



REVIZIJSKO POROČILO

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022

Številka: 320-8/2022/99

Ljubljana, 25. avgusta 2023

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo **predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2022.**

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela predloga zaključnega računa (obsega bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja) in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2022.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili Vlada Republike Slovenije, posamezna ministrstva, vladne službe ter upravna enota.

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2022 izreklo **pozitivno mnenje**, ker ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov niso bile pomembne.

Računsko sodišče je opozorilo na izjeme od okvira računovodskega poročanja, ki je predpisan z Zakonom o javnih financah in Zakonom o računovodstvu. Pri računovodskem obravnavanju poslovnih dogodkov, ki se nanašajo na izvrševanje državnega proračuna, so namreč z različnimi zakoni predpisane izjeme oziroma odmiki od okvira računovodskega poročanja, tako da so določeni poslovni dogodki izvzeti od splošnega načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov. Navedeno povzroča pomembna odstopanja predstavitev in razkritij od okvira računovodskega poročanja.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2022 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike, izreklo **mnenje s pridržkom**. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

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

- Zakon o javnih financah: sredstva proračuna niso bila uporabljena za financiranje funkcij državnih organov in za izvajanje njihovih nalog;
- Zakon o Vladi Republike Slovenije: tarifni razredi v Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih niso usklajeni s tarifnim razredom, določenim v Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del;

- Zakon o delovnih razmerjih: javnim uslužbencem je bil nepravilno obračunan dodatek za nočno delo, delo preko polnega delovnega časa ni bilo odrejeno pred začetkom opravljanja nadurnega dela oziroma je bila pisna odreditev nadurnega dela vročena prepozno, dodatek za delo preko polnega delovnega časa ni bil pravilno obračunan in izplačan;
- Zakon o obrambi: pripadniku Slovenske vojske pri obračunu za stalnost ni bilo upoštevano obdobje pripravništva;
- Kolektivna pogodba za javni sektor: javni uslužbenki ni bil obračunan in izplačan dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, bil pa ji je neupravičeno izplačan dodatek za izmensko delo, javni uslužbenki je bil nepravilno obračunan in izplačan dodatek za delovno dobo;
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji: solidarnostna pomoč je bila javni uslužbenki odobrena in izplačana v previsokem znesku.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- Zakon o javnih financah: sredstva proračuna niso bila uporabljena za financiranje funkcij državnih organov, pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti, javnim uslužbencem so bile z zagotavljanjem parkirnih mest zagotovljene pravice v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo;
- Uredba o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave: službeno vozilo ni bilo načrtovano v načrtu nabav in gradenj;
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava: stroški izdelave projektne dokumentacije so bili evidentirani med tekočimi in ne med investicijskimi odhodki.

Neskladja s predpisi pri oblikovanju sredstev splošne proračunske rezervacije in prerazporejanju:

- Zakon o javnih financah: sredstva splošne proračunske rezervacije so bila oblikovana v previsokem znesku, prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov niso predstavljale nepredvidenih namenov ali namenov, za katere sredstva niso bila zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- Zakon o javnem naročanju: z neustrezno določitvijo tehničnih specifikacij je bila onemogočena konkurenca med ponudniki, izbran je bil neustrezen postopek oddaje javnega naročila, izračun ocenjene vrednosti javnega naročila ni temeljil na celotnem plačljivem znesku brez DDV, vključno s katerokoli opcijo in morebitnimi podaljšanji, pred oddajo javnega naročila ni bilo preverjeno, da je ponudbo oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev, obvestila o oddaji javnega naročila so bila prepozno poslana v objavo na portal javnih naročil, izbrani ponudnik ni izkazal izpolnjevanja tehničnih in strokovnih sposobnosti, obvestilo o spremembi pogodbe ni bilo objavljeno na portalu javnih naročil, niso bila izvršena neposredna plačila računov podizvajalcem, kljub temu da so bili za to izpolnjeni pogoji, odločitve pri oddaji javnih naročil so bile sprejete prepozno, kandidati obveščeni prepozno oziroma prepozno sklenjene pogodbe;

- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: pogodbe oziroma aneksi so bili sklenjeni po začetku opravljanja storitev.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- Zakon o javnih financah: sredstva proračuna niso bila uporabljena za izvajanje nalog državnih organov ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov, obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo, ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, nista bili upoštevani načeli učinkovitosti in gospodarnosti, z aneksom je bila dogovorjena odpoved pravici do ugovora proti uveljavljanju terjatev iz denarnega nadomestila;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023 in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022: izhodišča za pripravo finančnega načrta so bila posrednemu proračunskemu uporabniku posredovana prepozno oziroma niso bila posredovana, obveznosti v breme proračuna so bile prepozno plačane, pristojno ministrstvo programa dela ni zavrnilo, kljub temu da ni bil pripravljen v skladu z izhodišči ministrstva;
- Zakon o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitve, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19: pred izplačili zahtevkov se ni ugotavljalo upravičenosti do sredstev na podlagi predloženih dokazil;
- Zakon o osebni asistenci: ni bil izvajan ustrezen nadzor nad izvajanjem osebne asistencije;
- Zakon o splošnem upravnem postopku: odločbe o napredovanju strokovnih delavcev so bile izdane prepozno;
- Zakon o vojnih veteranih: niso bile uporabljene in hranjene evidence vojnih veteranov;
- Zakon o vojnih invalidih: niso bile uporabljene in hranjene evidence vojnih invalidov;
- Zakon o žrtvah vojnega nasilja: niso bile uporabljene in hranjene evidence žrtev vojnega nasilja;
- Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog: izbrani prijavitelji niso bili pravočasno pozvani k sklenitvi pogodbe;
- Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70: koncesijsko razmerje za opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu je bilo podaljšano za daljše obdobje, kot je dopuščala uredba.

Neskladja s predpisi na področju pridobivanja prihodkov državnega proračuna:

- Zakon o javnih financah: ni bilo zagotovljeno, da so najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna države, v proračunu niso bili izkazani vsi prejemki, ki pripadajo državi, ter vsi izdatki države za posamezne namene;
- Zakon o računovodstvu: niso bila izkazana vsa sredstva, ki jih je Republika Slovenija pridobila v lastništvo ob prenehanju obstoja družbe Center za avtohtone sorte semen, d.o.o., Loka pri Mengšu;
- Zakon o vodah: Vlada Republike Slovenije ni predpisala podrobnejših meril za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in meril za njegovo znižanje ter oprostitev za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja;

- Zakon o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper: zbrana namenska sredstva niso bila vložena v osnovni kapital družbe 2TDK, d.o.o. v zakonsko določenem roku;
- Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija: ni bilo zagotovljeno, da bi bile najemnine, ki so jih zaračunali in prejeli javni zdravstveni zavodi, nakazane v proračun in izkazane kot prihodki proračuna in da bi se za ta sredstva oblikoval proračunski sklad.

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za pravosodje med izvajanjem revizije niso odpravili vseh nepravilnosti, zato je računsko sodišče od njih zahtevalo **predložitev odzivnih poročil**, Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za finance in Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj pa je podalo tudi **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	10
2. Splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022	15
2.1 Predstavitev splošnega dela predloga zaključnega računa	15
2.1.1 Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države	17
2.1.1.1 Izjeme od načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, ki pripadajo državi	18
2.2 Predstavitev revizije splošnega dela predloga zaključnega računa	21
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov	22
2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki	26
2.2.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU	36
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	42
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb	43
2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije	49
2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev	51
2.2.3 Račun financiranja	53
2.2.3.1 Denarna sredstva proračuna in denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz izvedenih finančnih instrumentov	56
2.2.3.2 Zadolževanje, najeto in odplačano znotraj istega leta	57
2.2.3.3 Upravljanje z dolgom	57
2.2.3.4 Intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev	58
2.2.3.5 Upravljanje sistema enotnega zakladniškega računa države	60
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna	61
3. Pravilnost izvršitve proračuna	63
3.1 Uvod	63
3.2 Obrazložitev revizije	63
3.3 Ugotovitve	66
3.3.1 Splošne ugotovitve	66
3.3.1.1 Proračunska rezerva	66
3.3.1.2 Splošna proračunska rezervacija	67
3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih	70
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki	84
3.3.4 Tekoči in investicijski transferi	101

4. Mnenje	131
4.1 Mnenje – splošni del predloga zaključnega računa Republike Slovenije za leto 2022	131
4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2022	132
5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	136
6. Priporočila	138

1. Uvod

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 (v nadaljevanju: predlog zaključnega računa 2022). Sklep o izvedbi revizije¹ je bil izdan 11. 11. 2022, dopolnitev sklepa² pa 21. 2. 2023.

Odgovornost računskega sodišča

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov ter o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki so odvisni od revizorjeve presoje in vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nepravilnosti in napake. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov ter pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Zakonsko podlago za revizijo predstavljata Zakon o računskem sodišču⁴ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Zakon o javnih financah⁵ (v nadaljevanju: ZJF).

Splošna cilja revizije sta:

- izrek mnenja o splošnem delu predloga zaključnega računa za leto 2022,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2022.

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

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o splošnem delu predloga zaključnega računa 2022 in mnenje o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2022.

¹ Št. 320-8/2022/5.

² Št. 320-8/2022/15.

³ Uradni list RS, št. 122/22.

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

⁵ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 89/20 in 195/20 – odl. US.

Odgovornost Vlade Republike Slovenije, ministrstev, vladnih služb⁶ in upravnih enot⁷

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

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

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva, vladne službe oziroma upravne enote (v nadaljevanju: vladni proračunski uporabniki) pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve proračuna za leto 2022.

V letu 2022, na katero se nanaša revizija, in v letu 2023, v katerem smo revizijo izvedli, so bili za porabo proračunskih sredstev odgovorni člani vlade, ki so po drugem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁸ (v nadaljevanju: ZVRS) skupno odgovorni za njeno delo.

Z novelo ZVRS-J, ki je pričela veljati 28. 12. 2022⁹, se je spremenilo število in poimenovanje nekaterih ministrstev ter področij znotraj ministrstev. Dne 24. 1. 2023¹⁰ je bilo ustanovljenih 5 novih ministrstev: Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Ministrstvo za solidarno prihodnost, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije, Ministrstvo za digitalno preobrazbo in Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj¹¹.

S spremenjenim imenom so nadaljevali z delovanjem Ministrstvo za zunanje zadeve kot Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport kot Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje¹², Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo kot Ministrstvo za

⁶ V pregled so bile zajete naslednje vladne službe: Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Kabinet predsednika Vlade Republike Slovenije, Urad Vlade Republike Slovenije za informacijsko varnost in Statistični urad Republike Slovenije.

⁷ V pregled je bila zajeta Upravna enota Brežice.

⁸ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22.

⁹ Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 163/22).

¹⁰ 2. člen prehodnih in končnih določb ZVRS-J določa, da začnejo spremembe učinkovati z dnem, ko prisežejo pristojni ministri. Državni zbor je Sklep o imenovanju ministric in ministrov sprejel na seji 24. 1. 2023 (Uradni list RS, št. 10/23).

¹¹ Ministrstvo je med drugim prevzelo tudi del delovnega področja Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki se nanaša na delovno področje regionalnega razvoja.

¹² Brez delovnega področja visokega šolstva, znanosti, raziskovanja in športa.

gospodarstvo, turizem in šport¹³ in Ministrstvo za okolje in prostor kot Ministrstvo za naravne vire in prostor¹⁴.

Vlado so v obdobju, na katero se nanaša revizija, sestavljali predsednik vlade, 14 ministrov ter 3 ministri brez resorja, v letu 2023, v katerem smo revizijo izvedli, pa 19 ministrov in 1 minister brez resorja:

- Ivan Janša, predsednik vlade, do 1. 6. 2022, od 18. 12. 2020 do 22. 2. 2021 začasno opravljal funkcijo ministra za zdravje;
- dr. Robert Golob, predsednik vlade, od 1. 6. 2022 dalje, od 13. 7. 2023 dalje začasno opravlja funkcijo ministra za zdravje;
- mag. Andrej Šircelj, minister za finance, do 1. 6. 2022;
- Klemen Boštjančič, minister za finance, od 1. 6. 2022 dalje;
- dr. Anže Logar, minister za zunanje zadeve, do 1. 6. 2022;
- Tanja Fajon, ministrica za zunanje zadeve, od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023, od 24. 1. 2023 dalje pa ministrica za zunanje in evropske zadeve;
- Aleš Hojs, minister za notranje zadeve, do 1. 6. 2022;
- mag. Tatjana Bobnar, ministrica za notranje zadeve, od 1. 6. 2022 do 14. 12. 2022;
- Boštjan Poklukar, minister za notranje zadeve, od 21. 2. 2023 dalje;
- Boštjan Koritnik, minister za javno upravo, do 1. 6. 2022;
- Sanja Ajanović Hovnik, ministrica za javno upravo, od 1. 6. 2022 dalje, od 14. 12. 2022 do 21. 2. 2023 začasno opravljala funkcijo ministrice za notranje zadeve;
- mag. Matej Tonin, minister za obrambo, do 1. 6. 2022;
- Marjan Šarec, minister za obrambo, od 1. 6. 2022 dalje;
- Marjan Dikaučič, minister za pravosodje, od 15. 6. 2021 do 1. 6. 2022;
- dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje, od 1. 6. 2022 dalje;
- Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, do 1. 6. 2022;
- Luka Mesec, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 1. 6. 2022 dalje;
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, do 1. 6. 2022;
- Matjaž Han, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023, od 24. 1. 2023 dalje pa minister za gospodarstvo, turizem in šport;
- dr. Jože Podgoršek, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 1. 6. 2022;
- Irena Šinko, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 1. 6. 2022 dalje;
- mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor, do 1. 6. 2022;

¹³ Brez delovnega področja regionalnega razvoja, tehnologije in oskrbe z naftnimi derivati.

¹⁴ Brez delovnega področja varovanja okolja, celovite presoje vplivov na okolje, upravnih postopkov na področju okolja, sistemskega urejanja javnih služb varstva okolja, ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, podnebnih sprememb, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov ter stanovanjske politike.

- Uroš Brežan, minister za okolje in prostor, od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023, od 24. 1. 2023 dalje pa minister za naravne vire in prostor;
- Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo, do 1. 6. 2022;
- mag. Bojan Kumer, minister za infrastrukturo, od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023, od 24. 1. 2023 dalje pa minister za okolje, podnebje in energijo;
- mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo, od 24. 1. 2023 dalje;
- dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, do 1. 6. 2022;
- dr. Igor Papič, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023, od 24. 1. 2023 pa minister za visoko šolstvo, znanost in inovacije;
- dr. Darjo Felda, minister za vzgojo in izobraževanje, od 24. 1. 2023;
- dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo, do 1. 6. 2022;
- dr. Asta Vrečko, ministrica za kulturo, od 1. 6. 2022 dalje;
- Janez Poklukar, minister za zdravje, do 1. 6. 2022;
- Danijel Bešič Loredan, minister za zdravje, od 1. 6. 2022 do 13. 7. 2023;
- Mark Boris Andrijanič, minister brez resorja, pristojen za digitalno preobrazbo, od 16. 7. 2021 do 1. 6. 2022;
- dr. Emilija Stojmenova Duh, ministrica brez resorja, pristojna za digitalno preobrazbo, od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023, od 24. 1. 2023 dalje pa ministrica za digitalno preobrazbo;
- Zvonko Črnač, minister brez resorja, pristojen za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, do 1. 6. 2022;
- dr. Aleksander Jevšek, minister brez resorja, pristojen za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023, od 24. 1. 2023 pa minister za kohezijo in regionalni razvoj;
- Simon Maljevac, minister za solidarno prihodnost, od 24. 1. 2023 dalje;
- dr. Helena Jaklitsch, ministrica brez resorja, pristojna za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, do 1. 6. 2022;
- Matej Arčon, minister brez resorja, pristojen za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, od 1. 6. 2022 dalje.

V reviziji smo pregledali tudi odhodke nekaterih drugih proračunskih uporabnikov, ki so bili v pregled zajeti z vzorčenjem. Predstojniki teh proračunskih uporabnikov, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v letu 2023, v katerem smo revizijo izvedli, so bili:

- Janja Garvas, generalna sekretarka Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije, do 1. 6. 2022;
- Barbara Kolenko Helbl, generalna sekretarka Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije od 1. 6. 2022 dalje;
- Peter Šuhel, vodja Kabineta predsednika Vlade Republike Slovenije, do 1. 6. 2022;
- Petra Škofic, vodja Kabineta predsednika Vlade Republike Slovenije, od 1. 6. 2022;
- dr. Uroš Svete, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za informacijsko varnost;

- Tomaž Smrekar, generalni direktor Statističnega urada Republike Slovenije;
- Alison Teodorovič, načelnica Upravne enote Brežice.

2. Splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022

2.1 Predstavitev splošnega dela predloga zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹⁵.

Proračun Republike Slovenije za leto 2022¹⁶ je bil sprejet konec leta 2020, spremembe proračuna za leto 2022¹⁷ (v nadaljevanju: spremembe proračuna) pa konec leta 2021. V oktobru 2022 pa je bil sprejet Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2022¹⁸ (v nadaljevanju: rebalans proračuna). Predlog zaključnega računa za leto 2022 nam je bil vročen 31. 3. 2023. V splošnem delu predloga zaključnega računa 2022 so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2022, in sicer za sprejeti¹⁹, veljavni²⁰ ter realizirani proračun.

V letu 2022 je bilo realizirano 12.344.840.724 EUR prihodkov, kar je 1,6 % manj, kot je bilo načrtovano v sprejetem proračunu, in 13.708.525.408 EUR odhodkov, kar je 6 % manj, kot je bilo načrtovano v sprejetem proračunu, kar se je odrazilo v proračunskem primanjkljaju v znesku 1.363.684.684 EUR.

Vsi prejemki proračuna v znesku 15.540.265.716 EUR so dosegli 93,5 % načrtovanih prejemkov v sprejetem proračunu, vsi izdatki proračuna v znesku 16.035.947.659 EUR pa so dosegli 93,7 % načrtovanih izdatkov v sprejetem proračunu. Vsi izdatki proračuna so bili za 495.681.943 EUR večji od vseh prejemkov proračuna.

Osnovne podatke predloga zaključnega računa 2022 predstavlja Tabela 1.

¹⁵ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10.

¹⁶ Uradni list RS, št. 174/20.

¹⁷ Uradni list RS, št. 187/21. Gre za zadnji proračun za leto 2022, ki je bil sprejet in objavljen pred začetkom leta njegovega izvrševanja.

¹⁸ Uradni list RS, 129/22.

¹⁹ Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za leto 2022 je to Rebalans Proračuna Republike Slovenije za leto 2022.

²⁰ Veljavni proračun predstavlja rebalans proračuna, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata ZJF in vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije.

Tabela 1 Rebalans proračuna, veljavni in realizirani proračun za leto 2022

Kto	Izkaz/postavka	Rebalans proračuna v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Indeks
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100
BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV					
7	Vsi prihodki	12.539.975.313	0	12.344.840.724	98
4	Vsi odhodki	14.580.038.897	14.645.905.685	13.708.525.408	94
	Presežek odhodkov nad prihodki (I=7-4)	(2.040.063.584)	/	(1.363.684.684)	67
RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	31.114.625	0	44.599.526	143
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	1.106.681.246	1.122.525.801	902.323.283	82
	Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(1.075.566.622)	/	(857.723.757)	80
RAČUN FINANCIRANJA					
50	Zadolževanje	4.050.000.000	0	3.150.825.465	78
55	Odplačila dolga	1.426.258.819	1.426.284.583	1.425.098.967	100
	Neto zadolževanje (III=50-55)	2.623.741.181	/	1.725.726.498	66
	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	16.621.089.937	/	15.540.265.716	93
	Vsi izdatki (V=4+44+55)	17.112.978.962	17.194.716.068	16.035.947.659	94
	Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	(491.889.024)	0	(495.681.943)	101

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

Vir: predlog zaključnega računa 2022.

Kot prikazuje Tabela 1, je razvidno, da načrtovani izdatki v veljavnem proračunu presegajo izdatke, načrtovane z rebalansom proračuna, za 81.737.106 EUR. Veljavni proračun se lahko glede na sprejeti proračun oziroma rebalans proračuna poveča iz naslova namenskih prihodkov v proračun iz 21. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023²¹ (v nadaljevanju: ZIPRS2223) za nove zakonske obveznosti, ki nastanejo po sprejemu proračuna, za katere se v skladu z 41. členom ZJF obseg izdatkov za ta namen določi v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve, ki je določen s proračunom, ali s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev. Glede na sprejeti proračun oziroma rebalans proračuna se veljavni proračun lahko poveča tudi zaradi pomanjkanja informacij pri načrtovanju²². Namenski prihodki proračuna so donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti

²¹ Uradni list RS, št. 187/21, 206/21 - ZDUPŠOP, 129/22, 140/22 - ZSDH-1A in 150/22 - ZIPRS2324.

²² Pri načrtovanju proračuna se na namenskih proračunskih postavkah pravice porabe načrtujejo na podlagi ocene ostanka pravic porabe preteklega leta. Tako povečanje pravic porabe na namenskih proračunskih postavkah, izkazano z veljavnim proračunom, ne odraža vedno namenskih prilivov v proračun. Prav tako se pravice porabe na proračunski postavki 221221 - Sredstva za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost (RRF) ocenijo, dejanske pravice porabe pa so enake prilivu sredstev.

neposrednih uporabnikov, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, prihodki od prodaje ali zamenjave državnega oziroma občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj.

2.1.1 Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države

Okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja države v najbolj splošni obliki določa Ustava Republike Slovenije²³ (v nadaljevanju: ustava RS). Prvi odstavek 148. člena ustave RS namreč določa, da morajo biti v proračunih države zajeti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe. Ker se realizirani prejemki in izdatki proračuna izkazujejo v proračunskih in računovodskih izkazih, opredeljenih v zakonih in podzakonskih aktih, je navedeno določbo glede popolnosti proračuna treba upoštevati pri pripravi proračunskih in računovodskih izkazov za proračun in proračunske uporabnike.

Poleg omenjene določbe ustave RS okvir proračunskega oziroma računovodskega poročanja v javnem sektorju določata predvsem ZJF in Zakon o računovodstvu²⁴ (v nadaljevanju: ZR). ZJF ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Ureja tudi zaključni račun in je temeljni predpis, ki ga je treba upoštevati pri sestavljanju zaključnega računa. ZJF določa tudi obveznost vodenja poslovnih knjig ter obveznost priprave letnih poročil v skladu z ZR. V proračunu in zaključnem računu se poslovni dogodki evidentirajo po enakih načelih. Za izkaze splošnega dela proračuna, ki so del zaključnega računa proračuna, je klasifikacija postavk izkazov enaka kot za računovodske izkaze proračuna, razlike pa so predvsem v primerjalnih informacijah.

Četrty in peti odstavek 2. člena ZJF določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, ter vsi izdatki države za posamezne namene ter da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja. V 10. točki prvega odstavka 3. člena ZJF so kot prejemki opredeljeni vsi prihodki, sredstva od prejetih vračil danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih deležev in sredstva iz naslova zadolževanja. V 12. točki prvega odstavka 3. člena ZJF so kot izdatki opredeljeni vsi odhodki, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in sredstva za odplačila glavnice dolga.

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

²³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

²⁴ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

2.1.1.1 Izjeme od načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, ki pripadajo državi

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

V reviziji smo v letu 2022 ugotovili naslednje zakonsko določene izjeme od okvira računovodskega poročanja:

- V Zakonu o spremembi in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov (ZZFMGP-A)²⁵ je bil v letu 2015 dodan osmi odstavek 4. člena Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov²⁶ (v nadaljevanju: ZZFMGP), ki določa, da se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) opravlja na podlagi II. poglavja tega zakona. V proračunu se izkazujejo samo plačila pooblaščeni instituciji na podlagi pogodbe iz prvega odstavka 3. člena ZZFMGP ter zagotavljanje denarnih sredstev za oblikovanje varnostnih rezerv v skladu s prvim, šestim in sedmim odstavkom tega člena. Po podatkih Ministrstva za finance so bili v letu 2022 z opravljanjem zavarovalnih poslov realizirani prihodki v znesku 5.145.590 EUR in odhodki v znesku 3.286.840 EUR.
- Podobna izjema je bila sprejeta v letu 2017 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo (ZPOP-1D)²⁷. Dodani peti odstavek 18. člena Zakona o podpornem okolju za podjetništvo²⁸ (v nadaljevanju: ZPOP-1) določa, da se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki instrumentov Slovenskega podjetniškega sklada (v nadaljevanju: podjetniški sklad), ki jih ta javni sklad izvaja na podlagi 17. člena ZPOP-1. V proračunu se izkazujejo samo plačila temu javnemu skladu na podlagi pogodbe, sklenjene med Republiko Slovenijo in tem javnim skladom, ter zagotavljanje denarnih sredstev za izvajanje instrumentov tega javnega sklada, ki spadajo med povratna sredstva. V bilanci prihodkov in odhodkov se tako ne izkazujejo prihodki od obresti ter odhodki za dane provizije in subvencije obrestne mere, v računu finančnih terjatev in naložb pa niso izkazani prejemki iz naslova prodaje kapitalskih deležev in vračil danih posojil ter izdatki od povečanja kapitalskih deležev in plačila zapadlih poroštev. Po podatkih Ministrstva za finance so bili v letu 2022 realizirani naslednji poslovni dogodki, povezani z instrumenti podjetniškega sklada: prihodki v znesku 235.309 EUR, odhodki v znesku 5.612.075 EUR, prejemki računa finančnih terjatev in naložb v znesku 4.127.450 EUR ter izdatki računa finančnih terjatev in naložb v znesku 2.118.459 EUR.

²⁵ Uradni list RS, št. 82/15.

²⁶ Uradni list RS, št. 2/04, 56/08 – ZSIRB in 82/15.

²⁷ Uradni list RS, št. 27/17.

²⁸ Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15, 27/17 in 13/18 – ZSInv.

- Ministrstvo za obrambo je v letu 2022 na podlagi sporazuma, sklenjenega z Republiko Nemčijo dne 2. 12. 2022, ter pogodbe o dobavi transportnih vozil²⁹, sklenjene s proizvajalcem Rheinmetall MAN Military Vehicles GmbH, Nemčija, neodplačno prejelo 40 transportnih vozil³⁰. V skladu z določbo prvega odstavka 8. člena ZIPRS2223 se poslovni dogodki iz naslova neodplačne pridobitve premoženja evidentirajo samo na kontih bilance stanja, posledično ta poslovni dogodek ni izkazan niti med prihodki iz naslova donacij niti med odhodki proračuna, ki se nanašajo na nabavo transporterjev, ampak samo v bilanci stanja.
- Eno izmed izjem predstavlja tudi izkazovanje sredstev Evropske unije, namenjenih za izvajanje finančnih instrumentov, ki so prenesena skladu skladov – SID banki³¹, ki se v skladu z drugim odstavkom 79. člena ZIPRS2223 ne izkazujejo kot prihodek proračuna, temveč se do zaključka izvedbe posameznega finančnega instrumenta izkazujejo samo v bilanci stanja. Po podatkih Ministrstva za finance je bilo v letu 2022 SID banki preneseno 57.000.000 EUR iz naslova obeh vrst finančnih instrumentov (FI 2014–2020 in FI COVID-19) iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, kar ni bilo izkazano med prihodki, po podatkih Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport pa je bilo porabljeno 67.785.632 EUR sredstev, kar ni bilo izkazano med odhodki oziroma izdatki računa finančnih terjatev in naložb³².
- Republika Slovenija se je v letu 2022 zadolžila na podlagi 82. člena ZJF za upravljanje z dolgom v znesku 1.732.324.276 EUR in odkupila lastne obveznice v nominalni vrednosti 1.488.747.557 EUR. Spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih proračunskih letih, so v skladu s prvim odstavkom 8. člena ZIPRS2223 izkazane samo v bilanci stanja (povezava s točko 2.2.3.3). Zato v proračunu niso izkazani prejemki iz zadolževanja v znesku 1.732.324.276 EUR in izdatki za odplačila dolga v znesku 1.488.747.557 EUR. Nadalje niso izkazani prihodki in odhodki, ki so nastali zaradi razlik med nominalnimi in tržnimi vrednostmi posameznih izdanih in odkupljenih obveznic, pri čemer odhodki presegajo prihodke za 243.576.719 EUR.

Tabela 2 prikazuje vpliv v reviziji ugotovljenih izjem na izkaze predloga zaključnega računa 2022.

²⁹ Št. 478-233/2022-11 z dne 5. 12. 2021.

³⁰ Vrednost je opredeljena kot poslovna skrivnost.

³¹ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 320–469) v prvem odstavku 37. člena in prvem odstavku 38. člena določa, da lahko organi upravljanja finančno prispevajo sredstva evropskih strukturnih in investicijskih skladov iz operativnega programa finančnim instrumentom, ki se izvajajo v obliki sklada skladov.

³² Poraba sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada za izvajanje instrumentov prek strukture sklada skladov lahko po vsebini predstavlja odhodek proračuna ali izdatek računa finančnih terjatev in naložb, odvisno od vrste instrumenta ter pravne podlage za njegovo izvajanje.

Tabela 2 Vrednosti postavk, ki zaradi odstopanj od okvira računovodskega poročanja v izkazih predloga splošnega dela zaključnega računa 2022 niso izkazane

Poslovni dogodek /postavka izkaza	Prihodki BPO ¹⁾	Odhodki BPO	Prejemki RFTN ²⁾	Izdatki RFTN	Prejemki RF ³⁾	Izdatki RF	v EUR
							Vpliv na proračunski saldo
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(2)–(3)
Poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih izvaja SID banka v imenu in za račun države	5.145.590	3.286.840					1.858.750
Izvajanje instrumentov javnega sklada za spodbujanje podjetništva, ki jih podjetniški sklad izvaja v imenu in za račun države na podlagi ZPOP-1	235.309	5.612.075	4.127.450	2.118.459			(5.376.766)
Neodplačna pridobitev premičnin v obliki donacije ⁴⁾	/	/					0
Izvajanje instrumentov prek strukture sklada skladov	57.000.000			67.785.632 ⁵⁾			57.000.000
Zadolžitev za upravljanje z dolgom		243.576.719			1.732.324.276	1.488.747.557	(243.576.719)
Skupaj	62.380.899	252.475.634	4.127.450	69.904.091	1.732.324.276	1.488.747.557	(190.094.735)

Opomba: ¹⁾ BPO – bilanca prihodkov in odhodkov.

²⁾ RFTN – račun finančnih terjatev in naložb.

³⁾ RF – račun financiranja.

⁴⁾ Vrednost je poslovna skrivnost in ni vključena v skupni znesek izjem (glej sprotno opombo 30).

⁵⁾ Za namen predstavitve izjem v tabeli smo predpostavili, da bi bila celotna poraba sredstev Evropske unije za izvajanje instrumentov prek strukture sklada skladov izkazana kot izdatek računa finančnih terjatev in naložb.

Vir: podatki glavne knjige proračuna, Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport in Ministrstva za finance, register osnovnih sredstev Ministrstva za obrambo.

Zaradi zakonsko dopuščenih izjem, ki smo jih ugotovili v reviziji, načelo popolnosti, ki je eno od temeljnih načel računovodenja, ni bilo upoštevano. Če ne bi bile predpisane izjeme, ki pomenijo odstopanja od okvira računovodskega poročanja, bi bili po podatkih revidirancev v letu 2022 v bilanci prihodkov in odhodkov prihodki izkazani za 62.380.899 EUR več in odhodki za 252.475.634 EUR več; v računu finančnih terjatev in naložb bi bili prejemki izkazani za 4.127.450 EUR več in izdatki za 69.904.091 EUR več; v računu financiranja pa bi bili prejemki izkazani za 1.732.324.276 EUR več in izdatki za 1.488.747.557 EUR več. Zaradi tega bi bil proračunski primanjkljaj večji za 190.094.735 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb bi bil večji za 65.776.641 EUR, neto zadolžitev v računu financiranja pa bi bila večja za 243.576.719 EUR. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2022 vsi prejemki za 1.798.832.625 EUR, vsi izdatki pa za 1.811.127.282 EUR večji.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj v zaključnem računu proračuna razkrije vse z zakoni predpisane izjeme od načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, ki pripadajo državi, ter vpliv teh izjem na izkaze zaključnega računa.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela predloga zaključnega računa 2022

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu predloga zaključnega računa 2022.

Podsegmente revizije splošnega dela predloga zaključnega računa 2022 predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2022 smo preverjali tako, da smo izkazane prihodke v predlogu zaključnega računa 2022 primerjali s podatki, izkazanimi v glavni knjigi proračuna, podatke v glavni knjigi proračuna pa s podatki Uprave Republike Slovenije za javna plačila o razporejenih javnofinančnih prihodkih ter glavno knjigo Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS).

Posebej smo preverjali prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije in iz drugih držav ter plačila sredstev v proračun Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU), kjer smo preverili, ali so ta sredstva v predlogu zaključnega računa 2022 izkazana v točnem znesku in pravem proračunskem obdobju ter kakšen je neto položaj državnega proračuna v razmerju do proračuna EU.

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

Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb v letu 2022 smo preverili tako, da smo preverjali točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2022 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Popolnost izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb smo ugotavljali s preverjanjem pravilnosti izkazovanja poslovnih dogodkov, izkazanih kot spremembe posojil in kapitalskih naložb na kontih bilance stanja.

V računu financiranja za leto 2022, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo preverjali prejemke in izdatke tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev ter potrjevali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2022 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa. Posebej smo preverili tudi upravljanje z dolgom državnega proračuna, ki vključuje tudi posle obrestnih zamenjav.

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

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa³³ glede na določila ZJF, ZIPRS2223 ter drugih predpisov. Ugotovljene nepravilnosti vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

V reviziji smo primerjali podatke o realiziranih prejemkih in izdatkih proračuna za leto 2022 iz predloga zaključnega računa proračuna 2022 s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021³⁴ (v nadaljevanju: zaključni račun 2021), ki ga je 23. 11. 2022 sprejel državni zbor.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Podatki, ki so povezani z nekaterimi postavkami zbirne bilance stanja, so predstavljali enega od virov za identifikacijo tveganj. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, ter merila, ki jih za izkazovanje določajo Slovenski računovodski standardi (2016)³⁵. Kriterij za opredelitev napak sta predstavljali tudi temeljni načeli, navedeni v četrtem in petem odstavku 2. člena ZJF, ki določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V predlogu zaključnega računa za leto 2022 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 12.344.840.724 EUR, realizirani odhodki pa v znesku 13.708.525.408 EUR. Proračunski primanjkljaj je znašal 1.363.684.684 EUR. Realizirani proračunski primanjkljaj predstavlja 2,3 % BDP³⁶ in je za 676.378.900 EUR oziroma za 33,2 % nižji od načrtovanega primanjkljaja v rebalansu proračuna.

Podatke iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2021 in 2022 prikazuje Tabela 3.

³³ Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

³⁴ Uradni list RS, št. 152/22.

³⁵ Uradni list RS, št. 95/15, 74/16 – popr., 23/17, 57/18 in 81/18.

³⁶ V tekočih cenah je BDP v letu 2022 znašal 58.988.507.718 EUR, Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0301910S.px/table/tableViewLayout2/>], 3. 4. 2023.

Tabela 3 Prihodki in odhodki proračuna za leti 2021 in 2022

Skupina kontov/postavka	Zaključni račun 2021		Predlog zaključnega računa 2022		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	realizacija v EUR	struktura v %	realizacija v EUR	struktura v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
70 Davčni prihodki	9.246.692.666	82,7	10.386.148.266	84,1	112
71 Nedavčni prihodki	816.738.027	7,3	770.256.547	6,2	94
72 Kapitalski prihodki	143.562.521	1,3	198.522.964	1,6	138
73 Prejete donacije	18.813.239	0,2	31.541.570	0,3	168
74 Transferni prihodki	972.912	0	997.474	0,0	103
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	946.881.829	8,5	957.373.903	7,8	101
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	11.173.661.194	100	12.344.840.724	100	110
40 Tekoči odhodki	3.742.855.983	26,3	3.733.756.129	27,2	100
41 Tekoči transferi	8.643.827.953	60,6	7.576.471.499	55,3	88
42 Investicijski odhodki	715.736.387	5	903.053.115	6,6	126
43 Investicijski transferi	522.634.787	3,7	765.738.405	5,6	147
45 Plačila sredstev v proračun EU	628.865.146	4,4	729.506.261	5,3	116
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	14.253.920.256	100	13.708.525.408	100	96
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	(3.080.259.062)		(1.363.684.684)		44

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

Vir: zaključni račun 2021 in predlog zaključnega računa 2022.

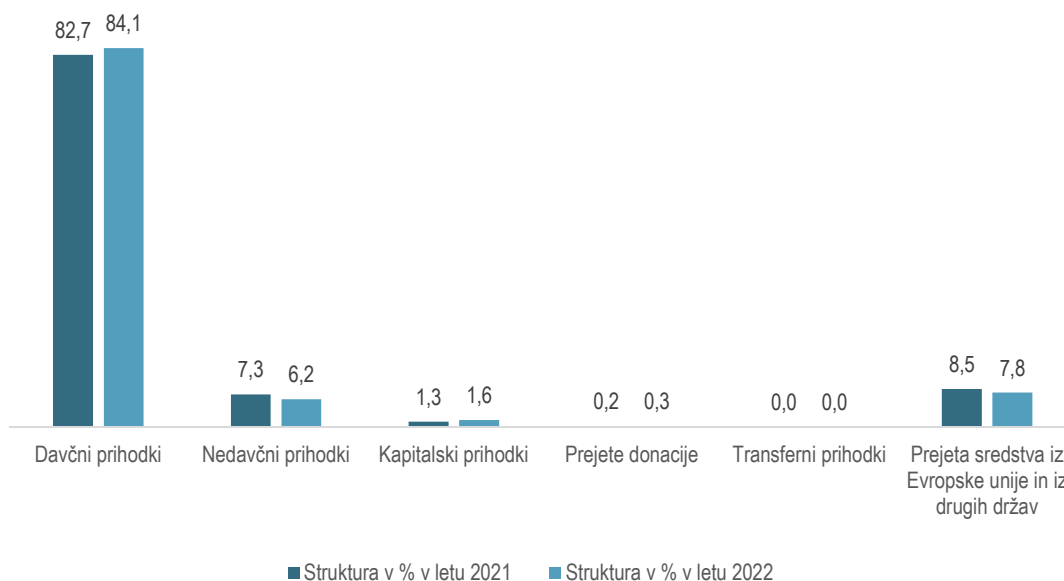
Realizirani prihodki so se v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 povečali za 1.171.179.530 EUR oziroma za 10,5 %. Na povišanje prihodkov je v največji meri vplivalo povišanje davčnih prihodkov, ki so se v primerjavi z letom 2021 skupno povišali za 1.139.455.600 EUR oziroma za 12,3 %. V primerjavi z letom 2021 so se povišali tudi kapitalski prihodki za 38,3 % (54.960.443 EUR), prejete donacije za 67,7 % (12.728.331 EUR), prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav za 1,1 % (10.492.074 EUR) ter transferni prihodki za 2,5 % (24.562 EUR). Nižji kot v letu 2021 pa so bili zglj nedavčni prihodki, in sicer za 5,7 % (46.481.480 EUR).

Realizirani odhodki so bili v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 nižji za 545.394.848 EUR oziroma za 3,8 %. Na znižanje odhodkov je vplivalo znižanje tekočih transferov, ki so se v primerjavi z letom 2021 skupno znižali za 1.067.356.454 EUR oziroma za 12,3 %, in znižanje tekočih odhodkov za 9.099.854 EUR oziroma 0,2 %. V primerjavi z letom 2021 so se povišale vse preostale vrste odhodkov, in sicer investicijski transferi za 46,5 % (243.103.618 EUR), investicijski odhodki za 26,2 % (187.316.728 EUR) ter plačila sredstev v proračun EU za 16 % (100.641.115 EUR).

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2022 glede na leto 2021 ni bistveno spremenila. Največji delež med prihodki so v letu 2022 predstavljali davčni prihodki, ki so predstavljali kar 84,1 % vseh prihodkov. Sledijo jim prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav (7,8 % vseh prihodkov) in nedavčni prihodki (6,2 % vseh prihodkov). Med prihodki se je delež

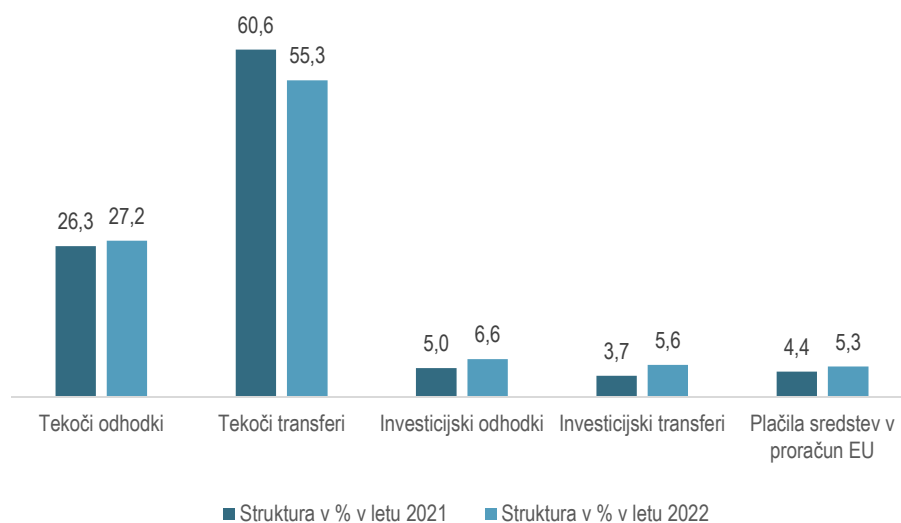
davčnih prihodkov zvišal za 1,4 odstotne točke in delež kapitalskih prihodkov za 0,3 odstotne točke, deleža prejetih donacij in transfernih prihodkov sta ostala na približno enaki ravni, deleža nedavčnih prihodkov in prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav pa sta se znižala, in sicer nedavčni prihodki za 1,1 odstotne točke, prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav pa 0,7 odstotne točke. Strukturo prihodkov v letih 2021 in 2022 prikazuje Slika 1.

Slika 1 Struktura prihodkov proračuna v letih 2021 in 2022



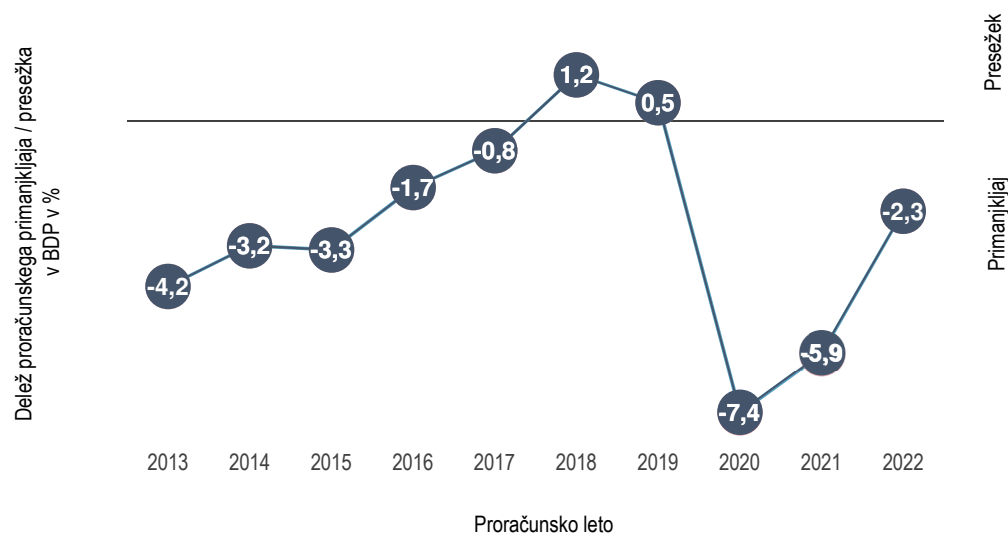
Vir: zaključni račun 2021 in predlog zaključnega računa 2022.

Več kot polovico odhodkov so v letu 2022 predstavljali tekoči transferi (55,3 % vseh odhodkov). Sledili so jim tekoči odhodki, ki so predstavljali 27,2 % vseh odhodkov. Manj kot 10 % vseh odhodkov pa so predstavljali investicijski odhodki (6,6 %), investicijski transferi (5,6 %) in plačila sredstev v proračun EU (5,3 %). Med odhodki sta se povišala deleža investicijskih transferov za 1,9 odstotne točke, investicijskih odhodkov za 1,6 odstotne točke, deleža tekočih odhodkov in plačil sredstev v proračun EU pa sta se povišala za 0,9 odstotne točke. Delež tekočih transferov se je znižal za 5,3 odstotne točke. Strukturo odhodkov v letih 2021 in 2022 prikazuje Slika 2.

Slika 2 Struktura odhodkov proračuna v letih 2021 in 2022

Vir: zaključni račun 2021 in predlog zaključnega računa 2022.

Proračun Republike Slovenije je v letu 2022 izkazoval proračunski primanjkljaj v znesku 1.363.684.684 EUR. Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP v obdobju od leta 2013 do leta 2022 prikazuje Slika 3.

Slika 3 Gibanje deleža proračunskega primanjkljaja oziroma presežka v BDP³⁷

Vir: zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2013–2021, predlog zaključnega računa 2022 ter podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Realizirani proračunski prihodki so bili nižji od načrtovanih z rebalansom proračuna, in sicer za 195.134.589 EUR oziroma za 1,6 %. Z rebalansom proračuna so bili prihodki glede na spremembe proračuna načrtovani v višjem znesku, in sicer so bili glede na spremembe proračuna načrtovani v za 1.071.430.052 EUR višjem znesku, njihova realizacija pa je bila nižja za dobrih 18 %. Na nižjo realizacijo prihodkov je v največji meri vplivala nižja realizacija prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav, ki je bila od rebalansa proračuna nižja za 237.936.155 EUR oziroma 19,9 %. Nižja je bila tudi realizacija drugih prihodkov, in sicer davčnih prihodkov za 31.970.506 EUR oziroma 0,3 %, kapitalskih prihodkov za 4.340.133 EUR oziroma 2,1 %, prejetih donacij za 2.355.793 EUR oziroma 6,9 % in transfernih prihodkov za 52.328 EUR oziroma 5 %. Realizacija nedavčnih prihodkov pa se je glede na načrtovano realizacijo z rebalansom proračuna povečala, in sicer za 81.520.326 EUR oziroma 11,8 %.

Načrtovane in realizirane prihodke v letu 2022 prikazuje Tabela 4.

³⁷ Tako kot opomba 36.

Tabela 4 Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2022

Skupina kontov/naziv	Spremembe proračuna za leto 2022 v EUR	Rebalans proračuna v letu 2022 v EUR	Realizacija v letu 2022 v EUR	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100	(6)=(4)/(3)*100
70 Davčni prihodki	9.138.033.918	10.418.118.772	10.386.148.266	114	100
71 Nedavčni prihodki	502.441.560	688.736.221	770.256.547	153	112
72 Kapitalški prihodki	139.737.371	202.863.097	198.522.964	142	98
73 Prejete donacije	14.196.317	33.897.363	31.541.570	222	93
74 Transforni prihodki	1.142.542	1.049.802	997.474	87	95
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	1.672.993.553	1.195.310.058	957.373.903	57	80
Skupaj	11.468.545.261	12.539.975.313	12.344.840.724	108	98

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

Vir: predlog zaključnega računa 2022.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 871.513.489 EUR oziroma 6 % nižja od načrtovane z rebalansom proračuna. Z rebalansom proračuna so se odhodki glede na spremembe proračuna povišali za 639.701.325 EUR, njihova realizacija pa je bila nižja od sprememb proračuna. Načrtovane in realizirane odhodke v letu 2022 prikazuje Tabela 5.

Tabela 5 Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2022

Skupina kontov/naziv	Spremembe proračuna za leto 2022 v EUR	Rebalans proračuna v letu 2022 v EUR	Realizacija v letu 2022 v EUR	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100	(6)=(4)/(3)*100
40 Tekoči odhodki	4.175.212.143	4.320.275.964	3.733.756.129	89	86
41 Tekoči transferi	6.898.304.057	7.622.388.298	7.576.471.499	110	99
42 Investicijski odhodki	1.359.586.211	1.043.574.224	903.053.115	66	87
43 Investicijski transferi	943.533.064	879.738.070	765.738.405	81	87
45 Plačila sredstev v proračun EU	563.702.097	714.062.340	729.506.261	129	102
Skupaj	13.940.337.572	14.580.038.897	13.708.525.408	98	94

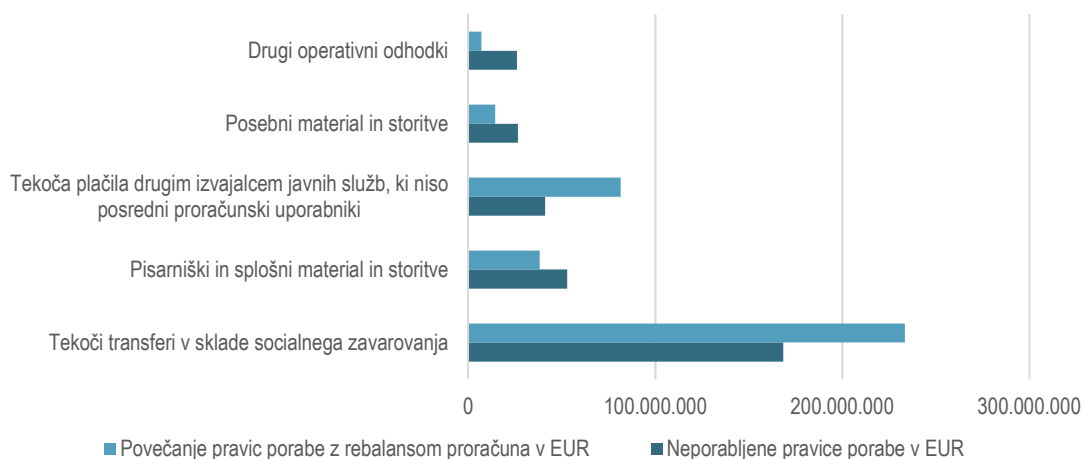
Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 EUR.

Vir: predlog zaključnega računa 2022.

Na nižjo realizacijo odhodkov glede na rebalans proračuna je vplivala nižja realizacija vseh odhodkov, z izjemo plačil sredstev v proračun EU, ki so se povečala za 15.443.921 EUR oziroma 2,2 %. Realizacija tekočih odhodkov je bila nižja za 586.519.835 EUR oziroma 13,6 %, investicijskih odhodkov za 140.521.110 EUR oziroma 13,5 %, investicijskih transferov za 113.999.666 EUR oziroma 13 % in tekočih transferov za 45.916.800 EUR oziroma 0,6 %. Največje odstopanje realizacije od načrtovanih v spremembah proračuna predstavljajo investicijski odhodki, ki so se

znižali za 456.533.097 EUR oziroma za tretjino. Največja odstopanja realiziranih odhodkov od načrtovanih v spremembah proračuna v letu 2022 prikazuje Slika 4.

Slika 4 Največja odstopanja realizacije od načrtovanih odhodkov



Vir: predlog zaključnega računa 2022.

Z rebalansom proračuna je bilo največ dodatnih pravic porabe zagotovljenih za tekoče transfere v sklade socialnega zavarovanja, in sicer je bilo glede na spremembe proračuna dodatno zagotovljeno 233.547.656 EUR, od tega je bilo dejansko porabljeno zgolj 65.011.640 EUR. Nižja realizacija tekočih transferov je posledica predvsem nižje realizacije dodatnih transferov iz državnega proračuna v Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ). Sledi povečanje pravic porabe za pisarniški, splošni material ter posebni material in storitve, za katere je bilo z rebalansom proračuna dodatno zagotovljeno 52.662.076 EUR, dejansko pa je bilo porabljeno celo manj od predvidenih s spremembami proračuna, saj je bilo porabljeno za kar 79.496.048 EUR manj sredstev od prvotno načrtovanih.

