



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021

Delež proračunskega primanjkljaja/presežka
v BDP v %

Presežek

Primanjkljaj

-5,9%

2022

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 2021

Številka: 320-19/2021/94

Ljubljana, 31. avgusta 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo **predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021 in pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2021.**

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 2021.

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

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2021 izreklo **pozitivno mnenje**, ker ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov niso bile pomembne.

Računsko sodišče je 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 2021 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike, izreklo **mnenje s pridržkom**. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

Neskladja s predpisi in drugimi pravnimi akti o plačah in drugih odhodkih zaposlenih:

- Zakon o delovnih razmerjih: javnim uslužbencem so bili nepravilno obračunani dodatki za nočno delo;
- Kolektivna pogodba za javni sektor: javnima uslužbencema je bil nepravilno obračunan dodatek za izmensko delo in dodatek za delovno dobo.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- Zakon o javnih financah: sredstva so bila nepravilno prerazporejena, sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov, sredstva proračuna so bila izplačana za namen, ki ni bil določen s proračunom, ni bilo upoštevano načelo učinkovitosti in gospodarnosti, obveznosti nista bili prevzeti s pisno pogodbo;
- Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč: Vladi Republike Slovenije je bil v obravnavo prepozno predložen program odprave posledic nesreče;
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti: nepravilno je bil določen upravljavalec nepremičnin;
- Zakon o železniškem prometu: pogodba o izvajanju gospodarske javne službe je bila sklenjena prepozno;
- Uredba o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave: službeno vozilo ni bilo načrtovano v načrtu nabav in gradenj.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- Zakon o javnem naročanju: javno naročilo je bilo razdeljeno na več javnih naročil, pogodba je v bistvenem delu odstopala od osnutka pogodbe, ni bila preverjena neobičajno nizka cena, merilu za določitev ekonomske najugodnejše ponudbe ni bila določena relativna utež za izbor;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: pogodba je bila sklenjena po že izvedeni dobavi blaga oziroma opravljeni storitvi.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- Zakon o javnih financah: sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov, obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo, 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 2021 in 2022: posrednemu proračunskemu uporabniku niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnega načrta;
- Zakon o socialno varstvenih prejemkih: ni bil izveden nadzor nad delovanjem centra za socialno delo;
- Zakon o splošnem upravnem postopku: odločbi o napredovanju strokovnih delavcev sta bili izdani prepozno;
- 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 opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu je bilo podaljšano za daljše obdobje, kot je dopuščala uredba.

Neskladja s predpisi s področja ravnanja z nepremičnim premoženjem:

- Zakon o zunanjih zadevah: v načrtu pridobivanja, prenavljanja in razpolaganja z lastniškim nepremičnim premoženjem Republike Slovenije v tujini za leto 2021 ni bila navedena ocenjena vrednost nepremičnine, pridobljene z zamenjavo.

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, v proračunu niso bili izkazani vsi prejemki, ki pripadajo državi, ter vsi izdatki države za posamezne namene, izdatki za povečanje vrednosti kapitalskih naložb niso bili načrtovani oziroma so bila za ta namen porabljena sredstva, namenjena plačilu odhodkov;
- 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;
- Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija: 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.

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

Kazalo

1. Uvod	9
2. Splošni del zaključnega računa	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 2021	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	32
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	38
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb	39
2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije	42
2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev	44
2.2.3 Račun financiranja	45
2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja	46
2.2.3.2 Obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna	48
2.2.3.3 Upravljanje sistema enotnega zakladniškega računa države	51
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna	52
3. Pravilnost izvršitve proračuna	54
3.1 Uvod	54
3.2 Obrazložitev revizije	54
3.3 Ugotovitve	57
3.3.1 Splošne ugotovitve	57
3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih	60
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki	62
3.3.4 Tekoči in investicijski transferi	71

4. Mnenje	90
4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa	90
4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna	90
5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	93
6. Priporočila	95

1. Uvod

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021 (v nadaljevanju: zaključni račun 2021). Sklep o izvedbi revizije¹ je bil izdan 15. 12. 2021, dopolnitev sklepa² pa 1. 2. 2022.

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 2021,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2021.

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

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

¹ Št. 320-19/2021/2.

² Št. 320-19/2021/17.

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.

Odgovornost Vlade Republike Slovenije, ministrstev in upravnih enot⁶

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

V skladu z ZJF je za pripravo predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije odgovorno Ministrstvo za finance. Odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pripravo in pošteno predstavitvijo splošnega dela zaključnega računa, ki ne vsebuje pomembno napačne navedbe zaradi napake ali prevare, izbiri in 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 2021.

V letu 2021, na katero se nanaša revizija, in v letu 2022, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani vlade, ki so po drugem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado so v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v letu 2022, v katerem smo revizijo izvedli, sestavljali predsednik vlade, 14 ministrov ter 2 ministra brez resorja:

- Ivan Janša, predsednik vlade, do 1. 6. 2022, od 18. 12. 2020 do 22. 2. 2021 začasno opravljal funkcijo ministra za zdravje;
- dr. Robert Golob, predsednik vlade, od 1. 6. 2022 dalje;
- mag. Andrej Šircelj, minister za finance, do 1. 6. 2022;
- Klemen Boštjančič, minister za finance, od 1. 6. 2022 dalje;
- dr. Anže Logar, minister za zunanje zadeve, do 1. 6. 2022;
- Tanja Fajon, ministrica za zunanje zadeve, od 1. 6. 2022 dalje;
- Aleš Hojs, minister za notranje zadeve, do 1. 6. 2022;
- mag. Tatjana Bobnar, ministrica za notranje zadeve, od 1. 6. 2022 dalje;
- Boštjan Koritnik, minister za javno upravo, do 1. 6. 2022;
- Sanja Ajanović Hovnik, ministrica za javno upravo, od 1. 6. 2022 dalje;
- mag. Matej Tonin, minister za obrambo, do 1. 6. 2022;
- Marjan Šarec, minister za obrambo, od 1. 6. 2022 dalje;
- mag. Lilijana Kozlovič, ministrica za pravosodje, od 13. 3. 2020 do 14. 6. 2021;

⁶ Z vzorčenjem sta bili v pregled zajeti Upravna enota Jesenice in Upravna enota Ravne na Koroškem.

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.

- Marjan Dikaučič, minister za pravosodje, od 15. 6. 2021 do 1. 6. 2022;
- dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje, od 1. 6. 2022 dalje;
- Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, do 1. 6. 2022;
- Luka Mesec, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 1. 6. 2022 dalje;
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, do 1. 6. 2022;
- Matjaž Han, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 1. 6. 2022 dalje;
- dr. Jože Podgoršek, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 1. 6. 2022;
- Irena Šinko, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 1. 6. 2022 dalje;
- mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor, do 1. 6. 2022;
- Uroš Brežan, minister za okolje in prostor, od 1. 6. 2022 dalje;
- Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo, do 1. 6. 2022;
- mag. Bojan Kumer, minister za infrastrukturo, od 1. 6. 2022 dalje;
- dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, do 1. 6. 2022;
- dr. Igor Papič, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 1. 6. 2022 dalje;
- dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo, do 1. 6. 2022;
- dr. Asta Vrečko, ministrica za kulturo, od 1. 6. 2022 dalje;
- Janez Poklukar, minister za zdravje, od 23. 2. 2021 do 1. 6. 2022;
- Danijel Bešič Loredan, minister za zdravje, od 1. 6. 2022 dalje;
- Mark Boris Andrijanič, minister brez resorja, pristojen za digitalno preobrazbo, od 16. 7. 2021 do 1. 6. 2022;
- dr. Emilija Stojmenova Duh, ministrica brez resorja, pristojna za digitalno preobrazbo, od 1. 6. 2022 dalje;
- Zvonko Černač, minister brez resorja, pristojen za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, do 1. 6. 2022;
- dr. Aleksander Jevšek, minister brez resorja, pristojen za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, od 1. 6. 2022 dalje;
- 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, do 1. 6. 2022;
- Matej Arčon, minister brez resorja, pristojen za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, od 1. 6. 2022 dalje.

V reviziji smo pregledali tudi odhodeke nekaterih drugih proračunskih uporabnikov, ki so bili z vzorčenjem zajeti v pregled. Predstojniki teh proračunskih uporabnikov, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2021, na katero se nanaša revizija:

- mag. Stane Baluh, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti;
- mag. Katarina Štrukelj, direktorica Urada Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov;

- Alenka Burnik, načelnica Upravne enote Jesenice;
- Vlasta Božnik, načelnica Upravne enote Ravne na Koroškem.

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 proračuna⁸.

Proračun Republike Slovenije za leto 2021⁹ je bil sprejet konec leta 2020. Zaključni račun 2021 nam je bil vročen 4. 4. 2022. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2021, in sicer za sprejeti¹⁰, veljavni¹¹ ter realizirani proračun.

V letu 2021 je bilo realizirano 11.173.661.194 EUR prihodkov, kar je 4,2 % več, kot je bilo načrtovano v proračunu, 14.253.920.256 EUR odhodkov, kar je 5,8 % več, kot je bilo načrtovano v proračunu, in proračunski primanjkljaj v znesku 3.080.259.061 EUR.

Vsi prejemki proračuna v znesku 16.163.078.776 EUR so dosegli 92,5 % načrtovanih prejemkov, vsi izdatki proračuna v znesku 17.947.975.613 EUR pa so za 1,3 % presegle načrtovane izdatke. Skupaj so bili izdatki večji od prejemkov za 1.784.896.838 EUR.

Osnovne podatke zaključnega računa predstavlja Tabela 1.

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

⁹ Uradni list RS, št. 75/19 in 174/20.

¹⁰ Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za leto 2021 so to Spremembe Proračuna Republike Slovenije za leto 2021.

¹¹ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata ZJF in vsakoletni zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije.

Tabela 1 Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2021

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	10.721.997.985	0	11.173.661.194	104
4	Vsi odhodki	13.468.787.574	15.099.700.025	14.253.920.256	106
	Presežek odhodkov nad prihodki (I=7-4)	(2.746.789.588)	/	(3.080.259.061)	112
RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	11.394.091	0	24.621.780	216
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	520.968.437	535.904.738	308.724.764	59
	Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(509.574.346)	/	(284.102.984)	56
RAČUN FINANCIRANJA					
50	Zadolževanje	6.733.100.537	0	4.964.795.802	74
55	Odplačila dolga	3.731.736.602	3.805.528.907	3.385.330.594	91
	Neto zadolževanje (III=50-55)	3.001.363.935	/	1.579.465.207	53
	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	17.466.492.613	/	16.163.078.776	93
	Vsi izdatki (V=4+44+55)	17.721.492.613	19.441.133.670	17.947.975.613	101
	Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	(255.000.000)	0	(1.784.896.838)	700

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

Vir: zaključni račun 2021.

2.1.1 Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države

Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države v najbolj splošni obliki določa Ustava Republike Slovenije¹² (v nadaljevanju: 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.

¹² Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

Poleg omenjene določbe ustave RS okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja v javnem sektorju določata predvsem ZJF in Zakon o računovodstvu¹³ (v nadaljevanju: ZR). ZJF ureja proračunske izkaze in določa obveznost vodenja poslovnih knjig ter obveznost priprave letnih poročil v skladu z ZR. V obeh vrstah izkazov se poslovni dogodki evidentirajo po enakih načelih (določenih v ZJF in ZR), za izkaze splošnega dela proračuna, ki so del zaključnega računa proračuna, je klasifikacija postavk izkazov enaka kot za računovodske izkaze proračuna, razlike pa so predvsem v primerjalnih informacijah. Pri proračunskih izkazih so to načrtovane postavke proračuna, pri računovodskih izkazih pa realizirane postavke izkazov iz preteklega leta. ZJF ureja predvsem sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Ureja tudi zaključni račun in je temeljni predpis, ki ga je pri sestavljanju zaključnega računa treba upoštevati.

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

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 glavnin dolga.

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

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

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

V točkah 2.1.1.1.a in 2.1.1.1.b sta predstavljeni izjemi od okvira računovodskega poročanja, ki smo ju ugotovili v reviziji. Njun vpliv na izkaze zaključnega računa pa prikazuje Tabela 2.

2.1.1.1.a Izjeme od načela popolnosti so določene v Zakonu o spremembi in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹⁴. Dodan je bil nov osmi odstavek 4. člena Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹⁵ (v nadaljevanju: ZZFMGP), 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 ZZFMGP ter zagotavljanje denarnih sredstev za oblikovanje varnostnih rezerv v skladu s prvim, šestim in sedmim odstavkom tega člena. Pooblaščen institucija je SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka).

2.1.1.1.b Podobna izjema je bila sprejeta v letu 2017 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo¹⁶. Dodan je bil peti odstavek 18. člena Zakona o podpornem okolju za podjetništvo¹⁷ (v nadaljevanju: ZPOP-1), ki določa, da 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 2021

Ocenjujemo, da v točki 2.1.1.1 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 2021 na podlagi prej navedenih izjem med prejemki in izdatki niso bili evidentirani poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih izvaja SID banka v imenu in za račun države na podlagi II. poglavja ZZFMGP, in 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.

¹⁴ Uradni list RS, št. 82/15.

¹⁵ Uradni list RS, št. 2/04 in 56/08 – ZSIRB.

¹⁶ Uradni list RS, št. 27/17.

¹⁷ 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 2021 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	1.885.282	8.638.051			(6.752.769)
Izvajanje instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih podjetniški sklad izvaja v imenu in za račun države na podlagi ZPOP-1	6.244.163	1.666.713	825.294	1.464.402	4.577.450
Skupaj	8.129.445	10.304.764	825.294	1.464.402	(2.175.319)

Opombi: ¹⁾ BPO – bilanca prihodkov in odhodkov.

²⁾ RFTN – račun finančnih terjatev in naložb.

Viri: 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 2021 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 8.129.445 EUR več in prihodki za 10.304.764 EUR več; v računu finančnih terjatev in naložb bi bili izdatki izkazani za 825.294 EUR več in prejemki za 1.464.402 EUR več. Zaradi tega bi bil proračunski primanjkljaj manjši za 2.175.319 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb pa bi bil manjši za 639.108 EUR. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2021 vsi prejemki za 11.769.166 EUR, vsi izdatki pa za 8.954.739 EUR večji.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2021.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2021 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: Finančna uprava).

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

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2021 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2021 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 2021, 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 2021 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 računa¹⁸ glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022¹⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS2122) 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 2021 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020²⁰ (v nadaljevanju: zaključni račun 2020), ki ga je 25. 11. 2021 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)²¹. Kriterij za opredelitev napak sta predstavljali tudi temeljni načeli, navedeni v četrtem in petem odstavku 2. člena ZJF, ki določata, da

¹⁸ Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁹ Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP, 74/21, 172/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 206/21 – ZDUPŠOP.

²⁰ Uradni list RS, št. 192/21.

²¹ Uradni list RS, št. 95/15, 74/16 – popr., 23/17, 57/18 in 81/18.

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

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V predlogu zaključnega računa za leto 2021 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 11.173.661.194 EUR, realizirani odhodki pa v znesku 14.253.920.256 EUR. Proračunski primanjkljaj je znašal 3.080.259.061 EUR. Realizirani proračunski primanjkljaj predstavlja 5,9 % BDP²² in je za 333.469.473 EUR oziroma za 12,1 % višji od načrtovanega primanjkljaja v sprejetem proračunu.

Podatke iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2020 in 2021 prikazuje Tabela 3.

Tabela 3 Prihodki in odhodki proračuna za leti 2020 in 2021

Skupina kontov/postavka	Zaključni račun 2020		Zaključni račun 2021		Indeks
	realizacija v EUR	struktura v %	realizacija v EUR	struktura v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
70 Davčni prihodki	7.585.417.294	83,5	9.246.692.666	82,7	122
71 Nedavčni prihodki	671.953.635	7,4	816.738.027	7,3	122
72 Kapitalski prihodki	78.939.414	0,9	143.562.521	1,3	182
73 Prejete donacije	15.723.278	0,2	18.813.239	0,2	120
74 Transferni prihodki	1.008.928	0,0	972.912	0,0	96
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	724.818.049	8,0	946.881.829	8,5	131
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	9.077.860.597	100	11.173.661.194	100	123
40 Tekoči odhodki	3.375.048.006	26,9	3.742.855.983	26,3	111
41 Tekoči transferi	7.751.840.429	61,7	8.643.827.953	60,6	112
42 Investicijski odhodki	489.151.623	3,9	715.736.387	5,0	146
43 Investicijski transferi	422.218.005	3,4	522.634.787	3,7	124
45 Plačila sredstev v proračun EU	526.034.433	4,2	628.865.146	4,4	120
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	12.564.292.497	100	14.253.920.256	100	113
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	(3.486.431.899)		(3.080.259.062)		88

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

Vira: zaključni račun 2020 in zaključni račun 2021.

Realizirani prihodki so se v letu 2021 v primerjavi z letom 2020 povečali za 2.095.800.597 EUR oziroma za 23,1 %. Na povišanje prihodkov je v največji meri vplivalo povišanje davčnih prihodkov,

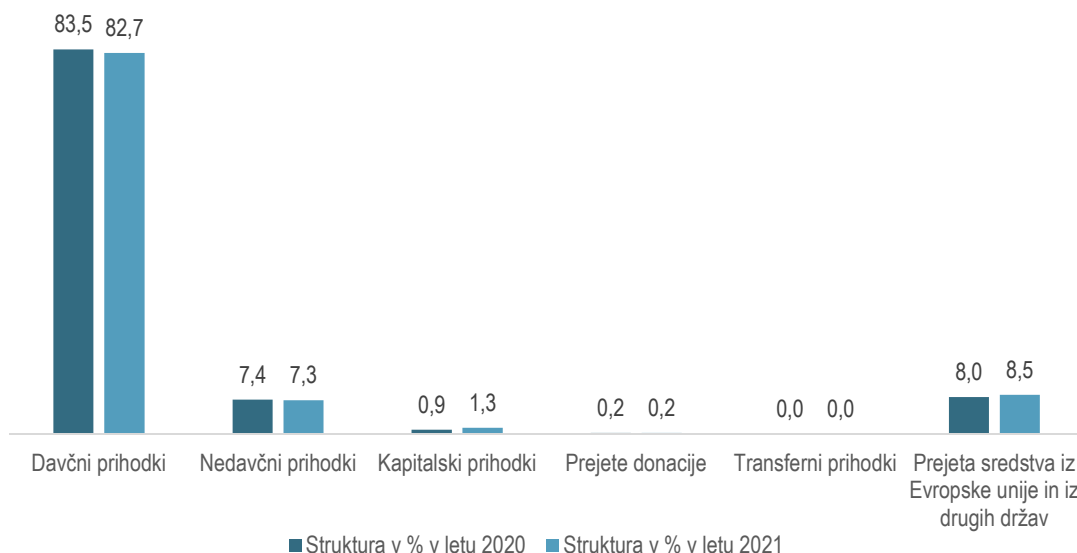
²² V tekočih cenah je BDP v letu 2021 znašal 52.020.152.564 EUR, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0301910S.px/table/tableViewLayout2/>], 12. 4. 2022.

ki so se v primerjavi z letom 2020 skupno povešali za 1.661.275.372 EUR oziroma za 21,9 %. V primerjavi z letom 2020 so se povešali tudi kapitalski prihodki za 81,9 % (64.623.107 EUR), prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav za 30,6 % (222.063.780 EUR), nedavčni prihodki za 21,5 % (144.784.392 EUR) ter prejete donacije za 19,7 % (3.089.961 EUR). Nižji kot v letu 2020 pa so bili zgolj transferni prihodki, in sicer za 3,6 % (36.016 EUR).

Realizirani odhodki so bili v letu 2021 v primerjavi z letom 2020 višji za 1.689.627.759 EUR oziroma za 13,4 %. Na povišanje odhodkov je v največji meri vplivalo povišanje tekočih transferov, ki so se v primerjavi z letom 2020 skupno povešali za 891.987.524 EUR oziroma za 11,5 %, in povišanje tekočih odhodkov za 367.807.977 EUR oziroma 10,9 %. V primerjavi z letom 2020 so se povešale tudi preostale vrste odhodkov, in sicer investicijski odhodki za 46,3 % (226.584.764 EUR), investicijski transferi za 23,8 % (100.416.782 EUR) ter plačila sredstev v proračun EU za 19,5 % (102.830.713 EUR).

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2021 glede na leto 2020 ni bistveno spremenila. Največji delež med prihodki so v letu 2021 predstavljali davčni prihodki, ki so predstavljali kar 82,7 % vseh prihodkov. Sledijo jim prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav (8,5 % vseh prihodkov) in nedavčni prihodki (7,3 % vseh prihodkov). Med prihodki se je znižal delež davčnih prihodkov za 0,8 odstotne točke in delež nedavčnih prihodkov za 0,1 odstotne točke, deleža prejetih donacij in transfernih prihodkov sta ostala na enaki ravni, deleža kapitalskih prihodkov in prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav pa sta se povešala, in sicer za slabe pol odstotne točke. Strukturo prihodkov v letih 2020 in 2021 prikazuje Slika 1.

Slika 1 Struktura prihodkov proračuna v letih 2020 in 2021

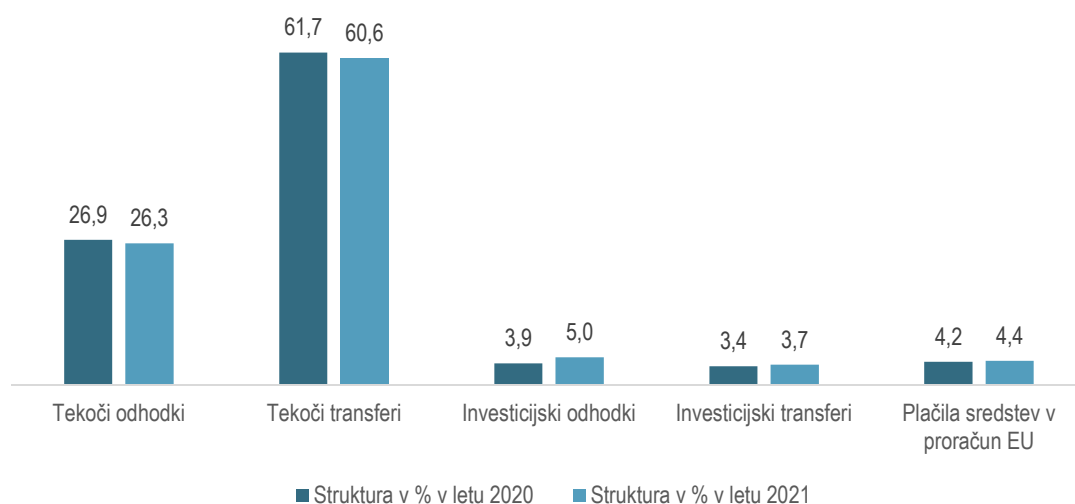


Vira: zaključni račun 2020 in zaključni račun 2021.

Več kot polovico odhodkov so v letu 2021 predstavljali tekoči transferi (60,6 % vseh odhodkov). Sledili so jim tekoči odhodki, ki so predstavljali 26,3 % vseh odhodkov. Manj kot 10 % vseh odhodkov pa so predstavljali investicijski odhodki (5 %), investicijski transferi (3,7 %) in plačila sredstev v proračun EU (4,4 %). Med odhodki so se povešali deleži investicijskih odhodkov za 1,1 odstotne točke, investicijskih transferov za 0,3 odstotne točke in plačil sredstev v proračun EU za 0,2 odstotne točke.

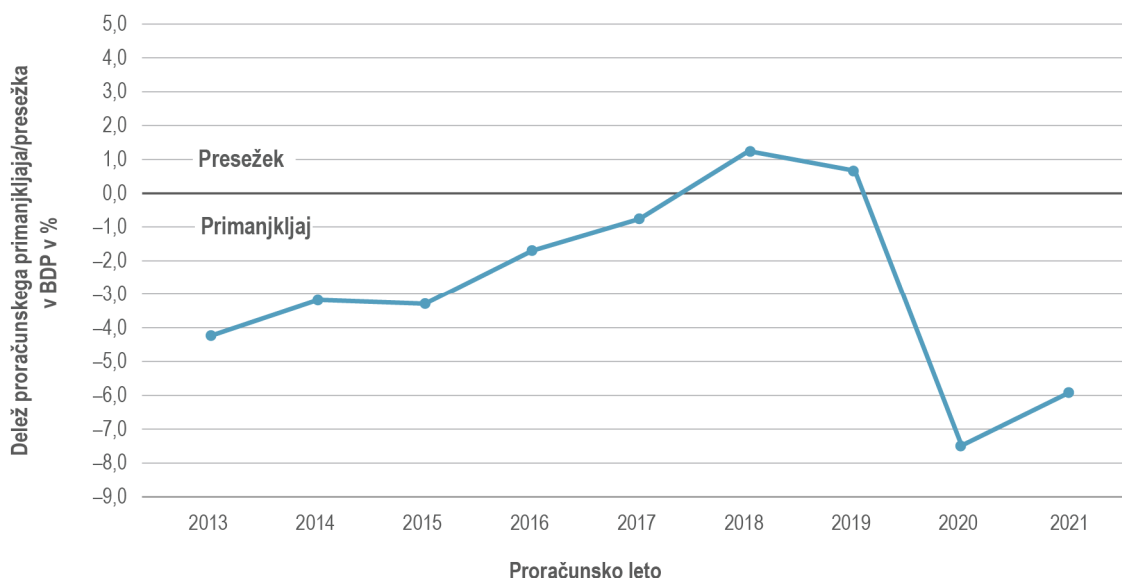
Deleža tekočih odhodkov in tekočih transferov sta se znižala, in sicer tekočih odhodkov za 0,6 odstotne točke, tekočih transferov pa za 1,1 odstotne točke. Strukturo odhodkov v letih 2020 in 2021 prikazuje Slika 2.

Slika 2 Struktura odhodkov proračuna v letih 2020 in 2021



Vira: zaključni račun 2020 in zaključni račun 2021.

Proračun Republike Slovenije je v letu 2021 izkazoval proračunski primanjkljaj v znesku 3.080.259.062 EUR. Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP v obdobju od leta 2013 do leta 2021 prikazuje Slika 3.

Slika 3 Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP²³

Viri: zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2013–2020, zaključni račun 2021 ter podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Realizirani proračunski prihodki so bili višji od načrtovanih v sprejetem proračunu, in sicer za 451.663.209 EUR oziroma za 4,2 %. Na višjo realizacijo prihodkov je vplivala predvsem višja realizacija davčnih prihodkov za 823.696.219 EUR oziroma 9,8 % in nedavčnih prihodkov za 248.723.339 EUR oziroma 43,8 %. Višja je bila tudi realizacija kapitalskih prihodkov in prejetih donacij glede na načrtovano realizacijo v sprejetem proračunu, in sicer so se kapitalski prihodki povečali za 59.562.639 EUR oziroma 70,9 %, prejete donacije pa so se povečale za 3.581.126 EUR oziroma 23,5 %. Realizacija prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav ter transfernih prihodkov je bila nižja od načrtovane, in sicer prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav za 683.866.808 EUR oziroma 41,9 %, transfernih prihodkov pa za 33.306 oziroma 3,3 %.

Načrtovane in realizirane prihodke v letu 2021 prikazuje Tabela 4.

²³ Tako kot opomba 22.

Tabela 4 Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2021

Skupina kontov/naziv		Sprejeti proračun za leto 2021 v EUR	Realizacija v letu 2021 v EUR	Indeks
(1)		(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70	Davčni prihodki	8.422.996.446	9.246.692.666	110
71	Nedavčni prihodki	568.014.688	816.738.027	144
72	Kapitalski prihodki	83.999.882	143.562.521	171
73	Prejete donacije	15.232.114	18.813.239	124
74	Transforni prihodki	1.006.218	972.912	97
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	1.630.748.637	946.881.829	58
Skupaj		10.721.997.985	11.173.661.194	104

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

Vir: zaključni račun 2021.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 785.132.682 EUR oziroma 5,8 % višja od načrtovane v sprejetem proračunu. Načrtovane in realizirane odhodke v letu 2021 prikazuje Tabela 5.

Tabela 5 Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2021

Skupina kontov/naziv		Sprejeti proračun za leto 2021 v EUR	Realizacija v letu 2021 v EUR	Indeks
(1)		(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40	Tekoči odhodki	3.998.858.949	3.742.855.983	94
41	Tekoči transferi	6.924.968.140	8.643.827.953	125
42	Investicijski odhodki	982.283.479	715.736.387	73
43	Investicijski transferi	997.633.657	522.634.787	52
45	Plačila sredstev v proračun EU	565.043.349	628.865.146	111
Skupaj		13.468.787.574	14.253.920.256	106

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

Vir: zaključni račun 2021.

Na višjo realizacijo odhodkov je vplivala predvsem višja realizacija tekočih transferov za 1.718.859.813 EUR oziroma 24,8 %. Realizacija vseh preostalih odhodkov, z izjemo plačil sredstev v proračun EU, ki so se povečala za 63.821.797 EUR oziroma 11,3 %, je bila v letu 2021 nižja od načrtovane, in sicer investicijskih transferov za 474.998.870 EUR oziroma 47,6 % ter investicijskih odhodkov za 266.547.092 EUR oziroma 27,1 %, tekoči odhodki pa so bili nižji za 256.002.966 EUR oziroma 6,4 %.

