vsebuje ugotovitve, ali uporabnik že prejema denarni prispevek in kateri denarni prejemek prejema, kar je v neskladju s 7. členom POA. V postopku ugotavljanja upravičenosti do osebne asistencije mora strokovna komisija na podlagi 3. člena POA izdelati mnenje o vsebini storitev osebne asistencije in številu ur osebne asistencije za posameznega vlagatelja, pri čemer mora uporabiti standardizirano ocenjevalno orodje za oceno potreb po storitvah osebne asistencije. V skladu s 4. členom POA pa mora strokovna komisija izdati usklajeno mnenje, katerega oblika je standardizirana. Ugotovili smo, da je komisija nepopolno izpolnila obrazec mnenja iz tretjega odstavka 4. člena POA. Ministrstvo je z izplačilom sredstev za izvajanje osebne asistencije ravnalo v neskladju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da ministrstvo zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, tako da izvaja nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.

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

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je na centrih za socialno delo za vzpostavitev večjega nadzora nad porabo proračunskih sredstev v septembru 2019 vzpostavilo sistem koordinatorjev invalidskega varstva ter obenem načrtuje vzpostavitev informacijskega sistema na področju osebne asistencije.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 78/06 – uradno prečiščeno besedilo, 106/12, 39/16 in 11/18 – ZIZ-L.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 23/13, 84/16, 12/17 – popr., 23/17 in 30/19.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 10/17 in 31/18.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 57/18 in 13/19.

3.3.4.i Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v letu 2019 financiralo delovanje javnega Varstveno delovnega centra Vrhnika - Idrija. Varstveno delovni center Vrhnika - Idrija je pravočasno poslal predlog finančnega načrta in spremembe predloga finančnega načrta, toda ministrstvo ni izdalo soglasja k finančnemu načrtu za leto 2019. Dvanajsti odstavek 58. člena ZIPRS1819 je določal, da se posrednim uporabnikom proračuna, ki jim vlada, pristojno ministrstvo ali občinska uprava v 60 dneh po prejemu finančnega načrta v soglasje to zavrne, ker finančni načrt ni bil sprejet v skladu z drugim oziroma tretjim odstavkom 58. člena ZIPRS1819, po poteku 60-dnevnega roka za pridobitev soglasja zagotavlja največ 80 % realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v letu 2019 financiralo Varstveno delovni center Vrhnika - Idrija, kljub temu da ni izdalo soglasja k finančnemu načrtu za leto 2019. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je s tem, ko je Varstveno delovnemu centru Vrhnika - Idrija zagotavljalo sredstva v polnem obsegu (v višini 100 %), čeprav za to ni bil izpolnjen pogoj danega soglasja, ravnalo v neskladju z določbo 58. člena ZIPRS1819.

Dvanajsti odstavek 58. člena ZIPRS1819 ureja le ravnanja v primeru, ko se soglasje zavrne, ne ureja pa ravnanja v primeru molka organa – ustanovitelja javnega zavoda. Na ugotovljeno pomanjkljivost ZIPRS1819 smo opozorili že v revizijskem poročilu predloga zaključnega računa proračuna za leto 2018.

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

18. 12. 2019 je datum posredovanja predloga za izdajo soglasja s strani Direktorata za socialne zadeve v podpis ministrici. Kljub dodatnim pojasnilom k predlogu sklepa, ki so bila s strani Direktorata za socialne zadeve naslovljena na kabinet ministrice, soglasje ni bilo podpisano, z razlogi za takšno odločitev pa direktor ni bil seznanjen.

Osnovni razlog tako pozne priprave predloga za izdajo soglasja k finančnemu načrtu za leto 2019 Varstveno delovni center Vrhnika - Idrija je v kadrovske podbranjenosti Sektorja za upravljanje izvajalskih organizacij, ki poleg tekočih nalog sodeluje v različnih komisijah in delovnih skupinah. V lanskem letu je za financiranje izvajanja socialnovarstvene storitve izdelal pogodbo in 5 aneksov k pogodbam, ker je bila postavljena zahteva Ministrstva za finance, da se izdelajo aneksi k pogodbam za vsak mesec posebej po tem, ko se je v avgustu zaprl proračun za leto 2019.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.j Ministrstvo za zdravje je z Rdečim križem Slovenije – Zveza združenj (v nadaljevanju: rdeči križ) sklenilo pogodbo o financiranju pogojev za razvijanje krvodajalstva, izobraževanja in preverjanja usposobljenosti ekip prve pomoči v Republiki Sloveniji za leto 2019 v vrednosti 760.880 EUR. V 2. členu pogodbe se je ministrstvo zavezalo zagotavljati sredstva za naloge, ki se nanašajo na krvodajalstvo, izobraževanje in preverjanje usposobljenosti ekip prve pomoči. Podlaga za sklenitev pogodbe sta 9. in 27. člen Zakona o Rdečem križu Slovenije¹⁴⁸, v skladu s katerima mora Republika Slovenija iz svojega proračuna zagotavljati sredstva za naloge, ki jih rdeči križ opravlja kot javna pooblastila. Med nalogami, ki sodijo med javna pooblastila, je tudi izvajanje akcij za pridobivanje krvodajalcev in organiziranje krvodajalske akcije.

Rdeči križ je ministrstvu izstavil zahtevek za izplačilo za krvodajalstvo za september 2019 v znesku 68.230 EUR, ki mu je priložil tudi poročilo o izvajanju krvodajalstva rdečega križa za september. Ministrstvo je zahtevek plačalo 8. 11. 2019.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 7/93 in 79/10.

