



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Učinkovitost ravnanja s kratkoročnimi terjatvami
iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih
poroštev**



2023

POS LANSTVO

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

Učinkovitost ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev

Številka: 320-8/2021/24

Ljubljana, 29. decembra 2022

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti **Ministrstva za finance pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020**. Učinkovitost ravnanja je ocenilo skozi postopke evidentiranja tovrstnih terjatev v knjigovodskih evidencah, njihove izterjave in njihovega spremljanja oziroma poročanja. Postopke evidentiranja, izterjave in spremljanja je ocenilo prek ustreznosti pravnih aktov in ustreznosti njihovega dejanskega izvajanja.

Pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev je računsko sodišče ugotovilo, da pravni akti Ministrstva za finance določajo odgovorno osebo za evidentiranje terjatev, odgovorne osebe za predložitev knjigovodskih listin v evidentiranje, ne določajo pa podkontov, na katerih se posamezne vrste kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev evidentirajo v knjigovodskih evidencah. Podkonti in nazivi posameznih podkontov so neustrezni. Pravni akti Ministrstva za finance določajo, kdo je odgovoren za popis terjatev, ter odgovorne osebe za vodenje evidence neporavnanih zapadlih terjatev. Pravni akti, ki določajo odgovorno osebo za izterjavo, med seboj niso usklajeni, način izterjave je opredeljen pomanjkljivo. Pravni akti Ministrstva za finance določajo, kdo je odgovoren za poročanje o tovrstnih terjatvah in vsebino poročil. Pri ustreznosti izvajanja postopkov je računsko sodišče ugotovilo, da so bile terjatve evidentirane na podkontih, določenih v kontnem načrtu. Kratkoročne terjatve iz naslova EU skladov so bile evidentirane na podlagi knjigovodske listine z drugačnim nazivom, kot je določena s pravnimi akti Ministrstva za finance. Popis se je izvajal v neskladju s pravnim aktom. Ministrstvo za finance ima vzpostavljeno evidenco neporavnanih zapadlih terjatev. Izterjava terjatev se ni izvajala v skladu s Pravilnikom o računovodstvu. Vodstvo Ministrstva za finance je bilo s poročilom seznanjeno o stanju kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev.

Pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev je računsko sodišče ugotovilo, da pravni akti določajo odgovorno osebo za evidentiranje terjatev, odgovorno osebo za predložitev knjigovodskih listin v evidentiranje ter kdo je odgovoren za popis terjatev. S Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava je neustrezno določena skupina kontov, s kontnim načrtom določeni nazivi podkontov so pomanjkljivi. Pravni akti določajo odgovorno osebo za vodenje evidence neporavnanih zapadlih terjatev in za izterjavo tovrstnih terjatev, vendar so nekateri pravni akti neusklajeni pri opredeljevanju institucij, ki izvajajo izterjavo. Pravni akti, ki se nanašajo na izterjavo terjatev, za katere je odgovoren minister za finance, med seboj niso usklajeni. Pravni akti določajo odgovorne osebe za poročanje o teh terjatvah in vsebino poročil, vendar so med njimi neusklajenosti. S pravnimi akti ni predvideno spremljanje vseh

razlogov za spremembe stanja terjatev iz naslova unovčenih poroštev in obsega posameznih sprememb. Pri ustreznosti izvajanja postopkov evidentiranja je računsko sodišče ugotovilo, da so bile terjatve evidentirane na podkontih, določenih v kontnem načrtu. Pri izvedbi popisa so bile ugotovljene neskladnosti s pravnim aktom Ministrstva za finance. Ker se popravki vrednosti terjatev do družb v stečaju, ki so zavarovane z nekakovostnimi zavarovanji, ne oblikujejo, je v celotnem obdobju do zaključka stečajnega postopka stanje tovrstnih terjatev izkazano v previsokem znesku in ne odraža poštenega stanja sredstev. Stanje izkazanih terjatev, za izterjavo katerih je odgovorno Ministrstvo za finance, se je zmanjšalo predvsem zaradi izterjav in konverzij terjatev v kapitalsko naložbo ter zaključkov stečajnih postopkov. Vodstvo Ministrstva za finance ni bilo seznanjeno s poročilom o državnih poroštvi. Polega tega niti poročilo o državnih poroštvi niti elaborat o popisu nista zajemala pojasnila o tem, kako se je oziroma kako se bo aktivno pristopilo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bilo Ministrstvo za finance **delno učinkovito** tako pri ustreznosti pravnih aktov kot pri dejanski izvedbi postopkov evidentiranja, izterjave in spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev.

Računsko sodišče je Ministrstvu za finance podalo **več priporočil** za izboljšanje ravnanja s tovrstnimi terjatvami.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidiranja	9
1.2.1 Direktorat za javno računovodstvo	10
1.2.2 Direktorat za proračun – Sektor za upravljanje s sredstvi EU/CA	11
1.2.3 Direktorat za javno premoženje	12
1.2.4 Odgovorne osebe revidiranja	13
1.3 Opredelitev področja revizije	14
1.3.1 Predpisi in interni akti, ki urejajo ravnanje s kratkoročnimi terjatvami	14
1.3.1.1 Zakoni	14
1.3.1.2 Podzakonski akti	17
1.3.1.3 Interni akti	18
1.3.1.4 Slovenski računovodski standardi	19
1.3.2 Kratkoročne terjatve	19
1.3.2.1 Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev	21
1.3.2.2 Kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev	24
1.4 Revizijski pristop	27
2. Ugotovitve	28
2.1 Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev	28
2.1.1 Pravna ureditev kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev	28
2.1.1.1 Pravna ureditev evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev	29
2.1.1.2 Pravna ureditev izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev	31
2.1.1.3 Pravna ureditev spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev	32
2.1.2 Postopki ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev	33
2.1.2.1 Postopki evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev	33
2.1.2.2 Postopki izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev	34
2.1.2.3 Postopki spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev	35
2.2 Kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev	36
2.2.1 Pravna ureditev kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev	36
2.2.1.1 Pravna ureditev evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev	37
2.2.1.2 Pravna ureditev izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev	40
2.2.1.3 Pravna ureditev spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev	42

2.2.2	Postopki ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev	44
2.2.2.1	Postopki evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev	44
2.2.2.2	Postopki izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev	47
2.2.2.3	Postopki spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev	50
3.	Mnenje	52
4.	Priporočila	54

1. Uvod

Revizijo **učinkovitosti ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev na Ministrstvu za finance** smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 14. 7. 2021.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev Ministrstva za finance v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020.

Pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami smo se osredotočili na 2 vrsti kratkoročnih terjatev:

- kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev⁵ in
- kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev.

Ravnanje s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev smo ocenjevali skozi naslednje postopke:

- evidentiranje kratkoročnih terjatev v knjigovodskih evidencah,
- izterjava kratkoročnih terjatev in
- poročanje o neporavnanih zapadlih kratkoročnih terjativah in njihovo spremljanje.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

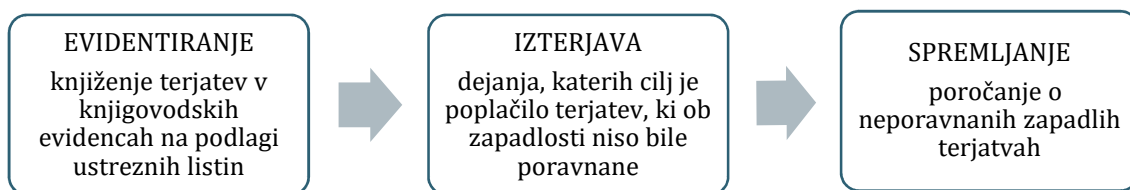
² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-8/2021/2.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

⁵ Nanašajo se na sredstva evropske kohezijske politike.

Slika 1 Prikaz postopkov ravnanja s kratkoročnimi terjatvami



Namen revizije je na podlagi zaznanih tveganj pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev pripomoči k:

- preglednosti in usklajenosti evidenc,
- učinkovitejšemu ravnanju pri poplačilu oziroma izterjavi kratkoročnih terjatev ter
- krepitvi spremljanja oziroma poročanja o neporavnanih zapadlih kratkoročnih terjatvah s ciljem zmanjšati delež neizterjanih terjatev.

1.2 Predstavitev revidiranja

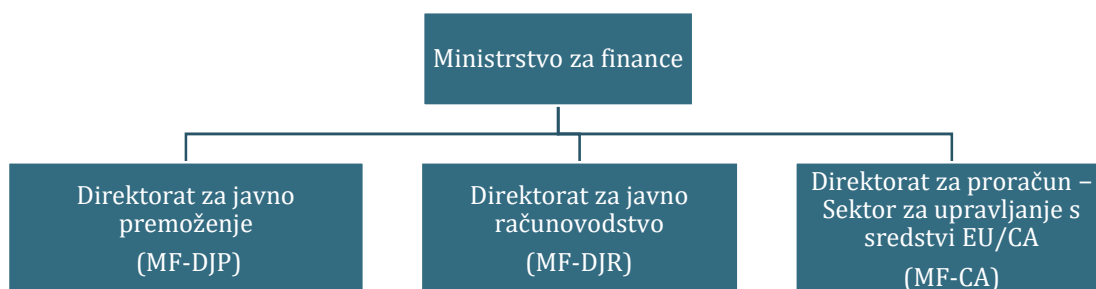
Ministrstvo za finance opravlja naloge na področju makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makrofiskalnih analiz in napovedi.⁶

Znotraj Ministrstva za finance se z ravnanjem s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev ukvarjajo 3 direktorati oziroma sektorji znotraj direktorátov:

- Direktorat za javno računovodstvo (v nadaljevanju: MF-DJR),
- Direktorat za proračun – Sektor za upravljanje s sredstvi EU/CA (v nadaljevanju: MF-CA) za kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev in
- Direktorat za javno premoženje (v nadaljevanju: MF-DJP) za kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev.

⁶ 29. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16).

Slika 2 Organizacijske enote Ministrstva za finance, pristojne za ravnanje s kratkoročnimi terjatvami



1.2.1 Direktorat za javno računovodstvo

Zakon o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: ZJF) v 91. členu med drugim določa, da računovodstvo državnega proračuna ter neposrednih uporabnikov proračuna opravlja plačila, tekoče ureja, zajema, knjigovodsko evidentira in sporoča podatke, pripravlja obvezne računovodske izkaze, izvaja računovodski nadzor in nadzor nad izpolnjevanjem terjatev in plačilom obveznosti in arhivira izvirnike knjigovodskih listin, če ni s posebnim zakonom drugače določeno.

V 1. členu Zakona o računovodstvu⁸ (v nadaljevanju: ZR) je določeno, da zakon ureja vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil za proračun in proračunske uporabnike ter za pravne osebe javnega prava in pravne osebe zasebnega prava, ki ne vodijo poslovnih knjig na podlagi Zakona o gospodarskih družbah⁹, Zakona o gospodarskih javnih službah¹⁰ in Zakona o društvih¹¹.

Pravilnik o računovodstvu¹² je interni akt Ministrstva za finance, ki v skladu s 1. členom tega pravilnika ureja organiziranost in način vodenja računovodstva na Ministrstvu za finance in pri vseh tistih neposrednih proračunskih uporabnikih državnega proračuna, za katere vodi računovodstvo MF-DJR.

V skladu z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za finance¹³ (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji in sistemizaciji) so naloge MF-DJR med drugim:

- priprava sistemske zakonodaje s področja računovodstva in sodelovanje pri pripravi sistemske računovodske zakonodaje in podzakonskih aktov,

⁷ 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.

⁸ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

⁹ Uradni list RS, št. 65/09, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl.US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZposS in 158/20 – ZintPK-C.

¹⁰ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

¹¹ Uradni list RS, št. 64/11 in 21/18 – ZNOrg.

¹² Pravilnik o računovodstvu št. 45-14/2008/1 z dne 25. 3. 2008, Ministrstvo za finance št. 450-221/2017/1 z dne 4. 12. 2017.

¹³ Št. 007-51/2013/3 z dne 22. 2. 2013.

- priprava internih in izvedbenih navodil,
- koordinacija dela z ostalimi organizacijskimi enotami Ministrstva za finance,
- priprava, koordinacija in delo na razvoju sistema javnega računovodstva,
- vodenje računovodstva za proračun in večino neposrednih uporabnikov državnega proračuna,
- sestava računovodskih izkazov in pojasnil k izkazom,
- kontrola računovodske dokumentacije,
- sodelovanje pri letnem popisu in usklajevanje knjižnega stanja z dejanskim,
- vodenje analitičnih evidenc kupcev in dobaviteljev,
- izvedba vseh postopkov v zvezi s pošiljanjem obvestil za plačilo terjatev,
- arhiviranje računovodske dokumentacije.

1.2.2 Direktorat za proračun – Sektor za upravljanje s sredstvi EU/CA

Na podlagi 9. člena Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta¹⁴ je organ za potrjevanje notranja organizacijska enota ministrstva, pristojnega za finance, ki je pristojna za upravljanje sredstev EU. Vlogo organa za potrjevanje izvaja MF-CA.

Na podlagi 126. člena uredbe (EU) št. 1303/2013¹⁵ je MF-CA pristojen zlasti za:

- pripravo in predložitev zahtevkov za plačilo Evropski komisiji ter potrditev, da ti izhajajo iz zanesljivih računovodskih sistemov, temeljijo na preverljivih spremnih dokumentih in jih je preveril organ upravljanja¹⁶;
- pripravo računovodskih izkazov;
- potrditev popolnosti, točnosti in verodostojnosti računovodskih izkazov ter da so izdatki iz izkazov v skladu z veljavnim pravom in da so nastali v zvezi z operacijami, izbranimi za financiranje v skladu z merili, ki se uporabljajo za operativni program evropske kohezijske politike¹⁷ (v nadaljevanju: operativni program), ter so v skladu s predpisi EU in veljavnim pravom;

¹⁴ Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16 – popr., 15/17, 69/17 in 67/18.

¹⁵ 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 (v nadaljevanju: uredba (EU) št. 1303/2013; UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 320).

¹⁶ Vlogo organa upravljanja opravlja Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

¹⁷ Operativni program evropske kohezijske politike predstavlja podlago za črpanje 3.067.924.925 EUR (na dan 31. 12. 2020) in se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Kohezijskega sklada in Pobude za zaposlovanje mladih.

- zagotovitev sistema za računalniško zapisovanje in shranjevanje računovodskih izkazov za posamezne operacije, ki podpira vse podatke, potrebne za pripravo zahtevkov za plačilo in računovodskih izkazov, vključno z evidenco izterljivih in izterjanih zneskov ter zneskov, ki so bili umaknjeni po preklicu celotnega prispevka za operacijo ali operativnega programa ali njegovega dela;
- zagotovitev, da je od organa upravljanja za pripravo in predložitev zahtevkov za plačilo prejel ustrezne informacije o postopkih in preverjanjih v zvezi z izdatki;
- upoštevanje rezultatov vseh revizij, ki jih je opravil revizijski organ¹⁸ ali so bile opravljene v njegovi pristojnosti, pri pripravi in predložitvi zahtevkov za plačilo;
- vodenje evidence izterljivih zneskov ter zneskov, ki so bili umaknjeni po preklicu celotnega ali dela prispevka za določeno operacijo; izterjani zneski se vrnejo v proračun EU pred zaključkom operativnega programa tako, da se odštejejo od poznejšega izkaza o izdatkih.

V skladu z aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji so naloge MF-CA med drugim:

- koordinacija in usklajevanje dela z ostalimi notranjimi organizacijskimi enotami Ministrstva za finance in s proračunskimi uporabniki;
- sodelovanje pri pripravi systemske zakonodaje s področja koriščenja sredstev evropske kohezijske politike in ostalih namenskih sredstev EU v okviru MF-CA;
- spremljanje slovenske in evropske zakonodaje ter priprava pravnih aktov na področju dela sektorja;
- sodelovanje z Evropsko komisijo in drugimi mednarodnimi institucijami na področju koriščenja sredstev EU in ostalih programov v pristojnosti sektorja;
- sodelovanje z domačimi in evropskimi institucijami, ki izvajajo nadzor nad porabo sredstev v pristojnosti sektorja;
- spremljanje razkoraka med izplačili iz naslova EU sredstev iz državnega proračuna in izvršenimi povračili v državni proračun;
- priprava poročil o nepravilnostih in poročanje ustreznim institucijam.

1.2.3 Direktorat za javno premoženje

MF-DJP med drugim pripravlja zakonodajo in smernice s področja upravljanja kapitalskih naložb države, državnih pomoči, finančnega premoženja, preglednosti finančnih odnosov in poroštev. ZJF v 67. členu določa, da je državno premoženje po tem zakonu finančno in stvarno premoženje v lasti države. Finančno premoženje po tem zakonu so denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe, stvarno premoženje pa so premočnine in nepremičnine.

¹⁸ Urad za nadzor proračuna Republike Slovenije je revizijski organ, katerega naloge so opredeljene v 127. členu uredbe (EU) št. 1303/2013. Revizijski organ je dolžan pripraviti letno poročilo o nadzoru, ki vsebuje glavne ugotovitve revizij, vključno z ugotovljenimi pomanjkljivostmi v sistemu upravljanja in nadzora, ter predlagane in izvedene korektivne ukrepe.