Največje povečanje tekočih transferov glede na načrtovano v proračunu je posledica povečanja realizacije tekočih transferov v javne zavode za 835.298.575 EUR oziroma 35,1 % ter drugih transferov posameznikom za 554.179.909 EUR oziroma 230,1 %. Tekoči transferi so se povečali predvsem zaradi financiranja epidemije covida-19, in sicer za financiranje dodatka za nevarnost in

posebne obremenitve v času epidemije, za cepljenje, testiranje, zagotavljanje sredstev Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), za izplačila unovčenih turističnih bonov in pokrivanje izpada prihodka za javne vrtce.

Največji izpad odhodkov glede na načrtovano v proračunu je v okviru tekočih odhodkov posledica izkazovanja splošne proračunske rezervacije v znesku 581.754.947 EUR, ki se v sprejetem proračunu izkazuje zgolj v okviru tekočih odhodkov, v realizaciji pa tudi pri drugih vrstah odhodkov, v okviru investicijskih transferov pa je posledica nižje realizacije investicijskih transferov javnim podjetjem in občinam, kjer so se transferi znižali za 402.474.865 EUR oziroma 66,8 %.

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 zavodih²⁴ (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 Slovenije²⁵ (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 2018²⁶ 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 prava²⁷ (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

²⁴ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP.

²⁵ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13, 81/16, in 11/22.

²⁶ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/Ipro18/IPro18_RevPor_web.pdf], 12. 5. 2022.

²⁷ Uradni list RS, št. 80/19.

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 2021 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 2021 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.

Iz letnih poročil javnih zavodov s področja zdravja, kulture, izobraževanja in institucionalnega varstva za starejše²⁸ za leto 2021, ki so objavljena na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, je razvidno, da so ti v letu 2021 izkazali za skupaj 4.130.323 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 druge prihodke 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	
	2020	2021
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	163.755	334.964
Ministrstvo za zdravje	1.107.542	2.225.735
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	2.028.466	1.323.232
Ministrstvo za kulturo	466.845	246.392
Skupaj	3.766.608	4.130.323

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

Ocenjujemo, da so prihodki proračuna za leto 2021 za 4.130.323 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.

²⁸ 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.

V skladu s 5. členom Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija²⁹, predstavljajo kupnine in najemnine nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavodi (v nadaljevanju: 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 2021 v znesku 2.174.693 EUR³⁰, 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 2.174.693 EUR višji.

Način izvajanja 80. člena ZJF tudi v letu 2021 sistemsko še ni bil urejen, zato so ministrstva, ki jih navaja Tabela 6, tudi v letu 2021 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 upravi³¹ Finančna uprava vodi analitične evidence terjatev in obveznosti, v skladu s 6. in 7. členom ZR pa od leta 2016 dalje vodi tudi glavno knjigo. Finančna uprava pobira dajatve za 4 blagajne javnega financiranja³², ki se vplačujejo na prehodne davčne podračune. UJP za vsak podračun posreduje Finančni upravi izpisek o prometu, ta pa na podlagi izpiska o prometu evidentira plačane in vrnjene dajatve. Prihodki se pripoznava po načelu denarnega toka. Zneski prihodkov se v času od nastanka poslovnega dogodka, ki je podlaga za njihovo izkazovanje, do izpolnitve pogojev za njihovo pripoznavanje izkazujejo kot posebna postavka časovnih razmejitev³³. Finančna uprava iz podatkov šifrantov in analitičnih evidenc (tabela DFKKRD, NEIDEN) pripravi PDP poročilo³⁴ za prehodni davčni podračun po posameznih podkontih prihodkov. V letu 2021 je Finančna uprava od 10. 6. dalje v PDP poročilo dodatno vključila trošarine in okoljske dajatve³⁵. Ministrstvo za finance posredovano PDP poročilo evidentira v glavno knjigo proračuna na podkonte prihodkov.

Finančna uprava 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

²⁹ Uradni list RS, št. 90/15.

³⁰ Javni zavodi s področja zdravstva so v svojih letnih poročilih izkazali za 2.225.735 EUR prihodkov iz naslova najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja v lasti Republike Slovenije, od tega JZZ v znesku 2.174.693 EUR in drugi javni zavodi s področja zdravstva v znesku 51.042 EUR (Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano).

³¹ Uradni list RS, št. 25/14 in 39/22.

³² Blagajne javnega financiranja so državni proračun, občinski proračuni ter pokojninska in zdravstvena blagajna.

³³ Četrty odstavek 3. člena Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju; Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 114/06 – ZUE, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15, 75/17 in 82/18).

³⁴ Podatki o razčlenitvi dajatev.

³⁵ Finančna uprava carinske in okoljske dajatve vodi v ločeni glavni knjigi CUKOD. Finančna uprava postopno prenaša carinske in okoljske dajatve v glavno knjigo eDIS CDK.

eDIS CDK v Finančni upravi Republike Slovenije Primerjali smo konte, ki jih za razčlenitev dajatev uporabljata Finančna uprava in Ministrstvo za finance, in ugotovili, da v kontnem načrtu Finančne uprave, in sicer v delu kontnega načrta, ki ga uporablja država, 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 srečo³⁶.

Z namenom vsebinske usklajenosti kontnega načrta in evidentiranja poslovnih dogodkov iz naslova koncesijskih dajatev v poslovnih knjigah Finančne uprave s poslovnimi knjigami Ministrstva za finance je Finančna uprava 9. 11. 2021 sprejela dokument Sprememba knjiženja terjatev in obveznosti, plačil in razporejanja sredstev prejemnikom iz naslova koncesijskih dajatev od prirejanja iger na srečo³⁷, na podlagi katerega je pričela z aktivnostmi za dopolnitev kontnega načrta, tipizacije davkov in shem knjiženja za evidentiranje poslovnih dogodkov iz naslova koncesijskih dajatev od prirejanja posebnih iger na srečo po skupinah končnih prejemnikov (ločeno evidentiranje terjatev in obveznosti iz naslova koncesijskih dajatev od prirejanja posebnih iger na srečo, ki so prihodek proračuna, od terjatev in obveznosti iz naslova koncesijskih dajatev od prirejanja posebnih iger na srečo, ki so prihodek občin).

Finančna uprava ne pripravlja PDP poročil z uporabo podatkov iz glavne knjige eDIS CDK. V skladu z dobro prakso³⁸ na davčnem področju naj bi Finančna uprava redno usklajevala podatke v glavni knjigi eDIS CDK s podatki na kontih prihodkov v glavni knjigi proračuna, vendar tega ne izvaja. 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 Finančna uprava uvedla le konte za skupine davkov (oznaka pogodbenega računa), zato vrednosti v obeh glavnih knjigah ni mogoče primerjati po podkontih, kot so evidentirani v glavni knjigi proračuna, ampak le za skupine davkov. 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 davek na dodano vrednost po obračunu in zamudne obresti	4.076.486.695	4.069.992.660	6.494.035
Konti za davek od dohodkov pravnih in fizičnih oseb in zamudne obresti	1.121.915.725	1.114.788.325	7.127.400
Konti za davek na plovila in obresti	282.297	282.291	6

Vir: podatki eDIS CDK in glavna knjiga proračuna.

³⁶ V Kontnem načrtu s pravili in shemami knjiženja v knjigovodski evidenci eDIS CDK v Finančni upravi Republike Slovenije sta podkonta 710309 in 710310 določena le za občine.

³⁷ Št. 384-1/2021-34.

³⁸ Dobra praksa je opisana v dokumentu TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool) Field Guide, [URL: <https://www.tadat.org/fieldGuide/>], junij 2022.

Pojasnilo Finančne uprave

Ugotovljene razlike med vrednostmi na kontih glavne knjige Finančne uprave in glavne knjige proračuna v letu 2021 so v največji meri posledica ponovnega knjiženja prihodkov, obravnavanih v dodatnem PDP poročilu, ki se nanašajo na preteklo leto, v tekočem letu.

Ukrep Finančne uprave

Finančna uprava je v letu 2021 pristopila k aktivnostim za spremembo knjiženja dodatnega PDP poročila za zadnji delovni dan poslovnega leta³⁹. Sprememba knjiženja prihodkov, obravnavanih v dodatnem PDP poročilu, v glavno knjigo eDIS CDK je bila implementirana s 1. 1. 2022⁴⁰. Poleg navedene spremembe so bila uvedena še dodatna pravila za knjiženje odpisov na distribucijske konte (na primer uvedba novih vrst dokumentov in številčenje dokumentov), ki so prav tako predstavljali razliko med podatki Finančne uprave in podatki v glavni knjigi proračuna. Finančna uprava od januarja 2022 dalje izvaja mesečne kontrole usklajenosti podatkov glavne knjige eDIS CDK in PDP poročil, s čimer je posredno usklajeno tudi stanje glavne knjige proračuna.

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

Zakon o vodah⁴¹ (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 uveljavitvi⁴², 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 2021 še 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

³⁹ Pobuda za spremembo knjiženja dodatnega PDP poročila za zadnji delovni dan poslovnega leta (tabela DO), dokument št. 384-1/2021-20 z dne 28. 5. 2021.

⁴⁰ Prezemni zapisnik Finančne uprave – Sprememba knjiženja dodatnega PDP poročila št. 21-020 z dne 29. 12. 2021.

⁴¹ Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdr1-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20.

⁴² ZV-1 je stopil v veljavo 10. 8. 2002.

Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju ZV-1 v obdobju od leta 2002 do konca leta 2006⁴³, v revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju ZV-1 v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010⁴⁴ in v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019⁴⁵ ter za leto 2020⁴⁶.

Vlada v letu 2021 plačil imetnikom vodnih dovoljenj za vodno pravico ni odmerjala in zaračunavala, ker je v odzivnem poročilu, ki smo ga zahtevali v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019, navedla, da bo predpis, ki bo določal kriterije in merila za zaračunavanje plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, sprejela v letu 2023, s tem pa bodo izpolnjeni vsi pogoji za zaračunavanje plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem.

2.2.1.1.d Odsvojitvev nepremičnega premoženja z menjalno pogodbo

Ministrstvo za zunanje zadeve je 18. 8. 2021 sklenilo pogodbo, s katero se je z družbo Gaudium Participacoes Societarias S. A., Brazilija dogovorilo za zamenjavo dvostanovanjske hiše v Braziliji na naslovu SHIS QI 09, Conunco 16, Casa 09 z nepremičnino na naslovu SHIS QL 08, Conjunto 08, Casa 06, Brazilija, ki je bila v lasti omenjene družbe. S pogodbo sta se stranki zavezali, da bo Ministrstvo za zunanje zadeve nepremičnino v ocenjeni vrednosti 2.650.000 brazilskih realov (431.695 EUR⁴⁷) zamenjalo za nepremičnino v vrednosti 5.650.000 brazilskih realov (920.405 EUR) z doplačilom razlike v znesku 3.000.000 brazilskih realov, kar znaša po tečaju na dan plačila 488.711 EUR. Ministrstvo za zunanje zadeve je zamenjavo omenjene nepremičnine načrtovalo v Letnem načrtu pridobivanja, prenavljanja in razpolaganja z lastniškim nepremičnim premoženjem Republike Slovenije v tujini za leto 2021⁴⁸, pri čemer pa v tem letnem načrtu⁴⁹ ni navedlo, kakšna je ocenjena vrednost nepremičnine, pridobljene z zamenjavo.

Ministrstvo za zunanje zadeve je v bilanci prihodkov in odhodkov med investicijskimi odhodki izkazalo le doplačilo razlike pri menjavi stare nepremičnine z novo nepremičnino v znesku 488.711 EUR, ne pa celotnih odhodkov (920.405 EUR) za nakup nove nepremičnine. Prav tako ni izkazalo prihodkov od prodaje stare nepremičnine v znesku 431.695 EUR. Ministrstvo za zunanje zadeve je s tem, ko ni izkazalo vseh prihodkov od prodaje in vseh odhodkov zaradi nakupa, ravnalo v nasprotju s petim odstavkom 2. člena ZJF in 12. členom ZR, po katerih morajo pravne osebe vrednost poslovnih dogodkov izkazati v polni višini oziroma v bruto znesku in jih ne smejo medsebojno poračunavati, ter drugim odstavkom 3. člena pravilnika o razčlenjevanju, ki določa, da je pogoj za priznanje prihodkov in odhodkov izpolnjen tudi, če so bile terjatve in obveznosti, ki se

⁴³ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1722/Zakon_o_vodah.pdf], 5. 5. 2021.

⁴⁴ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1290/MOP_ZV1_SP09-10.pdf], 5. 5. 2021.

⁴⁵ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro19/IPro10_RevizijskoP.pdf], 5. 5. 2021.

⁴⁶ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Ipro20/IPro20_RevizijskoP.pdf], 28. 3. 2022.

⁴⁷ Menjalni tečaj MFERAC za brazilski real za september 2021 je 6,1386 brazilskega reala za 1 EUR.

⁴⁸ Št. 4780-2/2019/5 z dne 29. 12. 2020.

⁴⁹ Zakon o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 113/03 – uradno prečiščeno besedilo, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD, 31/15 in 30/18 – ZKZaš) v prvem odstavku 9. člena določa, da se nakup prostorov opravi na podlagi letnega načrta pridobivanja nepremičnega premoženja države.

nanašajo na prihodke in odhodke, poravnane na drugačen način (pobot oziroma kompenzacija in poplačilo v stvareh), pri čemer ni nastal denarni tok.

Zaradi navedenega so bili v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2021 investicijski odhodki podcenjeni za 431.695 EUR, prihodki od prodaje osnovnih sredstev pa so bili podcenjeni za 431.695 EUR.

2.2.1.1.e Vračila preveč plačanih prihodkov in nerazporejena plačila

Pri nekaterih vrstah prihodkov so bila v letu 2021 vračila preveč vplačanih prihodkov iz preteklih let višja od vplačil istovrstnih prihodkov v tem letu. Zato so bili na posameznih podkontih prihodkov v poslovnih knjigah proračuna za leto 2021 izkazani negativni zneski (v nadaljevanju: negativni prihodki) v vrednosti 12.962.634 EUR. V poslovnih knjigah proračuna za leto 2021 so negativni prihodki posledica evidentiranja vračil v breme tekočih prihodkov ne glede na to, ali se vračila nanašajo na preveč plačane prihodke tekočega leta ali preteklih let. Negativne prihodke po podkontih prikazuje Tabela 8.

Tabela 8 Pregled negativnih prihodkov

Podkonto	Naziv podkonta	Znesek v EUR
700021	Dohodnina od nenapovedanih dohodkov	11.698.793
700205	Zamudne obresti od davka na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč	1.922
704002	Zamudne obresti od davka na dodano vrednost po obračunu	1.248.608
704720	Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja izrabljenih vozil	35
705002	Zamudne obresti od uvoznih dajatev z učinkom carin	13.275
Skupaj		12.962.634

Vir: podatki glavne knjige proračuna.

Med negativnimi prihodki so največja vračila iz naslova dohodnine od nenapovedanih dohodkov, ki izvirajo iz obdobja pred 1. 1. 2009, v skupnem znesku 11.698.793 EUR. Ta so predvsem posledica odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije⁵⁰, ki je v postopku za oceno ustavnosti četrtega in tretjega odstavka 68.a člena Zakona o davčnem postopku⁵¹ odločilo, da se tretji odstavek 68.a člena tega zakona, ki je omogočal obdavčenje tudi nenapovedanih dohodkov, pridobljenih pred 1. 1. 2009, razveljavi.

Ministrstvo za finance je pri evidentiranju vračil, ki se nanašajo na preveč ali napačno plačane prihodke preteklih let, ravnalo v skladu s pravilnikom o razčlenjevanju, ki v šestem odstavku 9. člena določa, da vračilo sredstev, ki se nanaša na že poravnane terjatve, priznane kot prihodki oziroma

⁵⁰ Odločba o delni razveljavitvi četrtega in tretjega odstavka 68.a člena Zakona o davčnem postopku, št. U-I-113/17-40 z dne 30. 9. 2020 (Uradni list RS, št. 145/20).

⁵¹ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 111/13, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 36/19, 66/19, 145/20 – odl. US, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 39/22 – ZFU-A in 52/22 – odl. US.

prejemki tekočega leta ali preteklih let, zmanjšuje prihodke oziroma prejemke tekočega leta. Tudi Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁵² (v nadaljevanju: pravilnik o EKN) v 59. členu določa, da se vračila preveč vplačanih ali napačno vplačanih prihodkov državnega proračuna ali proračuna občine znotraj tekočega leta oziroma v preteklih letih izkazujejo v breme posamezne vrste prihodka, na katerega se vračilo nanaša. Menimo, da takšna ureditev evidentiranja vračil ni ustrezna, ker vračila sredstev zaradi preveč ali napačno plačanih prihodkov preteklih let zmanjšujejo tekoče prihodke, ki so lahko zaradi tega tudi negativni, preknjiževanje negativnih prihodkov z različnih kontov prihodkov ob koncu leta na konto drugih izrednih prihodkov pa povzroči nepravilno izkazovanje prihodkov po njihovih vrstah. Takšna ureditev evidentiranja vračil sredstev hkrati predstavlja odmik od proračunskega načela popolnosti in načela bruto izkazovanja, saj prihodki in odhodki niso v popolnosti izkazani, ker ta vračila niso izkazana med odhodki, ampak zmanjšujejo tekoče prihodke. Že v letu 2016 je bilo Ministrstvu za finance v okviru revizije predloga zaključnega računa proračuna za leto 2015⁵³ podano priporočilo, naj spremeni pravilnik o razčlenjevanju in pravilnik o EKN v delu, ki se nanaša na evidentiranje vračil sredstev iz preteklih let, tako da bosta izpolnjena proračunsko načelo popolnosti in načelo bruto izkazovanja.

Ministrstvo za finance je ob koncu leta 2021 izkazovalo negativen saldo tudi na podkontu 706099 – Drugi davki, in sicer v znesku 1.527.199 EUR. Finančna uprava v okviru prihodkov tekočega leta razporeja tudi nerazporejena plačila iz preteklih let, zato prihaja na konto za nerazporejena plačila do negativnih vrednosti. Finančna uprava namreč zapira terjatev z nerazporejenimi plačili iz preteklih let in evidentira plačila iz preteklih let kot spremembo v razvrstitvi prihodkov v tekočem letu. Tako na posamezno vrsto davkov razporedi več plačil⁵⁴, kot pa jih je Finančna uprava na ta konto prejela v določenem obdobju. Navedeni negativni saldo, ki je bil pretežno posledica razporeditve nerazčiščenih plačil⁵⁵ iz leta 2020, je Ministrstvo za finance 27. 1. 2022 pokrilo s prenosom prihodkov s podkonta 714199 – Drugi izredni nedavčni prihodki v enakem znesku, zaradi česar so prihodki na kontu 7141 – Drugi nedavčni prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2021 izkazani prenizko, kar ni vplivalo na presežek odhodkov nad prihodki, ampak na izkazovanje prihodkov po njihovih vrstah.

2.2.1.1.f Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je stroške adaptacije sanitarij in tuširnic v objektu C v II. nadstropju Vojašnice Franca Uršiča, Novo mesto v znesku 24.770 EUR⁵⁶, ki jih je na podlagi izstavljenе situacije po pogodbi za gradbeno-obrtniško in inštalacijsko vzdrževanje objektov in vgrajene infrastrukture SV – sklop F: Dolenjska zaračunal izvajalec ANMAX, d.o.o., izkazal kot tekoča vzdrževalna dela na kontu 4025 – Vzdrževalna dela, čeprav po svoji vsebini sodijo med

⁵² 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, 10/21 in 203/21.

⁵³ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro/IPro15_RevizijskoP_web_delni_umik_Interno.pdf], maj 2022.

⁵⁴ Finančna uprava, Poročilo o terjativah in obveznostih za četrti kvartal leta 2014 in stanje na podkontu 706099 – Drugi davki – dodatno pojasnilo z dne 10. 2. 2015.

⁵⁵ Nerazčiščena plačila nastanejo, ko Finančna uprava ob prejemu plačila posameznih terjatev še nima evidentiranih ali zapira terjatve do davčnih zavezancev ob njihovi zapadlosti, tudi če je bilo plačilo že izvršeno, ali davčni zavezanci v plačilnih nalogih navedejo napačne sklice oziroma ne navedejo davčnih števil.

⁵⁶ Z dne 27. 12. 2021.

investicijsko vzdrževalna dela, ki se izkazujejo na kontu 4205 – Investicijsko vzdrževanje in obnove. Zaradi napačnega izkazovanja so tako v letu 2021 v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani tekoči odhodki v znesku 24.770 EUR ter za enak znesek prenizko izkazani investicijski odhodki.

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 2021 prikazuje Tabela 9.

Tabela 9 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2021

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2020 v EUR	Sprejeti proračun 2021 v EUR	Realizacija 2021 v EUR	Indeks (RE21/ RE20)	Indeks (RE21/ SP21)	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	724.818.049	1.630.748.637	946.881.829	131	58	100,0
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	260.863.072	303.062.649	275.485.613	106	91	29,1
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	321.075.750	702.561.521	395.334.466	123	56	41,8
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	97.553.258	246.593.308	114.494.547	117	46	12,1
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	41.455.981	67.693.813	46.274.671	112	68	4,9
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	1.076.800	300.000.000	113.901.850	10578	38	12,0
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav	2.793.187	10.837.346	1.390.682	50	13	0,1
788	Prejeta vračila iz proračuna EU	0	0	0	0	0	0
45	Plačila sredstev v proračun EU	526.034.433	565.043.349	628.865.146	120	111	100,0
450	Plačila sredstev v proračun EU	526.034.433	565.043.349	628.865.146	120	111	100,0

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

Vira: zaključni račun 2020 in zaključni račun 2021.

2.2.1.2.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav

V letu 2021 so prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav znašala 946.881.829 EUR, kar je predstavljalo 8,5 % vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 58,1 % načrtovanih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Izkazana prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav so bila v letu 2021 za 30,6 % višja kot v letu 2020.

V letu 2021 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav nanašal na prejeta sredstva iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 41,8 % vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2020 so se prihodki iz tega naslova povečali za 23,1 %, realizacija prejetih sredstev iz strukturnih skladov pa je v letu 2021 dosegla 56,3 % načrtovanih v sprejetem proračunu. Ocenjujemo, da je razkorak med načrtovanimi in realiziranimi sredstvi v veliki meri posledica neustreznega načrtovanja prihodkov iz strukturnih skladov. Večino prejetih sredstev iz strukturnih skladov predstavljajo sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj in sredstva Evropskega socialnega sklada. Ta sredstva so namenjena predvsem krepitevi raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij, spodbudam podjetništva in razvoju poslovnih modelov za mala in srednja podjetja, spodbudam zaposlovanju in mobilnosti delovne sile, socialnemu vključevanju ter izboljšanju zaposljivosti, izobraževanja in vseživljenjskega učenja.

Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2021 se je nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, ki so predstavljala 29,1 % vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. Prihodki iz tega naslova so se povečali za 5,6 % v primerjavi z letom poprej, glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu pa so bili nižji za 9,1 %.

V letu 2021 so prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada predstavljala 12,1 % vseh prejetih sredstev iz proračuna EU in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2020 so se prihodki iz tega naslova povečali za 17,4 %, realizacija prejetih sredstev iz Kohezijskega sklada pa je v letu 2021 dosegla 46,4 % načrtovanih v sprejetem proračunu. Ocenjujemo, da je razkorak med načrtovanimi in realiziranimi sredstvi v veliki meri posledica neustreznega načrtovanja prihodkov iz Kohezijskega sklada. Prejeta sredstva Kohezijskega sklada so namenjena predvsem področju izgradnje okoljske in prometne infrastrukture ter področju trajnostne rabe energije.

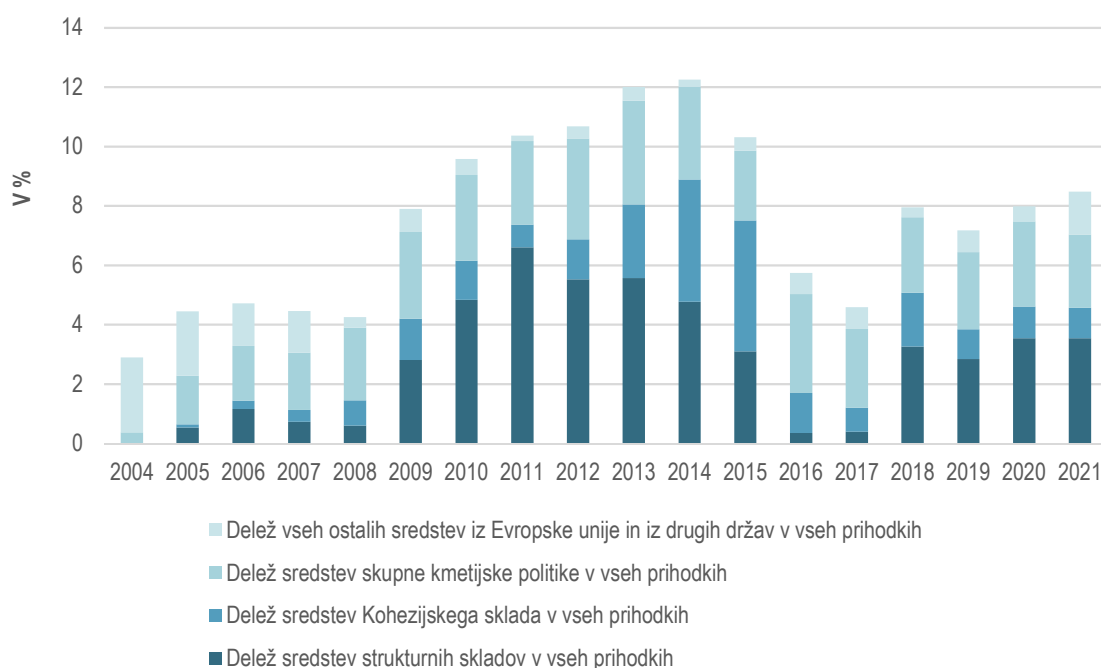
Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije so predstavljala 4,9 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V letu 2021 so realizirani prihodki dosegli 68,4 % načrtovanih v sprejetem proračunu. Ta sredstva vključujejo prejeta sredstva iz Evropske unije za izvajanje projektov in programov, ki se izvajajo centralizirano prek razpisov Evropske komisije, in sredstva programov, ki se izvajajo decentralizirano (skladi na področju varnosti, zunanjih mej, migracij in azila).

Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU so v letu 2021 predstavljala 12 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Ti prihodki so se pomembno povečali glede na leto 2020 predvsem iz naslova sredstev za Načrt za okrevanje in odpornost⁵⁷.

Proračun Republike Slovenije med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2021 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 2021 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 2021



Viri: zaključni računi proračuna za leta 2004–2020 in zaključni račun 2021.

Slika 4 kaže, da je do leta 2014 delež sredstev iz proračuna EU v strukturi prihodkov državnega proračuna zrasel 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 letih 2020 in 2021 pa se je ta delež ponovno povečal, v letu 2021 je znašal 8,5 %.

⁵⁷ V nacionalnem Načrtu za okrevanje in odpornost je Republika Slovenija opredelila razvojna področja s pripadajočimi reformami in naložbami z namenom prispevanja k blaženju negativnih gospodarskih in socialnih učinkov epidemije covid-19 ter pripravo na izzive, ki jih predstavljata zeleni in digitalni prehod.

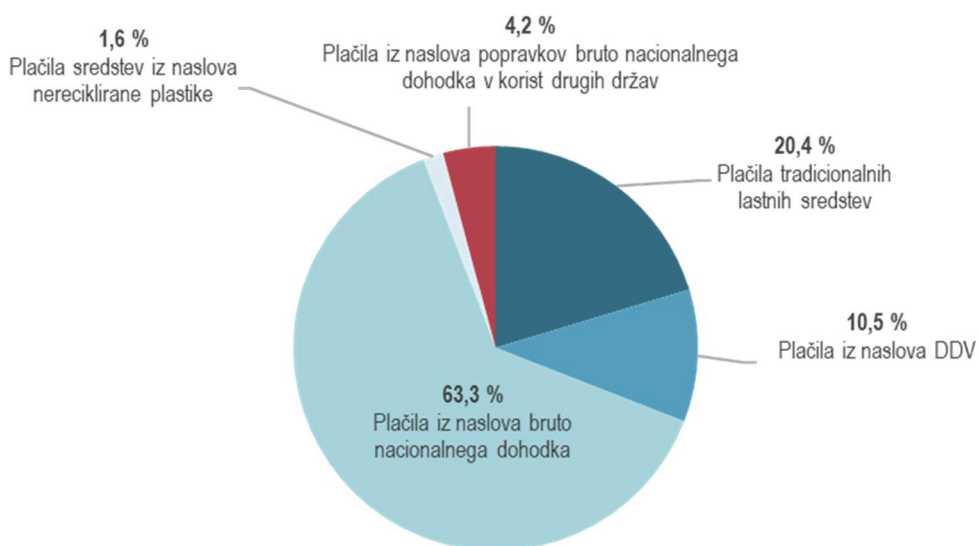
Slika 4 prikazuje tudi strukturo prejetih sredstev. Razvidno je, da so v obravnavanem obdobju med prejetimi sredstvi po pomenu prevladujoča sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in sredstva skupne kmetijske politike. V letu 2021 so med prejetimi sredstvi iz proračuna EU in iz drugih držav 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 2021 so plačila sredstev v proračun EU znašala 628.865.146 EUR, kar je predstavljalo 4,4 % vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 11,3 % več od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2021 za 19,5 % višja kot v letu 2020.

