

REVIZIJSKO POROČILO

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020



Skupni prihodki
9.078.098.374 €

9.077.860.597 € (vrednost pred revizijo)

3.528.011.700 €	Davek na dodano vrednost
1.314.431.742 €	Trošarine (akcize)
1.164.018.491 €	Dohodnina
772.928.736 €	Davek od dohodkov pravnih oseb
806.026.625 €	Drugi davčni prihodki
724.818.049 €	Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav
672.191.411 €	Nedavčni prihodki
78.939.414 €	Kapitalski prihodki
15.723.278 €	Prejete donacije
1.008.928 €	Transferni prihodki

Proračunski primanjkljaj
3.486.194.123 €

3.486.431.900 € (vrednost pred revizijo)

2.261.653.542 €
MINISTRSTVO
ZA DELO, DRUŽINO,
SOCIALNE ZADEVE
IN ENAKE MOŽNOSTI

2.256.486.522 €	Ministrstvo za delo,
-----------------	----------------------

[illegible]

838.653.582 €
MINISTRSTVO ZA
INFRASTRUKTURO

353 €	Direkcija RS za infrastrukturo
-------	--------------------------------

753 €	Direkcija RS za infrastrukturo
4.548 €	Železniški promet in infrastruktura
16.413 €	Cestni promet in infrastruktura
5.403 €	Trajnostna mobilnost
2.770 €	Urejanje sistema in podpore dejavnosti na področju prometa
14.670 €	Sredstva za financiranje epidemij

541.517.591 €
MINISTRSTVO
ZA ZDRAVJE

536. 919. 897. 6	Ministrstvo za zdravje
------------------	------------------------

534.648.072 € Ministrstvo za zdravje	
348.881.302 €	Šešletna za financiranje epidemij
100.643.950 €	Drugi programi na področju zdravstva
30.868.711 €	Seludantstvo in tencano zdravstveno varstvo
30.119.537 €	Upravljanje sistema in podporni dejavnosti na področju zdravstvenega varstva
23.548.299 €	Programi javnega zdravja
401.915 €	Mednarodno razvojno sodelovanje

2.005.005.853 €
SREDSTVA ZA FINANCIRANJE
EPIDEMIJE COVID-19

666.450.018 €
Družinski prejemki
in starševska nadomestila

469.012.168 €
Socialne pomoči in nadomestila
neposredno upravičencem

2021

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 2020

Številka: 320-15/2020/81

Ljubljana, 1. septembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo **predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2020**.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela predloga 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 2020.

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 2020 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 odmiki od okvira računovodskega poročanja, tako da so določeni poslovni dogodki izvzeti od splošnega načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov. Na ta način je omogočeno poročanje, ki ne temelji na popolni predstavitvi prihodkov in odhodkov ter prejemkov in izdatkov.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2020 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 Vladi Republike Slovenije: tarifni razredi niso bili usklajeni;
- Zakon o delovnih razmerjih: javnim uslužbencem je bil nepravilno obračunan in izplačan dodatek za delo ponoči;
- Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih: v sistemizaciji ni bil določen pogoj za zasedbo delovnega mesta.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- Zakon o javnih financah: sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov, ni bil izdan nalog za izterjavo terjatve za dano posojilo;
- 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 odpravi posledic naravnih nesreč: Vladi Republike Slovenije je bil v obravnavo prepozno predložen program odprave posledic nesreče.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- Zakon o javnem naročanju: javno naročilo ni bilo razdeljeno na sklope, v postopku oddaje javnega naročanja ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti, obvestilo o spremembi pogodbe je bilo prepozno objavljeno;
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti: nepremično premoženje je bilo pridobljeno v večjem obsegu, kot je bilo potrebno;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: naročilnica je bila izdana prepozno.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- Zakon o javnih financah: sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov, sredstva proračuna so bila izplačana za namen, ki ni bil določen s proračunom, obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo, izplačilo je bilo izvedeno brez verodostojne knjigovodske listine, pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti, ni bil izvajen ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021: plačila niso bila izvedena v roku, 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 posrednega proračunskega uporabnika 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: odločbe o napredovanju strokovnih delavcev so bile izdane prepozno;
- Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo: sredstva iz naslova oprostitve plačil prispevkov za zdravstveno zavarovanje niso bila izplačana v roku;
- Zakon o visokem šolstvu: sredstva niso bila porabljena za investicijsko vzdrževanje;
- 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;
- Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70: koncesijsko razmerje za javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu je bilo podaljšano za daljše obdobje, kot je dopuščala uredba;

- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: izvajalcu ni bila pravočasno ponujena pogodba v podpis, razpisna komisija ni preverila izpolnjevanja razpisnih 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;
- pogodba: niso bila spoštovana določila 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: Vlada Republike Slovenije 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.

Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za kulturo med izvajanjem revizije niso odpravili vseh nepravilnosti, zato je računsko sodišče od njih zahtevalo **predložitev odzivnih poročil**, podalo pa je tudi **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	9
2. Splošni del zaključnega računa	13
2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa	13
2.1.1 Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države	14
2.1.1.1 Določbe ZJF, ki urejajo okvir proračunskega poročanja za pripravo zaključnega računa proračuna Republike Slovenije, in z zakoni predpisane izjeme od teh določb	15
2.1.1.2 Vpliv s predpisi določenih izjem na načelo popolnosti izkazanih prejemkov in izdatkov državnega proračuna na proračunske izkaze leta 2020	16
2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa	17
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov	19
2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki	22
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	39
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb	40
2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije	47
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	50
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna	60
3. Pravilnost izvršitve proračuna	61
3.1 Uvod	61
3.2 Obrazložitev revizije	61
3.3 Ugotovitve	64
3.3.1 Splošne ugotovitve	64
3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih	66
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki	69
3.3.4 Tekoči in investicijski transferi	74
4. Mnenje	101
4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa	101
4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna	101

5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	105
6. Priporočila	107

1. Uvod

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 (v nadaljevanju: zaključni račun 2020). Sklep o izvedbi revizije¹ je bil izdan 2. 12. 2020, dopolnitev sklepa² pa 26. 1. 2021.

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 2020,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2020.

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.

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.

¹ Št. 320-15/2020/2.

² Št. 320-15/2020/15.

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, 13/18 in 195/20 – odl. US.

⁶ Z vzorčenjem sta bili v pregled zajeti Upravna enota Ljubljana in Upravna enota Tolmin.

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

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva oziroma 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 2020.

V letu 2020, na katero se nanaša revizija, in v letu 2021, 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 (v nadaljevanju: ZVRS) skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado⁸ so v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v letu 2021, v katerem smo revizijo izvedli, sestavljali predsednik vlade, 14 ministrov ter 2 ministra brez resorja:

- Marjan Šarec, predsednik vlade, do 13. 3. 2020;
- Janez (Ivan) Janša, predsednik vlade od 13. 3. 2020 dalje, od 18. 12. 2020 do 23. 2. 2021 začasno opravljal funkcijo ministra za zdravje;
- dr. Andrej Bertoncelj, minister za finance, do 13. 3. 2020;
- mag. Andrej Šircelj, minister za finance, od 13. 3. 2020 dalje;
- dr. Miroslav Cerar, minister za zunanje zadeve, do 13. 3. 2020;
- dr. Anže Logar, minister za zunanje zadeve, od 13. 3. 2020 dalje;
- Boštjan Poklukar, minister za notranje zadeve, do 13. 3. 2020;
- Aleš Hojs, minister za notranje zadeve, od 13. 3. 2020 dalje;
- Rudi Medved, minister za javno upravo, do 13. 3. 2020;
- Boštjan Koritnik, minister za javno upravo, od 13. 3. 2020 dalje;
- Karl Viktor Erjavec, minister za obrambo, do 13. 3. 2020;
- mag. Matej Tonin, minister za obrambo, od 13. 3. 2020 dalje;
- Andreja Katič, ministrica za pravosodje, do 13. 3. 2020;

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. 2020 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 in 75/16-UZ70a) so Marjan Šarec in ministri opravljali tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade in imenovanja novih ministrov 13. 3. 2020.

- mag. Lilijana Kozlovič, ministrica za pravosodje, od 13. 3. 2020 do 16. 6. 2021;
- Marjan Dikaučič, minister za pravosodje, od 16. 6. 2021 dalje;
- mag. Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, do 13. 3. 2020;
- Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 3. 2020 dalje;
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- dr. Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 5. 10. 2021, do 15. 10. 2020⁹ opravljala tekoče posle;
- dr. Jože Podgoršek, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 15. 10. 2020 dalje¹⁰;
- Simon Zajc, minister za okolje in prostor, do 13. 3. 2020;
- mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor, od 13. 3. 2020 dalje;
- mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo, do 13. 3. 2020;
- Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo, od 13. 3. 2020 dalje;
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, do 13. 3. 2020;
- dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 3. 2020 dalje;
- mag. Zoran Poznič, minister za kulturo, do 13. 3. 2020;
- dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo, od 13. 3. 2020 dalje;
- Aleš Šabeder, minister za zdravje, do 13. 3. 2020;
- Tomaž Gantar, minister za zdravje, od 13. 3. 2020 do 18. 12. 2020;
- Janez Poklukar, minister za zdravje, od 23. 2. 2021 dalje;
- dr. Angelika Rosa Mlinar, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, do 13. 3. 2020;
- Zvonko Černač, minister brez resorja, pristojen za razvoj in EU kohezijsko politiko, od 13. 3. 2020 dalje;
- 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 13. 3. 2020;
- 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 dalje.

⁹ Uradni list RS, št. 139/20.

¹⁰ Uradni list RS, št. 145/20.

V reviziji smo pregledali tudi odhodke nekaterih drugih proračunskih uporabnikov, ki so bili z vzorčenjem zajeti v pregled. Predstojnika teh proračunskih uporabnikov, odgovorna za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, sta bila v letu 2020, na katero se nanaša revizija, in v letu 2021, v katerem smo revizijo izvedli:

- mag. Bojan Babič, načelnik Upravne enote Ljubljana;
- mag. Simon Leban, načelnik Upravne enote Tolmin.

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 proračuna¹¹.

Sestavni del zaključnega računa proračuna je tudi zbirna bilanca stanja, na pripravo katere pa pomembno vplivajo razmere, ki so posledica epidemije covid-19. Tako je v 86. členu Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19¹² (v nadaljevanju: ZIUOPDVE) določeno, da se ne glede na 36. člen Zakona o računovodstvu¹³ (v nadaljevanju: ZR) v javnih zdravstvenih zavodih in socialnovarstvenih zavodih, kjer zaradi razglašene epidemije in izrednih razmer, povezanih z obvladovanjem epidemije covid-19, ne bo mogoče opraviti popisa osnovnih sredstev in drobnega inventarja do 31. 12. 2020, v bilanci stanja na dan 31. 12. 2020 izkaže knjižno stanje osnovnih sredstev in drobnega inventarja brez uskladitve z dejanskim stanjem. Zato v reviziji ne bo mogoče preveriti/potrđiti terjatev za sredstva, dana v upravljanje, kar pomeni pomembno omejitev predmeta revizije. Poleg tega smo že do sedaj morali vsako leto zavrđiti izdajo mnenja zaradi pomanjkljivih podatkov, iz načrta aktivnosti vlade za vzpostavitev vseh potrebnih podatkov pa izhaja, da bodo popolni podatki na voljo šele za leto 2021. Zato zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2020 nismo revidirali. V tem poročilu izdani revizijski mnenji se ne nanašata na zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2020. Ne glede na navedeno pa bo v smislu celovite predstavitve poslovnega dogodka ob ugotovljenih napakah v zvezi s prejemki in izdatki zaključnega računa državnega proračuna za leto 2020 na kratko predstavljen tudi njihov vpliv na zbirno bilanco stanja državnega proračuna.

Proračun Republike Slovenije za leto 2020¹⁴ je bil sprejet konec leta 2019, v septembru 2020 pa je bil sprejet Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2020¹⁵ (v nadaljevanju: proračun). Zaključni račun 2020 nam je bil vročen 31. 3. 2021. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2020, in sicer za sprejeti¹⁶, veljavni¹⁷ ter realizirani proračun.

¹¹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10.

¹² Uradni list RS, št. 175/20 in 203/20 – ZIUOPDVE.

¹³ Uradni list RS, št. 23/99, 30-02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

¹⁴ Uradni list RS, št. 75/19.

¹⁵ Uradni list RS, št. 133/20.

¹⁶ Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za leto 2020 je to Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2020.

¹⁷ 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.

V letu 2020 je bilo realizirano 9.077.860.597 EUR prihodkov, kar je 1,2 % manj, kot je bilo načrtovano v proračunu, 12.564.292.497 EUR odhodkov, kar predstavlja 93,8 % načrtovanih odhodkov v proračunu, in proračunski primanjkljaj v znesku 3.486.431.899 EUR.

Vsi prejemki proračuna v znesku 17.309.462.383 EUR so za 2,3 % presegli načrtovane prejemke, vsi izdatki proračuna v znesku 14.683.962.391 EUR pa so dosegli 92,7 % načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili prejemki večji od izdatkov za 2.625.499.992 EUR.

Osnovne podatke zaključnega računa predstavlja Tabela 1.

Tabela 1 Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2020

Kto	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					
7	Vsi prihodki	9.189.420.672	0	9.077.860.597	99
4	Vsi odhodki	13.391.479.532	13.465.750.687	12.564.292.497	94
	Presežek odhodkov nad prihodki (I=7–4)	(4.202.058.860)	/	(3.486.431.899)	83
RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	454.682.169	0	459.890.667	101
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	401.244.673	417.011.129	105.609.280	26
	Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75–44)	53.437.496	/	354.281.386	663
RAČUN FINANCIRANJA					
50	Zadolževanje	7.283.861.435	0	7.771.711.119	107
55	Odplačila dolga	2.046.834.780	2.120.606.088	2.014.060.614	98
	Neto zadolževanje (III=50–55)	5.237.026.655	/	5.757.650.505	110
	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	16.927.964.276		17.309.462.383	102
	Vsi izdatki (V=4+44+55)	15.839.558.985	16.003.367.904	14.683.962.391	93
	Spremembe stanja na računih (VI=IV–V)	1.088.405.291	0	2.625.499.992	241

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

Vir: zaključni račun 2020.

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 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

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

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

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

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

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

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

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

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.

Izjeme od načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, ki predstavljajo izjeme od okvira računovodskega poročanja, predstavljamo v točkah 2.1.1.1.a in 2.1.1.1.b, njihov vpliv na izkaze zaključnega računa pa prikazuje Tabela 2.

2.1.1.1.a Izjeme od načela popolnosti so urejene v Zakonu o spremembi in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹⁸, na podlagi katerega je bil dodan nov osmi odstavek 4. člena Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹⁹, ki določa, da se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih pooblaščen institucija opravlja na podlagi II. poglavja tega zakona. V proračunu se izkazujejo samo plačila pooblaščen instituciji na podlagi pogodbe iz prvega odstavka 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 razvojn bank, 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 podjetništvo²⁰, na podlagi katerega je bila dodana določba petega odstavka 18. člena Zakona o podpornem okolju za podjetništvo²¹ (v nadaljevanju: ZPOP-1), na podlagi katerega se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih ta javni sklad izvaja na podlagi 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. Javni sklad za spodbujanje podjetništva je organiziran kot Slovenski podjetniški sklad (v nadaljevanju: podjetniški sklad).

2.1.1.2 Vpliv s predpisi določenih izjem na načelo popolnosti izkazanih prejemkov in izdatkov državnega proračuna na proračunske izkaze leta 2020

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 2020 na podlagi navedenih izjem med prejemki in izdatki niso bili evidentirani poslovni dogodki pri izvajanju instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih podjetniški 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.

¹⁸ Uradni list RS, št. 82/15.

¹⁹ Uradni list RS, št. 2/04 in 56/08 – ZSIRB.

²⁰ Uradni list RS, št. 27/17.

²¹ 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 2020 niso izkazane

v EUR					
Poslovni dogodek/postavka izkaza	Odhodki BPO ¹⁾	Prihodki BPO	Izdatki RFTN ²⁾	Prejemki RFTN	Vpliv na proračunski primanjkljaj
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)-(3)
Poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih izvaja SID banka v imenu in za račun države	1.760.636	7.465.366			(5.704.730)
Izvajanje instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih podjetniški sklad izvaja v imenu in za račun države na podlagi ZPOP-1	6.183.679	857.154	1.740.241	3.254.432	5.326.525
Skupaj	7.944.315	8.322.520	1.740.241	3.254.432	(378.205)

Opombi: ¹⁾ BPO – bilanca prihodkov in odhodkov.

²⁾ RFTN – račun finančnih terjatev in naložb.

Vir: podatki glavne knjige proračuna, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstva za finance.

Kot prikazuje Tabela 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 2020 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 7.944.315 EUR več in prihodki za 8.322.520 EUR več; v računu finančnih terjatev in naložb pa bi bili izdatki izkazani za 1.740.241 EUR več in prejemki za 3.254.432 EUR več. Zaradi tega bi bil proračunski primanjkljaj manjši za 378.205 EUR, presežek računa finančnih terjatev in naložb pa bi bil večji za 1.514.191 EUR. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2020 vsi prejemki za 11.576.952 EUR, vsi izdatki pa za 9.684.556 EUR večji.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2020.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2020 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 ter glavno knjigo Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS).

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. 2020.

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2020 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2020 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 2020, 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 2020 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 računa²² glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021²³ (v nadaljevanju: ZIPRS2021) 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 2020 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019²⁴ (v nadaljevanju: zaključni račun 2019), ki ga je 20. 11. 2020 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)²⁵. 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

²² Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

²³ Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122.

²⁴ Uradni list RS, št. 178/20.

²⁵ Uradni list RS, št. 95/15, 74/16 – popr., 23/17, 57/18 in 81/18.

prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V predlogu zaključnega računa za leto 2020 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 9.077.860.597 EUR, realizirani odhodki pa v znesku 12.564.292.497 EUR. Proračunski primanjkljaj je znašal 3.486.431.899 EUR. Realizirani proračunski primanjkljaj predstavlja 7,5 % BDP²⁶ in je za 715.626.961 EUR oziroma za 17 % nižji od načrtovanega primanjkljaja v sprejetem proračunu.

Podatke iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2019 in 2020 prikazuje Tabela 3.

Tabela 3 Prihodki in odhodki proračuna za leti 2019 in 2020

Skupina kontov/postavka	Realizacija v letu 2019		Realizacija v letu 2020		Indeks
	v EUR	struktura v %	v EUR	struktura v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)
70 Davčni prihodki	8.678.284.693	85,6	7.585.417.294	83,5	87
71 Nedavčni prihodki	635.890.802	6,3	671.953.635	7,4	106
72 Kapitalski prihodki	81.586.065	0,8	78.939.414	0,9	97
73 Prejete donacije	12.894.405	0,1	15.723.278	0,2	122
74 Transferni prihodki	879.685	0	1.008.928	0,0	115
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	726.944.937	7,2	724.818.049	8,0	100
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	10.136.480.587	100,0	9.077.860.597	100,0	90
40 Tekoči odhodki	3.131.158.560	31,6	3.375.048.006	26,8	108
41 Tekoči transferi	5.332.725.808	53,8	7.751.840.429	61,7	145
42 Investicijski odhodki	565.288.210	5,7	489.151.623	3,9	87
43 Investicijski transferi	372.775.875	3,8	422.218.005	3,4	113
45 Plačila sredstev v proračun EU	509.744.899	5,1	526.034.433	4,2	103
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	9.911.693.352	100,0	12.564.292.497	100,0	127
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	224.787.235		(3.486.431.899)		

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

Vira: zaključni račun 2019 in zaključni račun 2020.

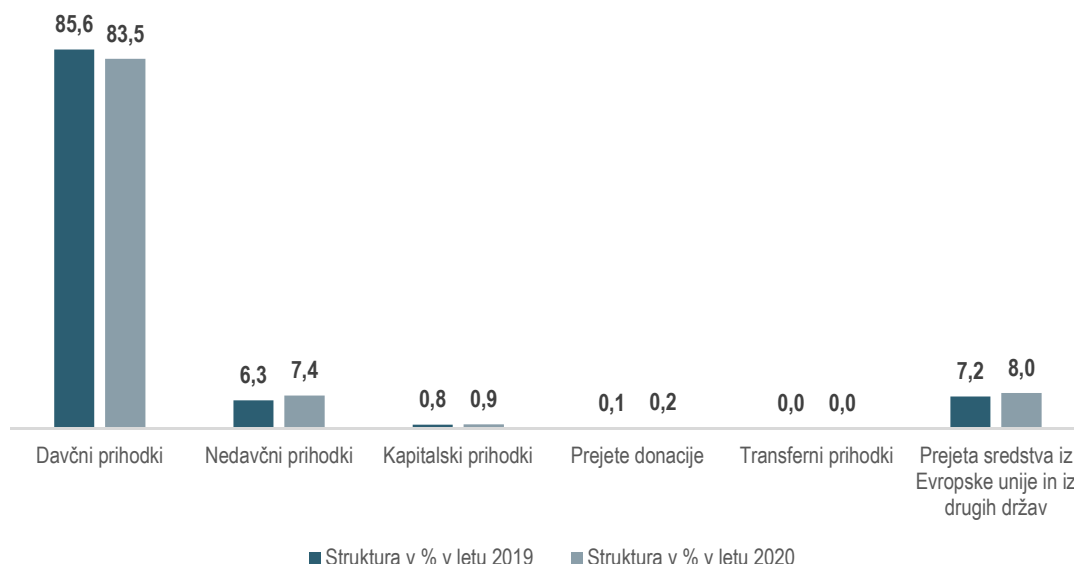
²⁶ V tekočih cenah je BDP v letu 2020 znašal 46.297.193.077 EUR, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0301910S.px/table/tableViewLayout2/>], 6. 4. 2021.

Realizirani prihodki so se v letu 2020 v primerjavi z letom 2019 znižali za 1.058.619.990 EUR oziroma za 10,4 %. Na znižanje prihodkov je v največji meri vplivalo znižanje davčnih prihodkov, ki so se v primerjavi z letom 2019 skupno znižali za 1.092.867.399 EUR oziroma za 12,6 %. V primerjavi z letom 2019 so se znižali tudi kapitalski prihodki za 3,2 % (2.646.651 EUR) in prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav za 0,3 % (2.126.888 EUR). Višji kot v letu 2019 pa so bili nedavčni prihodki za 5,7 % (36.062.833 EUR), prejete donacije za 21,9 % (2.828.873 EUR) ter transferni prihodki za 14,7 % (129.243 EUR).

Realizirani odhodki so bili v letu 2020 v primerjavi z letom 2019 višji za 2.652.599.145 EUR oziroma za 26,8 %. Na povišanje odhodkov je v največji meri vplivalo povišanje tekočih transferov, ki so se v primerjavi z letom 2019 skupno povišali za 2.419.114.621 EUR oziroma za 45,4 %, in povišanje tekočih odhodkov za 243.889.446 EUR oziroma 7,8 %. V primerjavi z letom 2019 so se znižali investicijski odhodki, in sicer za 76.136.587 EUR oziroma za 13,5 %.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2020 glede na leto 2019 ni bistveno spremenila. Največji delež med prihodki so v letu 2020 predstavljali davčni prihodki, ki so predstavljali kar 83,5 % vseh prihodkov. Sledijo jim prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav (8 % vseh prihodkov) in nedavčni prihodki (7,4 % vseh prihodkov). Med prihodki se je znižal delež davčnih prihodkov za 2,1 odstotne točke, deleži preostalih vrst prihodkov pa so ostali na približno enaki ravni, z izjemo nedavčnih prihodkov, katerih delež se je povišal za 1,1 odstotne točke, ter prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav, katerih delež se je povišal za 0,8 odstotne točke. Strukturo prihodkov v letih 2019 in 2020 prikazuje Slika 1.

Slika 1 Struktura prihodkov proračuna v letih 2019 in 2020

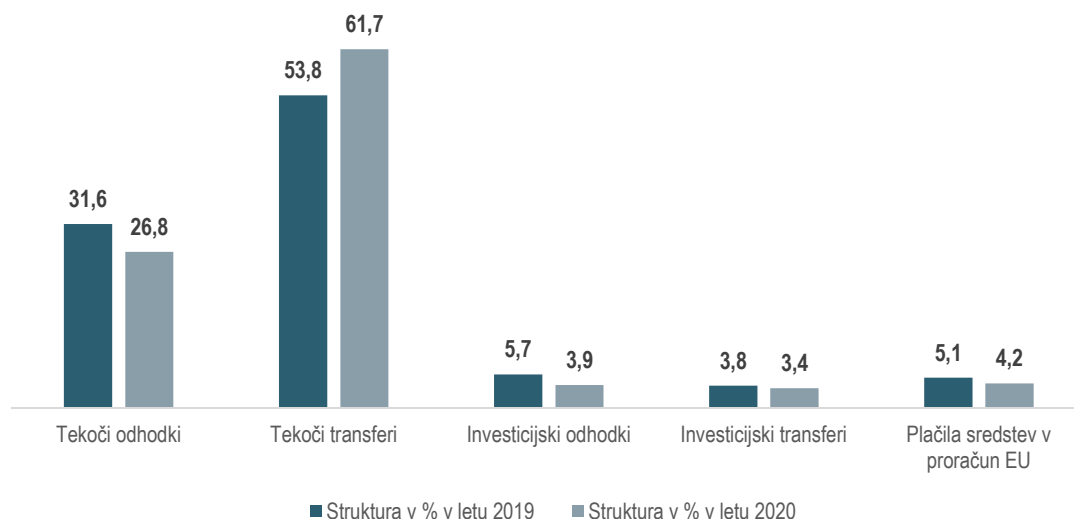


Vira: zaključni račun 2019 in zaključni račun 2020.

Več kot polovico odhodkov so v letu 2020 predstavljali tekoči transferi (61,7 % vseh odhodkov). Sledili so jim tekoči odhodki, ki so predstavljali 26,8 % vseh odhodkov. Manj kot 10 % vseh odhodkov pa so predstavljali investicijski odhodki (3,9 %), investicijski transferi (3,4 %) in plačila sredstev v proračun EU (4,2 %). Med odhodki se je povišal delež tekočih transferov za 7,9 odstotne točke.

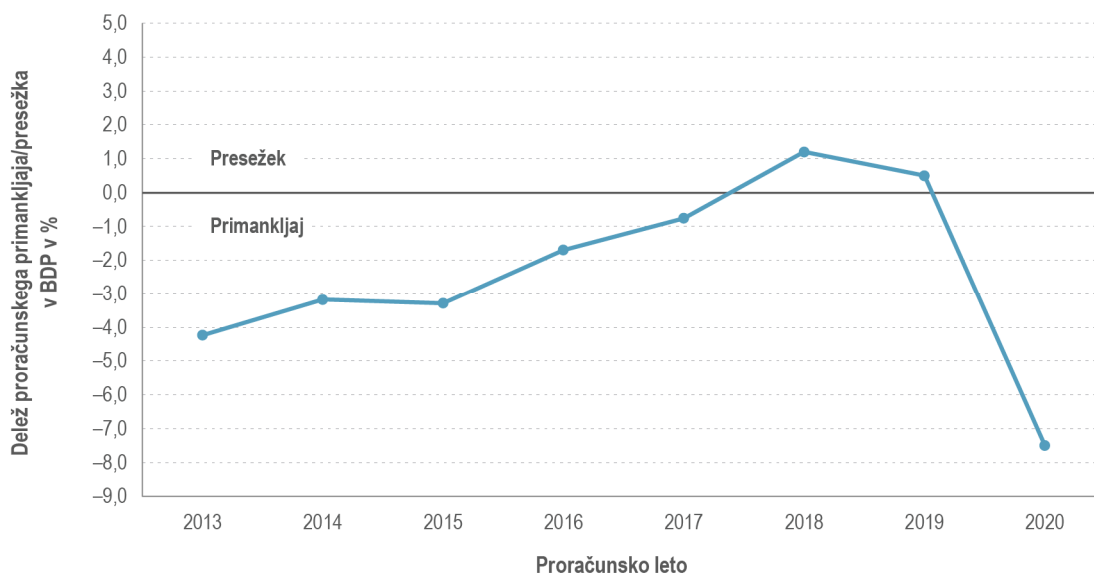
Deleži preostalih vrst odhodkov so se znižali, in sicer tekoči odhodki za 4,7 odstotne točke, investicijski odhodki za 1,8 odstotne točke, plačila sredstev v proračun EU za 1 odstotno točko ter investicijski transferi za 0,4 odstotne točke. Strukturo odhodkov v letih 2019 in 2020 prikazuje Slika 2.

Slika 2 Struktura odhodkov proračuna v letih 2019 in 2020



Vira: zaključni račun 2019 in zaključni račun 2020.

Proračun Republike Slovenije je v letu 2020 izkazoval proračunski primanjkljaj v znesku 3.486.431.899 EUR, kar predstavlja 7,5 % BDP. Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP v obdobju od leta 2013 do leta 2020 prikazuje Slika 3.

Slika 3 Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP²⁷

Viri: zaključni račun 2019, zaključni račun 2020 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 111.560.074 EUR oziroma za 1,2 %. Na nižjo realizacijo prihodkov je vplivala predvsem nižja realizacija prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav za 216.556.863 EUR oziroma 23 %. Realizacija davčnih in nedavčnih prihodkov je bila v letu 2020 višja od načrtovanih, in sicer davčnih prihodkov za 93.545.263 EUR oziroma 1,2 % in nedavčnih prihodkov za 6.653.533 EUR oziroma 1 %. Višja je bila tudi realizacija kapitalskih prihodkov, in sicer za 5.093.329 EUR oziroma 6,9 %.

Načrtovane in realizirane prihodke v letu 2020 prikazuje Tabela 4.

²⁷ Tako kot opomba 26.

Tabela 4 Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2020

Skupina kontov/naziv	Sprejeti proračun za leto 2020 v EUR	Realizacija v letu 2020 v EUR	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	7.491.872.031	7.585.417.294	101
71 Nedavčni prihodki	665.300.102	671.953.635	101
72 Kapitalski prihodki	73.846.086	78.939.414	107
73 Prejete donacije	16.021.947	15.723.278	98
74 Transferni prihodki	1.005.595	1.008.928	100
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	941.374.912	724.818.049	77
Skupaj	9.189.420.672	9.077.860.597	99

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

Vir: zaključni račun 2020.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 827.187.036 EUR oziroma 6,2 % nižja od načrtovane v sprejetem proračunu. Načrtovane in realizirane odhodke v letu 2020 prikazuje Tabela 5.

Tabela 5 Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2020

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2020 v EUR	Realizacija v letu 2020 v EUR	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	4.397.169.385	3.375.048.006	77
41 Tekoči transferi	7.494.584.682	7.751.840.429	103
42 Investicijski odhodki	552.104.267	489.151.623	89
43 Investicijski transferi	421.167.621	422.218.005	100
45 Plačila sredstev v proračun EU	526.453.576	526.034.433	100
Skupaj	13.391.479.532	12.564.292.497	94

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

Vir: zaključni račun 2020.

Na nižjo realizacijo odhodkov je v največji meri vplivala nižja realizacija tekočih odhodkov za 1.022.121.379 EUR oziroma 23,2 %. Realizacija tekočih transferov je bila v letu 2020 višja od načrtovanih, in sicer za 257.255.747 EUR oziroma 3,4 %.

Največji izpad tekočih odhodkov glede na načrtovano v proračunu je posledica izkazovanja splošne proračunske rezervacije v znesku 1.033.295.255 EUR, ki se v sprejetem proračunu izkazuje zgolj v okviru tekočih odhodkov, v realizaciji pa tudi pri drugih vrstah odhodkov.

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

ZJF v prvem odstavku 80. člena določa, da kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem predstavljata prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik

premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno. Ta določba se nanaša tudi na posredne proračunske uporabnike, ki so pretežno organizirani kot zavodi in upravljajo s stvarnim premoženjem države. Način financiranja zavodov določa Zakon o zavodih²⁸ (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 Slovenije²⁹ (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 o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018³⁰ smo podali priporočilo, naj vlada 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.

Ministrstvo za finance je konec leta 2019 sprejelo Pravilnik o spremembi Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³¹ (v nadaljevanju: pravilnik o spremembi pravilnika o sestavljanju letnih poročil). S sprejetjem pravilnika o spremembi pravilnika o sestavljanju letnih poročil, ki se je začel 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.

Navedena sprememba pravilnika pomeni, da javni zavodi najemnine za leto 2020 izkazujejo v Izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka, in sicer namesto med prihodki iz tržne dejavnosti med prihodki za izvajanje javne službe. Javni zavodi najemnine za leto 2020 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

²⁸ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP.

²⁹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

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

³¹ Uradni list RS, št. 80/19.

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 zdravje³²

Ministrstvo za zdravje je vsem javnim zdravstvenim zavodom (v nadaljevanju: JZZ), katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, 7. 2. 2020 poslalo Navodilo za javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, v zvezi z izvajanjem 80. člena Zakona o javnih financah – najemnine od oddaje stvarnega premoženja v najem³³, s katerim je JZZ obvestilo, da smejo med svojimi prihodki izkazovati le tisti del prihodkov, ki se nanaša na obratovalne in druge stroške, ki se navezujejo na oddajo stvarnega premoženja države v najem, preostali del najemnine pa morajo JZZ nakazati v proračun oziroma proračunski sklad. Pri sklepanju novih najemnih pogodb z najemniki je Ministrstvo za zdravje podalo navodilo JZZ, da v pogodbi določijo višino najemnine, ki je v skladu s 5. členom Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija³⁴, prihodek proračunskega sklada, ter v njej opredelijo tudi višino oziroma ključ za določitev višine stroškov, povezanih z nepremičnino, ki je prihodek JZZ. V primeru že sklenjene pogodbe, v kateri navedeni kriteriji za določitev stroškov niso opredeljeni, pa Ministrstvo za zdravje JZZ poziva, da sklenejo aneks k pogodbi, s katerim opredelijo tako imenovano čisto najemnino (brez stroškov), ki jo morajo JZZ nakazovati v proračunski sklad. Ministrstvo za zdravje je za primer Onkološkega inštituta predložilo anekse k najemnim pogodbam, sklenjene s 3 najemniki stanovanj oziroma najemnikom poslovnega prostora, kjer je poleg najemnine, ki se nakaže v proračun, določilo tudi tekoče obratovalne stroške, ki predstavljajo prihodek JZZ.