Največji izpad odhodkov glede na načrtovano v rebalansu proračuna je v okviru tekočih odhodkov posledica izkazovanja splošne proračunske rezervacije v znesku 430.352.941 EUR, ki se v spremembah proračuna in rebalansu proračuna izkazuje zgolj v okviru tekočih odhodkov, v realizaciji pa tudi pri drugih vrstah odhodkov.

V okviru investicijskih odhodkov je nižja realizacija posledica predvsem nižje realizacije izdatkov za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, investicijsko vzdrževanje in obnove ter izdatkov za študije o izvedljivosti projektov, projektno dokumentacijo, nadzor in investicijski inženiring, ki so se skupno znižali za 113.692.992 EUR oziroma 17,5 %.

Investicijski transferi so bili glede na načrtovane z rebalansom proračuna nižji predvsem zaradi nižje realizacije investicijskih transferov javnim zavodom in občinam, ki so se skupno znižali za 134.432.294 EUR oziroma 22,4 %.

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

ZJF v prvem odstavku 80. člena določa, da kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem predstavljata prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno. Ta določba se nanaša tudi na posredne proračunske uporabnike, ki so pretežno organizirani kot zavodi in upravljajo s stvarnim premoženjem države. Način financiranja zavodov določa Zakon o zavodih³⁸, ki v 48. členu določa, da zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.

Za najemnine od oddaje stvarnega premoženja v lasti države je v drugem odstavku 80. člena ZJF določen poseben namen porabe, in sicer gre za namenski prihodek proračuna, kar je urejeno tudi v prvem odstavku 107. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), kjer je med drugim določeno, da so najemnine od oddaje stvarnega premoženja v lasti države namenski prihodek proračuna in se uporabijo v skladu z določbami 80. člena ZJF in tega pravilnika.

Iz letnih poročil javnih zavodov s področja zdravja, kulture, izobraževanja in institucionalnega varstva za starejše⁴⁰ za leto 2022, ki so objavljena na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES), je razvidno, da so ti zavodi v letu 2022 izkazali za skupaj 5.847.589 EUR prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja (Tabela 6), ki jih v nasprotju z 80. členom ZJF niso nakazali v proračun države, temveč so jih v letnih poročilih izkazali kot svoje lastne prihodke za izvajanje javne službe.

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

Proračunski uporabnik	Prihodki od premoženja, ki jih izkazujejo javni zavodi v letu	
	2021	2022
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	334.964	378.650
Ministrstvo za zdravje	2.225.735	2.678.173
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	1.323.232	2.528.715
Ministrstvo za kulturo	246.392	262.051
Skupaj	4.130.323	5.847.589

Vir: podatki AJPES.

³⁸ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP.

³⁹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13, 81/16, 11/22, 96/22, 105/22 – ZZNŠPP in 149/22.

⁴⁰ Javni zavodi, za katere s posebnimi zakoni, ki določajo njihove dejavnosti, ni določeno, da se prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja v lasti Republike Slovenije lahko uporabijo za sofinanciranje javne službe ali za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti.

V skladu s 5. členom Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija⁴¹, predstavljajo kupnine in najemnine nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavodi (v nadaljevanju: JZZ), katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, ne potrebujejo za izvajanje javne zdravstvene službe, ter odškodnine in drugi prihodki, pridobljeni v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem države, enega od virov proračunskega sklada, ustanovljenega pri Ministrstvu za zdravje. Najemnine, ki so jih zaračunali in prejeli JZZ v letu 2022 v znesku 2.627.131 EUR⁴², niso bile nakazane v proračun in izkazane kot prihodki proračuna, prav tako se za ta sredstva ni oblikoval proračunski sklad. Ker se sredstva, izločena v proračunski sklad, izkazujejo med tekočimi odhodki proračuna (konto podskupine 409), če pa bi JZZ v skladu z 80. členom ZJF nakazali najemnine v proračun in bi bila ta sredstva izločena v proračunski sklad, bi bili tudi odhodki proračuna izkazani v za 2.627.131 EUR višjem znesku.

Ministrstva, ki jih navaja Tabela 6, tudi v letu 2022 niso ustrezno nadzirala javnih zavodov in niso zagotovila, da bi bile najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna države, s čimer so poslovala v nasprotju z določbo 2. točke prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva, če poseben zakon ne določa drugače, izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, ki zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu.

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

Zakon o vodah⁴³ (v nadaljevanju: ZV-1) v 6. členu določa 2 okoljski dajatvi za rabo naravnih dobrin (plačilo za vodno pravico in vodno povračilo) in okoljsko dajatev za onesnaževanje voda, ki se plačuje v skladu s predpisi o varstvu okolja. V skladu s prvim odstavkom 119. člena ZV-1 je vodno pravico mogoče pridobiti v obliki vodnega dovoljenja ali koncesije, ki se na podlagi prvega odstavka 123. člena ZV-1 podeli proti plačilu za vodno pravico. Po četrtem odstavku 123. člena ZV-1 mora vlada predpisati podrobnejša merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitev za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja.

Vlada bi morala na podlagi 209. člena ZV-1 sprejeti podrobnejše kriterije za določitev plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, v 2 letih po njegovi uveljavitvi⁴⁴, to je do 10. 8. 2004, vendar predpis iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1 še do danes ni sprejet. Zato se predpisana dajatev (plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem) tudi v letu 2022 še ni vplačevala v državni proračun, saj se zaradi nesprejetih kriterijev za določitev plačila ni mogla odmerjati in zaračunati imetnikom vodnih dovoljenj.

Da vlada še ni predpisala podrobnejših meril za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico za imetnike vodnega dovoljenja za vse vrste rabe vode ter meril za znižanje in oprostitev tega plačila v skladu s četrtem odstavkom 123. člena ZV-1, zaradi česar se predpisana dajatev ne vplačuje

⁴¹ Uradni list RS, št. 90/15.

⁴² Javni zavodi s področja zdravstva so v svojih letnih poročilih izkazali za 2.678.173 EUR prihodkov iz naslova najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja v lasti Republike Slovenije, od tega JZZ v znesku 2.627.131 EUR, drugi javni zavodi s področja zdravstva pa v znesku 51.042 EUR (Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano).

⁴³ Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdr1-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20.

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

v državni proračun, smo opozorili že v revizijskem poročilu o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju ZV-1 v obdobju od leta 2002 do konca leta 2006⁴⁵, v revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju ZV-1 v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010⁴⁶, v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019⁴⁷, leto 2020⁴⁸ ter leto 2021⁴⁹ in v revizijskem poročilu o učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode iz leta 2022⁵⁰.

Vlada v letu 2022 plačil imetnikom vodnih dovoljenj za vodno pravico ni odmerjala in zaračunavala, ker je v odzivnem poročilu, ki ga je računsko sodišče zahtevalo v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019, navedla, da bo v skladu z načrtom aktivnosti za sprejem predpisa zahtevani predpis, ki bo določal kriterije in merila za zaračunavanje plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, sprejela v letu 2023, s tem pa bodo izpolnjeni vsi pogoji za zaračunavanje plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem. V odzivnem poročilu⁵¹, ki ga je računsko sodišče decembra 2022 zahtevalo v revizijskem poročilu o učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode, pa je Ministrstvo za naravne vire in prostor konec marca 2023 navedlo, da bo navedeno problematiko ustrezno naslovljeno v okviru celovite prenove sistema plačil za rabo vode v povezavi s spremembami ZV-1, ki so načrtovane v 7 oziroma v 20 mesecih od posredovanja odzivnega poročila računskemu sodišču.

2.2.1.1.c Odsvojitvev nepremičnega premoženja z menjalno pogodbo

Ministrstvo za zunanje zadeve je 18. 8. 2021 sklenilo pogodbo, s katero se je z družbo Gaudium Participacoes Societarias S. A., Brazilija dogovorilo za zamenjavo dvostanovanjske hiše v Braziliji na naslovu SHIS QI 09, Conunco 16, Casa 09, z nepremičnino na naslovu SHIS QL 08, Conjunto 08, Casa 06, Brazilija, ki je bila v lasti omenjene družbe. S pogodbo sta se stranki zavezali, da bo Ministrstvo za zunanje zadeve nepremičnino v ocenjeni vrednosti 2.650.000 brazilskih realov (431.695 EUR⁵²) zamenjalo za nepremičnino v vrednosti 5.650.000 brazilskih realov (920.405 EUR) z doplačilom razlike v znesku 3.000.000 brazilskih realov, kar znaša po tečaju za september 2021, ko je bilo izvedeno plačilo, 488.711 EUR⁵³.

Ministrstvo za zunanje zadeve je v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2021 izkazalo med investicijskimi odhodki le plačilo razlike v znesku 488.711 EUR, v letu 2022 pa še razliko do polnega zneska kupnine v znesku 431.695 EUR ter prihodke od prodaje v enakem znesku. S tem, ko je

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

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

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

⁴⁸ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Ipro20/IPro20_RevizijskoP.pdf], 28. 3. 2022.

⁴⁹ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2022/Ipro21/IPro21_RevizijskoP_P.pdf], 17. 3. 2023.

⁵⁰ [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/?fs=Smotrnost&checkbox=29=1>], 5. 4. 2023.

⁵¹ Št. 006-9/2020-2550-31 z dne 22. 3. 2023.

⁵² Menjalni tečaj MFERAC za brazilski real za september 2021 je 6,1386 brazilskega reala za 1 EUR.

⁵³ Do razlike 1 EUR prihaja zaradi tečajne razlike.

Ministrstvo za zunanje zadeve poslovni dogodek, ki je nastal v letu 2021, izkazalo v poslovnih knjigah za leto 2022, je ravnalo v nasprotju z 28. členom ZR, ki določa, da izkaz prihodkov in odhodkov vsebuje podatke o prihodkih in odhodkih, ki jih je pravna oseba dosegla v obračunskem obdobju, ter 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁵⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju), ki določa, da se prihodki in odhodki pripoznavajo po načelu denarnega toka, in sicer ko je poslovni dogodek nastal in je prišlo do prejema ali izplačila denarja oziroma njegovega ekvivalenta, pri čemer se šteje, da je slednji pogoj izpolnjen tudi, če so bile terjatve oziroma obveznosti, ki se nanašajo na prihodke oziroma odhodke, poravnane na drug način (pobot oziroma kompenzacija in poplačilo v stvareh), pri čemer ni nastal denarni tok.

Zaradi navedenega so bili v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2022 investicijski odhodki in prihodki od prodaje osnovnih sredstev precenjeni za 431.695 EUR.

2.2.1.1.d Odsvojitvev nepremičnega premoženja v imenu in za račun Republike Slovenije z menjalno pogodbo

Družba SiDG d.o.o. (v nadaljevanju: SiDG) na podlagi Zakona o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije⁵⁵ razpolaga z državnimi gozdovi in pridobiva gozdove v imenu in za račun Republike Slovenije. SiDG kot sklenitelj pravnega posla vodi analitično evidenco terjatev in obveznosti za sklenjene posle iz naslova razpolaganja z državnimi gozdovi in pridobivanja gozdov Republike Slovenije do pogodbenih strank. V svojih poslovnih knjigah je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na podlagi sklenjenih menjalnih pogodb (ko je vrednost zemljišč Republike Slovenije, ki se z menjalno pogodbo odtuja, višja od vrednosti pridobljenega zemljišča) evidentiralo in zaprlo terjatve do družbe v višini, kot izhaja iz menjalnih pogodb, sklenjenih med družbo in drugo pogodbeno stranko⁵⁶, v bilanci prihodkov in odhodkov pa je med prihodki izkazalo le plačilo razlike med prodanimi zemljišči in kupljenimi zemljišči v znesku 12.743 EUR.

Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije je v 33. členu določil, da se ustanovi gozdni sklad, katerega vir so tudi prihodki od razpolaganja z državnimi gozdovi. To pomeni, da so vsi prihodki iz naslova prodaje zemljišč oziroma gozdov prihodek proračuna, ki se kot tekoči odhodek (konto 4093 – Sredstva za posebne namene) nakaže v proračunski sklad (tako imenovano polnjenje sklada).

S tem, ko Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano prodaje nepremičnine v bilanci prihodkov in odhodkov ni evidentiralo v polnem znesku kot prihodek iz naslova prodaje nepremičnine in odhodek iz naslova polnjenja sklada, je ravnalo v nasprotju s petim odstavkom 2. člena ZJF in 12. členom ZR, po katerih morajo pravne osebe vrednost poslovnih dogodkov izkazati v polni višini oziroma v bruto znesku in jih ne smejo medsebojno poračunavati, ter drugim odstavkom 3. člena pravilnika o razčlenjevanju, ki določa, da je pogoj za pripoznanje prihodkov in

⁵⁴ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 114/06 – ZUE, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15, 75/17 in 82/18.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 9/16, 36/21 – ZZIRDKG in 140/22 – ZSDH-1A.

⁵⁶ SiDG v skladu s Pogodbo o razpolaganju z gozdovi v lasti Republike Slovenije in pridobivanju gozdov (št. 2330-16-000114) mesečno posreduje Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano poročilo o realiziranih pravnih poslih iz naslova razpolaganja z zemljišči Republike Slovenije, ki predstavlja podlago za evidentiranje terjatev na kontih skupine 175900 – Druge kratkoročne terjatve.

odhodkov izpolnjen tudi, če so bile terjatve in obveznosti, ki se nanašajo na prihodke in odhodke, poravnane na drugačen način (pobot oziroma kompenzacija in poplačilo v stvarih), pri čemer ni nastal denarni tok.

Tabela 7 prikazuje sklenjene posle iz naslova razpolaganja z državnimi gozdovi in pridobivanja gozdov Republike Slovenije, ki so bili v letu 2022 evidentirani kot terjatev do SiDG v višinah, kot izhajajo iz menjalnih pogodb, sklenjenih med družbo in pogodbenimi strankami, oziroma ob prenosu kupnine v proračun kot prihodek od prodaje gozdov.

Tabela 7 Posli razpolaganja z državnimi gozdovi in pridobivanja gozdov Republike Slovenije v letu 2022

Številka zadeve	Datum	Vrednost v EUR		Doplačilo kupnine v EUR
		Prodaje zemljišč	Nakupi zemljišč	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(3)
1.7.1-074-650/2020	20. 12. 2021	67.707,00	66.335,85	1.371,15
1.7.1-074-626/2020-MG	7. 12. 2021	5.329,00	5.086,08	242,92
401-91-1220/2020	6. 12. 2021	8.371,44	6.393,02	1.978,42
1.7.1-074-647/2020	20. 10. 2021	17.830,45	12.014,40	5.816,05
401-92-548/2020	22. 10. 2021	12.346,80	9.012,65	3.334,15
Skupaj		111.584,69	98.842,00	12.742,69

Vir: podatki Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Zaradi navedenega so bili v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2022 prihodki od prodaje osnovnih sredstev podcenjeni za 98.842 EUR, tekoči odhodki pa za najmanj 98.842 EUR⁵⁷.

2.2.1.1.e Vračila preveč plačanih prihodkov in nerazporejena plačila

Pri nekaterih vrstah prihodkov so bila v letu 2022 vračila preveč vplačanih prihodkov iz preteklih let višja od vplačil istovrstnih prihodkov v tem letu. Zato so bili na posameznih podkontih prihodkov v poslovnih knjigah proračuna za leto 2022 izkazani negativni zneski (v nadaljevanju: negativni prihodki) v vrednosti 1.320.812 EUR. Negativne prihodke po podkontih prikazuje Tabela 8.

⁵⁷ S podatkom o dejanskem polnjenju sklada s prihodki od razpolaganja z državnimi gozdovi v letu 2022 ne razpolagamo.

Tabela 8 Pregled negativnih prihodkov

		v EUR
Podkonto	Naziv podkonta	Znesek
700101	Zamudne obresti od davka od dohodkov pravnih oseb	745.287
704720	Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja izrabljenih vozil	8
704731	Zamudne obresti od požarnih taks	134
704801	Zamudne obresti od davka od prometa novih motornih vozil	8.036
712005	Denarne kazni v upravnih postopkih	38.441
784300	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz naslova Sklada za zunanje meje	524.812
784302	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz naslova Sklada za vključevanja državljanov tretjih držav	2.234
784304	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz naslova Evropskega sklada za begunce	1.860
Skupaj		1.320.812

Vir: podatki glavne knjige proračuna.

Med negativnimi prihodki so največja vračila iz naslova zamudnih obresti od dohodkov pravnih oseb, ki znašajo 745.287 EUR, sledijo pa vračila neupravičenih izdatkov iz Sklada za zunanje meje v znesku 524.812 EUR.

V poslovnih knjigah proračuna za leto 2022 so negativni prihodki posledica evidentiranja vračil v breme tekočih prihodkov ne glede na to, ali se vračila nanašajo na preveč plačane prihodke tekočega leta ali preteklih let.

Ministrstvo za finance je pri evidentiranju vračil, ki se nanašajo na preveč ali napačno plačane prihodke preteklih let, ravnalo v skladu s pravilnikom o razčlenjevanju, ki v šestem odstavku 9. člena določa, da vračilo sredstev, ki se nanaša na že poravnane terjatve, priznane kot prihodki oziroma prejemi tekočega leta ali preteklih let, zmanjšuje prihodke oziroma prejeme tekočega leta. Tudi Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁵⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o EKN) v 59. členu določa, da se vračila preveč vplačanih ali napačno vplačanih prihodkov državnega proračuna ali proračuna občine znotraj tekočega leta oziroma v preteklih letih izkazujejo v breme posamezne vrste prihodka, na katerega se vračilo nanaša. Ocenjujemo, da je takšna ureditev evidentiranja vračil primerna samo za vračila vplačil, ki so opravljena v tekočem letu, za vračila sredstev preteklih let pa ni ustrezna, ker vračila sredstev zaradi preveč ali napačno plačanih prihodkov preteklih let zmanjšujejo tekoče prihodke, ki so lahko zaradi tega tudi negativni, preknjiževanje negativnih prihodkov iz različnih kontov prihodkov ob koncu leta na konto drugih izrednih prihodkov pa povzroči nepravilno izkazovanje prihodkov po njihovih vrstah. Takšna ureditev evidentiranja vračil sredstev hkrati predstavlja odmik od proračunskega načela popolnosti in načela bruto izkazovanja, saj prihodki in odhodki niso v popolnosti izkazani, ker ta vračila niso izkazana med odhodki, ampak zmanjšujejo tekoče prihodke. Ministrstvu za finance je bilo že leta 2016 v okviru revizije zaključnega računa proračuna za leto 2015⁵⁹ podano priporočilo,

⁵⁸ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18, 79/19, 10/21, 203/21 in 158/22.

⁵⁹ [URL: https://www.rsr.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro/IPro15_RevizijskoP_web_delni_umik_Interno.pdf], maj 2022.

da spremeni pravilnik o razčlenjevanju in pravilnik o EKN v delu, ki se nanašata na evidentiranje vračil sredstev iz preteklih let, tako da bosta izpolnjeni proračunski načeli popolnosti in bruto izkazovanja. Ministrstvo za finance navedenega priporočila vse do danes ni upoštevalo.

Ministrstvo za finance je ob koncu leta 2022 izkazovalo negativen saldo tudi na podkontu 706099 – Drugi davki, in sicer v znesku 4.294.561 EUR. FURS v okviru prihodkov tekočega leta razporeja tudi nerazporejena plačila iz preteklih let, zato prihaja na konto za nerazporejena plačila do negativnih vrednosti. FURS namreč zapira terjatev z nerazporejenimi plačili iz preteklih let in evidentira plačila iz preteklih let kot spremembo v razvrstitvi prihodkov v tekočem letu. Tako na posamezno vrsto davkov razporedi več plačil, kot pa jih je FURS na ta konto prejela v določenem obdobju. Navedeni negativni saldo, ki je bil pretežno posledica razporeditve nerazčiščenih plačil iz leta 2021, je Ministrstvo za finance 31. 1. 2023 pokrilo s prenosom prihodkov s podkonta 714199 – Drugi izredni nedavčni prihodki v enakem znesku, zaradi česar so prihodki na kontu 7141 – Drugi nedavčni prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2022 izkazani prenizko, kar pa ni vplivalo na presežek odhodkov nad prihodki, ampak na izkazovanje prihodkov po njihovih vrstah.

2.2.1.1.f Pribitek k cestnini

Zakon o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper⁶⁰ (v nadaljevanju: ZIUGDT) v 35. členu določa, da se za zagotavljanje sredstev za financiranje gradnje drugega tira na določenih odsekih cestninskih cest, ki so opredeljene v 18. členu Zakona o cestninjenju⁶¹, uvede pribitek k cestnini. Namen pribitka določa 36. člen ZIUGDT, ki med drugim določa, da je pribitek namenski prihodek proračuna RS, ki se najkasneje do konca februarja vložijo v osnovni kapital družbe 2TDK, d.o.o. (v nadaljevanju: družba 2TDK).

V letu 2021 je bilo iz naslova pribitka k cestnini zbranih 12.939.014 EUR namenskih sredstev. Vlada je 24. 3. 2022 kot ustanoviteljica in edina družbenica družbe 2TDK na podlagi gradiva, ki ga je v zvezi z dokapitalizacijo družbe 2TDK pripravilo Ministrstvo za infrastrukturo⁶², sprejela sklep, s katerim je odločila⁶³, da se osnovni kapital družbe 2TDK poveča z vplačilom denarnega vložka v višini namenskega prihodka pribitka k cestnini, prejetega v letu 2021. Po sprejetju skupščinske odločitve je Ministrstvo za infrastrukturo 25. 3. 2022 podalo Ministrstvu za finance zahtevek za vplačilo denarnega vložka Republike Slovenije v družbo 2TDK⁶⁴. Ministrstvo za finance je zbrana namenska sredstva v osnovni kapital družbe 2TDK vložilo 26. 4. 2022, kar je bilo 57 dni po zakonsko določenem roku. ZIUGDT v tretjem odstavku 36. člena namreč določa, da mora Republika Slovenija do začetka obratovanja drugega tira sredstva pribitka, ki so bila vplačana v proračun Republike Slovenije v preteklem letu, vsako leto vložiti v osnovni kapital družbe najkasneje do konca februarja.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 51/18.

⁶¹ Uradni list RS, št. 24/15, 41/17, 158/20 in 159/21.

⁶² Št. 476-1/2018/275 z dne 11. 3. 2022.

⁶³ Sklep št. 47607-7/2022/3.

⁶⁴ Dopis št. 476-1/2018/280-002611728.

2.2.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU

Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2022 prikazuje Tabela 9

Tabela 9 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav in plačila sredstev v proračun EU v letu 2022

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2021	Spremembe proračuna 2022	Rebalans proračuna 2022	Realizacija 2022	Indeks realizacija 22 /realizacija 21	Indeks realizacija 22 /rebalans 22	Delež
		v EUR	v EUR	v EUR	v EUR			v %
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(2)*100	(7)=(5)/(4)*100	(8)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	946.881.829	1.672.993.553	1.195.310.058	957.373.903	101,1	80,1	100,0
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	275.485.613	316.000.381	320.098.862	268.928.815	97,6	84,0	28,1
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	395.334.466	718.418.089	500.329.579	452.488.541	114,5	90,4	47,3
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	114.494.547	241.764.386	189.370.740	99.841.843	87,2	52,7	10,4
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov EU	46.274.671	48.656.115	48.008.929	14.031.169	30,3	29,2	1,5
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	113.901.850	334.506.551	131.056.296	118.783.435	104,3	90,6	12,4
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav	1.390.682	13.648.031	6.445.652	3.300.101	237,3	51,2	0,3
788	Prejeta vračila iz proračuna EU	0	0	0	0	0	0	0
45	Plačila sredstev v proračun EU	628.865.146	563.702.097	714.062.340	729.506.261	116,0	102,2	100,0
450	Plačila sredstev v proračun EU	628.865.146	563.702.097	714.062.340	729.506.261	116,0	102,2	100,0

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

Vir: zaključni račun 2021, predlog zaključnega računa 2022.

2.2.1.2.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav

V letu 2022 so prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav znašala 957.373.903 EUR, kar je predstavljalo 7,8 % vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 80,1 % načrtovanih sredstev iz

Evropske unije in iz drugih držav v rebalansu proračuna za leto 2022. Izkazana prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav so bila v letu 2022 za 1,1 % višja kot v letu 2021.

V letu 2022 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav nanašal na prejeta sredstva iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 47,3 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2021 so se prihodki iz tega naslova povečali za 14,5 %, realizacija prejetih sredstev iz strukturnih skladov pa je bila v letu 2022 glede na načrtovana sredstva v rebalansu proračuna za leto 2022 nižja za 9,6 %. Sredstva strukturnih skladov so namenjena predvsem krepitvi raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij, spodbudam podjetništva in razvoju poslovnih modelov za mala in srednja podjetja, spodbudam zaposlovanju in mobilnosti delovne sile, socialnega vključevanja ter izboljšanju zaposljivosti, izobraževanja in vseživljenjskega učenja.

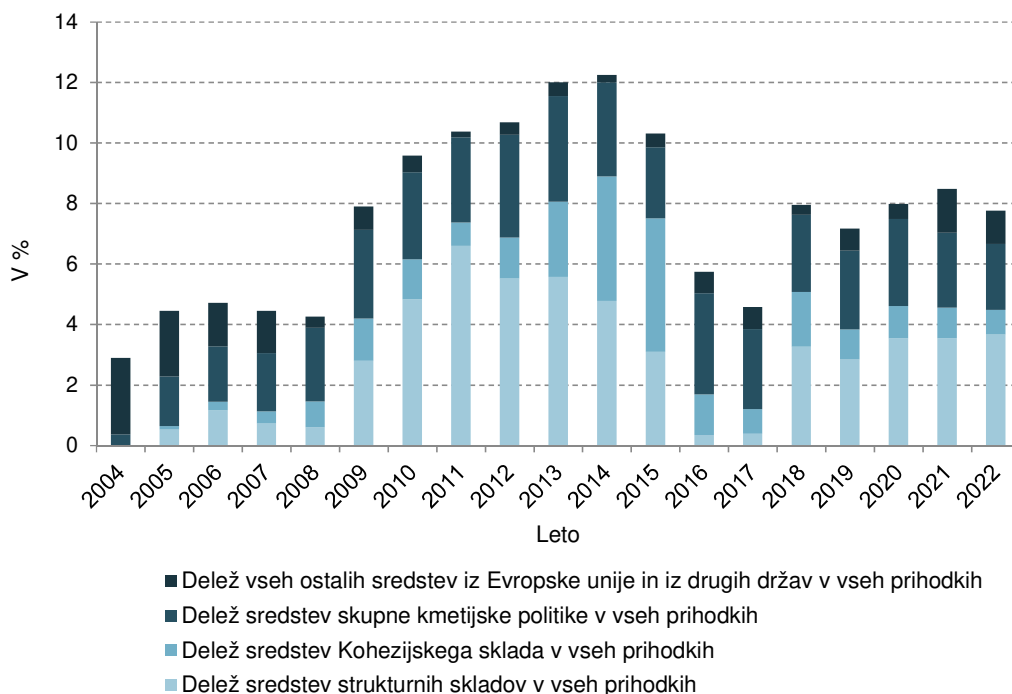
Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2022 se je nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, ki so predstavljala 28,1 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Prihodki iz tega naslova so se znižali za 2,4 % v primerjavi z letom poprej, glede na načrtovana sredstva v rebalansu proračuna za leto 2022 pa so bili nižji za 16 %.

V letu 2022 so prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada predstavljala 10,4 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. V primerjavi z letom 2021 so se prihodki iz tega naslova znižali za 12,8 %, realizacija prejetih sredstev iz Kohezijskega sklada pa je bila v letu 2022 glede na načrtovana sredstva v rebalansu proračuna za leto 2022 nižja za 47,3 %. Prejeta sredstva Kohezijskega sklada so namenjena predvsem področju izgradnje okoljske in prometne infrastrukture ter področju trajnostne rabe energije.

Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov EU so predstavljala 1,5 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Skupina prihodkov vključuje prejeta sredstva Evropske unije za izvajanje projektov in programov, ki se izvajajo centralizirano prek razpisov Evropske komisije, in sredstva programov, ki se izvajajo decentralizirano (skladi na področju varnosti, zunanjih mej, migracij in azila). Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU ter prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav so v letu 2022 skupaj predstavljala 12,7 % vseh prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav. Proračun Republike Slovenije med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav v letu 2022 ni beležil prejetih vračil sredstev iz proračuna EU.

Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav med vsemi prihodki državnega proračuna in njihovo strukturo v obdobju od leta 2004 do leta 2022 prikazuje Slika 5.

Slika 5 Delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav v prihodkih državnega proračuna in njihova struktura v obdobju od leta 2004 do leta 2022



Vir: zaključni računi proračuna za leta 2004–2021 in predlog zaključnega računa 2022.

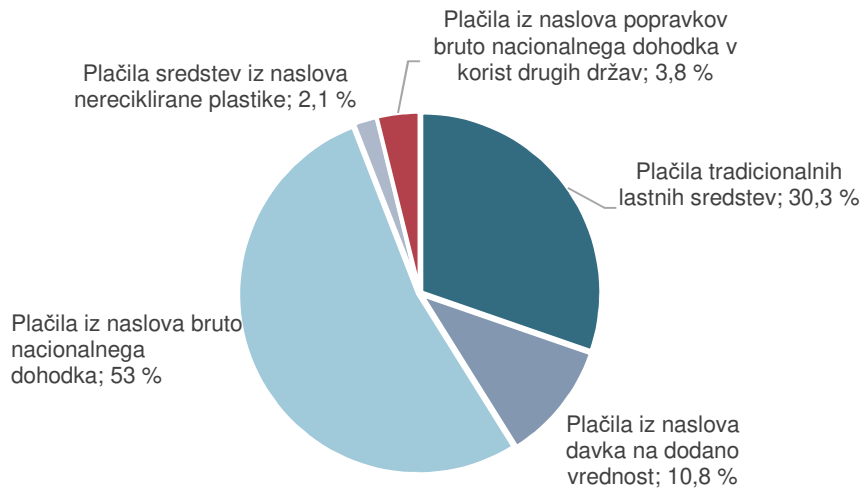
Slika 5 kaže, da je do leta 2014 delež prejetih sredstev iz Evropske unije v strukturi prihodkov državnega proračuna zrastel na 12,3 %. Od leta 2015 do leta 2017 se je delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav v strukturi prihodkov državnega proračuna zmanjševal, v letu 2018 pa se je ponovno povečal. V letu 2022 je delež prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav znašal 7,8 % vseh prihodkov državnega proračuna.

Na omenjeni sliki je prikazana tudi struktura prejetih sredstev. Razvidno je, da so v obravnavanem obdobju med prejetimi sredstvi po pomenu prevladujoča sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in sredstva skupne kmetijske politike. V letu 2022 so med prejetimi sredstvi iz Evropske unije in iz drugih držav po pomenu prevladovala sredstva strukturnih skladov, ki so predstavljala 3,7 % vseh prihodkov državnega proračuna.

2.2.1.2.2 Plačila sredstev v proračun EU

V letu 2022 so plačila sredstev v proračun EU znašala 729.506.261 EUR, kar je predstavljalo 5,3 % vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 2,2 % več od načrtovanih odhodkov v rebalansu proračuna za leto 2022. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2022 za 16 % višja kot v letu 2021.

V letu 2022 so največji delež plačil v proračun EU, to je 53 %, predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Strukturo plačil prikazuje Slika 6.

Slika 6 Struktura plačil v proračun EU v letu 2022

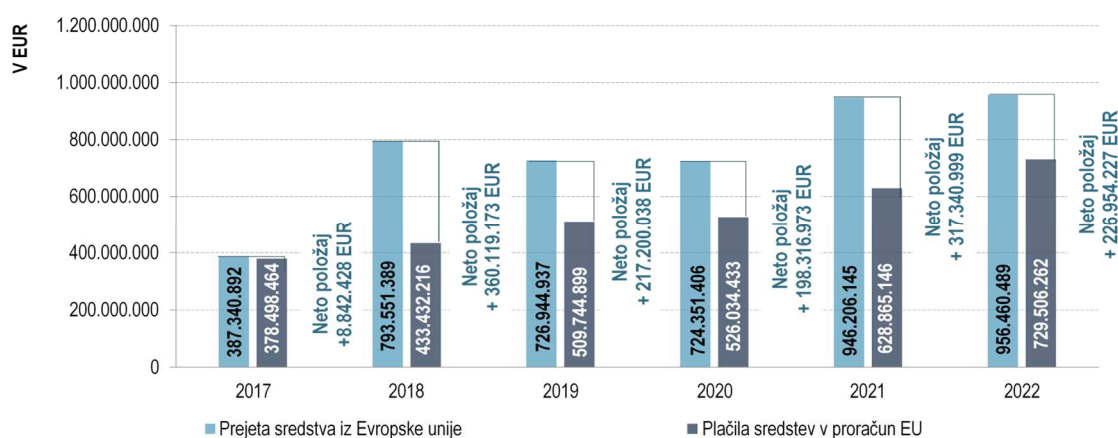
Vir: predlog zaključnega računa 2022 in podatki Ministrstva za finance.

2.2.1.2.3 Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU

V letu 2022 je bilo realiziranih 956.460.489 EUR prihodkov državnega proračuna iz Evropske unije. Državni proračun je v letu 2022 v proračun EU prispeval 729.506.261 EUR. Državni proračun je do proračuna EU v letu 2022 tako izkazoval neto proračunski presežek v znesku 226.954.229 EUR⁶⁵. V rebalansu proračuna za leto 2022 je bilo načrtovano, da bo državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 474.817.206 EUR. V letu 2021 je državni proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 317.340.999 EUR, kar pomeni, da je bil v letu 2022 izkazani neto proračunski presežek za 90.386.770 EUR nižji kot v letu poprej. Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU prikazuje Slika 7.

⁶⁵ Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU se izkazuje brez sredstev, prejetih iz drugih držav.

Slika 7 Neto položaj državnega proračuna



Vir: zaključni računi proračuna za leta 2017–2021 in predlog zaključnega računa 2022.

Pri izračunu neto položaja državnega proračuna do proračuna EU niso izkazani podatki o sredstvih, namenjenih za izvajanje finančnih instrumentov, ki so bila prenesena skladu skladov – SID banki in ki se v skladu z drugim odstavkom 77. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022⁶⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS2122) ne izkazujejo kot prihodek proračuna, temveč se do zaključka izvedbe posameznega finančnega instrumenta izkazujejo samo v bilanci stanja⁶⁷. V letu 2022 je bilo SID banki prenesenih 57 milijonov EUR finančnih instrumentov iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (povezava s četrto alinejo točke 2.1.1.1).

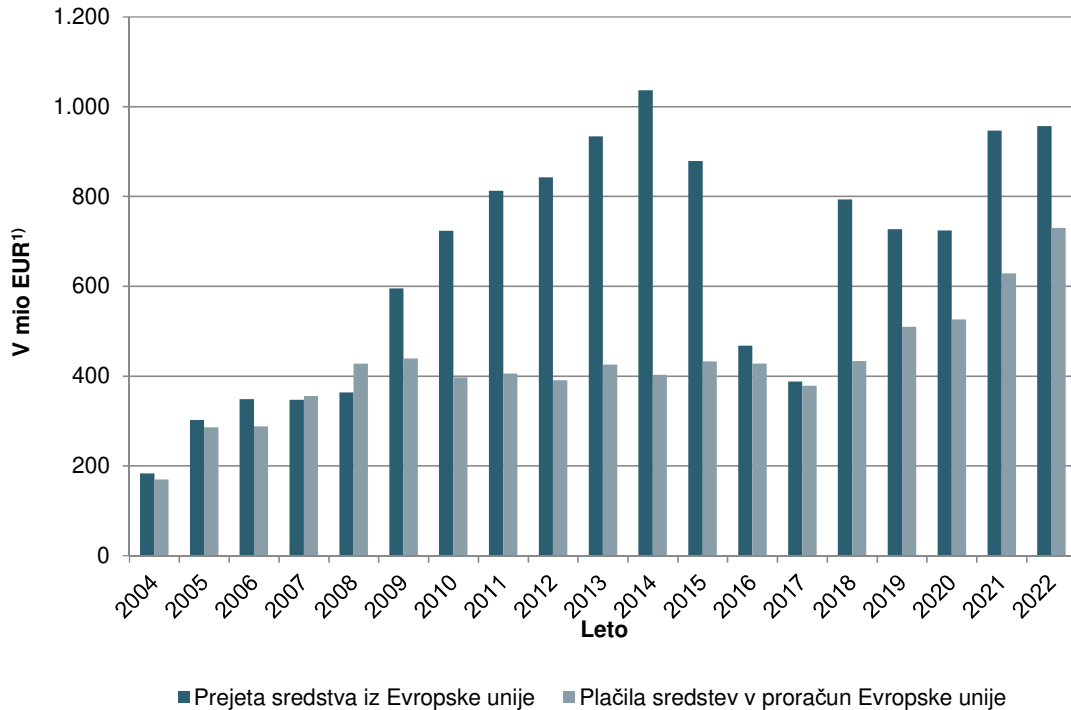
Poleg prihodkov, ki jih je prejel državni proračun v letu 2022, je Republika Slovenija prejela tudi prilive na namenske podračune, ki v letu 2022 niso v celoti postali prihodki državnega proračuna. Pri oceni neto položaja državnega proračuna do proračuna EU prav tako niso upoštevani prilivi iz proračuna EU, ki so izplačani neposredno končnim upravičencem v Republiki Sloveniji.

Preverili smo, koliko je od priključitve Republike Slovenije k Evropski uniji leta 2004 državni proračun prispeval v proračun EU in koliko iz njega prejel, kar prikazuje Slika 8.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP, 74/21, 172/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 206/21 – ZDUPŠOP.

⁶⁷ Enako določa drugi odstavek 79. člena ZIPRS2223.

Slika 8 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU v obdobju od leta 2004 do leta 2022



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

Vir: zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2004–2021, podatki Ministrstva za finance o neto položaju državnega proračuna do proračuna EU, predlog zaključnega računa 2022.

Plačila sredstev v proračun EU so bila v prikazanem obdobju najvišja v letu 2022, ko so znašala 729.506.261 EUR. Prejeta sredstva iz Evropske unije so se od leta 2004 do leta 2014 povečevala, in sicer z 182.926.999 EUR do 1.036.239.700 EUR⁶⁸. V letih 2016 in 2017 so prejeta sredstva iz Evropske unije znatno upadla, in sicer skoraj na raven plačil v proračun EU. V letu 2018 so se prejeta sredstva iz Evropske unije ponovno povečala in presegla plačila v proračun EU za 360.119.173 EUR, v letu 2019 za 217.200.038 EUR, v letu 2020 za 198.316.973 EUR, v letu 2021 za 317.340.999 EUR in v letu 2022 za 226.954.229 EUR. V realiziranem proračunu je bil do proračuna EU v vseh prikazanih letih, razen v letih 2007 in 2008, izkazan neto proračunski presežek.

⁶⁸ Podatki o prejetih sredstvih iz Evropske unije za leta od 2004 do 2015 vključujejo tudi prejeta sredstva, ki ne izvirajo iz proračuna EU, ampak iz drugih držav, kot na primer sredstva Norveškega finančnega mehanizma, Švicarskega prispevka in Finančnega mehanizma EGP. Ti prihodki niso bili evidentirani ločeno, da bi jih bilo mogoče izločiti iz izračuna neto položaja proračuna. V posameznem letu ti prihodki niso presegli 9 milijonov EUR.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

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

Tabela 10 prikazuje primerjavo med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2021 in 2022. Realizirani prejemki v letu 2022 so bili v primerjavi z letom 2021 za 89,2 % večji. Realizirani izdatki v letu 2022 so bili v primerjavi z letom 2021 za 192,3 % večji. Ker so v letu 2022 izdatki večji od prejemkov, je izkazan negativen saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 857.723.757 EUR.

Tabela 10 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2021 in 2022

(Pod)skupina kontov	Zaključni račun 2021		Predlog zaključnega računa 2022		Indeks
	v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	22.371.945	90,9	42.321.706	94,9	189,2
751 Prodaja kapitalskih deležev	6.336	0,0	22.290	0,0	351,8
752 Kupnine iz naslova privatizacije	2.243.499	9,1	2.255.530	5,1	100,5
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	24.621.780	100,0	44.599.526	100,0	181,1
440 Dana posojila	10.552.808	3,4	65.364	0,0	0,6
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	192.107.277	62,2	873.580.126	96,8	454,7
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	1.034.678	0,4	1.177.793	0,1	113,8
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	105.030.000	34,0	27.500.000	3,1	26,2
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	308.724.764	100,0	902.323.283	100,0	292,3
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75–44)	(284.102.984)	/	(857.723.757)	/	301,9

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

Vir: zaključni račun 2021 in predlog zaključnega računa 2022.

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Saldo računa finančnih terjatev in naložb je bil v letu 2022 negativen in za več kot dvakrat višji od negativnega salda računa finančnih terjatev in naložb v letu 2021. Največji vpliv na negativen saldo v letu 2022 predstavljajo izkazani izdatki iz naslova povečanja kapitalskih deležev in finančnih naložb.

Struktura prejemkov za leto 2022 ni bistveno drugačna kot njihova struktura za leto 2021. Pretežni del izkazanih prejemkov so tako leta 2022 s 94,9 % kot tudi leta 2021 z 90,9 % predstavljala prejeta vračila danih posojil. Med izkazanimi prejemki iz prejetih vračil danih posojil se jih 62,4 % oziroma 26.423.373 EUR nanaša na vračila danih posojil iz tujine, 26 % oziroma 10.985.111 EUR na vračila danih posojil občinam ter 8,8 % oziroma 3.716.557 EUR na vračila danih posojil od zasebnih družb. Med sredstvi, izkazanimi med prejetimi vračili danih posojil, se 2,8 % sredstev nanaša na sredstva, izkazana kot prejeta vračila plačanih poroštev. V letu 2022 je delež kupnin iz naslova privatizacije predstavljal 5,1 % izkazanih prejemkov, v letu 2021 pa je ta delež znašal 9,1 %. Tako v letu 2022 kot tudi v letu 2021 je delež prejemkov iz prodaje kapitalskih deležev predstavljal manj kot 0,1 % izkazanih prejemkov.

Struktura izdatkov za leto 2022 je podobna strukturi za leto 2021. Največji delež izkazanih izdatkov v obeh letih predstavlja povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, na drugem mestu po deležu izkazanih izdatkov so izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, najmanjši delež izkazanih izdatkov pa predstavlja poraba sredstev kupnin iz privatizacije.

Največji delež izkazanih izdatkov iz naslova povečanja kapitalskih deležev in finančnih naložb v letu 2022, in sicer 56,3 % oziroma 492.000.000 EUR, se nanaša na naknadni vplačili denarnih sredstev⁶⁹ v kapital družbe HSE, d.o.o. Ostali večji izdatki, izkazani kot povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, se nanašajo na naknadno vplačilo denarnih sredstev v kapital družbe ELES, d.o.o. v znesku 170.000.000 evrov EUR, povečanje osnovnega kapitala družbe Slovenske železnice, d.o.o. v znesku 150.000.000 EUR, povečanje osnovnega kapitala družbe SDH, d.d. v znesku 41.599.065 EUR ter povečanje osnovnega kapitala družbe 2TDK iz naslova pribitka k cestnini v znesku 12.939.014 EUR.

Največji delež izkazanih izdatkov iz naslova povečanja namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti v letu 2022, in sicer 58,2 % oziroma 16.000.000 EUR, se nanaša na povečanje namenskega premoženja podjetniškega sklada. Ostali izdatki iz naslova povečanja namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava se nanašajo na povečanje namenskega premoženja Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja v znesku 10.000.000 EUR ter namenskega premoženja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije v znesku 1.500.000 EUR.

V letu 2022 je postavka danih posojil predstavljal manj kot 0,1 % izkazanih izdatkov, kar je manj kot v letu 2021, ko je ta postavka predstavljal 3,4 % izkazanih izdatkov. Največji delež sredstev,

⁶⁹ V znesku 300.000.000 EUR ter 192.000.000 EUR.

izkazanih med danimi posojili, in sicer 56,9 % oziroma 37.199 EUR, predstavljajo plačila poroštev pravnim in fizičnim osebam. Kot dana posojila so bili izkazani tudi izdatki v znesku 28.165 EUR za poplačilo starih deviznih vlog, izplačanih na podlagi Zakona o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08⁷⁰, ki v četrtem odstavku 5. člena določa, da se obveznosti po tem zakonu evidentirajo v proračunu Republike Slovenije v izkazu računa finančnih terjatev in naložb na kontu 4409.

2.2.2.1.a Sredstva, pridobljena na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij⁷¹ (v nadaljevanju: ZUKLPP)

Ob upoštevanju pravnega nasledstva⁷² in v skladu s prvim odstavkom 6. člena ZUKLPP mora D.S.U. nakazati kupnino v proračun Republike Slovenije najkasneje v roku 5 dni po preteku vsakega četrletja. Prvi odstavek 7. člena ZUKLPP določa namene, za katere se kupnina razporedi. Kupnina se med drugim razporedi za sanacijo podjetij in gospodarstva, za spodbujanje in kreditiranje izvoza ter za investicije v javni sektor gospodarstva. Za te tri namene skupno se razporedi 44 % kupnine. V skladu z drugim odstavkom 7. člena ZUKLPP se sredstva iz kupnin, namenjenih za sanacijo gospodarstva, spodbujanje in kreditiranje izvoza ter investicije v javni sektor gospodarstva, zbirajo na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, ločeno od ostalih proračunskih sredstev.

D.S.U. je v letu 2022 v državni proračun vplačala 2.255.530 EUR kupnin, kar ob upoštevanju prvega in drugega odstavka 7. člena ZUKLPP pomeni, da bi se v letu 2022 moralo na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, zbrati 992.433 EUR sredstev iz naslova kupnin, namenjenih za sanacijo gospodarstva, spodbujanje in kreditiranje izvoza ter investicije v javni sektor gospodarstva. Ugotovili smo, da se v letu 2022 kupnine niso zbirale na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, kar ni v skladu z drugim odstavkom 7. člena ZUKLPP. Enako ugotovitev je računsko sodišče izpostavilo že v reviziji Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017 (točka 2.2.2.1.d.).

Pojasnilo Ministrstva za finance

29. 7. 2004 je vlada sprejela sklep⁷³, na podlagi katerega (druga točka) je bila v računu finančnih terjatev in naložb Ministrstva za finance odprta proračunska postavka 2858 – Sredstva za spodbujanje izvoza, na katero so bila prenesena sredstva s proračunske postavke 2028 – Sredstva za spodbujanje in kreditiranje izvoza in dokapitalizacija SID pri Ministrstvu za gospodarstvo v znesku 66.558.644,62 SIT.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 48/15.

⁷¹ Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 60/99 – ZSRR, 22/00 – ZJS, 67/01 in 47/02.

⁷² Z 32. členom Zakona o slovenski razvojni družbi in programu prestrukturiranja podjetij (Uradni list RS, št. 39/97, 68/97, 50/04 – ZPPSRD in 3/22 – ZDeb) je bilo določeno, da je Slovenska razvojna družba, d.d. pravni naslednik Sklada Republike Slovenije za razvoj, d.d. in prevzame vse njegove pravice in obveznosti. D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d.o.o., Ljubljana (v nadaljevanju: D.S.U.) je na podlagi 2. člena Zakona o prenosu pooblastil, pravic in obveznosti Slovenske razvojne družbe in o prenehanju Agencije Republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo (Uradni list RS, št. 50/04), ki je začel veljati 7. 5. 2004, prevzela vsa pooblastila in pravice Slovenske razvojne družbe, d. d. – v likvidaciji s področja lastninskega preoblikovanja družbene lastnine, privatizacije in denacionalizacije, določene z zakoni in predpisi, izdanimi na njihovi podlagi, ter z njimi povezano premoženje.

⁷³ Št. 409-01/2001-16.

Kot izhaja iz obrazložitve v vladnem gradivu, ki je bilo podlaga za navedeni sklep vlade, je s sprejetjem Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov⁷⁴ (v nadaljevanju: ZZFMGP) pristojnost nad izvajanjem programov Slovenske izvozne družbe, d.d. prešla z Ministrstva za gospodarstvo na Ministrstvo za finance. Zato je Ministrstvo za finance tudi skrbnik proračunske postavke, na kateri se zbirajo sredstva iz naslova kupnin, in sicer za namen spodbujanja in kreditiranja izvoza.

Pojasnilo Ministrstva za finance se nanaša na tisti del sredstev iz kupnin, ki bi se moral zbirati na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, ločeno od ostalih proračunskih sredstev in na podlagi ZUKLPP razporediti za spodbujanje in kreditiranje izvoza, ne pa tudi na tisti del sredstev iz kupnin, ki bi se moral zbirati na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, in razporediti za sanacijo gospodarstva ter investicije v javni sektor gospodarstva.

Glede navedb, da se sredstva zbirajo na posebnem računu pri Ministrstvu za finance in ne pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, smo v reviziji ugotovili, da je družba D.S.U. nakazovala sredstva kupnin na račun proračuna⁷⁵. Ministrstvo ni pojasnilo, na kateri posebni račun je mislilo z navedbo, da se sredstva zbirajo na posebnem računu pri Ministrstvu za finance. Ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, ima poseben transakcijski račun z imenom "RS – PRORAČUN – KUPNINE – MGRT – POSEBNI RAČUN", medtem ko tovrstnega posebnega transakcijskega računa Ministrstvo za finance nima.

Poudarjamo, da ZUKLPP ne opredeljuje, da se morajo sredstva kupnin, ki naj bi bila namenjena spodbujanju in kreditiranju izvoza, nameniti za izvajanje programa Slovenske izvozne družbe, d.d., kot bi bilo to mogoče razumeti na podlagi pojasnil Ministrstva za finance.

ZZFMGP je bil sprejet v letu 2004, to je po tem, ko je bil ZUKLPP že v veljavi. ZZFMGP ne vsebuje določb, ki bi se nanašale na kupnine iz ZUKLPP oziroma na drugačno ureditev zbiranja kupnin, kot to določa 7. člen ZUKLPP, ter poleg tega med zakoni, ki z njegovo uveljavitvijo prenehajo veljati, ne navaja določb ZUKLPP. Poudarjamo, da ZZFMGP ne omenja ministrstva, pristojnega za gospodarstvo, posebnega računa pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, niti ne kupnin, namenjenih za spodbujanje in kreditiranje izvoza.

2.2.2.1.b Izkazovanje sredstev ob prenosu premoženja družbe CASS na Republiko Slovenijo

Vlada je v letu 2021 sprejela sklep⁷⁶ (sklep vlade iz leta 2021), s katerim je predlagala SDH, d.d., da namesto postopkov za odplačni prenos Selekcijsko poskusnega centra Ptuj, ki je obrat družbe Semenarna Ljubljana, d.o.o. v lasti družbe Villager, d.o.o., na Republiko Slovenijo v imenu in za račun Republike Slovenije izvede postopke za ustanovitev začasne namenske družbe, ki odkupi Selekcijsko poskusni center Ptuj, nato pa svoje celotno premoženje v prvi polovici leta 2022 prenese v last Republike Slovenije, delovna razmerja zaposlenih v začasni namenski družbi pa skladno z določbami

⁷⁴ Uradni list RS, št. 2/04, 56/08 – ZSIRB in 82/15.

⁷⁵ Transakcijski račun s številkami na koncu računa 972.