V letu 2021 so največji delež plačil v proračun EU, to je 63,3 %, predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Strukturo plačil prikazuje Slika 5.

Slika 5 Struktura plačil v proračun EU v letu 2021



Vir: zaključni račun 2021.

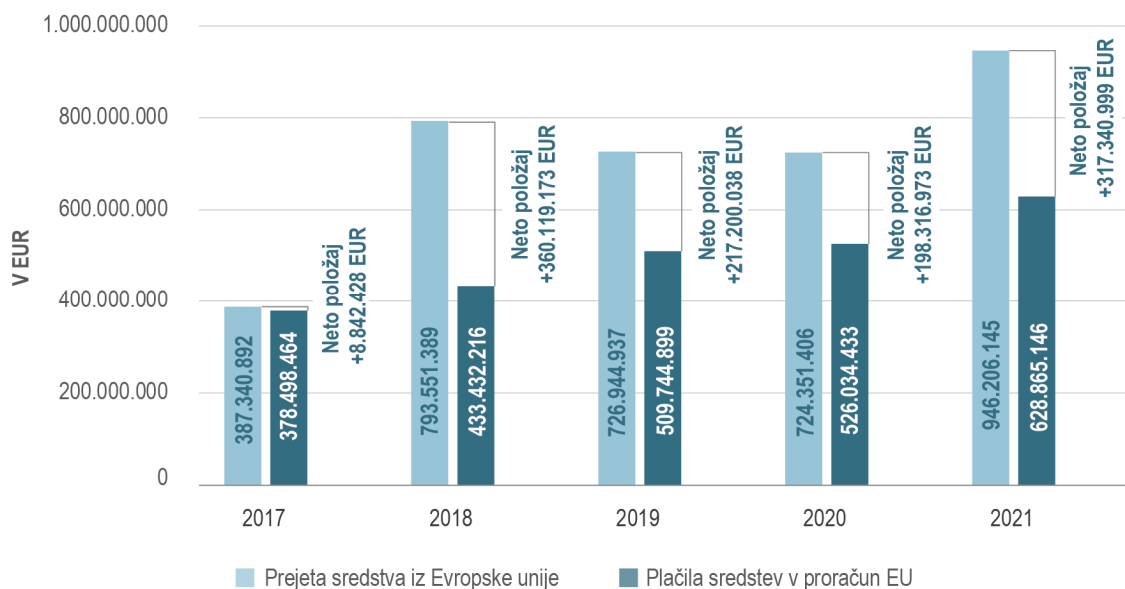
2.2.1.2.3 Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU⁵⁸

Državni proračun je do proračuna EU v letu 2021 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 317.340.999 EUR. V sprejetem proračunu za leto 2021 je bilo načrtovano, da bo državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 1.054.867.942 EUR, tako da je bil realizirani neto proračunski presežek za 737.526.943 EUR nižji od načrtovanega. V letu 2020 je državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 198.316.973 EUR,

⁵⁸ Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU se izkazuje brez sredstev, prejetih iz drugih držav.

kar pomeni, da je bil v letu 2021 izkazani neto proračunski presežek za 119.024.026 EUR višji kot v letu poprej. Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU prikazuje Slika 6.

Slika 6 Neto položaj državnega proračuna



Viri: zaključni računi proračuna za leta 2017–2020 in zaključni račun 2021.

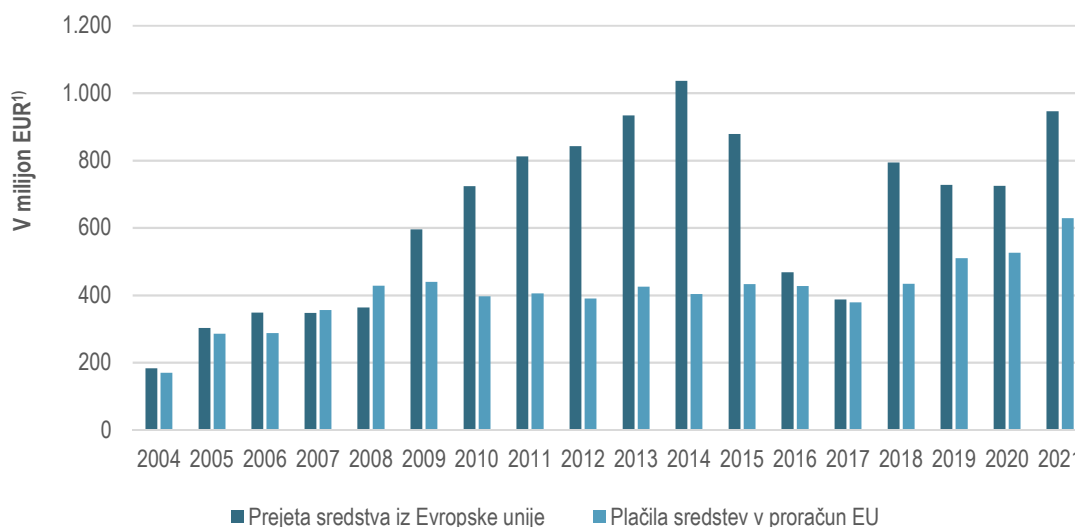
Pri izračunu neto položaja državnega proračuna do proračuna EU niso izkazani podatki o sredstvih, namenjenih za izvajanje finančnih instrumentov, ki so bila prenesena skladu skladov – SID banki⁵⁹ in ki se v skladu z drugim odstavkom 77. člena ZIPRS2122 ne izkazujejo kot prihodek proračuna, temveč se do zaključka izvedbe posameznega finančnega instrumenta izkazujejo samo v bilanci stanja. V letu 2021 je bilo SID banki prenesenih 95.750.000 EUR iz naslova obeh vrst finančnih instrumentov (FI 2014–2020 in FI COVID-19)⁶⁰ iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, dejansko pa je bilo porabljenih 67.675.323 EUR sredstev.

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.

⁵⁹ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 320–469) v prvem odstavku 37. člena in prvem odstavku 38. člena določa, da lahko organi upravljanja finančno prispevajo sredstva evropskih strukturnih in investicijskih skladov iz operativnega programa finančnim instrumentom, ki se izvajajo v obliki sklada skladov.

⁶⁰ Leta 2017 je bila potrjena operacija FI 2014–2020 v znesku 253 milijonov EUR, leta 2020 pa je bila potrjena operacija FI za omilitve posledic ekonomske krize zaradi epidemije covid-19 za obdobje 2020–2023 v znesku 65 milijonov EUR.

Slika 7 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU v obdobju od leta 2004 do leta 2021



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

Viri: zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2004–2020, podatki Ministrstva za finance o neto položaju državnega proračuna do proračuna EU, zaključni račun 2021.

Plačila v proračun EU v obdobju od leta 2007 do leta 2021 so se na letni ravni gibala v razponu od 355.904.036 EUR do 628.865.146 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 EUR⁶¹. V letih 2016 in 2017 so prejeta sredstva iz Evropske unije znatno upadla, in sicer skoraj na raven plačil v proračun EU. V letu 2018 pa so se prejeta sredstva iz proračuna EU ponovno povečala in presegla plačila v proračun EU za 360.119.173 EUR, v letu 2019 za 217.200.038 EUR, v letu 2020 za 198.316.973 EUR in v letu 2021 za 317.340.999 EUR. V realiziranem proračunu je bil do proračuna EU v vseh letih, razen v letih 2007 in 2008, izkazan neto proračunski presežek.

⁶¹ 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.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

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

Tabela 10 prikazuje primerjavo med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2020 in 2021. Realizirani prejemki v letu 2021 so predstavljali 5,4 % realiziranih prejemkov v letu 2020. Realizirani izdatki v letu 2021 so bili v primerjavi z letom 2020 za 192,3 % večji. Ker so v letu 2021 izdatki večji od prejemkov, je izkazan negativen saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 284.102.984 EUR.

Tabela 10 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2020 in 2021

(Pod)skupina kontov	Zaključni račun 2020		Zaključni račun 2021		Indeks
	v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	13.784.279	3,0	22.371.945	90,9	162
751 Prodaja kapitalskih deležev	444.251.443	96,6	6.336	0,0	0
752 Kupnine iz naslova privatizacije	1.854.944	0,4	2.243.499	9,1	121
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	459.890.666	100,0	24.621.780	100,0	5
440 Dana posojila	21.302.489	20,2	10.552.808	3,4	50
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	59.419.678	56,2	192.107.277	62,2	323
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	831.113	0,8	1.034.678	0,4	124
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	24.056.000	22,8	105.030.000	34,0	437
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	105.609.280	100,0	308.724.764	100,0	292
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75–44)	354.281.386	/	(284.102.984)	/	/

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

Vira: zaključni račun 2020 in zaključni račun 2021.

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2021 je bistveno drugačna kot njihova struktura za leto 2020. Medtem ko je v letu 2020 delež prejemkov iz prejetih vračil danih posojil predstavljal 3 % izkazanih prejemkov, je v letu 2021 delež tovrstnih prejemkov predstavljal kar 90,9 % izkazanih prejemkov. Med izkazanimi prejemki iz prejetih vračil danih posojil se jih 46,2 % oziroma 10.329.777 EUR nanaša na vračila danih posojil iz tujine, 40,9 % oziroma 9.159.390 EUR pa na vračila danih posojil občinam. Med sredstvi, izkazanimi med prejetimi vračili danih posojil, se 7,3 % teh sredstev nanaša na sredstva, izkazana kot prejeta vračila plačanih poroštev. V letu 2020 so prihodki od prodaje kapitalskih deležev predstavljali 96,6 % izkazanih prejemkov, v letu 2021 pa manj kot 0,1 % izkazanih prejemkov. V letu 2021 je delež kupnin iz naslova privatizacij predstavljal 9,1 % izkazanih prejemkov, v letu 2020 pa je ta delež znašal 0,4 %.

Struktura izdatkov za leto 2021 je podobna strukturi za leto 2020. Največji delež izkazanih izdatkov je v obeh letih predstavljalo povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, na drugem mestu po deležu izkazanih izdatkov so bili izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, najmanjši delež izkazanih izdatkov pa je predstavljala poraba sredstev kupnin iz privatizacije.

Največji delež izkazanih izdatkov iz naslova povečanja kapitalskih deležev in finančnih naložb v letu 2021, in sicer 94,1 % oziroma 180.754.916 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 odkup delnic Term Olimia d.d. v znesku 8.396.163 EUR, povečanje kapitala v Mednarodni finančni korporaciji (IFC – International finance corporation) v znesku 1.112.676 EUR, nakazilo osnovnega vložka družbi Center za avtohtone sorte semen, d.o.o. v znesku 970.000 EUR ter povečanje kapitala v Mednarodni banki za obnovo in razvoj (IBRD – International bank for reconstruction and development) v znesku 873.522 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 2021, in sicer 92,4 % oziroma 97.030.000 EUR, se nanaša na povečanje namenskega premoženja podjetniškega sklada. Ostali izdatki iz naslova povečanja namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava se nanašajo na povečanje namenskega premoženja Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja v znesku 8.000.000 EUR.

V letu 2021 je postavka danih posojil predstavljala 3,4 % izkazanih izdatkov, kar je za slabih 17 odstotnih točk manj kot v letu 2020, ko je ta postavka predstavljala 20,2 % izkazanih izdatkov. Največji delež sredstev, izkazanih med danimi posojili, in sicer 94,8 % oziroma 10.000.000 EUR, se nanaša na sredstva, nakazana SID banki, ki so namenjena za financiranje in izvajanje ukrepa finančnega inženiringa. Kot dana posojila so bili izkazani tudi izdatki v znesku 537.978 EUR za poplačilo starih deviznih vlog, izplačanih na podlagi Zakona o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08⁶², ki v četrtem odstavku 5. člena določa, da

⁶² Uradni list RS, št. 48/15.

se obveznosti po tem zakonu evidentirajo v proračunu Republike Slovenije v izkazu računa finančnih terjatev in naložb na kontu 4409.

2.2.2.1.a Plačilo družbi FAIR

Republika Slovenija ima kapitalsko naložbo v družbi FAIR - Facility for Antiproton and Ion Research in Europe GmbH, Darmstadt (v nadaljevanju: družba FAIR). V letu 2021 je družba FAIR pozvala⁶³ Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport k plačilu denarnega prispevka oziroma vložka v znesku 2.131.791 EUR, ki se nanaša na delež prispevka oziroma vložka družbenika k plačilu stroškov družbe FAIR⁶⁴. Kot podlaga za poziv sta navedena drugi odstavek 6. člena Konvencije o izgradnji in delovanju Centra za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi⁶⁵ (v nadaljevanju: konvencija) ter pismo o nameri, podpisano v marcu 2021. Drugi odstavek 6. člena konvencije med drugim določa, da se ob podpisu te konvencije Republika Slovenija zaveže prispevati 12 milijonov EUR za plačilo stroškov izgradnje v denarju in/ali v obliki stvarnega vložka (znesek se nanaša na cene iz januarja 2005).

Plačilo družbi FAIR v znesku 2.131.791 EUR je bilo izkazano na kontu bilance stanja kot povečanje vrednosti kapitalske naložbe v družbo FAIR, izdatek pa je bil v zaključnem računu izkazan med investicijskimi transferi v bilanci prihodkov in odhodkov. Družba FAIR je pojasnila, da je bilo plačilo izkazano med kapitalskimi rezervami⁶⁶. Kapitalske rezerve predstavljajo sestavni del kapitala družbe FAIR. Ker je izdatek predstavljal povečanje vrednosti kapitalske naložbe, bi se ob upoštevanju tretjega odstavka 11. člena ZJF moral izkazati v računu finančnih terjatev in naložb, ne pa v bilanci prihodkov in odhodkov. Zaradi napačnega izkazovanja so v letu 2021 v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani transferi v znesku 2.131.791 EUR ter za enak znesek prenizko izkazani izdatki v računu finančnih terjatev in naložb.

Iz posebnega dela proračuna, in sicer iz dela, ki se nanaša na račun finančnih terjatev in naložb⁶⁷, je razvidno, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v letu 2021 ni načrtovalo porabe sredstev oziroma izdatkov za povečanje vrednosti kapitalskih naložb. Za plačilo povečanja vrednosti kapitalske naložbe je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport porabilo sredstva, namenjena plačilu odhodkov oziroma transferov. Navedeno predstavlja kršitev enajstega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom.

⁶³ Dokument družbe FAIR z dne 6. 10. 2021, subject: Call for Funds – Request of cash contributions 2021 (reference to additional costs from year 2015).

⁶⁴ "to discharge contracting party of its obligation in respect to the instalment of its shareholder contribution 2021 to the expenses of the FAIR Company".

⁶⁵ Konvencija je bila ratificirana z Zakonom o ratifikaciji Konvencije o izgradnji in delovanju Centra za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi in Sklepne listine konference pooblaščenec za ustanovitev Centra za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi (MKIDCRA)(Uradni list – Mednarodne pogodbe, št. 6/11).

⁶⁶ Korespondenca med predstavniki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, družbe GSI GmbH ter družbe FAIR z dne 22. 3. 2022.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 174/2020.

2.2.2.1.b Posojilni sklad

Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19⁶⁸ (v nadaljevanju: ZIUOOPE) je v 39. členu določil, da se Republika Slovenija in SID banka za ohranitev delovanja gospodarskih subjektov na področju prevozov potnikov ali blaga v cestnem prometu dogovorita za ukrep finančnega inženiringa iz petega odstavka 106.f člena ZJF za namen financiranja gospodarskih subjektov na področju cestnih prevozov. Za izvajanje ukrepa finančnega inženiringa Republika Slovenija v letu 2020 do 31. 5. 2021 nameni 10 milijonov EUR, SID banka pa 25 milijonov EUR. Nadalje 39. člen ZIUOOPE določa, da se prvih 28,57 % primanjkljaja iz naslova upravičenih stroškov instrumentov podpore do ciljnih skupin končnih prejemnikov sredstev krije v breme sredstev, ki jih zagotavlja Republika Slovenija, skladno s prvim stavkom tega člena, ves nadaljnji primanjkljaj iz naslova upravičenih stroškov instrumentov podpore do ciljnih skupin končnih prejemnikov sredstev pa bremeni SID banko.

Ministrstvo za infrastrukturo in SID banka sta 24. 5. 2021 sklenila pogodbo o financiranju in izvajanju ukrepa finančnega inženiringa⁶⁹ (v nadaljevanju: pogodba o finančnem inženiringu), s katero sta se dogovorila, da bosta vzpostavila posojilni sklad v obliki posebnega podračuna⁷⁰ (brez lastnosti pravne osebe) za dobo 12 let. Iz pogodbe o finančnem inženiringu izhaja, da če je rezultat posojilnega sklada⁷¹ pozitiven, pripada Ministrstvu za infrastrukturo 71,43 %, SID banki pa 28,57 % od presežka kumuliranih prihodkov nad kumuliranimi odhodki posojilnega sklada. Negativni rezultat posojilnega sklada se primarno⁷² pokriva iz sredstev udeležbe proračuna in obračunanih obresti na ta sredstva.

Ministrstvo za infrastrukturo je 28. 5. 2021 v posojilni sklad vplačalo 10 milijonov EUR. Plačilo je bilo izkazano v računu finančnih terjatev in naložb kot dano dolgoročno posojilo (podkonto 440301 – Dana posojila finančnim institucijam – dolgoročna posojila). Prenos sredstev Ministrstva za infrastrukturo v posojilni sklad, kot sta ga s pogodbo o finančnem inženiringu

⁶⁸ Uradni list RS, št. 80/20, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 203/20 – ZIUPOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 112/21 – ZIUPGT in 206/21 – ZDUPŠOP.

⁶⁹ Ministrstvo za infrastrukturo in SID banka sta z dne 22. 6. 2021 k omenjeni pogodbi sklenila dodatek št. 1.

⁷⁰ Instrument finančnega inženiringa v obliki posebnega podračuna opredeljuje 16. člen Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog (v nadaljevanju: uredba o spodbujanju razvojnih programov; Uradni list RS, št. 56/11). Sredstva na podračunu posameznega instrumenta finančnega inženiringa se računovodsko evidentirajo ločeno od drugega poslovanja te finančne ustanove tako, da je zagotovljeno ločevanje med sredstvi, ki jih vplača neposredni uporabnik državnega proračuna, in sredstvi, ki jih vplačajo drugi vplačniki, ter tako, da je zagotovljena časovna evidenca vplačil in izplačil.

⁷¹ 19. člen pogodbe o finančnem inženiringu določa, da je rezultat razlika med prihodki in odhodki posojilnega sklada, ki ga SID banka ugotavlja mesečno. Odhodki posojilnega sklada so: odhodki iz naslova oslabitve kreditov in rezervacij za odobrene in še ne črpane kredite ter drugi odhodki, ki so neposredno povezani z dejavnostjo financiranja končnih prejemnikov; odhodki za obresti iz naslova vplačanih sredstev posojilnega sklada; odhodki iz naložbenja prostih sredstev posojilnega sklada; odhodki iz naslova nadomestila za upravljanje posojilnega sklada, prevrednotovalni odhodki iz naslova pozitivnega rezultata posojilnega sklada ter drugi odhodki. Prihodki posojilnega sklada so: prihodki iz obresti za kredite; prihodki iz obresti na naložbenje prostih sredstev posojilnega sklada ter drugi prihodki iz tega naslova; prevrednotovalni prihodki iz negativnega rezultata posojilnega sklada ter ostali prihodki (17. in 18. člen pogodbe o finančnem inženiringu). Končni rezultat posojilnega sklada se ugotavlja na dan začetka likvidacije posojilnega sklada.

⁷² Negativni rezultat se najprej pokriva iz presežkov posojilnega sklada iz preteklih obračunskih obdobj.

dogovorila Ministrstvo za infrastrukturo in SID banka, nima elementov posojila⁷³. V skladu z Obligacijskim zakonikom⁷⁴ se posojilodajalec s posojilno pogodbo zavezuje, da bo posojilojemalcu izročil določen znesek denarja ali določeno količino drugih nadomestnih stvari, posojilojemalec pa se zavezuje, da mu bo po določenem času vrnil enak znesek denarja oziroma enako količino stvari iste vrste in kakovosti⁷⁵. S pogodbo o finančnem inženiringu vračilo glavnice ni opredeljeno v smislu vračila enakega zneska posojenega denarja, pač pa je vračilo odvisno od končnega rezultata posojilnega sklada⁷⁶, ki se ugotavlja ob likvidaciji posojilnega sklada⁷⁷. Z dnem začetka likvidacijskega postopka posojilnega sklada se na podlagi 29. člena uredbe o spodbujanju razvojnih programov Ministrstvu za infrastrukturo prizna terjatev do SID banke, ki predstavlja višino glavnice in obresti. Pogodbeni stranki sta že ob začetku pogodbenega razmerja ocenili tveganje izvedbe finančnega instrumenta v deležu 30,71 % vplačanih sredstev⁷⁸, kar presega vložena sredstva Ministrstva za infrastrukturo v znesku 10 milijonov EUR v posojilni sklad.

ZJF v tretjem odstavku 11. člena določa, da 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, zato je bil prenos sredstev državnega proračuna v posojilni sklad napačno izkazan kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb. Izdatki v računu finančnih terjatev in naložb so izkazani previsoko za 10 milijonov EUR.

2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

Po podatkih Ministrstva za finance⁷⁹ so bila v letu 2021 na podlagi 3 zakonov izdana poroštva v skupnem znesku 91.045.885 EUR, unovčenih poroštev pa je bilo za 14.830 EUR. Znesek izterjanih terjatev iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi je bil v letu 2021 v primerjavi z letom poprej nižji za 21,6 %. Izdana, unovčena in izterjana poroštva v zadnjih 10 letih prikazuje Tabela 11.

⁷³ Pogodba o finančnem inženiringu v 8. členu določa, da Ministrstvo za infrastrukturo sredstva državnega proračuna za posojilni sklad zagotovi v obliki posojila SID banki z ročnostjo 12 let od dneva črpanja sredstev državnega proračuna in spremenljivo obrestno mero, ki je enaka seštevku referenčne obrestne mere za 6-mesečni euribor in nespremenljivega pribitka v višini 0,0 % letno.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

⁷⁵ 569. člen Obligacijskega zakonika.

⁷⁶ Končni rezultat posojilnega sklada opredelujeta 19. in 22. člen pogodbe o finančnem inženiringu, ki določata, da se ta ugotavlja na dan začetka likvidacije posojilnega sklada kot razlika med prihodki in odhodki posojilnega sklada.

⁷⁷ 21. člen pogodbe o finančnem inženiringu.

⁷⁸ 20. člen pogodbe o finančnem inženiringu.

⁷⁹ Tabela – Pregled poroštev RS, izdanih v letu 2021.

Tabela 11 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
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
2021	91.045.885	14.830	1.839.444
Skupaj	7.058.933.169	523.061.036	464.148.091

Viri: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa za leta 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, in 2020 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. 2021 je v izvenbilančni evidenci proračuna izkazano v znesku 4.717.556.729 EUR in predstavlja 13,2 % dolga državnega proračuna⁸⁰ oziroma 9,1 % BDP⁸¹ leta 2021. 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. 2020 in na dan 31. 12. 2021 prikazuje Tabela 12.

⁸⁰ Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2020 znašal 35.874.122.421 EUR.

⁸¹ Tako kot opomba 22.

Tabela 12 Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2020 in na dan 31. 12. 2021

v EUR		
Dolžnik	31. 12. 2020	31. 12. 2021
DARS ¹⁾	1.801.354.929	1.634.644.665
EFSF ²⁾	1.589.133.464	1.552.413.660
SID banka	669.458.790	669.458.790
DUTB ¹⁾	396.105.263	230.947.368
TEŠ ¹⁾	358.139.535	337.674.419
Države članice EU ³⁾ (COVID-19 – SURE)	88.126.500	88.126.500
Pravne osebe (COVID-19-Pan)	/	70.080.288
Pravne osebe (COVID-19 – likvidnost – ZDLGPE ⁴⁾)	30.206.392	49.315.004
Eko sklad, j. s. ¹⁾	49.000.000	45.500.000
Pravne in fizične osebe (COVID-19 – odlog – ZIUZEOP ⁵⁾)	65.724.740	14.026.189
SRRS ¹⁾	15.778.979	12.601.742
Univerza v Ljubljani	5.405.013	4.472.881
Ostali dolžniki	7.948.018	8.295.223
Skupaj	5.076.381.623	4.717.556.729

- 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., 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 poročila Republike Slovenije v letu 2020.
- ⁴⁾ Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 61/20, 152/20 – ZZUOP in 175/20 – ZIUOPDVE).
- ⁵⁾ Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 206/21 – ZDUPŠOP).

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.3 Unovčena poročta in vračila unovčenih poroštev

2.2.2.3.1 Unovčena poročta

V letu 2021 je bilo unovčenih poroštev za 14.830 EUR. Podroben pregled unovčenih poroštev prikazuje Tabela 13.

Tabela 13 Unovčena poročstva v letu 2021

v EUR	
Dolžnik	Znesek
N.M.BUS, d. o. o.	11.458
Ostali dolžniki	3.372
Skupaj	14.830

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

2.2.2.3.2 Vračila unovčenih poroštev

V letu 2021 so dolžniki vrnili 1.632.683 EUR unovčenih poroštev in 206.761 EUR pripadajočih obresti. Podrobnejši pregled vračil unovčenih poroštev prikazuje Tabela 14.

Tabela 14 Vrnjena poročstva v letu 2021

v EUR	
Dolžnik	Znesek
POLZELA d. o. o. – v stečaju	499.962
PRIMORJE d.d. – v stečaju	497.063
TAM MARIBOR d.d.– v stečaju	350.000
GRANIT d.d. – v stečaju	132.875
KRAŠKI ZIDAR d.d. – v stečaju	123.649
Ostali dolžniki	29.134
<i>Skupaj</i>	<i>1.632.683</i>
Zamudne obresti	206.761
Skupaj	1.839.444

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

2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje državnega proračuna v letu 2021 v znesku 4.964.795.802 EUR, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 3.385.330.594 EUR.

Primerjavo realiziranih prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2020 in 2021 prikazuje Tabela 15.

V primerjavi z letom 2020 se je zadolževanje proračuna v letu 2021 zmanjšalo za 36,1 %, odplačila dolga pa so se povečala za 68,1 %. Neto zadolževanje v letu 2021 znaša 1.579.465.208 EUR in je za 72,6 % manjše kot v letu 2020, ko je neto zadolževanje znašalo 5.757.650.505 EUR. Zadolževanje proračuna je v letu 2021 manjše predvsem zato, ker v letu 2021 ni bilo zadolževanja za odplačila glavnice državnega dolga v prihodnjih 2 letih, kot je bilo to v letu 2020.

Struktura zadolževanja se je v letu 2021 spremenila. Delež domačega zadolževanja v celotnem zadolževanju se je zmanjšal s 97,4 % v letu 2020 na 81,6 % v letu 2021, delež zadolževanja v tujini v celotnem zadolževanju pa se je povečal z 2,6 % v letu 2020 na 18,4 % v letu 2021.

Struktura odplačila dolga se v letu 2021 ni bistveno spremenila, saj se odplačila dolga skoraj v celoti nanašajo na odplačila domačega dolga.

Tabela 15 Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2020 in 2021

Podskupina kontov	Zaključni račun 2020		Zaključni račun 2021		Indeks
	v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
500 Domače zadolževanje	7.571.711.119	97,4	4.051.795.802	81,6	54
501 Zadolževanje v tujini	200.000.000	2,6	913.000.000	18,4	457
50 Zadolževanje (500+501)	7.771.711.119	100,0	4.964.795.802	100,0	64
550 Odplačila domačega dolga	1.994.720.684	99,0	3.366.000.611	99,4	169
551 Odplačila dolga v tujino	19.339.930	1,0	19.329.983	0,6	100
55 Odplačila dolga (550+551)	2.014.060.614	100,0	3.385.330.594	100,0	168
X. Neto zadolževanje (50–55)	5.757.650.505	/	1.579.465.208	/	27

Vira: zaključni račun 2020 in zaključni račun 2021.

2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2021 izkazani v skupnem znesku 4.964.795.802 EUR in jih prikazuje Tabela 16.