Država lahko izda poročstva za obveznosti pravnih oseb iz javnega ali zasebnega sektorja. Državna poročstva se za obveznosti oseb javnega sektorja izdajo predvsem za projekte, ki so v splošnem javnem interesu, na primer za projekte s področja razvoja javne infrastrukture, razvoja energetike, izvozne dejavnosti, zaščite okolja, uvedbe novih tehničnih in tehnoloških razvojnih projektov, zdravstva in izobraževanja. Pri poročstvih za obveznosti oseb zasebnega sektorja gre predvsem za pomoč podjetjem za financiranje perspektivnih programov in pomoč podjetjem v težavah. Državna poročstva ne pomenijo dejanskih obveznosti, temveč le možne obveznosti Republike Slovenije. Dejanske obveznosti postanejo šele takrat, ko primarni dolžnik, ki mu je država porok, svojih obveznosti v dogovorjenem roku ne izpolni. Izdajanje državnih poročstev je urejeno z ZJF, letno kvoto za izdajo državnih poročstev pa določa zakon, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, pri čemer lahko država izda poročstva tudi izven te kvote, če je z zakonom to določeno.

Znotraj MF-DJP se s terjatvami iz naslova unovčenih poročstev ukvarja v Sektor za upravljanje z javnim premoženjem. Njegove naloge so v skladu z aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji med drugim:

- sodelovanje pri pripravi sistemskih rešitev s področja državnih poročstev,
- priprava in vzdrževanje standardnih pogodb državnih poročstev in regresnih pogodb,
- izvajanje konverzij terjatev v postopkih prisilne poravnave v kapitalske vloge,
- vzdrževanje baze podatkov o finančnem premoženju Republike Slovenije,
- priprava poročila o dolgu in premoženju javnega sektorja ter državnih poročstvih,
- priprava predpisov z delovnega področja sektorja,
- spremljanje izvajanja določb veljavnih zakonov z delovnega področja sektorja in na njihovi podlagi izdanih predpisov.

1.2.4 Odgovorne osebe revidiranja

Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Uroš Čufer, minister za finance, do 18. 9. 2014;
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, od 18. 9. 2014 do 14. 7. 2016;
- Alenka Smerkolj, začasno odgovorna za vodenje Ministrstva za finance, od 14. 7. 2016 do 21. 9. 2016;
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance, od 21. 9. 2016 do 20. 3. 2018 in do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- dr. Andrej Bertoncelj, minister za finance, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020 in do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- mag. Andrej Šircelj, minister za finance, od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022;
- Klemen Boštjančič, minister za finance, od 1. 6. 2022 dalje.

1.3 Opredelitev področja revizije

1.3.1 Predpisi in interni akti, ki urejajo ravnanje s kratkoročnimi terjatvami

V uvodnem delu revizijskega poročila prikazujemo določbe zakonov in podzakonskih pravnih aktov ter internih aktov in drugih strokovnih podlag, ki so povezane s terjatvami na splošno¹⁹.

1.3.1.1 Zakoni

Zakoni, povezani s terjatvami, so ZR, ZJF in zakon, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto²⁰.

Določbe ZR:

- pravne osebe so odgovorne za sestavljanje knjigovodskih listin; pooblaščen osebna pravne osebe ali oseba, na katero je preneseno pooblastilo, jamči s podpisom na listini, da je knjigovodska listina resnična in da pošteno prikazuje podatke o poslovnih dogodkih; pravne osebe s pravilnikom podrobneje uredijo način sestavljanja knjigovodskih listin, vrste knjigovodskih listin, odgovornost za sestavo, gibanje in kontrolo knjigovodskih listin ter njihovo hranjenje v skladu s tem zakonom in računovodskimi standardi (3. in 4. člen);
- obvezno se vodi knjiga terjatev do kupcev (7. člen);
- proračun in proračunski uporabniki pri vodenju poslovnih knjig upoštevajo enotni kontni načrt, ki ga predpiše minister, pristojen za finance (13. člen);
- računovodski izkazi morajo prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev (20. člen);
- pravne osebe vrednotijo postavke v računovodskih izkazih v skladu z računovodskimi standardi, če ni s tem zakonom ter drugimi predpisi določeno drugače (31. člen);
- pravne osebe ob koncu leta obvezno usklajujejo stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom (inventuro) (36. člen);
- ob koncu poslovnega leta je treba posebej uskladiti obveznosti in terjatve proračunov in pravnih oseb, ki financirajo programe oziroma storitve drugih oseb javnega prava, s prejemniki sredstev iz javnih financ (37. člen);

¹⁹ V tem poročilu za zakone, podzakonske akte in interne akte uporabljamo enotno poimenovanje pravni akti.

²⁰ Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 56/13 – Zštip-1, 61/13, 82/13, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZdavNepr, 111/13 – ZOPSPU-A in 3/22 – ZDeb), Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15 in 3/22 – ZDeb), Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15, 46/16, 80/16 – ZIPRS1718 in 3/22 – ZDeb), Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17, 71/17 – ZIPRS1819 in 3/22 – ZDeb), Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18, 19/19 in 3/22 – ZDeb) in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (v nadaljevanju: ZIPRS2021; Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122).

- poročilo o popisu mora obravnavati pristojni organ pravne osebe ter odločiti o odpisu neplačanih in zastaranih terjatev; podrobnejša navodila za popis predpiše odgovorna oseba pravne osebe (40. člen);
- pravne osebe uredijo naloge in organizacijo računovodstva ter pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb za razpolaganje z materialnimi in finančnimi sredstvi v pravilniku o računovodstvu (52. člen);
- kontroliranje podatkov in notranje revidiranje uredijo pravne osebe v skladu s predpisi in računovodskimi standardi (53. člen).

Določbe ZJF:

- neposredni uporabnik proračuna mora, če se naknadno ugotovi, da je bilo izplačilo iz proračuna neupravičeno izvršeno, takoj zahtevati vračilo v proračun; za sredstva, vrnjena v proračun v istem proračunskem letu, se zniža obremenitev finančnega načrta uporabnika, v breme katerega so bila sredstva plačana (55. člen);
- državno premoženje je finančno in stvarno premoženje v lasti države; finančno premoženje so med drugim tudi terjatve (67. člen);
- če so bila za izpolnitev obveznosti iz posojilnih pogodb ali drugih obveznosti, za katere je dala država poroštvo, uporabljena sredstva proračuna, se vzpostavi terjatev do glavnega dolžnika, namesto katerega je bila plačana obveznost; minister, pristojen za finance, začne takoj po izpolnitvi obveznosti postopek za poplačilo regresnega zahtevka od glavnega dolžnika na podlagi pogodbe o zavarovanju (75. člen);
- pristojni minister v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, lahko na prošnjo dolžnika ob primernem zavarovanju in obrestovanju odloži plačilo, dovoli obročno plačilo dolga dolžnika ali spremeni predvideno dinamiko plačila dolga, če se s tem bistveno izboljšajo možnosti za plačilo dolga dolžnika, od katerega sicer ne bi bilo mogoče izterjati celotnega dolga; minister, pristojen za finance, predpiše način zavarovanja in obrestovanja odloga plačila dolga dolžnika države in lahko tudi zahteva takojšnje plačilo celotnega dolga, katerega plačilo je odloženo, če eden izmed obrokov ni pravočasno plačan; pristojni minister v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, lahko do višine, določene v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, odpiše oziroma delno odpiše plačilo dolga, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve ali če se zaradi neunovčljivosti premoženja dolžnika ugotovi, da terjatve ni mogoče izterjati (77. člen);
- določbe ZJF se uporabljajo za prodajo finančnega premoženja države ter smiselno za zamenjavo ali vsak drug pravni posel, na podlagi katerega se lastninska pravica na finančnem premoženju prenese na drugo pravno ali fizično osebo; ne uporabljajo pa se za razpolaganje s finančnim premoženjem države, ki je urejeno s posebnim zakonom (80.a člen);
- finančnega premoženja države ni dovoljeno odtujiti neodplačno, odplačno pa samo pod pogoji in na način, določen v tem zakonu; država lahko svoje finančno premoženje neodplačno prenese na drugo osebo, če je to dovoljeno po posebnem zakonu (80.b člen);
- za izvedbo postopkov prodaje in pripravljalnih dejanj v zvezi s prodajo posameznega finančnega premoženja je odgovoren neposredni oziroma posredni uporabnik proračuna, ki upravlja s premoženjem; predstojnik pristojnega neposrednega oziroma posrednega uporabnika imenuje komisijo za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja; postopek prodaje se lahko izvede, če je predmet prodaje vključen v sprejeti letni program prodaje finančnega premoženja,

razen če predmeta prodaje v skladu s tem zakonom ni treba vključiti v ta program, če je imenovana komisija in je sprejet posamezni program prodaje (80.c člen);

- Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) v postopku priprave predloga proračuna pripravi predlog programa prodaje državnega finančnega premoženja za prihodnje proračunsko obdobje oziroma prihodnji 2 leti, ki ga skupaj s predlogom proračuna predloži Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) v sprejem; vlada lahko med izvrševanjem proračuna letni program prodaje spremeni ali dopolni, pri čemer mora o predlogu vlade za dopolnitev letnega programa prodaje z vključitvijo novega premoženja odločiti državni zbor; vlada o zaključku posameznega programa prodaje poroča državnemu zboru (prvi odstavek 80.č člena); postopki, povezani s prodajo finančnega premoženja, so določeni še v drugih določbah ZJF.

Določbe zakona, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto²¹:

- glede odpisov dolgov do Republike Slovenije po ZJF velja, da če so izpolnjeni pogoji iz 77. člena ZJF, je dovoljeno odpisati dolgove, ki jih imajo dolžniki do Republike Slovenije, in sicer največ do skupne višine 1 milijon EUR v posameznem letu; v obseg sredstev se štejejo vsi dolgovi, ki jih imajo dolžniki do Republike Slovenije in se kot taki vodijo v poslovnih knjigah pri neposrednih ali posrednih proračunskih uporabnikih (42. člen ZIPRS2021);
- določbe glede dopustnosti neizterjave so določene v primerih, ko skupni dolg posameznega dolžnika do istega neposrednega ali posrednega uporabnika proračuna ne presega višine 25 EUR in se v poslovnih knjigah razknjiži; postopkov izterjave za zneske, ki brez obresti ne presegajo 250 EUR oziroma zneskov, ki so določeni v predpisih EU, ni treba izvesti za namenska sredstva EU, kadar predpisi EU, ki se uporabljajo neposredno, to omogočajo (43. člen ZIPRS2021);
- določbe glede ravnanja s terjatvami iz naslova EU sredstev med drugim opredeljujejo neupravičeno porabo sredstev evropske kohezijske politike ter vračila namenskih sredstev EU (na primer: 17., 18., 19. in 40. člen ZIPRS2021);
- glede razpolaganja z državnim finančnim premoženjem velja, da v letni program prodaje finančnega premoženja države ni treba vključiti posamične terjatve Republike Slovenije do višine 7 milijonov EUR, pri čemer skupni obseg vseh terjatev posameznega leta, ki ne bodo vključene v letni program prodaje finančnega premoženja države, ne sme presegati 30 milijonov EUR; o prodaji terjatev države vlada 1-krat letno za preteklo leto, najpozneje do 31. 5., poroča državnemu zboru; poročilo mora vsebovati najmanj navedbo prodanih terjatev, knjigovodsko vrednost prodanih terjatev, razloge za prodajo in višino kupnine (45. člen ZIPRS2021).

²¹ V obdobju, na katero se nanaša revizija, so navedene določbe vsebovane v vseh zakonih, ki urejajo izvrševanje proračunov za posamezno leto, z izjemo druge alineje, katere zneski so opredeljeni z zakonom, ki ureja izvrševanje proračunov od leta 2016 dalje.

1.3.1.2 Podzakonski akti

Podzakonski akti, ki so povezani s terjatvami na splošno, so:

- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²² (v nadaljevanju: pravilnik o EKN), ki določa, da se na kontih skupine 44 izkazujejo tudi plačila obveznosti, za katere je bilo dano poročstvo; za znesek plačil se vzpostavi terjatev uporabnikov enotnega kontnega načrta do glavnega dolžnika (45. člen);
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²³, ki določa, da uporabniki enotnega kontnega načrta v okviru pojasnil podajo tudi pisne računovodske informacije, ki se nanašajo na razkrivanje podatkov, izkazanih v bilanci stanja, izkazu prihodkov in odhodkov ter prilogah k izkazoma, in sicer je treba v računovodskih informacijah med drugih razkriti podatke o stanju neporavnanih terjatev ter ukrepe za njihovo poravnano oziroma razloge za neplačila (26. člen);
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava²⁴, ki določa, da se terjatve vseh vrst pri začetnem pripoznanju izkazujejo v zneskih, ki izhajajo iz ustreznih listin; obračunane obresti in drugi donosi kratkoročnih terjatev se lahko izkazujejo kot samostojna terjatev ali pa povečujejo znesek kratkoročne terjatve; sprememba vrednosti kratkoročnih terjatev se obravnava kot obrestovanje; obračunane obresti in drugi donosi kratkoročnih terjatev se priznajo kot prihodki ob njihovem unovčenju; oslabitev terjatev (s popravkom vrednosti) se ne opravlja, odpis terjatev pa zmanjšuje ustrezno obveznost do virov teh sredstev; vračilo sredstev, ki se nanaša na že poravnane terjatve, priznane kot prihodki oziroma prejemki tekočega leta ali preteklih let, zmanjšuje prihodke oziroma prejemke tekočega leta (9. člen);
- Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije²⁵, ki določa, da morajo neposredni proračunski uporabniki organizirati svoje finančno poslovanje tako, da se zagotovi tekoča izterjava terjatev iz naslova javnofinančnih in drugih prihodkov, katerih skrbnik je neposredni uporabnik proračuna (2. člen); finančna služba mora sprotno spremljati in obveščati predstojnika neposrednega uporabnika proračuna o višini izterjanih in višini neizterjanih terjatev iz naslova javnofinančnih in drugih prihodkov, katerih skrbnik je neposredni proračunski uporabnik; predstojnik neposrednega uporabnika proračuna mora zagotoviti sprotno izterjavo terjatev, katerih skrbnik je, in v okviru pristojnosti zagotoviti učinkovito izterjavo zapadlih terjatev v upravnih ali sodnih postopkih izterjave (17. člen); pri neposrednih proračunskih uporabnikih se lahko naloge, povezane s skrbjo za izterjavo terjatev proračuna, opravljajo tudi v drugi organizacijski enoti izven finančne službe (9. člen).

²² Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18 in 79/19.

²³ Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10 – popr., 104/10, 104/11, 86/16 in 80/19.

²⁴ 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.

²⁵ Uradni list RS, št. 84/12.

1.3.1.3 Interni akti

V reviziji smo pregledali določbe Pravilnika o računovodstvu in internih navodil MF-DJR – Dokumentacija, potrebna za popis in uskladitev stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev na dan 31. 12. xxxx²⁶, ki vsebuje določila glede rednega letnega popisa terjatev.

Določbe Pravilnika o računovodstvu²⁷:

- oseba, ki pošilja knjigovodske podatke oziroma jih vnaša v informacijski sistem, odgovarja, da so poslani oziroma v informacijski sistem vneseni knjigovodski podatki pravilni in verodostojni (7. člen);
- knjigovodska listina, ki izpričuje poslovni dogodek, se sestavi praviloma na kraju in ob času nastanka poslovnega dogodka (8. člen);
- podatki iz knjigovodskih listin se v računovodstvu obdelujejo s pomočjo informacijskega sistema MFERAC²⁸ (14. člen);
- knjiženje poslovnih dogodkov na podlagi knjigovodskih listin v poslovne knjige mora biti sprotno (16. člen);
- analitična evidenca terjatev zagotavlja podatke o stanju in gibanju razmerij s kupci in drugimi dolžniki in podatke o datumih zapadlosti terjatev; analitične evidence terjatev do kupcev in obveznosti do dobaviteljev se vodijo s pomočjo informacijskega sistema MFERAC v oddelku saldakontov kupcev in dobaviteljev; saldakontisti vnašajo podatke v analitične evidence ter odgovarjajo za pravilen vnos podatkov v informacijski sistem; ustreznost in 21kladitev stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev na dan 31. 12. xxxx (25. člen);
- v saldakontih kupcev se sproti preverja stanje odprtih terjatev; praviloma 1-krat mesečno se pošljejo opomini nerednim plačnikom; pri naslednjem pregledu nerednih plačnikov se ugotovi, ali so bile obveznosti na podlagi opominov poravnane ali ne; če obveznosti plačnikov niso bile poravnane, se opomini izpišejo in pošljejo pred tožbo; če obveznosti še vedno niso plačane, se pripravi seznam neplačnikov, ki se posreduje finančni službi proračunskega uporabnika za morebitno sodno izterjavo (26. člen);
- kot pomoč pri izvedbi popisa MF-DJR pripravi letno navodilo, v katerem so navedeni postopki in potrebna dokumentacija za izvedbo popisa (30. člen); stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev v poslovnih knjigah se mora vsaj 1-krat letno uskladiti z dejanskim stanjem, ugotovljenem po popisu (inventuri) (29. člen); Ministrstvo za finance popiše terjatve, ki se nanašajo na delovanje Ministrstva za finance in na terjatve proračuna Republike Slovenije (41. člen); popisna komisija preveri realnost izkazanih zneskov in pojasni razloge za nepravčasno izterjavo (41. člen); dvomljive, sporne, neizterljive in zastarane terjatve izkaže v popisnem poročilu posebej (41. člen);

²⁶ MF-DJR, za leto 2020, št. 450-12021/1 z dne 23. 10. 2020 (zadnji veljavni interni akt, veljaven v obdobju, na katero se nanaša revizija).

