



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti



2022

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti

Številka: 320-17/2020/31

Ljubljana, 17. maja 2022

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo **učinkovitosti upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 6. 2021**. Povod za uvedbo revizije so bili zaostanki pri financiranju projektov filmske in avdiovizualne dejavnosti, do katerih je prišlo v letu 2020. Računsko sodišče je želelo v prvi vrsti proučiti, kaj je bil temeljni vzrok za zastoj financiranja, kakšen je bil dejanski obseg zastoja in v kakšni meri sta za nastanek zastoja odgovorna Ministrstvo za kulturo (v nadaljevanju: ministrstvo) in Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije (v nadaljevanju: SFC).

Ugotovilo je, da ministrstvo v letih 2018 do 2019 ni načrtovalo proračunskih sredstev za izvajanje programa dela SFC v skladu s predpisi o proračunskem načrtovanju, poleg tega pri tem ni upoštevalo večletne narave projektov. Ministrstvo za večletne projekte, ki so bili odobreni v letih 2018 in 2019, ni zagotovilo kontinuiranega financiranja, saj je sredstva načrtovalo le za tekoče leto. Zato je v letu 2020 prišlo do večjih zastojev izplačil pri projektih, ki so že bili v izvajanju. Ministrstvo je pri 18 zahtevkih za izplačilo potrebovalo več kot 200 dni, da je sredstva, ki so bila namenjena izplačilu posameznega projekta, nakazalo SFC, pri 5 zahtevkih pa je zamujalo celo več kot 300 dni. Računsko sodišče ocenjuje, da obstaja tveganje, da so bili zaradi zamud z izplačili finančno prizadeti tako nekateri slovenski filmski ustvarjalci kot tudi druge, od njih finančno odvisne osebe, vključno z njihovimi pogodbenimi partnerji – tako ustvarjalci kot soinvestitorji. Ministrstvo ob tem z Ministrstvom za finance do druge polovice leta 2020 ni vzpostavilo konstruktivnega dialoga za iskanje rešitev znotraj veljavne zakonodaje, temveč je vztrajalo pri predlogu nadaljnje uporabe pretekle neustrezne in nepravilne prakse proračunskega načrtovanja.

Ministrstvo je do sredine leta 2021 sistem zagotavljanja proračunskih sredstev za delo SFC izboljšalo in v proračun ustrezno umestilo večino odprtih filmskih projektov, še vedno pa ni zagotovilo ustreznih pravnih podlag za izvajanje prihodnjih javnih razpisov in za kontinuirano financiranje filmskih projektov v prihodnje.

Računsko sodišče je v zvezi z učinkovitostjo ministrstva pri zagotavljanju podpore SFC ugotovilo tudi več drugih nesmotrnosti, zato meni, da ministrstvo **ni bilo učinkovito** pri zagotavljanju pravnih in materialnih pogojev za upravljanje SFC s pogodbami.

V zvezi s poslovanjem SFC pa je računsko sodišče ugotovilo, da je bil SFC sicer le **delno učinkovit** pri upravljanju s pogodbami s področja spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti. Vendar pa ugotovljene nesmotrnosti niso vplivale na nastanek zastoja v letu 2020. SFC je namreč v letih 2018

in 2019 vsa sredstva izbranim filmskim projektom izplačal v ustreznih rokih, zamude, nastale v letu 2020, pa so bile posledice reševanja zastoja financiranja s strani ministrstva.

Nesmotrnosti, ki so vplivale na izdajo mnenja o delni učinkovitosti SFC, se nanašajo zlasti na manjše vsebinske nedoslednosti v pravnih podlagah, nezadostno zagotavljanje upoštevanja zgornje dopustne meje sofinanciranja in pomanjkljivosti pri ocenjevanju upravičenosti višine posameznih stroškov. Na mnenje računskega sodišča o delni učinkovitosti pa je odločilno vplivalo predvsem dejstvo, da je SFC pri projektih manjše vrednosti izvajal nadzor z izjemno stopnjo natančnosti, nadzor projektov večje vrednosti pa je prepustil pooblaščenim revizijskim družbam, pri tem pa ni določil, katere preveritve morajo izvesti in v kakšnem obsegu.

Tako ministrstvo kot SFC sta še pred izdajo revizijskega poročila pristopila k odpravi nesmotrnosti in izvedla več ukrepov za njihovo odpravo. Ministrstvo je med drugim ustanovilo medresorsko delovno skupino, katere namen je priprava predlogov za preureditev področja načrtovanja in zagotavljanja sredstev za delo SFC. SFC pa je odpravil več nedoslednosti v pravnih podlagah in izboljšal sistem nadzora nad velikimi projekti.

Računsko sodišče je od ministrstva **zahtevalo izvedbo popravljalnega ukrepa** in mu **podalo priporočilo**. Od SFC je prav tako **zahtevalo izvedbo popravljalnega ukrepa** in mu **podalo 8 priporočil**.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Omejitve revizije	9
1.3 Revizijski pristop	9
2. Področje revizije	10
2.1 Spodbujanje filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji	10
2.2 Predstavitev revidirancev	11
2.2.1 Naloge in pristojnosti ministrstva na področju filmske in avdiovizualne dejavnosti	11
2.2.2 Naloge in pristojnosti SFC	13
2.2.2.1 Sestava in vodenje SFC	16
2.2.2.2 Financiranje SFC	17
3. Ugotovitve	19
3.1 Učinkovitost ministrstva pri zagotavljanju podpornega okolja za upravljanje SFC s pogodbami	20
3.1.1 Usmerjanje dela SFC s strani ministrstva	20
3.1.1.1 Zagotavljanje strateških podlag za delo SFC	20
3.1.1.2 Usmerjanje dela in nadzor nad delom SFC prek letnih poročil	21
3.1.2 Zagotavljanje kadrovskih pogojev za upravljanje s pogodbami	22
3.1.3 Zagotavljanje proračunskih sredstev za delo in izvajanje programa SFC	24
3.1.3.1 Izvedba načrtovanja in zagotavljanja proračunskih sredstev za delo SFC v obdobju, na katero se nanaša revizija	26
3.1.4 Zagotavljanje pravnih podlag za upravljanje s pogodbami	35
3.1.4.1 Pomanjkljivost splošnih pravnih aktov	35
3.1.4.2 Pomanjkljivosti posamičnih pravnih aktov	38
3.1.5 Povzetek o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju podpornega okolja SFC za upravljanje s pogodbami	40
3.2 Učinkovitost SFC pri upravljanju s pogodbami	41
3.2.1 Postopek do sklenitve pogodbe z izbranimi prijavitelji projektov	41
3.2.1.1 Pravne in strateške podlage za izbor pogodbenih partnerjev in sklepanje pogodb	42
3.2.1.2 Izbor projektov za sofinanciranje	44
3.2.1.3 Preveritev finančne konstrukcije pred sklenitvijo pogodbe	47
3.2.2 Sklenitev pogodbe	50

3.2.3	Spremljanje in nadzor nad izvajanjem pogodb s strani pogodbenih partnerjev	52
3.2.4	Izpolnjevanje pogodbenih obveznosti SFC in s tem povezano zagotavljanje proračunskih sredstev	55
3.2.5	Končni nadzor nad pogodbami	57
3.2.6	Povzetek o učinkovitosti SFC pri upravljanju s pogodbami	60
4.	Mnenje	62
5.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	65
6.	Priporočila	67

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1), Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 16. 12. 2020.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti Ministrstva za kulturo in Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije pri upravljanju s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 6. 2021.

Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bil učinkovitost upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: upravljanje SFC s pogodbami). Osredotočili smo se na pogodbe, ki jih SFC sklepa za namene sofinanciranja projektov s področja filmske in avdiovizualne dejavnosti (v nadaljevanju: projekti filmske in avdiovizualne dejavnosti).

Pri tem smo za namene tega revizijskega poročila pod pojmom upravljanje s pogodbami upoštevali celoten proces upravljanja SFC s pogodbami, ki vključuje:

- zagotavljanje pravnih in materialnih pogojev za upravljanje SFC s pogodbami, vključno z načrtovanjem in zagotavljanjem proračunskih sredstev s strani ministrstva;
- sklepanje pogodb SFC z izbranimi pogodbenimi partnerji;
- spremljanje in nadzor nad izvajanjem obveznosti pogodbenih partnerjev in
- izpolnjevanje pogodbenih obveznosti s strani SFC ter s tem povezano zagotavljanje proračunskih sredstev s strani ministrstva.

Cilj revizije smotrnosti poslovanja je bil izrek mnenja o učinkovitost revidirancev pri upravljanju s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-17/2020/2.

1.2 Omejitve revizije

V reviziji nismo presojali dejanj SFC, ki predstavljajo izvajanje programske avtonomije, kot na primer ustreznost izbire projektov filmske in avdiovizualne dejavnosti in nadzor nad njihovo vsebinsko ustreznostjo. Revizija je opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja, zato v reviziji tudi nismo preverjali pravilnosti izvedbe posameznih razpisov in pravilnosti posameznih povračil stroškov izbranim izvajalcem projektov filmske in avdiovizualne dejavnosti.

V reviziji tudi nismo presojali izvajanja drugih nalog, ki jih ministrstvo izvaja na področju filmske in avdiovizualne dejavnosti. Tako nismo revidirali izvajanja pristojnosti ministrstva v zvezi s financiranjem kulturnega programa v javnem zavodu FILMSKI STUDIO VIBA FILM LJUBLJANA (v nadaljevanju: Viba film) in v javnem zavodu SLOVENSKA KINOTEKA. Prav tako nismo revidirali, kako ministrstvo na področju filmske in avdiovizualne dejavnosti sodeluje z javnim zavodom RADIOTELEVIZIJA SLOVENIJA javni zavod, Ljubljana (v nadaljevanju: RTV).

1.3 Revizijski pristop

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje:

ali je bil proces upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji učinkovit.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili pri SFC in ministrstvu. Ustrezne in zadostne dokaze za presojo učinkovitosti procesa upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Slovenij smo pridobili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja, predvsem z uporabo naslednjih metod revizijskega dela:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije,
- z zbiranjem, pregledom, analizo in presojo dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih, in
- z intervjuji pri revidirancih in pisnimi vprašanji.

2. Področje revizije

2.1 Spodbujanje filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji

Filmske in avdiovizualne dejavnosti spadajo v skladu z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁵ (v nadaljevanju: ZUJIK) med kulturne dejavnosti, za katere je priznan obstoj javnega interesa.

Evropska komisija je za avdiovizualna dela, zlasti za filme, že v letih 2013 in 2014 sprejela stališče, da imajo pomembno vlogo pri oblikovanju evropskih identitet, saj izražajo kulturno raznolikost tradicij in zgodovine držav članic in regij EU. Pripoznala je tudi gospodarski pomen filmov, v smislu zagotavljanja možnosti za odpiranje novih delovnih mest. Zaradi močne konkurence držav zunaj Evrope v filmskem sektorju in nizke stopnje kroženja evropskih del zunaj izvirne države ter ob upoštevanju relativno visokih stroškov produkcije, filmski producenti vnaprej težko pridobijo zadostno komercialno podporo. Zaradi velikih tveganj, ki so povezana z njihovim poslovanjem in projekti, ter nizke donosnosti sektorja so odvisni od državne pomoči. Če bi bili prepuščeni zgolj trgu, številni evropski filmi zaradi visokih stroškov in omejenega obsega publike za evropska avdiovizualna dela, ne bi nastali. Zato Evropska komisija poudarja pomen pomoči držav članic pri spodbujanju filmske in avdiovizualne produkcije, da se lahko izrazita njihova kultura in ustvarjalna sposobnost ter odražata raznolikost in bogastvo evropske kulture.⁶

Za področje filmske in avdiovizualne dejavnosti je v skladu z Zakonom o državni upravi⁷ odgovorno ministrstvo. Z namenom opravljanja nalog v javnem interesu na tem področju in z namenom zagotovitve možnosti trajnega razvoja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji je bila v letu 2010 ustanovljena⁸ javna agencija – SFC. Delovanje SFC primarno ureja Zakon o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji Republike Slovenije⁹ (v nadaljevanju: ZSFCJA).

⁵ Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZNOrg.

⁶ Sporočilo Komisije o državni pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del (UL C 332 z dne 15. 11. 2013, str. 1) in Sporočilo Komisije o spremembi sporočil Komisije o smernicah Evropske unije za uporabo pravil o državni pomoči v zvezi s hitro postavitvijo širokopasovnih omrežij, o smernicah o regionalni državni pomoči za obdobje 2014–2020, o državni pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del, o smernicah o državni pomoči za spodbujanje naložb tveganega financiranja ter o smernicah o državni pomoči letališčem in letalskim prevoznikom (2014/C 198/02, z dne 27. 6. 2014).

⁷ 32.a 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, 51/16, 36/21 in 82/21) določa, da ministrstvo opravlja naloge na področjih umetnosti, kulture, kulturne dediščine, filma, medijev, slovenskega jezika in verske svobode.

⁸ Agencija je bila ustanovljena s Sklepom o preoblikovanju Filmskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada v Slovenski filmski center, javno agencijo Republike Slovenije (v nadaljevanju: sklep o preoblikovanju; Uradni list RS, št. 92/10, 20/11, 6/16, 3/17 in 52/18), ki je bil sprejet 18. 11. 2010.

⁹ Uradni list RS, št. 77/10, 40/12 – ZUJF, 19/14 – odl. US, 63/16 in 31/18.

2.2 Predstavitev revidirancev

2.2.1 Naloge in pristojnosti ministrstva na področju filmske in avdiovizualne dejavnosti

Na področju filma in avdiovizualne dejavnosti naloge ministrstva vključujejo zagotavljanje pogojev za razvoj in kakovost filmske, kinematografske in avdiovizualne dejavnosti v vseh fazah kinematografske verige, in sicer od razvoja, produkcije, promocije, distribucije in prikazovanja, hrambe in varovanja filmske dediščine do filmske vzgoje in izobraževanja. Ministrstvo skrbi tudi za uresničevanje in izvajanje evropskih direktiv na področju avdiovizualnih medijev in kinematografije ter za uresničevanje področne politike Sveta Evrope.¹⁰

Ministrstvo na področju filmske in avdiovizualne dejavnosti izvaja tudi druge naloge in pristojnosti, zlasti v zvezi s financiranjem kulturnega programa v Viba filmu in v SLOVENSKI KINOTEKI, sodeluje pa tudi z RTV in izvaja različne aktivnosti na področju izobraževanja.

Tabela 1 prikazuje sredstva, ki jih je od leta 2018 do vključno leta 2020 ministrstvo neposredno namenilo področju filmske in avdiovizualne dejavnosti. Poleg sredstev, namenjenih poslovanju in izvajanju dejavnosti SFC, Tabela 1 vključuje tudi druge postavke področja filmske in avdiovizualne dejavnosti. Pri tem pa opozarjamo, da smo kot predmet revizije obravnavali le pristojnosti ministrstva na področju zagotavljanja pogojev za delo SFC (povezava s točko 1.2).

Tabela 1 Sredstva, ki jih je ministrstvo v obdobju od leta 2018 do vključno leta 2020 namenilo filmski in avdiovizualni dejavnosti

Leto	v EUR		
	2018	2019	2020
Sredstva, namenjena filmski in avdiovizualni dejavnosti	7.021.707	8.039.472	6.150.816

Vir: Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2018¹¹, Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2019¹² in Zaključni računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020¹³.

Ministrstvo usmerja delovanje SFC¹⁴ in zagotavlja pravne in materialne pogoje za delo SFC, s čimer neposredno vpliva tudi na proces upravljanja SFC s pogodbami.

¹⁰ [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-kulturo/o-ministrstvu/direktorat-za-medije/>], 11. 5. 2022.

¹¹ Uradni list RS, št. 74/19.

¹² Uradni list RS, št. 178/20.

¹³ Uradni list RS, št. 192/21.

¹⁴ Tretji odstavek 2. člena sklepa o preoblikovanju.

Ministrstvo usmerja delo SFC na več ravneh, in sicer med drugim:

- pripravlja predlog nacionalnega programa za kulturo¹⁵ vključno z delom, ki se nanaša na filmsko in avdiovizualno dejavnost, ter v mejah svoje pristojnosti skrbi za njegovo izvajanje;
- z izdajo odločbe na podlagi 23. člena ZUJIK določa okvire letnega programa dela SFC in s tem povezana finančni in kadrovski načrt¹⁶;
- predlaga Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) v imenovanje določeno število članov sveta agencije¹⁷ (povezava s točko 2.2.2.1.1) in
- v določenih primerih odloča tudi o pritožbah zoper odločitve SFC¹⁸.

V zvezi z zagotavljanjem pravnih in materialnih pogojev za delo SFC in omogočanjem pogojev za učinkovito upravljanje s pogodbami ministrstvo:

- kot predlagatelj področne zakonodaje, zlasti ZSFCJA, ZUJIK in podzakonskih aktov s področja delovanja javnih agencij na področju kulture, določa pravne podlage za delovanje SFC;
- kot neposredni proračunski uporabnik v proračunu Republike Slovenije načrtuje proračunska sredstva za delo SFC¹⁹;
- odloča o odobritvi proračunskih sredstev za delo SFC²⁰ in
- s svoje proračunske postavke zagotavlja sredstva za delo SFC²¹.

Ministrstvo tudi nadzira delo SFC, in sicer prek obravnave letnih poročil o delu SFC²² in na podlagi mehanizmov nadzora, določenih v pogodbah o sofinanciranju, ki jih ministrstvo vsako leto sklene

¹⁵ 11. člen ZUJIK.

¹⁶ Prvi odstavek 8. člena sklepa o preoblikovanju v povezavi s 36. členom sklepa o preoblikovanju.

¹⁷ Drugi odstavek 7. člena ZSFCJA.

¹⁸ Osmi odstavek 11. člena ZSFCJA.

¹⁹ 15.–17. člen Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF; 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).

²⁰ Prva alineja prvega odstavka 34. člena sklepa o preoblikovanju in prva alineja prvega odstavka 20. člena ZSFCJA.

²¹ Agencija pridobiva sredstva iz državnega proračuna na podlagi pogodbe z ministrstvom (20. člen ZSFCJA, 23. člen ZUJIK, 39. člen Zakona o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C; v nadaljevanju: ZJA), 34. člen sklepa o preoblikovanju, 50. člen ZJF.) Zakonodaja sicer neposredno ne določa, da neposredni uporabniki proračuna zagotavljajo sredstva posrednim uporabnikom, je pa navedeno razvidno iz več členov, ki določajo ravnanja neposrednih uporabnikov (pri tem pa posrednih uporabnikov ne navajajo), in sicer: 140., 146., 149., 164., 166. in 178. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16). Ministrstvo tako v praksi sredstva iz državnega proračuna za delo SFC zagotovi na svojih proračunskih postavkah in jih ob izpolnitvi pogojev, določenih s pogodbo, nakaže SFC.

²² SFC mora na podlagi drugega odstavka 37. člena sklepa o preoblikovanju ministrstvu predložiti letno poročilo, ministrstvo pa mora letno poročilo obravnavati, saj mora v skladu s prvo alinejo tretjega odstavka 5. člena Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture (Uradni list RS, št. 100/03, 81/09 in 96/13) določiti višino sredstev za splošne stroške delovanja glede na zadnje finančno letno poročilo SFC, v skladu s tretjim odstavkom 12. člena Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture (v nadaljevanju: pravilnik o financiranju javnih zavodov; Uradni list RS, št. 85/10) pa mora v primeru neizpolnitve letnega programa SFC zmanjšati višino sredstev.

s SFC.²³ Nadzor nad izvajanjem določb ZSFCJA in na njegovi podlagi izdanih predpisov in drugih aktov izvaja tudi Inšpektorat ministrstva za kulturo.²⁴

Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije navaja Tabela 2.

Tabela 2 Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Anton Peršak, minister za kulturo	od 20. 5. 2016 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle
Dejan Prešiček, minister za kulturo	od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2019
dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, v funkciji ministra za kulturo	od 29. 1. 2019 do 8. 3. 2019
mag. Zoran Poznič, minister za kulturo	od 8. 3. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle
dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo	od 13. 3. 2020

2.2.2 Naloge in pristojnosti SFC

SFC je bil ustanovljen za spodbujanje ustvarjalnosti na filmskem in avdiovizualnem področju in ustvarjanje ustreznih pogojev za filmsko, avdiovizualno in kinematografsko dejavnost. Poleg tega je odgovoren za razvoj in izobraževanje v zvezi s filmsko in avdiovizualno dejavnostjo v Republiki Sloveniji in za izvajanje drugih dejavnosti, določenih z nacionalnim programom za kulturo in ZSFCJA.²⁵

Med temeljne naloge SFC spada zlasti²⁶:

- izvajanje nacionalnega programa za kulturo v delu, ki pokriva filmske in avdiovizualne dejavnosti,
- skrb za kakovostno rast filmske in avdiovizualne dejavnosti, pospeševanje ustvarjalnosti in produkcije na filmskem in avdiovizualnem področju,
- odločanje o izbiri projektov filmske in avdiovizualne dejavnosti, ki se sofinancirajo iz sredstev SFC, in sklepanje pogodb z izbranimi prijavitelji ter
- spremljanje in nadzorovanje dela in porabe javnih sredstev izvajalcev projektov.

²³ Pogodbe o financiranju, ki jih je ministrstvo sklenilo s SFC, so vsebovale opredelitev pravice ministrstva, da nadzira namensko porabo odobrenih sredstev.

²⁴ 22. člen ZSFCJA.

²⁵ Prvi odstavek 3. člena ZSFCJA.

²⁶ Prvi odstavek 5. člena ZSFCJA.

Poleg tega SFC opravlja tudi druge strokovne naloge²⁷, zlasti:

- omogoča izvedbo Festivala slovenskega filma²⁸, na katerem je predstavljena filmska produkcija Republike Slovenije v preteklem obdobju, in drugih festivalov,
- skrbi za promocijo in razvoj filmske in avdiovizualne kulture, sofinancira projekte na področju filmske vzgoje in izobraževanja in spodbuja razvoj visokošolskega izobraževanja na tem področju,
- spodbuja vlaganja tujih produkcijskih hiš, ki sodelujejo s slovenskimi producenti, v slovensko avdiovizualno produkcijo²⁹,
- sodeluje z evropskimi in drugimi mednarodnimi institucijami,
- sodeluje z RTV pri načrtovanju in razvoju slovenske filmske produkcije,
- sodeluje z interesnimi organizacijami, ki delujejo na področju filmske in avdiovizualne dejavnosti, ter sofinancira določene projekte filmske stroke in podeljevanje priznanj in nagrad na tem področju,
- sodeluje pri podeljevanju priznanj in nagrad na področju filmskih in avdiovizualnih dejavnosti, trženju filmskih lokacij ter spodbujanju digitalizacije filmske in avdiovizualne dejavnosti,
- spodbuja razvoj tehnologije in infrastrukture na filmskem in avdiovizualnem področju,
- skrbi za promocijo ter eksploatacijo filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji in tujini.

Spodbujanje filmske in avdiovizualne dejavnosti SFC uresničuje zlasti s sofinanciranjem projektov filmske in avdiovizualne dejavnosti. Med te projekte uvrščamo zlasti projekte, ki predstavljajo izvedbo določene faze izdelave filma ali avdiovizualnega dela (v nadaljevanju: filmski in avdiovizualni projekti), in druge projekte, povezane s spodbujanjem avdiovizualne dejavnosti, zlasti projekte filmskih festivalov, kulturno-vzgojne filmske programe, programe in projekte organizirane filmske stroke ter mednarodna strokovna izobraževanja. Tipičen filmski oziroma avdiovizualni

²⁷ Prvi odstavek 5. člena ZSFCJA.

²⁸ 18. člen ZSFCJA.

²⁹ 17.a in 17.b člen ZSFCJA. Vlaganje poteka v obliki povračila denarnih sredstev, ki ustrezajo vrednosti 25 % upravičenih stroškov, neposredno porabljenih za produkcijo filmov in avdiovizualnih del, ki jih pri SFC lahko uveljavlja pravna ali fizična oseba s sedežem v drugi državi, članici Evropske unije, v obdobju enega leta od izvedbe produkcije na ozemlju Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: denarno povračilo).

projekt lahko razdelimo na faze razvoja scenarija³⁰, razvoja projekta³¹, realizacije³², promocije³³ in distribucije³⁴, kar prikazuje Slika 1.

Slika 1 Tipične faze projekta filmske ali avdiovizualne dejavnosti



Prijavitelji lahko zaprosijo SFC za sofinanciranje v eni ali več fazah filmskega oziroma avdiovizualnega projekta, saj SFC izvaja ločene razpise za vsako od naštetih faz.