Tabela 16 Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2021

Zadolževanje	v EUR
	Znesek
Obveznice ¹⁾	3.907.042.000
12-mesečni zakladni menici ²⁾	144.500.000
Obveznice RS 21 in RS 39	253.802
Dolgoročno posojilo ³⁾	913.000.000
Skupaj	4.964.795.802

- Opombe:** ¹⁾ Republika Slovenija je v letu 2021 izdala obveznico RS 86 v nominalnem znesku 1.750.000.000 EUR, obveznico RS 87 v nominalnem znesku 500.000.000 EUR, trajnostno obveznico RS 88 v nominalnem znesku 1.000.000.000 EUR in dodatne količine obveznic RS 76, RS 81, RS 82, RS 85 in RS 86 v skupnem nominalnem znesku 1.050.122.000 EUR. Del zadolževanja iz naslova dodatnih količin obveznic v znesku 393.080.000 EUR se je porabil za financiranje odkupa in zamenjave lastnih obveznic in ni izkazan med prejemki računa financiranja.
- ²⁾ Vsi prikazani zneski izdanih zakladnih menic so v nominalnih vrednostih. Med prejemki (Tabela 16) so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2021 še niso bile odplačane. Republika Slovenija je v letu 2021 izdala 12-mesečni zakladni menici v skupnem znesku 144.500.000 EUR.
- ³⁾ Republika Slovenija je v letu 2021 črpala posojilo SURE v nominalnem znesku 913.000.000 EUR.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

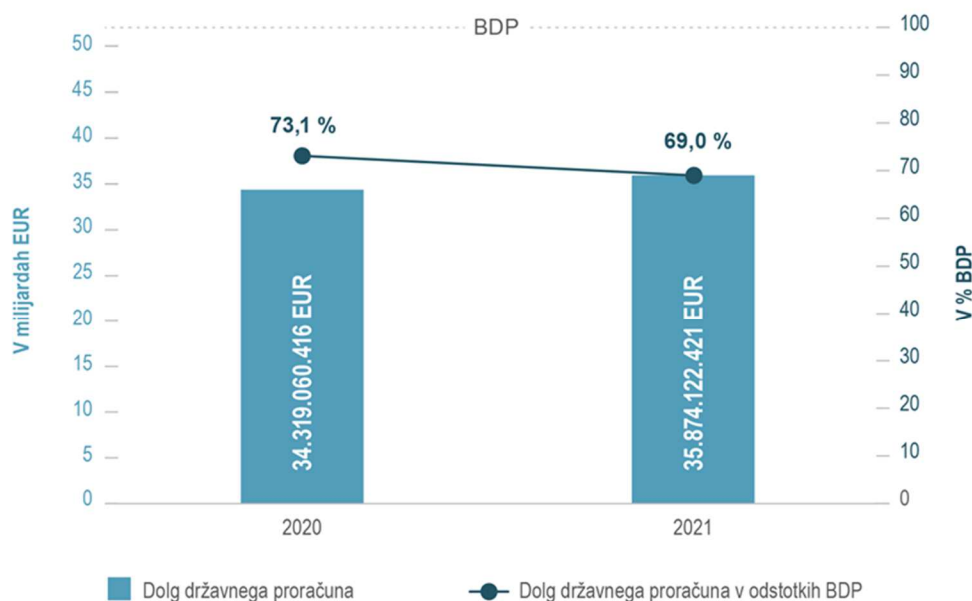
Poleg zadolževanja v znesku 4.964.795.802 EUR, ki ga prikazuje Tabela 16, se je Republika Slovenija v letu 2021 na podlagi 82. člena ZJF zadolžila tudi za upravljanje z dolgom v znesku 393.080.000 EUR, in sicer z dodatno izdajo obveznic RS 76 in RS 86. Ta del zadolževanja v skladu z določbo prvega odstavka 8. člena ZIPRS2122 ni izkazan med prejemki računa financiranja, ampak samo v bilanci stanja. Republika Slovenija se je v letu 2021 zadolžila v skupnem znesku 5.357.875.802 EUR.

Odplačila dolga so v letu 2021 izkazana v znesku 3.385.330.594 EUR. V letu 2022 bo dospelo v plačilo za 1.426.258.819 EUR glavnice dolga⁸².

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2021 znašal 35.874.122.421 EUR in je predstavljal 69,0 % BDP v tekočih cenah⁸³, na dan 31. 12. 2020 pa je dolg znašal 34.319.060.416 EUR in je predstavljal 73,1 % BDP.

Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2020 in na dan 31. 12. 2021 v primerjavi z BDP prikazuje Slika 8.

Slika 8 Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2020 in na dan 31. 12. 2021 v primerjavi z BDP



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2021 znašali 726.754.036 EUR, kar predstavlja 6,5 % vseh prihodkov⁸⁴ proračuna v tem letu oziroma 1,4 % BDP. V primerjavi z letom 2020

⁸² Po stanju na dan 31. 12. 2021.

⁸³ BDP v tekočih cenah je v letu 2020 znašal 46.918 milijonov EUR, v letu 2021 pa 52.020,2 milijona EUR, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 13. 4. 2022.

⁸⁴ Bilanca prihodkov in odhodkov.

so se stroški obresti v letu 2021 zmanjšali za 5,8 %. V letu 2020 so stroški obresti znašali 771.751.357 EUR in so predstavljali 8,5 % vseh prihodkov oziroma 1,6 % BDP. Republika Slovenija je v letu 2021 prvič izdala novo obveznico RS 86 z negativnim donosom do dospelja v višini 0,096 %. To pomeni, da bo za izvedeno zadolžitev celotno prejela sredstva.

Republika Slovenija je v letu 2021 pri zadolževanju z obveznicami, zakladnimi menicami in posojilom dosegla tudi prihodke⁸⁵ v skupnem znesku 96.905.795 EUR, in sicer pri izdaji obveznic v znesku 55.103.500 EUR, pri izdaji zakladnih menic v znesku 3.446.225 EUR in črpanju posojila v znesku 38.356.070 EUR. V primerjavi z letom 2020 so se prihodki pri zadolževanju v letu 2021 zmanjšali za 52,3 %, kar je predvsem posledica manjših premij pri izdaji obveznic in manjšega obsega zadolževanja.

Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2021 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 2 %, v letu 2020 pa 2,5 %. To je predvsem posledica nižjih obrestnih mer v zadnjih letih.

2.2.3.1.a Ministrstvo za finance je na podlagi prvega odstavka 84. člena ZJF sprejelo Odločitev o zadolžitvi Republike Slovenije z izdajo obveznic Republike Slovenije in sočasni izvedbi odkupa obveznic Republike Slovenije⁸⁶ (v nadaljevanju: odločitev o zadolžitvi). Odločitev o zadolžitvi se nanaša na izdajo sindicirane nove obveznice Republike Slovenije in/ali dodatne izdaje obveznice RS 87 v znesku do 500 milijonov EUR in izvedbo predčasnega odkupa ene ali več obveznic Republike Slovenije, Ministrstvo za finance pa je izdalo dodatne količine obveznic RS 86 v nominalnem znesku 250.000.000 EUR. Ker je odločitev o zadolžitvi in odločitev o sklenitvi posla o izdaji dodatnih količin obveznic RS 86 sprejela ista oseba, ki je bila pristojna tudi za morebitno spremembo odločitve o zadolžitvi, na tem mestu zgolj izpostavljamo, da je treba posle v zvezi z zadolževanjem države in upravljanjem z državnimi dolgovi izvajati v skladu s sprejetimi formalnimi odločitvami.

2.2.3.2 Obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna

Republika Slovenija se je v letu 2021 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 4.964.795.802 EUR. Za odplačila dolga je porabila tudi 1.929.661.894 EUR zadolževanja iz leta 2020 in 73.786.603 EUR kupnin iz prodaj kapitalskih naložb v letu 2020, kar znaša skupaj 6.968.244.299 EUR. V letu 2021 je bil dejansko realiziran primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov v znesku 3.080.259.060 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 284.102.983 EUR in odplačila dolga v znesku 3.385.330.594 EUR, kar znaša skupaj 6.749.692.637 EUR. Vendar Republika Slovenija kupnin iz prodaj kapitalskih naložb v znesku 5.703 EUR⁸⁷ ni porabila za odplačila dolga, kot to določa 74. člen ZJF, in so konec leta 2021 še na računu. Kupnine so namreč prišle prepozno, da bi se lahko porabile za odplačilo dolga. Tako je bilo v letu 2021 za izvrševanje proračuna potrebno zadolževanje v znesku 6.749.698.340 EUR. Torej se je Republika Slovenija v letu 2021 zadolžila za izvrševanje proračuna za 218.545.959 EUR⁸⁸ več, kot je potrebovala za ta namen. Iz navedenega izhaja, da je bilo 4,4 %

⁸⁵ Znesek nad nominalno vrednostjo obveznice, zakladne menice oziroma posojila je prihodek oziroma premija.

⁸⁶ Z dne 31. 8. 2021.

⁸⁷ Del kupnin od prodaje kapitalskih naložb, ki so bile v letu 2021 realizirane v znesku 6.336 EUR.

⁸⁸ 6.968.244.299 EUR – 6.749.692.637 EUR – 5.703 EUR = 218.545.959 EUR.

zadolževanja za izvrševanje proračuna presežnega. Večji obseg zadolževanja pa vpliva tudi na večje stroške obresti.

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 2.746.789.588 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 509.574.346 EUR in odplačila dolga v znesku 3.731.736.602 EUR, kar znaša skupaj 6.988.100.536 EUR in je za 238.407.899 EUR več od realiziranega primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, presežka računa finančnih terjatev in naložb ter odplačil dolga (Tabela 1).

2.2.3.2.a Denarna sredstva proračuna in denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz izvedenih finančnih instrumentov

Povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna⁸⁹ v letu 2021 je bilo 4.422.180.248 EUR. Vlog proračuna v sistemu enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: sistem EZRD) v letu 2020 ni bilo⁹⁰. Povprečno stanje denarja v letu 2021 se je v primerjavi s povprečnim stanjem denarja v letu 2020 (3.472.455.565 EUR) povečalo za 27,4 %. Na to je vplivalo predvsem zmanjšanje denarnega pokritja za zmanjšanje kreditnega tveganja iz izvedenih finančnih instrumentov (v nadaljevanju: denarno pokritje) v letu 2021, kar je sprostilo denarna sredstva, in večji prihodki proračuna v letu 2021 kot v letu 2020.

Na dan 31. 12. 2021 je stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna znašalo 2.635.691.578 EUR. Na takšno stanje denarja je vplivalo predvsem zmanjšanje denarnega pokritja v letu 2021 za 1.153.480.000 EUR na 1.964.070.000 EUR na dan 31. 12. 2021 in zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2021, ki je za 218.545.959 EUR preseгло dejanske potrebe, skupaj torej 1.372.025.959 EUR. Preostalo stanje denarja na dan 31. 12. 2021 znaša 1.263.665.619 EUR in izhaja predvsem iz zadolževanja v preteklih letih za izvrševanje proračuna, ki je presegallo dejanske potrebe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Stanje denarja konec leta 2021 je bilo nepredvidljivo zaradi velikih negotovosti glede izvrševanja proračuna in dinamike proračunskih tokov, k čemur so prispevale tudi razmere zaradi pandemije covida-19.

Višje stanje denarnih sredstev konec leta je koristno zaradi zahtevnih razmer v letu 2022, predvsem ukinjanja ekspanzivne monetarne politike centralne banke, volitev v Sloveniji in geopolitičnih napetosti. Te razmere so povzročile višanje obrestnih mer zadolžitev v letu 2022. Še posebej v takšnih razmerah je za nemoteno izvrševanje proračuna in nemoten dostop države do finančnih trgov zadosten obseg denarnih rezerv proračuna ključnega pomena, saj glavnice dolga proračuna zapadejo predvsem v začetku leta 2022, niha pa tudi denarno pokritje. Likvidnostne rezerve krepijo zaupanje investorjev, pozitiven vpliv rezerv pa priznavajo tudi rating agencije.

⁸⁹ Povprečje na podlagi stanja denarja na podračunu proračuna vsakega dne v letu 2021 po podatkih Ministrstva za finance.

⁹⁰ Zaradi ničelnih obrestnih mer. Vlog ni bilo tudi v letu 2020.

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 2021 znašala 0,036 %. 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 EZRD pa ne. Pri tem je treba izpostaviti, da je nalaganje sredstev proračuna v sistem EZRD kratkoročno, s čimer se sledi načelu likvidnosti (donosnost je drugotnega pomena), zadolževanje pa je predvsem dolgoročno (in zato po višjih obrestnih merah), saj se na ta način sledi strateškemu cilju zadolževanja. Sistem EZRD je imel v letu 2021 večino sredstev na računu pri Banki Slovenije v domači valuti, ki so se obrestovala po letnih obrestnih merah od -0,473 % do -0,505 %. Država je plačevala tudi navedene negativne obresti, kar predstavlja strošek stanja denarja na podračunu proračuna.

Opozarjamo, da zaradi stanja denarja na podračunu proračuna nastajajo tako stroški obresti zaradi zadolževanja države kot tudi stroški zaradi plačevanja negativnih obresti sistema EZRD (povezava s točko 2.2.3.3.a). Za navedena sredstva se torej plačujejo dvojne obresti, tako negativne kot pozitivne.

Denarno pokritje se obrestuje na podlagi EONIA⁹¹, ki je bila v letu 2021 negativna in se je gibala od -0,437 do -0,505. 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 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.

2.2.3.2.b Likvidnostno zadolževanje z zakladnimi menicami

Povprečno stanje denarja proračuna v letu 2021 je znašalo 4.422.180.248 EUR. Kljub temu se je država v tem letu likvidnostno zadolžila v skupnem znesku 1.550.500.000 EUR z izdajami 3-mesečnih in 6-mesečnih zakladnih menic, ki so bile v istem letu tudi odplačane. V letu 2020 je bilo takšno zadolževanje izvedeno v manjšem znesku, in sicer 748.800.000 EUR.

V 19. točki prvega odstavka 3. člena ZJF je določeno, da je likvidnostno zadolževanje črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdaja kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna.

⁹¹ EONIA – Euro Overnight Index Average predstavlja tehtano povprečje vseh nezavarovanih posojilnih transakcij čez noč na medbančnem trgu v državah Evropske unije.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V letu 2021 so bile zakladne menice, izdane in zapadle znotraj leta, izdane za delno pokrivanje tekočega deficita in vzdrževanje določene ravni kratkoročne zadolžitve zaradi vzdrževanja trga kratkoročnih zakladnih menic. Stalni dostop do kratkoročnih sredstev je namreč mogoče doseči le z rednimi izdajami kratkoročnih zakladnih menic, za kar je potrebna določena raven stanja kratkoročne zadolžitve. Z izdajami zakladnih menic med letom se je dosegal tudi strateški cilj gradnje krivulje donosnosti vrednostnih papirjev Republike Slovenije, in sicer v delu z ročnostmi do 1 leta.

Večje zadolževanje z zakladnimi menicami v letu 2021 je bilo posledica velikih negotovosti glede izvrševanja proračuna med letom, in sicer so bili negotovi prihodki in odhodki ter nepredvidljivi zamiki v porabi proračuna. K temu so prispevale tudi razmere zaradi pandemije covida-19. V sprejetem proračunu za leto 2021 je bil predviden proračunski primanjkljaj v znesku 2.746,8 milijona EUR. Med letom je predvideni proračunski primanjkljaj znašal že 3.958,3 milijona EUR, ob koncu leta pa je bil realiziran v znesku 3.080,3 milijona EUR. Precej se je spreminjal tekoči deficit, tako so bile januarja 2021 predvidene likvidnostne potrebe v znesku 918 milijonov EUR, dejansko pa so bile realizirane v znesku 432 milijonov EUR. Poleg omenjenih negotovosti je med letom močno nihalo tudi denarno pokritje, ki se je v letu 2021 spremenilo za 1.153,5 milijona EUR. Tako ni bilo mogoče predvideti likvidnostnih potreb proračuna med letom in za celo leto. Z dodatno likvidnostno rezervo se prepreči tudi nelikvidnost v primeru, da ne bi bilo mogoče pravočasno izvesti dolgoročne zadolžitve.

2.2.3.3 Upravljanje sistema enotnega zakladniškega računa države

Sistem EZRD vključuje enotni zakladniški račun države (v nadaljevanju: EZR) ter sistem podračunov. EZR je poseben transakcijski račun, odprt pri Banki Slovenije, ki ima vlogo skupnega transakcijskega računa vseh proračunskih uporabnikov, vključenih v sistem EZRD. Prek njega se evidentira denarni tok navedenih proračunskih uporabnikov, ki pa imajo v sistemu EZRD svoje podračune. V sistemu EZRD so bili v letu 2021 poleg neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna vključeni tudi ZZS, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, posredni proračunski uporabniki državnega proračuna in 63 občin s svojimi proračunskimi uporabniki.

2.2.3.3.a Denarna sredstva na EZR so se v letu 2021 obrestovala z negativno obrestno mero. Ministrstvo za finance je plačalo Banki Slovenije 34.832.307 EUR negativnih obresti za stanje EZR. Plačila celotnih negativnih obresti za stanje EZR iz državnega proračuna so bila izvedena na podlagi petega odstavka 45. člena Pravilnika o poslovanju sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine⁹² (v nadaljevanju: pravilnik o poslovanju sistema EZR) in drugega odstavka 14. člena Pravilnika o postopkih in pogojih vodenja računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila⁹³ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih). Peti odstavek 45. člena pravilnika o poslovanju sistema EZR določa, da če je obračun obresti za stanje EZR pri Banki Slovenije negativen, se obresti plačajo v breme državnega proračuna. Drugi odstavek 14. člena pravilnika o postopkih določa, da Banka Slovenije izvrši plačilo negativnih obresti 5. delovni dan z direktno obremenitvijo podračuna proračuna države za stanje na EZR v preteklem mesecu.

⁹² Uradni list RS, št. 76/20 in 82/20 – popr.

⁹³ Uradni list RS, št. 109/12, 92/14, 24/15 in 77/16 – ZOPSPU-1.

Glede morebitnega presežka upravljanja sistema EZRD tretji odstavek 60. člena pravilnika o poslovanju sistema EZR določa, da je presežek upravljanja sistema EZRD, ki pripada proračunu, znesek rezerve sistema EZRD preteklega obdobja, povečan za presežek upravljanja preteklega obdobja in zmanjšan za rezervo tekočega leta. Presežek upravljanja sistema EZRD torej deloma povečuje rezervo, deloma pa se izplača državnemu proračunu, ne pa tudi ostalim osebam, vključenim v sistem EZRD. Presežek upravljanja sistema EZRD državnemu proračunu v letu 2021 ni bil izplačan.

Ministrstvo za finance upravlja sistem EZRD in samo pokriva tudi vse stroške upravljanja. Ministrstvo za finance stroškov upravljanja sistema EZRD tudi v letu 2021 ni spremljalo⁹⁴ niti jih ni zaračunalo sistemu EZRD. Pokrivanje stroškov upravljanja v podzakonskih aktih ni v celoti urejeno⁹⁵.

ZJF v 68. členu določa, da so prihodki od upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi in stroški, nastali v zvezi z zagotavljanjem likvidnosti v sistemu EZRD, sorazmerno glede na udeležbo na teh sredstvih prihodek oziroma odhodek državnega oziroma občinskih proračunov oziroma pravnih oseb, vključenih v sistem EZRD. Vse osebe, vključene v sistem EZRD, s svojim stanjem sredstev prispevajo tako k morebitnim negativnim obrestim kot tudi k presežku in stroškom upravljanja sistema EZRD. Glede na navedeno določbo ZJF bi se negativne obresti za stanje EZR, stroški in presežek upravljanja sistema EZRD morali sorazmerno deliti med vse osebe, vključene v sistem EZRD, in niso le prihodek oziroma odhodek državnega proračuna.

Odhodki državnega proračuna za leto 2021 za negativne obresti, ki se ne nanašajo na stanje državnega proračuna, pač pa na druge udeležence sistema EZR, so sicer skladni z določili pravilnika o poslovanju sistema EZR in pravilnika o postopkih, vendar pa so neskladni z določili 68. člena ZJF.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna

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

⁹⁴ Ministrstvo za finance nima ocene teh stroškov.

⁹⁵ Pokrivanje stroškov upravljanja denarnih sredstev EZR države, ki jih zaračunava Banka Slovenije, ureja tretji odstavek 14. člena pravilnika o postopkih, medtem ko pokrivanje stroškov, ki jih ima z upravljanjem sistema EZRD Ministrstvo za finance, s podzakonskimi akti ni urejeno.

Tabela 17 Realizirani proračun za leto 2021 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	11.173.661.194	431.695	11.174.092.889	
70 Davčni prihodki	9.246.692.666		9.246.692.666	
71 Nedavčni prihodki	816.738.027		816.738.027	
72 Kapitalski prihodki	143.562.521	431.695	143.994.216	2.2.1.1.d
73 Prejete donacije	18.813.239		18.813.239	
74 Transferni prihodki	972.912		972.912	
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	946.881.829		946.881.829	
4 Vsi odhodki	14.253.920.256	(1.700.096)	14.252.220.160	
40 Tekoči odhodki	3.742.855.983	(24.770)	3.742.831.213	2.2.1.1.f
41 Tekoči transferi	8.643.827.952		8.643.827.952	
42 Investicijski odhodki	715.736.387	24.770	716.192.852	2.2.1.1.f
		431.695		2.2.1.1.d
43 Investicijski transferi	522.634.787	(2.131.791)	520.502.996	2.2.2.1.a
45 Plačila sredstev v proračun EU	628.865.146		628.865.146	
I. Presežek/primanjkljaj	(3.080.259.061)	(2.131.792)	(3.078.127.271)	
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	24.621.780		24.621.780	
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	308.724.764	2.131.791	300.856.555	2.2.2.1.a
		(10.000.000) ¹⁾		2.2.2.1.b
Saldo računa				
II. finančnih terjatev in naložb	(284.102.984)	7.868.209	(276.234.775)	
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	4.964.795.802	0	4.964.795.802	
55 Odplačila dolga	3.385.330.594	0	3.385.330.594	
III. Neto zadolževanje	1.579.465.207	0	1.579.465.207	
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	16.163.078.776	431.695	16.163.510.471	
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	17.947.975.613	(9.568.305)	17.938.407.309	
VI. Sprememba stanja na računih	(1.784.896.838)	10.000.000	(1.774.896.838)	

Opomba: ¹⁾ Evidentiranje izdatkov za financiranje ukrepov finančnega inženiringa ni predpisano.

3. Pravilnost izvršitve proračuna

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2021 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 18 in Tabela 19.

Tabela 18 Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2021

Odhodki	Sprejeti proračun v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Delež v %	Indeks $\frac{(6)=(4)/(2)}{*100}$	Indeks $\frac{(7)=(4)/(3)}{*100}$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.489.384.938	1.585.595.634	1.565.498.338	11,0	105	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.491.757.489	3.141.066.471	2.893.094.032	20,3	83	92
Tekoči in investicijski transferi	7.922.601.797	9.744.129.336	9.166.462.739	64,3	116	94
Plačila sredstev v proračun EU	565.043.349	628.908.584	628.865.146	4,4	111	100
Vsi odhodki	13.468.787.573	15.099.700.025	14.253.920.256	100,0	106	95

Vir: zaključni račun 2021.

Tabela 19 Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2021

Odhodki	Sprejeti proračun v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Delež v %	Indeks (6)=(4)/(2) *100	Indeks (7)=(4)/(3) *100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.259.426.808	1.355.758.083	1.337.601.763	9,6	106	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.396.896.240	3.057.878.957	2.816.571.437	20,2	83	92
Tekoči in investicijski transferi	7.917.915.650	9.739.423.895	9.161.757.741	65,7	116	94
Plačila sredstev v proračun EU	565.043.349	628.908.584	628.865.146	4,5	111	100
Vsi odhodki	13.139.282.047	14.781.969.519	13.944.796.088	100	106	94

Vir: zaključni račun 2021.

Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 13.944.796.088 EUR predstavljajo 97,8 % vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2021.

Vzorčenje je bilo izvedeno na 83 % populacije⁹⁶. 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 razmerjih⁹⁷ (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih⁹⁸, Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju⁹⁹ (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor¹⁰⁰ (v nadaljevanju: KPJS) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

⁹⁶ Delež postavk v populaciji za vzorčenje, ki so bile predmet vzorčenja: (odhodki BPO vladnih proračunskih uporabnikov brez SOVE v znesku 13.944.796.088 EUR – izločene postavke v znesku 2.362.589.105 EUR – polnjenje proračunskih skladov v znesku 482.575.920 EUR + poraba skladov v znesku 340.920.928 EUR) / (odhodki BPO vladnih proračunskih uporabnikov brez SOVE v znesku 13.944.796.088 EUR – polnjenje proračunskih skladov v znesku 482.575.920 EUR + poraba skladov v znesku 340.920.928 EUR) * 100 = 11.440.551.991 / 13.803.141.096 * 100 = 82,9 %.

⁹⁷ 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, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmlS-A in 202/21 – odl. US.

⁹⁸ 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, 203/20 – ZIUPOPĐVE in 202/21 – odl. US.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18 in 204/21.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17 in 80/18.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, zakonov o javnem naročanju (ZJN-2¹⁰¹ in ZJN-3¹⁰²), ZIPRS2122, zakonov o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19 – Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19¹⁰³, ZIUZEOP, Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19¹⁰⁴ (v nadaljevanju: ZIUPOPĐVE), Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19¹⁰⁵ (v nadaljevanju: ZZUOOP), in določbami pravilnika o izvrševanju proračuna ter drugih predpisov.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravilen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku. Pravilnost transferov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, ZIPRS2122, uredbe o spodbujanju razvojnih programov, ter določbami 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 2021, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2021. 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.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3.

¹⁰² Uradni list RS, št. 91/15, 14/18 in 121/21.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21 – ZZVZZ-O, 57/21 – odl. US in 112/21 – ZIUPGT.

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 203/20, 15/21 – ZDUOP, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ in 206/21 – ZDUPŠOP.

¹⁰⁵ Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 – ZIUPOPĐVE, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ, 167/21 – odl. US in 206/21 – ZDUPŠOP.

Poleg pregleda izplačil, izbranih v vzorec, smo izvedli dodatne preveritve pravilnosti izplačil v skupnem znesku 5.071.923 EUR pri:

- Ministrstvu za zdravje:
 - povračila ZZZS v znesku 3.900.526 EUR za stroške samotestiranja po 5. členu Uredbe o določitvi najvišjih cen zdravstvenih storitev hitrega antigenkega testiranja in najvišjih cen hitrih antigenkih testov za samotestiranje¹⁰⁶;
 - izplačila izvajalcu MAJBERT Pharm d.o.o. (v nadaljevanju: MAJBERT Pharm) za dobavo 500.000 hitrih antigenkih testov (HAGT) za diagnostiko covid-19 v znesku 58.071 EUR;
- Ministrstvu za notranje zadeve:
 - izplačila izvajalcu NAUTIC SERVICE TRGOVINA d.o.o. (v nadaljevanju: izvajalec NAUTIC SERVICE) za stroške vzdrževanja in servisiranja plovil;
 - izplačila izvajalcu MENSEL d.o.o., Ljubljana (v nadaljevanju: izvajalec MENSEL) za stroške vzdrževanja na obstoječi varnostni ograji;
- Ministrstvu za infrastrukturo: izplačilo stroškov gradnje proge Šentilj–Pesnica–Maribor izvajalcu KOLEKTOR KOLING d.o.o., Idrija;
- Ministrstvu za zunanje zadeve: izplačilo izvajalcu EMPIS, d.o.o. za stroške dobave materiala;
- Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo: izplačilo izvajalcu A2S d.o.o. za stroške nabave rabljenega službenega vozila v znesku 83.990 EUR;
- Ministrstvu za okolje in prostor: izplačilo izvajalcu SOL.LEX.SUS d.o.o. (v nadaljevanju: izvajalec SOL.LEX.SUS) za stroške priprave pravnih aktov v zvezi s pripravo spremembe zakonodaje in pravnih analiz v skupnem znesku 159.210 EUR.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Splošne ugotovitve

Proračunska rezerva

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.

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

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 174/21.

1,5 % prejemkov proračuna¹⁰⁷. Del sredstev se izloča v rezervo začasno vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto. V letu 2021 v skladu z drugim odstavkom 76. člena ZIPRS2122 delež sredstev, ki se je v letu 2021 lahko izločil v sredstva proračunske rezerve, ni bil omejen.

V skladu s četrnim 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.

Sredstva proračunske rezerve so bila v letu 2021 oblikovana v znesku 146.534.654 EUR, realizacija je znašala 144.812.684 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 nesreč¹⁰⁸ (v nadaljevanju: ZOPNN).

3.3.1.a Vlada je v 5 primerih s sklepi odločila, da se za posamezno naravno nesrečo za odpravo posledic uporabijo sredstva za odpravo posledic nesreč po ZOPNN. Za naravne nesreče, vključene v program z dne 19. 5. 2021, je odločala v oktobru in novembru 2020, za naravno nesrečo, vključeno v program z dne 20. 10. 2021, pa 15. 4. 2021. Za naravno nesrečo, za katero program še ni bil predložen vladi, pa je vlada odločala 5. 5. 2021. Iz proračunske rezerve je bilo po navedenih sklepih vlade v letu 2021 Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije, Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje izplačanih 16.524 EUR za ceditve neposrednih škod na stvareh zaradi naravnih nesreč¹⁰⁹. Iz 3. točke navedenih sklepov vlade izhaja, da morajo pristojna ministrstva v skladu z 12. členom ZOPNN pripraviti programe odprave posledic naravnih nesreč¹¹⁰. V skladu s prvim odstavkom 12. člena ZOPNN program odprave posledic naravnih nesreč sprejme vlada, v skladu z drugim odstavkom 12. člena ZOPNN pa 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. 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 19. 5. 2021 in 20. 10. 2021 vladi v obravnavo predložilo 2 programa¹¹¹ odprave posledic nesreče,

¹⁰⁷ Načrtovani prejemki proračuna so za leto 2021 znašali 17.466.492.613 EUR, 1,5 % od navedenega zneska je 261.997.389 EUR.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF in 17/14.

¹⁰⁹ Nastalih zaradi neurij s točo in poplavami v obdobju od junija 2020 do avgusta 2021 in potresa decembra 2020.

