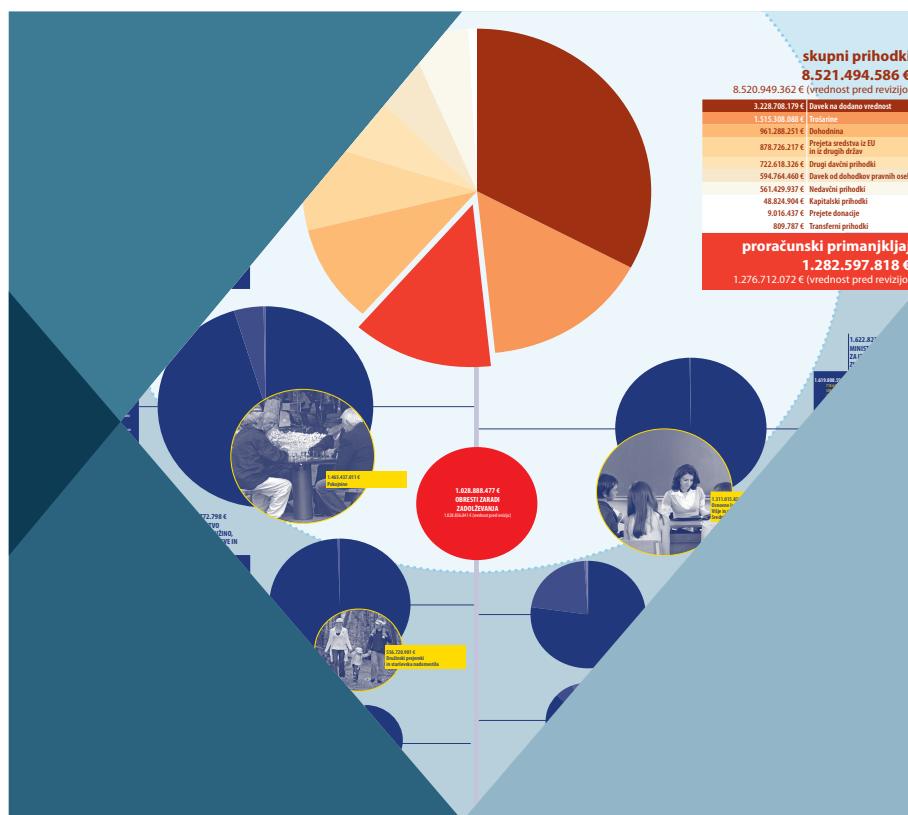




Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015



POS LANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015

Številka: 320-12/2015/147

Ljubljana, 20. julija 2016

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 in pravilnost izvršitve proračuna v letu 2015.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa (obsega bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja) in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna v letu 2015.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili Vlada Republike Slovenije, posamezna ministrstva oziroma vladne službe in upravne enote.

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2015 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so bile ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov.

Med odhodki niso izkazani odhodki za odškodnine po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja. Odhodki so previsoko izkazani, ker so bila odplačila glavnice pri obveznostih iz financiranja do javnega podjetja Infra, d. o. o., ki so nastala pri izgradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi, evidentirana kot odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov namesto kot izdatki v računu financiranja.

V računu finančnih terjatev in naložb so previsoko izkazani izdatki za posojila Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo. Hkrati so izdatki in prejemki v tem računu tudi prenizko izkazani, saj med izdatki niso izkazani posli, ki jih za račun Republike Slovenije izvaja Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo. Namesto v računu financiranja so med izdatki računa finančnih terjatev in naložb izkazani izdatki za poravnavo dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije.

V računu financiranja med prejemki iz zadolževanja niso izkazana sredstva, ki jih je Slovenska odškodninska družba, d. d. založila za izplačila odškodnin po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja. Izdatki v računu financiranja so prenizko izkazani, ker med izdatki ni izkazano poplačilo glavnice pri obveznostih iz financiranja do javnega podjetja Infra, d. o. o., ki je nastalo pri izgradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi.

Računsko sodišče tudi opozarja, da v bilanci prihodkov in odhodkov niso izkazani prihodki in odhodki, ki so nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki, ki jih za Republiko Slovenijo po pooblastilu izvaja SID banka, d. d., Ljubljana, kar je sicer v skladu s spremembo

Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov, sprejeto v letu 2015. Sprejeta zakonska ureditev predstavlja odklon od okvira računovodskega poročanja, ki ga določata Zakon o računovodstvu in Zakon o javnih financah, in omogoča poročanje, ki ne temelji na popolni in pravilni predstavitvi prihodkov in odhodkov proračuna v posameznem letu.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2015 izreklo *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi pri izvršitvi proračuna za leto 2015 so navedena v nadaljevanju.

Neskladja s predpisi pri zaposlovanju, plačah in drugih osebnih prejemkih:

- *Zakon za uravnoteženje javnih financ*: javnemu uslužbencu ni bil izdan posamični pravni akt, s katerim bi se uskladila pridobitev pravice do višje plače v skladu z zakonodajo;
- *Zakon o delovnih razmerjih*: z javno uslužbenko so bile sklenjene zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas za obdobje, ki je presegalo dve leti;
- *Kolektivna pogodba za javni sektor*: javnemu uslužbencu ni bil pravilno obračunan in izplačan dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo, prevzete obveznosti niso bile načrtovane v proračunu, v proračunu v času prevzemanja obveznosti niso bila zagotovljena proračunska sredstva, ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravnih oseb in nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb, za izplačilo proračunskih sredstev oziroma prevzem obveznosti niso bili z zakonom določeni pogoji, pri izplačilih nista bila preverjena pravna podlaga in obseg obveznosti, iz proračunske rezervacije so se zagotavljala sredstva za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati, oziroma za sanacije naravnih nesreč in ocenjevanje škode zaradi poplav;
- *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015*: srednjim šolam so bila odobrena sredstva v prevelikem obsegu;
- *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014*: javnemu uslužbencu ni bil izdan posamični pravni akt, s katerim bi se uskladilo izplačevanje višje plače v skladu z zakonodajo;
- *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*: pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: prevzete obveznosti so bile preizko izkazane oziroma niso bile potrjene pravočasno.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil oziroma podeljevanju koncesij:

- *Zakon o javnem naročanju*: pogoj iz razpisne dokumentacije je bil neutemeljeno omejevalen z vidika zagotavljanja konkurence, nista bili spoštovani načeli enakopravne obravnave ponudnikov in zagotavljanja konkurence med ponudniki, obvestilo o oddaji javnega naročila ni bilo pravočasno objavljeno, način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila iz dokumentacije ni bil razviden, ni bila izbrana ustrezna vrsta postopka za oddajo javnega naročila, pogodba je v bistvenih sestavinah odstopala od osnutka pogodbe v razpisni dokumentaciji, naročnik ni vodil popolne dokumentacija o oddaji javnega naročila;
- *Uredba o upravljanju koprškega tovrnega pristanišča, opravljanju pristaniške dejavnosti, podelitvi koncesije za upravljanje, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture v tem pristanišču*: ocenjena vrednost je bila previsoko določena.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: objava javnega razpisa v Uradnem listu RS ni vsebovala vseh sestavin, v razpisi dokumentaciji med pogoji ni bilo jasno opredeljeno obdobje veljavnosti vodnega dovoljenja;
- *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015*: izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednim proračunskim uporabnikom niso bila posredovana pravočasno;
- *Zakon o blagovnih rezervah*: (I) [redacted]
[redacted] (I), k naročilnicam ni bilo izdano soglasje;
- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*: s pravilnikom niso bila predpisana merila, sredstva osnovnim šolam za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za zaposlene niso bila izplačana v ustrezni višini; ni bilo pridobljeno soglasje k normativom in standardom;
- *Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog*: objava javnega razpisa v Uradnem listu RS ni vsebovala vseh sestavin;
- *Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2011–2013*: poziv za dopolnitev vloge ni bil poslan;
- *Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov*: Univerzi v Mariboru je bilo dodeljeno preveč sredstev, pogodbe niso vsebovale vseh obveznih sestavin;
- *Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza*: koeficienti za izračun subvencije niso bili določeni v skladu s predpisom;
- *Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole*: merila in kriteriji za plačilo ur dodatne strokovne pomoči niso bili določeni;
- *Navodilo za upravičence pri izvajanju operacij, sofinanciranih iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2013–2015, razvojne prioritete Razvoj regij, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi*: dokazila niso bila ustrezno označena;
- *Sklep o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015*: akontacija za dodatno strokovno pomoč je bila previsoko obračunana.

Ministrstva med izvajanjem revizije niso odpravila vseh napak in nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, podalo pa je tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	9
2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA	12
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	12
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	14
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	15
2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki.....	19
2.2.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU	36
2.2.1.3 Evidentiranje davkov pri Finančni upravi.....	44
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	47
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	48
2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije.....	61
2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev	64
2.2.3 Račun financiranja	68
2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	68
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa.....	76
3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	78
3.1 UVOD.....	78
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	78
3.3 UGOTOVITVE.....	80
3.3.1 Splošne ugotovitve	80
3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih	83
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki.....	86
3.3.4 Tekoči in investicijski transferi	100
4. MNENJE	121
4.1 MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	121
4.2 MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	123
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	127

6. PRIPOROČILA	130
7. POPRAVEK REVIZORJA	131
7.1 IZGRADNJA INFRASTRUKTURE NA SPODNJI SAVI (TOČKA 2.2.1.1.A)	131
7.1.1 Predlog popravka.....	131
7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	131
7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	131
7.2 NAPAČNA RAZVRSTITEV PRIHODKOV IN ODHODKOV (TOČKI 2.2.1.1.I IN 2.2.1.2.1.A).....	132
7.2.1 Predlog popravka.....	132
7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	132
7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	132
7.3 INSTRUMENTI FINANČNEGA INŽENIRINGA (TOČKA 2.2.2.1.A).....	133
7.3.1 Predlog popravka.....	133
7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	133
7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	133
7.4 ODPLAČILO DOLGA DO VLADE ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE VKLJUČNO Z NJENIMI AGENCIJAMI (TOČKA 2.2.2.1.D)	134
7.4.1 Predlog popravka.....	134
7.4.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	134
7.4.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	134
7.5 VRAČILA POSOJIL FACTOR BANKE, D. D., LJUBLJANA IN PROBANKE, D. D., MARIBOR (TOČKA 2.2.2.3.B)	135
7.5.1 Predlog popravka.....	135
7.5.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	135
7.5.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	135
7.6 OBVEZNICE RS 21 IN RS 39 (TOČKA 2.2.3.1.D)	135
7.6.1 Predlog popravka.....	135
7.6.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	135
7.6.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	136

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 15. 12. 2015, dopolnitev sklepa pa 1. 2. 2016¹.

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 revizij². 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 sodišču³ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Zakon o javnih financah⁴ (v nadaljevanju: ZJF).

Splošna cilja revizije sta:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

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

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹ Št. 320-12/2015/2 in št. 320-12/2015/20.

² Uradni list RS, št. 43/13.

³ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

⁴ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

Odgovornost Vlade Republike Slovenije, ministrstev, vladnih služb⁵ in upravne enote⁶

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

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

Za pravilnost izvršitve proračuna države so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe ter upravne enote (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 2015.

V letu 2015, na katero se nanaša revizija, in v letu 2016, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani vlade, ki so po drugem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado so v obdobju, na katero se nanaša revizija, sestavljali predsednik vlade, 14 ministrov ter dva ministra brez resorja:

- dr. Miro Cerar, predsednik vlade in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport od 13. 3. do 27. 3. 2015 in od 9. 4. do 13. 5. 2015,
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, do 14. 7. 2016,
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve,
- mag. Vesna Györkös Žnidar, ministrica za notranje zadeve,
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo,
- mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje,
- Janko Veber, minister za obrambo, do 9. 4. 2015,
- Andreja Katič, ministrica za obrambo, od 13. 5. 2015,
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za obrambo od 9. 4. do 13. 5. 2015,
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor,
- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo,
- dr. Stanislava Setnikar Cankar, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, do 13. 3. 2015,

⁵ Z vzorčenjem sta bila v pregled zajeta Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije in Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

⁶ Z vzorčenjem je bila v pregled zajeta Upravna enota Ljubljana.

⁷ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14.

- mag. Klavdija Markež, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 27. 3. do 9. 4. 2015,
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 5. 2015,
- mag. Julijana Bizjak Mlakar, ministrica za kulturo, do 26. 4. 2016,
- Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje,
- Tone Peršak, minister za kulturo, od 20. 5. 2016,
- Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, in začasno odgovorna za vodenje Ministrstva za finance, od 14. 7. 2016,
- Gorazd Žmavc, 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 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kulturo od 26. 4. do 20. 5. 2016.

Predstojniki vladnih služb in upravnih enot⁸, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2015, na katero se nanaša revizija, in v letu 2016, v katerem smo revizijo izvedli:

- mag. Darko Krašovec, generalni sekretar vlade,
- mag. Lovro Lončar, načelnik Upravne enote Ljubljana.

⁸ Navedena sta le predstojnika vladne službe in upravne enote, ki smo ju z vzorčenjem zajeli v pregled.

2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA

2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁹.

Proračun Republike Slovenije za leto 2015¹⁰ (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet konec leta 2013, nato pa je bil v letu 2015 sprejet še Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2015¹¹ (v nadaljevanju: rebalans proračuna). Zaključni račun nam je bil vročen 31. 3. 2016. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2015, in sicer za sprejeti¹², veljavni¹³ ter realizirani proračun.

V letu 2015 je bilo realizirano 8.520.949.362 evrov prihodkov, kar predstavlja 99,5 odstotka načrtovanih prihodkov, 9.797.661.434 evrov odhodkov, kar predstavlja 98,5 odstotka načrtovanih odhodkov, in proračunski primanjkljaj v znesku 1.276.712.072 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 12.138.653.683 evrov so dosegli 97 odstotkov načrtovanih prejemkov, vsi izdatki proračuna v znesku 12.348.149.962 evrov pa so dosegli 98 odstotkov načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili izdatki večji od prejemkov za 209.496.279 evrov.

Osnovne podatke zaključnega računa predstavljamo v tabeli 1.

⁹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

¹⁰ Uradni list RS, št. 102/13.

¹¹ Uradni list RS, št. 14/15.

¹² Izraz "sprejeti proračun" se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2015 je to rebalans proračuna.

¹³ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata ZJF in vsakoletni zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2015

Izkaz/postavka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	8.562.058.625	-	8.520.949.362	100
4 Vsi odhodki	9.947.105.165	10.132.070.237	9.797.661.434	98
I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)	(1.385.046.540)	-	(1.276.712.072)	92
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	38.603.636	-	42.075.286	109
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	316.353.042	351.480.466	233.109.905	74
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(277.749.406)	-	(191.034.619)	69
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	3.974.706.989	-	3.575.629.035	90
55 Odplačila dolga	2.311.911.043	2.317.460.393	2.317.378.623	100
III. Neto zadolževanje (III=50-55)	1.662.795.946	-	1.258.250.412	76
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	12.575.369.250	-	12.138.653.683	97
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	12.575.369.250	-	12.348.149.962	98
VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	0	-	209.496.279	-

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

Vir: zaključni račun.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2015.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2015 smo revidirali tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, kot so izkazani v glavni knjigi proračuna. Izvedena je bila primerjava podatkov o pobranih davkih UJP s podatki Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Finančna uprava).

Posebej smo revidirali prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU), kjer smo preverili, ali so ta sredstva izkazana v zaključnem računu v točnem znesku in pravem proračunskem obdobju ter kakšen je neto položaj državnega proračuna v razmerju do proračuna EU. Preverili smo tudi, kakšno je bilo črpanje sredstev po programskih dokumentih do 31. 12. 2015.

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2015 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2015 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Revidirali smo tudi poslovne dogodke, ki so vplivali na spremembe finančnega premoženja neposrednih uporabnikov državnega proračuna (v nadaljevanju: neposredni uporabniki) in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2015, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev ter potrjevali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2015 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

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 računa¹⁴ in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije¹⁵, glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015¹⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS1415), Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah¹⁷ (v nadaljevanju: ZPRPGDT) 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 2015 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014¹⁸ (v nadaljevanju: zaključni račun 2014), ki ga je sprejel državni zbor.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, ter merila, ki jih za izkazovanje določajo Slovenski računovodski standardi¹⁹ (v nadaljevanju: SRS). 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 2015 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 8.520.949.362 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.797.661.434 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki oziroma proračunski primanjkljaj je znašal 1.276.712.072 evrov in se je v primerjavi z letom 2014 povečal za 6,8 odstotka.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2014 in 2015 so prikazani v tabeli 2.

¹⁴ Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁵ Izdana poročila.

¹⁶ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

¹⁷ Uradni list RS, št. 44/07-UPB2, 51/11, 39/13, 56/13.

¹⁸ Uradni list RS, št. 94/15.

¹⁹ Uradni list RS, št. 118/05 (10/06-popr.), 58/06 (112/06-popr.), 3/07, 12/08, 119/08, 1/10 (90/10-popr.), 80/11, 2/12, 64/12, 94/14 (2/15-popr.).

Tabela 2: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2014 in 2015

Konto/postavka	Realizacija v letu 2014		Realizacija v letu 2015		Indeks 2015/2014
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)
70 Davčni prihodki	6.578.504.574	77,8	7.022.687.303	82,4	107
71 Nedavčni prihodki	805.441.470	9,5	560.884.713	6,6	70
72 Kapitalski prihodki	22.511.919	0,3	48.824.904	0,6	217
73 Prejete donacije	16.514.094	0,2	9.016.437	0,1	55
74 Transferni prihodki	254.158	0,0	809.787	0,0	319
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	1.036.239.699	12,2	878.726.217	10,3	85
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	8.459.465.914	100,0	8.520.949.362	100,0	101
40 Tekoči odhodki	2.872.961.796	29,8	2.965.194.098	30,3	103
41 Tekoči transferi	5.214.723.664	54,0	5.034.396.887	51,4	97
42 Investicijski odhodki	531.083.728	5,5	685.516.959	7,0	129
43 Investicijski transferi	633.244.536	6,6	679.679.614	6,9	107
45 Plačila sredstev v proračun EU	402.907.242	4,2	432.873.875	4,4	107
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	9.654.920.966	100,0	9.797.661.434	100,0	101
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	(1.195.455.052)		(1.276.712.072)		107

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

Vira: zaključni račun 2014 in zaključni račun.

Realizirani prihodki so se v letu 2015 v primerjavi z letom 2014 povečali za 61.483.448 evrov oziroma za 0,7 odstotka. Na povečanje prihodkov je najbolj vplivalo povečanje davčnih prihodkov, ki so se v primerjavi z letom 2014 skupno povečali za 444.182.729 evrov oziroma za 6,8 odstotka. Ne glede na tako povečanje davčnih prihodkov je bilo skupno povečanje prihodkov znatno manjše zaradi zmanjšanja

nedavnih prihodkov in prejetih sredstev iz Evropske unije²⁰, ki so se skupaj v primerjavi z letom 2014 zmanjšali za 402.070.239 evrov (za 21,8 odstotka²¹).

Realizirani odhodki so bili v letu 2015 v primerjavi z letom 2014 večji za 142.740.468 evrov oziroma za 1,5 odstotka. V primerjavi z letom 2014 so se znižali zgolj tekoči transferi, in sicer za 3,5 odstotka, preostali odhodki pa so se povečali, in sicer investicijski odhodki za 29,1 odstotka, investicijski transferi in plačila sredstev v proračun EU za dobrih 7 odstotkov ter tekoči odhodki za 3,2 odstotka.

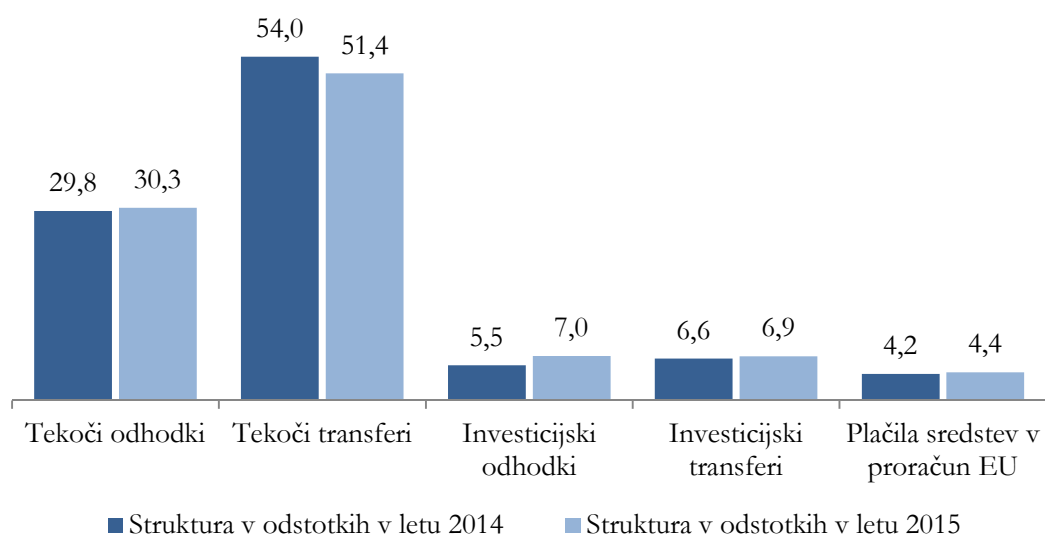
Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2015 glede na leto 2014 ni bistveno spremenila. Med odhodki se je zmanjšal delež tekočih transferov, in sicer za 2,6 odstotne točke, preostali odhodki, z izjemo investicijskih odhodkov, ki so se povečali za 1,5 odstotne točke, pa so ostali na približno enaki ravni²². Struktura odhodkov v letih 2014 in 2015 je prikazana na sliki 1.

²⁰ V Uradnem listu RS, št. 100/15 je bil objavljen Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (v nadaljevanju: Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o EKN), s katerim so bili dodani, preimenovani in so prenehali veljati nekateri konti, podkonti, skupine in podskupine kontov. Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o EKN je začel veljati naslednji dan po objavi, uporabljal pa naj bi se že za pripravo letnega poročila za leto 2015. Ne glede na to določbo naj bi se skupina kontov 78 – Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav, podskupini kontov 706 – Drugi davki in prispevki in 787 – Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in iz drugih držav, konti 4504, 7060 in 7870 ter podkonti 450400, 706099 in 788004 preimenovali s 1. 1. 2016. Zaključni račun je bil pripravljen tako, da je vseboval nove nazive, medtem ko so bili v obrazložitvah uporabljeni še stari nazivi. V nadaljevanju uporabljamo stare nazive kontov, ki so se uporabljali do 31. 12. 2015.

²¹ Nedavčni prihodki so se v primerjavi z letom 2014 zmanjšali za 30,4 odstotka, medtem ko so se prejeta sredstva iz Evropske unije zmanjšala za 15,2 odstotka.

²² Delež tekočih odhodkov v vseh odhodkih se je v primerjavi z letom 2014 povečal za 0,5 odstotne točke, investicijskih transferov za 0,3 odstotne točke in prejetih sredstev iz Evropske unije in iz drugih držav za 0,2 odstotne točke.