V skladu s tretjim odstavkom 5. člena pogodbe je moral rdeči križ predložiti k zahtevku za izplačilo finančno poročilo na obrazcu št. 1 (za plače) in obrazcu št. 2 (za blago in storitve). V skladu s četrtem odstavkom 5. člena pogodbe bi moralo biti pripravljeno finančno poročilo za plače na obrazcu št. 1 kot sestavni del pogodbe, na podlagi petega odstavka tega člena pa bi moralo finančno poročilo za blago in storitve vsebovati specifikacijo vseh plačanih računov za posamezen mesec. Rdeči križ je v zahtevku za izplačilo za razvijanje krvodajalstva navedel skupne materialne stroške in donacije ter stroške dela zaposlenih in prostovoljcev po posameznih območnih združenjih rdečega križa ter kot dokazila o nastalih stroških predložil račune v skupnem znesku 2.453 EUR, pri čemer ni navedel specifikacije materialnih stroškov in obrazca št. 1 za plače po določbah ZSPJS, kot to zahteva 5. člen sklenjene pogodbe. Ministrstvo je izplačalo sredstva, ne da bi pred izplačilom preverilo utemeljenost višine obveznosti iz predloženega zahtevka, kar je v neskladju s 54. členom ZJF.

Pri pregledu zahtevka smo ugotovili, da je ministrstvo izplačalo stroške v znesku 2.915 EUR za odvetniške, finančno-računovodske ter IT storitve ter stroške najema avtobusnega prevoza, ki niso nastali v povezavi s krvodajalstvom oziroma v povezavi z izobraževanjem in preverjanjem usposobljenosti ekip prve pomoči, zato ne sodijo med stroške za izvajanje nalog, ki sodijo med javna pooblastila za razvijanje krvodajalstva po 9. členu Zakona o Rdečem križu Slovenije. Ministrstvo je z izplačilom stroškov brez pravne podlage kršilo drugi odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje nalog in druge namene, ki so opredeljeni z zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje je v sklenjeni pogodbi o financiranju javnih pooblastil na področju krvodajalstva za obdobje od 1. 1. 2020 do 31. 7. 2020 z rdečim križem določilo podrobnejšo specifikacijo stroškov v prilogah k zahtevku za izplačilo (zbir materialnih stroškov in stroškov za prostovoljce ter zbir stroškov dela).

Priporočilo Ministrstvu za zdravje

Ministrstvu za zdravje priporočamo, naj v pogodbi o financiranju javnih pooblastil na področju krvodajalstva za posamezno koledarsko leto vnaprej jasno opredeli upravičene stroške (po vsebini in po obsegu).

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.4.k V skladu z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹⁴⁹ (v nadaljevanju: ZIntPK) morajo vse pogodbe nad 10.000 EUR 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 pogodbenne 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. Ugotovili smo, da pogodba o sofinanciranju strokovnega kadra v programih nacionalnih panožnih športnih šol med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Kolesarskim klubom Adria Mobil Novo mesto ter Kolesarsko zvezo

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo.

Slovenije, ki določa sofinanciranje v obdobju od leta 2016 do leta 2019 v vrednosti 50.453 EUR, ni vsebovala protikorupcijske klavzule, kar ni v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZIntPK.

3.3.4.l Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive¹⁵⁰ v 3. členu določa, da o napredovanju v nazive odloča minister, pristojen za šolstvo. V skladu s 4. členom navedenega pravilnika predlaga napredovanje strokovnega delavca ravnatelj v soglasju s strokovnim sodelavcem. Postopek ugotavljanja pogojev za pridobitev in podelitev naziva vodi ministrstvo po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁵¹ (v nadaljevanju: ZUP). Ministrstvo je v najmanj 8 primerih izdalo odločbe več kot pol leta po tem, ko je od osnovnih šol prejelo predloge za napredovanje v naziv, zaradi česar so strokovni delavci prejeli višja izplačila plač več kot pol leta prepozno. S tem, ko ministrstvo ni izdalo odločb o napredovanju strokovnih delavcev v največ 2 mesecih po prejemu predloga o napredovanju v nazive, je ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 222. člena ZUP, ki določa rok za izdajo odločbe, ki je 1 mesec v primerih, ko ni potreben poseben ugotovitveni postopek, oziroma 2 meseca v drugih primerih. Glede tega vprašanja smo se opredelili že v revizijskem poročilu predloga zaključnega računa proračuna za leto 2018.

3.3.4.m Na podlagi 14. člena Zakona o osnovni šoli¹⁵² program osnovnošolskega izobraževanja obsega obvezni program in razširjeni program. Zakona o osnovni šoli v 20. členu določa, da razširjeni program med drugim obsega tudi interesne dejavnosti. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹⁵³ (v nadaljevanju: ZOFVI) v 119. členu, ki opredeljuje delovno obveznost učiteljev, izrecno ne navaja opravljanja interesnih dejavnosti, vendar lahko kljub temu to delo učiteljev uvrstimo med opravljanje drugih nalog, določenih z letnim delovnim načrtom¹⁵⁴. Do tega smo se opredelili že v letu 2016 v revizijskem poročilu *Delovna obveznost učiteljev v osnovnih šolah*¹⁵⁵. Na podlagi prvega odstavka 81. člena ZOFVI se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest osnovnim šolam tudi za izvedbo 2 ur interesnih dejavnosti na oddelek. Pri tem ZOFVI ne določa časovnega obdobja, na katero se nanaša število teh ur, po pojasnilu ministrstva pa naj bi se 2 uri na oddelek nanašali na tedensko izvedbo. Ministrstvo je v 40. členu Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole¹⁵⁶ nekatere ure interesnih dejavnosti uvrstilo med elemente za sistemizacijo delovnih mest učiteljev za razširjeni program (tako imenovane sistemizirane interesne dejavnosti). Preostale ure interesnih dejavnosti, ki niso element za sistemizacijo, pa so bile predmet posebnega plačila. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport namreč osnovnim šolam poleg zagotavljanja plač s prispevki in davki ter drugimi osebnimi prejemki posebej izplačuje tudi povračilo stroškov za izvajanje interesnih dejavnosti, ki niso sistemizirane. Povračilo teh stroškov se izplačuje na podlagi sklepa ministra za izobraževanje, znanost in

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 54/02, 123/08, 44/09 in 18/10.