V obdobju med letoma 2018 in 2020 je SFC v povprečju letno³⁵ sofinanciral 53 igranih, dokumentarnih in animiranih filmskih projektov³⁶, 28 avdiovizualnih del in 35 del razvoja scenarija in razvoja filmskega projekta. Poleg tega je sofinanciral 2 sklopa študijskih filmov in študijskih televizijskih del Akademije umetnosti Univerze v Novi Gorici in Akademije za gledališče, radio, film in televizijo Univerze v Ljubljani. V povprečju je vsako leto sofinanciral 8 filmskih festivalov, 11 kulturno-vzgojnih filmskih programov in 13 programov organizirane filmske stroke ter mednarodnih strokovnih izobraževanj. V tem obdobju je bilo zaključenih 54 igranih, dokumentarnih in animiranih filmskih projektov, od katerih jih je 33 do zaključka leta 2020 že šlo v distribucijo. Zaključenih je bilo tudi 31 avdiovizualnih del in 47 scenarijev ter del razvoja filmskih projektov. Tuje produkcijske hiše so ob sofinanciranju SFC v Republiki Sloveniji skupaj izvedle 126 snemalnih dni.

³⁰ V skladu s 5. točko 2. člena Pravilnika o izvedbi postopka izbire projektov in programov, pogojih in merilih za izbor projektov in programov ter postopku sklepanja pogodb, vsebine pogodb in načinu nadzora nad izvajanjem pogodb Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije (v nadaljevanju: pravilnik o izboru projektov; Uradni list RS, št. 43/17 in 27/19) razvoj scenarija predstavljajo vse scenaristične in dramaturške aktivnosti, ki se nanašajo na dodelavo strukture, zapleta, karakterizacije likov in vseh drugih elementov scenarija.

³¹ V skladu s 6. točko 2. člena pravilnika o izboru projektov je razvoj filmskega projekta faza v produkciji filma, ki zajema vse dejavnosti, s katerimi producent razvija scenarij, pridobiva koproducente, sestavlja ekipo ter izvaja vse druge produkcijske aktivnosti do uvrstitve filma v enega od programov realizacije filma.

³² V skladu z 10. točko 2. člena pravilnika o izboru projektov je realizacija projekta proces, ki zajema priprave na snemanje, snemanje, postprodukcijo, promocijo ter distribucijo filma v Republiki Sloveniji.

³³ V skladu z 11. točko 2. člena pravilnika o izboru projektov promocija zajema vse aktivnosti, s katerimi se obvešča javnosti o posameznem filmu, financiranem programu ali nacionalnem filmskem programu. Promocija posameznega filma se praviloma začne v fazi priprav na snemanje in traja do konca komercialne in festivalske eksploatacije filma.

³⁴ V skladu z 12. točko 2. člena pravilnika o izboru projektov distribucija filma pomeni storitev posredovanja v pomenu nudenja tehničnih, promocijskih uslug in trženja, ki ga izvaja distributer, ter nastaja med producentom in prikazovalcem oziroma nosilcem eksploatacije filma (kinematografsko podjetje, TV podjetje, videoteke in podobno).

³⁵ Realizacija in s tem sofinanciranje posameznega projekta filmske in avdiovizualne dejavnosti praviloma potekata več let, zato podatek prikazujemo kot izračun povprečja.

³⁶ V število so zajeti tako celovečerni kot tudi kratkometražni igrani, dokumentarni in animirani filmi, vključno s prvenci in manjšinskimi koprodukcijami.

Slovenski filmi so se udeležili 766 mednarodnih filmskih festivalov. SFC je poleg tega financiral tudi obnovo 8 starejših slovenskih filmov.³⁷

2.2.2.1 Sestava in vodenje SFC

Organa SFC sta svet agencije in direktorica oziroma direktor. SFC ima tudi strokovno-programске komisije ter druga strokovna telesa in komisije.³⁸

2.2.2.1.1 Svet agencije

Svet agencije ima 8 članov, ki jih imenuje in razrešuje vlada na podlagi predloga pristojnih institucij.³⁹ Člani sveta so imenovani za dobo 5 let, z možnostjo ponovnega imenovanja. Delovanje sveta agencije je urejeno s poslovníkom⁴⁰.

Svet agencije⁴¹ usmerja in nadzoruje delo SFC. Svet agencije predlaga tudi imenovanje in razrešitev direktorja in odloča o uporabi presežka prihodkov nad odhodki in pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki.

Svet agencije pomembno vpliva na področje upravljanja SFC s pogodbami, saj:

- sodeluje pri sprejemanju notranjih aktov SFC,⁴²
- sprejema program dela SFC ter finančni načrt in kadrovski načrt, ki jih predloži v soglasje vladi,
- imenuje in razrešuje člane strokovno-programskih komisij, ki odločajo o izboru projektov, in
- sprejme mnenje o odločitvi direktorja, kadar direktor pri izboru projektov odloči drugače kot predlaga strokovna komisija⁴³.

Na področju nadzora nad delom SFC svet agencije zlasti sprejema letno poročilo in druga poročila SFC, ki ju predloži v soglasje vladi. Svet agencije oziroma osebe, ki jih pooblasti, lahko pregledujejo

³⁷ Letno poročilo Slovenskega filmskega centra 2018 z dne 15. 2. 2019, Letno poročilo Slovenskega filmskega centra 2019 z dne 15. 2. 2020 in Letno poročilo Slovenskega filmskega centra 2020 z dne 25. 2. 2021, [URL: <https://www.ajpes.si/jolp/podjetje.asp?maticna=5860725000>], 11. 5. 2022.

³⁸ 6. člen ZSFCJA.

³⁹ Predloge podajo: Rektorska konferenca Republike Slovenije, RTV, Viba film, združenje s področja avdiovizualnih dejavnosti, neodvisnih producerskih združenj in na predlog ministrstva (strokovnjak s področja pravnih oziroma finančnih znanosti).

⁴⁰ Poslovnik Sveta Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije z dne 31. 3. 2016, [URL: https://www.film-center.si/media/cms/attachments/2016/04/12/poslovnik_sveta_SFC.pdf], 11. 5. 2022.

⁴¹ 15. člen sklepa o preoblikovanju.

⁴² In sicer, daje soglasje k aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, daje soglasje k aktu o izvedbi postopka izbire projektov ter pogojev in meril za izbor projektov in Festivala slovenskega filma, sprejema druge splošne akte agencije in daje mnenja o drugih notranjih aktih agencije.

⁴³ 11. člen ZSFCJA.

poslovne knjige in poslovno dokumentacijo SFC. Svet agencije tudi imenuje pooblaščenega revizorja za pregled letnega poročila in predlaga ministrstvu revizijo poslovanja⁴⁴.

2.2.2.1.2 Direktor

Direktor zastopa in predstavlja SFC, organizira in vodi poslovanje SFC ter odgovarja za zakonitost in strokovnost dela SFC.⁴⁵ Direktor zagotavlja, da SFC posluje v skladu z zakoni, sklepom o preoblikovanju in splošnimi akti.⁴⁶

Na področju upravljanja s pogodbami direktor opravlja zlasti naslednje naloge⁴⁷:

- določa proces upravljanja s pogodbami tako, da pripravi predlog akta o izvedbi postopka izbire projektov ter pogojih in merilih za izbor projektov in ga sprejme⁴⁸,
- pripravi predlog programa dela in finančni ter kadrovski načrt in tako sodeluje pri zagotavljanju potrebnih sredstev ter kadrov za upravljanje s pogodbami in
- odloča o sofinanciranju projektov na podlagi mnenj ter obrazloženih ocen strokovno-programskih komisij ter sklepa pogodbe, ki se nanašajo na poslovanje SFC.

Direktorja imenuje in razrešuje vlada na predlog sveta agencije. Mandat direktorja traja 5 let.⁴⁹

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba SFC Nataša Bučar, direktorica od 1. 12. 2016.

2.2.2.2 Financiranje SFC

SFC za svoje poslovanje pridobiva⁵⁰ sredstva iz državnega proračuna, iz prihodkov prodaje blaga in storitev, na podlagi sodelovanja z mednarodnimi organizacijami in ustanovami, iz donacij in sponzoriranja in iz drugih virov.⁵¹ Sredstva iz državnega proračuna SFC pridobi na podlagi pogodbe, sklenjene

⁴⁴ 15. člen sklepa o preoblikovanju.

⁴⁵ 20. člen sklepa o preoblikovanju.

⁴⁶ Drugi odstavek 24. člena sklepa o preoblikovanju.

⁴⁷ 24. člen sklepa o preoblikovanju.

⁴⁸ Na podlagi soglasja sveta agencije.

⁴⁹ 21. člen sklepa o preoblikovanju.

⁵⁰ 20. člen ZSFCJA in 34. člen sklepa o preoblikovanju.

⁵¹ 20. člen ZSFCJA in 34. člen sklepa o preoblikovanju.

z ministrstvom⁵². V obdobju med letoma 2018 in 2020 je SFC za svoje delovanje v povprečju potreboval 925.098 EUR letno,⁵³ od tega so 99,38 % predstavljala proračunska sredstva.⁵⁴

Poleg sredstev, ki jih prejme za lastno poslovanje, SFC ločeno prejema proračunska sredstva za sofinanciranje projektov in programov na področju filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji. V obdobju med 2018 in 2020 je SFC v povprečju prejel 4.301.690 EUR sredstev letno, od česar je 75 % namenil sofinanciranju filmske dejavnosti, 14 % avdiovizualnim delom, z ostankom pa je sofinanciral festivale, projekte filmske vzgoje in večletne festivale.

Poleg tega je SFC odločal tudi o razpolaganju s sredstvi za denarna povračila, ki jih ministrstvo izplačuje za spodbujanje tujih vlaganj v slovensko avdiovizualno produkcijo.⁵⁵ SFC je iz naslova denarnih povračil med letoma 2018 in 2020 odločil o izplačilu v povprečju 1.153.955 EUR.

⁵² Prva alineja prvega odstavka 20. člena ZSFCJA.

⁵³ Letno poročilo SFC 2020, Letno poročilo SFC 2019 in Letno poročilo SFC 2018. Podatek je izračunan na podlagi podatkov o prihodkih od poslovanja, ki jih je SFC prikazal v poglavju *Pojasnila k postavkam izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu fakturirane realizacije*, kar je skladno s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (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, 80/19 in 153/21).

⁵⁴ Proračunska sredstva so skladno s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava v poročilih SFC v *izkazu prihodkov in odhodkov po načelu fakturirane realizacije* prikazana kot del prihodkov od poslovanja, in sicer kot sredstva za opravljanje javne službe. Drugi prihodki SFC so vključevali prihodke od izvajanja tržne dejavnosti, kar je v naravi predstavljajo zlasti prodajo zgoščenk, finančne prihodke iz naslova prejetih obresti in druge manjše prihodke. Vsi prikazi v nadaljevanju so tako ali drugače povezani s proračunskimi transferi, zato so prikazani po načelu *denarnega toka*.

⁵⁵ 17.b člen ZSFCJA.

3. Ugotovitve

Proces upravljanja s pogodbami, ki jih za namen spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti SFC sklepa s prijavitelji izbranih projektov, zajema več faz. Pred sklenitvijo pogodbe mora imeti SFC, tako kot vsak uporabnik javnih sredstev, zagotovljene ustrezne pravne podlage, ki določajo pristojnosti uporabnika⁵⁶, hkrati pa mora imeti v proračunu Republike Slovenije zagotovljena ustrezna proračunska sredstva.⁵⁷ Ko ima SFC zagotovljene ustrezne podlage, lahko prične z izvedbo postopka javnega razpisa, ki se zaključi s sklenitvijo pogodbe z izbranim partnerjem. V ta namen mora z ustreznim postopkom izbrati pogodbenega partnerja⁵⁸ in ob tem preveriti, da pogodbeni partner in izbrani projekt izpolnjujeta vse zahtevane pogoje⁵⁹. SFC nato z izbranim pogodbenim partnerjem sklene pogodbo, ki mora v zadostni meri varovati tudi javni interes.⁶⁰ Ves čas izvajanja pogodbe mora SFC spremljati izvajanje pogodbenih obveznosti in v primeru odstopanj od pogodbenih določil ustrezno ukrepati.⁶¹ Poleg nadzora nad izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti mora SFC zagotoviti, da tudi sam v predvidenem roku in ob pogojih, določenih v pogodbi, izpolni svojo obveznost – plačilo dogovorjenega zneska.⁶²

V revizijo smo vključili celoten proces upravljanja s pogodbami, ki zajema:

1. podporno okolje za upravljanje SFC s pogodbami, ki ga zagotavlja ministrstvo in zajema zlasti zagotavljanje pravnih in materialnih pogojev za upravljanje SFC s pogodbami, vključno z načrtovanjem proračunskih sredstev s strani ministrstva⁶³ (povezava s točko 3.1);
2. proces upravljanja s pogodbami, ki ga izvaja SFC, zlasti:
 - postopek do sklenitve pogodbe z izbranimi pogodbenimi partnerji (povezava s točko 3.2.1);
 - sklenitev pogodbe (povezava s točko 3.2.2);
 - spremljanje in nadzor nad izvajanjem pogodbenih obveznosti s strani pogodbenih partnerjev (povezava s točko 3.2.3);
 - izpolnjevanje pogodbenih obveznosti s strani SFC ter s tem povezano zagotavljanje proračunskih sredstev s strani ministrstva (povezava s točko 3.2.4);
 - končni nadzor nad izvajanjem pogodb (povezava s točko 3.2.5).

⁵⁶ 7. člen ZJF.

⁵⁷ Enajsti odstavek 2. člena ZJF in 51. člen ZJF.

⁵⁸ 11. člen ZSFCJA.

⁵⁹ Četrty in deveti odstavek 11. člena ZSFCJA.

⁶⁰ 14. člen ZSFCJA.

⁶¹ 13. člen ZSFCJA.

⁶² 12. člen ZSFCJA v povezavi z 32. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (v nadaljevanju: ZIPRS1819; Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19) oziroma 32. členom Zakona 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).

⁶³ Za zagotavljanje pravnih in materialnih pogojev je v prvi vrsti odgovorno ministrstvo, ki pa pri tem sodeluje s SFC.

3.1 Učinkovitost ministrstva pri zagotavljanju podpornega okolja za upravljanje SFC s pogodbami

SFC je bil ustanovljen kot javna agencija med drugim z namenom, da se zagotovi možnost strokovnega, neodvisnega in samostojnega odločanja o izbiri projektov. SFC je pri svojem delu samostojen.⁶⁴ Ker pa je SFC posredni uporabnik proračuna Republike Slovenije⁶⁵, z razmeroma malo lastnimi prihodki (več v točki 2.2.2.2), ima ministrstvo pomembno vlogo pri zagotavljanju podpornega okolja za upravljanje SFC s pogodbami, predvsem pri zagotavljanju pravnih in materialnih pogojev za pogodbeno izplačila.

V reviziji smo zato preverili:

- ali je ministrstvo vzpostavilo in izvajalo učinkovit sistem pravnih in materialnih podlag za delo SFC in
- ali je ministrstvo vzpostavilo in v mejah svojih pristojnosti učinkovito izvajalo sistem črpanja sredstev za izplačilo pogodbenih obveznosti SFC.

3.1.1 Usmerjanje dela SFC s strani ministrstva

3.1.1.1 Zagotavljanje strateških podlag za delo SFC

Ministrstvo je v skladu z ZUJIK odgovorno za pripravo predloga nacionalnega programa za kulturo⁶⁶, izvajanje katerega je ena izmed temeljnih nalog SFC.

Zadnji veljavni programski dokument je predstavljala Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017⁶⁷ (v nadaljevanju: nacionalni program za kulturo), v katerem si je ministrstvo kot cilj zastavilo med drugim višjo gledanost kakovostnih slovenskih kinematografskih in avdiovizualnih del, večji trg za kinematografska in avdiovizualna dela in krepitev programov filmske kulture.

3.1.1.1.a Ugotovili smo, da je bil zadnji predlog nacionalnega programa za kulturo na portalu e-uprave objavljen dne 13. 2. 2018⁶⁸, torej pred več kot 3 leti. Predlog ni bil sprejet. Ministrstvo pa novega predloga nacionalnega programa do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni poslalo v javno in medresorsko obravnavo.

⁶⁴ Šesti odstavek 2. člena ZJA.

⁶⁵ 2. člen sklepa o preoblikovanju in 3. člen Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03).

⁶⁶ 11. člen ZUJIK.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 99/13.

⁶⁸ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=9158>], 11. 5. 2022.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je interno izvajalo aktivnosti v zvezi s pripravo novega predloga nacionalnega programa, ni pa ga pripravilo v obliki gradiva, ki bi lahko bilo poslano v javno in medresorsko obravnavo.

Ocenjujemo, da bi za namene učinkovitega usmerjanja delovanja SFC in za zagotavljanje uresničevanja javnega interesa na področju filmske in avdiovizualne dejavnosti ministrstvo moralo zagotoviti sprejem nacionalnega programa za kulturo še pred iztekom starega programa, torej pred zaključkom leta 2017. Zaradi odsotnosti temeljnega strateškega dokumenta ministrstvo tudi ni moglo izvajati ene izmed temeljnih nadzorstvenih funkcij nad delovanjem SFC – preveritve skladnosti letnih načrtov SFC z nacionalnim programom za kulturo.

Ker ministrstvo ni pravočasno predlagalo nacionalnega programa za kulturo v sprejem vladi, Republika Slovenija že od 1. 1. 2018 nima veljavnega nacionalnega programa za kulturo, ki bi moral biti temeljna strateška podlaga za delo SFC. Prav tako ministrstvo ni sprejelo drugih strateških dokumentov, ki bi bili podlaga za delo SFC. Zato ocenjujemo, da ministrstvo ni bilo učinkovito pri strateškem usmerjanju dela SFC.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je dne 17. 9. 2021 na portalu E-demokracija⁶⁹ objavilo osnutek Resolucije o nacionalnem programu za kulturo za obdobje 2021–2028. Ministrstvo je nato pripravilo Predlog resolucije o nacionalnem programu za kulturo za obdobje 2022–2029 in ga dne 14. 12. 2021 posredovalo vladi. Vlada je na redni seji 17. 12. 2021 določila besedilo predloga Resolucije o nacionalnem programu za kulturo 2022–2029 in ga poslala v obravnavo Državnemu zboru po rednem postopku.⁷⁰

3.1.1.2 Usmerjanje dela in nadzor nad delom SFC prek letnih poročil

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je moral SFC v skladu z ZJF in Zakonom o računovodstvu⁷¹ ministrstvu predložiti letno poročilo. Ministrstvo pa je moralo v skladu s Pravilnikom o finančnem poslovanju Ministrstva za kulturo⁷² (v nadaljevanju: pravilnik o finančnem poslovanju) med drugim nadzorovati izvajanje odločbe in pogodbe o sofinanciranju SFC ter ob tem preveriti izvajanje programskega dela odločbe oziroma pogodbe⁷³, tako z vidika realizacije programa kot tudi porabe sredstev, ter izvajanje odločbe oziroma pogodbe v delu, ki se nanaša na splošne stroške delovanja, na stroške investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme ter na izračun plač⁷⁴. Postopek in obseg

⁶⁹ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=13313>], 11. 5. 2022.

⁷⁰ [URL: <https://www.gov.si/novice/2021-12-20-predlog-resolucije-o-nacionalnem-programu-za-kulturo-20222029/>], 11. 5. 2022.

⁷¹ Drugi odstavek 99. člena ZJF, enako tudi 2. odstavek 51. člena Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE).

⁷² Pravilnik št. 0070-12/2017 z dne 14. 9. 2017.

⁷³ Za navedene preveritve je v skladu s 17. členom pravilnika o finančnem poslovanju odgovoren skrbnik javne agencije.

⁷⁴ Za navedene preveritve je odgovoren svetovalec za finančne zadeve v sodelovanju s programskim svetovalcem.

nadzora bi moral v skladu s pravilnikom o finančnem poslovanju podrobneje določiti minister s posebnim navodilom.⁷⁵

3.1.1.2.a Ugotovili smo, da ministrstvo nima določenega postopka in obsega nadzora, ki ga mora opraviti skrbnik javne agencije pri pregledu letnih poročil. Prav tako ministrstvo ni določilo internega roka za pregled letnih poročil agencije s strani skrbnikov.

Za obdobje, na katero se nanaša revizija, smo ugotovili, da:

- je ministrstvo v letu 2018 izdalo soglasje k sprejetemu letnemu poročilu o delu SFC za leto 2017 dne 7. 12. 2018;
- v letu 2019 ni izdalo soglasja k letnemu poročilu o delu SFC za leto 2018; pri tem pa ministrstvo ni pojasnilo, ali je imelo v zvezi z izdajo soglasja zadržke;
- je v letu 2020 soglasje k letnemu poročilu o delu SFC za leto 2019 izdalo 22. 12. 2020;
- je v letu 2021 soglasje k letnemu poročilu o delu SFC za leto 2020⁷⁶ izdalo 15. 12. 2021.

Ocenjujemo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo v celoti učinkovito pri nadziranju in usmerjanju dela SFC prek obravnave letnih poročil SFC, saj v nasprotju s 17. členom pravilnika o finančnem poslovanju ni določilo postopka in obsega nadzora v okviru letnih poročil, prav tako pa ni določilo roka za izdajo soglasja k letnemu poročilu.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, soglasja k letnim poročilom izdalo večinoma ob zaključku leta, v decembru, v letu 2019 pa soglasja ni izdalo. Po naši oceni odsotnost roka za izdajo soglasja k letnemu poročilu in časovno odmaknjena izdaja soglasij k letnim poročilom povzročata nedoslednosti pri izvajanju pravilnika o financiranju javnih zavodov, ki določa, da se v primeru nezadostne uresničitve programa dela agencije za preteklo leto sredstva v tekočem letu ustrezno zmanjšajo⁷⁷.

3.1.2 Zagotavljanje kadrovskih pogojev za upravljanje s pogodbami

Ministrstvo predlaga vladi v imenovanje določeno število članov sveta agencije.⁷⁸ V ta namen mora najkasneje 90 dni pred iztekom mandata k posredovanju predlogov kandidatov povabiti pristojne

⁷⁵ 17. člen pravilnika o finančnem poslovanju.

⁷⁶ Letno poročilo o delu SFC je svet agencije sprejel šele dne 3. 6. 2021. Do zamude je prišlo zaradi tega, ker SFC ni imel delujočega sveta agencije. SFC je letno poročilo sicer pripravil 25. 2. 2021, vendar se po tem datumu svet agencije ni več sestel, nov svet pa je bil imenovan 13. 5. 2021. Z delom je pričel na prvi konstitutivni seji dne 18. 5. 2021, [URL: <https://www.film-center.si/sl/o-centru/organi/>], 11. 5. 2022. Posledično je prišlo do zamude s sprejemom letnega poročila na svetu agencije.

⁷⁷ Tretji odstavek 12. člena pravilnika o financiranju javnih zavodov.

⁷⁸ Drugi odstavek 7. člena ZSFCJA.

institucije oziroma združenja⁷⁹. Če ti kandidatov ne predlagajo, manjkajoče člane predlaga ministrstvo⁸⁰.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je svet agencije deloval v dveh sestavah. Mandat predzadnjega sveta agencije, ki je z delovanjem začel na konstitutivni seji dne 10. 2. 2016, se je iztekel z dnem 10. 2. 2021⁸¹. Nov svet agencije pa je bil imenovan šele 13. 5. 2021.⁸²

3.1.2.a Ugotovili smo, da je ministrstvo pravočasno⁸³ pozvalo pristojne institucije k posredovanju predlogov svojih kandidatov. Rok za predloge se je iztekel 27. 11. 2020. Ministrstvo pa je medresorsko usklajeni⁸⁴ Predlog sklepa o imenovanju članov sveta agencije⁸⁵ na vlado posredovalo šele 2. 2. 2021.

Ocenjujemo, da ministrstvo kot predlagatelj sklepa o imenovanju članov sveta agencije ni zagotovilo, da bi delo SFC lahko potekalo kontinuirano, saj ni pravočasno predložilo gradiva vladi⁸⁶. Zato ministrstvo po naši oceni ni bilo učinkovito pri zagotavljanju kadrovskih pogojev za upravljanje SFC s pogodbami. Ker SFC do 15. 3. 2021 z ministrstvom ni imel sklenjene pogodbe, ki bi bila podlaga za izvedbo razpisov (več v točki 3.1.4.2), in od 10. 2. 2021 do 13. 5. 2021 ni imel sveta agencije, ki imenuje in razrešuje člane strokovno-programskih komisij za izvedbo javnih razpisov, SFC v letu 2021 do 13. 5. 2021 ni mogel pričeti z izvajanjem ene izmed svojih temeljnih aktivnosti – izvedbe rednih letnih razpisov.