²⁷ Pri navedbi določb smo za obdobje, na katero se nanaša revizija, upoštevali zadnji veljavni Pravilnik o računovodstvu.

²⁸ Podatki iz knjigovodskih listin se v računovodstvu obdelujejo s pomočjo informacijskega sistema MFERAC. MFERAC je enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

- računovodsko kontroliranje podatkov je preverjanje, ali so poslovni dogodki nesporni, ali so jih odobrile pooblaščen osebe, ali so vsi poslovni dogodki tudi knjiženi, ali so knjiženi pravočasno, v pravih zneskih, na pravih kontih, v pravem obračunskem obdobju; računovodsko kontrolo izvajajo računovodje (116. člen).

1.3.1.4 Slovenski računovodski standardi

Slovenski računovodski standardi (2016)²⁹ opredeljujejo terjatve kot na premoženjskopравnih in drugih razmerjih zasnovane pravice zahtevati od določene osebe plačilo dolga ali v primeru danih predplačil dobavo stvari ali izvedbo storitve. V vsakem primeru, razen v primeru danih predplačil, gre za vzporejanje pogodbene pravice ene stranke, da dobi denar, z ustrezno obveznostjo druge pogodbene stranke, da izpolni obveznost.

Terjatev se v knjigovodskih razvidih in bilanci stanja pripozna kot sredstvo, če je verjetno, da bodo prišle gospodarske koristi, povezane z njo, in je mogoče njeno izvirno vrednost zanesljivo izmeriti. Terjatev se v knjigovodskih razvidih in bilanci stanja na podlagi ustreznih listin pripozna kot sredstvo, ko se začnejo obvladovati nanjo vezane pogodbene pravice.

Terjatve, za katere se po začetnem pripoznanju domneva, da ne bodo poravnane oziroma ne bodo poravnane v celotnem znesku, se razkrijejo kot dvomljive, če se zaradi njih začne sodni postopek, pa kot sporne. Pripoznanje terjatve kot sredstva v knjigovodskih razvidih in bilanci stanja se odpravi, če se ne obvladujejo več nanjo vezane pogodbene pravice, ne obvladujejo pa se, če se pravice do koristi, ki so podrobno določene v pogodbi, izrabijo, če ugasnejo ali če se odstopijo.

1.3.2 Kratkoročne terjatve

Terjatve se glede na zapadlost v plačilo razčlenjujejo na dolgoročne in kratkoročne. Kratkoročne terjatve se predvidoma udenarijo najkasneje v letu dni. Vse druge terjatve se štejejo kot dolgoročne. V bilanci stanja se dolgoročne terjatve, ki so že zapadle (a še niso poravnane), in dolgoročne terjatve, ki bodo zapadle v plačilo v letu dni po dnevu bilance stanja, izkazujejo kot kratkoročne terjatve.

Kratkoročne terjatve se v skladu s pravilnikom o EKN delijo na:

- kratkoročne terjatve do kupcev (konti skupine 12),
- dane predujme in varščine (konti skupine 13),
- kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta (konti skupine 14),
- kratkoročne finančne naložbe (konti skupine 15),
- kratkoročne terjatve iz financiranja (konti skupine 16) in
- druge kratkoročne terjatve (konti skupine 17).

²⁹ Uradni list RS, št. 95/15, 74/16 – popr., 23/17, 57/18 in 81/18.

V skladu s pravilnikom o EKN se:

- med kratkoročnimi terjatvami do kupcev (konti skupine 12) izkazujejo terjatve do kupcev iz prodaje dolgoročnih in kratkoročnih sredstev in tudi kratkoročno dani blagovni krediti, z uveljavitvijo Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³⁰ konec leta 2016 pa se med kratkoročnimi terjatvami do kupcev izkazujejo tudi kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev;
- med danimi predujmi in varščinami (konti skupine 13) izkazujejo predujmi, dani za kratkoročna sredstva, kratkoročno dane varščine in preplačila obveznosti;
- med kratkoročnimi terjatvami do uporabnikov enotnega kontnega načrta (konti skupine 14) izkazujejo vse kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta, za katere se sestavlja premoženjska bilanca države oziroma občine, ne glede na podlago nastanka terjatev, razen terjatev iz naslova vračil preveč plačanih dajatev; na kontih te skupine se zagotavlja analitično evidentiranje terjatev do kupcev, danih predujmov in varščin, finančnih naložb, terjatev iz financiranja in drugih kratkoročnih terjatev, če se nanašajo na uporabnike enotnega kontnega načrta;
- med kratkoročnimi finančnimi naložbami (konti skupine 15) izkazujejo kratkoročno dana posojila, naložbe v vrednostne papirje, depoziti in druge kratkoročne finančne naložbe;
- med kratkoročnimi terjatvami iz financiranja (konti skupine 16) izkazujejo terjatve iz naslova obresti in terjatve iz naslova dividend in deležev v dobičku ter druge kratkoročne terjatve iz financiranja;
- med drugimi kratkoročnimi terjatvami (konti skupine 17) izkazujejo kratkoročne terjatve do državnih in drugih institucij ter ostale kratkoročne terjatve.

Tabela 1 prikazuje delež kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev, izkazanih na skupini kontov 12, v vseh kratkoročnih terjatvah skupine kontov 12 v obdobju od leta 2016 do leta 2020. Navedeni delež je predstavljal od 42 % do 86 % vseh kratkoročnih terjatev skupine kontov 12.

³⁰ Uradni list RS, št. 84/16. Pravilnik je pričel veljati 24. 12. 2016, uporabljal pa se je že za pripravo letnega poročila za leto 2016. Do te spremembe pravilnika o EKN so se terjatve iz naslova unovčenih poroštev izkazovale med dolgoročnimi terjatvami.

Tabela 1 Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev, evidentirane na skupini kontov 12, v obdobju od leta 2016 do leta 2020 na dan 31. 12. posameznega leta

	v EUR				
	2016	2017	2018	2019	2020
Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev, ki se evidentirajo na skupini kontov 12 v glavni knjigi 1099	52.271.548	169.436.050	169.996.574	137.987.837	143.809.188
Kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev, ki se evidentirajo na skupini kontov 12 v glavni knjigi 1099	70.161.995	64.171.377	59.287.646	57.378.011	50.886.803
Vsota kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in unovčenih poroštev, ki se evidentirajo na skupini kontov 12 v glavni knjigi 1099	122.433.543	233.607.427	229.284.220	195.365.848	194.695.991
SKUPINA KONTOV 12 SKUPAJ (zbirna bilanca stanja)	290.849.777	299.187.393	267.158.992	237.858.441	257.004.788
Delež, v %	42,1	78,1	85,8	82,1	75,8

Vir: podatki MF-DJR.

MF-DJR evidentira kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev v glavni knjigi proračuna (knjiga 1099), medtem ko evidentira kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev tako v glavni knjigi proračuna (knjiga 1099) kot tudi v knjigah neposrednih proračunskih uporabnikov.

1.3.2.1 Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev

Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev nastanejo:

- v rednem postopku črpanja sredstev evropske kohezijske politike:
 - kadar posredniški organi³¹ vzpostavijo terjatev do MF-CA (terjatve se evidentirajo v knjigi proračuna 1099 na podkontu 121600 – Kratkoročne terjatve za sredstva iz naslova EU skladov) in

³¹ Vlogo posredniških organov opravljajo ministrstva in Združenje mestnih občin Slovenije.

- v primeru nepravilnosti³² pri porabi sredstev evropske kohezijske politike:
 - kadar vzpostavi MF-CA terjatev do posredniških organov in do organa upravljanja (terjatve se evidentirajo v knjigi proračuna 1099 na podkontu 140100 – Kratkoročne terjatve do neposrednih uporabnikov proračuna države) in
 - kadar vzpostavijo posredniški organi in izvajalski organi³³ terjatev do upravičencev³⁴ (terjatve se evidentirajo v knjigah neposrednih proračunskih uporabnikov na podkontu 175908 – Terjatve iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev).

1.3.2.1.1 Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev v rednem postopku črpanja sredstev evropske kohezijske politike

Upravičenec uveljavlja povračilo upravičenih izdatkov z zahtevkom za izplačilo, ki mu priloži dokazila o nastalih stroških in njihovih plačilih. Posredniški organ oziroma izvajalski organ opravi kontrolo popolnosti in pravilnosti zahtevka za izplačilo v 30 dneh od prejema popolnega zahtevka za izplačilo, v primeru dopolnitve pa najpozneje v 90 dneh. Če posredniški organ oziroma izvajalski organ vloge ne zavrne, izda odredbo za izplačilo iz državnega proračuna (odhodek proračuna). Hkrati z izvedenim izplačilom iz državnega proračuna posredniški organ vzpostavi terjatev do MF-CA v višini prispevka evropskega dela financiranja po posamezni operaciji.

MF-CA izvaja kontrole popolnosti in pravilnosti zahtevkov za izplačilo in opravlja povračila prispevka evropskega dela financiranja v državni proračun. Če MF-CA povračila prispevka evropskega dela financiranja v državni proračun ne zavrne, pripravi odredbo za povračilo prispevka evropskega dela financiranja v državni proračun. MF-CA opravlja proces certifikacije, kar pomeni, da potrjene upravičene izdatke vključi v zahtevek za plačilo in ga predloži Evropski komisiji. Evropska komisija državi članici denar nakaže na namenske podračune, odprte za posamezne sklade.

1.3.2.1.2 Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev v primeru nepravilnosti pri porabi sredstev evropske kohezijske politike

V primeru odkritih nepravilnosti pri porabi sredstev evropske kohezijske politike terjatev do upravičencev vzpostavijo posredniški organi in izvajalski organi. Ti nepravilnosti praviloma ugotovijo po izplačilu namenskih sredstev EU iz državnega proračuna, ko izvedejo vzorčno preverjanje izdatkov ali ko upravičenec sam sporoči, da je zaznal neupravičeno porabo sredstev v okviru zahtevkov za izplačilo, ki jih je že naslovil na posredniški oziroma izvajalski organ.

³² Skladno z uredbo (EU) št. 1303/2013 nepravilnost pomeni vsako kršitev prava EU ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, vključenega v izvajanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki zaradi neupravičene postavke izdatkov škoduje ali bi škodovalo proračunu EU. Pri tem ločujemo med posameznimi nepravilnostmi (enkratna napaka, ki je neodvisna od drugih ugotovljenih napak ali pomanjkljivosti v sistemu) in sistemskimi nepravilnostmi (vsaka nepravilnost, ki se lahko ponavlja in ima visoko verjetnost pojava v podobnih vrstah operacij ter je posledica resne pomanjkljivosti v uspešnosti delovanja sistemov upravljanja in nadzora; takšna nepravilnost zajema tudi neuspešno vzpostavitev ustreznih postopkov).

³³ Vlogo izvajalskih organov opravljajo javni skladi, javni zavodi in javne agencije.

³⁴ Upravičenci so pravne osebe (podjetja, društva, občine in podobno), osebe, ki opravljajo samostojno dejavnost (samozaposlene osebe), in ministrstva oziroma organi v sestavi ministrstev, ki koristijo sredstva evropske kohezijske politike za financiranje operacij oziroma investicij.

V takšnem primeru posredniški organ v roku 8 dni pisno obvesti MF-CA o naknadno ugotovljeni neupravičeni porabi namenskih sredstev EU in zraven priloži ustrezno podlago (dopis upravičenca, kontrolni list). Na tej osnovi MF-CA izključi pozitivne zahteve za izplačilo iz nabora že potrjenih izdatkov, na katere se ugotovitev nanaša, in s tem posredniškemu organu omogoči pripravo negativnih zahtevkov za izplačilo.

Terjatve zaradi ugotovljenih nepravilnosti pri porabi sredstev evropske kohezijske politike nastanejo tudi v primeru, ko je upravičenec neposredni proračunski uporabnik. Terjatev do njega vzpostavi MF-CA na podlagi poziva posredniškemu organu³⁵. Za neupravičeno porabljenega sredstva morajo posredniški organi pripraviti negativne zahteve za izplačilo in izvršiti vračilo sredstev v breme integralnih sredstev v okviru svojega finančnega načrta na podračun MF-CA. MF-CA vzpostavi terjatev do posredniških organov tudi v primerih sistemske nepravilnosti. Za neupravičeno porabljenega sredstva morajo posredniški organi pripraviti negativne zahteve za izplačilo za sistemsko korekcijo in izvršiti vračilo sredstev v breme integralnih sredstev v okviru svojega finančnega načrta na podračun MF-CA. MF-CA vzpostavi terjatev do organa upravljanja v primeru, ko iz ugotovitve revizijskega organa izhaja, da je stopnja napake, ki je ugotovljena na podlagi revizije operacij za preteklo obračunsko leto, višja od dovoljenih 2 %. MF-CA terjatev do organa upravljanja vzpostavi tudi v primeru tehnične pomoči, ko je organ upravljanja v vlogi upravičenca³⁶.

MF-DJR kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev evidentira na kontih skupin 12, 14 in 17. V glavni knjigi proračuna (knjiga 1099) MF-DJR evidentira terjatve na podkontu 121600 in na podkontu 140100, v knjigah neposrednih proračunskih uporabnikov pa evidentira terjatve na podkontu 175908.

Tabela 2 **Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev v obdobju od leta 2014 do leta 2020**
na dan 31. 12. posameznega leta

		v EUR						
Podkonto	Naziv podkonta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
121600	Kratkoročne terjatve za sredstva iz naslova EU skladov	/	/	52.271.548	169.436.050	169.996.574	137.987.837	143.809.188
140100	Kratkoročne terjatve do neposrednih uporabnikov proračuna države	/	/	/	/	/	915.158	1.276.302
175908	Terjatve iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev	/	/	/	/	1.193.766	1.502.100	5.382.485
SKUPAJ		/	/	52.271.584	169.436.050	171.190.340	140.405.095	150.467.975

Vir: podatki MF-DJR.

³⁵ Poziv posredniškemu organu je v obliki obrazca, ki ga predpiše MF-CA. Takšen obrazec vsebuje šifro načrta razvojnih programov (kodo projekta), sklad, številko pogodbe o sofinanciranju, številko operacije, šifro zahteve za izplačilo, ki je predmet nepravilnosti, datum izplačila neupravičenih sredstev upravičencu, datum ugotovljene nepravilnosti, vpiše se, ali gre za vračilo sredstev, ki so bila prejeta v preteklem ali tekočem letu, znesek ugotovljene nepravilnosti (EU del, slovenska udeležba, skupaj) ter posredniški organ na kratko opiše nepravilnost (kdo je odkril nepravilnost, za kakšno nepravilnost gre).

³⁶ Navodila za izvajanje vračil namenskih sredstev EU.

MF-DJR je pojasnil, da:

- se je podkonto 121600 odprl konec leta 2016 z namenom vzpostavljanja terjatev iz naslova EU skladov pri izvajanju operativnega programa evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020;
- se na podkontu 140100 od leta 2019 z nadgradnjo informacijskega sistema evidentirajo kratkoročne terjatve do neposrednih proračunskih uporabnikov zaradi neupravičeno porabljenih EU sredstev ter da so bile terjatve iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev na tem podkontu lahko evidentirane že pred letom 2019, da pa bi bilo treba, če bi želeli pridobiti podatek o tem, ali gre za neupravičeno porabljen EU sredstva, pregledati vse konto kartice in terjatve ločevati po opisu, če ta obstaja;
- se je podkonto 175908, na katerem se evidentirajo kratkoročne terjatve do upravičencev zaradi neupravičeno porabljenih EU sredstev, odprl leta 2018, pred tem pa so bile te terjatve evidentirane na podkontu 120010 – Terjatev do kupcev v državi in na podkontu 140100.

Po pojasnilu MF-CA so se kratkoročne terjatve (na podkontu 121600), ki predstavljajo osnovo za izvajanje povračil prispevka EU v državni proračun, od leta 2016, ko so znašale 52 milijonov EUR, povečale na 144 milijonov EUR v letu 2020, kar je predvsem odraz rasti obsega črpanja sredstev EU. Kratkoročne terjatve, evidentirane na podkontu 140100 in podkontu 175908, so se po pojasnilu MF-CA povečale, ker se z rastjo obsega črpanja EU sredstev povečuje tudi obseg kontrolnih pregledov institucij nadzora, s čimer se posledično povečujejo tudi zneski nepravilnosti, za katere so odgovorni upravičenci (končni prejemniki sredstev oziroma upravičenci, ki so v vlogi neposrednih proračunskih uporabnikov).