Stališče računskega sodišča do pojasnila revidiranja

Menimo, da ni ustrezne pravne podlage, na podlagi katere bi lahko del prihodkov, pridobljenih od oddajanja stvarnega premoženja države v najem, uvrščali med prihodke JZZ za izvajanje dejavnosti javne službe, tudi če se ti nanašajo na pokrivanje obratovalnih stroškov tega stvarnega premoženja – nepremičnin. V skladu s 6. točko prvega odstavka 3. člena ZJF in 3. členom Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov³⁵ sodijo JZZ med posredne uporabnike državnega ali občinskega proračuna, ki se financirajo iz proračuna države ali občine posredno, prek neposrednih uporabnikov, to je ministrstev oziroma občin. V skladu s šesto alinejo prvega odstavka 8. člena ZZ se viri financiranja JZZ določijo v aktu o ustanovitvi.

³² Št. 060-8/2020/13 z dne 18. 6. 2021, ki ga je Ministrstvo za zdravje posredovalo po prejemu osnutka revizijskega poročila št. 320-15/2020/23 z dne 9. 6. 2021.

³³ Št. 060-9/2018/65 z dne 7. 2. 2020.

³⁴ Uradni list RS, št. 90/15.

³⁵ Uradni list RS, št. 46/03.

Iz letnih poročil javnih zavodov s področja zdravja, kulture, izobraževanja in institucionalnega varstva za starejše³⁶ za leto 2020, ki so objavljena na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, je razvidno, da so ti v letu 2020 izkazali za skupaj 3.766.608 EUR prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja, ki jih v nasprotju z 80. členom ZJF niso nakazali v proračun države, temveč so jih v letnih poročilih izkazali kot svoje lastne prihodke. Prejete prihodke od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja javnih zavodov s področja zdravja, kulture, izobraževanja in institucionalnega varstva za starejše, ki niso bili nakazani v proračun države, prikazuje Tabela 6.

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

Proračunski uporabnik	v EUR	
	Prihodki od premoženja, ki jih izkazujejo javni zavodi v letu	
	2019	2020
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	161.021	163.755
Ministrstvo za zdravje	1.598.629	1.107.542
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	3.146.118	2.028.466
Ministrstvo za kulturo	642.990	466.845
Skupaj	5.548.758	3.766.608

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

Ocenjujemo, da so prihodki proračuna za leto 2020 za 3.766.608 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 Slovenija, predstavljajo kupnine in najemnine nepremičnin in opreme, ki jih JZZ, 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 JZZ v letu 2020 v znesku 1.090.351 EUR³⁷, niso bile nakazane v proračun 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 JZZ 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 1.090.351 EUR višji.

³⁶ 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.

³⁷ Javni zavodi s področja zdravstva so v svojih letnih poročilih izkazali za 1.107.542 EUR prihodkov iz naslova najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja v lasti Republike Slovenije, od tega JZZ v znesku 1.090.351 EUR in drugi javni zavodi s področja zdravstva v znesku 17.191 EUR (Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano).

Način izvajanja 80. člena ZJF tudi v letu 2020 sistemsko še ni bil urejen, zato so ministrstva, ki jih navaja Tabela 6, tudi v letu 2020 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.b Usklajenost evidenc pri davčnih prihodkih

V skladu s 63. členom Zakona o finančni upravi³⁸ FURS vodi analitične evidence terjatev in obveznosti, v skladu s 6. in 7. členom ZR pa tudi glavno knjigo od leta 2016 dalje. FURS pobira dajatve za 4 blagajne javnega financiranja, ki se vplačujejo na prehodne davčne podračune. UJP posreduje FURS za vsak podračun izpisek o prometu, ta pa na podlagi izpiska evidentira plačane in vrnjene dajatve. FURS iz podatkov analitičnih evidenc (DFKKRDI) pripravi PDP poročilo³⁹ po posameznih podkontih prihodkov, ki ga nato UJP posreduje proračunskim uporabnikom. Ministrstvo za finance evidentira PDP poročilo v glavno knjigo proračuna na konte prihodkov.

FURS evidentira podatke o razčlenjenih dajatvah na distribucijske konte v glavno knjigo eDIS CDK v skladu z dokumentom Kontni načrt s pravili in shemami knjiženja v knjigovodski evidenci eDIS CDK v Finančni upravi RS⁴⁰. Primerjali smo konte, ki jih za razčlenitev dajatev uporabljata FURS in Ministrstvo za finance, in ugotovili, da v kontnem načrtu FURS ni podkonta 710309 za prihodke iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo in podkonta 710310 za zamudne obresti od koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo.

FURS ne pripravlja PDP poročil z uporabo podatkov iz glavne knjige eDIS CDK. V skladu z dobro prakso na davčnem področju⁴¹ naj bi FURS redno usklajevala podatke v glavni knjigi eDIS CDK s podatki na kontih prihodkov v glavni knjigi proračuna, vendar tega ne izvaja. V dokumentu Knjiženje razčlenitve plačanih prihodkov v eDIS CDK⁴² je FURS zapisala, da med podatki za poslovne dogodke, ki so knjiženi na kontih distribucije plačanih prihodkov v glavni knjigi eDIS CDK, in podatki v izvorni tabeli DFKKRDI in tabeli STA s podatki FURS o razčlenitvi plačanih prihodkov ter med poročilom B2 zaradi različnih razlogov prihaja do odstopanj v vrednostih. Poleg tega je FURS vpeljala dodatno PDP poročilo za zadnji delovni dan v letu, ki se evidentira v glavno knjigo proračuna za leto, v katerem so bile plačane dajatve, v glavni knjigi eDIS CDK pa je evidentiranje dodatnega PDP poročila izvedeno nepravilno, saj je dodatno poročilo, ki povečuje vrednosti na posameznih kontih prihodkov, evidentirano v naslednjem letu.

Primerjali smo podatke o pobranih davkih v glavni knjigi eDIS CDK in v glavni knjigi proračuna. V eDIS CDK je za znesek posameznega pobranega davka treba upoštevati vrednosti na distribucijskih kontih, kontih neplačanih odhodkov, kontih aktivnih časovnih razmejitev in kontih pasivnih časovnih razmejitev. Pri kontih aktivnih časovnih razmejitev je FURS uvedla le konte za skupine davkov (oznaka pogodbenega računa), zato vrednosti v obeh glavnih knjigah ni mogoče primerjati po

³⁸ Uradni list RS, št. 25/14.

³⁹ Podatki o razčlenitvi dajatev.

⁴⁰ Dokument št. 4290-23/2019-2 z dne 15. 7. 2019.

⁴¹ TADAT, [URL: <https://www.tadat.org/assets/files/TADAT%20Subnational%20Field%20Guide%20-%20November%202019.pdf>], 11. 5. 2021.

⁴² Dokument št. 4290-1046/2017-2 z dne 10. 7. 2017.

podkontih, kot so evidentirani v glavni knjigi proračuna. Primerjavo in ugotovljene razlike za nekatere vrste davkov prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Razlike v evidentiranih vrednostih v eDIS CDK in glavni knjigi proračuna

Konti	v EUR		
	Vrednost na kontih eDIS CDK	Vrednost v glavni knjigi proračuna	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
Konti za dohodnino	2.491.415.042	2.487.484.719	3.930.323
Konti za davek na dodano vrednost po obračunu in zamudne obresti	3.417.050.532	3.413.263.734	3.786.798
Konti za davek od dohodkov pravnih in fizičnih oseb in zamudne obresti	773.669.278	772.928.735	740.543
Konti za prispevke na zaposlovanje	40.491.377	40.590.266	(98.889)
Konti za dodatni davek na plovila in obresti	265.926	265.922	4

Vir: podatki eDIS CDK in glavne knjige proračuna.

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

Zakon o vodah⁴³ (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 v obliki 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 uveljavitvi⁴⁴, 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 2020 ni vplačevala v državni proračun, saj se zaradi nesprejetih kriterijev za določitev plačila ni mogla odmerjati in zaračunati imetnikom vodnih dovoljenj.

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, zaradi česar se predpisana dajatev ne vplačuje v državni proračun, smo opozorili že v revizijskem poročilu o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju ZV-1 v obdobju od leta 2002 do konca leta 2006⁴⁵,

⁴³ 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.

⁴⁴ ZV-1 je stopil v veljavo 10. 8. 2002.

⁴⁵ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1722/Zakon_o_vodah.pdf], 5. 5. 2021.

v revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju ZV-1 v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010⁴⁶ in v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019⁴⁷. V teku je tudi samostojna revizija o smotrnosti sistema plačevanja okoljskih dajatev za rabo vode.

Ukrep Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je izvedlo popravljalni ukrep, ki smo ga zahtevali v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019. Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti za sprejem predpisa, s katerim bo na podlagi četrtega odstavka 123. člena ZV-1 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. Vlada je v načrtu aktivnosti predstavila naloge, ki jih bodo v prihodnjih 2 letih izvedle odgovorne institucije na področju rabe vode, in sicer vlada, Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za vode in investicije kot predlagatelj oziroma pripravljavec podzakonskih predpisov in izvajalec vladne politike na področju voda, Direkcija Republike Slovenije za vode kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor, ki samostojno opravlja naloge v zvezi s podeljevanjem vodnih pravic v obliki vodnega dovoljenja in tudi naloge obračunavanja in odmere dajatev za rabo vode (plačila za vodno pravico in vodno povračilo), ter Inštitut za vode Republike Slovenije, ki ga je ustanovila Republika Slovenija za opravljanje določenih strokovnih in razvojnih nalog Ministrstva za okolje in prostor. Po predloženem načrtu aktivnosti je rok za uveljavitev predpisa in pričetek zaračunavanja plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, leto 2023.

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 2020 prikazuje Tabela 8.

⁴⁶ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1290/MOP_ZV1_SP09-10.pdf], 5. 5. 2021.

⁴⁷ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro19/IPro10_RevizijskoP.pdf], 5. 5. 2021.

Tabela 8 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2020

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2019 v EUR	Sprejeti proračun 2020 v EUR	Realizacija 2020 v EUR	Indeks (RE20/ RE19)	Indeks (RE20/ SP20)	Delež v %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100	(6)=(4)/(3)*100	(7)	
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	726.944.937	941.374.912	724.818.049	99,7	77,0	100,0
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	263.845.344	286.193.558	260.863.072	98,9	91,1	36,0
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	288.211.304	471.903.752	321.075.750	111,4	68,0	44,3
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	101.093.045	100.015.538	97.553.258	96,5	97,5	13,5
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	72.573.298	81.747.285	41.455.981	57,1	50,7	5,7
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	588.136	900.000	1.076.800	183,1	119,6	0,1
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav	633.810	614.779	2.793.187	440,7	454,3	0,4
788	Prejeta vračila iz proračuna EU	0	0	0	0	0	0
45	Plačila sredstev v proračun EU	509.744.899	526.453.576	526.034.433	103,2	99,9	100,0
450	Plačila sredstev v proračun EU	509.744.899	526.453.576	526.034.433	103,2	99,9	100,0

Vira: zaključni račun 2019, zaključni račun 2020.

2.2.1.2.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav

V letu 2020 so prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav znašala 724.818.049 EUR, kar je predstavljalo 8 % vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 77 % načrtovanih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Izkazana prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav so bila v letu 2020 za 0,3 % nižja kot v letu 2019.

V letu 2020 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav nanašal na prejeta sredstva iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 44,3 % vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2019 so se prihodki iz tega naslova povečali za 11,4 %, realizacija prejetih sredstev iz strukturnih skladov pa je bila v letu 2020 glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu nižja za 32 %.

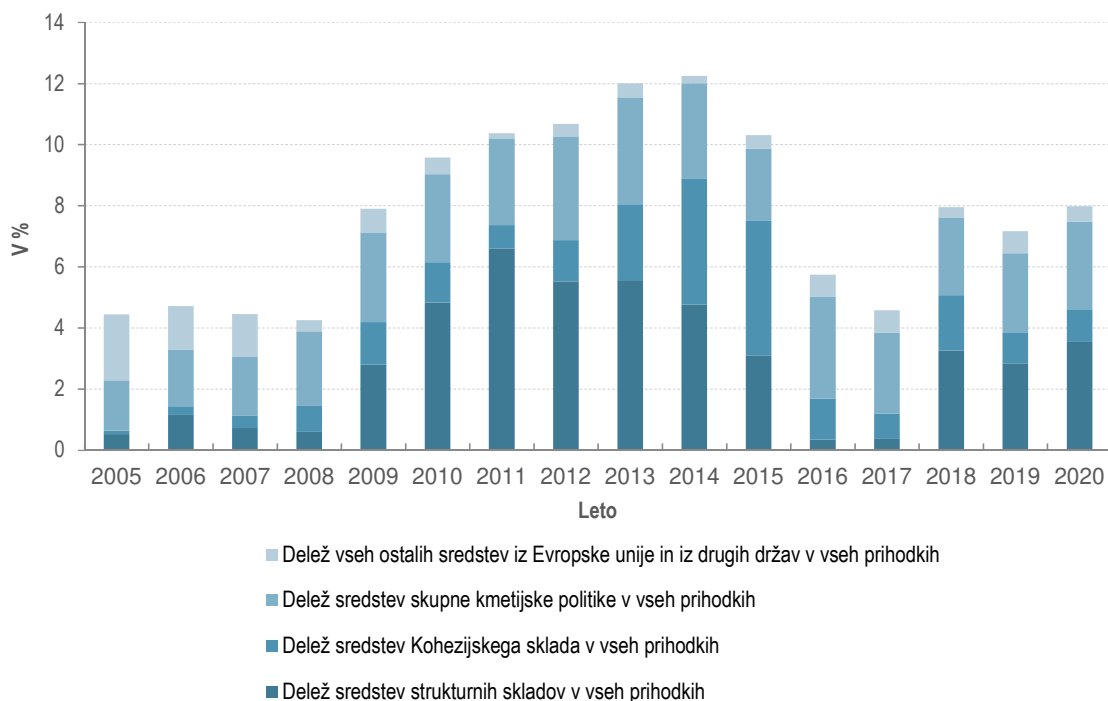
Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2020 se je nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, ki so predstavljala 36 % vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. Prihodki iz tega naslova so se zmanjšali za 1,1 % v primerjavi z letom poprej in za 8,9 % glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu.

V letu 2020 so prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada (v nadaljevanju: KS) predstavljala 13,5 % vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2019 so se prihodki iz tega naslova znižali za 3,5 %, realizacija prejetih sredstev iz KS pa je bila v letu 2020 glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu nižja za 2,5 %.

Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije so predstavljala 5,7 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V letu 2020 so realizirani prihodki dosegli polovico načrtovanih v sprejetem proračunu. Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav so v letu 2020 skupaj predstavljala 0,5 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav, so se pa ti prihodki pomembno povečali tako glede na leto 2019 kot glede na sprejeti proračun za leto 2020. Proračun Republike Slovenije med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2020 ni beležil prejetih vračil sredstev iz proračuna EU.

Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav med vsemi prihodki državnega proračuna in njihovo strukturo v obdobju od leta 2004 do leta 2020 prikazuje Slika 4.

Slika 4 Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav v prihodkih državnega proračuna in njihova struktura v obdobju od leta 2004 do leta 2020



Viri: zaključni računi proračuna za leta 2004–2019 in zaključni račun 2020.

Slika 4 kaže, da je do leta 2014 delež sredstev iz proračuna EU v strukturi prihodkov državnega proračuna zrastel na 12,3 %. 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 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, v letu 2020 pa se je ta delež ponovno povečal in znašal 8 %.

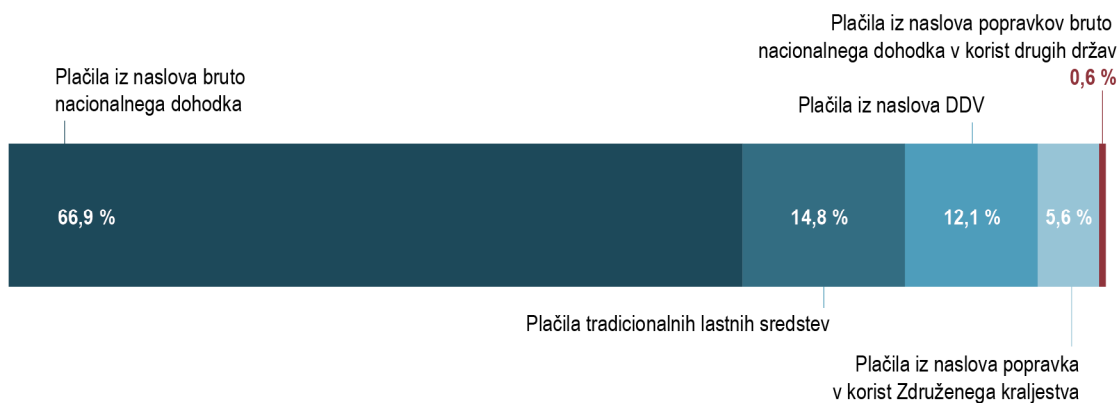
Slika 4 prikazuje tudi strukturo prejetih sredstev. Razvidno je, da so v obravnavanem obdobju med prejetimi sredstvi po pomenu prevladujoča sredstva strukturnih skladov, KS in sredstva skupne kmetijske politike. V letu 2020 so med prejetimi sredstvi iz proračuna EU in iz drugih držav po pomenu prevladovala sredstva strukturnih skladov, ki so predstavljala 3,5 % vseh prihodkov državnega proračuna.

2.2.1.2.2 Plačila sredstev v proračun EU

V letu 2020 so plačila sredstev v proračun Evropske unije znašala 526.034.433 EUR, kar je predstavljalo 4,2 % vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 0,1 % manj od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2020 za 3,2 % višja kot v letu 2019.

V letu 2020 so največji delež plačil v proračun EU, to je 66,9 %, predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Strukturo plačil prikazuje Slika 5.

Slika 5 Struktura plačil v proračun EU v letu 2020

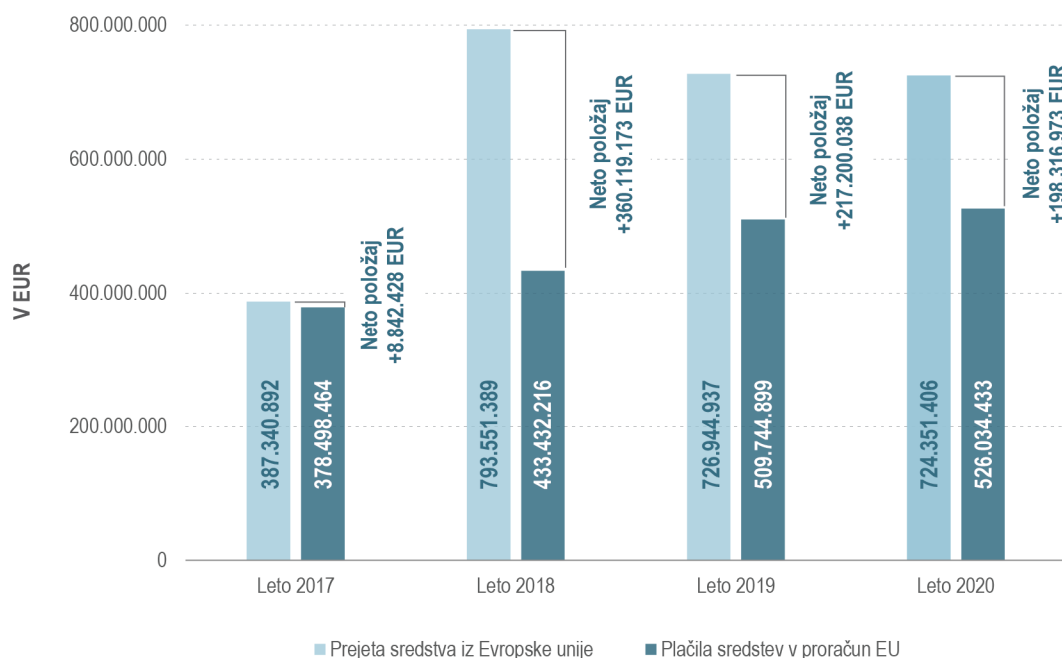


Vir: zaključni račun 2020.

2.2.1.2.3 Neto položaj proračuna Republike Slovenije do proračuna EU

Državni proračun je do proračuna EU v letu 2020 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 198.316.973 EUR⁴⁸. V sprejetem proračuna za leto 2020 je bilo načrtovano, da bo državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 414.921.336 EUR, tako da je bil realizirani neto proračunski presežek za 216.604.363 EUR nižji od načrtovanega. V letu 2019 je državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 217.200.038 EUR⁴⁹, kar pomeni, da je bil v letu 2020 izkazani neto proračunski presežek za 18.883.065 EUR nižji kot v letu poprej. Tako se je neto položaj državnega proračuna do proračuna EU v letu 2020 glede na leto 2019 poslabšal za 18.883.065 EUR oziroma 8,7 %. Neto položaj državnega proračuna prikazuje Slika 6.

Slika 6 Neto položaj državnega proračuna⁵⁰



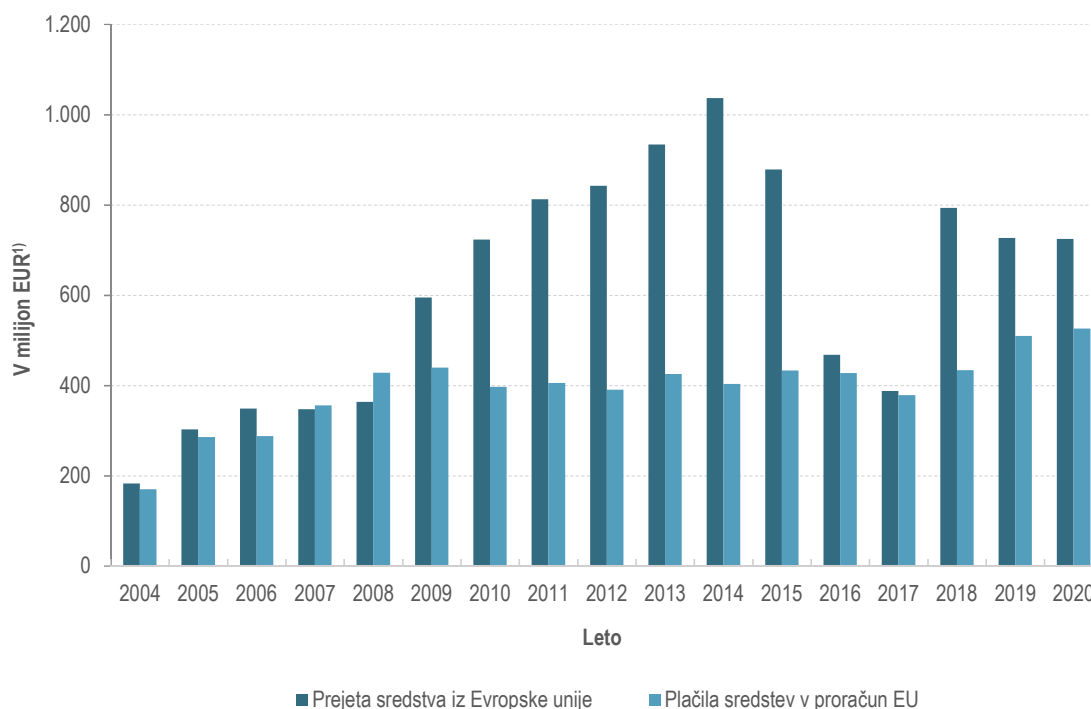
Vir: zaključni račun 2020.

Preverili smo, koliko je od priključitve Republike Slovenije k Evropski uniji leta 2004 državni proračun prispeval v proračun EU in koliko iz njega prejel, kar prikazuje Slika 7.

⁴⁸ Iz Evropske unije je bilo prejetih za 198.316.973 EUR več sredstev, kot je bilo vplačanih v proračun EU.

⁴⁹ Iz Evropske unije je bilo prejetih za 217.200.038 EUR več sredstev, kot je bilo vplačanih v proračun EU.

⁵⁰ Razliko do 724.818.049 EUR predstavljajo sredstva Norveškega finančnega mehanizma.

Slika 7 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU v obdobju od leta 2004 do leta 2020

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

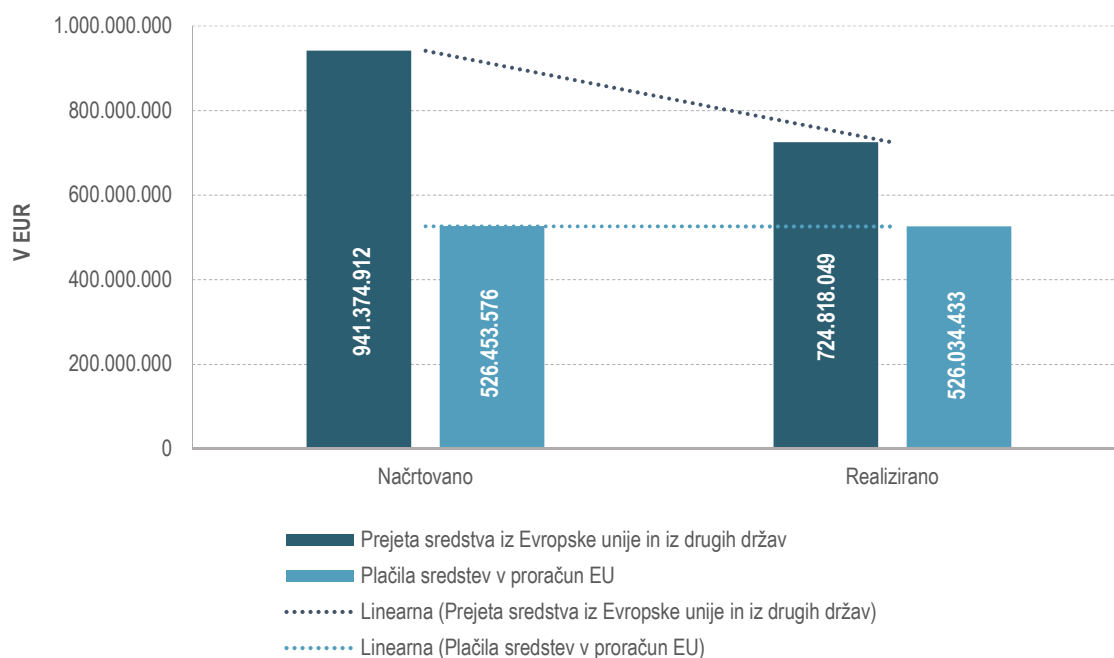
Viri: zaključni računi proračuna za leta 2004–2018, podatki Ministrstva za finance o neto položaju državnega proračuna do proračuna EU, zaključni račun 2020.

Plačila v proračun EU v obdobju od leta 2007 do leta 2020 so se na letni ravni gibala v razponu od 355.904.036 EUR do 526.034.433 EUR. Prejeta sredstva iz Evropske unije pa so se od leta 2004 do leta 2014 povečevala, in sicer od 182.926.999 EUR do 1.036.239.700 EUR⁵¹. 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 Evropske unije ponovno povečala in presegla plačila v proračun EU za 360.119.173 EUR, v letu 2019 za 217.200.038 EUR, v letu 2020 pa za 198.316.973 EUR. V realiziranem proračunu je bil do proračuna EU v vseh letih, razen v letih 2007 in 2008, izkazan neto proračunski presežek.

V letu 2020 smo v proračun EU vplačali za 0,1 % manj sredstev, kot je bilo načrtovano s sprejetim proračunom. Prejeta sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav ter plačila sredstev v proračun EU v letu 2020 prikazuje Slika 8.

⁵¹ 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.

Slika 8 Pregled prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav ter plačil sredstev v proračun EU v letu 2020



Vir: zaključni račun 2020.

2.2.1.2.4 Črpanje sredstev proračuna EU iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov

Za izvajanje ukrepov po posameznih programih pomoči je Evropska komisija določila obseg sredstev, ki so na voljo posamezni državi članici Evropske unije. Znesek odobrenih pravic za prevzem obveznosti (v nadaljevanju: odobrene pravice porabe) predstavlja zgornjo mejo evropskih sredstev, ki jih država članica Evropske unije lahko črpa.

V nadaljevanju predstavljamo črpanje sredstev proračuna EU v programskem obdobju 2014–2020 iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki podpirajo ukrepe evropske kohezijske politike, skupne ribiške politike in ukrepe na področju razvoja podeželja.

Za programsko obdobje 2014–2020 Republika Slovenija razpolaga s 3,3 milijarde EUR sredstev evropske kohezijske politike, od tega predstavlja Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: OP EKP) skoraj 3,1 milijarde EUR, preostala sredstva evropske kohezijske politike pa so sredstva, namenjena Instrumentu za povezovanje Evrope⁵²,

⁵² Republika Slovenija je upravičena do sredstev iz Instrumenta za povezovanje Evrope, ki ga za Evropsko komisijo izvaja izvajalska agencija INEA. Sredstva so dodeljena s sporazumom o dodelitvi nepovratnih sredstev, ki ga podpišeta INEA in upravičenec, ki je lahko Ministrstvo za infrastrukturo ali pravna oseba javnega ali zasebnega prava. Za Republiko Slovenijo je v okviru nacionalne ovojnice namenjenih 159.787.792 EUR.

cilju evropsko teritorialno sodelovanje⁵³, in sredstva na podlagi Operativnega programa za hrano in/ali osnovno materialno pomoč (v nadaljevanju: OP MPO), financirana iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim⁵⁴. OP EKP v znesku 3.067.924.925 EUR se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS), KS in Pobude za zaposlovanje mladih (v nadaljevanju YEI), ki je bila vzpostavljena kot dodatni finančni vir za spodbujanje zaposlovanja mladih do 25 let.

Sredstva za razvoj podeželja zagotavlja Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja. Za programsko obdobje 2014–2020 je Republika Slovenija pripravila Program razvoja podeželja (v nadaljevanju: PRP), na podlagi katerega je Republika Slovenija upravičena do 837.849.803 EUR iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja.

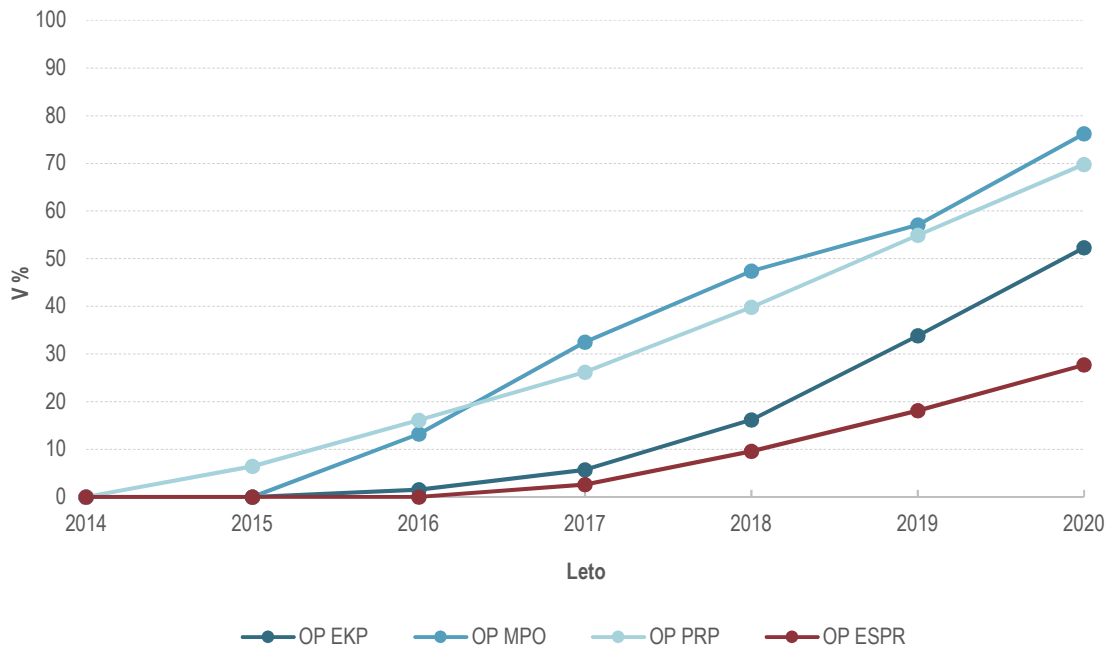
Sredstva za izvajanje skupne ribiške politike zagotavlja Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo. Na podlagi Operativnega programa za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020 (v nadaljevanju: OP ESPR) je Republika Slovenija upravičena do 22.227.139 EUR sredstev Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo.

Stanje črpanja sredstev Evropske unije za programsko obdobje 2014–2020 do konca leta 2020 prikazujemo za OP EKP in OP MPO (za področje evropske kohezijske politike), PRP (za področje razvoja podeželja) in OP ESPR (za področje skupne ribiške politike). Črpanje smo prikazali tako, da smo primerjali zahteve za plačilo (za OP EKP, OP MPO in OP ESPR) oziroma izjave o izdatkih (za PRP), posredovane Evropski komisiji, z odobrenimi pravicami porabe. Posredovani zahtevki za plačilo oziroma izjave o izdatkih odražajo uspešnost države članice Evropske unije pri črpanju evropskih sredstev iz posameznih programov pomoči.