Pojasnilo ministrstva

V zvezi s pravočasnostjo predložitve gradiva je treba upoštevati postopek predložitve gradiva. Pred predložitvijo gradiva na vlado so potekali še zaključek priprav, postopki dodatne razjasnitve ene od vlog, prejetih v upravnem postopku, določitev predlogov kandidatov s strani ministrstva ter medresorska obravnava gradiva. Medresorsko usklajeno gradivo je ministrstvo predložilo vladi pred

⁷⁹ Vlada imenuje v svet agencije 4 člane na predlog ministrstva, od katerih predlaga 1 člana Rectorska konferenca Republike Slovenije, 1 člana RTV in 1 člana Viba film, 1 člana pa predlaga ministrstvo izmed strokovnjakov s področja pravnih oziroma finančnih znanosti. Vlada imenuje v svet agencije 2 člana na predlog strokovnih združenj avtorjev s področja filmskih in avdiovizualnih dejavnosti in 2 člana na predlog neodvisnih producerskih združenj.

⁸⁰ Tretji odstavek 7. člena ZSFCJA.

⁸¹ Člani sveta agencije so bili imenovani s sklepom vlade z dne 3. 2. 2016, št. 01410-11/2015/6, ki je določil tudi, da mandat članov traja 5 let od dneva konstituiranja sveta agencije.

⁸² Sklep vlade na 75. redni seji, dne 13. 5. 2021.

⁸³ In sicer dne 27. 10. 2020.

⁸⁴ Ministrstvo je nato istega dne poslalo na vlado še popravljen predlog sklepa, in sicer Predlog sklepa o imenovanju članov sveta Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije – predlog za obravnavo, št. 0141-19/2020/3 z dne 2. 2. 2021.

⁸⁵ Predlog sklepa o imenovanju članov sveta Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije – predlog za obravnavo, št. 0141-19/2020/33 z dne 2. 2. 2021.

⁸⁶ 3. odstavek 7. člen ZSFCJA določa, da ministrstvo, pozove institucije in združenja iz prejšnjega odstavka k posredovanju predlogov kandidatov za člane sveta agencije najmanj 90 dni pred potekom mandata članov sveta in jim določi rok za posredovanje predlogov. Če institucije in združenja ne predlagajo zadostnega števila kandidatov za člane sveta v roku, ki ga je določilo ministrstvo, manjkajoče člane imenuje vlada na predlog ministrstva.

potekom mandata sveta agencije, to je 2. 2. 2021. Ministrstvo je z dopisom dne 4. 5. 2021 vlado dodatno zaprosilo za uvrstitev gradiva na sejo vlade in zaprosilo za krajši rok obravnave gradiva.

3.1.3 Zagotavljanje proračunskih sredstev za delo in izvajanje programa SFC

SFC je javna agencija, zato ima status posrednega proračunskega uporabnika.⁸⁷ Proračunsko načrtovanje in črpanje sredstev za delo in izvajanje programov SFC izvaja ministrstvo. Ministrstvo odloča o višini sredstev za izvajanje pogodbenih obveznosti in za delo SFC, SFC pa nastopa kot agent ministrstva, ko odloča o razdelitvi transfernih sredstev iz proračuna posameznim filmskim izvajalcem. Ministrstvo v ta namen vnaša vse podatke v zvezi z načrtovanimi sredstvi in njihovo porabo v informacijski sistem MFERAC⁸⁸ in spletno aplikacijo SAPPrA⁸⁹. Ministrstvo odloča tudi o spremembah višine financiranja v primeru rebalansa ali naložitve dodatnih nalog ter o spremembah in dopolnitvah programa dela in finančnih načrtih SFC. Za zagotavljanje pravnih in materialnih pogojev je v prvi vrsti odgovorno ministrstvo, ki pa pri tem sodeluje s SFC.⁹⁰

V skladu z veljavnimi zakoni s področja proračunskega načrtovanja⁹¹ in na njihovi podlagi sprejetimi podzakonskimi akti, Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁹² (v nadaljevanju: UEM), Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁹³ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja), in pojasnili Ministrstva za finance naj bi proces načrtovanja proračunskih sredstev potekal po zaporedju, ki ga predstavljamo v nadaljevanju:

1. Proces načrtovanja proračunskih sredstev za delo SFC naj bi se začel tako, da bi ministrstvo pripravilo *usmeritve za pripravo programa dela* ter pozvalo SFC k predložitvi *predloga programa dela*⁹⁴ skupaj s *finančnim in kadrovskim načrtom* za njegovo izvedbo.
2. Ministrstvo bi moralo na podlagi informacij, pridobljenih iz predloga programa dela, v okviru načrtovanja predloga proračuna Republike Slovenije na ustreznih proračunskih postavkah

⁸⁷ 3. člen Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.

⁸⁸ MFERAC je informacijski sistem Ministrstva za finance, ki podpira poslovanje proračunskih uporabnikov na finančnem, računovodskem in plačno-kadrovskem področju, [URL: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/mferac/>], 11. 5. 2022.

⁸⁹ Spletna aplikacija SAPPrA je namenjena neposrednim uporabnikom državnega proračuna za pripravo proračuna, razne analize in pripravo obrazložitve zaključnega računa proračuna, [URL: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappra/>], 11. 5. 2022.

⁹⁰ 11. do 13. člen pravilnika o financiranju javnih zavodov.

⁹¹ Zlasti ZJF, ZIPRS1819 in ZIPRS2021.

⁹² Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

⁹³ Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18.

⁹⁴ 2. do 5. člen pravilnika o financiranju javnih zavodov.

načrtovati predvideno višino sredstev za delo in izvajanje programov SFC in v *Načrt razvojnih programov*⁹⁵ (v nadaljevanju: NRP) vključiti⁹⁶:

- a. *proračunski ukrep*⁹⁷, v okviru katerega bi zagotovilo stroške za delo SFC, in
- b. *evidenčni projekt*, v okviru katerega bi predvidelo transferna sredstva, ki bodo odobrena in podrobneje opredeljena po izvedbi javnih razpisov in pozivov SFC⁹⁸.

V tej fazi bi morala biti v primeru ustreznega izvajanja procesa v preteklih letih v proračunu Republike Slovenije že planirana sredstva in v NRP vključeni *proračunski projekti*⁹⁹ za filmske in avdiovizualne projekte, za katere je SFC s pogodbami prevzel obveznosti v preteklih letih.

3. Na podlagi sprejetega proračuna bi moralo ministrstvo SFC posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov¹⁰⁰ ter pozvati SFC, da uskladi svoj program dela z usmeritvami ministrstva in proračunskimi zmožnostmi ter ga predloži ministrstvu.¹⁰¹
4. Ministrstvo bi nato moralo *posodobljen program dela* obravnavati, ovrednotiti in izdati *odločbo o višini proračunskih sredstev* za sofinanciranje delovanja in izvajanja programa SFC.¹⁰²
5. Po prejemu odločbe bi moral SFC *uskladiti program dela z odločbo* in ga predložiti svetu agencije v potrditev ter ga posredovati ministrstvu.¹⁰³
6. Ministrstvo bi moralo na podlagi potrjenega programa dela in v okviru zagotovljenih pravic porabe v proračunu s SFC skleniti *pogodbo o sofinanciranju SFC*. Ob tem bi ministrstvo moralo¹⁰⁴:
 - a. glede sredstev za delo SFC, za katere je v NRP že vključilo ustrezen proračunski ukrep oziroma proračunski projekt, prevzeti obveznost izplačila in ustrezno evidentirati prevzem obveznosti;
 - b. glede sredstev za izvajanje prihodnjih razpisov SFC, za katere je bil v NRP vključen zgolj evidenčni projekt, ki ni zadostna podlaga za prevzem obveznosti¹⁰⁵, v pogodbi izpostaviti, da

⁹⁵ Načrt razvojnih programov je tretji del državnega proračuna, v katerem so odhodki proračuna prikazani kot projekti in ukrepi.

⁹⁶ Drugi odstavek 24. člena UEM določa, da vključitev investicijskega projekta v NRP predlaga neposredni proračunski uporabnik, ki je skrbnik projekta.

⁹⁷ S pojmom *proračunski ukrep* razumemo ukrep, ki je v skladu s predpisi s področja načrtovanja državnega proračuna kot samostojna enota vključen v NRP.

⁹⁸ 159. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije in pojasnila Ministrstva za finance in točka 2.26 Pojasnil Ministrstva za finance k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna (v nadaljevanju: pojasnila MF o UEM); [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/NRP/Pojasnila_NRP.pdf], 11. 5. 2022.

⁹⁹ S pojmom *proračunski projekt* razumemo projekt, ki je v skladu s predpisi s področja načrtovanja državnega proračuna kot samostojna enota vključen v NRP.

¹⁰⁰ Drugi in četrti odstavek 58. člena ZIPRS1819 ter drugi in četrti odstavek 58. člena ZIPRS2021.

¹⁰¹ Peti odstavek 58. člena ZIPRS1819, peti odstavek 58. člena ZIPRS2021 in 7. do 10. člen pravilnika o financiranju javnih zavodov.

¹⁰² 6. do 11. člen pravilnika o financiranju javnih zavodov.

¹⁰³ 10. člen pravilnika o financiranju javnih zavodov v povezavi z 10. členom ZSFCJA.

¹⁰⁴ Točka 2.26 pojasnil MF o UEM.

¹⁰⁵ Deseti odstavek 31. člena ZIPRS1819, deseti odstavek 31. člena ZIPRS2021 ter točki 2.24 in 2.26 pojasnil MF o UEM.

sme SFC izvesti razpis za sofinanciranje posameznih filmskih in avdiovizualnih projektov, prevzem obveznosti pa odložiti do trenutka vključitve ustreznega projekta v NRP.¹⁰⁶

7. SFC bi na podlagi pogodbe z ministrstvom lahko izvedel javni razpis oziroma poziv za sofinanciranje posameznih filmskih in avdiovizualnih projektov. Po izboru prijavitelja bi moral SFC od izbranega prijavitelja pridobiti ustrezno *investicijsko dokumentacijo* s predvideno *časovnico črpanja* in ju posredovati ministrstvu.
8. Ministrstvo bi moralo na podlagi pridobljene dokumentacije predložiti *predlog za spremembo NRP*, s katerim bi predlagalo preoblikovanje obstoječega evidenčnega projekta, ki je bil podlaga za izvedbo javnega razpisa, v več samostojnih proračunskih projektov¹⁰⁷. Pri tem bi moralo vsak filmski oziroma avdiovizualni projekt, katerega vrednost presega 100.000 EUR, v NRP vključiti kot samostojni proračunski projekt, projekte manjše vrednosti pa bi lahko v NRP vključilo združene v enega oziroma več skupinskih proračunskih projektov.¹⁰⁸
9. Po tem ko bi vlada (na predlog ministrstva) odobrila vključitev posameznega samostojnega oziroma skupinskega proračunskega projekta v NRP, bi ministrstvo o tem moralo obvesti SFC. S tem bi SFC pridobil zagotovljene pravice porabe proračunskih sredstev in bi imel podlago, da bi lahko s prijaviteljem sklenil pogodbo o sofinanciranju posameznega filmskega oziroma avdiovizualnega projekta, izbranega na razpisu oziroma pozivu.

3.1.3.1 Izvedba načrtovanja in zagotavljanja proračunskih sredstev za delo SFC v obdobju, na katero se nanaša revizija

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je prišlo do pomembnih sprememb v izvajanju načrtovanja in zagotavljanja proračunskih sredstev za delo SFC. V nadaljevanju zato ločeno predstavljamo, kako je potekalo financiranje v letih 2018 in 2019 (točka 3.1.3.1.1), v letu 2020 (točka 3.1.3.1.2) in nato v letu 2021 (točka 3.1.3.1.3).

3.1.3.1.1 Izvedba načrtovanja in zagotavljanja proračunskih sredstev v letih 2018 in 2019

Ministrstvo je za namene proračunskega načrtovanja za leti 2018 in 2019 SFC pozvalo k predložitvi programov dela skupaj s finančnimi in kadrovskimi načrti. Pridobljena programa dela sta vključevala porabo sredstev tako za tekoče kot za prihodnja leta¹⁰⁹. Pri tem pa je ministrstvo v okviru priprave NRP v zvezi s področjem dela SFC za vsako leto predlagalo:

- ukrep, ki je zajemal sredstva za delovanje SFC,

¹⁰⁶ Točka 2.26 pojasnil MF o UEM.

¹⁰⁷ Točka 4.27 in 4.30 pojasnil MF o UEM.

¹⁰⁸ Točka 2.2 in 2.3 pojasnil MF o UEM.

¹⁰⁹ Finančni načrt, ki je bil priloga Programu dela SFC za leto 2018 (FN2018_SFC – specifikacija) je vključeval predvidena sredstva za financiranje filmskih in avdiovizualnih projektov za leta 2018, 2019 in 2020; finančni načrt, ki je bil priloga Programu dela SFC za leto 2019 (FN2019_SFC – specifikacija), pa je vključeval predvidena sredstva za leta 2019, 2020 in 2021.

- en sam proračunski projekt¹¹⁰, ki je vključeval vse filmske in avdiovizualne projekte, predvidene za sofinanciranje s strani SFC in za katere je bilo pričakovano izplačilo v tekočem letu, tako za že prevzete obveznosti kot za še načrtovane prevzeme obveznosti (v nadaljevanju: *programski projekt*),
- posamezne proračunske projekte za druga področja delovanja SFC¹¹¹.

Ker je ministrstvo v NRP vključilo en sam programski projekt za vse pretekle in prihodnje filmske in avdiovizualne projekte, ki jih je SFC sofinanciral oziroma nameraval sofinancirati v tekočem letu, ministrstvo v NRP v letih 2018 in 2019 ni ločeno, s posamičnimi proračunskimi projekti, vključevalo posameznih filmskih in avdiovizualnih projektov, ki so presegali 100.000 EUR. Ministrstvo SFC v letih 2018 in 2019 tudi ni pozivalo, da od izbranih prijaviteljev pridobi projektno dokumentacijo za namene vključitve v NRP.

Na podlagi sprejetega proračuna, ki je v NRP obsegal le programski projekt za obdobje enega leta, je ministrstvo SFC izdalo odločbo o sofinanciranju SFC za tekoče leto, nato pa s SFC uskladilo program dela in sklenilo pogodbo o sofinanciranju SFC. Na podlagi sklenjene pogodbe z ministrstvom je SFC izvedel javne razpise in pozive in z izbranimi prijavitelji sklenil pogodbe o sofinanciranju posameznih filmskih in avdiovizualnih projektov. Pogodbe, ki jih je SFC sklenil s prijavitelji, so bile sklenjene za večletno obdobje.

3.1.3.1.1.a Ugotovili smo, da je ministrstvo v letih 2018 in 2019 vsako leto pripravilo programski projekt, ki je zajemal obdobje enega proračunskega leta, pri čemer pa so bili vanj vključeni tudi večletni filmski projekti, ki so se bodisi že začeli pred tem obdobjem, ali pa je bilo načrtovano, da se bodo zaključili po tem obdobju. Ker je ministrstvo takšen programski projekt v NRP vključevalo vsako leto posebej, ocenjujemo, da ni zagotovilo kontinuiranega financiranja in posledično izvajanja večletnih filmskih projektov. Hkrati ministrstvo v NRP tudi ni celovito izkazalo pričakovanih finančnih posledic večletnih filmskih projektov.

3.1.3.1.1.b Ugotovili smo, da je ministrstvo s SFC v letih 2018 in 2019 vsako leto sklenilo pogodbo o sofinanciranju SFC, ki je obsegala črpanje proračunskih sredstev le za tekoče leto. Pri tem je pogodba kot podlago navajala potrjen program dela SFC, ki je predvideval izvedbo razpisov tudi za večletne projekte. Pogodbe so dopuščale možnost različnih tolmačenj pooblastil SFC, saj je bilo upoštevajoč samo pogodbo možno zaključiti, da sme SFC na tej podlagi sprejemati zgolj obveznosti v breme tekočega leta, upoštevajoč pogodbo skupaj s programom dela pa bi bilo možno zaključiti, da je ministrstvo SFC s pogodbo odobrilo tudi sklepanje obveznosti v breme prihodnjih let. Ministrstvo je tako z izdajo odločb in sklenitvijo pogodb SFC pooblastilo za izvedbo javnih razpisov in prevzemanje obveznosti v breme proračuna tudi za prihodnja leta, ne da bi bila za to zagotovljena

¹¹⁰ V letu 2018 je šlo za projekt, ki je bil v zaključnem računu opredeljen kot (3340) 3340-18-0020 Projekti Slovenskega filmskega centra, v letu 2019 pa za projekt, ki je bil v zaključnem računu opredeljen kot (3340) 3340-19-0006 Projekti Slovenskega filmskega centra 2019. Po pojasnilih ministrstva je programski projekt Projekti Slovenskega filmskega centra obsegal izvajanje več vrst javnih razpisov ali javnih pozivov, in sicer sofinanciranje razvoja scenarijev, razvoja filmskih projektov, realizacije filmov, sofinanciranje raznih oblik promocije in distribucije, sofinanciranje drugih programov ali projektov s področja filmske stroke, filmske vzgoje in filmskih festivalov.

¹¹¹ Ministrstvo je tako na primer kot ločen programski projekt v NRP uvrščalo projekt (3340) 3340-19-0007 Denarne spodbude za vlaganja v AV produkcijo 2019, v okviru katerega so bile zbrane vse denarne spodbude za tuja vlaganja, prav tako neodvisno od vrednosti posameznih tujih vlaganj.

sredstva v veljavnem NRP. SFC pa kot posredni proračunski uporabnik niti ni imel vedno možnosti samostojno preveriti, ali so filmski in avdiovizualni projekti večje vrednosti vključeni v NRP¹¹² oziroma v kakšni obliki¹¹³, saj je bil o sredstvih seznanjen le na podlagi odločb in pogodb ministrstva.

Ministrstvo tudi ni vzpostavilo sistema, ki bi mu omogočal, da bi se pravočasno seznanilo s prevzetimi obveznostmi, saj od SFC ni zahtevalo posredovanja sklenjenih pogodb za posamezne filmske in avdiovizualne projekte. Ministrstvo se je tako z obstojem projekta seznanilo šele, ko je bodisi prejelo zahtevek za izplačilo ali ob prejemu programa dela SFC za prihodnje leto. Hkrati tako prevzete obveznosti tudi niso bile vnesene v evidenco pogodb informacijskega sistema MFERAC¹¹⁴. Ministrstvo je namreč v zvezi s sredstvi za SFC v informacijskem sistemu MFERAC prevzemalo obveznosti na podlagi odločb, ki jih je ministrstvo izdalo SFC na podlagi potrjenega programa dela. Vsebina predobremenitev, ki jih je ministrstvo vneslo v obrazec FEP, je obsegala le sredstva, ki jih je ministrstvo odobrilo z odločbo SFC za tekoče leto, in torej ni odražala obveznosti, ki jih je SFC prevzel s pogodbami s prijavitelji na podlagi izvedenih javnih razpisov. Ministrstvo je nato naknadno, ko je že prejelo zahtevke za izplačila, spreminjalo okvirno oceno dinamike izplačil.

Pojasnilo ministrstva

Ker postopek neposrednega poziva, kot ga določa pravilnik o financiranju javnih zavodov, zadeva le tekoče proračunsko leto, se pogodba, ki je del tega postopka oziroma zaključi ta postopek, lahko nanaša le na tekoče leto, ne glede na to, da SFC v skladu z 11. in 14. členom ZSFCJA lahko izvaja večletne projekte. SFC mora predvidena sredstva za prihodnje leto prikazati tudi glede na možnosti predobremenitev v skladu z 51. členom ZJF ter jih v nadaljnjih letih uskladiti s proračunskimi zmoglostmi. V tem okviru opozarjamo na določbe vseh razpisov, ki izvajanje razpisa in projektov vežejo na proračunske zmoglosti tekočega leta.

Ministrstvo je izdajalo odločbe za čas trajanja enega koledarskega leta, čeprav je vedelo, da filmski in avdiovizualni projekti obsegajo obdobje več koledarskih let. S tem sicer res ni ravnalo v neskladju z ZUJIK in pravilnikom o financiranju javnih zavodov, vendar pa ocenjujemo, da tak postopek ni omogočal učinkovitega vodenja večletnih projektov. Takšen sistem načrtovanja sredstev je tudi ogrožal zaupanje v pravni promet tako domačih kot mednarodnih pogodbenih partnerjev in je bil v nasprotju s splošnim načelom pogodbenega prava – *Pacta sunt servanda*, torej dogovore je treba spoštovati. Javni razpisi, ki jih je objavil SFC, so sicer res vsebovali klavzulo, ki je določala, da se lahko v primeru sprememb v državnem proračunu zmanjšajo tudi sredstva za izvajanje razpisa, vendar bi ta določba morala biti uporabljena za primere, ko bi dejansko prišlo do spremenjenih okoliščin (povezava s točko 3.2.2.b), ne pa kot korektiv odsotnosti načrtovanja za obdobje daljše kot eno leto.

Poleg tega pa je ministrstvo s tem, ko je v informacijski sistem MFERAC predobremenitve vnašalo na podlagi odločb in ne na podlagi pogodb, ki jih je SFC kot agent ministrstva sklenil s prijavitelji, neustrezno načrtovalo dinamiko črpanja sredstev. Iz odločb ministrstva namreč ni razvidno, kdaj naj

¹¹² Če filmski in avdiovizualni projekti niso bili vključeni v NRP v okviru priprave proračuna, temveč naknadno med proračunskim letom, je bila njihova vključitev razvidna le prek spletne aplikacije SAPPrA. Vpogled v SAPPrA pa ima zgolj ministrstvo, ne pa tudi SFC.

¹¹³ SFC ni imel možnosti samostojno preveriti, ali je projekt vključen v NRP v celotnem obsegu ali zgolj v obsegu tekočega proračunskega leta.

¹¹⁴ 141. in 144. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

bi bila sredstva črpana. Ta podatek bi za potrebe načrtovanja dinamike črpanja sredstev ministrstvo moralo povzeti iz pogodb, ki jih SFC sklenjene s prijavitelji, in priloženih časovnic črpanja.

Ministrstvo je že v letu 2018 samo ugotavljalo, da je zaradi večletne narave filmskih projektov dinamika sofinanciranja težje predvidljiva, da so obveznosti SFC neenakomerno razporejene skozi obdobje sofinanciranja in da se SFC sooča s problemom predobremenitev prihodnjih proračunskih let. Kljub temu pa ministrstvo ni pristopilo k postopkom za spremembo internega načina načrtovanja in zagotavljanja proračunskih sredstev za SFC. Ocenjujemo, da je ministrstvo kot predlagatelj ZUJIK odgovorno, da po potrebi predlaga njegovo spremembo. Hkrati ima ministrstvo možnost samostojno spreminjati pravilnik o financiranju javnih zavodov. Kljub temu ministrstvo ni uredilo sistema financiranja SFC na način, ki bi zagotavljal kontinuiteto izvajanja filmskih projektov.

3.1.3.1.1.c Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo z zgoraj opisanim načinom dela v več pogledih ravnalo v nasprotju z UEM. Ministrstvo tako v letih 2018 in 2019 za vključitev v NRP ni predlagalo evidenčnega projekta, v okviru katerega bi predvidelo transferna sredstva, ki bodo odobrena in podrobneje opredeljena po izvedbi javnih razpisov, saj je javne razpise načrtovalo v okviru programskega projekta. Ocenjujemo, da ministrstvo s takšnim ravnanjem ni učinkovito in pregledno načrtovalo črpanja proračunskih sredstev, saj iz informacijskega sistema MFERAC ni bilo razvidno, kolikšen delež sredstev je že obremenjen s sklenjenimi pogodbami, ki se nanašajo na prihodnja proračunska leta, kolikšen delež pa je na voljo za prihodnje razpise.

Ministrstvo pri oblikovanju programskega projekta tudi ni razlikovalo med projekti manjše vrednosti, za katere je dopustno oblikovanje skupinskih projektov, in projekti večje vrednosti, ki bi morali biti vključeni v NRP kot samostojni projekti. S tem je ravnalo v nasprotju s 4. členom UEM.

Ker ministrstvo ni ravnalo v skladu s pravili s področja načrtovanja proračuna, ni zagotovilo, da:

- so v proračunu zajete vse obveznosti na podlagi pogodb, ki jih je SFC v okviru preteklih razpisov sklenil z izvajalci filmskih projektov za večletno obdobje¹¹⁵,
- so pred izvedbo razpisov in pozivov za izbor projektov s strani SFC v NRP vključene ustrezne podlage (evidenčni projekti) za načrtovane razpise¹¹⁶,
- so še pred podpisom pogodbe s posameznimi prijavitelji v proračunu zagotovljene pravice porabe¹¹⁷.