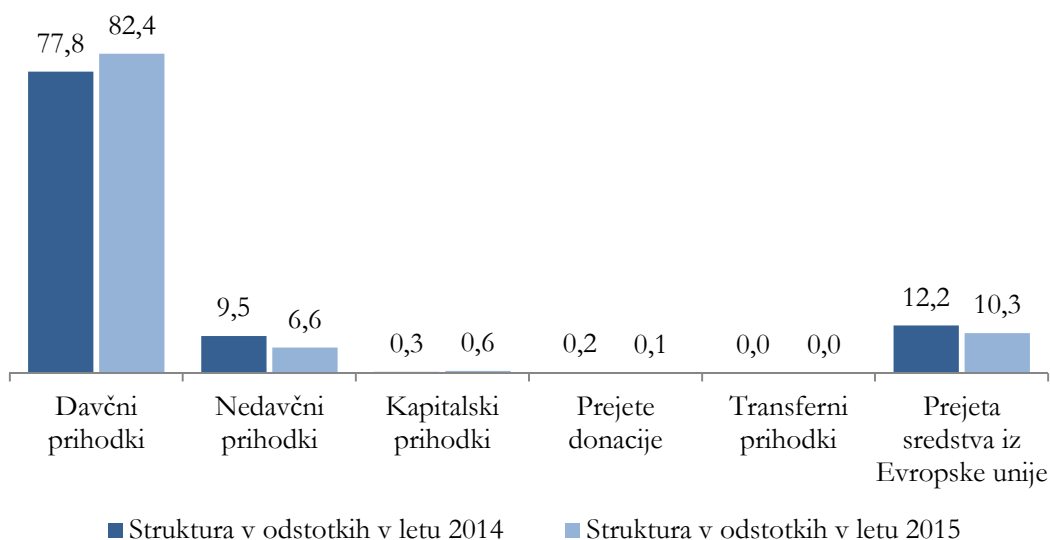
Slika 1: Struktura odhodkov proračuna v letih 2014 in 2015



Vira: zaključni račun 2014 in zaključni račun.

Med prihodki se je v strukturi prihodkov povečal delež davčnih prihodkov, in sicer za 4,6 odstotne točke, zmanjšala pa sta se delež nedavčnih prihodkov za 2,9 odstotne točke in delež prejetih sredstev iz Evropske unije za 1,9 odstotne točke. Preostali prihodki so ostali na približno enaki ravni. Struktura prihodkov v letih 2014 in 2015 je prikazana na sliki 2.

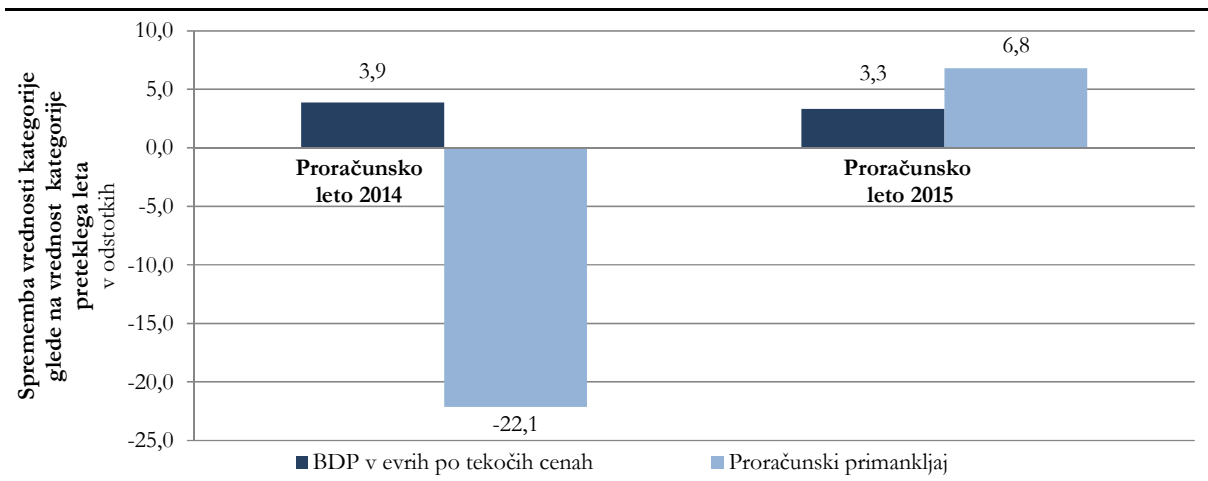
Slika 2: Struktura prihodkov proračuna v letih 2014 in 2015



Vira: zaključni račun 2014 in zaključni račun.

Proračunski primanjkljaj se je v letu 2015 kljub višji gospodarski rasti v primerjavi z letom 2014 povečal za 6,8 odstotka. Gibanje rasti oziroma upada proračunskega primanjkljaja glede na leto poprej za leti 2014 in 2015 v primerjavi s spremembo rasti bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP) v enakem obdobju prikazuje slika 3, in sicer po tekočih cenah.

Slika 3: Gibanje BDP in proračunskega primanjkljaja glede na preteklo leto



Viri: zaključni račun 2014 in zaključni račun ter podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Realizirani proračunski prihodki so bili manjši od načrtovanih v rebalansu proračuna, in sicer za 41.109.263 evrov oziroma 0,5 odstotka. Največje odstopanje med načrtovanimi in realiziranimi prihodki izkazujejo prejete donacije, kjer je realizacija nižja za 39,6 odstotka. Nižja je bila tudi realizacija nedavčnih prihodkov, transfernih prihodkov ter prejetih sredstev iz Evropske unije. Realizacija davčnih prihodkov in kapitalskih prihodkov je bila višja od načrtovane v rebalansu proračuna, in sicer davčnih prihodkov za 2,2 odstotka in kapitalskih prihodkov za 98,7 odstotka.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2015 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2015

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2015 v evrih	Realizacija v letu 2015 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	6.870.217.789	7.022.687.303	102
71 Nedavčni prihodki	578.524.016	560.884.713	97
72 Kapitalski prihodki	24.573.221	48.824.904	199
73 Prejete donacije	14.934.946	9.016.437	60
74 Transferni prihodki	1.209.475	809.787	67
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	1.072.599.179	878.726.217	82
Skupaj	8.562.058.625	8.520.949.362	100

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

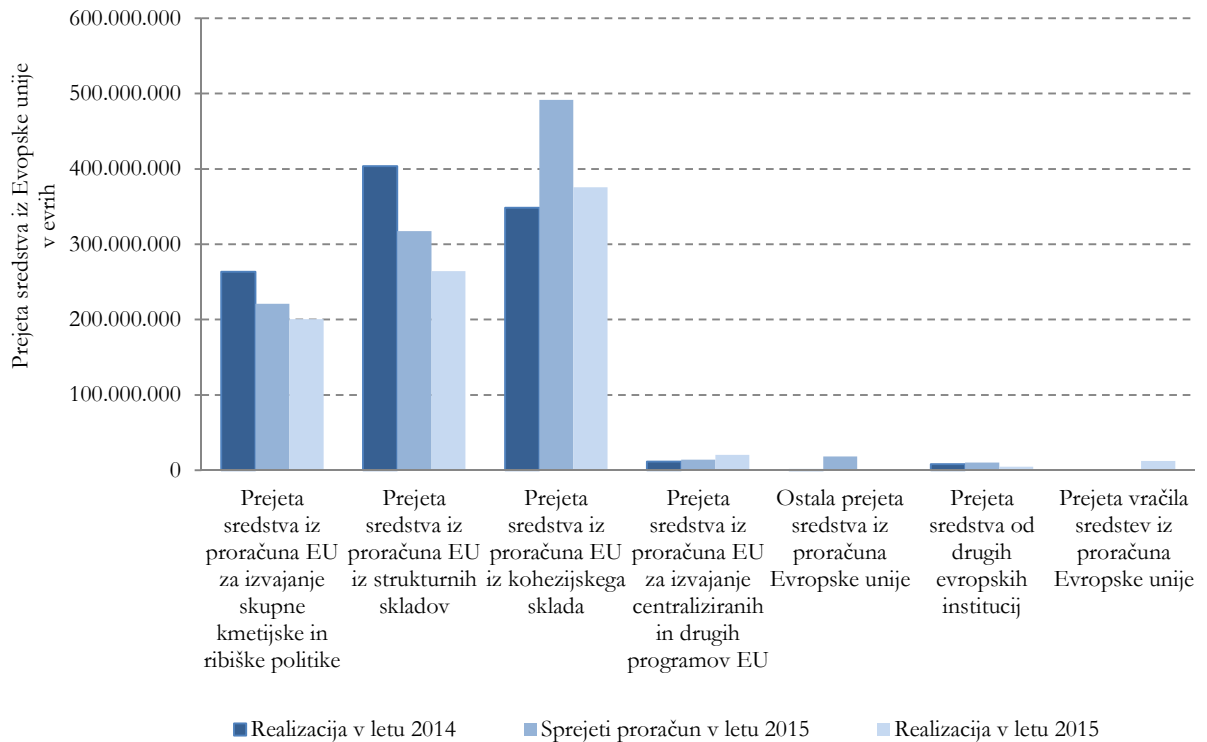
Vir: zaključni račun.

Največji izpad prihodkov glede na načrtovano v rebalansu proračuna je bil pri prejetih sredstvih Evropske unije. V letu 2015 je bilo za 193.872.962 evrov oziroma 18,1 odstotka manj prejetih sredstev iz Evropske unije, kot je bilo z rebalansom proračuna načrtovano. Na zmanjšanje prejetih sredstev iz Evropske unije je najbolj vplivalo zmanjšanje prihodkov iz Kohezijskega sklada, ki predstavljajo največji delež vseh prejetih sredstev iz Evropske unije (42,7odstotka). Realizacija prihodkov iz Kohezijskega sklada²³ je bila v letu 2015 76,4-odstotna.

Načrtovana in realizirana sredstva, prejeta iz Evropske unije, prikazuje slika 4.

²³ Kohezijski sklad je strukturni instrument, ki od leta 1994 državam članicam Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo. Iz Kohezijskega sklada se financira do 85 odstotkov upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture.

Slika 4: Načrtovana in realizirana sredstva iz Evropske unije v letu 2015



Vir: zaključni račun.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 1,5 odstotka nižja od načrtovane v rebalansu proračuna.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2015

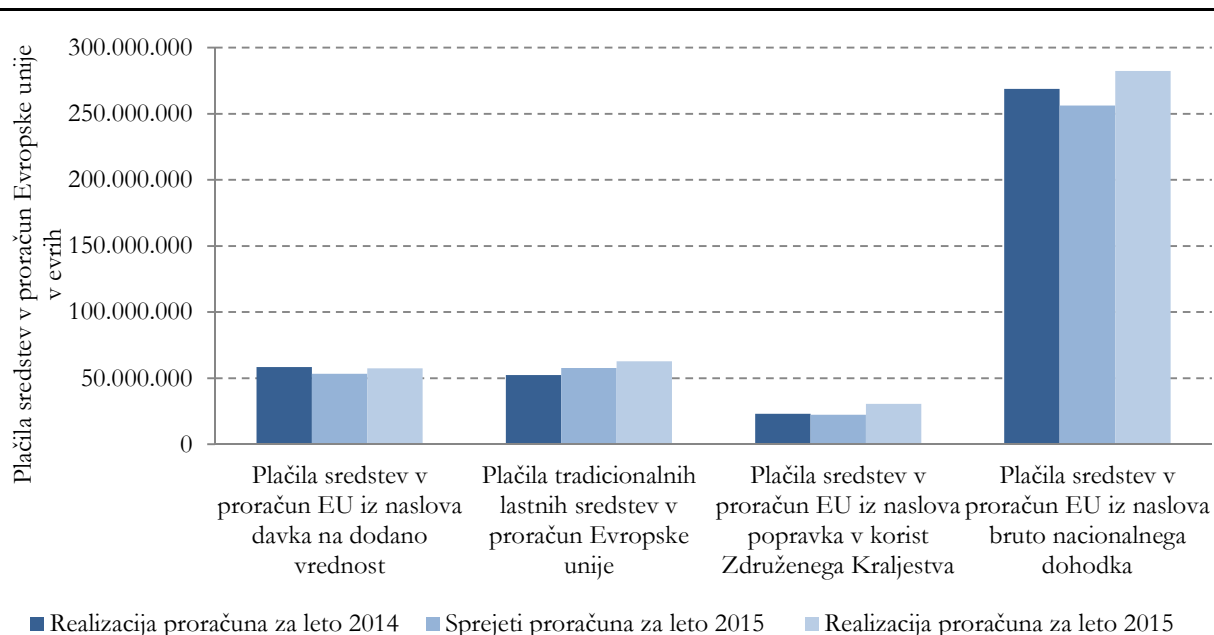
Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2015 v evrih	Realizacija v letu 2015 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.949.783.341	2.965.194.098	101
41 Tekoči transferi	5.087.220.008	5.034.396.887	99
42 Investicijski odhodki	748.801.921	685.516.959	92
43 Investicijski transferi	771.775.258	679.679.614	88
45 Plačila sredstev v proračun EU	389.524.637	432.873.875	111
Skupaj	9.947.105.165	9.797.661.434	98

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

Vir: zaključni račun.

Najvišjo rast v letu 2015 izkazujejo plačila sredstev v proračun EU, ki so bila od predvidenih večja za 11,1 odstotka. Največ, za 10,2 odstotka, so se povečala plačila sredstev v proračun EU iz naslova bruto nacionalnega dohodka, ki v strukturi plačil sredstev v proračun EU predstavljajo 65,2 odstotka vseh plačil. Načrtovana in realizirana plačila sredstev v proračun EU prikazuje slika 5.

Slika 5: Načrtovana in realizirana plačila sredstev v proračun EU v letu 2015



Vir: zaključni račun.

2.2.1.1.a Izplačilo za poplačilo glavnice in obresti iz najetih posojil javnega podjetja Infra, d. o. o.

Javno podjetje Infra, d. o. o. (v nadaljevanju: javno podjetje Infra) je bilo ustanovljeno²⁴ za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter druge državne in lokalne infrastrukture na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save in za vzdrževanje objektov vodne infrastrukture na spodnji Savi²⁵.

Republika Slovenija je lastnica vseh zemljišč, ki so pridobljena za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture, ter vseh objektov vodne infrastrukture in objektov ali ureditev državne in lokalne infrastrukture na teh zemljiščih. Prvi in drugi odstavek 11. člena Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save²⁶ med drugim določata, da se sredstva za izvedbo ureditve objektov vodne infrastrukture ter ureditve državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz

²⁴ Vlada je 26. 2. 2004 s sklepom sprejela Akt o ustanovitvi javnega podjetja Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o.; 24. 1. 2013 pa je s sklepom št. 01406-1/2013/4 sprejela nov Akt o ustanovitvi javnega podjetja Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o.

²⁵ 1. člen Akta o ustanovitvi javnega podjetja Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o.

²⁶ Uradni list RS, št. 87/11, 50/14, 90/15.

sredstev vodnega sklada in iz sredstev podnebnega sklada²⁷, ki sta ustanovljena v skladu z zakonom, ki ureja vode, in zakonom, ki ureja varstvo okolja. To pomeni, da se zagotavljajo iz državnega proračuna²⁸.

Iz proračuna je bilo v letu 2015 za izgradnjo infrastrukture izplačano 7.457.995 evrov, za odplačila glavnice posojil pa 8.126.084 evrov. Za obresti od posojil je bilo izplačano 51.636 evrov. Sredstva, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor izplačalo za izgradnjo infrastrukture, je v poslovnih knjigah evidentiralo med investicijskimi odhodki v znesku 7.457.995 evrov in osnovnimi sredstvi, odplačila posojil vključno s stroški obresti v znesku 8.177.720 evrov pa med tekočimi transferi.

Izkazovanje odplačil posojil in obresti med tekočimi transferi je v nasprotju z 41. členom, 42. členom in 51. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o EKN). Republika Slovenija bi namreč morala odplačilo obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra izkazati med izdatki za odplačila dolga v računu financiranja in med stroški obresti v bilanci prihodkov in odhodkov.

Zaradi napačnega izkazovanja in nepravilnega razvrščanja odhodkov oziroma izdatkov so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani tekoči transferi za 8.177.720 evrov, prenizko pa so izkazani stroški obresti v znesku 51.636 evrov. V računu financiranja so prenizko izkazani izdatki za odplačila dolga v znesku 8.126.084 evrov. Na opisano nepravilno izkazovanje odhodkov oziroma izdatkov smo opozarjali že v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2010, 2011, 2012, 2013, 2014³⁰ in zahtevali popravilne ukrepe v zvezi s tem, vendar so se tudi v letu 2015 istovrstne napake ponavljale.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

V letu 2015 so bila v celoti odplačana najeta posojila z obrestmi za izgradnjo infrastrukture na spodnji Savi (za hidroelektrarno Blanca in Krško), zato v bilanci prihodkov in odhodkov in v računu financiranja v letu 2016 ne bo več napak, opisanih v tem revizijskem razkritju.

²⁷ Sredstva iz podnebnega sklada se za namene izgradnje objektov vodne in energetske infrastrukture v nedeljivem razmerju dodelijo v obdobju 2003–2016 za vsako proračunsko leto posebej. V letu 2015 je bil iz podnebnega sklada financiran del infrastrukture pri HE Brežice.

²⁸ Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save (Uradni list RS, št. 20/04-UPB1, 91/07) je pred tem v prvem odstavku 10. člena določal, da se sredstva za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter ureditve državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz proračuna.

²⁹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15.

³⁰ Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010*, št. 320-18/2010/259 z dne 27. 9. 2011, revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011*, št. 320-15/2011/214 z dne 28. 9. 2012 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2011), revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012*, št. 320-14/2012/225 z dne 25. 9. 2013 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2012), revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013*, št. 320-7/2013/243 z dne 29. 7. 2014 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2013), revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014*, št. 320-12/2014/133 z dne 23. 7. 2015 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2014).

2.2.1.1.b Izvajanje poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije

SID banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) je s 3. členom Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki³¹ pooblaščen za opravljanje vseh poslov po Zakonu o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov³² (v nadaljevanju: ZZFMGP). ZZFMGP ureja temelje sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov kot instrumentov trgovinske politike Republike Slovenije ter vloge države pri teh aktivnostih.

Z namenom ureditve medsebojnih odnosov med SID banko in Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Ministrstvo za finance, je bila 23. 12. 2011 za nedoločen čas sklenjena Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z izvajanjem II. poglavja ZZFMGP³³ (v nadaljevanju: pogodba SID). SID banka v skladu z 2. členom pogodbe SID opravlja aktivnosti, določene v 2. členu ZZFMGP, ki se nanašajo na tehnična in strokovna opravila, obravnavo zahtevkov za zavarovanje, ter v imenu in za račun Republike Slovenije sklepa in izvršuje pogodbe o zavarovanju, pozavarovanju in retrocesiji, izdaja finančne instrumente, s katerimi prevzema obveznosti in sprejema njihove izpolnitve ter daje udeležencem mednarodne menjave in finančnim institucijam delno ali popolno kritje pred riziki poslovnih transakcij.

Za opravljanje storitev, opredeljenih z ZZFMGP in pogodbo SID, se na podlagi 4. člena pogodbe SID mesečno zaračuna provizija. Mesečna provizija za leto 2015 po pogodbi SID oziroma skladno z Dodatkom št. 2 k pogodbi SID znaša 135.000 evrov (brez DDV). Ministrstvo za finance je na podlagi pogodbe SID v letu 2015 izplačevalo stroške provizije SID banki iz državnega proračuna in evidentiralo poslovne dogodke v zvezi s stroški provizije med odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov.

V skladu s 4. členom ZZFMGP Republika Slovenija zagotovi SID banki za učinkovito izvajanje dejavnosti zavarovanja po tem zakonu denarna sredstva, ki se uporabljajo za oblikovanje varnostnih rezerv. Na dan 31. 12. 2015 znaša stanje iz varnostnih rezerv, ki je evidentirano v poslovnih knjigah Ministrstva za finance kot stanje dolgoročnih terjatev do SID banke, 118.042.719 evrov (na dan 31. 12. 2014 je znašalo 99.297.082 evrov) in ga je SID banka potrdila. Stanje varnostnih rezerv, ki ga izkazuje Ministrstvo za finance kot stanje dolgoročnih terjatev do SID banke, SID banka izkazuje v izvenbilančni evidenci kot obveznost do države iz poslov v tujem imenu in za tuj račun³⁴.

Dolgoročne terjatve Republike Slovenije do SID banke so se v letu 2015 povečale za 18.795.347 evrov. Povečanje je posledica nakazila Republike Slovenije SID banki v znesku 20 milijonov evrov za namen povečanja varnostnih rezerv SID banke in v znesku 49.710 evrov za program izravnave obresti. Hkrati pa so se dolgoročne terjatve Republike Slovenije zmanjšale zaradi izgube, ki jo je SID banka v letu 2015 ustvarila z izvajanjem zavarovalnih poslov po pooblastilu, v znesku 1.254.363 evrov³⁵. Za znesek izgube so se zmanjšale dolgoročne terjatve iz poslovanja (na kontu 0850) in dolgoročno odloženi prihodki (na kontu 9200) v enakem znesku. Izguba je bila ugotovljena na podlagi prihodkov in odhodkov iz zavarovalnih poslov po pooblastilu, evidentiranih po računovodskem načelu denarnega toka in na podlagi

³¹ Uradni list RS, št. 56/08, 20/09.

³² Uradni list RS, št. 2/04, 82/15.

³³ 30. 4. 2015 je bil sklenjen Dodatek št. 3 in 15. 12. 2015 Dodatek št. 4 k pogodbi SID.

³⁴ V bruto bilanci varnostnih rezerv – evidenca SID banke.

³⁵ V letu 2014 je SID banka z izvajanjem tovrstnih zavarovalnih poslov ustvarila izgubo v znesku 33.214.066 evrov.

računovodskih usmeritev SID banke, ki so v letu 2015 znašali 5.800.181 evrov (prihodki) oziroma 7.054.544 evrov (odhodki). Največji odhodki, in sicer v znesku 4.411.344 evrov, se nanašajo na stroške za škode iz zavarovanj.

V 9. členu pogodbe SID je določeno, da SID banka Ministrstvu za finance 1-krat mesečno do 20. dne v mesecu posreduje poročilo³⁶ o gibanju sredstev na računu varnostnih rezerv po vrstah porabe teh sredstev in po vrstah prilivov skladno s 4. členom ZZFMGP. Poročilo predstavlja podlago za evidentiranje prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov v poslovnih knjigah Republike Slovenije v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance in izvrševanje proračuna, za posamezno poslovno leto.

V letu 2015 je bil sprejet Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov³⁷ (v nadaljevanju: ZZFMGP-A), s katerim je bilo med drugim določeno, da se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih pooblaščen institucija opravlja na podlagi II. poglavja ZZFMGP. V proračunu se izkazujejo samo plačila pooblaščen instituciji na podlagi pogodbe ter zagotavljanje denarnih sredstev za oblikovanje varnostnih rezerv v skladu s 4. členom ZZFMGP.

Četrty in peti odstavek 2. člena ZJF določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene in da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja. Podobno je tudi v 12. členu Zakona o računovodstvu³⁸ (v nadaljevanju: ZR) določeno, da morajo pravne osebe vrednost poslovnih dogodkov knjižiti v polni višini oziroma v bruto znesku in jih ne smejo poračunavati. ZJF in ZR sta osnovna zakona, ki določata okvir računovodskega poročanja za proračun in proračunske uporabnike. ZZFMGP-A pa je v letu 2015 uzakonil drugačen način evidentiranja, kot je določen z okvirom računovodskega poročanja oziroma z ZJF in ZR.

Ministrstvo za finance v skladu s temi določbami ZZFMGP-A v poslovnih knjigah ni evidentiralo vseh poslovnih dogodkov, ki so v letu 2015 nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi ZZFMGP, ki jih po pooblastilu izvaja SID banka³⁹. Če bi bili prihodki in odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani v skladu z okvirom računovodskega poročanja, opredeljenim v ZJF in ZR, bi bili prihodki za najmanj 5.800.181 evrov, odhodki pa za najmanj 7.054.544 evrov⁴⁰ višje izkazani.

³⁶ K poročilu mora biti priloženo: bruto bilanca varnostnih rezerv na zadnji dan v mesecu, izpis analitičnih konto kartic skupaj s prevedbeno tabelo in kopije bančnih izpiskov.

³⁷ Uradni list RS, št. 82/15.

³⁸ Uradni list RS, št. 23/99.

³⁹ Ministrstvo za finance je v poslovnih evidencah Republike Slovenije evidentiralo samo provizijo SID banke, ki predstavlja stroške v zvezi z upravljanjem poslov, ki se nanašajo na ZZFMGP in jih izvaja pooblaščen institucija SID banka. Samo v bilanci stanja pa je evidentirano knjiženje dolgoročnih terjatev iz poslovanja zaradi izgube, ki jo je SID banka v letu 2015 ustvarila z izvajanjem zavarovalnih poslov po pooblastilu v znesku 1.254.363 evrov.