⁵³ Republika Slovenija v programskem obdobju 2014–2020 sodeluje v 13 programih evropskega teritorialnega sodelovanja, ki podpira čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje. Črpanje sredstev teritorialnega sodelovanja ni odvisno samo od Republike Slovenije, saj poteka na podlagi skupnih operativnih programov, ki jih partnersko izvaja več držav.

⁵⁴ Na podlagi OP MPO lahko Republika Slovenija črpa 20.512.235 EUR iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim za obdobje od 2014 do 2020. Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim je bil ustanovljen za pomoč pri najhujših oblikah revščine: pri pomanjkanju hrane, revščini otrok in brezdomstvu.

Slika 9 Dinamika gibanja deleža posredovanih zahtevkov za plačilo oziroma izjav o izdatkih glede na odobrene pravice porabe po programskih dokumentih za programsko obdobje 2014–2020 do 31. 12. 2020



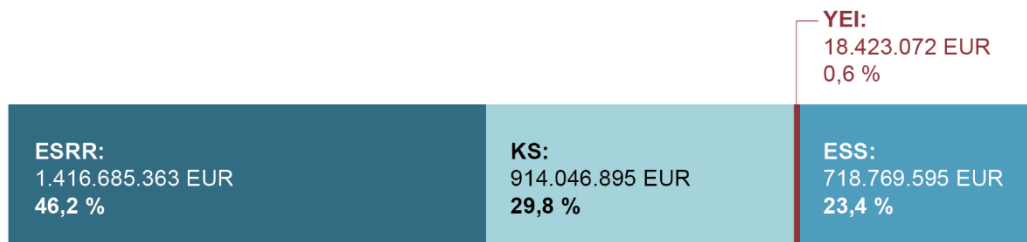
Na področju evropske kohezijske politike je na podlagi OP EKP, ki se financira iz ESRR, ESS, KS in YEI, Republika Slovenija Evropski komisiji do 31. 12. 2020 posredovala zahteve za plačilo v višini 52,3 % odobrenih pravic porabe. Na področju evropske kohezijske politike je na podlagi OP MPO, ki se financira iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim za obdobje od 2014 do 2020, Republika Slovenija Evropski komisiji do 31. 12. 2020 posredovala zahteve za plačilo v višini 76,2 % odobrenih pravic porabe. Na podlagi PRP, ki se financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, je Republika Slovenija Evropski komisiji do 31. 12. 2020 posredovala izjave o odhodkih v višini 69,8 % odobrenih pravic porabe. Na podlagi OP ESPR, ki se financira iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo, je Republika Slovenija Evropski komisiji do 31. 12. 2020 posredovala zahteve za plačilo v višini 27,7 % odobrenih pravic porabe.

Ker je področje evropske kohezijske politike za doseganje cilja naložbe za rast in delovna mesta, pri čemer podlago za koriščenje sredstev v znesku 3.067.924.925 EUR predstavlja OP EKP, največje po vrednosti zneska, ki ga Republika Slovenija lahko črpa v programskem obdobju 2014–2020, to področje prikazujemo podrobneje. OP EKP se financira iz ESRR, ESS, KS in YEI.

Do 31. 12. 2020 je Evropska komisija Republiki Sloveniji za izvajanje OP EKP iz vseh skladov in YEI na namenske podračune nakazala 1.861.519.477 EUR plačil. Ker Republika Slovenija ni uspela Evropski komisiji predložiti zahtevkov za plačilo v obsegu, ki bi zadostoval prejetim letnim predplačilom, je morala Evropski komisiji do 31. 12. 2019 vrniti 187.832.707 EUR. V letu 2020 ni bilo vračil letnih predplačil zaradi epidemije covid-19. Do 31. 12. 2020 je bilo evidentiranih 1.673.686.770 EUR neto prilivov. Skupni prihodki v državnem proračunu iz naslova OP EKP so do 31. 12. 2020 znašali 1.206.269.671 EUR. V letu 2020 je bilo iz ESRR upravljavcu finančnih instrumentov preneseno 32,5 milijona EUR.

Slika 10 prikazuje za OP EKP delež posredovanih zahtevkov za plačilo Evropski komisiji od začetka programskega obdobja do konca posameznega leta po posameznih skladih (ESRR, ESS in KS) in YEI glede na odobrene pravice porabe.

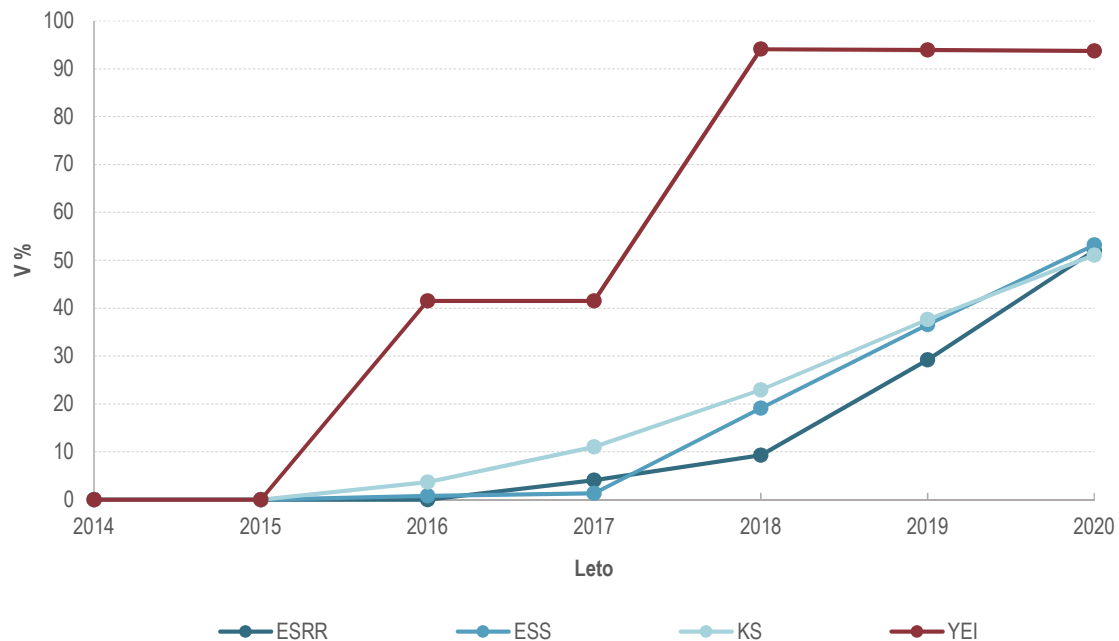
Slika 10 Odobrene pravice porabe za operativni program po skladih in YEI



Vir: OP EKP (4. sprememba, zadnja uradna verzija, ki jo je potrdila Evropska komisija, 19. 6. 2020).

Stanje črpanja sredstev Evropske unije za programsko obdobje 2014–2020 do konca leta 2020 prikazujemo za OP EKP in OP MPO (za področje evropske kohezijske politike), PRP (za področje razvoja podeželja) in OP ESPR (za področje skupne ribiške politike). Črpanje smo prikazali tako, da smo primerjali zahtevke za plačilo (za OP EKP, OP MPO in OP ESPR) oziroma izjave o izdatkih (za PRP), posredovane Evropski komisiji, z odobrenimi pravicami porabe. Posredovani zahtevki za plačilo oziroma izjave o izdatkih odražajo uspešnost države članice Evropske unije pri črpanju evropskih sredstev iz posameznih programov pomoči. Dinamiko gibanja deleža posredovanih zahtevkov za plačilo za ESRR, ESS, KS, YEI glede na odobrene pravice porabe prikazuje Slika 11.

Slika 11 Dinamika gibanja deleža posredovanih zahtevkov za plačilo za ESRR, ESS, KS in YEI glede na odobrene pravice porabe



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Do 31. 12. 2020 je Republika Slovenija Evropski komisiji iz ESRR posredovala zahtevke za plačilo v obsegu 52 % odobrenih pravic porabe, iz ESS 53,2 %, iz KS 51,1 % in na podlagi YEI 93,7 %.

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 prava⁵⁵ (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 poročstva in vračila unovčenih poroštev, ki so posebej predstavljena v točki 2.2.2.2.

Tabela 9 prikazuje primerjavo med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2019 in 2020. Realizirani prejemki v letu 2020 so bili skoraj 4-krat večji v primerjavi z letom 2019.

⁵⁵ 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, 79/19 in 10/21.

Realizirani izdatki so bili v primerjavi z letom 2019 manjši, njihov obseg je predstavljal 65 % izdatkov, realiziranih v letu 2019. Ker so prejemki večji od izdatkov, je izkazan pozitiven saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 354.281.386 EUR.

Tabela 9 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2019 in 2020

(Pod)skupina kontov	Zaključni račun 2019		Zaključni račun 2020		Indeks
	v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	7.232.218	6,0	13.784.279	3,0	191
751 Prodaja kapitalskih deležev	109.980.936	91,2	444.251.443	96,6	404
752 Kupnine iz naslova privatizacije	3.440.302	2,9	1.854.944	0,4	54
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	120.653.456	100,0	459.890.666	100,0	381
440 Dana posojila	39.240.712	24,1	21.302.489	20,2	54
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	107.970.323	66,3	59.419.678	56,2	55
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	1.620.897	1,0	831.113	0,8	51
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	13.910.315	8,5	24.056.000	22,8	173
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	162.742.246	100,0	105.609.280	100,0	65
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75–44)	(42.088.790)	/	354.281.386	/	/

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

Vira: zaključni račun 2019 in zaključni račun 2020.

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2020 ni bistveno drugačna kot njihova struktura za leto 2019. Pretežni del izkazanih prejemkov je tako leta 2020 s 96,6 % kot tudi leta 2019 z 91,2 % predstavljal del iz prodaje kapitalskih deležev. Večina izkazanih prejemkov iz prodaje kapitalskih deležev, in sicer 444.242.000 EUR, se nanaša na prodajo delnic ABANKE d.d. V letu 2020 so prejeta vračila danih posojil predstavljala 3 % izkazanih prejemkov, v letu 2019 pa 6 %. V letu 2020 je delež kupnin iz naslova privatizacij predstavljal 0,4 % izkazanih prejemkov, v letu 2019 pa je ta delež znašal 2,9 %. Med sredstvi, izkazanimi med prejetimi vračili danih posojil, se 16,7 % teh sredstev nanaša na sredstva, izkazana kot prejeta vračila plačanih poroštev.

Struktura izdatkov za leto 2020 je v delu, ki se nanaša na dana posojila ter na porabo sredstev kupnin iz privatizacije, podobna strukturi za leto 2019. Izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih so v letu 2019 predstavljali 8,5 % vseh izdatkov, v letu 2020 pa so ti predstavljali 22,8 % vseh izdatkov. Največji delež izkazanih izdatkov v letu 2020 predstavlja povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 56,2 %, v letu 2019 so ti izdatki predstavljali 66,3 % vseh izdatkov.

Največji delež izkazanih izdatkov iz naslova povečanja kapitalskih deležev in finančnih naložb v letu 2020, in sicer 98,1 % oziroma 58.306.650 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 povečanje kapitala v Mednarodni banki za obnovo in razvoj v znesku 932.027,54 EUR ter na vplačilo osnovnega kapitala in kapitalskih rezerv v družbo KOPP izobraževanje d.o.o.⁵⁶ v skupnem znesku 181.000 EUR.

V letu 2020 je postavka danih posojil predstavljala 20,2 % izkazanih izdatkov, kar je za slabe 4 odstotne točke manj kot v letu 2019, ko je ta postavka predstavljala 24,1 % izkazanih izdatkov. Največji delež sredstev, izkazanih med danimi posojili, in sicer 72,7 % oziroma 15.487.541 EUR, se nanaša na dana posojila občinam. Kot dana posojila so bila evidentirana tudi sredstva, nakazana podjetniškemu skladu, v znesku 4.540.000 EUR. Za leto 2020 so bili v znesku 603.160 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 60642/08⁵⁷, 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 je evidentirano še posojilo, dano družbi TURNAPLAST d.o.o. (v nadaljevanju: družba Turnaplast), v znesku 530.000 EUR ter plačila zapadlih poroštev v znesku 141.788 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 2020, in sicer 58,4 % oziroma 14.056.000 EUR, se nanaša na povečanje namenskega premoženja Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja (v nadaljevanju: regionalno-razvojni sklad). Ostali izdatki iz naslova povečanja namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava se nanašajo na povečanje namenskega premoženja podjetniškega sklada v znesku 10.000.000 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 razvoja⁵⁸ v letu 2020 s podjetniškim skladom sklenilo pogodbo o financiranju in izvajanju instrumenta mikrokreditiranja na problemskih območjih v letu 2020⁵⁹ (v nadaljevanju: pogodba za instrument mikrokreditiranja), s katero se je zavezalo, da bo v letu 2020 podjetniškemu skladu zagotovilo sredstva v skupnem znesku 4.540.000 EUR.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je sredstva po pogodbi za instrument mikrokreditiranja preneslo podjetniškemu skladu v letu 2020. Prenos sredstev skladu je bil v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo evidentiran kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je prenesena sredstva evidentiralo tudi v bilanci stanja kot dano

⁵⁶ 8. 5. 2020 je bila firma družbe spremenjena v JAVNO PODJETJE KOPRSKA PRISTANIŠKA PILOTAŽA d. o. o.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 48/15.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16.

⁵⁹ Pogodba št. C2130-20-900000 z dne 14. 2. 2020.

posojilo na kontu 0701 – Dolgoročno dana posojila javnim skladom ob hkratnem povečanju splošnega sklada za finančne naložbe.

V pogodbi za instrument mikrokreditiranja je določeno, da bo podjetniški sklad za Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo izvedel instrument mikrokreditiranja. Sklad bo izvedel razpise za podjetja in sklenil kreditne pogodbe ter spremljal njihovo izvajanje, sredstva pa bo od ministrstva prejel v upravljanje, za kar bo upravičen do upravljaljske provizije⁶⁰. V pogodbi za instrument mikrokreditiranja je določeno, da se sredstva v upravljanju štejejo kot namenska sredstva, ki jih podjetniški sklad lahko uporabi izključno za realizacijo navedenih instrumentov. Če po končanem razpisu ostane del sredstev nerazdeljen, se neporabljena sredstva namenijo za mikrokredite ali po dogovoru z ministrstvom za druge spodbude na obmejnih problemskih območjih. Kot je določeno v pogodbi za instrument mikrokreditiranja, mora podjetniški sklad po izteku izvajanja instrumentov mikrokreditiranja 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 območjih. Za prenesena sredstva po navedeni pogodbi mora sklad voditi ločeno knjigovodsko evidenco.

Iz 3. člena navedene pogodbe in pojasnila Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo izhaja, da sredstva ob prenosu na račun podjetniškega sklada ostajajo v lasti Republike Slovenije, podjetniški sklad pa z njimi izvede instrumente mikrokreditiranja končnim prejemnikom. Podjetniški sklad torej izvaja v pogodbah določene naloge v imenu in za račun Republike Slovenije. Navedena pogodba tudi ne vsebuje 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, ki s temi sredstvi samo upravlja. Zato prenos sredstev s podračuna proračuna na račun sklada ni posojilo Republike Slovenije podjetniškemu skladu, ampak gre po vsebini za prenos sredstev Republike Slovenije med računi. Podjetniški sklad prejetih sredstev ne evidentira kot prejeta posojila. S prejetimi sredstvi izvaja instrumente v imenu in za račun Republike Slovenije⁶¹.

Ker prenesena sredstva na račun podjetniškega sklada ne predstavljajo posojila, je evidentiranje prenosa sredstev v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2020 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v znesku 4.540.000 EUR v nasprotju s tretjim odstavkom 11. člena ZJF in 45. členom pravilnika o EKN, evidentiranje prenosa sredstev kot dano posojilo podjetniškemu skladu v skupnem znesku 4.540.000 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 v letu 2020 v skladu s 14. členom pravilnika o EKN⁶²

⁶⁰ Podjetniški sklad je upravičen do 1 % letno od višine vplačanih sredstev v upravljanju za celotno obdobje trajanja instrumenta. Sredstva upravljaljske provizije bo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo zagotovilo iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna.

⁶¹ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je pojasnilo, da podjetniški sklad prejeta sredstva obravnava kot sredstva, prejeta v upravljanje (sredstva niso v njegovi lasti).

⁶² Ob upoštevanju Navodila računovodske obravnave poslov za tuj račun, ki ga je izdalo Ministrstvo za finance in je objavljeno na njegovih spletnih straneh, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Javno-racunovodstvo/DOKUMENTI/Navodila/Navodilo-racunovodske-obravnave-poslov-za-tuj-racun.pdf>], 23. 2. 2021.

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, ki jih je sklad prejel v letu 2020 na podlagi omenjene pogodbe, podjetniški sklad v letu 2020 ni porabil za izplačila kreditov končnim prejemnikom⁶³. Je pa podjetniški sklad v letu 2020 izvajal instrumente iz sredstev, ki so mu bila prenesena v letih 2016, 2017, 2018 in 2019 na podlagi pogodbe za instrument mikrokreditiranja iz leta 2018 in vsebinsko enake pogodbe iz leta 2016 (gre za enake instrumente).

Tako kot podjetniški sklad je tudi regionalno-razvojni sklad v letu 2020 izvajal instrumente iz sredstev, ki so mu bila prenesena v letih 2016, 2017, 2018 in 2019⁶⁴ na podlagi pogodbe za instrument ugodni krediti iz leta 2018 in vsebinsko enako pogodbe iz leta 2016 (gre za enake instrumente). Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v letu 2020 z regionalno-razvojnem skladom ni sklenilo pogodbe, s katero bi mu v letu 2020 zagotovilo sredstva za izvajanje finančnih instrumentov.

Po pojasnilu Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je:

- podjetniški sklad v letu 2020 končnim upravičencem na podlagi javnih razpisov⁶⁵ izplačal kredite v skupnem znesku 9.595.500 EUR, prejel vrnjene kredite v skupnem znesku 4.318.907 EUR in obresti na dane kredite v skupnem znesku 233.935 EUR;
- regionalno-razvojni sklad končnim upravičencem v letu 2020 na podlagi javnih razpisov⁶⁶ izplačal kredite v skupnem znesku 5.260.148 EUR, prejel vrnjene ugodne kredite v skupnem znesku 1.367.742 EUR in obresti na dane ugodne kredite v skupnem znesku 3.842 EUR.

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 2020 povečanje in zmanjšanje sredstev, ki se nanašajo na sredstva, ki so bila prenesena podjetniškemu skladu in regionalno-razvojnemu skladu,

⁶³ Po pojasnilu Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je podjetniški sklad za sredstva, ki so mu bila prenesena na račun leta 2020, objavil javni razpis št. C2130-20-900000, ki je bil objavljen v Uradnem listu št. 204/2020 z dne 31.12.2020. Sredstva so v celoti namenjena izvajanju mikrokreditiranja v letu 2021, tako da v letu 2020 iz naslova omenjene pogodbe danih kreditov ni bilo.

⁶⁴ Na podlagi pogodbe iz leta 2018, ki je vsebinsko enaka kot pogodba iz leta 2016 (gre za enake instrumente).

⁶⁵ Javni razpis Mikrokrediti na problemskih območjih v Republiki Sloveniji (P7R 2016) (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), 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, 75/20 in 104/2020).

⁶⁶ 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 (Uradni list RS, št. 36/19, 69/19, 8/20, 35/20, 65/20, 85/20).

izkazovati v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavčnimi prihodki (prihodki od obresti) v znesku 237.777 EUR in v računu finančnih terjatev in naložb med prejemki od vračil danih posojil vračila mikrokreditov in ugodnih kreditov v skupnem znesku 5.686.649 EUR ter med izdatki za dana posojila nakazilo mikrokreditov in ugodnih kreditov v znesku 14.855.648 EUR.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2020 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 237.777 EUR. V računu finančnih terjatev in naložb so pre nizko izkazani izdatki v znesku 10.315.648 EUR⁶⁷ in pre nizko izkazani prejemki v znesku 5.686.649 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 2016⁶⁸, 2017⁶⁹, 2018 in 2019.

2.2.2.1.b Neprijava terjatve za posojilo v stečajni postopek

Republika Slovenija, Ministrstvo za gospodarstvo je v letu 2009 na podlagi Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah⁷⁰ sklenilo pogodbo o dolgoročnem posojilu⁷¹ z družbo TECHNOPLAST, d.o.o., Bled (v nadaljevanju: družba Technoplast) kot posojilojemalcem in družbo CMP, d. o. o.⁷² (v nadaljevanju: družba CMP) kot zastaviteljem. Družbi Technoplast je bila dodeljena državna pomoč v obliki dolgoročnega posojila v znesku 882.248 EUR, ki bi moralo biti vrnjeno v 7 letih z vključenim 2-letnim moratorijem. Za zavarovanje obveznosti družbe Technoplast je bila na ime in v korist Republike Slovenije vpisana zastavna pravica na prvem mestu na nepremičninah v lasti družbe CMP⁷³.

V letu 2017 oziroma 7 let in 5 mesecev po sklenitvi pogodbe o dolgoročnem posojilu je bil 18. 4. 2017 sklenjen Aneks št. 2 k pogodbi, v katerem je med drugim določeno, da znaša na dan 31. 12. 2016 višina stanja dolgoročnega kredita 1.021.904 EUR, da je predmet tega aneksa reprogramiranje dolgoročnega posojila po pogodbi o dolgoročnem posojilu ter da je ekvivalent reprogramiranja dolgoročnega posojila po pogodbi neto de minimis državna pomoč v znesku 97.820 EUR. Z Aneksom št. 2 je bil določen nov rok vračila kredita, ki znaša 7 let od dneva podpisa tega aneksa, z njim pa je bilo tudi določeno, da mora posojilojemalec do 30. 6. 2017 posojilodajalcu predložiti izpisek iz

⁶⁷ 14.855.648 EUR, če sta sklada izplačala končnim prejemnikom kreditov – znesek 4.540.000 EUR, ki je bil prenesen na podjetniški sklad iz proračuna, je bil sicer napačno že evidentiran med izdatki.

⁶⁸ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro/IPro16_RevizijskoP_web_Delni_umik_Interno.pdf], 23. 2. 2021.

⁶⁹ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/Ipro_17/IPro17_web.pdf], 23. 2. 2021.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 44/07 – uradno prečiščeno besedilo, 51/11, 39/13, 56/13, 27/16 – ZFPPIPP-G in 5/17 – ZPRPGDZT.

⁷¹ Pogodba št. Technoplast-09-VZ-7220 z dne 17. 11. 2009. V letu 2010 je bil sklenjen Aneks št. 1 k pogodbi, s katero je bila spremenjena določba pogodbe o številkah proračunskih postavk, s katerih se črpajo sredstva.

⁷² V letu 2015 je družba CMP prenehala zaradi pripojitve k prevzemni družbi GRAH GROUP, holdinška družba, d. o. o., Slovenske Konjice. Družba GRAH GROUP je bila v letu 2018 izbrisana iz sodnega registra zaradi pripojitve k prevzemni družbi SG AUTOMOTIVE, d. o. o. s sedežem v Slovenskih Konjicah.

⁷³ Nepremičnini s parcelno št. 835/6 in št. 1146/7, vložna št. 650, obe k. o. – Šmartno pri Slovenj Gradcu.

sodnega registra, iz katerega je razviden sklep o povečanju kapitala in izvajanju ukrepov prestrukturiranja, navedenih v vlogi posojilojemalca z dne 14. 9. 2016. Določeno je bilo tudi, da mora v primeru nesodelovanja posojilojemalca pri celoviti izvedbi ukrepov prestrukturiranja, navedenih v vlogi z dne 14. 9. 2016, posojilojemalec sredstva posojila vrniti na prvi poziv posojilodajalca. Zastavitelj je bil dolžan pri že vknjiženih hipotekah zagotoviti vknjižbo zaznambe spremembe zapadlosti terjatve za 7 let⁷⁴. Na podlagi izpiskov iz sodnega registra smo ugotovili, da 2 od predvidenih ukrepov prestrukturiranja, katerih izvedba je bila predvidena do konca leta 2016, nista bila izvedena do 30. 6. 2017, kar pomeni, da posojilojemalec do dogovorjenega roka ni predložil dokazil o izvajanju ukrepov prestrukturiranja, navedenih v vlogi. Kot eden od ukrepov prestrukturiranja je bila v vlogi predvidena tudi pripojitev družbe Technoplast k družbi SG AUTOMOTIVE, d. o. o. iz Slovenskih Konjic, ki naj bi se izvedla do konca leta 2017. Pripojitev ni bila izvedena niti po tem roku.

25. 11. 2019 je bil vpisan začetek stečajnega postopka nad družbo Technoplast⁷⁵. Na dan 1. 1. 2020 je bila terjatev iz naslova dolgoročno danega posojila družbi Technoplast v evidencah države izkazana v znesku 644.773 EUR. Ugotovili smo, da Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni zagotovilo, da bi Državno odvetništvo Republike Slovenije⁷⁶ prijavilo terjatve do družbe Technoplast iz naslova dolgoročnega posojila v stečajni postopek⁷⁷, zaradi česar je na podlagi petega odstavka 296. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju⁷⁸ v razmerju do stečajnega dolžnika terjatev v izkazanem znesku 644.773 EUR prenehala. S tem ko Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni poskrbelo za prijavo terjatve v stečajni postopek, je ravnalo v nasprotju s 65. členom ZJF, ki določa, da je predstojnik neposrednega uporabnika oziroma od njega pooblaščen oseba pristojna za izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Terjatve do družbe Technoplast v stečajnem postopku nismo prijavili, ker nismo mogli prijaviti tudi ločitvene pravice. Zastavitelj po pogodbi je namreč družba CMP, ki je bila kasneje pripojena k družbi SG AUTOMOTIVE, d. o. o. Ocenili smo, da je poplačilo verjetnejše z izvršbo zoper zastavitelja.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bi moralo poskrbeti za prijavo terjatve v stečajnem postopku proti glavnemu dolžniku. Posledica opustitve prijave terjatve je namreč prenehanje terjatve v razmerju do stečajnega dolžnika. Pojasnilo ministrstva ne vpliva na našo ugotovitev glede nepravilnega ravnanja ministrstva. Na podlagi pojasnila Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo smo ministrstvo zaprosili za predložitev dokazil o začetem postopku izvršbe zoper zastavitelja ter o poteku postopka izvršbe. Državno odvetništvo Republike Slovenije je na Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu

⁷⁴ Zaznamba spremembe pri hipoteki je bila vpisana v zemljiško knjigo in je začela učinkovati 22. 5. 2017.

⁷⁵ Na podlagi sklepa Okrožnega sodišča v Kranju, opr. št. St 3216/2019 z dne 25.11.2019 je bil vpisan začetek stečajnega postopka nad pravno osebo.

⁷⁶ Prvi odstavek 12. člena Zakona o državnem odvetništvu (Uradni list RS, št. 23/17) ter 5. člen Pravilnika o postopku uveljavljanja terjatev Republike Slovenije v postopkih zaradi insolventnosti (Uradni list RS, št. 15/18).

⁷⁷ Terjatev bi morala biti prijavljena v stečajni postopek do 25. 2. 2020.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US, 63/16 – ZD-C, 54/18 – odl. US, 69/19 – odl. US, 74/20 – odl. US in 85/20 – odl. US.

predlog za izvršbo zoper dolžnika SG AUTOMOTIVE, d.o.o. zaradi izterjave denarne terjatve v znesku 644.773 EUR vložilo 20. 5. 2021⁷⁹. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo do konca leta 2020 ni izdalo naloga za izterjavo terjatve za posojilo, dano družbi Technoplast, v korist proračunskih sredstev, kot določa 65. člen ZJF.

2.2.2.1.c Pomoč za prestrukturiranje v obliki dolgoročnega kredita

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v letu 2020 sklenilo pogodbo o dolgoročnem kreditu⁸⁰ z družbo Turnaplast v znesku 530.000 EUR. Kredit je bil družbi Turnaplast dodeljen kot oblika pomoči za prestrukturiranje. Pogodbeno določen rok vračila je bil 8 let od dneva izplačila sredstev z vključenim 2-letnim moratorijem na plačilo glavnice. Pogodba je bila sklenjena na podlagi Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah⁸¹ (v nadaljevanju: ZPRPGDZT) in Uredbe o vsebini programa prestrukturiranja, zavarovanju, nadzoru in vodenju evidenc pri dodeljevanju pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah⁸² (v nadaljevanju: uredba o pomoči).

Družba Turnaplast je predložila vlogo za dodelitev državne pomoči s programom prestrukturiranja, katerega del je tudi projekcija poslovanja. Ta vsebuje projekcijo denarnih tokov za 5-letno obdobje, vendar za prvi 2 leti ni razdelana po četrtletjih, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10. člena uredbe o pomoči. Družba Turnaplast je predložila program prestrukturiranja po realistični različici, ni pa utemeljila, kako je na njegovi podlagi izračunala potrebno višino pomoči za reševanje in prestrukturiranje. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je družbi Turnaplast dodelilo pomoč v višini, ki je bila navedena kot potrebna višina pomoči v vlogi za prestrukturiranje, pri čemer pa ministrstvo ni izkazalo, da je pred dodelitvijo državne pomoči družbi Turnaplast razpolagalo z utemeljitvijo izračuna potrebne višine pomoči za reševanje in prestrukturiranje. Zaradi navedenega v reviziji nismo mogli potrditi, da dodeljena višina pomoči družbi ne presega najnižje vsote, ki družbi v težavah zagotavlja dolgoročno sposobnost preživetja na trgu, kot to določa prvi odstavek 6. člena ZPRPGDZT v povezavi s tretjim odstavkom 10. člena uredbe o pomoči.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je dodelilo državno pomoč za prestrukturiranje družbi Turnaplast, ki ni predložila popolne vloge za dodelitev pomoči. V skladu s tretjim odstavkom 27. člena ZPRPGDZT bi Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo lahko družbo Turnaplast pozvalo, da v določenem roku dopolni vlogo za dodelitev pomoči, česar pa ni storilo.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bi moralo v skladu s četrnim odstavkom 13. člena uredbe o pomoči s sklepom določiti tudi ustrezno razmerje med vrednostjo premoženja, danega v zavarovanje obveznosti, in višino kredita, česar ni storilo.

⁷⁹ Sklep Okrajnega sodišča v Slovenj Gradcu, št. I176/2021 z dne 14. 6. 2021.

⁸⁰ Pogodba o dolgoročnem kreditu, št. Turnaplast-20-VZ-722010 z dne 1. 7. 2020.

⁸¹ Uradni list RS, št. 5/17.

⁸² Uradni list RS, št. 27/17.

2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

Po 2 letih (2018 in 2019), v katerih ni bilo izdano nobeno državno poroštvo, je Republika Slovenija v letu 2020 ponovno začela izdajati poroštva. Po podatkih Ministrstva za finance⁸³ so bila v letu 2020 na podlagi 4 zakonov izdana poroštva v skupnem znesku 313.912.544 EUR, unovčenih poroštev pa je bilo za 141.789 EUR. Znesek izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi je v letu 2020 v primerjavi s predhodnim letom višji za 175,4 %. Izdana, unovčena in izterjana poroštva v zadnjih 10 letih prikazuje Tabela 10.

Tabela 10 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
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
2020	313.912.544	141.789	2.347.163
Skupaj	7.448.335.318	543.879.948	462.706.068

Viri: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa za leta 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 in 2019 ter dokumentacija Ministrstva za finance.

2.2.2.2.1 Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2020 je v izvenbilančni evidenci proračuna izkazano v znesku 5.076.381.623 EUR in predstavlja 14,8 % dolga državnega proračuna⁸⁴ oziroma 11 % BDP⁸⁵ leta 2020. V tem znesku so izkazane glavnice brez obresti, čeprav se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih pogodb zavezala tako k vračilu glavnice kreditov oziroma vrednostnih papirjev kot tudi k poravnavi obresti in drugih obveznosti. Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2019 in na dan 31. 12. 2020 prikazuje Tabela 11.

⁸³ Tabela – Pregled poroštev RS, izdanih v letu 2020.

⁸⁴ Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2020 znašal 34.319.060.416 EUR.

⁸⁵ Tako kot opomba 26.

Tabela 11 Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2019 in na dan 31. 12. 2020

Dolžnik	v EUR	
	31. 12. 2019	31. 12. 2020
DARS ¹⁾	2.034.251.404	1.801.354.929
EFSF ²⁾	1.620.631.868	1.589.133.464
SID banka	669.458.790	669.458.790
DUTB ¹⁾	548.736.842	396.105.263
TEŠ ¹⁾	378.604.651	358.139.535
Države članice EU ³⁾ (COVID-19 – SURE)	/	88.126.500
Pravne in fizične osebe (COVID-19 – odlog – ZIUZEOP)	/	65.724.740
Eko sklad, j. s. ¹⁾	50.000.000	49.000.000
Pravne osebe (COVID-19 – likvidnost – ZDLGPE ⁴⁾)	/	30.206.392
Slovenske železnice ¹⁾	29.751.244	/
SRRS ¹⁾	18.956.216	15.778.979
Univerza v Ljubljani	6.337.145	5.405.013
Ostali dolžniki	11.023.887	7.948.018
Skupaj	5.367.752.047	5.076.381.623

Opombe: 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.

³⁾ Ministrstvo za finance je kot stanje potencialnih obveznosti na dan 31. 12. 2020 upoštevalo znesek v višini izdanega poročstva Republike Slovenije v letu 2020. O dejanskem stanju potencialnih obveznosti na dan 31. 12. 2020 bo Evropska komisija poročala kasneje.

⁴⁾ Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE).