¹¹⁰ 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, ocenjenavišina sredstev po posameznih ukrepih odprave posledic naravne nesreče na stvareh in predvidena poraba sredstev v posameznih proračunskih letih.

¹¹¹ Program odprave posledic neposredne škode na stvareh zaradi poplav v letu 2020, št. 41008-1/2021/3 in Program odprave posledic neposredne škode na stvareh zaradi neurij s poplavami med 6. in 9. decembrom 2020, št. 41012-73/2021/3.

ki vključujeta 5 naravnih nesreč iz leta 2020¹¹², medtem ko za potres 29. 12. 2020¹¹³ Ministrstvo za okolje in prostor programa vladi do izdaje osnutka tega poročila še ni predložilo. Ministrstvo za okolje in prostor je s tem, ko je v 2 primerih programa vladi predložilo prepozno, v 1 primeru pa programa vladi do konca leta, na katero se nanaša revizija, še ni predložilo, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 12. člena ZOPNN.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je predlog programa odprave posledic potresa z dne 29. 12. 2020 pripravilo v letu 2021 in 11. 8. 2021 posredovalo Ministrstvu za finance dopis za opredelitev glede razpoložljivih sredstev proračunske rezerve. Ministrstvo za finance je 14. 10. 2021 odgovorilo, da lahko zagotovi sredstva v znesku 700.000 EUR, preostala sredstva pa mora zagotoviti Ministrstvo za okolje in prostor v okviru lastnih proračunskih sredstev. Ministrstvo za okolje in prostor je ta odgovor prejel 15. 10. 2021, ki je bil tudi zadnji dan, ko je bilo še možno uvrščanje novih projektov v proračun Republike Slovenije za tekoče proračunsko leto. Ministrstvo za okolje in prostor bo potrebna sredstva načrtovalo ob naslednjem rebalansu proračuna.

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. 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 odhodkov¹¹⁴. Sredstva splošne proračunske rezervacije je bilo v skladu z 68. členom ZIPRS2122 v letu 2021 mogoče uporabljati tudi za vse namene predsedovanja Svetu Evropske unije pod pogojem, da za ta namen ne bi bila načrtovana oziroma ne bi bila načrtovana v zadostnem obsegu. V letu 2021 je na podlagi 72. člena ZIPRS2122 veljala tudi izjema od ureditve iz 42. člena ZJF, saj obseg sredstev splošne proračunske rezervacije za financiranje epidemije covid-19 ni bil omejen.

3.3.1.b Iz splošne proračunske rezervacije je bilo za 825.000 EUR prerazporeditev na postavko Ministrstva za okolje in prostor za izvedbo sanacije prizadetega območja zaradi okoljske nesreče v Občini Hoče - Slivnica v letu 2021¹¹⁵.

¹¹² Neurje s točo in poplavo med 29. 6. in 1. 7. 2020, neurje s točo med 29. 7. in 30. 7. 2020, neurje s poplavami med 3. 8. in 6. 8. 2020 in neurje s točo in vetrom 30. 8. 2020, o čemer je vlada odločila s sklepom z dne 19. 5. 2021; o neurju s poplavo med 6. 12. in 9. 12. 2020 je vlada odločala s sklepom z dne 20. 10. 2021.

¹¹³ Vlada je sprejela sklep št. 84400-3/2021/3 z dne 5. 5. 2021, s katerim je potrdila končno oceno škode zaradi posledic potresa z dne 29. 12. 2020 na območju slovenskih pokrajin. Sredstva v znesku med 40 in 75 milijoni EUR še niso zagotovljena, zato program še ni bil predložen vladi (pojasnilo z dne 19. 4. 2022).

¹¹⁴ Prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov in odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2021 po rebalansu so izkazani v znesku 10.721.997.985 EUR, 2 % od navedenega zneska znaša 214.439.960 EUR.

¹¹⁵ Kot posledica nezakonito odloženega blata iz naprav za čiščenje odpadne vode, ki ga je neznani povzročitelj odložil v obdobju od 24. 5. do 4. 6. 2021.

Prerazporeditev iz splošne proračunske rezervacije za ta namen predstavlja kršitev 42. člena ZJF, ker so za sanacije naravnih nesreč zagotovljena sredstva proračunske rezerve po 48. členu ZJF.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.a Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je 3 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 za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, pripadajo dodatki, med katerimi je tudi dodatek za delo ponoči. V Zakonu o organiziranosti in delu v policiji¹¹⁶ (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 policiste¹¹⁷ (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 sestavi¹¹⁸ 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 sta jih posredovali Policijska uprava Koper in Policijska uprava Celje, 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

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ, 200/20 in 172/21.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14 in 22/16.

¹¹⁸ Št. 4500-8/2009/1 z dne 13. 1. 2009; veljal je do 31. 3. 2021. Z Aktom o spremembah 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 njegovi sestavi, št. 007-198/2021/11 (150-01 z dne 31. 3. 2021 se je črtal 28. člen.

razporejenem delovnem času, kamor sodijo tudi izmene in opravljanje dela v nočnem času, ne pa tudi nočna delovna izmena.

Glede tega vprašanja smo se opredelili že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2020¹¹⁹. Opozorili smo, da sta v ZODPol in KPP 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 za 7 ur, to je od 23.00 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.

3.3.2.b Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto policijski inšpektor specialist – varnostnik v Centru za varovanje in zaščito, pri plači za september 2021 obračunala in izplačala dodatek za izmensko delo za 70 ur. 32. člen ZSPJS določa, da javnim uslužbencem za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, pripada dodatek za izmensko delo, pri čemer se višina dodatkov za javne uslužbenke določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. 40. člen KPJS določa, da za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času javnim uslužbencem pripada dodatek v višini 7 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca, pri čemer se dodatek obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela v teh pogojih. Iz sistemizacije izhaja, da javni uslužbenec delo opravlja v neenakomerno razporejenem delovnem času. Iz Razlage Kolektivne pogodbe za javni sektor¹²⁰ izhaja, da dodatek za izmensko delo, ki ga določa 40. člen KPJS, javnemu uslužbencu pripada za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času za čas, ki je po zakonu ali drugem predpisu, kolektivni pogodbi ali splošnem aktu delodajalca določen za popoldansko ali nočno izmeno oziroma za redno delo v popoldanskem času. Dodatek za izmensko delo pripada javnemu uslužbencu v vsakem primeru, ko dela v izmenah po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen (dopoldan – popoldan, dopoldan – ponoči, popoldan – ponoči, dopoldan – popoldan – ponoči). V primeru rednega dela je javni uslužbenec delo opravljal v dopoldanskem času, v primeru varovanja oseb ali posebnih dogodkov pa je imel delo razporejeno po posebnem razporedu. V takšnem primeru se delovnik začne in konča ob različnih urah glede na potek dogodka, praviloma pa delovni dan traja več kot 8 ur. Glede na naravo in poseben razpored dela javni uslužbenec svojega dela ni opravljal v obliki izmenskega dela, ki je v 5. točki 2. člena Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa¹²¹ definirano kot katera koli metoda organizacije dela v izmenah, pri čemer si delavci izmenično sledijo na istih delovnih mestih po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen, vključno s krožnim, kar ima za posledico nujnost, da delavci delajo ob različnih urah v določenem dnevnem ali tedenskem obdobju. Posledično javni uslužbenec tako ni opravljal izmenskega dela in ni bil upravičen do izplačila dodatka za izmensko delo. Ministrstvo za notranje zadeve je s tem, ko je javnemu uslužbencu obračunalo in

¹¹⁹ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Ipro20/IPro20_RevizijskoP.pdf], 19. 5. 2022.

¹²⁰ Uradni list RS, št. 22/13.

¹²¹ UL L št. 299 z dne 18. 11. 2003, str. 9.

izplačalo dodatek za izmensko delo, čeprav delavec ni opravljal izmenskega dela, ravnalo v neskladju s 40. členom KPJS v povezavi z 32. členom ZSPJS.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.c Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je pripadniku Slovenske vojske pri plači za april 2021 nepravilno obračunal in izplačal dodatek za delovno dobo, ker mu je obračunal dodatek za 28 let zaključene delovne dobe namesto za 37 let zaključene delovne dobe in mu tako obračunalo in izplačalo dodatek za delovno dobo za 9 let zaključene delovne dobe premalo. 25. člen ZSPJS določa, da je dodatek za delovno dobo del plače, s katerim se vrednotijo delovne izkušnje, pridobljene v celotni delovni dobi javnega uslužbenca v obdobjih opravljanja dela v delovnem razmerju in opravljanja samostojne dejavnosti oziroma poklicnega opravljanja funkcije doma ali v tujini. V skladu z drugim odstavkom 25. člena ZSPJS se višina dodatka za delovno dobo določi za vsako zaključeno leto delovne dobe s kolektivno pogodbo za javni sektor. 35. člen KPJS določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe. Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je s tem, ko je pripadniku Slovenske vojske premalo obračunal dodatek za delovno dobo, ravnal v neskladju s 35. členom KPJS.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Do nepravilnosti je prišlo, ker je pripadnik Slovenske vojske v letu 1996 prevzel delovno knjižico in je ni vrnil. Ob uvedbi novega informacijskega sistema MFERAC v letu 2004 so se podatki o delovni dobi preverjali in usklajevali. Ker z njegovo delovno knjižico Ministrstvo za obrambo ni razpolagalo, je dodatek ostal enak, delavec pa v vseh letih na nepravilen obračun ni nikoli opozoril.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je pripadniku Slovenske vojske pri plači za marec 2022 poračunal premalo izplačan dodatek za delovno dobo za obdobje zadnjih 5 let od 1. 2. 2017 dalje.

3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

Vlada Republike Slovenije

3.3.3.a Vlada je sprejela sklep, s katerim je kot upravljavca nepremičnin, ki so v lasti Republike Slovenije in s katerimi upravlja Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, določila Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije. S tem je ravnala v nasprotju s tretjim odstavkom 14. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹²², ki določa, da je Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije upravljavec nepremičnin, ki sestavljajo komplekse, ki se uporabljajo za protokolarne dogodke.

¹²² Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

Ukrep vlade

Vlada je sprejela sklep o prenosu upravljanja parcel št. 658/6 in št. 406/1 k. o. – Predoslje nazaj na Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.b Ministrstvo za notranje zadeve je izvedlo evidenčno javno naročilo za ureditev Počitniškega doma Debeli rtič – bungalovi 1–24, katerega ocenjena vrednost je bila 80.501 EUR z DDV. Predmet javnega naročila je bilo urejanje počitniškega doma z obnovo strehe in zunanje okolice, ureditev stavbnega pohištva in obnova komunalnih vodov. Kot najcenejši je bil izbran izvajalec PVP, d.o.o., ki je oddal ponudbo v znesku 78.833 EUR z DDV in z Ministrstvom za notranje zadeve sklenil pogodbo v enaki vrednosti, po kateri je ministrstvo za opravljena dela plačalo 69.190 EUR. Ministrstvo za notranje zadeve je z izvajalcem PVP, d.o.o. sklenilo tudi pogodbo za izvedbo slikopleskarskih in fasaderskih del v počitniških bungalovih na Debelem rtiču v vrednosti 90.959 EUR z DDV na podlagi predložene ponudbe po postopku povabila k oddaji ponudbe za evidenčno javno naročilo, v skladu s katero je plačalo račun v znesku 89.994 EUR.

Skupna vrednost obeh pogodb, sklenjenih na podlagi evidenčnih javnih naročil, znaša 169.791 EUR z DDV oziroma 139.174 EUR brez DDV. V skladu z 90. členom ZIUZEOP je v letu 2021¹²³ mejna vrednost za javna naročila na splošnem področju za naročilo gradenj, za katera je treba opraviti objavo na portalu javnih naročil in izvesti enega izmed postopkov javnega naročanja, določenih v prvem odstavku 39. člena ZJN-3, znašala 80.000 EUR ali več brez DDV.

Ministrstvo za notranje zadeve je v počitniških objektih na Debelem rtiču izvajalo gradbena dela na podlagi 2 ločenih postopkov javnega naročanja. Pri opravljenih delih je obstajala prostorska, funkcionalna in časovna povezanost obeh javnih naročil in bi zato morale ministrstvo določiti ocenjeno vrednost javnega naročanja tako, da bi upoštevalo vsa dela, ki se bodo izvajala na počitniških objektih na Debelem rtiču. S tem, ko je Ministrstvo za notranje zadeve v kratkem časovnem obdobju ločeno oddalo 2 istovrstni javni naročili, je ravnalo v nasprotju s četrtem odstavkom 24. člena ZJN-3, ki določa, da naročnik ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga ne sme oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi.

3.3.3.c Ministrstvo za notranje zadeve je izvedlo postopek oddaje naročila male vrednosti za vzdrževanje policijskih plovil, ki je bil razdeljen na 2 sklopa. Z izvajalcem NAUTIC SERVICE je sklenilo pogodbo za vzdrževanje in servisiranje plovil za sklop 2, ki zajema plovila P-08, P-16 in P-88 za potrebe Policijske uprave Koper (v nadaljevanju: pogodba za vzdrževanje in servisiranje plovil), za obdobje 9 mesecev oziroma do sklenitve pogodbe na ravni ministrstva, ko bo to v odprtem postopku oddaje javnega naročila izbralo najugodnejšega ponudnika. Do izdaje osnutka tega poročila še ni bil izbran nov izvajalec vzdrževanja policijskih čolnov po odprtem postopku. Na podlagi sklenjene pogodbe je Ministrstvo za notranje zadeve v letu 2021 izvajalcu NAUTIC SERVICE za opravljene storitve in nadomestne dele izplačalo 57.064 EUR.

¹²³ Z ZIUZEOP, ki velja od 11. 4. 2020, sta se spremenili mejni vrednosti za oddajo javnih naročil ne glede na mejne vrednosti, določene v ZJN-3, in sta veljali do 31. 12. 2021.

Del razpisne dokumentacije za javno naročilo male vrednosti za vzdrževanje in servisiranje plovil P-08, P-16 in P-88 za potrebe Policijske uprave Koper je bil tudi osnutek pogodbe, ki je v drugem odstavku 2. člena določal:

- tovarniški normativi časa izvedbe posameznih storitev, veljavni uradni ceniki originalnih nadomestnih delov in materiala principalov so sestavni del te pogodbe;
- izvajalec je ob vsaki spremembi cen nadomestnih delov ali materiala dolžan naročniku posredovati v potrditev nove veljavne uradne cenike;
- če določenega nadomestnega dela ali materiala principalov ni v izvirnem uradno veljavnem ceniku proizvajalca, mora izvajalec naročniku v potrditev poslati ponudbo za ta nadomestni del ali materiala principalov z informacijo o razlogu, zakaj določenega nadomestnega dela ali materiala principalov ni v izvirnem uradno veljavnem ceniku principalov.

Zgornje navedbe iz drugega odstavka 2. člena osnutka pogodbe v pogodbo za vzdrževanje in servisiranje plovil niso bile vključene. V skladu s tretjim odstavkom 67. člena ZJN-3 pogodba o izvedbi javnega naročila, ki jo podpišeta naročnik in izbrani ponudnik, v bistvenih delih ne sme odstopati od osnutka pogodbe iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, razen če je bila v postopku oddaje javnega naročila posamezna določba osnutka pogodbe predmet pogajanj med naročnikom in ponudnikom. Cene originalnih rezervnih delov in strošek dela pri servisih predstavljajo velik del pogodbene vrednosti, ki je bistvena sestavina pogodbe. V skladu z razpisno dokumentacijo je bilo merilo za izbor ponudbe in oddajo javnega naročila ekonomsko najugodnejša ponudba, pri čemer se ponudbe ocenijo na podlagi cene, in sicer skupne vrednosti ponudbenega predračuna za posamezen sklop. S tem, ko je Ministrstvo za notranje zadeve sklenilo pogodbo za servisiranje in vzdrževanje plovil po predhodno izvedenem postopku oddaje javnega naročila male vrednosti, ki ni vključevala vseh določb iz osnutka pogodbe, je ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 67. člena ZJN-3.

3.3.3.d Ministrstvo za notranje zadeve je z izvajalcem MENSEL sklenilo okvirni sporazum za vzdrževanje varnostne ograje, izvedbo košnje in drugih del ob varnostni ograji ter posek in odstranitev lesa ob varnostni ograji na meji z Republiko Hrvaško v vrednosti 998.761 EUR z DDV, na podlagi katerega je v letu 2021 izvajalcu izplačalo 231.571 EUR.

Okvirni sporazum je Ministrstvo za notranje zadeve sklenilo na podlagi izvedenega odprtega postopka, ki je bil razdeljen na 6 sklopov. Za sklop št. 4 je ponudbe oddalo 7 ponudnikov, kot najugodnejši ponudnik pa je bil izbran izvajalec MENSEL. V skladu z drugim in tretjim stavkom prvega odstavka 86. člena ZJN-3 mora naročnik preveriti, ali je ponudba neobičajno nizka, če je vrednost ponudbe za več kot 50 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za več kot 20 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe, vendar le, če je prejel vsaj 4 pravočasne ponudbe. Kadar naročnik v postopku javnega naročanja preveri dopustnost vseh ponudb, v skladu s prejšnjim stavkom preveri, ali je ponudba neobičajno nizka glede na dopustne ponudbe.

Vrednost ponudbe izbranega izvajalca MENSEL je bila za več kot 20 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe in za več kot 50 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb. S tem, ko Ministrstvo za notranje zadeve ni preverilo, ali je ponudba izbranega ponudnika neobičajno nizka, je ravnalo v nasprotju z drugim in tretjim stavkom prvega odstavka 86. člena ZJN-3.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.3.e Ministrstvo za zunanje zadeve je izvedlo 5 evidenčnih javnih naročil za nakup torb, dežnikov, kravat, šalov in kemičnih svinčnikov (v nadaljevanju: pisarniški in drug promocijski material) s celotno grafično podobo za potrebe predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije v letu 2021, in sicer za potrebe koordinacije priprav in izvedbe predsedovanja, v skupni vrednosti 95.822 EUR. V vseh izvedenih evidenčnih javnih naročilih je šlo za naročilo istovrstnega blaga in je bil kot najugodnejši ponudnik izbran isti dobavitelj (družba EMPIS, d.o.o.). Ministrstvo za zunanje zadeve je za nakup pisarniškega in drugega promocijskega materiala za potrebe predsedovanja Svetu Evropske unije z dobaviteljem sklenilo 4 pogodbe in izdalo 1 naročilnico v skupnem znesku 95.822 EUR z DDV.

V skladu z 90. členom ZIUZEOP je v letu 2021 mejna vrednost za javna naročila na splošnem področju za naročilo blaga, za katera je treba opraviti objavo na portalu javnih naročil in izvesti enega od postopkov oddaje javnih naročil na podlagi prvega odstavka 39. člena ZJN-3, znašala 40.000 EUR brez DDV.

Ministrstvo za zunanje zadeve je vse evidenčne postopke oddaje javnih naročil za nabavo pisarniškega in drugega promocijskega materiala, nabavljenega za izvedbo predsedovanja Svetu Evropske unije, izvedlo v krajšem časovnem obdobju (v drugi polovici leta 2021). Po naši oceni bi morale ministrstvo te nabave za vnaprej predvidene dogodke načrtovati že pred oddajo javnih naročil, kar bi omogočilo pravilno določitev skupne ocenjene vrednosti javnega naročila in posledično pravilno izvedbo postopka oddaje javnega naročila z objavo na portalu javnih naročil. S tem, ko je Ministrstvo za zunanje zadeve izvedlo več evidenčnih postopkov javnega naročanja s povabilom k oddaji ponudb, je ravnalo v neskladju s četrtem odstavkom 24. člena ZJN-3.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.3.f Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je za nabavo službenega vozila Audi A8 izvajalcu A2S d.o.o. izplačalo 83.990 EUR. Službeno vozilo za potrebe ministra je nabavilo po postopku naročila male vrednosti. Ministrstvo je v postopku prejelo ponudbo kasneje izbranega ponudnika v vrednosti, ki je bila sprejemljiva, saj je bila pravočasna in pod ocenjeno vrednostjo 90.000 EUR.

Uredba o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave¹²⁴ v 8. členu določa, da je pridobivanje službenega avtomobila v breme proračunskih sredstev mogoče samo na podlagi načrta nabav in gradenj, sprejetega v skladu z zakonom, ki ureja upravljanje premoženja države. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo nakupa službenega vozila Audi A8 ni imelo načrtovanega v načrtu nabav in gradenj, zaradi česar je kršilo 8. člen te uredbe.

¹²⁴ Uradni list RS, št. 60/99, 1/04, 62/06 in 116/21.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Službeni avtomobil, ki ga je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo uporabljalo za prevoz ministra na službenih poteh s šoferjem, je bil poškodovan v nezgodi in ocenjen kot popolna škoda, zato je nujno potrebovalo drug primerljiv avtomobil. Zaradi nepredvidenih okoliščin nakup avtomobila ni bil v načrtu nabav in gradenj.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.3.g Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: Direkcija za infrastrukturo) je po pooblastilu v imenu vlade z družbo SŽ - Infrastruktura, d.o.o. (v nadaljevanju: upravljavec SŽ - Infrastruktura) na podlagi 11. člena Zakona o železniškem prometu¹²⁵ (v nadaljevanju: ZZelP) 11. 6. 2021 sklenila pogodbo o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2030 (v nadaljevanju: pogodba o upravljanju). Do sklenitve pogodbe o upravljanju sta pogodbenici uporabljali pogodbo o upravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020, ki je v drugem odstavku 40. člena določala, da mora v primeru prenehanja pogodbe upravljavec opravljati vse naloge na način in v obsegu, določenem v veljavnih predpisih, Ministrstvo za infrastrukturo pa mu je kot naročnik dolžno mesečno plačati opravljene storitve do sklenitve nove pogodbe v znesku, plačanem za celoten zadnji mesec pred prenehanjem veljavnosti pogodbe. Na podlagi 11. člena ZZelP je vzdrževanje, obratovanje in obnavljanje javne železniške infrastrukture obvezna gospodarska javna služba (v nadaljevanju: GJS), ki jo opravlja upravljavec SŽ - Infrastruktura na podlagi pogodbe, ki se sklene za obdobje najmanj 5 let. Pogodba se sklene vnaprej za celotno pogodbeno obdobje.

V prvem odstavku 17. člena pogodbe o upravljanju je določeno, da se okvirna pogodbeni vrednost nadomestila za posamezno leto in predvidena sestava plačil za vsako leto določita z letnim aneksom, ki ga pogodbeni stranki skleneta najpozneje do 31. 12. za prihodnje leto na podlagi uskladitve predloga ponudbe upravljavca. Direkcija za infrastrukturo in upravljavec SŽ - Infrastruktura sta na podlagi 17. člena pogodbe o upravljanju sklenila aneks št. 1 šele 9. 7. 2021 in v njem določila okvirno vrednost in obseg izvajanja storitev upravljavca po pogodbi za obdobje od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021.

Drugi odstavek 11. člena ZZelP določa, da GJS opravlja upravljavec na podlagi pogodbe o opravljanju GJS, ki mora vsebovati vse elemente, določene v Prilogi V Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja¹²⁶, sklene pa se za obdobje najmanj 5 let. O vsebini pogodbe in strukturi plačil, ki so namenjena za financiranje upravljavca, se dogovor sklene vnaprej za celotno pogodbeno obdobje. Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija za infrastrukturo je s tem, ko je pogodbo o upravljanju sklenila šele v juniju 2021 za obdobje od 1. 1. 2021 dalje, ravnala v neskladju z drugim odstavkom 11. člena ZZelP.

3.3.3.h Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija za infrastrukturo je na podlagi izvedenega odprtega postopka javnega naročanja z izbranim ponudnikom TELEG-M d.o.o. (v nadaljevanju: izvajalec TELEG-M) sklenila Pogodbo za izvedbo rekonstrukcije ceste R3-660, odsek 1342 Dolenjci-Adlešiči-Žuniči

¹²⁵ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo, 30/18 in 82/21.

¹²⁶ UL L št. 343 z dne 14. 12. 2012, str. 32.

med km 4.900 in km 8.700 s skupno vrednostjo pogodbenih del 1.053.631 EUR z DDV. 30. 6. 2021 je Direkcija za infrastrukturo z izbranim izvajalcem TELEGM sklenila še aneks v vrednosti 85.204 EUR za izvedbo dodatnih del, čeprav so bila ta že opravljena. Iz navedenega izhaja, da je izvajalec TELEGM dodatna dela izvedel pred sklenitvijo aneksa, ki je ta dela določal.

Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija za infrastrukturo je s sklenitvijo aneksa po izvedenih delih ravnala v neskladju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitev ali nabave blaga.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.3.i Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2021 za izdelavo pravne analize izplačalo 91.500 EUR izvajalcu SOL.LEX.SUS na podlagi pogodbe, sklenjene po predhodno izvedenem postopku oddaje evidenčnega javnega naročila pravnih storitev, katerega predmet je bila izdelava pravne analize kot sestavni del študije o upravičenosti podelitve koncesije opravljanja obvezne državne GJS službe sežiganja komunalnih odpadkov.

V postopku je Ministrstvo za okolje in prostor glede na merilo za izbor, ki je bilo najnižja ponudbena cena, 6. 5. 2021 sklenilo pogodbo z izvajalcem SOL.LEX.SUS v vrednosti 75.000 EUR. Pogodbeno vrednost je bila brez DDV, ker ponudnik v ponudbi ni navedel zneska DDV. K pogodbi je bil sklenjen aneks za podaljšanje roka za predložitev analize izvajalca do 30. 9. 2021 kot posledica nepravočasno izdelanih strokovnih podlag naročnika (aneks št. 1) in aneks za podaljšanje roka za predložitev analize izvajalca do 2. 11. 2021 (aneks št. 2). Aneksa sta bila sklenjena po izteku dogovorjenih rokov za izvedbo del. Ministrstvo za okolje in prostor je s tem, ko je aneksa sklenilo po izteku veljavnosti pogodbe oziroma aneksa št. 1, ravnalo v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti s pisno pogodbo.

Izvajalec je 22. 6. 2021 obvestil naročnika, da je postal zavezanec za DDV, zaradi česar je bila z aneksom št. 2 pogodbeno vrednost povečana za vrednost DDV v znesku 16.500 EUR, in sicer na 91.500 EUR. Izvajalec je bil od 26. 4. 2021 dalje, torej že ob sklenitvi pogodbe, zavezanec za DDV, zato bi moral v skladu z določili razpisne dokumentacije (Obrazec št. 3 – Ponudbeni predračun) navesti ponudbeno ceno, ki bi vsebovala vse stroške ponudnika in davke (vključno z zneskom DDV). Ministrstvo za okolje in prostor je z neupravičenim zvišanjem pogodbene vrednosti za znesek DDV ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. S prevzemom dodatnih stroškov, ki niso bili del ponudbene cene, je ravnalo tudi v nasprotju z načelom gospodarnosti, ki ga določa tretji odstavek 2. člena ZJF.

3.3.3.j Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2021 izvedlo evidenčno javno naročilo za pravne storitve na področju pravnega svetovanja). Predmet javnega naročila je bila pravna podpora v zvezi s pripravo sprememb zakonodaje na področju okolja za leto 2021. V skladu s predmetom javnega naročila je moral zunanji izvajalec pripraviti:

- nov Zakon o varstvu okolja (ZVO-2) in
- novo Uredbo o opravljanju obvezne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov.

V postopku evidenčnega javnega naročila je Ministrstvo za okolje in prostor povabilo k oddaji ponudbe 2 kandidata. Glede na merilo za izbor, ki je bilo najnižja ponudbena cena, je naročnik 8. 3. 2021 sklenil pogodbo z izvajalcem SOL.LEX.SUS v vrednosti 99.750 EUR brez DDV. Ministrstvo za okolje in prostor je od dogovorjene skupne pogodbene vrednosti 130.095 EUR v letu 2021 na podlagi 3 izdanih računov izvajalcu SOL.LEX.SUS izplačalo skupaj 123.690 EUR.

Ministrstvo za okolje in prostor je z izvajalcem SOL.LEX.SUS k pogodbi sklenilo še 6 aneksov, s katerimi so bile dogovorjene spremembe skrbnika pogodbe, povečanje pogodbene vrednosti in podaljšanje posameznih rokov za izvedbo storitev. Pri tem smo ugotovili, da so bili 4 aneksi sklenjeni po izteku pogodbenega roka za izvedbo del. Navedeno ravnanje Ministrstva za okolje in prostor je v neskladju s 50. členom ZJF.

Z aneksom št. 1 je bil kot nov skrbnik pogodbe določen zaposleni, ki je istočasno opravljal tudi naloge vodje iste notranje organizacijske enote. Istočasno opravljanje nalog skrbnika pogodbe in vodje notranje organizacijske enote s strani istega zaposlenega predstavlja kršitev 4. člena Navodila za finančno poslovanje Ministrstva za okolje in prostor in organov v njegovi sestavi, v skladu s katerim morajo kontrolni postopki med drugim zagotavljati tudi ločitev izvajanja nalog odobravanja od pristojnosti za kontroliranje.

Z aneksom št. 3 z dne 28. 7. 2021 se je pogodbena vrednost povečala za vrednost DDV v znesku 12.045 EUR, in sicer na 111.795 EUR, ker je izvajalec 26. 4. 2021, torej po sklenitvi pogodbe, postal zavezanec za DDV. S tem, ko se je povečala pogodbena vrednost dogovorjenih del zaradi plačila DDV, je Ministrstvo za okolje in prostor ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. S prevzemom dodatnih stroškov, ki niso bili del ponudbene cene, je ravnalo tudi v nasprotju z načelom gospodarnosti, ki ga določa tretji odstavek 2. člena ZJF.