⁴⁰ Gre za ocenjene vrednosti na podlagi nerevidiranih podatkov SID banke, ki temeljijo na načelu denarnega toka in računovodskih usmeritvah SID banke. Ministrstvo za finance bi moralo zavarovalne posle evidentirati po načelu denarnega toka in po svojih računovodskih usmeritvah.

2.2.1.1.c Vodni sklad

Ministrstvo za okolje in prostor v skladu s 162. členom Zakona o vodah⁴¹ (v nadaljevanju: ZV-1) upravlja s Skladom za vode (v nadaljevanju: vodni sklad), ki naj bi bil v skladu z določili ZV-1 ustanovljen kot proračunski sklad. ZV-1 prav tako določa vire vodnega sklada (v nadaljevanju: sredstva vodnega sklada), ki so sredstva od prodaje vodnih in priobalnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, nadomestila za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice v skladu z ZV-1 ter plačila za vodne pravice v delu, ki pripada državi, in vodna povračila.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁴² (v nadaljevanju: ZIPRS1415-C), ki je začel veljati 30. 12. 2014, je v 4. členu vodni sklad opredelil kot proračunski sklad. UJP je na podlagi zahtevka Ministrstva za finance 19. 1. 2015 odprla podračun z nazivom Proračunski sklad za vode, Ministrstvo za finance pa je neporabljena sredstva v znesku 7.448.406 evrov preneslo v proračunski sklad 30. 1. 2015.

V letu 2015 je bilo zbrano 43.951.648 evrov namenskih prejemkov, ki so v skladu z drugim odstavkom 162. člena ZV-1 opredeljeni kot sredstva vodnega sklada. Od teh prejemkov je bilo v letu 2015 v vodni sklad preneseno 38.038.626 evrov, kar predstavlja prejemke za namenska sredstva vodnega sklada, zbrane v obdobju od 1. 1. do 30. 11. 2015. V realiziranem proračunu so bila sredstva vodnega sklada zagotovljena na proračunski postavki 153285 – Sredstva Sklada za vode po ZV, in sicer v znesku 45.487.032 evrov⁴³, od tega so sredstva, prenesena iz preteklega leta, znašala 7.448.406 evrov, sredstva 11 mesecev leta 2015 pa 38.038.626 evrov.

Vlada tako na vodni sklad ni prenesla vseh sredstev, ki jih ZV-1 v 162. členu določa kot vire vodnega sklada. Neprenesena sredstva vodnega sklada v znesku 5.913.022 evrov se nanašajo na prilive, ki so bili v proračun nakazani v obdobju od 1. 12. do 31. 12. 2015.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Decembrski prilivi sredstev, ki predstavljajo vir vodnega sklada, se na podračun vodnega sklada knjižijo šele januarja prihodnjega leta, ko se pripravi predlog za proračunsko postavko 153285 – Sredstva Sklada za vode po ZV. Nato se pripravita odredba za prenos sredstev in predlog za povečanje postavke podračuna vodnega sklada 0558 – Sklad za vode.

Če bi vlada na vodni sklad prenesla vsa sredstva, ki jih 162. člen ZV-1 opredeljuje kot vire vodnega sklada, bi bili odhodki proračuna v letu 2015 večji za 5.913.022 evrov.

Ukrepi Ministrstva za okolje in prostor

Sredstva v znesku 5.913.022 evrov so bila na vodni sklad prenesena januarja 2016.

⁴¹ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15.

⁴² Uradni list RS, št. 95/14.

⁴³ Vlada je sredstva na proračunski postavki zagotovila v skladu s 162. členom ZV-1 in šestim odstavkom 35. člena ZIPRS1415, iz proračunskega sklada pa je bilo v letu 2015 porabljeno 33.465.679 evrov namenskih sredstev, neporabljeno pa je ostalo 12.021.353 evrov.

2.2.1.1.d Podnebni sklad

S 43. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja⁴⁴ (v nadaljevanju: ZVO-1C), ki je začel veljati 12. 1. 2010, je bil v Zakonu o varstvu okolja⁴⁵ (v nadaljevanju: ZVO-1) uveden nov, 126.d, sedaj 128. člen, ki je določil, da se v okviru državnega proračuna kot proračunski sklad za nedoločen čas ustanovi Sklad za podnebne spremembe (v nadaljevanju: podnebni sklad), katerega namen je sofinanciranje ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Viri financiranja podnebnega sklada so prihodki, ustvarjeni s prodajo emisijskih kuponov na javni dražbi, za upravljanje podnebnega sklada pa je pristojno Ministrstvo za okolje in prostor.

ZIPRS1415-C je v 4. členu podnebni sklad opredelil kot proračunski sklad. UJP je na podlagi zahtevka Ministrstva za finance 19. 1. 2015 odprla podračun z nazivom Proračunski sklad za podnebne spremembe, Ministrstvo za finance pa je neporabljena sredstva iz preteklega leta v znesku 8.654.010 evrov preneslo v podnebni sklad 30. 1. 2015.

V letu 2015 je bilo v skladu s 128. členom ZVO-1 s prodajo emisijskih kuponov za naprave in operaterje zrakoplovov zbrano 24.417.175 evrov namenskih sredstev, ki predstavljajo vir podnebnega sklada. Od teh prejemkov je bilo v letu 2015 na podnebni sklad preneseno 23.800.055 evrov, kar predstavlja prejemke za namenska sredstva podnebnega sklada, zbrane v obdobju od 1. 1. do 16. 12. 2015. Vlada je na podlagi 128. člena ZVO-1 in petega odstavka 35. člena ZIPRS1415 na proračunski postavki 153286 – Sredstva Sklada za podnebne spremembe po ZVO v letu 2015 zagotovila sredstva v znesku 32.454.065 evrov⁴⁶, od tega so namenska sredstva od prodaje kuponov v obdobju od 1. 1. do 16. 12. 2015 znašala 23.800.055 evrov, neporabljena sredstva preteklega leta pa 8.654.010 evrov. Vlada tako na podnebni sklad ni prenesla vseh sredstev, ki jih ZVO-1 v 128. členu določa kot vire podnebnega sklada. Neprenesena sredstva v znesku 617.120 evrov se nanašajo na prilive od prodaje emisijskih kuponov (kupnina), ki so bili v proračun nakazani 18. 12. 2015.

Če bi vlada na podnebni sklad prenesla vsa sredstva, ki jih je v letu 2015 prejela s prodajo emisijskih kuponov za naprave in operaterje zrakoplovov, bi bili odhodki proračuna v letu 2015 večji za 617.120 evrov.

Ukrep Ministrstva za okolje in prostor

Sredstva v znesku 617.120 evrov so bila na podnebni sklad prenesena januarja 2016.

2.2.1.1.e Prispevki obveznega prispevka za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov

Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov⁴⁷ (v nadaljevanju: ZPKŽP), ki je začel veljati v letu 2011, v prvem odstavku 8. člena določa, da se promocija kmetijskih in živilskih proizvodov financira

⁴⁴ Uradni list RS, št. 108/09.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 39/06–UPB-1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15.

⁴⁶ V letu 2015 je bilo iz podnebnega sklada porabljeno 12.628.601 evro namenskih sredstev, neporabljeno pa je ostalo 19.825.464 evrov.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 26/11, 57/12.

iz proračuna⁴⁸, namenskih sredstev proračuna, zbranih iz prispevkov⁴⁹ na podlagi ZPKŽP, in prostovoljno zbranih namenskih sredstev, vplačanih v proračun, ter drugih virov. V skladu z 9. členom ZPKŽP je prispevek obvezen za zavezance iz sektorjev, za katere se na podlagi strateškega načrta potrdi program promocije⁵⁰, višino prispevka na podlagi 11. člena ZPKŽP za posamezno koledarsko leto pa določi vlada, vendar največ do višine, določene v drugem, tretjem in četrtem odstavku 11. člena ZPKŽP. Vlada z uredbo določi začetek plačevanja prispevka za zavezance posameznega sektorja⁵¹.

V letu 2015 je bila promocija kmetijskih in živilskih proizvodov financirana samo iz proračuna v znesku 628.713 evrov. Namenskih sredstev proračuna, zbranih iz prispevkov, tako kot v preteklih letih tudi v letu 2015 ni bilo zaradi še ne v celoti vzpostavljenega sistema za pobiranje prispevkov. Minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v letu 2015 v skladu s 7. členom ZPKŽP sprejel Program ukrepov promocije in informiranja za triletno obdobje 2016 do 2018⁵² v sektorjih mleka in mesa in v skladu s 4. členom ter 7. členom ZPKŽP še odredbi o vključitvi sektorja mleka in sektorja mesa v program promocije⁵³ ter na podlagi druge alineje prvega odstavka 4. člena ZPKŽP vzpostavil sheme kakovosti oziroma prostovoljne označbe⁵⁴ s sprejetjem Pravilnika o postopku priznanja označbe "izbrana kakovost"⁵⁵.

Vlada je v letu 2015 z uredbama o določitvi višine in začetku plačevanja obveznega prispevka za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov za zavezance sektorja mesa in sektorja mleka⁵⁶ določila

⁴⁸ Za leto 2015 so bila za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov načrtovana sredstva na postavki 147310 – Informiranje in promocija kmetijskih in živilskih proizvodov v proračunu v znesku 1.000.000 evrov in v rebalansu proračuna znižana na 600.000 evrov.

⁴⁹ Namenska sredstva proračuna od prispevkov so sredstva, ki jih zberejo zavezanci (kupci in nosilci kmetijskih gospodarstev) s plačilom prispevka.

⁵⁰ Sektorji, za katere se lahko izvaja promocija, so: sektor pridelave in predelave mleka, sektor pridelave in predelave mesa, sektor pridelave in predelave sadja, sektor pridelave in predelave vrtnin, sektor pridelave in predelave žit, sektor pridelave in predelave oljk, sektor pridelave in predelave grozdja za vino in sektor pridelave medu.

⁵¹ V skladu z 11. členom ZPKŽP se prispevek plačuje od enote za predelavo odkupljenih, v interni realizaciji predelanih ali v storitveni zakol prejetih živali, mleka, krušnega žita, grozdja za vino, sadja, vrtnin in oljk oziroma hektarja kmetijskih površin, na katerih se pridelujejo vrtnine na prostem ali v zaprtih prostorih oziroma kjer se kmetijske površine uporabljajo za intenzivne sadovnjake, oziroma čebeljih družin, ki so označene v skladu s predpisom, ki ureja označevanje čebeljakov in stojišč.

⁵² Št. 3314-7/2015/1 z dne 27. 11. 2015.

⁵³ Odredba o vključitvi sektorja mleka v program promocije in določitvi odstotka proizvodnje za začetek izvajanja promocije sheme izbrana kakovost (Uradni list, št. 78/15) in Odredba o vključitvi sektorja pridelave in predelave mesa za goveje in perutninsko meso v program promocije (Uradni list, št. 98/15).

⁵⁴ Sheme kakovosti oziroma prostovoljne označbe so sheme oziroma označbe, ki jih urejajo predpisi o kmetijstvu oziroma predpisi Evropske unije. Z vzpostavitvijo shem kakovosti oziroma prostovoljnih označb za kmetijske sektorje (na primer mleko, sadje, zelenjava) lahko ti sektorji vstopijo v sistem promocije.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 79/15.

⁵⁶ Uredba o določitvi višine in začetku plačevanja obveznega prispevka za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov za zavezance sektorja pridelave in predelave mesa za goveje in perutninsko meso (Uradni list RS, št. 103/15) in Uredba o določitvi višine in začetku plačevanja obveznega prispevka za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov za zavezance sektorja pridelave in predelave mleka (Uradni list RS, št. 55/15).

začetek in višino plačevanja prispevka za zavezance sektorja mesa in sektorja mleka. V skladu z uredbama se prispevek obeh sektorjev začne plačevati prvi dan naslednjega meseca po objavi obvestila o pridobitvi sklepa Evropske komisije o združljivosti sheme državne pomoči za promocijo v Uradnem listu RS. V letu 2015 tovrstnega obvestila Evropske komisije ni bilo, ker sistem za pobiranje prispevkov v sektorju mleka in sektorju mesa ni bil v celoti vzpostavljen.

Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano

Postopek za začetek pobiranja prispevka v posameznem sektorju od države zahteva vzpostavitev kompleksnega sistema. Vsak postopek vključuje veliko usklajevanja s sektorji in Svetom za promocijo. ZPKŽP temelji na načelu prostovoljnega vstopa in aktivnega vključevanja sektorjev, kar pomeni tudi daljše obdobje vzpostavitve celotnega sistema. V letu 2015 je bila vzpostavljena shema "izbrana kakovost", ki bo sektorjem omogočala vstop proizvajalcev v shemo kakovosti, sprejete so bile odredbi in uredbi za sektor mleka in mesa, ki dajejo pravno podlago za vstop obeh sektorjev v sektorsko promocijo, predlagana je bila sprememba Zakona o kmetijstvu, pri čemer sta bila dodana dva člena (v enem členu je določeno ustanavljanje skupin proizvajalcev za sheme kakovosti, v drugem pa vodenje evidenc zavezancev, kar bo omogočilo prenos podatkov iz že obstoječih evidenc ministrstva), sprejet je bil program ukrepov promocije, pripravlja se vsa potrebna dokumentacija za posredovanje informacij oziroma prigrasitev državne pomoči pri Evropski komisiji. Naslednji sektor, za katerega se načrtuje vstop v sektorsko promocijo z letom 2017, je sektor sadja.

2.2.1.1.f Koncesije po ZV-1

ZV-1 v 136. členu določa, da je za rabo vode za proizvodnjo pijač in za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, treba pridobiti koncesijo. Pravne ali fizične osebe, ki so na dan uveljavitve Zakona o dopolnitvah Zakona o vodah⁵⁷ (v nadaljevanju: ZV-1C) rabile mineralno, termalno ali termomineralno vodo za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno in jim še ni bila podeljena koncesija, bi v skladu s 199.a členom ZV-1 (uvedenim z ZV-1C) morale v treh mesecih od uveljavitve ZV-1C, to je do 21. 3. 2014, dati pobudo za izdajo koncesijskega akta, vlada pa bi morala izdati koncesijske akte najkasneje do 31. 12. 2014.

Z ZV-1C pa je bil dodan tudi 199.b člen, ki določa, da mora pravna ali fizična oseba, ki je do uveljavitve ZV-1C rabila vodo, za katero je predpisana pridobitev koncesije za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, pa ji koncesija do uveljavitve ZV-1C ni bila podeljena, plačati nadomestilo za rabo vode. Za leti 2014 in 2015 nadomestila za rabo vode še niso bila dogovorjena oziroma plačana.

Vlada do 31. 12. 2014 s pobudniki, ki so na dan uveljavitve ZV-1C za potrebe kopališč, ogrevanje ter proizvodnjo pijač potrebovali mineralno, termalno ali termomineralno vodo, zaradi zamud pri obravnavi pobud za izdajo koncesijskih aktov, za kar je pristojno Ministrstvo za okolje, ni sklenila koncesijskih pogodb. Zaradi takega ravnanja Ministrstva za okolje in vlade je izpad prihodkov državnega proračuna iz koncesnin, ki bi lahko bile zaračunane in plačane v državni proračun, že v letu 2015. Izračunane koncesnine za prvo leto⁵⁸ po oceni vlade znašajo 1.738.942 evrov.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 100/13.

⁵⁸ V skladu z do sedaj sprejetimi uredbami o koncesiji znaša koncesnina za prvo leto 60 odstotkov od letno izračunane obveznosti.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Jesen 2008 je ministrstvo pripravilo 17 uredb, ki jih je vlada obravnavala. Izdani so bili sklepi o sprejemu posameznih uredb, vendar niso bili podpisani. V obdobju do sprejema ZV-1C se je na določenih področjih spremenila okoljska zakonodaja, sprejeti pa so bili tudi Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja za obdobje 2009–2015, program ukrepov upravljanja voda ter Uredba o načrtu upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja⁵⁹. Pri vseh postopkih je bilo zato treba na novo preveriti pogoje in tehnične parametre posameznih vrtin. Treba je bilo pridobiti tudi vsa potrebna soglasja Geološkega zavoda Republike Slovenije, lokalnih občin, Inštituta za vode Republike Slovenije, Zavoda za ribištvo Slovenije in Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave. Do zamika pri pripravi posameznih uredb pa je prišlo tudi zaradi reorganizacije ministrstva.

Ukrep vlade

Vlada je novembra in decembra 2015 sprejela 22 uredb o koncesiji za rabo termalne vode za ogrevanje in potrebe kopališč, 4 uredbe o koncesiji za rabo termalne vode za potrebe ogrevanja objektov družbe iz vrtine oziroma izvira, za ogrevanje za primere, ko se je rabila mineralna, termalna ali termomineralna voda, ko se je voda potrebovala za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, ter 3 uredbe za primere, ko se je voda potrebovala za proizvodnjo pijač. Vseh 29 uredb se nanaša na obstoječe uporabnike, ki so vodo v obdobju 2005–2013 že rabili in še niso imeli podeljene koncesije. Na podlagi teh uredb je bilo januarja in februarja 2016 sklenjeno 24 koncesijskih pogodb⁶⁰, v šestih primerih pa so ponudniki vložili tožbo zoper uredbo in odločbo oziroma zaradi višine koncesnine.

V skladu s sprejetimi uredbami o koncesiji za rabo termalne vode in sklenjenimi koncesijskimi pogodbami so uporabniki mineralne, termalne ali termomineralne vode s plačilom koncesnine pričeli s 1. 1. 2016.

Novi koncesionarji, ki so jim bile odločbe o določitvi koncesionarja izdane 30. 12. 2015, bodo morali v skladu z določbami 14. člena ZV-1E⁶¹, ki uvaja nove člene od 199.k do 199.š, plačati nadomestilo za leti 2014 in 2015.

2.2.1.1.g Vračila preveč plačanih prihodkov

Pri nekaterih vrstah prihodkov so bila v letu 2015 vračila preveč vplačanih prihodkov iz preteklih let višja od vplačil istovrstnih prihodkov v tem letu. Zato so bili na posameznih kontih oziroma podkontih prihodkov v poslovnih knjigah proračuna med letom 2015 izkazani negativni zneski (v nadaljevanju: negativni prihodki) v vrednosti 5.806.590 evrov.

Negativni prihodki po podkontih so prikazani v tabeli 5.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 61/11.

⁶⁰ Ena uredba se nanaša na dva uporabnika vode.

⁶¹ Uradni list RS, št. 56/15.

Tabela 5: Negativni prihodki po podkontih

Podkonto	Naziv podkonta	Vrednost v evrih
703010	Davek na nepremično premoženje večje vrednosti	(2.733.675)
703011	Zamudne obresti od davka na nepremično premoženje večje vrednosti	(350.491)
712009	Povprečnine oziroma sodne takse kazenskega postopka	(2.714.594)
704801	Zamudne obresti od davka od prometa novih motornih vozil	(5.051)
700201	Zamudne obresti od dodatnega davka od dohodkov članov poslovdstev in nadzornih organov v času finančne in gospodarske krize	(1.779)
704802	Davek od prometa rabljenih motornih vozil	(873)
711113	Pristojbine za preverjanje strokovno usposobljenega letalskega osebja	(127)
Skupaj		(5.806.590)

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Med negativnimi prihodki so največji Davek in zamudne obresti od davka na nepremično premoženje večje vrednosti ter Povprečnine oziroma sodne takse kazenskega postopka, ki skupaj znašajo 5.798.760 evrov.

Negativni prihodki pri Davku in zamudnih obrestih od davka na nepremično premoženje večje vrednosti, ki so bili konec leta 2015 izkazani v skupnem znesku 3.084.166 evrov, so predvsem posledica vračil Davka in zamudnih obrestih na nepremično premoženje večje vrednosti iz leta 2012 in leta 2013 v znesku 3.084.166 evrov na podlagi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije⁶², s katero je ugotovilo, da sta bila 193. člen in četrti odstavek 244. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ⁶³ (v nadaljevanju: ZUJF), ki sta določala davčno osnovo za odmero davka na nepremično premoženje večje vrednosti, upoštevajoč posplošeno tržno vrednost nepremičnin iz Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin⁶⁴, v neskladju z Ustavo Republike Slovenije⁶⁵. Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna konec leta za pripravo predloga zaključnega računa negativne prihodke pri Davku in zamudnih obrestih od davka na nepremično premoženje večje vrednosti preknjižilo na Druge izredne nedavčne prihodke (podkonto 714199). Zaradi tega so prihodki na kontu 7141 – Drugi nedavčni prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2015 izkazani prenizko, kar pa ne vpliva na presežek odhodkov nad prihodki, ampak na pravilnost izkazovanja prihodkov po njihovih vrstah.

Negativni prihodki pri Povprečninah oziroma sodnih taksah kazenskega postopka konec leta 2015 v znesku 2.714.594 evrov so nastali zaradi vračila sredstev družbi TERME RESORT, d. o. o. v znesku 3.515.160 evrov, ki so ji bila v letu 2014 odvzeta z izvršbo zaradi goljufije pri porabi sredstev iz Evropske unije.

⁶² Št. U-I-125/14-17 z dne 19. 2. 2015.

⁶³ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 50/06, 87/11.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 33/91.

Podatka o tem, koliko je bilo v letu 2015 vseh vračil sredstev, ki so se nanašala na vračilo preveč ali napačno plačanih prihodkov iz preteklih let, od Ministrstva za finance nismo dobili. Ocenjujemo, da jih je bilo za najmanj 6.607.156 evrov.

V poslovnih knjigah proračuna za leto 2015 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 in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁶⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju), ki v šestem odstavku 9. člena določa, da vračilo sredstev, ki se nanaša na že poravnane terjatve, priznane kot prihodki oziroma prejemki tekočega leta ali preteklih let, zmanjšuje prihodke oziroma prejemke tekočega leta. Tudi pravilnik o EKN v 59. členu določa, da se vračila preveč vplačanih ali napačno vplačanih prihodkov državnega proračuna ali proračuna občine znotraj tekočega leta oziroma v preteklih letih izkazujejo v breme posamezne vrste prihodka, na katerega se vračilo nanaša. Menimo, da je takšna ureditev evidentiranja vračil primerna samo za vračila, 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.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj spremeni pravilnik o razčlenjevanju in pravilnik o EKN v delu, ki se nanaša na evidentiranje vračil sredstev iz preteklih let, tako da bosta izpolnjeni proračunsko načelo popolnosti in načelo bruto izkazovanja.

2.2.1.1.h Nerazporejeni in neidentificirani prihodki, poboti plačil

V letu 2015 so bili prihodki, ki jih Finančna uprava vodi v evidenci davčnega knjigovodstva, v poslovnih knjigah proračuna na podkontu 706099 – Drugi davki izkazani v znesku 509.199 evrov⁶⁷.

Od Finančne uprave smo pridobili podatke o stanjih nerazporejenih in neidentificiranih plačil na dan 31. 12. 2014 in 31. 12. 2015 ter podatke o gibanju oziroma prometu nerazporejenih in neidentificiranih plačil v letu 2015. Pri pregledu prometa ali gibanja nerazporejenih in neidentificiranih plačil v letu 2015, ki ga izkazuje Finančna uprava v evidenci davčnega knjigovodstva v znesku 509.199 evrov, ugotavljamo, da se celoten promet ujema s podatki o nerazporejenih in neidentificiranih plačilih, ki so izkazani v Poročilu o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritju za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2015 (v nadaljevanju: poročilo B2), ki ga za prejemnike pripravlja UJP.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

⁶⁷ Znesek predstavlja skupno gibanje oziroma promet nerazporejenih in neidentificiranih plačil v letu 2015, izkazan v davčnem knjigovodstvu (CDK).