¹⁵¹ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

¹⁵² Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L.

¹⁵³ Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – ZVaj.

¹⁵⁴ Zadnja alineja tretjega odstavka 119. člena ZOFVI.

¹⁵⁵ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/340/DelObvUciteljev_MIZS.pdf], 11. 6. 2020.

¹⁵⁶ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17 in 54/19.

šport o vrednosti ure interesne dejavnosti za posamezno šolsko leto¹⁵⁷ (v nadaljevanju: sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti). Ministrstvo je v letu 2019 za ta namen osnovnim šolam plačalo 4.732.797 EUR.

Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti ni ustrezna podlaga za plačilo učitelju za izvajanje teh dejavnosti, saj ZOFVI ali drugi zakoni ne določajo podlage za dodatna plačila osnovnim šolam za opravljanje del, ki sicer sodijo v delovno obveznost učiteljev po 119. členu ZOFVI¹⁵⁸, zato je ministrstvo pri izplačevanju sredstev za izvajanje interesnih dejavnosti ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Poleg tega smo ugotovili, da ministrstvo v letu 2019 še vedno ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti dejansko opravljene¹⁵⁹. Ministrstvo je izplačevalo sredstva za izvajanje interesnih dejavnosti na podlagi podatka posamezne osnovne šole o številu opravljenih ur v posameznem mesecu, preverjalo pa je le, da izplačila niso presegla obsega izvajanja teh dejavnosti, določenega v prvem odstavku 81. člena ZOFVI. Ministrstvo je s tem, ko ni preverjalo opravljenih ur interesnih dejavnosti na osnovnih šolah, ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF.

Priporočilo Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj v predlogu sprememb in dopolnitev ZOFVI opredeli obdobje izvajanja ur interesnih dejavnosti, ki jih morajo osnovne šole zagotavljati.

3.3.4.n Na podlagi četrte alineje tretjega odstavka 84. člena ZOFVI minister za izobraževanje, znanost in šport določi posebne normative in standarde za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki potrebujejo prilagojene izobraževalne programe ali posebni program vzgoje in izobraževanja. Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole v 43.a členu določa, da merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem s posebnimi potrebami, namenjenih učni pomoči, določi minister, pristojen za šolstvo. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je poleg zagotavljanja plač s prispevki in davki ter drugimi osebnimi prejemki osnovnim šolam na podlagi sklepov ministra za izobraževanje, znanost in šport o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami¹⁶⁰

¹⁵⁷ Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2018/2019, št. 6034-115/2018/1 z dne 24. 10. 2018, na podlagi katerega je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure interesne dejavnosti v znesku 11,94 EUR. Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2019/2020, št. 6034-103/2019/1 z dne 24. 9. 2019, na podlagi katerega je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure interesne dejavnosti v znesku 12,54 EUR.

¹⁵⁸ Enako smo poročali že v revizijskem poročilu *Delovna obveznost učiteljev v osnovnih šolah*.

¹⁵⁹ Enako smo ugotavljali tudi v revizijskem poročilu predloga zaključnega računa proračuna za leto 2018.

¹⁶⁰ Sklep o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za šolsko leto 2018/2019, št. 6036-211/2018/2 z dne 1. 10. 2018, na podlagi katerega je ministrstvo osnovnim šolam zagotovilo 11,94 EUR za izvedeno uro dodatne strokovne pomoči, ki se izvaja kot učna pomoč. Sklep o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za šolsko leto 2019/2020, št. 6036-263/2019/1 z dne 12. 9. 2019, na podlagi katerega je ministrstvo osnovnim šolam zagotovilo 12,54 EUR za izvedeno uro dodatne strokovne pomoči, ki se izvaja kot učna pomoč.

(v nadaljevanju: sklep o zagotavljanju sredstev za učno pomoč) za posamezno šolsko leto zagotavljalo sredstva za izvedene ure dodatne strokovne pomoči, ki se izvaja kot učna pomoč (v nadaljevanju: učna pomoč), individualno ali skupinsko v oddelku ali izven oddelka. Ministrstvo je v letu 2019 za ta namen osnovnim šolam plačalo 3.571.315 EUR.

Glede na to, da ZOFVI v prvem odstavku 81. člena določa, da se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest med drugim tudi šolam za izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, sklep o zagotavljanju sredstev za učno pomoč ni ustrezna podlaga za plačevanje dodatnih sredstev za opravljanje učne pomoči, saj v ZOFVI in drugih zakonih ni podlage za ta dodatna plačila. Zato je ministrstvo pri izplačevanju sredstev za izvajanje učne pomoči ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF.

3.3.4.o Zakon o izobraževanju odraslih¹⁶¹ (v nadaljevanju: ZIO-1) je pričel veljati 17. 2. 2018. Prvi odstavek 7. člena ZIO-1 določa, da program osnovne šole za odrasle izvaja javna organizacija za izobraževanje odraslih, ki je v skladu z zakonom, ki ureja organizacijo in financiranje vzgoje in izobraževanja, vpisana v razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja pri ministrstvu, pristojnem za izobraževanje, za izvajanje programa osnovne šole za odrasle. Tretji odstavek 7. člena ZIO-1 določa, da se v razvid poleg podatkov, ki jih določa zakon, ki ureja organizacijo in financiranje vzgoje in izobraževanja, vpišejo tudi podatki o številu vpisnih mest ter kraju in lokaciji izvedbe programa. 72. člen ZIO-1 določa, da ministrstvo pozove izvajalce programa osnovne šole za odrasle, ki so ob uveljavitvi ZIO-1 vpisani v razvid, k predložitvi podatkov iz tretjega odstavka 7. člena tega zakona in vpiše te podatke v razvid v 6 mesecih po uveljavitvi tega zakona. Kljub temu da je rok za vpis podatkov iz tretjega odstavka 7. člena ZIO-1 v razvid potekel v avgustu 2018, ministrstvo niti do konca leta 2019 ni zagotovilo vpisa podatkov o številu vpisnih mest ter kraju in lokaciji izvedbe programa osnovne šole za odrasle v razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja¹⁶². Navedeno predstavlja ravnanje, ki ni v skladu z 72. členom ZIO-1.