3.1.3.1.2 Izvedba načrtovanja in zagotavljanja proračunskih sredstev v letu 2020

V letu 2020 je prišlo do zastoja izplačil posameznim filmskim in avdiovizualnim projektom.

Veljavni sistem vključevanja filmskih in avdiovizualnih projektov v NRP predvideva, da ministrstvo, na podlagi informacij o projektu zbranih s strani SFC, po izboru projekta, pripravi predlog za vključitev posameznega filmskega ali avdiovizualnega projekta večje vrednosti v NRP. O predlogu

¹¹⁵ Četrty odstavek 51. člena ZJF.

¹¹⁶ Točka 2.24 in 2.26 pojasnil MF o UEM.

¹¹⁷ Enajsti odstavek 2. člena ZJF.

nato pri projektih do 300.000 EUR odloča Ministrstvo za finance, pri projektih višje vrednosti pa vlada¹¹⁸. Pri tem je dopustno, da se lahko projekti manjše vrednosti¹¹⁹ v NRP vključijo združeni v enega oziroma več skupinskih proračunskih projektov.¹²⁰

Ker je ministrstvo v letu 2020 za vključitev v NRP ponovno predlagalo vključitev programskega projekta, ki je tako kot prejšnja leta vključeval vse filmske in avdiovizualne projekte, ne glede na vrednost, Ministrstvo za finance predloga ministrstva ni potrdilo. Ministrstvo za finance je namreč najmanj od januarja 2018 opozarjalo ministrstvo na neustreznost načrtovanja proračunskih sredstev za delo SFC, in sicer v obliki programskih projektov, ki zajemajo vse filmske in avdiovizualne projekte skupaj, ne glede na vrednost.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v letu 2020 pripravilo nove predloge za vključitev posameznih projektov v NRP in predlagalo 62 filmskih projektov za sprejem v veljavni NRP 2020–2023. 30 projektov, katerih vrednost je znašala do 300.000 EUR, je v skladu z ZIPRS2021 uvrstilo v veljavni NRP 2020–2023 Ministrstvo za finance, o projektih nad 300.000 EUR pa je v skladu z ZIPRS2021 odločala vlada. Enega je potrdila, 31 pa ne, kar je povzročilo zaplete pri financiranju SFC.

3.1.3.1.2.a Ugotovili smo, da je bil temeljni razlog, da je v letu 2020 prišlo do zastoja z izplačili filmskim ustvarjalcem, dejstvo, da ministrstvo najmanj od januarja 2018 do leta 2020 ni upoštevalo opozoril Ministrstva za finance, da mora pri vključevanju filmskih projektov v proračun upoštevati določbe UEM, ki je bila nazadnje spremenjena v letu 2016.

Do dodatnega zapleta pa je prišlo, ker predlog za vključitev projektov v NRP ni bil vključen na dnevni red sej vlade vse do zaključka leta 2020. Tako so brez izplačila ostali tudi nekateri izvajalci posameznih filmskih in avdiovizualnih projektov, s katerimi so že bile sklenjene pogodbe in so v skladu s temi pogodbami izkazali upravičenost zahtevkov za povračilo. Pri tem so bili v potrditev na vladi predlagani tudi projekti, ki so bili (v določenem delu) v preteklih letih že vključeni v NRP v okviru programskih projektov, SFC pa je zanje že sklenil pogodbe, in taki, pri katerih je bilo snemanje že končano.

Tako smo med drugim ugotovili, da je ministrstvo pri 18 zahtevkih potrebovalo več kot 200 dni, da je SFC nakazalo sredstva za izplačilo posameznemu projektu, pri 5 zahtevkih pa celo več kot 300 dni. Pri tem sta 2 zahtevka, za katera je ministrstvo za nakazilo sredstev SFC potrebovalo več kot 200 dni, presegala vrednost 100.000 EUR. Pri 2 zahtevkih, pri katerih je prišlo do zamude z nakazilom na strani ministrstva, pa sta bila filma že posneta in v fazi postprodukcije.

Zaradi zamud z nakazili sredstev za izplačilo zahtevkov na strani ministrstva je SFC sredstva za izplačilo posameznih zahtevkov prerazporejal med projekti (podrobneje predstavljeno v točki 3.2.4), kar pa je še dodatno povečalo število projektov, pri katerih je prišlo do zamud z izplačilom.

¹¹⁸ Peti in sedmi odstavek 31. člena ZIPRS2021.

¹¹⁹ Vrednost manjšega projekta ni numerično določena, Ministrstvo za finance kot zgornjo mejo omenja 100.000 EUR.

¹²⁰ Točka 2.2 in 2.3 pojasnil MF o UEM.

Tabela 3 prikazuje število in skupne zneske s strani SFC potrjenih zahtevkov za izplačilo, ki so razporejeni glede na število dni čakanja na plačilo.

Tabela 3 Staranje terjatev producentov do SFC v letu 2020

Število dni čakanja na plačilo	Število s strani SFC potrjenih zahtevkov	Delež v %	Znesek čakajočih plačil v EUR
Do 30	187	59,2	1.403.164
Med 30 in 60	60	19	1.401.174
Med 60 in 90	13	4,1	95.131
Med 90 in 120	25	7,9	229.146
Več kot 120	31	9,8	1.423.604
Skupaj	316		4.552.219

Iz tabele je razvidno, da je bilo 59,2 % zahtevkov v skupnem znesku 1.403.164 EUR izplačanih v manj kot 30 dneh. 78,2 % zahtevkov v skupnem znesku 2.804.338 EUR je bilo izplačanih v manj kot 60 dneh. 21,8 % zahtevkov v skupni vrednosti 1.747.881 EUR pa je na plačilo čakalo 61 dni ali več.

Producenti so na plačilo v povprečju čakali 51 dni po datumu, ko je SFC potrdil pravilnost zahtevka in ga posredoval na ministrstvo.

Zastoj izplačil pri filmskih projektih večje vrednosti je bil zasilno razrešen z Zakonom o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19¹²¹ (v nadaljevanju: ZIUPOPĐVE). Zakon je namreč omogočil, da lahko projekte, pri katerih se načrtuje sofinanciranje s sredstvi proračuna države v vrednosti do 600.000 EUR, v NRP vključi Ministrstvo za finance samo, brez odločitve vlade¹²². Tako je bilo na dan 31. 12. 2020 v NRP vključenih skupaj¹²³ 52 samostojnih proračunskih projektov za filmske in avdiovizualne projekte.

Zaradi nepravočasnih izplačil sredstev, za katere so prijavitelji izkazali, da so izvršili pogodbene obveznosti, je 7 producentov zoper SFC vložilo tožbe. Prvotna skupna vrednost vtoževanih zneskov je znašala 655.609,89 EUR¹²⁴.

3.1.3.1.2.b Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da so bili zaradi zamud z izplačili pomembno finančno prizadeti tako nekateri slovenski filmski ustvarjalci kot tudi druge, od njih finančno odvisne osebe, vključno z njihovimi pogodbenimi partnerji – tako ustvarjalci kot soinvestitorji. Obstaja tudi tveganje, da zaradi neporavnanih finančnih obveznosti nekateri filmski izvajalci niso mogli niti nadaljevati obstoječih projektov niti snemati novih. Zaradi zapletov in nejasnosti v zvezi z dolžnostjo priprave predlogov za vpis projektov v NRP je SFC dne 28. 8. 2020 seznanil ministrstvo s pravnimi pomisleki

¹²¹ Uradni list RS, št. 203/20, 15/21 – ZDUOP, 82/21 – ZNB-C in 112/21 – ZNUPZ.

¹²² 61. člen ZIUPOPĐVE v povezavi z 31. členom ZIPRS2021.

¹²³ V seštevek so vključeni vsi proračunski projekti za samostojne filmske in avdiovizualne projekte, ki so bili v letu 2020 vključeni v NRP, tako tisti, ki so bili vključeni na dan 31. 12. 2020, kot tisti, ki so bili v NRP vključeni že prej v tem letu.

¹²⁴ Po vložitvi tožb je SFC del vtoževanih obveznosti sicer odplačal, zato je bila skupna vrednost vtoževanih zneskov zmanjšana na 503.534,78 EUR.

v zvezi z uvrščanjem projektov v NRP, pri čemer je med drugim opozoril¹²⁵ na to, da je SFC tisti, ki v skladu z zakonodajo avtonomno odloča o izboru posameznih filmskih projektov. Ocenjujemo, da je s tem, ko končno odločitev o vključitvi projekta v NRP sprejme vlada oziroma Ministrstvo za finance, po tem ko je projekt že izbrala in potrdila neodvisna strokovna komisija SFC, vsaj deloma okrnjena programska avtonomija SFC.

Ugotovili smo, da je ministrstvo v komunikaciji z Ministrstvom za finance namesto iskanja novih rešitev v okviru veljavnih pravnih aktov s področja javnih financ in načrtovanja proračuna še v decembru 2020 vztrajalo pri predlogu, da se v NRP še naprej uvrščajo enoletni programski projekti, ki vključujejo vse filmske projekte ne glede na vrednost in čas trajanja projekta. Ministrstvo je vztrajalo pri tem predlogu, čeprav se je ta praksa že izkazala za neučinkovito zaradi večletne narave projektov in čeprav je Ministrstvo za finance ministrstvo že najmanj tretje leto opozarjalo, da ta praksa ni skladna z zakonodajo. Ministrstvo je s tem filmske izvajalce izpostavilo tveganju neplačila, SFC pa dodatnim pravnim stroškom.

Poleg tega smo ugotovili tudi, da je ministrstvo z dopisom Ministrstvo za finance sicer seznanilo z določenimi argumenti, ki pojasnjujejo zapletenost obravnave filmskih projektov znotraj obstoječega sistema priprave NRP. Vendar pa ministrstvo v nobenem izmed svojih dopisov in predlogov Ministrstva za finance ni izrecno opozorilo, da obstaja tveganje, da obstoječi način financiranja (kot ga predvidevata uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in UEM) SFC ne zagotavlja ustrezne vsebinske avtonomije pri izbiri projektov. Ministrstvo, ki je odgovorno za delovanje SFC, je tisto, ki ima možnost ta problem zaznati in je pristojno, da v zvezi s tem sproži ustrezne postopke na Ministrstvu za finance. Ministrstvo za finance namreč brez sodelovanja ministrstva ne more biti seznanjeno s posebnostmi filmskih projektov.

3.1.3.1.3 Izvedba načrtovanja proračunskih sredstev v letu 2021

Med postopkom načrtovanja sredstev za leto 2021 je ministrstvo tako kot prejšnja leta pozvalo SFC k pripravi programa dela, ministrstvo je nato 5. 1. 2021 izdalo odločbo. V njej je odločilo o višini sredstev za delo SFC in napovedalo, da bo o višini sredstev za transferje za program (transferji filmskim izvajalcem) odločilo naknadno. Dne 1. 2. 2021 je ministrstvo nato izdalo dopolnilno odločbo, v katero je vključilo tudi sredstva za izvedbo programa dela za nadaljevanje že uvrščenih projektov v NRP. Odločba pa ni vsebovala informacij o sredstvih, predvidenih za nove razpise. Ministrstvo je v letu 2021 sredstva za filmske transferje ob pripravi predloga proračuna za leto 2021 načrtovalo na evidenčnem projektu.

Nato je ministrstvo s SFC dne 15. 3. 2021 sklenilo pogodbo, ki je opredeljevala pravice črpanja sredstev za delo SFC in pravice črpanja transfernih sredstev za projekte, ki so bili že vključeni v NRP.

Ministrstvo se tako do aprila 2021 ni izreklo v zvezi s sredstvi za nove razpise. Nato pa je 7. 4. 2021 na podlagi 58. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022¹²⁶

¹²⁵ SFC v dopisu poleg tega opozarja tudi na to, da se SFC v skladu z definicijo ne more šteti za investitorja, da pri filmskih projektih ne gre za projekt investicijskega značaja, da tudi ne gre za javno naročilo blaga ali storitev, zato ne gre za uporabo določb v zvezi z javnimi naročili in s tem povezanimi dejanji.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP in 74/21.

(v nadaljevanju: ZIPRS2122) izdalo dokument z naslovom Izhodišča za pripravo programa dela (v nadaljevanju: dokument izhodišča). Z dokumentom izhodišča je ministrstvo SFC obvestilo o višini sredstev, ki so na voljo za nove razpise. Ministrstvo je v dokumentu izhodišča tudi navedlo, da bo sredstva za nove razpise izplačalo na podlagi aneksa k pogodbi o sofinanciranju. Aneks naj bi bil v skladu z dokumentom izhodišča sklenjen šele po tem, ko bi SFC izvedel razpise, izbral izvajalca, od izvajalca pridobil podatke, potrebne za NRP, in ko bodo projekti dejansko vključeni v NRP. Z dokumentom izhodišča je ministrstvo SFC tudi obvestilo, da s SFC ne bo sklenilo pogodbe o sofinanciranju v delu, ki se nanaša na nove razpise, dokler ne bodo izbrani projekti uvrščeni v NRP.

Ministrstvo je dokument izhodišča uporabilo kot nadomestilo za pogodbo o sofinanciranju v delu, ki se nanaša na sredstva za izvajanje novih projektov. Pri tem pa se pojavi vprašanje ustreznosti te vrste dokumenta, kot pravne podlage za izvedbo razpisov s strani SFC (več o tem v točki 3.1.3.1.3.a).

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je dokument izhodišča izdalo na podlagi 58. člena ZIPRS2122. Za pripravo dokumenta izhodišča se je odločilo z namenom omogočiti izvedbo javnih razpisov, katerih rezultati so podlaga za vključitev projektov v veljavni NRP. Pravna narava dokumenta izhodišča je dopis, ki seznanja SFC z razpoložljivo višino proračunskih sredstev. Ker so sredstva za filmske transferje načrtovana na evidenčnem projektu, ne more pa se jih še dodeliti z odločbo, ki bi predstavljala pravno podlago za dokončno črpanje sredstev za projekte, ki še niso vključeni v NRP in zato sredstva ne morejo biti črpana, je to po mnenju ministrstva glede na določbe ZIPRS ustrezna pravna podlaga.

3.1.3.1.3.a Ugotovili smo, da ZIPRS2122 ne predvideva izdaje dokumenta izhodišča kot podlage za izvedbo razpisov, ampak predvideva le izdajo dokumenta "izhodišča za pripravo finančnih načrtov" za namen priprave finančnih načrtov. Finančni načrt SFC za leto 2021 je bil v trenutku izdaje izhodišč že potrjen. Izdaja dokumenta izhodišča, po tem ko je bil finančni načrt SFC že potrjen, je odstopala od dotedanje prakse ministrstva, ki je v preteklih letih SFC z izhodišči pozvalo k pripravi programa dela le enkrat na leto (in sicer pred sprejetjem finančnega načrta). Zato ocenjujemo, da je ministrstvo izhodišča uporabilo za povsem drug namen, kot ga določa ZIPRS2122, pri tem pa ni upoštevalo, da dokument izhodišča nima narave pravno zavezujočega akta. Dokument izhodišča zato SFC ne zagotavlja ustrezne pravne podlage za izvedbo razpisov in prevzem obveznosti v breme proračuna, saj na tej podlagi SFC ne more utemeljeno sklepati, da bo ministrstvo zagotovilo sredstva za izvedbo projektov iz javnega razpisa.

Kot pozitivno ocenjujemo, da je dokument izhodišča izrecno določal obseg sredstev za izvedbo novih razpisov, česar pogodbe o sofinanciranju SFC, sklenjene med ministrstvom in SFC med letoma 2018 in 2020, niso določale. Ocenjujemo pa, da bi ministrstvo obseg sredstev za izvedbo novih javnih razpisov moralo opredeliti v obliki pravno zavezujočega akta – pogodbe o sofinanciranju SFC oziroma ustreznega aneksa k pogodbi o sofinanciranju, ki bi moral biti sklenjen še pred izvedbo javnega razpisa s strani SFC.¹²⁷ Pri tem bi bilo treba v samem aneksu izpostaviti, da sme SFC izvesti

¹²⁷ Ocena sledi pojasnilom, navedenim v točki 2.26 pojasnil MF o UEM. Pojasnila navajajo, da se v primeru evidenčnih projektov razmerje med neposrednim proračunskim uporabnikom in agentom opredeli s pogodbo, ki je zavezujoč dogovor med dvema strankama, v katerem se lahko opredelijo vse posebnosti in pogoji sodelovanja. Zato mora biti pogodba sestavljena tako, da ločeno določa vrednost stroškov storitve agenta in ločeno vrednost pravic porabe, ki so na evidenčnem projektu rezervirane za financiranje javnega razpisa.

razpis v višini sredstev, določenih v pogodbi, da pa mora SFC prevzem obveznosti (sklenitev pogodb z izvajalci) odložiti do trenutka vključitve ustreznega projekta v NRP.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v pogodbo o financiranju SFC, sklenjeno 15. 3. 2021, vneslo dikcijo, da bo sredstva za programski sklop filmskih transferjev in transferjev za sofinanciranje drugih filmskih projektov oziroma programov in sredstva za projekte iz proračunske postavke za avdiovizualne medije ministrstvo nakazovalo v skladu z veljavnim NRP. Navedeno določbo ministrstvo razume kot pogoj, da morajo biti za izvedbo financiranja projekti del veljavnega NRP.

Ocenjujemo, da iz navedene določbe ne izhaja dovolj jasno in enolično, da SFC ne sme prevzemati obveznosti do vključitve projektov v NRP, saj se določba nanaša le na izplačilo sredstev s strani ministrstva, ne pa na prevzemanje obveznosti s strani SFC.

3.1.3.1.3.b Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo v letu 2020 pričelo z uvrščanjem nekaterih filmskih in avdiovizualnih projektov večje vrednosti v NRP (povezava s točko 3.1.3.1.2.a). Iz Sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2021, ki predstavljajo zadnji javno objavljeni proračunski dokumenta za leto 2021¹²⁸, je razvidno, da je bilo v proračun za leto 2021 v novembru 2020 vključenih 15 samostojnih proračunskih projektov za posamezne filmske in avdiovizualne projekte, za katere je bilo predvideno sofinanciranje SFC v letu 2021. Ugotovili pa smo, da dokument Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2021 še vedno ni obsegal vseh filmskih in avdiovizualnih projektov, za katere je bilo predvideno financiranje v tem letu. Dokument tako ni vključeval niti določenih projektov, ki so bili izbrani pred letom 2020 in za katere so bile pogodbe podpisane že v letu 2019.

Na podlagi ZIUPOPVE je bilo 31. 12. 2020 v NRP vključenih še 37 proračunskih projektov za posamezne filmske in avdiovizualne projekte (več v točki 3.1.3.1.2.a). Na dan 11. 10. 2021 pa je bilo v NRP vključenih skupaj 65 proračunskih projektov za posamezne filmske in avdiovizualne projekte, kar predstavlja večino filmskih in avdiovizualnih projektov večje vrednosti, za katere je SFC že prevzel obveznosti.

Ocenjujemo, da je ministrstvo v drugi polovici leta 2020 in v letu 2021 izboljšalo sistem zagotavljanja proračunskih sredstev za delo SFC, s tem ko je v proračun začelo samostojno vključevati samostojne filmske projekte večje vrednosti. To bi lahko dolgoročno imelo tudi pozitiven vpliv na zagotavljanje kontinuitete dela SFC. Kljub temu pa menimo, da sistem še vedno ni učinkovit, saj ministrstvo ni zagotovilo ustreznih pravnih podlag za izvajanje razpisov in ni sklenilo pogodb, ki bi urejale sofinanciranje SFC in s tem prevzetih obveznosti za filmske in avdiovizualne projekte za prihodnje leto. Ministrstvo tudi ni pričelo s spremembami pravnih aktov, ki urejajo proces načrtovanja sredstev za delo SFC. Ministrstvo tako še vedno ni na normativni ravni uredilo sistema vključevanja filmskih in avdiovizualnih projektov v NRP ter kontinuiranega dostopa SFC do odobrenih proračunskih sredstev (več v točki 3.1.4.1). Prav tako ostaja neustrezen tudi sistem evidentiranja predobremenitev in s tem načrtovanja datumov črpanja proračunskih sredstev, saj ministrstvo od SFC ne pridobiva podatkov o predvidenih datumih ali vsaj mesecih črpanja sredstev po posameznih projektih.

¹²⁸ (DP2021-A), Uradni list RS, št. 174/20 z dne 27. 11. 2020.

Zato ocenjujemo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo učinkovito pri načrtovanju in zagotavljanju sredstev za delo in izvajanje programa SFC.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je dne 5. 1. 2022 na Ministrstvo za finance in SFC naslovilo zaprosilo za imenovanje člana v delovno skupino za proučitev možnosti za preureditev področja načrtovanja in zagotavljanja sredstev za delo SFC.

Ministrstvo je nato s sklepom dne 16. 2. 2021¹²⁹ ustanovilo medresorsko delovno skupino, katere namen je priprava predlogov za preureditev področja načrtovanja in zagotavljanja sredstev za delo SFC, tako da se hkrati zagotovi spoštovanje njegove programske avtonomije, kontinuirano izvajanje filmskih projektov in ob tem upošteva splošno veljavne akte, ki urejajo sistem načrtovanja proračunskih sredstev.

Mandat delovne skupine med drugim vključuje proučitev predpisov ter pripravo predlogov sprememb predpisov na ravni vlade in pristojnih ministrstev, pripravo predloga navodil za postopek financiranja SFC v okviru finančnega načrta ministrstva ter pripravo predloga sprememb uvrščanja filmskih projektov v NRP. V skladu s sklepom o imenovanju medresorska delovna skupina z delom zaključi 31. 5. 2022.

3.1.4 Zagotavljanje pravnih podlag za upravljanje s pogodbami

Ministrstvo je pristojni predlagatelj splošnih pravnih aktov, ki določajo pravne podlage za delovanje SFC. Ministrstvo je tako zlasti predlagatelj dveh temeljnih zakonov, ki usmerjata delovanje SFC, in sicer ZSFCJA in ZUJIK. Hkrati je pristojno tudi za sprejem podzakonskih aktov, ki urejajo delovanje SFC, zlasti pravilnika o financiranju javnih zavodov in pravilnika o finančnem poslovanju. Hkrati pa za izvajanje svojih pristojnosti ministrstvo SFC izdaja tudi posamične konkretne akte.

3.1.4.1 Pomanjkljivost splošnih pravnih aktov

Ugotovili smo, da ministrstvo, ki je predlagatelj ZSFCJA, v navedenem zakonu ali drugih aktih, ki urejajo delovanje SFC, ni dovolj določno uredilo nekaterih temeljnih pojmov in postopkov, pomembnih za delovanje SFC.

3.1.4.1.a V skladu z UEM bi morali biti filmski in avdiovizualni projekti, ki jih sofinancira SFC, vključeni v NRP (več v točki 3.1.3). Za namene vključitve projekta v NRP je treba pripraviti ustrezno investicijsko dokumentacijo in oblikovati predlog projekta za vključitev v NRP. Ker pa so pristojnosti med ministrstvom, SFC in prijaviteljem filmskega projekta deljene, ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo z internimi akti ali drugimi predpisi iz svoje pristojnosti podrobneje določiti postopek priprave investicijske dokumentacije za filmske projekte za namene oblikovanja predloga za NRP. Ugotovili smo, da ministrstvo v predpisih ni določilo podrobnejšega postopka, ki bi določal sistem nalog in odgovornosti posameznih akterjev pri pripravi predlogov za vključitev filmskih projektov

¹²⁹ Sklep o imenovanju medresorske delovne skupine za proučitev načina financiranja Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije, št. 014-1/2022-3340-5 z dne 16. 2. 2022.

v NRP. V zakonodaji, splošnih aktih v pristojnosti ministrstva in internih aktih ministrstva tako ni določeno, kdo mora pripraviti posamezno vsebino predloga, kakšni so roki za obravnavo predloga s strani posameznih subjektov v procesu usklajevanja in kakšna mora biti podrobnejša vsebina predloga.