⁷⁶ Sklep št. 47607-23/2021/5 z dne 25. 11. 2021.

Zakona o delovnih razmerjih preidejo na primernega upravljavca iz 3. točke tega sklepa⁷⁷. V letu 2021 je Republika Slovenija ustanovila družbo Center za avtohtone sorte semen, d.o.o., Loka pri Mengšu (v nadaljevanju: družba CASS).

S sklepom vlade iz leta 2021 je vlada pooblastila upravo družbe SDH, d.d., da v imenu in za račun Republike Slovenije z začasno namensko družbo sklene pogodbo o prenosu premoženja namenske družbe na Republiko Slovenijo. Prenos premoženja je institut, ki ga opredeljuje Zakon o gospodarskih družbah⁷⁸ (v nadaljevanju: ZGD-1). 640. člen ZGD-1 določa, da lahko družba z omejeno odgovornostjo prenese svoje premoženje kot celoto na Republiko Slovenijo. Z vpisom prenosa premoženja v register ta družba preneha obstajati, njeno premoženje pa preide na prevzemnika. V maju 2022 je vlada s sklepom⁷⁹ (v nadaljevanju: sklep vlade iz leta 2022) pooblastila družbo SDH, d.d., da pogodbo o prenosu premoženja družbe CASS na Republiko Slovenijo iz sklepa vlade iz leta 2021 sklene z dnem 30. 6. 2022, ter z istim dnem⁸⁰ določila Kmetijski inštitut Slovenije za upravljavca nepremičnega premoženja iz priloge sklepa. Družba CASS je 30. 6. 2022 prenehala obstajati z vpisom prenosa premoženja kot celote na Republiko Slovenijo po pogodbi o prenosu premoženja, sklenjeni dne 22. 6. 2022. Preverili smo ali so bila v letu 2022 hkrati z izknjiženem naložbe v družbo CASS v poslovnih knjigah države izkazana sredstva, pridobljena od družbe CASS.

Na podlagi pogodbe o prenosu premoženja ni mogoče ugotoviti, katere vrste sredstev in obveznosti do virov sredstev družbe CASS so bile prenešene na Republiko Slovenijo. S pogodbo je bilo določeno, da je na dan 31. 5. 2022 izdelana zaključna bilanca, ki jo potrди revizor, vendar zaključna bilanca ni del pogodbe. Ministrstvo za finance med revizijo ni predložilo dokazila, na podlagi katerega bi lahko potrdili, da je v letu 2022 revizor potrdil zaključno bilanco, izdelano na dan 31. 5. 2022, ter da je to bilanco ministrstvo v letu 2022 prejelo. Na podlagi sklepa vlade iz leta 2022⁸¹ je mogoče ugotoviti, da naj bi se del prenesenih sredstev nanašal na nepremično⁸² ter premično premoženje⁸³. Iz bilance stanja na dan 29. 6. 2022⁸⁴ je razvidno, da je knjigovodska vrednost sredstev družbe CASS na ta dan znašala 817.123 EUR, od tega opredmetena osnovna sredstva 704.410 EUR ter zaloge 78.539 EUR, ostala sredstva pa so predstavljale kratkoročne poslovne terjatve, kratkoročne aktivne časovne razmejitve ter denarna sredstva.

⁷⁷ V 3. točki sklepa je vlada naložila Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da do 31. 3. 2022 v vladno obravnavo predloži gradivo, s katerim se določi primernega upravljavca stvarnega premoženja države.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21.

⁷⁹ Sklep št. 47803-120/2022/2 z dne 30. 5. 2022.

⁸⁰ 30. 6. 2022.

⁸¹ Sklep št. 47803-120/2022/2 z dne 30. 5. 2022.

⁸² Parcele št. 2559/16, 2559/17, 2559/18 in 4208/2, vse k. o. 400 Ptuj.

⁸³ S sklepom vlade iz leta 2022 je vlada pooblastila družbo SDH na strani odsvojitelja in Kmetijski inštitut na strani pridobitelja, da skleneta pogodbo o brezplačnem prenosu premičnega premoženja z dnem 30. 6. 2022.

⁸⁴ Bilanca stanja na dan 29. 6. 2022 in izkaz poslovnega izida v obdobju 1. 1. 2022 do 29. 6. 2022 sta pod nazivom Zaključno poročilo objavljena na spletnih straneh AJPES. Morebitnih razlik med bilanco stanja na dan 29. 6. 2022 in izkazom poslovnega izida v obdobju 1. 1. 2022 do 29. 6. 2022 ter zaključno bilanco, izdelano na dan 31. 5. 2022, ki naj bi jo potrdil revizor, zaradi nepredložitve slednje ni mogoče ugotoviti. Zaradi tega tudi ni mogoče potrditi upravičenosti morebitnih razlik.

V poslovnih knjigah države so bila ob prenosu premoženja družbe CASS izkazana le prejeta denarna sredstva⁸⁵, večina sredstev, katerih lastništvo je ob prenosu premoženja družbe CASS prešlo na Republiko Slovenijo, pa ob njihovi pridobitvi ni bila izkazana v poslovnih knjigah države. Neizkazovanje vseh sredstev, pridobljenih ob prenehanju obstoja družbe CASS, predstavlja ravnanje, ki ni skladno z 2. členom ZR, ki med drugim določa, da morajo pravne osebe voditi poslovne knjige v skladu s kodeksom računovodskih načel. 7. in 10. točka izhodiščnih računovodskih načel v Kodeksu računovodskih načel namreč določata, da računovodstvo zajema celoto sredstev in obveznosti do virov sredstev ter obravnava spremembe gospodarskih kategorij skladno z nastankom poslovnih dogodkov. Tudi Pravila skrbnega računovodenja⁸⁶ v točkah 2. 13 in 2. 14 določajo, da morajo biti vpisi v poslovne knjige urejeni, popolni, pravilni in sprotni ter da se v glavno knjigo knjižijo vsi poslovni dogodki.

Ugotovili smo, da lastništvo nepremičnin, ki so na podlagi 640. člena ZGD-1 prešle na Republiko Slovenijo, do 31. 12. 2022 v zemljiški knjigi ni bilo pravno urejeno, postopek prenosa lastništva pa se ni pričel niti med revizijo⁸⁷. Kot lastnica nepremičnin je bila na dan 31. 12. 2022 v zemljiški knjigi še vedno vpisana družba CASS. Ocenjujemo, da je k zemljiškoknjižni neurejenosti lastništva nepremičnin prispevala odsotnost usmeritve v sklepu vlade iz leta 2022, iz katere bi bil razviden rok, do katerega naj Kmetijski inštitut Slovenije lastništvo uredi, oziroma rok, v katerem naj določen organ opravi nadzor nad izvedbo ureditve lastništva.

Ugotovili smo tudi, da je bil znesek denarnih sredstev, ki so bila nakazana na račun proračuna države ob zaprtju transakcijskega računa družbe CASS, za 213 EUR nižji od zneska denarnih sredstev, izkazanih v bilanci stanja na dan 29. 6. 2022. Pojasnil in dokazil o razlogih za razliko nam Ministrstvo za finance ni predložilo.

2.2.2.1.c Upravljanje z naložbo v družbi FAIR

Republika Slovenija ima kapitalsko naložbo v družbi FAIR - Facility for Antiproton and Ion Research in Europe GmbH, Darmstadt (v nadaljevanju: družba FAIR). V letu 2021 je vlada soglašala, da se dodatni stroški v okviru izgradnje Centra za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi iz leta 2015, ki za Republiko Slovenijo znašajo 4.563.513 EUR, izplačajo v letih 2021 in 2022⁸⁸. V letu 2021 je bilo družbi FAIR plačano 2.131.791 EUR, v letu 2022 pa 2.431.721 EUR⁸⁹. Obe plačili sta bili izkazani na kontu bilance stanja kot povečanje vrednosti kapitalske naložbe v družbo FAIR, pri čemer je bilo

⁸⁵ Denarna sredstva so bila na račun proračuna nakazana naslednji dan po zaprtju transakcijskega računa družbe CASS, ki je bilo izvedeno 12. 7. 2022. Prejeta denarna sredstva so bila izkazana med izrednimi nedavčnimi prihodki.

⁸⁶ Pravila skrbnega računovodenja (2016), [URL: <https://si-revizija.si/datoteke/standardi/1508/psr-2016.pdf>], 31. 5. 2023.

⁸⁷ Do 15. 6. 2023.

⁸⁸ Sklep vlade št. 51102-8/2021/7 z dne 18. 8. 2021.

⁸⁹ Razlika 1 EUR je zaradi zaokroževanja.

plačilo v letu 2022 pravilno izkazano v računu finančnih terjatev in naložb, plačilo v letu 2021 pa je bilo izkazano napačno, ker je bilo izkazano v bilanci prihodkov in odhodkov⁹⁰.

Novembra 2022 je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu⁹¹ (v nadaljevanju: ZSDH-1A), s katerim je bilo določeno, da letni načrt upravljanja kapitalskih naložb Republike Slovenije, za upravljanje katerih ni pristojen SDH, d.d., sprejme vlada do konca decembra za naslednje koledarsko leto na predlog ministrstva, pristojnega za finance. Iz priloge k sklepu vlade iz leta 2021 – Informacija o dodatnih stroških Republike Slovenije v okviru izgradnje Centra za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi je razvidno, da se v letu 2023 oziroma kasnejših letih še načrtuje plačilo sredstev družbi FAIR iz naslova dodatnih stroškov iz leta 2019, zato je potrebno, da je pristojnost (in posledično tudi odgovornost) za upravljanje z naložbo v družbi FAIR nedvoumno ugotovljena.

V skladu s prvim in drugim odstavkom 19. člena Zakona o Slovenskem državnem holdingu⁹² (v nadaljevanju: ZSDH-1) je družba SDH, d.d. pristojna za upravljanje vseh naložb Republike Slovenije v imenu in za račun Republike Slovenije, ni pa pristojna za upravljanje kapitalskih naložb v mednarodnih finančnih institucijah, kapitalskih naložb v gospodarskih družbah, ki opravljajo javno gospodarsko službo dejavnosti systemskega operaterja za prenos in distribucijo zemeljskega plina in električne energije ter javno gospodarsko službo dejavnosti organiziranja trga z električno energijo v Republiki Sloveniji, in če tako določa zakon.⁹³

4. člen Zakona o ratifikaciji Konvencije o izgradnji in delovanju Centra za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi in Sklepne listine konference pooblaščenec za ustanovitev Centra za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi⁹⁴ (v nadaljevanju: MKIDCRA) določa, da Republika Slovenija v skladu z drugim odstavkom 1. člena Konvencije o izgradnji in delovanju Centra za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi kot družbenika, ki deluje v njenem imenu, določa Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Ob upoštevanju določbe drugega odstavka 19. člena ZSDH-1 in 4. člena MKIDCRA je za upravljanje z naložbo v Center za raziskave z antiprotoni in ioni v Evropi pristojno Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Republika Slovenija je na podlagi MKIDCRA pridobila kapitalsko naložbo v družbo FAIR v letu 2012⁹⁵. V letu 2022 je Ministrstvo za finance družbo SDH, d.d. obvestilo o obstoju kapitalске naložbe v družbo FAIR⁹⁶ (v nadaljevanju: obvestilo MF) in družbo SDH, d.d. zaprosilo, da naložbo vključi v vsebino

⁹⁰ Računsko sodišče je v reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2021 ugotovilo napačno izkazovanje plačila v znesku 2.131.791 EUR. V bilanci prihodkov in odhodkov so bili previsoko izkazani transferi, v računu finančnih terjatev in naložb pa prenizko izkazani izdatki (točka 2.2.2.1.a revizijskega poročila).

⁹¹ Uradni list RS, št. 140/22.

⁹² Uradni list RS, št. 25/14 in 140/22.

⁹³ 19. člen ZSDH-1 je bil v letu 2022 spremenjen z ZSDH-1A, ki je pričel veljati 19. 11. 2022.

⁹⁴ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 6/11.

⁹⁵ Povzeto na podlagi navedb v dokumentu vlade, št. 51102-8/2021/7 z dne 18. 8. 2021.

⁹⁶ Dopis št. 476-39/2022/12 z dne 4. 11. 2022. Dopis je bil poslan v vednost Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport.

letnega načrta upravljanja naložb⁹⁷. Obvestilo MF ne vsebuje navedbe 4. člena MKIDCRA, iz katere je razvidna zakonska pristojnost Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, povezana z naložbo v družbo FAIR.

Iz pojasnil Ministrstva za finance⁹⁸, pridobljenih med izvajanjem revizije, izhaja, da Ministrstvo za finance šteje, da je na podlagi obvestila MF upravljanje naložbe Republike Slovenije v družbi FAIR v letu 2022 prešlo z Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport na družbo SDH, d.d. Ministrstvo za finance je tudi pojasnilo, da družba SDH, d.d. že izvaja aktivnosti v zvezi z vključitvijo te naložbe v osnutek letnega načrta upravljanja kapitalskih naložb za leto 2023 ter da bo gradivo posredovano v postopek pridobitve soglasja na vladi.

Vlado in Ministrstvo za finance opozarjamo, da je treba prenos izvajanja nalog upravljanja z naložbo Republike Slovenije v družbi FAIR z Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in inovacije na SDH, d.d. izvesti ob upoštevanju 4. člena MKIDCRA in drugega odstavka 19. člena ZSDH-1.

2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

Računsko sodišče je že v reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2012 opozorilo, da ZJF ne opredeljuje pojma "izdana poroštva". V zahtevi za predložitev odzivnega poročila v okviru revizije predloga zaključnega računa proračuna za leto 2012 je računsko sodišče od Ministrstva za finance zahtevalo, da pripravi načrt aktivnosti za dopolnitev predpisov z nedvoumno opredelitvijo pojma "izdano poroštvo". Ministrstvo za finance je predložilo načrt aktivnosti, v katerem je načrtovalo pripravo sprememb in dopolnitev ZJF, v katerem bo opredeljen pojem "izdano poroštvo", in navedlo, da je rok za izvedbo načrtovanih aktivnosti 31. 12. 2014. ZJF do konca leta 2022 ni bil dopolnjen s tovrstno določbo.

Republika Slovenija je v letu 2022 sklenila poroštvene pogodbe v znesku 320.000.000 EUR. Na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti iz naslova kreditov, najetih za zagotavljanje likvidnosti na organiziranih trgih električne energije ter emisijskih kuponov in obveznosti iz nakupa dodatnih količin zemeljskega plina izven trga Evropske unije⁹⁹ (v nadaljevanju: ZPKKEKP) so bile sklenjene poroštvene pogodbe v skupnem znesku 292.000.000 EUR, na podlagi Zakona o stanovanjski jamstveni shemi za mlade¹⁰⁰ pa pogodbe o dodelitvi jamstvene kvote z bankami kreditodajalkami v skupnem znesku 28.000.000 EUR.

2.2.2.2.1 Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2022 je v izvenbilančni evidenci proračuna izkazano v znesku 4.515.723.532 EUR in predstavlja 11,9 % dolga državnega proračuna¹⁰¹ oziroma 7,7 % BDP leta 2022. V tem znesku so izkazane glavnice brez obresti, čeprav se je Republika

⁹⁷ V skladu s prvim do tretjim odstavkom 30. člena ZSDH-1 mora družba SDH, d.d. sprejeti letni načrt upravljanja naložb, za upravljanje katerih je pristojna, h kateremu da soglasje vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance.

⁹⁸ Dopis št. 060-2/2023/29 z dne 10. 3. 2023.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 121/22.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 54/22.

¹⁰¹ Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2022 znašal 37.844.872.630 EUR.

Slovenija s sklenitvijo nekaterih pogodb zavezala tako k vračilu glavnih kreditov oziroma vrednostnih papirjev kot tudi k poravnavi obresti in drugih obveznosti. Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2021 in na dan 31. 12. 2022 prikazuje Tabela 11.

Tabela 11 Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2021 in na dan 31. 12. 2022

Dolžnik	v EUR	
	31. 12. 2021	31. 12. 2022
EFSF ¹⁾	1.552.413.660	1.568.133.036
DARS ²⁾	1.634.644.665	1.458.599.425
SID banka	669.458.790	669.458.790
TEŠ ²⁾	337.674.419	317.209.302
Pravne osebe (ZPKKEKP) ⁵⁾	/	250.701.669
Države članice EU ³⁾ (COVID-19 – SURE)	88.126.500	88.126.500
Pravne osebe (COVID-19-Pan-ZJPGS ⁶⁾)	70.080.288	70.062.088
Eko sklad, j. s. ²⁾	45.500.000	40.500.000
Pravne osebe (COVID-19 – likvidnost – ZDLGPE ⁴⁾)	49.315.004	31.500.730
SRRS ²⁾	12.601.742	9.424.506
Ostali dolžniki	8.295.223	8.466.737
Univerza v Ljubljani	4.472.881	3.540.749
DUTB ²⁾	230.947.368	/
Pravne in fizične osebe (COVID-19 – odlog – ZIUZEOP ⁷⁾)	14.026.189	/
Skupaj	4.717.556.729	4.515.723.532

Opomba: ¹⁾ Družba European Financial Stability Facility (EFSF) je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti območja evra.

²⁾ DARS – Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji d.d., TEŠ – Termoelektrarna Šoštanj d.o.o., Eko sklad, j. s. – Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad, DUTB – Družba za upravljanje terjatev bank, d.d, SRRS – Slovenski regionalno razvojni sklad.

³⁾ Ministrstvo za finance je kot stanje potencialnih obveznosti na dan 31. 12. 2021 in 31. 12. 2022 upoštevalo znesek v višini izdanega porošstva Republike Slovenije v letu 2020.

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

⁵⁾ Ministrstvo za finance nam je med izvajanjem revizije posredovalo uradni zaznamek (št. 474-4/2023/2 z dne 4. 4. 2023), iz katerega je razvidno, da je od ene izmed bank prejelo popravek podatka o stanju kredita, za katerega je bilo dano poroštvo na podlagi ZPKKEKP na dan 31. 12. 2022. Na podlagi navedenega je ugotovilo, da je stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2022 za 4.000.000 EUR večje, kot je izkazano v izvenbilančni evidenci proračuna na dan 31. 12. 2022.

⁶⁾ Zakon o jamstvu Republike Slovenije v Panevropskem garancijskem skladu (v nadaljevanju: ZJGPS; Uradni list RS, št. 36/21).

⁷⁾ Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju: ZIUZEOP; Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 206/21 – ZDUPŠOP).

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev

2.2.2.3.a Tretji odstavek 11. člena ZJF določa, da se v računu finančnih terjatev in naložb izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb. ZJF ne določa, da se v računu finančnih terjatev in naložb izkazujejo plačila obveznosti, za katera so bila dana poroštva ter prejeta vračila unovčenih poroštev.

Pravilnik o EKN določa v 45. in 58. členu, da se na kontih skupine 44–Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev izkazujejo tudi plačila obveznosti, za katero je bilo dano poroštvo, na kontih skupine 75 – Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev pa tudi prejeta vračila unovčenih poroštev.

Izkazovanje unovčenih poroštev in vračil unovčenih poroštev na skupini kontov 44 in 75 je skladno z določili pravilnika o EKN, vendar neskladno z določilom 11. člena ZJF.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj glede izkazovanja unovčenih poroštev in vračil unovčenih poroštev zagotovi medsebojno usklajenost določb ZJF in pravilnika o EKN.

2.2.2.3.1 Unovčena poroštva

Po podatkih Ministrstva za finance so bila v letu 2022 unovčena poroštva v znesku 55.400 EUR. Od unovčenih poroštev, ki jih je Ministrstvo za finance izkazalo v analitični evidenci, so v računu finančnih terjatev in naložb izkazana unovčena poroštva v znesku 37.199 EUR. Plačila v znesku 18.201 EUR, povezana z ZJGPS, niso izkazana v računu finančnih terjatev in naložb, ker predstavljajo plačila za stroške, povezane s stroški Evropske investicijske banke.

Podroben pregled unovčenih poroštev oziroma jamstev, kot jih je izkazalo Ministrstvo za finance v analitični evidenci, prikazuje Tabela 12.

Tabela 12 Unovčena poroštva v letu 2022

Dolžnik	v EUR Znesek
Plačilo obveznosti, povezanimi s Panevropskim garancijskim skladom (ZJPGS) ¹⁾	18.201
TS metal d.o.o. – v stečaju	16.604
Nov dih d.o.o. – v stečaju	10.519
Ostali dolžniki	10.076
Skupaj	55.400

Opomba: ¹⁾ Plačila so izkazana v bilanci prihodkov in odhodkov.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance – unovčitve poroštenih obveznosti v letu 2022 in Poslovni register Slovenije.

2.2.2.3.2 Vračila unovčenih poroštev

Po podatkih Ministrstva za finance¹⁰² so v letu 2022 dolžniki vrnili 1.196.523 EUR unovčenih poroštev¹⁰³ in 3.648 EUR pripadajočih obresti. V računu finančnih terjatev in naložb so vračila unovčenih poroštev izkazana v znesku 1.196.665 EUR.

Podrobnejši pregled vračil unovčenih poroštev, kot jih je izkazalo Ministrstvo za finance v analitični evidenci, prikazuje Tabela 13.

Tabela 13 Vrnjena poroštva v letu 2021

Dolžnik	v EUR
	Znesek
Primorje d.d. – v stečaju	1.115.588
Granit d.d. – v stečaju	27.636
Energoplan, d.d.	21.756
Euroinvest d.o.o. – v stečaju	18.368
Ostali dolžniki	13.177
Skupaj	1.196.523
Zamudne obresti	3.648
Skupaj	1.200.171

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

2.2.2.3.2.a Napaka pri izkazovanju vračil unovčenih poroštev

Ministrstvo za finance v analitični evidenci med vračili unovčenih poroštev ni izkazalo vračil unovčenih poroštev, prejetih od družbe Mariborska livarna Maribor d.d.¹⁰⁴ Prav tako navedenih vračil unovčenih poroštev ni izkazalo v računu finančnih terjatev in naložb. Ugotovili smo, da so ta vračila v predlogu zaključnega računa 2022 izkazana na kontih skupine 71 – Nedavčni prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov. Tovrstno izkazovanje vračil unovčenih poroštev je v neskladju z 58. členom pravilnika o EKN, ki določa, da se prejeta vračila unovčenih poroštev izkazujejo na kontih skupine 75. Zaradi navedenega so prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani za 166.721 EUR previsoko¹⁰⁵, prejemki v računu finančnih terjatev in naložb pa za 166.721 EUR prenizko.

¹⁰² Dokument Poplačila iz naslova unovčenih državnih poroštev, prejeta v letu 2022 (v nadaljevanju: analitična evidenca).

¹⁰³ Ministrstvo za finance v analitični evidenci med vračili unovčenih poroštev ni izkazalo zneska 142 EUR, ki je bil izkazan v računu finančnih terjatev in naložb kot vračilo poroštev družbe Radeče papir, d. o. o. – v stečaju.

¹⁰⁴ Že v revizijskem poročilu Učinkovitost ravnanja s kratkoročnimi terjatvami iz naslova EU sredstev in iz naslova unovčenih poroštev (točka 2.2.2.2 poročila), izdanem v decembru 2022, smo navedli, da evidenci Direktorata za javno računovodstvo in Direktorata za javno premoženje ne vključujeta podatkov o vseh terjatvah iz naslova unovčenih poroštev, za izterjavo katerih je odgovoren minister za finance, pri čemer smo izpostavili terjatve iz naslova unovčenih poroštev do družbe Mariborska livarna Maribor d.d.

¹⁰⁵ $166.721 \text{ EUR} = 15.118 \text{ EUR (obrok plačila)} * 12 \text{ (število plačil obrokov v letu)} * 91,9 \% \text{ (delež obroka plačila, ki ne predstavlja obresti)}$. $91,9\% = 764.339,57 \text{ EUR (znesek terjatev, prenesen iz glavne knjige 1099 s podskupine kontov 120)} / 831.480,84 \text{ EUR (znesek terjatev, prenesen v glavno knjigo MGRT na podskupino kontov 085)}$.

2.2.3 Račun financiranja

V predlogu zaključnega računa 2022 je v računu financiranja izkazano zadolževanje državnega proračuna v letu 2022 v znesku 3.150.825.465 EUR, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 1.425.098.967 EUR¹⁰⁶ (Tabela 14).

V primerjavi z letom 2021 se je zadolževanje proračuna v letu 2022 zmanjšalo za 36,5 %, odplačila dolga pa so se zmanjšala za 57,9 %. Neto zadolževanje v letu 2022 znaša 1.725.726.498 EUR in je za 9,3 % večje kot v letu 2021, ko je neto zadolževanje znašalo 1.579.465.208 EUR. Zadolževanje proračuna je v letu 2022 manjše predvsem zaradi manjšega načrtovanega primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov ter odplačil dolga.

Struktura zadolževanja se je v letu 2022 spremenila. Delež domačega zadolževanja v celotnem zadolževanju je v letu 2022 znašal 100 % in se je povečal glede na leto 2021, ko je delež domačega zadolževanja v celotnem zadolževanju znašal 81,6 %. Delež zadolževanja v tujini v celotnem zadolževanju se je v letu 2022 zmanjšal na 0 % iz 18,4 % v letu 2021.

Tabela 14 Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2021 in 2022

Podskupina kontov	Zaključni račun 2021		Predlog zaključnega računa 2022		Indeks
	v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
500 Domače zadolževanje	4.051.795.802	81,6	3.150.825.465	100,0	78
501 Zadolževanje v tujini	913.000.000	18,4	0	/	/
50 Zadolževanje (500+501)	4.964.795.802	100,0	3.150.825.465	100,0	64
550 Odplačila domačega dolga	3.366.000.611	99,4	1.197.972.069	84,1	36
551 Odplačila dolga v tujino	19.329.983	0,6	227.126.899	15,9	1.175
55 Odplačila dolga (550+551)	3.385.330.594	100,0	1.425.098.967	100,0	42
X. Neto zadolževanje (50-55)	1.579.465.208	/	1.725.726.498	/	109

Vir: zaključni račun 2021 in predlog zaključnega računa 2022.

V letu 2022 se je spremenila tudi struktura odplačila dolga. V letu 2022 se je zmanjšal delež odplačil domačega dolga, ki je leta 2022 znašal 84,1 %, v letu 2021 pa 99,4 %. Delež odplačil dolga v tujino je v letu 2022 znašal 15,9 %, v letu 2021 pa 0,6 %.

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2022 izkazani v skupnem znesku 3.150.825.465 EUR in jih prikazuje Tabela 15.

¹⁰⁶ Predlog zaključnega računa 2022.

Tabela 15 Zadolževanje državnega proračuna v letu 2022

	v EUR
Zadolževanje	Znesek
Obveznice ¹⁾	2.902.799.724
12- in 18-mesečne zakladne menice ²⁾	247.519.010
Vročene obveznice RS 21 in RS 39	506.731
Skupaj	3.150.825.465

Opomba: ¹⁾ Republika Slovenija je v letu 2022 izdala obveznico RS 89 v nominalnem znesku 1.250.000.000 EUR, obveznico RS 90 v nominalnem znesku 500.000.000 EUR in dodatne količine obveznic RS 74, RS 76, RS 77, RS 78, RS 82, RS 85, RS 86 in RS 88 v skupnem nominalnem znesku 2.885.124.000 EUR. Del zadolževanja v znesku 1.732.324.276 EUR se je porabil za financiranje odkupa in zamenjave lastnih obveznic, zato ni vključen v prejemke iz naslova zadolževanja¹⁰⁷.

²⁾ Med prejemki, ki jih prikazuje Tabela 15, so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2022 še niso bile odplačane. Republika Slovenija je v letu 2022 izdala štiri 12-mesečne zakladne menice v skupnem znesku 166.937.500 EUR in tri 18-mesečne zakladne menice v skupnem znesku 80.581.510 EUR.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Poleg zadolževanja v znesku 3.150.825.465 EUR, ki ga prikazuje Tabela 15, se je Republika Slovenija v letu 2022 na podlagi 82. člena ZJF zadolžila tudi za upravljanje z dolgom v znesku 1.732.324.276 EUR, in sicer z dodatno izdajo različnih obveznic. Ta del zadolževanja v skladu z določbo prvega odstavka 8. člena ZIPRS2223 ni izkazan med prejemki računa financiranja, ampak samo v bilanci stanja. Republika Slovenija se je v letu 2022 zadolžila v skupnem znesku 4.883.149.741 EUR.

Odplačila dolga so v letu 2022 izkazana v znesku 1.425.098.967 EUR¹⁰⁸. Republika Slovenija je v letu 2022 na podlagi 82. člena ZJF iz naslova upravljanja z dolgom odkupila tudi za 1.488.747.557 EUR lastnih obveznic, kar pa v skladu z določbo prvega odstavka 8. člena ZIPRS2223 ni izkazano med izdatki računa financiranja, ampak samo v bilanci stanja (povezava s točko 2.2.3.3).

V letu 2023 bo dospelo v plačilo za 1.482.066.651 EUR¹⁰⁹ glavnice dolga.

V zaključnem računu izkazano realizirano zadolževanje v letu 2022 v znesku 3.150.825.465 EUR predstavlja 77,8 % sredstev, načrtovanih v rebalansu proračunu za leto 2022. Ministrstvo za finance je pri izvedbi zadolževanja v letu 2022 namreč že upoštevalo prilive iz zmanjšanja denarnega pokritja za zmanjšanje kreditnega tveganja iz izvedenih finančnih instrumentov¹¹⁰ (v nadaljevanju: denarno pokritje) tekom leta, kar pa v načrtovanem obsegu zadolževanja ni upoštevano. Upoštevalo je tudi

¹⁰⁷ $2.902.799.724 = 1.250.000.000 + 500.000.000 + 2.885.124.000 - 1.732.324.276$.

¹⁰⁸ Predlog zaključnega računa za leto 2022.

¹⁰⁹ Podatki Ministrstva za finance.

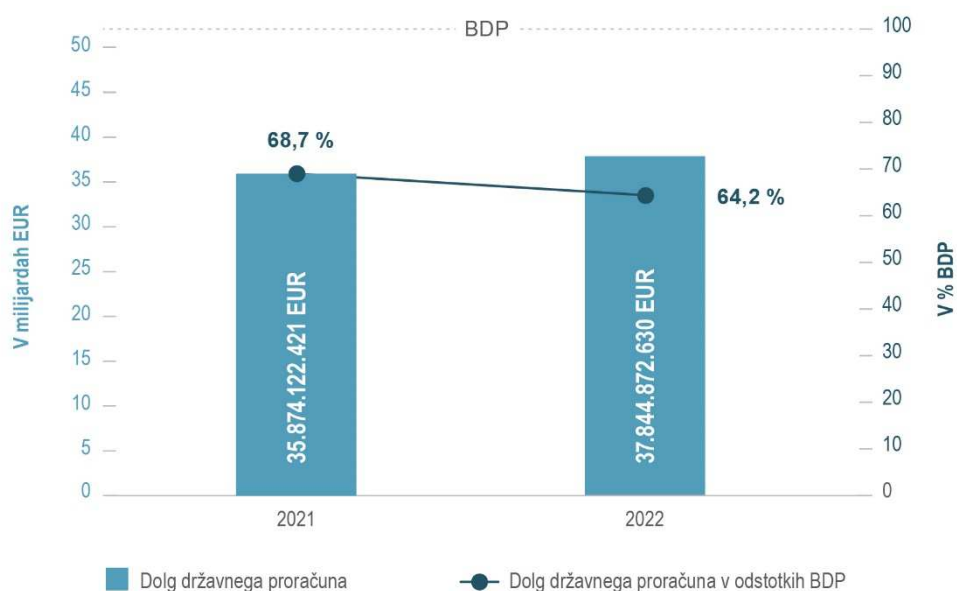
¹¹⁰ Republika Slovenija in banke ena drugi zagotavljajo denarno pokritje predvsem pri poslih obrestnih zamenjav in opcij obrestnih zamenjav. Denarno pokritje po vsebini predstavlja varščino za izpolnitev obveznosti.

manjši dejanski primanjkljaj izkaza prihodkov in odhodkov ter izkaza računa finančnih terjatev in naložb od načrtovanega.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2022 znašal 37.844.872.630 EUR in je predstavljal 64,2 % BDP v tekočih cenah¹¹¹, na dan 31. 12. 2021 pa je dolg državnega proračuna znašal 35.874.122.421 EUR in je predstavljal 68,7 % BDP v tekočih cenah.

Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2021 in na dan 31. 12. 2022 v primerjavi z BDP v tekočih cenah prikazuje Slika 9.

Slika 9 Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2021 in na dan 31. 12. 2022 v primerjavi z BDP v tekočih cenah



Vir: podatki ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2022 znašali 654.881.001 EUR, kar predstavlja 5,3 % vseh prihodkov proračuna¹¹² v tem letu oziroma 1,1 % BDP. V primerjavi z letom 2021 so se stroški obresti v letu 2022 zmanjšali za 9,9 %. V letu 2021 so stroški obresti znašali 726.754.036 EUR in so predstavljali 6,5 % vseh prihodkov oziroma 1,4 % BDP.

¹¹¹ BDP v tekočih cenah je v letu 2022 znašal 58.989 milijonov EUR, v letu 2021 pa 52.209 milijonov EUR. Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0301910S.px/table/tableViewLayout2/>], 30. 3. 2023.

¹¹² Bilanca prihodkov in odhodkov.

Republika Slovenija je v letu 2022 pri zadolževanju z obveznicami, zakladnimi menicami in s posojanjem lastnih obveznic ustvarila tudi prihodke¹¹³ v skupnem znesku 114.373.141 EUR, in sicer pri izdaji obveznic v znesku 112.501.760 EUR, pri izdaji zakladnih menic v znesku 1.645.943 EUR in pri posojanju lastnih obveznic v znesku 225.438 EUR. V primerjavi z letom 2021 so se prihodki pri zadolževanju v letu 2022 povečali za 18 %, kar je predvsem posledica višjih premij pri izdaji obveznic.

Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2022 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 1,7 %, v letu 2021 pa 2 %.

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

Povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna¹¹⁴ v letu 2022 je bilo 5.250.191.122 EUR. Vlog proračuna v sistemu enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: sistem EZRD) v letu 2022 ni bilo¹¹⁵. Povprečno stanje denarja v letu 2022 se je v primerjavi s povprečnim stanjem denarja v letu 2021 (4.422.180.248 EUR) povečalo za 18,7 %. Na to je vplivalo predvsem zmanjšanje denarnega pokritja v letu 2022, kar je sprostito denarna sredstva, in večji prihodki proračuna v letu 2022 kot v letu 2021.

Na dan 31. 12. 2022 je stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna znašalo 4.004.334.327 EUR. Na stanje denarja je vplivalo zmanjšanje denarnega pokritja v letu 2022 za 1.849.130.000 EUR na 114.940.000 EUR na dan 31. 12. 2022 in poraba denarnih sredstev v znesku 495.681.944 EUR za pokrivanje razlike med prejemi in izdatki izvršenega proračuna v letu 2022, skupaj torej 1.353.448.056 EUR. Preostalo stanje denarja na dan 31. 12. 2022 znaša 2.650.886.271 EUR in izhaja predvsem iz zadolževanja v preteklih letih za izvrševanje proračuna, ki je presegalo dejanske potrebe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Visoko stanje denarja konec leta 2022 je rezultat ugodne izvršitve proračuna in zmanjšanja denarnega pokritja. Denarne rezerve še posebej v zahtevnem geopolitičnem in makroekonomskem okolju krepijo zaupanje investorjev, pozitiven vpliv denarnih rezerv pa priznavajo tudi rating agencije.

Visoko stanje denarja na podračunu proračuna zahteva višje zadolževanje države in se odraža v višjih stroških zadolževanja. Po podatkih Ministrstva za finance je tehtana povprečna zahtevana donosnost izdanih vrednostnih papirjev v letu 2022 znašala 1,44 %. Za sredstva na podračunu proračuna v domači valuti je obrestna mera do 14. 9. 2022 znašala 0 %, preostanek leta pa v povprečju 0,95 %. Zadolževanje se je torej obrestovalo po višji obrestni meri kot denarna sredstva na podračunu proračuna v sistemu EZRD. Pri tem je treba izpostaviti, da je nalaganje sredstev proračuna

¹¹³ Znesek nad nominalno vrednostjo obveznice in zakladne menice je prihodek. Prihodek je tudi razlika med nakupno ceno in ceno povratnega nakupa pri posojanju lastnih obveznic.

¹¹⁴ Povprečje na podlagi stanja denarja na podračunu proračuna vsakega dne v letu 2022 po podatkih Ministrstva za finance.

¹¹⁵ Vlog ni bilo niti v letu 2021.

v sistem EZRD kratkoročno, s čimer se sledi načelu likvidnosti (donosnost je drugotnega pomena), zadolževanje pa je predvsem dolgoročno (in zato po višjih obrestnih merah), saj se na ta način sledi strateškemu cilju zadolževanja. Vendar je proračun v letu 2022 dobil tudi del presežka sistema EZRD (povezava s točko 2.2.3.5.a). Povprečna aktivna obrestna mera sistema EZRD je bila v letu 2022 0,32 %. Sistem EZRD je imel pretežni del leta večino sredstev na računu pri Banki Slovenije v domači valuti, ki so se do 27. 7. 2022 večinoma obrestovala po letni obrestni meri -0,5 %. Država je plačevala tudi navedene negativne obresti, kar predstavlja strošek stanja denarja na podračunu proračuna.

Opozarjamo, da zaradi stanja denarja na podračunu proračuna nastajajo stroški obresti zaradi zadolževanja države. Do 27. 7. 2022 pa so nastajali tudi stroški zaradi plačevanja negativnih obresti sistema EZRD (povezava s točko 2.2.3.5.a). Za navedena sredstva so se torej plačevale dvojne obresti, tako negativne kot pozitivne. Po tem datumu stroški obresti zaradi zadolževanja države še vedno presegajo prihodke od obresti zaradi stanja denarja na podračunu proračuna, tudi ko upoštevamo del presežka sistema EZRD, ki pripada državi.

Denarno pokritje deluje proticiklično, saj deluje kot denarne rezerve, ki so vezane na višino obrestnih mer. V obdobju nizkih obrestnih mer je denarno pokritje visoko, zato so zanj potrebna denarna sredstva in posledično večje zadolževanje države. Vendar je v obdobju nizkih obrestnih mer strošek zadolževanja nizek. Ob dvigu obrestnih mer se denarno pokritje zmanjša, sproščena denarna sredstva se lahko porabijo za izvrševanje proračuna in vzdrževanje stanja denarja proračuna, zato se zmanjša tudi potrebno zadolževanje države. V obdobju visokih obrestnih mer je strošek zadolževanja visok. Zmanjšanje denarnega pokritja tako v obdobju visokih obrestnih mer vpliva na manjši strošek obresti kot tudi na manjši dolg. Gibanje denarnega pokritja vpliva na večje zadolževanje v obdobju nizkih obrestnih mer in manjše zadolževanje v obdobju visokih obrestnih mer.

2.2.3.2 Zadolževanje, najeto in odplačano znotraj istega leta

Država se je v letu 2022 zadolžila v skupnem znesku 744.376.838 EUR z izdajami 3-mesečnih in 6-mesečnih zakladnih menic, ki so bile v istem letu tudi odplačane.

Poleg tega je Ministrstvo za finance z družbo 2TDK sklenilo Okvirno pogodbo za začasno prodajo vrednostnih papirjev¹¹⁶, na podlagi katere se je država zadolžila za 129.999.862 EUR z začasno prodajo obveznic RS 70 in RS 81. Obveznice so bile prodane 3. 2. 2022 in ponovno kupljene v dveh delih 15. 7. 2022 in 4. 8. 2022.

Ministrstvu za finance smo v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021 podali priporočilo, naj pripravi ustrezno pravno podlago za zadolževanje, najeto in odplačano znotraj istega leta, ki ni nastalo zaradi začasnega primanjkljaja denarnih sredstev. Priporočilo do zaključka izvajanja te revizije še ni bilo realizirano.

2.2.3.3 Upravljanje z dolgom

Država lahko v skladu z 82. členom ZJF s črpanjem posojil in izdajanjem vrednostnih papirjev pridobiva sredstva, potrebna za vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo ali za odkup

¹¹⁶ Z dne 1. 2. 2022.

lastnih vrednostnih papirjev, če se s tem podpirajo ukrepi za doseganje gospodarskega ravnotežja, zmanjšajo stroški državnega dolga ali izboljša kakovost zadolžitve in se dolg države ne poveča.

Republika Slovenija se je v letu 2022 na podlagi 82. člena ZJF zadolžila za upravljanje z dolgom v znesku 1.732.324.276 EUR in odkupila¹¹⁷ lastne obveznice v nominalni vrednosti 1.488.747.557 EUR. Zaradi izvedenih poslov so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali stroški dolga, merjeni po neto sedanji vrednosti denarnih tokov. Zmanjšalo se je tudi tveganje refinanciranja dolga, saj odkupljene lastne obveznice zapadejo v plačilo prej kot obveznice, izdane za financiranje odkupov. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta, dolg pa se je povečal za 243.576.719 EUR. V izračunu zmanjšanja stroškov dolga so že upoštevana tudi večja odplačila dolga zaradi povečanega dolga.

Na velik obseg upravljanja z dolgom v letu 2022 so vplivale ugodne okoliščine za odkupe lastnih obveznic, ki so omogočile zmanjšanje stroškov dolga, in pa rastoče obrestne mere na finančnih trgih. Odkupljene lastne obveznice bi zapadle v plačilo predvsem v letih 2023 in 2024, ko se pričakujejo višje obrestne mere in bi njihovo odplačilo financirali z novim dolgom, ki bi imel predvidoma višjo obrestno mero kot zadolževanje v letu 2022, s katerimi se je financiralo odkupe lastnih obveznic.

2.2.3.3.a Ministrstvo za finance je na podlagi prvega odstavka 84. člena ZJF sprejelo Odločitev o bilateralni zamenjavi EUR obveznic Republike Slovenije¹¹⁸ (v nadaljevanju: odločitev o zamenjavi). Odločitev o zamenjavi se nanaša na dodatne izdaje obveznic RS 74, RS 76, RS 78 in RS 88, ki se jih zamenja za obveznice RS 83 v nominalnem znesku 81.300.000 EUR in RS 89 v nominalnem znesku 218.700.000 EUR. Ministrstvo za finance je sicer izdalo dodatne količine obveznic RS 74, RS 76, RS 78 in RS 88, vendar ne dovolj, da bi pridobilo celotno v odločitvi o zamenjavi predvideno količino obveznic RS 89. Tako je del obveznic RS 89 v nominalnem znesku 17.821.000 EUR odkupilo z denarjem, vir denarja pa je bila zadolžitev z obveznico RS 77. Ker je posel sklenila ista oseba, ki je sprejela odločitev o zamenjavi in bila pristojna tudi za morebitno spremembo odločitve o zamenjavi, na tem mestu izpostavljamo, da je treba posle upravljanja z državnimi dolgovi izvajati v skladu s sprejetimi formalnimi odločitvami. Na takšno nepravilnost smo opozorili že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021.

2.2.3.4 Intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev

2.2.3.4.1 Opis intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev

V letu 2022 je Republika Slovenija začela intervenirati na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev s posojanjem lastnih obveznic banki BNP Paribas S. A., Združeno kraljestvo (v nadaljevanju: BNP), in sicer z intervencijami vpliva na nižjo zahtevano donosnost obveznic Republike Slovenije (v nadaljevanju: obveznice RS) in tako nižji strošek financiranja državnega proračuna.

BNP, kot primarni vpisnik, kupuje in prodaja obveznice RS in za poravnavo svojih poslov večkrat potrebuje obveznice RS, vendar v danem trenutku z njimi ne razpolaga. Republika Slovenija potrebne

¹¹⁷ Odkupi vključujejo tudi zamenjave obveznic.

¹¹⁸ Z dne 21. 10. 2022.

obveznice RS posodi BNP in tako doseže, da na trgu ni pomanjkanja obveznic RS. To pomeni, da so obveznice RS bolj likvidne in zato investitorji za njih zahtevajo nižjo premijo za likvidnost. Ta sestavlja zahtevano donosnost obveznic RS, ki je zato nižja.

Republika Slovenija je v letu 2022 na prehodni račun pri KDD – Centralna klirinško depotna družba, d.o.o., Ljubljana začasno izdala za 852.000.000 EUR nominalne vrednosti dodatnih količin različnih obveznic RS¹¹⁹ in jih v nadaljevanju posojala BNP.

Posojanje obveznic RS se izvaja z začasno prodajo obveznic RS. Republika Slovenija proda BNP določene obveznice RS po nakupni ceni, hkrati se obe stranki zavežeta, da bo enako količino istovrstnih obveznic BNP na določen dan, praviloma v roku dveh tednov, prodala nazaj Republiki Sloveniji po ceni povratnega nakupa. Razlika med obema cenama so obresti začasne prodaje. BNP je sicer imetnik začasno prodane obveznice, dokler je ne proda nazaj, vendar glavnica in obresti, ki zapadejo v času začasne prodaje, pripadajo Republiki Sloveniji in ne BNP.

Republika Slovenija in BNP ena drugi zagotavljata denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz začasne prodaje obveznic RS. Denarno pokritje po vsebini predstavlja varščino.

Začasna prodaja obveznic RS, namenjena intervenciji, ne sodi med zadolževanje države na podlagi 18. točke prvega odstavka 3. člena ZJF, ki določa, da je zadolževanje črpanje posojila ali izdaja vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga. Kupnina od začasne prodaje obveznic RS, namenjene intervenciji, se ne porabi za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga, temveč se povečana za obresti vrne BNP ob povratnem nakupu obveznic. Zato se začasna prodaja obveznic RS, namenjena intervenciji, ne izkazuje v računu financiranja.

2.2.3.4.2 Pravna podlaga za intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev

Z začasno prodajo obveznic RS lahko država intervenira na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, lahko pa se tudi zadolži oziroma likvidnostno zadolži. Pri tem se lahko začasna prodaja obveznic RS razvrsti med zadolževanje ali likvidnostno zadolževanje na podlagi opredelitve pojmov iz 18. in 19. točke prvega odstavka 3. člena ZJF in tretjega odstavka 51. člena ZIPRS2223.

Republika Slovenija se likvidnostno zadolžuje na podlagi 19. točke prvega odstavka 3. člena ZJF, ki določa, da je likvidnostno zadolževanje črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdaja kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna.

V skladu s tretjim odstavkom 51. člena ZIPRS2223 je instrument zadolževanja tudi začasna prodaja lastnih dolžniških vrednostnih papirjev.

Na podlagi prvega odstavka 83. člena ZJF država intervenira na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev tako, da kupuje in prodaja lastne dolžniške vrednostne papirje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega in s posojanjem lastnih dolžniških

¹¹⁹ Obveznice RS 70, RS 74, RS 76, RS 77, RS 78, RS 79, RS 80, RS 82, RS 84, RS 85, RS 86, RS 87, RS 88, RS 89 in RS 90.

vrednostnih papirjev. Vendar ZJF ne opredeljuje ključnih pojmov iz navedene določbe, in sicer interveniranje na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, kupovanje in prodaja lastnih dolžniških vrednostnih papirjev ter posojanje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev. Zato na podlagi ZJF ni mogoče določiti, katerečasne prodaje obveznic RS ali drugi posli sodijo med intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev in različne posle intervencij razvrstiti bodisi med nakupe ali prodaje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega bodisi med posojanje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev.

Ministrstvo za finance meni, da je ključni kriterij za razporejanječasne prodaje obveznic RS med zadolževanje, likvidnostno zadolževanje ali intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev namen sklenitve posla, torej zadolževanje, likvidnostno zadolževanje ali intervencija na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev.

Priporočilo Ministrstvu za finance

Ministrstvu za finance priporočamo, naj pripravi ustrezno pravno podlago, s katero bo opredelilo pojem intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev in obe vrsti intervencij (nakupe ali prodaje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega oziroma posojanje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev).

2.2.3.5 Upravljanje sistema enotnega zakladniškega računa države

Sistem EZRD vključuje enotni zakladniški račun države (v nadaljevanju: EZR) ter sistem podračunov. EZR je poseben transakcijski račun, odprt pri Banki Slovenije, ki ima vlogo skupnega transakcijskega računa vseh proračunskih uporabnikov, vključenih v sistem EZRD. Prek njega se evidentira denarni tok navedenih proračunskih uporabnikov, ki pa imajo v sistemu EZRD svoje podračune. V sistem EZRD so bili v letu 2022 poleg neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna vključeni tudi Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), ZPIZ, posredni proračunski uporabniki državnega proračuna in 79 občin s svojimi proračunskimi uporabniki.

2.2.3.5.a Denarna sredstva na EZR so se do 27. 7. 2022 obrestovala z negativno obrestno mero. Ministrstvo za finance je plačalo Banki Slovenije 30.082.058 EUR negativnih obresti za stanje EZR. Plačila celotnih negativnih obresti za stanje EZR iz državnega proračuna so bila izvedena na podlagi petega odstavka 45. člena Pravilnika o poslovanju sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine¹²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o poslovanju sistema EZR) in drugega odstavka 14. člena Pravilnika o postopkih in pogojih vodenja računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila¹²¹ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih). Peti odstavek 45. člena pravilnika o poslovanju sistema EZR določa, da če je obračun obresti za stanje EZR pri Banki Slovenije negativen, se obresti plačajo v breme državnega proračuna. Drugi odstavek 14. člena pravilnika o postopkih določa, da Banka Slovenije izvrši plačilo negativnih

¹²⁰ Uradni list RS, št. 76/20 in 82/20 – popr.

¹²¹ Uradni list RS, št. 109/12, 92/14, 24/15 in 77/16 – ZOPSPU-1.

obresti 5. delovni dan z direktno obremenitvijo podračuna proračuna države za stanje na EZR v preteklem mesecu.

Glede morebitnega presežka upravljanja sistema EZRD tretji odstavek 60. člena pravilnika o poslovanju sistema EZR določa, da je presežek upravljanja sistema EZRD, ki pripada proračunu, znesek rezerve sistema EZRD preteklega obdobja, povečan za presežek upravljanja preteklega obdobja in zmanjšan za rezervo tekočega leta. Presežek upravljanja sistema EZRD torej deloma povečuje rezervo, deloma pa se izplača državnemu proračunu, ne pa tudi ostalim osebam, vključenim v sistem EZRD. V letu 2022 je bil državnemu proračunu izplačan presežek upravljanja sistema EZRD v znesku 553.362 EUR.

Ministrstvo za finance upravlja sistem EZRD in samo pokriva tudi vse stroške upravljanja. Ministrstvo za finance stroškov upravljanja sistema EZRD tudi v letu 2022 ni spremljalo¹²² niti jih ni zaračunalo sistemu EZRD. Pokrivanje stroškov upravljanja v podzakonskih aktih ni v celoti urejeno¹²³.

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

Odhodki državnega proračuna za leto 2022 za negativne obresti, ki se ne nanašajo na stanje državnega proračuna, pač pa na druge udeležence sistema EZR, in prihodki proračuna za del presežka sistema EZRD v znesku 553.362 EUR so sicer skladni z določili pravilnika o poslovanju sistema EZR in pravilnika o postopkih, vendar pa so neskladni z določili 68. člena ZJF.

Ministrstvu za finance smo v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021 priporočili, naj zagotovi, da bodo delovanje sistema EZRD ter določbe ZJF in podzakonskih aktov medsebojno usklajeni. Priporočilo do zaključka izvajanja te revizije še ni bilo realizirano.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu proračuna

Tabela 16 prikazuje napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

¹²² Ministrstvo za finance nima ocene teh stroškov.