1.3.2.2 Kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev

149. člen Ustave Republike Slovenije³⁷ dovoljuje poroštvo države za kredite le na podlagi zakona. S sprejemom Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije³⁸ (v nadaljevanju: ZJShemRS) in Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe³⁹ (v nadaljevanju: ZJShemFO) se je v letu 2009 uvedel tudi pojem jamstva, ki pa se glede obveznosti Republike Slovenije ne razlikuje od pojma poroštvo. Državna poroštva ne predstavljajo dejanskih, temveč potencialne obveznosti Republike Slovenije. Dejanske obveznosti postanejo šele takrat, ko primarni dolžnik, ki mu je država porok, svoje obveznosti v dogovorjenem roku ne izpolni. Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev države se vodi izvenbilančno na način, da se prikazuje stanje črpane in neplačane glavnice, Republika Slovenija pa lahko, če tako določa poroštvena pogodba, jamči tudi za druge obveznosti dolžnika, kot so na primer obresti in stroški. ZJF v 86. členu določa, da lahko država izdaja poroštva za obveznosti iz naslova zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon, ter da poroštevne pogodbe v imenu države sklepa minister, pristojen za finance, ali oseba, ki jo za to pooblasti vlada.

³⁷ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

³⁸ Uradni list RS, št. 33/09 in 42/09.

³⁹ Uradni list RS, št. 59/09.

MF-DJR kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev evidentira v glavni knjigi proračuna (knjiga 1099). MF-DJR kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev evidentira na kontih skupine 12, obresti iz naslova unovčenih poroštev pa na kontu skupine 16.

Terjatve iz unovčenih poroštev so bile v letih 2014 in 2015 evidentirane med dolgoročnimi terjatvami, v letu 2016 pa je MF-DJR skladno s Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava tovrstne terjatve začel evidentirati med kratkoročnimi.

Tabela 3 prikazuje, da so se kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev v celotnem obravnavanem obdobju zmanjševale. Izrazit padec zneska terjatev iz unovčenih poroštev se je zgodil v letu 2016, kar je bilo predvsem posledica poplačila terjatev za unovčena poročstva, izdana za obveznosti Factor banke d.d. in Probanke, d.d.⁴⁰ Na dan 31. 12. 2016 so kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev znašale 71 milijonov EUR, na dan 31. 12. 2020 pa 51 milijonov EUR.

⁴⁰ Oba pravna subjekta sta bila zaradi pripojitve k prevzemni družbi DUTB d. d. izbrisana iz sodnega registra 19. 2. 2016.

Tabela 3 Terjatve iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od leta 2014 do leta 2020 na dan 31.12. posameznega leta

v EUR								
Podkonto	Naziv podkonta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
084000	Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva	405.345.805	369.770.684	/	/	/	/	/
084001	Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za pravne osebe	3.317.653	1.584.239	/	/	/	/	/
084002	Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za fizične osebe	316.788	319.047	/	/	/	/	/
084100	Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva iz stečajev in prisilnih poravnava	110.291.526	90.223.164	/	/	/	/	/
084200	Obresti od dolgoročnih terjatev za unovčena poročstva	9.838.762	6.268.567	/	/	/	/	/
120031	Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva iz insolventnih postopkov	/	/	67.622.036	62.192.318	57.396.671	56.392.185	49.806.079
120050	Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva	/	/	786.840	764.340	764.340	640.291	640.291
120051	Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za pravne osebe	/	/	1.438.084	895.059	812.476	30.718	170.650
120052	Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za fizične osebe	/	/	315.035	319.660	314.159	314.817	269.783
160210	Kratkoročne terjatve iz naslova obresti iz unovčenih poroštev	1.781.651	355.643	491.981	480.892	546.322	205.093	256.150
	SKUPAJ	530.892.185	468.521.345	70.653.975	64.652.269	59.833.969	57.583.104	51.142.953

Vir: podatki MF-DJR.

1.4 Revizijski pristop

V reviziji smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, ali je bilo Ministrstvo za finance učinkovito pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020. Na to vprašanje smo odgovorili s pomočjo naslednjih podvprašanj:

- ali je Ministrstvo za finance v pravnih aktih ustrezno določilo postopke ravnanja (evidentiranja, izterjave in spremljanja) s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev;
- ali je Ministrstvo za finance ustrezno izvajalo postopke ravnanja (evidentiranja, izterjave in spremljanja) s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev.

Ugotovitveni del revizijskega poročila smo za obe vrsti kratkoročnih terjatev (kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev in kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev) smiselno razdelili na poglavje, ki prikazuje ustreznost zasnove normativnega okvira (pravnih aktov, ki opredeljujejo postopke evidentiranja, izterjave in spremljanja), in na poglavje, ki prikazuje ustreznost izvajanja postopkov evidentiranja, izterjave in spremljanja.

Revizijsko delo je temeljilo na proučevanju pravnih aktov in druge dokumentacije s področja revizije ter analiziranju podatkov in dokumentacije, pridobljenih od revidiranja in razpoložljivih na spletnih straneh.

Ravnanje Ministrstva za finance s kratkoročnimi terjatvami smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo ravnanje v delu, ki se nanaša na določanje postopkov ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev v pravnih aktih ter na izvajanje postopkov ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev, v pretežnem delu skladno s sodili za presojo učinkovitosti. Kot neučinkovito smo ocenili ravnanje Ministrstva za finance, če je bilo njegovo ravnanje v pretežnem delu v neskladju s sodili za presojo učinkovitosti. V vseh ostalih primerih smo v revizijskem poročilu podali opisno mnenje, da je bilo ravnanje Ministrstva za finance delno učinkovito. Na podlagi ugotovitev smo revidirancu podali priporočila.

2. Ugotovitve

V reviziji smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, ali je bilo Ministrstvo za finance učinkovito pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo glede ravnanja (postopki evidentiranja, izterjave in spremljanja) s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev pridobili z ocenjevanjem:

- ustreznosti pravnih aktov in
- ustreznosti izvajanja postopkov evidentiranja, izterjave in spremljanja tovrstnih terjatev.

Pri ocenjevanju ustreznosti pravnih aktov smo za posamezne postopke (evidentiranje, izterjava in spremljanje) preverili, ali pravni akti, na katere ima Ministrstvo za finance vpliv, vsebujejo določila glede navedbe odgovornih institucij (direktoratov/oseb) ter njihovih pristojnosti in odgovornosti pri postopkih evidentiranja, izterjave in spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev.

Pri ocenjevanju ustreznosti izvajanja postopkov evidentiranja, izterjave in spremljanja smo preverili:

- pri evidentiranju: ali je Ministrstvo za finance v skladu s pravnimi akti evidentiralo kratkoročne terjatve in izvedlo njihov popis ter ali je potekalo usklajevanje evidentiranih terjatev med MF-DJR in vsebinskima direktoratom (MF-CA v primeru kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in MF-DJP v primeru kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev);
- pri izterjavi: ali je Ministrstvo za finance vodilo evidenco neporavnanih zapadlih terjatev in v skladu s svojimi pristojnostmi poskušalo doseči njihovo poplačilo;
- pri spremljanju: ali je bilo vodstvo Ministrstva za finance (minister) seznanjeno z vsemi potrebnimi informacijami glede ravnanja z neporavnanimi zapadlimi terjatvami.

Ugotovitveni del poročila smo vsebinsko razdelili na področji:

- kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev in
- kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev.

2.1 Kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev

2.1.1 Pravna ureditev kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev

V reviziji smo preverili, ali pravni akti (zakoni, podzakonski akti in interni akti) vsebujejo določbe, povezane z evidentiranjem, izterjavo in spremljanjem kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev. Za posamezne postopke ravnanja s kratkoročnimi terjatvami (evidentiranje, izterjava in spremljanje)

smo ugotavljali, ali pravni akti, veljavni v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020, vsebujejo ustrezna določila glede odgovornih oseb ter njihovih pristojnosti in odgovornosti⁴¹.

Pravni akti, ki se uporabljajo pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev, so:

- uredba (EU) št. 1303/2013,
- Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta,
- ZJF,
- zakon, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto,
- Navodilo za finančno poslovanje Ministrstva za finance⁴²,
- Smernice organa za potrjevanje za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020⁴³ (v nadaljevanju: smernice Ministrstva za finance),
- Navodila za izvajanje vračil namenskih sredstev EU⁴⁴ (v nadaljevanju: navodila Ministrstva za finance za izvajanje vračil),
- Priročnik organa za potrjevanje za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020⁴⁵ (v nadaljevanju: priročnik MF-CA).

2.1.1.1 Pravna ureditev evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev

Pri ocenjevanju ustreznosti določb pravnih aktov, povezanih z evidentiranjem kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev, smo preverili, ali pravni akti določajo, kdo je odgovoren za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev v knjigovodskih evidencah, ter ali so v pravnih aktih ustrezno določeni konti, na katerih se evidentirajo kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev. Preverili smo, ali pravni akti določajo, katere knjigovodske listine so podlaga za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in kdo je odgovoren za njihovo predložitev v evidentiranje. Preverili smo tudi, ali pravni akti določajo, kdo je odgovoren za popis kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in katere podatke mora na podlagi popisa razkriti.

Ugotovili smo, da je za evidentiranje terjatev v knjigovodskih evidencah po 91. členu ZJF, 4. členu Pravilnika o računovodstvu ter aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji odgovoren MF-DJR.

Terjatve se izkazujejo na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je kot Priloga 1 sestavni del pravilnika o EKN. Razporeditev na posamezne konte se opravi v skladu z vsebino kontov, ki je predpisana s pravilnikom o EKN. Uporabniki enotnega kontnega načrta v skladu s 1. členom

⁴¹ Pristojnost je z zakonom dana pravica in dolžnost, opravljati kakšno (pravno) dejanje in o čem odločati. Odgovornost je načelo, ko so posamezniki in organizacije odgovorni za svoja dejanja in njihove posledice in se od njih zahteva, da jih razložijo drugim. Pristojnost in odgovornost vključenih institucij sta ključni sestavini uspešnosti različnih procesov, saj primerna raven pristojnosti in odgovornosti spodbuja k učinkoviti izvedbi nalog in uresničevanju zastavljenih ciljev.

⁴² Upoštevali smo zadnje veljavno navodilo, št. 020-27/2018/1 z dne 16. 2. 2018.

⁴³ Verzija 1 z dne 13. 6. 2016, verzija 2 z dne 22. 6. 2017, verzija 3 z dne 11. 6. 2018, verzija 4 z dne 24. 4. 2019.

⁴⁴ Verzija 1 z dne 16. 11. 2016, verzija 2 z dne 15. 9. 2017, verzija 3 z dne 12. 9. 2018, verzija 4 z dne 26. 3. 2019, verzija 5 z dne 28. 9. 2020.

⁴⁵ Verzija 1 z dne 17. 10. 2016, verzija 2 z dne 21. 6. 2017, verzija 3 z dne 12. 4. 2019.

pravilnika o EKN določajo nadaljnjo členitev v skladu s predpisi in svojimi potrebami. V skladu z nadaljnjo členitvijo je Ministrstvo za finance v kontnem načrtu določilo naslednje podkonte, na katerih se evidentirajo kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev:

- 121600 – Kratkoročne terjatve za sredstva iz naslova EU skladov;
- 140100 – Kratkoročne terjatve do neposrednih uporabnikov proračuna države;
- 175908 – Terjatve iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev.

2.1.1.1.a Ministrstvo za finance je v skladu z nadaljnjo členitvijo, določeno v kontnem načrtu, določil, da se del kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev evidentira na podkontu 121600 konta skupine 12 – Prodaja blaga in storitev. Terjatve iz naslova EU sredstev ne nastajajo zaradi prodaje blaga in storitev, zaradi česar smo ocenili, da je s kontnim načrtom določen podkonto, namenjen evidentiranju tovrstnih terjatev med terjatvami skupine konta 12 – Prodaja blaga in storitev, neustrezen. Vsebinski podkonto 140100 zajema tako kratkoročne terjatve iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev do neposrednih uporabnikov proračuna države kot tudi druge kratkoročne terjatve do neposrednih uporabnikov proračuna države. Iz naziva podkonta 175908, na katerem se evidentirajo kratkoročne terjatve iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev do upravičencev, pa ni razvidna vsebina evidentiranih terjatev oziroma vrsta dolžnika.

Pravni akti Ministrstva za finance določajo zahtevek za izplačilo kot temeljno knjigovodsko listino, ki ima elemente računa in ki se kot taka uporablja v primeru povračila upravičenih izdatkov upravičencev iz državnega proračuna in tudi v primeru neupravičene porabe EU sredstev in posledičnega vračila teh sredstev v državni proračun. Pravni akti Ministrstva za finance določajo tudi, da so za predložitev v evidentiranje odgovorni neposredni uporabniki proračuna in MF-CA.

2.1.1.1.b Ugotovili smo, da pravni akti Ministrstva za finance določajo knjigovodske listine, na podlagi katerih se evidentirajo kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev, in odgovorne osebe za njihovo predložitev v evidentiranje MF-DJR, ne določajo pa podkontov, na katerih se posamezne vrste tovrstnih terjatev evidentirajo v knjigovodskih evidencah MF-DJR.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v povezavi s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev v kontnem načrtu:

- *določi ustrezno skupino kontov za evidentiranje kratkoročnih terjatev za sredstva iz naslova EU skladov,*
- *vzpostavi nov podkonto za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev do neposrednih uporabnikov proračuna države in*
- *dopolni naziv podkonta 175908, da bo iz naziva razvidna vsebina evidentiranih terjatev oziroma vrsta dolžnika.*

Ministrstvu za finance priporočamo tudi, naj v pravnih aktih Ministrstva za finance določi podkonte, na katerih se evidentirajo posamezne vrste kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev v knjigovodskih evidencah MF-DJR.

Dejansko stanje terjatev se ugotovi s popisom. Skladno s 25. členom Pravilnika o računovodstvu se ustreznost in pravilnost izkazanih terjatev lahko preverita že med letom, obvezno pa ob koncu poslovnega leta, in sicer v skladu z veljavnim navodilom za popis Dokumentacija, potrebna za popis in usklajitev stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev na dan 31. 12. xxxx. Skladno s 30. členom Pravilnika o računovodstvu kot pomoč pri izvedbi popisa MF-DJR pripravi letno navodilo, v katerem so navedeni postopki in potrebna dokumentacija za izvedbo popisa. Skladno z 41. členom Pravilnika o računovodstvu terjatve in obveznosti popiše popisna komisija po stanju v računovodskih evidencah na dan 31. 12., preveri realnost izkazanih zneskov in pojasni razloge za nepravočasno izterjavo. Terjatve, za katere ni pravilne oziroma popolne dokumentacije, izkaže popisna komisija v posebnih popisnih listih. Dvomljive, sporne, neizterljive in zastarane terjatve izkaže v popisnem poročilu posebej. Skladno s 44. členom Pravilnika o računovodstvu centralna popisna komisija po opravljenem popisu na podlagi poročil o popisu posameznih popisnih komisij sestavi končno poročilo o opravljenem popisu. Končno poročilo o popisu med drugim vsebuje mnenje o dvomljivih, spornih, neizterljivih in zastaranih terjatvah.

Ugotovili smo, da pravni akti Ministrstva za finance določajo, kdo je odgovoren za popis terjatev in katere podatke mora na podlagi popisa razkriti.

2.1.1.2 Pravna ureditev izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev

Pri ocenjevanju ustreznosti določb pravnih aktov, povezanih z izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev, smo preverili, ali pravni akti določajo, kdo vodi evidenco neporavnanih zapadlih terjatev, kdo je odgovoren za izterjavo neporavnanih zapadlih terjatev in kako poteka postopek izterjave neporavnanih zapadlih terjatev.

V skladu s 25. členom Pravilnika o računovodstvu MF-DJR vodi analitično evidenco terjatev, ki zajema podatke o stanju in gibanju razmerij s kupci in drugimi dolžniki ter datumih zapadlosti terjatev. Analitične evidence terjatev do kupcev se vodijo s pomočjo informacijskega sistema MFERAC. MF-CA v skladu s pravnimi akti Ministrstva za finance⁴⁶ vodi knjigo dolžnikov v računovodsko-informacijskem sistemu e-CA. Knjiga dolžnikov vključuje terjatve, ki jih posredniški oziroma izvajalski organ vzpostavi do upravičenca, terjatve, ki jih MF-CA vzpostavi do posredniških organov, in sicer v primerih sistemske korekcije in v primerih, ko je neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca, ter terjatve, ki jih MF-CA vzpostavi do organa upravljanja v primeru samokorekcije, ki lahko izhaja iz letnega poročila o nadzoru Urada za nadzor proračuna Republike Slovenije. Oseba, zadolžena za knjigo dolžnikov na MF-CA na poziv posredniškega organa ali organa upravljanja pripravi izpis iz knjige dolžnikov in jim ga posreduje.

2.1.1.2.a Ugotovili smo, da podatki o terjatvah, ki jih MF-CA vodi v knjigi dolžnikov, ne vsebujejo podkontov (140100 in 175908), na katerih se te terjatve evidentirajo v knjigovodskih evidencah MF-DJR.