Na podlagi primerjave stanj nerazporejenih in neidentificiranih plačil konec leta 2015 s koncem leta 2014, ki jih izkazuje Finančna uprava, pa ugotavljamo, da bi v letu 2015 znašal promet nerazporejenih in neidentificiranih plačil 540.849 evrov. Razlika med prometom, izkazanim v poročilu B2 v znesku 509.199 evrov, in prometom, izračunanim kot razlika med končnim in začetnim stanjem nerazporejenih in neidentificiranih plačil Finančne uprave v znesku 540.849 evrov, znaša 31.650 evrov.

Tabela 6: Stanje ter gibanje nerazporejenih in neidentificiranih plačil v letu 2015

v evrih

Vrsta plačila	Stanje 31. 12. 2014 v davčnem knjigovodstvu	Promet nerazporejenih in neidentificiranih plačil v letu 2015	Skupaj stanje 31. 12. 2015	Stanje 31. 12. 2015 v davčnem knjigovodstvu	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)	(6) = (5)-(4)
Nerazporejena plačila	2.502.772	509.274	3.012.046	3.043.558	31.512
Neidentificirana plačila	3.535	(76)	3.459	3.597	138
Skupaj	2.506.307	509.198	3.015.505	3.047.155	31.650

Vir: podatki Finančne uprave.

Pojasnilo Finančne uprave

V letu 2014 je Finančna uprava vzpostavila dodatne kontrolne točke in uvedla dnevno snemanje nerazporejenih in neidentificiranih plačil zaradi ugotovljenih odstopanj v prometu – gibanju nerazporejenih in neidentificiranih plačil (različno izkazovanje nerazporejenih plačil v poslovnih knjigah Finančne uprave in pri prejemnikih sredstev). Ugotovljeno je odstopanje med snemanimi podatki in podatki v knjigovodski evidenci Finančne uprave. Razlika v znesku 31.650 evrov predstavlja 0,00691 odstotka v celotnem prometu nerazporejenih in neidentificiranih plačil v letu 2015 za proračun.

Finančna uprava zaradi zagotavljanja usklajenosti med knjigovodskimi evidencami in denarnim tokom od 29. 12. do 31. 12. 2015 ni izvajala vračil zavezancem, pobotov, stornacij in razvezav med prehodnimi podračuni (PDP) oziroma prejemniki, zaradi česar poslovnih dogodkov, ki nastanejo ob koncu leta, ni evidentirala v pravem poslovnem letu. Zaradi blokade vračil, pobotov, stornacij in razvezav so se preknjižbe napačno evidentiranih plačil na podlagi PO obrazcev⁶⁸, ki so jih zavezanci vložili zadnje dni v letu 2015 (od 28. 12. do 31. 12. 2015), izvedle v letu 2016. Ugotovili smo, da je bilo zadnje štiri dni v letu 2015 vloženo pet PO obrazcev, vendar izvedene spremembe knjigovodskih stanj davčnih zavezancev na podlagi pregledanih PO obrazcev niso bile takšne, da bi vplivale na mnenje, predstavljajo pa tveganje napačno izkazanih prihodkov, ko bi bile zahtevane spremembe knjigovodskega stanja davčnega zavezanca pomembne.

⁶⁸ Finančna uprava je zaradi hitrejšega in lažjega usklajevanja podatkov z davčnimi zavezanci uvedla lastne obrazce, s pomočjo katerih lahko zavezanci prek informacijskega sistema eDavki usklajujejo knjigovodska stanja tako, da pošljejo poizvedbo na Finančno upravo. Za ta namen je uvedla obrazec PO – eKartica (Plačila in zamudne obresti).

2.2.1.1.i Napačna razvrstitev odhodkov

Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: Direkcija za infrastrukturo) je sklenila pogodbo za dobavo in postavitev jeklenih varnostnih ograj na državnih cestah v vrednosti 579.477 evrov. Direkcija za infrastrukturo je na podlagi prejete situacije izvajalcu plačala 75.773 evrov in izplačilo evidentirala kot tekoči odhodek, namesto da bi ga evidentirala med investicijskimi odhodki. Navedeno ravnanje je nasprotju z 42. členom in 44. členom pravilnika o EKN. V bilanci prihodkov in odhodkov so zato tekoči odhodki za 75.773 evrov previsoko, investicijski odhodki pa v enakem znesku prenizko izkazani.

Ministrstvo za javno upravo je na podlagi izvedenega javnega razpisa z upravičencem sklenilo pogodbo o sofinanciranju projekta "Stičišče nevladnih organizacij savinjske regije"⁶⁹. Ministrstvo za javno upravo je upravičencu na podlagi zahtevka⁷⁰ izplačalo tekoči transfer v znesku 23.304 evre, ki pa ga je evidentiralo na konto tekočih odhodkov⁷¹ namesto na konto tekočih transferov⁷², kar je v nasprotju z 41. členom in 42. členom pravilnika o EKN. V bilanci prihodkov in odhodkov so zato tekoči odhodki za 23.304 evre previsoko, tekoči transferi pa v enakem znesku prenizko izkazani.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo v letu 2016 pravilno izkazuje tovrstna izplačila kot tekoče transfere.

2.2.1.1.j Nadomestilo za stavbno pravico DARS, d. d.

V drugem odstavku 15. člena Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁷³ (v nadaljevanju: ZDARS-1) je določeno, da se na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, na katerih so avtoceste kot objekt, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1, ustanovi stavbna pravica v korist DARS, d. d. (v nadaljevanju: družba DARS) za 50 let.

Z uveljavitvijo ZUJF v letu 2012⁷⁴ je postala stavbna pravica odplačna⁷⁵. V letu 2015 je bilo iz plačila nadomestila za stavbno pravico realizirano za 8.196.721 evrov prihodkov. ZUJF v tretjem odstavku 206. člena določa, da se višina nadomestila določi v višini, izračunani ob upoštevanju določb predpisov, ki urejajo stvarno premoženje države. Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁷⁶ (v nadaljevanju: ZSPDSLS), ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države, v 26. členu določa, da upravljanje nepremičnega premoženja obsega med drugim obremenjevanje premoženja s stvarnimi pravicami. V 31. členu pa ZSPDSLS določa pravila o obremenjevanju s stvarnimi pravicami. Po določbi 20. člena Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁷⁷ (v nadaljevanju: uredba ZSPDSLS) se ocenjena vrednost stvarnega premoženja države ter ocenjena

⁶⁹ Št. C1711-14-13007 z dne 26. 11. 2014.

⁷⁰ Št. 4 z dne 16. 11. 2015.

⁷¹ Konti skupine 40.

⁷² Konti skupine 41.

⁷³ Uradni list RS, št. 97/10.

⁷⁴ Z 31. 5. 2012.

⁷⁵ 26. člen ZUJF.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14.

vrednost ustanovitve stvarne ali obligacijske pravice na stvarnem premoženju države ugotovita po vsakokratno veljavnih Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti⁷⁸ (v nadaljevanju: MSOV), ki jih sprejema Svet za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti.

Iz cenitvenega poročila Ocena vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, po katerih potekajo avtoceste družbe DARS, izhaja, da ocenjena poštena vrednost nadomestila za stavbno pravico, ustanovljena v korist družbe DARS, na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, po katerih potekajo avtoceste, po stanju na dan 31. 12. 2011 v enkratnem znesku znaša 190.810.787 evrov (brez DDV) oziroma 228.972.945 evrov (z vključenim DDV).

Ker po ugotovitvah Slovenskega inštituta za revizijo cenitev za določitev te vrednosti ni bila pripravljena v skladu s pravili, ki veljajo na področju ocenjevanja vrednosti⁷⁹, menimo, da vrednost nadomestila za stavbno pravico ni ustrezna. Cenitev za določitev vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice družbe DARS ni izdelana v skladu z MSOV (2011), kot določa 20. člen uredbe ZSPDSLS v povezavi z 206. členom ZUJF.

Ukrep Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa 2013 oddalo javno naročilo za izdelavo nove cenitve, ki bi morala biti izdelana v skladu z MSOV. Cenitev je bila izdelana v letu 2015. Ministrstvo je pripravilo aneks k Pogodbi o izvajanju naročila za opravljanje nalog iz 4. člena ZDARS-1 in ga poslalo DARS v podpis. Aneks je bil podpisan in je začel veljati 13. 6. 2016.

⁷⁸ Od 1. 1. 2012 veljajo Mednarodni standardi ocenjevanja vrednosti 2011 – MSOV(2011), ki jih je sprejel Odbor za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti, 2011.

⁷⁹ Ugotovitve Slovenskega inštituta za revizijo v zvezi z opravljenim nadzorom nad delom pooblaščenice ocenjevalke nepremičnin, in sicer Strokovno mnenje SM-OC-71/13-1 z dne 12. 12. 2013, ki smo ga pridobili od Agencije za javni nadzor nad revidiranjem.

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

Prejeta sredstva iz Evropske unije⁸⁰ in plačila sredstev v proračun EU v letu 2015 so prikazana v tabeli 7.

Tabela 7: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU v letu 2015

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija proračuna 2014 v evrih	Sprejeti proračun 2015 v evrih	Realizacija proračuna 2015 v evrih	Indeks (RE15/ RE14)	Indeks (RE15/ SP15)	Delež (RE15) v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (5)/(3)*100	(7) = (5)/(4)*100	(8)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	1.036.239.700	1.072.599.179	878.726.217	85	82	100,0
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	263.496.622	220.843.288	200.428.882	76	91	22,8
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	403.748.795	317.320.703	264.105.991	65	83	30,1
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	348.478.824	491.542.779	375.442.526	108	76	42,7
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	11.737.829	14.171.357	20.587.360	175	145	2,3
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	631.422	18.300.000	1.001.141	159	5	0,1
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	8.146.208	10.421.052	4.890.583	60	47	0,6
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU	0	0	12.269.734			1,4
45	Plačila sredstev v proračun EU	402.907.242	389.524.637	432.873.875	107	111	100,0
450	Plačila sredstev v proračun EU	402.907.242	389.524.637	432.873.875	107	111	100,0

Vira: zaključni račun 2014 in zaključni račun.

⁸⁰ Po določbah Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o EKN se je naziv skupine kontov 78 – Prejeta sredstva iz Evropske unije preimenoval v Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav.

2.2.1.2.1 Prejeta sredstva iz Evropske unije

V letu 2015 so prejeta sredstva iz Evropske unije znašala 878.726.217 evrov, kar je predstavljalo 10,3 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna. Izkazana prejeta sredstva iz Evropske unije so bila v letu 2015 za 15,2 odstotka nižja kot v letu 2014. V sprejetem proračunu je bilo načrtovano, da bo teh sredstev za 18,1 odstotka več, kot je bilo nato realiziranih.

Struktura prejetih sredstev iz Evropske unije v letu 2015 je prikazana na sliki 6.

Slika 6: Struktura prejetih sredstev iz Evropske unije v letu 2015



Vir: zaključni račun.

V letu 2015 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz proračuna EU nanašal na prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada, ki so predstavljala 42,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU. V primerjavi z letom 2014 so se prihodki povečali za 7,7 odstotka. Kljub temu je bila realizacija prejetih sredstev iz Kohezijskega sklada v letu 2015 za 23,6 odstotka nižja od načrtovanih sredstev v sprejetem proračunu.

Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije se je nanašal na prejeta sredstva iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 30,1 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU. Prihodki so se v primerjavi z letom poprej zmanjšali za 34,6 odstotka in so dosegli 83,2 odstotka načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2015.

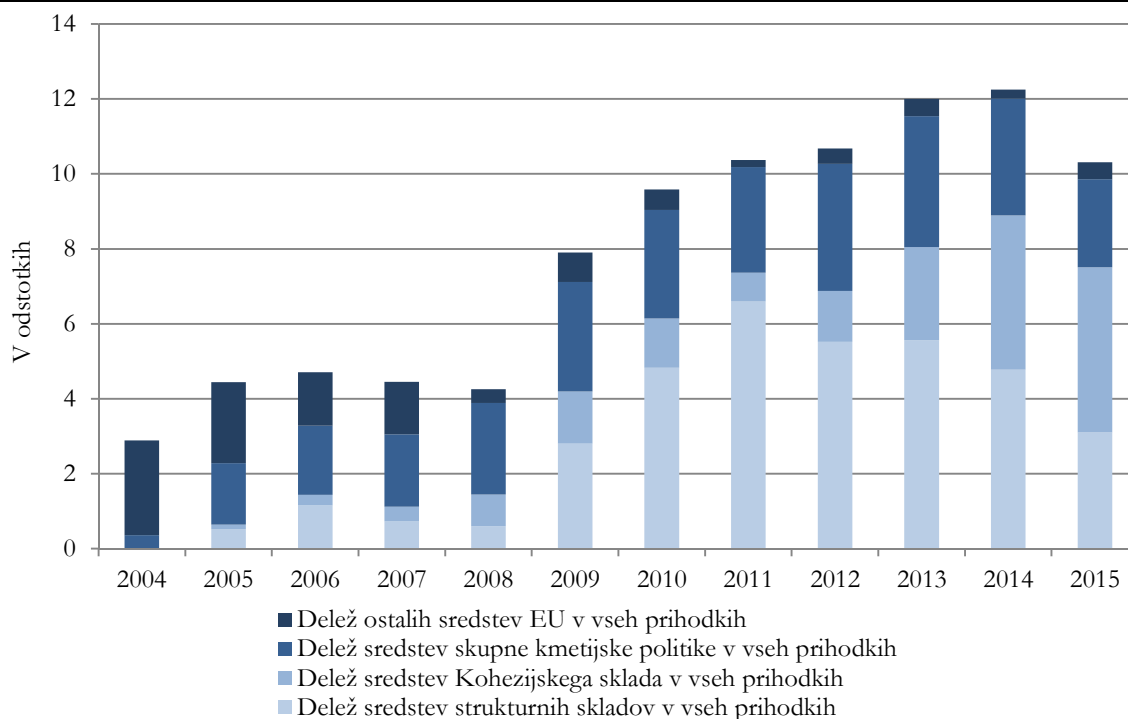
Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike so predstavljala 22,8 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V letu 2015 so bili realizirani prihodki za 9,2 odstotka manjši od načrtovanih, v primerjavi z letom 2014 pa je bila realizacija za 23,9 odstotka nižja.

Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije, ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij so v letu 2015 skupaj predstavljala 3 odstotke vseh prejetih sredstev iz Evropske unije.

Proračun Republike Slovenije je izkazoval tudi prejeta vračila sredstev iz proračuna EU, ki so v letu 2015 predstavljala 1,4 odstotka prejetih sredstev iz Evropske unije.

Delež prejetih sredstev iz Evropske unije med vsemi prihodki državnega proračuna in njihova struktura v obdobju od leta 2004 do leta 2015 sta prikazana na sliki 7.

Slika 7: Delež prejetih sredstev iz Evropske unije med vsemi prihodki državnega proračuna in njihova struktura



Viri: zaključni računi za leta od 2004 do 2014 in zaključni račun.

S slike 7 je razvidno, da na splošno raste delež sredstev iz proračuna EU v strukturi prihodkov državnega proračuna. Najmanjši delež med celotnimi prihodki državnega proračuna so imela prejeta sredstva iz Evropske unije v letu 2004, največjega pa v letu 2014, ko so predstavljala 12,3 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna.

Na sliki 7 je prikazana tudi struktura prejetih sredstev iz Evropske unije. V tem obdobju so med prejetimi sredstvi iz Evropske unije po pomenu prevladujoča sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in sredstva skupne kmetijske politike.

2.2.1.2.1.a Prejeta sredstva iz Evropske unije smo v reviziji preverjali tako, da smo primerjali izkazane prihodke v zaključnem računu z odlivi s podračunov v okviru enotnega zakladniškega računa države⁸¹. Pri

⁸¹ Republika Slovenija na podračune v okviru enotnega zakladniškega računa države prejema sredstva, ki jih ji je nakazala Evropska komisija.

tem je bil eden izmed odливov s proračuna Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS) v znesku 28.494 evrov evidentiran med prihodki na podskupini 784 – Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije namesto med prihodki na podskupini 782 – Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov. Zaradi tega so prihodki na prvi podskupini za ta znesek previsoko izkazani, na drugi podskupini pa prenizko. Napaka nima vpliva na izkazovanje skupnih prejetih sredstev iz Evropske unije.

2.2.1.2.2 Plačila sredstev v proračun EU

V letu 2015 so plačila sredstev v proračun EU znašala 432.873.875 evrov, kar je predstavljalo 4,4 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna in je za 11,1 odstotka presevalo načrtovana plačila. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2015 za 7,4 odstotka večja kot v letu 2014.

2.2.1.2.2.a V reviziji za leto 2014 smo ugotovili, da sta bili med plačili tradicionalnih lastnih sredstev v proračun EU izkazani tudi dve plačili, ki sta se nanašali na znesek možne izgube sredstev zaradi upravne napake v zvezi z uvoznimi kvotami, ki se upravljajo z uvoznimi dovoljenji za uvoz sladkorja po preferencialnem sporazumu. V letu 2011 je namreč Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: AKTRP) izdala uvozno dovoljenje za uvoz 3.000 ton sladkorja, ki se je nanašalo na napačno državo porekla. Pri obeh državah, tako državi porekla sladkorja kot tudi napačno navedeni državi, je bila stopnja dajatve 0 evrov za tono uvoženega sladkorja. Ob dejanskem uvozu 71 ton sladkorja je bila napaka ugotovljena in sporočena Evropski komisiji. Službe Evropske komisije so AKTRP takrat obvestile, da napake retroaktivno ni več mogoče popraviti, zato naj bi slovenski organi izdali neveljavno uvozno dovoljenje. Zaradi tega je Evropska komisija menila, da bi lahko bilo do 3.000 ton sladkorja uvoženo zunaj sistema kvot, če bi bilo uvozno dovoljenje uporabljeno v celoti. Največja možna izguba lastnih sredstev, do katere bi lahko prišlo, bi tako znašala 1.257.000 evrov. Službe Evropske komisije so zato menile, da so slovenski organi finančno odgovorni za znesek možne izgube tradicionalnih lastnih sredstev za proračun EU in od slovenskih organov zato zahtevale, da naj izračunajo dolgovane uvozne dajatve za uvoz, ki ni bil zajet v kvoto, in jih dajo na voljo v proračun EU. Da bi se omejil znesek zamudnih obresti, je Evropska komisija slovenskim organom priporočala, naj ukrepajo čim prej. Čeprav so slovenski organi menili, da zahteva Evropske komisije ni bila upravičena, so bile v letu 2014, da bi se izognili kopičenju zamudnih obresti, v proračun EU vplačane glavnica v znesku 942.750 evrov⁸² in zamudne obresti v znesku 233.621 evrov. Vlada je nato sprejela sklep⁸³, da naj bi Republika Slovenija, ki jo zastopa Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, vložila tožbo na Splošno sodišče Evropske unije zoper sankcioniranje Republike Slovenije zaradi te upravne napake. Republika Slovenija je tožbo vložila, sodišče pa je 14. 9. 2015 sklenilo⁸⁴, da se tožba Republike Slovenije zavrže. Dopis Evropske komisije, s katerim je zahtevala vplačilo sredstev, naj namreč ne bi bil zavezujoč ter ne bi mogel pomeniti odločbe, ki bi lahko bila predmet ničnosti tožbe. Sodišče je ob tem še odločilo, da Republika Slovenija nosi svoje stroške, naloži pa se ji tudi plačilo stroškov Evropske komisije. Splošno sodišče Evropske unije pa ni presojalo vsebinske utemeljenosti tožbe.

⁸² Znesek 1.257.000 evrov, zmanjšan za stroške pobiranja, ki jih lahko zadrži država članica.

⁸³ Sklep vlade št. 54200-11/2014/6 z dne 3. 7. 2014.

⁸⁴ Sklep Splošnega sodišča Evropske unije z dne 14. 9. 2015 v zadevi T-585/14.

Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Da bi se preprečile nadaljnje tovrstne nepravilnosti, je bil vzpostavljen nov kontrolni sistem, izdelani so bili novi kontrolni listi in popravljene priročniki za delo. AKTRP je sodelovala v pilotni projektni skupini pri testiranju sistema Evropske komisije za nadgradnjo informacijskega sistema poročanja. Države članice so nadgrajeni sistem poročanja s kontrolo štirih oči lahko pričele uporabljati 26. 4. 2012.

Pojasnilo Vlade Republike Slovenije

Vlada je ponovno proučila utemeljenost uvedbe še mogočih postopkov za povračilo sredstev glavnice in zamudnih obresti, ki jih je Republika Slovenija na zahtevo Evropske komisije uplačala v proračun Evropske unije zaradi upravne napake v zvezi z uvoznimi dovoljenji za uvoz sladkorja. Vlada ne bo izvajala nadaljnjih ukrepov, saj meni, da je Republika Slovenija že izčrpala vse možnosti za povračilo teh sredstev v letu 2015.

2.2.1.2.3 Črpanje sredstev proračuna EU

V letu 2015 je Republika Slovenija črpala sredstva proračuna EU iz programskih obdobj 2007–2013 in 2014–2020. Iz programskega obdobja 2007–2013 je večino sredstev evropske kohezijske politike in za razvoj podeželja pridobivala na podlagi naslednjih programskih dokumentov:

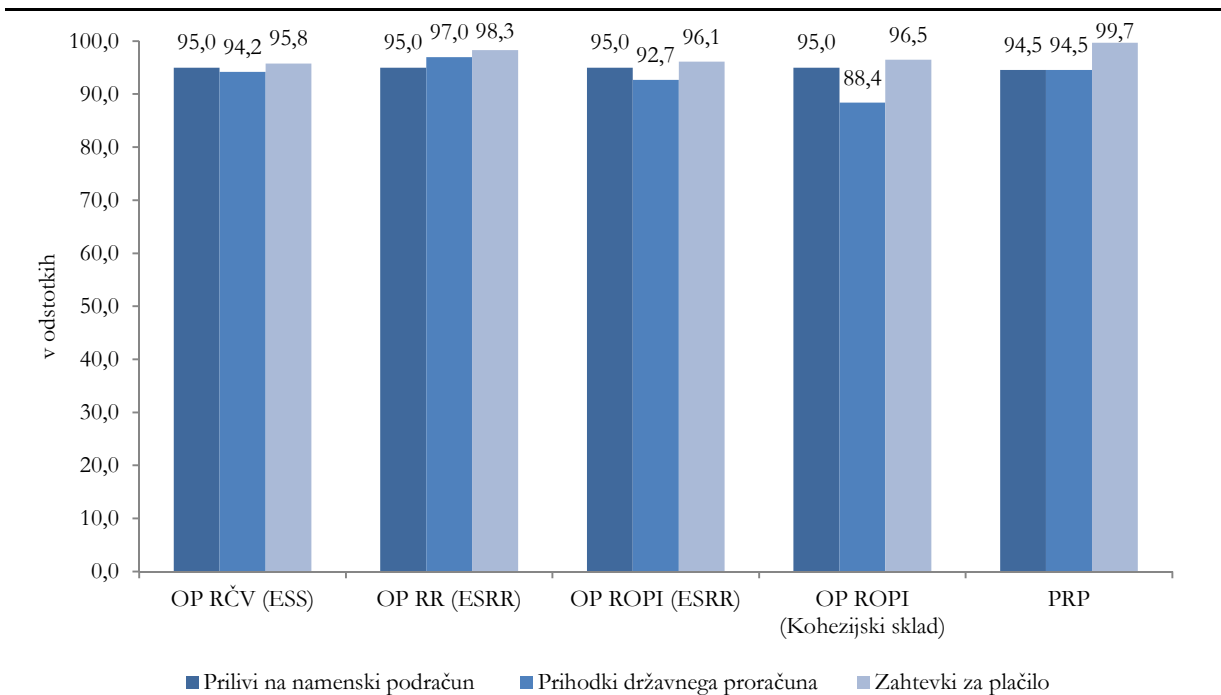
- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RČV), ki se financira iz ESS in pri katerem so odobrene pravice za prevzem obveznosti (v nadaljevanju: pravice porabe) znašale 755.699.370 evrov;
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RR), ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), iz katerega je bilo Republiki Sloveniji na voljo 1.783.285.419 evrov;
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI), v okviru katerega je bilo Republiki Sloveniji iz ESRR na voljo 150.493.989 evrov, iz Kohezijskega sklada pa 1.411.569.858 evrov, ter
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: PRP 2007–2013), ki se financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja in pri katerem so pravice porabe znašale 915.992.729 evrov.