3.1.4.1.b Ministrstvo v pravnih podlagah ni jasno opredelilo, kaj se v primeru filmskih in avdiovizualnih projektov šteje kot projekt za potrebe priprave NRP. ZSFCJA v 4. členu definira "projekt" kot izraz za vsako posamezno obliko filmske ustvarjalnosti in kulturne ali festivalske dejavnosti na avdiovizualnem področju, ki jo financira SFC. Ocenjujemo, da iz pravnih podlag ni nedvoumno razvidno, ali se kot projekt obravnava celoten proces ustvarjanja filma, torej skupaj (celovito) vse dejavnosti, ki vodijo k nastanku določenega filma, vključno z razvojem scenarija, razvojem filmskega projekta in na koncu njegovo promocijo, ali pa se kot projekt v smislu NRP obravnava samo izvedba realizacije filmskega in avdiovizualnega projekta.

Pojasnilo ministrstva

Sestavni del projekta so razvoj scenarija, razvoj projekta, realizacija, distribucija in promocija. To je skladno s sistemom državnih pomoči ter veljavno prigrisativjo glede na Uredbo Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgov pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe kot tudi Sporočilo Komisije o državni pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del (2013/C 332/01). Pri določitvi višine državnih sredstev za realizacijo se morajo za zagotavljanje dovoljene intenzitete upoštevati tako sredstva za razvoj kot vključevati sredstva za promocijo in distribucijo. Posamezne faze so kot projekt v primeru zakona tako opredeljene, vendar pa ne predstavljajo smiselno ločene enote, ker imajo enak namen, to je spodbujanje filmske in avdiovizualne dejavnosti.

Ocenjujemo, da je iz pojasnil ministrstva razvidno, da zakon, ki posamezne faze za prijavo na javne razpise obravnava kot samostojne projekte, ne podaja odgovora o tem, v kakšnem smislu se torej obravnava filmski projekt v okviru priprave predlogov NRP. Od pojmovanja projekta bodisi kot posamezne faze bodisi kot celote vseh faz izdelave filma je odvisna tudi ocena skupne vrednosti projekta, način priznavanja stroškov, ki so bili plačani v predhodnih fazah, temu pa bi moral slediti tudi postopek priprave predlogov za NRP.

Pri tem ministrstvo tudi ni opredelilo, kako naj bi se glede na nejasno pojmovanje "filmskega projekta" faze razvoja scenarija upoštevale pri pripravi predloga za vključitev filmskega projekta v NRP.

3.1.4.1.c Ugotovili smo, da je ministrstvo vsebino dokumenta, s katerim je predlagalo vključitev projektov v NRP¹³⁰, določilo za vsak filmski projekt posebej. Pri tem se je ministrstvo sklicevalo na 5. člen UEM, ki določa, da se glede na vrsto investicijske dokumentacije predvidene metodološke osnove uporabijo smiselno. Vendar pa je navedena praksa po naši oceni predstavljala tveganje za dodatne zamude pri usklajevanju dokumentacije posameznega filmskega projekta. Navedeno tveganje bi lahko ministrstvo bolje obvladovalo s sprejemom splošnega akta ali internega navodila, v katerem bi opredelilo, kakšna mora biti vsebina predlogov investicijske dokumentacije v primeru filmskih projektov. Vendar pa ministrstvo takšnega akta ni pripravilo. Po naši oceni bi priprava

¹³⁰ Tako imenovani Dokument identifikacije investicijskega projekta oziroma DIIP.

tovrstnih navodil, v kolikor bi bila usklajena s postopki SFC, lahko omogočila učinkovitejše delo tako producentov kot tudi SFC in ministrstva.

3.1.4.1.d SFC sme v okviru pogodb, ki jih sklepa za sofinanciranje filmskih in avdiovizualnih projektov, v skladu z ZUJIK del sredstev izplačati kot predplačilo¹³¹. Vendar pa ministristvo v okviru zakonodaje, katere predlagatelj je, ni jasno določilo zgornje dovoljene meje predplačil pri sofinanciranju filmskih projektov. ZUJIK možnost predplačil omejuje na primere, kadar je zaradi specifik izvajanja javnega kulturnega programa ali kulturnega projekta predplačilo potrebno, in ob tem dopušča izplačilo predplačila do višine, ki jo za predplačila določa zakon, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije.¹³² Ta je za leti 2018 in 2019¹³³ med drugim omogočal plačilo predplačila do višine 30 %¹³⁴ predvidenih pogodbenih obveznosti pod pogojem, da je prejemnik oseba zasebnega prava ter je ustanovljena in deluje kot društvo, zasebni zavod ali ustanova. Drugih pogojev za izplačilo predplačila ZUJIK ne določa. Možnost izplačila predplačila pa omenja tudi ZSFCJA¹³⁵, ki dovoljuje potrdilo prvega zahtevka za izplačilo brez ustrezne dokumentacije. Vendar pa ZSFCJA ne določa, v kakšni višini je lahko predplačilo izplačano ter kateri pogoji morajo biti izpolnjeni in/ali kakšna zavarovanja dana pred izplačilom predplačila.

Pojasnilo ministrstva

Sprejem notranjega akta, ki bi navedene meje in pogoje natančneje določal, ni potreben, ker vse določa 99. člen ZUJIK. Ministrstvo je junija 2021 SFC poslalo dopis, v katerem je SFC priporočilo, naj to vprašanje reši SFC sam.

Ocenjujemo, da ZUJIK sicer določa možnost izplačila predplačila, ne pa tudi natančnejših pogojev in zavarovanj, zato ne zagotavlja enotne prakse in zadostne stopnje zavarovanja finančnih interesov SFC.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi predlog sprememb internih aktov ministrstva, tako da bo za filmske in avdiovizualne projekte:

- *podrobno določen postopek in dolžnosti posameznih akterjev v postopku priprave investicijske dokumentacije za potrebe vključitve projektov v NRP,*
- *podrobno določen pojem in obseg filmskega in avdiovizualnega projekta,*
- *podrobno določena vsebina investicijske dokumentacije,*
- *podrobno določeni pogoji za izplačilo predplačila.*

¹³¹ 99. člen ZUJIK.

¹³² 99. člen ZUJIK.

¹³³ ZIPRS1819.

¹³⁴ 3. točka prvega odstavka 33. člena ZIPRS1819.

¹³⁵ 13. člen ZSFCJA.

3.1.4.2 Pomanjkljivosti posamičnih pravnih aktov

Ministrstvo na podlagi potrjenega programa dela (več v točki 3.1.3) SFC izda odločbo o sofinanciranju SFC in s SFC sklene pogodbo o sofinanciranju.¹³⁶ Izdana odločba in sklenjena pogodba SFC zagotavljata pravice porabe proračunskih sredstev in zato predstavljata pravno podlago za objavo javnih razpisov in pozivov ter v nadaljevanju za sklenitev pogodbe z izbranimi prijavitelji.¹³⁷

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo izdalo odločbe in sklenilo pogodbe o sofinanciranju SFC z datumi, kot jih prikazuje Tabela 4.¹³⁸

Tabela 4 Datumi izdaje odločb in pogodb o sofinanciranju SFC

Koledarsko leto	Datum izdaje odločbe	Datum sklenitve pogodbe
2018	27. 12. 2017	19. 3. 2018
2019	3. 1. 2019	22. 3. 2019
2020	20. 12. 2019	2. 3. 2020
2021	5. 1. 2021	15. 3. 2021

3.1.4.2.a Ugotovili smo, da so bile pogodbe, ki SFC omogočajo črpanje sredstev v obdobju 2018 do 2021, sklenjene v marcu posameznega leta, kar pomeni, da ministrstvo SFC najmanj prva dva meseca vsakega leta ni zagotavljalo pravne podlage za izvedbo razpisov in črpanje proračunskih sredstev.

3.1.4.2.b Ugotovili smo tudi, da so pogodbe, ki jih je v letih 2018, 2019 in 2020 s SFC sklenilo ministrstvo, navajale skupni znesek sredstev¹³⁹, namenjenih izvajanju programa SFC, iz česar pa niso razvidni¹⁴⁰ ločeni zneski za:

- del sredstev, namenjenih za izpolnjevanje že sprejetih pogodbenih obveznosti iz razpisov preteklih let, in
- del sredstev, namenjenih za javne razpise, načrtovane za tekoče oziroma prihodnje proračunsko leto.

Pogodbe, ki jih je sklenilo ministrstvo s SFC, tako niso bile sestavljene v skladu s predpisi s področja načrtovanja proračuna¹⁴¹, saj niso jasno določale vrednosti pravic porabe, ki so na evidenčnem projektu rezervirane za financiranje javnega razpisa, ki ga bo SFC izvedel v posameznem letu.

¹³⁶ 10. člen ZSFCJA in 10. člen pravilnika o financiranju javnih zavodov.

¹³⁷ V okoliščinah, kjer je SFC pridobil večino sredstev za izvajanje svojega programa iz državnega proračuna, na podlagi 1. alineje prvega odstavka 20. člena ZSFCJA in pogodb, sklenjene z ministrstvom, ki so določale višino zagotovljenih sredstev za delo SFC po posameznih proračunskih postavkah, SFC ni imel zagotovljenih sredstev iz drugih virov za izvedbo javnega razpisa.

¹³⁸ Tabela 4 vključuje le prvo temeljno odločbo in pogodbo, ne pa tudi dopolnilnih odločb in aneksov.

¹³⁹ Transfernih sredstev, ki niso namenjena kritju stroškov dela SFC (več v točki 3.1.3).

¹⁴⁰ V letih 2018, 2019 in 2020 je pogodba, sklenjena med ministrstvom in SFC, v marcu vsebovala tudi določila, povezana s transfernimi sredstvi za filmski program, v letu 2021 pa so bila določila v zvezi s temi sredstvi vključena šele v aneks št. 1 po predmetni pogodbi.

¹⁴¹ Točka 2.26 pojasnil MF o UEM.

V pogodbe v nasprotju z navedenimi določili tudi ni bilo vključeno določilo, da bo obveznost iz dela sredstev za prihodnje javne razpise nastala, ko bodo konkretni projekti filmske in avdiovizualne dejavnosti izbrani in uvrščeni v NRP.

Poleg tega smo ugotovili tudi, da pogodbe, ki jih je ministrstvo sklenilo s SFC, opredeljujejo zgolj porabo sredstev v tekočem proračunskem letu, ob tem pa ne vsebujejo določb, ki bi opredeljevale, v kakšni meri in pod kakšnimi pogoji sme SFC sklepati pogodbe v breme prihodnjih proračunskih let, čeprav filmski projekti, ki jih financira SFC, praviloma trajajo več let.

Pojasnilo ministrstva

Ker postopek, ki ga na podlagi pravilnika o financiranju javnih zavodov vodi ministrstvo, zadeva le tekoče proračunsko leto, se pogodba, ki je del tega postopka oziroma zaključi ta postopek, lahko nanaša le na tekoče leto. Ne glede na to, da SFC v skladu z 11. in 14. členom ZSFCJA lahko izvaja večletne projekte. SFC mora predvidena sredstva za prihodnje leto prikazati tudi glede na možnosti predobremenitev v skladu z 51. členom ZJF ter jih v nadaljnjih letih uskladiti s proračunskimi zmožnostmi. V tem okviru ministrstvo opozarja na določbe vseh razpisov, ki izvajanje razpisa in projektov vežejo na proračunske zmožnosti tekočega leta.

Ocenjujemo, da pravilnik o financiranju javnih zavodov, na katerega se sklicuje ministrstvo, ne vsebuje določb, ki bi onemogočale sklenitev pogodbe med ministrstvom in SFC za več kot eno leto. Pravilnik namreč izrecno določa možnost sprejema večletnih programov dela.¹⁴²

Ocenjujemo tudi, da sta tako ZUJIK kot pravilnik akta, za pripravo katerih je odgovorno ministrstvo. Če ministrstvo na podlagi izkušenj ugotovi, da sistem ne omogoča kontinuiranega delovanja SFC, lahko bodisi sprejme nov pravilnik ali poda predlog za spremembo zakonodaje, česar pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni storilo.

Zato ocenjujemo, da ministrstvo v posamičnih pravnih aktih, ki so določali delovanje in financiranje SFC, ni zagotovilo pravočasnih in ustreznih pravnih podlag za upravljanje SFC s pogodbami. Ministrstvo po naši oceni SFC tudi ni nudilo pravnih podlag, ki bi omogočale kontinuirano izvajanje večletnih filmskih in avdiovizualnih projektov. Ocenjujemo, da bi lahko ministrstvo s prilagoditvijo časovnice in reorganizacijo procesa¹⁴³ bolj učinkovito organiziralo proces usklajevanja letnih programov in finančnih načrtov in zagotovilo bolj kontinuirano poslovanje SFC.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 8. 3. 2022 SFC poslalo osnutek pogodbe o financiranju programa dela SFC v letu 2022. Besedilo osnutka pogodbe ločeno opredeljuje sredstva za že prevzete obveznosti in sredstva za financiranje novih projektov v okviru načrtovanih javnih razpisov.

Opozarjamo, da osnutek pogodbe za leto 2022 še vedno ne opredeljuje prevzemanja obveznosti SFC z javnimi razpisi v breme prihodnjih proračunskih let. Osnutek pogodbe tudi ne določa, da mora SFC

¹⁴² Druga alineja prvega odstavka 2. člena pravilnika o financiranju javnih zavodov.

¹⁴³ S spremembo notranjih aktov, vnaprejšnjo pripravo dokumentov in drugo.

v primeru, ko so na javnem razpisu izbrani projekti večje vrednosti, prevzem obveznosti odložiti do uvrstitve izbranih projektov v NRP.

3.1.5 Povzetek o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju podpornega okolja za upravljanje SFC s pogodbami

Ocenjujemo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni vzpostavilo in zagotovilo učinkovitega sistema materialnih in pravnih podlag za delo SFC in ni bilo učinkovito pri zagotavljanju podpornega okolja za upravljanje SFC s pogodbami.

Ministrstvo s strateškimi dokumenti ni učinkovito usmerjalo dela SFC, saj ni pravočasno predlagalo nacionalnega programa za kulturo v sprejem vladi. SFC tako že od 1. 1. 2018 nima temeljne strateške podlage za delo (povezava s točko 3.1.1.1.a).

Ministrstvo dela SFC ni v celoti učinkovito usmerjalo in nadziralo, saj ni opredelilo postopka, rokov in obsega nadzora prek letnih poročil, soglasja k letnim poročilom pa je izdajalo praviloma šele v decembru, v letu 2019 pa ga ni izdalo (povezava s točko 3.1.1.2.a).

Ker ministrstvo ni pravočasno predlagalo vladi v imenovanje novih članov sveta agencije, po naši oceni ni učinkovito zagotavljalo kadrovskih pogojev za upravljanje SFC s pogodbami (povezava s točko 3.1.2.a).

Poleg tega ministrstvo ni učinkovito načrtovalo proračunskih sredstev za delo SFC, ki predstavljajo večino vseh prihodkov SFC. V letih 2018 in 2019 namreč ni vzpostavilo z UEM skladnega (povezava s točko 3.1.3.1.1.c) sistema načrtovanja sredstev, ki bi zagotavljal kontinuirano izvajanje večletnih projektov (povezava s točkama 3.1.3.1.1.a in 3.1.3.1.1.b). V letu 2020 je tako prišlo do zastoja pri izplačilih filmskim producentom, ki so zoper SFC vložili tudi tožbe. Ob tem ministrstvo z Ministrstvom za finance do druge polovice leta 2020 ni vzpostavilo konstruktivnega dialoga v smislu iskanja novih rešitev v okviru veljavnih pravnih aktov s področja javnih financ in načrtovanja proračuna, ki bi upoštevale posebnosti filmskih projektov. Ministrstvo je namreč kljub zastoju vztrajalo pri predlogu nadaljnje uporabe pretekle neustrezne prakse, čeprav je Ministrstvo za finance ministrstvo že najmanj tretje leto opozarjalo, da ta praksa ni ustrezna in so filmski ustvarjalci akutno čutili finančne posledice situacije, ki je nastala zaradi kršitve zakonodaje (povezava s točko 3.1.3.1.2.b).

Ministrstvo je v drugi polovici leta 2020 in v letu 2021 sicer izboljšalo sistem zagotavljanja proračunskih sredstev za delo SFC, s tem ko je v proračun začelo vključevati samostojne filmske projekte večje vrednosti. Kljub temu pa sistem še vedno ni učinkovit, saj ministrstvo ni zagotovilo niti ustreznih pravnih podlag za izvajanje razpisov niti kontinuiranega zagotavljanja proračunskih sredstev za delo SFC v zvezi z večletnimi projekti (povezava s točko 3.1.3.1.3.a).

Ugotovili smo, da ministrstvo v splošnih aktih, za katere je odgovorno, ni opredelilo postopka priprave projektne dokumentacije za pripravo predloga NRP (povezava s točkama 3.1.4.1.a in 3.1.4.1.c) in ni ustrezno opredelilo nekaterih s tem povezanih pojmov, zlasti pojma projekt (povezava s točko 3.1.4.1.b).

Ministrstvo tudi s posamičnimi pravnimi akti ni zagotovilo ustreznih podlag za delo SFC, saj je pogodbe s SFC sklepalo prepozno (povezava s točko 3.1.4.2.a), sklenjene pogodbe pa so bile pomanjkljive (povezava s točko 3.1.4.2.b).

Na podlagi vseh zgoraj navedenih ugotovitev ocenjujemo, da ministrstvo ni učinkovito zagotavljalo pravnih in materialnih podlag za upravljanje SFC s pogodbami. Posledično pa ministrstvo tudi ni moglo učinkovito izvajati sistema črpanja sredstev za izplačilo pogodbenih obveznosti SFC, kar se je zlasti izkazalo v letu 2020, ko je prišlo do zastoja izplačil (povezava s točko 3.1.3.1.2).

3.2 Učinkovitost SFC pri upravljanju s pogodbami

SFC svoje temeljne naloge izvaja zlasti s sofinanciranjem projektov in programov s področja filmskih in avdiovizualnih dejavnosti, zlasti prek rednih¹⁴⁴ javnih razpisov in pozivov.

SFC po izvedbi javnih razpisov oziroma pozivov izvede preveritev prijavljenih projektov in njihovih prijaviteljev in z izbranimi prijavitelji sklene pogodbo o sofinanciranju projekta. Med trajanjem pogodbe SFC izvaja nadzor nad napredkom projekta in porabo sredstev, ki jih v obliki delnih izplačil izplačuje izbranemu prijavitelju. Ob zaključku projekta je SFC izvedel tudi končni nadzor projekta.

V reviziji smo zato preverili:

- ali je SFC v okviru sklepanja pogodb vzpostavil in izvajal učinkovit sistem kontrolnih mehanizmov (več v točkah 3.2.1 in 3.2.2);
- ali je SFC vzpostavil in izvajal učinkovit sistem spremljanja in nadzora nad izvajanjem pogodb (več v točki 3.2.3);
- ali je SFC vzpostavil in izvajal učinkovit sistem izpolnjevanja lastnih pogodbenih obveznosti (več v točki 3.2.4);
- ali je SFC vzpostavil in izvajal učinkovit sistem končnega nadzora nad izvajanjem pogodb (več v točki 3.2.5).

3.2.1 Postopek do sklenitve pogodbe z izbranimi prijavitelji projektov

Temeljna predpostavka za učinkovito upravljanje SFC s pogodbami in s tem tudi možnosti za učinkovito vodenje projektov filmske in avdiovizualne dejavnosti je izbira ustreznih pogodbenih partnerjev in ustrezna vsebina pogodbe, ki jo SFC z njimi sklene. SFC mora zato pred sklenitvijo pogodbe z izbranim prijaviteljem projektov ob upoštevanju pravnih in strateških podlag

¹⁴⁴ V obdobju med letoma 2018 in 2020 je SFC vsako leto izvedel javne razpise za razvoj scenarija, razvoj projekta, realizacijo celovečernih filmskih projektov, realizacijo celovečernih prvenec, realizacijo kratkometražnih filmskih projektov, realizacijo koprodukcij, projektov, realizacijo avdiovizualnih projektov in realizacijo študijskih filmov ter televizijskih del. Poleg tega je vsako leto izvedel tudi pozive za sofinanciranje kulturno-vzgojnih filmskih projektov, sofinanciranje programov organizirane filmske stroke in sofinanciranje filmskih festivalov. V letih 2019 in 2020 je izvedel javni poziv za sofinanciranje strokovnega izobraževanja in usposabljanja soavtorjev, avtorjev prispevkov, producentov, izvajalcev in drugih strokovnjakov v tujini. Drugih razpisov SFC ni organiziral vsako leto.

(več v točki 3.2.1.1) izvesti ustrezen postopek izbora projektov in s tem pogodbenih partnerjev (več v točki 3.2.1.2). Pred podpisom pogodbe pa mora SFC opraviti tudi preveritev finančnega načrta projekta (več v točki 3.2.1.3) ter zagotoviti, da pogodba ustrezno varuje interese SFC (več v točki 3.2.2).

3.2.1.1 Pravne in strateške podlage za izbor pogodbenih partnerjev in sklepanje pogodb

Pri izvedbi razpisov in pozivov mora SFC ravnati v skladu z ZSFCJA, ZUJIK, ZIPRS, ZJF in drugimi akti. Temeljna akta, ki podrobno urejata postopek izbora projektov za sofinanciranje, sta pravilnik o izboru projektov in Pravilnik Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije, o upravičenih stroških sofinanciranih projektov in programov¹⁴⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o upravičenih stroških).

Poleg pravnih podlag mora SFC pri izvajanju razpisov upoštevati programe ministrstva s področja filmske in avdiovizualne dejavnosti, letni program dela in finančni načrt.¹⁴⁶

V letnem programu dela mora SFC določiti zastavljene cilje in naloge ter pričakovane rezultate v posameznem letu v skladu s strateškimi dokumenti, ki se nanašajo na področje dela SFC, sklepi in usmeritvami vlade, ter mora določiti način njihovega doseganja in uresničevanja. K letnemu programu dela mora SFC priložiti opis večletne strategije razvoja SFC.¹⁴⁷ V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila v veljavi:

- Strateški načrt delovanja SFC za obdobje 2015–19¹⁴⁸ in
- Strategija Slovenskega filmskega centra, javne agencije RS za obdobje 2020–2024¹⁴⁹ (v nadaljevanju: strategija 20–24).

3.2.1.1.a Ugotovili smo, da je imel SFC v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdelane letne programe dela, v strategijah pa jasno določene dolgoročne cilje. Iz pogodb, sklenjenih med ministrstvom in SFC izhaja tudi, da je programe dela skupaj s finančnimi in kadrovskimi načrti uskladjal z ministrstvom. Vsi programi dela so kot osnovni in hkrati dolgoročni cilj SFC opredelili kontinuirano načrtovanje in zagotavljanje slovenske filmske produkcije. Programi so zajemali načrt dela in cilje za tekoče leto, kakor tudi informacije o že zastavljenih projektih in njihovih učinkih za prihodnja leta. Vsi programi dela so namreč predvideli izvedbo razpisov v predvidenih kategorijah, v priloženih finančnih načrtih pa je navedena tudi predvidena poraba proračunskih sredstev v prihodnjih letih. Ocenjujemo, da je SFC zato svoje delo ustrezno načrtoval.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 23/19.

¹⁴⁶ Drugi odstavek 5. člena sklepa o preoblikovanju.

¹⁴⁷ 36. člen sklepa o preoblikovanju.

¹⁴⁸ [URL: https://www.film-center.si/media/cms/attachments/2015/01/22/SFC_strateski_nacrt.pdf], 11. 5. 2022.

¹⁴⁹ [URL: https://www.film-center.si/media/cms/attachments/2019/11/18/Strategija_SFC_2020-2024_Bb7aAgw.pdf], 11. 5. 2022.

3.2.1.1.b Ugotovili smo tudi, da je SFC v pravilniku o izboru projektov in pravilniku o upravičenih stroških zelo natančno določil postopek upravljanja s pogodbami, in sicer od izbora prijavitelja do nadzora nad izvajanjem pogodb vključno z možnostjo izplačil po tranšah.¹⁵⁰ Pravilnik o izboru projektov pa ne definira, kaj izplačilo po tranšah pomeni in kakšne so pravne posledice delitve izplačil po tranšah (več v točki 3.2.2). Pred uvedbo veljavnega Pravilnika o izboru projektov je pravilnik, ki je veljal do leta 2017¹⁵¹ (v nadaljevanju: stari pravilnik o izboru projektov) in se je za projekte, ki so se začeli pred uveljavitvijo novega pravilnika, uporabljal do zaključka teh projektov, jasno določal način izplačila po tranšah. Med drugim je določal tudi, da se število tranš, roki in pogoji za izplačilo tranš določijo s pogodbo¹⁵².

Ukrep SFC

SFC je definicijo pojma tranša v letu 2022 pričel navajati v besedilu javnih razpisov.