¹²³ Pokrivanje stroškov upravljanja denarnih sredstev EZR države, ki jih zaračunava Banka Slovenije, ureja tretji odstavek 14. člena pravilnika o postopkih, medtem ko pokrivanje stroškov, ki jih ima z upravljanjem sistema EZRD Ministrstvo za finance, s podzakonskimi akti ni urejeno.

Tabela 16 Realizirani proračun za leto 2022 pred in po reviziji

Izkaz/postavka	Pred revizijo v EUR	Napake v EUR	Po reviziji v EUR	Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	12.344.840.724	(499.574)	12.344.341.150	
70 Davčni prihodki	10.386.148.266	4.294.561	10.390.442.827	2.2.1.1.e
71 Nedavčni prihodki	770.256.547	(4.294.561)	765.961.986	2.2.1.1.e
		(166.721)		2.2.2.3.2.a
72 Kapitalski prihodki	198.522.964	(431.695)	198.091.269	2.2.1.1.c
		98.842		2.2.1.1.d
73 Prejete donacije	31.541.570		31.541.570	
74 Transferni prihodki	997.474		997.474	
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav	957.373.903		957.373.903	
4 Vsi odhodki	13.708.525.408	(332.853)	13.708.192.556	
40 Tekoči odhodki	3.733.756.129	(18.718)	3.733.836.253	3.3.3.k
		98.842		2.2.1.1.d
41 Tekoči transferi	7.576.471.499		7.576.471.499	
42 Investicijski odhodki	903.053.115	(431.695)	902.640.138	2.2.1.1.c
		18.718		3.3.3.k
43 Investicijski transferi	765.738.405		765.738.405	
45 Plačila sredstev v proračun EU	729.506.261		729.506.261	
I. Presežek/primanjkljaj	(1.363.684.684)	(166.721)	(1.363.851.406)	
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	44.599.526	166.721	44.766.247	2.2.2.3.2.a
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	902.323.283		902.323.283	
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(857.723.757)	166.721	(857.557.036)	
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	3.150.825.465		3.150.825.465	
55 Odplačila dolga	1.425.098.967		1.425.098.967	
III. Neto zadolževanje	1.725.726.498		1.725.726.498	
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	15.540.265.716	(332.853)	15.539.932.862	
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	16.035.947.659	(332.853)	16.035.614.806	
VI. Sprememba stanja na računih	(495.681.943)	0	(495.681.943)	

3. Pravilnost izvršitve proračuna

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2022 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov bilance prihodkov in odhodkov.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa 2022, izvršitev katerega prikazujeta Tabela 17 in Tabela 18.

Tabela 17 Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2022

Odhodki	Rebalans proračuna v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Delež v %	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100	(7)=(4)/(3)*100
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.545.765.506	1.549.914.023	1.525.664.884	11,1	99	98
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.818.084.682	3.727.469.049	3.111.144.360	22,7	81	83
Tekoči in investicijski transferi	8.502.126.368	8.638.213.651	8.342.209.903	60,9	98	97
Plačila sredstev v proračun EU	714.062.340	730.308.961	729.506.261	5,3	102	100
Vsi odhodki	14.580.038.897	14.645.905.685	13.708.525.408	100	94	94

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

Vir: predlog zaključnega računa 2022.

Tabela 18 Odhodki revidiranih vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2022

Odhodki	Rebalans proračuna v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Delež v %	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100	(7)=(4)/(3)*100
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.312.526.948	1.316.217.184	1.295.011.954	9,7	99	98
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.705.116.805	3.620.256.712	3.012.886.641	22,5	81	83
Tekoči in investicijski transferi	8.497.464.621	8.633.552.813	8.337.554.149	62,3	98	97
Plačila sredstev v proračun EU	714.062.340	730.308.961	729.506.261	5,5	102	100
Vsi odhodki	14.229.170.715	14.300.335.670	13.374.959.004	100	94	94

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

Vir: predlog zaključnega računa 2022.

Realizirani odhodki revidiranih vladnih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 13.374.959.004 EUR predstavljajo 97,6 % vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2022.

Vzorčenje je bilo izvedeno na 81 % populacije¹²⁴. Ostali del populacije smo pregledali v okviru revizije splošnega dela predloga zaključnega računa 2022 oziroma v okviru drugih revizij računskega sodišča.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je temeljilo na ugotavljanju skladnosti izplačil z Zakonom o delovnih razmerjih¹²⁵ (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih¹²⁶, Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju¹²⁷ (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor¹²⁸ (v nadaljevanju: KPJS) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakona o javnem naročanju¹²⁹ (v nadaljevanju: ZJN-3), ZIPRS2223, Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19¹³⁰ (v nadaljevanju: ZDUPŠOP), Interventnega zakona za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19¹³¹, ZIUZEOP, Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19¹³² (v nadaljevanju: ZZUOOP), Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19¹³³ (v nadaljevanju: ZIUOPDVE), Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19¹³⁴ (v nadaljevanju: ZIUPOPdVE), Zakona o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19¹³⁵ (v nadaljevanju: ZDUOP), Zakona o interventnih ukrepih za pomoč gospodarstvu in turizmu pri

¹²⁴ Delež postavk v populaciji za vzorčenje, ki so bile predmet vzorčenja: (odhodki BPO vladnih proračunskih uporabnikov brez SOVE v znesku 13.322.369.424 EUR – izločene postavke v znesku 2.500.856.733 EUR – polnjenje proračunskih skladov v znesku 561.068.340 EUR + poraba skladov v znesku 401.740.601 EUR) / (odhodki BPO vladnih proračunskih uporabnikov brez SOVE v znesku 13.322.369.424 EUR – polnjenje proračunskih skladov v znesku 561.068.340 EUR + poraba skladov v znesku 401.740.601 EUR) * 100 = 10.662.184.952 / 13.163.041.685 * 100 = 81 %.

¹²⁵ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPdVE, 119/21 – ZČmlS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPdVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22.

¹²⁸ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17, 80/18 in 136/22.

¹²⁹ Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US in 100/22 – ZNUZSZS.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 206/21, 52/22 – odl. US in 141/22 – ZNUNBZ.

¹³¹ Uradni list RS, št. 80/20 in 206/21 – ZDUPŠOP.

¹³² Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 – ZIUOPdVE, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ, 167/21 – odl. US in 206/21 – ZDUPŠOP.

¹³³ Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUPOPdVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21 – ZZVZZ-O, 57/21 – odl. US in 112/21 – ZIUPGT.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 203/20, 15/21 – ZDUOP, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ, 206/21 – ZDUPŠOP, 141/22 – ZNUNBZ in 158/22 – ZDoh-2AA.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 15/21, 112/21 – ZNUPZ, 206/21 – ZDUPŠOP in 141/22 – ZNUNBZ.

omilitvi posledic epidemije COVID-19¹³⁶ (v nadaljevanju: ZIUPGT) in določbami pravilnika o izvrševanju proračuna ter drugih predpisov.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravilen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku. Pravilnost transferov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, ZIPRS2223, uredbe o spodbujanju razvojnih programov ter določbami področne zakonodaje.

Kjer smo pri posameznih preveritvah, ki se nanašajo na pravilnost poslovanja, ugotovili nesmotrno ravnanje, smo to razkrili v poročilu, vendar ni vplivalo na izrek mnenja.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorec. Vzorec smo določili po statistični metodi vzorčenja po denarni enoti za vse vladne proračunske uporabnike skupaj. Za preizkušanje skladnosti posameznih vrst odhodkov in transferov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega uporabnika, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega uporabnika.

V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2022, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2022. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušanim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

Poleg pregleda izplačil, izbranih v vzorec, smo na podlagi prejetih pobud, medijskih objav in ostalih zaznanih tveganj pri poslovanju izvedli dodatne preveritve pravilnosti izplačil pri:

- Ministrstvu za notranje zadeve, Policiji za izplačilo 30.204 EUR izvajalcu Lab Commerce d.o.o. (v nadaljevanju: izvajalec Lab Commerce) za nakup električnega paralizatorja in kamere,
- Ministrstvu za obrambo za izplačilo 76.942 EUR izvajalcu Agroremont d.o.o. za nakup traktorja,
- Ministrstvu za okolje in prostor za izplačilo 381.555 EUR izvajalcu SOL.LEX.SUS d.o.o. (v nadaljevanju: izvajalec SOL.LEX.SUS) za stroške nudenja pravne podpore v zvezi s pripravo sprememb okoljske zakonodaje in uredb s področja okolja ter postopkov podelitve koncesij,
- Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo v zvezi z dodeljevanjem sredstev podjetjem na podlagi 31. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja¹³⁷,
- Ministrstvu za javno upravo v zvezi z oddajo skupnega javnega naročila za nakupa goriva za službena vozila ter določenih izdelkov za nego in vzdrževanje vozil in osnovnih nadomestnih delov za 205 javnih naročnikov,

¹³⁶ Uradni list RS, št. 112/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 161/22 – ZT-1C.

¹³⁷ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16.

- Ministrstvu za infrastrukturo, Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo v zvezi z javnim naročilom rekonstrukcije 2 mostov čez Savo Dolinko v Tabrah in Belci;
- Kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: kabinet predsednika vlade) in ministrstvih v zvezi z izplačili denarnega nadomestila ministrom in državnim sekretarjem v letu 2022;
- Ministrstvu za notranje zadeve, Policiji za izplačilo 1.408.088 EUR dobavitelju WallisMotor Ljubljana d.o.o. (v nadaljevanju: WallisMotor) za nakup službenih vozil¹³⁸;
- Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport za izplačilo 60.588 EUR dobavitelju WallisMotor za nakup službenega vozila¹³⁹;
- Ministrstvu za zunanje zadeve za izplačilo 90.665 EUR dobavitelju WallisMotor za nakup 2 službenih vozil¹⁴⁰;
- Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: generalni sekretariat vlade) za plačilo storitev pošiljanja pism predsednika Vlade Republike Slovenije vsem polnoletnim državljanom v skupnem znesku 437.837 EUR;
- Ministrstvu za infrastrukturo v zvezi z izvajanjem gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu;
- Ministrstvu za pravosodje v zvezi z zagotavljanjem parkirišč zaposlenim.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Splošne ugotovitve

3.3.1.1 Proračunska rezerva

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

ZJF v tretjem odstavku 48. člena določa, da se v sredstva proračunske rezerve lahko izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine

¹³⁸ Javno naročilo za dobavo okoljsko manj obremenjujočih vozil s pnevmatikami z boljšim izkoristkom goriva in boljšim oprijemom na mokri podlagi, motornih koles, traktorja in priklopnikov za prevoz konj (št. JN001960/2022-B01).

¹³⁹ Skupno javno naročilo za nakup okoljsko manj obremenjujočih novih motornih in električnih vozil, razen vozil za posebne namene, št. JN001087/2022-B01 z oznako JN ODVOZ-1/2022.

¹⁴⁰ Skupno javno naročilo za nakup okoljsko manj obremenjujočih novih motornih in električnih vozil, razen vozil za posebne namene, št. JN001087/2022-B01 z oznako ODVOZ-1/2022.

1,5 % prejemkov proračuna¹⁴¹. Del sredstev se izloča v rezervo začasno vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto. V letu 2022 v skladu z drugim odstavkom 78. člena ZIPRS2223 delež sredstev, ki se je v letu 2022 lahko izločil v sredstva proračunske rezerve, ni bil omejen.

V skladu s četrtem odstavkom 48. člena ZJF o uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine 2 % v proračunu načrtovane proračunske rezerve odloča vlada na predlog ministra, pristojnega za finance. O uporabi sredstev proračunske rezerve v znesku, ki presega navedeno višino, odloča državni zbor s posebnim zakonom.

Sredstva proračunske rezerve so bila v letu 2022 oblikovana v znesku 206.440.080 EUR¹⁴², realizacija je znašala 16.556.099 EUR, od česar se 5.417.998 EUR nanaša na obveznosti po sklepkih vlade, 5.762.115 EUR na obveznosti po Zakonu o ukrepih za odpravo posledic pozebe v kmetijski proizvodnji med 5. in 9. aprilom 2021¹⁴³ ter 5.375.986 EUR na obveznosti po Zakonu o odpravi posledic naravnih nesreč¹⁴⁴.

Tretji odstavek 48. člena ZJF v drugem stavku določa, da se del sredstev izloča v rezerve začasno vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto. Septembra 2022 sredstva niso bila izločena v rezervo, je pa bil dvomesečni znesek izločen v rezervo oktobra 2022, s čimer je bila realizirana skupna letna višina izločenih sredstev v proračunsko rezervo, načrtovana z rebalansom proračuna za leto 2022.

3.3.1.2 Splošna proračunska rezervacija

V skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu ni zagotovljenih sredstev, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije skladno s tretjim odstavkom 42. člena ZJF odloča vlada na predlog Ministrstva za finance. Dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika. Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presežati 2 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov¹⁴⁵.

Sredstva splošne proračunske rezervacije je bilo v skladu z 72. členom ZIPRS2223 v letu 2022 mogoče uporabljati tudi za vse namene predsedovanja Svetu Evropske unije, za katere se med letom izkaže, da

¹⁴¹ Načrtovani prejemki proračuna so za leto 2022 znašali 16.621.089.937 EUR, 1,5 % od navedenega zneska je 249.316.349 EUR.

¹⁴² Navedeni znesek sredstev proračunske rezerve vključuje: oblikovano proračunsko rezervo z rebalansom proračuna v vrednosti 90.000.000 EUR, prenesena sredstva iz leta 2021 v znesku 116.036.110 EUR in druge prihodke v znesku 403.970 EUR.

¹⁴³ Uradni list RS, št. 115/21.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF in 17/14 in 163/22.

¹⁴⁵ Prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2022 po rebalansu so izkazani v znesku 12.539.975.313 EUR, 2 % od navedenega zneska znaša 250.799.506 EUR. Prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2022 pred rebalansom so izkazani v znesku 11.468.545.261 EUR, 2 % od navedenega zneska znaša 229.370.905 EUR.

niso bili načrtovani oziroma niso bili načrtovani v zadostnem obsegu¹⁴⁶. V rebalansu proračuna sredstva za namen predsedovanja Svetu Evropske unije niso bila načrtovana, ker to ni bilo več potrebno.

V letu 2022 je na podlagi 76. člena ZIPRS2223 veljala tudi izjema od ureditve v drugem stavku drugega odstavka 42. člena ZJF, saj obseg sredstev splošne proračunske rezervacije za financiranje ukrepov epidemije covid-19 ni bil omejen.

S spremembami proračuna¹⁴⁷ oblikovana sredstva vseh 7 proračunskih postavk splošne proračunske rezervacije¹⁴⁸ so znašala 394.688.264 EUR¹⁴⁹ pred prerazporeditvami, po prerazporejanju pravic porabe po sklepih vlade pa 398.652.932 EUR. Z rebalansom proračuna so oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije¹⁵⁰ pred prerazporeditvami znašala 430.352.941 EUR¹⁵¹, po prerazporejanju pravic porabe po sklepih vlade od vključno 25. 10. 2022 dalje pa 430.503.230 EUR.

V letu 2022 je bilo različnim proračunskim uporabnikom iz splošne proračunske rezervacije skupaj razporejenih za 465.567.461 EUR¹⁵² pravic porabe (od tega 352.696.618 EUR do rebalansa in 112.870.843 EUR po rebalansu), ki jih ti niso načrtovali v spremembah proračuna oziroma v rebalansu proračuna za leto 2022.

3.3.1.2.a Sredstva proračunskih postavk splošne proračunske rezervacije, razen proračunske postavke za financiranje epidemije covid-19, so bila s spremembami proračuna¹⁵³ oblikovana v skupnem znesku 231.280.115 EUR, upošteva omejitev iz drugega odstavka 42. člena ZJF pa bi bila lahko oblikovana največ do 229.370.905 EUR. Ministrstvo za finance je s tem, ko je oblikovalo sredstva splošne proračunske rezervacije v znesku, ki za 1.909.210 EUR presega 2 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 42. člena ZJF.

3.3.1.2.b Tabela 19 prikazuje prerazporeditve iz tekoče proračunske rezerve na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v vrednosti 22.796.379 EUR (od tega se 2.796.379 EUR nanaša na prerazporeditve do rebalansa proračuna, 20.000.000 EUR pa po rebalansu proračuna), ki niso bile v skladu z drugim odstavkom 42. členom ZJF, saj ne gre za nepredvidene namene ali za namene, za katere sredstva niso bila zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi, spremembi in rebalansu proračuna ni bilo mogoče načrtovati.

¹⁴⁶ Ne glede na prvi stavek drugega odstavka 42. člena ZJF.

¹⁴⁷ Tako kot opomba 19.

¹⁴⁸ Proračunska postavka 7608 – Tekoča proračunska rezerva, proračunska postavka 170015 – Rezerva za stroške predsedovanja Svetu EU, proračunska postavka 180015 – Rezervacija za financiranje skupnih evropskih politik – EU, proračunska postavka 180016 – Rezervacija za financiranje skupnih evropskih politik – slovenska udeležba, proračunska postavka 211013 – Rezerva za obvladovanje posledic – covid-19, proračunska postavka 221018 – Rezervacija za Kohezijsko politiko 21-27 – EU, proračunska postavka 221019 – Rezervacija za Kohezijsko politiko 21-27 – slovenska soudeležba.

¹⁴⁹ Oblikovana sredstva s proračunom za leto 2022 pred prerazporejanjem pravic porabe po sklepih vlade: $170.882.419 + 812.783 + 8.414.952 + 1.169.961 + 163.408.149 + 40.000.000 + 10.000.000 = 394.688.264$.

¹⁵⁰ Proračunska postavka 7608 – Tekoča proračunska rezerva, proračunska postavka 211013 – Rezerva za obvladovanje posledic – covid-19, proračunska postavka 221018 – Rezervacija za Kohezijsko politiko 21-27 – EU, proračunska postavka 221019 – Rezervacija za Kohezijsko politiko 21-27 – slovenska soudeležba.

¹⁵¹ Oblikovana sredstva z rebalansom proračunom za leto 2022 pred prerazporejanjem pravic porabe po sklepih vlade: $248.000.000 + 180.000.000 + 2.000.000 + 352.941 = 430.352.941$.

¹⁵² Od tega 352.696.618 EUR do rebalansa in 112.870.843 EUR po rebalansu.

¹⁵³ Tako kot opomba 19.

Tabela 19 Tekoča proračunska rezerva v letu 2022 – PP 7608

Neposredni proračunski uporabnik	Znesek v EUR	Namen	Obrazložitev
Državni zbor Republike Slovenije ¹⁵⁴	680.728	Strokovna pomoč poslancem	Znesek se nanaša na neporabljena sredstva za strokovno pomoč poslancem iz leta 2021, ki se jih skladno s tretjim odstavkom 14. člena Zakona o Državnem zboru ¹⁵⁵ lahko porabi v tekočem letu tako, da se neporabljena sredstva prenesejo v proračun državnega zbora za tekoče leto, za obseg prenesenih sredstev pa se poveča obseg sredstev v finančnem načrtu državnega zbora za dodatno strokovno in administrativno pomoč.
Generalni sekretariat vlade ¹⁵⁶	890.361	Izvedba podzemnega prehoda pod Erjavčevo cesto	Popolna dokumentacija, vključno z gradbenim dovoljenjem, je bila pridobljena že v letu 2021, zato bi bilo tudi sredstva možno vnaprej načrtovati.
Slovenska akademija znanosti in umetnosti ¹⁵⁷	208.580	Rekonstrukcija Finžgarjeve hiše	Pri rekonstrukciji objekta gre za vnaprej načrtovane aktivnosti, zato je tudi sredstva za njihovo izvedbo možno vnaprej načrtovati.
Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti ¹⁵⁸	956.710	Prostori za italijansko narodno skupnost	Pri zagotavljanju prostorov gre za vnaprejšnje načrtovanje in koordiniranje posameznih aktivnosti, vključno z načrtovanjem proračunskih sredstev.
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ¹⁵⁹	20.000.000	Pomoč gospodarstvu zaradi energetske krize – draginja	Zakon o pomoči gospodarstvu zaradi visokih povišanj cen električne energije in zemeljskega plina ¹⁶⁰ (v nadaljevanju: ZPGVCEP), na podlagi katerega se je zagotavljala pomoč gospodarstvu zaradi energetske krize, ki je v drugem odstavku 9. člena določal najvišji možen obseg izplačil v letu 2022 v znesku 20 mio EUR, je je bil sprejet 31. 8. 2022, zaradi česar bi bilo ta sredstva možno načrtovati v rebalansu proračuna za leto 2022.
Komisija za preprečevanje korupcije ¹⁶¹	60.000	Investicije Komisije za preprečevanje korupcije za celovito prenovo informacijskega sistema erar, vključno z nakupom pisarniške opreme in ureditvijo strežniške sobe z ustrezno omaro in hladilnim sistemom.	Pri celoviti prenovi informacijskega sistema gre za vnaprej načrtovane aktivnosti, sredstva za njihovo realizacijo pa je možno vnaprej načrtovati.
Skupaj	22.796.379		

Vir: podatki Ministrstva za finance.

¹⁵⁴ Sklep vlade št. 41012-4/2022/3 z dne 27. 1. 2022.

¹⁵⁵ Uradni list RS, št. 66/19.

¹⁵⁶ Sklep vlade št. 41012-9/2022/3 z dne 10. 2. 2022.

¹⁵⁷ Sklep vlade št. 41012-11/2022/3 z dne 16. 2. 2022.

¹⁵⁸ Sklep vlade št. 41012-23/2022/3 z dne 7. 4. 2022.

¹⁵⁹ Sklep vlade št. 41012-69/2022/2 z dne 4. 11. 2022.

¹⁶⁰ Uradni list RS, št. 117/22 in 133/22.

¹⁶¹ Sklep vlade št. 41012-49/2022/3 z dne 5. 7. 2022.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih

Vlada

Izplačila nadomestil za neizrabljeni letni dopust ministrom ob prenehanju mandata, ki se nanašajo na 8 ministrstev

3.3.2.a Ob prenehanju svoje funkcije v letu 2022 je 8 ministrov¹⁶² pri izplačilu zadnje plače prejelo skupaj 80.883 EUR denarnega nadomestila za neizrabljeni letni dopust za leti 2021 in 2022. Vloge teh ministrov za določitev in izplačilo denarnega nadomestila za neizrabljeni letni dopust so bile vključene v vladna gradiva ministrstev¹⁶³ ter posredovane¹⁶⁴ vladi za obravnavo na Komisiji Vlade Republike Slovenije za administrativne zadeve in imenovanja (v nadaljevanju: KAZI). KAZI¹⁶⁵ je po obravnavi vlog v vseh 8 primerih izdala individualne odločbe¹⁶⁶ o upravičenosti do izplačila nadomestila za neizrabljeni letni dopust ministrov za leti 2021 in 2022. Izplačila nadomestil ministrom za neizrabljeni dopust prikazujemo v naslednji tabeli.

¹⁶² Zdravko Počivalšek, mag. Andrej Vizjak, mag. Andrej Šircelj, dr. Simona Kustec, Aleš Hojs, dr. Jože Podgoršek, Boštjan Koritnik in Marjan Dikaučič.

¹⁶³ Oziroma predlogi sklepov ministrstev o določitvi denarnega nadomestila za neizrabljeni del letnega dopusta.

¹⁶⁴ 31. 5. 2022 (6 predlogov) in 1. 6. 2022 (2 predloga).

¹⁶⁵ KAZI predhodno obravnava vladna gradiva z naslednjih delovnih področij: pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem Republike Slovenije; ustanavljanja svetov vlade in delovnih skupin vlade ter imenovanja in razrešitev v njih; notranje organizacije in sistemizacije delovnih mest za organe državne uprave ter druge pravne osebe, ki jih je (so)ustanovila Republika Slovenija in tako določa ustanovitveni akt; skupnega kadrovskega načrta za organe državne uprave; izjemnih pokojnin, izjemnih družinskih pokojnin, republiških priznavalnin ter drugih vprašanj, ki izhajajo iz zakona, ki ureja izjemno priznanje in odmero starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge, ter zakona, ki ureja republiške priznavalnine; organizacijskih, kadrovskih in drugih ukrepov za delo organov državne uprave; imenovanj, razrešitev in odpoklicev, za katere je pristojna vlada; imenovanj in razrešitev, o katerih odloča državni zbor ali predsednik republike, vlada pa je predlagateljica oziroma daje mnenje; pravic javnih uslužbencev, o katerih odloča vlada; pritožb in izrednih pravnih sredstev zoper upravne odločbe ministrstev in organov v njihovi sestavi, ko je v materialnem zakonu predvidena pristojnost vlade; sproženih upravnih sporov zoper vlado; izjavljanja volje v upravnih in sodnih postopkih na podlagi zakonov; sklepanja poravnjav ali uvedbe drugih postopkov alternativnega reševanja sporov; izdajanja navodil državnemu pravobranilstvu v zvezi s sodnimi in upravnimi postopki; odlikovanj državljanov Republike Slovenije s strani tuje države; drugih administrativnih zadev in imenovanj iz pristojnosti vlade.

¹⁶⁶ Z dne 31. 5. 2022 naslednje odločbe: št. 10005-123/2022/4, št. 10005-156/2022/3, št. 10005-152/2022/3, št. 10005-155/2022/3, št. 10005-117/2022/6, št. 10005-138/2022/4. Z dne 1. 6. 2022 naslednji odločbi: št. 10005-159/2022/3 in št. 10005-160/2022/3.

Tabela 20 Izplačila nadomestil za neizrabljeni letni dopust ministrom ob prenehanju mandata v letu 2022

Št.	Minister	Dopust	Dopust	Dopust	Znesek	Znesek
		2021	2022	skupaj	bruto	bruto
		v dnevih	v dnevih	v dnevih	v EUR	V EUR
1.	Zdravko Počivalšek	38	17	55	14.785	17.165
2.	dr. Simona Kustec	38	16	54	13.438	15.601
3.	mag. Andrej Šircelj	30	17	47	12.629	14.663
4.	mag. Andrej Vizjak	29	17	46	12.311	14.293
5.	Aleš Hojs	21	17	38	10.079	11.702
6.	dr. Jože Podgoršek	19	17	36	8.964	10.407
7.	Boštjan Koritnik	4	16	20	4.972	5.772
8.	Marjan Dikaučič	0	15	15	3.706	4.302
	Skupaj	179	132	311	80.883	93.905

Viri: Podatki ministrstev in generalnega sekretariata vlade.

V vlogah ministrov in v obrazložitvah odločb KAZI je navedeno, da ministri niso uspeli koristiti letnega dopusta zaradi nujnih delovnih potreb oziroma stalnih aktivnosti vlade predvsem v zvezi s pripravo ukrepov za preprečevanje širjenja epidemije covid-19, s pripravo interventne zakonodaje¹⁶⁷ in s predsedovanjem Svetu Evropske unije¹⁶⁸. Navedeno naj bi ministrom predstavljalo objektivno nezmožnost koriščenja letnega dopusta, ki pa je vlada ni izkazala. Iz obrazložitev odločb izhaja, da pravno podlago za utemeljenost izplačila denarnega nadomestila za neizrabljeni dopust predstavlja 164. člen ZDR-1, ki ob prenehanju delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem dopušča sklenitev sporazuma o denarnem nadomestilu za neizrabljeni letni dopust. V delu, ki se nanaša na neizrabljeni letni dopust iz leta 2021, so se odločbe KAZI sklicevale tudi na sklep vlade¹⁶⁹ z dne 26. 5. 2022, ki je bil sprejet 4 dni pred iztekom mandata ministrom in več kot 5 mesecev po zaključku obdobja, na katero se nanaša koriščenje dopusta za leto 2021, in je določal, da funkcionarji vlade¹⁷⁰ zaradi nujnih delovnih potreb, povezanih z obvladovanjem virusa SARS-CoV-2 in zaradi posledic epidemije covid-19, niso mogli izrabiti letnega dopusta v rokih, kot jih določa ZDR-1.

Ob tem opozarjamo, da ne glede na navedeno in tudi v primeru, če bi bile objektivne okoliščine nezmožnosti koriščenja letnega dopusta ministrov ustrezno oziroma pravočasno izkazane, ZDR-1 ne predstavlja ustrezne pravne podlage za odločitev o upravičenosti izplačil nadomestila za neizrabljeni letni dopust ministrom. Skladno s 1. členom ZDR-1 ta zakon ureja delovna razmerja, ki se sklepajo s pogodbo o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, s ciljem vključevanja delavcev v delovni proces, zagotavljanja usklajenega poteka delovnega procesa ter preprečevanja brezposelnosti, pri čemer se upošteva pravica delavcev do svobode dela, dostojanstva pri delu in varujejo interesi

¹⁶⁷ V letih 2021 in 2022.

¹⁶⁸ V letu 2021.

¹⁶⁹ Št. 10005-126/2022/2 z dne 26. 5. 2022.

¹⁷⁰ Predsednik vlade, generalni sekretar vlade, ministri in državni sekretarji.

delavcev v delovnem razmerju. Ministri nimajo sklenjenih pogodb o zaposlitvi, ampak opravljajo funkcijo ministra, na katero jih na predlog predsednika vlade skladno s 112. členom ustave RS imenuje državni zbor s sklepi o imenovanju. Za pravice ministrov do nadomestil ter drugih osebnih prejemkov, povračil, socialnega zavarovanja, dopustov ter pravic po prenehanju mandata se skladno s prvim odstavkom 32. člena ZVRS smiselno uporabljajo določbe Zakona o poslancih¹⁷¹ (v nadaljevanju: ZPos). Ministrom so bile na podlagi ZPos izdane tudi individualne odločbe za odmero letnega dopusta za leti 2021 in 2022 v trajanju 40 delovnih dni, kot to določa prvi odstavek 31. člena ZPos. Pri odmeri letnega dopusta ministrom je KAZI upoštevala tudi kriterije iz Sklepa Mandatno-volilne komisije Državnega zbora o kriterijih za odmero dopusta¹⁷². Na podlagi prvega odstavka 32. člena ZVRS bi morala biti navedena pravna podlaga (ZPos) uporabljena tudi pri odločanju o pravicah ministrov do izplačila nadomestila za neizrabljeni letni dopust in drugih pravicah. ZPos pravice do izplačila nadomestila v primeru neizrabljenega letnega dopusta ne predvideva, čeprav ureja kar nekaj drugih pravic do izplačil, in sicer v 25. členu pravico do nadomestila plače za čas dopusta, v 28. členu pravice do drugih osebnih prejemkov ter povračil in v 38. členu pravico do prejetanja denarnega nadomestila v višini 80 % zadnje plače še 6 mesecev po prenehanju mandata¹⁷³. To pravico so ob prenehanju mandata v letu 2022 uveljavljali nekateri ministri, ki so hkrati prejeli tudi nadomestilo za neizrabljeni letni dopust. V zvezi z uveljavljanjem pravic ministrov in državnih sekretarjev po prenehanju mandata je v letu 2014 pripravilo mnenje¹⁷⁴ tudi Ministrstvo za notranje zadeve, ki med možnimi pravicami, do katerih naj bi bili upravičeni ministri ob prenehanju mandata, pravice do nadomestila za neizrabljeni letni dopust ministrov prav tako ni navedlo.

Vlada, KAZI je z izdajo odločb o upravičenosti do izplačila tega nadomestila prevzela nove obveznosti, za katere ni imela podlage v predpisih, posledično pa so ministrstva nadomestila za neizrabljeni letni dopust ministrom tudi izplačala. Navedena ravnanja so v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki med drugim določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo in izplačujejo proračunska sredstva samo, če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji. Za državni proračun so tako nastali nepotrebni dodatni stroški v skupnem znesku 93.905 EUR, ki niso bili nujni za izvajanje in delovanje nalog navedenih 8 ministrstev, njihovih programov in drugih namenov, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni in drugimi predpisi, kot to izhaja iz drugega odstavka 2. člena ZJF v povezavi s 7. členom ZJF.

Pojasnilo generalnega sekretariata vlade¹⁷⁵

Komisija za preprečevanje korupcije je januarja 2023 vladi poslala pobudo¹⁷⁶, v kateri je vlado pozvala, naj zaradi zaznanih tveganj v zvezi s pravicami in obveznostmi funkcionarjev v skladu z 2. členom ZVRS celovito uredi to področje in Komisijo za preprečevanje korupcije v roku 6 mesecev od prejema pobude

¹⁷¹ Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22.

¹⁷² Št. 130-03/18-1/7 z dne 25. 10. 2018.

¹⁷³ Prvi odstavek 38. člena ZPos. Oziroma še nadaljnjih 6 mesecev v primeru izpolnitve pogojev za upokožitev v tem času (drugi odstavek 38. člena ZPos).

¹⁷⁴ Uveljavljanje pravic ministrov in državnih sekretarjev po prenehanju mandata in javnih uslužbencev, zaposlenih v kabinetih, v povezavi z nastopom nove vlade, št. 007-260/2014-2 z dne 11. 9. 2014.

¹⁷⁵ Z dne 14. 3. 2023.

¹⁷⁶ Št. 06210-198/2022/44 z dne 26. 1. 2023.

obvesti o prejetih ukrepih, generalni sekretariat vlade je februarja z dopisom¹⁷⁷ pozval Ministrstvo za javno upravo, da pobudo prouči, pripravi predlog odgovora ter vladi v obravnavo predloži vladno gradivo, pripravljeno v skladu z 8. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije¹⁷⁸.

Izplačila nadomestil za neizrabljeni letni dopust državnim sekretarjem ob prenehanju mandata, ki se nanašajo na 6 ministrstev in na kabinet predsednika vlade

3.3.2.b Ob prenehanju funkcije predsedniku vlade in ministrom v letu 2022 je 10 državnih sekretarjev iz 6 ministrstev¹⁷⁹ in 5 državnih sekretarjev iz kabineta predsednika vlade pri izplačilu zadnje plače prejelo skupaj 95.479 EUR denarnega nadomestila za neizrabljeni letni dopust za leti 2021 in 2022. Vloge teh državnih sekretarjev za določitev in izplačilo denarnega nadomestila za neizrabljeni letni dopust so bile vključene v vladna gradiva ministrstev¹⁸⁰ ter konec maja 2022 posredovane vladi za obravnavo na KAZI. KAZI je po obravnavi vlog v vseh 15 primerih izdala individualne odločbe¹⁸¹ o upravičenosti do izplačila nadomestila za neizrabljeni letni dopust državnih sekretarjev za leti 2021 in 2022.

Izplačila nadomestil državnim sekretarjem za neizrabljeni letni dopust prikazujemo v naslednji tabeli.

¹⁷⁷ Št. 10005-13/2023/2 z dne 9. 2. 2023.

¹⁷⁸ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21.

¹⁷⁹ Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstvo za javno upravo.

¹⁸⁰ Oziroma predlogi sklepov ministrstev o določitvi denarnega nadomestila za neizrabljeni del letnega dopusta.

¹⁸¹ Z dne 31. 5. 2022 naslednje odločbe: št. 10005-123/2022/4, št. 10005-156/2022/3, št. 10005-152/2022/3, št. 10005-155/2022/3, št. 10005-117/2022/6, št. 10005-138/2022/4. Z dne 1. 6. 2022 naslednji odločbi: št. 10005-159/2022/3 in št. 10005-160/2022/3.

Tabela 21 Izplačila nadomestil državnim sekretarjem za neizrabljeni letni dopust ob prenehanju mandata v letu 2022

Št.	Proračunski uporabnik	Izplačan dopust v dnevih	Znesek bruto v EUR	Znesek bruto bruto v EUR
1.	Ministrstvo za notranje zadeve	37	8.791	10.206
2.	Ministrstvo za notranje zadeve	37	8.829	10.250
3.	Kabinet predsednika vlade	14	3.308	3.841
4.	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	54	12.302	14.283
5.	Kabinet predsednika vlade	40	9.739	11.307
6.	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	39	8.777	10.190
7.	Ministrstvo za kulturo	38	8.462	9.824
8.	Kabinet predsednika vlade	29	6.564	7.621
9.	Ministrstvo za infrastrukturo	28	6.102	7.085
10.	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	23	5.079	5.897
11.	Ministrstvo za javno upravo	21	4.764	5.531
12.	Kabinet predsednika vlade	21	4.685	5.439
13.	Kabinet predsednika vlade	19	4.555	5.289
14.	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	11	2.391	2.776
15.	Ministrstvo za javno upravo	5	1.131	1.312
	Skupaj	416	95.479	110.851

Vir: podatki ministrstev in generalnega sekretariata vlade.

V vlogah državnih sekretarjev in v obrazložitvah odločb KAZI je navedeno, da državni sekretarji niso uspeli koristiti letnega dopusta zaradi nujnih delovnih potreb oziroma stalnih aktivnosti vlade v zvezi s posledicami epidemije covid-19 in pripravo ukrepov za preprečevanje njenega širjenja, s predsedovanjem Slovenije Svetu Evropske unije¹⁸², s pripravo interventne zakonodaje¹⁸³, s pomočjo predsedniku vlade oziroma ministrom pri opravljanju tekočih poslov do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov. Navedeno naj bi državnim sekretarjem predstavljalo objektivne okoliščine za nezmožnost koriščenja letnega dopusta, kar pa vlada ni izkazala. Iz obrazložitve odločb izhaja, da pravno podlago za utemeljenost izplačila denarnega nadomestila za neizrabljeni dopust predstavlja 164. člen ZDR-1. V delu, ki se nanaša na neizrabljeni letni dopust iz leta 2021, so se nekateri državni sekretarji sklicevali tudi na sklep vlade z dne 26. 5. 2022 (povezava s točko 3.3.2.a).

Ob tem opozarjamo, da ne glede na navedeno in tudi v primeru, če bi bile objektivne okoliščine nezmožnosti koriščenja letnega dopusta državnih sekretarjev ustrezno oziroma pravočasno izkazane, ZDR-1 ne predstavlja ustrezne pravne podlage za odločitev o upravičenosti izplačil

¹⁸² V letu 2021.

¹⁸³ V letih 2021 in 2022.

nadomestila za neizrabljeni letni dopust državnim sekretarjem. Državni sekretarji nimajo sklenjenih pogodb o zaposlitvi, ampak imajo skladno s petim odstavkom 17. člena Zakona o državni upravi¹⁸⁴ (ZDU-1) status funkcionarja, imenuje in razrešuje pa jih vlada na predlog ministra oziroma predsednika vlade. Za njihove pravice do nadomestil, drugih osebnih prejemkov, povračil, socialnega zavarovanja in dopustov ter za pravice po prenehanju mandata se skladno z drugim odstavkom 32. člena ZVRS smiselno uporabljajo določbe Zakona o funkcionarjih v državnih organih¹⁸⁵ (v nadaljevanju: ZFDO), ki glede pravic, ki jih ZFDO ne ureja, v 18. členu napotuje na uporabo Zakona o delavcih v državnih organih¹⁸⁶ (v nadaljevanju: ZDDO). Državnim sekretarjem so bili skladno z ZFDO v izdanih individualnih odločbah pri odmeri dopusta za leti 2021 in 2022 upoštevani kriteriji iz 35. do 39. člena ZDDO¹⁸⁷, pri čemer jim je bilo za zahtevnost dela na podlagi 18. člena ZFDO dodeljenih 8 dni. Na podlagi drugega odstavka 32. člena ZVRS bi morali biti navedeni pravni podlagi (ZFDO in ZDDO) uporabljeni tudi pri odločanju o pravicah državnih sekretarjev do izplačila nadomestila za neizrabljeni letni dopust in o drugih pravicah, pri čemer pa iz ZFDO in ZDDO, ki sicer opredeljujeta pravice do nadomestil za funkcionarje, ne izhaja, da bi bile med možnimi pravicami funkcionarjev ob prenehanju mandata predvidene tudi pravice do nadomestila za neizrabljeni letni dopust. Tako ZFDO v 18. členu opredeljuje pravico funkcionarjev do nadomestila osebnega dohodka za čas odsotnosti z dela, pravico do prejemkov iz sredstev skupne porabe in povračil za stroške pri opravljanju funkcije ter druge pravice do nadomestil, drugih prejemkov in povračil skladno s členi od 69. do 71. člena ZDDO¹⁸⁸. 14. člen ZFDO pa opredeljuje tudi pravico funkcionarjev do nadomestila plače v primeru prenehanja mandata v višini 80 % zadnje mesečne plače še 3 mesece od prenehanja funkcije, ki so jo v letu 2022 uveljavljali tudi nekateri državni sekretarji, ki so hkrati prejeli tudi nadomestilo za neizrabljeni letni dopust. V zvezi z uveljavljanjem pravic ministrov in državnih sekretarjev po prenehanju mandata je v letu 2014 pripravilo mnenje tudi Ministrstvo za notranje zadeve, ki med možnimi pravicami, do katerih naj bi bili upravičeni državni sekretarji ob prenehanju mandata, pravice do nadomestila za neizrabljeni letni dopust državnih sekretarjev prav tako ni navedlo.

Vlada, KAZI je z izdajo odločb o upravičenosti do izplačila tega nadomestila državnim sekretarjem prevzela nove obveznosti, za katere niso bili izpolnjeni z zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, s čimer je ravnala v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, saj je prevzela obveznosti, za katere ni imela podlage v predpisih, ministrstva pa so jih državnim sekretarjem tudi izplačala. Posledično so za državni proračun nastali nepotrebni dodatni stroški v skupnem znesku 110.851 EUR, ki niso bili nujni za izvajanje in delovanje nalog navedenih 6 ministrstev in kabineta predsednika vlade,

¹⁸⁴ 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, 82/21, 189/21 in 153/22.

¹⁸⁵ Uradni list RS, št. 30/90, 2/91-I, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 109/12 in 21/13.

¹⁸⁶ Uradni list RS, št. 15/90, 2/91-I, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 70/97, 87/97 – ZPSDP, 38/99, 56/02 – ZJU in 8/20.

¹⁸⁷ Glede na delovno dobo, zahtevnost dela, delovno uspešnost, vodenje, skrb za otroka in druge socialne razmere, starost nad 50 let.

¹⁸⁸ Poleg pravic, ki jih ureja že ZFDO, tudi pravice do nadomestil in povračil določenih materialnih stroškov za dnevnice ter stroške prenočevanja na službenem potovanju, za uporabo lastnega avtomobila v službeni namen, za prevoz na delo in z dela, za selitvene stroške, za nadomestilo za prehrano med delom in za nadomestilo za ločeno življenje (prvi odstavek 71. člena ZDDO). V prvem odstavku 70. člena ZDDO pa so podrobneje opredeljena tudi sredstva skupne porabe za: regres za letni dopust, priznanja ob delovnih jubilejih, nagrade ob upokojitvi, izobraževanje, rekreacijo, kulturno življenje, preventivno zdravstveno varstvo in za druge namene.

njihovih programov in drugih namenov, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni in drugimi predpisi, kot to izhaja iz drugega odstavka 2. člena ZJF v povezavi s 7. členom ZJF.

3.3.2.c Statistični urad Republike Slovenije je javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto višje svetovalke, obračunal plačo za januar 2022 na podlagi aneksa k pogodbi o zaposlitvi, v katerem je delovno mesto, na katero je bila javna uslužbenka razporejena, uvrstil v tarifni razred VII/1, pri čemer je upošteval Prilogo I Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih¹⁸⁹ (v nadaljevanju: uredba o notranji organizaciji). Ta uradniško delovno mesto, na katerega je bila javna uslužbenka premeščena 27. 8. 2008, uvršča v tarifni razred VII/1, plačno skupino C, plačno podskupino C2, s šifro delovnega mesta C027010. 2. člen Aneksa št. 4 h Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del¹⁹⁰ (v nadaljevanju: aneks št. 4 h KPDU) pa to delovno mesto uvršča v tarifni razred VII/2. Določitev tarifnega razreda v Prilogi I uredbe o notranji organizaciji in v aneksu št. 4 h KPDU za delovno mesto C027010 višji svetovalec ni enotna. Vlada je aneks št. 4 h KPDU s sindikati podpisala 3. 12. 2018, hkrati pa bi morala spremeniti tudi uredbo o notranji organizaciji in ustrezno popraviti tarifne razrede za delovna mesta, pri katerih prihaja do razlike v tarifnem razredu. Od sklenitve aneksa št. 4 h KPDU je vlada uredbo o notranji organizaciji večkrat spreminjala, vendar v nobeni spremembi ni uskladila tarifnih razredov s tarifnimi razredi, kot so ti opredeljeni v aneksu št. 4 h KPDU. Prvi odstavek 2. člena ZVRS določa, da vlada usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada je s tem, ko ni uskladila tarifnih razredov v uredbi o notranji organizaciji, ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 2. člena ZVRS.

3.3.2.d Upravna enota Brežice je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji svetovalec, obračunala plačo za september 2022 na podlagi aneksa k pogodbi o zaposlitvi, v katerem je delovno mesto, na katero je bil javni uslužbenec razporejen, uvrstila v tarifni razred VII/1, pri čemer je upoštevala uredbo o notranji organizaciji. Ta uradniško delovno mesto, v katerem je javni uslužbenec napredoval v višji plačni razred s pravico do višje plače s 1. 12. 2019, uvršča v tarifni razred VII/1, v plačno skupino C, plačno podskupino C2, s šifro delovnega mesta C027010. Aneks št. 4 h KPDU pa to delovno mesto uvršča v tarifni razred VII/2. Določitev tarifnega razreda v Prilogi I uredbe o notranji organizaciji in v aneksu št. 4 h KPDU za delovno mesto višji svetovalec VII/2 (I) ni enotna. Vlada je s tem, ko ni uskladila tarifnih razredov v uredbi o notranji organizaciji, ravnala v neskladju z 2. členom ZVRS.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.2.e Javnemu uslužbencu je bilo odrejeno nadurno delo za november 2021 v predvidenem obsegu 10 ur z odredbo za delo preko polnega delovnega časa, iz katere pa ni razvidno, kdaj je bila podpisana

¹⁸⁹ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20, 168/20, 31/21, 54/21, 203/21, 29/22, 80/22, 103/22 in 125/22.

¹⁹⁰ Uradni list RS, št. 80/18.

s strani nadrejene osebe. Javni uslužbenec je po opravljanem delu preko polnega delovnega časa izpolnil obrazec Pregled dela preko polnega delovnega časa¹⁹¹, ki vključuje podatke o seznamu ur po posameznih dnevih in obrazložitev opravljenega dela. Iz tega obrazca, ki je podpisan s strani nadrejene osebe, je razvidno, da je javni uslužbenec v novembru 2021 opravil 10 ur dela preko polnega delovnega časa, ki so mu bile izplačane pri plači za december 2021. Ministrstvo za zunanje zadeve ni izkazalo, je bilo delo preko polnega delovnega časa dejansko odrejeno pred začetkom opravljanja nadurnega dela, s čimer je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 144. člena ZDR-1, ki določa, da mora delodajalec delavcu nadurno delo odrediti v pisni obliki praviloma pred začetkom dela.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.2.f Javni uslužbenki je bilo odrejeno nadurno delo od 3. 6. 2022 do 6. 6. 2022 v skupnem trajanju največ 15 ur. V soboto, 4. 6. 2022, je delo opravljala od doma. Drugi odstavek 43. člena ZDR-1 določa, da če ni drugače dogovorjeno, mora delodajalec delavcu zagotoviti vsa potrebna sredstva in delovni material, da lahko nemoteno izpolnjuje svoje obveznosti. 11. člen Pravilnika o opravljanju dela na domu v Ministrstvu za pravosodje in Upravi za probacijo določa, da javnemu uslužbencu pripada za delo na domu nadomestilo za uporabo svojih sredstev. Nadomestilo se obračuna mesečno, glede na število delovnih dni, ko je uslužbenec dejansko delal na domu. Javna uslužbenka za delo na domu v soboto, 4. 6. 2022, ni prejela nadomestila za uporabo svojih sredstev, kar je v nasprotju z 11. členom Pravilnika o opravljanju dela na domu v Ministrstvu za pravosodje in Upravi za probacijo v povezavi z drugim odstavkom 43. člena ZDR-1.

Pojasnilo Ministrstva za pravosodje

Javna uslužbenka se je nadomestila za uporabo lastnih sredstev zaradi opravljanja dela na domu odpovedala.

Obveznost delodajalca po 70. člen ZDR-1 je, da delavcu izplača nadomestilo za uporabo svojih sredstev pri delu na domu. Javni uslužbenec se, tudi če gre za zanemarljiv znesek, ne more odpovedati pravicam iz delovnega razmerja, saj gre za zagotavljanje njegovih minimalnih pravic, ki pa so tudi uzakonjena dolžnost delodajalca.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.g Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je 2 javnima uslužbenkama nepravilno obračunala in izplačala dodatek za delo ponoči.

Nočno delo je urejeno v 150. členu ZDR-1. Kot nočno delo se šteje delo v času med 23.00 in 6.00 naslednjega dne. Če je z razporeditvijo delovnega časa določena nočna delovna izmena, se šteje za nočno delo 8 nepretrganih ur v času med 22.00 in 7.00 naslednjega dne. ZSPJS v četrti alineji prvega odstavka 32. člena določa, da javnim uslužbencem za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, pripadajo dodatki, med katerimi je tudi dodatek za delo ponoči. V Zakonu o organiziranosti in delu

¹⁹¹ Z dne 1. 12. 2021.

v policiji¹⁹² (v nadaljevanju: ZODPol) je v 70. členu določeno, da so uslužbenci Policije dolžni opravljati delo v manj ugodnem delovnem času, kamor sodi delo v izmenah, popoldansko delo in nočno delo. Delo v neenakomerno razporejenem delovnem času oziroma v izmenah vključuje opravljanje delovne obveznosti ob sobotah, nedeljah, praznikih in drugih dela prostih dnevih ter delo v popoldanskem in nočnem času s prerazporeditvijo delovnega časa v okviru določene redne mesečne oziroma letne delovne obveznosti. Pri tem se delovna mesta, na katerih poteka takšno delo, določijo v aktu o organizaciji in sistemizaciji. Kolektivna pogodba za policiste¹⁹³ (v nadaljevanju: KPP) ureja organizacijo in razporejanje delovnega časa v 16. členu. V skladu z osmim odstavkom 16. člena KPP se za izmeno šteje delo po razporedu dela, ko se delo izmenoma opravlja v dopoldanskem, popoldanskem ali nočnem času, ne glede na vzorec zaporedja. Za izmeno se ne šteje delo, opravljeno med 6.00 in 14.00.

Javni uslužbenki sta delo opravljali po razporedih, med drugim tudi od 19.00 do 7.00 ali od 7.00 do 19.00 oziroma, od 6.30 do 19.30 ali od 18.00 do 7.00 ali od 6.00 do 19.00.

Iz določbe 150. člena ZDR-1 izhaja, da mora biti nočna delovna izmena določena z razporedom. Iz predloženih razporedov delovnega časa, ki sta ga posredovali Policijska uprava Celje in Policijska uprava Koper, ni razvidno, da sta bili policistki razporejeni v nočno delovno izmeno, temveč jima je bilo določeno delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, kamor sodijo tudi izmene in opravljanje dela v nočnem času, ne pa tudi nočna delovna izmena.

Glede tega vprašanja smo se opredelili že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2021¹⁹⁴ in revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2020¹⁹⁵. Opozorili smo, da sta v ZODPol in KPP opredeljena le pojma nočno delo ter izmensko delo, ne pa tudi, kdaj se opravljanje dela šteje kot nočna delovna izmena oziroma katere ure se štejejo kot nočno delo, kar ni urejeno niti v internih aktih Ministrstva za notranje zadeve oziroma Policije, ki bi bili sprejeti po uveljavitvi KPP oziroma ZODPol. V specialnih predpisih, ki urejajo delo v Policiji, ni določbe, ki bi drugače opredelila nočno delo kot ZDR-1, zato tudi za Policijo velja splošna ureditev nočnega dela iz 150. člena ZDR-1. Javnim uslužbencem bi moral biti obračunan in izplačan dodatek za delo ponoči le za 7 ur, to je od 23.00 do 6.00. Ker je bil javnim uslužbencem obračunan in izplačan dodatek za delo ponoči za 8 opravljenih ur, je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija ravnala v neskladju s 150. členom ZDR-1.