Ministrstvo za zdravje

3.3.3.k Ministrstvo za zdravje je za izvedeno evalvacijo projekta Fakulteti za družbene vede izplačalo 13.168 EUR. Podlaga za izplačilo je bilo v letu 2019 izvedeno javno naročilo po odprtem postopku, katerega predmet je bila evalvacija projekta Preoblikovanje obstoječih mrež ter vstop novih izvajalcev za nudenje skupnostnih storitev in programov za starejše. Z izbranim ponudnikom Inštitutom Republike Slovenije za socialno varstvo ter njegovima partnerjema, Fakulteto za družbene vede in Inštitutom za ekonomska raziskovanja, je sklenilo pogodbo v skupni vrednosti 278.900 EUR brez DDV (350.000 EUR z DDV) za obdobje do septembra 2022.

Ministrstvo za zdravje je v razpisni dokumentaciji za izbor ponudbe določilo merilo ekonomsko najugodnejša ponudba, in sicer glede na merilo najnižja ponudbena cena in merilo dodatne kvalifikacije nominiranega kadra. Prvega merila ni točkovno ovrednotilo, pri merilu dodatne kvalifikacije nominiranega kadra se je vsaka referenca, kjer je posamični kader v zadnjih 5 letih pred rokom za prejem ponudb sodeloval v projektu evalvacije oziroma študij v nacionalnem sistemu socialnega ali zdravstvenega varstva v funkciji, za izvajanje nalog, ki so istovrstne predmetu naročila, točkovala s 5 točkami, maksimalno število doseženih točk po tem merilu pa je bilo 30. Ministrstvo za zdravje v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni določilo relativne uteži, ki bi jo moralo dodeliti vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, zato je ravnalo v nasprotju s sedmim odstavkom 84. člena ZJN-3, ki je v času oddaje naročila določal, da naročnik v

dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi relativno utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, razen če se slednja določi le na podlagi cene.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.1 Ministrstvo za javno upravo je s 1. 1. 2017¹²⁷ postalo upravljavec nepremičnega premoženja, ki ga za izvajanje svojih nalog in v povezavi z njimi potrebujejo Ministrstvo za okolje in prostor ter organi v njegovi sestavi. Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2015 z družbo AKROPOLA d.o.o. (v nadaljevanju: družba Akropola) sklenilo pogodbo za najem poslovnih prostorov v prvem nadstropju stavbe¹²⁸ na naslovu Dunajska cesta 21, 1000 Ljubljana. Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za okolje in prostor sta z družbo Akropola¹²⁹ 3. 2. 2017 sklenila aneks št. 2 k pogodbi, s katerim je bilo določeno, da bo Ministrstvo za javno upravo kot novi upravljavec nepremičnin vstopilo v vsa pravna razmerja, katerih nosilec je bilo Ministrstvo za okolje in prostor, ter v zvezi s tem prevzelo vse pravice in obveznosti iz naslova ravnanja z nepremičnim premoženjem. V najemni pogodbi med Ministrstvom za okolje in prostor in najemodajalcem je med drugim določeno, da bo najemodajalec ves čas veljavnosti pogodbe v zvezi z najetimi poslovnimi prostori sklepal zavarovalne pogodbe pri zavarovalnici za zavarovanje rizikov požara, potresa, izliva vode, strojeloma ter odgovornosti (splošna odgovornost najemodajalca), pri čemer stroški takšnih zavarovanj bremenijo najemnika. Poleg navedenega stroška zavarovanja rizika za poslovne prostore pogodba določa tudi, da je najemnik dolžan na lastne stroške zavarovati svojo opremo proti temeljnim požarnim nevarnostim, dodatnim nevarnostim (izliv vode) in nevarnostim vloma ter splošno odgovornost, ki izvira iz njegove dejavnosti, ki jo opravlja v najetih poslovnih prostorih. Zavarovanje nepremičnine ter odgovornosti (splošna odgovornost najemodajalca) bi moralo biti odgovornost lastnika nepremičnine, ki je v primeru sklenitve zavarovalne pogodbe in uveljavljanja škode tudi upravičen do izplačila zavarovalnine, in ne najemnika nepremičnine, ki je zgolj uporabnik nepremičnine in ne njen lastnik, zato tudi stroški teh zavarovanj ne bi smeli bremeniti najemnika. Določilo pogodbe, na podlagi katerega bi bil najemodajalec upravičen do povračila stroškov navedenega zavarovanja, je zato v nasprotju z določbo drugega odstavka 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, zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Ukrep Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo je kot najemnik z družbo KTL kot najemodajalcem poslovnih prostorov 1. 4. 2022 sklenilo aneks k najemni pogodbi, s katerim je bil spremenjen 9. člen najemne pogodbe na način, da stroški zavarovanja rizika potresa, izliva vode, strojeloma ter odgovornosti (splošna odgovornost najemodajalca) bremenijo najemodajalca oziroma lastnika nepremičnine in ne najemnika.

¹²⁷ V skladu z določbo 19. člena Zakona o državni upravi – ZDU-11 (Uradni list RS, št. 90/14).

¹²⁸ Št. stavbe 3250 z ID znakom 2636-3250 na parceli št. 2130/2, št. 2127, št. 2128 in št. 2130/3, vse k. o. 2636 – Bežigrad.

¹²⁹ Celotno pogodbeno razmerje med Ministrstvom za javno upravo kot najemnikom in najemodajalcem družbo Akropola je bilo z dne 12. 6. 2018 s soglasjem ministrstva preneseno na novega najemodajalca in lastnika poslovnih prostorov družbo KTL Invest, d.o.o. (v nadaljevanju: družba KTL).

Ministrstvo za javno upravo kot najemnik navedenih poslovnih prostorov je z družbo KTL kot najemodajalcem 12. 6. 2019 sklenilo aneks št. 4 k najemni pogodbi, ki v 1. členu med drugim določa, da bo najemodajalec izvedel določena investicijska vlaganja¹³⁰, zaradi česar se bo najemnina za obdobje 4 let zvišala. 2. člen navedenega aneksa določa, da od 1. 6. 2019 in najmanj do 1. 6. 2023 mesečna najemnina za poslovne prostore v skupni izmeri 1.284,77 m² znaša 10.921 EUR, kar je 964 EUR več, kot je znašala najemnina pred sklenitvijo navedenega aneksa. Namestitev žaluzij, zamenjava strehe in ureditev vhoda ne predstavljajo stroškov rednega vzdrževanja, ampak investicijsko vzdrževanje, saj se je s tem povečala prihodnja korist opredmetenega osnovnega sredstva in njegova nabavna vrednost. Peti odstavek 9. člena najemne pogodbe je določal, da je najemnik na lastne stroške dolžan zagotavljati tekoče vzdrževanje in s tem povezana popravila, potrebna zaradi normalne rabe poslovnih prostorov, medtem ko stroški investicijskega vzdrževanja poslovnih prostorov bremenijo najemodajalca. Posledično bi moral strošek investicijskega vzdrževanja v skladu z najemno pogodbo v celoti bremeniti lastnika stavbe oziroma najemodajalca in ne uporabnikov oziroma najemnikov prostorov. Ministrstvo za javno upravo je s tem, ko je sklenilo aneks št. 4 in se dogovorilo za zvišanje najemnine z namenom financiranja investicijskega vzdrževanja, ravnalo v neskladju z določili sklenjene najemne pogodbe in v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. S prevzemom dodatnih stroškov je ravnalo tudi v nasprotju z načelom gospodarnosti, ki ga določa tretji odstavek 2. člena ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Ne glede na ubeseditev razloga za dvig najemnine je bil dejanski razlog dviga najemnine v tem, da je bila z najemno pogodbo dogovorjena najemnina bistveno nižja od najemnine primerljivih poslovnih prostorov na območju Ljubljane (približno 27 % od povprečja), zato je najemodajalec zahteval dvig najemnine na 9 EUR/m². V pogajanjih dosežena in nato z aneksom dogovorjena višina najemnine pa je znašala 8,5 EUR/ m² (kar še vedno predstavlja približno 19 % podpovprečno ceno najema primerljivih nepremičnine na območju Ljubljane za leto 2019). V letu 2015 dogovorjena najemnina se sicer vse do uveljavitve nove višine najemnine z dne 1. 6. 2019 ni spreminjala. Ker je najemodajalec pred sklenitvijo aneksa št. 4 dejansko izvedel nekatera investicijska vlaganja in vzdrževanja, je imela sporna določba pogodbe zlasti deklaratorni značaj.

Stališče računskega sodišča do pojasnila Ministrstva za javno upravo

Ne glede na morebitne dejanske razloge, ki so vodili v dvig najemnine, ti iz pogodbe niso razvidni. Sporne določbe tudi z morebitnimi drugimi metodami razlage pogodbenih določil ni mogoče interpretirati na način, kot navaja Ministrstvo za javno upravo.

3.3.3.m Ministrstvo za javno upravo je z družbo LANCom, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Lancom) po predhodno izvedenem odprtem postopku oddaje javnega naročila sklenilo krovni okvirni sporazum za nakup in dobavo energijsko učinkovitih prenosnih računalnikov za obdobje do

¹³⁰ Namestitev žaluzij, zamenjava strehe in ureditev vhoda.

28. 10. 2023¹³¹. Družba Lancom je za sklop 3 – standardni prenosni računalnik s priklopno postajo ponudila prenosne računalnike s priklopno postajo blagovne znamke HP z oznako ProBook 440 G7, katerih skupna predvidena količina je za celotno obdobje okvirnega sporazuma znašala 4.592 računalnikov. 17. člen okvirnega sporazuma v prvem odstavku določa, da dobavitelj dobavlja naprave, ki jih je ponudil v ponudbi, lahko pa med izvajanjem sporazuma pride do spremembe modelov¹³², pri čemer morajo biti naprave v vseh zahtevanih tehničnih karakteristikah za posamezen sklop najmanj enakovredne oziroma boljše od ponujenih, po enakih cenah ter iste blagovne znamke.

Družba Lancom je 6. 7. 2021 na Ministrstvo za javno upravo zaradi nedobavljivosti naprav blagovne znamke, dogovorjene z okvirnim sporazumom, naslovila zaprosilo za odobritev dobave prenosnih računalnikov druge blagovne znamke (Dell) z enakimi tehničnimi karakteristikami. Zaradi nujnih potreb je Ministrstvo za javno upravo zamenjavo odobrilo in družbi Lancom 2. 8. 2021 posredovalo naročilo za dobavo 1.000 kosov standardnih prenosnih računalnikov s priklopno postajo blagovne znamke Dell z oznako Latitude 3410 CTO. Ministrstvo za javno upravo je družbi Lancom za dobavljene prenosne računalnike plačalo 1.082.000 EUR.

Ministrstvo za javno upravo je z naročilom prenosnih računalnikov blagovne znamke Dell in njihovim plačilom kršilo 17. člen krovnega okvirnega sporazuma, saj je dopustilo dobavo prenosnih računalnikov druge blagovne znamke od tiste, ki je bila dogovorjena z okvirnim sporazumom in katere menjava je bila izrecno izključena.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo je družbi Lancom oddalo naročilo prenosnih računalnikov blagovne znamke Dell, ker je ocenilo, da bi se zaradi takratnih razmer na trgu, povezanih s posledicami epidemije covida-19, v primeru ponovnega odpiranja konkurence dobava prenosnih računalnikov podaljšala še vsaj za 3 mesece.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.4.a Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je za stroške investicije v opremo in druga opredmetena in neopredmetena sredstva upravičencu EXCEL INTERNATIONAL d.o.o. (v nadaljevanju: upravičenec) izplačalo 119.802 EUR. Podlaga za izplačilo je bila sklenjena pogodba med ministrstvom in upravičencem o sofinanciranju operacije Prestrukturiranje proizvodnje in

¹³¹ Za 15 sklopov: sklop 1 – osnovni prenosni računalniki, sklop 2 – standardni prenosni računalnik, sklop 3 – standardni prenosni računalnik s priklopno postajo, sklop 4 – zmogljiv prenosni računalnik, sklop 5 – zmogljiv prenosni računalnik s priklopno postajo, sklop 6 – mini prenosni računalnik z vrtljivim zaslonom na dotik, sklop 7 – lahki prenosni računalnik z vrtljivim zaslonom na dotik, sklop 8 – lahki prenosni računalnik z vrtljivim zaslonom na dotik s priklopno postajo, 9 – lahki prenosni računalnik – hibridni 2 v 1 s priklopno postajo, sklop 10 – tablični računalnik I, sklop 11 – tablični računalnik I s tipkovnico, sklop 12 – tablični računalnik II, sklop 13 – tablični računalnik II s tipkovnico, sklop 14 – tablični računalnik III s tipkovnico (Wi-Fi), sklop 15 – tablični računalnik III s tipkovnico (Ite).

¹³² Drugi odstavek 17. člena krovnega okvirnega sporazuma določa, da če želi dobavitelj spremeniti model, mora poslati naročniku obvestilo o spremembi modela s priloženo konfiguracijo in tehnično dokumentacijo, iz katere izhaja izpolnjevanje vseh zahtev iz sporazuma. Z dobavo novih modelov lahko dobavitelj prične, ko od naročnika prejme potrditev o enakovrednosti novih modelov.

produktov Excel International v skupni vrednosti do največ 200.000 EUR. Od tega je bilo 70 % upravičenih stroškov operacije izplačanih iz sredstev Evropske unije, 30 % pa se je nanašalo na nacionalni prispevek, pri čemer so upravičeni stroški upravičenca stroški investicije v opremo in druga opredmetena ter neopredmetena sredstva ter stroški storitev zunanjega izvajalca. Pogodba je bila sklenjena na podlagi Javnega razpisa za financiranje spodbud za ponovni zagon poslovanja podjetij v obmejnih problemskih območjih – COVID19¹³³ v letu 2020 v razpisani vrednosti 5.000.000 EUR. V letu 2021 se je s spremembami razpisne dokumentacije podaljšalo obdobje upravičenosti javnih izdatkov do 31. 12. 2021 in zvišala vrednost razpisa na 15.217.056 EUR¹³⁴. Obdobje upravičenosti stroškov je bilo od pričetka oziroma razglasitve epidemije covid-19 (13. 3. 2020) do 31. 12. 2020, razen za investicijske stroške in izdatke v opremo in druga opredmetena in neopredmetena sredstva do 30. 6. 2021.

Namen javnega razpisa je bil podpreti ponovni zagon podjetij in omogočiti ohranitev obstoječih delovnih mest kot v obdobju pred krizo zaradi epidemije covid-19 na obmejnih problemskih območjih v Republiki Sloveniji. S podporo naj bi se omogočil ponoven zagon poslovne dejavnosti v malih podjetjih z 10 do 49 zaposlenimi, ki so še posebej izpostavljena neugodnim razmeram poslovanja, ki izvira iz narave obmejnega območja¹³⁵, s pojavom covid-19 pa jim je bilo poslovanje predvsem zaradi omejitev fizičnega in materialnega poslovanja v obmejnem območju (zaprtost mej in omejevanje prehodov) še dodatno oteženo. Na javnem razpisu so lahko podjetja prejela subvencije v znesku najmanj 20.000 EUR in največ 200.000 EUR za delovanje v obliki nepovratne pomoči, za investicije, zunanje storitve ter plače z namenom ponovnega začetka rednega poslovanja.

Na podlagi določb razpisne dokumentacije se je lahko pomoč odobrila najkasneje do 31. 12. 2020. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je upravičencu sklep izdalo 12. 3. 2021, kar je v neskladju s 5. točko 4.2. točke razpisne dokumentacije.

V skladu z zahtevami razpisne dokumentacije in 12. členom pogodbe o sofinanciranju je moral upravičenec predložiti zahtevek za izplačilo v skupni vrednosti do 200.000 EUR prek informacijskega sistema organa upravljanja e-MA najkasneje do 30. 6. 2021. V primeru, da bi upravičenec zamudil rok za vložitev zahtevka za izplačilo, se mu izplačilo sredstev zavrne. Upravičenec je 16. 6. 2021 Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo posredoval prošnjo za podaljšanje roka za izstavitev zahtevka za izplačilo do 31. 8. 2021. Ministrstvo je z upravičencem 23. 7. 2021 sklenilo dodatek št. 1

¹³³ Uradni list RS, št. 118/20, 28/21 in 81/21. Javni razpis je temeljil na Delegirani uredbi Komisije (EU) št. 480/2014 z dne 3. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (UL L št. 138 z dne 13. 5. 2014, str. 5) in na Uredbi (EU) št. 2020/558 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2020 o spremembi uredb (EU) št. 1301/2013 in (EU) št. 1303/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19 (UL L št. 130 z dne 24. 4. 2020, str. 1) in na drugih izvedbenih uredbah ter predpisih.

¹³⁴ S prvo spremembo razpisne dokumentacije v februarju 2021 (Uradni list RS, št. 28/21) se je zvišala okvirna skupna višina sredstev, ki so na razpolago za izvedbo predmetnega javnega razpisa, in sicer s 5.000.000 EUR na 14.201.910 EUR. Z drugo spremembo objavljenega razpisa (Uradni list RS, št. 81/21) v maju 2021 se je višina sredstev povečala na 15.217.056 EUR.

¹³⁵ Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij (Uradni list RS, št. 22/11, 97/12, 24/15, 35/17 in 101/20) določa merila za določitev obmejnih problemskih območij in občine, ki izpolnjujejo ta merila. V skladu s 4. členom te uredbe spada mednje tudi Občina Ajdovščina, v kateri je imel upravičenec sedež.

k pogodbi, s katerim je podaljšalo rok za izstavitev zahtevka za izplačilo do 31. 8. 2021, pri čemer se je sklicevalo na prvi odstavek 45. člena sklenjene pogodbe in na dopis ministrstva za podaljšanje roka za izstavitev zahtevka. V prvem odstavku 45. člena pogodbe so bile določene možnosti spremembe pogodbe s sklenitvijo pisnega dodatka k pogodbi, ki ga skleneta pogodbeni stranki pred iztekom veljavnosti pogodbe. Iz vloge upravičenca za podaljšanje roka za izstavitev zahtevka za izplačilo izhaja, da se ni uspel pravočasno seznaniti z informacijskim sistemom organa upravljanja e-MA, dostop do katerega je pridobil 15. 6. 2021. Upravičenec je bil z zahtevo ministrstva, da mora imeti dostop do tega informacijskega sistema, seznanjen že z objavo razpisne dokumentacije. Po navedbah ministrstva je bil projekt v informacijskem sistemu 27. 5. 2021 urejen do ustreznega statusa "v izvrševanju" (ki omogoča upravičencu oddajo vloge za dostop do projektov v informacijskem sistemu oziroma vnos ustreznih listin v informacijski sistem), kar po naši oceni zadostuje za pravočasno ureditev potrebnega dostopa do informacijskega sistema organa upravljanja in vnosa potrebnih knjigovodskih listin do 30. 6. 2021. Objektivno dejstvo ali razlog, ki bi upravičeval podaljšanje roka za izstavitev zahtevka za izplačilo, po naši oceni ni bil izkazan. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je s tem, ko je sklenilo dodatek k pogodbi za podaljšanje roka za izstavitev zahtevkov za izplačilo, ravnalo v neskladju z določili sklenjene pogodbe.

Obenem opozarjamo, da je ministrstvo dodatek, s katerim je podaljšalo rok za izstavitev zahtevka za izplačilo do 31. 8. 2021, sklenilo šele 23. 7. 2021, torej po tem, ko je s pogodbo določeni rok za izstavitev zahtevka (30. 6.) že potekel, kar nadalje pomeni, da bi glede na določila pogodbe, veljavna na dan 30. 6., upravičenec moral zahtevek izstaviti do navedenega dne in je s potekom tega dne formalno nastopilo stanje zamude.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.4.b Ministrstvo za infrastrukturo je sklenilo koncesijski pogodbi za obdobje od 2. 12. 2019 do najkasneje 2. 12. 2021 za opravljanje GJS javni linijski prevozov potnikov v notranjem cestnem prometu s koncesionarjema družbo ARRIVA Štajerska, družba za prevoz potnikov, d.d.¹³⁶ (v nadaljevanju: družba Arriva) in družbo NOMAGO, storitve mobilnosti in potovanj, d.o.o. (v nadaljevanju: družba NOMAGO). V obeh pogodbah se je ministrstvo sklicevalo, da je bila koncesionarju podeljena koncesija v skladu z Zakonom o prevozi v cestnem prometu¹³⁷ za obdobje do 31. 12. 2008 in podaljšana v skladu z 2. členom Zakona o dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu¹³⁸ za obdobje od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Pogodbi nadalje določata, da javni razpis za podelitev novih koncesij, objavljen z dne 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 prevozi v cestnem prometu¹³⁹ (v nadaljevanju: ZPCP-2) podaljšali koncesijsko

¹³⁶ Arriva Štajerska, družba za prevoz potnikov, d.d. se je 1. 9. 2020 preimenovala v Arriva, družba za prevoz potnikov, d.o.o. K slednji sta bili istega dne pripojeni družbi Arriva Alpetour d.o.o. in Arriva Kam-Bus d. o. o., ki sta bili izbrisani iz sodnega registra, s čimer sta njuni koncesijski pogodbi št. 2430-19-31006 in št. 2430-19-31003 z dne 2. 12. 2019 prenehali veljati. Koncesionar prevzemnik, Arriva d.o.o., je nadaljeval z izvajanjem koncesij, ki sta bili predmet prenosa nanj s pripojitvijo, v okviru že obstoječe koncesijske pogodbe z dne 2. 12. 2019.

¹³⁷ Uradni list RS, št. 26/05 – uradno prečiščeno besedilo in 131/06 – ZPCP-2.

¹³⁸ Uradni list RS, št. 123/08.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 131/06, 5/07 – popr., 123/08 in 28/10.

pogodbo s sklenitvijo novih koncesijskih pogodb, ki so veljale do 30. 6. 2011, nato do 31. 12. 2012 in na koncu do 31. 12. 2013. Po izteku koncesijskih pogodb, veljavnih do 31. 12. 2013, je ministrstvo na podlagi 24. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu¹⁴⁰ 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. 1107/70¹⁴¹ (v nadaljevanju: uredba (ES) št. 1370/2007) s koncesionarjema zaradi nujnosti kontinuiranega prevoza sklenilo novi koncesijski pogodbi za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015. Po njunem izteku 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) št. 1370/2007 in 47. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu¹⁴² podaljšalo veljavnost koncesijskih pogodb najkasneje do 2. 12. 2019. Na podlagi 38. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu¹⁴³ je ministrstvo s koncesionarjema ponovno zaradi nujnosti kontinuiranosti izvajanja GJS javnega potniškega prevoza podaljšalo koncesijski pogodbi še do 2. 12. 2021. Postopek podelitve koncesije za opravljanje GJS javnega linijskega prevoza potnikov se je pričel v letu 2021¹⁴⁴, odločitev o oddaji javnega naročila podelitve koncesije je bila sprejeta v marcu 2022. Zoper odločitev so bili vloženi revizijski zahtevki.

Šesti odstavek 50. člena ZPCP-2 izjemoma dopušča možnost podaljšanja koncesije, 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 pa 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.

Nepravilnosti glede podeljevanja koncesij za opravljanje GJS linijskih prevozov potnikov v notranjem cestnem prometu smo ugotavljali že v več revizijskih poročilih¹⁴⁵. 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 in z družbo NOMAGO od 2013 dalje, je ravnalo v neskladju s petim odstavkom 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007, ki je za vse države članice v celoti zavezujoča in v skladu z načelom primarnosti evropskega prava prevlada nad pravili pravnih redov držav članic.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 39/13.

¹⁴¹ UL L št. 315 z dne 3. 12. 2007, str. 1.

¹⁴² Uradni list RS, št. 92/15.

¹⁴³ Uradni list RS, št. 67/19.

¹⁴⁴ Objava na portalu javnih naročil, št. 005315/2021 z dne 3. 8. 2021.

¹⁴⁵ 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], 4. 2. 2022, 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], 4. 2. 2022, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Ipro20/IPro20_RevizijskoP.pdf], 4. 2. 2022 ter revizijsko poročilo o javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevem cestnem prometu, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1444/PrevozPotnikov_SP13-14.pdf], 4. 2. 2022.

3.3.4.c Vlada je 16. 3. 2017 z družbo Slovenske železnice - Potniški promet, družba za opravljanje prevoza potnikov v notranjem in mednarodnem železniškem prometu, d.o.o. sklenila pogodbo o izvajanju obvezne GJS prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu za obdobje od 2017 do 2031 (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju OGJS prevoza potnikov). Direkcija za infrastrukturo v skladu s 13. členom pogodbe o izvajanju OGJS prevoza potnikov 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 OGJS prevoza potnikov se višina nadomestila za izvajanje storitev javne službe prevoza potnikov določi z letnim aneksom za vsako nadaljnje leto do izteka veljavnosti pogodbe, najpozneje do 1. 12. za prihodnje leto. Če ni pravočasno sklenjen aneks k pogodbi, se izvajanje storitev po tej pogodbi financira mesečno za dejansko opravljene storitve. Aneks št. 4 k pogodbi o izvajanju OGJS prevoza potnikov (v nadaljevanju: aneks št. 4), ki določa obseg storitev in višino nadomestila za izvajanje javne službe prevoza potnikov v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020, je bil sklenjen 3. 2. 2021, aneks št. 5 k pogodbi o izvajanju OGJS prevoza potnikov (v nadaljevanju: aneks št. 5), ki določa obseg storitev in višino nadomestila za izvajanje javne službe prevoza potnikov v obdobju od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2022, pa je bil sklenjen 21. 4. 2021.

Iz aneksa št. 5 izhaja, da se za pokrivanje dela stroškov blaga, materiala, energije, stroškov storitev, stroškov dela, odpisov vrednosti, odhodkov financiranja in drugih upravičenih izrednih odhodkov, ki bodo predvidoma nastali pri izvajanju obvezne GJS v letu 2021, izvajalcu za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2021 namenijo sredstva za plačilo nadomestila za izvajanje obvezne GJS v znesku 68.288.744 EUR z DDV oziroma 6,4433 EUR z DDV za vsak opravljeni vlakovni kilometer na ozemlju Republike Slovenije v letu 2021, pri čemer bo izvajalec predvidoma opravil 10.598.391 vlakovnih kilometrov. V nadomestilo so vključeni tudi predvideni stroški izvedbe načrtovanega števila vlakovnih kilometrov z nadomestnimi avtobusnimi prevozi v znesku 1.600.000 EUR brez DDV. V skladu z določilom prvega odstavka 10. člena pogodbe o izvajanju OGJS prevoza potnikov izstavi izvajalec naročniku za opravljene storitve obvezne GJS končno mesečno situacijo za pretekli mesec do 3. delovnega dne v mesecu. Priloge h končni situaciji pošlje izvajalec naročniku do zadnjega dne v mesecu za pretekli mesec.

Aneks št. 4 in aneks št. 5 sta bila sklenjena po izteku pogodbeno določenega roka za sklenitev aneksa k pogodbi o izvajanju OGJS prevoza potnikov, ki določa, da se višina nadomestila za izvajanje obvezne GJS prevoza potnikov določi najpozneje do 1. 12. za prihodnje leto. Pravni temelj za izplačila iz proračuna do sklenitve aneksa št. 5 v aprilu 2021 je bila tako le osnovna pogodba o izvajanju OGJS prevoza potnikov v obdobju od leta 2017 do 2031, ki v petnajstem odstavku 7. člena določa, da se v primeru, če ni pravočasno sklenjen aneks k tej pogodbi, izvajanje storitev financira mesečno za dejansko opravljene storitve, pri čemer pogodba ne vsebuje podlag za izračun višine mesečnega nadomestila za opravljene storitve.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Osnovni predpogoj, ki mora biti izpolnjen za posredovanje ponudbe za izvajanje prevoznih storitev izvajalca v naslednjem koledarskem letu naročniku, se nanaša na izdano soglasje ministra za infrastrukturo, s katerim se določi vozni red in posledično obseg storitev obvezne GJS prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu. S soglasjem z dne 12. 12. 2020 je bilo v okviru obvezne GJS dodeljeno število relacij za voznoredno obdobje 2020/2021.

Na potek sklenitve aneksa št. 5 so poleg vsakoletnih intenzivnih pogajanj med pogodbenima strankama vplivale tudi aktivnosti, ki so bile povezane s sklenitvijo aneksa št. 4. V prvi polovici februarja 2021 je

bilo vladno gradivo za sklenitev aneksa št. 5 v fazi medresorskega usklajevanja. Na dan 15. 2. 2021 je bilo predmetno vladno gradivo po spremembi v delu državnih pomoči ponovno posredovano v medresorsko usklajevanje. Ministrstvo za infrastrukturo je 15. 3. 2021 prejelo pozitivno mnenje Ministrstva za finance. Vladno gradivo je bilo 31. 3. 2021 posredovano na vlado v sprejem. Sklep vlade je bil izdan 15. 4. 2021.