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.3 Unovčena poročstva in vračila unovčenih poroštev

2.2.2.3.1 Unovčena poročstva

V letu 2020 je bilo unovčenih poroštev za 141.789 EUR. Podroben pregled unovčenih poroštev prikazuje Tabela 12.

Tabela 12 Unovčena poroštva v letu 2020

v EUR	
Dolžnik	Znesek
ENGROTUŠ d.o.o.	141.264
Ostali dolžniki	525
Skupaj	141.789

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

2.2.2.3.2 Vračila unovčenih poroštev

V letu 2020 so dolžniki vrnili 2.306.267 EUR unovčenih poroštev in 40.896 EUR pripadajočih obresti. Podrobnejši pregled vračil unovčenih poroštev prikazuje Tabela 13.

Tabela 13 Vrnjena poroštva v letu 2020

v EUR	
Dolžnik	Znesek
PRIMORJE, d.d. – v stečaju	1.507.412
TAM MARIBOR d.d.– v stečaju	364.510
GRANIT d.d. – v stečaju	193.134
KRAŠKI ZIDAR d.d. – v stečaju	138.192
Ostali dolžniki	103.019
<i>Skupaj</i>	<i>2.306.267</i>
<i>Zamudne obresti</i>	<i>40.896</i>
Skupaj	2.347.163

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 2020 v znesku 7.771.711.119 EUR, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 2.014.060.614 EUR.

Primerjavo realiziranih prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2019 in 2020 prikazuje Tabela 14.

V primerjavi z letom 2019 se je zadolževanje proračuna v letu 2020 povečalo za 250,3 %, odplačila dolga pa so se zmanjšala za 29,1 %. Neto zadolževanje v letu 2020 znaša 5.757.650.505 EUR, medtem ko je bilo v letu 2019 izkazano neto odplačilo dolga v znesku 621.246.370 EUR. Močno povečanje zadolževanja je predvsem posledica zadolževanja za namene financiranja za omilitev posledic epidemije covid-19.

Struktura zadolževanja se v letu 2020 ni bistveno spremenila, saj se je Republika Slovenija skoraj v celoti zadolžila na domačem trgu. Struktura odplačil dolga pa se je v letu 2020 spremenila. Delež odplačil domačega dolga v celotnem odplačilu dolga se je povečal s 60,5 % v letu 2019 na 99 % v

letu 2020, delež odplačil dolga v tujino v celotnem odplačilu dolga pa se je zmanjšal z 39,5 % v letu 2019 na 1 % v letu 2020.

Tabela 14 Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2019 in 2020

Podskupina kontov	Zaključni račun 2019		Zaključni račun 2020		Indeks
	v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)= (4)/(2)*100
500 Domače zadolževanje	2.218.779.257	100,0	7.571.711.119	97,4	341
501 Zadolževanje v tujini	/	/	200.000.000	2,6	/
50 Zadolževanje (500+501)	2.218.779.257	100,0	7.771.711.119	100,0	350
550 Odplačila domačega dolga	1.717.801.607	60,5	1.994.720.684	99,0	116
551 Odplačila dolga v tujino	1.122.224.020	39,5	19.339.930	1,0	2
55 Odplačila dolga (550+551)	2.840.025.627	100,0	2.014.060.614	100,0	71
X/1. Neto zadolževanje (50–55)	/	/	5.757.650.505	/	/
IX/2. Neto odplačilo dolga (55–50)	621.246.370	/	/	/	/

Vira: zaključni račun 2019 in zaključni račun 2020.

2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2020 izkazani v skupnem znesku 7.771.711.119 EUR in jih prikazuje Tabela 15.

Tabela 15 Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2020

v EUR	
Zadolževanje	Znesek
Obveznice ¹⁾	6.713.344.000
18-mesečni zakladni menici ²⁾	737.861.435
12-mesečna zakladna menica ³⁾	42.000.000
6-mesečne zakladne menice ⁴⁾	78.000.000
Obveznica RS 21	505.684
Dolgoročno posojilo SURE pri mednarodni organizaciji	200.000.000
Skupaj	7.771.711.119

Opombe: ¹⁾ Republika Slovenija je v letu 2020 izdala obveznico RS 82 v nominalnem znesku 1.500.000.000 EUR, obveznico RS 83 v nominalnem znesku 850.000.000 EUR, obveznico RS 84 v nominalnem znesku 1.000.000.000 EUR, obveznico RS 85 v nominalnem znesku 1.000.000.000 EUR in dodatne količine obveznic RS 74, RS 76, RS 77, RS 81, RS 83 in RS 84 v skupnem nominalnem znesku 2.539.000.000 EUR. Del zadolževanja iz naslova izdaje obveznice RS 85 v znesku 175.656.000 EUR se je porabil za financiranje odkupa lastnih obveznic in ni izkazan med prejemki računa financiranja.

²⁾ Vsi prikazani zneski izdanih zakladnih menic (razen prve izdaje OZ 14, kjer je znesek diskontiran) so v nominalnih vrednostih. Med prejemki (Tabela 15) so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2020 še niso bile odplačane. Republika Slovenija je v letu 2020 izdala 18-mesečni zakladni menici OZ 14 v znesku 131.301.435 EUR in OZ 15 v znesku 35.000.000 EUR ter dodatne količine OZ 14 v skupnem znesku 571.560.000 EUR.

³⁾ Republika Slovenija je v letu 2020 izdala 12-mesečno zakladno menico v znesku 42.000.000 EUR.

⁴⁾ Republika Slovenija je v letu 2020 izdala 8 6-mesečnih zakladnih menic v skupnem znesku 428.800.000 EUR.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Poleg zadolževanja v znesku 7.771.711.119 EUR, ki ga prikazuje Tabela 15, se je Republika Slovenija v letu 2020 na podlagi 82. člena ZJF zadolžila tudi za upravljanje z dolgom v znesku 175.656.000 EUR, in sicer z izdajo obveznice RS 85. Ta del zadolževanja v skladu z določbo prvega odstavka 8. člena ZIPRS2021 ni izkazan med prejemki računa financiranja, ampak samo v bilanci stanja. Republika Slovenija se je v letu 2020 zadolžila v skupnem znesku 7.947.367.119 EUR.

Republika Slovenija se je v letu 2020 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 5.842.049.225 EUR in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2021 in 2022 v znesku 1.929.661.894 EUR. Zadolževanje za izvrševanje proračuna je bilo izvedeno na podlagi podatkov iz sprejetega proračuna, in sicer v višini primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov v znesku 4.202.058.860 EUR in odplačil dolga v znesku 2.046.834.780 EUR, zmanjšano za presežek računa finančnih terjatev in naložb v znesku 53.437.496 EUR in povečano za neporabljene kupnine iz prodaj kapitalskih naložb v letu 2020 v znesku 73.786.603 EUR. Zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2020 je bilo deloma izvedeno že v letu 2019, in sicer v znesku 427.082.722 EUR. Za odplačilo dolga pa je bilo porabljenih tudi 110.800 EUR kupnine iz prodaje kapitalskih naložb v letu 2019. Zato je bil na podlagi zneskov, načrtovanih v sprejetem proračunu, potreben obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna 5.842.049.225 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 2020 je določen v prvem odstavku 48. člena ZIPRS2021 v znesku 7.283.861.435 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 vlada⁸⁶. V Programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2020 je določeno, da se Republika Slovenija v letu 2020 lahko zadolži v znesku 6.456.850.113 EUR za izvrševanje proračuna. Republika Slovenija se lahko zadolži tudi za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih 2 proračunskih letih.

Obseg zadolževanja v letu 2020 za izvrševanje proračuna in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2021 in 2022 ni presegel omejitev, ki so določene v 81. členu ZJF, prvem odstavku 48. člena ZIPRS2021 in Programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2020.

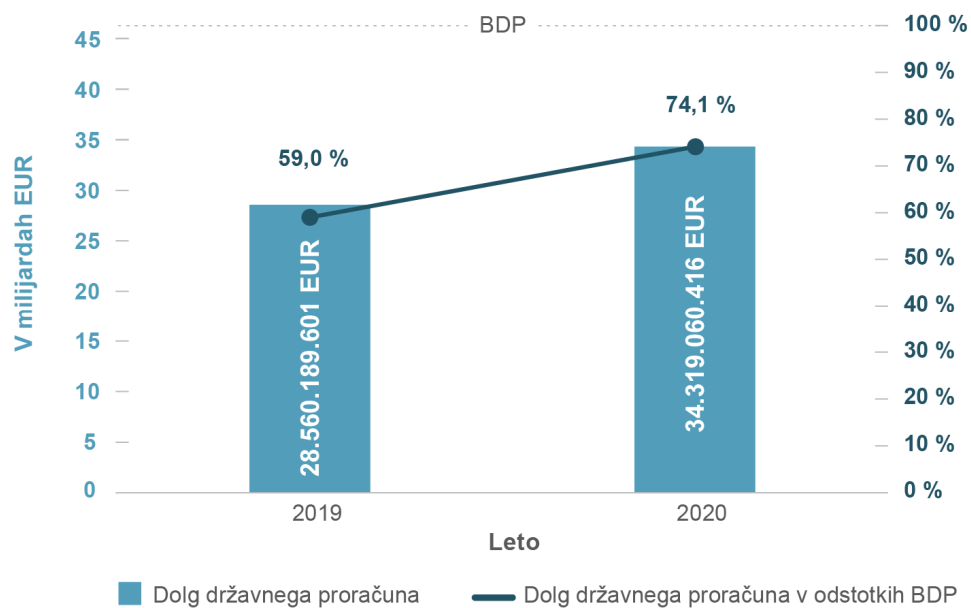
Odplačila dolga so v letu 2020 izkazana v znesku 2.014.060.614 EUR. V letu 2021 bo dospelo v plačilo za 3.387.149.396 EUR glavnice dolga⁸⁷.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2020 znašal 34.319.060.416 EUR in je predstavljal 74,1 % BDP v tekočih cenah⁸⁸, na dan 31. 12. 2019 pa je dolg znašal 28.560.189.601 EUR in je predstavljal 59 % BDP. Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2019 in na dan 31. 12. 2020 v primerjavi z BDP prikazuje Slika 12.

⁸⁶ Program financiranja proračuna za leto 2020 je sprejela vlada 19. 12. 2019. Prvo spremembo Programa financiranja proračuna za leto 2020 je sprejela 14. 5. 2020, Drugo spremembo Programa financiranja proračuna za leto 2020 pa 5. 11. 2020.

⁸⁷ Po stanju na dan 31. 12. 2020.

⁸⁸ BDP v tekočih cenah je v letu 2019 znašal 48.392,6 milijona EUR, v letu 2020 pa 46.297,2 milijona EUR, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 23. 4. 2021.

Slika 12 Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2019 in na dan 31. 12. 2020 v primerjavi z BDP

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2020 znašali 771.751.357 EUR, kar predstavlja 8,5 % vseh prihodkov⁸⁹ proračuna v tem letu oziroma 1,7 % BDP. V primerjavi z letom 2019 so se stroški obresti v letu 2020 zmanjšali za 1,7 %. V letu 2019 so stroški obresti znašali 784.859.876 EUR in so predstavljali 7,7 % vseh prihodkov oziroma 1,6 % BDP.

Republika Slovenija je v letu 2020 pri zadolževanju z obveznicami, zakladnimi menicami in posojilom dosegla tudi prihodke v skupnem znesku 203.087.504 EUR, in sicer predvsem pri izdaji obveznic nad njihovo nominalno vrednostjo (195.369.650 EUR)⁹⁰. Republika Slovenija je v letu 2019 pri zadolževanju z drugo izdajo obveznice RS 81 in zakladnimi menicami dosegla prihodke v skupnem znesku 37.415.665 EUR.

Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2019 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 2,6 %, v letu 2020 pa 2,5 %. To je predvsem posledica nižjih obrestnih mer v zadnjih letih. Zaradi negotovosti ob izbruhu pandemije covid-19 je zahtevana donosnost slovenskih obveznic narasla, vendar so ukrepi denarne in fiskalne politike za pomoč gospodarstvu negotovosti na finančnih trgih zmanjšali, čemur je sledilo znižanje zahtevanih donosnosti⁹¹.

⁸⁹ Bilanca prihodkov in odhodkov.

⁹⁰ Znesek nad nominalno vrednostjo je prihodek. Nanaša pa se na celotno obdobje do zapadlosti obveznice.

⁹¹ Gospodarska in finančna gibanja, april 2020, Banka Slovenije.

2.2.3.1.1 Obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna

Republika Slovenija se je v letu 2020 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 5.842.049.225 EUR. Za odplačila dolga je porabila tudi 427.082.722 EUR zadolževanja iz leta 2019 in 110.800 EUR kupnin iz prodaj kapitalskih naložb v letu 2019, kar znaša skupaj 6.269.242.747 EUR. V letu 2020 je bil dejansko realiziran primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov v znesku 3.486.431.900 EUR, presežek računa finančnih terjatev in naložb v znesku 354.281.386 EUR in odplačila dolga v znesku 2.014.060.614 EUR, kar znaša skupaj 5.146.211.128 EUR. Vendar Republika Slovenija kupnin iz prodaj kapitalskih naložb v znesku 73.786.603 EUR⁹² ni porabila za odplačila dolga, kot to določa 74. člen ZJF, in so konec leta 2020 še na računu. Kupnine so namreč prišle prepozno, da bi se lahko porabile za odplačilo dolga. Tako je bilo v letu 2020 za izvrševanje proračuna potrebno zadolževanje v znesku 5.219.997.731 EUR. Torej se je Republika Slovenija v letu 2020 zadolžila za izvrševanje proračuna za 1.049.245.016 EUR⁹³ več, kot je potrebovala za ta namen. Iz navedenega izhaja, da je bilo 17,96 % zadolževanja za izvrševanje proračuna presežnega. Večji obseg zadolževanja pa vpliva tudi na večje stroške obresti, kar predstavljamo v poglavju 2.2.3.1.2.

Razlog za presežno zadolževanje je v tem, da je Republika Slovenija pri zadolževanju upoštevala podatke iz sprejetega proračuna. Ta je predvidel primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov v znesku 4.202.058.860 EUR, presežek računa finančnih terjatev in naložb v znesku 53.437.496 EUR in odplačila dolga v znesku 2.046.834.780 EUR, kar znaša skupaj 6.195.456.144 EUR in je za 1.049.245.016 EUR več od realiziranega primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, presežka računa finančnih terjatev in naložb ter odplačil dolga (Tabela 1).

2.2.3.1.2 Denarna sredstva proračuna in denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz izvedenih finančnih instrumentov

Povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna⁹⁴ v letu 2020 je bilo 3.472.455.565 EUR. Vlog proračuna v sistemu enotnega zakladniškega računa (v nadaljevanju: EZR) države v letu 2020 ni bilo⁹⁵. Povprečno stanje denarja v letu 2020 se je v primerjavi s povprečnim stanjem denarja v letu 2019 (2.469.859.000 EUR) povečalo za 40,6 %. Na to je vplivalo predvsem zadolževanje za odplačila glavnice državnega dolga v prihodnjih 2 letih in zadolževanje za izvrševanje proračuna v višjem znesku, kot je bilo potrebno za ta namen.

Na dan 31. 12. 2020 je stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna znašalo 3.342.547.529 EUR. Na takšno stanje denarja je vplivalo predvsem zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2020, ki je za 1.049.245.016 EUR preseglo dejanske potrebe, zadolževanje v letu 2020 za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2021 in 2022 v znesku 1.929.661.894 EUR in kupnine iz prodaj kapitalskih naložb v znesku 73.786.603 EUR iz leta 2020, ki niso bile porabljene za odplačila dolga v tem letu, skupaj torej 3.052.693.513 EUR. Preostalo stanje denarja na dan 31. 12. 2020

⁹² Del kupnin od prodaje kapitalskih naložb, ki so bile v letu 2020 realizirane v znesku 444.251.443 EUR.

⁹³ 6.269.242.747 EUR – 5.146.211.128 EUR – 73.786.603 EUR = 1.049.245.016 EUR.

⁹⁴ Povprečje na podlagi stanja denarja na podračunu proračuna vsakega dne v letu 2020 po podatkih Ministrstva za finance.

⁹⁵ Zaradi ničelnih obrestnih mer. Vlog ni bilo tudi v letu 2019.

znaša 289.854.016 EUR in izhaja predvsem iz zadolževanja v preteklih letih za izvrševanje proračuna, ki je presegalo dejanske potrebe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Pri odločanju o zadolževanju za odplačilo glavnice državnega dolga v letih 2021 in 2022 so se upoštevale negotovosti, povezane s potrebami za izvrševanje proračunov v letih 2020 in 2021 v razmerah epidemije covida-19, glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo večinoma v prvih 4 mesecih leta 2021 v okvirnem znesku 2,6 milijarde EUR, zahtevne geopolitične razmere in s tem povezane nestanovitnosti na dolžniških kapitalskih trgih ter zgodovinsko gledano še vedno nizka raven zahtevane donosnosti obveznic Republike Slovenije. Negotovost, povezana z razvojem epidemije ter posledično s potrebami za izvrševanje proračuna, je še vedno visoka. Za nemoteno izvrševanje proračuna in dostop države do dolžniških kapitalskih trgov v takšnih razmerah je zadosten obseg denarnih rezerv proračuna ključnega pomena. Denarne rezerve krepijo zaupanje investitorjev, pozitiven vpliv rezerv pa priznavajo tudi rating agencije.

Denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz izvedenih finančnih instrumentov⁹⁶ (v nadaljevanju: denarno pokritje) se je v letu 2020 povečalo⁹⁷ za 1.386.920.000 EUR, in sicer na 3.117.550.000 EUR na dan 31. 12. 2020. Vir je predstavljalo zadolževanje za izvrševanje proračuna iz preteklih let, ki je presegalo dejanske potrebe. V letu 2020 je presežno zadolževanje znašalo 1.049.245.016 EUR, kar zopet omogoča povečanje denarnega pokritja. V letu 2020 se je Republika Slovenija z banko BNP PARIBAS S. A. dogovorila, da se lahko denarno pokritje zagotavlja tudi v obveznicah Republike Slovenije. Republika Slovenija lahko za pokritje banki prenese obveznice namesto denarja, kar zmanjšuje pritisk na likvidnost proračuna.

Stanje denarja na podračunu proračuna in denarnega pokritja zahteva višje zadolževanje države. Po podatkih Ministrstva za finance je tehtana povprečna zahtevana donosnost izdanih vrednostnih papirjev v letu 2020 znašala 0,34 %. 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.

Denarno pokritje se obrestuje na podlagi EONIA⁹⁸, ki je bila v letu 2020 negativna in se je gibala od -0,437 do -0,498. Torej je bila nižja kot obrestna mera zadolževanja.

Denarno pokritje deluje proticiklično, saj deluje kot denarne rezerve, ki so vezane na višino obrestnih mer. V obdobju nizkih obrestnih mer je denarno pokritje visoko, zato so zanj potrebna denarna sredstva in posledično večje zadolževanje države. Vendar je v obdobju nizkih obrestnih mer strošek zadolževanja nizek. Ob dvigu obrestnih mer se bo denarno pokritje zmanjšalo, sproščena denarna

⁹⁶ Posli obrestnih in valutnih zamenjav ter opcij obrestnih zamenjav.

⁹⁷ Do povečanja je prišlo predvsem pri poslih obrestnih zamenjav zaradi padca obrestnih mer na trgih v letu 2020.

⁹⁸ EONIA – Euro Overnight Index Average predstavlja tehtano povprečje vseh nezavarovanih posojilnih transakcij čez noč na medbančnem trgu v državah Evropske unije.

sredstva se bodo lahko porabila za izvrševanje proračuna in zato se bo zmanjšalo tudi potrebno zadolževanje države. V obdobju visokih obrestnih mer je strošek zadolževanja visok. Zmanjšanje denarnega pokritja bo tako v obdobju visokih obrestnih mer vplivalo na manjši strošek obresti kot tudi na manjši dolg. Gibanje denarnega pokritja vpliva na večje zadolževanje v obdobju nizkih obrestnih mer in manjše zadolževanje v obdobju visokih obrestnih mer.

2.2.3.1.3 Posli obrestnih zamenjav

Republika Slovenija je v letih 2018, 2019 in 2020 sklepala posle obrestnih zamenjav.

Zahtevano donosnost državnega vrednostnega papirja predstavlja predvsem vsota srednje evrske obrestne zamenjave in kreditnega pribitka. 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 s posli obrestnih zamenjav ščiti 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.

Republika Slovenija je imela na dan 31. 12. 2020 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 Republika Slovenija dolžna obresti po fiksni obrestni meri in upravičena do obresti po euriboru⁹⁹. Posli so bili sklenjeni pred letom 2020 in jih prikazuje Tabela 16.

Tabela 16 Portfelj poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2020, na podlagi katerih bo Republika Slovenija 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.

Eden izmed navedenih poslov z nominalno vrednostjo 850.000.000 EUR in zapadlostjo v letu 2070 pa je bil z novim poslom z banko BNP v letu 2020 podaljšan še za 2 leti, kar prikazuje Tabela 17.

⁹⁹ Povprečna obrestna mera, po kateri si skupina izbranih evropskih bank med seboj posoja denar.

Tabela 17 Portfelj podaljšanj poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2020, na podlagi katerih bo Republika Slovenija dolžna obresti po fiksni obrestni meri

Zapadlost	Ročnost v letih	Nominalna vrednost v EUR	Število poslov	Fiksna obrestna mera v %	Euribor
2072	2	850.000.000	1	-0,315	6-mesečni

Opomba: Fiksna obrestna mera velja le v obdobju od leta 2070 do leta 2072.

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Republika Slovenija je imela na dan 31. 12. 2020 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 Republika Slovenija upravičena do obresti po fiksni obrestni meri in dolžna obresti po euriboru. Posli so bili sklenjeni pred letom 2020 in jih prikazuje Tabela 18.

Tabela 18 Portfelj poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2020 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 stroške¹⁰⁰ ali pa se poveča oziroma zmanjša v zameno za provizijo banki. Republika Slovenija dejansko plačuje le razliko med obrestmi, ki jih Republika Slovenija dolguje banki in banka državi¹⁰¹. V letu 2019 je Republika Slovenija bankam tako plačala 26.631.970 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 zamenjav¹⁰². Tako bo Republika Slovenija 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 Republika Slovenija 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

¹⁰⁰ Na primer provizija banke za sklenitev posla.

¹⁰¹ Republika Slovenija 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 Republika Slovenija plačuje le razliko med fiksnimi obrestnimi merami iz obeh vrst poslov.

¹⁰² Tu opisujemo le posle obrestnih zamenjav z ročnostjo 52 let ter ustrezne posle z nasprotnimi denarnimi tokovi.

zato tudi zahtevana donosnost obveznice, bo to Republika Slovenija pokrila z MS 10 iz poslov z nasprotnimi denarnimi tokovi. Tako bo Republika Slovenija zaščitena pred dvigom srednje obrestne zamenjave v letu 2030 kot ključno komponento zahtevane donosnosti obveznic. Republika Slovenija bo na koncu iz poslov obrestnih zamenjav in obveznice plačevala fiksno 52-letno obrestno mero in pa kreditni pribitek¹⁰³, kar prikazuje Tabela 19. 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.

Tabela 19 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	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

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 Republika Slovenija upravičena, nižje kot fiksne obrestne mere, ki jih Republika Slovenija dolguje. Torej bo imela Republika Slovenija 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 Republika Slovenija 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 Republike Slovenije 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.

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

¹⁰³ Preostali deli zahtevane donosnosti so zanemarljivi.

donosa obveznic, srednja obrestna zamenjava pa 25 %. Republika Slovenija lahko na kreditno tveganje vpliva predvsem s fiskalno politiko.

Republika Slovenija je imela na dan 31. 12. 2020 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 Republika Slovenija dolgovala obresti po fiksni obrestni meri in bo upravičena do obresti po euriboru. Posli so bili sklenjeni pred letom 2020 in jih prikazuje Tabela 20.

Tabela 20 Portfelj opcij poslov obrestnih zamenjav države na dan 31. 12. 2020

Obdobje ¹⁾	Ročnost v letih	Nominalna vrednost v EUR	Število poslov	Fiksna obrestna mera v %	Euribor
2022–2072	50	300.000.000	2	1,41 in 1,42	6-mesečni
2023–2073	50	150.000.000	1	1,365	6-mesečni

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

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Republika Slovenija je imela na dan 31. 12. 2020 z banko JPM sklenjene tudi 3 opcije poslov obrestnih zamenjav z nominalno vrednostjo 1.100.000.000 EUR, ki pa imajo v ozadju posle z nasprotnimi denarnimi tokovi. Banka je z nakupom opcije dobila pravico in ne dolžnost, da na določen dan vstopi v posel obrestne zamenjave, na podlagi katerega bo Republika Slovenija upravičena do obresti po fiksni obrestni meri in dolžna obresti po euriboru. Posli so bili sklenjeni v letu 2020 in jih prikazuje Tabela 21.

Tabela 21 Portfelj opcij poslov obrestnih zamenjav države, ki imajo v ozadju posle z nasprotnimi denarnimi tokovi, na dan 31. 12. 2020

Obdobje ¹⁾	Ročnost v letih	Nominalna vrednost v EUR	Število poslov	Fiksna obrestna mera v %	Euribor
2021–2033	12	1.100.000.000	3	od 0,100 do 0,150	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 Republika Slovenija tudi v tem primeru dobi premijo iz prodaje opcije, ki jo lahko porabi za zniževanje stroškov obrestnih mer znotraj poslov za uravnavanje obrestnih tveganj.

Republika Slovenija in banke so se medsebojno zavezale, da ena drugi zagotavljajo denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz poslov obrestnih zamenjav in opcij obrestnih zamenjav¹⁰⁴.

¹⁰⁴ [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Zakladnistvo/Dolg-RS/Porocilo-o-dolgu/Porocilo-o-upravljanju-z-javnim-dolgom-Republike-Slovenije-za-let-2019.pdf>], 3. 6. 2021.

Denarno pokritje po vsebini predstavlja varščino za izpolnitev obveznosti. V letu 2020 pa se lahko pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja zagotavlja tudi v obveznicah Republike Slovenije.

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 1550.000.000 EUR. Plačane obresti iz sklenjenih poslov pa je evidentiralo med odhodki v znesku 26.631.970 EUR.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna

Tabela 22 prikazuje napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

Tabela 22 Realizirani proračun za leto 2020 pred in po reviziji

Izkaz/postavka	Pred revizijo v EUR	Napake v EUR	Po reviziji v EUR	Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV				
7 Vsi prihodki	9.077.860.597	237.777	9.078.098.374	2.2.2.1.a
4 Vsi odhodki	12.564.292.497	0	12.564.292.497	
I. Presežek/primanjkljaj	(3.486.431.900)	237.777	(3.486.194.123)	
RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	459.890.667	5.686.649	465.577.316	2.2.2.1.a
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	105.609.280	10.315.648	115.924.928	2.2.2.1.a
		14.855.648		2.2.2.1.a
		(4.540.000)		2.2.2.1.a
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	354.281.387	(4.628.999)	349.652.388	
RAČUN FINANCIRANJA				
50 Zadolževanje	7.771.711.119	0	7.771.711.119	
55 Odplačila dolga	2.014.060.614	0	2.014.060.614	
III. Neto zadolževanje	5.757.650.505	0	5.757.650.505	
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	17.309.462.383	5.924.426	17.315.386.809	
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	14.683.962.391	10.315.648	14.694.278.039	
VI. Sprememba stanja na računih	2.625.499.992	(4.391.222)	2.621.108.770	

3. Pravilnost izvršitve proračuna

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2020 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, izvršitev katerega prikazujeta Tabela 23 in Tabela 24.

Tabela 23 Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2020

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	1.455.155.397	1.443.731.294	1.430.464.432	11,4	98	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.494.118.255	3.141.404.639	2.433.735.198	19,4	70	77
Tekoči in investicijski transferi	7.915.752.304	8.354.161.178	8.174.058.434	65,0	103	98
Plačila sredstev v proračun EU	526.453.576	526.453.576	526.034.433	4,2	100	100
Vsi odhodki	13.391.479.532	13.465.750.687	12.564.292.497	100,0	94	93

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

Vir: zaključni račun 2020.

Tabela 24 Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2020

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	526.453.576	526.453.576	526.034.433	4,3	100	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.233.962.373	1.226.086.424	1.214.525.415	9,9	98	99
Tekoči in investicijski transferi	3.419.551.884	3.070.512.174	2.367.244.097	19,3	69	77
Plačila sredstev v proračun EU	7.911.166.157	8.349.557.780	8.169.455.136	66,5	103	98
Vsi odhodki	13.091.133.990	13.172.609.954	12.277.259.081	100,0	94	93

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

Vir: zaključni račun 2020.

Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 12.277.259.081 EUR predstavljajo 97,7 % vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2020.

Vzorčenje je bilo izvedeno na 79,9 % populacije. Ostali del populacije 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 razmerjih¹⁰⁵ (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih¹⁰⁶ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju¹⁰⁷ (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor¹⁰⁸ (v nadaljevanju: KPJS), Zakonom o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo¹⁰⁹ (v nadaljevanju: ZIUZEOP), in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih.

¹⁰⁵ 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, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPVE.

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPVE.

¹⁰⁷ 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 – ZD0dv, 67/17 in 84/18.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPVE – velja od 11. 4. 2020.

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-2¹¹⁰ in ZJN-3¹¹¹), ZIPRS2021, zakonov o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19¹¹², pravilnika o izvrševanju proračuna ter drugih predpisov.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravičen 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, ZIPRS2021, Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog¹¹³, 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. 1083/2006¹¹⁴ 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 2020, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2020. 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 izobraževanje, znanost in šport za stroške reprezentance (kto 402009), preveritve pravilnosti izplačil drugih splošnih stroškov materiala in storitev (kto 402099), hotelskih in restavracijskih storitev v državi (kto 402401) ter preveritve pravilnosti izplačil Ministrstva za kulturo DRUŠTVU PHOTON, CENTER ZA SODOBNO FOTOGRAFIJO (v nadaljevanju: društvo Photon).

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

¹¹² Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20, 152/20 – ZZUOP, 175/20 – ZIUOPDVE in 203/20 – ZIUPOP DVE) – velja od 31. 5. 2020, Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20 in 175/20 – ZIUOPDVE) – velja od 24. 10. 2020 in ZIUOPDVE – velja od 28. 11. 2020.

¹¹³ Uradni list RS, št. 56/11.

¹¹⁴ 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 lahko izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5 % prejemkov proračuna¹¹⁵. Del sredstev se izloča v rezervo začasno vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto. Omejitev 1,5 % prejemkov proračuna, ki se lahko izloča v sredstva proračunske rezerve, pa ni veljala od 29. 3. 2020, ko je pričel veljati Zakon o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju¹¹⁶ (v nadaljevanju: ZIUJP), in do začetka veljavnosti rebalansa proračuna države za leto 2020¹¹⁷. Skladno s tretjim odstavkom 12. člena ZIUJP odstotek sredstev v letu 2020, ki se je lahko izločil v sredstva proračunske rezerve od 29. 3. 2020 in do 3. 10. 2020, ni bil omejen¹¹⁸.

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, visoki 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 četrtnim 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 proračunske rezerve v znesku, ki presega navedeno višino, odloča državni zbor s posebnim zakonom. Za namen zagotavljanja sredstev za izvajanje ukrepov, povezanih z epidemijo covida-19, pa je vlada od 29. 3. 2020 do 3. 10. 2020 skladno s tretjim odstavkom 12. člena ZIUJP o prerazporeditvah sredstev odločala brez omejitev. Sredstva proračunske rezerve so bila v letu 2020 oblikovana v višini 150.937.709 EUR¹¹⁹, realizacija je znašala 15.491.620 EUR, od česar se 15.025.889 EUR nanaša na obveznosti po sklepih vlade, 465.731 EUR pa na obveznosti po Zakonu o odpravi posledic naravnih nesreč¹²⁰ (v nadaljevanju: ZOPNN).

¹¹⁵ Načrtovani prejemki proračuna so za leto 2020 znašali 16.927.964.276 EUR, 1,5 % od navedenega zneska je 253.919.464 EUR.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 36/20, 89/20 in 133/20-Rb 2020.

¹¹⁷ 3. 10. 2020.

¹¹⁸ Ne glede na tretji in četrti odstavek 48. člena ZJF.

¹¹⁹ Navedeni znesek sredstev proračunske rezerve vključuje: oblikovano proračunsko rezervo z rebalansom proračuna v vrednosti 10.000.000 EUR, prenesena sredstva iz leta 2019 v višini 13.089.045 EUR, oblikovanje sredstev na podlagi 5. točke drugega odstavka 28. člena ZIPRS2021 v višini 127.841.310 EUR in druge prihodke v višini 7.354 EUR.

¹²⁰ Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF in 17/14.

3.3.1.a Vlada je v 8 primerih naravnih nesreč s sklepi odločila, da se za posamezno naravno nesrečo za odpravo posledic uporabijo sredstva za odpravo posledic nesreč po ZOPNN. Iz 3. točke navedenih sklepov vlade izhaja, da morajo pristojna ministrstva v skladu z 12. členom ZOPNN pripraviti programe odprave posledic naravnih nesreč¹²¹. V skladu s prvim odstavkom 12. člena ZOPNN program odprave posledic naravnih nesreč sprejme vlada. Program vladi v obravnavo predloži Ministrstvo za okolje in prostor po predhodni potrditvi programa s strani komisije za odpravo posledic nesreč in po pridobljenem soglasju Ministrstva za finance. Ministrstvo za okolje in prostor je vladi v obravnavo predložilo 2 programa odprave posledic naravnih nesreč iz leta 2019 in program odprave posledic naravnih nesreč iz leta 2020, ki jih je vlada sprejela 14. 10. 2020, 5. 11. 2020 in 19. 5. 2021. Za vseh 8 naravnih nesreč so bili programi vladi predloženi več kot pol leta po tem, ko je vlada s sklepom odločila o posamezni naravni nesreči. Ministrstvo za okolje in prostor je s tem, ko je vladi programe predložilo prepozno, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 12. člena ZOPNN, ki določa, da mora ministrstvo, pristojno za okolje, predložiti vladi v obravnavo program odprave posledic nesreče najpozneje 3 mesece po tem, ko vlada odloči za posamezno naravno nesrečo ali več naravnih nesreč skupaj.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je programa odprave posledic naravnih nesreč iz leta 2019 posredovalo v medresorsko usklajevanje in v soglasje Ministrstvu za finance 6. 2. 2020. Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi dopisa Ministrstva za finance z dne 26. 5. 2020 v okviru rebalansa proračuna pripravilo spremenjena programa in ju posredovalo v sprejem vladi, saj je bil rebalans proračuna pogoj Ministrstva za finance za sprejem programa odprave nastalih posledic.