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2020 smo od ministrstva zahtevali predložitev odzivnega poročila, v katerem je moralo izkazati, da je pripravilo predlog ureditve instituta nočne delovne izmene in ga posredovalo vladi v obravnavo. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da je predlog ureditve instituta nočne delovne izmene pripravilo ter

¹⁹² Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ, 200/20, 172/21, 105/22 – ZZNŠPP in 141/22.

¹⁹³ Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14 in 22/16.

¹⁹⁴ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2022/Ipro21/IPro21_RevizijskoP_P.pdf], 19. 1. 2023.

¹⁹⁵ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Ipro20/IPro20_RevizijskoP.pdf], 19. 5. 2022.

ga 1. 12. 2021¹⁹⁶ posredovalo v obravnavo vladi, ki se je 17. 12. 2021 s predlogom seznanila, a ga do izdaje tega revizijskega poročila še ni obravnavala.

3.3.2.h Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javni uslužbenki policistki pri plači za februar 2022 obračunala in izplačala dodatek za izmensko delo za 108 ur, čeprav je opravila le 96 ur izmenskega dela.

Prva alineja prvega odstavka 32. člena ZSPJS določa, da javnim uslužbencem pripada za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, dodatek za izmensko delo, pri čemer se v skladu s petim odstavkom tega člena višina dodatkov za javne uslužbenke določi s KPJS. 40. člen KPJS določa, da za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času javnim uslužbencem pripada dodatek v višini 7 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca, pri čemer se dodatek obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela v teh pogojih. ZODPol v tretjem odstavku 70. člena določa, da delo v neenakomerno razporejenem delovnem času oziroma v izmenah vključuje opravljanje delovne obveznosti ob sobotah, nedeljah, praznikih in drugih dela prostih dnevih ter delo v popoldanskem in nočnem času s prerazporeditvijo delovnega časa v okviru določene redne mesečne oziroma letne delovne obveznosti. V osmem odstavku 16. člena KPP je določeno, da se za izmeno šteje delo po razporedu dela, ko se delo izmenoma opravlja v dopoldanskem, popoldanskem ali nočnem času, ne glede na vzorec zaporedja. Za izmeno se ne šteje delo, opravljeno med 6.00 in 14.00 uro. V Aktu o spremembah Akta o delitvi sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti, dodatkih in nekaterih povračilih stroškov v zvezi z delom javnih uslužbencev Ministrstva za notranje zadeve in organov v njihovi sestavi¹⁹⁷, ki velja od 1. 4. 2021 dalje, je v 26. členu določeno, da se za delo v popoldanski izmeni šteje delo, ki se je začelo po 12.00. Za javne uslužbenke, ki delajo v izmenah po 12 ur, se za delo v popoldanskem delovnem času v dnevni izmeni šteje delo, opravljeno po 12.00. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je tako kot izmensko delo štela tudi čas med 12.00 in 14.00 in ne, kot je pravilno, od 14.00 dalje.

Iz Razlage 40. člena KPJS¹⁹⁸ izhaja, da dodatek za izmensko delo pripada javnemu uslužbencu v vsakem primeru, ko dela v izmenah po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen (dopoldan – popoldan, dopoldan – ponoči, popoldan – ponoči, dopoldan – popoldan – ponoči). Glede na naravo in poseben razpored dela javna uslužbenka svojega dela ni opravljala v obliki izmenskega dela, ki je v 5. točki 2. člena Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa¹⁹⁹ definirano kot katera koli metoda organizacije dela v izmenah, pri čemer si delavci izmenično sledijo na istih delovnih mestih po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen, vključno s krožnim, kar ima za posledico nujnost, da delavci delajo ob različnih urah v določenem dnevnem ali tedenskem obdobju. Posledično javna uslužbenka tako ni opravljala izmenskega dela v takšnem obsegu in bi bila zato upravičena le do izplačila 96 ur (in ne 108 ur) dodatka za izmensko delo. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je

¹⁹⁶ Št. 004-461/2021/1.

¹⁹⁷ Št. 007-198/2021/11 (150-01) z dne 31. 3. 2021.

¹⁹⁸ Uradni list RS, št. 22/13.

¹⁹⁹ UL L št. 299 z dne 18. 11. 2003, str. 9.

javni uslužbenki za februar 2022 izplačala za 12 ur²⁰⁰ več dodatka za izmensko delo (C080²⁰¹), kot ga je upoštevala zgoraj navedene pravne podlage dejansko opravila (96 ur), zaradi česar je ravnala v neskladju s 40. členom KPJS v povezavi z 32. členom ZSPJS. (Polijska uprava Celje).

Ugotovili smo tudi, da se obračuni dodatka za izmensko delo med posameznimi policijskimi enotami Ministrstva za notranje zadeve, Policije razlikujejo (Polijska uprava Celje in Policijska uprava Koper), čeprav policijske enote delujejo na osnovi enotnega Akta o delitvi sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti, dodatkih in nekaterih povračilih stroškov v zvezi z delom javnih uslužbencev Ministrstva za notranje zadeve in organov v njihovi sestavi. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je drugi javni uslužbenki policistki, zaposleni na Policijski upravi Koper, pri plači za oktober 2022 pravilno obračunalo in izplačalo 64 ur dodatka za izmensko delo (Polijska uprava Koper).

Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je vse notranje organizacijske enote Policije 20. 6. 2022 z dopisom seznanila z odločitvama Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani ter Višjega delovnega in socialnega sodišča, izdanima v kolektivnem delovnem sporu, v katerem je bilo izrecno navedeno tudi, da je treba spoštovati pravnomočno sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča in se po njej ravnati ter policistom, ki opravljajo izmensko delo, le-tega obračunavati od 14.00 dalje.

Ukrep Ministrstva za notranje zadeve, Policije

30. 5. 2023 je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija z dopisom obvestila vse notranje organizacijske enote Policije o sodbi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije ter da glede na zavrnitev revizije ostaja relevantna odločitev nižjih sodišč, in sicer da dodatek za izmensko delo pred 14.00 policistom ne pripada.

3.3.2.i Javna uslužbenka policistka je opravljala delo od 19.00 v nedeljo do 7.00 zjutraj v ponedeljek. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija ji je zaradi nepravilnega štetja ur nočnega dela med 22.00 in 6.00 zjutraj, namesto pravilno med 23.00 in 6.00 zjutraj, pri plači za februar 2022 nepravilno obračunala in izplačala dodatek za delo preko polnega delovnega časa (nočno, nedelja, nedelja – nočno), in sicer delo preko polnega delovnega časa za nedeljo (E030) 3 ure²⁰² namesto za 4 ure²⁰³, delo preko polnega delovnega časa za nedeljo – nočno (E040) 2 uri²⁰⁴ namesto 1 ure²⁰⁵ in delo preko polnega delovnega časa za ponedeljek – nočno (E020) 6 ur²⁰⁶ namesto 7 ur²⁰⁷. Ministrstvo za notranje

²⁰⁰ Ministrstvo za notranje zadeve je upoštevalo kot izmensko delo čas med 12.00 in 19.00 za sledeče datume: 10. 2. 2022, 13. 2. 2022, 16. 2. 2022, 22. 2. 2022, 24. 2. 2022 in 27. 2. 2022, medtem ko je pravilno upoštevati kot izmensko delo le čas od 14.00 do 19.00.

²⁰¹ Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 24/14, 52/14, 59/14, 24/15, 3/16, 70/16, 14/17, 68/17, 6/19, 51/19, 59/19, 78/19, 157/20, 191/20, 13/21, 101/21, 122/21, 145/21, 194/21, 15/22, 99/22, 117/22 in 151/22.

²⁰² Od 19.00 do 22.00.

²⁰³ Od 19.00 do 23.00.

²⁰⁴ Od 22.00 do 24.00.

²⁰⁵ Od 23.00 do 24.00.

²⁰⁶ Od 22.00 do 6.00.

²⁰⁷ Od 23.00 do 6.00.

zadeve, Policija je z nepravilnim obračunom in izplačilom dodatka za delo preko polnega delovnega časa ravnala v neskladju s 150. členom ZDR-1, ki določa, da se kot nočno delo šteje delo v času med 23.00 in 6.00 naslednjega dne.

3.3.2.j Javna uslužbenka policistka je bila v tednu od 14. 2. 2022 do 20. 2. 2022 razporejena na delo manj kot 4 dni v tednu. Za ure, ki presegajo 8 ur dnevno, bi ji pripadal dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času (C190). Tretja alineja prvega odstavka 32. člena ZSPJS določa, da javnemu uslužbencu pripada za delo v delovnem času, ki je zanj manj ugoden, dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času. Javni uslužbenki dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času na plačilni listi za februar 2022 ni bil obračunan in izplačan. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je s tem ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 42. člena KPJS, ki določa, da se za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času šteje delo, če je polni delovni čas javnega uslužbenca razporejen na manj kot 4 dni v tednu.

Ukrep Ministrstva za notranje zadeve, Policija

Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je pripravilo poračun premalo izplačanega dodatka za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, ki bo javni uslužbenki izplačan pri plači za junij 2023.

3.3.2.k Javna uslužbenka policistka je imela pri plači za oktober 2022 obračunan in izplačan dodatek za delovno dobo v višini 7,26 % za 22 let delovne dobe, čeprav ima le 20 let delovne dobe, za kar bi ji moral biti obračunan dodatek za delovno dobo v višini 6,6 %. Drugi odstavek 25. člena ZSPJS določa, da se višina dodatka za vsako zaključeno leto delovne dobe določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je zaradi nepravilnega obračuna delovne dobe ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 35. člena KPJS, ki določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.

3.3.2.l Prvi odstavek 13. člena Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji²⁰⁸ določa, da je delodajalec dolžan izplačati javnemu uslužbencu solidarnostno pomoč v znesku 577,51 EUR v primerih in po postopku, določenem v kolektivni pogodbi. Javni uslužbenki je bilo s sklepom za izplačilo solidarnostne pomoči²⁰⁹ (v nadaljevanju: sklep) zaradi smrti ožjega družinskega člana odobreno izplačilo solidarnostne pomoči v znesku 578 EUR, ki se ji je v skladu s prvim odstavkom 6. člena Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji²¹⁰ zaradi članstva v reprezentativnem sindikatu povišala še za 20 %, kar skupaj znaša 693 EUR. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javni uslužbenki pri plači za februar 2022²¹¹ izplačala solidarnostno pomoč v znesku 727 EUR, kar je 34 EUR preveč. Drugi odstavek 14. člena Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji²¹² je prvič določil, da se zneski solidarnostnih pomoči uskladijo na letni ravni, pri čemer je do uskladitve zneskov prišlo

²⁰⁸ Uradni list RS, št. 40/12.

²⁰⁹ Št. 122-100/2021/2 (1502-07) z dne 27. 1. 2022.

²¹⁰ Uradni list RS, št. 46/13.

²¹¹ Obračun plače za februar 2022 z izplačilom 14. 3. 2022.

²¹² Uradni list RS, št. 88/21.

s 1. 1. 2022. Javni uslužbenki je solidarnostna pomoč pripadala za dogodek iz leta 2021, kar je bilo pred uskladitvijo višine solidarnostne pomoči, zato ji je pripadal znesek 577,51 EUR in ne 605,81 EUR. Ravnanje Ministrstva za notranje zadeve, Policije je v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, ki določa, da se zneski solidarnostnih pomoči uskladijo enkrat letno z rastjo cen življenjskih potrebščin. Uskladitev zneskov se izvede januarja za tekoče koledarsko leto.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

Javni uslužbenki je bila priznana solidarnostna pomoč za leto 2021, vendar pa je bil vnos solidarnostne pomoči v program Mferac izvršen v februarju 2022, ko je bil v Mferacu že višji znesek solidarnostne pomoči, ki je veljala za leto 2022. V izogib ponovitvi tovrstne napake bo Ministrstvo za notranje zadeve vzpostavilo sistem dodatnih notranjih kontrol spremljanja izplačil solidarnostnih pomoči.

Ukrep Ministrstva za notranje zadeve

Ministrstvo za notranje zadeve je 13 javnim uslužbencem izdalo Poziv k vračilu preveč izplačanega zneska prejemka iz delovnega razmerja oziroma k sklenitvi dogovora o vračilu preveč izplačanega zneska prejemka iz delovnega razmerja. Vseh 13 javnih uslužbencev je preveč izplačan znesek²¹³ vrnilo.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.m Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnemu uslužbencu 1. 4. 2022 pisno odredil delo preko polnega delovnega časa za marec 2022, ki je bilo opravljeno v obdobju od 8. 3. 2022 do 12. 3. 2022, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 144. člena ZDR-1, ki določa, da je treba v primeru ustne odreditve pisno odreditev vročiti najkasneje do konca delovnega tedna po opravljenem nadurnem delu, to je najkasneje do 18. 3. 2022.

3.3.2.n Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je pripadniku Slovenske vojske pri plači za november 2022 obračunal in izplačal dodatek za stalnost v višini 4,62 % za 14 let delovne dobe, medtem ko bi bil pravilen izračun dodatka v višini 4,95 % za 15 let delovne dobe. 98.f člen Zakona o obrambi²¹⁴ določa, da pripada pripadnikom stalne sestave vojske za vsako začeto leto dela na vojaški dolžnosti nad 5 let dodatek za stalnost v višini 0,5 % osnovne plače. Pripadniku Slovenske vojske pri obračunu in izplačilu višine dodatka za stalnost ni bilo upoštevno obdobje pripravništva, ki ga je ta opravljal v obdobju od 1. 10. 2003 do 21. 7. 2004. Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je zaradi neupoštevanja pripravništva v dodatku za stalnost ravnal v nasprotju z 98.f členom Zakona o obrambi.

²¹³ 33,96 x 13 = 441,48 EUR.

²¹⁴ Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo, 95/15 in 139/20.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je pravilen odstotek dodatka za stalnost upošteval pri obračunu plače za januar 2023. Za obdobje od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2021 je Ministrstvo za obrambo, Generalštab slovenske vojske pripadniku Slovenske vojske z odločbo²¹⁵ priznal dobo pripravništva v dobi stalnosti in priznal tudi poračun dodatka s pripadajočimi zamudnimi obrestmi.

3.3.2.o Nekateri revidiranci v evidenčne liste napredovanja in nekatere druge dokumente niso vpisovali podatkov o šifri delovnega mesta, na katero so bili javni uslužbenci razporejeni, kar je v nasprotju s četrtem odstavkom 4. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede²¹⁶, ki določa, da mora odgovorna oseba oziroma nadrejeni javnega uslužbenca, ki ga določi odgovorna oseba, izpolniti Ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju, javnega uslužbenca seznaniti s pisno oceno in utemeljitvijo ter da se zbirni podatki o ocenah v napredovalnem obdobju vpisujejo v Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca, ki je sestavni del te uredbe in katerega predpisana vsebina je tudi šifra delovnega mesta. Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za pravosodje podatka o šifri delovnega mesta ni vpisalo v evidenčni list napredovanja javne uslužbenke²¹⁷,
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport podatka o šifri delovnega mesta ni vpisalo v evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca²¹⁸,
- Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske za 5 javnih uslužbencev podatka o šifri delovnega mesta ni vpisal v evidenčne liste napredovanja javnih uslužbencev²¹⁹,
- Upravna enota Brežice podatka o šifri delovnega mesta ni vpisala v evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca²²⁰,
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija za 3 javne uslužbenke podatka o šifri delovnega mesta ni vpisala na evidenčne liste napredovanja javnih uslužbencev²²¹.

²¹⁵ Št. 1005-97/2023-635 z dne 16. 2. 2023.

²¹⁶ Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09, 22/19 in 121/21.

²¹⁷ Z dne 15. 3. 2019.

²¹⁸ Z dne 15. 3. 2018.

²¹⁹ VE 20: št. 1002-2/2019-1022 z dne 5. 8. 2019, VE 21: št. 1002-1/2021-341 z dne 28. 6. 2021, VE 22: št. 1002-1/2018-863 z dne 22. 8. 2018, VE 23: št. 1002-2/2019-1395 z dne 29. 8. 2019, VE 24: št. 1002-1/2021-416 z dne 30. 6. 2021.

²²⁰ Z dne 15. 3. 2022.

²²¹ Z dne 15. 11. 2021.

3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

Generalni sekretariat vlade

3.3.3.a Generalni sekretariat vlade je za storitve pošiljanja pisem predsednika vlade vsem polnoletnim državljanom Republike Slovenije v februarju 2022²²² izvajalcu Pošti Slovenije d.o.o. (v nadaljevanju: Pošta Slovenije) izplačal 437.837 EUR²²³. Podlaga za izplačilo sta bili neposredna pogodba²²⁴ in aneks št. 1 k pogodbi²²⁵, sklenjena med generalnim sekretariatom vlade in Pošto Slovenije. Prvotna pogodbeni vrednost za obdobje od 21. 4. 2021 do 15. 3. 2023 za storitve poštnih pošiljk na področju Republike Slovenije²²⁶ je znašala 71.814 EUR, z aneksom pa se je zaradi okoliščin, povezanih s covidom-19, povišala za 438.943 EUR na 510.757 EUR.

V odprtem pismu, ki ga je v decembru 2021²²⁷ poslal vsem polnoletnim državljanom, je predsednik vlade med drugim izrazil obžalovanje nad nizkim odstotkom precepljenosti odraslega prebivalstva proti virusu SARS-Cov-2 in zaprosil necepljene državljane, da se cepijo. Že cepljenim državljanom je v pismu izrazil zahvalo ter jih zaprosil k ponovnemu cepljenju, obenem pa je vsem državljanom voščil ob prihajajočih božično-novoletnih praznikih ter dnevu samostojnosti.

Generalni sekretariat vlade ob sklenitvi aneksa št. 1 (16. 12. 2021), s katerim je prevzel dodatne obveznosti v znesku 438.943 EUR, v svojem proračunu teh sredstev ni imel načrtovanih. Sredstva za ta namen so bila zagotovljena šele 10. 2. 2022 s prerazporeditvijo sredstev iz splošne proračunske rezervacije²²⁸, kar je skoraj 2 meseca po podpisu aneksa št. 1 in 8 dni po plačilu računa. Da je generalni sekretariat vlade lahko zagotovil pravočasno plačilo računa izvajalcu, je izvedel več začasnih prerazporeditev sredstev²²⁹, ki so bile prav tako izvedene po sklenitvi aneksa št. 1.

Navedena aktivnost predsednika vlade ni predstavljala odziva na izredne okoliščine, povezane s covidom-19, oziroma nepredvidenega namena, ki ga ne bi bilo mogoče načrtovati vsaj pri pripravi državnega proračuna za leto 2022. Covid-19 je bil v Sloveniji prisoten že od marca 2020, situacija glede obolevnosti in precepljenosti pa je bila v letu 2021 s strani pristojnih strokovnih inštitucij tedensko spremljana, zato bi bilo sredstva v proračunu možno načrtovati vsaj ob pripravi Sprememb

²²² 2. 2. 2022.

²²³ Račun št. 21299136 z dne 3. 1. 2022. Na podlagi potrdila o opravljeni storitvi znaša strošek pisem predsednika vlade 437.837 EUR od skupnega zneska računa 439.839 EUR. V skladu s četrto alinejo 4. člena Odloka o ustanovitvi Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 25/10 in 1/11) ta za kabinet predsednika vlade med drugimi nalogami izvaja tudi odpravo pošte.

²²⁴ Št. C1511-21-000022 z dne 21. 4. 2021. Ta je bila sklenjena na podlagi Krovne pogodbe za izvajanje poštnih storitev (št. C3130-21-100008 z dne 12. 3. 2021), ki jo je sklenilo Ministrstvo za javno upravo s Pošto Slovenije po predhodno izvedenem postopku oddaje skupnega javnega naročila za izvajanje poštnih storitev.

²²⁵ Z dne 16. 12. 2021.

²²⁶ Sklop 1.

²²⁷ Od 16. 12. 2021 do 20. 12. 2021 je pismo prejelo 1.758.383 naslovnikov.

²²⁸ V višini 439.943 EUR. Sklep št. 41012-9/2022/3.

²²⁹ 31. 1. 2022 je prerazporedilo 200.000 EUR iz projekta investicije in investicijsko vzdrževanje, 1. 2. 2022 je prerazporedilo 238.943 EUR iz projekta 1511-21-0008 investicijsko vzdrževanje objektov JGZ Brdo. Po prejetih sredstvih iz splošne proračunske rezervacije je generalni sekretariat vlade 14. 2. 2022 vrnil sredstva na projekt investicijsko vzdrževanje objektov JGZ Brdo v znesku 238.943 EUR in 17. 2. 2022 na projekt investicije in investicijsko vzdrževanje generalnega sekretariata vlade v znesku 200.000 EUR.

proračuna Republike Slovenije za leto 2022²³⁰. Posledično je za državni proračun nastal dodaten strošek v znesku 437.837 EUR, ki ni bil nujen za delovanje generalnega sekretariata vlade.

Generalni sekretariat vlade je s prevzemom dodatnih obveznosti v znesku 438.943 EUR in s plačilom računa v znesku 437.837 EUR ravnal v nasprotju z drugim in enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki med drugim določata, da neposredni proračunski uporabnik lahko prevzema obveznosti in izplačuje sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen in do višine, ki sta določena s proračunom ter sta nujna za njegovo delovanje ter izvajanje njegovih nalog in programov.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.3.b Ministrstvo za pravosodje je v letu 2022 družbi SŽ-ŽIP, storitve, d.o.o. (v nadaljevanju: družba SŽ-ŽIP) na podlagi Pogodbe o poslovnem sodelovanju in najemne pogodbe²³¹ ter pripadajočih aneksov²³² izplačalo skupaj 75.964 EUR za zagotavljanje 148 parkirnih mest zaposlenim na ministrstvu in v pravosodnih organih. V pogodbi je bilo dogovorjeno:

- Družba SŽ-ŽIP upravlja z zemljiščem s 263 parkirnimi mesti na Masarykovi cesti, katere lastnica je Republika Slovenija, upravljavec tega zemljišča pa Ministrstvo za pravosodje, pri čemer družba SŽ-ŽIP 170 parkirnih mest trži po veljavnem ceniku, za kar Ministrstvu za pravosodje plačuje mesečno 43,33 EUR na parkirno mesto²³³. V letu 2022 je družba SŽ-ŽIP iz tega naslova nakazala 88.393 EUR v državni proračun, kar je skladno z drugim odstavkom 80. člena ZJF predstavljalo namenski prihodek državnega proračuna. Za preostalih 93 parkirnih mest pa Ministrstvo za pravosodje družbi SŽ-ŽIP mesečno plačuje stroške vzdrževanja 26,67 EUR na parkirno mesto za potrebe koriščenja parkirnih mest zaposlenih na ministrstvu (23 parkirnih mest) in v pravosodnih organih (70 parkirnih mest), za kar je Ministrstvo za pravosodje družbi SŽ-ŽIP v letu 2022 izplačalo 29.764 EUR;
- Ministrstvo za pravosodje od družbe SŽ-ŽIP za potrebe zaposlenih na ministrstvu najema 55 parkirnih mest na parkirišču ob Tivolski cesti, ki je v izključni lasti družbe SŽ-ŽIP, po ceni 70 EUR za parkirno mesto, za kar je ministrstvo družbi SŽ-ŽIP v letu 2022 izplačalo 46.200 EUR.

Uredba o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave²³⁴ (v nadaljevanju: uredba o službenih avtomobilih) določa pravico do stalne osebne uporabe službenega vozila med drugim ministrom, državnim sekretarjem, generalnim direktorjem, generalnim sekretarjem na ministrstvih in predstojnikom organov v sestavi ministrstev. Na podlagi Meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe vladnih proračunskih uporabnikov²³⁵ (v nadaljevanju: merila), ki jih je vlada sprejela v letu 2018 in so za organe državne uprave zavezujoča, je organ državne uprave upravičen do najema oziroma nakupa tolikšnega števila parkirnih mest, kolikor ima službenih vozil. Do parkirnega mesta

²³⁰ Uradni list RS, št. 187/21. Sprejetje 18. 11. 2021, objava 1. 12. 2021.

²³¹ Št. C2030-16-798657 z dne 30. 9. 2016.

²³² Št. 1 z dne 26. 6. 2017, št. 2 z dne 28. 3. 2018, št. 3 z dne 21. 8. 2019, št. 4 z dne 21. 10. 2019 in št. 5. z dne 7. 10. 2021.

²³³ Za obračun se upošteva 43,33 EUR/parkirno mesto (mesečna abonentska karta 70 EUR/parkirno mesto, od česar se odštejejo stroški vzdrževanja 26,67 EUR/parkirno mesto).

²³⁴ Uradni list RS, št. 60/99, 1/04, 62/06 in 116/21.

²³⁵ Št. 35200-3/2018/9 z dne 30. 8. 2018.

so upravičene osebe, ki imajo pravico do stalne osebne uporabe službenega vozila na podlagi uredbe o službenih avtomobilih, ne glede na to, ali uporabljajo službeno vozilo ali lastnega. Zagotoviti pa mora tudi parkirna mesta za vse zaposlene, ki so funkcionalno ovirani, ne glede na to, ali uporabljajo službeni avto ali lastnega. Če upravljavec upravlja več parkirnih mest, je treba zagotoviti razpolaganje s parkirnimi mesti v skladu z veljavno zakonodajo.

V skupen znesek izplačil 75.964 EUR družbi SŽ-ŽIP ni vključeno zagotavljanje parkirnih mest za službena vozila ter za vozila funkcionalno oviranih oseb, ki so zaposlene na ministrstvu ali v organu v sestavi ministrstva. Ministrstvo parkirna mesta za te potrebe skladno z uredbo o službenih avtomobilih in merili zagotavlja na drugih lokacijah v neposredni bližini sedeža ministrstva²³⁶.

Ministrstvo za pravosodje je za ureditev parkirnih mest v letu 2017 sprejelo Pravilnik o uporabi parkirnih mest Ministrstva za pravosodje²³⁷, v letu 2022 pa Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o uporabi parkirnih mest Ministrstva za pravosodje²³⁸. 5. člen tega pravilnika določa, da je javnim uslužbencem ministrstva priznana pravica dočasne uporabe parkirnega mesta, ki jo pridobijo na podlagi postopka in meril, ter traja od dneva vročitve sklepa o začasni uporabi parkirnega mesta upravičencu do zaključka naslednjega javnega poziva k oddaji vlog. Ministrstvo za pravosodje je zadnji Javni poziv k oddaji vlog za pridobitev pravice dočasne uporabe parkirnega mesta²³⁹ za javne uslužbence ministrstva in organa v sestavi²⁴⁰, v katerem je navedlo merila za dodelitev parkirnega mesta, objavilo v juniju 2022. Javnim uslužbencem so bili na podlagi 10. člena tega pravilnika izdani sklepi o dodelitvi parkirnih mest za obdobje enega leta, ki se izteče v juliju 2023.

Prilivi od oddaje nepremičnine v najem v znesku 88.393 EUR ne upravičujejo pokrivanja stroškov zagotavljanja parkirnih mest za javne uslužbence v višini 75.964 EUR. Na podlagi prvega odstavka 80. člena ZJF je najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek državnega proračuna, ki se skladno z drugim odstavkom 80. člena ZJF uporabi samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države. Poleg tega je Ministrstvo za pravosodje z internim pravilnikom razširilo pravice do uporabe parkirnih mest tudi na javne uslužbence, ki jim parkirna mesta na podlagi meril ne pripadajo. Za zaposlene v pravosodnih organih ministrstvo v reviziji tudi ni izkazalo, na kakšni podlagi jim je zagotovilo parkirna mesta.

Ministrstvo za pravosodje je z izplačilom 75.964 EUR družbi SŽ-ŽIP, od česar se 53.561 EUR nanaša na zagotavljanje parkirnih mest za zaposlene na ministrstvu, 22.403 EUR pa za zaposlene v pravosodnih organih, ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Ravnanje ministrstva pa je tudi v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki med drugim določa, da se sredstva proračuna lahko uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje

²³⁶ Parkirna hiša Kongresni trg, Parkirna hiša Narodna galerija in lokacije: Župančičeva ulica 3, Župančičeva ulica 6, Prežihova 6.

²³⁷ Št. 020-19/2017/1 z dne 9. 5. 2017.

²³⁸ Št. 020-19/2017/2 z dne 18. 7. 2022.

²³⁹ Št. 354-3/2022/1 z dne 20. 6. 2022.

²⁴⁰ Uprava Republike Slovenije za probacijo.

njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Ukrepa Ministrstva za pravosodje

Ministrstvo za pravosodje je imelo 8. 3. 2023 sestanek²⁴¹ s predstavniki SŽ-ŽIP v zvezi s potrebo po spremembi ureditve pogodbenih razmerij o poslovnem sodelovanju in najemno pogodbo glede parkirnih površin na lokaciji ob Masarykovi cesti in Tivolski cesti. Na sestanku je bilo dogovorjeno, da Ministrstvo za pravosodje pripravi dopis, s katerim bo obrazložilo nastalo situacijo in pozvalo pogodbeno stranko SŽ-ŽIP, da pripravi predloge sprememb obstoječe pogodbe z upoštevanjem interesov obeh pogodbenih strank. Ministrstvo za pravosodje je navedeni dopis²⁴² 27. 3. 2023 posredovalo SŽ-ŽIP, v katerem je navedlo tudi, da bo predlog nove pogodbe predmet nadaljnjega medsebojnega usklajevanja.

10. 5. 2023 je Ministrstvo za pravosodje Ministrstvu za javno upravo posredovalo dopis²⁴³, v katerem je predstavilo trenutno ureditev zagotavljanja parkirnih mest zaposlenim in izpostavilo, da je seznanjeno z različno prakso posameznih ministrstev pri zagotavljanju parkirnih mest svojim javnim uslužbencem, ter ga zaprosilo, da poda svoje mnenje in smernice glede upravičenosti uporabe lastniških zemljišč za namen parkiranja zaposlenih.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.c Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je izvedla javno naročilo za nakup in dobavo električnih paralizatorjev, kamer za osebno rabo in pripadajoče opreme²⁴⁴ po postopku s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi točke c) prvega odstavka 46. člena ZJN-3, ki se uporablja za primere, kadar lahko blago zagotovi le določen gospodarski subjekt, ki ima izključno pravico dobave, vključno s pravicami intelektualne lastnine.

V navodilu za izdelavo ponudbe²⁴⁵, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija kot predmet javnega naročila določila nakup in dobavo električnih paralizatorjev, kamer za osebno uporabo in pripadajoče opreme²⁴⁶ točno določenega proizvajalca Axon Enterprise, inc. (v nadaljevanju: Axon), ki jo lahko dobavi le izvajalec Lab Commerce kot ekskluzivni zastopnik na območju Republike Slovenije. Na trgu obstaja več kot samo en proizvajalec električnih paralizatorjev in kamer za osebno rabo ter pripadajoče opreme. Zaradi navedenega ministrstvo glede na ocenjeno vrednost naročila²⁴⁷ ne bi smelo izbrati postopka s pogajanjem brez predhodne objave, ampak drug ustrezen postopek iz 39. člena ZJN-3.

²⁴¹ Zabeležka sestanka, št. 352-319/2012-2030.

²⁴² Št. 352-319/2012-2030-192.

²⁴³ Št. 061-3/2022-2030-14.

²⁴⁴ Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila št. 430-962/2021/4 (1632-03) z dne 22. 9. 2021.

²⁴⁵ Št. 430-962/2021/5 (1632-03) z dne 20. 10. 2021.

²⁴⁶ Med opremo sodijo kamera Axon body 2, električni paralizator Taser X2, nosilci za kamero, kabli za paralizator, kovček za kamero, tok za paralizator, baterija za paralizator, kartuša in baterija za kamero.

²⁴⁷ 371.683 EUR brez DDV.

S tem, ko je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija v navodilih za izdelavo ponudbe določila točno določeno opremo, ni pa določila tehničnih specifikacij zelene opreme na enega od načinov, kot ga opredeljuje peti odstavek 68. člena ZJN-3, je onemogočila konkurenco med ponudniki, ki bi lahko oddali ponudbo za paralizatorje, kamere za osebno rabo in pripadajočo opremo drugih proizvajalcev. Navedeno ravnanje je v nasprotju s četrtim odstavkom 68. člena ZJN-3, ki določa, da morajo tehnične specifikacije vsem gospodarskim subjektom zagotavljati enak dostop do postopka javnega naročanja in neupravičeno ne smejo ovirati odpiranja javnih naročil konkurenci, kar izhaja tudi iz 5. člena ZJN-3. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je z izbiro neustreznega postopka iz točke f) prvega odstavka 39. člena ZJN-3, ki ne predvideva objave na portalu javnih naročil in se uporablja za primere, kadar lahko blago zagotovi le določen gospodarski subjekt, ravnala v nasprotju s 46. členom ZJN-3, ker je izbrala postopek s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve, Policije

Postopek nabave električnih paralizatorjev, kamer za osebno rabo in pripadajoče opreme proizvajalca Axon za obdobje 2022–2025 je tesno povezan s prvotnim nakupom električnih paralizatorjev in kamer za osebno uporabo iz leta 2018. V takratnem postopku javnega naročanja je bil izveden odprti postopek, ministrstvu pa je bilo dobavljenih 20 kompletov električnih paralizatorjev Taser X2 s kamero Axon Body 2 ter dodatnih 60 kamer za osebno uporabo Axon Body 2. Policija je v letu 2021 izrazila potrebo po nabavi dodatnih kosov predmetnega blaga, pri čemer bi šlo za dokup oziroma popolnjevanje z istovrstno tehnično opremo, ki je že v uporabi. Navedeno ni nujno samo zaradi logističnih, ampak tudi strokovnih oziroma uporabniških razlogov. Že uporabljeni paralizatorji in kamere so najpogosteje uporabljeni v policijah po svetu, so najsodobnejši in najnaprednejši. Zaradi navedenega je Policija predlagala, da se izvede nakup z znanim ponudnikom, saj je z vidika uporabnika uporaba enake opreme najboljše in najracionalnejše rešitev, saj ni potrebno dodatno usposabljanje, zmanjša se možnost strokovnih napak oziroma nestrokovne uporabe, kompatibilnost opreme pa pomeni možnost skupnega nadaljnega vzdrževanja, servisiranja, nakupa rezervnih delov in potrošnega materiala.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve, Policije, da so želeli paralizatorje, ki so jih že nabavili v letu 2018, in da so paralizatorji proizvajalca Axon najpogosteje uporabljeni v policijah po svetu, v ničemer ne opravičuje neustrezne določitve tehničnih specifikacij in posledično uporabe neustreznega postopka oddaje javnega naročila, zaradi česar je bila onemogočena konkurenca med potencialnimi ponudniki. Naročnik v postopku javnega naročanja sam določi tehnične specifikacije za blago, ki ga želi s postopkom naročiti, pri čemer pa je dolžan omogočiti enake pogoje za oddajo ponudbe za vse potencialne ponudnike s tem, da omogoči med njimi konkurenco. Naročnik ne sme za blago, za katero obstaja več ponudnikov, izvesti javnega naročila na način, ki bi enemu ali več potencialnim ponudnikom onemogočil oddajo ponudbe.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.3.d Ministrstvo za zunanje zadeve je z družbo Elitplan d.o.o. (v nadaljevanju: družba Elitplan) v letu 2022 sklenilo Pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije za izvedbo gradnje (PZI) in projektne dokumentacije izvedenih del (PID) ter izris načrtov v obliki zapisa DWG za šibkotočne inštalacije v določenih objektih diplomatskih predstavništav in konzulatov Republike Slovenije

v tujini²⁴⁸ (v nadaljevanju: pogodba o izdelavi PD). V tehničnih specifikacijah, ki so priloga pogodbe o izdelavi PD, je določeno, da izdelava PZI za objekt v Bruslju vključuje tudi potne stroške oglada objekta. V 10. točki 4. člena pogodbe o izdelavi PD je med izvedbenimi pogoji določeno, da ministrstvo s podpisom poročila o opravljenih storitvah, ki ga pripravi izvajalec, za vsako posamezno naročilo vsebinsko in količinsko potrdi, da so bile storitve, ki so predmet pogodbe, opravljene v skladu z zahtevami naročnika. Skladno s 6. členom pogodbe o izdelavi PD podlago za izstavitev računa predstavljata s strani naročnika in izvajalca potrjen prevzem posameznega načrta ter poročilo o opravljenih storitvah, ki sta obvezni prilogi k računu. Družba Elitplan je Ministrstvu za zunanje zadeve izstavila račun²⁴⁹ v znesku 1.755 EUR za stroške oglada objekta v Bruslju, h kateremu pa ni priložila s strani ministrstva potrjenega poročila o opravljenih storitvah, kot to določa 6. člen pogodbe o izdelavi PD. Ministrstvo za zunanje zadeve je s potrditvijo in plačilom računa v znesku 1.755 EUR družbi Elitplan ravnalo v nasprotju s 4. in 6. členom pogodbe o izdelavi PD ter v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.3.e Ministrstvo za zunanje zadeve, Veleposlaništvo Republike Slovenije v Republiki Koreji²⁵⁰ (v nadaljevanju: Veleposlaništvo v Republiki Koreji) je avgusta 2022 sklenilo pogodbo o najemu prostorov v Seulu²⁵¹. Najemnina za celotno obdobje najema od 31. 8. 2022 do 30. 8. 2027 znaša 1.020.000.000 KRW²⁵². V pogodbi je določeno, da mora najemnik²⁵³ plačati provizijo nepremičninski agenciji Vabien Castle Real Estate (v nadaljevanju: Vabien Castle) v vrednosti 3 % zneska najemnine za celotno obdobje, kar znaša 30.600.000 KRW. Ministrstvo za zunanje zadeve je 31. 7. 2022 fizični osebi B. Š.²⁵⁴ kot začasnemu odpravniku poslov na Veleposlaništvu v Republiki Koreji nakazalo mesečno akontacijo v znesku 150.000 EUR²⁵⁵, ki naj bi vključevala tudi stroške navedene provizije, pri čemer pa ministrstvo podrobnejše specifikacije stroškov pogodbenih obveznosti ni predložilo. B. Š. je 4. 8. 2022 Vabien Castle plačal 30.600.000 KRW na podlagi prejetega računa²⁵⁶, ki se je glasil na Ministrstvo za zunanje zadeve, Veleposlaništvo v Republiki Koreji. Za nakazilo zaposlenemu B. Š. ministrstvo ni imelo ustrezne pravne podlage, saj tako iz pogodbe kot tudi iz računa izhaja, da je plačnik provizije Ministrstvo za zunanje zadeve in ne fizična oseba. Ministrstvo za zunanje zadeve je s tem, ko zneska provizije ni nakazalo neposredno Vabien Castle, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

²⁴⁸ Pogodba št. C1811-22-000022 z dne 7. 2. 2022.

²⁴⁹ Št. 210222-17 z dne 21. 2. 2022.

²⁵⁰ Ukaz o odprtju Veleposlaništva Republike Slovenije v Republiki Koreji (Uradni list RS, št. 65/21).

²⁵¹ Pogodba z dne 3. 8. 2022 o najemu prostorov na naslovu 745-4, Hannam-dong, Yongsan-gu, Seoul, 04348, Korea.

²⁵² Južnokorejski von.

²⁵³ Ministrstvo za zunanje zadeve, Veleposlaništvo v Republiki Koreji.

²⁵⁴ Zaposlen na Ministrstvu za zunanje zadeve, Veleposlaništvo v Republiki Koreji.

²⁵⁵ Od tega se 140.000 EUR nanaša na stroške najemnin in drugih pogodbenih obveznosti, 10.000 EUR pa na materialne stroške.

²⁵⁶ Račun brez številke z dne 3. 8. 2022.

Pojasnilo Ministrstva za zunanje in evropske zadeve

Veleposlaništvo v Južni Koreji je bilo v tistem obdobju v postopku registracije stalnega naslova, pred njegovo registracijo pa računa ni bilo mogoče odpreti. Ena od možnih rešitev za izvajanje plačil je bilo odprtje računa na ime začasnega odpravnika poslov, kamor so se mesečno nakazovala sredstva za tekoče poslovanje veleposlaništva. Odprtje bančnega računa veleposlaništva se je uredilo po registraciji stalnega naslova veleposlaništva. Ministrstvo za zunanje zadeve pa plačila pravnim osebam v tujino za diplomatsko konzularna predstavništva nakazuje le izjemoma, kadar ni drugih možnosti nakazil oziroma plačil s strani predstavništva v tujini.

Ministrstvo bi do odprtja bančnega računa Veleposlaništva v Republiki Koreji stroške provizije lahko plačalo neposredno Vabien Castle, kot to izhaja iz pogodbe o najemu prostorov v Seulu. Kot izhaja tudi iz pojasnila ministrstva, bi bilo neposredno nakazilo nepremičninski agenciji možno, s tem pa bi bila zagotovljena tudi večja preglednost poslovanja.

3.3.3.f Ministrstvo za zunanje zadeve je po predhodno izvedenem postopku oddaje skupnega javnega naročila za nakup okoljsko manj obremenjujočih novih motornih in električnih vozil, razen vozil za posebne namene²⁵⁷, ki ga je izvedlo Ministrstvo za javno upravo, z dobaviteljema WallisMotor in Avtotehna VIS, d.o.o. sklenilo neposredni pogodbi²⁵⁸ za nabavo 2 službenih vozil, na podlagi katerih je izvajalcema skupaj izplačalo 90.665 EUR²⁵⁹. Nakupa službenih vozil ministrstvo ni načrtovalo v načrtu nabav in gradenj, temveč je vozila nabavljalo glede na vsakokratne izkazane potrebe. Navedeno ravnanje je v nasprotju z 8. členom Uredbe o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave, ki določa, da je pridobivanje službenih avtomobilov v breme proračunskih sredstev mogoče samo na podlagi načrta nabav in gradenj, sprejetega v skladu z zakonom, ki ureja upravljanje premoženja države.

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.g Ministrstvo za obrambo je v letu 2022 pri družbi Petrol d.d. (v nadaljevanju: družba Petrol) nabavljalo letalsko gorivo na podlagi pogodbe²⁶⁰ po predhodno (v letu 2020) izvedenem javnem naročilu po odprtem postopku, katerega predmet je bil nakup letalskega goriva za obdobje od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2022. Ministrstvo za obrambo je javno naročilo oddalo, ne da bi za vse člane uprave in nadzornega sveta družbe Petrol preverilo, ali je ponudbo oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev, določeni v prvem odstavku 75. člena ZJN-3, in sicer da jim ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj. Razloge za izključitev iz 75. člena ZJN-3 je ministrstvo preverilo le za 5 članov, za 9 pa ne. Ministrstvo za obrambo je s tem ravnalo v nasprotju z b) točko prvega odstavka 89. člena ZJN-3, ki med drugim določa, da naročnik javno naročilo odda na podlagi meril ob upoštevanju določb 84., 85. in 86. člena ZJN-3 po tem, ko preveri, da je ponudbo

²⁵⁷ Št. JN 001087/2021.

²⁵⁸ Z izvajalcem WallisMotor pogodbo št. C1811-22-000073 z dne 14. 6. 2022, z izvajalcem Avtotehna VIS, d.o.o. pogodbo št. C1811-22-000074 z dne 11. 8. 2022.

²⁵⁹ Izvajalcu WallisMotor po računu št. 122200340 z dne 18. 7. 2022, v znesku 60.588 EUR in izvajalcu Avtotehna VIS, d.o.o. po računu št. 01-2-122220009 z dne 12. 8. 2022 v znesku 30.077 EUR.

²⁶⁰ Pogodba za dobavo letalskega goriva št. 4300-414/2020-1 z dne 8. 10. 2020.

oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.h Ministrstvo za javno upravo je s 1. 1. 2017²⁶¹ postalo upravljavec nepremičnega premoženja, ki ga za izvajanje svojih nalog in v povezavi z njimi potrebujejo Ministrstvo za okolje in prostor ter organi v njegovi sestavi. Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2015 z družbo HETA d.o.o. (v nadaljevanju: družba HETA) sklenilo pogodbo za najem poslovnih prostorov²⁶² na naslovu Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana²⁶³. Namesto družbe HETA je zaradi spremembe lastništva v pogodbeno razmerje s 1. 9. 2016 vstopila družba D.S.U.²⁶⁴. Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za okolje in prostor sta z družbo D.S.U. 7. 2. 2017 sklenila aneks št. 2 k pogodbi za najem poslovnih prostorov, s katerim je bilo določeno, da bo Ministrstvo za javno upravo kot novi upravljavec nepremičnin vstopilo v vsa pravna razmerja, katerih nosilec je bilo Ministrstvo za okolje in prostor, ter v zvezi s tem prevzelo vse pravice in obveznosti iz naslova ravnanja z nepremičnim premoženjem. V 9. členu pogodbe za najem poslovnih prostorov je med drugim določeno, da bo najemodajalec ves čas veljavnosti pogodbe v zvezi z najetimi poslovnimi prostori sklepal zavarovalne pogodbe pri zavarovalnici za zavarovanje rizikov požara, potresa, izliva vode, strojeloma ter odgovornosti (splošna odgovornost najemodajalca), pri čemer stroški takšnih zavarovanj bremenijo najemnika. Poleg navedenega stroška zavarovanja rizika za poslovne prostore pogodba določa tudi, da je najemnik dolžan na lastne stroške zavarovati svojo opremo proti temeljnim požarnim nevarnostim, dodatnim nevarnostim (izliv vode) in nevarnostim vloma ter za splošno odgovornost, ki izvira iz njegove dejavnosti, ki jo opravlja v najetih poslovnih prostorih. Zavarovanje nepremičnine ter odgovornosti (splošna odgovornost najemodajalca) bi moralo biti odgovornost lastnika nepremičnine, ki je v primeru sklenitve zavarovalne pogodbe in uveljavljanja škode tudi upravičen do izplačila zavarovalnine, in ne najemnika nepremičnine, ki je zgolj uporabnik nepremičnine in ne njen lastnik, zato tudi stroški teh zavarovanj ne bi smeli bremeniti najemnika. Določilo pogodbe, na podlagi katerega bi bil najemodajalec upravičen do povračila stroškov navedenega zavarovanja, je zato v nasprotju z določbo drugega odstavka 2. člena ZJF.

Ukrep Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo je maja 2023 z družbo D.S.U. doseglo pisno soglasje glede spremembe najemne pogodbe na način, da bodo v prihodnje stroški zavarovanja bremenili najemodajalca. Aneks št. 3 k najemni pogodbi je bil 22. 6. 2023 posredovan v podpis ministrici za javno upravo.

²⁶¹ V skladu z določbo 19. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-11) (Uradni list RS, št. 90/14).

²⁶² Najemna pogodba št. 2550-15-200035 z dne 31. 8. 2015.

²⁶³ Poslovni prostor z ID znakom 2636-2780-683 in poslovni prostor z ID znakom 2636-2780-684.

²⁶⁴ Aneks št. 1 z dne 30. 9. 2016.

3.3.3.i Ministrstvo za javno upravo je v letu 2020 začelo postopek oddaje skupnega javnega naročila za izvajanje poštne storitve, ki je bilo razdeljeno v 10 sklopov. Javno naročilo je izvedlo po postopku za oddajo javnih naročil za socialne in druge posebne storitve, ki je določen v četrtem poglavju ZJN-3. Ministrstvo za javno upravo je 23. 12. 2020 sprejelo odločitev o oddaji naročila za sklopa 7 in 10²⁶⁵ izbranemu ponudniku DHL Ekspres (Slovenija), d.o.o., s katerim je 30. 12. 2020 sklenilo krovno pogodbo²⁶⁶. Odločitev o oddaji naročila za vse ostale sklope je ministrstvo sprejelo 8. 3. 2021²⁶⁷, z izbranim izvajalcem Pošto Slovenije pa je sklenilo krovno pogodbo²⁶⁸ 12. 3. 2021. Ministrstvo za javno upravo je 11. 5. 2021 v objavo na portal javnih naročil poslalo obvestilo o oddaji naročila²⁶⁹ za vse sklope hkrati, pri čemer ni upoštevalo niti prvega odstavka 58. člena ZJN-3, v skladu s katerim mora naročnik najpozneje 30 dni po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila poslati v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila, niti drugega odstavka 98. člena ZJN-3, ki določa, da naročnik, ki je oddal javno naročilo socialnih in drugih posebnih storitev, rezultate postopka javnega naročanja objavi z obvestili o oddaji javnega naročila, ki pa jih lahko pošilja tudi po četrletjih. V tem primeru pošlje zbrana obvestila v 30 dneh po koncu vsakega četrletja. Ministrstvo za javno upravo bi upoštevalo navedeno zbrana obvestila o oddaji naročila za sklopa 7 in 10 za zadnje četrletje leta 2020 moralo v objavo poslati najkasneje 30. 1. 2021, poslalo pa jih je 101 dan prepozno²⁷⁰. Za preostale sklope pa bi ministrstvo obvestila o oddaji naročila za prvo četrletje leta 2021 moralo poslati v objavo najkasneje 30. 4. 2021, poslalo pa jih je 11 dni prepozno²⁷¹. Navedeno ravnanje Ministrstva za javno upravo je v nasprotju z drugim odstavkom 98. člena ZJN-3.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.3.j Ministrstvo za okolje in prostor je za storitve pravnega svetovanja v letu 2022 izvajalcu SOL.LEX.SUS izplačalo skupaj 381.555 EUR na podlagi 3 pogodb²⁷², sklenjenih v letu 2021, ter pripadajočih aneksov²⁷³. Pogodbeno določeni roki izvedbe storitev iz prve in druge pogodbe so bili v letu 2021, z aneksi pa so se podaljšali v leto 2022. Roki dokončanja izvedenih storitev, določeni v tretji pogodbi, so bili v letu 2022.

V skladu z 2. členom prve pogodbe je moral izvajalec ministrstvu nuditi pravno podporo v zvezi s pripravo sprememb zakonodaje na področju okolja, predvsem v zvezi s pripravo:

- osnutka in posameznih členov novega ZVO-2,

²⁶⁵ Št. 4301-9/2020/311.

²⁶⁶ Št. C3130-20-1000034.

²⁶⁷ Št. 4301-9/2020/360.

²⁶⁸ Št. C3130-21-100008.

²⁶⁹ Št. JN005811/2020-R02.

²⁷⁰ Krovna pogodba za sklopa 7 in 10 je bila sklenjena 30. 12. 2020, obvestilo o oddaji naročil pa je v objavo na portal javnih naročil poslalo 11. 5. 2021.

²⁷¹ Krovna pogodba za preostale sklope je bila sklenjena 12. 3. 2021, obvestila o oddaji naročil pa je v objavo na portal javnih naročil poslalo 11. 5. 2021.

²⁷² Pogodbe št. 2550-21-300001 z dne 8. 3. 2021 (v nadaljevanju: prva pogodba), 2550-21-300007 z dne 16. 11. 2021 (v nadaljevanju: druga pogodba) in 2550-21-300011 z dne 17. 12. 2021 (v nadaljevanju: tretja pogodba) v skupnem znesku 533.445 EUR.

²⁷³ K prvi pogodbi je bilo sklenjenih 7 aneksov, na podlagi druge pogodbe so bili sklenjeni 4 aneksi, na podlagi tretje pogodbe pa sta bila sklenjena 2 aneksa.

- osnutkov posameznih členov podzakonskih aktov, ki morajo biti skladno s Poslovníkom Vlade Republike Slovenije predloženi skupaj s predlogom zakona,
- posameznih členov nove uredbe o opravljanju obvezne državne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov.