Ministrstvo za kulturo

3.3.4.p Ministrstvo za kulturo je društvu Photon v letu 2019 po sklenjenih pogodbah (v povezavi s točko 3.3.4.q tega poročila) v letu izplačalo skupaj 111.479 EUR, v letu pred tem pa 84.466 EUR. V letu 2019 se je višina izplačil proračunskih sredstev glede na leto pred tem zvišala za 32 %. Ministrstvo za kulturo je izvedlo javni razpis za izbor javnih kulturnih programov na področju umetnosti, ki jih bo financiralo v letih od 2018 do 2021¹⁶³.

V skladu s tretjim odstavkom 11. člena Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa za izbiro kulturnih programov in kulturnih projektov¹⁶⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa) strokovna komisija oceni in ovrednoti programe glede na v javnem razpisu določen

¹⁶¹ Uradni list RS, št. 6/18.

¹⁶² Razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja, dostopen na spletni strani: [URL:<https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-izobrazevanje-znanost-in-sport/storitve/>], 1. 4. 2020.

¹⁶³ Uradni list RS, št. 45/17, objava na spletni strani Ministrstva za kulturo 25. 8. 2017.

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 43/10 in 62/16.

namen in cilje, cilje kulturne politike ter strokovne in druge kriterije za ocenjevanje in vrednotenje programa, kot so bili določeni v objavi javnega razpisa. Med pogoji za sodelovanje na javnem razpisu je bil med drugim določen tudi pogoj, da so prijavitelji na dan zaključka razpisnega roka vsaj 5 let registrirani za izvajanje dejavnosti na področju kulture in umetnosti. Določen je bil tudi pogoj, da imajo prijavitelji najmanj 2 redna strokovna pogodbeni sodelavca oziroma vsaj 1 redno zaposlenega strokovnega delavca.

Z javnim razpisom ni bilo natančneje določeno, kako oziroma na kateri datum bo Ministrstvo za kulturo preverjalo število redno zaposlenih pri prijaviteljih na javni razpis – ali bo to število zaposlenih na dan objave javnega razpisa ali morda število zaposlenih glede na zadnje sprejeto poslovno poročilo. S tem, ko ministrstvo v javnem razpisu ni jasno določilo pogoja, ki ga morajo izvajalci izpolnjevati, je ravnalo v neskladju s 114. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo¹⁶⁵ (v nadaljevanju: ZUJIK), ki določa, da mora besedilo javnega razpisa vsebovati pogoje, ki jih morajo izvajalci izpolnjevati. Ministrstvo za kulturo je na podlagi izvedenega javnega razpisa v letu 2018 sklenilo Pogodbo o financiranju in izvedbi javnega kulturnega programa za področje vizualnih umetnosti v obdobju 2018–2021 z društvom Photon v znesku 310.659 EUR, čeprav omenjeni prijavitelj ni izpolnjeval razpisnega pogoja glede 2 rednih strokovnih pogodbenih sodelavcev oziroma vsaj 1 redno zaposlenega strokovnega delavca. K vlogi na javni razpis niso bila predložena dokazila, s katerimi bi prijavitelj izkazoval izpolnjevanje navedenega razpisnega pogoja. Prav tako tudi iz javno objavljenega letnega poročila na spletni strani Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve ne izhaja, da bi imelo društvo Photon v letu 2016, torej v letu pred objavljenim javnim razpisom, zaposlene strokovne delavce. V skladu s šestim odstavkom 117. člena ZUJIK se v primeru, če je vloga formalno nepopolna, stranko pozove, da jo dopolni. Stranka mora vlogo dopolniti v 5 dneh. Če stranka vloge ne dopolni v zahtevanem roku, minister vlogo zavrže s sklepom. Ministrstvo za kulturo je ravnalo v nasprotju z določbo šestega odstavka 117. člena ZUJIK, ker s sklepom ni zavržlo vloge, ki ni izkazovala izpolnjevanja vseh pogojev.

Med kriteriji za dodelitev sredstev je bil tudi kriterij "ocena finančne ovrednotenosti programa", ki je vseboval podkriterij "glede na vsebino in obseg finančno realno ovrednoten in izvedljiv program". Navedeni podkriterij je predstavljal 10 % predvidenega števila možnih točk (100 točk) in je bil podrobneje ovrednoten, med drugim z 0 točkami za "nejasno, neskladno, neustrezno, nesprejemljivo" in z 2 točkama za "pogojno sprejemljivo, slabo" finančno ovrednoten program. Zaradi tako postavljenega podkriterija, ki je med vsemi kriteriji za ocenjevanje vlog predstavljal le manjši delež v skupnem številu možnih točk, ki jih je vlagatelj lahko prejel, je bilo s tem omogočeno, da so se lahko sklenile pogodbe o financiranju tudi s prijavitelji, ki so imeli povsem "nejasen, neskladen, neustrezen in nesprejemljiv" finančno ovrednoten program.

V objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji so bili navedeni kriteriji, ki so bili tudi podrobneje ovrednoteni, vendar ti kriteriji niso bili v vseh primerih tako natančno opredeljeni, da bi omogočali objektivno zunanjo presojo, ali je prijava dobila ustrezno število točk. V Zapisniku presoje strokovne komisije za vizualne umetnosti je za prijavitelja društvo Photon precej splošen opis preteklih dosežkov in prijavljenega kulturnega programa, navedeni zapisnik strokovne komisije pa ne vsebuje vsebinskih razlogov za dodeljeno število točk, saj iz obrazložitve ni razvidna povezava med kriteriji in podkriteriji javnega razpisa in dodeljenim številom točk. Strokovna komisija Ministrstva za kulturo je ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 12. člena pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa, v skladu s

¹⁶⁵ Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZNOrg.

katerim sestavi strokovna komisija pisni predlog, ki vsebuje strokovno oceno z navedenim številom doseženih točk in z vsebinsko utemeljitvijo ocene glede na v javnem razpisu določene pogoje in kriterije.

Ministrstvo za kulturo je na podlagi 4 predloženih zahtevkov za izplačilo v letu 2019 društvu Photon nakazalo celoten pogodbeni znesek za leto 2019 v znesku 88.759 EUR, čeprav je predložilo ustrezno obračunsko dokumentacijo samo v skupnem znesku 1.338 EUR. Društvo Photon je sicer v zvezi s 4 predloženimi zahtevki za izplačilo v letu 2019 predložilo račune v skupni vrednosti 60.513 EUR. Pri tem je bilo izkazano, da se na izvajanje odobrenega programa javnega razpisa nanašajo le v skupni vrednosti 34.173 EUR, toda vsi v tej vrednosti niso bili plačani. 9. člen pogodbe določa, da je izvajalec dolžan po izvedbi kulturnega programa za posamezno leto financerju predložiti zaključno finančno in vsebinsko poročilo do 20. februarja naslednjega leta na originalnih obrazcih financerja ter celotno obračunsko dokumentacijo z dokazili o izplačilih v višini celotne pogodbene vrednosti programa. Od navedene skupne vrednosti ustreznih računov je društvo Photon predložilo dokazila o plačilu računov samo v vrednosti 1.338 EUR, kar je v nasprotju z 9. členom sklenjene pogodbe. Obračunska dokumentacija v skupni vrednosti 26.340 EUR, za katero nismo mogli potrditi, da je povezana z izvajanjem programa javnega razpisa, se je nanašala na:

- račune v skupnem znesku 24.870 EUR za opravljene storitve, s katerih ni razvidna podrobnejša vsebina stroškov opravljenih storitev, zato ni bilo mogoče potrditi, da so bile storitve, navedene na računih, dejansko opravljene oziroma da so bile opravljene storitve povezave z izvajanjem programa javnega razpisa;
- račune v skupnem znesku 1.128 EUR za nakup goriva; k računom niso bila priložena poročila o opravljenih službenih poteh, iz katerih bi bile razvidne opravljene razdalje s časom trajanja in prevoženimi kilometri, kar bi lahko izkazovalo, da so računi povezani z izvajanjem programa javnega razpisa;
- račune za nakup pijače in hrane v skupnem znesku 224 EUR in na račune za gostinske storitve v znesku 118 EUR, za katere prav tako ni bilo izkazano, da se nanašajo na izvajanje kulturnega programa.

Z javnim razpisom je bilo določeno, da je lahko izvajalec na javnem razpisu izbranega programa upravičen do sofinanciranja naslednjih stroškov za izvedbo programa:

- splošnih stroškov delovanja,
- stroškov dela zaposlenih,
- programskih materialnih stroškov,
- stroškov nakupa opreme in investicijskega vzdrževanja, vezanega na izvedbo programa.

Za stroške nakupa opreme in investicijskega vzdrževanja je bilo z javnim razpisom opredeljeno, da so to stroški, ki so nujno potrebni za izvedbo programa. Nakup osebnega vozila, ki ga je izkazalo društvo Photon, ni imel podlage v dodatku št. 2 k pogodbi o financiranju in izvedbi javnega kulturnega programa v obdobju 2018–2021, saj za nakup opreme in investicijskega vzdrževanja ni bilo predvidenih sredstev. S pogodbo med Ministrstvom za kulturo in društvom Photon niso bili predvideni stroški nakupa opreme in investicijskega vzdrževanja, saj tega društvo Photon ni prijavilo v razpisni prijavi. Z javnim razpisom je bilo podrobneje določeno, da so upravičeni stroški za sofinanciranje s strani Ministrstva za kulturo sestavljeni izključno iz upravičenih stroškov, navedenih v razpisni prijavi prijavitelja, ki so:

- nujno potrebni za uspešno izvedbo programa in so vezani na izvedbo programa,
- opredeljeni v prijavi prijavitelja,
- skladni z načeli dobrega finančnega poslovanja, zlasti glede cenovne primernosti in stroškovne učinkovitosti, ter skladni s slovenskimi računovodskimi standardi,

- dejansko nastali,
- prepoznavni in preverljivi,
- podprti z izvirnimi dokazili,
- niso in ne bodo istočasno financirani iz javnih sredstev od drugih sofinancerjev programa (dvojno financiranje).

Ministrstvo za kulturo je z izplačilom stroškov v skupnem znesku 87.421 EUR ravnalo v neskladju s prvim in z drugim odstavkom 54. člena ZJF. Ministrstvo za kulturo je z izplačilom stroškov za nakup vozila v znesku 3.645 EUR ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ker je bilo izplačilo izvedeno brez pravne podlage.

Ukrepi Ministrstva za kulturo

Ministrstvo za kulturo je 29. 6. 2020 izvajalcu društvu Photon posredovalo zahteveke za vračilo sredstev zaradi nenamenske porabe sredstev v letu 2019 v znesku 3.645 EUR. Društvo Photon je 15. 7. 2020 vrnilo zahtevana sredstva v proračun Republike Slovenije.