3.2.1.1.c Aktualni pravilnik o izboru projektov za razliko od starega pravilnika o izboru projektov tudi ne opredeljuje postopka in pogojev za izplačilo predplačila. Stari pravilnik o izboru projektov je določal prvo tranšo kot predplačilo, omejeno na 25 % celotne obveznosti SFC. Prijavitelji so morali za pridobitev predplačila predložiti listino o zavarovanju.¹⁵³ Odkar je stari pravilnik o izboru projektov prenehal veljati, možnosti izplačila predplačila sicer opredeljujeta ZUJIK (več v točki 3.1.4.1.d), ki pa določa le najvišjo dovoljeno višino predplačila, in ZSFCJA¹⁵⁴, ki dovoljuje potrdilo prvega zahtevka za izplačilo brez ustrezne dokumentacije. Vendar pa niti ZUJIK niti ZSFCJA ne določata, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni in/ali kakšna zavarovanja dana pred izplačilom predplačila. SFC je v praksi pri vseh pogodbah, ki so bile vključene v vzorec preveritev v reviziji, odobril predplačilo v višini 25 % vrednosti sofinanciranja (več v točki 3.2.2).

3.2.1.1.d Pravilnik o izboru projektov med drugim določa, katere dokumente mora izbrani prijavitelj predložiti SFC po prejemu odločbe o izboru. Tako se med drugim predložitev prilagojenega finančnega načrta, predračuna in terminskega načrta projekta ali programa šteje kot pogoj za sklenitev pogodbe.¹⁵⁵

¹⁵⁰ 62. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁵¹ Pravilnik o izvedbi postopka izbire projektov, pogojih in merilih za izbor projektov ter postopku sklepanja pogodb, vsebine pogodb in načinu nadzora nad izvajanjem pogodb Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 60/11, 62/12 in 43/17), ki je prenehal veljati 12. 8. 2017.

¹⁵² 57. člen starega pravilnika o izboru projektov.

¹⁵³ 57. člen starega pravilnika o izboru projektov.

¹⁵⁴ 13. člen ZSFCJA.

¹⁵⁵ 60. člen pravilnika o izboru projektov.

Kljub temu da UEM za projekte večje vrednosti zahteva, da mora izbrani prijavitelj¹⁵⁶ predložiti tudi dokumentacijo, potrebno za pripravo investicijske dokumentacije, pa pravilnik o izboru projektov predložitve te dokumentacije ne določa kot pogoj za sklenitev pogodbe. Pravilnik o izboru projektov tudi ne določa, da sme SFC v skladu z UEM pri projektih večje vrednosti s sklenitvijo pogodbe prevzeti obveznosti šele, ko je projekt uvrščen v NRP.

Ukrepi SFC

SFC je v letu 2022 pričel v besedilu javnih razpisov navajati, da lahko SFC sklene pogodbo, ko je projekt, sprejet v sofinanciranje, uvrščen v ustrezni NRP skladno z zakonom, ki ureja javne finance.

Priporočilo

Kljub temu da je SFC v nekatere aktualne javne razpise že vključil besedilo, da je pogoj za sklenitev pogodbe vključitev projekta v NRP, SFC priporočamo, naj zaradi večje jasnosti in predvidljivosti navedeno določbo vključi tudi v pravilnik o izboru projektov.

SFC ob tem priporočamo, naj zaradi boljše seznanjenosti prijaviteljev v pravilnik o izboru projektov vključi in dodatno opredeli dolžnost prijavitelja, da posreduje informacije, potrebne za vključitev projekta v NRP.

SFC naj obrazce in vsebine, ki jih že zahteva v okviru prijave projekta, v sodelovanju z Ministrstvom za finance prilagodi tako, da bodo že vključevali vse potrebne informacije za pripravo investicijske dokumentacije za vključitev v NRP.

3.2.1.2 Izbor projektov za sofinanciranje

SFC je bil ustanovljen v obliki javne agencije, zato je pri svojem delu samostojen¹⁵⁷ in ima pristojnost strokovnega, neodvisnega in samostojnega odločanja o izbiri projektov, ki se financirajo iz državnega proračuna¹⁵⁸. Vendar pa ima kot posredni proračunski uporabnik funkcijo agenta ministrstva za izvajanje razpisov za dodeljevanje sredstev iz proračuna. Zato lahko prične s postopki javnih razpisov za sofinanciranje filmske in avdiovizualne produkcije in drugih dejavnosti šele, ko od ministrstva

¹⁵⁶ Uredba o enotni metodologiji sicer ne določa, ali je kot investitorja v danem primeru treba šteti SFC ali izbranega prijavitelja. V skladu s 158. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije je za pravilnost podatkov sicer odgovoren neposredni proračunski uporabnik – torej ministrstvo, ki mora v skladu s 163. členom razpolagati najmanj z dokumentom identifikacije projekta in s pripadajočim načrtom financiranja. Z vključitvijo projekta v NRP se zanj rezervirajo v načrtu financiranja predvidene pravice prevzemanja obveznosti. Vendar pa iz narave projekta, katerega predlagatelj je izbrani prijavitelj, izhaja, da lahko posamezne utemeljitve in vhodne podatke za pripravo načrta financiranja za potrebe NRP (kot na primer terminski načrt črpanja sredstev) posreduje le prijavitelj v dogovoru s SFC.

¹⁵⁷ Šesti odstavek 2. člena ZJA.

¹⁵⁸ Drugi odstavek 5. člena sklepa o preoblikovanju.

pridobi odločbo in z ministrstvom podpiše pogodbo, s katero ministrstvo SFC zagotovi proračunska sredstva za financiranje programa dela SFC¹⁵⁹.

V skladu s pravilnikom o izboru projektov naj bi SFC projekte praviloma izbiral prek javnih razpisov, kadar pa je mogoče kriterije in zahteve jasno vnaprej opredeliti, pa tudi z javnim pozivom.¹⁶⁰

V letih 2018 in 2019 je SFC na področju sofinanciranja realizacije filmov vsako leto objavil in izvedel razpise za sofinanciranje razvoja in produkcije celovečernih igranih, dokumentarnih in animiranih filmov ter produkcije kratkih filmov. V letu 2020 je na področju sofinanciranja realizacije filmov SFC objavil razpise le za študijske, kratkometražne in avdiovizualne projekte¹⁶¹. V vseh letih pa je SFC objavljala in izvajala tudi razpise na drugih področjih. Tako je med letoma 2018 do 2020 izvedel 41 javnih razpisov in pozivov, na podlagi katerih je odobril sofinanciranje 146 filmskih in avdiovizualnih del, 24 festivalov, 34 projektov filmske vzgoje in 20 projektov organizirane filmske stroke. Poleg tega je 18 filmskim ustvarjalcem sofinanciral strokovno izobraževanje v tujini. V tem obdobju so ustvarjalci ob sofinanciranju zaključili 98 različnih celovečernih in kratkometražnih filmov ter avdiovizualnih projektov.¹⁶²

SFC prične s postopkom izvedbe razpisov tako, da na podlagi sklepa direktorja¹⁶³ objavi razpis¹⁶⁴. Prejete vloge SFC¹⁶⁵ datira, preveri formalno popolnost vloge in po potrebi prijavitelja pozove k dopolnitvi.¹⁶⁶

3.2.1.2.1 Preveritev prijaviteljev

V okviru postopka do sklenitve pogodbe mora SFC preveriti tudi, ali je vlogo oddal upravičen prijavitelj, ki ustreza zahtevanim pogojem, zlasti ali ima prijavitelj ustrezno registrirano dejavnost.¹⁶⁷ SFC mora tudi zagotoviti upoštevanje omejitve, da sofinanciranje projektov ni dovoljeno, kadar ima prejemnik sredstev neporavnane obveznosti iz naslova predhodnega sklepa Evropske komisije,

¹⁵⁹ Pogodba št. 3340-18-127001, Pogodba št. 3340-19-127001, Pogodba št. 3340-20-127001, Pogodba št. 3340-21-127001 v povezavi z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

¹⁶⁰ Prvi odstavek 3. člena pravilnika o izboru projektov. Postopek javnega poziva naj bi SFC v skladu z merili uporabljal predvsem v primerih kulturno-vzgojnih filmskih programov, izobraževanj in usposabljanj ter promocij slovenskih filmov v tujini ter v določenih primerih sodelovanja z mednarodnimi koprodukcijskimi skladi.

¹⁶¹ V tem letu SFC ni objavil razpisa za sofinanciranje produkcije celovečernih igranih, dokumentarnih in animiranih filmov, [URL: <https://www.film-center.si/sl/javni-razpisi/arhiv/2020/>], 11. 5. 2022.

¹⁶² Z vidika SFC se projekt filmske oziroma avdiovizualne dejavnosti zaključi, ko producenti izpolnijo vse pogodbene obveznosti, kar vključuje končni obračun projekta. V številko smo šteli celovečerne filmske projekte, prvence, projekte v manjšinski koprodukciji, kratkometražne filme in avdiovizualna dela.

¹⁶³ 50. člen pravilnika o izboru projektov določa, da se v sklepu opredelijo področje in cilje poziva ali razpisa, postopek, okvirno vrednost razpisanih sredstev, datum objave, pristojne uslužbenke za izvedbo ter besedilo poziva ali razpisa.

¹⁶⁴ Razpis oziroma poziv SFC objavi v Uradnem listu RS, informacije o pozivu ali razpisu pa na spletni strani SFC.

¹⁶⁵ V primeru javnih pozivov te preveritve opravi pooblaščen javni uslužbenec, v primeru javnih razpisov pa s strani direktorja imenovana komisija za odpiranje vlog.

¹⁶⁶ 52. in 53. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁶⁷ Navedeni pogoj je bil zahtevan pri večini, ne pa pri vseh javnih razpisih, upoštevajoč zahteve v pravilniku o izboru projektov, glede na vrsto razpisa.

kadar so izvajalci ali producenti podjetja v težavah, ali kadar nimajo poravnanih vseh zapadlih obveznosti do ministrstva ali Viba filma.¹⁶⁸

3.2.1.2.1.a Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, SFC preverjal ustreznost registracije dejavnosti prijavitelja zlasti na podlagi prijavnega obrazca, ki je bil v okviru razpisa predviden kot obvezna sestavina prijave. Prijavni obrazec je od prijavitelja zahteval, da se izjavi, ali ima dejavnost ustrezno registrirano. Če registracija ni bila razvidna iz evidenc Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES), je prijavni obrazec od prijavitelja zahteval predložitev ustreznih dokazov. V besedilu razpisov je SFC praviloma tudi opozoril na prepoved sodelovanja za prijavitelje, ki imajo neporavnane obveznosti v zvezi s sklepom Evropske komisije¹⁶⁹; prijavitelje, ki so podjetja v težavah¹⁷⁰; prijavitelje, ki nimajo izpolnjenih vseh obveznosti do SFC, ter prijavitelje, za katere so bile ugotovljene nepravilnosti pri sofinanciranju projektov v preteklosti. Ob tem je bilo navedeno tudi, da bo SFC preverjal izpolnjevanje pogojev po uradni dolžnosti in da lahko v primeru neizpolnjevanja pogojev odstopi od pogodbe.

Pojasnilo SFC

SFC preverja ustreznost dejavnosti za vsakega prijavitelja, in sicer v javni evidenci AJPES. Preveritve opravlja odpiralna komisija. Glede neporavnanih obveznosti do Vibe filma in ministrstva je SFC o tem za vsak razpis povprašal ministrstvo in Viba film z dopisom, v katerem je navedel vse prijavitelje projektov na posamezen javni razpis. O neporavnanih obveznostih do SFC se preveri na SFC.

Ugotovili smo, da SFC vodi lastno evidenco zapadlih terjatev. SFC je v reviziji tudi izkazal, da je od Vibe filma in ministrstva pridobival podatke o neporavnanih obveznostih producentov. Ocenjujemo, da ima SFC vzpostavljen ustrezen sistem preveritev prijaviteljev in ga tudi ustrezno izvaja.

3.2.1.2.2 Izbor projektov

Po preveritvi popolnosti vlog in upravičenosti prijavitelja izvede strokovno-programska komisija¹⁷¹ izbor projektov.¹⁷² Pri ocenjevanju in vrednotenju vlog mora komisija upoštevati merila za izbor¹⁷³, določena v pravilniku o izboru projektov.¹⁷⁴ Strokovno-programska komisija pripravi poročilo, ki poleg mnenja in ocene projektov vključuje tudi predlog, kateri projekti naj se sofinancirajo in v kakšni višini.¹⁷⁵ Strokovno-programska komisija posamezen projekt lahko bodisi predlaga direktorju

¹⁶⁸ 33.a člen sklepa o preoblikovanju.

¹⁶⁹ Prijavitelji, ki so imeli neporavnane obveznosti iz naslova predhodnega sklepa Evropske komisije o razglasitvi pomoči za nezakonito in nezdružljivo z notranjim trgom.

¹⁷⁰ Oziroma podjetja, ki prejemajo pomoč za reševanje in prestrukturiranje.

¹⁷¹ Strokovno-programske komisije SFC štejejo 3 člane, ki jih izmed uglednih strokovnjakov s področja filmske in avdiovizualne dejavnosti imenuje svet agencije na predlog direktorja in ne smejo biti člani sveta agencije, direktor ali zaposleni na SFC.

¹⁷² 9. člen ZSFCJA ter 56. in 57. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁷³ 3. odstavek 56. člena pravilnika o izboru projektov.

¹⁷⁴ 8., 9., 10., 13., 14., 15., 18. do 22., 24., 27., 30., 33., 36. in 43. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁷⁵ 57. člen pravilnika o izboru projektov.

v sofinanciranje bodisi uvrsti na rezervno listo.¹⁷⁶ Na podlagi poročila strokovno-programске komisije direktor odloči o izboru projektov in višini sofinanciranja¹⁷⁷. Direktor pri odločitvi ni vezan na oceno komisije, mora pa v primeru, da sprejme odločitev v nasprotju z mnenjem komisije, slediti letnemu programu in strateškimi dokumentom SFC. Direktor tudi ni vezan na mnenje komisije v zvezi z višino sofinanciranja posameznega projekta. V primeru, da direktor odloči drugače, kot je predlagala komisija, mora svojo odločitev obrazložiti in jo predložiti v mnenje svetu agencije. Zoper odločbo SFC je možna tudi pritožba na ministrstvo.

Postopek izbora projektov s strani strokovno-programске komisije predstavlja izvajanje programske avtonomije SFC, zato ni predmet te revizije (več v točki 1.2). Učinkovitosti izvedbe izbora projektov v reviziji nismo ocenjevali.

3.2.1.3 Preveritev finančne konstrukcije pred sklenitvijo pogodbe

SFC mora med izborom projekta in še pred podpisom pogodbe preveriti ustreznost finančne konstrukcije projekta. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je zato SFC kot obvezni del prijave dokumentacije zahteval tudi izpolnjen predpripravljen obrazec "finančni načrt" in obrazec "predračun".¹⁷⁸

Prek prijavnih obrazcev je SFC preverjal zlasti, ali projekt upošteva zgornjo dovoljeno mejo sofinanciranja (več v točki 3.2.1.3.1) in ali ima projekt zagotovljeno ustrezno finančno konstrukcijo (več v točki 3.2.1.3.2).

3.2.1.3.1 Zagotavljanje zgornje dopustne meje sofinanciranja

V skladu z ZSFCJA¹⁷⁹ naj bi SFC praviloma sofinanciral projekte največ do 50 % vseh izkazanih upravičenih stroškov, nizkoprorračunske¹⁸⁰, mladinske ali otroške in zahtevne filmske projekte pa največ do 80 %.

Za namene določitve meje nizkoprorračunskega filmskega projekta¹⁸¹ je SFC pred objavo posameznega javnega razpisa izračunal povprečno produkcijsko vrednost celovečernega filma, večinsko sofinanciranega iz javnih sredstev v Republiki Sloveniji v zadnjih 5 letih, na podlagi katere je določil vrednost nizkoprorračunskega filmskega projekta. Ta vrednost je bila objavljena v besedilu razpisa. Mladinski in otroški film sta bila z ZSFCJA definirana kot filma, katerih ciljna populacija je

¹⁷⁶ 11., 16., 22., 25., 28., 31., 34., 37., 41. in 44. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁷⁷ 58. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁷⁸ Kot primer navajamo razpise v letu 2019, [URL: <https://www.film-center.si/sl/javni-raspisi/arhiv/2019/>], 11. 5. 2022.

¹⁷⁹ Peti in šesti odstavek 11. člena ZSFCJA.

¹⁸⁰ Vrednost nizkoprorračunskega filmskega projekta se določi tako, da SFC pred objavo posameznega javnega razpisa izračuna povprečno produkcijsko vrednost celovečernega filma, večinsko sofinanciranega iz javnih sredstev v Republiki Sloveniji v zadnjih 5 letih.

¹⁸¹ V skladu s šesto alinejo 4. člena ZSFCJA je nizkoprorračunski film vsak film, katerega proizvodna cena ne presega povprečne proizvodne cene celovečernega filma, večinsko sofinanciranega iz javnih sredstev v Republiki Sloveniji v zadnjih 5 letih.

mlajša od 18 let¹⁸². Zahtevni film¹⁸³ pa je v skladu z ZSFCJA film, katerega namen je razvijati specifični umetniški vidik znotraj nacionalne ali evropske filmske umetnosti ter prispevati h kulturni različnosti in pluralnosti umetniškega izraza znotraj nje.

Pojem zahtevnega filma je še dodatno definirala Evropska komisija, ki je v svojem sporočilu o državni pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del¹⁸⁴ določila, da se filmi, katerih edina prvotna različica je v uradnem jeziku države članice z majhnim ozemljem, populacijo ali jezikovnim področjem, lahko štejejo za zahtevna avdiovizualna dela.

V okviru obrazcev "finančni načrt" so morali prijavitelji navesti tudi, koliko odstotkov vseh izkazanih upravičenih stroškov celotne vrednosti projekta (skupaj z morebitnim sofinanciranjem v predhodni fazi) znaša zaprosena vrednost sofinanciranja SFC vključno z evidentirano vrednostjo storitev Viba filma ter morebitnim že sofinanciranim razvojem scenarija in/ali razvoja projekta. Pri razvoju filmskih projektov in realizaciji filmskih projektov je bil sestavni del obrazca tudi rubrika, v katero je prijavitelj vpisal zneske morebiti že sofinanciranega razvoja scenarija oziroma projekta. SFC je od prijaviteljev projektov zahteval, da morajo v primeru, ko zaprosajo za več kot 50 % vseh stroškov produkcije filma, na prijavnih obrazcih označiti, v katero od zgoraj navedenih kategorij spadajo.

3.2.1.3.1.a Ugotovili smo, da je bilo v letih 2018, 2019 in 2020 v realizacijo sprejetih skupaj 79 projektov. V tem obdobju je bilo 70 % projektov, sprejetih v realizacijo, sofinanciranih v višini več kot 70 %.

Glede na dejstvo, da sta bila pojma "nizkoprorračunski" in "mladinski" film dovolj jasno določena, ocenjujemo, da je obseg sofinanciranja posledica precej abstraktno določenih meril, kateri film se šteje za zahtevnega. Evropska komisija je v svojem sporočilu dopustila zelo široko interpretacijo zahtevnega filma, je pa ob tem navedla tudi¹⁸⁵, da lahko vsaka država sama opredeli, kaj je zahteven film.

Ocenjujemo, da SFC sicer ni ravnal v nasprotju z določbami ZSFCJA, se je pa z uporabo zelo široke definicije pojma "zahtevni film" in s tem, ko je v okviru prijavnega obrazca dopustil, da producenti sami definirajo film kot zahteven, pomembno oddalжил od splošnega načela ZSFCJA, da naj bi se filmski projekti praviloma sofinancirali v višini največ 50 %.

Priporočilo

SFC priporočamo, naj v pravnih podlagah, ki so v pristojnosti SFC, ali v okviru posamičnih razpisov zagotovi jasno definicijo zahtevnega filmskega projekta in kriterije, ki bodo strokovni komisiji omogočali presojo, ali gre v posameznem konkretnem primeru res za zahtevni filmski projekt.

¹⁸² Sedma alineja 4. člena ZSFCJA.

¹⁸³ Osmo alineja 4. člena ZSFCJA.

¹⁸⁴ 2. odstavek 52. člena Sporočila Komisije o državni pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del (2013/C 332/01).

¹⁸⁵ 2. odstavek 52. člena Sporočila Komisije o državni pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del (2013/C 332/01), sprotna opomba 1.

3.2.1.3.1.b V skladu z določbami sporočila komisije je treba pri izračunu stroškov, ki so podlaga za oceno intenzitete sofinanciranja, upoštevati tudi stroške scenarija in razvoja projekta, v kolikor so bile predhodno iz državnih sredstev sofinancirane tudi te faze.

Pojasnilo SFC

Pri izračunu državnih pomoči SFC upošteva vsa do takrat projektu dodeljena sredstva. Glede na to, da je skrbnik vseh faz produkcije ista oseba, je sledljivost zagotovljena z njegovim poznavanjem projektov, dodatno pa morajo prijavitelji na razpise vsa predhodno prejeta sredstva prikazati v finančnem načrtu projekta, ki ga prijavljajo.

V primeru, da bi končni nadzor nad sofinanciranimi filmskimi in avdiovizualnimi projekti obsegal preveritev skladnosti zaključnega računa in finančnega načrta projekta in bi zajel tudi preveritev stroškov, plačanih po pogodbah za projekt, sklenjenih na podlagi predhodnih razpisov¹⁸⁶, bi lahko bil predviden sistem po naši oceni ustrezen. Ker pa SFC pri projektih večje vrednosti ni vzpostavil ustreznega končnega nadzora (povezava s točko 3.2.5), ne moremo potrditi, da je SFC zagotovil vključenost vseh potrebnih stroškov v izračun intenzitete sofinanciranja.

3.2.1.3.2 Zagotavljanje ustreznosti finančne konstrukcije

3.2.1.3.2.a Ustreznost finančnega načrta in predračuna je na podlagi meril najprej presojala strokovno-programska komisija. Komisija je morala v svojem mnenju podati utemeljen predlog o višini sofinanciranja projekta, upoštevajoč finančni načrt in predračun projekta ter izvedljivost projekta.¹⁸⁷ Komisija je presojala tudi, ali je predlagana višina stroškov projekta v predračunu upravičena glede na zahtevnost izvedbe posameznega filmskega in avdiovizualnega projekta, in podala predlog za zmanjšanje posameznih postavk. V strokovno-programski komisiji, ki je ocenjevala prijavljene projekte, naj bi bil po pojasnilih SFC vsaj en član, ki je strokovnjak s področja produkcije in ki lahko oceni realnost predračuna prijavljenega filmskega projekta glede na scenarij.

Analiza izbranih filmskih projektov¹⁸⁸ na SFC, ki je bila izvedena v letu 2017, torej pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, je pokazala, da je imela strokovno-programska komisija pri vseh analiziranih filmskih projektih težave s tehtnim ocenjevanjem ustreznosti finančnega načrta in predračuna. SFC je zato v strategiji 20–24 predlagal, da bi pri ocenjevanju finančnega načrta sodeloval zunanji izvajalec.

Ocenjujemo, da so izboljšave, ki jih je SFC predlagal v strategiji 20–24 sicer ustrezne, vendar ni izkazal, da bi s tem v zvezi tudi sprejel kakšne ukrepe.

¹⁸⁶ V primeru pogodbe, sklenjene za realizacijo filmskega in avdiovizualnega projekta, bi to pomenilo, da mora končni nadzor vključevati tudi stroške, ki so bili predhodno izplačani, na primer v okviru sofinanciranja razvoja scenarija oziroma razvoja filmskega projekta.

¹⁸⁷ Šesta alineja sedmega odstavka 57. člena pravilnika o izboru projektov.

¹⁸⁸ Strategija 20–24.

Priporočilo

Ob zavedanju, da celotnih stroškov filmske produkcije, zlasti honorarjev igralske ekipe in določenih drugih elementov, ni mogoče normirati, SFC priporočamo, naj na podlagi dosedanjih izkušenj s filmskimi projekti pripravi smernice za presojo upravičenosti višine posameznih stroškov po vrsti stroška, vsaj za tiste vrste stroškov, kjer je višino možno okvirno določiti.

Sprejem takšnih smernic bi lahko po naši oceni pripomogel tudi k večji kakovosti končnega nadzora nad pogodbami (povezava s točko 3.2.5).

3.2.2 Sklenitev pogodbe

Po preveritvi ustreznosti predložene dokumentacije SFC z izbranimi prijavitelji sklene pogodbe o sofinanciranju. ZSFCJA določa, da mora biti pogodba praviloma sklenjena v enem letu od vročitve odločbe¹⁸⁹, v dveh letih pa mora SFC pričeti s sofinanciranjem. S podpisom pogodbe izbrani prijavitelj postane pogodbeni partner SFC.