Program odprave posledic naravnih nesreč iz leta 2020 je Ministrstvo za okolje in prostor posredovalo v soglasje Ministrstvu za finance 30. 3. 2021. Po prejemu soglasja s strani Ministrstva za finance (8. 4. 2021) pa je bil program 12. 4. 2021 posredovan v medresorsko usklajevanje Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

Splošna proračunska rezervacija

V skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu ni zagotovljenih sredstev, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Sredstva splošne proračunske rezervacije pa so se v skladu s 67. členom ZIPRS2021 uporabljala tudi za vse namene predsedovanja Svetu Evropske unije, za katere se med letom izkaže, da niso načrtovana oziroma niso načrtovana v zadostnem obsegu. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije skladno s tretjim odstavkom 42. člena ZJF 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. Omejitev višine sredstev proračunske rezervacije

¹²¹ V programu se določijo ukrepi za odpravo posledic naravne nesreče, vrsta in predvideno število stvari oziroma objektov, ki jih je treba obnoviti oziroma zgraditi za preprečitev nadaljnje ogroženosti premoženja in ljudi zaradi posledic naravne nesreče ali njene ponovitve, ocenjena višina sredstev po posameznih ukrepih odprave posledic naravne nesreče na stvareh in predvidena poraba sredstev v posameznih proračunskih letih.

na 2 % prihodkov iz bilance prihodkov pa ni veljala od 29. 3. 2020¹²² do 31. 12. 2020, ko je vlada za namen zagotavljanja sredstev za izvajanje ukrepov, povezanih z epidemijo covid-19, lahko odločala o prerazporeditvah pravic porabe brez omejitev¹²³.

Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2020 so pred sprejetjem rebalansa proračuna znašala 15.000.000 EUR pred prerazporeditvami, po prerazporejanju pravic porabe po sklepih vlade pa 514.635.343 EUR. Z rebalansom proračuna za leto 2020 so oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije pred prerazporeditvami znašala 69.360.492 EUR, po prerazporejanju pravic porabe po sklepih vlade od vključno 8. 10. 2020 dalje pa 79.522.413 EUR.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih

Vlada

3.3.2.a Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija za okolje in prostor je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto strokovni sodelavec VII/2 (II), obračunala plačo za marec na podlagi aneksa k pogodbi o zaposlitvi, v katerem je delovno mesto, na katero je bil javni uslužbenec razporejen, uvrstila v tarifni razred VII/2, pri čemer je upoštevala določbo 3. člena Aneksa št. 4 h Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del¹²⁴ (v nadaljevanju: aneks št. 4 h KPDU). Strokovno-tehnično delovno mesto, na katero je bil javni uslužbenec premeščen 1. 3. 2020, je v Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih¹²⁵ (v nadaljevanju: uredba o notranji organizaciji) uvrščeno v tarifni razred VII/1, sodi v plačno skupino J, plačno podskupino J1 s šifro delovnega mesta J017137. Določitev tarifnega razreda v Prilogi III uredbe o notranji organizaciji in v aneksu št. 4 h KPDU za delovno mesto strokovni sodelavec VII/2 (II) ni enotna. Vlada je aneks št. 4 h KPDU s sindikati podpisala 3. 12. 2018. Vlada bi morala hkrati spremeniti tudi uredbo o notranji organizaciji in ustrezno popraviti tarifne razrede za delovna mesta, pri katerih prihaja do razlike v tarifnem razredu. Od sklenitve aneksa št. 4 h KPDU je vlada uredbo o notranji organizaciji večkrat spreminjala, vendar v nobeni spremembi ni uskladila tarifnih razredov s tarifnimi razredi, kot so ti opredeljeni v aneksu št. 4 h KPDU. 2. člen ZVRS določa, da vlada usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in

¹²² Začetek veljavnosti ZIUJP.

¹²³ Od 29. 3. 2020 do 3. 10. 2020 v skladu s prvim odstavkom 12. člena ZIUJP (ne glede na 28. člen ZIPRS2021, ki v 4. točki drugega odstavka določa, da vlada lahko odloča o prerazporeditvah pravic porabe na postavko 7608 – Tekoča proračunska rezerva do obsega pravic porabe, določenega v 42. členu ZJF) in od 3. 10. 2020 (začetek veljavnosti rebalansa proračuna države za leto 2020) do 31. 12. 2020 v skladu s 67.d členom ZIPRS2021 (ne glede na drugi stavek drugega odstavka 42. člena ZJF, ki določa, da sredstva proračunske rezervacije ne smejo presežati 2 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov).

¹²⁴ Uradni list RS, št. 80/18.

¹²⁵ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20 in 168/20.

za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada je s tem, ko ni uskladila tarifnih razredov v uredbi o notranji organizaciji, ravnala v neskladju z 2. členom ZVRS.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.b Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je 6 javnim uslužbencem nepravilno obračunala in izplačala dodatek za delo ponoči.

Nočno delo je urejeno v 150. členu ZDR-1. Kot nočno delo se šteje delo v času med 23.00 in 6.00 naslednjega dne. Če je z razporeditvijo delovnega časa določena nočna delovna izmena, se šteje za nočno delo 8 nepretrganih ur v času med 22.00 in 7.00 naslednjega dne. ZSPJS v četrti alineji prvega odstavka 32. člena določa, da javnim uslužbencem pripadajo za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, dodatki za delo ponoči. V Zakonu o organiziranosti in delu v policiji¹²⁶ (v nadaljevanju: ZODPol) je v 70. členu določeno, da so uslužbenci Policije dolžni opravljati delo v manj ugodnem delovnem času, kamor sodi delo v izmenah, popoldansko delo in nočno delo. Delo v neenakomerno razporejenem delovnem času oziroma v izmenah vključuje opravljanje delovne obveznosti ob sobotah, nedeljah, praznikih in drugih dela prostih dnevih ter delo v popoldanskem in nočnem času s prerazporeditvijo delovnega časa v okviru določene redne mesečne oziroma letne delovne obveznosti. Pri tem se delovna mesta, na katerih poteka takšno delo, določijo v aktu o organizaciji in sistemizaciji. Kolektivna pogodba za policiste¹²⁷ (v nadaljevanju: KPP) ureja organizacijo in razporejanje delovnega časa v 16. členu. V skladu z osmim odstavkom 16. člena KPP 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. V 28. členu Akta o delitvi sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti, dodatkih in nekaterih povračilih stroškov v zvezi z delom javnih uslužbencev Ministrstva za notranje zadeve in organov v sestavi je določeno, da javnemu uslužbencu, ki dela v času od 23.00 do 6.00 ali v nočni izmeni 8 zaporednih ur med 22.00 in 7.00, pripada dodatek za delo ponoči.

Javni uslužbenci so delo opravljali ponoči po razporedih, praviloma od 19.00 do 7.00 ali od 18.00 do 6.00.

Iz določbe 150. člena ZDR-1 izhaja, da mora biti nočna delovna izmena določena z razporedom. Iz predloženih razporedov delovnega časa, ki so jih posredovale Policijska uprava Maribor, Policijska uprava Koper, Policijska uprava Celje, Policijska uprava Nova Gorica in Policijska uprava Ljubljana, s katerimi so bili policisti razporejeni na delo, ni razvidno, da bi bili uslužbenci Policije razporejeni v nočno delovno izmeno, temveč jim je bilo določeno delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, kamor sodijo tudi izmene in opravljanje dela v nočnem času, ne pa tudi nočna delovna izmena.

V ZODPol in KPP sta opredeljena le pojma nočno delo ter izmensko delo, ne pa tudi, kdaj se opravljanje dela šteje kot nočna delovna izmena oziroma katere ure se štejejo kot nočno delo, kar ni urejeno niti v internih aktih Ministrstva za notranje zadeve oziroma Policije, ki bi bili sprejeti po uveljavitvi KPP oziroma ZODPol. V specialnih predpisih, ki urejajo delo v Policiji, ni določbe, ki bi drugače opredelila nočno delo kot ZDR-1, zato tudi za Policijo velja splošna ureditev nočnega dela iz 150. člena ZDR-1. Javnim uslužbencem bi moral biti obračunan in izplačan dodatek za delo ponoči le

¹²⁶ Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ in 200/20.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14 in 22/16.

za 7 ur, to je od 23.00 ure do 6.00. Ker je bil javnim uslužbencem obračunan in izplačan dodatek za delo ponoči za 8 opravljenih ur, je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija ravnala v neskladju s 150. členom ZDR-1.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

V obstoječih predpisih niso definirani ne nočna izmena, ne popoldanski čas, ne 12-urna izmena. V zvezi z ureditvijo izmenskega dela, določitvijo izmen ter posledično z upravičenostjo do plačila dodatka za izmensko delo poteka kolektivni delovni spor. Odločitev sodišča v zvezi s tem naj bi pomembno doprinesla k ustreznemu pristopu materialnopravno pravilne ureditve izmenskega dela ter določitve izmen v Policiji. Služba generalnega direktorja Policije je v letu 2021 pripravila temeljna izhodišča za spremembe akta o notranji organizaciji, v katerem naj bi se opredelila dopoldanska, popoldanska, nočna, dnevna in 12-urna dnevna izmena ter popoldanski čas ter določila delovna mesta, na katerih si delavci izmenično sledijo na istih delovnih mestih po določenem vzorcu.

Upravna enota Ljubljana

3.3.2.c Upravna enota Ljubljana je v sistemizaciji delovnih mest za delovno mesto referent v Oddelku za okenca in krajevne urade, v referatu za evidenco prebivalstva, kot pogoj za zasedbo delovnega mesta določila pogoj obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv, ne pa tudi strokovnega izpita iz upravnega postopka. Iz sistemizacije delovnih mest izhaja, da na tem delovnem mestu javni uslužbenec vodi enostavne upravne postopke po določitih Zakona o splošnem upravnem postopku¹²⁸ (v nadaljevanju: ZUP). Strokovnega izpita iz upravnega postopka v sistemizaciji delovnih mest za delovno mesto referent ni določila v vseh primerih, saj je bil le v 1 primeru takšen pogoj zahtevan, pri čemer je izhodiščni plačni razred za vsa delovna mesta enak. Po naši oceni bi morali biti enaki zahtevani pogoji za primerljiva delovna mesta, katerih izhodiščni plačni razred je enak. Prvi odstavek 21. člena ZJU določa, da se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta, in v povezavi s prvim odstavkom 31. člena ZUP, ki določa, da upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. V petem odstavku 53. člena uredbe o notranji organizaciji je določeno, da se za delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge vodenja upravnega postopka in odločanja v upravnem postopku, kot pogoj določi strokovni izpit iz upravnega postopka. Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku¹²⁹ določa primere, ko ni potreben izpit za vodenje in odločanje v enostavnih upravnih zadevah. Zaradi boljše organizacije dela in pogostih sprememb sistemizacije bi bilo po naši oceni smiselno dopolniti zahtevani pogoj za vsa delovna mesta referent, še posebej za primere novih zaposlitev, zato da so pogoji za zaposlene v istem plačnem razredu enaki in zaposleni lahko opravljajo enake/primerljive naloge znotraj sistemizacije. Upravna enota Ljubljana je s tem, ko v sistemizaciji delovnih mest za delovno mesto referent v referatu za evidenco prebivalstva kot pogoj za zasedbo delovnega mesta ni določila zahtevanega pogoja strokovnega izpita iz upravnega postopka, ravnala v neskladju s petim odstavkom 53. členom uredbe o notranji organizaciji.

¹²⁸ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

¹²⁹ Uradni list RS, št. 12/13 in 61/19.

Pojasnilo Upravne enote Ljubljana

Javni uslužbenci Oddelka za okenca in krajevne urade Upravne enote Ljubljana so praviloma zaposleni kot referenti (razen vodje oddelka, vodje referata in svetovalca), ki so imenovani v različne nazive (referent III, referent II in referent I). Vsi referenti opravljajo enake naloge. V decembru 2020 je bilo ugotovljeno, da 13 referentov nima opravljenega strokovnega izpita iz splošnega upravnega postopka, od tega je bilo 6 javnih uslužbencev že napotenih na opravljanje navedenega izpita, preostalih 7 pa bo v naslednjih mesecih do konca leta 2021.

3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki**Ministrstvo za zunanje zadeve**

3.3.3.a Ministrstvo za zunanje zadeve je na predlog kabineta predsednika vlade organiziralo nastanitev za delegacijo iz Slovenije v hotelu v sklopu obiska Svetovnega gospodarskega foruma, ki je potekal v Davosu v Švici 21. in 22. 1. 2020. Za predstavnike slovenskega veleposlaništva in predsednika vlade ter njegovo delegacijo je ministrstvo rezerviralo sobe v hotelu v kraju Bad Ragaz. Na podlagi pridobljene dodatne ponudbe za sobe je kabinet predsednika vlade odločil, da se nastanitev za predsednika vlade in njegovo delegacijo poišče drugje, rezervacije za njihove sobe pa prekliče. Ker je bila rezervacija za sobe že opravljena, Ministrstvo za zunanje zadeve pa je hotelu že posredovalo podatke o bančni kartici, je hotel bremenil bančno kartico v znesku 9.358,49 CHF¹³⁰, saj je v skladu s švicarskim obligacijskim zakonikom¹³¹ rezervacija, ki je potrjena, hkrati tudi zavezujoča.

Ministrstvo za zunanje zadeve je po navodilu kabineta predsednika vlade poiskalo in rezerviralo nov hotel v Lihtenštajnu za predsednika vlade in njegovo delegacijo, ki je bil cenejši od prvotno rezerviranega. Stroški nastanitve za predsednika vlade z delegacijo so znašali 5.423,50 CHF¹³².

V hotelu po preklicu rezervacije ni nihče prenočil, zaradi česar so nastali stroški, ki niso bili potrebni za delovanje in izvajanje nalog, zaradi česar je ministrstvo kršilo drugi odstavek 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 nalog in programov.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.3.b Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: Direkcija za infrastrukturo) je v letu 2018 začela postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku za izvedbo nadgradnje železniškega odseka Zidani Most–Rimske Toplice in železniške postaje Rimske Toplice, vključno z izvedbo izvennivojskega križanja R3-680/1223 Rimske Toplice–Jurklošter, v ocenjeni skupni vrednosti 3 sklopov 59.112.827 EUR (72.117.649 EUR z DDV). V postopku oddaje javnega naročila je prispela ponudba skupine gospodarskih subjektov oziroma

¹³⁰ 8.491,47 EUR.

¹³¹ Bundesgesetz, betreffend die Ergänzung, des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Fünfter Teil: Obligationenrecht, z dne 30. 3. 1911, št. 220, veljaven od 1. 11. 2019.

¹³² 5.052,64 EUR.

ponudnikov (KOLEKTOR KOLING d.o.o., POMGRAD d.d., SŽ-ŽGP Ljubljana d.d., GH Holding d.o.o. s podizvajalcem COALS RAIL S.A.S, Francija, CGP d.d. in MEGALIT d.o.o.; v nadaljevanju: KOLEKTOR d.o.o. s partnerji) v skupni vrednosti 63.689.149 EUR (77.700.762 EUR z DDV). Direkcija za infrastrukturo je po pregledu prispele ponudbe 17. 1. 2019 odločila, da javno naročilo odda ponudniku KOLEKTOR d.o.o. s partnerji, in 19. 2. 2019 z izbranim ponudnikom sklenila pogodbo za izvedbo del.

Direkcija za infrastrukturo v tem postopku oddaje javnega naročila v skladu s predlogom za izvedbo javnega naročila (po katerem je javno naročilo razdeljeno na sklope A – Nadgradnja železniške proge na odseku Zidani Most–Rimske Toplice, B – Nadgradnja železniške postaje Rimske Toplice in C – Gradnja izvennivojskega križanja R3-680/1223 Rimske Toplice–Jurklošter in ureditev povezovalnih cest) ni dopustila predložitve ponudb za posamezne sklope (A, B in C), s čimer bi zagotovila večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom in bi se lahko naročilo oddalo najugodnejšim ponudnikom po posameznih sklopih v skladu z določili prvega odstavka 73. člena ZJN-3, s tako izvedbo javnega naročila pa bi prispevala h gospodarni in učinkoviti porabi javnih sredstev¹³³. Prvi odstavek 73. člena ZJN-3 določa, da če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik javno naročilo oddati po ločenih sklopih ter določiti velikost in predmet takšnih sklopov. Pri tem mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom.

S tem, ko Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija za infrastrukturo javnega naročila ni razdelila na več sklopov, je Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija za infrastrukturo ravnala v neskladju s prvim odstavkom 73. člena ZJN-3.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo se pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila Nadgradnja železniške proge na odseku Zidani Most–Rimske Toplice in železniške postaje Rimske Toplice, vključno z gradnjo izvennivojskega križanja R3-680/1223 Rimske Toplice–Jurklošter ni odločila za oddajo po sklopih zaradi sprejete strategije, da se vsa razpisana dela izvedejo v enovitem javnem naročilu predvsem zaradi optimizacije železniških zapor in ostalih tveganj. Za enotno javno naročilo se je Direkcija za infrastrukturo odločila zato, ker je bilo treba nadgradnjo železniške postaje Rimske Toplice in odseka Zidani Most–Rimske Toplice ter gradnjo izvennivojskega križanja izvajati sočasno, s čimer se je optimiziral čas zapor železniškega prometa, kar pomeni manjšo gospodarsko škodo kot v primeru ločene, terminsko neusklajene izvedbe. Sočasnost izvedbe je mogoče zagotoviti samo z 1 javnim naročilom.

Stališče računskega sodišča do pojasnila revidiranca

Zahtevana sočasnost gradnje zadevnih sklopov del ni razlog, da Direkcija za infrastrukturo javnega naročila ne bi mogla razdeliti na več sklopov, saj sočasnost izvajanja del (v primeru več sklopov) zagotavlja razpisna dokumentacija (zahtevana dinamika izvajanja del) in ne število izbranih

¹³³ 4. člen ZJN-3.

ponudnikov oziroma 1 ponudnik (skupina ponudnikov), kot je to primer v zadevnem postopku javnega naročila.

3.3.3.c Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija za infrastrukturo je v letu 2019 izvedla postopek oddaje javnega naročila gradnje, ki se nanaša na razširitev cestnega mostu čez reko Tolminko v Tolminu. V predlogu za oddajo javnega naročila in v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila je Direkcija za infrastrukturo navedla ocenjeno vrednost 670.000 EUR z DDV. Za izvedbo tega naročila je bilo v proračunu zagotovljenih 544.064 EUR z DDV, od tega v letu 2019 107.825 EUR z DDV in v letu 2020 436.239 EUR z DDV.

Do roka za predložitev ponudb je Direkcija za infrastrukturo prejela 3 ponudbe. V postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb je Direkcija za infrastrukturo izbrala ponudbo najugodnejšega ponudnika GINEX INTERNATIONAL d.o.o. v vrednosti 774.508 EUR brez DDV, kljub temu da je ponudba presegala ocenjeno vrednost naročila in razpoložljivo višino zagotovljenih proračunskih sredstev. Direkcija za infrastrukturo je z izbranim izvajalcem sklenila pogodbo o razširitvi mostu čez Tolminko v Tolminu v vrednosti 944.900 EUR z DDV.

Dejanska vrednost oddanega javnega naročila je presegala zagotovljena proračunska sredstva v načrtu razvojnih programov za 400.836 EUR. Direkcija za infrastrukturo je začela postopek oddaje javnega naročila razširitve mostu čez Tolminko v Tolminu in po izvedenem postopku tudi sklenila pogodbo z izvajalcem, čeprav glede na ocenjeno vrednost v proračunu ni imela zagotovljenih zadosti sredstev. S tem je ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 30. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019¹³⁴, ki neposrednim uporabnikom dovoljuje oddajo javnega naročila za projekte in ukrepe, vključene v veljavni načrt razvojnih programov, če so zanj načrtovane pravice porabe v sprejetih proračunih.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.d 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 izvajanje gradbeno-obrtniških del za ureditev prostorov v stavbi na Linhartovi ulici 13 v Ljubljani v znesku 3.305.780 EUR z DDV. Ministrstvo za javno upravo je z izvajalcem sklenilo tudi 6 aneksov k pogodbi, od katerih se 4 nanašajo na povečanje pogodbene vrednosti zaradi dodatnih del.

Aneks št. 5 in Aneks št. 6, s katerima se je povečala vrednost pogodbe, sta bila sklenjena 20. 2. 2020 oziroma 23. 6. 2020. Ministrstvo obvestila o spremembah pogodbe ni objavilo v roku, ki ga določa 59. člen ZJN-3, to je najpozneje v 30 dneh po spremembi pogodbe, pač pa je obvestilo o spremembi pogodbe na podlagi Aneksa št. 5 objavilo 6. 7. 2020 oziroma več kot 3 mesece prepozno, obvestilo o spremembi pogodbe na podlagi Aneksa št. 6 pa 22. 2. 2021, kar je več kot 6 mesecev prepozno. Ministrstvo za javno upravo je z nepravočasnim objavama obvestil o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila na portalu javnih naročil ravnalo v neskladju z 59. členom ZJN-3.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.3.e Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je za nakup nepremičnin v izmeri 5.725,70 m² Mestni občini Ljubljana plačalo 1.955.899 EUR z DDV (po ceni 280 EUR/m²). Ministrstvo je z Mestno občino Ljubljana za nakup nepremičnin sklenilo pogodbo o nakupu nepremičnin. Podlaga za sklenitev pogodbe za nakup nepremičnin za izgradnjo centra znanosti je bil sprejeti načrt razvojnih programov rebalansa proračuna države za leto 2020, v katerega je bil vključen projekt Izgradnja Centra znanosti. 7. 9. 2020 je ministrstvo sprejelo Sklep o potrditvi predinvesticijske zasnove. Predinvesticijska zasnova Izgradnja Centra znanosti kot demonstracijskega objekta (v nadaljevanju: predinvesticijska zasnova) je predvidela tudi nakup zemljišč za potrebe izgradnje Centra znanosti. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Mestna občina Ljubljana sta konec avgusta 2019 dosegla soglasje o načinu ureditve medsebojnih lastniških razmerij, v obseg katerih so bile vključene tudi nepremičnine znotraj občinskega podrobnega prostorskega načrta – Center znanosti. 28. 10. 2019 je bilo sklenjeno Pismo o nameri za ureditev medsebojnih lastniških razmerij, v katerem sta se stranki dogovorili, da bosta uredili neurejeno pravno stanje na nepremičninah z namenom zaščite javnega interesa ter varstvo javne koristi. Na podlagi dogovorjenih izhodišč je bila pripravljena menjalna pogodba, ki pa zaradi nasprotovanja pristojnih odborov državnega zbora ni bila realizirana. Za potrebe menjalne pogodbe je bila cena zemljišč določena na podlagi poročila o oceni vrednosti pravic na nepremičninah in zemljišča so bila ocenjena v višini 250 EUR/m².

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je kot potrebne nepremičnine za izgradnjo Centra znanosti identificiralo v predinvesticijski zasnovi nepremičnine v obsegu 5.304,70 m². Po neuspehi sklenitvi menjalne pogodbe je Mestna občina Ljubljana med pogajanjem za nakup teh nepremičnin pogojevala z nakupom nepremičnin v neposredni bližini, in sicer z nepremičninami s parcelno št. 193/11 in št. 225/74, obe k. o. – Trnovsko predmestje v skupni izmeri 421 m², kot to izhaja iz Zapisnika o pogajanjih za nakup nepremičnin. Skupni obseg nepremičnin, ki so bile predmet nakupa v prodajni pogodbi, je znašal 5.725,70 m² oziroma za 421 m² več zemljišč, kot jih je ministrstvo načrtovalo v predinvesticijski zasnovi. Navedeno ravnanje predstavlja kršitev prvega in drugega odstavka 43. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹³⁵, ki določata, da Republika Slovenija pridobiva nepremično premoženje v takem obsegu in kakovosti, ki zagotavljata najboljše pogoje za izvrševanje nalog upravljavca, ter da se nepremično premoženje ne pridobiva na zalogo.

3.3.3.f Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v letu 2020 za stroške reprezentance dobavitelju MERCATOR, d.d. izplačalo skupaj 4.583 EUR za dobavljeno blago na podlagi izdane letne naročilnice. Letna naročilnica je bila izdana za sukcesivno dobavo blaga v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020 v vrednosti 6.000 EUR. Ministrstvo je izdalo naročilnico na podlagi pridobljene ponudbe MERCATORJA, d.d., pri čemer pa v postopku izbire najugodnejšega ponudnika ni povpraševalo o dobavi blaga tudi pri drugih ponudnikih. Navedeno ravnanje ministrstva ni v skladu z drugim odstavkom 21. člena ZJN-3, ki določa, da mora naročnik za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od 20.000 EUR brez DDV za blago, upoštevati načelo gospodarnosti in načelo transparentnosti.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

3.3.3.g Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v 3 primerih izdalo naročilnice po opravljenih storitvah oziroma po izvedenih nabavah blaga:

- za dogodek srečanja Komisije za enake možnosti na področju znanosti, ki je bil v Ljubljani 26. 11. 2019, je 6. 1. 2020 plačalo stroške za pogostitev udeležencev in delegacije izvajalcu KOREN & CO, d.n.o. v znesku 1.200 EUR, pri čemer je bila izdana naročilnica ministrstva 2. 12. 2019 oziroma 4 dni po izvedenem dogodku;
- za mednarodni dogodek Srečanje za predsedovanje TRIO+ držav Nemčija - Portugalska - Slovenija - Hrvaška, ki je potekal od 4. do 5. 2. 2020 v Rimskih Toplicah, je plačalo stroške pogostitve udeležencev tega srečanja izvajalcu storitve TERME RESORT d.o.o. v znesku 1.362 EUR, pri čemer je bila naročilnica izdana že po pričetku dogodka 5. 2. 2020;
- za dogodek 7. srečanja usmerjevalnega odbora Vzpostavitev mednarodnega inštituta trajnostnih tehnologij v JV Evropi – SEEIST, ki je bil v Ljubljani 24. 1. 2020, je plačalo stroške za pogostitev udeležencev in delegacije izvajalcu BAVARSKI STOLP, d.o.o. v znesku 900 EUR; naročilnica je bila izdana 28. 1. 2020 oziroma 4 dni po izvedenem dogodku.

S tem, ko je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport izdalo naročilnice za opravljene storitve po že izvedenih dogodkih, je prevzelo obveznosti v neskladju s 142. v povezavi s 141. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo ali podpisati drugo listino, ki ima značaj pogodbe (na primer naročilnica), pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

3.3.3.h Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je za mednarodni dogodek Srečanje za predsedovanje TRIO+ držav Nemčija - Portugalska - Slovenija - Hrvaška, ki je potekal od 4. do 5. 2. 2020, izvedlo postopek povpraševanja za izbiro najugodnejšega ponudnika za storitve odmora s kavo, večerje na uradnem sestanku in polpenzionov za udeležence tega dogodka. Ocenjena vrednost naročila je bila 4.140 EUR z DDV. Ministrstvo je v postopku pridobilo 3 ponudbe, pri čemer je kot najugodnejšo izbralo ponudbo družbe TERME RESORT d.o.o. za 4.140 EUR, ki pa je bila med vsemi ponodbami najdražja. Navedeno ravnanje ministrstva ni v skladu z drugim odstavkom 21. člena ZJN-3.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ponudba družbe TERME RESORT d.o.o. je bila izbrana kot ugodnejša tudi zaradi tega, ker so Rimske Toplice bližje Zagrebu, od koder je prišla večina udeležencev. Tam so se udeležili sestanka sveta ministrov, kjer so podpirali delo ministrov. Vnaprej ni bilo jasno, kdaj se bo srečanje v Zagrebu končalo, zato je bila bližina pomembna, saj je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport želelo pozno popoldne izkoristiti za prvi plenarni sestanek.

Stališče računskega sodišča do pojasnila revidiranja

Eden izmed kriterijev za izbor najugodnejše ponudbe je bila tudi lokacija dogodka. To je bližina mesta Zagreb. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport bi zato moralo izkazati tudi povpraševanje pri drugih ponudnikih, ki ustrezajo temu kriteriju. Ministrstvo je namreč v postopku povpraševalo le pri izbranem ponudniku ter ponudnikih iz Osrednje Slovenije.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

Ministrstvo za finance

3.3.4.a Ministrstvo za finance je Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) na podlagi 33. člena ZIUZEOP za delno oprostitve plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki so delali, izplačalo 3 zahtevke v vrednosti 83.265.335 EUR, 90.027.695 EUR in 260.192.282 EUR. Prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v tem času v celoti plačuje Republika Slovenija. FURS je posredovala Ministrstvu za finance zbirne podatke o zneskih oprostitve plačila prispevkov po obračunih davčnih odtegljajev za marec, april in maj 2020. Podatki so bili pripravljeni na podlagi podatkov iz obračunov davčnih odtegljajev (REK-1), ki so bili predloženi do 6. 5. 2020, do 14. 6. 2020 in do 14. 7. 2020, teh analitičnih podatkov pa Ministrstvo za finance nima.

FURS je za potrebe revizije ponovno pripravila analitične podatke, vendar se ti razlikujejo od prvotno posredovanih podatkov v znesku prispevkov, številu delodajalcev in številu delojemalcev. V informacijskem sistemu FURS se namreč podatki o zneskih oprostitve plačila prispevkov po obračunih davčnih odtegljajev za marec, april in maj 2020 ne shranjujejo po datumih, ampak se lahko naknadno spremenijo zaradi predložitve popravkov REK obrazcev. Zaradi naknadnih popravkov zapise, ki so bili v času prvotne priprave podatkov veljavni, nadomesti nov zapis. Tako za izplačila ni mogoče potrditi upravičenosti izplačil in izpolnjevanja pogojev iz 33. člena ZIUZEOP. Ministrstvo za finance je s tem ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.4.b Ministrstvo za finance je ZPIZ 31. 12. 2020 izplačalo sredstva za solidarnostni dodatek za upokoјence v znesku 68.000.000 EUR. Pravico do solidarnostnega dodatka za upokoјence je določil 92. člen Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19¹³⁶ (v nadaljevanju: ZIUPOPĐVE), v skladu s katerim se je določilo izplačilo solidarnostnega dodatka za upokoјence zaradi izboljšanja socialne varnosti uživalcev nizkih pokojnin. V skladu z devetim odstavkom 92. člena ZIUPOPĐVE je sredstva za izplačilo solidarnostnega dodatka za upokoјence zagotovila Republika Slovenija iz proračuna Republike Slovenije. Solidarnostni dodatek za upokoјence naj bi bil izplačan ob izplačilu pokojnine za december 2020, to je 31. 12. 2020 (zadnji delovni dan za tekoči mesec) oziroma najpozneje do 15. 1. 2021. Podlaga za izplačilo potrebnega zneska solidarnostnega dodatka je bila ocena ZPIZ, ki jo je pripravil na podlagi realizacije v letu 2020 izplačanega enkratnega socialnega dodatka upokoјencem, pri čemer je ZPIZ upošteval tudi izredno uskladitev pokojnin v decembru 2020 v višini 2 %. ZPIZ je upokoјencem 11. 1. 2021 izplačal solidarnostni dodatek v znesku 66.632.857 EUR, kar bi lahko bila ustrezna podlaga za izplačilo Ministrstva za finance ZPIZ. S tem, ko je Ministrstvo za finance v letu 2020 izplačalo solidarnostni dodatek le na podlagi ocene, je ravnalo v neskladju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino.