MF-DJR je odgovoren za pošiljanje opominov skladno s 26. členom Pravilnika o računovodstvu. Ta določa, da se v saldakontih kupcev sproti preverja stanje odprtih terjatev in da se praviloma 1-krat mesečno pošljejo opomini nerednim plačnikom. Pri naslednjem pregledu nerednih plačnikov se ugotovi, ali so bile obveznosti na podlagi opominov poravnane ali ne. Če obveznosti plačnikov niso

⁴⁶ Priročnik MF-CA, smernice Ministrstva za finance, navodila Ministrstva za finance za izvajanje vračil.

bile poravnane, se opomini izpišejo in pošljejo pred tožbo. Če obveznosti še vedno niso plačane, se pripravi seznam neplačnikov, ki se posreduje finančni službi proračunskega uporabnika za morebitno sodno izterjavo.

Navodilo za finančno poslovanje Ministrstva za finance v 73. členu določa, da finančna služba Ministrstva za finance spremlja in izterjuje le kratkoročne terjatve (terjatve iz naslova prefakturiranja stroškov ostalim proračunskim uporabnikom, terjatve, ki izhajajo iz potnih nalogov, in podobno).

Navodila Ministrstva za finance za izvajanje vračil določajo, da so za izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev odgovorni:

- posredniški organi in izvajalski organi, ki za neupravičeno porabo sredstev evropske kohezijske politike vzpostavljajo terjatve do upravičencev, in
- MF-CA, ki za neupravičeno porabo sredstev evropske kohezijske politike vzpostavlja terjatve do posredniških organov in do organa upravljanja.

2.1.1.2.b Ugotovili smo, da pravni akti Ministrstva za finance v delih, ki določajo odgovorno osebo za izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev, med seboj niso usklajeni.

2.1.1.2.c Ugotovili smo, da iz 26. člena Pravilnika o računovodstvu ni razviden maksimalen rok, v katerem mora MF-DJR posredovati seznam neplačnikov finančni službi Ministrstva za finance. Prav tako ni razviden pogoj, na podlagi katerega se finančna služba odloči, ali bo pristopila k sodni izterjavi ali ne, ter maksimalen rok, v katerem mora pristopiti k morebitni sodni izterjavi.

2.1.1.2.d Ugotovili smo, da navodila Ministrstva za finance za izvajanje vračil določajo, da odgovorne osebe za izterjavo pozovejo upravičence k vračilu sredstev. Ni pa določeno, kako in v katerem roku morajo odgovorne osebe pristopiti k izterjavi v primerih, ko upravičenci sredstev ne vrnejo pravočasno (na primer sodna izterjava).

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj uskladi pravne akte Ministrstva za finance v delih, ki določajo odgovorne osebe za izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in njihove naloge.

2.1.1.3 Pravna ureditev spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev

Pri ocenjevanju ustreznosti določb pravnih aktov, povezanih s spremljanjem kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev, smo preverili, ali pravni akti določajo, kdo je odgovoren za poročanje o kratkoročnih terjatvah iz naslova EU sredstev in vsebino takšnih poročil.

Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava v 26. členu določa, da uporabniki enotnega kontnega načrta v okviru pojasnil podajo tudi pisne računovodske informacije, ki se nanašajo na razkrivanje podatkov, izkazanih v bilanci stanja, izkazu prihodkov in odhodkov ter prilogah k izkazoma, in sicer je treba v računovodskih informacijah med drugim razkriti podatke o stanju neporavnanih terjatev ter ukrepe za njihovo poravnavo oziroma razloge za neplačila.

Uredba (EU) št. 1303/2013 v 143. členu določa, da so države članice EU najprej odgovorne za preiskovanje nepravilnosti ter izvajanje potrebnih finančnih popravkov in izterjav. V skladu s 122. členom uredbe (EU) št. 1303/2013 države članice EU preprečujejo, ugotavljajo in odpravljajo nepravilnosti ter izterjajo neupravičeno plačane zneske skupaj z zamudnimi obrestmi. O nepravilnostih, ki presegajo 10.000 EUR v obliki prispevkov iz skladov, obvestijo Evropsko komisijo.⁴⁷ MF-CA ima v skladu s 126. členom uredbe (EU) št. 1303/2013 pomembno vlogo pri preprečevanju in odkrivanju nepravilnosti pri porabi sredstev evropske kohezijske politike, saj mora zagotoviti, da so Evropski komisiji z zahtevki za plačila certificirani samo upravičeni izdatki. MF-CA mora na podlagi 137. člena uredbe (EU) št. 1303/2013 vsako leto do 15. 2. za preteklo računovodsko obdobje Evropski komisiji predložiti računovodske izkaze, ki med drugim vključujejo preklicane in izterjane zneske, zneske, ki jih je treba izterjati, izterljive zneske iz 71. člena uredbe (EU) št. 1303/2013 – trajnost operacij in neizterljive zneske.

Ugotovili smo, da pravni akti določajo, kdo je odgovoren za poročanje o kratkoročnih terjatvah iz naslova EU sredstev in vsebino takšnih poročil.

2.1.2 Postopki ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev

Ustreznost izvajanja postopkov ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev smo ocenjevali skozi postopke evidentiranja, izterjave in njihovega spremljanja.

2.1.2.1 Postopki evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev

Preverili smo, ali je Ministrstvo za finance v skladu s pravnimi akti evidentiralo kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev in izvedlo njihov popis. Preverili smo tudi, ali je Ministrstvo za finance usklajevalo podatke o evidentiranih terjatvah med direktorati (MF-DJR in MF-CA).

MF-DJR evidentira kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev na podkontih, določenih v kontnem načrtu.

2.1.2.1.a Ugotovili smo, da MF-DJR evidentira kratkoročne terjatve iz naslova EU skladov na podkontu 121600 na podlagi knjigovodske listine z nazivom Zahtevki za povračilo v proračun, ki ni določena s pravnimi akti Ministrstva za finance.

⁴⁷ Države članice EU Evropsko komisijo o nepravilnostih ne obvestijo, kadar je edini vidik nepravilnosti celotna ali delna neizvedba operacije zaradi stečaja upravičenca, kadar jih je upravičenec sporočil organu upravljanja ali organu za potrjevanje prostovoljno, preden jih kateri od organov odkrije, pred plačilom javnega prispevka ali po njem, kadar jih odkrije in popravi organ upravljanja ali organ za potrjevanje pred vključitvijo zadevnih izdatkov v izkaz o izdatkih, predložen Evropski komisiji. V vseh ostalih primerih, zlasti pred stečajem ali v primerih suma goljufije, se o odkritih nepravilnostih in povezanih preventivnih in popravljalnih ukrepih poroča Evropski komisiji.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj uskladi naziv knjigovodske listine, opredeljene v pravnih aktih Ministrstva za finance, z nazivom listine, na podlagi katere MF-DJR evidentira kratkoročne terjatve iz naslova EU skladov.

2.1.2.1.b Ugotovili smo, da iz Elaborata o popisu sredstev in obveznosti do virov sredstev Ministrstva za finance po stanju na dan 31. 12. 2020 (v nadaljevanju: elaborat o popisu) ni razvidno, da je popisna komisija ugotovila obseg zapadlih terjatev, za katere bi bila dolžna v elaborat o popisu vključiti pojasnila razlogov za nepravočasno izterjavo morebitnih neporavnanih zapadlih kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev na dan 31. 12. 2020. Iz elaborata o popisu tudi ni razvidno, da je popisna komisija ugotavljala morebiten obstoj dvomljivih, spornih, neizterljivih in zastaranih terjatev, kar ni bilo v skladu z 41. členom Pravilnika o računovodstvu.

Tabela 4 prikazuje del elaborata o popisu, ki se nanaša na kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev na dan 31. 12. 2020.

Tabela 4 Popis kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev na dan 31. 12. 2020

Podkonto	Naziv podkonta	Znesek terjatev v EUR	Opis
121600	Kratkoročne terjatve za sredstva iz naslova EU skladov	143.809.188	Ob izplačilu s proračunskih postavk tipa EU (kohezijske politike) se avtomatsko kreirajo kratkoročne terjatve za sredstva iz naslova EU skladov. Poslani so bili 3 obrazci Izpis odprtih postavk (v nadaljevanju: obrazci IOP) v skupnem znesku 143.809.188 EUR, vendar v času popisa še niso bili vrnjeni.
140100	Kratkoročne terjatve do neposrednih uporabnikov proračuna države	2.524.882	Poslanih je bilo 24 obrazcev IOP in vsi so bili tudi vrnjeni. Stanje je usklajeno.

Vir: elaborat o popisu.

MF-CA uporablja isto bazo podatkov o kratkoročnih terjatvah iz naslova EU sredstev kot MF-DJR, in sicer MFERAC. Za namen spremljanja usklajenosti evidenc je bila izvedena nadgradnja modula e-CA, ki spremlja izvrševanje črpanja EU sredstev. Modul je bil nadgrajen tako, da omogoča pripravo poročila, ki prikazuje pregled in primerjavo podatkov o terjatvah do MF-CA, in sicer po stanju na izbrani dan.

2.1.2.2 Postopki izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev

Pri ustreznosti izvedbe postopkov izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev smo preverili, ali ima Ministrstvo za finance vzpostavljeno ustrezno evidenco neporavnanih zapadlih terjatev in ali je Ministrstvo za finance v skladu s svojimi pristojnostmi aktivno pristopalo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev.

MF-DJR vodi kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev v knjigovodskih razvidih. MF-CA vodi knjigo dolžnikov v računovodsko-informacijskem sistemu e-CA. V knjigi dolžnikov MF-CA spremlja terjatve, ki nastanejo zaradi neupravičene porabe sredstev evropske kohezijske politike, in sicer tako, da

spremlja zahtevana in izvršena vračila sredstev. Ugotavljamo, da ima Ministrstvo za finance vzpostavljeno ustrezno evidenco neporavnanih zapadlih terjatev.

Tabela 5 prikazuje zneske zahtevanih in izvršenih vračil terjatev, zapadlih v plačilo do 31. 12. 2020.

Tabela 5 Zahtevana in izvršena vračila terjatev, zapadlih v plačilo do 31. 12. 2020

Tip terjatve za nepravilnosti	Zahtevana vračila do 31. 12. 2020 v EUR	Izvršena vračila do 31. 12. 2020 v EUR	Delež izvršenih vračil v %
MF-CA do posredniških organov	7.934.151	7.933.864	99,9
MF-CA do organa upravljanja	0	0	0
Posredniški organi do upravičencev	12.391.970	6.567.283	52,9

Vir: podatki MF-CA.

MF-CA v skladu z navodili Ministrstva za finance za izvajanje vračil izterjuje terjatve v primeru, ko ima terjatve vzpostavljene do posredniških organov in do organa upravljanja. MF-CA v primeru vzpostavljenih terjatev zaradi neupravičeno porabljenih EU sredstev posredniškemu organu izdaja pozive k vračilu sredstev. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil delež izvršenih vračil v zahtevanih vračilih s strani posredniških organov skoraj 100 %, medtem ko MF-CA v tem obdobju do organa upravljanja ni imel vzpostavljenih terjatev iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev. Iz tabele je razvidno, da največji razkorak med zahtevanimi in izvršenimi vračili predstavljajo terjatve posredniških organov do upravičencev, ki so neupravičeno prejeli sredstva evropske kohezijske politike. Delež izvršenih vračil iz naslova teh terjatev je znašal približno polovico zahtevanih vračil.

2.1.2.2.a MF-DJR opominov za neupravičeno porabljenih namenska sredstva EU ne pošilja dolžnikom, ravno tako finančni službi Ministrstva za finance ne posreduje seznama neplačnikov za morebitno sodno izterjavo, kar ni v skladu s 26. členom Pravilnika o računovodstvu. MF-DJR in finančna služba Ministrstva za finance nista pristopila k izterjavi kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev, kot je določeno v 26. členu Pravilnika o računovodstvu in 73. členu Navodila za finančno poslovanje Ministrstva za finance.

MF-CA je v skladu s svojimi pristojnostmi, kot so določene v navodilih Ministrstva za finance za izvajanje vračil, aktivno pristopal k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev.

2.1.2.3 Postopki spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev

Pri ustreznosti postopkov spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev smo preverili, ali je Ministrstvo za finance na ustrezen način seznanjeno o neporavnanih zapadlih kratkoročnih terjatvah iz naslova EU sredstev in ali je vsebina teh poročil o neporavnanih zapadlih terjatvah zajemala pojasnila o tem, kako se je oziroma kako se bo aktivno pristopilo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev.

MF-CA pripravlja naslednja poročila:

- 1-krat tedensko poročilo za vodstvo Ministrstva za finance, v katerem med drugim poroča tudi o stanju terjatev v knjigi dolžnikov;
- 1-krat mesečno za organ upravljanja poročilo o povračilih prispevka Skupnosti v državni proračun in o stanju terjatev v knjigi dolžnikov;
- na zaprosilo resornim ministrstvom posreduje izpis terjatev iz knjige dolžnikov.

Na podlagi primerov poročil⁴⁸, s katerimi MF-CA seznanja vodstvo Ministrstva za finance, smo ugotovili, da je v njih med drugim naveden znesek terjatev v knjigi dolžnikov na določen dan (datum poročanja). V enem od prejetih poročil je navedeno pojasnilo, da MF-CA izvaja temeljit pregled stanja terjatev do upravičencev v knjigi dolžnikov in poziva resorna ministrstva k njihovi ureditvi.

2.2 Kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev

2.2.1 Pravna ureditev kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev

V reviziji smo preverili, ali pravni akti vsebujejo določbe, povezane z evidentiranjem, izterjavo in spremljanjem kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev. Za posamezne postopke ravnanja s kratkoročnimi terjatvami (evidentiranje, izterjava in spremljanje) smo ugotavljali, ali pravni akti, veljavni v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020, vsebujejo ustrezna določila glede odgovornih oseb ter njihovih pristojnosti in odgovornosti pri postopkih evidentiranja, izterjave in spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev. Po podatkih MF-DJP je imela Republika Slovenija v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020 izkazane terjatve iz naslova unovčenih poroštev, ki so bila izdana za obveznosti domačih kreditojemalcev na podlagi naslednjih zakonov:

- ZJShemRS,
- ZJShemFO,
- Zakon o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb⁴⁹ (v nadaljevanju: ZPFIGD),
- Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank⁵⁰ (v nadaljevanju: ZUKSB),
- Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah⁵¹,

⁴⁸ Z datumom 16. 11. 2020 in 13. 6. 2022.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 43/10, 87/11, 55/12 in 82/15.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 105/12, 63/13 – ZS-K, 23/14 – ZDIJZ-C, 104/15, 26/17 – ORZUKSB33, 27/17 – popr. in 174/20 – ZIPRS2122.

⁵¹ Uradni list RS, št. 44/07 – uradno prečiščeno besedilo, 51/11, 39/13, 56/13, 27/16 – ZFPPIPP-G in 5/17 – ZPRPGDZT. Zakon je prenehal veljati 18. 2. 2017.

- Zakon o poroštvih Republike Slovenije za obveznosti gospodarskih družb iz poslov restrukturiranja dolgov⁵²,
- Zakon o ukrepih za sanacijo gospodarskega položaja TAM Maribor, d.d. in njegovih odvisnih družb ter Avtomontaže AM BUS, d.o.o., Ljubljana⁵³ in
- Zakon o merilih in postopku za dajanje poroštev Republike Slovenije⁵⁴.

Za področje ravnanja s terjatvami iz naslova unovčenih poroštev je pomemben tudi Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju⁵⁵. Ta med drugim v 59. členu določa rok za prijavo terjatve v postopkih zaradi insolventnosti. V postopku prisilne poravnave mora upnik prijaviti svojo terjatev do insolventnega dolžnika v 1 mesecu po objavi oklica o začetku tega postopka. V stečajnem postopku pa mora upnik prijaviti svojo terjatev do insolventnega dolžnika v 3 mesecih po objavi oklica o začetku tega postopka, če ni določeno drugače.

Temeljni podzakonski pravni akti, ki se nanašajo na ravnanje s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev, so:

- Uredba o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije⁵⁶ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju ZJShemRS);
- Uredba o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe⁵⁷ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju ZJShemFO) in
- Uredba o izvajanju Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb⁵⁸ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju ZPFIGD).

Interni akt, ki se nanaša na ravnanje s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev, je Protokol o sodelovanju med Direktoratom za javno premoženje in finančni sistem in Direktoratom za javno računovodstvo na Ministrstvu za finance (v nadaljevanju: protokol o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR), ki ureja sodelovanje med MF-DJP in MF-DJR v skladu s pristojnostmi in odgovornostmi na področju dela ter izmenjavo podatkov in dokumentacije v zvezi z državnimi poroštvi in jamstvi in finančnim premoženjem države. Protokol o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR sta podpisali generalni direktorici obeh direktorátov in je začel veljati 26. 6. 2014.

2.2.1.1 Pravna ureditev evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev

Pri ocenjevanju ustreznosti določb pravnih aktov, povezanih z evidentiranjem kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, smo preverili, ali pravni akti določajo, kdo je odgovoren za

⁵² Uradni list RS, št. 69/94, 13/95, 35/96, 31/97 in 103/01. Zakon je prenehal veljati 18. 12. 2001.