3.3.4.q Ministrstvo za kulturo je v letu 2019 izvedlo javni poziv za izbor javnih kulturnih projektov mednarodnega sodelovanja na področju umetnosti, ki jih je financiralo v letu 2019¹⁶⁶. V okviru javnega poziva je bilo sofinanciranje projektov razpisano na naslednjih sklopih in podsklopih:

- Promoviranje avtorjev iz Slovenije, ki ustvarjajo v sodobnih praksah vizualnih in intermedijskih umetnost in v mednarodnem prostoru predstavljajo Slovenijo (v nadaljevanju: 1. sklop):
 - Predstavitve vizualnih umetnikov, ki delujejo v Sloveniji in bodo Slovenijo v letu 2019 predstavljali na mednarodnih umetniških in oblikovalskih sejmih¹⁶⁷ (v nadaljevanju: 1. podsklop 1. sklopa);
 - Sodelovanje vizualnih in intermedijskih umetnikov iz Slovenije na referenčnih mednarodnih razstavnih in festivalskih prireditvah (2. podsklop 1. sklopa)¹⁶⁸.
- Produkcija in predstavitev vrhunske slovenske umetniške produkcije v tujini ter predstavljanje vrhunske tuje umetniške produkcije v Sloveniji na področjih glasbenih, uprizoritvenih in intermedijskih umetnosti v letu 2019 (2. sklop)¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Javni poziv za izbor javnih kulturnih projektov mednarodnega sodelovanja na področju umetnosti, ki jih bo v letu 2019 sofinancirala Republika Slovenija iz proračuna, namenjenega za kulturo, oznaka JCP-MED-UM-2019; najava javnega poziva v Uradnem listu RS, št. 39/19; objava javnega poziva na spletni strani Ministrstva za kulturo 24. 6. 2019.

¹⁶⁷ Za 1. podsklop 1. sklopa so bili z javnim pozivom predvideni naslednji mednarodni umetniški in oblikovalski sejmi:

- kategorija I.: Art Basel; FIAC Pariz; Frieze Art Fair London; Milano Design Week;
- kategorija II.: Arco Madrid; Artissima Torino; Volta Basel; Liste Basel; Art Brussel; Art Rotterdam; Vienna Cotemporary Dunaj; London Fashion Week;
- kategorija III.: Paris Photo; Art Market Budapest; Art Photo Budapest, Photo Basel, New York Art Book Fair.

¹⁶⁸ Za 2. podsklop 1. sklopa so bile predvidene naslednje referenčne mednarodne razstave in festivalske prireditve: Mednarodna razstava likovne umetnosti v Benetkah (Likovni bienale); Ars Electronica Linz; Bienale mladih Evrope in Sredozemlja; Istanbulski bienale; Lumina Light Festival Cascais; Quadriennale Praga.

¹⁶⁹ Za drugi sklop so lahko kandidati prijaviili naslednje vsebine:

- gostovanja vrhunske slovenske umetniške produkcije v tujini;
- gostovanja vrhunske tuje umetniške produkcije v Sloveniji.

Med splošnimi pogoji za kandidiranje na javnem pozivu je bil med drugim določen tudi pogoj, da se lahko na javni poziv prijavo le prijavitelji, ki so na dan objave javnega poziva vsaj 5 let registrirani za izvajanje dejavnosti na področju kulture in umetnosti. Med posebnimi pogoji za 1. podsklop 1. sklopa javnega poziva je bil tudi pogoj, da je moral prijavitelj v obdobju 2014–2017 delovati na področju vizualnih umetnosti. V skladu s tretjim odstavkom 11. člena pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa strokovna komisija oceni in ovrednoti programe glede na v javnem razpisu določen namen in cilje, cilje kulturne politike ter strokovne in druge kriterije za ocenjevanje in vrednotenje programa, kot so bili določeni v objavi javnega razpisa.

Ministrstvo za kulturo je v objavi javnega poziva in v razpisni dokumentaciji za 1. podsklop 1. sklopa objavilo kriterije za ocenjevanje vlog:

- referenčnost in obseg sejma (50 možnih točk):
 - kategorija I: 50 točk,
 - kategorija II: 30 točk,
 - kategorija III: 20 točk;
- zastopanost "slovenskih umetnikov" (50 možnih točk):
 - 90–100 %: 50 točk,
 - 80–89 %: 45 točk,
 - 70–79 %: 40 točk,
 - 60–69 %: 35 točk,
 - 50–59 %: 30 točk;
- skupaj: 100 možnih točk.

V skladu s tretjim odstavkom 11. člena pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa strokovna komisija oceni in ovrednoti projekte glede na v javnem pozivu določen namen in cilje, cilje kulturne politike ter strokovne in druge kriterije za ocenjevanje in vrednotenje projekta, kot so bili določeni v objavi javnega poziva. V javnem pozivu je bilo opredeljenih 5 ciljev javnega poziva, med katerimi je bil tudi namen povečanja mednarodne prepoznavnosti in promocije vrhunske slovenske kulturne produkcije v tujini in zamejstvu. Ugotovili smo, da z javnim pozivom niso bili določeni kriteriji in zahteve, ki bi bili povezani z namenom javnega poziva glede promocije vrhunske slovenske kulturne produkcije v zamejstvu, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 11. člena pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa za izbiro kulturnih programov in kulturnih projektov.

Na podlagi izvedenega postopka javnega poziva je ministrstvo odobrilo prijavitelju društvu Photon sredstva za financiranje naslednjih 4 kulturnih projektov mednarodnega sodelovanja na področju umetnosti v skupnem znesku 22.720 EUR:

- Art Photo Budapest v znesku 5.000 EUR¹⁷⁰;
- Vienna Contemporary Dunaj v znesku 7.290 EUR¹⁷¹;
- Paris photo v znesku 4.970 EUR¹⁷² in
- Photo Basel v znesku 5.460 EUR¹⁷³.

¹⁷⁰ Pogodba št. 3340-19-076054 z dne 28. 8. 2019.

¹⁷¹ Pogodba št. 3340-19-076055 z dne 28. 8. 2019.