3.3.4.c Ministrstvo za finance je na podlagi 57. člena ZIUZEOP nakazalo ZPIZ znesek 66.529.067 EUR za izplačilo enkratnega solidarnostnega dodatka za upokoјence. V skladu s 57. členom ZIUZEOP je

¹³⁶ Uradni list RS, št. 203/20.

bila določena pravica do izplačila enkratnega solidarnostnega dodatka za upokojence – uživalce nizkih pokojnin zaradi izboljšanja njihove socialne varnosti. Dodatek je bil izplačan ob izplačilu pokojnine za april 2020. Pripadal je upokojencem in uživalcem nadomestil iz invalidskega zavarovanja, ki so brezposelne osebe, in so prejeli 700 EUR ali manj. Prav tako je ZPIZ po sprejemu novele ZIUZEOP-A¹³⁷, ki je pričela veljati s 1. 5. 2020, dodatek izplačal na podlagi novega desetega odstavka 58. člena ZIUZEOP¹³⁸, ZPIZ na podlagi 108. in 111. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju¹³⁹ tudi med letom odmerja pokojnine in izdaja odločbe, ki učinkujejo za nazaj¹⁴⁰. Tako je Ministrstvo za finance na podlagi 57. in 58. člena ZIUZEOP do konca leta 2020 ZPIZ nakazalo še 436.446 EUR. Za ta izplačila ne Ministrstvo za finance ne ZPIZ nimata shranjenih analitičnih podatkov, na podlagi katerih bi bilo za izplačila mogoče potrditi upravičenost izplačil in izpolnjevanje pogojev 57. člena oziroma desetega odstavka 58. člena ZIUZEOP, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.4.d Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je 30. 10. 2020 izplačalo 135.364 EUR upravičencu Olma, proizvodnja maziv, d.o.o. (v nadaljevanju: Olma d. o. o.) na podlagi izstavljenega drugega zahtevka za izplačilo za sofinanciranje operacije Pametni termoreguliran premaz za obdelavo aluminija v obdobju od 29. 6. 2019 do 30. 4. 2020. Zahtevek je bil izdan v skupnem znesku 169.205 EUR, od tega se je 80 % zneska nanašalo na sredstva evropske kohezijske politike, preostalih 20 % pa na sredstva proračuna Republike Slovenije. Podlaga za izstavitev računa je bila sklenjena pogodba o sofinanciranju operacije Pametni termoreguliran premaz za obdelavo aluminija med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in upravičencem Olma d. o. o. kot predstavnikom vseh partnerjev konzorcija¹⁴¹ v vrednosti 495.040 EUR. Ministrstvo je sklenilo pogodbo o sofinanciranju operacije na podlagi izvedenega javnega razpisa Spodbude za raziskovalno-razvojne projekte 2¹⁴². Upravičenec je bil na javnem razpisu izbran s sklepom z dne 6. 12. 2018, ki ga je ministrstvo upravičencu posredovalo istega dne, pogodbo pa 20. 5. 2019. 228. člen pravilnika o izvrševanju proračuna določa, da mora neposredni uporabnik prejemniku sredstev posredovati sklep o izboru in ga hkrati pozvati k podpisu pogodbe. S tem, ko je ministrstvo upravičencu

¹³⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 61/20).

¹³⁸ Deseti odstavek 58. člena ZIUZEOP je določil pravico do enkratnega solidarnostnega dodatka za upokojence, do katerega so upravičeni tudi prejemniki nadomestil iz invalidskega zavarovanja, ki delajo krajši delovni čas in so na začasnem čakanju na delo oziroma odsotni z dela zaradi višje sile ter imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Nadomestilo iz invalidskega zavarovanja se v teh primerih preračuna na polni delovni čas, enkratni solidarnostni dodatek pa se jim prizna ob upoštevanju preračunanega nadomestila in zneskov iz tretjega odstavka 57. člena ZIUZEOP v sorazmernem delu, ki je odvisen od obsega krajšega delovnega časa, za katerega prejemajo nadomestilo iz invalidskega zavarovanja. Pri določitvi višine enkratnega solidarnostnega dodatka se upošteva višina nadomestila, ki ga je uživalec prejel v aprilu.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19, 139/20 in 189/20 – ZFRO.

¹⁴⁰ Splošni rok za izdajo odločbe je 2 meseca od prejema popolne vloge. V zadevah, kjer je za odločitev potrebno mnenje invalidske komisije, je ta rok 4 mesece od dneva uvedbe postopka, to je od prejema popolne medicinske in delovne dokumentacije. Pri pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z uporabo mednarodnih pogodb je rok za izdajo odločbe 6 mesecev. Navedeni roki veljajo za izdajo odločbe na prvi in na drugi stopnji.

¹⁴¹ Konzorcij so sestavljale družbe: Olma d. o. o., PROMOS, d.o.o. in ENOOP d.o.o.

¹⁴² Uradni list RS, št. 32/17, 17/18 in 48/19.

posredovalo v podpis pogodbo več kot 4 mesece kasneje, kot je bil posredovan sklep o izbiri, ki je bil dokončen, je ravnalo v neskladju z 228. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

Upravičenec je za operacijo prejel nepovratna sredstva za sofinanciranje skupnih upravičenih stroškov, pri čemer je delež celotnih upravičenih izdatkov skupnosti ESRR (do) 80 %, to je v vrednosti do 396.032 EUR, delež v višini 20 % pa je bil financiran iz proračuna Republike Slovenije do 99.008 EUR. Začetek operacije je bil po pogodbi predviden s 6. 12. 2018, zaključek pa z 31. 1. 2021. V skladu s 16. členom sklenjene pogodbe so osnova za izplačilo sredstev zahtevki za izplačilo, ki se praviloma izstavljajo v letu 2020 do 30. 3. 2020. V skladu z 48. členom pogodbe pa so spremembe pogodbe mogoče s sklenitvijo pisnega dodatka k pogodbi, ki ga skleneta pogodbeni stranki pred iztekom veljavnosti te pogodbe. 46. člen pogodbe je določal naloge skrbnika pogodbe, to je, da skrbi za pravilno, pravočasno, zakonito in gospodarno ter učinkovito izvedbo operacije.

Upravičenec je izstavil Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo drugi zahtevek za izplačilo najprej 30. 4. 2020, vendar je bil zavržen, nato je bil ponovno predložen 1. 10. 2020. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je zaradi razglasitve epidemije covid-19 12. 3. 2020 omogočilo upravičencem, da oddajo zahtevke za izplačilo do 4. 5. 2020. Na svoji spletni strani jih je 18. 3. 2020 obvestilo, da bodo kasneje pristopili k urejanju obstoječih pogodbenih razmerij in posamičnih podlag za uveljavljanje nastalih stroškov. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni pristopilo k sklenitvi dodatka k pogodbi za kasnejšo predložitev zahtevka za izplačilo z upravičencem. Navedeno ravnanje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je v neskladju z 48. v povezavi s 46. in 16. členom pogodbe o sofinanciranju operacije, v skladu s katerimi bi moralo zaradi spremenjenega roka oziroma podaljšanega roka za več kot 6 mesecev od dogovorjenega roka po pogodbi za predložitev zahtevka za izplačilo skleniti dodatek k pogodbi in izvajati nadzor nad operacijo.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.4.e Ministrstvo za infrastrukturo je sklenilo koncesijsko pogodbo za obdobje od 2. 12. 2019 do najkasneje 2. 12. 2021 za opravljanje gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu s koncesionarjem Arriva Alpetour d.o.o.¹⁴³ (v nadaljevanju: družba Arriva). V pogodbi se je ministrstvo sklicevalo, da je bila koncesionarju podeljena koncesija v skladu z Zakonom o prevozih v cestnem prometu¹⁴⁴ (v nadaljevanju: ZPCP-1)¹⁴⁵ za obdobje od 31. 12. 2008 in podaljšana v skladu z 2. členom Zakona o dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu¹⁴⁶ za obdobje od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Nadalje je v pogodbi določeno, da javni razpis za podelitev novih koncesij, objavljen 12. 3. 2010, ni uspel, zato sta pogodbeni stranki zaradi nujnosti zagotovitve kontinuitete opravljanja GJS linijskih prevozov na območju iz 5. člena pogodbe po izteku obdobja v skladu s prehodnimi določbami Zakona o prevozih

¹⁴³ Družba Arriva Alpetur d.o.o. je bila izbrisana iz sodnega registra 1. 9. 2020 zaradi pripojitve k prevzemni družbi Arriva Štajerska, družba za prevoz potnikov, d. d.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 59/01 in 63/04.

¹⁴⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 63/04) je v 15. členu določil, da se prve koncesije z veljavnostjo do 31. 12. 2008 podelijo prevoznikom, ki so na podlagi registriranih vozniških redov iz prometnega leta 2003/2004 opravljali javne linijske prevoze.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 123/08.

v cestnem prometu¹⁴⁷ (v nadaljevanju: ZPCP-2) podaljšali koncesijsko pogodbo s sklenitvijo novih koncesijskih pogodb, ki so veljale do 30. 6. 2011, nadalje do 31. 12. 2012 in na koncu do 31. 12. 2013. Po izteku koncesijske pogodbe, veljavne do 31. 12. 2013, je ministrstvo na podlagi 24. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu¹⁴⁸ in petega odstavka 5. člena Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70¹⁴⁹ (v nadaljevanju: uredba (ES) št. 1370/2007) s koncesionarjem zaradi nujnosti kontinuiranega prevoza sklenilo novo koncesijsko pogodbo za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015. Po izteku koncesijske pogodbe je ministrstvo ponovno zaradi nujnosti kontinuiranega izvajanja GJS javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu v skladu z drugim odstavkom 8. člena uredbe ES 1370/2007 in 47. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu¹⁵⁰ podaljšalo veljavnost koncesijske pogodbe najkasneje do 2. 12. 2019. Na podlagi 38. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu¹⁵¹ je ministrstvo s koncesionarjem ponovno zaradi nujnosti kontinuiranosti izvajanja GJS javnega potniškega prevoza podaljšalo koncesijsko pogodbo še do 2. 12. 2021.

Šesti odstavek 50. člena ZPCP-2 izjemoma dopušča možnost podaljšanja koncesije, in sicer kadar veljavnost koncesije poteče pred podelitvijo nove koncesije na podlagi javnega razpisa ali pri odvzemu koncesije, ne glede na določbe prvega in drugega odstavka tega člena, se izjemoma začasno podeli koncesija za opravljanje GJS javnega linijskega prevoza potnikov brez javnega razpisa, vendar največ za 2 leti. V tem obdobju se mora izvesti javni razpis za podelitev koncesije.

O nepravilnostih glede podeljevanja koncesij za opravljanje GJS linijskih prevozov potnikov v notranjem cestnem prometu smo že ugotavljali v več revizijskih poročilih¹⁵². V skladu z določili uredbe (ES) št. 1370/2007 bi se lahko koncesijske pogodbe podaljšale najdlje do 31. 12. 2012. Ker je Ministrstvo za infrastrukturo podaljševalo koncesijsko pogodbo za opravljanje GJS javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z družbo Arriva za leta od 2013 do 2020, je ravnalo v neskladju s petim odstavkom 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007.

Iz navedenega izhaja, da vse od leta 2001, ko je ZPCP-1 prvič določil, da se koncesije za opravljanje GJS javnega linijskega prevoza potnikov podelijo z javnim razpisom, ta zaenkrat še ni bil izveden. Uredba (ES) št. 1370/2007 določa pogoje, po katerih pristojni organi, kadar nalagajo obveznosti javnih služb ali sklepajo pogodbe o izvajanju javne službe, izvajalcem javnih služb nadomestijo

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 6/16 – uradno prečiščeno besedilo in 67/19.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 39/13.

¹⁴⁹ UL L št. 315 z dne 3. 12. 2007, str. 1.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 92/15.

¹⁵¹ Uradni list RS, št. 67/19.

¹⁵² Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1223/Ipro13.pdf], 2. 6. 2021, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro/IPro16], 2. 6. 2021 ter revizijsko poročilo o javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1444/PrevozPotnikov_SP13-14.pdf], 2. 6. 2021.

nastale stroške¹⁵³ in/ali dodelijo izključne pravice¹⁵⁴ v zameno za izvajanje obveznosti javnih služb. Uredba (ES) št. 1370/2007 je začela veljati 3. 12. 2009, ko so bile v veljavi koncesijske pogodbe, ki so veljale od 1. 9. 2004 in bile s 1. 1. 2009 podaljšane do 31. 12. 2010¹⁵⁵. Točka d) tretjega odstavka 8. člena uredbe (ES) št. 1370/2007 določa, da se pogodbe, ki v obdobju od 26. 7. 2000 do 3. 12. 2009 niso bile sklenjene na podlagi postopka, ki bi bil pravičen in za javnost odprt, lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, če imajo omejeno veljavnost, primerljivo z veljavnostmi, določenimi v 4. členu te uredbe¹⁵⁶. Ker je bila veljavnost koncesijskih pogodb primerljiva z veljavnostmi, določenimi v 4. členu uredbe (ES) št. 1370/2007, bi morale s 1. 1. 2011 pričeti veljati nove koncesijske pogodbe, sklenjene po postopku, ki ga predvideva uredba (ES) št. 1370/2007. V letu 2010 je bil objavljen javni razpis za podelitev novih koncesij, ki pa ni bil uspešno zaključen, zato bi s 1. 1. 2011 zaradi neuspešno izvedenega javnega razpisa lahko prišlo do prekinitve izvajanja storitev, ki jih mora Republika Slovenija zagotavljati. Glede na neuspehi javni razpis in ob upoštevanju določb uredbe (ES) št. 1370/2007 bi se obstoječe koncesijske pogodbe lahko podaljšale najdlje do 31. 12. 2012. Po tem datumu so bile koncesijske pogodbe podaljšane na podlagi zakonskih določb, ki niso upoštevale določb uredbe (ES) št. 1370/2007, ki so za vse države članice v celoti zavezujoče in v skladu z načelom primarnosti evropskega prava prevladajo nad pravili pravnih redov držav članic.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo namerava do 2. 12. 2021 objaviti javni razpis za podelitev koncesij z namenom izbora koncesionarjev za izvajanje GJS javnega potniškega prometa do izteka koncesijskih pogodb. Določeno je bilo, da bo z novim koncesijskim obdobjem uveden bruto model financiranja obvezne GJS medkrajevnega avtobusnega linijskega prevoza potnikov. To pomeni, da bo upravljavec javnega potniškega prometa predpisal, katere linije naj prevoznik (koncesionar) vozi, in mu ceno na kilometer za to v celoti tudi pokril. Zato ne bodo razpisana koncesijska območja, na katerih bi imel prevoznik izključno pravico, pač pa snopi linij na nekem (koncesijskem) območju. Slednji v Zakonu o prevozi v cestnem prometu še niso bili zajeti. Ti so bili opredeljeni z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu¹⁵⁷, ki je pričel veljati 26. 6. 2021. Nato bo treba sprejeti novo Uredbo o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice.

3.3.4.f Ministrstvo za infrastrukturo je 27. 9. 2012 z družbo DARS – DRUŽBA ZA AVTOCESTE V REPUBLIKI SLOVENIJI d.d. (v nadaljevanju: družba DARS d.d.) sklenilo pogodbo o izvajanju naročila na podlagi 4. člena Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁵⁸ (v nadaljevanju: ZDARS-1), ki določa, da družba DARS d.d. 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

¹⁵³ V skladu z 2. členom uredbe (ES) št. 1370/2007 pomeni nadomestilo za opravljanje javne službe vsako korist, zlasti finančno, ki jo pristojni organ neposredno ali posredno dodeli iz javnih sredstev v obdobju izvajanja obveznosti javne službe ali v povezavi s tem obdobjem.

¹⁵⁴ V skladu z 2. členom uredbe (ES) št. 1370/2007 pomeni izključna pravica pravico, ki izvajalcu javne službe zagotavlja možnost opravljanja določenih storitev javnega potniškega prevoza na izbrani liniji, omrežju ali območju, pri čemer izključuje vsakega drugega takšnega izvajalca.

¹⁵⁵ Skupno trajanje teh pogodb je bilo 6 let in 4 mesece.

¹⁵⁶ Trajanje pogodb o izvajanju javne službe je omejeno in ni daljše od 10 let za avtobusne storitve.

¹⁵⁷ Uradni list RS, št. 94/21.

¹⁵⁸ Uradni list RS, št. 97/10 in 40/12-ZUJF.

nepremičnin za potrebe gradnje avtocest. Za leto 2019 je bila 20. 2. 2019 sklenjena letna izvedbena pogodba za izvajanje naročila na podlagi 4. člena ZDARS-1. Ministrstvo za infrastrukturo je račun št. 9 za izvajanje nalog v zvezi s pridobivanjem nepremičnin za potrebe gradnje avtocest na podlagi 4. člena ZDARS-1 plačalo 5. 2. 2020 z 12-dnevno zamudo, saj je plačilo računa zapadlo 24. 1. 2020. Ministrstvo za infrastrukturo je zaradi zamude pri plačilu računa ravnalo v neskladju z 32. členom ZIPRS2021, ki določa, da so plačilni roki neposrednih uporabnikov v breme proračuna 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

3.3.4.g Vlada je z družbo Slovenske železnice – Potniški promet, družba za opravljanje prevoza potnikov v notranjem in mednarodnem železniškem prometu, d.o.o. (v nadaljevanju: družba SŽ - Potniški promet, d.o.o.) sklenila Pogodbo o izvajanju obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu za obdobje od 2017 do 2031 (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju javne službe prevoza potnikov). Direkcija za infrastrukturo v skladu s 13. členom te pogodbe izvaja nadzor nad izvajanjem te pogodbe, ki med drugim obsega tudi nadzor nad načinom izvajanja in obsegom storitev, nadzor nad vodenjem evidenc in poročil ter nadzor nad izstavljenimi situacijami. V skladu z določili petnajstega odstavka 7. člena pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov se višina nadomestila za izvajanje storitev javne službe prevoza potnikov določi z letnim aneksom za vsako nadaljnje leto do izteka veljavnosti te pogodbe, najpozneje do 1. 12. za prihodnje leto. Aneks št. 4 k pogodbi o izvajanju javne službe prevoza potnikov, ki določa obseg storitev in višino nadomestila (61.472.205 EUR) za izvajanje javne službe prevoza potnikov v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020, je bil sklenjen 3. 2. 2021, to je po preteku leta 2020, kar je v neskladju z določbo 7. člena pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov. V pogodbo o izvajanju javne službe prevoza potnikov oziroma Aneks št. 4 k tej pogodbi ni vključena protikorupcijska klavzula v skladu z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹⁵⁹, ki določa, da so organi in organizacije javnega sektorja dolžni v pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb ob upoštevanju konkretnega primera vključiti vsebino protikorupcijske klavzule, kot jo določa zakon.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo, Direkcije za infrastrukturo

Izvajalec javne službe prevoza potnikov je v postopku priprave aneksa za leto 2020 predložil ponudbo, ki ni niti vsebinsko niti finančno zadoščala naročnikovim usmeritvam in načrtovanim proračunskim sredstvom, zato so bila med pogodbenima strankama izvedena pogajanja. Na nepravočasnost sklenitve aneksa k pogodbi o izvajanju javne službe prevoza potnikov za leto 2020 je dodatno vplivala razglasitev epidemije covid-19.

Direkcija za infrastrukturo v skladu s 13. členom pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov izvaja nadzor nad izvajanjem te pogodbe, v skladu s katero mora dati izvajalec na razpolago vse zahtevane podatke, listine in druge dokumente, ki se nanašajo na predmet nadzora. To vključuje tudi nadzor nad načinom izvajanja in obsegom storitev, nad vodenjem evidenc in poročil ter nad izstavljenimi situacijami. Pogodba o izvajanju javne službe prevoza potnikov v petnajstem odstavku 7. člena določa, da se v primeru, če ni pravočasno sklenjen aneks k tej pogodbi, izvajanje storitev javne službe prevoza potnikov financira mesečno, za dejansko opravljene storitve, v skladu z

¹⁵⁹ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20.

drugim odstavkom 52. člena ZJF¹⁶⁰. V šestnajstem odstavku pa 7. člen te pogodbe določa, da se naročnik zavezuje izvajalcu prevoza potnikov v železniškem prometu izplačati razvojni del nadomestila (za obnavljanje in modernizacijo voznega parka) v skupnem znesku 165.784.000 EUR (181.158.000 EUR z DDV) v letnih obrokih, ki se izplačajo najkasneje do 30. 9. vsakega koledarskega leta, in sicer v letu 2019 v znesku 9.146.000 EUR z DDV, v letu 2020 v znesku 18.001.000 EUR z DDV (od tega zneska Sklad za podnebne spremembe prispeva 4.000.000 EUR po dobavi prve garniture), v vsakem kasnejšem letu do vključno leta 2031 pa v znesku 14.001.000 EUR z DDV. 10. člen pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov določa, da za opravljene storitve izvajalec izstavi naročniku končno mesečno situacijo za pretekli mesec, pri čemer je vrednost končne situacije izračunana kot produkt opravljenega obsega dela in višine nadomestila za opravljanje javne službe, določene v aneksu, ki je izračunana na podlagi metodologije, določene v 7. členu pogodbe. To pomeni, da je pri izračunu končne mesečne situacije treba upoštevati dejansko realizacijo vlakovnih kilometrov.

Pravni temelj za izplačila iz proračuna za leto 2020 v skupnem znesku 75.105.403 EUR sta bila pogodba o izvajanju javne službe prevoza potnikov in Aneks št. 3 k tej pogodbi, ki določa obseg storitev in višino nadomestila za izvajanje javne službe prevoza potnikov v letu 2019. Izvajalcu javne službe prevoza potnikov je bil 23. 10. 2020 iz proračuna izplačan razvojni del nadomestila za obnavljanje in modernizacijo voznega parka (nadomestilo za naložbe) v znesku 14.001.000 EUR, kar je 23 dni kasneje od roka za plačilo, določenega v šestnajstem odstavku 7. člena pogodbe o izvajanju javne službe prevoza potnikov.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo, Direkcije za infrastrukturo

Strokovno podlago za potrditev računa v znesku 7.232.083 EUR je Direkcija za infrastrukturo pridobila na podlagi izvedenega javnega naročila Strokovna tehnična pomoč naročniku ob izvajanju nalog, povezanih s financiranjem storitev prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu v letih 2019 in 2020. Strokovno tehnično pomoč je v skladu s pogodbo izvedla družba KPMG poslovno svetovanje, d.o.o. Navedena družba je poleg strokovne pomoči pri nadzoru ustreznosti višine nadomestila za leto 2019 in pri preveritvi podlag ter kriterijev za določitev ustrezne višine nadomestila za leto 2020 v okviru priprave strokovnih podlag za izvedbo poročila nadomestila oziroma stroškovne cene za izvajanje javne službe za leto 2019 pripravila tudi minimalne standarde oziroma vsebinske zahteve, ki jih mora izpolnjevati letna ponudba za izvajanje javne službe prevoza potnikov in ki so bile 10. 12. 2018 posredovan družbi SŽ - Potniški promet, d.o.o. v pozivu za predložitev ponudbe za leto 2019. Družba KPMG poslovno svetovanje, d.o.o. je na podlagi izvedenega poročila za leto 2019 ugotovila, da izvajalcu javne službe prevoza potnikov v železniškem prometu pripada dodatno nadomestilo (poročila za leto 2019) v znesku 2.026.392 EUR brez DDV. Ob upoštevanju izhodišč iz končnega poročila izvajalca poročila so bila z družbo SŽ - Potniški promet, d.o.o. izvedena dodatna pogajanja. Družba SŽ - Potniški promet, d.o.o. je najprej zahtevala poročila v znesku 8.018.594 EUR (8.780.361 EUR z DDV), na podlagi dodatnih dokazil pa se je strinjala s predlogom poročila za leto 2019 v znesku 7.232.000 EUR.

¹⁶⁰ Drugi odstavek 52. člena ZJF določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Dogovarjanje o predplačilih je možno le izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

3.3.4.h Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v skladu s podpoglavjem 1.1 ZIUZEOP delodajalcem, ki zaradi posledic epidemije covid-19 začasno ne morejo zagotavljati dela, z namenom ohranitve delovnih mest izplačevalo povračila nadomestil plač delavcem. Delodajalec je uveljavljal pravico do povračila v skladu z ZIUZEOP z vlogo, ki jo je vložil v elektronski obliki pri Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje¹⁶¹ (v nadaljevanju: zavod za zaposlovanje). Zavod za zaposlovanje bi moral o vlogi odločiti v 8 dneh s sklepom. Gospodarska družba MUELLER DROGERIJA d.o.o. (vlagatelj) je vlogo vložila 14. 4. 2020. Zavod za zaposlovanje je o vlogi odločil s sklepom 30. 4. 2020, kar je 8 dni po izteku zakonskega roka. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je z izplačilom sredstev za povračila nadomestil plače 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

Zavod za zaposlovanje je na podlagi interventnih zakonov¹⁶² v obdobju od 1. 4. 2020 do 31. 5. 2020 skupaj prejel 47.029 vlog za 277.305 oseb. ZIUPPP je bil v Uradnem listu RS objavljen 28. 3. 2020, ZIUZEOP pa 10. 4. 2020, poleg tega pa je zavod za zaposlovanje pridobival še tolmačenja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Zavod za zaposlovanje je moral v zelo kratkem času vzpostaviti informacijsko podporo za oddaje vlog in njihovo obdelavo. Zamude pri izdajanju sklepov so nastale zaradi časovne stiske in kadrovske podhranjenosti zavoda za zaposlovanje.

3.3.4.i Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je s Centrom za socialno delo Celje (v nadaljevanju: CSD Celje) sklenilo pogodbo o financiranju nalog in delovanju CSD Celje za leto 2020 in 4 anekse k tej pogodbi. Na podlagi pogodbe in aneksov je ministrstvo zagotavljalo sredstva za delovanje CSD Celje največ do višine 4.550.411 EUR. V pogodbi je določeno začasno financiranje, saj do podpisa pogodbe Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti še ni sprejelo Finančnega načrta in programa dela CSD Celje za leto 2020.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je moralo v skladu z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS2021 do 28. 12. 2019 posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati z Ministrstvom za finance usklajena izhodišča za pripravo finančnih načrtov. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je izhodišča za pripravo finančnih načrtov CSD Celje, ki so bila usklajena z Ministrstvom za finance, poslalo 7. 10. 2020, kar je 283 dni prepozno. S tem, ko je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izhodišča za pripravo finančnega načrta CSD Celje za leto 2020 posredovalo prepozno, je ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS2021. CSD Celje je finančni načrt za leto 2020 posredovalo 19. 11. 2020. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ni izdalo soglasja k predlaganemu finančnemu načrtu, prav tako ga ni zavrnilo.

Dvanajsti odstavek 58. člena ZIPRS2021 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 ZIPRS2021,

¹⁶¹ Prvi odstavek 29. člena ZIUZEOP.

¹⁶² Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov (v nadaljevanju: ZIUPPP; Uradni list RS, št. 36/20).

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 2020 financiralo CSD Celje, kljub temu da ni izdalo soglasja k finančnemu načrtu za leto 2020. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je s tem, ko je CSD Celje zagotavljalo sredstva v polnem obsegu (v višini 100 %), čeprav za to ni bil izpolnjen pogoj danega soglasja, ravnalo v neskladju z določbo dvanajstega odstavka 58. člena ZIPRS2021.

Dvanajsti odstavek 58. člena ZIPRS2021 ureja le ravnanja v primeru, ko se soglasje zavrne, ne ureja pa ravnanja v primeru molka organa – ustanovitelja javnega zavoda. Na ugotovljeno pomanjkljivost ZIPRS2021 smo opozorili že v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna za leti 2018 in 2019.

3.3.4.j Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je na podlagi 98. člena Zakona o socialnem varstvu¹⁶³ s SONČKOM – ZVEZA DRUŠTEV ZA CEREBRALNO PARALIZO SLOVENIJE SO.P. (v nadaljevanju: zveza Sonček) podpisalo pogodbo o financiranju na podlagi pogodbe o koncesiji za leto 2020 in 4 anekse k pogodbi o financiranju v vrednosti 2.073.343 EUR za socialnovarstveno storitev vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji za odrasle telesno in duševno prizadete osebe. V skladu s 3. členom pogodbe se pri vrednotenju pogodbene vrednosti upoštevajo priznано število upravičencev (175 upravičencev), sredstva za stroške dela, sredstva za izdatke za blago in storitve ter sredstva za nadomeščanje osnovnih sredstev. V skladu s 4. členom pogodbe se sredstva za stroške dela zagotavljajo za priznано število zaposlenih pri koncesionarju (57,08 je povprečno priznано število zaposlenih). V okviru sredstev za stroške dela se zagotavljajo sredstva za bruto plače zaposlenih, prispevki delodajalca, sredstva za regres za prehrano, sredstva za prevoz na delo, regres za letni dopust, odpravnine, jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči ter premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja. Koncesionar je dolžan obvestiti koncedenta o vsaki novi zaposlitvi in prekinitvi delovnega razmerja delavca na storitvi, ki je predmet te pogodbe. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je prejelo zahtevek za stroške dela za september 2020 v znesku 108.988 EUR, pri izračunu je zveza Sonček upoštevala 57,08 zaposlenega. Iz dokumentacije je razvidno, da so dejanski stroški dela v istem mesecu znašali 88.427 EUR, saj je bilo dejansko število zaposlenih 55,58 in ne 57,08. Ministrstvo je izvedlo izplačilo, ne da bi preverilo dejanske stroške plač, kot to določa tretji odstavek 9. člena pogodbe, da mora e-račun odražati čim bolj natančno oceno stroškov meseca, za katerega se izdaja, upošteva tudi dejanske stroške preteklega meseca, prav tako ministrstvo ni preverilo priznanega števila zaposlenih, kot to določa prvi odstavek 4. člena pogodbe, v skladu s katerim se sredstva za stroške dela zagotavljajo za priznано število zaposlenih pri koncesionarju, torej za 57,08 zaposlenega. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je s tem, ko je izvedlo izplačilo za stroške dela v znesku 108.988 EUR, ne da bi preverilo utemeljenost višine obveznosti iz predloženega zahtevka, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

V 4. členu pogodbe je določeno, da je koncesionar dolžan obvestiti koncedenta o vsaki novi zaposlitvi in prekinitvi delovnega razmerja delavca na storitvi, ki je predmet te pogodbe, 9. člen pogodbe pa določa, da je koncesionar dolžan na zahtevo koncedenta posredovati podatke o upravičencih in

¹⁶³ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 23/07, 41/07, 61/10, 62/10 – ZUPJS, 40/11, 40/11 – ZUPJS-A, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19 in 189/20 – ZFRO.

zaposlenih delavcih. Pri pregledu seznama zaposlenih in izplačilu plač za september 2020 smo ugotovili, da sta bili 2 delovni mesti nezasedeni, to je tehnolog (0,5 zaposlenega) in skupinski habilitator (1 zaposleni), o čemer zveza Sonček Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ni obveščala, ministrstvo pa od zveze Sonček tudi ni zahtevalo podatkov o zaposlenih delavcih, s čemer je ravnalo v nasprotju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

3.3.4.k Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je zavodu za zaposlovanje v juliju izplačalo 81.892.781 EUR za interventni ukrep delnega povračila nadomestila plače za marec, april in maj 2020. V navedenem obdobju sta povračilo nadomestila plače zaradi začasnega čakanja in zaradi višje sile urejala 28. člen ZIUZEOP in Uredba o metodologiji za ocenjevanje škode, pogojih in postopku dodelitve javnih sredstev iz točke b) drugega odstavka 20.a člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo¹⁶⁴, povračilo nadomestila plače zaradi odrejane karantene pa je urejal ZIUUPPP¹⁶⁵. Iz zahtevka za izplačilo sredstev iz proračuna k odredbi za nakazilo izhaja, da se nanaša na 147.410 oseb in 23.896 izvajalcev. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je posredovalo analitične podatke o izvajalcih in osebah. Skupno število oseb v analitičnih podatkih je 147.401, kar je 9 oseb manj, kot je navedeno v zahtevku za izplačilo. Podatki v analitičnih podatkih bi se morali ujemati z zapisanimi vrednostmi v zahtevku za izplačilo. Navedeno ravnanje je v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Podatke o prejemnikih povračil smo preverili s podatki iz javno dostopnih evidenc (FURS in Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve). Ugotovili smo, da je med izplačili navedeno tudi izplačilo fizični osebi B. Z. v znesku 3.796 EUR, ki je bila kot samostojni podjetnik izbrisana iz Poslovnega registra Slovenije 10. 4. 2019, prejemniku pripisana matična številka pa ne obstaja. Tako so se sredstva izplačala za neupravičene izdatke, kar je v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ker lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna le, če so za to izpolnjeni vsi zakonski pogoji. Poleg tega je v analitičnih podatkih še nekaj prejemnikov delnega povračila za plače za maj¹⁶⁶, ki so bili izbrisani iz Poslovnega registra Slovenije konec maja 2020, kar iz analitičnih podatkov ni razvidno.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.l Ministrstvo za zdravje je v letu 2020 JZZ, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, na podlagi izstavljenih zahtevkov za financiranje 2 dodatkov (dodatka za delo v rizičnih razmerah iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS in dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije iz 71. člena ZIUZEOP) izplačalo 77.022.289 EUR. Zaposleni, ki so opravljali delo v rizičnih razmerah v obdobju epidemije, so na podlagi 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS v povezavi z drugim odstavkom 39. člena KPJS bili upravičeni do dodatka za delo v rizičnih razmerah v višini 65 % urne postavke osnovne plače, a le za čas opravljanja dela v nevarnih pogojih. Pri tem sta morala biti v skladu z Razlago Kolektivne pogodbe za javni sektor kumulativno izpolnjena 2 pogoja, in sicer da je razglašena epidemija in da javni uslužbenec opravlja delo v nevarnih pogojih. Na podlagi 71. člena

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 74/20 in 96/20.

¹⁶⁵ Uradni list RS, št. 36/20, 49/20 – ZIUZEOP, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

¹⁶⁶ Na primer prejemnika CAD/CAM SELFIE, pletenje kitk, ŽAN MOM s.p. in STORITVE Z MEHANIZACIJO IN UREJANJE OKOLICE MIHC, MATJAJŽ ERŽEN S.P., ki sta bila izbrisana iz Poslovnega registra Slovenije 25. 5. 2020.