Obveznost izvajalca v zvezi s pripravo pravnih aktov iz 2. člena prve pogodbe, ki jo povzemamo v prejšnjem odstavku, je bila opredeljena presplošno, da bi ministrstvu omogočala preveritev izpolnitve pogodbenih obveznosti. Po naši oceni bi moralo ministrstvo določiti predmet prve pogodbe s konkretnjšo opredelitvijo nalog in na način, ki bi mu zagotovil vzvod za preveritev opravljenih storitev. Ministrstvo za okolje in prostor je zaradi presplošne opredelitve predmeta pogodbe v povezavi z nalogami izvajalca, kar je ministrstvu onemogočalo preveritev in potrditev računa, ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, v skladu s katerim bi moralo pri pripravi in izvrševanju proračuna spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti, in v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker zaradi presplošne opredelitve predmeta pogodbe pred izplačilom ni moglo preveriti pravnega temelja in višine obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine.

Ministrstvo je 28. 1. 2022 sklenilo aneks št. 7 k prvi pogodbi²⁷⁴, kar je 29 dni po izteku pogodbenega roka, določenega v aneksu št. 6²⁷⁵, v skladu s katerim bi moral izvajalec pripraviti predlog členov osnutka nove uredbe o opravljanju obvezne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov za sprejem na vladi najkasneje do 30. 12. 2021. Kot je razvidno iz predloženih računov, je izvajalec SOL.LEX.SUS v vmesnem času med 30. 12. 2021 in 28. 1. 2022 izvajal pogodbeno dogovorjene storitve. Ministrstvo za okolje in prostor je s prepozno sklenitvijo aneksa št. 7 k prvi pogodbi ravnalo v nasprotju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da neposredni uporabnik proračuna prevzema obveznosti s pisno pogodbo, ki jo mora skleniti pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Ministrstvo je z izvajalcem SOL.LEX.SUS v novembru 2021 sklenilo drugo pogodbo. Iz 2. člena druge pogodbe izhaja, da bo izvajalec za ministrstvo zagotavljal pravno podporo pri:

- usklajevanju predloga ZVO-2 z nekaterimi ključnimi deležniki po končanem medresorskem usklajevanju,
- pripravi nove uredbe o odpadkih,
- pripravi nove uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki povzročajo industrijske emisije,
- pregledu sprememb uredbe o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic,
- seznanjanju javnosti o novih rešitvah, ki jih prinaša ZVO-2, in
- sprejemanju ZVO-2 v zakonodajnem postopku.

Obveznost izvajalca v zvezi s pripravo pravnih aktov je tudi v 2. členu druge pogodbe nejasno opredeljena, kar je ministrstvu onemogočalo preveritev izpolnitve pogodbenih obveznosti. Ministrstvo je tudi s sklenitvijo druge pogodbe ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 2. člena ZJF

²⁷⁴ Št. 4301-10/2021-2550 z dne 28. 1. 2022.

²⁷⁵ Št. 4301-10/2021-2550 z dne 29. 10. 2021.

in v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker pred izplačilom ni preverilo pravnega temelja in višine obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine.

V skladu s 6. členom druge pogodbe bi moral izvajalec SOL.LEX.SUS do 30. 11. 2021 ministrstvu nuditi pravno podporo pri usklajevanju predloga ZVO-2 z nekaterimi ključnimi deležniki po končanem medresorskem usklajevanju. Zaradi dodatnih usklajevanj sta ministrstvo in izvajalec 24. 12. 2021 sklenila aneks št. 1 k drugi pogodbi, ki je predvidel podaljšanje roka za omenjeno nalogo. Ministrstvo in izvajalec sta aneks št. 1 k drugi pogodbi sklenila 24 dni po izteku pogodbenega roka za izvedbo del. Izvajalec SOL.LEX.SUS bi moral v skladu z drugo pogodbo in 3 aneksi do 31. 3. 2022 pripraviti tudi predlog nove uredbe o odpadkih in nove uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki povzročajo industrijske emisije. Ministrstvo je z izvajalcem SOL.LEX.SUS 19. 4. 2022 sklenilo aneks št. 4, s katerim se je podaljšal rok za izvedbo te naloge do 31. 5. 2022. Aneks št. 4 k drugi pogodbi je bil sklenjen 19 dni po izteku pogodbenega roka, ravnanja Ministrstva za okolje in prostor v zvezi s prepozno sklenitvijo aneksov pa so v nasprotju s 142. členom pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna.

Ministrstvo in izvajalec SOL.LEX.SUS sta v 2. členu tretje pogodbe določila obveznosti izvajalca, ki bo za ministrstvo zagotavljal pravno podporo v zvezi s postopkom podelitve koncesije za izvajanje državne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov, kar vključuje pravno svetovanje pri pripravi javnega razpisa s koncesijsko dokumentacijo, vključno z osnutkom koncesijske pogodbe, pravno svetovanje v postopku izbire koncesionarja in pravno svetovanje pri usklajevanju pogodbe z izbranim koncesionarjem. Zaradi podaljšanja rokov za opravljanje nalog pravnega svetovanja sta ministrstvo in izvajalec 11. 2. 2022 in 31. 5. 2022 sklenila 2 aneksa k tretji pogodbi. V skladu z aneksom št. 1 k tretji pogodbi je bil prestavljen rok za pravno svetovanje v postopku izbire koncesionarja do 31. 3. 2022, rok za pravno svetovanje pri usklajevanju koncesijske pogodbe z izbranim koncesionarjem pa do 30. 4. 2022. Z aneksom št. 2 pa sta bila navedena roka podaljšana na 31. 10. 2022 in 21. 11. 2022. Tudi aneks št. 2 k tretji pogodbi je bil sklenjen prepozno, po izteku pogodbenega roka za izvedbo del. Ravnanje Ministrstva za okolje in prostor v zvezi s prepozno sklenjenim aneksom št. 2 k tretji pogodbi je v nasprotju s 142. členom pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna.

V skladu z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za okolje in prostor²⁷⁶ je imelo ministrstvo v zvezi s pripravo sprememb zakonodaje na področju okolja organizirano tudi Službo za sistem okolja in prostora, ki je v skladu z 12. členom tega akta o sistemizaciji opravljala naloge v zvezi z:

- razvojem vsebinskega, postopkovnega in organizacijskega okvirja za poenoteno in usklajeno izvajanje nalog okolja, narave, voda, urejanja prostora, graditve objektov, stanovanj in nepremičninskega posredovanja,
- koordinacijo, sodelovanjem in aktivno pripravo predpisov, politik, strategij, programov ter drugih dokumentov, ki ustvarjajo ali pomembno vplivajo na sistem okolja, narave, voda, urejanja prostora, graditve objektov, stanovanj in nepremičninskega posredovanja,
- koordinacijo gradiv iz prejšnje alineje v medresorski obravnavi,

²⁷⁶ Št. 1000-7/2014/1 z dne 15. 12. 2014.

- nudenjem strokovne/pravne podpore drugim službam ministrstva pri izvajanju njihovih nalog, kadar so te povezane s sistemskimi in doktrinarnimi vprašanji okolja in prostora (navodila za državno upravo, lokalne skupnosti ali druge javnopravne organizacije, ki se nanašajo na razumevanje ali izvajanje predpisov iz pristojnosti ministrstva),
- koordinacijo, sodelovanjem in aktivno pripravo mnenj za Ustavno sodišče RS, kadar gre za presojo predpisov iz pristojnosti ministrstva; nudenje strokovne/pravne podpore v primeru izvajanja nadzora zakonitosti s strani ministrstva,
- sodelovanjem z vladnimi in nevladnimi organizacijami s področja dela ministrstva,
- medresorskim usklajevanjem gradiv.

Služba za sistem okolja in prostora je imela sistemiziranih 12 delovnih mest²⁷⁷ in je bila v skladu z Aktom o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za okolje in prostor²⁷⁸ s 1. 7. 2020 ukinjena. Po ukinitvi službe so bili zaposleni prerazporejeni v Generalni sekretariat, Službo za upravne zadeve (Oddelek za graditve), Direktorat za okolje in Direktorat za prostor, graditev in stanovanja. Ministrstvo dokazil o tem, da je pred oddajo storitev zunanjemu izvajalcu izdelalo analizo, iz katere bi izhajalo, da ministrstvo teh nalog ne more opraviti samo, v reviziji ni predložilo.

3.3.3.k Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2020 izvedlo naročilo male vrednosti za izdelavo projektne dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju: DGD) in presojo vplivov na okolje (v nadaljevanju: PVO) za sanacijo parcele št. 115/1, k. o. Teharje. V razpisni dokumentaciji so med Pogoje za ugotovitev sposobnosti uvrstili tudi Tehnično in strokovno sposobnost, pri čemer so zahtevali, da morajo imeti odgovorni vodja projekta, odgovorni projektant za sanacijo oziroma rekonstrukcijo odlagališča nenevarnih odpadkov, odgovorni projektant vodovodnega sistema in strokovnjak s področja ocene vpliva na okolje izkušnje v zadnjih 5 letih, šteto od dneva objave obvestila o naročilu na portalu javnih naročil, kar dokazujejo z ustreznimi referencami. Poleg tega pa je moral ponudnik izkazati, da je kot glavni izvajalec ali partner v skupnem nastopu ali podizvajalec v obdobju zadnjih 5 letih, šteto od dneva objave obvestila o naročilu na portalu javnih naročil, uspešno izvedel vsaj 2 referenčna projekta²⁷⁹. Navedli so še, da bodo kot ustrezen referenčni projekt šteli tisti projekt, pri katerem je izdelava DGD oziroma PGD projekta zaključena. Za zaključek projekta se šteje datum izdaje gradbenega dovoljenja. Eden izmed morebitnih ponudnikov je do roka za sprejemanje ponudnikovih vprašanj na portalu javnih naročil predlagal ministrstvu, da podaljša veljavnost referenc na 10 let²⁸⁰. V odgovoru je ministrstvo izrecno navedlo, da podaljšuje veljavnost referenc strokovnjakov na 10 let, ni pa podaljšalo veljavnosti referenc, s katerimi je moral ponudnik dokazati, da je kot glavni izvajalec ali partner v skupnem

²⁷⁷ Katalog delovnih mest, št. 1000-3/2020/2 z dne 14. 2. 2020.

²⁷⁸ Št. 1000-3/2020/8 z dne 16. 6. 2020.

²⁷⁹ Izdelavo projektne dokumentacije faza DGD ali PGD za komunalno opremljanje zemljišč v velikosti minimalno 2 ha in investicijske vrednosti 1.000.000 EUR z DDV, za katero je bilo izdano gradbeno dovoljenje, in izdelavo projektne dokumentacije faze DGD ali PGD za rekonstrukcijo oziroma sanacijo odlagališča nenevarnih odpadkov površine minimalno 2 ha z izvedbo prekrova za zmanjšanje infiltracije v investicijski vrednosti minimalno 1.000.000 EUR z DDV, za katero je bilo izdano gradbeno dovoljenje v integralnem postopku.

²⁸⁰ Predlog morebitnega ponudnika: "Glede na izredno zahtevne reference vas prosimo in predlagamo podaljšanje roka veljavnosti referenc na 10 let."

nastopu ali podizvajalec uspešno izvedel vsaj 2 projekta v zadnjih 5 letih²⁸¹. Izbrani ponudnik Hidrosvet d.o.o. (v nadaljevanju: Hidrosvet) je navedel izdelavo PGD in PZI projektne dokumentacije Komunalna opremljenost Industrijske cone Šentjur – jug 2 z datumom konca posla oziroma izdaje gradbenega dovoljenja 25. 1. 2011. Referenčni projekt ni izpolnjeval pogoja, ki ga je ministrstvo določilo v razpisni dokumentaciji, saj ni bil zaključen v zadnjih 5 letih od objave obvestila o naročilu na portalu javnih naročil oziroma v obdobju od 17. 6. 2015 do 17. 6. 2020. Ministrstvo za okolje in prostor je s tem, ko je za izvajalca javnega naročila izbralo ponudnika Hidrosvet, čeprav ta ni izkazal svojih tehničnih in strokovnih sposobnosti, ravnalo v nasprotju s točko b) prvega odstavka 89. člena ZJN-3, na podlagi katere naročnik odda javno naročilo na podlagi meril ob upoštevanju določb 84., 85. in 86. člena tega zakona po tem, ko preveri, da je ponudbo oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena tega zakona, in izpolnjuje pogoje za sodelovanje ter izpolnjuje pravila in merila iz 82. in 83. člena tega zakona, če so bila določena, v povezavi z 29. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-3, ki določa, da je dopustna ponudba tistega ponudnika, ki med drugim izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba pa ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika.

Ministrstvo za okolje in prostor je z izvajalcem Hidrosvet v skladu z 2. točko prvega odstavka 95. člena ZJN-3 zaradi nepredvidenih dodatnih del²⁸² 7. 10. 2020 sklenilo aneks št. 1 k pogodbi²⁸³, s katerim se je vrednost pogodbe povečala iz 124.140 EUR brez DDV na 144.780 EUR brez DDV, v pogodbo pa je vstopil tudi nov podizvajalec. Povečanje pogodbene vrednosti zaradi čiščenja terena v znesku 18.300 EUR z DDV, ki v okviru prvotne pogodbe ni bilo predvideno, ne predstavlja nepredvidenih del, saj bi ministrstvo kot skrben naročnik storitve čiščenja terena morale upoštevati pri izvedbi javnega naročila. Storitve čiščenja terena bi bilo po predhodnem ogledu oziroma preveritvi terena možno vključiti v projektno nalogo, ki je priloga javnega naročila, in jih upoštevati pri izračunu ocenjene vrednosti naročila ter na tej podlagi izbrati ustrezen postopek oddaje javnega naročila. Ministrstvo za okolje in prostor je s tem, ko storitev čiščenja terena ni vključilo v ocenjeno vrednost javnega naročila, ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 95. člena ZJN-3, saj niso bili izpolnjeni pogoji za spremembo pogodbe.

Ministrstvo za okolje in prostor na portalu javnih naročil tudi ni objavilo obvestila o spremembi pogodbe, aneks k pogodbi pa je na portalu javnih naročil objavilo 2. 2. 2021. Navedeno ravnanje je v nasprotju z 59. členom v povezavi s tretjim odstavkom 95. člena ZJN-3, ki določa, da naročnik, ki spremeni pogodbo o izvedbi javnega naročila ali okvirni sporazum v primeru iz 2. ali 3. točke prvega

²⁸¹ Odgovor ministrstva za okolje in prostor: "Naročnik se z danim predlogom strinja. Za vse zahtevane strokovnjake (odgovornega vodjo projekta, odgovornega projektanta za sanacijo oz. rekonstrukcijo odlagališča nenevarnih odpadkov, odgovornega projektanta vodovodnega sistema in strokovnjaka s področja ocene vpliva na okolje) naročnik podaljšuje veljavnost referenc. Pomeni, da morajo vsi strokovnjaki imeti v zadnjih 10 (desetih) letih, šteto od dneva objave obvestila o naročilu na Portalu javnih naročil, ustrezne izkušnje, kar dokazujejo z ustreznimi referencami, ki so natančno določene v obrazcu »Ponudbena dokumentacija«.

²⁸² Čiščenje terena (košnja) v znesku 18.300 EUR z DDV ter izvedba nadomestnih piezometrov v znesku 6.880,80 EUR z DDV.

²⁸³ Št. 2550-20-340078 z dne 21. 7. 2020.

odstavka 95. člena, na portalu javnih naročil najpozneje v 30 dneh po spremembi objavi obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Podizvajalci, ki so sodelovali pri javnem naročilu, so v ponudbi zahtevali neposredna plačila²⁸⁴. V skladu s petim odstavkom 94. člena ZJN-3 je neposredno plačilo podizvajalcu obvezno v skladu ZJN-3, obveznost pa zavezuje naročnika in glavnega izvajalca, le če podizvajalec zahteva neposredno plačilo. Hidrosvet je kot glavni izvajalec v 8. členu pogodbe o izdelavi projektne dokumentacije DGD in PVO za sanacijo parcele št. 115/1, k. o. Teharje pooblastil Ministrstvo za okolje in prostor za izvajanje neposrednih plačil podizvajalcu oziroma podizvajalcem. V 9. členu pogodbe je določeno, da račun za posamezno storitev izvajalec izstavi v celotni višini, iz njega pa mora biti razvidna tudi višina obveznosti, ki jo je treba poravnati podizvajalcem. Izvajalec mora svojemu računu obvezno priložiti tudi račune podizvajalcev, ki jih je predhodno odobril. V istem členu je nadalje za vsakega podizvajalca navedeno, da mu je ministrstvo dolžno račun, predhodno potrjen s strani izvajalca, plačati 30. dan po njegovem uradnem prejemu. Poleg tega, da so podizvajalci v ponudbi podali svoje soglasje za neposredna plačila, so tudi v pogodbah z glavnim izvajalcem izjavili, da so seznanjeni s plačilnimi pogoji iz razpisne dokumentacije in da soglašajo, da naročnik neposredno poravna njihove terjatve. Hidrosvet je ministrstvu izstavil račun v znesku 18.718 EUR²⁸⁵ s priloženima računoma podizvajalcev²⁸⁶, ministrstvo pa je kljub izpolnjevanju vseh zahtev za neposredno plačevanje podizvajalcem celoten zaračunan znesek izplačalo glavnemu izvajalcu Hidrosvet. Ta je nato poravnal računa obeh podizvajalcev²⁸⁷. Navedeno ravnanje Ministrstva za okolje in prostor je v nasprotju s petim odstavkom 94. člena ZJN-3, ki naročnika ob izpolnjevanju določenih pogojev zavezuje k neposrednim plačilom računov podizvajalcem.

Poleg tega je Ministrstvo za okolje in prostor stroške izdelave projektne dokumentacije DGD in PVO za sanacijo parcele št. 115/1, k. o. Teharje evidentiralo med tekoče namesto med investicijske odhodke, s čimer je ravnalo v nasprotju z 41. in 43. členom pravilnika o EKN, iz katerih izhaja, da se med tekočimi odhodki izkazujejo odhodki, ki zajemajo plačila stroškov dela, materiala in drugih stroškov za blago in storitve, med investicijskimi odhodki pa plačila, namenjena pridobitvi ali nakupu opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev, ki pomenijo povečanje ali ohranjanje realnega premoženja države in povečujejo ali ohranjajo vrednost opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev v bilancah stanja.

Vlada in Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.3.1 Naročnik mora v postopkih oddaje javnih naročil skladno s tretjim odstavkom 90. člena ZJN-3 odločitev o oddaji javnega naročila sprejeti najpozneje v 90 dneh od roka za oddajo ponudb. V skladu z drugim odstavkom 90. člena ZJN-3 mora naročnik v roku 5 dni po končanem preverjanju in ocenjevanju obvestiti vsakega kandidata in ponudnika o sprejeti odločitvi v zvezi z oddajo javnega

²⁸⁴ Na obrazcu 6 Izjava o sposobnosti podizvajalca, načinu plačila in pooblastilo za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc so podali soglasje, da naročnik namesto glavnega izvajalca poravna njihovo terjatev do glavnega izvajalca.

²⁸⁵ Račun št. 22-300-000091 z dne 24. 6. 2022.

²⁸⁶ Račun št. 21200255 z dne 24. 6. 2022 družbe IRGO Consulting d.o.o. v znesku 5.782,80 EUR in račun št. 6015-078 z dne 24. 6. 2022 družbe Sippo, d.o.o. v znesku 442,86 EUR.

²⁸⁷ Potrdili o plačilu, iz katerih je razvidno, da je Hidrosvet na dan 25. 7. 2022 nakazal 5.782,80 EUR družbi IRGO Consulting d.o.o. oziroma 442,86 EUR družbi Sippo, d.o.o.

naročila. Skladno z osmim odstavkom 90. člena ZJN-3 pa mora naročnik z izbranim ponudnikom skleniti pogodbo najpozneje v 48 dneh od pravnomočnosti odločitve.

Vlada (prva alineja te točke) in Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (del prve alineje, druga in tretja alineja te točke) sta zaradi prepozno sprejetih odločitev pri oddaji javnih naročil, prepoznega obveščanja kandidatov oziroma prepozne sklenitve pogodbe v naslednjih primerih ravnala v nasprotju z drugim, tretjim in osmim odstavkom 90. člena ZJN-3:

- Pri javnem naročilu za oddajo koncesije za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in varstva državnih cest, ki so v upravljanju Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo na območju 2²⁸⁸ in se skladno z drugim odstavkom 27. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu²⁸⁹ izvaja kot javnonaročniško partnerstvo po ZJN-3 je bil rok za predložitev ponudb 8. 11. 2021. Ponudbo za javno naročilo v znesku 77.799.620,40 EUR brez DDV je oddala družba Kolektor CGP d.o.o. Odpiranje ponudb je bilo 3. 12. 2021²⁹⁰, odločitev o oddaji koncesije²⁹¹, v kateri je bil izbran edini prijavljeni ponudnik, bi morala biti sprejeta do 6. 2. 2022, sprejeta pa je bila 21. 4. 2022, kar je 74 dni prepozno. Izbrani ponudnik bi moral biti o tem obveščen do 26. 4. 2022, obveščen pa je bil 5. 5. 2022, kar je 9 dni prepozno.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

V nekaterih primerih, kot je tudi predmetni, je ta rok dejansko težko upoštevati, saj gre za enega najboljšežnejših in zahtevnejših postopkov. Natančno je treba preveriti dejansko sposobnost vsakega ponudnika. Ob preveritvi so bili ponudniki pozvani še k predložitvi dodatnih pojasnil in dokazil. Obseg dela za natančno preveritev posamezne vloge je izjemno velik. Ob tem ministrstvo ni obravnavalo samo vloge iz območja št. 2, ampak je preverjalo vloge vseh 9 območij hkrati, pri čemer je za vsako območje pristojna enaka zasedba strokovne komisije. Postopek izdaje odločitve je še dodatno podaljšala zahteva iz 14. člena Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest²⁹², ki določa, da odločitev o izbiri koncesionarja sprejme vlada.

- Pri javnem naročilu za izvedbo ureditve vozlišča z ureditvijo železniške postaje Pragersko²⁹³ je bil rok za prejem ponudb 20. 10. 2017, ki pa se je tekom objave javnega naročila podaljšal na 24. 11. 2017 do 10. ure. Odpiranje ponudb je bilo istega dne ob 12.00 uri. Iz zapisnika o javnem odpiranju ponudb²⁹⁴ izhaja, da so pravočasno prispele 3 ponudbe. Na podlagi poročila o pregledu in oceni ponudb²⁹⁵ je komisija pripravila predlog za izbor najugodnejšega izvajalca Riko d.o.o. s partnerji v vrednosti 63.200.000 EUR z DDV. Odločitev o oddaji javnega naročila bi morala biti sprejeta najpozneje do 22. 2. 2018, odločitev²⁹⁶ pa je bila sprejeta 31. 5. 2018, kar je

²⁸⁸ Št. 6073/2021 z dne 6. 9. 2021.

²⁸⁹ Uradni list RS, št. 127/06.

²⁹⁰ Zapisnik o prejetih ponudbah št. 43001-350/2021/9 412 z dne 3. 12. 2021.

²⁹¹ Št. 37100-3/2022/5 z dne 21. 4. 2022.

²⁹² Uradni list RS, št. 116/21 in 132/22 – ZCes-2.

²⁹³ JN 007937/2017-B01 in dne 5. 9. 2017 na UL EU št. objave 2017/S 169-346405.

²⁹⁴ Št. 43001-211/2017 z dne 24. 11. 2017.

²⁹⁵ Št. 43001-211/2017/54 z dne 19. 4. 2018.

²⁹⁶ Št. 43001-211/2017/55 z dne 31. 5. 2018.

98 dni prepozno. Po objavi odločitve o oddaji javnega naročila je neizbrani ponudnik vložil zahtevek za revizijo²⁹⁷, ki pa je bil s sklepom zavržen²⁹⁸. Na sklep se je neizbrani ponudnik pritožil na Državno revizijsko komisijo²⁹⁹, ki je v zadevi dokončno odločila s sklepom³⁰⁰, s katerim je zahtevek zavrnila kot neutemeljen. Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo je sklep Državne revizijske komisije prejela 27. 2. 2019. Zoper odločitev Državne revizijske komisije ni bilo pravnega sredstva, kar pomeni, da je bila odločitev v skladu s takrat veljavnim četrtem odstavkom 39. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja³⁰¹ pravnomočna. Glede na subsidiarno uporabo določb zakona, ki ureja pravdni postopek, ki se v revizijskem postopku uporablja na podlagi 13. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, ima odločitev nasproti strankam učinek z dnem, ko jim je vročena. Pogodba z izbranim izvajalcem bi morala biti sklenjena najkasneje do 17. 4. 2019, sklenjena pa je bila 5. 7. 2019³⁰², kar je 79 dni prepozno.

- Pri javnem naročilu za Nadgradnjo glavne železniške proge št. 50 Ljubljana–Sežana–državna meja na odseku Ljubljana–Brezovica³⁰³ je bil rok za predložitev ponudb do 10. 2. 2021. Edini ponudnik, ki je oddal ponudbo v znesku 55.935.761 EUR z DDV, je bil konzorcij družb Kolektor Koling d.o.o., SŽ-ŽGP Ljubljana d.d., GH Holding d.o.o., Pomgrad d.d. in CGP d.d. Odločitev o oddaji javnega naročila bi morala biti sprejeta najpozneje do 12. 5. 2021, sprejeta pa je bila 31. 5. 2021³⁰⁴, kar je 20 dni prepozno.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

V predmetnem javnem naročilu je bilo veliko ponudnikov in podizvajalcev, skupaj kar 9 pravnih subjektov. Prav tako je bil tudi predračun zelo obsežen, hkrati pa je bilo treba preveriti reference. Bil je čas epidemije covid-19, ki je vplival na to, da je naročnik kasneje dobil vse povratne informacije tako v postopku preverjanja referenc kot kontrole predračuna s strani članov komisije. Takoj po izvedeni kontroli in preverbi, je naročnik pozval ponudnika k izdaji soglasja za odpravo računske napake, ki ga je ponudnik pravočasno tudi dal, tako da je naročnik lahko oddal predmetno javno naročilo čimprej.

Nepravilnosti v zvezi s prepozno objavo obvestil na portalu javnih naročil, ki se nanašajo na več revidirancev

3.3.3.m Skladno s prvim odstavkom 58. člena ZJN-3 mora naročnik najpozneje v 30 dneh po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma na portalu javnih naročil objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila z rezultati postopka javnega naročila. Ravnanja v nasprotju

²⁹⁷ Št. 43001-211/2017/73 z dne 2. 7. 2018.

²⁹⁸ Št. 43001-211/2017/74 z dne 3. 7. 2018.

²⁹⁹ Št. 43001-211/2017/81 z dne 10. 7. 2018.

³⁰⁰ Št. 018-014/2019-6 z dne 20. 2. 2019.

³⁰¹ Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-11, 60/17 in 72/19.

³⁰² Pogodba št. 2431-17-300145 dne 5. 7. 2019.

³⁰³ Št. javnega naročila JN008040/2020.

³⁰⁴ Št. 43001-509/2020/25 z dne 31. 5. 2021.

s prvim odstavkom 58. člena ZJN-3 zaradi prepozne objave obvestil na portalu javnih naročil smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za notranje zadeve je izvedlo postopek oddaje javnega naročila za dobavo okoljsko manj obremenjujočih vozil s pnevmatikami z boljšim izkoristkom goriva in boljšim oprijemom na mokri podlagi, motornih koles, traktorja in priklopnikov za prevoz konj³⁰⁵, ki je bilo razdeljeno na 42 sklopov. Ministrstvo je z izbranimi ponudniki za posamezne sklope sklenilo pogodbe, v naslednjih 2 primerih pa je obvestilo na portalu javnih naročil objavilo prepozno:
 - z izvajalcem WallisMotor je sklenilo pogodbo³⁰⁶ 19. 9. 2022, na portalu javnih naročil pa je objavilo obvestilo 2. 11. 2022, kar je 14 dni prepozno, in
 - z izvajalcem Avtotehna VIS d.o.o. je sklenilo pogodbo³⁰⁷ 16. 9. 2022, na portalu javnih naročil pa je objavilo obvestilo 2. 11. 2022, kar je 17 dni prepozno.
- Ministrstvo za javno upravo je izvedlo postopek oddaje skupnega javnega naročila za nakup goriva ter določenih izdelkov za nego in vzdrževanje vozil in osnovnih nadomestnih delov na bencinskih servisih dobaviteljev³⁰⁸, krovna okvirna sporazuma³⁰⁹ je sklenilo z 2 ponudnikoma, v obeh primerih pa je obvestilo na portalu javnih naročil objavilo prepozno:
 - s ponudnikom MOL Slovenija d.o.o.³¹⁰ je krovni okvirni sporazum sklenilo 21. 9. 2021, obvestilo o sklenitvi krovnega okvirnega sporazuma pa je na portalu javnih naročil objavilo 29. 11. 2021, kar je 37 dni prepozno, in
 - s ponudnikoma Petrol in OMV Slovenija, d.o.o.³¹¹ je krovni okvirni sporazum sklenilo 24. 9. 2021, obvestilo o sklenitvi krovnega okvirnega sporazuma je na portalu javnih naročil objavilo 29. 11. 2021, kar je 34 dni prepozno.
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je izvedla postopek oddaje javnega naročila za nakup in dobavo električnih paralizatorjev, kamer in pripadajoče opreme. Z izvajalcem Lab Commerce je 11. 2. 2022 sklenila okvirni sporazum³¹², obvestilo pa je na portalu javnih naročil objavila 26. 7. 2022, kar je 135 dni prepozno.

³⁰⁵ Št. JN 001960/2022.

³⁰⁶ Pogodba o nakupu in dobavi okoljsko manj obremenjujočih vozil s pnevmatikami z boljšim izkoristkom goriva in boljšim oprijemom na mokri podlagi št. C1714-22-460195 z dne 19. 9. 2022.

³⁰⁷ Pogodba o nakupu in dobavi okoljsko manj obremenjujočih vozil s pnevmatikami z boljšim izkoristkom goriva in boljšim oprijemom na mokri podlagi št. C1714-22-460194 z dne 16. 9. 2022.

³⁰⁸ Št. JN 003485/2021.

³⁰⁹ Št. C3130-21-100030 in št. C3130-21-100031.

³¹⁰ Za sklop 1.

³¹¹ Za sklopa 1 in 2.

³¹² Okvirni sporazum o nakupu in dobavi električnih paralizatorjev, kamer za osebno uporabo in pripadajoče opreme znamke Axon za obdobje 2022–2025 št. C1714-22-462009 z dne 11. 2. 2022.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

Ministrstvo za finance

3.3.4.a Ministrstvo za finance je ZPIZ 14. 1. 2022 izplačalo sredstva za solidarnostni dodatek za upokoјence v znesku 68.000.000 EUR na podlagi ocene, ki jo je ZPIZ pripravil na podlagi v letu 2021 izplačanega enkratnega solidarnostnega dodatka. Pravico do solidarnostnega dodatka za upokoјence je določil 67. člen ZDUPŠOP, v skladu s katerim se je določilo izplačilo solidarnostnega dodatka za upokoјence zaradi izboljšanja socialne varnosti uživalcev nizkih pokojnin. V skladu z devetimi in desetimi odstavki 67. člena ZDUPŠOP se je solidarnostni dodatek za upokoјence izplačal do konca januarja 2022, sredstva pa je zagotovila Republika Slovenija iz proračuna Republike Slovenije. ZPIZ je upokoјencem 14. 1. 2022 izplačal solidarnostni dodatek v znesku 65.855.840 EUR. Ministrstvo za finance z ZPIZ za izplačila sredstev solidarnostnega dodatka za upokoјence ni sklenilo pisne pogodbe, v kateri bi podrobneje uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank, predvsem naloge skrbnikov pogodb ter način izvajanja nadzora nad upravičenostjo izplačanih sredstev. Navedeno ravnanje je v nasprotju s prvim odstavkom 50. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če z zakonom ni drugače določeno.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.4.b Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v letu 2022 na podlagi 31. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja³¹³ (v nadaljevanju: ZSRR-2) 19 upravičencem³¹⁴ izplačalo skupaj 12.892.668 EUR regionalne državne pomoči.

Skladno s prvim odstavkom 31. člena ZSRR-2 vlada za dodelitev regionalne državne pomoči določa merila in pogoje, upošteva določila politike ter pomoči EU. Vlada je splošne in posebne pogoje za dodeljevanje regionalnih državnih pomoči določila v Uredbi o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter načinu uveljavljanja regionalne spodbude za zaposlovanje ter davčnih olajšav za zaposlovanje in investiranje³¹⁵ (v nadaljevanju: uredba o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči). Skladno z drugim odstavkom 31. člena ZSRR-2 lahko regionalno državno pomoč dodeli ministrstvo brez javnega razpisa po prostem preudarku državnega organa z odločbo, kadar komisija ugotovi, da so izpolnjeni pogoji po Uredbi Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgovom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe³¹⁶ in znaša vrednost projekta več kot 2 milijona EUR ter projekt bistveno prispeva k regionalnemu razvoju prek ustvarjenih ali ohranjenih delovnih mest v obsegu, določenem z uredbo o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči. Tretji odstavek 31. člena ZSRR-2 določa, da mora vloga, ki jo podjetje vložijo pri ministrstvu, vsebovati podrobni opis in utemeljitev projekta z vidika njegovega pomena za regionalni razvoj ter biti pripravljena v skladu z uredbo o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči tako, da omogoča dodelitev regionalne državne pomoči. Skladno s četrtem odstavkom 31. člena ZSRR-2

³¹³ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16.

³¹⁴ Elpro Križnič d.o.o., Kostroj - strojegradnja, d.o.o. Slovenske Konjice, Plastenka d.o.o., Podkrižnik d.o.o., Arex d.o.o. Šentjernejski, Dana, d.o.o., Polycor Škofja Loka d.o.o., Merc, d. o. o., Roto - Pavlinjek d.o.o., Carthago d.o.o., Elaphe d.o.o., FTA d.o.o., Hermi, d.o.o., Intec MKD, d.o.o., Lek d.d.), Narayan d.o.o., Lesoteka, d.o.o., Stilles d.o.o.

³¹⁵ Uradni list RS, št. 93/14, 77/16, 14/18, 168/20, 121/21, 27/22 in 47/22.

³¹⁶ UL L št. 187 z dne 26. 6. 2014, str. 1.

vlogo obravnava komisija, ki presoja njeno vsebino z vidika izpolnjevanja pogojev in meril ter skladnosti z regionalno shemo državne pomoči.

Sredstva regionalne državne pomoči je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo dodeljevalo brez javnega razpisa skladno s 3. alinejo prvega odstavka 106.j člena ZJF, ki med drugim določa, da se sredstva lahko dodelijo na podlagi neposredne pogodbe, če je postopek za dodelitev sredstev določen v posebnem zakonu. Postopek za dodelitev sredstev je določen v ZSRR-2. Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je za izplačana sredstva regionalne državne pomoči v letu 2022 s sklepom sicer imenoval komisijo za obravnavo vloge za dodelitev regionalne državne pomoči, v kateri je skladno s petim odstavkom 31. člena ZSRR-2 imenovanih 5 članov, od tega 4 iz različnih direktoratskih uradov z Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo in 1 z Ministrstva za finance, pri čemer pa je bila za vsako prejeto vlogo imenovana druga komisija. Člani posameznih komisij niso bili zaposleni iz Direktorata za regionalni razvoj, v čigar pristojnost je po vsebini sodilo izvrševanje ukrepov s področja regionalnega razvoja in regionalnih državnih pomoči, ampak so bili zaposleni na ostalih direktoratih ministrstva. Posamezne komisije medsebojno niso bile povezane, zato je prihajalo tudi do bistvenih razlik v trajanju postopka obravnave posameznih vlog. Dolgotrajni postopki so lahko privedli do situacije, da kljub pozitivni obravnavi posamezne vloge zaradi nezadostnih proračunskih sredstev do izplačila upravičencu sploh ni prišlo. Zaradi razpršenosti dela posameznih komisij je prihajalo do delnega podvajanja nalog, do nepreglednosti nad samim postopkom dodelitve regionalnih državnih pomoči, kot tudi do nepreglednosti nad posameznimi vlogami in fazami, v katerih so se posamezne vloge nahajale. S takšnim načinom izvajanja postopka dodelitve regionalne državne pomoči ministrstvo ni moglo zagotoviti, da je bila pri vrstnem redu obravnave posameznih vlog upoštevana tudi časovna komponenta prispetja posameznih vlog, da so posamezne komisije pri obravnavi vlog na enak način obravnavale sicer ohlapno določene pogoje in merila³¹⁷ iz uredbe o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči in da so vse komisije na enak način izvajale preveritve upravičenosti zahtevkov za sofinanciranje. Za tiste vloge, ki pa so bile s strani komisij že obravnavane in postopki zaključeni, pa ministrstvo ni imelo vnaprej opredeljenih meril, na podlagi katerih bi bile določene prioritete izplačil upravičencem oziroma vrstni red dodelitve sredstev ob upoštevanju razpoložljivih proračunskih sredstev. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je z izvajanjem nepreglednega postopka dodeljevanja sredstev državne regionalne pomoči ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

³¹⁷ Uredba o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči v 10. členu določa pogoje in merila za dodeljevanje pomoči, v 15. členu pa dodatne pogoje za odobritev pomoči na podlagi neposredne vloge.

Priporočilo Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj

Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj priporočamo, naj zaradi zagotavljanja boljše preglednosti nad postopkom dodelitve regionalnih državnih pomoči in stanjem vlog prijaviteljev za izvedbo postopka dodelitve sredstev ter zaradi zagotavljanja njihove enakopravne obravnave ustanovi stalno komisijo, sestavljeno iz strokovno usposobljenih članov s področja za spodbujanje skladnega regionalnega nadzora, ki bo na enem mestu centralizirano sprejemala, izvajala in obravnavala vse prejete vloge prijaviteljev ter pri vrstnem redu obravnave vlog upoštevala tudi časovno komponento prispetja posameznih vlog.

Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj priporočamo, naj postopek dodelitve sredstev regionalne državne pomoči natančneje opredeli v notranjem aktu, ki bo poleg vseh ostalih ključnih informacij v zvezi z izvedbo postopka dodelitve sredstev vključeval tudi navodilo, na podlagi katerega bodo pozitivno obravnavanim vlogam upravičencev določene prioritete izplačil glede na razpoložljiva proračunska sredstva.

3.3.4.c Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je decembra 2022 Javni agenciji Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije (v nadaljevanju: agencija SPIRIT) po zahtevku³¹⁸ izplačalo 40.000.000 EUR za pomoč gospodarstvu na podlagi ZPGVCEP, do katere so bile skladno s prvim odstavkom 3. člena tega zakona upravičene pravne in fizične osebe, gospodarska interesna združenja in pravne osebe zasebnega prava po zakonu o družtvih ali zakonu, ki ureja zavode, ki so opravljali gospodarsko dejavnost in so bili registrirani za opravljanje gospodarske dejavnosti do vključno 30. 11. 2021. Ti so lahko prejeli enostavno pomoč za gospodarstvo, posebno pomoč za gospodarstvo ali pomoč za energetska intenzivna podjetja. Za dodelitev pomoči je po ZPGVCEP pristojen organ agencija SPIRIT, s katero je ministrstvo 25. 11. 2022 sklenilo pogodbo za prenos sredstev za dodelitev pomoči za gospodarstvo³¹⁹. Ministrstvo je agenciji SPIRIT s pogodbo zagotovilo sredstva v skupnem znesku 73.908.983 EUR, od katerega naj bi zagotovilo prvo izplačilo pomoči v znesku 40.000.000 EUR v letu 2022, drugo izplačilo v znesku 33.908.983 EUR pa v letu 2023. Agencija SPIRIT je prvo izplačilo pomoči končnim prejemnikom (upravičencem) za obdobje od junija 2022 do septembra 2022 v skupnem znesku 40.000.000 EUR izvedla decembra 2022³²⁰, drugo izplačilo za obdobje od oktobra 2022 do decembra 2022 pa naj bi izvedla do 15. 3. 2023³²¹.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je moralo v skladu z drugim odstavkom 63. člena ZIPRS2223 posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov, kar je storilo 10. 12. 2021. Ministrstvo bi moralo na podlagi tretjega odstavka 63. člena ZIPRS2223 v primeru spremembe obsega sredstev tekočih transferov v njegovem finančnem načrtu v 15 dneh od spremembe obsega sredstev agenciji SPIRIT posredovati nova izhodišča za dopolnitev njenega finančnega načrta, česar pa ni storilo. S tem je

³¹⁸ Št. 2022-0169 z dne 16. 12. 2022.

³¹⁹ Pogodba, št. C2130-22G700300, dodatek št. 1 k pogodbi št. C2130-22G700300 z dne 15. 12. 2022.

³²⁰ Za obdobje od junija 2022 do septembra 2022 so morali upravičenci navesti podatke o dejanskih stroških v tem obdobju.

³²¹ Ob oddaji vloge so morali upravičenci za obdobje od oktobra 2022 do decembra 2022 navesti ocenjene stroške, do 31. 1. 2023 pa dejanske podatke.

ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 63. člena ZIPRS2223. Ker agencija SPIRIT od ministrstva ni prejela novih izhodišč, tudi ni dopolnila svojega finančnega načrta za leto 2022.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport

Sredstva za prvo izplačilo pomoči gospodarstvu na podlagi ZGVCEP v finančnem načrtu agencije SPIRIT za leto 2022 sicer niso načrtovana, ne glede na to pa načrt vsebuje opombo, da se višina razpisanih sredstev lahko spremeni zaradi višine razpoložljivih virov proračuna Republike Slovenije, virov kohezijskih sredstev ali drugih virov ter druge spremembe s strani Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport oziroma Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK). Ministrstvo navedenega ukrepa pred tem še ni izvajalo, poleg tega je šlo tudi za kratko časovno obdobje v letu 2022 od sklenitve pogodbe po ZPGVCEP do realizacije. Zaradi navedenega je bil potreben hiter odziv, ki je tudi na ministrstvu povzročil kadrovsko stisko. Agencija SPIRIT je sredstva za drugo izplačilo po ZPGVCEP v letu 2023 vključila v finančni načrt za leto 2023.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.4.d Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo³²² je v letu 2017 z družbo Slovenske železnice - Potniški promet, družba za opravljanje prevoza potnikov v notranjem in mednarodnem železniškem prometu, d.o.o., sklenila pogodbo o izvajanju obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu za obdobje od 2017 do 2031³²³ (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju OGJS prevoza potnikov). Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo v skladu s 13. členom pogodbe o izvajanju OGJS prevoza potnikov izvaja nadzor nad izvajanjem te pogodbe, ki med drugim obsega tudi nadzor nad načinom izvajanja in obsegom storitev, nadzor nad vodenjem evidenc in poročil ter nadzor nad izstavljenimi situacijami. V skladu s petnajstim odstavkom 7. člena pogodbe o izvajanju OGJS prevoza potnikov se višina nadomestila za izvajanje storitev javne službe prevoza potnikov določi z letnim aneksom za vsako nadaljnje leto do izteka veljavnosti pogodbe, najpozneje do 1. 12. za prihodnje leto. Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo je 16. 11. 2021 od izvajalca obvezne GJS prejela obvestilo in prošnjo za soglasje za preseganje stroškov nad 3 % v letu 2021. Na pripravo ponudbe za izvajanje obvezne GJS v letu 2022 so bistveno vplivali večji stroškovni odmiki, ki so nastali predvsem kot posledica rasti cen energentov, stroškov nadomestnih delov in materiala ter storitev za vzdrževanje vlečnih in vlečenih vozil predvsem zaradi izrednih dogodkov ter storitev cestnih prevozov (nadomestni avtobusni prevozi) zaradi več ovir v prometu. Aneks k pogodbi o izvajanju OGJS prevoza potnikov, ki določa obseg storitev in višino nadomestila za izvajanje javne službe prevoza potnikov v obdobju od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022³²⁴, je bil sklenjen šele 26. 5. 2022, kar je v neskladju s 7. členom pogodbe o izvajanju OGJS prevoza potnikov, po kateri bi moral biti aneks sklenjen najpozneje do 1. 12. 2021.

³²² Po pooblastilu vlade z dne 23. 2. 2017 (sklep vlade št. 37500-2/2017/4).

³²³ Brez številke z dne 13. 3. 2017.

³²⁴ Aneks št. 6.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Potrebo po prilagoditvi razpoložljivih proračunskih finančnih sredstev v letu 2022 je pogojevalo določilo drugega odstavka 43. člena Uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti, uporabnini in režimu učinkovitosti na javni železniški infrastrukturi³²⁵ in 8. člena Uredbe o spremembi in dopolnitvah Uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti, uporabnini in režimu učinkovitosti na javni železniški infrastrukturi³²⁶, na podlagi katerih sta pogodbeni stranki ovrednotili in določili način obračuna denarnega nadomestila stroškov, ki nastanejo izvajalcu zaradi nepravčasne najave izvajanja obsežnejših investicij na železniški infrastrukturi za obdobje po 1. 1. 2021. Poleg tega je bilo za leto 2022 načrtovanih več vlakovnih kilometrov, kot so bili načrtovani in realizirani v letu 2021. Pogodbeni stranki sta med januarjem in aprilom 2022 izvedli več usklajevalnih sestankov za uskladitev ponudbe izvajalca obvezne GJS. V aprilu 2022, ko je Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo uskladila ponudbo z izvajalcem obvezne GJS, je predlog sklepa vlade o sklenitvi aneksa št. 6 k pogodbi o izvajanju OGJS prevoza potnikov posredovala v medresorsko obravnavo.

3.3.4.e Ministrstvo za infrastrukturo je sklenilo koncesijske pogodbe za obdobje od 1. 12. 2021 do najkasneje 30. 11. 2023 za opravljanje GJS javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu s koncesionarji družbo Arriva Dolenjska in Primorska, d.o.o.³²⁷ (v nadaljevanju: družba Arriva Dolenjska in Primorska), družbo Arriva, družba za prevoz potnikov, d.o.o.³²⁸ (v nadaljevanju: družba Arriva)³²⁹ in družbo Nomago, storitve mobilnosti in potovanj, d.o.o.³³⁰ (v nadaljevanju: družba Nomago). Po navedenih pogodbah je ministrstvo tem družbam v letu 2022 izplačalo skupaj 45.086.392 EUR. Vse 3 koncesijske pogodbe so bile sklenjene po večkratnih podaljšanih koncesijskih pogodb in brez predhodno pravnomočno končanega postopka javnega razpisa. Koncesionarjem so bile podeljene koncesije v skladu z Zakonom o prevozih o cestnem prometu³³¹ (v nadaljevanju: ZPCP-1) za obdobje do 31. 12. 2008 in podaljšane v skladu z 2. členom Zakona o dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2A)³³² za obdobje od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Javni razpis za podelitev novih koncesij, objavljen dne 12. 3. 2010³³³, ni uspel, zato so bile koncesijske pogodbe zaradi nujnosti zagotovitve kontinuitete opravljanja GJS javnega linijskega prevoza po izteku obdobja v skladu s prehodnimi določbami Zakona o prevozih v cestnem prometu³³⁴ (v nadaljevanju: ZPCP-2) podaljšane s sklenitvijo novih koncesijskih pogodb, ki so veljale do 30. 6. 2011, nato do 31. 12. 2012 in na koncu do 31. 12. 2013. Po izteku koncesijskih pogodb, veljavnih do 31. 12. 2013, je ministrstvo na podlagi 24. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah

³²⁵ Uradni list RS, št. 44/16, 16/19 in 121/20.

³²⁶ Uradni list RS, št. 121/20.

³²⁷ Pogodba št. 2430-21-310001 z dne 29. 11. 2021.

³²⁸ Pogodba št. 2430-21-310005 z dne 25. 11. 2021.

³²⁹ Družba Arriva Dolenjska in Primorska in družba Arriva sta se s 1. 10. 2022 združili v družbo Arriva, ki nadaljuje z izvajanjem koncesij v okviru že obstoječe koncesijske pogodbe.

³³⁰ Pogodba št. 2430-21-310003 z dne 25. 11. 2021.

³³¹ Uradni list RS, št. 26/05 – uradno prečiščeno besedilo in 131/06 – ZPCP-2.

³³² Uradni list RS, št. 123/08.

³³³ JN 1952/2010.

³³⁴ Uradni list RS, št. 6/16 – uradno prečiščeno besedilo, 67/19 in 94/21.

Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2E)³³⁵ in petega odstavka 5. člena Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70³³⁶ (v nadaljevanju: uredba 1370/2007/ES) s koncesionarji zaradi nujnosti kontinuiranega prevoza sklenilo nove koncesijske pogodbe za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015. Po njihovem izteku je ministrstvo ponovno zaradi nujnosti kontinuiranega izvajanja GJS javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu v skladu z drugim odstavkom 8. člena uredbe 1370/2007/ES in 47. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2F)³³⁷ podaljšalo veljavnost koncesijskih pogodb najkasneje do 2. 12. 2019. Na podlagi 38. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2G)³³⁸ je ministrstvo s koncesionarji ponovno zaradi nujnosti kontinuiranosti izvajanja GJS javnega potniškega prevoza podaljšalo koncesijske pogodbe še do 2. 12. 2021 ter še enkrat do 30. 11. 2023.

Postopek podelitve koncesije za opravljanje GJS javnega linijskega prevoza potnikov se je pričel v letu 2021³³⁹, odločitev o oddaji javnega naročila podelitve koncesije je bila sprejeta v marcu 2022³⁴⁰. Zoper odločitev so bili vloženi revizijski zahtevki³⁴¹. Postopek za izbiro koncesionarjev za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu je bil septembra 2022 razveljavljen³⁴².

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

Ministrstvo za infrastrukturo vse od leta 2001, ko je ZPCP-1 prvič določil, da se koncesije za opravljanje GJS javnega linijskega prevoza potnikov podelijo z javnim razpisom, koncesije še vedno ni podelilo po predhodno izvedenem postopku javnega razpisa. Nepravilnosti glede podeljevanja koncesij za opravljanje GJS linijskih prevozov potnikov v notranjem cestnem prometu smo ugotavljali

³³⁵ Uradni list RS, št. 39/13.

³³⁶ UL L št. 315 z dne 3. 12. 2007, str. 1.

³³⁷ Uradni list RS, št. 92/15.

³³⁸ Uradni list RS, št. 67/19.

³³⁹ Objava na Portalu javnih naročil, št. 005315/2021 z dne 3. 8. 2021.

³⁴⁰ Št. 430-39/2021/70 z dne 18. 3. 2022.

³⁴¹ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_odlocitve=99843&id_obrazec=408492], 23. 2. 2023.

³⁴² Sklep Državne revizijske komisije št. 018-040/2022-57 z dne 28. 9. 2022.

že v več revizijskih poročilih³⁴³. V skladu z določili uredbe 1370/2007/ES bi se lahko koncesijske pogodbe podaljšale najdlje do 31. 12. 2012. Ker je Ministrstvo za infrastrukturo podaljševalo koncesijsko pogodbo za opravljanje GJS javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z družbo Arriva Dolenjska in Primorska, družbo Arriva in z družbo Nomago v letih od 2013 do 2023, je ravnalo v neskladju s petim odstavkom 5. člena uredbe 1370/2007/ES, ki je za vse države članice v celoti zavezujoča in v skladu z načelom primarnosti evropskega prava prevlada nad pravili pravnih redov držav članic.

Ukrep Ministrstva za okolje, podnebje in energijo

Ministrstvo je v letu 2023 objavilo nov javni razpis za podelitev koncesij³⁴⁴, ki je že bil uspešno zaključen. Nove koncesije se bodo začele izvajati, ko bodo izbrani koncesionarji uvedeni v delo.