⁵³ Uradni list RS, št. 20/95, 70/95 in 3/22 – ZDeb. Zakon je prenehal veljati 22. 1. 2022.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 21/95, 18/96 in 32/01. Zakon je prenehal veljati 5. 5. 2001.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US, 63/16 – ZD-C, 54/18 – odl. US, 69/19 – odl. US, 74/20 – odl. US in 85/20 – odl. US.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 35/09, 43/09, 4/10, 42/10 in 105/11.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 65/09 in 70/09.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 60/10 in 87/12.

evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev v knjigovodskih evidencah, ter ali so v pravnih aktih ustrezno določeni konti, na katerih se evidentirajo kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev. Preverili smo, ali pravni akti določajo, katere knjigovodske listine so podlaga za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev in kdo je odgovoren za njihovo predložitev v evidentiranje. Preverili smo tudi, ali pravni akti določajo, kdo je odgovoren za popis kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev in katere podatke mora na podlagi popisa razkriti.

Ugotovili smo, da je za evidentiranje terjatev v knjigovodskih evidencah po 91. členu ZJF, 4. členu Pravilnika o računovodstvu ter aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji odgovoren MF-DJR.

Terjatve se izkazujejo na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je kot Priloga 1 sestavni del pravilnika o EKN. V letih od 2014 do 2016 je pravilnik o EKN določal, da se terjatve iz naslova unovčenih poroštev izkazujejo med dolgoročnimi terjatvami⁵⁹. S Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava je bilo v letu 2016 določeno, da se na kontih skupine 12 izkazujejo tudi kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev. Razporeditev na posamezne konte se opravi v skladu z vsebino kontov, ki je predpisana s pravilnikom o EKN. Uporabniki enotnega kontnega načrta določajo nadaljnjo členitev v skladu s predpisi in svojimi potrebami. V skladu z nadaljnjo členitvijo je Ministrstvo za finance v letu 2016 v kontnem načrtu določilo naslednje podkonte, na katerih se evidentirajo kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev:

- 120050 – Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva;
- 120051 – Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za pravne osebe;
- 120052 – Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za fizične osebe;
- 120031 – Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva iz insolventnih postopkov in
- 160210 – Kratkoročne terjatve iz naslova obresti iz unovčenih poroštev.

2.2.1.1.a Ministrstvo za finance je v skladu z nadaljnjo členitvijo, določeno v kontnem načrtu, določilo, da se kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev evidentirajo na kontih skupine 12 – Prodaja blaga in storitev. Terjatve iz naslova unovčenih poroštev ne nastajajo zaradi prodaje blaga in storitev, zaradi česar smo ocenili, da je s pravilnikom o EKN določena skupina kontov, namenjena evidentiranju tovrstnih terjatev med terjatvami skupine konta 12 – Prodaja blaga in storitev, neustrezna. Iz naziva podkonta 120050 ni razvidno, na podlagi katerih zakonov so izkazane terjatve na tem podkontu. Prav tako iz naziva podkonta 120031 ni razvidno, ali se na tem podkontu izkazujejo terjatve iz insolventnih postopkov na podlagi vseh zakonov oziroma ali so terjatve na podlagi ZJShem in ZJShemFO izvzete.

⁵⁹ V revizijskem poročilu *Zbirna bilanca stanja proračuna Republike Slovenije na dan 31. 12. 2014*, št. 320-1/2015/112 z dne 30. 9. 2015, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-zbirne-bilance-stanja-proracuna-republike-slovenije-na-dan-31-12-2014-1010/?no_cache=1&tab=%23tabs-1249#tabs-1249], 7. 10. 2022, smo presodili, da se med dolgoročnimi terjatvami za unovčena poročstva v zbirni bilanci stanja lahko izkazujejo le tiste terjatve za unovčena poročstva, za katere je pristojni minister sprejel sklep, s katerim je dolžniku omogočil plačilo v roku, ki je daljši od 1 leta po datumu bilance stanja, saj le v teh primerih terjatve do dolžnikov iz unovčenih poroštev ne zapadejo v plačilo takoj po unovčenju poročstva. Ministrstvu, pristojnemu za finance, smo priporočili, naj predpiše podskupino kontov, na kateri se vodijo kratkoročne terjatve za unovčena poročstva.

Protokol o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR v 2. členu določa, da v 3 dneh po prejemu podpisanih pogodb MF-DJP pošlje MF-DJR naslednje knjigovodske listine, ki so podlaga za evidentiranje v knjigovodskih evidencah MF-DJR:

- poroštveno pogodbo oziroma poroštveno izjavo,
- pogodbo o zavarovanju poroštva (če je sklenjena),
- kreditno pogodbo ali prospekt o izdaji obveznic v primeru izdaje obveznic,
- morebitne anekse in
- drugo pomembno dokumentacijo.

Protokol o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR v 2. členu določa, da MF-DJR na podlagi prejete dokumentacije v izvenbilančni knjigovodski evidenci proračuna Republike Slovenije vzpostavi potencialno obveznost iz naslova danih državnih poroštev, v 7. členu pa določa, da MF-DJR ob unovčenju državnega poroštva v knjigovodski evidenci proračuna Republike Slovenije evidentira terjatev do dolžnika v celotni višini unovčenega poroštva (glavnica, obresti, zamudne obresti, stroški). ZJF v 75. členu določa, da če so bila za izpolnitev obveznosti iz posojilnih pogodb ali drugih obveznosti, za katere je dala država poroštvo, uporabljena sredstva proračuna, se vzpostavi terjatev do glavnega dolžnika, namesto katerega je bila plačana obveznost. Iz navedene določbe izhaja, da je podlaga za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev poleg zgoraj naštetih knjigovodskih listin tudi dokazilo o nakazilu.

Ugotovili smo, da pravni akti določajo, katere knjigovodske listine so podlaga za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev in kdo je odgovoren za njihovo predložitev v evidentiranje.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v povezavi s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev v kontnem načrtu določi ustrezno skupino kontov za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev ter temu ustrezno spremeni pravilnik o EKN in dopolni naziva podkontov 120050 in 120031, da bo iz nazivov razvidna vsebina evidentiranih terjatev.

Dejansko stanje terjatev se ugotovi s popisom. Skladno s 25. členom Pravilnika o računovodstvu se ustreznost in pravilnost izkazanih terjatev lahko preverita že med letom, obvezno pa ob koncu poslovnega leta, in sicer v skladu z veljavnim navodilom za popis Dokumentacija, potrebna za popis in uskladitev stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev na dan 31. 12. xxxx. Skladno s 30. členom Pravilnika o računovodstvu kot pomoč pri izvedbi popisa MF-DJR pripravi letno navodilo, v katerem so navedeni postopki in potrebna dokumentacija za izvedbo popisa. Skladno z 41. členom Pravilnika o računovodstvu terjatve in obveznosti popiše popisna komisija po stanju v računovodskih evidencah na dan 31. 12., preveri realnost izkazanih zneskov in pojasni razloge za nepravočasno izterjavo. Terjatve, za katere ni pravilne oziroma popolne dokumentacije, izkaže popisna komisija v posebnih popisnih listih. Dvomljive, sporne, neizterljive in zastarane terjatve izkaže v popisnem poročilu posebej. Skladno s 44. členom Pravilnika o računovodstvu centralna popisna komisija po opravljenem popisu na podlagi poročil o popisu posameznih popisnih komisij sestavi končno

poročilo o opravljenem popisu. Končno poročilo o popisu med drugim vsebuje mnenje o dvomljivih, spornih, neizterljivih in zastaranih terjatvah.

Dokumentacija za popis določa, da mora za terjatve do pravnih (in fizičnih) oseb v prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji neposredni proračunski uporabnik oziroma skrbnik terjatev pri stečajnih in likvidacijskih upraviteljih preveriti realno stanje in predvideno unovčljivost odprtih terjatev. Na podlagi preveritve in/ali obvestila stečajnega ali likvidacijskega upravitelja popisna komisija predlaga popravek knjigovodske vrednosti terjatev. Za zastarane in neizterljive terjatve je treba pri popisu preveriti možnost izterjave. Na podlagi preveritve popisna komisija predlaga sklepe za uskladitev knjigovodskih vrednosti izkazanih terjatev ali morebiten odpis, če je terjatev neunovčljiva oziroma neizterljiva.

Ugotovili smo, da pravni akti določajo, kdo je odgovoren za popis terjatev in katere podatke mora na podlagi popisa razkriti.

2.2.1.2 Pravna ureditev izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev

Pri ocenjevanju ustreznosti določb pravnih aktov, povezanih z izterjavo⁶⁰ kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, smo preverili, ali pravni akti določajo, kdo vodi evidenco neporavnanih zapadlih terjatev, kdo je odgovoren za izterjavo neporavnanih zapadlih terjatev in kako poteka postopek izterjave neporavnanih zapadlih terjatev.

MF-DJR v skladu s 25. členom Pravilnika o računovodstvu vodi analitično evidenco terjatev, ki zajema podatke o stanju in gibanju razmerij s kupci in drugimi dolžniki ter datumih zapadlosti terjatev. Analitične evidence terjatev se vodijo s pomočjo informacijskega sistema MFERAC⁶¹.

Odgovorno osebo za izterjavo regresnih zahtevkov iz naslova državnih poroštev na splošni ravni določa 75. člen ZJF. Ta določa, da minister, pristojen za finance, začne postopek za poplačilo regresnega zahtevka od glavnega dolžnika. Izterjavo regresnih zahtevkov iz naslova državnih poroštev poleg ZJF urejajo tudi posamezni zakoni, na podlagi katerih so bila izdana poročstva, ki kot odgovorno institucijo za izterjavo terjatev določajo drug subjekt, kot ga določa ZJF.

⁶⁰ Z izterjavo pojmuje postopek za poplačilo regresnega zahtevka. V okviru upravljanja s terjatvami poleg izterjave sodijo tudi konverzija terjatve v kapitalsko naložbo, odpis, delni odpis, odlog in obročno plačevanje dolga. Terjatve pa se lahko tudi prodajo.

⁶¹ Po pojasnilu MF-DJR je terjatev vzpostavljena na dan plačila upniku (banki) in se že v tem trenutku šteje kot neporavnana zapadla terjatev. Ob upoštevanju pojasnila MF-DJR vse terjatve, ki so v evidenci terjatev iz naslova unovčenih poroštev, predstavljajo zapadle terjatve.

Predpisi, ki se nanašajo na terjatve iz unovčenih poroštev, izkazanih v obdobju od leta 2014 do leta 2020, določajo, da so za izterjavo terjatev iz naslova unovčenih poroštev poleg ministra, pristojnega za finance, odgovorni tudi:

- SID banka, d.d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka; 4. in 17. člen ZJShemRS in 4. in 17. člen ZJShemFO)⁶²:

ZJShemRS, ki ureja jamstva za izpolnitev obveznosti gospodarskih subjektov, v 4. členu določa, da Republika Slovenija pooblašča SID banko, da v njenem imenu in za njen račun med drugim opravlja vse posle v zvezi z izterjavo jamstev;⁶³ SID banka v skladu s 17. členom ZJShemRS v imenu in za račun Republike Slovenije vodi postopke izterjave unovčenih jamstev in pri tem sodeluje z Ministrstvom za finance in Državnim odvetništvom Republike Slovenije (v nadaljevanju: državno odvetništvo) v skladu z zakonom, ki ureja državno odvetništvo;

ZJShemFO, ki ureja jamstva za izpolnitev obveznosti fizičnih oseb, v 4. členu določa, da SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja vse posle v zvezi z izterjavo jamstev; v 17. členu ZJShemFO je določeno, da SID banka po unovčenju jamstva kreditojemalca pošlje zahtevek za plačilo zneska kredita, za katerega je bilo unovčeno jamstvo; če kreditojemalec ugovarja obstoju in višini obveznosti, SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije začne postopek izterjave v skladu s predpisi o izvršbi in zavarovanju;

- DURS/FURS (17. člen ZJShemFO):

ZJShemFO v 17. členu določa, da če kreditojemalec ne ugovarja obstoju in višini obveznosti, je DURS/FURS pristojna v imenu in za račun Republike Slovenije izterjevati znesek kredita v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek;

- banke kreditodajalke (9. člen ZPFIGD):

ZPFIGD v 9. členu določa, da v primeru unovčitve poročstva banka pri izterjavi svoje terjatve iz kredita izterja od dolžnika tudi regresni zahtevek, ki se nanaša na unovčeno poročstvo; če prejeta poplačila v postopku izterjave od dolžnika ne zadoščajo za celotno poplačilo terjatev banke in poroka, se prejeta poplačila razdelijo sorazmerno glede na delež poročstva v celotni višini dolžnikove obveznosti.

2.2.1.2.a Ugotovili smo, da so z zakonodajo določene odgovorne institucije oziroma odgovorne osebe za izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, vendar pa smo pri preveritvi pravnih aktov, povezanih z izterjavo terjatev, nastalih na podlagi ZJShemRS, ugotovili neusklajeno opredelitev institucij, ki izvajajo izterjavo. V 4. členu ZJShemRS je določeno, da SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja vse posle v zvezi z izterjavo jamstev, oziroma v 17. členu, da vodi postopke izterjave unovčenih jamstev in pri tem sodeluje z Ministrstvom za finance in državnim odvetništvom. ZJShemRS ne določa, da ima banka, ki je prejela jamstvo, kakšne naloge v zvezi z izterjavo terjatev Republike Slovenije iz naslova unovčenih jamstev po tem zakonu. S predlogom

⁶² Namesto termina izterjava terjatev iz naslova unovčenih jamstev zakona uporabljata pojem izterjava jamstev.

⁶³ S pojmom izterjava jamstev razumemo izterjavo terjatev iz naslova unovčenih jamstev.

uredbe o izvajanju ZJShemRS, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, in posledično tudi s kasneje sprejeto uredbo o izvajanju ZJShemRS je bilo v 24. členu določeno, da se izterjava izvaja prek banke, ki je prejela jamstvo za unovčeno terjatev, ter da SID banka spremlja in nadzoruje postopke izterjave teh terjatev in z bankami v imenu in za račun Republike Slovenije sodeluje pri pomembnejših odločitvah v postopku izterjave. Podobno neusklajenost smo ugotovili tudi pri pregledu pravnih aktov, ki se nanašajo na izterjavo terjatev na podlagi ZPFIGD, in sicer pri določitvi oseb, določenih za spremljanje in nadzor postopkov izterjave terjatev. Z uredbo o izvajanju ZPFIGD je bilo določeno, da SID banka spremlja in nadzoruje postopke izterjave terjatev ter s kreditojemalcem v imenu in za račun Republike Slovenije sodeluje pri pomembnejših odločitvah v postopku izterjave, kljub temu da z ZPFIGD tovrstna obveznost oziroma pristojnost SID banke ni bila določena.

2.2.1.2.b MF-DJR je odgovoren za pošiljanje opominov skladno s 26. členom Pravilnika o računovodstvu. Ta določa, da se v saldakontih kupcev sproti preverja stanje odprtih terjatev in da se praviloma 1-krat mesečno pošljejo opomini nerednim plačnikom. Pri naslednjem pregledu nerednih plačnikov se ugotovi, ali so bile obveznosti na podlagi opominov poravnane ali ne. Če obveznosti plačnikov niso bile poravnane, se opomini izpišejo in pošljejo pred tožbo. Če obveznosti še vedno niso plačane, se pripravi seznam neplačnikov, ki se posreduje finančni službi proračunskega uporabnika za morebitno sodno izterjavo. Navodilo za finančno poslovanje Ministrstva za finance v 73. členu določa, da finančna služba Ministrstva za finance spremlja in izterjuje le kratkoročne terjatve (terjatve iz naslova prefakturiranja stroškov ostalim proračunskim uporabnikom, terjatve, ki izhajajo iz potnih nalogov, in podobno). Protokol o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR v 8. členu določa, da MF-DJP začne postopek izterjave regresnega zahtevka iz naslova unovčenega državnega poročstva s pripravo dopisa državnemu odvetništvu oziroma dolžniku, če gre za neposredno izterjavo, ki ga posreduje v vednost MF-DJR. Ocenjujemo, da je začetek postopka opredeljen pomanjkljivo, saj ni naveden kriterij, od katerega je odvisno, komu MF-DJP pošlje dopis, niti ni naveden rok, v katerem ga mora poslati. Prav tako niso opredeljena dejanja, ki naj bi jih MF-DJP izvedel v primeru neposrednih izterjav, ko dolžnik ne poplača terjatev v določen roku.

2.2.1.2.c Ugotovili smo, da pravni akti, ki določajo odgovorne osebe in njihove naloge, povezane z izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, za izterjavo katerih je odgovoren minister za finance, med seboj niso usklajeni.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj z internim aktom opredeli odgovorne osebe in postopek izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev.

2.2.1.3 Pravna ureditev spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev

Pri ocenjevanju ustreznosti določb pravnih aktov, povezanih s spremljanjem kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, smo preverili, ali pravni akti določajo, kdo je odgovoren za poročanje o neporavnanih zapadlih kratkoročnih terjativah iz naslova unovčenih poroštev in vsebino takšnih poročil.