Izvajalec je za december 2020 izstavil končno mesečno situacijo z dne 3. 2. 2021 v skupnem znesku 3.397.482 EUR z DDV, kjer je bil obračunan vlakovni kilometer v znesku 7,2056 EUR, naročnik pa je situacijo potrdil. Pri obračunu vlakovnega kilometra je bila uporabljena neustrezna višina vlakovnega kilometra, saj je bila vrednost vlakovnega kilometra za leto 2020 v znesku 7,2056 EUR določena z aneksom št. 4, ki je bil sklenjen 3. 2. 2021.

Izvajalec je 31. 3. 2021 izstavil končno mesečno situacijo za januar 2021 v skupnem znesku 5.244.692 EUR z DDV, kjer je bil obračunan vlakovni kilometer v znesku 6,2780 EUR, naročnik pa je situacijo potrdil. Vrednost vlakovnega kilometra za leto 2021 v znesku 6,2780 EUR je bila določena z aneksom št. 5, ki je bil sklenjen 21. 4. 2021, torej po izvedenem obračunu storitev. Končna mesečna situacija za januar 2021 tako ni bila obračunana z upoštevanjem vlakovnega kilometra v skladu s pogodbenimi določili, saj je bila upoštevana načrtovana vrednost za tekoče obdobje, ki ob izstavitvi zahtevkov še ni bila določena. Ministrstvo za infrastrukturo je s tem ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Vrednost vlakovnega kilometra je določena v tretjem odstavku 5. člena aneksa št. 5. Naročnik je omenjeno vrednost vlakovnega kilometra potrdil ob upoštevanju določil petega odstavka 4. člena sprememb in dopolnitev pogodbe o izvajanju OGJS prevoza potnikov, ki se nanašajo na primer, če ni pravočasno sklenjen aneks k pogodbi in se izvajanje storitev po tej pogodbi financira mesečno za dejansko opravljene storitve. Višina vlakovnega kilometra za leto 2020 je znašala 7,0309 EUR z DDV, načrtovana višina vlakovnega kilometra za leto 2021 pa 6,2780 EUR z DDV. Glede na dejstvo, da je naročnik mesečne situacije, za katere ni bil pravočasno sklenjen finančni aneks, praviloma plačeval skladno z višino vlakovnega kilometra iz preteklega leta in ker je bila višina vlakovnega kilometra za preteklo leto bistveno višja od načrtovane višine vlakovnega kilometra v letu 2021, vladno gradivo v trenutku potrditve mesečne situacije pa je že bilo medresorsko usklajeno, je skrbnik pogodbe omenjeno mesečno situacijo potrdil v načrtovani višini vlakovnega kilometra.

V pogodbi o izvajanju OGJS prevoza potnikov je navedeno, da se višina nadomestila za opravljanje storitev izvajalca določi za vsako nadaljnje leto z letnim aneksom. Glede na dejstvo, da osnovna pogodba o izvajanju OGJS prevoza potnikov ne vsebuje določil z opredelitvijo vrednosti, na podlagi katerih bi bilo mogoče obračunati višino mesečnega nadomestila, zaradi česar vsakokratni aneks predstavlja temeljno pravno podlago za določitev višine obračuna, in pa dejstvo, da izvajalec v primerih mesečnega financiranja, ko aneks ni pravočasno sklenjen, za obračun uporabi vrednosti, določene v aneksu za preteklo obdobje, ocenjujemo, da je pravočasna sklenitev aneksa potrebna za pravilno in transparentno izvajanje medsebojnega pogodbenega razmerja.

Izvajalec je končno mesečno situacijo za januar 2021 posredoval naročniku z dne 31. 3. 2021, to je po dopolnitvi na zahtevo Ministrstva za infrastrukturo. Izvajalec je mesečno situacijo za januar 2021 posredoval po roku, določenem v pogodbi o izvajanju OGJS prevoza potnikov, ki določa, da izvajalec priloge h končni mesečni situaciji pošlje naročniku do zadnjega dne v mesecu za pretekli mesec. Navedeno ravnanje je v neskladju s pogodbo.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

V primerih, ko se izvajajo aktivnosti za sklenitev letnega finančnega aneksa, se o času posredovanja mesečnih situacij pogodbeni stranki sprotno sporazumno dogovarjata, s čimer bistveno zmanjšujeta administrativne ovire in omejujeta možnosti nepravilne porabe proračunskih sredstev (praktično se lahko zgodi, da bi Ministrstvo za infrastrukturo konec meseca prejelo mesečno situacijo z obračunanim vlakovnim kilometrom iz preteklega leta, nekaj dni po potrditvi sklepa vlade in sklenitvi aneksa pa bi zahtevalo novo mesečno situacijo z vključeno novo vrednostjo vlakovnega kilometra). Takšna bi na primer lahko bila situacija, v kateri bi lahko izvajalec izstavil mesečno situacijo za januar 2021 konec februarja in bi lahko obračunal višjo vrednost vlakovnega kilometra, kot je bila določena z aneksom k pogodbi. Ravno zaradi takšnih primerov, ki bi lahko povzročili neprimerno porabo javnih sredstev, se pogodbeni stranki o tovrstnih aktivnostih dogovarjata sproti (prek elektronske pošte in delno tudi prek telefonskih pogovorov).

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

3.3.4.d V drugem odstavku 58. člena ZIPRS2122 je določeno, da mora predstojnik neposrednega uporabnika proračuna države posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov v 15 dneh po objavi tega zakona v Uradnem listu RS. ZIPRS2122 je bil objavljen 27. 11. 2020, kar pomeni, da je bil skrajni rok za posredovanje izhodišč 12. 12. 2020. V več primerih smo ugotovili, da je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti prepozno posredovalo z Ministrstvom za finance usklajena izhodišča za pripravo finančnih načrtov, in sicer:

- za delovanje javnega zavoda Centra za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič, Draga (v nadaljevanju: CUDV Draga) je izhodišča za pripravo finančnih načrtov CUDV Draga, ki so bila usklajena z Ministrstvom za finance, poslalo 15. 11. 2021, kar je 337 dni prepozno; CUDV Draga je finančni načrt za leto 2021 ministrstvu posredoval 22. 12. 2021;
- za delovanje Centra za socialno delo Ljubljana (v nadaljevanju: CSD Ljubljana) je izhodišča za pripravo finančnih načrtov CSD Ljubljana, ki so bila usklajena z Ministrstvom za finance, poslalo 15. 11. 2021, kar je 337 dni prepozno; CSD Ljubljana je finančni načrt za leto 2021 ministrstvu posredoval 17. 12. 2021;
- za delovanje Centra za socialno delo Koroška (v nadaljevanju: CSD Koroška) je izhodišča za pripravo finančnih načrtov CSD Koroška, ki so bila usklajena z Ministrstvom za finance, poslalo 15. 11. 2021, kar je 337 dni prepozno; CSD Koroška je finančni načrt za leto 2021 ministrstvu posredoval 17. 12. 2021.

S tem, ko je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izhodišča za pripravo finančnega načrta javnim zavodom posredovalo prepozno, je ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS2122.

3.3.4.e Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Center za socialno delo Pomurje je upravičencu z odločbo dodelil izredno denarno socialno pomoč v enkratnem znesku za kritje življenjskih stroškov (plačilo položnic). V odločbi je navedeno, da je upravičenec dolžan prejeti pomoč porabiti za namen, za katerega mu je bila dodeljena, v roku 30 dni po prejetju pomoči oziroma do vložitve nove vloge, če je ta vložena pred potekom tega roka. Dokazila o porabi sredstev je bil upravičenec dolžan predložiti pristojnemu centru za socialno delo v roku 45 dni po prejetju pomoči

oziroma najkasneje ob vložitvi nove vloge za izredno denarno socialno pomoč, če je novo vlogo vložil pred potekom roka iz prvega odstavka odločbe.

Pravna podlaga za dodelitev izredne denarne socialne pomoči v enkratnem znesku je 34. člen Zakona o socialno varstvenih prejemkih¹⁴⁶ (v nadaljevanju: ZSVarPre). Po prvem odstavku 34. člena ZSVarPre mora vlagatelj v svoji vlogi natančno navesti, za kakšen namen potrebuje pomoč, ter po četrtem odstavku 34. člena tudi predložiti centru za socialno delo dokazila o porabi sredstev. V primeru, da upravičenec ne predloži ustreznih dokazil o porabi sredstev ali pa se iz dokazil ugotovi, da pomoč ni bila namensko porabljena ali ni bila porabljena v roku iz drugega odstavka tega člena, v skladu s četrtem odstavkom 34. člena ZSVarPre ni upravičen do izredne denarne socialne pomoči 14 mesecev po mesecu prejema izredne denarne socialne pomoči, razen v primeru vložitve nove vloge za izredno denarno socialno pomoč zaradi naravne nesreče ali višje sile. Finančni nadzor nad delom centrov za socialno delo pri odločanju o pravici do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka na podlagi 56. člena ZSVarPre v okviru svojih pristojnosti organizira in izvaja Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in obsega notranji nadzor nad namensko porabo sredstev iz proračuna Republike Slovenije za delo centrov za socialno delo v skladu z zakonom, ki ureja javne finance.

Upravičenec ni predložil dokazil o namenski porabi sredstev, ki jih je prejel kot izredno denarno socialno pomoč, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa tega ni preverilo. S tem je ravnalo v nasprotju s 56. členom ZSVarPre, ker ni izvajalo nadzora nad poslovanjem Centra za socialno delo Pomurje pri zagotavljanju dokazil o namenski porabi odobrene izredne denarne socialne pomoči.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.f 41. člen ZZUOOP v petem odstavku določa, da lahko mikrobiološke preiskave na virus SARS-CoV-2 neposredno pri pacientu opravljajo tudi izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki jih s sklepom določi minister, pristojen za zdravje. Izvajalci zdravstvene dejavnosti rezultate testov v obliki, ki jo določi Nacionalni inštitut za javno zdravje, posredujejo v Centralni register podatkov o pacientu. Tretji odstavek 41. člena ZZUOOP določa, da izvajalci zahtevke za povračilo stroškov preiskav iz petega odstavka skupaj z dokazili posredujejo ZZKS najpozneje do 5. dne v mesecu za pretekli mesec. Izvajalci ne smejo uveljavljati tistih stroškov, za katere so na podlagi sprejetih interventnih predpisov, povezanih z epidemijo covid-19, povračilo iz proračuna Republike Slovenije že zahtevali. ZZKS zahtevek za povračilo upravičenih stroškov posreduje ministrstvu, pristojnemu za zdravje, najpozneje do 15. dne v mesecu, v katerem je prejel zahtevek. Drugi odstavek 41. člena ZZUOOP določa, da se financiranje preiskav zagotavlja iz proračuna Republike Slovenije.

Četrty odstavek 10. člena Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19¹⁴⁷ je določal, da minister za zdravje določi najvišjo višino povračila stroškov za zdravstvene storitve testiranja, stroškov testov HAG in testov HAG za samotestiranje ter način izstavitve zahtevkov za povračilo teh stroškov s sklepom, ki ga objavi na spletni strani

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 196/21 – ZDOsk.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 174/21, 177/21, 185/21, 190/21, 197/21, 200/21 in 201/21. Ta odlok je prenehal veljati 21. 2. 2022 z uveljavitvijo novega Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 22/22).

ministrstva, pristojnega za zdravje. Višina povračila stroškov iz prejšnjega stavka ne sme biti višja od cene, ki jo določa predpis, ki ureja najvišjo dovoljeno ceno zdravstvenih storitev testiranja s testi HAG in ceno testov HAG za samotestiranje. Minister za zdravje je na podlagi 10. člena Odloka o začasni ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 in tretjega odstavka 41. člena ZZUOOP izdal sklep o določitvi najvišje višine povračila stroškov za zdravstvene storitve testiranja, stroškov testov HAG in testov HAG za samotestiranje na virus SARS-CoV-2 ter načinu izstavitve zahtevkov za povračilo teh stroškov, s katerim je do 8. 11. 2021 cena povračila storitve odvzema brisa, vnosa v Centralni register podatkov o pacientu, izpisa evropskega digitalnega covidnega potrdila in vseh morebitnih ostalih stroškov znašala 9,5 EUR, od 9. 11. 2021 dalje pa 7 EUR.

Ministrstvo za zdravje je prejelo v izplačilo zahtevkov v skupnem znesku 6.593.769 EUR za izplačilo izvedenih storitev odvzema brisov za dokazovanje antigenov virusa SARS-CoV-2 izvajalcev zdravstvene dejavnosti, na katerem nista bila opredeljena število testiranj in cena odvzema brisa za obdobje do 7. 11. 2021 in od 8. 11. 2021 dalje. Ministrstvo za zdravje tako pred izplačilom ni moglo preveriti števila opravljenih testiranj v posameznem obdobju glede na veljavni ceni. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko je izvedlo izplačilo odvzema brisov v znesku 4.295.988 EUR, ne da bi preverilo utemeljenost višine obveznosti iz predloženega zahtevka, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

3.3.4.g Ministrstvo za zdravje je za stroške obračunanih storitev pacientom s covidom-19, ki so nastali v novembru in decembru 2020, ZZKS na podlagi njegovega zahtevka izplačalo 113.139.500 EUR. Pravna podlaga za izplačilo je 73. člen ZIPRS2122, ki v prvem odstavku določa, da se v letu 2021 iz proračuna ZZKS zagotovijo sredstva za financiranje nadomestil med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni covid-19 in tistih stroškov, ki so izvajalcem zdravstvene dejavnosti, ki v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno dejavnost, opravljajo zdravstveno dejavnost v mreži javne zdravstvene službe, nastali zaradi obvladovanja nalezljive bolezni covid-19. ZZKS bi moral v skladu s tretjim odstavkom 73. člena ZIPRS2122 izstavljati mesečne zahtevke za izplačilo sredstev iz proračuna skupaj z dokazili, iz katerih bi bilo razvidno, da ZZKS ne razpolaga z lastnimi sredstvi, najkasneje do 15. dne v mesecu, ki sledi posameznemu mesecu. Ministrstvo za zdravje za plačila na podlagi 73. člena ZIPRS2122 z ZZKS ni sklenilo pogodbe. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom 50. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

Predloženi zahtevek ZZKS z dne 20. 5. 2021 je vključeval stroške obračunanih storitev pacientov s covidom-19 za november in december 2020. S tem, ko je Ministrstvo za zdravje dopustilo, da je ZZKS zahtevek izstavil tudi za obdobja, ki so presežala obdobje preteklega meseca, je opustilo nadzor, ki ga predvideva 71. člen ZJF, ki v 2. in 3. točki prvega odstavka določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu (če poseben zakon ne določa drugače) tudi na način, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb ter izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.

3.3.4.h Ministrstvo za zdravje je za izvedene storitve odvzema brisa za dokazovanje antigenov virusa SARS-CoV-2 izvajalcev zdravstvene dejavnosti na lokaciji izvajalca in s strani mobilnega tima ZZKS izplačalo zahtevkov v znesku 7.767.153 EUR. Na zahtevku so bili izkazani zneski po posameznih zdravstvenih izvajalcih za julij in avgust 2021, pri čemer niso bili navedeni podatki o številu testiranj na lokaciji oziroma z mobilnim timom in nabavni ceni testov. Pravna podlaga za izplačilo so bili drugi in tretji odstavek 41. člena ZZUOOP in določila Uredbe o izvajanju presejalnih programov za zgodnje

odkrivanje okužb z virusom SARS-CoV-2¹⁴⁸ (v nadaljevanju: UIPP). UIPP je določala, da izvajalci presejalnega programa, ki niso pogodbeni partnerji ZZSZ, posredujejo zahteve za povračilo stroškov zdravstvenih storitev, opravljenih v preteklem mesecu, do 10. dne v mesecu neposredno na ministrstvo, pristojno za zdravje, ki poravna zahtevek 30. dan od datuma pravilno izstavljenega zahtevka na transakcijski račun izvajalca presejalnega programa. Ministrstvo za zdravje je ZZSZ izplačalo zahtevek v znesku 8.084.934 EUR za izvedene storitve odvzema brisa za dokazovanje antigenov virusa SARS-CoV-2 izvajalcev zdravstvene dejavnosti na lokaciji izvajalca in s strani mobilnega tima, ki so bile opravljene v marcu 2021, na podlagi četrtega odstavka 69. člena ZIUPOPDE, drugega in tretjega odstavka 41. člena ZZZUOP ter drugega odstavka 10. člena UIPP. Četrti odstavek 69. člena ZIUPOPDE je določal, da način izvedbe mikrobioloških preiskav, poročanja in posredovanja zahtevkov za povračilo stroškov določi minister, pristojen za zdravje. Minister, pristojen za zdravje, s sklepom določi najvišjo višino povračila stroškov odvzema brisov in izvedbe mikrobioloških preiskav. Na podlagi določb UIPP minister, pristojen za zdravje, določi najvišjo višino povračila za posamezno vrsto zdravstvene storitve in način izstavitve zahtevkov za povračilo teh stroškov s sklepom, ki ga objavi na spletni strani Ministrstva za zdravje. Minister za zdravje je sprejel sklep o določitvi najvišje višine povračila stroškov odvzema brisov, izvedbe mikrobioloških preiskav in HAGT ter stroškov samotestiranja na virus SARS-CoV2 (v nadaljevanju: sklep o povračilu za samotestiranje), s katerim je bila določena najvišja višina povračila stroškov izvajanja testov HAG, in sicer za izvedbo zdravstvene storitve na lokaciji izvajalca 7 EUR in s strani mobilnega tima 12 EUR od 15. 2. 2021 dalje oziroma 9,5 EUR od 25. 8 2021 dalje.

Ministrstvo za zdravje pred izplačilom zahtevka ni razpolagalo s podatkom o številu opravljenih testiranj na lokaciji izvajalca oziroma s strani mobilnega tima in nabavni ceni testov, kar je pogoj za preveritev višine zneska izstavljenega zahtevka. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko je izvedlo izplačilo odvzema brisov v skupnem znesku 15.852.987 EUR, ne da bi preverilo utemeljenost višine obveznosti iz predloženega zahtevka, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

3.3.4.i Ministrstvo za zdravje je na podlagi 73. člena ZIPRS2122 v letu 2021 iz državnega proračuna ZZSZ zagotovilo sredstva za financiranje nadomestil med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni covid-19. Ministrstvo za zdravje je na podlagi izstavljenih zahtevkov ZZSZ ugotavljalo upravičenost do sredstev. ZZSZ bi moral v skladu s tretjim odstavkom 73. člena ZIPRS2122 izstavljeti mesečne zahteve za izplačilo sredstev iz proračuna skupaj z dokazili, iz katerih bi bilo razvidno, da ZZSZ ne razpolaga z lastnimi sredstvi, najkasneje do 15. dne v mesecu, ki sledi posameznemu mesecu. Pri pregledu zahtevka ZZSZ z dne 31. 3. 2021, ki ga je predložil Ministrstvu za zdravje, smo ugotovili, da je vključeval izplačane refundacije delodajalcem zaradi izolacije za obdobje od 1. 1. 2021 do 19. 3. 2021, s čimer je Ministrstvo za zdravje dopustilo, da je ZZSZ izstavil zahtevek za obdobje, ki je presegalo obdobje preteklega meseca, in tako opustilo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb ter izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb in je zato ravnalo v neskladju z 2. in 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 204/20, 20/21, 59/21, 64/21, 103/21 in 118/21. UIPP je veljala do 22. 8. 2021. 23. 8. 2021 je pričela veljati nova Uredba o izvajanju presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 132/21, 135/21 in 142/21), ki je prenehala veljati 6. 9. 2021 z uveljavitvijo Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolevnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 142/21 in 146/21), ki je veljal do 15. 9. 2021.

Iz dokumentacije ZZZS¹⁴⁹ smo ugotovili, da so bila osebnim zdravnikom dana navodila za opredelitev izolacije kot razloga za zadržanost od dela takrat, ko je bila pri osebi potrebna osamitev zaradi bolezni, katere širjenje je bilo treba preprečiti. Izolacija je v skladu z navodilom trajala toliko časa, kolikor je bila oseba kužna. Če je bila oseba tudi po prenehanju kužnosti še nadalje nezmožna za delo, ji je osebni zdravnik odobril nadaljnjo začasno nezmožnost za delo zaradi bolezni¹⁵⁰ in ne več izolacije¹⁵¹. Iz posredovanih analitičnih podatkov ZZZS smo ugotovili, da je za posamezne osebe izolacija trajala do 4 mesece, kar ni v skladu z opredelitvijo v navodilu Trajanje izolacije bolnikov s covid-19¹⁵². ZZZS je pojasnil, da ni bilo mogoče zagotoviti avtomatske kontrole, ali je bilo podaljšanje izolacije nad 30 dni upravičeno ali ne, izvedel pa ni niti drugih kontrol glede upravičenosti dolžine trajanja izolacije, ki jih ima na razpolago. Ministrstvo za zdravje tudi ni preverilo pravilnosti višine izplačila oziroma ni vzpostavilo drugega ustreznega nadzora, s katerim bi pred izplačilom zahtevka za financiranje nadomestil med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni covid-19 lahko preverilo, ali je ZZZS na zahtevku uveljavljal izplačila samo za upravičence, ki so izpolnjevali pogoje. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko ni vzpostavilo ustreznega nadzora, ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

3.3.4.j Ministrstvo za zdravje je ZZZS izplačalo zahtevke v znesku 8.420.847 EUR zaradi pokrivanja materialnih stroškov, ki so nastali zaradi obvladovanja nalezljive bolezni covid-19 za oktober 2020. Pravna podlaga za izplačilo je 67.č člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021¹⁵³ (v nadaljevanju: ZIPRS2021), ki je v prvem odstavku določal, da se ZZZS v letu 2020 za obvladovanje nalezljive bolezni covid-19 iz proračuna zagotovi do 50 milijonov EUR. V skladu z drugim odstavkom 67.č člena ZIPRS2021 so se sredstva zagotovila za namen financiranja materialnih stroškov izvajalcev zdravstvene dejavnosti, socialnovarstvenih zavodov, vzgojno-izobraževalnih zavodov in svetovalnih centrov, ki v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno dejavnost, opravljajo zdravstveno dejavnost v mreži javne zdravstvene službe. Izvajalci ne smejo uveljavljati tistih materialnih stroškov, za katere so na podlagi sprejetih interventnih predpisov, povezanih z epidemijo, povračilo iz proračuna že zahtevali. Drugi odstavek 31. člena ZIUPOP DVE je določil, da se zagotovijo dodatna sredstva proračuna Republike Slovenije za pokrivanje materialnih stroškov iz 67.č člena ZIPRS2021, ki so jih izvajalci zdravstvene dejavnosti zahtevali z zahtevki, ki so jih posredovali ZZZS do vključno 30. 11. 2020. Ministrstvo je sredstva izplačalo na podlagi predloženega zahtevka, ki ni vseboval priloga z dokazili o porabi sredstev po posameznih izvajalcih zdravstvene dejavnosti, zaradi česar ni bilo mogoče preveriti višine obveznosti za izplačilo, kar je v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF. Ministrstvo za zdravje z ZZZS za zagotavljanje sredstev iz tega naslova tudi ni sklenilo pisne pogodbe, kar je v neskladju s 50. členom ZJF.

¹⁴⁹ [URL: https://zavarovanec.zzzs.si/wps/portal/portali/azos/bolniska_ods/odsotnost_covid19!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivTxNDTy8gg18_T19DA0CFyzcPQxNfI0Ngk31C7ldFQGxG-jw/], 22. 4. 2022.

¹⁵⁰ V primeru odsotnosti zaradi bolezni znaša nadomestilo 80 % od osnove do prvih 90 koledarskih dni zadržanosti, [URL: https://zavarovanec.zzzs.si/wps/portal/portali/azos/nadomestila/nadom_place/nadom_visina/], 24. 5. 2022.

¹⁵¹ Izolacija je opredeljena kot razlog začasne zadržanosti od dela, ki se opredeli takrat, ko je pri zavarovancu potrebna osamitev zaradi bolezni, katere širjenje je treba preprečiti. Izolacija traja toliko časa, kolikor je zavarovanec kužen – kar pomeni, da lahko prenaša bolezen. V primeru izolacije je zavarovanec upravičen do nadomestila v višini 90 % od osnove, pri čemer se nadomestilo že od prvega dne zadržanosti od dela izplača v breme ZZZS.

¹⁵² Izdal Univerzitetni klinični center Ljubljana, Klinika za infekcijske bolezni in vročinska stanja.

¹⁵³ Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122.

Peti odstavek 67.č člena ZIPRS2021 je določal, da ZZZS zahtevek za povračilo upravičenih materialnih stroškov posreduje Ministrstvu za zdravje najkasneje do 10. 12. 2020, pri čemer so se na podlagi drugega odstavka 31. člena ZIUPOPĐVE zagotovila dodatna sredstva za pokrivanje materialnih stroškov iz 67.č člena ZIPRS2021 za izplačila po zahtevkih, ki so jih izvajalci zdravstvene dejavnosti posredovali ZZZS do vključno 30. 11. 2020. Ministrstvo za zdravje je od ZZZS prejelo zahtevek 31. 12. 2020 z rokom plačila 30. 1. 2021 in ga nato plačalo 4. 3. 2021. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko je dopustilo, da je ZZZS zahtevek za izplačilo nanj naslovil po zakonsko določenem roku (10. 12. 2020), opustilo nadzor iz prvega odstavka 71. člena ZJF.

3.3.4.k Ministrstvo za zdravje je v decembru 2020 izvedlo postopek s pogajanjem brez predhodne objave za nakup hitrih antigenih testov (v nadaljevanju: HAGT) za diagnostiko nalezljive bolezni covid-19. Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji navedlo, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave izvaja zaradi predhodnega neuspešnega postopka z namenom zagotovitve dobave hitrih testov za čas do izvedbe javnega naročila po odprtem postopku. Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji od ponudnikov za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti zahtevalo predložitev vzorca menične izjave z zneskom najmanj v višini 10 % ocenjene vrednosti z DDV, ob podpisu pogodbe pa original bianco menico z menično izjavo, ki mora biti veljavna še najmanj 60 dni po poteku roka za dokončno izvedbo posla. Ministrstvo je z dobaviteljem MAJBERT Pharm 17. 12. 2020 sklenilo pogodbo za nakup HAGT za diagnostiko covid-19 v znesku 990.975 EUR z DDV za nabavo 500.000 kosov testov HAG. Dobavitelj je ob podpisu pogodbe 17. 12. 2020 predložil menično izjavo s pooblastilom za izpolnitev in unovčenje menice v višini 10 % ponudbene vrednosti z DDV za znesek 99.098 EUR. Ministrstvo je z dobaviteljem 31. 3. 2021 sklenilo ugotovitveni dodatek k pogodbi zaradi uskladitve dejansko dobavljene količine HAGT na 599.625 kosov in povečanja pogodbene vrednosti na 1.188.427 EUR z DDV. Izvajalec MAJBERT Pharm je pretežni del svojih terjatev do Ministrstva za zdravje prenesel v korist FINMA d.o.o.

Ministrstvo za zdravje je v razpisni dokumentaciji navedlo, da je bistveni pomen in namen javnega naročila zagotovitev dobave HAGT sproti in v določenih časovnih obdobjih, kot je to potrebno za uspešno in kontinuirano izvajanje testiranja. Prva posamična dobava je morala obsegati 30.000 kosov HAGT in je morala biti izvedena do 21. 12. 2020, iz predloženih listin pa izhaja, da je bilo do 21. 12. 2020 dobavljenih 1.000 kosov HAGT. Druga posamična dobava bi morala v skladu z zahtevami razpisne dokumentacije obsegati 30.000 kosov HAGT in bi morala biti izvedena do 28. 12. 2020, iz predloženih listin pa izhaja, da je bilo do 28. 12. 2020 dobavljenih skupaj 58.600 kosov HAGT. Ostale posamične dobave določenih količin naj bi se izvajale na podlagi tedenskega naročila do dneva sklenitve pogodbe za dobavo HAGT. Ponudnik se je v ponudbi zavezal, da bo prva posamična dobava 30.000 kosov HAGT izvedena do 21. 12. 2020, druga posamična dobava 30.000 kosov HAGT do 28. 12. 2020, ostale periodične dobave pa do konca decembra 2020. V dodatnem obrazcu časovne dinamike in količine dobav po posameznih naročilih, ki je bil del ponudbe, je ponudnik navedel, da bo do 21. 12. 2020 dobavil 30.000 kosov HAGT, da bo imel do 23. 12. 2020 na zalogi 300.000 kosov HAGT z možnostjo takojšnje dobave in da bo imel do 30. 12. 2020 na zalogi še dodatnih 200.000 kosov HAGT z možnostjo takojšnje dobave. Do 31. 12. 2020 je bilo dobavljenih skupaj 64.100 kosov HAGT. Ministrstvo za zdravje je dobavitelju za dobavo 594.325 kosov HAGT v letu 2021 izplačalo 1.177.922 EUR.