ZIUZEOP pa so bili zaposleni, ki so v času epidemije pri svojem delu nadpovprečno izpostavljeni tveganju za svoje zdravje oziroma prekomerno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije, lahko upravičeni tudi do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije, ki znaša največ 100 % urne postavke osnovne plače zaposlenega. V skladu s četrtem odstavkom 71. člena ZIUZEOP v javnem sektorju odloči o višini dodatka iz prvega odstavka tega člena predstojnik ali oseba, ki pri delodajalcu izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca, oziroma funkcionar, ki vodi organ, oziroma organ, ki odloča o pravicah in obveznostih zaposlenega, s sklepom. Pri določitvi upošteva stopnjo izpostavljenosti tveganju oziroma prekomerne obremenjenosti ter obseg dodeljenih finančnih sredstev za izplačilo dodatka. V skladu s šestim odstavkom 71. člena ZIUZEOP je obseg sredstev za financiranje dodatka iz prvega odstavka tega člena, njihovo razdelitev na neposredne proračunske uporabnike ter kriterije za razdelitev posrednim proračunskim uporabnikom določila vlada, pri čemer so se sredstva za financiranje obeh dodatkov zagotovila v državnem proračunu. K predložitvi zahtevkov za izplačilo obeh dodatkov je Ministrstvo za zdravje posamezne JZZ pozivalo z dopisi, v katerih jim je posredovalo tabelo¹⁶⁷ s priloženimi navodili za uporabo s strani Ministrstva za zdravje predlaganih kriterijev, ki naj bo priloga zahtevkom za izplačilo in maksimalni obseg sredstev za izplačilo dodatka iz 71. člena ZIUZEOP, ki ga lahko uveljavljajo na mesečnih zahtevkih¹⁶⁸. Maksimalni znesek obeh dodatkov, ki ga prejme posamezni zaposleni, ne sme presegati 100 % osnovne plače. Obsega sredstev za izplačilo dodatka za rizične razmere iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS¹⁶⁹ po posameznih JZZ Ministrstvo za zdravje ni določalo, zato tudi JZZ ni posredovalo maksimalnega obsega sredstev, ki ga je za ta dodatek mogoče uveljavljati na zahtevkih za izplačilo. Ministrstvo za zdravje z JZZ ni sklenilo pogodb o dodelitvi sredstev za financiranje obeh dodatkov, v katerih bi JZZ zavezalo, da k zahtevkom priložijo tudi podporno dokumentacijo. Ta naj bi vključevala seznam upravičencev do posameznega dodatka ter povezavo do uporabljenih kriterijev, na podlagi katerih bi lahko Ministrstvo za zdravje pred izplačili zahtevkov preverilo in potrdilo upravičenost izplačil. Čeprav je Ministrstvo za zdravje v aprilu 2020¹⁷⁰ z več dopisi JZZ pozivalo, da nemudoma pristopijo k določitvi delovišč, na katerih zaposleni v času epidemije opravljajo delo v nevarnem okolju¹⁷¹ in na katerih so zaposleni prekomerno obremenjeni, pa JZZ v nobenem od posredovanih dopisov¹⁷² ni pozvalo k obvezni predložitvi podporne dokumentacije. Ministrstvo za zdravje je tako sredstva za

¹⁶⁷ Tabela vključuje podatke o skupnem številu upravičencev do posameznega dodatka, ki so delali v službi, in tistih, ki so delali od doma, ter podatke o skupnem znesku dodatka, ločeno za dodatek za rizične razmere iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS in za dodatek iz 71. člena ZIUZEOP ter skupen znesek. Tabeli je predloženo tudi navodilo za izpolnjevanje tabele z utemeljitvijo z vnaprej pripravljenimi kriteriji, upošteva stopnjo nevarnosti in obremenitev, na podlagi katerih naj se zaposlene razvršča v 9 skupin zaposlenih, ki so jim bili dodeljeni dodatki (v obsegu 35 % osnovne plače, 25 % osnovne plače, 10 % osnovne plače ali 100 % osnovne plače). Ker se dodatek iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS dodeljuje v fiksni višini 65 % urne postavke osnovne plače zaposlenega za opravljene ure v nevarnih pogojih, kriteriji za dodelitev višine tega dodatka niso potrebni. Je pa kriterije treba upoštevati pri določitvi zaposlenih, ki so upravičeni do tega dodatka.

¹⁶⁸ Vlada je s sklepom št. 10007-46/2020/5 z dne 22. 4. 2020 določila najvišji možni obseg sredstev za Ministrstvo za zdravje v višini 7.890.595 EUR za marec 2020 in v višini 13.353.315 EUR za april 2020. Najvišji možni obseg sredstev za Ministrstvo za zdravje za maj 2020 je vlada določila s sklepom št. 10007-52/2020/2 z dne 11. 6. 2020 (v višini 4.734.357 EUR).

¹⁶⁹ O obsegu in razdelitvi sredstev na neposredne proračunske uporabnike za financiranje dodatka iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS tudi vlada ni odločala (pristojnost odločanja vlade o dodatku iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS tudi ne izhaja iz ZIUZEOP, KPJS ali katerega drugega zakona).

¹⁷⁰ Še pred posredovanjem pozivov k predložitvi zahtevkov.

¹⁷¹ V katerem bi bili lahko zaradi opravljanja teh nalog izpostavljeni tveganju za svoje zdravje (na primer infekcijski oddelki, kjer so kužni pacienti, vstopne ambulate za covid-19, intenzivni oddelki, nujno zobozdravstvo).

¹⁷² Niti v dopisih, ki so se nanašali na zaprosila za predložitev zahtevkov.

financiranje obeh dodatkov izplačalo na podlagi predloženih zahtevkov JZZ, iz katerih so bili razvidni le podatki o številu upravičencev, skupen znesek, ki ga posamezni JZZ uveljavlja za posamezni dodatek, ter splošna utemeljitev dodelitve dodatka iz 71. člena ZIUZEOP.

Ministrstvo za zdravje pred izplačili zahtevkov za marec, april in maj 2020 ni preverjalo, ali so JZZ pri dodelitvi dodatkov posameznim zaposlenim pravilno uporabili s strani Ministrstva za zdravje predlagane kriterije. Ministrstvo za zdravje tako ni izkazalo, da je pred izplačili zahtevkov za financiranje obeh dodatkov preverjalo, ali iz predloženih dokazil k zahtevkom izhaja:

- da so bili zaposleni, za katere so JZZ uveljavljali zahtevke za izplačilo dodatka iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS, upravičeni do izplačila tega dodatka ter ali jim je bil dodatek dodeljen le za dejansko opravljene ure v nevarnih razmerah na podlagi objektivnih in vnaprej opredeljenih kriterijev;
- da so bili pri zaposlenih, za katere so JZZ uveljavljali zahtevke za izplačilo dodatka iz 71. člena ZIUZEOP, ob dodelitvi dodatka uporabljeni objektivni in vnaprej opredeljeni kriteriji.

Ministrstvo za zdravje je s tem, ko obveznosti za izplačilo transferov, ki se nanašajo na financiranje dodatka iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS in dodatka iz 71. člena ZIUZEOP, ni prevzelo s pisno pogodbo ali drugo ustrezno listino, ravnalo v nasprotju s 50. členom ZJF. S tem, ko Ministrstvo za zdravje pred izplačili zahtevkov JZZ za izplačilo dodatka za delo v rizičnih razmerah ter dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije ni preverjalo upravičenosti izplačil, pa je Ministrstvo za zdravje ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Ministrstvo za zdravje je v dopisu, ki ga je 29. 4. 2020 posredovalo posameznim JZZ, navedlo, da so do dodatka za nevarnosti in posebne obremenitve iz 71. člena ZIUZEOP lahko upravičeni vsi, tudi zaposleni¹⁷³, ki opravljajo delo od doma. Iz navodil, ki jih je Ministrstvo za zdravje posredovalo JZZ, ni bila razvidna povezava med prekomerno obremenjenostjo, opravljanjem dela od doma in dodelitvijo tega dodatka. Prav tako Ministrstvo za zdravje od JZZ ob predložitvi zahtevkov za marec, april in maj 2020 ni zahtevalo seznama upravičencev do teh dodatkov v povezavi z opredeljenimi kriteriji, zato pred izplačili zahtevkov za tiste zaposlene, ki jim je bil dodeljen dodatek iz 71. člena ZIUZEOP za opravljanje dela od doma, ni moglo potrditi upravičenosti izplačil v povezavi z izpolnjevanjem pogojev iz 71. člena ZIUZEOP.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje je pojasnilo, da je v usmeritvah, ki jih je posredovalo JZZ glede upravičenosti do dodatka iz 71. člena ZIUZEOP, upoštevalo mnenje Ministrstva za javno upravo, iz katerega izhaja, da so do izplačila dodatka lahko upravičeni vsi zaposleni, ki opravljajo delo v času epidemije, ne glede na to, ali delajo pri delodajalcu na delovnem mestu ali opravljajo delo od doma.

Ministrstvo za javno upravo je v dopisu v 6. točki kot primer navedlo način razdelitve sredstev bolnišnicam, pri čemer naj se upoštevajo naslednji kriteriji: izpostavljenost nevarnosti konkretne bolnišnice, število zaposlenih, ki delajo na delovnem mestu na lokaciji delodajalca, število zaposlenih, ki delajo od doma, delež vrednosti bruto urne postavke osnovne plače, in sicer pri bolj izpostavljenih (rizičnih) dejavnostih v povprečju 25 % urne postavke osnovne plače pri tistih, ki delajo na delovnem

¹⁷³ Tudi direktorji in funkcionarji, ki opravljajo delo v času epidemije, tudi če delajo od doma.

mestu na lokaciji delodajalca, in 10 % urne postavke osnovne plače pri tistih, ki delajo od doma. Slednje po mnenju Ministrstva za zdravje povzema dvodelni namen dodatka, opredeljenega v 71. členu ZIUZEOP, saj med drugim za določen del javnih uslužbencev določa, da so upravičeni do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije, če so pri svojem delu nadpovprečno izpostavljeni tveganju za svoje zdravje oziroma prekomerno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije. Prav tako so upravičenci do dodatka iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS lahko iz naslova dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije za delo v času epidemije iz 71. člena ZIUZEOP prejeli skupaj največ 100 % urne postavke osnovne plače zaposlenega. Navedeno se lahko tudi razume, da je za javne uslužbenke KPJS že določila dodatek za delo v rizičnih razmerah in je prvi odstavek 71. člena ZIUZEOP delno opredeljen, kar pa je ostalo, je del dodatka, ki se nanaša na posebne obremenitve v času epidemije.

Stališče računskega sodišča do pojasnila revidiranja

Navedba Ministrstva za zdravje, da se lahko razume, da je za javne uslužbenke KPJS že določila dodatek za delo v rizičnih razmerah in da je ostalo del dodatka, ki se nanaša na posebne obremenitve v času epidemije, je seveda utemeljena, vendar morajo biti za dodelitev tega dela dodatka za posebne obremenitve iz 71. člena ZIUZEOP izkazani utemeljeni razlogi, dodatek pa mora biti dodeljen po vnaprej opredeljenih kriterijih. Mnenja Ministrstva za javno upravo ni mogoče razumeti na način, da se zaposlenim, ki so v času epidemije opravljali delo od doma, dodeli dodatek v nižjem odstotku (10 %) kot zaposlenim, ki so delo opravljali na delovnem mestu pri delodajalcu (25 %), ne da bi bili pri tem upoštevani vsebinski kriteriji iz 71. člena ZIUZEOP.

3.3.4.m SPLOŠNA BOLNIŠNICA IZOLA (v nadaljevanju: SB Izola) je Ministrstvu za zdravje izstavila zahtevek za financiranje obeh dodatkov¹⁷⁴ za april 2020 v skupnem znesku 967.394 EUR¹⁷⁵. Iz tabele, ki je priloga zahtevku, izhaja, da je SB Izola uveljavljala dodatek iz 71. člena ZIUZEOP tudi za 19 zaposlenih, ki so delo opravljali od doma. V utemeljitvi razlogov za nadpovprečno ogroženost oziroma prekomerno obremenjenost je SB Izola navedla, da je bilo zaposlenim, ki so v času epidemije dela in naloge opravljali od doma, za izplačilo dodatka iz 71. člena ZIUZEOP dodeljenih 15 % urne postavke njihove osnovne plače. Iz utemeljitve pa ne izhaja, na katerih delovnih mestih so zaposleni opravljali delo od doma in na kakšen način je bila pri določitvi teh zaposlenih upoštevana stopnja prekomerne obremenjenosti. Ministrstvo za zdravje je zahtevek izplačalo v celoti, kljub temu da SB Izola v predloženi dokumentaciji ni izkazala upravičenosti do izplačila tega dodatka v primerih opravljanja dela od doma, s čimer je ministrstvo ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

3.3.4.n Na podlagi 38. člena ZIUZEOP so bili samozaposleni, verski uslužbenci registriranih cerkva in drugih verskih skupnosti, družbeniki in kmetje, ki so bili na dan uveljavitve zakona, to je 11. 4. 2020, vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje¹⁷⁶ in ki zaradi epidemije niso mogli opravljati dejavnosti ali so jo opravljali v bistveno zmanjšanem obsegu, oproščeni plačila prispevkov za vsa obvezna socialna zavarovanja za obdobje veljavnosti ukrepov iz ZIUZEOP, to je od

¹⁷⁴ Dodatek za delo v rizičnih razmerah iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS in dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije iz 71. člena ZIUZEOP.

¹⁷⁵ Od tega v znesku 750.702 EUR za dodatek iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS (za 760 zaposlenih, ki so delo opravljali na delovnem mestu pri delodajalcu) in 216.692 EUR za dodatek iz 71. člena ZIUZEOP.

¹⁷⁶ Na podlagi določil Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

razglasitve epidemije 13. 3. 2020 do 31. 5. 2020. Oproščene prispevke za zdravstveno varstvo je Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) skladno s četrtem odstavkom 38. člena ZIUZEOP v celoti zagotovila Republika Slovenija iz državnega proračuna na podlagi podatkov FURS¹⁷⁷.

ZZZS je Ministrstvu za zdravje izstavil zahtevek za oprostitve plačil prispevkov za zdravstveno varstvo v znesku 17.348.456 EUR. Ministrstvo za zdravje je zahtevek ZZZS izplačalo, kljub temu da k zahtevku ni bila priložena podporna dokumentacija, ki naj bi vključevala analitične evidence po posameznih upravičencih s podatki o višini uveljavljenih oproščenih plačil prispevkov za zdravstveno zavarovanje, temveč so bili k zahtevku predloženi le zbirni podatki¹⁷⁸. Tudi ZZZS ob pripravi zahtevka ni razpolagal s podporno dokumentacijo FURS, ki bi morala biti podlaga za izstavitvev zahtevka, temveč je zahtevek pripravil na podlagi zbirnih podatkov FURS. FURS je višino prispevkov za zdravstveno varstvo za upravičence, ki so uveljavljali oprostitve plačil prispevkov, določila na podlagi evidence zavarovalnih osnov iz evidence "OBZAVO" in predloženih (letnih) obračunov prispevkov za socialno varnost, podatki o višini oproščenih plačil prispevkov za socialno varnost po posameznih upravičencih pa izhajajo iz evidence FURS "IDIS".

Ministrstvo za zdravje in ZZZS tako nista razpolagala s podporno dokumentacijo, ki bi bila podlaga za izstavitvev zahtevka za oprostitvev plačil prispevkov za zdravstveno varstvo. Ministrstvo za zdravje pred izplačilom zahtevka predložitve podporne dokumentacije od ZZZS tudi ni zahtevalo, zaradi česar pred izplačilom zahtevka za posamezne upravičence ni moglo preveriti upravičenosti uveljavljanja oprostitve prispevkov ter izpolnjevanja pogojev iz 38. člena ZIUZEOP¹⁷⁹. Ministrstvo za zdravje tudi ni vzpostavilo drugega ustreznega nadzora, s katerim bi pred izplačilom zahtevka za oprostitvev plačil prispevkov za zdravstveno varstvo lahko preverilo, ali je ZZZS na zahtevku uveljavljal izplačila samo za upravičence, ki so izpolnjevali pogoje iz 38. člena ZIUZEOP. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko pred izplačilom zahtevka ni preverjalo upravičenosti izplačil, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Prvi odstavek 39. člena ZIUZEOP določa, da se plačilo obveznosti za oprostitvev plačil iz proračuna ZZZS izvrši 10. dan po prejemu zahtevka za plačilo obveznosti. Ministrstvo za zdravje je zahtevek

¹⁷⁷ Upravičenci so oprostitvev plačila prispevkov lahko uveljavljali na podlagi izjave o zmanjšanem obsegu opravljanja dejavnosti, na podlagi katere se je lahko uveljavljal tudi mesečni temeljni dohodek (tretji odstavek 38. člena ZIUZEOP).

¹⁷⁸ K zahtevku so bile priložene naslednje priloge: zbirna tabela s sumarnimi podatki o uveljavljenih oprostitvah prispevkov za zdravstveno zavarovanje, iz katere sta razvidna zbirno število upravičencev, ki uveljavljajo oprostitvev plačila prispevkov, ter zbirni znesek oprostitvev prispevkov po posameznih skupinah upravičencev (samozaposleni, družbeniki, verski uslužbenci, kmetje) ter po posameznih mesecih (marec, april in maj 2020) po stanju FURS na dan 14. 8. 2020; dopis FURS, št. 0211-34253-2020/11 z dne 17. 8. 2020, v zvezi s posredovanjem podatkov o obračunanih prispevkih za socialno varnost; 3 tabele, ki poleg podatkov iz zbirne tabele po posameznih mesecih vključujejo tudi podatke o številu upravičencev, ki so zaprosili za odlog plačila prispevkov skladno z 12. členom ZIUPPP do 31. 3. 2022.

¹⁷⁹ Na primer: preveritev zavarovalne podlage za posamezne upravičence, ki so vložili izjavo za oprostitvev plačila prispevkov oziroma da so izjavo vložili le upravičenci, ki so vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, bi bilo mogoče za posamezne upravičence izvesti z vpogledom v evidence FURS ali na način, da bi FURS za izbrane posamezne upravičence predložila dokazila; preveritev, da upravičenec na dan vlozene izjave ni imel neporavnanih zapadlih davčnih obveznosti, bi bilo mogoče izvesti na način, da bi za izbrane upravičence FURS izkazala izpolnjevanje pogojev bodisi s predloženimi dokazili bodisi z vpogledom v davčne evidence; preveritev izpolnjevanja pogoja glede ustreznosti in pravočasnosti predloženih izjav, na podlagi katerih so upravičenci uveljavljali oprostitvev plačil prispevkov, bi bilo mogoče izvesti z vpogledom v izjave upravičencev, ki bi morale biti skladno s prvim odstavkom 37. člena ZIUZEOP objavljene na spletni strani FURS kot informacije javnega značaja.

ZZZS za oprostitev plačil prispevkov za zdravstveno zavarovanje prejelo 20. 8. 2020, plačalo pa ga je 15. 9. 2020, kar je 16 dni prepozno. Ministrstvo za zdravje je s prepoznom plačilom zahtevka ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 39. člena ZIUZEOP.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.4.o Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je moralo v skladu z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS2021 posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati z Ministrstvom za finance usklajena izhodišča za pripravo finančnih načrtov srednjih šol. Ministrstvo je v roku, to je 24. 12. 2019, ŠOLSKEMU CENTRU NOVO MESTO ter SREDNJI EKONOMSKO-POSLOVNI ŠOLI KOPER poslalo izhodišča, znesek obsega financiranja po metodologiji cene na dijaka pa je ministrstvo posredovalo srednjima šolama prek aplikacije NAPIS¹⁸⁰. Prek aplikacije NAPIS sta srednji šoli prvič pripravili in oddali svoja finančna načrta. Izhodišča v delu, ki se nanaša na obseg sredstev za dejavnost srednjega šolstva, ki jih posamezna šola prejme iz državnega proračuna, niso bila enaka tistim, h katerim je dalo soglasje Ministrstvo za finance.

Tabela 25 Višina sredstev po izhodiščih za pripravi finančnih načrtov

Srednja šola	Izdana sklepa zavodoma v EUR	Izhodišča s soglasjem Ministrstva za finance v EUR	Poslana izhodišča zavodoma v EUR
ŠOLSKI CENTER NOVO MESTO	11.400.598	12.454.859	12.074.331
SREDNJA EKONOMSKO- POSLOVNA ŠOLA KOPER	1.979.751	2.151.504	1.745.626

Vir: podatki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport.

Izhodišča, ki so bila poslana srednjima šolama, so bila v delu, ki se nanaša na obseg sredstev, ki jih šola prejme iz državnega proračuna, nižja kot tista, ki so bila usklajena z Ministrstvom za finance. Po naši oceni bi moral biti znesek v izhodiščih, poslanih posamezni šoli, usklajen z zneskom v izhodiščih, h kateremu je Ministrstvo za finance podalo soglasje. Iz podatkov, ki jih prikazuje Tabela 25, izhaja, da so med zneski, ki so v vseh primerih določeni na podlagi enotne metodologije financiranja izobraževalnih programov srednjega šolstva, pomembna razhajanja, saj so v izhodiščih, poslanih Ministrstvu za finance, vključena dodatna sredstva, ki jih bo šola v posameznem letu prejela od ministrstva, v večjem znesku, kot je bil določen na podlagi cene na dijaka in ki je bil naveden v izhodiščih, ki jih je šoli poslalo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Navedeno ravnanje ni skladno z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS2021.

3.3.4.p Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport zagotavlja sredstva po Pogodbi o sofinanciranju investicij umetniških akademij v letu 2016 in 2017 za nakup nepremičnin, gradbeno-obrtniška in instalacijska dela, nakup opreme in za s tem povezane ostale stroške za reševanje problematike UNIVERZE V LJUBLJANI, in sicer AKADEMIJE ZA GLASBO, AKADEMIJE ZA GLEDALIŠČE, RADIO, FILM IN TELEVIZIJO TER AKADEMIJE ZA LIKOVNO UMETNOST IN OBLIKOVANJE.

¹⁸⁰ Aplikacija za načrtovanje in poročanje srednjih šol, dijaških domov in višjih šol.

Proračunska sredstva po tej pogodbi se za AKADEMIJO ZA GLEDALIŠČE, RADIO, FILM IN TELEVIZIJO zagotavljajo v načrtu razvojnih programov v okviru projekta UL-AGRFT Ljubljana, ki je umeščen v poglavje z naslovom INVVG – Investicijsko vzdrževanje z gradnjo, kamor je umeščen tudi projekt Nujno vzdrževanje na področju VŠ 2020–2021.

Zakon o visokem šolstvu¹⁸¹ (v nadaljevanju: ZVis) v 72.k členu ureja sofinanciranje države za investicije, investicijsko vzdrževanje in opremo javnih visokošolskih zavodov. Skladno s tretjim odstavkom 72.k člena ZVis se sredstva za investicije namenijo za gradnjo, rekonstrukcijo, obnovo, pridobivanje oziroma najemanje stvarnega premoženja. V skladu s četrtem odstavkom tega člena se javnemu visokošolskemu zavodu določijo sredstva za opremo in investicijsko vzdrževanje skladno s tretjo alinejo prvega odstavka 72.a člena tega zakona na podlagi meril, opredeljenih v sklepu ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je za projekt UL-AGRFT Ljubljana, ki je v proračun umeščen med investicijsko vzdrževanje z gradnjo, porabilo sredstva za investicijsko vzdrževanje, čeprav za to niso izpolnjeni pogoji, saj sredstva niso bila porabljena skladno z merili, opredeljenimi v sklepu ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je s tem ravnalo v neskladju s četrtem odstavkom 72.k člena ZVis.

3.3.4.q Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izvedlo plačilo LJUDSKI UNIVERZI CELJE na podlagi pogodbe, sklenjene po izvedenem Javnem razpisu za pridobivanje temeljnih in poklicnih kompetenc od 2018 do 2022¹⁸², v katerem je med splošnimi pogoji za kandidiranje na javnem razpisu za prijavitelja (javna organizacija za izobraževanje odraslih) in za konzorcijske partnerje brez prijavitelja določilo, da za stroške, ki so predmet tega javnega razpisa, na dan oddaje niso sofinancirani in niso pridobili in niso v postopku pridobivanja sofinanciranja istih stroškov iz drugih javnih virov, to je iz drugih sredstev državnega ali lokalnega proračuna ali sredstev Evropske unije. Kot dokazilo za ta pogoj je bilo določeno, da se bodo pogoji preverili v aplikaciji ERAR¹⁸³. V Postopkovniku za pripravo in izvedbo javnega razpisa za dodelitev sredstev¹⁸⁴, ki ga je izdalo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport in ki je veljal v času priprave in izvedbe javnega razpisa, je bilo določeno, če so postavljeni določeni pogoji, jih je treba tudi preveriti (bodisi z dokazili, ki jih mora po javnem razpisu predložiti prijavitelj, bodisi z vpogledom in izpisi iz uradnih evidenc). Iz dokumentacije o ocenjevanju vloge izhaja, da je razpisna komisija ministrstva ocenila, da vloga izpolnjuje vse pogoje, vendar pa razpisna komisija ministrstva izpolnjevanja teh pogojev ni preverjala, saj ni pridobila izpisa iz aplikacije ERAR ali naredila uradnega zaznamka o vpogledu v navedeno aplikacijo, kot je bilo predvideno v obrazcu. Navedeno je v nasprotju s prvim odstavkom 225. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

¹⁸¹ Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17 in 175/20 – ZIUOPDVE.

¹⁸² Uradni list RS, št. 61/18 in 64/18.

¹⁸³ Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja.

¹⁸⁴ Št. 023-163/2013/2 z dne 3. 8. 2015. Veljal je do 10. 10. 2019.

3.3.4.r Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izvedlo plačilo na podlagi pogodbe, sklenjene z UNIVERZO V LJUBLJANI za sklop 2 po izvedenem Javnem razpisu za izbor izvajalcev operacij Spodbujanje prožnih oblik učenja in podpora kakovostni karierni orientaciji za nadarjene¹⁸⁵, v katerem so med splošnimi pogoji za prijavitelja za sklop 2 za kandidiranje na javnem razpisu določeni tudi naslednji 3 pogoji: da prijavitelj za stroške, ki so predmet tega javnega razpisa, ni prejel in ne prejema javnih sredstev financiranja od drugih subjektov, vključno s sredstvu Evropske unije; da ni sofinanciran za isti namen iz sredstev državnega ali lokalnega proračuna; da ima na dan oddaje prijave poravnane vse davke in prispevke. Kot dokazila za izpolnjevanje pogojev je v javnem razpisu določeno, da se bodo pogoji preverili v aplikaciji ERAR in v uradnih evidencah in izjavi o izpolnjevanju pogojev. V Postopkovniku za pripravo in izvedbo javnega razpisa za dodelitev sredstev je bilo določeno, če so postavljeni določeni pogoji, jih je treba tudi preveriti (bodisi z dokazili, ki jih mora po javnem razpisu predložiti prijavitelj, bodisi z vpogledom in izpisi iz uradnih evidenc). Iz dokumentacije o preverjanju izpolnjevanja pogojev in o ocenjevanju vlog izhaja, da je razpisna komisija ministrstva ugotovila, da vloga izpolnjuje vse pogoje, ni pa izkazano, da je razpisna komisija ministrstva preverila izpolnjevanje teh pogojev, pridobila izpis iz aplikacije ERAR ali naredila uradni zaznamek o vpogledu v navedeno aplikacijo ter pridobila potrdilo FURS o poravnanih davkih in prispevkih. Navedeno ravnanje je v nasprotju s prvim odstavkom 225. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

3.3.4.s Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z Javno agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije sklenilo pogodbo o financiranju delovanja agencije in znanstveno-raziskovalne dejavnosti v obdobju od 1. 1. 2020 do 30. 6. 2020. Agencija se je v četrtem in petem odstavku 6. člena pogodbe obvezala, da bo v okviru Programa dela in finančnega načrta za leto 2020 posredovala letni načrt izvajanja nadzora v raziskovalnih organizacijah ter da bo v 30 dneh po sprejemu analize finančnih poročil raziskovalnih organizacij, ki jo bo izvedla v letu 2020, to posredovala ministrstvu. V skladu s pogodbo bi morala agencija k navedeni analizi priložiti predlog sprejetih ukrepov in poročilo o izvedenih revizijah nad namensko porabo javnih sredstev pri raziskovalnih organizacijah. Enako določilo, ki pa se je nanašalo na leto 2019, je vsebovala že pogodba o financiranju delovanja agencije in znanstveno-raziskovalne dejavnosti za leto 2019.

Agencija je v Program dela in finančni načrt za leto 2020 vključila Letni načrt izvajanja nadzora v raziskovalnih organizacijah z opisi aktivnosti, v katerem je agencija predvidela, da bo v letu 2020 izvedla predvsem pregled finančnih poročil za preteklo leto z izdajo sklepov o namenski porabi oziroma zahtevkov za vračilo sredstev in revizije o namenski porabi sredstev za preteklo leto, ki jih bo dala izvesti pooblaščenim revizorjem.

Agencija v letu 2020 analize finančnih poročil za leto 2019 ni izvedla, saj so raziskovalne organizacije finančna poročila za leto 2018 poslale šele v letu 2020. Pričela je le z izvedbo postopka javnega naročila za izbor revizorja za revizije namenske porabe javnih sredstev za leto 2019 ter ministrstvu poslala poročilo o ukrepih po izvedenih revizijah v letu 2019 za leto 2018. Agencija je objavila analizo finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2018 s pregledom ukrepov¹⁸⁶, iz katere ni razvidno, kdaj je narejena. Iz dopisov agencije ne izhaja, da je v letu 2020 pripravila in v 30 dneh poslala ministrstvu analizo finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2019 ali 2018 in da je

¹⁸⁵ Uradni list RS, št. 45/17.

¹⁸⁶ [URL: <http://www.arrs.si/sl/finan/nadzor/>], 22. 4. 2021.

pripravila poročilo o izvedenih revizijah nad namensko porabo javnih sredstev pri raziskovalnih organizacijah za leto 2019, kot je to določeno v pogodbi, oziroma da je ministrstvu poslala pregled finančnih poročil za leto 2019 in izvedla revizije o namenski porabi sredstev za leto 2019, kot je to določeno v Programu dela in finančnem načrtu za leto 2020. Ministrstvo od agencije niti ni zahtevalo niti ni pridobilo dokumentov, določenih v petem odstavku 6. člena pogodbe.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je s tem, ker ni zagotavljalo nadzora nad pogodbenimi obveznostmi Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, ravnalo v neskladju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

3.3.4.t Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive¹⁸⁷ 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 za izobraževanje, znanost in šport po določbah ZUP. Ministrstvo je v najmanj 12 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 revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna za leti 2018 in 2019.

3.3.4.u Na podlagi 14. člena Zakona o osnovni šoli¹⁸⁸ program osnovnošolskega izobraževanja obsega obvezni program in razširjeni program. Zakon o osnovni šoli v 20. členu določa, da razširjeni program med drugim obsega tudi interesne dejavnosti. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹⁸⁹ (v nadaljevanju: ZOFVI) v 119. členu, ki opredeljuje delovno obveznost učiteljev, izrecno ne navaja opravljanja interesnih dejavnosti, vendar se lahko kljub temu to delo učiteljev uvrsti med opravljanje drugih nalog, določenih z letnim delovnim načrtom¹⁹⁰. Do tega smo se opredelili že v letu 2016 v revizijskem poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah¹⁹¹. Na podlagi prvega odstavka 81. člena ZOFVI se osnovnim šolam iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest 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 za izobraževanje, znanost in šport 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 šole¹⁹² (v nadaljevanju: pravilnik o normativih) nekatere ure interesnih dejavnosti uvrstilo med elemente za sistemizacijo

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 54/02, 123/08, 44/09, 18/10 in 113/20.

¹⁸⁸ Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13, 64/16 – ZOFVI-K in 49/16 – popr.

¹⁸⁹ Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 118-06 – ZUOPP-A, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 75/12 – ZPCP-2D, 2/15 – odl. US, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – Zvaj.

¹⁹⁰ Zadnja alineja tretjega odstavka 119. člena ZOFVI.

¹⁹¹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/340/DelObvUciteljev_MIZS.pdf], 11. 6. 2020.

¹⁹² Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17, 54/19 in 180/20.

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 drugih osebnih prejemkov posebej izplačuje tudi povračilo stroškov za izvajanje interesnih dejavnosti, ki niso sistemizirane. Povračilo teh stroškov izplačuje na podlagi sklepa ministra za izobraževanje, znanost in šport o vrednosti ure interesne dejavnosti za posamezno šolsko leto¹⁹³ (v nadaljevanju: sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti). Ministrstvo je v letu 2020 za ta namen osnovnim šolam plačalo 3.318.224 EUR.

Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti ni ustrezna podlaga za plačilo učitelju za izvajanje teh dejavnosti, saj ZOFVI ali drug zakon ne določa podlage za dodatna plačila osnovnim šolam za opravljanje del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev po 119. členu ZOFVI¹⁹⁴, zato je ministrstvo pri izplačevanju sredstev za izvajanje interesnih dejavnosti ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF.

Poleg tega smo ugotovili, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v letu 2020 še vedno ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti dejansko opravljene¹⁹⁵. Ministrstvo je izplačevalo sredstva za izvajanje interesnih dejavnosti na podlagi podatka posamezne osnovne šole o številu opravljenih ur v posameznem mesecu, pred mesečnimi izplačili pa je preverjalo 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 z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

3.3.4.v 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 poseben program vzgoje in izobraževanja. Pravilnik o normativih v 43.a členu določa, da merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem s posebnimi potrebami, namenjenih učni pomoči, določi minister, pristojen za šolstvo. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je poleg zagotavljanja plač s prispevki in davki ter drugih osebnih prejemkov 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 potrebami¹⁹⁶ (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 2020 za ta namen osnovnim šolam plačalo 3.240.340 EUR.

¹⁹³ Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2019/2020, št. 6034-103/2019/1 z dne 24. 9. 2019 in sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2020/2021, št. 6034-66/2020/1 z dne 1. 9. 2020, po katerih je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure interesne dejavnosti v znesku 12,54 EUR.

¹⁹⁴ Enako smo poročali že v revizijskem poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah.

¹⁹⁵ Enako smo ugotavljali tudi v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna za leti 2018 in 2019.