¹⁷² Pogodba št. 3340-19-076056 z dne 28. 8. 2019.

¹⁷³ Pogodba št. 3340-19-076057 z dne 28. 8. 2019.

Na podlagi 4 sklenjenih pogodb je Ministrstvo za kulturo izplačalo društvu Photon v letu 2019 celotne pogodbene zneske v skupnem znesku 22.720 EUR. V zvezi z nakazili sredstev smo ugotovili, da je Ministrstvo za kulturo nakazalo sredstva v znesku 4.054 EUR za projekt mednarodnega sodelovanja na področju umetnosti "Art Photo Budapest, vendar za račune v navedenem znesku ni bilo izkazano, da so bile storitve, navedene na računih, dejansko opravljene oziroma da so bile opravljene storitve, povezane z izvajanjem projekta javnega poziva.

Ministrstvo za kulturo je z izplačilom neupravičenih stroškov v skupnem znesku 4.054 EUR ravnalo v nasprotju s prvim in z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019, 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.

Pozitivno mnenje

Po našem mnenju revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 v vseh pomembnih pogledih pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2019.

Odstavek o poudarjanju zadeve

Opozarjamo na točko 2.1.1 tega poročila, v kateri so obravnavana odstopanja od računovodskega poročanja, ki so sicer kot izjeme od določb Zakona o javnih financah in Zakona o računovodstvu predpisani z različnimi zakoni. Na podlagi teh predpisanih izjem oziroma odstopanj od okvira računovodskega poročanja so določeni poslovni dogodki izvzeti iz splošnega načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov. Na ta način je omogočeno poročanje, ki ne temelji na popolni predstavitvi prihodkov in odhodkov ter prejemkov in izdatkov. Če predpisanih odmikov od okvira računovodskega poročanja ne bi bilo, bi bili v letu 2019 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 6.940.504 EUR več in prihodki za 7.171.833 EUR več; v računu finančnih terjatev in naložb pa bi bili izdatki izkazani za 1.309.957 EUR več in prejemki za 12.430.853 EUR več. Zaradi tega bi bil proračunski presežek večji za 231.339 EUR, presežek računa finančnih terjatev in naložb pa bi bil večji za 11.120.896 EUR. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2018 vsi prejemki za 19.602.686 EUR, vsi izdatki pa za 8.250.451 EUR večji.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2019 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

Mnenje s pridržkom

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

- *Zakonom o javnih financah*, ker:
 - so bila sredstva iz proračunske rezervacije zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati – točka 3.3.1.a;

- so bila sredstva proračunske rezervacije zagotovljena za namene, za katere je predviden drug vir financiranja – točka 3.3.1.b;
- sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov – točke 3.3.4.j, 3.3.4.m, 3.3.4.n in 3.3.4.p;
- predlog finančnega načrta ni vseboval izhodišč in kazalcev, na katerih je temeljil izračun potrebnih sredstev za projekt – točka 3.3.3.k;
- pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti – točke 3.3.3.d, 3.3.4.j, 3.3.4.m, 3.3.4.p in 3.3.4.q;
- ni bil ustrezno izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe – točka 3.3.4.h;
- pristojna ministrstva niso ustrezno nadzirala javnih zavodov in skupaj z vlado niso zagotovila, da bi bile najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna države – točka 2.2.1.1.b;
- *Zakonom o delovnih razmerjih*, ker:
 - so bile prepozno izdane odredbe za delo preko polnega delovnega časa – točka 3.3.2.d;
- *Zakonom o obrambi*, ker:
 - je javnemu uslužbencu delovni čas razporedilo na več kot 56 ur na teden – točka 3.3.2.c;
 - je javnemu uslužbencu odredilo več kot 20 ur dela preko polnega delovnega časa – točka 3.3.2.c;
- *Zakonom o javnem naročanju*, ker:
 - je bilo zaradi slabo pripravljene razpisne dokumentacije kršeno načelo gospodarnosti – točka 3.3.3.b;
 - je bilo prepozno objavljeno obvestilo o spremembi pogodbe – točka 3.3.3.e;
 - v pogodbi ni bila vključena socialna klavzula – točka 3.3.3.g;
 - ni bila izdelana obrazložitev za dodatne gradnje – točka 3.3.3.m;
 - ni bilo izdelano pisno poročilo po zaključku odprtega postopka – točka 3.3.3.m;
- *Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja*, ker:
 - je bil okvirni sporazum objavljen prepozno – točka 3.3.3.c;
 - je bila prepozno objavljena pogodba na portalu javnih naročil – točka 3.3.3.e;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019*, ker:
 - v načrtu razvojnih programov niso bile načrtovane pravice porabe v sprejetem proračunu – točka 3.3.3.l;
 - izhodišča za pripravo finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika niso zajemala celotnega obsega sredstev – točka 3.3.4.f;
 - posrednemu proračunskemu uporabniku niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnega načrta – točka 3.3.4.g;
 - sredstva za delovanje varstveno-delovnega centra so bila dana v polnem obsegu, čeprav za to ni bil izpolnjen pogoj – točka 3.3.4.i;
- *Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije*, ker:
 - pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule – točka 3.3.4.k;
- *Zakonom o Slovenskem državnem holdingu*, ker:
 - v pogodbi niso bila urejena medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem nalog upravljanja naložb Republike Slovenije – točka 3.3.3.a;