3.3.4.f Ministrstvo za infrastrukturo je 23. 10. 2020 objavilo Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin v letih 2021, 2022 in 2023³⁴⁵ v okvirni višini 42.647.059 EUR, za katero se 85 % sredstev zagotavlja iz evropske kohezijske politike, preostalih 15 % pa iz proračuna Republike Slovenije. Ministrstvo za infrastrukturo je 6. 5. 2021 upravičencu Mestni občini Novo mesto (v nadaljevanju: MO Novo mesto) izdalo sklep o dodelitvi nepovratnih sredstev za izvedbo operacije Celovite energetske sanacije javnih objektov v lasti MO Novo mesto³⁴⁶ v znesku do 814.859 EUR. Na podlagi prvega in drugega odstavka 13. člena Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog³⁴⁷ (v nadaljevanju: uredba o dodeljevanju sredstev za spodbujanje razvojnih programov) mora neposredni uporabnik državnega proračuna vsakemu izbranemu prijavitelju posredovati sklep o izboru in ga hkrati pozvati k podpisu pogodbe. Če se izbrani prijavitelj v roku 8 dni od prejema poziva nanj ne odzove, se šteje, da je umaknil vlogo za pridobitev sredstev. Ministrstvo za infrastrukturo je v sklepu o dodelitvi nepovratnih sredstev MO Novo mesto navedlo, da jo bo na podlagi tega sklepa povabilo k podpisu pogodbe o sofinanciranju. K podpisu pogodbe jo je pozvalo 17. 6. 2021, kar je 42 dni od izdaje sklepa. Pogodbo o sofinanciranju operacije sta ministrstvo in MO Novo mesto sklenili 24. 6. 2021. Ministrstvo za infrastrukturo je s tem, ko MO Novo mesto ob posredovanju sklepa o izboru 6. 5. 2021 ni hkrati pozvalo k podpisu pogodbe v roku 8 dni od prejema poziva, temveč jo je k podpisu pogodbe pozvalo šele 17. 6. 2021, ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 13. člena uredbe o dodeljevanju sredstev za spodbujanje razvojnih programov.

³⁴³ Revizijska poročila: Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013 (št. 320-7/2013/243 z dne 29. 7. 2014), Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016 (št. 320-11/2016/159 z dne 1. 8. 2017), Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (št. 320-11/2018/152 z dne 7. 8. 2019), Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 (št. 320-15/2020/81 z dne 1. 9. 2021), Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021 (št. 320-19/2021/94 z dne 31. 8. 2022) in Javni linijski prevoz potnikov v medkrajevem cestnem prometu (št. 320-10/2014/45 z dne 24. 8. 2016).

³⁴⁴ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=467916], 23. 2. 2023.

³⁴⁵ Uradni list RS, št. 152/20, spremembe 145/21, 11/22 9 in 47/22.

³⁴⁶ Št. 4301-45/2020/136-027411664.

³⁴⁷ Uradni list RS, št. 56/11.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo vroča pogodbe po prejetju vseh povratnic upravičencev oziroma ko so vsi sklepi, poslani v paketu vsem upravičencem tekočega odpiranja javnega razpisa, pravnomočni.

Prvi odstavek 32. člena ZIPRS2223 določa, da so, ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov, plačilni roki neposrednih proračunskih uporabnikov za plačilo obveznosti v breme proračuna 30. dan. MO Novo mesto je ministrstvu 14. 9. 2021 posredovala zahtevek za izplačilo v znesku 62.913 EUR in ga po pozivu ministrstva 21. 10. 2022 dopolnila. Ministrstvo je zahtevek MO Novo mesto plačalo 29. 12. 2022, kar je 69 dni od prejema popolnega zahtevka oziroma 39 dni prepozno. Ministrstvo za infrastrukturo je s tem ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS2223.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Konec leta 2022 je MO Novo mesto zaradi zaključka operacije posredovala več zahtevkov za izplačilo, ki jih je Ministrstvo za infrastrukturo obravnavalo hkrati.

3.3.4.g Ministrstvo za infrastrukturo je septembra 2019 v okviru Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 objavilo javni razpis za sofinanciranje daljinskega ogrevanja na obnovljive vire energije za obdobje 2019–2022³⁴⁸ v okvirni višini 20.000.000 EUR, ki je bil odprt do porabe sredstev oziroma najkasneje do 3. 9. 2020, predvidena pa so bila 4 odpiranja vlog. Rok za zaključek operacije je bil najkasneje 24 mesecev po podpisu pogodbe o sofinanciranju³⁴⁹, v primeru dokazane višje sile pa najdlje do 31. 10. 2022³⁵⁰.

Ministrstvo za infrastrukturo je 24. 9. 2020 z družbo Marumi Group International d.o.o. (v nadaljevanju: družba Marumi Group) sklenilo pogodbo o sofinanciranju operacije³⁵¹ na podlagi sklepa o dodelitvi sredstev³⁵², s katerim je družbi Marumi Group dodelilo nepovratna sredstva v znesku 4.057.153 EUR za operacijo Kogeneracija Kočevje s toplotnim omrežjem, DOLB³⁵³ Kočevje.

Ministrstvo za infrastrukturo je na podlagi 9. člena Pravilnika o finančnih spodbudah za energetska učinkovitost, daljinsko ogrevanje in rabo obnovljivih virov energije³⁵⁴ in točk 3.3 in 4.1 tega javnega razpisa za izkazovanje pogoja, da se državna pomoč ne dodeli, če je investitor v stanju kapitalne neustreznosti v skladu s predpisi o finančnem poslovanju podjetij, od prijaviteljev zahtevalo, da so izpolnjevanje tega pogoja izkazali s podpisom izjave o strinjanju in sprejemanju pogojev pod kazensko in materialno odgovornostjo, pri čemer pa ministrstvo ni izkazalo, da je pred podpisom pogodb izpolnjevanje pogoja glede kapitalne ustreznosti tudi preverjalo³⁵⁵.

³⁴⁸ Uradni list RS, št. 58/19.

³⁴⁹ Točka 7.1 javnega razpisa.

³⁵⁰ Točka 7.2 javnega razpisa,

³⁵¹ Pogodba št. 2430-20-381030 o sofinanciranju operacije Kogeneracija Kočevje s toplotnim omrežjem, DOLB Kočevje.

³⁵² Sklep, št. 4301-5/2019/68 z dne 23. 6. 2020.

³⁵³ DOLB = daljinsko ogrevanje na lesno biomaso.

³⁵⁴ Uradni list RS, št. 52/16, 59/16 – popr. in 158/20 – ZURE.

³⁵⁵ Ministrstvo naj bi izpolnjevanje pogojev preverjalo v treh fazah, in sicer ob vložitvi vloge na javni razpis ter pred izdajo sklepa o izboru in pred podpisom pogodbe o sofinanciranju operacije.

Pojasnilo Ministrstva za okolje, podnebje in energijo

Ministrstvo za infrastrukturo izjave prijavitelja, ali je bil v času izdaje sklepa o dodelitvi sredstev in v času sklenitve pogodbe o sofinanciranju operacije v stanju kapitalske ustreznosti v skladu s predpisi o finančnem poslovanju podjetij, ni preverjalo, saj je bila ta izdana pod kazensko in materialno odgovornostjo. Iz izvajanja operacije je bilo razvidno, da je upravičenec redno plačeval vse obveznosti do izvajalcev. Ob tem je ministrstvu odobrena sredstva upravičencu nakazoval na osnovi vsakega posameznega, pravočasnega in popolnega zahtevka za izplačilo, ki vsebuje račune in dokazila o plačilu teh računov. Za vsak plačan račun se upravičencu nakažejo sredstva v višini odobrenega odstotka sofinanciranja.

Na podlagi prvega in drugega odstavka 13. člena uredbe o dodeljevanju sredstev za spodbujanje razvojnih programov mora neposredni uporabnik državnega proračuna vsakemu izbranemu prijavitelju posredovati sklep o izboru in ga hkrati pozvati k podpisu pogodbe. Če se izbrani prijavitelj v roku 8 dni od prejema poziva nanj ne odzove, se šteje, da je umaknil vlogo za pridobitev sredstev. Ministrstvo za infrastrukturo družbe Marumi Group ni pozvalo k podpisu pogodbe o sofinanciranju hkrati s sklepom o dodelitvi nepovratnih sredstev 3. 7. 2020, ampak šele 16. 9. 2020, kar je 75 dni od izdaje sklepa³⁵⁶. Ministrstvo za infrastrukturo je s tem, ko družbe Marumi Group ni pozvalo k podpisu pogodbe hkrati ob posredovanju sklepa o izboru, ampak več kot 2 meseca kasneje, ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 13. člena uredbe o dodeljevanju sredstev za spodbujanje razvojnih programov.

Pojasnilo Ministrstva za okolje, podnebje in energijo

Ministrstvo za infrastrukturo je pogodbe vročalo po prejemu vseh povratnic upravičencev oziroma ko so vsi sklepi, poslani v paketu vsem upravičencem tekočega odpiranja, pravnomočni.

Družba Marumi Group se je s pogodbo³⁵⁷ zavezala, da bo ministrstvo sproti pisno obveščala o dogodkih, zaradi katerih je podaljšano ali onemogočeno izvajanje operacije, in da bo v primeru, če bo naknadno (v času izvajanja operacije) ugotovila, da v pogodbeno določenem roku oziroma s proračunsko predvidenimi sredstvi ne bo mogla izvesti dogovorjenega obsega operacije, o razlogih za zamudo oziroma nezmožnosti izpolnitve pogodbe z ustrezno obrazložitvijo pisno obvestila ministrstvo takoj, ko bodo nastopili ti razlogi, najpozneje pa v roku 15 dni od njihovega nastanka³⁵⁸. V tem primeru ministrstvo odloči, ali bo spremembo pogodbe odobrilo in k pogodbi sklenilo dodatek ali bo od pogodbe odstopilo. Družba Marumi Group je ministrstvo 20. 12. 2021 obvestila o zamudi pri izvajanju operacije in zaprosila za sklenitev aneksa k pogodbi za določitev novega termina za dokončanje del in sofinanciranje projekta ter priložila obvestilo izvajalca o zamudi, o kateri je bila obveščena 20. 1. 2021. Na podlagi obvestila je ministrstvo z družbo Marumi Group 21. 1. 2022 sklenilo aneks št. 1 k pogodbi o sofinanciranju operacije. Zaradi težav pri dobavi opreme je družba Marumi Group ministrstvo 14. 9. 2022 ponovno zaprosila za podaljšanje trajanja pogodbe na 15. 11. 2022 in sklenitev novega aneksa k pogodbi z obrazložitvijo, da je bila 3. 8. 2022 seznanjena o težavah zaradi dobave opreme. Ministrstvo je z družbo Marumi Group na podlagi obvestila

³⁵⁶ Pogodbo o sofinanciranju operacije sta ministrstvo in družba Marumi Group sklenila 24. 9. 2020.

³⁵⁷ 24. člen pogodbe.

³⁵⁸ 25. člen pogodbe.

17. 10. 2022 sklenilo aneks št. 2 k pogodbi o sofinanciranju operacije in prestavilo rok za izvedbo operacije najkasneje do 15. 11. 2022, rok za predložitev zadnjega zahtevka za izplačila operacije pa na 21. 11. 2022. V obeh primerih družba Marumi Group ministrstva ni takoj, najpozneje pa v roku 15 dni od nastanka razlogov za zamudo pri izvedbi operacije, pisno obvestila o tem, da operacije ne bo mogla izvesti v pogodbeno določenem roku. V prvem primeru je ministrstvo obvestila po 11 mesecih, v drugem primeru pa po 42 dneh od nastanka razlogov za zamudo, in ne v 15 dneh, kot je bilo določeno v pogodbi.

Pojasnilo Ministrstva za okolje, podnebje in energijo

Čas covid-19 je prinesel veliko negotovosti in zamikov dobav. Upravičenec je obrazložil, da je bilo zaradi globalne situacije in nabave ključne opreme v tujini (Italija) nadaljevanje izvedbe projekta vprašljivo. Upravičenec je ministrstvo ustno, že pred posredovanjem pisnih obvestil, obveščal o težavah pri izvedbi projekta, vlogo za aneks št. 1 pa je oddal šele, ko se je lahko prepričal, da izvedba operacije ne bo ogrožena. Ministrstvo je prejeti vlogi za sklenitev navedenih aneksov proučilo in ugotovilo, da se aktivnosti na operaciji izvajajo uspešno in v smeri, da bo sklenitev aneksov omogočila nadaljevanje del na projektu oziroma uspešen zaključek projekta. Organ upravljanja (SVRK) je 3. 4. 2020 v času izrednih okoliščin izdal tudi Usmeritve za premostitev težav ob izvajanju operacij, financiranih iz sredstev evropske kohezijske politike v času izrednih razmer (koronavirus – covid-19) (v nadaljevanju: usmeritve SVRK za premostitev težav ob izvajanju operacij).

Usmeritve SVRK za premostitev težav ob izvajanju operacij navajajo posebne ukrepe za podporo upravičencem za optimalno doseganje namenov in ciljev operacij v delu podaljšanja terminskih načrtov izvajanja operacij in upravičenosti stroškov in upravljalnih preverjanj. Usmeritve pa ne navajajo možnosti odstopanj od obveščanja posredniškemu organu (Ministrstvu za infrastrukturo) o dogodkih, zaradi katerih je izvajanje operacije podaljšano, oziroma o razlogih za zamudo, o čemer sta se pogodbeni stranki dogovorili v pogodbi. Ministrstvo je tako ravnalo v nasprotju s 17. členom pogodbe o sofinanciranju, ker s spremljanjem in nadziranjem izvajanja operacije ni zagotovilo, da bi družba Marumi Group ministrstvo o zamudah redno in sprotno pisno obveščala.

Poleg tega je Ministrstvo za infrastrukturo s tem, ko je prestavilo rok za izvedbo operacije najkasneje do 15. 11. 2022 in rok za predložitev zadnjega zahtevka za izplačila operacije na 21. 11. 2022, ravnalo v nasprotju s točkama 7.1 in 7.2 javnega razpisa za sofinanciranje daljinskega ogrevanja na obnovljive vire energije za obdobje 2019–2022, ki je določal rok zaključka operacije in obdobje za porabo dodeljenih sredstev (datum prejema zadnjega zahtevka za izplačilo) najkasneje do 31. 10. 2022. Na podlagi usmeritev SVRK za premostitev težav ob izvajanju operacij je bilo zaradi izrednih razmer podaljšanje terminskih načrtov izvajanja operacij sicer možno brez spremembe besedila javnega razpisa (vendar ne dlje kot do 31. 12. 2023), vendar bi morale ministrstvo kot posredniški organ upoštevati usmeritve SVRK za premostitev težav ob izvajanju operacij glede spremembe odločitve o podpori in pridobiti potrditev organa upravljanja (SVRK), česar Ministrstvo za infrastrukturo ni pridobilo.

3.3.4.h Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo je po pooblastilu v imenu vlade z družbo SŽ-Infrastruktura, d.o.o. (v nadaljevanju: SŽ-Infrastruktura) na

podlagi 11. člena Zakona o železniškem prometu³⁵⁹ 11. 6. 2021 sklenila pogodbo o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2030 (v nadaljevanju: pogodba o upravljanju JŽI). 2. 12. 2021 je Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo s SŽ-Infrastruktura na podlagi 11. in 15.f člena Zakona o železniškem prometu in 43. člena Uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti, uporabnini in režimu učinkovitosti na javni železniški infrastrukturi³⁶⁰ (v nadaljevanju: uredba o dodeljevanju vlakovnih poti) sklenila aneks št. 3 k pogodbi o upravljanju JŽI, v katerem je določena višina denarnega nadomestila za povračilo stroškov prevoznikov, nastalih zaradi izvajanja investicijskih del na javni železniški infrastrukturi oziroma ovir v prometu v obdobju 2018 do 2020 v skupnem znesku 66.164.886 EUR z DDV³⁶¹, kar pa pred tem s pogodbo še ni bilo urejeno, čeprav je vlada že septembra 2020 v Uredbi o spremembi in dopolnitvah Uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti, uporabnini in režimu učinkovitosti na javni železniški infrastrukturi³⁶² (v nadaljevanju: uredba o dopolnitvah uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti) določila, da prevoznikom pripada denarno nadomestilo za nastale stroške zaradi motenj v železniškem prometu. Z aneksom št. 3 k pogodbi o upravljanju JŽI je bilo dogovorjeno, da bo Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo denarno nadomestilo plačevala po dinamiki od leta 2021 do leta 2026, SŽ-Infrastruktura kot upravljavec pa naj bi denarno nadomestilo prevoznikom povrnila.

Skladno z drugim odstavkom 43. člena uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti prevoznikom pripada denarno nadomestilo zaradi motenj v železniškem prometu zaradi nepravočasne najave izvajanja obsežnejših investicij. Pri tem iz uredbe ne izhaja, kdaj je najava nepravočasna in kaj se šteje za obsežnejšo investicijo. Slednje ne izhaja niti iz metodologije, ki se na podlagi 8. člena uredbe o dopolnitvah uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti uporablja za obračun odškodnine za obdobje 2018–2020³⁶³ (v nadaljevanju: metodologija 2020), niti iz Dokumenta identifikacije investicijskega projekta Nadomestila prevoznikom zaradi ovir v prometu na JŽI v letih 2018–2020³⁶⁴ ali kateregakoli drugega dokumenta, vezanega na izplačilo tega denarnega nadomestila prevoznikom. Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo je s plačilom računa³⁶⁵ SŽ-Infrastruktura v znesku 12.032.977 EUR, ki se je nanašal na denarno nadomestilo za povračilo stroškov prevoznikov zaradi ovir v prometu za leto 2022, ne da bi pred izplačilom preverila ustreznost določitve višine odškodnine, ravnala v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

SŽ-Infrastruktura je računu za leto 2022, izstavljenemu Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo, priložila v decembru 2021 sklenjene pogodbe s prevozniki, kot določa 4. člen aneksa

³⁵⁹ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo, 30/18, 82/21 in 54/22 – ZUJPP.

³⁶⁰ Uradni list RS, št. 44/16, 16/19 in 121/20.

³⁶¹ Denarnega nadomestila se bo za ovire v prometu za obdobje 2018 do 2020 izplačalo 7 prevoznikom. Od 66.164.886 EUR z DDV družbi SŽ-Tovorni promet, d.o.o. skupaj 38.922.996 EUR, družbi SŽ-Potniški promet, d.o.o. skupaj 19.687.054 EUR, ostalim 5 družbam pa skupaj 7.554.836 EUR.

³⁶² Uradni list RS, št. 121/20.

³⁶³ SŽ-Infrastruktura je objavila metodologijo 2020 v Programu omrežja 2020 kot prilogo 6A.

³⁶⁴ Št. 37500-27/2021/36 z dne 13. 10. 2021.

³⁶⁵ Št. 9600009787 z dne 24. 11. 2022.

št. 3 k pogodbi o upravljanju JŽI. Ne glede na to pa Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo do maja 2023³⁶⁶ od SŽ-Infrastruktura ni zahtevala dokazil o nadaljnji izvršitvi nakazil prevoznikom, čeprav pravica do nadziranja izvajanja vseh obveznosti SŽ-Infrastruktura izhaja iz 36. in 37. člena pogodbe o upravljanju JŽI.

Iz drugega odstavka 5. člena aneksa št. 3 k pogodbi o upravljanju JŽI izhaja, da se je Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo odpovedala pravici do uveljavljanja kakršnikoli drugih ugovorov proti uveljavljanju terjatev iz naslova denarnega nadomestila. Zaradi vključitve takšnega določila v aneks št. 3 k pogodbi o upravljanju JŽI je omejen tudi nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti SŽ-Infrastruktura iz 36. in 37. člena pogodbe o upravljanju JŽI, ker Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo tudi v primeru naknadno ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti pri porabi teh sredstev ne bi imela vzvoda za sankcioniranje in podlage, da bi od SŽ-Infrastruktura zahtevala kakršnakoli vračila izplačanih sredstev. Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo se je z vključitvijo takšnega določila v aneks št. 3 k pogodbi o upravljanju JŽI odpovedala tudi zahtevi iz 55. člena ZJF, iz katere izhaja, da mora neposredni uporabnik takoj zahtevati vračilo sredstev v proračun, če se naknadno ugotovi, da je bilo izplačilo iz proračuna neupravičeno izvršeno, zato je njeno ravnanje v nasprotju s prvim odstavkom 55. člena ZJF.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

3.3.4.i Prvi odstavek 2. člena Zakona o nujnih ukrepih za povečanje prihodkov upokojujencev in omejitev dviga oskrbnin na področju socialnega varstva³⁶⁷ (v nadaljevanju: ZNUPPU) določa, da so prejemniki pokojnine in prejemniki nadomestil iz invalidskega zavarovanja³⁶⁸, ki jih izplačuje ZPIZ, upravičeni do povečanega dela prejemkov upokojujencev. Povečan del prejemkov upokojujencev se skladno z drugim odstavkom 2. člena ZNUPPU izplača upravičencem v višini 4,5 % prejemka iz prvega odstavka 2. člena tega zakona na podlagi izplačil za oktober 2022, in sicer ga ZPIZ izplača novembra 2022 in decembra 2022, skupaj z izplačilom pokojnin in prejemkov nadomestil iz invalidskega zavarovanja. Sredstva za izplačilo povečanega dela prejemkov upokojujencev se v skladu s tretjim odstavkom 2. člena ZNUPPU zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije.

Ministrstvo je od ZPIZ prejelo 2 zahtevka za povračilo izplačanega povečanega dela prejemkov upokojujencev na podlagi ZNUPPU za izredni dodatek v višini 4,5 %, in sicer:

- zahtev³⁶⁹ v skupnem znesku 21.748.755 EUR, na podlagi katerega je ZPIZ nakazal sredstva 29. 11. 2022, in
- zahtev³⁷⁰ v skupnem znesku 21.731.195 EUR, na podlagi katerega je ZPIZ nakazal sredstva 28. 12. 2022.

³⁶⁶ Ministrstvo za infrastrukturo je 19. 5. 2023 računskemu sodišču posredovalo dokazilo, iz katerega je razvidno, da je Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo dokazila o izvršenih nakazilih nadomestil (odškodnin) prevoznikom za leta 2017–2020 pridobila in preverila 9. 5. 2023.

³⁶⁷ Uradni list RS, št. 145/22.

³⁶⁸ Razen dodatka za pomoč in postrežbo ter invalidnine za telesno okvaro.

³⁶⁹ Št. 410-84/2022(02720) z dne 25. 11. 2022.

³⁷⁰ Št. 410-91/2022(02720) z dne 23. 12. 2022

Zahtevka ZPIZ za posamezen mesec vključujeta število uživalcev in skupni znesek po ZNUPPU ter število uživalcev, ki jim je bil storniran znesek, ter višino storniranega zneska po ZNUPPU.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti z ZPIZ za zagotavljanje sredstev izplačanega povečanega dela prejemkov upokojencev na podlagi ZNUPPU ni sklenilo pisne pogodbe, v kateri bi podrobneje uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank. Navedeno ravnanje je v nasprotju s prvim odstavkom 50. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če z zakonom ni drugače določeno.

Pojasnilo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti³⁷¹

Med MDDSZ ter ZPIZ ni bila sklenjena pogodba za povračilo izplačanega povečanega dela prejemkov upokojencev na podlagi 2. člena ZNUPPU, saj gre za zakonsko obveznost iz ZNUPPU.

Obveznosti za povračilo izplačanega povečanega dela prejemkov upokojencev na podlagi ZNUPPU za izredni dodatek v višini 4,5 % bi ministrstvo moralo prevzeti s pisno pogodbo ali drugo ustrezno listino, v kateri bi z ZPIZ uredilo vsa medsebojna razmerja, predvsem naloge skrbnikov pogodb, način predložitve zahtevkov in način izvajanja nadzora nad dodeljenimi sredstvi.

3.3.4.j Ministrstvo za okolje in prostor je 11. 4. 2022 iz Sklada za podnebne spremembe ZPIZ izplačalo 64.714.062 EUR solidarnostnega dodatka za upokojence za odpravo posledic energetske revščine (v nadaljevanju: solidarnostni dodatek upokojencem – energetske vavčer). Do izplačila solidarnostnega dodatka upokojencem – energetskega vavčerja so bili skladno s prvo alinejo drugega odstavka 2. člena Zakona o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov³⁷² (v nadaljevanju: ZUOPVCE) upravičene osebe, ki so opredeljene kot upravičenci do solidarnostnega dodatka iz 67. člena ZDUPŠOP, katerih prejemek je za december 2021 znašal 1.000 EUR ali manj. V skladu s tretjim in petim odstavkom 2. člena ZUOPVCE se je moral solidarnostni dodatek upokojencem – energetske vavčer izplačati do 15. 4. 2022, sredstva za izplačilo tega dodatka pa so se zagotovila iz Sklada za podnebne spremembe. Minister za okolje in prostor je za izvedbo izplačil solidarnostnega dodatka upokojencem – energetskega vavčerja pooblastil³⁷³ ministra za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti³⁷⁴.

ZPIZ je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 5. 4. 2022 predložil zahtevek za povračilo izplačanega solidarnostnega dodatka upokojencem – energetskega vavčerja³⁷⁵ v znesku 64.714.062 EUR in poročilo o obračunanem in izplačanem solidarnostnem dodatku upokojencem – energetske vavčerju. K zahtevku je bilo priloženo Poročilo o obračunanem in izplačanem solidarnostnem dodatku za odpravo posledic energetske revščine, ki je vključevalo zbirno tabelo s podatki o obračunanem solidarnostnem dodatku za odpravo posledic energetske

³⁷¹ Z dne 1. 3. 2023 in z dne 2. 3. 2023.

³⁷² Uradni list RS, št. 29/22.

³⁷³ Pooblastilo za izvedbo izplačil enkratnega solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine, št. 35400-170/2022-2550/10 z dne 18. 3. 2022 za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti in izdajo odredbe za plačilo.

³⁷⁴ Na podlagi 65. člena ZJF.

³⁷⁵ Št. 410-22/2022(02720) z dne 5. 4. 2022.

revščine s skupnim številom prejemnikov solidarnostnega dodatka in skupnim zneskom izplačanega solidarnostnega dodatka po posameznih vrstah prejemnikov³⁷⁶. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti od ZPIZ ni zahtevalo predložitve analitičnih podatkov o izplačanih energetskih vavčerjih upokojencem in ostale podporne dokumentacije, zaradi česar pred izplačilom zahtevka ni moglo preveriti upravičenosti obračunane višine solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je s tem ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Za plačila solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine na podlagi prve alineje drugega odstavka 2. člena ZUOPVCE Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti z ZPIZ tudi ni sklenilo pogodbe, v kateri bi uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank, predvsem naloge skrbnikov pogodb in način predložitve zahtevkov ZPIZ, ki bi ministrstvu zagotavljal preveritev upravičenosti na zahtevkih obračunanih sredstev solidarnostnega dodatka za upokojence – energetskega vavčerja, kar je v neskladju s prvim odstavkom 50. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če z zakonom ni drugače določeno.

3.3.4.k Drugi odstavek 26. člena Zakona o osebni asistenci³⁷⁷ (v nadaljevanju: ZOA) določa, da če je uporabnik upravičen do prejemanja dodatka za pomoč in postrežbo oziroma do drugih denarnih prejemkov zaradi potrebe po tuji negi in pomoči, uporabnik sofinancira osebno asistenco pri izbranem izvajalcu osebne asistencije v višini polovice navedenega prejemka. V skladu s petim odstavkom 20. člena ZOA je Center za socialno delo Osrednja Slovenija – vzhod (v nadaljevanju: CSD Osrednja Slovenija – vzhod) na podlagi mnenja strokovne komisije izdal odločbo o pravici do osebne asistencije³⁷⁸. Navedena odločba je v skladu 4. točko tretjega odstavka 7. člena Pravilnika o osebni asistenci³⁷⁹, ki je bil veljaven v času izdaje odločbe v letu 2019, vsebovala tudi določbo o dolžnosti uporabnika, da bo polovico zneska dodatka za pomoč in postrežbo namenil za sofinanciranje osebne asistencije izbranemu izvajalcu osebne asistencije.

Uporabnik storitev osebne asistencije je v letu 2022 prejel dodatek za pomoč in postrežbo v skupnem znesku 3.732 EUR. Polovični znesek navedenega dodatka, ki bi ga moral uporabnik storitev osebne asistencije v letu 2022 nameniti za sofinanciranje osebne asistencije izbranemu izvajalcu osebne asistencije, Združenju multiple skleroze Slovenije, je tako znašal 1.866 EUR³⁸⁰. Ugotovili smo, da je CSD Osrednja Slovenija – vzhod pri izplačilu izvajalcu osebne asistencije za uporabnika storitev

³⁷⁶ Uživalci pokojnin, uživalci deljenih družinskih pokojnin in uživalci invalidskih nadomestil, ki delajo krajši delovni čas.

³⁷⁷ Uradni list RS, št. 10/17, 31/18 in 172/21.

³⁷⁸ Št. 141-13/2018-LITIJ-4 z dne 14. 1. 2019.

³⁷⁹ Uradni list RS, št. 57/18, 13/19, 128/20 in 26/22.

³⁸⁰ Iz poročila o opravljenih urah osebne asistencije po uporabnikih na letni ravni, ki ga je predložilo ministrstvo med izvajanjem revizije, izhaja, da je za konkretnega uporabnika (dvostopenjsko vzorčenje) izvajalec upošteval dodatek za pomoč in postrežbo v znesku 150 EUR, kar na letni ravni znaša 1.800 EUR, čeprav iz izpiskov ZPIZ, ki smo jih pridobili med izvajanjem revizije, izhaja, da je konkreten uporabnik storitev osebne asistencije prejel v letu 2022 trikrat dodatek za pomoč in postrežbo v znesku 300 EUR in devetkrat v znesku 314,70 EUR, kar skupaj znaša 3.732 EUR. Posledično je izvajalec za konkretnega uporabnika zmanjšal znesek izstavljenega računa ministrstvu za 900 EUR (polovičen znesek od 1.800 EUR). namesto za 1.866 EUR (polovičen znesek od 3.732 EUR).

v letu 2022 upošteval skupni znesek 900 EUR, namesto pravilnega zneska 1.866 EUR. CSD Osrednja Slovenija – vzhod je tako za uporabnika storitev upošteval znesek, ki je nižji od polovičnega zneska dodatka za pomoč in postrežbo, določenega v odločbi o pravici do osebne asistenc in v drugem odstavku 26. člena ZOA. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti tega ni preverilo in je s tem ravnalo v nasprotju s tretjo alinejo prvega odstavka 31. člena ZOA, ki določa, da pristojno ministrstvo izvaja finančni nadzor nad izvajanjem osebne asistenc.

3.3.4.l Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je za opravljanje storitev v letu 2022 sklenilo 4 pogodbe po začetku opravljanja storitev, in sicer:

- Na podlagi ZOA in podeljenega statusa izvajalca osebne asistenc³⁸¹ je ministrstvo sklenilo pogodbi z Društvom osebne asistenc Varuh³⁸² 25. 1. 2022 in z Združenjem multiple skleroze Slovenije³⁸³ 24. 1. 2022. Do sklenitve pogodbe je Društvo osebne asistenc Varuh opravilo storitve v znesku 47.052 EUR, Združenje multiple skleroze Slovenije pa v znesku 292.903 EUR.
- Na podlagi 68.c in 98. člena Zakona o socialnem varstvu³⁸⁴ je ministrstvo 26. 1. 2022 sklenilo pogodbo s Skupnostjo centrov za socialno delo Slovenije³⁸⁵, ki je do sklenitve pogodbe opravila storitve v znesku 1.960 EUR.
- Na podlagi Zakona o Javnem štipendijskem, razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu Republike Slovenije³⁸⁶ je ministrstvo 13. 1. 2022 sklenilo pogodbo z Javnim štipendijskim, razvojnim, invalidskim in preživninskim skladom Republike Slovenije³⁸⁷ (v nadaljevanju: JŠRIPS), ki je do sklenitve pogodbe opravil storitve v znesku 209.252 EUR.

Sklenitve pogodb po začetku opravljanja storitev predstavljajo kršitev 142. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki med drugim določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve, v povezavi s 141. členom tega pravilnika.

3.3.4.m V drugem odstavku 58. člena ZIPRS2122 je bilo določeno, da mora predstojnik neposrednega uporabnika proračuna države posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov v 15 dneh po objavi tega zakona v Uradnem listu Republike Slovenije. ZIPRS2122 je bil objavljen 27. 11. 2020, kar pomeni, da je bil skrajni rok za posredovanje izhodišč 12. 12. 2020. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti za delovanje Centra za socialno delo Ljubljana (v nadaljevanju: CSD Ljubljana) izhodišča za pripravo finančnega načrta CSD Ljubljana, ki

³⁸¹ Društvo osebne asistenc Varuh je bilo vpisano v register izvajalcev osebne asistenc na podlagi Odločbe Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, št. 14108-45/2021/3 z dne 13. 12. 2021, Združenje multiple skleroze Slovenije pa je bilo vpisano v register izvajalcev osebne asistenc na podlagi Odločbe Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, št. 14109-27/2018-3 z dne 19. 12. 2018.

³⁸² Pogodba št. 1416-9/2022/1.

³⁸³ Pogodba št. 1416-119/2022/1.

³⁸⁴ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19, 189/20 – ZFRO in 196/21 – ZDOsk.

³⁸⁵ Pogodba št. 4103-25/2022/5.

³⁸⁶ Uradni list RS, št. 78/06 – uradno prečiščeno besedilo, 106/12, 39/16, 11/18 – ZIZ-L, 139/20 in 17/22.

³⁸⁷ Pogodba št. 4103-21/2022/1.

so bila usklajena z Ministrstvom za finance, poslalo 15. 11. 2021, kar je 337 dni prepozno. CSD Ljubljana je finančni načrt za leto 2021 ministrstvu posredoval 17. 12. 2021. S tem, ko je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izhodišča za pripravo finančnega načrta CSD Ljubljana posredovalo prepozno, je ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 58. člena ZIPRS2122³⁸⁸.

3.3.4.n V drugem odstavku 63. člena ZIPRS2223 je prav tako določena obveznost predstojnika neposrednega uporabnika proračuna države v zvezi s posredovanjem izhodišč za pripravo finančnih načrtov posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti v 15 dneh po objavi tega zakona v Uradnem listu Republike Slovenije. ZIPRS2223 je bil objavljen 1. 12. 2021, skrajni rok za posredovanje izhodišč je bil 16. 12. 2020. Ministrstvo je z Ministrstvom za finance usklajena izhodišča za pripravo finančnega načrta za delovanje JŠRIPS poslalo 14. 3. 2022, kar je 88 dni prepozno. JŠRIPS je finančni načrt za leto 2022 ministrstvu posredoval 8. 4. 2022. S tem, ko je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izhodišča za pripravo finančnega načrta JŠRIPS posredovalo prepozno, je ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 63. člena ZIPRS2223.

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

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je dne 5. 8. 2021 s strani JŠRIPS prejelo oceno potrebnih sredstev za delovanje JŠRIPS za leto 2022³⁸⁹ ter na podlagi predlaganega zagotovilo potreben obseg sredstev v proračunu. Dne 29. 9. 2021 je bilo s sklepom vlade sprejeto povečanje kadrovskega načrta JŠRIPS za 5 oseb³⁹⁰. Na podlagi usklajevanja z vlado novembra in decembra 2021³⁹¹ je JŠRIPS naredil nov izračun potrebnega obsega sredstev kot predlog za izhodišča za leto 2022. Prerazporeditev dela sredstev za potrebe delovanja JŠRIPS je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti zagotovilo po večkratnih medsektorskih usklajevanjih dne 11. 2. 2022 in zaprosilo Ministrstvo za finance za soglasje dne 4. 3. 2022. Dne 14. 3. 2022 je JŠRIPS prejel izhodišča za pripravo Poslovnega in finančnega načrta za leto 2022³⁹².

Z ZIPRS2223 niso predvidene izjeme oziroma okoliščine, ki bi dovoljevale podaljševanje roka za posredovanje izhodišč za pripravo finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov.

³⁸⁸ Isto nepravilnost smo ugotavljali že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2021. Pri reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2022 smo pregledovali financiranje delovanja nalog CSD Ljubljana za december 2021, ki mu jih je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačalo januarja 2022.

³⁸⁹ Dopis št. 4100-1/2020-21.

³⁹⁰ Sklep vlade št. 10002-9/2020/5.

³⁹¹ Sklep vlade št. 1108-3/2021-4 z dne 17. 11. 2021, dopis vlade št. 1108-3/2021-5 z dne 18. 11. 2021, dopis vlade št. 0143-358/2020/64 z dne 10. 12. 2021.

³⁹² Dokument št. 0143-1/2022/11.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.o Ministrstvo za zdravje je 28. 7. 2022 na podlagi zahtevka³⁹³ ZZS izplačalo 6.935.816 EUR za financiranje specializantov³⁹⁴ ter pripravnikov in sekundarijev³⁹⁵, ki se zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije skladno s 25. členom Zakona o zdravniški službi³⁹⁶ (v nadaljevanju: ZZdrS).³⁹⁷ Ministrstvo za zdravje je sprejelo Pravilnik o načinu zagotavljanja sredstev za pripravništvo, sekundariat in specializacije³⁹⁸, ki določa način zagotavljanja sredstev pooblaščenim izvajalcem zdravstvene dejavnosti, način povračila sredstev iz proračuna Republike Slovenije ZZS, obveznost poročanja pooblaščenih izvajalcev glede izpolnitve obveznosti in način povrnitve stroškov proračunu Republike Slovenije³⁹⁹. Navedeni pravilnik pa ne ureja načina preveritve zahtevkov ZZS s strani Ministrstva za zdravje na način, da bi se pred izplačili sredstev ZZS izvajale preveritve upravičenosti izplačil za obračunana sredstva, ki jih na zahtevkih uveljavlja ZZS. Ministrstvo za zdravje z ZZS za izplačila sredstev za financiranje pripravnikov in sekundarijev ter specializantov tudi ni sklenilo pisne pogodbe, v kateri bi lahko podrobneje uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank, predvsem naloge skrbnikov pogodb ter način preveritev zahtevkov pred izplačili.

K zahtevku je bil priložen obračun sredstev, iz katerega je za posameznega izvajalca dejavnosti ločeno za specializacije in za pripravništvo razviden skupni znesek obračunanih sredstev ter obdobje, na katero se nanaša obračun, ter druge priloge, zahtevane s Pravilnikom o načinu zagotavljanja sredstev za pripravništvo, sekundariat in specializacije⁴⁰⁰. Ministrstvo za zdravje je zahtevek ZZS v znesku 6.935.816 EUR potrdilo in izplačalo, ne da bi pred izplačilom preverjalo upravičenost obračunanih sredstev, s čimer je ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti in javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Na Ministrstvu za zdravje so v teku pogovori, na kakšen način izboljšati sistem nadzora v postopku potrditve zahtevkov ZZS za financiranje pripravništva, sekundariata in specializacije in preverjanja upravičenosti sredstev. Glede na pogovore se vzpostavlja sistem rednega preverjanja upravičenosti

³⁹³ Št. 90247902 z dne 7. 7. 2022.

³⁹⁴ Za maj 2022.

³⁹⁵ Za maj 2022 in delno še za april 2022.

³⁹⁶ Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 58/08, 107/10 – ZPPKZ, 40/12 – ZUJF, 88/16 – ZdZPZD, 40/17, 64/17 – ZZDej-K, 49/18, 66/19 in 199/21.

³⁹⁷ Sredstva za plače in nadomestila plač doktorjev dentalne medicine pripravnikov in sekundarijev ter stroški mentorstva (prvi odstavek 25. člena ZZdrS), plačilo sredstev za plače in nadomestila plač ter druge obveznosti do specializanta iz naslova delovnega razmerja, plačilo stroškov mentorstva in koordiniranja specializacij, plačilo obveznih izobraževanj glede na program specializacije, plačilo prvega opravljanja specialističnega izpita (drugi odstavek 25. člena ZZdrS), sredstva v skladu s drugim odstavkom ZZdrS v primeru druge odobritve specializacije za potrebe mreže javne zdravstvene službe (tretji odstavek 25. člena ZZdrS).

³⁹⁸ Uradni list RS, št. 54/17.

³⁹⁹ V primeru ugotovljenih kršitev izvajalcev zdravstvene dejavnosti ali zdravnika specialista.

⁴⁰⁰ Excelovi tabeli Primerjava pripravniki – maj 2022 in Primerjava specializanti – maj 2022, Podatki o stroških plač pripravnikov v lekarnah za maj 2022 po izvajalcih dejavnosti, Podatki Združenja zdravstvenih zavodov Slovenije in Podatki Zdravniške zbornice Slovenije.

sredstev na način, da se naključno izbere določeno število izvajalcev zdravstvene dejavnosti in preveri ujemanje višine skupnega zneska za posameznega izvajalca z vsoto posameznih zneskov (za specializante, pripravnike in sekundarije in njihove mentorje). Podan je bil tudi predlog za dopolnitev Pravilnika o načinu zagotavljanja sredstev za pripravništvo, sekundariat in specializacije z obveznostjo ministrstva glede preveritev zahtevkov za izplačilo in izvajanja nadzora nad dodeljenimi sredstvi.

3.3.4.p Ministrstvo za zdravje je 16. 12. 2022 ZZS na podlagi zahtevka⁴⁰¹ izplačalo 109.190.218 EUR⁴⁰², 9. 8. 2022 pa je na podlagi zahtevka⁴⁰³ izplačalo še 88.627.790 EUR⁴⁰⁴ za financiranje določenih ukrepov iz 80. člena ZDUPŠOP, ki določa, da se iz proračuna Republike Slovenije ZZS zagotovijo sredstva za financiranje:

- nadomestil med začasno zadržanostjo od dela zaradi covid-19 za zaposlene pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe⁴⁰⁵,
- stroškov, nastalih izvajalcem zaradi obvladovanja covid-19⁴⁰⁶, in
- višjih obveznosti iz naslova dviga plač posameznim poklicnim skupinam v dejavnosti zdravstva v letu 2022, skladno z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju⁴⁰⁷.

V tretjem odstavku 80. člena ZDUPŠOP je določeno, da če ZZS ne razpolaga z lastnimi viri, lahko predloži zahtevek Ministrstvu za zdravje, ki ugotavlja upravičenost do sredstev na podlagi predloženih dokazil.

ZZS je k zahtevkoma priložilo priloge, iz katerih so za posamezen ukrep navedeni izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki so upravičeni do povrnitve stroškov, vrsta storitve, obdobje, na katero se nanašajo obračunane storitve, in skupni znesek obračunanih storitev. Ministrstvo za zdravje na podlagi navedenih podatkov pred izplačilom zahtevka ZZS ni moglo preveriti upravičenosti vseh sredstev, kot to določa tretji odstavek 80. člena ZDUPŠOP. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko ZZS ni zavezalo k predložitvi takšnih dokazil in podporne dokumentacije, na podlagi katerih bi pred izplačili lahko preverilo upravičenost sredstev, opustilo nadzor, kot ga predvideva 2. točka prvega odstavka 71. člena ZJF, in sicer da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

⁴⁰¹ Št. 90249272 z dne 15. 11. 2022.

⁴⁰² Od tega 3.547.680 EUR za nadomestila med začasno zadržanostjo od dela zaradi covid-19 (refundacije v obdobju od julija do septembra 2022 v znesku 3.517.935 EUR in individualna izplačila v obdobju od julija do septembra 2022 v znesku 29.745 EUR), 49.387.876 EUR za stroške izvajalcev zaradi obvladovanja covid-19 (Covid storitve v obdobju od aprila do septembra 2022 v znesku 40.934.552 EUR, vstopne triažne točke v obdobju od aprila do septembra 2022 v znesku 3.484.432 EUR, PCR testiranje v obdobju od julija do septembra 2022 v znesku 2.291.643 EUR, HAG testiranje v obdobju od julija do septembra 2022 v znesku 2.677.249 EUR) in 56.254.662 EUR za dvig plač zaradi dviga plačilnih razredov v obdobju od aprila do septembra 2022.

⁴⁰³ Št. 90247900 z dne 6. 7. 2022.

⁴⁰⁴ Od tega 60.501.904 EUR za stroške izvajalcev zaradi obvladovanja covid-19 (Covid storitve v obdobju januar–marec 2022 v znesku 58.761.523 EUR in vstopne triažne točke v obdobju januar–marec 2022 v znesku 1.740.381 EUR) in 28.125.885 EUR za dvig plač zaradi dviga plačilnih razredov v obdobju januar–marec 2022.

⁴⁰⁵ Prvi odstavek 80. člena ZDUPŠOP.

⁴⁰⁶ Prvi odstavek 80. člena ZDUPŠOP.

⁴⁰⁷ Drugi odstavek 80. člena ZDUPŠOP.

Ministrstvo za zdravje je pred izplačilom zahtevka v znesku 109.190.218 EUR za 6 naključno izbranih izvajalcev dejavnosti od ZZZS pridobilo dodatna dokazila. Pri 4 od izbranih 6 izvajalcih je preverilo upravičenost obračunanih sredstev, ki so se nanašala na stroške, nastale izvajalcem zaradi obvladovanja covid-19⁴⁰⁸, pri 2 izvajalcih⁴⁰⁹ pa je preverilo upravičenost obračunanih sredstev za nadomestila med začasno zadržanostjo od dela. Ministrstvo za zdravje je preverilo tudi upravičenost obračunanih sredstev, ki se nanašajo na stroške, nastale izvajalcem zaradi obvladovanja covid-19 v zvezi z vstopnimi triažnimi točkami, ni pa preverilo upravičenosti obračunanih stroškov, nastalih izvajalcem zaradi obvladovanja covid-19 za storitve pacientov s covidom-19 (40.934.552 EUR), in upravičenosti obračunanih višjih obveznosti iz naslova dviga plač (56.254.662 EUR). Pred izplačilom zahtevka ZZZS je Ministrstvo za zdravje tako preverilo upravičenost obračunanih zneskov le za manjši del zahtevka v znesku 12.001.004 EUR. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko pred izplačilom sredstev ZZZS za pretežni del zahtevka v znesku 97.189.214 EUR ni preverilo upravičenosti izplačil, ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 80. člena ZDUPŠOP, ki določa, da Ministrstvo za zdravje ugotavlja upravičenost do sredstev na podlagi predloženih dokazil.

Za financiranje ukrepov iz 80. člena ZDUPŠOP Ministrstvo za zdravje z ZZZS tudi ni sklenilo pisne pogodbe, v kateri bi podrobneje uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank, predvsem naloge skrbnikov pogodb in način predložitve zahtevkov ZZZS, kar bi Ministrstvu za zdravje omogočalo preveritev upravičenosti na zahtevkih obračunanih zneskov, ne da bi morale od ZZZS zahtevati dodatna dokazila. Navedeno ravnanje Ministrstva za zdravje je v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

3.3.4.q Ministrstvo za zdravje je 18. 3. 2022 ZZZS po zahtevku⁴¹⁰ izplačalo 17.633.109 EUR⁴¹¹ za povračilo stroškov odvzema brisov (PCR testi) za januar 2022 na podlagi 69. člena ZIUPOPVE, ki ureja povračila stroškov odvzema brisov in stroškov izvedbe mikrobioloških preiskav, katerih rezultati so posredovani v Centralni register podatkov o pacientih.

V skladu s četrtem odstavkom 69. člena ZIUPOPVE mora minister, pristojen za zdravje, določiti način izvedbe mikrobioloških preiskav, poročanja in posredovanja zahtevkov za povračilo stroškov ter s sklepom določiti najvišjo višino povračila stroškov odvzema brisov in izvedbe mikrobioloških preiskav. Vsebinsko enaka določba je bila vključena tudi v 22. členu Zakona o nujnih ukrepih na področju zdravstva⁴¹² (v nadaljevanju: ZNUPZ), ki je urejal povračila stroškov odvzema brisov od 1. 7. 2021 do 31. 12. 2021⁴¹³. Na podlagi petega odstavka 22. člena ZNUPZ je vlada 17. 12. 2021 s Sklepom o podaljšanju veljavnosti določenih ukrepov iz Zakona o nujnih ukrepih na področju zdravstva⁴¹⁴ ukrep podaljšala do 30. 6. 2022. Minister za zdravje je januarja 2021 izdal Sklep

⁴⁰⁸ Za 2 izvajalca dejavnosti (od 336 izvajalcev), ki so jima bila obračunana sredstva za HAG teste in za 2 izvajalca dejavnosti (od 112 izvajalcev dejavnosti), ki so jima bila obračunana sredstva za brise PCR.

⁴⁰⁹ Od 434 izvajalcev dejavnosti.

⁴¹⁰ Št. 90246537 z dne 17. 2. 2022.

⁴¹¹ Od tega 2.036.034 EUR za storitev Q0311 Odvzem brisa SARS CoV-2 za PCR test, 15.326.775 EUR za storitev Q0312 Dokazovanje SARS-CoV-2 PCR test in 270.300 EUR za storitev Q0311 Odvzem brisa SARS-CoV-2 in enostavni PCR test.

⁴¹² Tretji in četrti odstavek. Uradni list RS, št. 112/21, 189/21, 206/21-ZDUPŠOP in 132/22.

⁴¹³ Peti odstavek 22. člena ZNUPZ.

⁴¹⁴ Uradni list RS, št. 197/21.

o določitvi najvišje višine povračila stroškov odvzema brisov ter izvedbe mikrobioloških preiskav in hitrih antigenskih testov na virus SARS-CoV-2⁴¹⁵, v katerem je določil najvišjo višino povračilo stroškov odvzema brisov in izvedbe PCR testov⁴¹⁶. Na podlagi 22. člena ZNUPZ je minister za zdravje Pravilnik o izvajanju mikrobioloških preiskav na virus SARS-CoV-2⁴¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o izvajanju mikrobioloških preiskav), v katerem je določil način izvedbe mikrobioloških preiskav, poročanje in posredovanje zahtevkov za povračilo stroškov izvedbe mikrobioloških preiskav, izdal novembra 2021 oziroma 4 mesece po začetku veljavnosti ZNUPZ.

ZZZS je k zahtevku priložil seznam izvajalcev dejavnosti, ki so upravičeni do povrnitve stroškov, pri čemer je za posameznega izvajalca razvidna vrsta storitve, obdobje, na katero se nanašajo obračunane storitve, in skupni znesek obračunanih storitev, ne pa tudi cena posamezne storitve in število obračunanih storitev.

Ministrstvo za zdravje je pred izplačilom zahtevka za 5 naključno izbranih izvajalcev dejavnosti od ZZZS pridobilo dodatna dokazila⁴¹⁸, na podlagi katerih je preverilo upravičenost obračunanih sredstev za januar 2022, pri čemer pa pravilnik o izvajanju mikrobioloških preiskav navedenega načina izvajanja preveritev ne predvideva. Ministrstvo za zdravje z ZZZS za povračila stroškov odvzema brisov in stroškov izvedbe mikrobioloških preiskav tudi ni sklenilo pisne pogodbe, v kateri bi lahko podrobneje uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank, predvsem naloge skrbnikov pogodb in način predložitve zahtevkov ZZZS vključno s podporno dokumentacijo, kar bi Ministrstvu za zdravje zagotavljalo preveritev upravičenosti obračunanih zneskov na način, da bi ministrstvo pred izplačilom pridobilo ustrezna zagotovila, da so na zahtevku obračunana sredstva upravičena, ne da bi bila potrebna predložitve dodatnih dokazil ZZZS. Ministrstvo za zdravje s tem, ko ni vnaprej opredelilo načina predložitve zahtevkov ZZZS, kar bi mu pred izplačili zagotavljalo preveritev upravičenosti izplačil, pri izvrševanju proračuna ni spoštovalo načela učinkovitosti, ki ga določa tretji odstavek 2. člena ZJF.