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev po teh programskih dokumentih do 31. 12. 2015, ko se je zaključilo obdobje upravičenosti izdatkov programskega obdobja 2007–2013. Preverili smo, koliko sredstev iz posameznega programa je Evropska komisija skupaj nakazala Republiki Sloveniji na podračune v okviru enotnega zakladniškega računa države od leta 2007⁸⁵, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v državnem proračunu⁸⁶ in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija poslala Evropski komisiji. Te podatke smo primerjali s pravicami porabe, ki jih je imela Republika Slovenija po posameznih programih, kar je prikazano na sliki 8.

⁸⁵ Sredstva na podračunih v okviru enotnega zakladniškega računa države so sredstva, ki jih je Evropska komisija nakazala Republiki Sloveniji, in sicer predplačila in povračila sredstev na podlagi zahtevkov za plačilo.

⁸⁶ Proračun zalaga evropski del sredstev, ki so izplačana upravičencem. Po uspešno opravljenih kontrolah se ta sredstva s podračunov v okviru enotnega zakladniškega računa države nakažejo na podračun izvrševanja proračuna in se evidentirajo kot prihodek proračuna.

Slika 8: Črpanje sredstev proračuna EU glede na pravice porabe po programskih dokumentih za programsko obdobje 2007–2013 do 31. 12. 2015



Viri: programski dokumenti, Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU, podatki UJP, Ministrstva za finance in Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

Do konca leta 2015 je Evropska komisija za vse sklade evropske kohezijske politike Republiki Sloveniji na podračune v okviru enotnega zakladniškega računa države že nakazala 95 odstotkov pravic porabe iz programskega obdobja 2007–2013. To je glede na evropska pravila⁸⁷ tudi najvišji znesek, ki ga lahko prejme posamezna država članica pred zaključkom izvajanja programov. Končno plačilo država članica prejme, če najkasneje do 31. 3. 2017 Evropski komisiji pošlje zahtevek za končno plačilo, izkaz o izdatkih, končno poročilo o izvajanju operativnega programa in izjavo o zaključitvi.

V programskem obdobju 2007–2013 so odobrene pravice za prevzem obveznosti za PRP 2007–2013 znašale 915.992.729 evrov. Do 31. 12. 2015 je Evropska komisija na namenski podračun PRP 2007–2013 nakazala sredstva v višini 94,5 odstotka pravic porabe⁸⁸. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahtevke za plačilo v višini skoraj celotnih pravic porabe. V državnem proračunu so bili evidentirani prihodki v višini 94,5 odstotka pravic porabe.

⁸⁷ 79. člen Uredbe sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L, št. 210 z dne 31. 7. 2006 s spremembami).

⁸⁸ Nakazil do 95 odstotkov pravic porabe po pojasnilih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ni bilo zaradi finančnih korekcij v znesku 4.281.094 evrov.

Pravice porabe so za OP RR po spremembi iz leta 2013 znašale 1.783.285.419 evrov. Republika Slovenija je do 31. 12. 2015 Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 98,3 odstotka pravic porabe ter v državnem proračunu evidentirala prihodke v višini 97 odstotkov pravic porabe.

Za OP RČV so pravice porabe znašale 755.699.370 evrov. Republika Slovenija je Evropski komisiji do 31. 12. 2015 posredovala zahteve za plačilo v višini 95,8 odstotka pravic porabe ter v državnem proračunu evidentirala prihodke v višini 94,2 odstotka pravic porabe.

Najpočasnejše je bilo črpanje sredstev proračuna EU pri OP ROPI, vendar pa je bil tudi tu v letu 2015 viden velik napredek.

Pravice porabe so za OP ROPI, ki se financira iz ESRR, znašale 150.493.989 evrov. Republika Slovenija je Evropski komisiji do 31. 12. 2015 posredovala zahteve za plačilo v višini 96,1 odstotka pravic porabe ter v državnem proračunu evidentirala prihodke v višini 92,7 odstotka pravic porabe.

Pravice porabe so za OP ROPI, ki se financira iz Kohezijskega sklada, znašale 1.411.569.858 evrov. Republika Slovenija je Evropski komisiji do 31. 12. 2015 posredovala zahteve za plačilo v višini 96,5 odstotka pravic porabe ter v državnem proračunu evidentirala prihodke v višini 88,4 odstotka pravic porabe.

V letu 2015 so bili med prihodki iz proračuna EU iz programskega obdobja 2014–2020 izkazani le prihodki iz naslova Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (v nadaljevanju: PRP 2014–2020) v znesku 46.518.446 evrov. Prihodki iz tega obdobja za izvajanje evropske kohezijske politike in iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo še niso nastali. Čeprav državni proračun še ne izkazuje prihodkov iz tega naslova, pa je Evropska komisija na podračune v okviru enotnega zakladniškega računa za evropsko kohezijsko politiko Republiki Sloveniji že nakazala za 52.572.547 evrov predplačil za novo programsko obdobje. Ta bodo postala prihodki proračuna šele, ko bodo izvedeni projekti in opravljene vse predvidene kontrole.

Prejeta sredstva iz proračuna EU iz naslova tržnih ukrepov in neposrednih plačil v kmetijstvu so bila v letu 2015 izkazana na podkontih, ki so se nanašali na programsko obdobje 2007–2013, čeprav so se plačila Evropske komisije dejansko nanašala na obdobje 2014–2020. Razlog za takšno izkazovanje je bil v tem, da je bil kontni načrt s podkonti za novo programsko obdobje dopolnjen šele konec leta 2015. Zaradi takšnih slabosti v delovanju notranjih kontrol je zmanjšana uporabna vrednost podatkov za izvajanje različnih analiz glede črpanja sredstev proračuna EU.

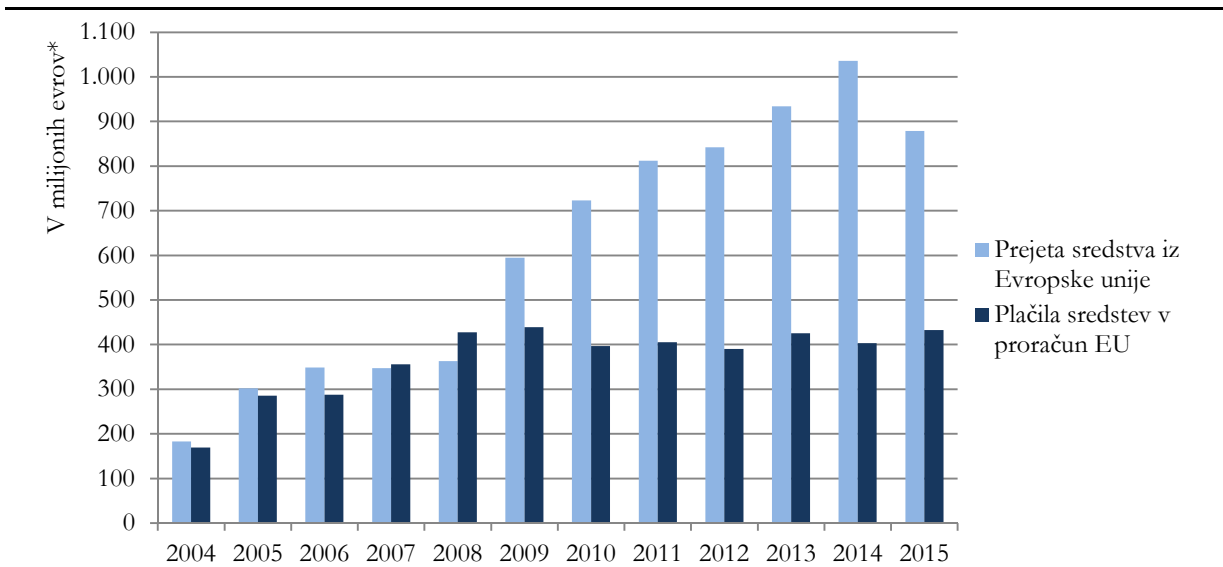
2.2.1.2.4 Neto položaj proračuna Republike Slovenije do proračuna EU

V sprejetem proračunu za leto 2015 je bilo načrtovano, da bodo prejeta sredstva iz Evropske unije za 683.074.542 evrov presežala plačila sredstev v proračun EU. V realiziranem proračunu je do proračuna EU izkazan neto proračunski presežek v znesku 445.852.342 evrov, kar je za 237.222.200 evrov oziroma 34,7 odstotka manj od načrtovanega. Pri tem je treba opozoriti, da ugotavljamo različno izkazovanje prihodkov iz proračuna EU v primerih evropske kohezijske politike in skupne kmetijske politike. Zaradi

neenotnega izkazovanja prihodkov je potrebna previdnost pri uporabi podatkov za izračun neto položaja državnega proračuna in tolmačenju izračunov⁸⁹.

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 je prikazano na sliki 9.

Slika 9: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU za obdobje od leta 2004 do leta 2015 po letih



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

Vir: zaključni računi za leta od 2004 do 2014 ter zaključni račun.

⁸⁹ Do razlik prihaja pri evidentiranju prihodkov, ki so nastali kot posledica odhodkov za evropske projekte, za katere se je naknadno izkazalo, da so bili v celoti ali deloma neupravičeni. Pri skupni kmetijski politiki je bila za ugotovljene nepravilnosti pri Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano odprta posebna proračunska postavka 130026 – Finančni popravki skupne kmetijske politike, s katere se za znesek ugotovljenih nepravilnosti evidentirajo odhodki na kontu 402799 – Druge odškodnine in kazni in hkrati prihodki državnega proračuna na različnih kontih podskupine 781 – Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike. Na ta način se neto položaj državnega proračuna izboljšuje, saj so med prihodki iz proračuna EU prikazani tudi prihodki, ki jih nismo prejeli iz proračuna EU. Za ugotovljene nepravilnosti pri izvajanju evropske kohezijske politike pa se za razliko od skupne kmetijske politike v nekaterih primerih izvajajo poboti pri izkazovanju prihodkov, lahko pa so prihodki evidentirani večkrat, če upravičenci neupravičeno pridobljena sredstva vrnejo (prvič za povračilo neupravičenih in drugič za povračilo upravičenih izdatkov). Poleg tega so v okviru skupine kontov 78 – Prejeta sredstva iz Evropske unije evidentirani tudi nekateri prihodki, ki ne izvirajo iz proračuna EU, 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 državnega proračuna. V okviru podskupine kontov 787 – Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij so bili septembra 2015 s Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah pravilnika o EKN dodani novi konti, ki bodo omogočali ločeno izkazovanje teh prihodkov.

S slike 9 je razvidno, da so bila plačila sredstev v proračun EU v obdobju od leta 2007 do 2015 na letni ravni približno enaka, gibala so se v razponu od 355.904.036 evrov do 439.301.120 evrov. Prejeta sredstva iz Evropske unije pa so se od leta 2004 do leta 2014 povečevala, in sicer od 182.926.999 evrov do 1.036.239.700 evrov. V realiziranem proračunu je bil do proračuna EU v vseh letih, razen v letih 2007 in 2008, izkazan neto proračunski presežek.

V letu 2015 je bilo prejetih sredstev iz Evropske unije za 157.513.438 evrov manj kot v letu 2014. Zmanjšanje prejetih sredstev iz Evropske unije se je odrazilo tudi v zmanjšanju proračunskega presežka. Opozarjamo, da se bo proračunski presežek zmanjševal tudi v prihodnje, če prejeta sredstva iz proračuna EU iz programskega obdobja 2014–2020 še ne bodo realizirana ali pa ne bodo realizirana v zadostnem obsegu.

2.2.1.3 Evidentiranje davkov pri Finančni upravi

Finančna uprava vodi in vzdržuje evidenco o davkih, knjigovodske evidence in druge evidence. Oblika in način vodenja evidenc sta bila predpisana v Pravilniku o obliki in načinu vodenja knjigovodskih evidenc v Davčni upravi Republike Slovenije⁹⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o vodenju knjigovodskih evidenc). Skladno z 2. členom pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc so se za vodenje uporabljale določbe zakona, ki ureja računovodstvo, in strokovna pravila, ki so opredeljena z računovodskimi načeli in SRS.

2.2.1.3.a Finančna uprava še vedno⁹¹ ni vzpostavila pravilne informacijske podpore za glavno knjigo, kakršna je bila zahtevana v 3. členu pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc. Ne vsebuje namreč zbirne evidence po vrstah davkov, ki bi izkazovala usklajeno stanje z vrednostmi na kontih terjatev in obveznosti do zavezancev za davčne prihodke. Prav tako zbirna evidenca (distribucijski konti) ni usklajena z zneski vplačanih dajatev, ki so knjiženi v glavni knjigi proračuna. Kot vir podatkov za knjižbe vplačanih dajatev v glavni knjigi proračuna so uporabljeni podatki Finančne uprave. Ugotavljamo, da pravila knjiženja, ki so vgrajena v informacijski sistem SAP-eDIS za pripravo zbirne evidence po vrstah davkov, še vedno niso ustrezna.

Pojasnilo Finančne uprave

Finančna uprava je na podlagi zahtevanega popravljalnega ukrepa v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa za leto 2013 pripravila načrt aktivnosti za uskladitev zbirnih evidenc po vrstah davkov z vrednostmi na kontih terjatev in obveznosti do zavezancev za davčne prihodke. V skladu z načrtom aktivnosti bodo evidence usklajene najkasneje do 30. 6. 2016.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 66/05. Pravilnik se je nehal uporabljati 12. 12. 2015 z dnem uveljavitve Pravilnika o prenehanju uporabe določenih pravilnikov, izdanih na podlagi Zakona o davčni službi (Uradni list RS, št. 97/15), izdanega na podlagi 105. člena Zakona o finančni upravi (v nadaljevanju: ZFU; Uradni list RS, št. 25/14). Drug pravilnik, ki bi urejal to področje, ni bil sprejet.

⁹¹ Ugotovitev je bila zapisana v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa za leto 2013 in revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa za leto 2014. Zahtevan je bil popravljalni ukrep, in sicer je Finančna uprava morala pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo popravkov v informacijskem sistemu SAP-eDIS tako, da bodo zbirne evidence po vrstah davkov prikazovale usklajeno stanje z vrednostmi na kontih terjatev in obveznosti do zavezancev za davčne prihodke ter da bodo vrednosti na distribucijskih kontih pravilne.

2.2.1.3.b Finančna uprava ima pri UJP odprte prehodne podračune 846, ki so namenjeni plačevanju dajatev na podlagi izvršbe, odločbe ali sklepa. V skladu z osmim odstavkom 6. člena Pravilnika o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov⁹² (v nadaljevanju: pravilnik o razporejanju obveznih dajatev) bi morala Finančna uprava razporediti dajatve, plačane na te podračune tako, da bi najkasneje naslednji delovni dan pripravila plačilna navodila v breme prehodnih podračunov in v dobro ustreznih vplačilnih ali zbirnih prehodnih podračunov in jih predložila UJP v izvršitev. Pri preveritvi praznjenja prehodnih podračunov 846 smo ugotovili, da jih Finančna uprava ne prazni v celotnem obsegu, kar ni v skladu s Pravilnikom o razporejanju obveznih dajatev. Tako je državni proračun prejemal prilive na svoje podračune s prehodnih podračunov 846 z zamudo. Preostala sredstva v znesku 604.980 evrov, ki so na dan 31. 12. 2015 ostala na prehodnih podračunih 846, so bila v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZIPRS1415 razdeljena v prvih dveh delovnih dneh leta 2016.

Pojasnilo Finančne uprave

Finančna uprava je praznila prehodne podračune vsak dan, razen 31. 7. in 4. 11. 2015. Za ta dva dneva so bili zaradi časovnega zamika nočnih obdelav plačilni nalogi na UJP poslani po 14. uri in realizirani naslednji dan. Do zamika pri praznitvah prehodnih podračunov prihaja tudi, ko zavežanci v plačilnih navodilih navajajo napačne reference. V letih 2015 in 2016 je bilo zaprto devet podračunov 846 zaradi drugačnega načina evidentiranja in vplačevanja dajatev za informacijski sistem eDIS CDK. Trend zapiranja računov se bo nadaljeval v letu 2016.

2.2.1.3.c V skladu s 13. členom ZIPRS1415 se prejemki na podračune 846, ki so bili vplačani zadnji dan proračunskega leta in razdeljeni po blagajnah javnega financiranja prva dva delovna dneva v naslednjem letu, v posamezni blagajni javnega financiranja štejejo kot prihodki leta, v katerem so bili dejansko vplačani na podračun 846. Finančna uprava pravil o razporejanju prihodkov v letu, v katerem so bili dejansko vplačani na podračun 846, ni vgradila v svoj informacijski sistem, zato izkazuje v letu 2015 za 408.397 evrov previsok znesek plačil, ki se nanaša na plačila v letu 2014, in za 604.980 evrov prenizek znesek plačil, ki ga Finančna uprava v davčnem knjigovodstvu poknjiži za leto 2016. Tako se znesek vplačil v davčnem knjigovodstvu ni ujemal s pravilnim zneskom vplačil, ki ga je UJP sporočila Ministrstvu za finance za evidentiranje v glavno knjigo proračuna.

2.2.1.3.d V skladu z drugim odstavkom 11. člena pravilnika o razporejanju obveznih dajatev Finančna uprava na podlagi podatkov UJP o vplačanih dajatvah na predhodni davčni podračun dnevno pripravi poročilo o razčlenitvi dajatev (v nadaljevanju: PDP poročilo), ki ga posreduje v dopolnitev UJP. Isti dan, ko Finančna uprava zagotovi razčlenitev plačanih dajatev po posameznih podkontih prihodkov, jo UJP posreduje državnemu proračunu, ki jo mora prikazati v glavni knjigi proračuna na ustreznem podkontu dajatve kot povečanje prihodka.

Na kontu denarnih sredstev je v glavni knjigi Finančne uprave za leto 2015 knjižen promet v skupni vrednosti 11.120.339.208 evrov. Finančna uprava ni vgradila pravil knjiženja v informacijski sistem tako, da bi bilo iz podatkov na kontu denarnih sredstev mogoče pridobiti vrednosti plačil zavezancev, vračil zavezancem oziroma prilivov iz naslova kritja za vračila in pobotov med blagajnami. Informacije iz informacijskega sistema, ki so razvidne na kontu denarnih sredstev, naj bi bile natančne in uporabne,

⁹² Uradni list RS, št. 109/10, 48/11, 107/11, 52/12, 85/12, 102/12, 10/13, 106/13, 94/14.

vendar niso, saj Finančna uprava nima razvrščenih podatkov na kontu denarnih sredstev tako, da bi z njimi lahko preverjala pravilnost pripravljenih PDP poročil oziroma pravilnost podatkov o davčnih prihodkih v glavni knjigi proračuna.

Ko Finančna uprava posreduje PDP poročilo z razčlenitvijo plačanih dajatev po posameznih podkontih, UJP primerja sumarne zneske vplačil iz svojih evidenc o plačilnem prometu z ustreznimi podatki v PDP poročilu ter Finančni upravi dnevno sporoča ugotovljene napake. Zaradi ugotovljenih napak v posredovanih PDP poročilih je UJP v letu 2015 Finančni upravi v 184 različnih delovnih dnevih 343-krat zavrnila PDP poročilo, največkrat pa 13. 10. 2015, in sicer 24-krat, kar kaže, da se ročno popravljanje podatkov v evidenci za pripravo PDP poročila še vedno⁹³ izvaja na podlagi metode poskusov in napak. Informacijska podpora Finančne uprave namreč ne zagotavlja vedno pravih podatkov za izdelavo PDP poročila, saj nima vgrajenih ustreznih kontrol, ki bi zagotavljale skladnost sumarnih zneskov v PDP poročilu s sumarnimi zneski iz podatkov plačilnega prometa na določen dan.

2.2.1.3.e Finančna uprava pripravlja PDP poročila na podlagi podatkov iz analitične evidence terjatev in obveznosti. Vsebinskih navodil za pripravo PDP poročila, ki bi bila podlaga za tehnični opis postopka delovanja informacijske opreme, ni pripravila. Podatke o prilivih na račun prepíše iz knjigovodskih podatkov v posebno tabelo za pripravo PDP poročila. Finančna uprava nima vzpostavljenih zadostnih kontrol, s katerimi bi preverila pravilnost izvedenih postopkov za prepis podatkov ter skladnost podatkov v tabeli za pripravo PDP poročil s podatki v analitični evidenci Finančne uprave. Zato so bile vrednosti vplačanih dajatev v tabeli za pripravo PDP poročil v letu 2015 tudi negativne ter pripravljena PDP poročila zaradi tega napačna. Napake, ki so nastale pri prepisu podatkov v tabelo za pripravo PDP poročila na Finančni upravi, je zaznala šele UJP, ker se znesek vplačil z indikatorjem 5 ni ujemal z zneskom praznitve.

2.2.1.3.f Odpravo napak v PDP poročilih izvajajo zaposleni organizacijske enote Finančne uprave – Urada za informatiko⁹⁴, ki se sicer ukvarjajo z razvojem informacijskih rešitev. Redno ročno popravljajo podatke v datoteki za prenos podatkov na UJP, kar je v nasprotju z dobro prakso (ločevanje nalog) na tem področju. Podatkov v posebni tabeli za pripravo poročil ne popravijo, tako da iz teh podatkov ni mogoče ponovno sestaviti enakega PDP poročila, kar je v nasprotju s pravili skrbnega računovodenja⁹⁵, saj naj bi v skladu z njimi glavna knjiga kadarkoli omogočala kontroliranje knjiženja. Knjižbe v pripravljene tabeli Finančne uprave pa tega ne omogočajo.

Primer napake 24. 3. 2015

V informacijskem sistemu eDIS je Finančna uprava knjižila sredstva iz naslova vračila za depozitarno zavarovanje v znesku 55.544 evrov, zaradi napačnega delovanja informacijskega sistema plačilni nalog ni bil pripravljen, kasneje je bil ročno dodan, vendar napačno. Zaposleni Urada za informatiko je zato manjkajoči zapis dodal v datoteko za prenos podatkov, v posebni tabeli za pripravo PDP poročil pa tega zapisa ni.

⁹³ V letu 2014 sta bili 1.002 zavrnitvi PDP poročil na UJP.

⁹⁴ Občasno pri tem sodelujejo tudi zaposleni zunanjega izvajalca.

⁹⁵ SRS 22 Poslovne knjige.

Spremembe, izvedene na podlagi popravkov napak, se vsak dan zapišejo v tekstovno datoteko na način, ki ne omogoča za nadzor dovolj učinkovitega pregleda izvedenih sprememb, zneskov popravkov in razlogov zanje ter morebitnih potrebnih popravkov v analitični evidenci terjatev in obveznosti, ki jih na podlagi ugotovitev zaposlenih Urada za informatiko izvedejo zaposleni organizacijske enote Finančne uprave – Uprave za računovodstvo in izvršbe. Za popravek, brisanje ali dodajanje zapisov v podatkih za posredovanje na UJP na Finančni upravi ne obstaja navodilo Uprave za računovodstvo in izvršbe, kako naj se te spremembe izvajajo. Prav tako ni nadzora nad izvedenimi spremembami.

2.2.1.3.g Finančna uprava je v letu 2015 pri pripravi podatkov za PDP poročila posameznim plačilom pripisala podatek B2 o vrsti davka⁹⁶, na katerega se plačilo nanaša. Podatek o vrsti davka je pripisala tudi, ko je bilo plačilo dejansko še nerazporejeno in ga je Finančna uprava knjižila na konto za nerazporejena plačila z oznako 176-706099. Tako je Finančna uprava pošiljala UJP podatke za knjiženje v glavno knjigo proračuna za posamezne javnofinančne prihodke⁹⁷ (in tudi za druge prejemnike javnofinančnih dajatev), čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za njihovo pripoznavanje. Zaradi tega podatki o prihodkih v glavni knjigi proračuna med letom niso prikazovali pravilnega stanja vrednosti vplačil po javnofinančnih prihodkih, prav tako stanje razvrstitve po javnofinančnih prihodkih⁹⁸ ni bilo pravilno ob koncu leta.