Pravni akti, ki se nanašajo na terjatve iz unovčenih poroštev, nastale v obdobju od leta 2014 do leta 2020, določajo, da so za poročanje o neporavnanih zapadlih kratkoročnih terjativah iz naslova unovčenih poroštev odgovorni:

- Minister, pristojen za finance, oziroma pristojni direktorat znotraj Ministrstva za finance:

Minister, pristojen za finance, v skladu s 63. členom ZJF v juliju poroča vladi o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, ta pa ga mora predložiti državnemu zboru. Poročilo med drugim vsebuje podatke o izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev. Protokol o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR v 12. členu določa, da MF-DJR 3-mesečno poroča MF-DJP o stanju terjatev ter da na podlagi 25. člena tega protokola MF-DJP in MF-DJR najpozneje v roku 2 mesecev po zaključku leta pripravita poročilo o državnih poroštvih za preteklo leto. MF-DJP k poročilu med drugim priloži preglednico unovčitev državnih poroštev za obdobje od 1. 1. do 31. 12. MF-DJR k poročilu med drugim priloži naslednji prilogi: preglednico prejetih poplačil iz naslova unovčenih poroštev po dolžnikih, prejetih za obdobje od 1. 1. do 31. 12., s podatki o vrsti poplačila (glavnica, zamudne obresti) in preglednico stanja terjatev iz naslova unovčenih poroštev po dolžnikih na dan 31. 12.

- SID banka in DURS/FURS:

ZJShemRS v 5. členu med drugim določa, da se poročanje in vodenje jamstva ter način poročanja SID banke ministrstvu, pristojnemu za finance, podrobneje uredijo z uredbo, ki jo sprejme vlada. Uredba o izvajanju ZJShemRS v 21. členu določa, da SID banka izvaja posle spremljanja jamstev, ki med drugim predstavljajo evidentiranje unovčenih in izterjanih jamstev ter pošiljanje poročil v skladu s to uredbo. V 28. členu uredbe o izvajanju ZJShemRS je določeno, da SID banka četrtno poroča ministrstvu, pristojnemu za finance, med drugim o poteku izterjave iz naslova unovčenih jamstev, podatkih o terjativah iz naslova unovčenih jamstev ter vračilih plačanih jamstev.

ZJShemFO v 5. členu med drugim določa, da se poročanje in vodenje jamstva, nadzor in način poročanja SID banke ministrstvu, pristojnemu za finance, uredijo z uredbo, ki jo sprejme vlada. Uredba o izvajanju ZJShemFO v 18. členu določa, da SID banka izvaja posle spremljanja jamstev, ki med drugim predstavljajo evidentiranje unovčenih in izterjanih jamstev ter pošiljanje poročil v skladu s to uredbo. 26. člen te uredbe določa, da SID banka med drugim obvešča ministrstvo, pristojno za finance, o izterjavah unovčenih jamstev. Ministrstvo, pristojno za finance, obvešča SID banko o plačilih unovčenih jamstev. DURS/FURS obvešča ministrstvo, pristojno za finance, o izterjavi unovčenih jamstev.

- SID banka in banke kreditodajalke:

ZPFIGD v 15. členu določa, da SID banka poroča ministrstvu, pristojnemu za finance, o unovčenih in izterjanih poroštvih v rokih in na način, kot je določen v uredbi, ki jo sprejme vlada. Uredba o izvajanju ZPFIGD v 15. členu določa obveznosti banke kreditodajalke, da poročajo SID banki v skladu s sklenjeno poroštvno pogodbo. Banke kreditodajalke med drugim poročajo ministrstvu, pristojnemu za finance, vsako leto do 20. 1. o poteku izterjave terjatev iz naslova unovčenih poroštev.

2.2.1.3.a Pravni akti, povezani s spremljanjem kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, določajo odgovorne osebe za poročanje o neporavnanih zapadlih kratkoročnih terjatvah iz naslova unovčenih poroštev in vsebino poročil. Vendar pa smo pri pregledu pravnih aktov ugotovili določene neusklajenosti. Medtem ko je v uredbi o izvajanju ZJShemRS in uredbi o izvajanju ZPFIGD določeno obdobje, za katero se poroča o izterjavi terjatev iz naslova unovčenih poroštev ministrstvu, pristojnemu za finance, uredba o izvajanju ZJShemFO tega ne določa. Prav tako smo ugotovili, da uredbi, ki vsebujeta določbe glede obdobja, za katero se poroča ministrstvu, pristojnemu za finance, ta obdobja različno določata (četrletno, 1-krat letno).

2.2.1.3.b Do zmanjševanja stanja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev ne prihaja zgolj zaradi izterjav, ampak tudi zaradi drugega upravljanja s terjatvami, kot so konverzije terjatev v kapitalsko naložbo ter odpis, delni odpis, odlog in obročno plačevanje dolga. Terjatve se lahko tudi prodajo⁶⁴. Stanje terjatev se lahko zmanjša tudi zaradi insolventnih postopkov (končanje stečajnega postopka, prisilna poravnava). Ugotovili smo, da poročanje oziroma vodenje evidence o obsegu sprememb stanja terjatev iz naslova unovčenih poroštev, nastalih zaradi vsakega od navedenih razlogov, s pravnimi akti Ministrstva za finance ni predvideno.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v internem aktu uredi obveznost spremljanja vseh razlogov za spremembe stanja terjatev iz naslova unovčenih poroštev in obsega posameznih sprememb.

2.2.2 Postopki ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev

Ustreznost izvajanja postopkov ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev smo ocenjevali skozi postopke evidentiranja, izterjave in njihovega spremljanja.

2.2.2.1 Postopki evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev

Preverili smo, ali je Ministrstvo za finance v skladu s pravnimi akti evidentiralo kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev in izvedlo njihov popis. Preverili smo tudi, ali je Ministrstvo za finance usklajevalo podatke o evidentiranih terjatvah med direktorati (MF-DJR in MF-CA).

MF-DJR evidentira kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev na podkontih, določenih v kontnem načrtu.

2.2.2.1.a Ugotovili smo, da iz elaborata o popisu ni razvidno, da je popisna komisija ugotovila razloge za nepravočasno izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2020, ki jih je dolžna vključiti v elaborat o popisu. Iz elaborata o popisu tudi ni razvidno, da je popisna

⁶⁴ Na podlagi 75., 76., 77. člena in določb 6.4 poglavja ZJF.

komisija ugotavlja morebiten obstoj dvomljivih, spornih, neizterljivih in zastaranih terjatev, kar ni bilo v skladu z 41. členom Pravilnika o računovodstvu.

Tabela 6 prikazuje del elaborata o popisu, ki se nanaša na kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2020.

Tabela 6 Popis kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2020

Podkonto	Naziv podkonta	Znesek terjatev v EUR	Opis
120031	Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva iz insolventnih postopkov	49.806.079	Na podkontu 120031 so knjižene terjatve za unovčena poročstva iz stečajev in prisilnih poravnjav. Obrazci IOP niso bili poslani.
120050	Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva	640.291	Na podkontu je izkazana terjatev do podjetja Detel Global d.o.o. – v stečaju (plačilo poročstva v letu 2020). Obrazec IOP je bil poslan, vendar v času popisa ni bil vrnjen.
120051	Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za pravne osebe	170.650	Na podkontu 120051 je izkazana terjatev do fizične osebe (dedinja po smrti lastnika podjetja – s. p., ki mu je bilo izplačano poročstvo Republike Slovenije), zato obrazec IOP ni bil poslan, in terjatev do Engrotuš d.o.o. Obrazec IOP je bil poslan, vendar v času popisa ni bil vrnjen.
120052	Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za fizične osebe	269.783	Na podkontu 120052 so knjižene terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme. Ker gre za fizične osebe, obrazci IOP niso bili poslani.
160210	Kratkoročne terjatve iz naslova obresti iz unovčenih poroštev	256.150	Na podkontu 160210 so izkazane obračunane zamudne obresti iz naslova unovčenih poroštev Republike Slovenije do fizičnih oseb in 1 pravne osebe (podjetje Detel Global d.o.o. – v stečaju). Poslan je bil 1 obrazec IOP, ki je bil tudi vrnjen. Stanje je usklajeno.

Opomba: v elaboratu o popisu je namesto naziva podkonta Kratkoročne terjatve naveden naziv Dolgoročne terjatve. Namesto naziva podkonta 120031 – Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva iz insolventnih postopkov je naveden naziv Kratkoročne terjatve za unovčena poročstva iz stečajev in prisilnih poravnjav.

Vir: elaborat o popisu.

2.2.2.1.b Za podkonto 120031 – Kratkoročne terjatve iz insolventnih postopkov, na katerem se izkazuje večina terjatev iz naslova unovčenih poroštev, smo preverili, ali je popisna komisija v skladu z 41. členom Pravilnika o računovodstvu preverila realnost stanja terjatev na tem podkontu. V elaboratu o popisu je navedeno zgolj to, da obrazci IOP niso bili poslani. Iz elaborata o popisu ni razvidno, da je bil popis izveden na podlagi pridobitve in preveritve dokazil o prijavi terjatev v stečajni postopek, o priznanju terjatev v stečajnem postopku in njihovi višini ter na podlagi drugih preveritev, potrebnih za ugotovitev realnega stanja terjatev.

2.2.2.1.c Pretežni del kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev (dobrih 97 % na dan 31. 12. 2020) je izkazan do družb v insolventnih postopkih. Poplačilo oziroma obseg poplačila tovrstnih terjatev je tako odvisen predvsem od obstoja oziroma kakovosti zavarovanj teh terjatev. Zavarovanja terjatev iz unovčenih poroštev v obliki menic, hipotek na nepremičninah, pri katerih država ni vpisana na prvem mestu, hipotek na nepremičninah, katerih vrednost je nižja od obveznosti dolžnika, in podobna zavarovanja praviloma ne predstavljajo kakovostnih zavarovanj, to je

zavarovanj, ki bi zagotavljala poplačilo terjatev v njihovi celotni vrednosti. Za terjatve iz unovčenih poroštev, ki so zavarovane z nekakovostnimi zavarovanji in so izkazane do družb v stečaju, praviloma velja, da ne bodo poplačane oziroma da ne bodo poplačane v celoti. Izkazovanje tovrstnih terjatev v vrednosti unovčenega poročstva ne predstavlja izkazovanja poštenega stanja sredstev⁶⁵. Ocenjujemo, da je ob upoštevanju določbe 75. člena ZJF, na podlagi katere se v primeru, ko so pri poplačilih državnih poroštev uporabljena sredstva proračuna, vzpostavi terjatev do glavnega dolžnika, izkazovanje poštenega stanja tovrstnih terjatev do družb v stečaju mogoče zagotoviti le na način, da se oblikujejo popravki vrednosti terjatev. Ker se popravki vrednosti terjatev ne oblikujejo, je v celotnem obdobju do zaključka stečajnega postopka stanje tovrstnih terjatev izkazano v previsokem znesku in ne odraža poštenega stanja sredstev.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v računovodskih evidencah zagotovi prikaz poštenega stanja vseh terjatev iz naslova unovčenih poroštev.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V tretjem odstavku 15. člena Zakona o računovodstvu je določeno, da se prihodki in odhodki uporabnikov enotnega kontnega načrta priznajo v skladu z računovodskim načelom denarnega toka (plačane realizacije). To načelo velja za vse neposredne proračunske uporabnike. Računovodsko načelo nastanka poslovnega dogodka (fakturirana realizacija), ki je temeljni princip vodenja poslovnih knjig v zasebnem sektorju, za javni sektor, z izjemo javnih zavodov in javnih agencij, ne velja. Glede na to se obračunske kategorije, kot so strošek amortizacije in prevrednotovalni odhodki (posledica oblikovanja popravka vrednosti terjatev), ne morejo evidentirati v poslovnih knjigah na podlagi načela denarnega toka.

Opozarjamo, da smo pri presoji upoštevali, da ministrstvo ne more izkazovati oblikovanja popravkov vrednosti terjatev kot odhodek. Stališče o potrebnem oblikovanju popravkov vrednosti smo sprejeli na podlagi presoje, da je to mogoče v celoti izkazati v okviru postavk bilance stanja.

Ugotovili smo, da sta evidenci kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, ki jih vodita MF-DJR in MF-DJP, usklajeni, saj MF-DJP podatke pridobi od MF-DJR. Podatke o evidentiranih terjativah iz naslova unovčenih poroštev, ki smo jih pridobili od MF-DJR in MF-DJP, prikazujeta Tabela 3 in Tabela 7.

⁶⁵ 20. člen ZR določa, da morajo računovodski izkazi prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev.

Tabela 7 Podatki o terjatvah iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od leta 2014 do leta 2020 na dan 31. 12. posameznega leta, razvrščeni po posameznih zakonih

	v EUR						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ZJShemFO	415.210	468.001	489.356	541.724	527.520	506.352	457.192
ZJShemRS	68.717.784	67.584.353	62.578.791	56.031.645	51.352.761	49.278.685	44.442.886
ZUKSB	414.829.668	373.208.356	0	0	0	0	0
ZPFIGD	0	0	0	0	0	664.710	715.933
Ostalo ⁶⁶	46.929.523	27.260.634	7.585.828	8.078.900	7.953.688	7.133.357	5.526.942
Skupaj	530.892.185	468.521.345	70.653.975	64.652.269	59.833.969	57.583.104	51.142.953

Vir: podatki MF-DJP.

Največji delež med kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev (v obdobju od leta 2016 do leta 2020) so predstavljale kratkoročne terjatve za unovčena poročstva iz insolventnih postopkov (ki se evidentirajo na podkontu 120031), in sicer v povprečju 96,6 % vseh kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev. Največji delež med kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev (v obdobju od leta 2016 do leta 2020) pa so predstavljale terjatve na podlagi ZJShemRS.

2.2.2.2 Postopki izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev

Pri ustreznosti izvedbe postopkov izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev smo preverili, ali ima Ministrstvo za finance vzpostavljeno ustrezno evidenco neporavnanih zapadlih terjatev iz naslova unovčenih poroštev in ali je Ministrstvo za finance v skladu s svojimi pristojnostmi aktivno pristopalo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev iz naslova unovčenih poroštev.

MF-DJR spremlja kratkoročne terjatve iz naslova unovčenih poroštev v knjigovodskih razvidih (Tabela 3). Prav tako tudi MF-DJP podatke o terjatvah iz naslova unovčenih poroštev vodi v evidenci (Tabela 7).

Evidenci MF-DJR in MF-DJP ne vključujeta podatkov o terjatvah iz naslova unovčenih poroštev, ki so izkazani izven glavne knjige proračuna (1099), oziroma ne vključujeta podatkov o vseh terjatvah iz naslova unovčenih poroštev, za izterjavo katerih je odgovoren minister za finance⁶⁷.

Tabela 8 prikazuje izdana in unovčena poročstva ter izterjane terjatve iz unovčenih poroštev v obdobju od leta 2014 do leta 2020. V tem obdobju so bile izterjane terjatve iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi v znesku 461.026.129 EUR.

⁶⁶ Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah, Zakon o poroštvih Republike Slovenije za obveznosti gospodarskih družb iz poslov restrukturiranja dolgov, Zakon o ukrepih za sanacijo gospodarskega položaja TAM Maribor, d.d. in njegovih odvisnih družb ter Avtomontaže AM BUS, d.o.o., Ljubljana, Zakon o merilih in postopku za dajanje poroštev Republike Slovenije.

⁶⁷ Ugotovitev sloni na primeru Mariborske livarne Maribor d.d., kjer so terjatve iz naslova unovčenih poroštev evidentirane med dolgoročnimi terjatvami v knjigi Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. V letu 2019 je bil iz knjige proračuna 1099 prenesen znesek 831.480,84 EUR v knjigo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Tabela 8 Izdana in unovčena poroštva ter izterjane terjatve iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi v obdobju od leta 2014 do leta 2020

v EUR

Leto	Izdana poroštva	Unovčena poroštva	Izterjane terjatve iz unovčenih poroštev z zamudnimi obrestmi
2014	557.700.000	432.180.682	31.467.831
2015	295.060.079	7.127.257	44.931.146
2016	797.782.861	111.375	375.529.675
2017	810.000.000	540.513	3.351.467
2018	0	0	2.546.644
2019	0	642.604	852.203
2020	313.912.544	141.789	2.347.163
Skupaj	2.774.455.484	440.744.220	461.026.129

Vir: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa proračuna za leta 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 in 2020⁶⁸.

Tabela 9 prikazuje primerjavo stanja terjatev na dan 31. 12. posameznega leta z izterjanimi terjatvami v določenem letu. Delež izterjanega zneska terjatev v posameznih letih je znašal od 1,4 % do 8,5 %, razen v letu 2016, ko je ta delež znašal 80,2 %, kar je bilo posledica poplačil terjatev za unovčena poroštva, izdana za obveznosti Factor banke d.d. in Probanke, d.d.