- *Zakonom o splošnem upravnem postopku*, ker:
 - so bile prepozno izdane odločbe o napredovanju strokovnih delavcev – točka 3.3.4.l;
- *Zakonom o železniškem prometu*, ker:
 - je bilo k pogodbam brez pooblastila vlade sklenjenih več aneksov za dodatna dela – točka 3.3.3.j;
- *Zakonom o spodbujanju neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij*, ker:
 - pri ocenjevanju vloge ni bilo preverjeno izpolnjevanje pogojev – točka 3.3.4.b;
- *Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev*, ker:
 - ni bilo zagotovljeno pridobivanje podatkov o spremembah vrste periodičnih dohodkov – točka 3.3.4.d;
- *Zakonom o urejanju trga dela*, ker:
 - ni bil izvajan nadzor nad namensko porabo sredstev za primer brezposelnosti – točka 3.3.4.e;
- *Zakonom o izobraževanju odraslih*, ker:
 - ni bil zagotovljen vpis podatkov o številu vpisnih mest ter kraju in lokaciji izvedbe programa osnovne šole za odrasle v razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja – točka 3.3.4.o;
- *Zakonom o vodah*, ker:
 - vlada ni predpisala podrobnejših meril za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in meril za njegovo znižanje ter oprostitev za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja – točka 2.2.1.1.c;
- *Zakonom o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper*, ker:
 - je vlada šele v letu 2019 povečala osnovni kapital družbe 2TDK, d.o.o., namesto da bi to storila v letu 2018, ko se je iztekel rok, določen v zakonu – točka 2.2.2.1.b;
- *Zakonom o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*, ker:
 - ni bilo zagotovljeno, da bi bile najemnine, ki so jih zaračunali in prejeli javni zdravstveni zavodi, nakazane v proračun in izkazane kot prihodki proračuna in da bi se za ta sredstva oblikoval proračunski sklad – točka 2.2.1.1.b;
- *Zakonom o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti*, ker:
 - je bilo obvestilo o oddaji javnega naročila prepozno poslano v objavo – točka 3.3.3.c;
- *Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo*, ker:
 - v javnem razpisu ni bil jasno določen pogoj, ki ga morajo izvajalci izpolnjevati – točka 3.3.4.p;
 - ministrstvo ni zavrglo vloge, ki ni izkazovala izpolnjevanja vseh pogojev – točka 3.3.4.p;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - so bile prevzete obveznosti prepozno evidentirane – točki 3.3.3.i in 3.3.3.l;
 - so bile prevzete obveznosti evidentirane v prenizkem znesku – točka 3.3.3.i;
- *Pravilnikom o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa za izbiro kulturnih programov in kulturnih projektov*, ker:
 - pisni predlog strokovne komisije ni vseboval razlogov za dodeljeno število točk – točka 3.3.4.p;
 - v javnem pozivu ni bil določen kriterij, ki bi bil povezan z namenom javnega poziva – točka 3.3.4.q;

- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - je bil javni uslužbenki nepravilno obračunan in izplačan dodatek za izmensko delo – točka 3.3.2.a;
 - je bil javnemu uslužbencu nepravilno obračunan in izplačan dodatek za nočno delo – točka 3.3.2.b;
- *Uredbo o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje*, ker:
 - v sklepih o tem, da presoja vplivov posega na okolje ni potrebna, ni bilo opredelitve glede tveganja povzročitve večjih nesreč in tveganja za zdravje ljudi – točka 3.3.4.c;
- *Sporazumom o sofinanciranju*, ker:
 - ni bilo nadzora nad izvajanjem pogodbe – točka 3.3.3.n;
- *pogodbami*, ker:
 - niso bila spoštovana določila pogodb – točke 3.3.3.f, 3.3.3.h, 3.3.4.a;
 - ni bilo nadzora nad izvajanjem pogodb - točki 3.3.4.j in 3.3.4.p.

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 ter *Ministrstvo za zdravje* morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivni poročili.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

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

Vlada Republike Slovenije mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za sprejem predpisa, s katerim bo na podlagi četrtega odstavka 123. člena Zakona o vodah za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja, predpisala podrobnejša merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitev;
- javnemu zavodu Varstveno delovni center Postojna izdati sklep o uporabi presežka po fiskalnem pravilu iz leta 2018.

Ministrstvo za zdravje mora:

- pričeti s postopkom za vračilo nenamensko porabljenih sredstev od Rdečega križa Slovenije – Zveze združenj v znesku 2.915 EUR v proračun Republike Slovenije – točka 3.3.4.j.

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 poslovanja¹⁷⁴. 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 ter Ministrstvo za zdravje kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- vzpostavi ustrezen nadzor nad poročanjem enot institucionalnega sektorja država ki so v njeni pristojnosti, o ugotovljenih presežkih in zagotovi pravilno uporabo teh presežkov.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- v predlogu sprememb in dopolnitev Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja opredeli obdobje izvajanja ur interesnih dejavnosti, ki jih morajo osnovne šole zagotavljati.

Ministrstvu za zdravje priporočamo, naj:

- v pogodbi o financiranju javnih pooblastil na področju krvodajalstva za posamezno koledarsko leto vnaprej jasno opredli upravičene stroške (po vsebini in po obsegu).

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 delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
5. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
6. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
7. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
8. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
9. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;

10. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
11. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
12. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
13. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
14. Ministrstvu za zdravje, priporočeno s povratnico;
15. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
16. Upravni enoti Cerknica, priporočeno;
17. Upravni enoti Brežice, priporočeno;
18. Marjanu Šarcu, priporočeno;
19. dr. Andreju Bertonclju, priporočeno;
20. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
21. mag. Boštjanu Poklukarju, priporočeno;
22. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
23. Rudiju Medvedu, priporočeno;
24. Andreji Katič, priporočeno;
25. mag. Kseniji Klampfer, priporočeno;
26. Juretu Lebnu, priporočeno;
27. Simonu Zajcu, priporočeno;
28. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
29. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
30. Dejanu Prešičku, priporočeno;
31. mag. Zoranu Pozniču, priporočeno;
32. Samu Fakinu, priporočeno;
33. Alešu Šabedru, priporočeno;
34. dr. Iztoku Puriču, priporočeno;
35. dr. Angeliki Mlinar, priporočeno;
36. Petru Jožefu Česniku, priporočeno;
37. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
38. 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