Ukrep Finančne uprave

S 1. 3. 2016 je Finančna uprava ukinila razporejanje nerazporejenih plačil, ko še niso bili izpolnjeni pogoji za njihovo pripoznavanje.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo tisti izdatki, ki nimajo narave odhodkov, to je trajne porabe sredstev, in prejemki, ki nimajo narave prihodkov, ampak spremembo oblike sredstev iz kapitalske ali finančne naložbe v denar. Med prejemki so izkazana vračila danih posojil in sredstva od prodaje kapitalskih vlog, med izdatki pa dana posojila in nakup kapitalskih naložb. V okviru izdatkov in prejemkov tega računa se izkazujejo tudi unovčena poročila in vračila unovčenih poroštev, ki so posebej predstavljena v točki 2.2.2.3 tega poročila.

V tabeli 8 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2014 in 2015. Realizirani prejemki v letu 2015 so se v primerjavi z letom 2014 zmanjšali za 72 odstotkov, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2014 zmanjšali za 76,7 odstotka. Ker so prejemki manjši od izdatkov, je izkazan negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 191.034.619 evrov.

⁹⁶ Zaporedna številka javnofinančnega prihodka v poročilu o vplačanih, razporejenih in vrnjenih javnofinančnih prihodkih B2.

⁹⁷ Najmanj v znesku 1.842.682.271,02 evra, saj podatki v tabeli za pripravo PDP poročil niso pravilni in popolni.

⁹⁸ Primer: na kontu prispevkov za starševsko varstvo za delodajalce je bilo za leto 2015 izkazano za 84.581 evrov več kot na kontu prispevkov za starševsko varstvo za delojemalce za leto 2015, čeprav je prispevna stopnja za oba prispevka enaka (0,1 odstotka).

Tabela 8: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2014 in 2015

Podskupina kontov	Zaključni račun 2014		Zaključni račun 2015		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	29.039.281	19,3	40.070.150	95,2	138
751 Prodaja kapitalskih deležev	119.102.128	79,3	728	0,0	0
752 Kupnine iz naslova privatizacije	2.095.181	1,4	2.004.408	4,8	96
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	150.236.590	100,0	42.075.286	100,0	28
440 Dana posojila	491.117.702	49,0	85.891.962	36,9	17
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	508.256.571	50,7	144.513.591	62,0	28
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	2.561.201	0,3	813.257	0,3	32
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	0		1.891.095	0,8	-
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	1.001.935.474	100,0	233.109.905	100,0	23
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)	(851.698.884)	-	(191.034.619)	-	22

Vira: zaključni račun 2014 in zaključni račun.

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2015 je bistveno drugačna kot njihova struktura za leto 2014. Medtem ko je bila v letu 2014 najpomembnejša postavka prejemki od prodaje kapitalskih deležev, ki so znašali 79,3 odstotka vseh prejemkov, pa v letu 2015 prejemkov od prodaje kapitalskih naložb skoraj ni bilo. Največji delež prejemkov v letu 2015 predstavljajo prejeta vračila danih posojil, njihov delež se je povečal z 19,3 odstotka na 95,2 odstotka. Nanašajo se predvsem na sredstva, pridobljena z vračilom danih posojil Probanki, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Probanka) oziroma Factor banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Factor banka), ki predstavljajo 67,4-odstotni oziroma 22,4-odstotni delež vseh prejemkov od prejetih vračil danih posojil. V strukturi prejemkov se je povečal delež kupnin iz naslova privatizacije z 1,4 odstotka na 4,8 odstotka.

Tudi struktura izdatkov za leto 2015 je drugačna kot njihova struktura za leto 2014. Največji delež izdatkov predstavljajo izdatki za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 62 odstotkov, medtem ko so ti izdatki v letu 2014 predstavljali 50,7 odstotka vseh izdatkov. V letu 2015 je Republika Slovenija povečala kapitalski delež v družbi SŽ, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Slovenske železnice) v znesku 110.204.191 evrov, kar predstavlja 76,3-odstotni delež vseh izdatkov za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb – povezava s točko 2.2.2.1.f tega poročila. Delež izdatkov za dana posojila se je zmanjšal z 49 odstotkov v letu 2014 na 36,9 odstotka v letu 2015.

2.2.2.1.a Poslovanje s podjetniškim skladom

Podjetniški sklad je iz proračuna v letu 2015 prejel 55.764.706 evrov za oblikovanje holdinškega sklada⁹⁹ za izvajanje instrumentov finančnega inženiringa¹⁰⁰. Pogodbo o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013¹⁰¹ (v nadaljevanju: sporazum) sta Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in podjetniški sklad sklenila v letu 2009. Leta 2015 so bili sklenjeni Aneks št. 8 z dne 3. 8. 2015, katerega predmet je ustrezno podaljšanje roka upravičenih izdatkov, ter Aneks št. 9 z dne 23. 11. 2015 in Aneks št. 10 z dne 29. 12. 2015, katerih predmet so dodatna sredstva za izvajanje finančne podpore podjetjem z instrumenti finančnega inženiringa, ki jih zagotavlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Sporazum vključuje tudi sredstva ESRR.

V sporazumu je določeno, da podjetniški sklad izvaja Program instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednje velika podjetja v Republiki Sloveniji za obdobje 2009–2013¹⁰² (v nadaljevanju: poslovni načrt PIFI) ter da se izvajanje poslovnega načrta PIFI organizira prek holdinškega sklada, ki je vzpostavljen kot poseben sveženj financiranja v okviru podjetniškega sklada. Naloga podjetniškega sklada je spodbujanje hitrorastočih in inovativnih malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri financiranja.

Izplačilo iz proračuna podjetniškemu skladu za oblikovanje holdinškega sklada je bilo v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo evidentirano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom v skupnem znesku 55.764.706 evrov. Za izplačana sredstva je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v bilanci stanja evidentiralo dano posojilo

⁹⁹ Holdinški sklad je organiziran kot poseben podračun, ki ga je podjetniški sklad odprl v sistemu enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: sistem EZRD). Podjetniški sklad mora za holdinški sklad zagotoviti ločeno vodenje evidenc in stroškov.

¹⁰⁰ V skladu z določbo petega odstavka 106.f člena ZJF je finančni inženiring ukrep, s katerim država spodbuja tehnološko-razvojne projekte tako, da zagotavlja malim in srednjim gospodarskim družbam del sredstev za njihovo izvedbo.

¹⁰¹ Z Aneksom št. 1 z dne 3. 6. 2010 se je ta pogodba preimenovala v Sporazum o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013. Z Aneksom št. 2 z dne 18. 10. 2010 in Aneksom št. 4 z dne 26. 9. 2011 so se povečala razpoložljiva sredstva. Z Aneksom št. 3 z dne 25. 3. 2011 je bila subvencija obrestne mere določena kot del finančnega inženiringa.

¹⁰² V letu 2015 je vlada 2-krat sprejela dopolnitve poslovnega načrta PIFI: sklep št. 30200-3/2015/5 z dne 2. 7. 2015 in sklep št. 30200-2/2015/8 z dne 23. 12. 2015.

podjetniškemu skladu na kontu 0701 – Dolgoročno dana posojila javnim skladom ob hkratnem povečanju splošnega sklada v znesku 55.764.706 evrov.

Podjetniški sklad izvaja naloge, določene v sporazumu, za račun Republike Slovenije¹⁰³. Iz določil sporazuma¹⁰⁴ in poslovnega načrta PIFI izhaja, da sredstva ob prenosu na podjetniški sklad ostajajo v lasti Republike Slovenije, podjetniški sklad pa z njimi izvede instrumente finančnega inženiringa. Zaradi ohranitve lastništva Republike Slovenije nad prenesenimi sredstvi ni podlage, da bi ta sredstva obravnavali kot dano posojilo Republike Slovenije podjetniškemu skladu. Podjetniški sklad je za oblikovanje holdinškega sklada odprl podračun sklada, na katerem se zbirajo sredstva, ki so v lasti Republike Slovenije, upravlja pa jih podjetniški sklad. Zato prenosi sredstev s podračuna proračuna na podračun holdinškega sklada niso posojila Republike Slovenije podjetniškemu skladu, ampak gre po vsebini samo za prenos sredstev Republike Slovenije med računi.

Ker prenos sredstev na podračun holdinškega sklada ne predstavlja niti posojila niti kapitalske naložbe, je evidentiranje poslovnih dogodkov v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2015 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v znesku 55.764.706 evrov v nasprotju s tretjim odstavkom 11. člena ZJF in 45. členom pravilnika o EKN, evidentiranje danega posojila javnemu skladu na kontu 0701 v bilanci stanja pa v nasprotju z 10. členom pravilnika o EKN. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bi moralo izplačilo sredstev na podračun holdinškega sklada v letu 2015 v skladu s 14. členom pravilnika o EKN¹⁰⁵ evidentirati kot zmanjšanje oziroma povečanje sredstev na analitičnih kontih podskupine kontov 11 – Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah.

Pogoji za izkazovanje izdatkov proračuna so izpolnjeni, ko so sredstva holdinškega sklada dejansko porabljena za namene, ki jih določata sporazum in poslovni načrt PIFI. Odhodke oziroma izdatke, povezane z izvedbo instrumentov finančnega inženiringa, bi moralo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v poslovnih knjigah evidentirati šele na podlagi podatkov o plačilu sredstev iz holdinškega sklada za namene, za katere je holdinški sklad oblikovan, in v skladu z vsebino posameznega instrumenta.

Po podatkih podjetniškega sklada je iz sredstev na podračunu holdinškega sklada v letu 2015 v skladu s sporazumom izvedel instrument naložb v družbe tveganega kapitala v znesku 5.411.828 evrov, instrument mikrofinanciranja¹⁰⁶ v znesku 4.927.784 evrov in instrument subvencije obrestne mere v znesku 2.850.897 evrov, za svoje provizije je porabil 1.169.540 evrov. V letu 2015 so bile unovčene garancije v znesku 311.626 evrov. Sredstva holdinškega sklada so se povečala zaradi obresti na vloge za 145.182 evrov in za obresti od danih mikrokreditov za 138.339 evrov (skupaj obresti za 283.521 evrov), s prilivi od

¹⁰³ Pri instrumentih lastniškega financiranja (kapitalske naložbe v družbe tveganega kapitala) podjetniški sklad izvaja naloge v imenu in za račun Republike Slovenije, pri instrumentih dolžniškega financiranja (kreditni ter garancije malim in srednje velikim podjetjem) pa v svojem imenu in za račun Republike Slovenije.

¹⁰⁴ Iz 4. člena sporazuma izhaja, da bo Republika Slovenija izvedla lastniške in dolžniške oblike financiranja ter da bo za izvajanje programov Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pooblastilo podjetniški sklad.

¹⁰⁵ Ob upoštevanju Navodila računovodske obravnave poslov za tuj račun, ki ga je izdalo Ministrstvo za finance in je objavljeno na njegovih spletnih straneh, [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Javno_ra%C4%8Dunovodstvo/Gradiva/Gradi va_10_1_2012/Navodilo_racunovodske_obravnave_poslov_za_tuj_racun.pdf], junij 2016.

¹⁰⁶ Mikrokrediti za mikro in mala podjetja.

prodaj naložb ali izstopov iz družb tveganega kapitala za 254.688 evrov, s plačili provizij malih in srednje velikih podjetij¹⁰⁷ pri odobritvi kreditov za 261.703 evre in z vračili mikrokreditov za 613.125 evrov.

V skladu s 14. členom, 41. členom, 42. členom, 45. členom, 54. členom in 58. členom pravilnika o EKN ter s prvim, drugim in tretjim odstavkom 11. člena ZJF bi morala Republika Slovenija provizije podjetniškemu skladu v znesku 1.169.540 evrov izkazovati med tekočimi odhodki in subvencije obrestne mere v znesku 2.850.897 evrov med tekočimi transferi ter izkazati zmanjšanje denarnih sredstev na računih v znesku 4.020.437 evrov. Prihodke od obresti v znesku 283.521 evrov in od plačil provizij malih in srednje velikih podjetij v znesku 261.703 evre bi morala Republika Slovenija izkazati med nedavnimi prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov. Prejemke od prodaj naložb ali izstopov iz družb tveganega kapitala v znesku 254.688 evrov bi morala Republika Slovenija izkazati v računu finančnih terjatev in naložb med prejemki od prodaje kapitalskih deležev, vračila mikrokreditov v znesku 613.125 evrov pa med prejemki od vračil danih posojil. Naložbe v družbe tveganega kapitala, vključno z zneski naknadnih vplačil družbenikov v znesku 5.411.828 evrov, bi morale biti izkazane med izdatki za povečanje kapitalskih deležev, nakazilo mikrokreditov v znesku 4.927.784 evrov med izdatki za dana posojila, unovčene garancije v znesku 311.626 evrov pa med izdatki za plačila zapadlih poroštev.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2015 so v bilanci prihodkov in odhodkov pre nizko izkazani odhodki za 4.020.437 evrov in prihodki za 545.224 evrov. V računu finančnih terjatev in naložb so previsoko izkazani izdatki za posojila v znesku 50.836.922 evrov, pre nizko izkazani izdatki za povečanje kapitalskih deležev v znesku 5.411.828 evrov, pre nizko izkazana plačila zapadlih poroštev za 311.626 evrov, pre nizko izkazani prejemki od prodaj naložb in izstopov iz družb tveganega kapitala v znesku 254.688 evrov in pre nizko izkazani prejemki za prejeta vračila danih posojil v znesku 613.125 evrov.

Na napačno evidentiranje poslovnih dogodkov v povezavi z oblikovanjem holdinškega in garancijskega sklada smo opozarjali že v revizijskih poročilih o predlogih zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2009¹⁰⁸, 2010, 2012 in 2014.

2.2.2.1.b SID banka – posojilni sklad

Iz proračuna je bilo v letu 2015 izplačano 23.000.000 evrov za oblikovanje posojilnega sklada pri SID banki. Posojilni sklad je namenjen izvajanju ukrepa finančnega inženiringa za spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij, za izboljšanje dostopa do dolžniških virov financiranja.

Posojilni sklad je ustanovljen za dobo 12 let oziroma najdlje do 31. 12. 2025 in ga SID banka upravlja v svojem imenu in za svoj račun ter ga v poslovnih knjigah in poročilih evidentira računovodsko ločeno od

¹⁰⁷ Skladno z 8. točko 2. člena Zakona o družbah tveganega kapitala (Uradni list RS, št. 92/07, 57/09) so to podjetja, ki imajo manj kot 250 zaposlenih ter letni promet, ki ne presega 50 milijonov evrov, oziroma letno bilančno vsoto, ki ne presega 43 milijonov evrov.

¹⁰⁸ Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009*, št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010.

drugega poslovanja SID banke¹⁰⁹. Posojilni sklad je bil vzpostavljen z začetnim obsegom sredstev 500.000.000 evrov, od tega je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo vplačalo 120.000.000 evrov¹¹⁰ (24 odstotkov) in SID banka 380.000.000 evrov¹¹¹ (76 odstotkov).

Če je končni rezultat posojilnega sklada¹¹² pozitiven, pripada Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo 75 odstotkov, SID banki pa 25 odstotkov od presežka kumuliranih prihodkov nad kumuliranimi odhodki posojilnega sklada. SID banka stroške upravljanja posojilnega sklada krije iz zaračunanih opravnin¹¹³ končnim prejemnikom sredstev.

Negativni rezultat posojilnega sklada se primarno¹¹⁴ pokriva iz sredstev udeležbe proračuna in obračunanih obresti na ta sredstva, kar glede na oceno finančnih tveganj posojilnega sklada pomeni, da se bo iz proračuna pokrilo 24,7 odstotka vseh sredstev posojilnega sklada. Takšno določilo pogodbe ni v skladu z namenom in obliko danih sredstev, saj so bila sredstva države dana kot posojilo in tako tudi zagotovljena v proračunu in evidentirana v poslovnih knjigah države. Ker posojilni sklad posluje v imenu in za račun SID banke, tudi vračilo posojenih sredstev ne more biti odvisno od rezultata poslovanja posojilnega sklada. Ob likvidaciji posojilnega sklada bi se morala sredstva posojila vrniti v proračun v vrednosti izplačila¹¹⁵. Za prevzem obveznosti pokrivanja izgube posojilnega sklada Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni imelo podlage v predpisih.

Opozarjamo tudi na neuravnoteženo udeležbo na rezultatu poslovanja posojilnega sklada, za katero se je dogovorilo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo s tem, ko se je s pogodbo zavezalo, da bo do višine ocene finančnih tveganj celotnih sredstev posojilnega sklada samo pokrilo izgubo posojilnega sklada, medtem ko se je strinjalo, da je pri pozitivnem rezultatu udeleženo samo v deležu.

¹⁰⁹ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in SID banka sta na podlagi drugega odstavka 106.j člena ZJF sklenila neposredno Pogodbo o financiranju in izvajanju ukrepa finančnega inženiringa za spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij, št. 2130-13-131049 z dne 10. 9. 2013, Dodatek št. 1. z dne 11. 10. 2013, Dodatek št. 2 z dne 29. 11. 2013, Dodatek št. 3 z dne 11. 7. 2014, Dodatek št. 4 z dne 13. 1. 2015 in Dodatek št. 5 z dne 6. 5. 2015.

¹¹⁰ Sredstva proračuna je v posojilni sklad vplačalo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo na podlagi zahtevkov SID banke do skrajnega roka črpanja, ki je bil 31. 12. 2015.

¹¹¹ SID banka zagotavlja sredstva posojilnega sklada z zadolževanjem na kapitalskem trgu (splošni vir) in/ali mednarodnih razvojnih finančnih institucijah (namenski vir).

¹¹² Končni rezultat posojilnega sklada se ugotavlja na dan začetka likvidacije posojilnega sklada.

¹¹³ Nadomestilo za obravnavo posla je oblikovano v skladu z internimi akti SID banke in lahko znaša največ 1 odstotek od višine odobrenega kredita ali sindiciranega kredita končnemu prejemniku.

¹¹⁴ Negativni rezultat se najprej pokriva iz presežkov posojilnega sklada iz preteklih obračunskih obdobj.

¹¹⁵ Po 569. členu in 570. členu Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07-UPB1) se s posojilno pogodbo posojilodajalec zavezuje, da bo posojilojemalcu izročil določen znesek denarja ali določeno količino drugih nadomestnih stvari, posojilojemalec pa se zavezuje, da mu bo po določenem času vrnil enak znesek denarja oziroma enako količino stvari iste vrste in kakovosti. V gospodarskih pogodbah dolguje posojilojemalec obresti, tudi če niso bile dogovorjene, zato se morajo obresti obračunavati v skladu s pogodbo in izplačevati na dan zapadlosti.

2.2.2.1.c SID banka – varnostne rezerve

Ministrstvo za finance in SID banka sta sklenila Pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z izvajanjem II. poglavja Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov¹¹⁶ (v nadaljevanju: pogodba), s katero sta uredila medsebojne odnose pri opravljanju poslov SID banke na področju zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov. Na podlagi pogodbe mora SID banka pri banki, ki opravlja plačilni promet, odpreti poseben transakcijski račun varnostnih rezerv¹¹⁷, prek katerega prejema vplačila in opravlja izplačila iz poslov, ki jih opravlja po pogodbi.

SID banka ustreznost višine varnostnih rezerv spremlja z izračuni VAR modela¹¹⁸, na osnovi katerega preverja zadostnost višine varnostnih rezerv, upoštevaje rizičnost obstoječega zavarovalnega portfelja¹¹⁹. SID banka je v dveh dopisih (Vloga za izplačilo varnostnih rezerv¹²⁰ ter Ocena potrebnega povečanja varnostnih rezerv v letih 2016 in 2017¹²¹) Ministrstvo za finance seznanila, da so varnostne rezerve na dan 31. 5. 2015 znašale 101.000.000 evrov, kar pa ni zadostna višina varnostnih rezerv, zato naj bi se v letu 2015 povečale za 20.000.000 evrov.

Na podlagi sedmega odstavka 4. člena ZZFMGP¹²² in pogodbe je bilo v letu 2015 s proračunske postavke 9548 – Varnostne rezerve SID banke¹²³ na poseben transakcijski račun varnostnih rezerv nakazano 20.000.000 evrov za oblikovanje varnostnih rezerv. Izplačilo iz proračuna je bilo v poslovnih knjigah Ministrstva za finance izkazano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4415 – Povečanje drugih finančnih naložb v znesku 20.000.000 evrov, v bilanci stanja pa je Ministrstvo za finance

¹¹⁶ Pogodba z dne 1. 12. 2004. II. poglavje ZZFMGP se nanaša na zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov. 23. 10. 2013 je bil sklenjen Dodatek št. 1, 7. 10. 2014 Dodatek št. 2, 30. 4. 2015 Dodatek št. 3 in 15. 12. 2015 Dodatek št. 4.

¹¹⁷ SID banka ima račun varnostnih rezerv odprt pri Novi ljubljanski banki, d. d., Ljubljana.

¹¹⁸ Model je razvila SID banka. Metodologije za izračun potrebne višine varnostnih rezerv glede na obstoječi zavarovalni portfelj, potencialne in napovedane škode ter posle v povpraševanju ob izplačilu zneska iz proračuna za povečanje varnostnih rezerv SID banke v letu 2015 nadzorni organi še niso potrdili.

¹¹⁹ Z ZZFMGP-A, ki velja od 18. 11. 2015, je bil v 4. členu dodan deveti odstavek, ki določa, da minister, pristojen za finance, predpiše posebna pravila glede načina izračunavanja oziroma določanja potrebne višine varnostnih rezerv, načrtovanja potrebne višine varnostnih rezerv ter porabe sredstev varnostnih rezerv, če se pooblaščenici instituciji dodelijo proračunska sredstva za povečanje varnostnih rezerv na podlagi pričakovanih poslov, ki se pozneje ne opravijo. Ta predpis bi moral minister za finance na podlagi 3. člena ZZFMGP-A izdati do 18. 5. 2016.

¹²⁰ Št. 110-3/2014-237 z dne 23. 6. 2015.

¹²¹ Št. 110-3/2014-249 z dne 3. 7. 2015.

¹²² Sedmi odstavek 4. člena ZZFMGP določa, če nastalih škod ni mogoče povrniti z zavarovalninami iz sredstev varnostnih rezerv ali če bi se te rezerve zaradi izplačil zavarovalnin iz naslova zavarovalnih pogodb v tekočem koledarskem letu glede na stanje konec preteklega leta zmanjšale za več kot 20 odstotkov, se morajo sredstva za izplačilo dolgovanih zavarovalnin zagotoviti iz proračuna Republike Slovenije ali iz drugih rednih ali izrednih virov, zavarovancem pa se plačajo posredno prek varnostnih rezerv.

¹²³ Proračunska postavka v sprejetem proračunu in rebalansu proračuna ni bila načrtovana. Sredstva za ta namen so se pridobila s prerazporeditvijo sredstev s proračunske postavke 5848 – Povečanje kapitalskih naložb RS na proračunsko postavko 9548 – Varnostne rezerve SID banke.

evidentiralo dolgoročno terjatev iz poslovanja na podskupini kontov 085¹²⁴ in dolgoročno odložene prihodke na podskupini kontov 920 v enakem znesku.

Izplačilo iz proračuna za oblikovanje varnostnih rezerv pomeni prenos sredstev med računi, ki jih ima država, zato še ne predstavlja odhodka oziroma izdatka državnega proračuna. Pogoji za izkazovanje odhodkov proračuna so namreč izpolnjeni šele, ko so sredstva varnostnih rezerv porabljena za namene, ki jih določa ZZFMGP. SID banka je za oblikovanje varnostnih rezerv odprla poseben transakcijski račun, vendar s sredstvi na tem računu samo upravlja, saj tudi ob prenosu sredstev iz podračuna proračuna na ta račun sredstva ostajajo v lasti Republike Slovenije. Sredstev, ki so bila izplačana s podračuna proračuna na račun varnostnih rezerv, ni mogoče razumeti kot povečanje finančne naložbe Republike Slovenije, saj gre po vsebini samo za prenos sredstev med računi države.