Prvi odstavek 10. člena pogodbe določa, da se naročeno blago prevzema na podlagi dobavnice, podpisano dobavnico pa mora dobavitelj obvezno priložiti izstavljenemu računu. Drugi odstavek 10. člena pogodbe določa, da se ob posamezni dobavi takoj ob prevzemu preveri količinska ustreznost dobavljenega blaga. 12. člen pogodbe določa, da bo naročnik dobavitelju za dobavljeno blago plačal po tej pogodbi dogovorjeni znesek na podlagi izstavljenega računa, ki ga dobavitelj lahko izstavi v tekočem mesecu za blago, dostavljeno v preteklem mesecu, pri čemer se šteje, da je blago dobavljeno, ko predstavnik naročnika podpiše dobavnico za prejeto blago. Iz predloženih listin je razvidno, da je dobavitelj MAJBERT Pharm Ministrstvu za zdravje izstavljal račune s priloženimi dobavnicami za blago, dobavljeno neposredno izvajalcem zdravstvenih storitev. Dobavnice niso bile podpisane s strani Ministrstva za zdravje, kot to določa 12. člen pogodbe, s čimer je Ministrstvo za zdravje ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

3.3.4.l Ministrstvo za zdravje je na podlagi sklepa o povračilu za samotestiranje za HAGT in za izdajo HAGT v lekarnah za obdobje 26. 11. do 6. 12. 2021 izplačalo zahtevek ZZSZ v znesku 4.708.274 EUR. V celem letu 2021 je bilo ZZSZ za HAGT za samotestiranje izplačano 17.371.074 EUR.

S sklepom o povračilu za samotestiranje je ministrstvo določilo nabavno ceno HAGT v znesku 2,5 EUR, ki predstavlja najvišje možno povračilo materialnega stroška za HAGT, in da lahko izvajalec, če kupi HAGT po nižji ceni od 2,5 EUR, uveljavlja strošek nabavne cene HAGT. Obenem je v sklepu o povračilu za samotestiranje določilo, da proračun Republike Slovenije povrne sredstva ZZSZ ter da ZZSZ vzpostavi sistem kontrol, s katerim se zagotovi plačilo HAGT le upravičenim osebam. Ministrstvo za zdravje je z Navodilom za izdajo HAGT za samotestiranje v lekarnah in njihovih podružnicah določilo, da bo ZZSZ v mesečnem zahtevku za povračilo stroškov mesečno poročal o izdanih HAGT po lekarniških enotah.

Zahtevku ZZSZ je bila priložena tabela stroškov po posameznih javnih in zasebnih lekarniških zavodih za opravljene storitve testiranja HAG in izdajo HAGT. Iz tabele niso bili razvidni podatki o številu izdanih testov HAG in nabavna cena za HAGT. Ministrstvo za zdravje ni pridobilo potrebnih podatkov o izdanih testih po lekarniških enotah in nabavnih cenah testa, na podlagi katerih bi lahko pred izplačilom preverilo upravičenost zahtevka. S tem je Ministrstvo za zdravje ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.4.m Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z Javno agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) sklenilo pogodbo o financiranju delovanja agencije in znanstveno-raziskovalne dejavnosti v obdobju od 1. 1. 2020 do 30. 6. 2021 (v nadaljevanju: pogodba o financiranju delovanja agencije). Z aneksom št. 1 z dne 23. 4. 2021 sta pogodbeni stranki podaljšali obdobje financiranja do 31. 12. 2021. V aneksu št. 2 k pogodbi o financiranju delovanja agencije sta podrobneje določili načrt izvedbe nadzora agencije nad namensko porabo javnih sredstev na raziskovalnih organizacijah za leti 2019 in 2020 z naborom in opisom aktivnosti in roki. Kot končni rok za izdelavo analiz prejetih finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leti 2019 in 2020, njihovo objavo na spletni strani agencije in predložitev ministrstvu je bil določen 31. 12. 2021. Isti rok je bil določen tudi za posredovanje poročila o izvedenih nadzorih in sprejetih ukrepih na podlagi izvedenih nadzorov za leto 2020. Dogovorjeni rok sta ministrstvo in agencija zaradi obvestil agencije o predvidenih odstopanjih od načrta izvedbe nadzora z rebalansom 3 Programa dela in finančnega načrta za leto 2021 in aneksom št. 4 k predmetni pogodbi premaknila na 31. 3. 2022. Končni rok za izdelavo analiz prejetih finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leti 2019 in 2020 ter njihovo

objavo na spletni strani agencije in predložitev Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport je ostal nespremenjen.

Agencija je v letu 2021 pripravila Analizo finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2019 in Poročilo o ukrepih agencije na podlagi izvedenega nadzora za leto 2019, a v njem ni navedla zaključnih ugotovitev izvedene revizije namenske porabe. Dokumenta je 31. 12. 2021 poslala ministrstvu, na svoji spletni strani pa ju je objavila 3. 1. 2022¹⁵⁴. Agencija tudi ni pripravila analiz prejetih finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2020, ki bi jih morala do 31. 12. 2021 objaviti na svoji spletni strani in predložiti ministrstvu, kot je to določeno v aneksu št. 4 k pogodbi o financiranju delovanja agencije oziroma v rebalansu 3 Programa dela in finančnega načrta za leto 2021.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je s tem, ko ni zagotavljalo pravočasnega nadzora nad pogodbenimi obveznostmi agencije, ravnalo v neskladju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da mora pristojno ministrstvo izvajati nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Agencija je v dopisu Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport z dne 31. 12. 2021 pojasnila, da analize finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2020 še ni mogla pravočasno pripraviti, ker vse raziskovalne organizacije še niso poročale o porabi sredstev za leto 2020 oziroma še niso posredovale popravkov ali dopolnitev finančnih poročil. Agencija je po več pozivih ministrstvu 10. 2. 2022 poslala dopolnjeno Poročilo o ukrepih ARRS na podlagi nadzora namenske porabe javnih sredstev na raziskovalnih organizacijah za leto 2019 z navedbo zaključnih ugotovitev v zvezi z izvedenimi revizijami namenske porabe in Analizo finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2020 s pregledom ukrepov.

3.3.4.n Na podlagi 14. člena Zakona o osnovni šoli¹⁵⁵ program osnovnošolskega izobraževanja obsega obvezni program in razširjeni program. V 20. členu Zakona o osnovni šoli je določeno, da razširjeni program med drugim obsega tudi interesne dejavnosti. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹⁵⁶ (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 načrtom¹⁵⁷. Na podlagi prvega odstavka 81. člena ZOFVI se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest osnovnim šolam tudi za izvedbo 2 ur interesnih dejavnosti na oddelek. Pri tem ZOFVI ne določa časovnega obdobja, na katero se nanaša število teh ur, po pojasnilu Ministrstva 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 šole¹⁵⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih)

¹⁵⁴ [URL: <http://www.arrs.si/sl/finan/nadzor/>], 23. 2. 2022.

¹⁵⁵ Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K.

¹⁵⁶ Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21 in 207/21.

¹⁵⁷ Enajsta alineja tretjega odstavka 119. člena ZOFVI.

¹⁵⁸ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17, 54/19, 180/20 in 54/21.

nekatero ure interesnih dejavnosti uvrstilo med elemente za sistemizacijo delovnih mest učiteljev za razširjeni program (tako imenovane sistemizirane interesne dejavnosti) in sodijo v učno obveznost učiteljev. Preostale ure interesnih dejavnosti, ki niso element za sistemizacijo, pa so bile predmet posebnega plačila (tako imenovane nesistemizirane interesne dejavnosti). Povračilo teh stroškov izplačuje ministrstvo na podlagi sklepa ministra za izobraževanje, znanost in šport o vrednosti ure interesne dejavnosti za posamezno šolsko leto¹⁵⁹ (v nadaljevanju: sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti). Skupna ocenjena vrednost sklepov za leto 2021 je znašala 5.250.000 EUR, ministrstvo je šolam izplačalo 2.123.135 EUR.

Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti ni ustrezna podlaga za plačilo osnovnim šolam za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti, saj ZOFVI ali drug zakon ne določa podlage za dodatna plačila osnovnim šolam za opravljanje teh del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev po 119. členu ZOFVI¹⁶⁰. Ministrstvo je zato pri izplačevanju povračila stroškov za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Ugotovitev o nakazovanju dodatnih sredstev osnovnim šolam za opravljene ure nesistemiziranih interesnih dejavnosti, čeprav v predpisih ni podlage za dodatna plačila učiteljem, smo razkrili že leta 2016 v revizijskem poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah in v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020¹⁶¹. Takrat smo v revizijskem poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah tudi navedli, da bi za opravljanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti učitelji lahko prejeli dodatno plačilo le, kadar bi to delo predstavljalo povečan obseg njihovega dela, torej bi učitelji izpolnili letno delovno obveznost za polni delovni čas¹⁶², hkrati pa bi bili izpolnjeni ostali pogoji za izplačilo delovne uspešnosti za povečan obseg dela po Uredbi o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke¹⁶³.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v letu 2021 še vedno ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti dejansko opravljene¹⁶⁴. Ministrstvo je izplačevalo sredstva za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti zgolj na podlagi podatka posamezne osnovne šole o številu opravljenih ur v posameznem mesecu, preverjalo pa je le, da izplačila niso presegla obsega izvajanja

¹⁵⁹ Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2020/2021, št. 6034-66/2020/1 z dne 1. 9. 2020, po katerem je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure interesne dejavnosti v znesku 12,54 EUR. Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2021/2022, št. 6034-53/2020/1 z dne 14. 10. 2021, po katerem je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure interesne dejavnosti v znesku 12,54 EUR.

¹⁶⁰ Enako smo poročali že v revizijskem poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/340/DelObvUciteljev_MIZS.pdf], 7. 4. 2022.

¹⁶¹ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Ipro20/IPro20_RevizijskoP.pdf], 7. 4. 2022.

¹⁶² To je vključno z opravljanjem preostalih nalog poleg učne obveznosti.

¹⁶³ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08 in 175/20.

¹⁶⁴ Enako smo ugotavljali tudi v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018, revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 ter v revizijskem poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah.

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.o Na podlagi četrte alineje tretjega odstavka 84. člena ZOFVI minister za izobraževanje, znanost in šport določi posebne normative in standarde za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki potrebujejo prilagojene izobraževalne programe ali posebni program vzgoje in izobraževanja. Pravilnik o normativih 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 potrebami za posamezno šolsko leto¹⁶⁵ (v nadaljevanju: sklep o zagotavljanju sredstev za učno pomoč) 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. Vrednost po sklepih je za leto 2021 znašala 4.100.000 EUR, realizacija pa 4.261.971 EUR.

Glede na to, da ZOFVI v prvem odstavku 81. člena določa, da se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest med drugim tudi šolam in zavodom za vzgojo in 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, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Ugotovitev o nakazovanju dodatnih sredstev osnovnim šolam za opravljene ure učne pomoči učencem s posebnimi potrebami, čeprav v predpisih ni podlage za dodatna plačila učiteljem, smo razkrili že leta 2016 v revizijskem poročilu o delovna obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, kjer smo tudi navedli, da bi za opravljanje učne pomoči učitelji lahko prejeli dodatno plačilo le, kadar bi to delo predstavljalo povečan obseg njihovega dela, torej bi učitelji izpolnili letno delovno obveznost za polni delovni čas (to je vključno z opravljanjem preostalih nalog poleg učne obveznosti), hkrati pa bi bili izpolnjeni ostali pogoji za izplačilo delovne uspešnosti za povečan obseg dela po Uredbi o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence.

Poleg tega Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pred izplačilom sredstev za dodatno strokovno pomoč za učno pomoč ni zadostno preverilo, ali so bile ure strokovne pomoči dejansko izvedene. Sredstva je izplačalo na podlagi podatkov posamezne osnovne šole o skupnem številu

¹⁶⁵ 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 katerem je ministrstvo osnovnim šolam zagotovilo 12,54 EUR za izvedeno 1 uro dodatne strokovne pomoči, ki se izvaja kot učna pomoč. Sklep o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za šolsko leto 2021/2022, 603-39/2021/1 z dne 13. 8. 2021, po katerem je ministrstvo osnovnim šolam zagotovilo 12,54 EUR za izvedeno 1 uro dodatne strokovne pomoči, ki se izvaja kot učna pomoč.

opravljenih ur v celotnem šolskem letu na posameznega učenca, ki ima za to potrebno odločbo, pri čemer ni razvidno, kdaj oziroma če so bile te ure dejansko izvedene. Ministrstvo je s tem, ko pred izplačili ni preverjalo, ali so bile ure dodatne strokovne pomoči za učno pomoč dejansko opravljene, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

3.3.4.p 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 tujce¹⁶⁶ za posamezno šolsko leto zagotavljalo sredstva za izvedene dodatne ure slovenščine za učence tujce. 43.c člen pravilnika o normativih¹⁶⁷ določa, da šola za učence tujce¹⁶⁸ 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 normativih¹⁶⁹. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v letu 2021 za ta namen v proračunu Republike Slovenije zagotovilo 382.494 EUR, realizacija je znašala 250.482 EUR.

Ministrstvo pred izplačili ni preverjalo, ali so bile dodatne ure slovenščine za učence tujce dejansko opravljene¹⁷⁰. 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 za izobraževanje, znanost in šport 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.

3.3.4.q Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive¹⁷¹ v 3. členu določa, da o napredovanju v nazive odloča minister, pristojen za šolstvo. V skladu s 4. členom navedenega pravilnika predlaga napredovanje strokovnega delavca ravnatelj v soglasju s strokovnim sodelavcem. Postopek ugotavljanja pogojev za pridobitev in podelitev naziva vodi ministrstvo po

¹⁶⁶ Sklep o financiranju dodatnih ur slovenščine za učence tujce za šolsko leto 2020/2021, št. 6034-74/2020/2 z dne 14. 5. 2021 in št. 6034-126/2019/2 z dne 11. 5. 2020 ter Sklep o financiranju dodatnih ur slovenščine za učence tujce za šolsko leto 2021/2022, 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.

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ Enako smo ugotavljali tudi v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2018 in leto 2020.

¹⁷¹ Uradni list RS, št. 54/02, 123/08, 44/09, 18/10 in 113/20.

določbah Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁷². Ministrstvo je v 2 primerih izdalo odločbi več kot 2 meseca po tem, ko je od osnovnih šol prejelo predloge za napredovanje v naziv, zaradi česar so strokovni delavci prejeli višja izplačila plač več kot 2 meseca prepozno. S tem, ko Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport 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 Zakona o splošnem upravnem postopku, 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 leta 2018, 2019 in 2020.

3.3.4.r Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je na podlagi zahtevka Zavodu Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljevanju: zavod za šolstvo) za posodobitev programa osnovne šole izplačalo 45.845 EUR. Iz zahtevka je razvidno, da se 40.180 EUR nanaša na plačila avtorskih honorarjev 46 ravnateljem šol, ki so sodelovale pri programu posodobitve osnovne šole.

V skladu z 20. členom ZOFVI lahko minister na predlog pristojnega javnega zavoda ali pristojnega strokovnega sveta iz 22. člena tega zakona določi, da se novi deli javno veljavnih programov, rešitve na izvedbeni ravni, ki s sistemskega oziroma vsebinskega vidika ne posegajo v javno veljavni program, ali novosti na področju organizacije in financiranja sistema vzgoje in izobraževanja pred uvedbo preverjajo na izbranih šolah in vrtcih s poskusom. Postopek uvajanja, spremljanja in evalvacije, postopek in nosilce spremljanja izvajanja poskusa ter postopek izbora šol in vrtcev iz tega člena določi minister. Minister je na tej podlagi sprejel Pravilnik o posodabljanju vzgojno-izobraževalnega dela¹⁷³, ki v III. poglavju ureja postopek poskusa. Pristojni javni zavod ali pristojni strokovni svet lahko predlaga ministru, da se nov programski element, nove rešitve na izvedbeni ravni, ki sistemsko ali vsebinsko posegajo v program ali novost na področju organizacije in financiranja sistema vzgoje in izobraževanja, poskusno preverijo na vzorcu vrtcev, šol ali organizacij za izobraževanje odraslih. V skladu s 16. členom tega pravilnika pristojni javni zavod pripravi morebitna vmesna poročila ob koncu vsakega šolskega leta in končno poročilo o poteku in zaključku poskusa. Pristojni javni zavod pridobi za vmesna in končna poročila soglasje Sveta za kakovost in evalvacije. Posamezno poročilo skupaj s soglasjem Sveta za kakovost in evalvacije predloži pristojni javni zavod pristojnemu strokovnemu svetu in ministru v vednost. Iz določb tega pravilnika izhaja, da se poskus izvede na vzorcu šol, zato bi morale biti tudi plačila izvedeno konkretni izbrani šoli. Tudi iz sklepa o začetku uvedbe poskusa, v katerem se zavodu za šolstvo naloži izvedba načrta, in iz vsebine načrta poskusa – uvajanje tujega jezika v obveznem programu in preizkušanje koncepta razširjenega programa v osnovni šoli ter sklepa o začetku uvedbe poskusa, ki ga je sprejela ministrica, je razvidno, da poskus izvajajo na osnovnih šolah in se ne nanaša na izvajalce poskusa kot posameznike.

V poskusu razširjenega programa osnovnih šol je v skladu s sklepom, ki je bil izdan na začetku uvedbe poskusa, v celotnem programu sodelovalo 19 osnovnih šol, v delnem (ki zajema samo sklop razširjenega programa Zdravje, gibanje ter dobro psihično in fizično počutje otrok) pa 125 osnovnih šol. Sredi leta 2021 je zavod za šolstvo izdal nov sklep, po katerem je v celotnem programu sodelovalo

¹⁷² 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.

¹⁷³ Uradni list RS, št. 7/14, 27/17 in 47/19.

46 osnovnih šol in v delnem 98 osnovnih šol. Iz pogodb o avtorskem honorarju izhaja, da je predmet avtorskega dela vodenje šolske projektne skupine in skrb za izvajanje nalog. Iz predloženih poročil izhaja, da je bil na posamezni šoli izveden akcijski načrt šole, ravnatelj pa je odgovoril na anketo in na vprašanja, zastavljena s strani zavoda za šolstvo. Poskus se tako izvaja le na šoli, zato je do plačila za izvajanje poskusa upravičena posamezna šola. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z izplačilom zahtevka ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker pred izplačilom ni preverilo upravičenosti izplačila, in v nasprotju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, saj ni v zadostni meri nadziralo izvajanja odobrenega programa zavoda za šolstvo.

3.3.4.s Pri pregledu izplačila plač zaposlenih Centra šolskih in obšolskih dejavnosti (v nadaljevanju: CŠOD) za julij 2021 smo pregledali Poročilo o realizaciji programa nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov/agencij v letu 2021, ki ga je pripravilo Ministrstvo za šolstvo, izobraževanje, znanost in šport. Iz poročila je razvidno, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pregledalo izvajanje posebne naloge Poletna šola in dejavnosti ob pouku (za otroke, ki obiskujejo dopolnilni pouk slovenskega jezika v tujini). V skladu s 16. členom Pogodbe o financiranju javne službe Centra šolskih in obšolskih dejavnosti v letu 2021 ministrstvo izvaja nadzor nad poslovanjem in porabo sredstev po pogodbi in mora spremljati in nadzirati izvajanje pogodbe, namensko porabo proračunskih sredstev in poslovanje javnega zavoda. V primeru, da ministrstvo ugotovi nenamensko porabo prejetih sredstev, jih mora javni zavod vrniti v proračun skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

Zahtevka za izplačilo v skupnem znesku 17.202 EUR je CŠOD predložil 25. 11. 2021 za opravljene posebne naloge v obdobju od 1. 7. do 30. 9. 2021. CŠOD je v okviru izvajanja posebne naloge Poletna šola in dejavnosti ob pouku (za otroke, ki obiskujejo dopolnilni pouk slovenskega jezika v tujini) Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport zaračunal stroške nakupa 20 PC tablic in ovitkov v vrednosti 5.137 EUR, kupljenih v avgustu 2021, ko je bila poletna šola že končana in jih ni bilo mogoče uporabiti v okviru omenjene naloge. V zahtevku je bilo tudi plačilo stroškov dela in uspešnosti predavateljev ter pedagoških delavcev v znesku 9.809 EUR. Izplačilo stroškov dela je predstavljalo 57 % celotnega izplačila zahtevka, kar je v neskladju s 6. členom Pogodbe o financiranju javne službe Centra šolskih in obšolskih dejavnosti v letu 2021, ki določa, da ministrstvo za financiranje posebnih nalog zagotavlja sredstva, ki obsegajo izdatke za blago in storitve, izjemoma tudi za stroške dela.

Skrbnik posebne naloge bi moral v skladu s 15. členom Navodila za načrtovanje, spremljanje, poročanje in izvajanje nadzora nad določenimi javnimi zavodi s področja delovanja Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri zahtevku za izplačilo preveriti namensko porabo sredstev, tako da bi preveril, ali so ti stroški vsebinsko povezani z izvedenimi aktivnostmi naloge. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je s tem, ko ni preverilo upravičenosti nastalih stroškov za opravljene naloge, kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF.

4. Mnenje

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021, 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 2021 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 2021.

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 2021 v bilanci prihodkov in odhodkov odhodki izkazani za 8.129.445 EUR več in prihodki za 10.304.764 EUR več; v računu finančnih terjatev in naložb bi bili izdatki izkazani za 825.294 EUR več in prejemki za 1.464.402 EUR več. Zaradi tega bi bil proračunski primanjkljaj manjši za 2.175.319 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb pa bi bil manjši za 639.108 EUR. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2021 vsi prejemki za 11.769.166 EUR, vsi izdatki pa za 8.954.739 EUR večji.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2021 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

Mnenje s pridržkom

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

- **Zakonom o javnih financah**, ker:
 - so bila sredstva nepravilno prerazporejena – točka 3.3.1.b;
 - sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov – točke 3.3.3.i, 3.3.3.j, 3.3.3.l, 3.3.4.n in 3.3.4.o;
 - ni bilo upoštevano načelo učinkovitosti in gospodarnosti – točki 3.3.3.i in 3.3.3.j;

- obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo – točke 3.3.3.i, 3.3.3.j, 3.3.4.g in 3.3.4.j;
- pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti – točke 3.3.4.c, 3.3.4.f, 3.3.4.h, 3.3.4.j, 3.3.4.k, 3.3.4.l, 3.3.4.n, 3.3.4.o, 3.3.4.p, 3.3.4.r in 3.3.4.s;
- ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe – točke 3.3.4.g, 3.3.4.i, 3.3.4.j, 3.3.4.m in 3.3.4.r;
- 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;
- v proračunu niso bili izkazani vsi prejemki, ki pripadajo državi, ter vsi izdatki države za posamezne namene – točka 2.2.1.1.d;
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport porabe sredstev oziroma izdatkov za povečanje vrednosti kapitalskih naložb ni načrtovalo oziroma je za ta namen porabilo sredstva, namenjena plačilu odhodkov oziroma transferov – točka 2.2.2.1.a;
- **Zakonom o delovnih razmerjih**, ker:
 - so bili javnim uslužbencem dodatki za nočno delo nepravilno obračunani – točka 3.3.2.a;
- **Zakonom o javnem naročanju**, ker:
 - je bilo javno naročilo razdeljeno na več javnih naročil – točki 3.3.3.b in 3.3.3.e;
 - je pogodba o izvedbi javnega naročila v bistvenem delu odstopala od osnutka pogodbe – točka 3.3.3.c;
 - ni bila preverjena neobičajno nizka ponudbena cena – točka 3.3.3.d;
 - merilu za določitev ekonomske najugodnejše ponudbe ni bila določena relativna utež za izbor – točka 3.3.3.k;
- **Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022**, ker:
 - posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov – točka 3.3.4.d;
- **Zakonom o splošnem upravnem postopku**, ker:
 - sta bili prepozno izdani odločbi o napredovanju strokovnih delavcev – točka 3.3.4.q;
- **Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti**, ker:
 - je bil javni zavod nepravilno določen kot upravljavec nepremičnin – točka 3.3.3.a;
- **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:
 - so bili Vladi Republike Slovenije prepozno predloženi v obravnavo programi odprave posledic nesreče oziroma Vladi Republike Slovenije še ni bil predložen v obravnavo program odprave posledic nesreče – točka 3.3.1.a;
- **Zakonom o socialno varstvenih prejemkih**, ker:
 - ni bil izveden nadzor nad delovanjem centra za socialno delo – točka 3.3.4.e;

- **Zakonom o železniškem prometu**, ker
 - je bila pogodba o izvajanju obvezne gospodarske javne službe sklenjena prepozno – točka 3.3.3.g;
- **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 zunanjih zadevah**, ker:
 - Ministrstvo za zunanje zadeve v Letnem načrtu pridobivanja, prenavljanja in razpolaganja z lastniškim nepremičnim premoženjem Republike Slovenije v tujini za leto 2021 ni navedlo, kakšna je ocenjena vrednost nepremičnine, pridobljene z zamenjavo – točka 2.2.1.1.d;
- **Kolektivno pogodbo o javnem sektorju**, ker:
 - je bil neupravičeno izplačan dodatek za izmensko delo – točka 3.3.2.b;
 - je bil dodatek za delovno dobo nepravilno obračunan – točka 3.3.2.c;
- **Uredbo o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave**, ker:
 - službeno vozilo ni bilo načrtovano v načrtu nabav in gradenj – točka 3.3.3.f;
- **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.b;
- **Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije**, ker:
 - je bila pogodba sklenjena po pričetku del – točka 3.3.3.h;
- **internim pravilnikom Ministrstva za javno upravo**, ker:
 - ni bila zagotovljena ločenost pristojnosti za izvajanje nalog odobravanja in kontroliranja – točka 3.3.3.j;
- **določili razpisne dokumentacije**, ker:
 - sklep o odobritvi pomoči ni bil izdan v roku – točka 3.3.4.a;
- **pogodbami**, ker:
 - niso bila spoštovana določila pogodb – točke 3.3.3.l, 3.3.3.m, 3.3.4.a, 3.3.4.c in 3.3.4.s.

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

5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivni poročili.

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.

Vlada Republike Slovenije mora:

1. izkazati, da je Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije določen za upravljavca parcele št. 406/2, k. o. – Predoslje – točka 3.3.3.a.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora:

1. izkazati, da je pričelo s postopkom nadzora namenske porabe izplačanih sredstev Centru šolskih in obšolskih dejavnosti iz naslova izvajanja posebne naloge Poletna šola in dejavnosti ob pouku (za otroke, ki obiskujejo dopolnilni pouk slovenskega jezika v tujini) in pričelo s postopkom za vračilo neupravičeno pridobljenih sredstev – točka 3.3.4.s.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁷⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

6. Priporočila

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- zagotovi, da bodo delovanje sistema enotnega zakladniškega računa države ter določbe Zakona o javnih financah in podzakonskih aktov medsebojno usklajeni;
- pripravi ustrezno pravno podlago, s katero bo določilo izkazovanje izdatkov, namenjenih financiranju ukrepov finančnega inženiringa;
- spremeni Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava in Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava v delu, ki se nanaša na evidentiranje vračil sredstev iz preteklih let, tako da bosta izpolnjeni proračunsko načelo popolnosti in proračunsko načelo bruto izkazovanja;
- pripravi ustrezno pravno podlago za zadolževanje – najeto in odplačano znotraj istega leta, ki ni nastalo zaradi začasnega primanjkljaja denarnih sredstev.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- v predlogu sprememb in dopolnitev Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja predlaga ureditev izvajanja 2 ur interesnih dejavnosti, ki jih morajo zagotavljati osnovne šole;
- pri nadzoru opravljenih ur nesistemiziranih interesnih dejavnosti poleg podatka posamezne osnovne šole o številu opravljenih ur v posameznem mesecu preveri tudi, katero interesno dejavnost je šola izvajala in kdaj ter koliko je bilo udeležencev;
- pripravi predlog ustrezne zakonske podlage za nakazovanje dodatnih sredstev osnovnim šolam za ure nesistemiziranih interesnih dejavnosti;
- pri nadzoru opravljenih ur dodatne strokovne pomoči za učno pomoč preveri tudi, kdaj so bile ure izvedene;
- pripravi predlog ustrezne zakonske podlage za nakazovanje dodatnih sredstev osnovnim šolam za opravljene ure dodatne strokovne pomoči za učno pomoč;
- pri nadzoru opravljenih ur slovenščine za učence tujce poleg podatka posamezne osnovne šole o številu opravljenih ur v posameznem mesecu preveri tudi, za katerega učenca, na kateri podlagi (odločbi) in kdaj so bile te ure dejansko izvedene.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije,
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
3. Ministrstvu za finance,
4. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo,
5. Ministrstvu za infrastrukturo,
6. Ministrstvu za javno upravo,
7. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport,
8. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
9. Ministrstvu za kulturo,
10. Ministrstvu za notranje zadeve,
11. Ministrstvu za obrambo,
12. Ministrstvu za okolje in prostor,
13. Ministrstvu za pravosodje,
14. Ministrstvu za zdravje,
15. Ministrstvu za zunanje zadeve,
16. Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti,
17. Uradu Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov,
18. Upravni enoti Ravne na Koroškem,
19. Upravni enoti Jesenice,
20. Ivanu Janši,
21. mag. Andreju Širclju,
22. dr. Anžetu Logarju,
23. Alešu Hojsu,
24. Boštjanu Koritniku,
25. mag. Mateju Toninu,
26. mag. Lilijani Kozlovič,
27. Marjanu Dikaučiču,
28. Janezu Ciglerju Kralju,
29. Zdravku Počivalšku,
30. dr. Jožetu Podgoršku,
31. mag. Andreju Vizjaku,
32. Jerneju Vrtovcu,
33. dr. Simoni Kustec,
34. dr. Vasku Simonitiju,
35. Janezu Poklukarju,

- 36. Marku Borisu Andrijaniču,
- 37. Zvonku Černaču,
- 38. dr. Heleni Jaklitsch,
- 39. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*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