Pogodba mora biti skladna z odobreno višino sofinanciranja in mora ustrezno varovati pravne interese SFC. Obvezne sestavine pogodbe so določene v pravilniku o izboru projektov¹⁹⁰.

Za namene boljšega nadzora nad izvajanjem projektov je SFC vzpostavil sistem sofinanciranja po tranšah. Gre za delna izplačila, pri čemer vsaka tranša predstavlja v naprej določeno fazo projekta, izplačilo pa je SFC izvedel, ko je pogodbeni partner izkazal, da je v tranši določena faza projekta zaključena. Pri pogodbah, sklenjenih za projekte realizacije celovečernih filmskih projektov, je prva tranša praviloma predstavljala predplačilo. Druga tranša je bila izplačana, ko so bile zaključene priprave na snemanje¹⁹¹, a še pred snemanjem. Tretja tranša je bila praviloma zaključena, ko je bilo končano snemanje. V četrto in peto tranšo pa so bili vključeni stroški postprodukcije.

3.2.2.a Ugotovili smo, da je SFC v pogodbah ustrezno opredelil skrbnika pogodbe. V pogodbah so bile jasno določene pristojnosti SFC v zvezi s spremljanjem in nadzorom nad izvajanjem pogodb ter pogodbene sankcije v primeru kršitev. S pogodbo so bila določena tudi dokazila, ki jih mora pogodbeni partner predložiti kot priložo zahtevku za izplačilo posamezne tranše.

Ocenjujemo, da je SFC v pogodbah določil ustrezen sistem nadzora nad izvajanjem projektov, ki je SFC zagotavljal pravico do sprotnega in natančnega nadzora nad projekti.

Ugotovili smo, da je SFC za vse projekte, za katere je sklenil pogodbe, izplačeval predplačila v višini 25 % sofinanciranega zneska. V pogodbah je kot predpogoj za izplačilo predplačila od pogodbenih partnerjev zahteval predložitev zavarovanj. Ugotovili smo, da so posamezne pogodbe določale

¹⁸⁹ Tretji odstavek 14. člena ZSFCJA.

¹⁹⁰ 61. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁹¹ Producent je moral praviloma med drugim predložiti tudi snemalni plan z datumom začetka snemanja, sinopsis, seznam celotne ekipe in drugo.

različne oblike zavarovanj. V določenih primerih je SFC zahteval bančno garancijo, v določenih primerih pa menico.

Pojasnilo SFC

Oblika zavarovanja se določi z vsako posamezno pogodbo o sofinanciranju. SFC za vse projekte, sofinancirane do 50.000 EUR, zahteva zavarovanje predplačila z menicami, nad 50.000 EUR pa 10 % predplačila z bančno oziroma zavarovalno garancijo za kvalitetno izvedbo posla.

Ukrep SFC

SFC je pogoje za izplačilo predplačil v letu 2022 pričel navajati v besedilu javnih razpisov.

Ocenjujemo, da bi moral SFC zaradi zagotovitve bolj enotne prakse in zadostnosti prejetih zavarovanj tudi pri vseh prihodnjih javnih razpisih pogoje za izplačilo predplačila in zahtevane oblike zavarovanj predplačila določiti ne samo pri vsakem posameznem razpisu, temveč tudi v splošnih aktih.

3.2.2.b Ugotovili smo, da je SFC s pogodbenimi partnerji sklepal pogodbe tudi v breme prihodnjih proračunskih let. Zato bi moral pri sklepanju pogodb upoštevati omejitev iz sklepa o preoblikovanju, ki določa, da sme SFC prevzemati obveznosti v breme prihodnjih proračunskih let le ob pogoju, da se izvajanje pogodbenih obveznosti odloži, dokler za ta namen SFC nima zagotovljenih sredstev v svojem finančnem načrtu (v nadaljevanju: odložni pogoji).¹⁹² Določba je sicer vstopila v veljavo dne 28. 7. 2018.¹⁹³

Ugotovili smo, da je SFC odložni pogoji v osnutku pogodbe, kot prilogi javnega razpisa, prvič predvidel v letu 2019, prvo pogodbo z odložnim pogojem pa je SFC sklenil 30. 6. 2020. Tudi vse kasnejše pogodbe so odložni pogoji vsebovale.

Vendar je SFC, še preden je v pogodbe pričel sistematično vključevati odložni pogoji v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, v besedilo javnega razpisa vključeval klavzulo, s katero je opozarjal prijavitelje, da se lahko v primeru sprememb v državnem proračunu zmanjšajo tudi sredstva za izvajanje razpisa in spremenijo ali prekinejo že sklenjene pogodbe.

Ocenjujemo, da je SFC odložni pogoji v pogodbe sicer vključil z zamudo, da pa je že pred tem smiselno podobno izhajalo iz besedila razpisa, tako da so bili prijavitelji seznanjeni z možnostjo sprememb. Poleg tega je SFC še pred zaključkom obdobja, na katero se nanaša revizija, navedeno nepravilnost odpravil.

3.2.2.c V več primerih projektov, kjer je pogodbeni partner predvidel sodelovanje drugih koproducentov, smo ugotovili, da je bila v pogodbi predložitev sklenjenih pogodb z drugimi koproducenti predvidena šele v okviru zahtevka za izplačilo druge tranše (5 primerov), tretje tranše (4 primeri), ali celo četrte tranše (9 primerov). Pri tem kot posebej zaskrbljujoče razumemo situacije,

¹⁹² 34.a člen sklepa o preoblikovanju.

¹⁹³ Sklep o dopolnitvah Sklepa o preoblikovanju Filmskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, v Slovenski filmski center, javno agencijo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 52/18).

ko so pogodbe predložene v fazi četrte tranše, pri čemer pa mora pogodbeni partner v tretji tranši podati izjavo, da je film že posnet.

Ugotovili smo tudi, da je v enem primeru pogodbeni partner predvideval sofinanciranje s strani pristojnih organov drugih držav, pri čemer pa na nobenem izmed predvidenih razpisov v drugih državah ni pridobil sredstev. Predložitev pogodb pogodbenega partnerja z drugimi koproducenti je bila predvidena šele v okviru izplačila druge tranše, po tem ko je bilo že izplačano predplačilo. SFC je tako poleg pogodbenega partnerja ostal edini financer, zaradi česar se je finančna konstrukcija projekta pomembno spremenila.

Ocenjujemo, da SFC ni imel vzpostavljenih enotnih praks, kdaj morajo pogodbeni partnerji predložiti pogodbe z drugimi koproducenti. Hkrati pa se je SFC s tem, ko je dopuščal, da se pogodbe predložijo šele po na primer četrta tranši, torej ko je bilo snemanje že zaključeno, izpostavljalo dodatnim tveganjem. Če bi namreč koproducent v tej fazi odklonil podpis pogodbe, bi moral SFC bodisi odstopiti od pogodbe v fazi, ko je projekt skoraj že končan, ali pa v projekt vložiti dodatna sredstva, kar pa bi lahko pomenilo tudi prekoračenje praga najvišje dopustne meje sofinanciranja.

Priporočilo

SFC priporočamo, naj v pogodbe, sklenjene s pogodbenimi partnerji, vnese določilo, da morajo biti pogodbe z morebitnimi drugimi koproducenti predložene vsaj pred izplačilom druge tranše.

3.2.3 Spremljanje in nadzor nad izvajanjem pogodb s strani pogodbenih partnerjev

Pogodbe, ki jih sklepa SFC s pogodbenimi partnerji, praviloma zahtevajo izpolnitev v daljšem časovnem obdobju. V skladu z ZSFCJA lahko posamezni filmski in avdiovizualni projekt traja največ 2 leti, v določenih primerih pa lahko tudi več. Za zagotovitev uspešnega dokončanja projekta mora SFC zato vzpostaviti učinkovit sistem spremljanja in nadziranja projekta in ga izvajati skozi celotno obdobje trajanja pogodbe.

SFC spremlja izvajanje pogodbenih obveznosti pogodbenih partnerjev v skladu z določbami pravilnika o izboru projektov in sklenjeno pogodbo. SFC ima pri tem pravico, da izvedbo projekta v vseh fazah vsebinsko in finančno nadzira.¹⁹⁴ V ta namen ima SFC pravico do vpogleda v računovodsko in drugo dokumentacijo pogodbenega partnerja, na podlagi katere lahko dobi vpogled v trenutno finančno in vsebinsko stanje projekta.¹⁹⁵ V primeru sprememb okoliščin¹⁹⁶, ki bi lahko vplivale na izpolnitev pogodbe, ima pogodbeni partner dolžnost obvestiti SFC, slednji pa ima možnost bodisi skleniti aneks k pogodbi bodisi (v primerih, ki jih določa pravilnik) odstopiti

¹⁹⁴ 64. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁹⁵ 13. člen ZSFCJA.

¹⁹⁶ 64. člen pravilnika o izboru projektov.

od pogodbe in zahtevati povrnitev že izplačanih sredstev¹⁹⁷, v določenih primerih pa je mogoče tudi nadaljevanje pogodbe z drugim izvajalcem.¹⁹⁸

3.2.3.a Ugotovili smo, da je SFC v pravilniku natančno določil način izvajanja nadzora in njegov obseg in si je s pogodbami zagotovil ustrezne pravice dodatnega nadzora nad projekti. Ugotovili smo, da je SFC v nekaterih primerih posamezne pravice dodatnega nadzora tudi izkoristil. Tako je v enem primeru SFC zaradi producentove vloge za dodatno sofinanciranje projekta še med trajanjem projekta zahteval delno revizijo projekta.

Ugotovili smo tudi, da so skrbniki pogodb opravljali preveritve izpolnjevanja pogodbenih obveznosti, zlasti v okviru potrjevanja vsakokratnega zahtevka za izplačilo po posamezni tranši, saj je moral ta vsebovati vsa predvidena dokazila, tudi poročilo o stroških projekta¹⁹⁹, ki so nastali do posameznega izplačila.²⁰⁰ Iz dokumentacije projektov je bilo razvidno, da so skrbniki pogodbe preverjali tudi upravičenost stroškov in višino zahtevanega povračila stroškov.²⁰¹ Vendar pa se je praksa pomembno razlikovala glede na to, ali je šlo za projekte v vrednosti sofinanciranja pod 100.000 EUR (v nadaljevanju: projekti manjše vrednosti) ali pa za projekte nad 100.000 EUR (v nadaljevanju: projekti večje vrednosti). Pri projektih manjše vrednosti so skrbniki zahtevali tudi predložitev dokazil o nastalih stroških in preverjali skladnost poročila o stroških projekta s predloženimi dokazili. Pri projektih večje vrednosti pa so skrbniki preveritve opravili le na podlagi poročila o stroških projekta, ne da bi za to v času izvajanja projekta zahtevali tudi dokazila.

Pojasnilo SFC

V skladu z ZSFCJA²⁰² pogodbeni partner v okviru zahtevkov za izplačilo ni dolžan izkazati stroškov z materialnim dokazilom, temveč mora ta dokazila predložiti pooblaščen revizijski družbi ob reviziji projekta. Slednja pa mora biti izvedena za vsak zaključen projekt, pri katerem vrednost sofinanciranja presega 100.000 EUR²⁰³.

Ocenjujemo, da SFC s tem, ko pri projektih večje vrednosti ni zahteval obračunske dokumentacije, sicer res ni ravnal v nasprotju z ZSFCJA. Vendar pa je ta praksa povzročila, da je bila stopnja kontrole pri projektih manjše vrednosti pomembno večja kot pri projektih z večjim finančnim tveganjem. Medtem ko so bili projekti manjše vrednosti izjemno natančno nadzirani, je SFC pri projektih večje vrednosti preveritev upravičenih stroškov v pomembni meri prepustil reviziji. Pri tem pa SFC niti ni zagotovil, da bi bili revizijski pregledi opravljenih projektov izvedeni z enotno in z ustrezno stopnjo natančnosti (več v točki 3.2.5). Poleg tega ZSFCJA v delu, ki se nanaša na oprostitev predložitve materialnih dokazil, ne določa izjeme za male projekte, pa vendar je SFC vzpostavil prakso

¹⁹⁷ 65. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁹⁸ 66. člen pravilnika o izboru projektov.

¹⁹⁹ Specificirano po skupinah stroškov in posameznih stroških. Izjema je bila prva tranša, ki je bila izplačana kot predplačilo in posledično ni zahtevala poročila o stroških.

²⁰⁰ 13. člen ZSFCJA.

²⁰¹ 12. člen ZSFCJA in 62. člen pravilnika o izboru projektov. V več primerih smo videli dopise skrbnikov pogodb, v katerih so zahtevali popravke, ker posamezen strošek, ki ga je uveljavljal pogodbeni partner, ni spadal med upravičene stroške ali pa se višina stroška ni ujemala z višino, ki je izhajala iz priloženih računov in drugih dokazil o nastalih stroških.

²⁰² 13. člen ZSFCJA.

²⁰³ 15. člen ZSFCJA.

pridobivanja teh materialnih dokazil. Posledično ni mogoče potrditi, da so bili vsi upravičeni stroški ustrezno preverjeni. Hkrati pa se je pri projektih večje vrednosti s prepustitvijo nadzora reviziji nadzor zamaknil v čas, ko je bil projekt že zaključen, celotni znesek sofinanciranja pa že izplačan. Posledično pa so bile možnost SFC za ukrepanje v primeru nepravilnosti pomembno zmanjšane. Revizijska kontrola bi morala pri projektih večje vrednosti z velikim tveganjem delovati kot dodatna varovalka, ne pa kot poglavitna oblika kontrole.

Ukrep SFC

SFC je s sklepom, sprejetim dne 5. 1. 2022²⁰⁴, odredil vsem skrbnikom pogodb, da pri projektih, katerih vrednost financiranja presega 100.000 EUR, izvajajo vzorčne nadzore dokumentacije v zvezi s stroški projekta, ki so nastali do posameznega izplačila. Ob tem je od 2 producentov tudi že zahteval predložitev obračunske dokumentacije in dokazil o plačilu.

Priporočilo

SFC priporočamo, naj vzorčne nadzore dokumentacije v zvezi s stroški projekta uredi tudi z internim aktom, ki bo zagotovil enako obravnavo vseh projektov, pri katerih sofinanciranje SFC presega 100.000 EUR. Pri določitvi obsega preverb predlagamo, da poleg ocene tveganj upošteva tudi administrativno breme, ki ga tovrstne preverbe predstavljajo za zaposlene in tudi za producente.

3.2.3.b SFC je za namene boljšega nadzora v pogodbah natančno določil način izvajanja nadzora in obseg preveritev za vsako posamezno tranšo. Pogodbe so tako določale seznam prilog, ki jih mora pogodbeni partner predložiti v okviru zahtevka za izplačilo posamezne tranše. Vendar pa je SFC v praksi pogosto odobril tudi zahtevke za delno izplačilo tranše, kar pomeni, da je izplačal samo del vrednosti, ki je bil predviden za posamezno tranšo, pri tem pa tudi ni zahteval vseh dokazil, ki so bila predvidena za to tranšo.

Ocenjujemo, da je SFC s tem ravnal v nasprotju s pogodbami, ki niso določale možnosti delnega izplačila posamezne tranše, posledično pa v pogodbah tudi ni bilo določeno, katera dokazila mora pogodbeni partner dobaviti, da upraviči zahtevek.

Ukrep SFC

SFC je v letu 2022 pričel v besedilo osnutkov pogodb, ki so priloge objavljenih javnih razpisov, vključevati določbe, ki urejajo delno izplačilo tranše, in določil, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za delno izplačilo posamezne tranše.

²⁰⁴ Sklep št. 21-1/2022-2 z dne 5. 1. 2022.

3.2.3.c V skladu z ZSFCJA²⁰⁵ morajo biti projekti filmske in avdiovizualne dejavnosti praviloma²⁰⁶ dokončani najpozneje v 2 letih od podpisa pogodbe. Rok za dokončanje projektov se lahko z aneksom podaljša zaradi bistvenih sprememb pri sofinanciranju projekta, kadar je vključenih več koproducentov oziroma kadar se pojavijo nepredvidene okoliščine, ki za dlje časa onemogočajo dokončanje in na katere producent ni mogel vplivati.²⁰⁷

Sistem izplačil po tranšah je bil uveden z namenom, da SFC pridobi boljši vpogled v izvajanje projektov, še preden se izteče končni rok za zaključek projekta. Vendar pa smo ugotovili, da pogodbe niso vključevale vmesnih rokov za predložitev izplačil. Pred podpisom je pogodbeni partner sicer predložil okvirni terminski načrt izvajanja projekta, ki pa ni bil povzet v pogodbi v smislu določitve rokov za predložitev vmesnih zahtevkov. V večjem številu primerov je bil terminski načrt izvajanja projekta določen le okvirno, v mesecih ali celo večmesečnih obdobjih. SFC je tako na podlagi pogodbe lahko spremljal le končni izvedbeni rok. Hkrati pa so pogodbe, sklenjene s pogodbenimi partnerji, določale, da je odstopanje od terminskega načrta lahko razlog za odstop od pogodbe, kar pa ni izvedljivo, če terminski plan ni dovolj natančno določen.

Ukrep SFC

SFC je v zadnji četrtini leta 2021, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija, v pogodbe kot prilogo pričel vključevati terminski načrt črpanja tranš.

Poleg tega pa je SFC v osnutke pogodb, ki so bili objavljeni kot priloge k javnim razpisom v letu 2022, pričel vključevati dostavek, ki predvideva vnos datumsko določenega roka za predložitev zahtevka za posamezno tranšo.

Ob upoštevanju, da je SFC v pravilniku in pogodbah natančno določil način izvajanja nadzora in je nadzor izkazano tudi izvajal in ob upoštevanju, da je SFC pri projektih manjše vrednosti izvajal nadzor z izjemno stopnjo natančnosti, ocenjujemo, da je bil vzpostavljen sistem spremljanja in nadzora nad izvajanjem pogodb delno učinkovit, kljub temu da pogodbe niso določale vmesnih rokov, da je SFC v določenih primerih odobril izplačilo delnih tranš in da je SFC nadzor projektov večje vrednosti v preveliki meri zaupal končnemu nadzoru revizorjev. Dejstvo, da je bil nadzor projektov večje vrednosti v takšni meri zaupan končnemu nadzoru revizorjev, smo upoštevali pri presoji učinkovitosti končnega nadzora.

3.2.4 Izpolnjevanje pogodbenih obveznosti SFC in s tem povezano zagotavljanje proračunskih sredstev

Temeljna pogodbeni obveznost SFC do pogodbenih partnerjev je bila plačilo zneska po posameznih tranšah v roku, kot ga določata veljavni zakon o izvrševanju proračuna²⁰⁸ in pogodba.

²⁰⁵ Tretji odstavek 11. člena ZSFCJA.

²⁰⁶ Razen kadar gre za realizacijo celovečernega animiranega filma, animiranega filma v trajanju nad 24 minut in zahtevnega celovečernega dokumentarnega filma, ki zaradi vsebine zahteva večletno spremljanje dogajanja.

²⁰⁷ 14. člen ZSFCJA.

²⁰⁸ V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila to ZIPRS1819 in ZIPRS2021.

Izplačila producentom so potekala po naslednjem postopku:

1. Producent je po izpolnitvi vseh obveznosti iz posamezne tranše posredoval SFC zahtevek za izplačilo.
2. SFC je zahtevek pregledal in v primeru ustreznosti prejete dokumentacije zahtevek potrdil oziroma pozval producenta k dopolnitvi zahtevka.
3. SFC je več potrjenih projektnih zahtevkov združil v zbirni zahtevek, ki je vseboval specifikacijo predvidenih izplačil, obračun porabe po posameznih projektih ter dinamiko izplačil po projektih.
4. Zbirni zahtevek je SFC poslal ministrstvu kot podlago za izplačilo transernih sredstev.
5. Ministrstvo je v primeru ustreznosti prejete dokumentacije nakazalo sredstva SFC ali pa pozvalo SFC k morebitnim dopolnitvam.
6. SFC je izvedel izplačilo sredstev pogodbenim partnerjem za posamezne projekte v skladu z zahtevki.

3.2.4.a Ugotovili smo, da je SFC v letih 2018 in 2019 vsa sredstva, ki jih je prejel s strani ministrstva, producentom izplačal v roku manj kot 5 dni po prejemu. V letu 2020 pa je SFC v več primerih za posamezne zahtevke producentov prejel sredstva s strani ministrstva, vendar teh sredstev ni takoj posredoval producentom.

V letu 2020 je namreč zaradi neusklajenosti postopkov načrtovanja sredstev za delo SFC s splošno veljavnim sistemom načrtovanja proračunskih sredstev (povezava s točko 3.1.3.1.2) prišlo do zastoja izplačil posameznim filmskim in avdiovizualnim projektom. Ker ministrstvo ni pravočasno uvrstilo projektov večje vrednosti v NRP, tudi ni pravočasno zagotovilo sredstev za izplačilo projektom večje vrednosti. Ministrstvo pa je nemoteno zagotavljalo sredstva za projekte manjše vrednosti.

Vendar pa smo ugotovili, da do zamud ni prihajalo samo pri projektih večje vrednosti, temveč da je v več primerih projektov manjše vrednosti tudi SFC zadrževal sredstva po tem, ko jih je prejel od ministrstva. Ugotovili smo, da je od 129 zahtevkov v skupni vrednosti 3.149.056 EUR, ki so čakali na izplačilo več kot 30 dni, v 86 primerih SFC plačilo zadrževal vsaj 5 dni po tem, ko je prejel sredstva od ministrstva, v 20 primerih pa je SFC izplačilo zadrževal več kot 30 dni.

Po drugi strani pa je SFC v enem primeru projekta večje vrednosti izvedel delno plačilo tranše (v znesku 40.625,77 EUR) 5. 6. 2020, kljub temu da je sredstva za to plačilo od ministrstva pridobil šele 209 dni kasneje, in sicer 31. 12. 2020.

Ugotovili smo, da je v povprečju zamuda²⁰⁹ z izplačili posameznih zahtevkov v 83,4 % nastala na ministrstvu, v 16,6 % pa na SFC (Tabela 3).

Pojasnilo SFC

V letu 2020 je prišlo do zastoja finančnih sredstev na ministrstvu v povezavi s pojavom epidemije nalezljive bolezni covid-19. SFC je moral za zagotavljanje sofinanciranja podprtih filmskih projektov, kljub podpisu pogodbe z ministrstvom, začeti pripravljati projektno dokumentacijo za projekte s skupno

²⁰⁹ Pri izračunu zamude smo upoštevali le število dni zamude z izplačilom posameznega zahtevka, ne da bi pri tem upoštevali tudi višino zahtevka.

vrednostjo nad 300.000 EUR, za posredovanje le te v potrjevanje v Vlado. V celoti je šlo za projekte filmske realizacije, ki vključujejo priprave na snemanje, snemanje filma, montiranje filma in postproduksijske aktivnosti. Ker tovrstni projekti za SFC predstavljajo največje finančno tveganje za potek realizacije, na kar je v letu 2020 še dodatno vplivala epidemija nalezljive bolezni covid-19, je SFC z namenom, da se realizacija teh projektov ne zaustavi, prioriteten izplačal določen del transernih sredstev tem projektom. Treba je poudariti, da vlada v letu 2020 o vključitvi največjih filmskih projektov v NRP ni odločala več mesecev, zato je bil SFC v izogib tveganjem glede realizacije teh projektov prisiljen določen del transernih sredstev prerazporejati. Pri tem je treba upoštevati tudi, da gre pri realizaciji velikih filmskih projektov za nujnost vzdrževanja in zagotavljanja kontinuitete sofinanciranja vseh faz produkcije filma, vključno s postprodukcijo, in da se je pri nekaterih večjih projektih filmske realizacije čas zapadlosti obveznosti SFC do producenta povečeval in s tem močno ogrožal realizacijo samega projekta.

Ugotovili smo, da je SFC v letu 2020 zaradi zastoja plačil na nekaterih projektih večje vrednosti sredstva, ki jih je prejel za izplačilo nekaterih zahtevkov za projekte manjše vrednosti, ki niso zahtevali priprave projektne dokumentacije, namenil plačilu projektov večjih vrednosti. SFC je torej sredstva, ki jih je prejel za plačilo točno določenih projektnih zahtevkov, namenil plačevanju drugih zahtevkov, za katere še ni prejel sredstev.

Ocenjujemo, da je SFC s takim ravnanjem brez utemeljenega razloga za plačilo začasno prikrajšal druge projekte in jih izpostavil tveganju, da do plačila ne bo prišlo²¹⁰.