V letu 2015 je bil sprejet ZZFMGP-A, s katerim je bilo med drugim določeno, da se ne glede na četrty in peti odstavek 2. člena ZJF v proračunu ne izkazujejo posamezni poslovni dogodki za zavarovalne posle, ki jih pooblaščen institucija opravlja na podlagi II. poglavja ZZFMGP. V proračunu se izkazujejo samo plačila pooblaščenim institucijam na podlagi pogodbe ter zagotavljanje denarnih sredstev za oblikovanje varnostnih rezerv v skladu s 4. členom ZZFMGP.

ZJF in ZR sta osnovna zakona, ki določata okvir računovodskega poročanja za proračun in proračunske uporabnike. ZJF v 12. točki prvega odstavka 3. člena določa, da so izdatki vsi odhodki, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in za odplačila glavnice dolga. Na podlagi ZR je bil sprejet pravilnik o razčlenjevanju, ki v šestem odstavku 8. člena določa, da se izdatki za dana posojila priznajo ob nakazilu posojila oziroma ob plačilu kupnine za kapitalski delež. S povečanjem varnostnih rezerv, ko je šlo zgolj za prenos sredstev med računi istega lastnika in so sredstva ostala v lasti države, Republika Slovenija ni pridobila kapitalskega deleža in ni dala posojila oziroma imela drugih izdatkov, navedenih v določbi ZJF.

ZZFMGP-A je v letu 2015 uzakonil drugačen način evidentiranja, kot je določen z okvirom računovodskega poročanja oziroma z ZJF in ZR.

Ministrstvo za finance je v skladu z omenjenimi določbami ZZFMGP-A v poslovnih knjigah kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb evidentiralo tudi prenos sredstev na račun varnostnih rezerv. Če bi bili izdatki v računu finančnih terjatev in naložb izkazani v skladu z okvirom računovodskega poročanja, opredeljenim v ZJF in ZR, bi bili za 20.000.000 evrov nižje izkazani.

2.2.2.1.d Sklad Republike Slovenije za nasledstvo

Vlada in Vlada Združenih držav Amerike sta 9. 6. 2015 sklenili Sporazum o plačilu dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije do Vlade Združenih držav vključno z njenimi agencijami, ki ga izvrši Republika Slovenija (v nadaljevanju: sporazum o plačilu) in Memorandum o soglasju¹²⁵. Sporazum o plačilu in Memorandum o soglasju sta bila ratificirana z Zakonom o ratifikaciji Sporazuma

¹²⁴ Ministrstvo za finance na podskupini kontov 085 – Dolgoročne terjatve iz poslovanja do SID banke evidentira poslovne dogodke, povezane z izvajanjem ZZFMGP in programa izravnave obresti.

¹²⁵ Polni naziv je Memorandum o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Združenih držav Amerike o plačilu dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije do Vlade Združenih držav vključno z njenimi agencijami, ki ga izvrši Republika Slovenija.

med Vlado Republike Slovenije in Vlado Združenih držav Amerike o plačilu dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije do Vlade Združenih držav vključno z njenimi agencijami, ki ga izvrši Republika Slovenija, in Memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Združenih držav Amerike o plačilu dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije do Vlade Združenih držav vključno z njenimi agencijami, ki ga izvrši Republika Slovenija¹²⁶ (v nadaljevanju: BUSPD). V I. členu sporazuma o plačilu je določeno, da Republika Slovenija plača dolgove nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju: SFRJ) do Vlade Združenih držav vključno z njenimi agencijami, v II. členu pa, da Republika Slovenija potrjuje svojo obveznost vračila dolga tujim upnikom, ki znaša 16,39 odstotka dolgov, ki jih je imela ali je zanje jamčila nekdanja SFRJ in ki jih ni mogoče neposredno pripisati nobeni državi naslednici (nealociran dolg). V Prilogi A k sporazumu o plačilu so naštet posojila, ki jih je dala Izvožno-uvozna banka Združenih držav in so bila leta 1961 prenesena v upravljanje na Agencijo Združenih držav za mednarodni razvoj (v nadaljevanju: USAID) ter za katera se zahteva vračilo. V sporazumu o plačilu je določeno, da Slovenija soglaša s plačilom 2.070.938 ameriških dolarjev¹²⁷ (v nadaljevanju: dolarji), ki se nakaže USAID v enkratnem znesku do vključno 31. 7. 2015. V Memorandumu o soglasju je določeno, da za izvajanje sporazuma o plačilu in Memoranduma o soglasju skrbi ministrstvo, pristojno za finance. Z Zakonom o Skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo¹²⁸ in Aktom o ustanovitvi Sklada Republike Slovenije za nasledstvo, javnega sklada¹²⁹ (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi sklada za nasledstvo) je med drugim določeno, da se sklad za nasledstvo ustanovi z namenom izvajanja Sporazuma o vprašanih nasledstva¹³⁰ in v zvezi s tem za uveljavljanje pravic in poravnavanje obveznosti Republike Slovenije v postopku delitve premoženja, pravic in obveznosti nekdanje SFRJ ter za opravljanje drugih nalog, povezanih z vprašani nasledstva nekdanje SFRJ.

Sredstva za poravnavo obveznosti do USAID je v letu 2015 zagotovil Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad (v nadaljevanju: sklad za nasledstvo) iz namenskih sredstev¹³¹. Sklad za nasledstvo je nakazal znesek dolga do USAID Banki Slovenije, ki je izvršila plačilo USAID.

Republika Slovenija je z ratifikacijo BUSPD potrdila svojo obveznost vračila dolga nekdanje SFRJ do Vlade Združenih držav vključno z njenimi agencijami in s tem prevzela dolg. Obveznosti Republike Slovenije na podlagi BUSPD pripadajo državi, zato bi se morali poslovni dogodki, ki so nastali pri nastanku in poravnavanju obveznosti Republike Slovenije, izkazovati v poslovnih knjigah Republike Slovenije kot spremembe obveznosti ter kot izdatki. V skladu z 90. členom ZJF bi se z ratifikacijo BUSPD prevzem dolga v letu 2015 izkazal samo v bilanci stanja in zato prevzema dolga v poslovnih knjigah proračuna med prejemki ni bilo treba evidentirati. Treba pa bi bilo izkazati odplačilo prevzetega dolga v računu financiranja.

¹²⁶ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/15.

¹²⁷ Znesek obveznosti je sestavljen iz glavnice v znesku 1.882.805 dolarjev, obresti v znesku 170.738 dolarjev ter dodatnega plačila v znesku 17.395 dolarjev (dodatno plačilo je določeno v tretjem odstavku 3. člena sporazuma o plačilu).

¹²⁸ Uradni list RS, št. 29/06, 59/10.

¹²⁹ Uradni list RS, št. 40/06.

¹³⁰ Ratificiran z Zakonom o ratifikaciji Sporazuma o vprašanih nasledstva, Uradni list RS, št. 71/02.

¹³¹ Z 2.070.938 dolarjev (del namenskega premoženja sklada za nasledstvo) je sklad za nasledstvo 7. 9. 2012 nakazal na posebni namenski transakcijski račun za poplačilo obveznosti do USAID.

Plačilo 2.070.938 dolarjev oziroma 1.891.095 evrov USAID v letu 2015 je bilo v poslovnih knjigah proračuna evidentirano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4430 – Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih v znesku 1.891.095 evrov. Z odplačilom dolga do USAID se namensko premoženje sklada za nasledstvo ni povečalo, temveč se je zmanjšalo. Opisana knjižba ne temelji na dejanskem poslovnem dogodku in nima podlage v knjigovodskih listinah.

Zato je izkazovanje plačila dolga do USAID med izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih v znesku 1.891.095 evrov v neskladju s 45. členom in 51. členom pravilnika o EKN, previsoko so izkazani izdatki v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4430 – Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih, prenizko pa je izkazano odplačilo dolga v računu financiranja na kontu 5511 – Odplačila dolga tujim vladam in splošnega sklada v enakem znesku.

Za znesek plačila USAID je bilo v poslovnih knjigah sklada za nasledstvo evidentirano zmanjšanje namenskega premoženja na podkontu 940300 – Sklad namenskega premoženja v javnih skladih za drugo. Za enak znesek se je stanje naložbe Republike Slovenije v skladu za nasledstvo na podkontu 066000 – Namensko premoženje preneseno javnim skladom zmanjšalo. To zmanjšanje namenskega premoženja sklada za nasledstvo v navedenem znesku do 31. 12. 2015 ni bilo vpisano v sodni register¹³², kar je v nasprotju z 10. členom akta o ustanovitvi sklada za nasledstvo, ki določa, da se vsakokratna sprememba vrste namenskega premoženja in njegove vrednosti vpiše v sodni register.

Pojasnilo vlade

Na podlagi sklepa vlade št. 47602-12/2016/4 z dne 30. 6. 2016 bo izvedena sprememba stanja namenskega premoženja, vpisanega v sodni register, po stanju na dan 31. 12. 2015.

Na podlagi določbe prvega odstavka 11. člena Zakona o javnih skladih¹³³ in drugega odstavka 9. člena akta o ustanovitvi sklada za nasledstvo se namensko premoženje in kapital javnega sklada zmanjšata z izplačilom dela namenskega premoženja ustanovitelju in sočasnim zmanjšanjem kapitala javnega sklada v enaki vrednosti ali pa s pokritjem presežka odhodkov nad prihodki v rezultatu poslovanja javnega sklada. Glede na to, da v tem primeru ni šlo za pokrivanje presežka odhodkov nad prihodki, bi bilo zmanjšanje namenskega premoženja mogoče samo, če bi bila sredstva iz sklada za nasledstvo izplačana Republiki Sloveniji, ta pa bi s temi sredstvi lahko poplačala svojo obveznost do USAID. Ti poslovni dogodki bi morali biti v celoti evidentirani v poslovnih knjigah države (prejemki iz naslova zmanjšanja namenskega premoženja in izdatki za odplačilo dolga) na podlagi ustreznih knjigovodskih listin. Verodostojnih knjigovodskih listin (sklep vlade o izplačilu namenskega premoženja ustanovitelju, dogovor o kompenzaciji terjatve za izplačilo namenskega premoženja z obveznostjo za plačilo dolga in podobno), ki bi bile podlaga za evidentiranje nastalega poslovnega dogodka poravnave obveznosti države s sredstvi namenskega premoženja sklada za nasledstvo, ni bilo, zato je bilo evidentiranje napačno. Ocenjujemo, da je to posledica nedorečenih razmerij med državo in skladom za nasledstvo, saj v predpisih oziroma notranjih aktih ni dovolj podrobno določeno, na kakšen način sklad za nasledstvo izvaja Sporazum o

¹³² Zadnja sprememba višine namenskega premoženja sklada za nasledstvo je bila v letu 2012, ko se je namensko premoženje povečalo za 26.903.462 evrov z vpisom v sodni register pri Okrožnem sodišču v Ljubljani 9. 8. 2012 s sklepom Srg 2012/32037.

¹³³ Uradni list RS, št. 77/08.

vprašanjih nasledstva, kateri dokumenti so podlaga za izvedbo posameznih poslovnih dogodkov in kako se ti poslovni dogodki evidentirajo v poslovnih knjigah države in sklada za nasledstvo.

2.2.2.1.e Javna gospodarska zavoda Brdo in Rinka

S 1. 1. 2006 so začeli veljati prenovljeni Slovenski računovodski standardi¹³⁴, ki so v SRS 35 – Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: SRS 35) odpravili računovodsko izkazovanje sredstev v upravljanju na področju gospodarskih javnih služb najkasneje s 1. 1. 2010, ko bi se morala sredstva v upravljanju v skladu s SRS 35 pričeti evidentirati na zakonskih podlagah. Relevantna zakonodaja (na primer Zakon o gospodarskih javnih službah¹³⁵) se v zvezi s tem do konca leta 2015 ni spremenila.

S 1. 1. 2015 je začel veljati Odlok o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Rinka¹³⁶ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi JGZ Rinka). Ustanoviteljica Javnega gospodarskega zavoda Rinka, Celje (v nadaljevanju: JGZ Rinka) je Republika Slovenija. Ustanoviteljske pravice in obveznosti uresničuje oziroma izpolnjuje vlada.

Odlok o ustanovitvi JGZ Rinka v prvem odstavku 10. člena določa, da ustanoviteljica da JGZ Rinka nepremično stvarno premoženje v brezplačno uporabo z dnem ustanovitve in se izkazuje v poslovnih knjigah ustanoviteljice. S prvim odstavkom 10. člena odloka o ustanovitvi JGZ Rinka je določeno, da ustanoviteljica in JGZ Rinka uredita medsebojna razmerja na podlagi pogodbe, katere sestavni del je seznam nepremičnin s knjigovodskimi vrednostmi.

Odlok o ustanovitvi JGZ Rinka je pričel veljati 1. 1. 2015, ustanoviteljica in JGZ Rinka pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, oziroma med izvajanjem revizije še nista sklenila pogodbe, s katero bi uredila medsebojna razmerja glede nepremičnega stvarnega premoženja, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 10. člena odloka o ustanovitvi JGZ Rinka.

V drugem odstavku 10. člena odloka o ustanovitvi JGZ Rinka je določeno, da se na zavod z ustanovitvijo prenese premično stvarno premoženje javnih gospodarskih zavodov iz 2. člena tega odloka ter premoženje, ki jim je bilo dano od ustanovitelja kot ustanovni vložek in se izkazuje v poslovnih knjigah JGZ Rinka.

Ukrep Ministrstva za pravosodje

Ministrstvo je v letu 2016 z JGZ Rinka sklenilo pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij¹³⁷ za del nepremičnega stvarnega premoženja.

Pojasnilo Ministrstva za pravosodje

Nepremičnine na osmih parcelnih številkah, ki s to pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij še niso urejene, bodo urejene v letu 2016.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 118/05.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 32/93.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 96/14.

¹³⁷ Št. 410-19/2014/94 z dne 20. 5. 2016.

Javnim gospodarskim zavodom iz 2. člena odloka o ustanovitvi JGZ Rinka so bili ustanovni vložki dani na podlagi odlokov o preoblikovanju gospodarskih enot v javne gospodarske zavode¹³⁸. Z odlokom o preoblikovanju gospodarske enote v JGZ Rinka in z odlokom o preoblikovanju gospodarske enote v JGZ Emboplast je bilo določeno, da daje ustanovitelj javnima gospodarskima zavodoma kot ustanoviteljski vložek razliko sredstev, ki ostanejo po prenosu premoženja v last še izkazana kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje, in se nanašajo na presežke in izgube iz preteklih let. Z odlokom o preoblikovanju gospodarske enote v JGZ Golovec pa je bilo določeno, da daje ustanovitelj javnemu gospodarskemu zavodu kot ustanoviteljski vložek razliko sredstev, ki ostanejo po prenosu nepremičnin v upravljanju Ministrstvu za pravosodje, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, in po prenosu premoženja v last še izkazana kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje, in se nanašajo na presežke in izgube iz preteklih let.

V skladu s prvim odstavkom 9. člena Odloka o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije¹³⁹ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi JGZ Brdo) je stvarno premoženje, ki ga uporablja Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: JGZ Brdo) pri opravljanju gospodarske javne službe, last Republike Slovenije. 5. 12. 2015 je začel veljati Odlok o spremembah Odloka o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije¹⁴⁰, ki določa, da daje ustanoviteljica zavodu kot ustanoviteljski vložek premožno stvarno premoženje po seznamu, ki ga določi s posebnim sklepom¹⁴¹. S tem odlokom je še določeno, da daje ustanoviteljica zavodu kot ustanoviteljski vložek tudi sredstva, ki so izkazana v poslovnih knjigah zavoda kot obveznosti za sredstva, dana v upravljanje, in se nanašajo na presežke iz preteklih let.

V skladu z odlokom o ustanovitvi JGZ Rinka oziroma z odlokom o ustanovitvi JGZ Brdo je bilo na javna gospodarska zavoda brezplačno preneseno premožno stvarno premoženje države kot stvarni vložek.

V prvem odstavku 13. člena ZSPDSLS je med drugim določeno, da načrt ravnanja s premožnim premoženjem zajema načrt razpolaganja s premožnim premoženjem države v posamični vrednosti nad 10.000 evrov. Ugotovili smo, da načrt razpolaganja s premožnim premoženjem države za leto 2015 ni vseboval premoženja, ki je bilo brezplačno preneseno v last JGZ Brdo, čeprav je bilo na

¹³⁸ Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Kozjak, p. o.," v "Javni gospodarski zavod Kozjak, kovinska predelava, galvanika, kmetijstvo" (Uradni list RS, št. 60/01, 112/13); Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Obrtne delavnice Rinka, p. o.," v "Javni gospodarski zavod Rinka Celje, kovinska proizvodnja, mizarstvo, pranje perila" (v nadaljevanju: odlok o preoblikovanju gospodarske enote v JGZ Rinka; Uradni list RS, št. 60/01, 112/13); Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Emboplast Obrtne delavnice" v "Javni gospodarski zavod Emboplast, predelava plastičnih mas in storitve" (v nadaljevanju: odlok o preoblikovanju gospodarske enote v JGZ Emboplast; Uradni list RS, št. 60/01, 112/13); Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Proizvodni obrati Golovec, p. o.," v "Javni gospodarski zavod Golovec Ljubljana, kovinska galanterija, mizarstvo, knjigovezništvo, šiviljstvo, storitve" (v nadaljevanju: odlok o preoblikovanju gospodarske enote v JGZ Golovec; Uradni list RS, št. 62/01, 112/13).

¹³⁹ Uradni list RS, št. 54/12, 31/14, 92/15.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 92/15.

¹⁴¹ Sklep št. 47803-130/2015/3 z dne 16. 12. 2015.

JGZ Brdo v letu 2015 preneseno premično premoženje v skupni vrednosti 203.823 evrov, katerega posamične vrednosti so glede na neodpisane vrednosti presegale 10.000 evrov¹⁴².

V skladu s tretjim odstavkom 17. člena ZSPDSLS mora pred razpolaganjem s posameznim premičnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti, katerega vrednost je izkustveno višja od 5.000 evrov, njegovo vrednost oceniti pooblaščen cenilec vrednosti strojev in opreme, ki je imenovan v skladu z zakonom, ki ureja revidiranje, ali zakonom, ki ureja sodišča. Premičnega premoženja, ki je bilo preneseno brezplačno v last JGZ Brdo, ni ocenil pooblaščen cenilec, čeprav je bilo na JGZ Brdo preneseno premično premoženje v skupni vrednosti 300.877 evrov, katerega posamične vrednosti so glede na neodpisane vrednosti presegale 5.000 evrov¹⁴³.

2.2.2.1.f Dokapitalizacija družbe Slovenske železnice

Poslovodstvo družbe Slovenske železnice je 31. 3. 2015 sprejelo sklep, s katerim je predlagalo upravi Slovenskega državnega holdinga, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SDH), da sprejme povečanje osnovnega kapitala družbe Slovenske železnice v obliki denarnega vložka v znesku 110.204.191 evrov z namenom poplačila bančnih posojil iz naslova opravljanja obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov družbe SŽ - Potniški promet, d. o. o., Ljubljana¹⁴⁴ (v nadaljevanju: SŽ – Potniški promet). V sklepu poslovodstva družbe Slovenske železnice je bilo navedeno, da bo družba Slovenske železnice, če bo ustanovitelj sprejel sklep o povečanju osnovnega kapitala družbe Slovenske železnice, finančno terjatev do odvisne družbe SŽ – Potniški promet pretvorila v dolgoročno finančno naložbo družbe v znesku 110.204.191 evrov. V odvisni družbi SŽ – Potniški promet naj bi se v skladu s sklepom poslovodstva družbe Slovenske železnice hkrati za isti znesek zmanjšal finančni dolg do družbe Slovenske železnice in povečal osnovni kapital. Osnovni kapital družbe SŽ – Potniški promet naj bi se povečal z izročitvijo stvarnega vložka (konverzijo terjatev družbe Slovenske železnice, ki izhaja iz posojil za vozna sredstva potniškega prometa) tako, da bi osnovni kapital družbe SŽ – Potniški promet, ki je pred povečanjem znašal 21.479.970 evrov, po povečanju osnovnega kapitala znašal 131.684.161 evrov.

31. 3. 2015 je nadzorni svet družbe Slovenske železnice sprejel sklep, s katerim je dal pozitivno mnenje k predlogu sklepov poslovodstva družbe Slovenske železnice z dne 31. 3. 2015 o povečanju osnovnega kapitala družbe Slovenske železnice v obliki denarnega vložka v znesku 110.204.191 evrov.

¹⁴² Načrt razpolaganja s premičnim premoženjem države tudi za leto 2014 ni vseboval premičnega premoženja, ki je bilo brezplačno preneseno v last Javnega gospodarskega zavoda Golovec Ljubljana, kovinska galanterija, mizarstvo, knjigovezništvo, šiviljstvo, storitve (v nadaljevanju: JGZ Golovec), čeprav je bilo na JGZ Golovec v letu 2014 preneseno premično premoženje v skupni vrednosti 54.968 evrov, katerega posamične vrednosti so glede na neodpisane vrednosti presegale 10.000 evrov.

¹⁴³ Premičnega premoženja, ki je bilo brezplačno preneseno v last JGZ Golovec v letu 2014, ni ocenil pooblaščen cenilec, čeprav je bilo na JGZ Golovec preneseno premično premoženje v skupni vrednosti 54.968 evrov, katerega posamične vrednosti so glede na neodpisane vrednosti presegale 5.000 evrov.

¹⁴⁴ Družba SŽ – Potniški promet je imela kreditne obveznosti do družbe Slovenske železnice iz naslova opravljanja gospodarske javne službe prevoza potnikov, ker banke niso dovolile prenosa kreditov družbe Slovenske železnice na hčerinske družbe. Skladno z Zakonom o železniškem prometu (Uradni list RS, št. 99/15-UPB8) je Republika Slovenija do 10. 1. 2011 sklepala pogodbe za opravljanje obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov z družbo Slovenske železnice, od 11. 1. 2011 pa sklepa te pogodbe z družbo SŽ – Potniški promet.

Na podlagi sklepov posloводства in nadzornega sveta družbe Slovenske železnice je uprava SDH 24. 6. 2015 sprejela sklep o povečanju osnovnega kapitala družbe Slovenske železnice v znesku 110.204.191 evrov, ki ga vplača Republika Slovenija v obliki denarnega vložka na podlagi izjave Ministrstva za finance¹⁴⁵, da so sredstva proračuna za vplačilo zneska povečanja osnovnega kapitala rezervirana¹⁴⁶.

Znesek za povečanje osnovnega kapitala je nakazala Republika Slovenija družbi Slovenske železnice 30. 6. 2015, v sodni register navedene družbe pa je bilo povečanje osnovnega kapitala vpisano 14. 7. 2015. V istem znesku, in sicer za 110.204.191 evrov, je bilo povečanje osnovnega kapitala 21. 7. 2015 vpisano tudi v sodni register hčerinske družbe SŽ – Potniški promet.

Družba SŽ – Potniški promet izvaja obvezno gospodarsko javno službo prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu na podlagi Zakona o železniškem prometu, Zakona o družbi Slovenske železnice¹⁴⁷ in Uredbe o načinu izvajanja obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu¹⁴⁸, ki v 11. členu natančno opredeljuje metodologijo, v skladu s katero se določi višina nadomestila izvajalcu obvezne gospodarske javne službe.