¹⁹⁶ 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 in 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 2020/2021, št. 6036-228/2020/1 z dne 25. 8. 2020, po katerih je ministrstvo osnovnim šolam zagotovilo 12,54 EUR za izvedeno 1 uro dodatne strokovne pomoči, ki se izvaja kot učna pomoč.

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.w 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 poseben program vzgoje in izobraževanja. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je na podlagi 43.c člena pravilnika o normativih in sklepa ministra za izobraževanje, znanost in šport o financiranju dodatnih ur slovenščine za učence tujce¹⁹⁷ (v nadaljevanju: sklep o financiranju dodatnih ur slovenščine za učence tujce) za posamezno šolsko leto zagotavljalo sredstva za izvedene dodatne ure slovenščine za učence tujce. 43.c člen pravilnika o normativih¹⁹⁸ določa, da šola za učence tujce¹⁹⁹ ob vključitvi v osnovno šolo v Republiki Sloveniji v prvem letu organizira dodatne ure slovenščine na podlagi meril, določenih v drugem in tretjem odstavku 43.c člena pravilnika o normativih²⁰⁰. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v letu 2020 za ta namen osnovnim šolam plačalo 496.075 EUR. Ministrstvo pred izplačili ni preverjalo, ali so bile dodatne ure slovenščine za učence tujce dejansko opravljene²⁰¹. Ministrstvo je izplačevalo sredstva za dodatne ure slovenščine za učence tujce na podlagi podatka posamezne osnovne šole o številu opravljenih ur v posameznem mesecu, pred mesečnimi izplačili pa je preverjalo le, da izplačila niso presegla števila ur glede na merila iz drugega in tretjega odstavka 43.c člena pravilnika o normativih. Ministrstvo je s tem, ko pred izplačili ni preverjalo, ali so bile dodatne ure slovenščine za učence tujce dejansko opravljene, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Ministrstvo za kulturo

3.3.4.x Ministrstvo za kulturo je v soglasje prejelo program dela in finančni načrt SLOVENSKE FILHARMONIJE za leto 2020, ki pa ga je 23. 4. 2020 zavrnilo. V obrazložitvi zavrnitve soglasja je

¹⁹⁷ Sklepa o financiranju dodatnih ur slovenščine za učence tujce za šolsko leto 2019/2020, št. 6034-126/2019/1 z dne 11. 12. 2019 in št. 6034-126/2019/2 z dne 11. 5. 2020 ter Sklep o financiranju dodatnih ur slovenščine za učence tujce za šolsko leto 2020/2021, št. 6034-74/2020/1 z dne 30. 11. 2020, po katerih je ministrstvo osnovnim šolam zagotovilo 12,54 EUR (z vsemi dajatvami) za izvedeno dodatno uro slovenščine za učence tujce. Vrednost dodatne ure slovenščine za učence tujce je določil minister s sklepom na podlagi petega odstavka 43.c člena pravilnika o normativih.

¹⁹⁸ V pravilnik o normativih je bil v letu 2019 na podlagi Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole (Uradni list RS, št. 54/19) dodan nov 43.c člen, ki se uporablja od 21. 9. 2019, razen šestega odstavka 43.c člena, ki se uporablja od 1. 9. 2020 in ki določa merila za sistemizacijo novega delovnega mesta strokovnega delavca glede na število učencev tujcev.

¹⁹⁹ V skupino učencev za katere šola organizira dodatne ure slovenščine so lahko na podlagi četrtega odstavka 43.c člena pravilnika o normativih vključeni tudi učenci, katerih materni jezik je slovenski, če so se pred vključitvijo v osnovno šolo v Republiki Sloveniji izobraževali v tujini.

²⁰⁰ Za učence tujce, ki se vključijo v prvem ocenjevalnem obdobju: 120 ur za skupino do 4 učencev, 160 ur za skupino od 5 do 8 učencev in 180 ur za skupino od 9 do 17 učencev. Za učence tujce, ki se v osnovno šolo vključijo v drugem ocenjevalnem obdobju, pa šola izvede v tekočem šolskem letu še 35 dodatnih ur slovenščine, v skupino pa se lahko na podlagi navedenih meril vključijo tudi v naslednjem šolskem letu.

²⁰¹ Enako smo ugotavljali tudi v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2018.

zapisano, da program dela in finančni načrt, ki ga je 13. 2. 2020 predložilo vodstvo SLOVENSKE FILHARMONIJE, v pomembnem delu odstopa od tistega, ki ga je vodstvo SLOVENSKE FILHARMONIJE predložilo ministrstvu in na podlagi katerega je bila izdana odločba o financiranju SLOVENSKE FILHARMONIJE za leto 2020. Ministrstvo za kulturo ugotavlja, da predloženi program dela in finančni načrt ni bil sprejet v skladu z izhodišči iz navedene odločbe. Zato je ministrstvo javni zavod opozorilo, da mora program dela in finančni načrt v tem delu uskladiti. Soglasje k usklajenemu programu dela in finančnemu načrtu SLOVENSKE FILHARMONIJE za leto 2020 je ministrstvo izdalo 7. 7. 2020.

Skladno s posebnim postopkom sprejemanja programa dela javnih zavodov na področju kulture, ki je urejen v Pravilniku o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture²⁰², odločba Ministrstva za kulturo za javne zavode predstavlja izhodišče za pripravo njihovega programa dela in finančnega načrta. Po drugem odstavku 10. člena navedenega pravilnika mora namreč po prejemu odločbe ministrstva pristojni organ izvajalca pripraviti z odločbo usklajen program dela in finančni načrt zavoda. Po dvanajstem odstavku 58. člena ZIPRS2021 se posrednim uporabnikom proračuna, ki jim pristojno ministrstvo v 60 dneh po prejemu finančnega načrta v soglasje to zavrne, ker finančni načrt ni bil sprejet v skladu z drugim oziroma tretjim odstavkom tega člena, po poteku 60-dnevnega roka za pridobitev soglasja zagotavlja največ 80 % realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta. Ministrstvo za kulturo je od zavrnitve izdaje soglasja do izdaje soglasja k programu dela 7. 7. 2020 izplačalo SLOVENSKI FILHARMONIJI v maju znesek 564.190 EUR in v juniju znesek 708.564 EUR²⁰³ oziroma 564.420 EUR brez regresa. Vsak od navedenih zneskov predstavlja več kot 80 % realiziranih izdatkov, ki znašajo 442.655 EUR²⁰⁴. Navedeno ravnanje je v nasprotju z dvanajstim odstavkom 58. člena ZIPRS2021.

3.3.4.y Ministrstvo za kulturo je izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2020 javnemu zavodu SLOVENSKO NARODNO GLEDALIŠČE Opera in balet Ljubljana (v nadaljevanju: SNG Opera in balet Ljubljana) posredovalo v znesku 11.687.158 EUR, ki pa ne vključuje sredstev za financiranje odprave napak na objektu iz unovčenih bančnih garancij v letu 2020 v znesku 160.344 EUR. Ministrstvo na podlagi 31. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo²⁰⁵ (v nadaljevanju: ZUJIK) in 3. člena Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture²⁰⁶ zagotavlja javnemu zavodu SNG Opera in balet Ljubljana med drugim tudi sredstva za stroške investicijskega vzdrževanja. Ministrstvo se je s pogodbo in 2 dodatkoma k pogodbi zavezalo k financiranju odprave napak na objektu javnega zavoda SNG Opera in balet Ljubljana v skupnem znesku 217.325 EUR, od tega v letu 2020 v znesku 160.344 EUR, pri čemer pa zneska 160.344 EUR ni vključilo v izhodišča za pripravo finančnega načrta javnega zavoda SNG Opera in balet Ljubljana za leto 2020. Ministrstvo je javnemu zavodu SNG Opera in balet Ljubljana

²⁰² Uradni list RS, št. 85/10.

²⁰³ [URL: <https://erar.si/placnik/33405/prejemnik/85684198/#transakcije.html>], 19. 4. 2021.

²⁰⁴ Po podatkih iz letnega poročila Slovenske filharmonije za leto 2019, ki je bilo javno objavljeno 15. 4. 2020 na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, so znašali v letu 2019 prihodki iz državnega proračuna po načelu denarnega toka 6.639.834 EUR. Dvanajstina tega zneska je 553.319 EUR. Odhodki Slovenske filharmonije v letu 2019 so znašali 7.205.820 EUR (izkaz prihodkov in odhodkov v obdobju od 1.1. 2019 do 31.12.2019) in dvanajstina tega zneska je 480.388 EUR, 80 % od tega zneska pa znaša 442.655 EUR. Po podatkih iz glavne knjige proračuna za leto 2019 so izplačila znašala 6.644.281 EUR.

²⁰⁵ Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/07 – odl. US, 56/08, 4/10, 20/11, 100/11 – odl. US, 111/13, 68/16, 61/17, 21/18 – ZNOrg in 49/20 – ZIUZEOP.

²⁰⁶ Uradni list RS, št. 100/03, 81/09 in 96/13.

izdalo odločbo za izvedbo programa dela za leto 2020 v skupnem znesku do 11.687.158 EUR, ki pa ne vključuje zneska 160.344 EUR za financiranje odprave napak na objektu javnega zavoda SNG Opera in balet Ljubljana. Ministrstvo v odločbi tudi ni navedlo, da javni zavod SNG Opera in balet Ljubljana ni dolžan pripraviti z odločbo usklajenega in potrjenega programa dela in finančnega načrta za 2020, da pa je dolžan investicijski znesek navesti v programu dela in finančnem načrtu in o tem poročati v letnem poročilu za leto 2020. Ministrstvo je s tem, ko v izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2020 ni vključilo tudi sredstev za financiranje odprave napak na objektu javnega zavoda SNG Opera in balet Ljubljana in jih posredovalo javnemu zavodu SNG Opera in balet Ljubljana za pripravo njegovega finančnega načrta, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS2021.

Pojasnilo Ministrstva za kulturo

Ministrstvo za kulturo se je s pogodbo, ki je bila sklenjena 11. 8. 2019, dogovorilo oziroma prevzelo obveznost za financiranje odprave napak na objektu javnega zavoda SNG Opera in balet Ljubljana. Ker je ministrstvo že bilo udeleženo kot stranka v postopku odločanja glede financiranja odprave napak, to ni bilo ponovno predmet odločanja ob izdaji odločbe. Če bi se v izreku odločbe ponovno odločalo tudi o financiranju odprave napake na objektu javnega zavoda SNG Opera in balet Ljubljana, bi to pomenilo ponovno prevzemanje že prevzete obveznosti in podvajanje obveznosti, saj je izrek odločbe izvršljiv.

Stališče računskega sodišča do pojasnila revidiranja

Ministrstvo za kulturo bi moralo v odločbi navesti, da bo 160.344 EUR namenjeno za stroške investicijskega vzdrževanja in da so sredstva že prevzeta s pogodbo in dodatkom k pogodbi. S tem bi bila sredstva že vključena v izhodišča za pripravo finančnega načrta.

3.3.4.z Ministrstvo za kulturo je v letu 2020 s Slovenskim filmskim centrom, javno agencijo Republike Slovenije (v nadaljevanju: SFC) sklenilo pogodbo o financiranju programa SFC. V zahtevku SFC za izplačilo transfernih sredstev za november so bili zajeti tudi naslednji zahtevki za izplačilo sredstev, ki so jih upravičenci, izbrani na različnih javnih razpisih SFC, naslovili na SFC in za katere ugotavljamo nepravilnosti v dokumentaciji, ki je podlaga za izplačilo:

- zahtevku producenta STARA GARA Zavod za kulturne dejavnosti, Ljubljana z dne 23. 11. 2020 v znesku 2.500 EUR za film Izgubljeni sin za 1. tranšo (avans) je bila priložena menica s pripadajočo izjavo v znesku 1.500 EUR, kar ni zadostna višina zavarovanja za to tranšo izplačila;
- zahtevku producenta VERTIGO Zavod za kulturne dejavnosti, Ljubljana z dne 30. 10. 2020 v znesku 2.500 EUR za film Skriti ljudje za 1. tranšo (avans) je bila priložena menica s pripadajočo izjavo v znesku 1.500 EUR, kar ni zadostna višina zavarovanja za to tranšo izplačila;
- zahtevek koproducenta Cvinger film, Zavod za kulturne dejavnosti z dne 20. 11. 2020 v znesku 11.250 EUR za film Kazenski strel se je nanašal na pogodbo, v kateri je določeno, da bo SFC izplačal 2. tranšo pred začetkom snemanja v višini 45 % sofinanciranega zneska v roku 30 dni po prejemu popolne dokumentacije; po terminskem načrtu projekta, ki je priloga pogodbe, je bila produkcija, to je snemanje filma (3 snemalni dnevi), predvidena za julij 2020, snemanje je potekalo od 24. do 28. avgusta 2020; zahtevek za izplačilo 2. tranše je bil prepozen;

Pojasnilo Ministrstva za kulturo

Ministrstvo za kulturo je od SFC pridobilo pojasnilo, da se je rok dokončanja projekta z aneksom z dne 14. 1. 2021 podaljšal do 26. 7. 2021 zaradi epidemioloških razlogov (epidemija covid-19).

- zahtevek producenta SOLSTICIJ, zavod za kulturne dejavnosti, Ljubljana z dne 17. 11. 2020 v znesku 12.213 EUR za film A ti mene vidiš za 1. tranšo (avans) je bil nepravilno izplačan v znesku 8.587 EUR, to je 17,58 % pogodbene vrednosti, čeprav bi moral biti plačan v višini 25 % sofinanciranega zneska, kot je to določeno v pogodbi;
- zahtevek producenta Senca studio, Zavod za kulturne dejavnosti z dne 13. 11. 2020 v znesku 10.000 EUR za film Kapa za 1., 2. in 3. tranšo je bil izplačan v enkratnem znesku celotne pogodbene vrednosti, kar je v neskladju s 3. členom pogodbe, ki določa dinamiko izplačil.

SFC je v letu 2020 izvedel Javni razpis za sofinanciranje realizacije slovenskih kratkometražnih filmskih projektov – 2020²⁰⁷, v katerem je v 3. točki²⁰⁸ določil več različnih pogojev sodelovanja na razpisu. Tako je določil tudi, da do sredstev po tem razpisu niso upravičeni:

- prijavitelji, ki imajo neporavnane obveznosti iz naslova predhodnega sklepa Evropske komisije o razglasitvi pomoči za nezakonito in nezdržljivo z notranjim trgom;
- podjetja v težavah oziroma če prejemajo pomoč za reševanje in prestrukturiranje;
- fizične ter pravne osebe in z njimi povezane osebe, opredeljene v 4. členu Zakona o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji Republike Slovenije²⁰⁹, ki ob prijavi na razpis nimajo izpolnjenih vseh obveznosti do SFC, Ministrstva za kulturo in FILMSKEGA STUDIA VIBA FILM LJUBLJANA, kar bo SFC preveril po uradni dolžnosti, in
- prijavitelji, za katere so bile ugotovljene nepravilnosti pri sofinanciranju projektov v preteklosti.

Med pogoji je bilo določeno tudi, da za sredstva agencije na tem razpisu ne morejo kandidirati prijavitelji s projekti, ki so namenjeni marketingu ali ekonomski propagandi, ali projekti s pornografsko vsebino, da se pred prijavo na ta razpis snemanje prijavljenega projekta ne sme pričeti, da projekti, ki so že bili sofinancirani na preteklih javnih razpisih za realizacijo, ne morejo sodelovati na tem razpisu in da sofinancirani projekti, ki še niso zaključili razvoja scenarija ali razvoja projekta iz predhodnih javnih razpisov agencije pred datumom oddaje vloge na ta razpis, ne morejo sodelovati na tem razpisu.

Iz zapisnika o odpiranju vlog, prispelih na Javni razpis za sofinanciranje realizacije kratkometražnih filmskih projektov – 2020, in iz poročil o vlogah, prispelih na ta javni razpis, je razvidno, da je komisija za odpiranje vlog SFC od zgoraj navedenih pogojev preverjala formalno izpolnjevanje pogoja poravnanih vseh obveznosti do SFC, Ministrstva za kulturo in FILMSKEGA STUDIA VIBA FILM LJUBLJANA, ni pa izkazano, da bi preverjala tudi ostale v javnem razpisu določene pogoje.

Pravilnik o izvedbi postopka izbire projektov in programov, pogojih in merilih za izbor projektov in programov ter postopku sklepanja pogodb, vsebine pogodb in načinu nadzora nad izvajanjem pogodb Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije²¹⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih SFC) v četrtem odstavku 55. člena določa, da se izpolnjevanje pogojev ugotavlja na podlagi

²⁰⁷ Uradni list RS, št. 21/20, objava na spletni strani SFC 13. 3. 2020.

²⁰⁸ V 3. točki je tudi določeno, da v primeru kršitve pogojev, navedenih v tej točki razpisa, SFC odstopi od pogodbe, sklenjene s prejemnikom sredstev, in zahteva vračilo vseh že izplačanih sredstev.

²⁰⁹ Uradni list RS, št. 77/10, 40/12 – ZUJF, 19/14 – odl. US, 63/16 in 31/18.

²¹⁰ Uradni list RS, št. 43/17 in 27/19.

obveznih dokazil, vloge prijavitelja ter podatkov, pridobljenih iz uradnih evidenc. V prvem odstavku 56. člena tega pravilnika je določeno, da strokovno-programska komisija izvede ocenjevanje in vrednotenje vseh pravočasnih in popolnih vlog upravičenih oseb. Upravičena oseba je v skladu s četrtem odstavkom 55. člena pravilnika o postopkih SFC tista oseba, katere vloga izpolnjuje pogoje, določene v besedilu razpisa. V tretjem odstavku 56. člena pravilnika o postopkih SFC je tudi določeno, da pristojna strokovno-programska komisija oceni oziroma ovrednoti prijavljene projekte po merilih oziroma pogojih, določenih s tem pravilnikom. Iz pregleda poročila o vlogah oziroma iz zapisnika o odpiranju vlog, prispelih na javni razpis, ki jih je pripravila komisija za odpiranje vlog, ter rezultatov Javnega razpisa za sofinanciranje realizacije slovenskih kratkometražnih filmskih projektov – 2020, ki jih je pripravila strokovno-programska komisija, ni izkazano, da je bilo preverjeno izpolnjevanje vseh v javnem razpisu določenih pogojev, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 55. člena in tretjim odstavkom 56. člena pravilnika o postopkih SFC. Ministrstvo za kulturo je z izplačilom sredstev SFC za Javni razpis za sofinanciranje realizacije slovenskih kratkometražnih filmskih projektov – 2020 ravnalo v neskladju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za kulturo

Ministrstvo za kulturo je SFC posredovalo priporočila v zvezi z izvajanjem postopka odpiranja vlog na javnih razpisih in pozivih, in sicer naj poenoti postopek odpiranja vlog glede na zahtevane pogoje in temu ustrezna dokazila na način, da bosta zagotovljeni preglednost in revizijska sled, ter naj uredi podrobnejša navodila glede zavarovanj za izplačila tranš v javnih razpisih oziroma pozivih.

3.3.4.aa Ministrstvo za kulturo je v novembru 2020 na podlagi sklenjene pogodbe o financiranju in izvedbi javnega kulturnega programa za področje glasbenih umetnosti v obdobju 2018–2021 z ZAVODOM JAZZ CERKNO (v nadaljevanju: zavod Cerkno) v vrednosti 388.273 EUR zavodu Cerkno izplačalo 26.000 EUR²¹¹. Ministrstvo za kulturo je sklenilo pogodbo na podlagi v letu 2018 izvedenega Javnega razpisa za izbor javnih kulturnih programov na področju umetnosti, ki jih bo v letih 2018–2021 sofinancirala Republika Slovenija iz proračuna, namenjenega za kulturo (JPR-PROG 2018-2021)²¹² (financiranje v letih od 2018 do 2021). Med splošnimi pogoji za sodelovanje na javnem razpisu je bil med drugim tudi pogoj, da so prijavitelji na dan zaključka razpisnega roka vsaj 5 let registrirani za izvajanje dejavnosti na področju kulture in umetnosti. V skladu s tretjim odstavkom 11. člena Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa za izbiro kulturnih programov in kulturnih projektov²¹³ (v nadaljevanju: pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa) strokovna komisija oceni in ovrednoti programe glede na namen in cilje, kot so bili določeni v objavi javnega razpisa. Omenjena določba pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa torej omogoča Ministrstvu za kulturo, da na podlagi ustreznih določenih in uporabljenih kriterijev za ocenjevanje in vrednotenje financira samo kakovostne kulturne programe. Med splošnimi pogoji za sodelovanje na javnem razpisu je bil med drugim določen tudi pogoj, da imajo prijavitelji najmanj 2 redna strokovna pogodbenca 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. S tem, ko ministrstvo v javnem razpisu ni jasno določilo splošnega pogoja, ki ga morajo izvajalci izpolnjevati, je ravnalo v neskladju s 114. členom ZUJIK,

²¹¹ V letu 2020 je bil zavodu Cerkno izplačan za to leto predviden celoten pogodbeni znesek 93.804 EUR.

²¹² Uradni list RS, št. 45/17, objava na spletni strani Ministrstva za kulturo 25. 8. 2017.

²¹³ Uradni list RS, št. 43/10 in 62/16.

ki določa, da mora besedilo javnega razpisa vsebovati pogoje, ki jih morajo izvajalci izpolnjevati. Ministrstvo za kulturo je na podlagi izvedenega javnega razpisa z zavodom Cerčno sklenilo pogodbo, čeprav k vlogi na javni razpis niso bila predložena dokazila, s katerimi bi prijavitelj izkazoval izpolnjevanje razpisnega pogoja glede 2 rednih strokovnih pogodbenih sodelavcev oziroma vsaj 1 redno zaposlenega strokovnega delavca. 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 zavrglo 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 seje komisije za glasbeno umetnost je za prijavitelja zavod Cerčno 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 katerim strokovna komisija sestavi 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.

3.3.4.bb Ministrstvo za kulturo je v letu 2020 društvu Photon na podlagi 4 zahtevkov izplačalo skupaj 73.966 EUR. Podlaga za izplačilo je bil Javni razpis za izbor javnih kulturnih programov na področju umetnosti, ki jih bo v letih 2018–2021 sofinancirala Republika Slovenija iz proračuna, namenjenega za kulturo (JPR-PROG 2018-2021). Nepravilnosti v javnem razpisu so navedene v točki 3.3.4.aa. Ministrstvo za kulturo je z društvom Photon 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 v vrednosti 310.659 EUR. O ugotovljenih nepravilnostih v zvezi z izpolnjevanjem pogojev na javnem razpisu, določitvijo kriterijev v javnem razpisu ter neizvajanjem kontrole knjigovodskih listin pred izplačilom ter izplačilom brez pravne podlage smo poročali tudi v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019²¹⁴.

Ministrstvo za kulturo je društvu Photon nakazalo celoten pogodbeni znesek za leto 2020 v skupnem znesku 73.966 EUR, čeprav je društvo Photon predložilo obračunsko dokumentacijo z dokazili o izplačilih samo pri 1 zahtevku za izplačilo v skupnem znesku 20.666 EUR, kar je v neskladju z

²¹⁴ Točka 3.3.4.p [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro19/IPro10_RevizijskoP.pdf], 12. 5. 2021.

drugim odstavkom 7. člena sklenjene pogodbe. Ta namreč določa, se izvajalcu sredstva nakažejo po prejemu zahtevka za izplačilo, delnega obračuna s specifikacijo odhodkov in prihodkov ter vsebinskega poročila o izvedbi programa v posameznem obdobju. Od predloženih računov v skupnem znesku 20.666 EUR je za 4.323 EUR takšnih računov, za katere nismo mogli potrditi, da so povezani z izvajanjem programa javnega razpisa, pri čemer 1 račun ni bil predložen v celoti. Od preostalih 3 zahtevkov se je 1 zahtevek nanašal na predplačilo, pri ostalih 2 zahtevkih za izplačilo v letu 2020 pa računi niso bili predloženi, ampak zgolj specifikacija, iz katere je razvidna številka računa, izdajatelj računa, vrsta stroška in znesek.

9. člen pogodbe določa, da je izvajalec dolžan po izvedbi kulturnega programa za posamezno leto financerju predložiti zaključno finančno in vsebinsko poročilo do 20. 2. naslednjega leta na originalnih obrazcih financerja ter celotno obračunsko dokumentacijo z dokazili o izplačilih v višini celotne pogodbene vrednosti programa. Med revizijo smo od Ministrstva za kulturo pridobili celotno obračunsko dokumentacijo društva Photon za leto 2020, povezano z izvajanjem programa javnega razpisa. Ministrstvo za kulturo je tako v zvezi s 4 predloženimi zahtevki predložilo račune društva Photon v skupni vrednosti 121.007 EUR, društvo Photon je od tega zneska pri Ministrstvu za kulturo v letu 2020 uveljavljalo samo zahtevke v skupni vrednosti 73.966 EUR.

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.

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).

V reviziji nismo mogli potrditi, da se vsi predloženi računi nanašajo na izvajanje programa javnega razpisa, kot na primer:

- računi za naročnine, članarine in najemnino;
- računi za nakupe blaga in opravljene storitve, iz katerih ni razvidna podrobnejša vsebina stroškov nakupa blaga in opravljenih storitev;
- računi za najem, zavarovanje, servis avtomobila;

- računi za nakup goriva in taksi prevoze; k računom niso bila priložena poročila o opravljenih službenih poteh, iz katerih bi bile razvidne opravljene razdalje s časom trajanja in prevoženimi kilometri;
- računi za nakup pijače in hrane ter računi za gostinske storitve;
- računi za delo na projektih, za katere niso bile predložene avtorske pogodbe, iz katerih bi bila razvidna pravna podlaga in vsebina opravljenih del.

Ministrstvo za kulturo je z izplačilom društvu Photon na podlagi izstavljenih zahtevkov v skupnem znesku 53.300 EUR ravnalo v neskladju 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 2020, 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 2020 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 2020.

Odstavek o poudarjanju zadeve

Opozarjamo na točko 2.1.1, v kateri so obravnavana odstopanja od računovodskega poročanja, ki so sicer kot izjeme od določb Zakona o javnih financah in Zakona o računovodstvu predpisane 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 2020 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 7.944.315 EUR več in prihodki za 8.322.520 EUR več; v računu finančnih terjatev in naložb pa bi bili izdatki izkazani za 1.740.241 EUR več in prejemki za 3.254.432 EUR več. Zaradi tega bi bil proračunski primanjkljaj manjši za 378.205 EUR, presežek računa finančnih terjatev in naložb pa bi bil večji za 1.514.191 EUR. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2020 vsi prejemki za 11.576.952 EUR, vsi izdatki pa za 9.684.556 EUR večji.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2020 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:
 - sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov – točke 3.3.3.a, 3.3.4.u in 3.3.4.v;
 - so bila sredstva proračuna izplačana za namen, ki ni bil določen s proračunom – točka 3.3.4.k;

- obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo ali drugo ustrezno listino – točka 3.3.4.l;
- je bilo izvedeno izplačilo brez verodostojne knjigovodske listine – točka 3.3.4.b;
- pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti – točke 3.3.4.a, 3.3.4.c, 3.3.4.j, 3.3.4.k, 3.3.4.l, 3.3.4.m, 3.3.4.n, 3.3.4.u, 3.3.4.w in 3.3.4.bb;
- ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe – točke 3.3.4.h, 3.3.4.j, 3.3.4.s, 3.3.4.z;
- pristojna ministrstva niso ustrezno nadzirala javnih zavodov in skupaj z Vlado Republike Slovenije niso zagotovila, da bi bile najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna države – točka 2.2.1.1.a;
- do konca leta 2020 ni bil izdan nalog za izterjavo terjatve za dano posojilo – točka 2.2.2.1.b;
- **Zakonom o Vladi Republike Slovenije**, ker:
 - ni uskladila tarifnega razreda v Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih s tarifnim razredom, določenim v Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del – točka 3.3.2.a;
- **Zakonom o delovnih razmerjih**, ker:
 - je bil javnim uslužbencem dodatek za nočno delo nepravilno obračunan – točka 3.3.2.b;
- **Zakonom o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo**, ker:
 - sredstva iz naslova oprostitve plačil prispevkov za zdravstveno zavarovanje niso bila izplačana v roku – točka 3.3.4.n;
- **Zakonom o javnem naročanju**, ker:
 - javno naročilo ni bilo razdeljeno na sklope in s tem ni bila zagotovljena večja dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom – točka 3.3.3.b;
 - obvestilo o spremembi pogodbe ni bilo pravočasno objavljeno na portalu javnih naročil – točka 3.3.3.d;
 - v postopku izbire ponudnika ni bilo upoštevano načelo gospodarnosti – točki 3.3.3.f in 3.3.3.h;
- **Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti**, ker:
 - je bilo nepremično premoženje pridobljeno v večjem obsegu, kot je bilo potrebno oziroma kot je bilo potrebno za zagotavljanje najboljših pogojev za izvrševanje nalog upravljavca – točka 3.3.3.e;
- **Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019**, ker:
 - niso bile načrtovane pravice porabe v sprejetem proračunu – točka 3.3.3.c;
- **Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021**, ker:
 - plačila niso bila izvedena v roku – točka 3.3.4.f;
 - izhodišča za pripravo finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika niso zajemala celotnega obsega sredstev – točki 3.3.4.o in 3.3.4.y;
 - posrednemu proračunskemu uporabniku niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnega načrta – točka 3.3.4.i;

- so bila sredstva posrednemu proračunskemu uporabniku dana v polnem obsegu, čeprav za to ni bil izpolnjen pogoj – točki 3.3.4.i in 3.3.4.x;
- **Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije**, ker:
 - pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule – točka 3.3.4.g;
- **Zakonom o visokem šolstvu**, ker:
 - sredstva niso bila porabljena za investicijsko vzdrževanje – točka 3.3.4.p;
- **Zakonom o splošnem upravnem postopku**, ker:
 - so bile prepozno izdane odločbe o napredovanju strokovnih delavcev – točka 3.3.4.t;
- **Zakonom o vodah**, ker:
 - Vlada Republike Slovenije 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 odpravi posledic naravnih nesreč**, ker:
 - je bil Vladi Republike Slovenije v obravnavo prepozno predložen program odprave posledic nesreče – točka 3.3.1.a;
- **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.a;
- **Zakonom o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah**, ker:
 - Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo družbe ni pozvalo, da v določenem roku dopolni nepopolno vlogo za dodelitev pomoči – točka 2.2.2.1.c;
- **Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo**, ker:
 - v javnem razpisu ni bil jasno določen pogoj, ki ga morajo izvajalci izpolnjevati – točki 3.3.4.aa in 3.3.4.bb;
 - Ministrstvo za kulturo ni zavrglo vloge, ki ni izkazovala izpolnjevanja vseh pogojev – točki 3.3.4.aa in 3.3.4.bb;
- **Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih**, ker:
 - v sistemizaciji ni bil določen pogoj za zasedbo delovnega mesta – točka 3.3.2.c;
- **Uredbo (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70**, ker:
 - je bilo koncesijsko razmerje za opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu podaljšano za daljše obdobje, kot je dopuščala uredba – točka 3.3.4.e;
- **Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije**, ker:
 - je bila naročilnica izdana že po izvedeni dobavi blaga oziroma opravljeni storitvi – točka 3.3.3.g;

- izvajalcu ni bila pravočasno ponujena pogodba v podpis – točka 3.3.4.d;
- razpisna komisija ni preverila izpolnjevanja razpisnih pogojev – točki 3.3.4.q in 3.3.4.r;
- **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.aa;
- **pogodbami, ker:**
 - niso bila spoštovana določila pogodb – točki 3.3.4.d in 3.3.4.g.

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

5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za kulturo morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivna poročila.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

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

Ministrstvo za notranje zadeve, Policija mora:

1. pripraviti predlog ureditve instituta nočne delovne izmene in ga posredovati Vladi Republike Slovenije v obravnavo – točka 3.3.2.b.

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

1. pričeti s postopkom nadzora pravilnosti porabe prejetih proračunskih sredstev (v delu, ki se nanaša na sredstva za plače zaposlenih ter izpolnjevanje socialnovarstvenih kriterijev za opravljanje dela) za leto 2020, ki jih je prejel SONČEK – ZVEZA DRUŠTEV ZA CEREBRALNO PARALIZO SLOVENIJE SO. P. – točka 3.3.4.j;
2. izkazati, da je izvedlo nadzor na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje v delu, ki se nanaša na pravilnost izplačila nadomestila plače zaradi začasnega čakanja na delo zaposlenih pri fizični osebi, ter predložiti poročilo o izvedenem nadzoru – točka 3.3.4.k.

Ministrstvo za kulturo mora:

1. pričeti s postopkom nadzora pravilnosti porabe proračunskih sredstev, ki jih je prejelo DRUŠTVO PHOTON, CENTER ZA SODOBNO FOTOGRAFIJO – točka 3.3.4.bb.

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 poslovanja²¹⁵. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za kulturo kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. Priporočila

Ministrstvu za finance, Finančni upravi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- uskladi kontni načrt s kontnim načrtom proračuna, ki ga uporablja Ministrstvo za finance.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- v pogodbi o financiranju Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije podrobneje določi način in ukrepe za izvajanja nadzora v raziskovalnih organizacijah oziroma dokumente, ki jih mora agencija pripraviti, in njihovo vsebino; poleg tega naj v okviru usklajevanja letnega programa dela agencije zagotovi skladnost načina izvajanja nadzora s pogodbeno dogovorjenim;
- sprejme sklep iz četrtega odstavka 72.k člena Zakona o visokem šolstvu, ki naj na splošno uredi merila, po katerih se javnim visokošolskim zavodom določijo sredstva za opremo in investicijsko vzdrževanje, ter čim bolj natančno določi, za katere projekte investicijskega vzdrževanja in opreme velja sklep.

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;
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno s povratnico;
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 s povratnico;

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