Ob upoštevanju, da je za izvorni zastoj izplačil odgovorno ministrstvo, da je SFC izkazal, da v letih 2018 in 2019 ni bilo zamud z izplačili sredstev, in da je SFC s prerazporejanjem sredstev želel preprečiti zastoj projektov, ki za SFC predstavljajo največje finančno tveganje, ocenjujemo, da je bil sistem izpolnjevanja pogodbenih obveznosti s strani SFC kljub ugotovljeni nesmotrnosti v obdobju, na katero se nanaša revizija, delno učinkovit. Pri presoji smo upoštevali tudi dejstvo, da so bila sredstva na koncu, čeprav z zamudo, izplačana vsem upravičenim projektom.

3.2.5 Končni nadzor nad pogodbami

V skladu z ZSFCJA²¹¹ mora biti za vsak zaključen projekt, pri katerem vrednost sofinanciranja presega 100.000 EUR, v 6 mesecih od zaključenega projekta izvedena in SFC predložena revizija projekta s strani pooblašene revizijske družbe. SFC je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri projektih večje vrednosti celotno preveritev izkazavnosti upravičenih stroškov prepustil pooblaščenim revizijskim družbam (povezava s točko 3.2.3.a). Zato smo v reviziji preverili, ali je SFC vzpostavil in izvajal učinkovit sistem končnega nadzora nad izvajanjem pogodb.

3.2.5.a Ugotovili smo, da v splošnih aktih, ki jih je sprejel SFC, ni določeno, katere preveritve in v kakšnem obsegu morajo revizijske družbe izvesti pri reviziji teh projektov.

²¹⁰ Če projekti večje vrednosti ne bi bili vključeni v NRP.

²¹¹ 15. člen ZSFCJA.

SFC je za projekte, pri katerih je vrednosti sofinanciranja presegala 100.000 EUR, sicer naročil revizijske preglede pri pooblaščenih revizijskih družbah, pri čemer je uporabljal pregled vrste Dogovorjeni postopki po MSS 4400²¹², ki ne predvideva izdaje mnenja. Skladno z MSS 4400 je cilj posla opravljanja dogovorjenih postopkov to, da revizor izvede postopke revizijske narave, za katere se je dogovoril z organizacijo ali katero koli ustrezno tretjo stranko, ter poroča o dejanskih ugotovitvah.

Vendar pa smo ugotovili, da iz določenih poročil ne izhaja, da bi SFC naročil preveritve, ki bi jih glede na vzpostavljen sistem sofinanciranja po naši oceni moral naročiti. Ker SFC preveritev ni naročil, jih revizijske družbe tudi niso opravile. Pomanjkljivosti smo na primer zaznali v določenih primerih, kadar so filmski projekti na ločenih javnih natečajih pridobili sredstva s strani SFC najprej za razvoj scenarija, nato za razvoj projekta in nazadnje za realizacijo projekta. SFC je praviloma kril tudi nekatere stroške njihove promocije in distribucije. Revizorjeva poročila pa so se nanašala le na sredstva, ki jih je SFC namenil sofinanciranju realizacije projekta, in ne na sredstva, ki jih je tem projektom namenil v okviru drugih razpisov. Takšna preveritev vseh sredstev bi bila sicer nujna v okviru zagotavljanja zgornje dopuste meje sofinanciranja (povezava s točko 3.2.1.3.1.b).

Ugotovili smo tudi, da SFC ni pripravil zahtev za vsebino in najmanjši obseg revizorjevega poročila. Revizorjeva poročila posameznih projektov pa so bila med seboj zelo različna.

V več primerih so bile v revizorjeva poročila vključene trditve, ki po naši oceni niso pripomogle k večji transparentnosti porabe javnih sredstev, na primer trditve, da so bile vse obveznosti producenta poravnane v dogovorjeni valuti, in trditve o načinu, s katerim je producent na stroškovnih mestih, ki so bila povezana z viri financiranja, prikazal različne stroške projekta.

Revizorjeva poročila pa niso vsebovala trditev, na podlagi katerih bi lahko sklepali:

- ali je sofinanciranje SFC ostalo pod mejo najvišjega dovoljenega sofinanciranja, kot ga določa 11. člen ZSFCJA,
- ali so bili stroški producenta, ki jih je sofinanciral SFC, skladni s pravilnikom o upravičenih stroških.

Ob upoštevanju, da je SFC pri projektih večje vrednosti celotno preveritev izkazanosti upravičenih stroškov prepustil pooblaščenim revizijskim družbam (povezava s točko 3.2.3.a), da pri tem niti v splošnih aktih niti v okviru individualnih naročil revizijskih pregledov ni določil, katere preveritve in v kakšnem obsegu morajo revizijske družbe izvesti pri reviziji teh projektov, in ni pripravil usmeritev, ki bi pooblaščenim revizorjem pomagale pri presoji, ali so stroški, ki jih je prikazal producent, dejansko upravičeni, zlasti pa, ali je upravičena višina stroškov, ki jih producenti izkazujejo, ocenjujemo, da SFC ni vzpostavil in izvajal učinkovitega sistema končnega nadzora nad izvajanjem pogodb.

²¹² Mednarodni standard sorodnih storitev 4400 – Posli opravljanja dogovorjenih postopkov v zvezi z računovodskimi informacijami.

Ukrepi SFC

SFC je 18. 1. 2022 na svoji spletni strani objavil navodilo v zvezi z revizijo projektov, sofinanciranih z več kot 100.000 EUR²¹³. V navodilih je SFC določil, da morajo biti revizije, ki jih opravijo pooblaščen revizorske hiše, izvedene v skladu z revizijskimi standardi MSS 4400²¹⁴ in obsegati oziroma preizkusiti najmanj:

- resničnost in popolnost izkazanih podatkov v končnem obračun realizacije projekta, vključno s potrditvijo obstoja verodostojnih knjigovodskih listin, ki izkazujejo stroške, ki jih uveljavlja producent,
- skladnost porabe sredstev, ki jih je sofinanciral SFC, z določili pogodbe o sofinanciranju in določili ZSFCJU ter pravilnika o upravičenih stroških,
- ali so prikazani stroški upravičeni, kar pomeni, da izpolnjujejo vse določbe pravilnika o upravičenih stroških, in
- ali so bile plačane vse obveznosti, ki izhajajo iz izkazanih stroškov.

SFC je s sklepom, sprejetim dne 5. 1. 2022²¹⁵, odredil vsem skrbnikom pogodb, da obvestilo o sprejetem navodilu v zvezi z revizijo projektov posredujejo vsem producentom projektov, za katere še ni bila začeta revizija in bodo sami izbrali pooblaščen revizijsko družbo.

Naveden minimalen obseg preveritev pa je SFC vključil tudi v povabilo k oddaji ponudbe za izvedbo revizije 3 filmov, ki ga je SFC dne 15. 12. 2021 posredoval revizijskim hišam.

SFC je s sprejetim ukrepom po naši oceni ustrezno odpravil pomanjkljivost v zvezi z določitvijo, katere preveritve in v kakšnem obsegu morajo revizijske družbe izvesti pri reviziji projektov. Opozarjamo pa, da kljub objavljenim navodilom še vedno ni sprejel vsebinskih usmeritev za presojo, ali so bili stroški dejansko upravičeni, zlasti pa, ali je upravičena višina stroškov, ki jih producenti izkazujejo.

Priporočilo

SFC priporočamo, naj za namene poenotenja presoj pooblaščenih revizorjev pripravi podrobne vsebinske usmeritve, ki bodo pooblaščenim revizorjem pomagale pri presoji, ali so stroški, ki jih je prikazal producent, dejansko upravičeni, zlasti pa, ali je upravičena višina stroškov, ki jih producenti izkazujejo (povezava s priporočilom v točki 3.2.1.3.2).

²¹³ [URL: https://www.film-center.si/media/cms/attachments/2022/01/18/Revizija_projektov_sofinancirani_z_vec_kot_100.000_EUR.pdf], 11. 5. 2022.

²¹⁴ [URL: https://si-revizija.si/datoteke/standardi/1502/mss_4400.pdf], 11. 5. 2022.

²¹⁵ Sklep št. 21-1/2022-2 z dne 5. 1. 2022.

3.2.6 Povzetek o učinkovitosti SFC pri upravljanju s pogodbami

Ocenjujemo, da je bil sistem kontrolnih mehanizmov, ki jih je SFC vzpostavil in izvajal v okviru postopka do sklenitve pogodbe, *delno učinkovit* (točki 3.2.1 in 3.2.2).

Ugotovili smo namreč, da je SFC imel izdelane letne programe dela, v strategijah pa jasno določene dolgoročne cilje. V podzakonskih aktih je SFC natančno določil postopek upravljanja s pogodbami, vendar pa SFC v pravilnikih ni določil sistema izplačil po tranšah in postopka zavarovanja predplačil. Prav tako pravilniki, ki jih je sprejel SFC, niso upoštevali UEM in s tem povezanih dolžnosti SFC in prijaviteljev projektov (več v točki 3.2.1.1).

V zvezi z izborom projektov in s tem pogodbenih partnerjev smo ugotovili, da je imel SFC vzpostavljen ustrezen sistem preveritev pogodbenih partnerjev in ga je tudi ustrezno izvajal (več v točki 3.2.1.2). Več težav pa je imel SFC pri preveritvi finančnega načrta projekta pred sklenitvijo pogodbe (več v točki 3.2.1.3). Ugotovili smo namreč, da je SFC le delno učinkovito zagotavljal upoštevanje zgornje dopustne meje za sofinanciranje projektov, saj se je pomembno oddaljil od splošnega načela, da naj bi se filmski projekti sofinancirali v višini največ 50 %. V zvezi z zagotavljanjem ustreznosti finančnega načrta pa je SFC v strategiji 20–24 sicer predlagal izboljšave za pomoč komisijam pri ocenjevanju finančnih načrtov, vendar ni izkazal, da bi s tem v zvezi tudi sprejel kakšne ukrepe.

V zvezi z ustreznostjo varovanja interesov SFC v pogodbah (več v točki 3.2.2) ocenjujemo, da je SFC v pogodbah določil ustrezen sistem nadzora nad izvajanjem projektov, ki mu je zagotavljal pravico do sprotnega in natančnega nadzora nad projekti. Vendar pa SFC ni zagotovil enotne prakse v zvezi z zavarovanji predplačil. SFC v pogodbah tudi ni vzpostavil enotne prakse, kdaj morajo producenti posredovati pogodbe z morebitnimi drugimi koproducenti, oziroma je navedene pogodbe pri nekaterih projektih zahteval prepozno. V zvezi z zahtevanim odložnim pogojem za obveznosti iz pogodb, ki se nanašajo na prihodnja proračunska leta, pa ocenjujemo, da je SFC odložni pogoj v pogodbe sicer vključil z zamudo, da pa je že pred tem smiselno podobno izhajalo iz besedila objavljenega razpisa, SFC pa je še pred zaključkom obdobja, na katero se nanaša revizija, navedeno nepravilnost odpravil.

Ocenjujemo tudi, da je bil sistem spremljanja in nadzora nad izvajanjem pogodb, ki ga je vzpostavil SFC, *delno učinkovit* (več v točki 3.2.3). Pri presoji smo upoštevali, da je SFC v pravilniku in pogodbah natančno določil način izvajanja nadzora in je nadzor izkazano tudi izvajal in da je SFC pri projektih manjše vrednosti izvajal nadzor z izjemno stopnjo natančnosti. Nadzor pa ni bil povsem učinkovit, saj pogodbe niso določale vmesnih rokov za predložitev zahtevkov za izplačilo, SFC pa je v določenih primerih odobril izplačilo delnih tranš. Zlasti pa je na oceno, da nadzor ni bil povsem učinkovit, vplivalo dejstvo, da je SFC nadzor projektov večje vrednosti v preveliki meri zaupal končnemu nadzoru revizorjev.

Prav tako smo kot *delno učinkovit* ocenili sistem, ki ga je SFC vzpostavil za izpolnjevanje lastnih pogodbenih obveznosti (več v točki 3.2.4). Čeprav smo v zvezi z izplačili ugotovili, da je SFC s prerazporejanjem sredstev povzročil dodatne zamude pri nekaterih projektih ter jih izpostavil tveganju neplačila, smo pri oceni upoštevali zlasti, da je za izvorni zastoj izplačil v letu 2020 odgovorno ministrstvo, da je SFC izkazal, da v letih 2018 in 2019 ni bilo zamud z izplačili sredstev, in da je SFC s prerazporejanjem sredstev želel preprečiti zastoj projektov, ki za SFC predstavljajo

največje finančno tveganje. Pri presoji smo upoštevali tudi dejstvo, da so bila sredstva na koncu, čeprav z zamudo, izplačana vsem projektom.

Sistem, ki ga je SFC vzpostavil in izvajal za namene končnega nadzora nad izvajanjem pogodb, pa ocenjujemo kot *neučinkovit* (več v točki 3.2.5). Ocena temelji na tem, da je SFC pri projektih večje vrednosti celotno preveritev izkazanosti upravičenih stroškov prepustil pooblaščenim revizijskim družbam (povezava s točko 3.2.3.a), pri tem pa ni niti v splošnih aktih niti v okviru individualnih naročil revizijskih pregledov določil, katere preveritve in v kakšnem obsegu morajo revizijske družbe izvesti pri reviziji teh projektov, in ni pripravil usmeritev, ki bi pooblaščenim revizorjem pomagale pri presoji, ali so stroški, ki jih je prikazal producent, dejansko upravičeni, zlasti pa, ali je upravičena višina stroškov, ki jih producenti izkazujejo. Revizijska poročila so bila zato neenotna in niso vsebovala vseh presoj, ki bi bile nujne za učinkovit končni nadzor nad projekti.

4. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 6. 2021. Pri tem smo ločeno presojali, ali je bilo Ministrstva za kulturo učinkovito pri zagotavljanju pravnih in materialnih pogojev za upravljanje Slovenskega filmskega centra – javne agencije s pogodbami in ali je bil Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije učinkovit pri upravljanju s pogodbami s področja filmske in avdiovizualne dejavnosti.

Menimo, da je bilo Ministrstvo za kulturo **neučinkovito** pri zagotavljanju pravnih in materialnih pogojev za upravljanje Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije s pogodbami. Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije pa je bil pri upravljanju s pogodbami s področja filmske in avdiovizualne dejavnosti **delno učinkovit**. Mnenje temelji na ločenih ocenah učinkovitost obeh revidirancev, ki sta obrazloženi v nadaljevanju.

V zvezi z učinkovitostjo Ministrstva za kulturo smo proučili, ali je ministrstvo vzpostavilo in izvajalo učinkovit sistem pravnih in materialnih podlag za delo Slovenskega filmskega centra – javne agencije in ali je ministrstvo vzpostavilo in v mejah svojih pristojnosti učinkovito izvajalo sistem črpanja sredstev za izplačilo pogodbenih obveznosti Slovenskega filmskega centra – javne agencije.

Menimo, da Ministrstvo za kulturo ni učinkovito zagotavljalo pravnih in materialnih podlag za delo Slovenskega filmskega centra – javne agencije. Posledično pa Ministrstvo za kulturo tudi ni učinkovito izvajalo sistema črpanja sredstev za izplačilo pogodbenih obveznosti.

Ministrstvo za kulturo namreč ni učinkovito usmerjalo in nadziralo dela Slovenskega filmskega centra – javne agencije, saj ni pravočasno pripravilo temeljnih strateških dokumentov za delo Slovenskega filmskega centra – javne agencije in ni zagotovilo v celoti učinkovite obravnave njegovih letnih poročil. Ministrstvo za kulturo tudi ni učinkovito zagotavljalo kadrovskega pogojev za delo Slovenskega filmskega centra – javne agencije, saj Vladi Republike Slovenije ni pravočasno predlagalo v imenovanje novih članov sveta agencije. Splošni in posamični pravni akti, s katerimi je Ministrstvo za kulturo urejalo delovanje Slovenskega filmskega centra – javne agencije, pa so bili pomanjkljivi.

Ministrstvo za kulturo tudi ni učinkovito načrtovalo proračunskih sredstev za delo Slovenskega filmskega centra – javne agencije, saj pri načrtovanju ni upoštevalo večletne narave filmskih projektov in ni zagotovilo kontinuiranega zagotavljanja proračunskih sredstev za delo Slovenskega filmskega centra – javne agencije. Načrtovanje proračunskih sredstev je v letih 2018 do 2019 potekalo v nasprotju s predpisi o proračunskem načrtovanju, zato je prišlo v letu 2020 do zastoja pri izplačilih filmskim producentom. Ministrstvo za kulturo pa ob tem z Ministrstvom za finance ni vzpostavilo konstruktivnega dialoga o iskanju rešitev znotraj veljavne zakonodaje, temveč je vztrajalo pri predlogu nadaljnje uporabe pretekle neustrezne in nepravilne prakse. Ministrstvo za kulturo je v drugi polovici leta 2020 in v letu 2021 sicer izboljšalo sistem zagotavljanja proračunskih sredstev za delo Slovenskega filmskega centra – javne agencije, s tem ko je v proračun začelo vključevati samostojne filmske projekte večje vrednosti. Kljub temu pa sistem še vedno ni učinkovit, saj Ministrstvo za kulturo ni zagotovilo niti ustreznih pravnih podlag za izvajanje javnih razpisov niti kontinuiranega zagotavljanja proračunskih sredstev za delo Slovenskega filmskega centra – javne agencije v zvezi z večletnimi projekti.

V reviziji smo preverjali tudi učinkovitost Slovenskega filmskega centra – javne agencije pri upravljanju s pogodbami s področja spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti.

Menimo, da je bil Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije delno učinkovit pri upravljanju s pogodbami s področja spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti.

Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije je v okviru postopka do sklenitve pogodbe vzpostavil in izvajal delno učinkovit sistem kontrolnih mehanizmov. Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije je v podzakonskih aktih natančno določil postopek upravljanja s pogodbami, vendar pa v pravilnikih ni določil sistema izplačil po tranšah in postopka zavarovanja predplačil, kakor tudi ne postopka priprave investicijske dokumentacije za potrebe vključitve projektov v Načrt razvojnih programov. Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije je ustrezno izvajal učinkovit sistem izbora in preveritev pogodbenih parterjev. Pri preveritvi finančnega načrta projekta pa je Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije le delno učinkovito zagotavljal upoštevanje zgornje dopustne meje za sofinanciranje projektov.

Pogodbe, ki jih je sklepal Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije so ustrezno varovale njegove interese, vendar pa Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije v pogodbah ni zagotovil enotne prakse v zvezi z zavarovanji predplačil. Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije v pogodbah tudi ni vzpostavil enotne prakse, kdaj morajo producenti posredovati pogodbe z morebitnimi drugimi koproducenti oziroma je navedene pogodbe pri nekaterih projektih zahteval prepozno.

Sistem spremljanja in nadzora nad izvajanjem pogodb, ki ga je vzpostavil Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije, je bil delno učinkovit. Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije je namreč v splošnih in posamičnih aktih določil način izvajanja nadzora in ga tudi izvajal. Pri tem je nadzor pri projektih manjše vrednosti izvajal z izjemno stopnjo natančnosti, pri projektih večjih vrednosti pa je nadzor v preveliki meri zaupal končnemu nadzoru revizorjev.

Menimo tudi, da je bil Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije delno učinkovit pri izpolnjevanju lastnih pogodbenih obveznosti. Zaradi zastoja sredstev za izplačilo zahtevkov za projekte večje vrednosti v letu 2020 je Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije v letu 2020 prerazporejal sredstva, izplačana za točno določene projekte, drugim projektom in s tem povzročil dodatne zamude pri nekaterih projektih ter jih izpostavil tveganju neplačila. Pri oceni smo upoštevali, da je za izvorni zastoj izplačil v letu 2020 odgovorno Ministrstvo za kulturo, da je Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije izkazal, da v predhodnih letih do takšnih zamud ni prihajalo in da je Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije s prerazporejanjem sredstev želel preprečiti zastoj projektov, ki zanj predstavljajo največje finančno tveganje.

Sistem, ki ga je Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije vzpostavil in izvajal za namene končnega nadzora nad izvajanjem pogodb, pa ocenjujemo kot neučinkovit. Ocena temelji na tem, da je Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije pri projektih večje vrednosti celotno preveritev izkazanosti upravičenih stroškov prepustil pooblaščenim revizijskim družbam, pri tem pa ni določil, katere preveritve in v kakšnem obsegu morajo revizijske družbe izvesti pri reviziji teh projektov, in ni pripravil usmeritev za presojo upravičenih stroškov. Revizijska poročila

so bila zato neenotna in niso vsebovala vseh presoj, ki bi bile nujne za učinkovit končni nadzor nad projekti.

Na podlagi navedenega menimo, da je bil proces upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji v delu, za katerega sta odgovorna Ministrstvo za kulturo in Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije, **delno učinkovit.**

5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za kulturo in Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivni poročili.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Ministrstvo za kulturo mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. Slovenskemu filmskemu centru – javni agenciji Republike Slovenije v podpis posredovalo aneks k pogodbi o sofinanciranju Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije za leto 2022, ki bo Slovenskem filmskem centru – javni agenciji republike Slovenije zagotavljal jasno pravno podlago za izvedbo javnih razpisov za izbor filmskih projektov, katerih financiranje bo potekalo tudi v prihodnjih proračunskih letih, opredeljeval obseg sredstev, namenjenih izvedbi teh razpisov, ter vključeval določbo, da mora Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije prevzem obveznosti (sklenitev pogodb z izvajalci) odložiti do trenutka vključitve ustreznega projekta v Načrt razvojnih programov – točka 3.1.4.2.

Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravil osnutek internega akta ali spremembe obstoječega internega akta, ki določa višino predplačil in pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za izplačilo predplačila, in ga predložil v sprejem svetu agencije – točki 3.2.1.1.c in 3.2.2.a.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da

uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja.²¹⁶ Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za kulturo ali Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

²¹⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. Priporočila

Ministrstvu za kulturo priporočamo, naj:

- pripravi predlog sprememb internih aktov Ministrstva za kulturo, tako da bo za filmske in avdiovizualne projekte:
 - podrobno določen postopek in dolžnosti posameznih akterjev v postopku priprave investicijske dokumentacije za potrebe vključitve projektov v NRP,
 - podrobno določen pojem in obseg filmskega in avdiovizualnega projekta,
 - podrobno določena vsebina investicijske dokumentacije,
 - podrobno določeni pogoji za izplačilo predplačila.

Slovenskemu filmskemu centru – javni agenciji Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v pravilnik o izboru projektov vključi določbo, da Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije ne sme prevzeti obveznosti pred vključitvijo projekta v NRP;
- v pravilniku o izboru projektov dodatno opredeli dolžnost prijavitelja, da posreduje informacije, potrebne za vključitev projekta v NRP;
- obrazce in vsebine, ki jih že zahteva v okviru prijave projekta, v sodelovanju z Ministrstvom za finance prilagodi tako, da bodo že vključevali vse potrebne informacije za pripravo investicijske dokumentacije za vključitev v NRP;
- v pravnih podlagah, ki so v pristojnosti Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije, ali v okviru posamičnih razpisov zagotovi jasno definicijo zahtevnega filmskega projekta in kriterije, ki bodo strokovni komisiji omogočali presojo, ali gre v posameznem konkretnem primeru res za zahtevni filmski projekt;
- na podlagi dosedanjih izkušenj s filmskimi projekti pripravi smernice za presojo upravičenosti višine posameznih stroškov po vrsti stroška, vsaj za tiste vrste stroškov, kjer je višino možno okvirno določiti;
- v pogodbe, sklenjene s pogodbenimi partnerji, vnese določilo, da morajo biti pogodbe z morebitnimi drugimi koproducenti predložene vsaj pred izplačilom druge tranše;
- vzorčne nadzore dokumentacije v zvezi s stroški projekta uredi tudi z internim aktom, ki bo zagotovil enako obravnavo vseh projektov, pri katerih sofinanciranje Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije presega 100.000 EUR; pri določitvi obsega preverb predlagamo, da poleg ocene tveganj upošteva tudi administrativno breme, ki ga tovrstne preverbe predstavljajo za zaposlene in tudi za producente;
- za namene poenotenja presoj pooblaščenih revizorjev pripravi podrobne vsebinske usmeritve, ki bodo pooblaščenim revizorjem pomagale pri presoji, ali so stroški, ki jih je prikazal producent, dejansko upravičeni, zlasti pa, ali je upravičena višina stroškov, ki jih producenti izkazujejo.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kulturo, priporočeno s povratnico;
2. Slovenskemu filmskemu centru – javni agenciji Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
3. Antonu Peršaku, priporočeno;
4. Dejanu Prešičku, priporočeno;
5. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
6. mag. Zoranu Pozniču, priporočeno;
7. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
8. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si