3.3.4.r Ministrstvo za zdravje je 28. 10. 2022 ZZZS na podlagi zahtevka⁴¹⁹ izplačalo 1.516.005 EUR⁴²⁰ prispevkov za zdravstveno zavarovanje za socialno ogrožene osebe za september 2022, ki se

⁴¹⁵ Na podlagi četrtega odstavka 69. člena ZIUPOPdve in drugega odstavka 10. člena Uredbe o izvajanju presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 204/20) ter za izvajanje drugega in tretjega odstavka 41. člena ZUUOP. Št. 410-119/2020/129 z dne 26. 1. 2021.

⁴¹⁶ 6 EUR na enoto za storitev Q0311 PCR test – odvzem brisa za potrditev okužbe z virusom SARS-CoV-2, 45 EUR na enoto za storitev Q0312 PCR test – neposredno dokazovanje nukleinske kisline SARS-CoV-2 in 25 EUR na enoto za storitev Q0314 RT – qPCR test (hitri PCR test) – odvzem brisa za potrditev okužbe z virusom SARS-CoV-2 in neposredno dokazovanje nukleinske kisline SARS-CoV-2.

⁴¹⁷ Uradni list RS, št. 178/21, 182/21, 207/21 in 13/22; veljal je do 30. 6. 2022.

⁴¹⁸ Za izbrane izvajalce dejavnosti je pridobilo Excelovo tabelo, iz katere med drugim izhaja izvajalec storitve, datum opravljene storitve (v januarju 2022), št. ZZZS fizične osebe, šifra in vrsta storitve, skupno število opravljenih storitev v januarju 2022, cena storitve na enoto v EUR in skupni znesek opravljenih storitev v januarju 2022.

⁴¹⁹ Št. 90248954 z dne 13. 10. 2022.

⁴²⁰ Od tega se 1.478.992 EUR nanaša na zavarovance po 21. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ in 37.013 EUR na zavarovance po 24. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ.

izplačujejo v skladu z 21.⁴²¹ in 24. točko⁴²² prvega odstavka 15. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju⁴²³ (v nadaljevanju: ZZVZZ). Na podlagi 7. člena Zakona o finančni razbremenitvi občin⁴²⁴ je zavezanec za plačilo prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja za kategoriji zavarovanih oseb po 21. in po 24. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ Republika Slovenija. Drugi odstavek 3. člena Pravilnika o določitvi oblike in vsebine zahteve za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje⁴²⁵ (v nadaljevanju: pravilnik za plačilo prispevkov), ki ga je maja 2021 sprejel minister za zdravje, določa, da ZZS ob pripravi zahteve za plačilo obveznosti države v elektronski obliki pripravi tudi seznam zavarovancev iz 21. in 24. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ, za katere je obračunana obveznost države, z zneski obveznosti ter da se podatki, na podlagi katerih je bila izračunana obveznost države, hranijo v arhivu ZZS in se predložijo na pogled ob nadzoru.

ZZS je k zahtevku predložil zbirni obračun obveznosti, iz katerega je za vsako od kategorij zavezancev za september razvidno število zavarovancev⁴²⁶, število mesecev plačila prispevka, mesečni znesek prispevka in skupni znesek prispevka, kot to določa prvi odstavek 3. člena pravilnika za plačilo prispevkov. K zahtevku niso bila priložena ostala dokazila, na podlagi katerih bi Ministrstvo za zdravje pred izplačilom zahtevka lahko preverilo upravičenost sredstev. Ministrstvo za zdravje pa računskemu sodišču tudi ni izkazalo, da je pred izplačilom zahtevka izvedlo nadzor iz drugega odstavka 3. člena pravilnika za plačilo prispevkov, vpogled v seznam zavarovancev ali kakršne koli druge preveritve upravičenosti izplačil teh sredstev.

Ministrstvo za zdravje je s potrditvijo in izplačilom zahtevka ZZS za prispevke za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih v skupnem znesku 1.516.005 EUR, ne da bi pred tem preverilo upravičenost obračunanih sredstev, ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb. Ministrstvo za zdravje z ZZS tudi ni sklenilo pisne pogodbe, v kateri bi lahko podrobneje uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank, predvsem naloge skrbnikov pogodb in način predložitve zahtevkov ZZS, kar bi Ministrstvu za zdravje zagotavljalo preveritev upravičenosti obračunanih prispevkov za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih oseb.

⁴²¹ Zavarovanci iz 21. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ so državljani Republike Slovenije in tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje, ki jim je po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, priznana pravica do plačila prispevka za obvezno zavarovanje.

⁴²² Zavarovanci iz 24. točke prvega odstavka 15. člena po ZZVZZ so tudi otroci do 18. leta starosti, ki se šolajo in niso zavarovani kot družinski člani, ker njihovi starši ne skrbijo za njih oziroma ker starši ne izpolnjujejo pogojev za vključitev v obvezno zavarovanje.

⁴²³ Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 40/11 – ZUPJS-A, 87/11, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 21/13 – ZUTD-A, 63/13 – ZIUPTDSV, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 32/14 – ZPDZC-1, 95/14 – ZIUPTDSV-A, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 90/15 – ZIJZ-1, 90/15 – ZIUPTD, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 75/17 – ZIUPTD-A, 36/19, 49/20 – ZIUZEOP, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 189/20 – ZFRO, 203/20 – ZIUPOPVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21, 112/21 – ZNUPZ, 159/21, 196/21 – ZDOsk, 206/21 – ZDUPŠOP, 15/22, 43/22, 100/22 – ZNUZSZS in 141/22 – ZNUNBZ.

⁴²⁴ Uradni list RS, št. 189/20.

⁴²⁵ Uradni list RS, št. 90/21.

⁴²⁶ V tekočem obdobju ter število prijavljenih in odjavljenih zavarovancev za pretekla obdobja.

3.3.4.s Ministrstvo za zdravje je 9. 12. 2022 ZZS po zahtevku⁴²⁷ izplačalo 9.188.514 EUR za plačilo razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev za socialno ogrožene, ki se izplačujejo iz državnega proračuna na podlagi 24. člena ZZVZZ, in sicer za plačilo zdravstvenih storitev nad ravnijo obveznega zavarovanja vojaškim invalidom in civilnim invalidom vojne⁴²⁸, razliko do polne vrednosti zdravstvenih storitev iz 2. do 6. točke prvega odstavka 23. člena ZZVZZ za zavarovance iz 22. točke prvega odstavka 15. člena tega zakona⁴²⁹, razliko do polne vrednosti zdravstvenih storitev iz 2. do 6. točke prvega odstavka 23. člena ZZVZZ za zavarovance iz prvega odstavka 15. člena ZZVZZ in po njih zavarovane družinske člane, če jim je priznana pravica do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, pod pogojem, da navedenih pravic nimajo zagotovljenih v celoti iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ali drugega naslova⁴³⁰. Za izvajanje nalog, ki izhajajo iz 24. člena ZZVZZ⁴³¹, je bil v letu 2010 sprejet Protokol za izvajanje⁴³² (v nadaljevanju: protokol), v katerem so določene naloge in odgovornosti posameznih deležnikov pri izvajanju nalog⁴³³. V zvezi z izvajanjem nadzora je v 3. poglavju protokola navedeno, da lahko Ministrstvo za zdravje v postopku likvidacije zahtevka na ZZS vpogleda v dodatne podatke in dokumentacijo, ki se nanaša na upravičence in zneske iz predloženega zbirnega zahtevka za povračilo stroškov.

ZZS je v zahtevku prikazal obračunane refundacije doplačil do polne vrednosti zdravstvenih storitev na podlagi 24. člena ZZVZZ⁴³⁴. Iz prilog k zahtevku so po posameznih vrstah izplačil za posamezne izvajalce zdravstvene dejavnosti, ki so upravičeni do povračila razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev, razvidni skupni zneski povračil. Ministrstvo za zdravje na podlagi navedenih podatkov pred izplačilom zahtevka ZZS ni moglo preveriti upravičenosti obračunanih sredstev. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko ZZS ni zavezalo k predložitvi takšnih dokazil in podporne dokumentacije, na podlagi katerih bi pred izplačilom lahko preverilo upravičenost sredstev, opustilo nadzor, kot ga predvideva 2. točka prvega odstavka 71. člena ZJF, in sicer da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb. Ministrstvo za zdravje računskemu sodišču tudi ni izkazalo, da je pred

⁴²⁷ Št. 90249397 z dne 25. 11. 2022. Za obdobje od maja do oktobra 2022.

⁴²⁸ Prvi odstavek 24. člena ZZVZZ.

⁴²⁹ Drugi odstavek 24. člena ZZVZZ. V 22. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ je določeno, da so zavarovanci po ZZVZZ: priporniki, ki niso zavarovanci iz drugega naslova do trenutka nastopa pripora oziroma jim zavarovanje preneha v času pripora, obsojenci na prestajanju kazni zapora, mladoletniškega zapora, mladoletniki na prestajanju vzgojnega ukrepa oddaje v prevzgojni dom, osebe, ki jim je izrečen varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ter obvezno zdravljenje odvisnosti od alkohola in drog. Pripornike v zavarovanje prijavi zavod za prestajanje kazni zapora, v katerem so priporniki na prestajanju pripora, druge osebe iz te točke pa zavod oziroma organizacija, v kateri se te osebe nahajajo, najkasneje naslednji delovni dan po sprejemu teh oseb.

⁴³⁰ Tretji odstavek 24. člena ZZVZZ.

⁴³¹ In nalog, ki izhajajo iz 22. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ.

⁴³² Z dne 20. 10. 2010.

⁴³³ Protokol je bil podpisan med ZZS, Ministrstvom za zdravje, Ministrstvom za finance, Ministrstvom za pravosodje, Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve in naslednjimi 3 zavarovalnicami, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje: Adriatic Slovenica, zavarovalna družba d.d., Triglav, Zdravstvena zavarovalnica d.d. in Vzajemna, Zdravstvena zavarovalnica d.v.z.

⁴³⁴ Za izvajalce zdravstvenih storitev v skupnem znesku 8.934.441 EUR, za zavarovalnice v skupnem znesku 101.395 EUR, za denarna povračila v znesku 2.074 EUR, za pavšal v skupnem znesku 150.063 EUR in za zdravljenje v tujini v skupnem znesku 541 EUR.

izplačilom zahtevka izvedlo nadzor, ki mu ga omogoča protokol, ali kakršnekoli druge preveritve upravičenosti izplačil teh sredstev.

Ministrstvo za obrambo

3.3.4.t V prvem odstavku 28. člena Zakona o vojnih invalidih⁴³⁵ (v nadaljevanju: ZVoJI), prvem odstavku 15. člena Zakona o vojnih veteranih⁴³⁶ (v nadaljevanju: ZVV) ter 8. in 10. členu Zakona o žrtvah vojnega nasilja⁴³⁷ (v nadaljevanju: ZZVN) je določeno, da se vojnemu invalidu oziroma vojnemu veteranu oziroma žrtvi vojnega nasilja zagotavlja plačilo zdravstvenih storitev v višini razlike do polne vrednosti storitev, zagotovljenih v okviru obveznega zavarovanja, plačilo doživljenjske mesečne rente in drugih pravic po teh zakonih. Evidence žrtev vojnega nasilja, vojnih veteranov in vojnih invalidov vodijo in vzdržujejo upravne enote, zaradi opravljanja nalog v skladu z ZVoJI, ZVV in ZZVN pa jih uporablja in hrani tudi pristojno ministrstvo⁴³⁸. Do leta 2022 je bilo pristojno ministrstvo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, s 3. členom Zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o državni upravi (ZDU-1K)⁴³⁹ pa je bila ta pristojnost prenesena na Ministrstvo za obrambo, Upravo Republike Slovenije za vojaško dediščino.

Podatke končnih upravičencev in zdravstvenih zavarovalnic za obračun zavarovalnih premij dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, doživljenjskih mesečnih rent in drugih pravic mesečno obdelajo upravne enote, ki jih posredujejo družbi Comland d.o.o. (v nadaljevanju: družba Comland). Ta je na podlagi okvirnega sporazuma, sklenjenega z ministrstvom⁴⁴⁰, zadolžena za celovito izvajanje storitev informacijskega sistema KURIR in za obdelavo podatkov, prejetih od upravnih enot. Na tej podlagi družba Comland pripravi zahtevke za plačilo zavarovalnih premij, doživljenjskih mesečnih rent, stroškov zdraviliškega zdravljenja in drugih pravic, ki izhajajo iz ZVoJI, ZVV in ZZVN, ter ga posreduje Ministrstvu za obrambo, Upravi Republike Slovenije za vojaško dediščino. Iz zahtevka je po posameznih pravicah razviden le skupen znesek in število končnih upravičencev.

Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za vojaško dediščino je na podlagi 2 prejetih zahtevkov⁴⁴¹ družbe Comland 29. 7. 2022 izplačala 2.729.008 EUR na podračune zdravstvenih zavarovalnic in 1. 12. 2022 znesek 753.900 EUR na račune končnih upravičencev. K zahtevkoma niso bili priloženi sezname posameznih upravičencev, na podlagi katerih bi Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za vojaško dediščino lahko preverila upravičenost obračunanih zneskov

⁴³⁵ Uradni list RS, št. 63/95, 2/97 – odl. US, 19/97, 21/97 – popr., 75/97, 11/06 – odl. US, 61/06 – Zdru-1, 114/06 – ZUTPG, 5/08, 73/08, 53/09, 56/10, 57/11, 40/12 – ZUJF, 19/14, 21/18 – ZNOrg, 46/19, 174/20 – ZIPRS2122 in 159/21.

⁴³⁶ Uradni list RS, št. 59/06 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 101/06 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 32/14, 21/18 – ZNOrg in 174/20 – ZIPRS2122.

⁴³⁷ Uradni list RS, št. 18/03 – uradno prečiščeno besedilo, 54/04 – ZDoh-1, 68/05 – odl. US, 61/06 – ZDru-1, 114/06 – ZUTPG, 72/09, 40/12 – ZUJF, 21/18 – ZNOrg, 174/20 – ZIPRS2122 in 159/21.

⁴³⁸ Na podlagi 26. člena ZZVN, na podlagi 31. člena ZVV in na podlagi 113. člena ZvoJI.

⁴³⁹ Uradni list RS, št. 36/21.

⁴⁴⁰ Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je 2. 11. 2020 z družbo Comland sklenilo okvirni sporazum št. 2611-20-060042 za celovito izvajanje storitev informacijskega sistema KURIR, kar vključuje vzdrževanje, nadgradnje, izvajanje mesečnih in letnih obdelav, usposabljanje uporabnikov in njegov nadaljnji razvoj. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za obrambo in družba Comland pa so 6. 1. 2022 sklenili aneks št. 1 k okvirnemu sporazumu, v katerem so pravice in obveznosti iz okvirnega sporazuma, sklenjenega 2. 11. 2020, z dnem 1. 1. 2022 prenesle na Ministrstvo za obrambo.

⁴⁴¹ Oba zahtevka sta brez datuma in številke.

na zahtevkih. Ker Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za vojaško dediščino ni razpolagala s seznamom upravičencev (vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja), je ravnala v nasprotju s 113. členom ZVojl, 31. členom ZVV in 26. členom ZZVN, skladno s katerimi bi morala zaradi opravljanja nalog v skladu s temi zakoni uporabljati in hraniti evidence vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja. Zaradi navedenega ji je bilo onemogočeno izvajanje nadzora iz 2. točke prvega odstavka 71. člena, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

V teku je prenova informacijskega sistema, s katerim bo vzpostavljeno in zagotovljeno, da bo ministrstvo uporabljalo in hranilo evidence vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.4.u Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z Javno agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) sklenilo pogodbo o financiranju delovanja agencije in znanstvenoraziskovalne dejavnosti v obdobju od 1. 1. 2022 do 30. 6. 2022⁴⁴² (v nadaljevanju: pogodba o financiranju delovanja agencije). Z aneksom št. 1 k pogodbi⁴⁴³ sta pogodbeni stranki podaljšali obdobje financiranja do 31. 12. 2022. V aneksu št. 2 k pogodbi o financiranju delovanja agencije⁴⁴⁴ sta podrobneje določili Načrt izvedbe nadzora agencije nad namensko porabo javnih sredstev na raziskovalnih organizacijah za leto 2021, ki bo izveden v letu 2022, z naborom in opisom aktivnosti in roki⁴⁴⁵. Kot končni rok za izdelavo analiz prejetih finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2021, njihovo objavo na spletni strani agencije in predložitev ministrstvu je bil v 6. členu pogodbe določen 31. 12. 2022. Isti rok je bil določen tudi za posredovanje poročila o izvedenih nadzorih in sprejetih ukrepih na podlagi izvedenih nadzorov za leto 2021.

Agencija je v letu 2023 pripravila Analizo finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2021⁴⁴⁶ in Poročilo o ukrepih agencije na podlagi izvedenega nadzora namenske porabe v letu 2022 za leto 2021 (v nadaljevanju: poročilo o ukrepih za leto 2021)⁴⁴⁷. Analiza finančnih poročil raziskovalnih organizacij za leto 2021 s pregledom ukrepov je bila 1. 2. 2023 poslana ministrstvu, na spletni strani agencije pa je bila objavljena 3. 2. 2023⁴⁴⁸. Poročilo o ukrepih za leto 2021 je bilo poslano na ministrstvo 6. 1. 2023, na spletni strani agencije pa objavljeno 6. 1. 2023⁴⁴⁹. Iz poročila izhaja, da je bilo od 13 pregledanih raziskovalnih organizacij pri 4 ugotovljeno odstopanje med poročano in dejansko porabo sredstev, 1 pa ni predložila podatkov ter da končna odločitev o vračilu

⁴⁴² Št. C3330-22-452004 z dne 23. 12. 2021.

⁴⁴³ Št. C3330-22-452004 z dne 24. 5. 2022.

⁴⁴⁴ Št. C3330-22-452004 z dne 27. 10. 2022.

⁴⁴⁵ Priloga št. 9 k Aneksu št. 2 k pogodbi o financiranju: Načrt izvedbe nadzora nad namensko porabo javnih sredstev na raziskovalnih organizacijah za leto 2021, ki bo izveden v letu 2022, z naborom in opisom aktivnosti in roki.

⁴⁴⁶ Št. 060-1/2022-260 z dne 1. 2. 2023.

⁴⁴⁷ Št. 060-1/2022-229 z dne 6. 1. 2023.

⁴⁴⁸ [URL: <http://www.arrs.si/sl/finan/nadzor/https://www.arrs.si/sl/finan/nadzor/>], 28. 3. 2023.

⁴⁴⁹ [URL: <http://www.arrs.si/sl/finan/nadzor/https://www.arrs.si/sl/finan/nadzor/>], 28. 3. 2023.

sredstev ni bila sprejeta. V njem je tudi zapisano, da je bila zaradi kratkih rokov za izvedbo revizij namenske porabe sredstev z izvajalcem revizij sklenjena pogodba v dveh fazah, in sicer prva faza je vključevala 13 revizij z rokom dokončanja 31. 12. 2022 ter druga faza 9 revizij z rokom dokončanja 31. 3. 2023. Podaljšanja roka za izvedbo revizij na 31. 3. 2023 pa ministrstvo in agencija v aneksu nista uredili. Iz zadnjega poročila o ukrepih za leto 2021⁴⁵⁰, ki je objavljeno na internetni strani Javne agencije za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije z dne 7. 6. 2023, je razvidno, da nadzor nad namensko porabo sredstev raziskovalnih organizacij za leto 2021 še ni zaključen.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v dokumentu Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2022⁴⁵¹ v delu, ki se nanaša na nadzor nad izvajanjem pogodbe o sofinanciranju, zapisalo, da se bo obdobje, ki bo vključeno v nadzor, določilo naknadno.

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

3.3.4.v Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je moralo v skladu z drugim odstavkom 63. člena ZIPRS2223 posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov. Ministrstvo je v roku, to je 16. 12. 2021, Centralno tehniški knjižnici Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: knjižnica CTK) poslalo izhodišča za pripravo finančnega načrta⁴⁵² (v nadaljevanju: izhodišča) v znesku 1.720.922 EUR in kasneje spremembo izhodišč⁴⁵³ v znesku 1.745.618 EUR.

Knjižnica CTK je pripravila in ministrstvu predložila Program dela skupaj s finančnim načrtom Centralne tehniške knjižnice Univerze v Ljubljani za leto 2022 v znesku 2.122.476 EUR⁴⁵⁴, ki pa ni bil usklajen z izhodišči ministrstva in je bil za 376.858 EUR višji od prejetih izhodišč. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je s knjižnico CTK podpisalo pogodbe oziroma anekse o financiranju v letu 2022 za namene, ki jih prikazuje Tabela 22.

⁴⁵⁰ Z dne 7. 6. 2023.

⁴⁵¹ Št. 0601-9/2021/14 z dne 28. 1. 2022.

⁴⁵² Izhodišča za finančni načrt za leto 2022, št. 410-33/2021/16 z dne 16. 12. 2021.

⁴⁵³ Nova izhodišča za finančni načrt za leto 2022, št. 410-33/2021/159 z dne 22. 11. 2022.

⁴⁵⁴ Program dela Centralne tehniške knjižnice Univerze v Ljubljani za leto 2022, št. 18.2022 z dne 28. 1. 2022.

Tabela 22 Pogodbe in aneksi o financiranju knjižnice CTK v letu 2022

	v EUR
Pogodbe oziroma aneksi o financiranju	Znesek
Knjižnična dejavnost	1.745.618
Najemnina	341.374
Nakup opreme	35.484
Skupaj	2.122.476

Vir: podatki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport.

Po naši oceni bi moral biti znesek predvidenih sredstev iz programa dela usklajen z izhodišči, ki jih je ministrstvo poslalo knjižnici CTK. Ministrstvo je dalo soglasje na program dela in finančni načrt, kljub temu da knjižnica CTK finančnega načrta ni pripravila v skladu s prejetimi izhodišči ministrstva, kot to določa peti odstavek 63. člena ZIPRS2223 v povezavi z drugim odstavkom tega člena. Ker Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport programa dela knjižnice CTK ni zavrnilo in knjižnici CTK zagotavljalo največ 80 % odstotkov realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta, je ravnalo v nasprotju z dvanajstim odstavkom 63. člena ZIPRS2223, ki določa, da se v primeru zavrnitve finančnega načrta v 60 dneh od prejema, ker ta ni sprejet v skladu z drugim odstavkom 63. člena ZIPRS2223, zagotavlja največ 80 % odstotkov realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta.

Pojasnilo Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in inovacije

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije⁴⁵⁵ je pojasnilo, da v izhodišča še niso mogli vključiti sredstev za financiranje najemnine CTK, ker znesek najemnine ni bil pravočasno znan, ko so bila izhodišča že posredovana. Sredstva za opremo se razdelijo v pomladnih sredstvih tekočega leta po pridobitvi potrebnih podatkov zaradi verifikacije podatkov v sistemu CeZaR (Center za razvoj knjižnic), iz teh dveh razlogov sredstva niso bila vključena v izhodišča.

Najemna pogodba za financiranje najemnin je bila sklenjena že v letu 2014, knjižnica CTK pa je v vsem tem času najemnino tudi plačevala. Tako je bil okvirni letni strošek najemnin vnaprej znan. Točen znesek najemnin za leto 2022 pa je bil znan marca 2022 ob sklenitvi aneksa za leto 2022⁴⁵⁶. Ministrstvo bi okvirni strošek najemnin lahko vključilo že v prva izhodišča decembra 2021, točen znesek pa v druga izhodišča novembra 2022. Knjižnica CTK je vsa načrtovana sredstva, vključno s tistimi, za katere ministrstvo navaja, da se razdelijo v pomladnih sredstvih tekočega leta, vključila tudi v program dela, na katerega je ministrstvo izdalo soglasje. Ministrstvo bi po naši oceni moralo v izhodišča vključiti vsa načrtovana sredstva.

3.3.4.w Na podlagi 14. člena Zakona o osnovni šoli⁴⁵⁷ program osnovnošolskega izobraževanja obsega obvezni program in razširjeni program. V 20. členu Zakona o osnovni šoli je določeno, da

⁴⁵⁵ V letu 2022 je bilo za knjižnico CTK pristojno Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

⁴⁵⁶ Z dne 10. 3. 2022.

⁴⁵⁷ Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K.

razširjeni program med drugim obsega tudi interesne dejavnosti. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁴⁵⁸ (v nadaljevanju: ZOFVI) v 119. členu, ki opredeljuje delovno obveznost učiteljev, izrecno ne navaja opravljanja interesnih dejavnosti, vendar se lahko kljub temu to delo učiteljev uvrsti med opravljanje drugih nalog, določenih z letnim delovnim načrtom⁴⁵⁹. Na podlagi prvega odstavka 81. člena ZOFVI se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest osnovnim šolam tudi za izvedbo 2 ur interesnih dejavnosti na oddelek. Pri tem ZOFVI ne določa časovnega obdobja, na katero se nanaša število teh ur, po pojasnilu Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pa naj bi se 2 uri na oddelek nanašali na tedensko izvedbo. Ministrstvo je v 40. členu Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole⁴⁶⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih) nekatere ure interesnih dejavnosti uvrstilo med elemente za sistemizacijo delovnih mest učiteljev za razširjeni program (tako imenovane sistemizirane interesne dejavnosti) in sodijo v učno obveznost učiteljev. Preostale ure interesnih dejavnosti, ki niso element za sistemizacijo, pa so bile predmet posebnega plačila (tako imenovane nesistemizirane interesne dejavnosti). Povračilo teh stroškov izplačuje ministrstvo na podlagi sklepa ministra za izobraževanje, znanost in šport o vrednosti ure interesne dejavnosti za posamezno šolsko leto⁴⁶¹ (v nadaljevanju: sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti). Skupna ocenjena vrednost sklepov za leto 2022 je znašala 5.317.632 EUR, ministrstvo je šolam izplačalo 4.033.065 EUR.

Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti ni ustrezna podlaga za plačilo osnovnim šolam za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti, saj ZOFVI ali drug zakon ne določa podlage za dodatna plačila osnovnim šolam za opravljanje teh del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev po 119. členu ZOFVI⁴⁶². Ministrstvo je zato pri izplačevanju povračila stroškov za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Ugotovitev o nakazovanju dodatnih sredstev osnovnim šolam za opravljene ure nesistemiziranih interesnih dejavnosti, čeprav v predpisih ni podlage za dodatna plačila učiteljem, smo razkrili že leta 2016 v revizijskem poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021⁴⁶³. V revizijskem

⁴⁵⁸ Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21, 207/21, 105/22 – ZZNSPP, 141/22 in 158/22 – ZDoh-2AA.

⁴⁵⁹ Enajsta alineja tretjega odstavka 119. člena ZOFVI.

⁴⁶⁰ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17, 54/19, 180/20, 54/21 in 161/22.

⁴⁶¹ Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2021/2022, št. 6034-53/2020/1 z dne 14. 10. 2021, po katerem je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure interesne dejavnosti v znesku 12,54 EUR. Sklep o vrednosti ure interesne dejavnosti za šolsko leto 2022/2023, št. 6034-49/2022 z dne 27. 10. 2022, po katerem je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure interesne dejavnosti v znesku 12,54 EUR.

⁴⁶² Enako smo poročali že v revizijskem poročilu Delovna obveznost učiteljev v osnovnih šolah (št. 320-5/2015/40 z dne 20. 1. 2016).

⁴⁶³ Št. 320-19/2021/94 z dne 31. 8. 2022.

poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah smo tudi navedli, da bi za opravljanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti učitelji lahko prejeli dodatno plačilo le, kadar bi to delo predstavljalo povečan obseg njihovega dela, torej bi učitelji izpolnili letno delovno obveznost za polni delovni čas⁴⁶⁴, hkrati pa bi bili izpolnjeni ostali pogoji za izplačilo delovne uspešnosti za povečan obseg dela po Uredbi o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence⁴⁶⁵. V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021 pa smo glede interesnih dejavnosti ministrstvu podali tudi priporočila.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v letu 2022 še vedno ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti dejansko opravljene⁴⁶⁶. Ministrstvo je izplačevalo sredstva za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti zgolj na podlagi podatka posamezne osnovne šole o številu opravljenih ur v posameznem mesecu, preverjalo pa je le, da izplačila niso preseгла obsega izvajanja teh dejavnosti, določenega v prvem odstavku 81. člena ZOFVI. Ministrstvo je s tem, ko ni preverjalo opravljenih ur interesnih dejavnosti na osnovnih šolah, ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

3.3.4.x Na podlagi četrte alineje tretjega odstavka 84. člena ZOFVI minister za izobraževanje, znanost in šport določi posebne normative in standarde za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki potrebujejo prilagojene izobraževalne programe ali posebni program vzgoje in izobraževanja. Pravilnik o normativih v 43.a členu določa, da merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem s posebnimi potrebami, namenjenih učni pomoči, določi minister, pristojen za šolstvo. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je poleg zagotavljanja plač s prispevki in davki ter drugih osebnih prejemkov osnovnim šolam na podlagi sklepov ministra za izobraževanje, znanost in šport o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za posamezno šolsko leto (v nadaljevanju: sklep o zagotavljanju sredstev za učno pomoč) zagotavljalo sredstva za izvedene ure dodatne strokovne pomoči, ki se izvaja kot učna pomoč (v nadaljevanju: učna pomoč) – individualno ali skupinsko v oddelku ali izven oddelka. Vrednost po sklepih je za leto 2022⁴⁶⁷ znašala 4.550.595 EUR, realizacija pa 4.079.025 EUR.

Glede na to, da ZOFVI v prvem odstavku 81. člena določa, da se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest med drugim tudi šolam in zavodom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov

⁴⁶⁴ To je vključno z opravljanjem preostalih nalog poleg učne obveznosti.

⁴⁶⁵ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08 in 175/20.

⁴⁶⁶ Enako smo ugotavljali tudi v revizijskih poročilih Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (št. 320-11/2018/152 z dne 7. 8. 2019), Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020, Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021 in Delovna obveznost učiteljev v osnovnih šolah.

⁴⁶⁷ Sklep o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za šolsko leto 2021/2022, št. 603-39/2021/1 z dne 13. 8. 2021, po katerem je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure dodatne strokovne pomoči v znesku 12,54 EUR. Sklep o spremembi Sklepa o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za šolsko leto 2022/2023, št. 600-112/2022/3 z dne 9. 11. 2022, po katerem je ministrstvo osnovnim šolam priznalo povračilo stroškov za izvajanje 1 ure dodatne strokovne pomoči v znesku 12,54 EUR za september 2022 in v znesku 13,11 EUR od oktobra 2022.

s posebnimi potrebami, sklep o zagotavljanju sredstev za učno pomoč ni ustrezna podlaga za plačevanje dodatnih sredstev za opravljanje učne pomoči, saj v ZOFVI in drugih zakonih ni podlage za ta dodatna plačila. Zato je ministrstvo pri izplačevanju sredstev za izvajanje učne pomoči ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Ugotovitev o nakazovanju dodatnih sredstev osnovnim šolam za opravljene ure učne pomoči učencem s posebnimi potrebami, čeprav v predpisih ni podlage za dodatna plačila učiteljem, smo razkrili že leta 2016 v revizijskem poročilu o delovni obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, kjer smo tudi navedli, da bi za opravljanje učne pomoči učitelji lahko prejeli dodatno plačilo le, kadar bi to delo predstavljalo povečan obseg njihovega dela, torej bi učitelji izpolnili letno delovno obveznost za polni delovni čas (to je vključno z opravljanjem preostalih nalog poleg učne obveznosti), hkrati pa bi bili izpolnjeni ostali pogoji za izplačilo delovne uspešnosti za povečan obseg dela po Uredbi o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke. Nepravilnosti v zvezi z izplačili dodatnih sredstev osnovnim šolam za opravljene ure učne pomoči učencem s posebnimi potrebami smo razkrili tudi v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021. V slednjem smo ministrstvu podali tudi priporočila za izboljšanje poslovanja v delu, ki se nanaša na izplačila teh sredstev.

Poleg tega Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pred izplačilom sredstev za dodatno strokovno pomoč za učno pomoč ni zadostno preverilo, ali so bile ure strokovne pomoči dejansko izvedene. Sredstva je izplačalo na podlagi podatkov posamezne osnovne šole o skupnem številu opravljenih ur v celotnem šolskem letu na posameznega učenca, ki ima za to potrebno odločbo, pri čemer ni razvidno, kdaj oziroma če so bile te ure dejansko izvedene. Ministrstvo je s tem, ko pred izplačili ni preverjalo, ali so bile ure dodatne strokovne pomoči za učno pomoč dejansko opravljene, ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

3.3.4.y Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive⁴⁶⁸ v 3. členu določa, da o napredovanju v nazive odloča minister, pristojen za šolstvo. V skladu s 4. členom navedenega pravilnika predlaga napredovanje strokovnega delavca ravnatelj v soglasju s strokovnim sodelavcem. Postopek ugotavljanja pogojev za pridobitev in podelitev naziva vodi ministrstvo po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku⁴⁶⁹. Ministrstvo je v 69 primerih izdalo odločbe več kot 2 meseca po tem, ko je od osnovnih oziroma srednjih šol prejelo predloge za napredovanje v naziv, zaradi česar so strokovni delavci prejeli višja izplačila plač več kot 2 meseca prepozno. S tem, ko Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ni izdalo odločb o napredovanju strokovnih delavcev v največ 2 mesecih po prejemu predloga o napredovanju v nazive, je ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 222. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, ki določa rok za izdajo odločbe, ki je 1 mesec v primerih, ko ni potreben poseben ugotovitveni postopek, oziroma 2 meseca

⁴⁶⁸ Uradni list RS, št. 54/02, 123/08, 44/09, 18/10, 113/20 in 115/22.

⁴⁶⁹ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22-ZDeb.

v drugih primerih. Glede tega vprašanja smo se opredelili že v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2018, 2019, 2020 in 2021.

Pojasnilo Ministrstva za vzgojo in izobraževanje

Ministrstvo je pojasnilo, da je v letu 2022 prejelo 8.713 novih vlog za napredovanje in za uskladitev delovnega mesta z nazivom. S 1. 9. 2022 je pričel veljati Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive⁴⁷⁰, ki je na novo uvedla tudi možnost naziva mentor in svetovalec za vzgojitelja predšolskih otrok – pomočnik vzgojitelja. S prehodnim režimom, ki je veljal od 1. 9. 2022 do 31. 3. 2023, vsi vzgojitelji predšolskih otrok – pomočniki vzgojiteljev pridobijo naziv na podlagi uskladitve delovnega mesta z nazivom. Poleg navedenega pa se je ministrstvo soočalo tudi s kadrovskimi težavami.

Urad Vlade Republike Slovenije za informacijsko varnost

3.3.4.z Urad Vlade Republike Slovenije za informacijsko varnost je 5. 10. 2022 z javnim zavodom ARNES sklenil pogodbo o financiranju dejavnosti za leto 2022⁴⁷¹ na podlagi drugega odstavka 13. člena Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Akademska in raziskovalna mreža Slovenije⁴⁷², ki je podlaga za financiranje zavoda ARNES iz državnega proračuna. Zavod ARNES je od 1. 1. 2022 do sklenitve pogodbe v oktobru 2022 opravljal storitve brez pravne podlage. Urad za informacijsko varnost mu je 14. 11. 2022 za njegovo delovanje izplačal 297.150 EUR za stroške plač v obdobju od 1. 1. 2022 do 30. 9. 2022, s čimer je ravnal v nasprotju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da neposredni uporabnik proračuna prevzema obveznosti s pisno pogodbo, ki jo mora skleniti pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga, v povezavi s 50. členom ZJF, ki predpisuje prevzemanje obveznosti s pisno pogodbo.

⁴⁷⁰ Uradni list RS, št. 115/22.

⁴⁷¹ Št. C1544-22-100701.

⁴⁷² Uradni list RS, št. 24/14, 61/16 in 4/17.

4. Mnenje

4.1 Mnenje – splošni del predloga zaključnega računa Republike Slovenije za leto 2022

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja, za pripravo katerega sta odgovorna Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance.

Pozitivno mnenje

Po našem mnenju revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 v vseh pomembnih pogledih pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2022.

Odstavek o drugi zadevi

Opozarjamo na točko 2.1.1.1, v kateri so predstavljeni poslovni dogodki, ki niso predstavljeni ali razkriti v računovodskih izkazih, so pa po naši presoji pomembni za razumevanje revizije, odgovornosti računskega sodišča ali izdanega poročila. Z različnimi zakoni so predpisane izjeme od določb Zakona o javnih financah in Zakona o računovodstvu. Na podlagi teh izjem oziroma odstopanj od okvira računovodskega poročanja so določeni poslovni dogodki izvzeti iz splošnega načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov. Na ta način je omogočeno poročanje, ki ne temelji na popolni predstavitvi prihodkov in odhodkov ter prejemkov in izdatkov. Če predpisanih odmikov od okvira računovodskega poročanja ne bi bilo, bi bili v letu 2022 v bilanci prihodkov in odhodkov prihodki izkazani za 62.380.899 EUR več in odhodki za 252.475.634 EUR več; v računu finančnih terjatev in naložb bi bili prejemki izkazani za 4.127.450 EUR več in izdatki za 69.904.091 EUR več; v računu financiranja pa bi bili prejemki izkazani za 1.732.324.276 EUR več in izdatki za 1.488.747.557 EUR več. Zaradi tega bi bil proračunski primanjkljaj večji za 190.094.735 EUR, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb bi bil večji za 65.776.641 EUR, neto zadolžitev v računu financiranja pa bi bila večja za 243.576.719 EUR. Skupaj bi bili v izkazih splošnega dela proračuna za leto 2022 vsi prejemki za 1.798.832.625 EUR, vsi izdatki pa za 1.811.127.282 EUR večji.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2022

Revidirali smo pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2022 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

Mnenje s pridržkom

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

- **Zakonom o javnih financah**, ker:
 - so bila sredstva splošne proračunske rezervacije oblikovana v previsokem znesku – točka 3.3.1.2.a;
 - prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov niso predstavljale nepredvidenih namenov ali namenov, za katere sredstva niso bila zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati – točka 3.3.1.2.b;
 - sredstva proračuna niso bila uporabljena za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov – točke 3.3.2.a, 3.3.2.b, 3.3.3.a, 3.3.3.b, 3.3.3.h, 3.3.4.w in 3.3.4.x;
 - nista bili upoštevani načeli učinkovitosti in gospodarnosti – točki 3.3.4.b in 3.3.4.q;
 - obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo – točke 3.3.4.a, 3.3.4.i in 3.3.4.j;
 - pred izplačili nista bila preverjena pravni temelj in višina obveznosti – točke 3.3.3.d, 3.3.3.e in 3.3.3.j;
 - z aneksom je bila dogovorjena odpoved pravici do ugovora proti uveljavljanju terjatev iz denarnega nadomestila – točka 3.3.4.h;
 - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravne osebe oziroma nad izvajanjem odobrenega programa pravne osebe – točke 3.3.4.h, 3.3.4.j, 3.3.4.o, 3.3.4.p, 3.3.4.r, 3.3.4.s, 3.3.4.u, 3.3.4.w in 3.3.4.x;
 - pristojna ministrstva niso ustrezno nadzirala javnih zavodov in skupaj z Vlado Republike Slovenije niso zagotovila, da bi bile najemnine od oddaje stvarnega premoženja države v najem prihodek proračuna države – točka 2.2.1.1.a;
 - v proračunu niso bili izkazani vsi prejemki, ki pripadajo državi, ter vsi izdatki države za posamezne namene – točki 2.2.1.1.c in 2.2.1.1.d;
- **Zakonom o Vladi Republike Slovenije**, ker:
 - ni uskladila tarifnega razreda v Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih s tarifnim razredom, določenim v Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del – točki 3.3.2.c in 3.3.2.d;
- **Zakonom o delovnih razmerjih**, ker:
 - je bil javnima uslužbenkama dodatek za nočno delo nepravilno obračunan – točka 3.3.2.g;

- delo preko polnega delovnega časa ni bilo odrejeno pred začetkom opravljanja nadurnega dela oziroma je bila pisna odreditev nadurnega dela vročena prepozno – točki 3.3.2.e in 3.3.2.m;
- ni bil pravilno obračunan in izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa – točka 3.3.2.i;
- **Zakonom o javnih uslužbencih**, ker:
 - so bile z zagotavljanjem parkirnih mest javnim uslužbencem zagotovljene pravice v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo – točka 3.3.3.b;
- **Zakonom o javnem naročanju**, ker:
 - je bila z neustrezno določitvijo tehničnih specifikacij onemogočena konkurenca med ponudniki – točka 3.3.3.c;
 - je bil izbran neustrezen postopek oddaje javnega naročila – točka 3.3.3.c;
 - izračun ocenjene vrednosti javnega naročila ni temeljil na celotnem plačljivem znesku brez DDV, vključno s katerokoli opcijo in morebitnimi podaljšanji – točka 3.3.3.k;
 - pred oddajo javnega naročila ni bilo preverjeno, da je ponudbo oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev – točka 3.3.3.g;
 - so bila obvestila o oddaji javnega naročila prepozno poslana v objavo na portal javnih naročil – točki 3.3.3.i in 3.3.3.m;
 - izbrani ponudnik ni izkazal izpolnjevanja tehničnih in strokovnih sposobnosti – točka 3.3.3.k;
 - obvestilo o spremembi pogodbe ni bilo objavljeno na portalu javnih naročil – točka 3.3.3.k;
 - niso bila izvršena neposredna plačila računov podizvajalcem, kljub temu da so bili za to izpolnjeni pogoji – točka 3.3.3.k;
 - so bile odločitve pri oddaji javnih naročil prepozno sprejete, kandidati obveščeni prepozno oziroma prepozno sklenjene pogodbe – točka 3.3.3.l;
- **Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023**, ker:
 - so bile obveznosti v breme proračuna prepozno plačane – točka 3.3.4.f;
 - so bila izhodišča za pripravo finančnega načrta posredovana prepozno oziroma niso bila posredovana – točki 3.3.4.c in 3.3.4.n;
 - pristojno ministrstvo programa dela ni zavrnilo, kljub temu da ni bil pripravljen v skladu z izhodišči ministrstva – točka 3.3.4.v;
- **Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022**, ker:
 - so bila izhodišča za pripravo finančnega načrta posredovana prepozno – točka 3.3.4.m;
- **Zakonom o splošnem upravnem postopku**, ker:
 - so bile odločbe o napredovanju strokovnih delavcev izdane prepozno – točka 3.3.4.y;
- **Zakonom o vojnih veteranih**, ker:
 - niso bile uporabljene in hranjene evidence vojnih veteranov – točka 3.3.4.t;
- **Zakonom o vojnih invalidih**, ker:
 - niso bile uporabljene in hranjene evidence vojnih invalidov – točka 3.3.4.t;

- **Zakonom o žrtvah vojnega nasilja**, ker:
 - niso bile uporabljene in hranjene evidence žrtev vojnega nasilja – točka 3.3.4.t;
- **Zakonom o vodah**, ker:
 - Vlada Republike Slovenije ni predpisala podrobnejših meril za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in meril za njegovo znižanje ter oprostitev za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja – točka 2.2.1.1.b;
- **Zakonom o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper**, ker:
 - zbrana namenska sredstva niso bila vložena v osnovni kapital družbe 2TDK, d.o.o. v zakonsko določenem roku – točka 2.2.1.1.f;
- **Zakonom o osebni asistenci**, ker:
 - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad izvajanjem osebne asistencije – točka 3.3.4.k;
- **Zakonom o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija**, ker:
 - ni bilo zagotovljeno, da bi bile najemnine, ki so jih zaračunali in prejeli javni zdravstveni zavodi, nakazane v proračun in izkazane kot prihodki proračuna in da bi se za ta sredstva oblikoval proračunski sklad – točka 2.2.1.1.a;
- **Zakonom o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju**, ker:
 - se kupnine, namenjene za sanacijo gospodarstva, spodbujanje in kreditiranje izvoza ter investicije v javni sektor gospodarstva, ne zbirajo na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo – točka 2.2.2.1.a;
- **Zakonom o obrambi**, ker:
 - pripadniku Slovenske vojske pri obračunu za stalnost ni bilo upoštevano obdobje pripravništva – točka 3.3.2.n;
- **Zakonom o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrepanje in odpravo posledic COVID-19**, ker:
 - se pred izplačili zahtevkov ni ugotavljalo upravičenosti do sredstev na podlagi predloženih dokazil – točka 3.3.4.p;
- **Kolektivno pogodbo za javni sektor**, ker:
 - javni uslužbenki ni bil obračunan in izplačan dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času – točka 3.3.2.j;
 - je bil javni uslužbenki nepravilno obračunan in izplačan dodatek za delovno dobo – točka 3.3.2.k;
 - je bil javni uslužbenki neupravičeno izplačan dodatek za izmensko delo – točka 3.3.2.h;
- **Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji**, ker:
 - je bila solidarnostna pomoč javni uslužbenki odobrena in izplačana v previsokem znesku – točka 3.3.2.l;
- **Uredbo o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave**, ker:
 - službena vozila niso bila načrtovana v načrtu nabav in gradenj – točka 3.3.3.f;

- **Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog**, ker:
 - izbrani prijavitelji niso bili pravočasno pozvani k sklenitvi pogodbe – točki 3.3.4.f in 3.3.4.g;
- **Uredbo (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70**, ker:
 - je bilo koncesijsko razmerje za opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu podaljšano za daljše obdobje, kot je dopuščala uredba – točka 3.3.4.e;
- **Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava**, ker:
 - so bili stroški izdelave projektne dokumentacije evidentirani med tekočimi in ne med investicijskimi odhodki – točka 3.3.3.k;
- **Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije**, ker:
 - so bile pogodbe oziroma aneksi sklenjeni po začetku opravljanja storitev – točke 3.3.3.j, 3.3.4.1 in 3.3.4.z;
- **internim pravilnikom Ministrstva za pravosodje**, ker:
 - javna uslužbenka za opravljanje dela na domu ni prejela nadomestila za uporabo svojih sredstev – točka 3.3.2.f;
- **določili javnega razpisa oziroma razpisne dokumentacije**, ker:
 - izpolnjevanja pogojev ni bilo možno preveriti ob vložitvi vloge na javni razpis za dodelitev sredstev ter pred izdajo sklepa o izboru – točka 3.3.4.g;
 - zaradi prestavitve roka za izvedbo operacije, brez predhodne pridobitve potrditve organa upravljanja, ni bil upoštevan rok zaključka operacije in obdobje za porabo dodeljenih sredstev – točka 3.3.4.g;
- **Zakonom o računovodstvu**, ker:
 - niso bila izkazana vsa sredstva, ki jih je Republika Slovenija pridobila v lastništvo ob prenehanju obstoja družbe Center za avtohtone sorte semen, d.o.o., Loka pri Mengšu – točka 2.2.2.1.b;
- **pogodbami**, ker:
 - niso bila spoštovana določila pogodb – točke 3.3.3.d, 3.3.4.d in 3.3.4.g.

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

5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za pravosodje morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivna poročila.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Vlada Republike Slovenije mora izkazati, da je:

1. pozvala Državno odvetništvo Republike Slovenije k podaji mnenja o realnih možnostih vračila neupravičeno pridobljenih sredstev – točki 3.3.2.a in 3.3.2.b;
2. pričela z aktivnostmi za uskladitev tarifnih razredov v Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih s tarifnim razredom, določenim v Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del – točki 3.3.2.c in 3.3.2.d;
3. pripravila načrt aktivnosti za sistemsko ureditev izmenskega dela za policiste oziroma ureditev neenakomerno razporejenega delovnega časa – točki 3.3.2.g in 3.3.2.h.

Ministrstvo za zdravje mora:

1. dopolniti Pravilnik o načinu zagotavljanja sredstev za pripravništvo, sekundariat in specializacije v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad povračili sredstev iz proračuna Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije s strani Ministrstva za zdravje – točka 3.3.4.o;
2. v Pravilniku o določitvi oblike in vsebine zahteve za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje jasneje definirati izvajanje nadzora Ministrstva za zdravje nad upravičenostjo obračunanih prispevkov za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih, ki jih na zahtevkih uveljavlja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije – točka 3.3.4.r;
3. v Protokolu za izvajanje 22. točke prvega odstavka 15. in 24. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju jasneje definirati izvajanje nadzora Ministrstva za zdravje nad upravičenostjo obračunanih povračil za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih, ki jih na zahtevkih uveljavlja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije – točka 3.3.4.s.

Ministrstvo za pravosodje mora izkazati, da:

1. nadaljuje z aktivnostmi za spremembo pogodbe z družbo SŽ-ŽIP, storitve, d.o.o. v delu, ki se nanaša na zagotavljanje parkirnih mest za zaposlene – točka 3.3.3.b;

2. je uskladilo interni akt z določili Uredbe o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave in Merili za ureditev poslovnih prostorov za potrebe vladnih proračunskih uporabnikov – točka 3.3.3.b.

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 poslovanja⁴⁷³. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

6. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v zaključnem računu proračuna razkrije vse z zakoni predpisane izjeme od načela popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, ki pripadajo državi, ter vpliv teh izjem na izkaze zaključnega računa.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- glede izkazovanja unovčenih poroštev in vračil unovčenih poroštev zagotovi medsebojno usklajenost določb Zakona o javnih financah in Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava;
- pripravi ustrezno pravno podlago, s katero bo opredelilo pojem intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev in obe vrsti intervencij (nakupe ali prodaje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega oziroma posojanje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev).

Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj priporočamo, naj:

- zaradi zagotavljanja boljše preglednosti nad postopkom dodelitve regionalnih državnih pomoči in stanjem vlog prijaviteljev ter zaradi zagotavljanja njihove enakopravne obravnave za izvedbo postopka dodelitve sredstev ustanovi stalno komisijo, sestavljeno iz strokovno usposobljenih članov s področja za spodbujanje skladnega regionalnega nadzora, ki bo na enem mestu centralizirano sprejemala, izvajala in obravnavala vse prejete vloge prijaviteljev;
- postopek dodelitve sredstev regionalne državne pomoči natančneje opredeli v notranjem aktu, ki bo poleg vseh ostalih ključnih informacij v zvezi z izvedbo postopka dodelitve sredstev vključeval tudi navodilo, na podlagi katerega bodo pozitivno obravnavanim vlogam upravičencev določene prioritete izplačil glede na razpoložljiva proračunska sredstva.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije,
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
3. Ministrstvu za finance,
4. Ministrstvu za infrastrukturo,
5. Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport,
6. Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj,
7. Ministrstvu za javno upravo,
8. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
9. Ministrstvu za notranje zadeve,
10. Ministrstvu za obrambo,
11. Ministrstvu za naravne vire in prostor,
12. Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo,
13. Ministrstvu za pravosodje,
14. Ministrstvu za zdravje,
15. Ministrstvu za zunanje in evropske zadeve,
16. Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje,
17. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in inovacije,
18. Ministrstvu za kulturo,
19. Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije,
20. Kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije,
21. Statističnemu uradu Republike Slovenije,
22. Uradu Vlade Republike Slovenije za informacijsko varnost,
23. Upravni enoti Brežice,
24. Ivanu Janši,
25. Janji Garvas,
26. Petru Šuhlu,
27. mag. Andreju Širclju,
28. dr. Anžetu Logarju,
29. Alešu Hojsu,
30. mag. Tatjani Bobnar,
31. Boštjanu Koritniku,
32. Sanji Ajanović Hovnik,
33. mag. Mateju Toninu,
34. Marjanu Dikaučiču,
35. Janezu Ciglerju Kralju,

36. Zdravku Počivalšku,
37. dr. Jožetu Podgoršku,
38. mag. Andreju Vizjaku,
39. Urošu Brežanu,
40. Jerneju Vrtovcu,
41. mag. Bojanu Kumerju,
42. dr. Simoni Kustec,
43. dr. Igorju Papiču,
44. dr. Vasku Simonitiju,
45. Janezu Poklukarju,
46. Danijelu Bešiču Loredanu,
47. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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