⁶⁸ Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014*, št. 320-12/2014/133 z dne 23. 7. 2015, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-zakljucnega-racuna-proracuna-republike-slovenije-za-leto-2014-1114/?no_cache=1&tab=%23tabs-1374#tabs-1374], 13. 10. 2022, revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015*, št. 320-12/2015/181 z dne 22. 9. 2020, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-zakljucnega-racuna-proracuna-republike-slovenije-za-leto-2015-897/>], 13. 10. 2022, revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016*, št. 320-11/2016/198 z dne 22. 9. 2020, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/predlog-zakljucnega-racuna-proracuna-za-leto-2016-436/>], 13. 10. 2022, revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017*, št. 320-10/2017/118 z dne 26. 7. 2018, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/predlog-zakljucnega-racuna-proracuna-za-leto-2017-553/?no_cache=1&tab=%23tabs-3846#tabs-3846], 13. 10. 2022, revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018*, št. 320-11/2018/152 z dne 7. 8. 2019, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/predlog-zakljucnega-racuna-proracuna-za-leto-2018-2634/?no_cache=1&tab=%23tabs-4083#tabs-4083], 13. 10. 2022, revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019*, št. 320-12/2019/99 z dne 26. 8. 2020, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/predlog-zakljucnega-racuna-proracuna-za-leto-2019-2752/?no_cache=1&tab=%23tabs-4243#tabs-4243], 13. 10. 2022, revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020*, št. 320-15/2020/81 z dne 1. 9. 2021, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/predlog-zakljucnega-racuna-proracuna-za-leto-2020-2859/?no_cache=1&tab=%23tabs-4391#tabs-4391], 13. 10. 2022.

Tabela 9 Stanje terjatev na dan 31. 12. posameznega leta, izterjane terjatve v določenem letu in delež izterjanih terjatev v posameznem letu v primerjavi s stanjem terjatev na dan 31. 12. predhodnega leta

Leto	Stanje terjatev iz naslova unovčenih poroštev na dan 31. 12. posameznega leta v EUR	Izterjane terjatve iz unovčenih poroštev z zamudnimi obrestmi v EUR	Delež izterjanih terjatev v posameznem letu v primerjavi s stanjem terjatev na dan 31. 12. predhodnega leta v %
2014	530.892.185	31.467.831	/
2015	468.521.345	44.931.146	8,5
2016	70.653.975	375.529.675	80,2
2017	64.652.269	3.351.467	4,7
2018	59.833.969	2.546.644	3,9
2019	57.583.104	852.203	1,4
2020	51.142.953	2.347.163	4,1

Vir: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa proračuna za leta 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 in 2020 in podatki MF-DJP.

Posebnost kratkoročnih terjatev iz unovčenih poroštev je, da so na podlagi različnih pravnih aktov za njihovo izterjavo večinoma pooblaščen drugi subjekti in ne Ministrstvo za finance ter da so dolžniki praviloma v insolventnih postopkih. MF-DJP na podlagi 8. člena protokola o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR začne postopek izterjave v vseh primerih poroštev, razen pri poroštvih, kjer je za izterjavo zakonsko pooblaščen drug subjekt (SID banka, FURS, banke kreditodajalke).

Tabela 10 prikazuje podatke o deležu terjatev iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od leta 2014 do leta 2020 na dan 31. 12. posameznega leta, za izterjavo katerih je odgovorno Ministrstvo za finance. Kot je razvidno iz tabele, je od leta 2016, ko se terjatve iz naslova unovčenih poroštev evidentirajo med kratkoročnimi terjatvami, delež kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, za izterjavo katerih je odgovorno Ministrstvo za finance, znašal v povprečju 12 %.

Tabela 10 Stanje terjatev iz naslova unovčenih poroštev na dan 31. 12. posameznega leta, za izterjavo katerih je odgovorno Ministrstvo za finance

	v EUR						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ZUKSB	414.829.668	373.208.356					
Ostalo ⁶⁹	46.929.523	27.260.634	7.585.828	8.078.900	7.953.688	7.133.357	5.526.942
Stanje vseh terjatev iz naslova unovčenih poroštev	530.892.185	468.521.345	70.653.975	64.652.269	59.833.969	57.583.104	51.142.953
Delež, v %	87	85,5	10,7	12,5	13,3	12,4	10,8

Opomba: podatki o terjatvah iz naslova unovčenih poroštev za leti 2019 in 2020 ne vključujejo terjatev do Mariborske livarne Maribor d.d., nastale na podlagi ZPFIGD.

Vir: podatki MF-DJP.

2.2.2.2.a Ugotovili smo, da se je stanje izkazanih terjatev, za izterjavo katerih je odgovorno Ministrstvo za finance, v letih od 2015 do 2020 zmanjšalo predvsem zaradi izterjav in konverzij terjatev v kapitalsko naložbo ter zaključkov stečajnih postopkov. Pri terjatvah, katerih stanje se je zmanjšalo zaradi zaključka stečajnega postopka, smo ugotovili, da je Ministrstvo za finance pri eni od terjatev izkazalo to zmanjšanje (v znesku 3.186.763 EUR⁷⁰) šele v letu 2016, kljub temu da je bil postopek stečaja družbe, do katere je bila terjatev izkazana, pravnomočno končan že v letu 2014 in kljub temu da je bila terjatev že v letu 2010 izkazana previsoko za najmanj 2.746.555 EUR⁷¹. Terjatev je bila med drugim previsoko izkazana zaradi neprijave pogojne terjatve v stečajni postopek. Pri ostalih terjatvah, katerih stanje se je v letih od 2015 do 2020 zmanjšalo zaradi zaključkov stečajnih postopkov, so bile terjatve prijavljene v stečajni postopek.

2.2.2.3 Postopki spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev

Pri ustreznosti postopkov spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev smo preverili, ali je bilo vodstvo Ministrstva za finance na ustrezen način seznanjeno o nepravilnostih zapadlih kratkoročnih terjatvah iz naslova unovčenih poroštev in ali je vsebina poročil o nepravilnostih zapadlih terjatvah zajemala pojasnila/podatke o tem, kako se je oziroma kako se bo aktivno pristopilo k izterjavi nepravilnostih zapadlih terjatev.

2.2.2.3.a Na podlagi poročila o državnih poroštvi⁷², pripravljenega na podlagi protokola o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR, smo ugotovili, da so v njem med drugim zajeti podatki o zneskih terjatev iz naslova unovčenih poroštev na dan 31. 12. preteklega leta in prejetih poplačilih v preteklem letu po dolžnikih, ne pa tudi pojasnila o tem, kako se je oziroma kako se bo aktivno

⁶⁹ Tako kot opomba 66.

⁷⁰ Terjatev, izkazana do družbe Hmezad kmetijstvo Žalec, d.d. – v stečaju, je bila zmanjšana v znesku 3.186.763 EUR zaradi pravnomočno zaključenega stečajnega postopka in v znesku 209.808 EUR zaradi poplčila terjatve.

⁷¹ Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010*, št. 320-18/2010/258 z dne 27. 9. 2011 točka 2.3.4.2.1.a, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/854/IPRO10.pdf], 14. 10. 2022.

⁷² Poročilo o državnih poroštvi – Potrditev podatkov o državnih poroštvi za leto 2020.

pristopilo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev. MF-DJP s takšnim poročilom seznani vodstvo direktorata, ni pa s takšnim poročilom seznano tudi vodstvo Ministrstva za finance (minister). Ugotovili smo, da niti poročilo o državnih poroštvi niti elaborat o popisu ne zajemata pojasnila o tem, kako se je oziroma kako se bo aktivno pristopilo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj zagotovi dokument, iz katerega bodo razvidna pojasnila o tem, kako se je oziroma kako se bo aktivno pristopilo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Ministrstva za finance** pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020. V reviziji smo ocenjevali ustreznost pravnih aktov, s katerimi so urejeni postopki evidentiranja, izterjave in spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, ter ustreznost izvajanja tovrstnih postopkov.

Menimo, da je bilo Ministrstvo za finance pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev v obdobju od 1.1.2014 do 31.12.2020 **delno učinkovito**.

Pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev smo *pri ustreznosti pravnih aktov, povezanih z evidentiranjem* tovrstnih terjatev, ugotovili, da pravni akti določajo odgovorno osebo za evidentiranje. Podkonti in nazivi posameznih podkontov, določeni s kontnim načrtom, so neustrezni. Pravni akti Ministrstva za finance določajo knjigovodske listine, na podlagi katerih se evidentirajo kratkoročne terjatve iz naslova EU sredstev, in odgovorne osebe za njihovo predložitev v evidentiranje Direktoratu za javno računovodstvo (MF-DJR), ne določajo pa podkontov, na katerih se posamezne vrste tovrstnih terjatev evidentirajo v knjigovodskih evidencah MF-DJR. Ugotovili smo, da pravni akti določajo, kdo je odgovoren za popis terjatev in katere podatke mora na podlagi popisa razkriti. *Pri ustreznosti pravnih aktov, povezanih z izterjavo* kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev, smo ugotovili, da pravni akti določajo odgovorne osebe za vodenje evidence neporavnanih zapadlih terjatev. Pravni akti v delih, ki določajo odgovorno osebo za izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev, med seboj niso usklajeni. V pravnih aktih je način izterjave pomanjkljivo opredeljen. *Pri ustreznosti pravnih aktov, povezanih s spremljanjem* kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev, smo ugotovili, da pravni akti določajo, kdo je odgovoren za poročanje o kratkoročnih terjatvah iz naslova EU sredstev in vsebino takšnih poročil. *Na podlagi navedenega smo ocenili, da je bilo Ministrstvo za finance delno učinkovito pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev glede ustreznosti pravnih aktov.*

Pri ustreznosti izvajanja postopkov evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev smo ugotovili, da je MF-DJR evidentiral te terjatve na podkontih, določenih v kontnem načrtu. MF-DJR je evidentiral kratkoročne terjatve iz naslova EU skladov na podlagi knjigovodske listine z nazivom Zahtevke za povračilo v proračun, ki ni določena s pravnimi akti Ministrstva za finance. Glede izvedbe popisa smo ugotovili neskladnosti z internim aktom Ministrstva za finance. *Pri ustreznosti izvajanja postopkov izterjave* kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev smo ugotovili, da ima Ministrstvo za finance vzpostavljeno evidenco neporavnanih zapadlih terjatev. MF-DJR postopkov izterjave ni izvajal v skladu z internim aktom Ministrstva za finance. Direktorat za proračun – Sektor za upravljanje s sredstvi EU/CA (MF-CA) je aktivno pristopal k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev. *Pri ustreznosti izvajanja postopkov spremljanja* kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev smo ugotovili, da je MF-CA vodstvo Ministrstva za finance s poročili seznanil o kratkoročnih terjatvah iz naslova EU sredstev. *Na podlagi navedenega smo ocenili, da je bilo Ministrstvo za finance delno učinkovito pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev glede ustreznosti izvajanja postopkov.*

Pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev smo *pri ustreznosti pravnih aktov, povezanih z evidentiranjem* tovrstnih terjatev, ugotovili, da pravni akti določajo

odgovorno osebo za evidentiranje. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava neustrezno določa skupino kontov, namenjeno evidentiranju tovrstnih terjatev. S kontnim načrtom določeni nazivi podkontov so pomanjkljivi. Pravni akti določajo, katere knjigovodske listine so podlaga za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev in kdo je odgovoren za njihovo predložitev v evidentiranje. Ugotovili smo, da pravni akti določajo, kdo je odgovoren za popis terjatev in katere podatke mora na podlagi popisa razkriti. *Pri ustreznosti pravnih aktov, povezanih z izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev*, smo ugotovili, da pravni akti določajo odgovorno osebo za vodenje evidence neporavnanih zapadlih terjatev. Z zakonodajo so določene odgovorne institucije oziroma odgovorne osebe za izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, vendar pa smo pri preveritvi določenih pravnih aktov ugotovili neusklajeno opredelitev institucij, ki izvajajo izterjavo. S protokolom o sodelovanju med MF-DJP in MF-DJR je pomanjkljivo določen postopek izterjave. Pravni akti, ki se nanašajo na izterjavo terjatev, za katere je odgovoren minister za finance, med seboj niso usklajeni. *Pri ustreznosti pravnih aktov, povezanih s spremljanjem kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev*, smo ugotovili, da pravni akti določajo odgovorne osebe za poročanje o teh terjatvah in vsebino poročil, vendar pa smo pri pregledu pravnih aktov ugotovili določene neusklajenosti. S pravnimi akti ni predvideno spremljanje vseh razlogov za spremembe stanja terjatev iz naslova unovčenih poroštev in obsega posameznih sprememb. *Na podlagi navedenega smo ocenili, da je bilo Ministrstvo za finance delno učinkovito pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev glede ustreznosti pravnih aktov.*

Pri ustreznosti izvajanja postopkov evidentiranja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev smo ugotovili, da je MF-DJR evidentiral te terjatve na podkontih, določenih v kontnem načrtu. Evidenci kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev, ki ju vodita MF-DJR in MF-DJP, sta usklajeni. Glede izvedbe popisa smo ugotovili neskladnosti z internim aktom. Ker se popravki vrednosti terjatev do družb v stečaju, ki so zavarovane z nekakovostnimi zavarovanji, ne oblikujejo, je v celotnem obdobju do zaključka stečajnega postopka stanje tovrstnih terjatev izkazano v previsokem znesku in ne odraža poštenega stanja sredstev. *Pri ustreznosti izvajanja postopkov izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev* smo ugotovili, da imata MF-DJR in MF-DJP vzpostavljeni evidenci neporavnanih zapadlih terjatev. Stanje izkazanih terjatev, za izterjavo katerih je odgovorno Ministrstvo za finance, se je v letih od 2015 do 2020 zmanjšalo predvsem zaradi izterjav in konverzij terjatev v kapitalsko naložbo ter zaključkov stečajnih postopkov. Pri terjatvah, katerih stanje se je zmanjšalo zaradi zaključka stečajnega postopka, smo ugotovili, da je Ministrstvo za finance pri eni od terjatev izkazalo to zmanjšanje šele v letu 2016, kljub temu da je bil postopek stečaja družbe, do katere je bila terjatev izkazana, pravnomočno končan že v letu 2014 in kljub temu da je bila terjatev že v letu 2010 izkazana previsoko. *Pri ustreznosti izvajanja postopkov spremljanja kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev* smo ugotovili, da vodstvo Ministrstva za finance ni bilo seznanjeno s poročilom o državnih poroštvi, ki med drugim zajema podatke o zneskih terjatev iz naslova unovčenih poroštev na dan 31. 12. in prejetih poplačilih v preteklem letu. Ugotovili smo, da niti poročilo o državnih poroštvi niti elaborat o popisu nista zajemala pojasnila o tem, kako se je oziroma kako se bo aktivno pristopilo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev. *Na podlagi navedenega smo ocenili, da je bilo Ministrstvo za finance delno učinkovito pri ravnanju s kratkoročnimi terjatvami iz naslova unovčenih poroštev glede ustreznosti izvajanja postopkov.*

4. Priporočila

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v povezavi s terjatvami **iz naslova EU sredstev**:

- v kontnem načrtu:
 - določi ustrezno skupino kontov za evidentiranje kratkoročnih terjatev za sredstva iz naslova EU skladov,
 - vzpostavi nov podkonto za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova neupravičeno porabljenih EU sredstev do neposrednih uporabnikov proračuna države,
 - dopolni naziv podkonta 175908, da bo iz naziva razvidna vsebina evidentiranih terjatev oziroma vrsta dolžnika;
- v pravnih aktih Ministrstva za finance določi podkonte, na katerih se evidentirajo posamezne vrste kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev v knjigovodskih evidencah Direktorata za javno računovodstvo;
- uskladi naziv knjigovodske listine, opredeljene v pravnih aktih Ministrstva za finance, z nazivom listine, na podlagi katere Direktorat za javno računovodstvo evidentira kratkoročne terjatve iz naslova EU skladov;
- uskladi pravne akte Ministrstva za finance v delih, ki določajo odgovorne osebe za izterjavo kratkoročnih terjatev iz naslova EU sredstev in njihove naloge.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v povezavi s terjatvami **iz naslova unovčenih poroštev**:

- v kontnem načrtu določi ustrezno skupino kontov za evidentiranje kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev ter temu ustrezno spremeni Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava in dopolni naziva podkontov 120050 in 120031, da bo iz nazivov razvidna vsebina evidentiranih terjatev;
- z internim aktom opredeli odgovorne osebe in postopek izterjave kratkoročnih terjatev iz naslova unovčenih poroštev;
- v internem aktu uredi obveznost spremljanja vseh razlogov za spremembe stanja terjatev iz naslova unovčenih poroštev in obsega posameznih sprememb;
- v računovodskih evidencah zagotovi prikaz poštenega stanja vseh terjatev iz naslova unovčenih poroštev;
- zagotovi dokument, iz katerega bodo razvidna pojasnila o tem, kako se je oziroma kako se bo aktivno pristopilo k izterjavi neporavnanih zapadlih terjatev.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za finance;
2. dr. Urošu Čuferju;
3. dr. Dušanu Mramorju;
4. Alenki Smerkolj;
5. mag. Mateji Vraničar Erman;
6. dr. Andreju Bertonclju;
7. mag. Andreju Širclju;
8. 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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si