V dokumentaciji¹⁴⁹, ki jo je predložilo Ministrstvo za finance, je navedeno, da Republika Slovenija v obdobju od leta 2001 do leta 2014 ni zagotovila sredstev za opravljanje obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v višini, kot bi bilo potrebno na podlagi predpisov in pogodb in da znašajo premalo plačane storitve obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v tem obdobju 173.219.970 evrov. V dokumentaciji je še navedeno, da bo ukrep dokapitalizacije v znesku 110.204.191 evrov namenjen poplačilu kreditnih obveznosti, ki jih družba SŽ – Potniški promet ni bila sposobna poravnati zaradi premalo zagotovljenih sredstev za opravljanje obvezne gospodarske javne službe v obdobju od leta 2001 do 2014.

Nakazilo denarnih sredstev v višini 110.204.191 evrov družbi Slovenske železnice je bilo evidentirano v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2015 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev, v bilanci stanja pa je bilo navedeno nakazilo evidentirano na kontih skupine 06 – Dolgoročne finančne naložbe. Glede na to, da so bila nakazana sredstva družbi Slovenske železnice vpisana v poslovni register kot povečanje osnovnega kapitala, je navedeno izkazovanje v računu finančnih terjatev in naložb in v bilanci stanja skladno s pravilnikom o EKN. Vendar pa je iz te dokumentacije razvidno, da naj bi bila sredstva dokapitalizacije dejansko porabljena za poplačilo obveznosti države do

¹⁴⁵ Št. 007-195/2015/36 z dne 22. 6. 2015.

¹⁴⁶ Ministrstvo za finance je podalo izjavo na podlagi 39.a člena ZIPRS1415, ki določa, da mora SDH pred odločitvijo o odplačni pridobitvi kapitalske naložbe v last Republike Slovenije pridobiti potrditev ministrstva, pristojnega za finance, da so v tekočem letu v proračunu zagotovljene pravice porabe v zadostni višini.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 106/10, 43/11.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 99/08.

¹⁴⁹ Dopis družbe Slovenske železnice Ministrstvu za infrastrukturo: Dodatna pojasnila v zvezi z dokapitalizacijo družbe Slovenske železnice, št. 360.5.- /2015 z dne 21. 4. 2015; dopis Ministrstva za infrastrukturo Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije: Dopolnitev dodatnih pojasnil glede gradiva o dokapitalizaciji družbe Slovenske železnice, št. 010-74/2015/12-007 z dne 21. 4. 2015; dopis Ministrstva za infrastrukturo Ministrstvu za finance, št. 375-6/2015/24 z dne 30. 6. 2015.

družbe SŽ – Potniški promet iz premalo plačanih nadomestil izvajalcu obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov. Ker istih sredstev država ne more porabiti tako za dokapitalizacijo kot tudi za poravnavo (poslovnih) obveznosti in ker je bila dokapitalizacija izvedena in vpisana v poslovni register, navedbe o poravnavi obveznosti v tej dokumentaciji niso skladne z dejansko izvedenim poslovnim dogodkom.

2.2.2.1.g Prepozen podpis pogodbe

D.S.U., d. o. o. (v nadaljevanju: družba 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 privatizacijo¹⁵⁰, 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. Družba D.S.U. v svojem imenu in za račun Republike Slovenije opravlja komisijske posle na podlagi zakonov in predpisov s področja lastninskega preoblikovanja družbene lastnine, privatizacije in denacionalizacije¹⁵¹.

Ministrstvo za finance sklepa z družbo D.S.U. letne pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z opravljanjem komisijskih poslov. Za leto 2015 je sklenilo letno pogodbo 4. 3. 2015, čeprav je družba D.S.U. opravljala komisijske posle za Republiko Slovenijo že od 1. 1. 2015. V obdobju od 1. 1. do 4. 3. 2015 je bilo zato poslovanje v nasprotju z določbo 142. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹⁵² (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), ki določa, da mora neposredni uporabnik skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

V letu 2015 je bil obseg izdanih poroštev precej manjši kot v predhodnih letih. V primerjavi z letom 2014 se je obseg izdanih poroštev v letu 2015 zmanjšal za 47,1 odstotka, v primerjavi z letom 2013 pa je obseg izdanih poroštev manjši za 88,8 odstotka. V letu 2015 je bistveno upadlo tudi število unovčenih poroštev. Njihov obseg se je, v primerjavi z letom 2014, ko je bilo največ unovčenih poroštev v zadnjih letih, zmanjšal za 98,3 odstotka. V letu 2015 je bil znesek unovčenih poroštev v primerjavi z letom 2014 bistveno nižji, kar je predvsem posledica izjemno visokega zneska unovčenih poroštev za Probanko in Factor banko v letu 2014. V zadnjih šestih letih so bila v letu 2015 unovčena poroštva v najnižjem znesku. Znesek izterjanih unovčenih poroštev je v primerjavi z letom 2014, ko je prišlo do bistvenega povečanja izterjanih unovčenih poroštev v primerjavi s preteklimi petimi leti, višji za 42,8 odstotka.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 50/04.

¹⁵¹ Družba D.S.U. kot pravna naslednica Slovenske razvojne družbe, d. d. in predhodno Sklada Republike Slovenije za razvoj, d. d. opravlja komisijske posle na podlagi sklepa vlade št. 400-06/93-8/9-8 z dne 13. 6. 1996.

¹⁵² Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

Tabela 9: Izdana, unovčena in izterjana poroštva v zadnjih sedmih letih

v evrih

Leto	Izdana poroštva	Unovčena poroštva	Izterjane terjatve iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi
2009	2.594.939.939	1.065.995	1.846.197
2010	800.596.625	8.321.603	938.278
2011	480.448.034	20.833.742	397.421
2012	1.551.991.800	23.540.214	286.162
2013	2.641.440.000	58.761.772	996.356
2014	557.700.000	432.180.682	31.467.831
2015	295.060.079	7.127.257	44.931.146
Skupaj	8.922.176.477	551.831.265	80.863.391

Viri: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa za leta 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 in 2014 ter dokumentacija Ministrstva za finance¹⁵³.

2.2.2.2.a Izdana poroštva

Republika Slovenija je v letu 2015 izdala poroštva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 295.060.079 evrov¹⁵⁴. Znesek izdanih poroštev predstavlja zneske glavnice, za vračilo katerih jamči Republika Slovenija na podlagi poroštvenih pogodb, sklenjenih oziroma ratificiranih v letu 2015. Obseg poroštev, izdanih v letu 2015, je bil v primerjavi z letom 2014 manjši za 47,1 odstotka¹⁵⁵.

ZIPRS1415 v drugem odstavku 42. člena določa, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb, v letu 2015 ne sme preseči skupne višine glavnice 1.600.000.000 evrov. Na podlagi poroštvenih pogodb, ki nam jih je predložilo Ministrstvo za finance, smo ugotovili, da je Republika Slovenija v letu 2015 na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v obseg poroštev, določen v drugem odstavku 42. člena ZIPRS1415, izdala poroštva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 91.370.400 evrov, s čimer obseg izdanih poroštev ni presegel omejitve iz drugega odstavka 42. člena ZIPRS1415. Ta poroštva so bila izdana na podlagi naslednjih zakonov:

- Zakona o soglasju in poroštvi Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa

¹⁵³ Ministrstvo za finance je v analitičnih evidencah naknadno popravilo podatke za leti 2009 in 2010 zaradi sprememb okoliščin in popravkov podatkov, ki so nastali po letu, v katerem so bila izdana poroštva, in ne vplivajo na izkazane zneske poroštev v posameznem letu.

¹⁵⁴ Poleg obsega obveznosti v tem znesku se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih poroštvenih pogodb zavezala tudi za plačilo obresti in drugih stroškov.

¹⁵⁵ Pri izračunu je upoštevan le obseg poroštev v delu, ki se nanaša na glavnice obveznosti.

izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 297.811 tisoč evrov¹⁵⁶, v skladu s katerim je bilo za obveznosti družbe DARS izdano poročstvo v znesku 37.780.000 evrov;

- Zakona o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev¹⁵⁷, v skladu s katerim je bilo za obveznosti javnega zavoda Univerza na Primorskem izdano poročstvo v znesku 3.590.400 evrov;
- Zakona o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti iz tretjega okvirnega kredita, ki ga najame Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad pri Evropski investicijski banki za financiranje okoljskih projektov¹⁵⁸, v skladu s katerim je bilo za obveznosti javnega sklada Eko sklad, j. s. izdano poročstvo v znesku 50.000.000 evrov.

Na podlagi Zakona o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti DARS d. d. iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za refinanciranje obstoječega dolga DARS d. d.¹⁵⁹ (v nadaljevanju: ZPKROD), so bila izdana štiri poročstva za obveznosti družbe DARS v skupnem znesku 199.000.000 evrov. Ta poročstva se v skladu s tretjim odstavkom 42. člena ZIPRS1415 in 4. členom ZPKROD ne štejejo v obseg poroštev države, določenem v ZIPRS1415. V letu 2015 je bilo izdano tudi poročstvo Evropski investicijski banki v znesku 4.689.679 evrov za posojila, ki jih Evropska investicijska banka odobrava za investicijske projekte v afriških, karibskih in pacifiških državah ter v čezmorskih državah in ozemljih¹⁶⁰.

Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2015 je v glavni knjigi proračuna izkazano v znesku 7.059.051.331 evrov in predstavlja 25,8 odstotka dolga državnega proračuna¹⁶¹. V tem znesku so izkazane samo glavnice, brez obresti, čeprav se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih pogodb zavezala tako za vračilo glavic kreditov oziroma vrednostnih papirjev kot tudi za poravnavo obresti in drugih obveznosti.

¹⁵⁶ Uradni list RS, št. 97/10.

¹⁵⁷ Uradni list RS, št. 29/06.

¹⁵⁸ Uradni list RS, št. 91/13.

¹⁵⁹ Uradni list RS, št. 30/15.

¹⁶⁰ Poročstvo je bilo izdano na podlagi Zakona o ratifikaciji Notranjega sporazuma med predstavniki vlad držav članic Evropske unije, ki so se sestali v okviru Sveta, o financiranju pomoči Evropske unije v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 v skladu s Sporazumom o partnerstvu AKP-EU in o dodelitvi finančne pomoči čezmorskim državam in ozemljem, za katere se uporablja četrti del Pogodbe o delovanju Evropske unije (MNSFP14-20), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/13. Sporazum je začel veljati 1. 3. 2015 (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 75/15).

¹⁶¹ Dolg proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2015 znašal 27.279.079.831 evrov. Pri izračunu deleža v dolgu smo upoštevali tudi dolg iz Osimskega sporazuma, ki povečuje zadolžitev na dan 31. 12. 2015 na 27.332.085.891 evrov.

Tabela 10: Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12.

v evrih

Dolžnik	31. 12. 2014	31. 12. 2015
DARS	2.633.687.914	2.502.668.888
EFSF ¹⁶²	1.549.251.864	1.470.611.784
DUTB	1.563.200.000	1.057.400.000
SID banka	1.161.458.790	1.026.458.790
TEŠ	440.000.000	440.000.000
SDH ¹⁶³	455.000.000	335.000.000
Družba Slovenske železnice	214.650.469	103.861.291
Eko sklad, j. s.	21.254.546	35.000.000
SRRS	33.612.368	31.665.162
Univerza v Ljubljani	11.313.874	9.142.170
Ostali dolžniki	192.247.008	47.243.246
Skupaj	8.275.676.833	7.059.051.331

Opomba: DUTB, d. d., TEŠ, d. o. o. in SRRS – Slovenski regionalno razvojni sklad.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.3 Unovčena poročta in vračila unovčenih poroštev

Unovčena poročta

V letu 2015 je bilo unovčenih poroštev za 7.127.257 evrov. Podroben pregled unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 11.

¹⁶² Družba *European Financial Stability Facility* je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti območja evra.

¹⁶³ V letu 2013 Slovenska odškodninska družba, d. d. (v nadaljevanju: SOD), ki se je v letu 2014 preoblikovala v SDH.

Tabela 11: Unovčena poroštva v letu 2015

v evrih

Dolžnik	Znesek
MLM*	5.100.000
Valji, d. o. o.	1.559.238
Kopla, d. o. o.	129.026
Bajfar, d. o. o. – v stečaju**	89.224
Terra – R.B., d. o. o.	81.919
Impol-Inotechna, d. o. o. – v stečaju	81.543
6 M Holding, d. o. o.	37.533
Dimteh, d. o. o. – v stečaju	7.359
Ostali dolžniki (šest fizičnih oseb)	41.415
Skupaj	7.127.257

Opombi: * MLM, d. d. (v nadaljevanju: družba MLM).

** Družbi Bajc, d. o. o., ki je v letu 2013 spremenila firmo v Bajfar, d. o. o., so se istega leta pripojile prevzete družbe B Center, d. o. o., Ajdovščina, Metum, d. o. o., Bajc TPPT, d. o. o. in AC Bajc, d. o. o.

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

2.2.2.3.a Odlog plačila dolga družbe MLM

V letu 2015 so bila unovčena državna poroštva za obveznosti družbe MLM, izdana v novembru 2013 na podlagi ZPRPGDT.

Tretji odstavek in peti odstavek 6. člena Navodila o načinih zavarovanja in obrestovanja odloga plačila dolga dolžnika do države oziroma občine¹⁶⁴ (v nadaljevanju: navodilo o odlogu plačila) določata, da mora v primeru, da plačilo dolga ob sklenitvi razmerja ni bilo zavarovano, dolžnik ob predložitvi prošnje za odlog ali spremembo plačila predlagati način zavarovanja plačila dolga in če namerava dolžnik zavarovati plačilo dolga z zastavo premoženja, mora predložiti listine, ki dokazujejo obstoj premoženja, namenjenega za zavarovanje plačila, in dokazila o njegovi vrednosti. Čeprav vlada ni razpolagala z listinami, ki dokazujejo obstoj premoženja, namenjenega za zavarovanje plačila dolga, in z dokazili o vrednosti tega premoženja, je o odlogu plačila dolga družbe MLM odločila in to brez opredelitve načina zavarovanja odloga plačila. Čeprav primerno zavarovanje v skladu s 77. členom ZJF predstavlja pogoj za odobritev

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 99/01, 110/04, 123/08.

odloga plačila in je od kakovosti zavarovanja odvisna višina referenčne obrestne mere¹⁶⁵, vlada oziroma Ministrstvo za finance tudi do konca leta 2015 ni pridobilo zavarovanja odloga plačila dolga družbe MLM.

Ukrep Ministrstva za finance

Minister za finance je v imenu Republike Slovenije februarja 2016 z družbo MLM sklenil Sporazum o plačilu regresne terjatve, v katerem je navedena proizvodna oprema, ki jo družba MLM zastavlja za zavarovanje plačila regresne terjatve, maja 2016 pa Sporazum o zavarovanju denarne terjatve z ustanovitvijo zastavne pravice na premičninah. Na podlagi slednjega je bila v register neposestnih zastavnih pravic pri Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve vpisana zastavna pravica na proizvodni opremi in zavarovana regresna terjatev v znesku 764.340 evrov.

Zavarovanje odloga plačila dolga družbe MLM¹⁶⁶, ki je predstavljalo pogoj za odobritev odloga plačila dolga, je bilo zagotovljeno deset mesecev po sprejemu sklepa vlade o odlogu plačila dolga družbe MLM.

Ocenjujemo tudi, da je Navodilo o načinih zavarovanja in obrestovanja odloga plačila dolga dolžnika do države oziroma občine, ki ga skladno s prvim odstavkom 77. člena ZJF sprejme minister, pristojen za finance, v delu, ki se nanaša na način obrestovanja, pomanjkljivo. Za primere, ko se na podlagi prvega odstavka 77. člena ZJF odloča o plačilu dolga, nastalega zaradi unovčenega državnega poroštva, navodilo o odlogu plačila na primer ne vsebuje naslednjih opredelitev: načina določitve primerne višine obrestne mere, morebitnega vpliva obdobja, za katero se plačilo odloži, dolgovanega zneska, kakovosti zavarovanja in bonitete dolžnika na višino obrestne mere, najnižje višine obrestne mere, najdaljšega roka, do katerega se plačilo lahko odloži, roka za plačilo obresti (na primer plačilo obresti na dan plačila odloženega dolga, ob plačilu zadnjega obroka dolga ali obročno odplačevanje obresti). Zaradi tega obstoječe navodilo o odlogu plačila ne daje ustreznega zagotovila za enakopravno obravnavo dolžnikov.

Pojasnilo vlade

V pripravi je nov predlog Zakona o javnih financah, ki bo urejal vsa relevantna vprašanja odloga plačila dolga.

Vračila unovčenih poroštev

V letu 2015 so dolžniki vrnili 38.956.399 evrov unovčenih poroštev in 5.974.747 evrov pripadajočih obresti. Podroben pregled vračil unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 12.

¹⁶⁵ Referenčna obrestna mera, izračunana skladno s Sporočilom Komisije (2008/C14/02) o spremembi metode določanja referenčnih obrestnih mer in diskontnih stopenj, je sestavljena iz izhodiščne obrestne mere in razlike, določene v bazičnih točkah, pri čemer je razlika, določena v bazičnih točkah, odvisna od ocene kreditne sposobnosti podjetja in zavarovanja.

¹⁶⁶ O primernosti zavarovanja, ki se nanaša na njegovo vrednost, v reviziji nismo presojali.

Tabela 12: Vrnjena poroštva v letu 2015

v evrih

Dolžnik	Znesek
Probanka	27.000.000
Factor banka	8.984.561
Primorje, d. d. – v stečaju	795.182
Skupina Viator & Vektor, d. d. – v stečaju	637.652
SCT, d. d. – v stečaju	380.114
Lipa Ajdovščina, d. d.	354.899
Novoles, d. d. Straža – v stečaju	343.334
Ostali dolžniki	460.657
<i>Skupaj</i>	<i>38.956.399</i>
<i>Zamudne obresti</i>	<i>5.974.747</i>
Skupaj	44.931.146

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

2.2.2.3.b Vračila posojil Factor banke in Probanke

Na vzorcu izplačil, izkazanih na kontu 7509 – Prejeta vračila plačanih poroštev, smo preverili pravilnost izkazanih prejemkov. Ob upoštevanju podatka o znesku vseh prejetih izplačil Factor banke in Probanke¹⁶⁷, izkazanih na kontu 7509 – Prejeta vračila plačanih poroštev, ter ob upoštevanju, da del tako izkazanih prejemkov ne predstavlja vračila plačanih poroštev, temveč vračilo posojil¹⁶⁸, smo ugotovili, da je znesek prejemkov na kontu 7509 – Prejeta vračila plačanih poroštev izkazan za 13.954.813 evrov previsoko, na kontu 7503 – Prejeta vračila danih posojil – od finančnih institucij pa za enak znesek prenizko¹⁶⁹.

¹⁶⁷ 35.984.561 evrov.

¹⁶⁸ Ugotovitve računskega sodišča, povezane z unovčenimi poroštvami za Probanko in Factor banko – točka 2.2.2.3.a revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2014.

¹⁶⁹ Pri tem smo upoštevali, da znesek prejetih vračil danih posojil znaša 38,78 odstotka zneska vseh prejetih izplačil Factor banke in Probanke, izkazanih na kontu 7509 – Prejeta vračila plačanih poroštev. 38,78 odstotka = 166.080.000 evrov (znesek, ki sta ga banki črpali v obdobju po odstopu Banke Slovenije od posojilnih pogodb) / 428.215.811 evrov (znesek, ki ga je Ministrstvo za finance v letu 2014 nakazalo na račun Banke Slovenije na podlagi poziva za izpolnitev poroštvenih obveznosti).

2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje proračuna v letu 2015 v znesku 3.575.629.035 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 2.317.378.623 evrov.

Primerjava prejemkov in izdatkov v računu financiranja za leti 2014 in 2015 je prikazana v tabeli 13. V primerjavi z letom 2014 se je zadolževanje proračuna v letu 2015 zmanjšalo za 52,3 odstotka, odplačila dolga pa so se zmanjšala za 33,6 odstotka. Neto zadolževanje v letu 2015 znaša 1.258.250.412 evrov in je za 68,6 odstotka manjše kot v letu 2014, ko je neto zadolževanje znašalo 4.005.272.145 evrov.

Delež domačega zadolževanja v celotnem zadolževanju se je povečal z 62,8 odstotka v letu 2014 na 100 odstotkov v letu 2015. Odplačila dolga se, podobno kot leto poprej, skoraj v celoti nanašajo na domači trg.

Tabela 13: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2014 in 2015

Podskupina kontov	Zaključni račun 2014		Zaključni račun 2015		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)*100
500 Domače zadolževanje	4.710.283.344	62,8	3.575.629.035	100,0	76
501 Zadolževanje v tujini	2.784.931.017	37,2	0	0,0	-
50 Zadolževanje (500+501)	7.495.214.361	100,0	3.575.629.035	100,0	48
550 Odplačila domačega dolga	3.484.102.561	99,8	2.311.321.601	99,7	66
551 Odplačila dolga v tujino	5.839.655	0,2	6.057.022	0,3	104
55 Odplačila dolga (550+551)	3.489.942.216	100,0	2.317.378.623	100,0	66
X/1. Neto zadolževanje (50-55)	4.005.272.145	-	1.258.250.412	-	31

Vira: zaključni račun 2014 in zaključni račun.

2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2015 izkazani v skupnem znesku 3.575.629.035 evrov in so prikazani v tabeli 14.

Tabela 14: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2015

v evrih	
Zadolževanje	Znesek
Obveznice ¹⁷⁰	2.825.000.000
Dolgoročna posojila domačih bank	195.000.000
Osemnajstmesečni zakladni menici ¹⁷¹	179.218.858
Dvanajstmesečne zakladne menice ¹⁷²	341.221.387
Šestmesečne zakladne menice ¹⁷³	31.799.550
Obveznice RS 21	3.249.891
Obveznice RS 39	139.349
Skupaj	3.575.629.035

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Država se je v letu 2015 na podlagi 82. člena ZJF zadolžila tudi za upravljanje z dolgom v skupnem znesku 298.707.000 evrov, in sicer z izdajo dodatne količine obveznic RS 63¹⁷⁴ in RS 72¹⁷⁵. To zadolževanje ni izkazano med prejemki računa financiranja, a je izkazano kot povečanje dolga.

Torej se je država v letu 2015 dejansko zadolžila v skupnem znesku 3.874.336.035 evrov.

Država se je v letu 2015 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 892.080.900 evrov in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2016 in 2017 v znesku 2.683.548.135 evrov. Zadolževanje za izvrševanje proračuna je bilo izvedeno na podlagi podatkov iz sprejetega proračuna, in sicer v višini primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov v znesku 1.385.046.540 evrov, primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb v znesku 277.749.406 evrov in odplačil dolga v znesku 2.311.911.043 evrov. Vendar je bilo zadolževanje za izvrševanje proračuna v letu 2015 deloma že izvedeno v letu 2014, in sicer v znesku 3.049.136.637 evrov. Poleg tega so iz leta 2014 ostale neporabljene kupnine od prodaje kapitalskih naložb v znesku 33.489.452 evrov. Zato je bil potreben obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna 892.080.900 evrov.

¹⁷⁰ Republika Slovenija je v letu 2015 izdala tri obveznice z ročnostjo 10 let, 20 let in 30 let, nominirane v evrih v skupnem nominalnem znesku 2.825.000.000 evrov.

¹⁷¹ Vsi prikazani zneski izdanih zakladnih menic so diskontirani (nominalni znesek je zmanjšan za obresti). Med prejemki v tabeli 14 so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2015 še niso bile odplačane.

¹⁷² Republika Slovenija je v letu 2015 izdala sedem 12-mesečnih zakladnih menic v znesku 341.221.387 evrov.

¹⁷³ Republika Slovenija je v letu 2015 izdala sedem 6-mesečnih zakladnih menic v znesku 83.297.550 evrov.

¹⁷⁴ V nominalni vrednosti 81.409.000 evrov.

¹⁷⁵ V nominalni vrednosti 217.298.000 evrov.

Republika Slovenija se v skladu s prvim odstavkom 81. člena ZJF lahko za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži doma in v tujini do višine primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb in odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu, in do višine, potrebne za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

Obseg zadolžitve za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja za leto 2015 je določen v drugem odstavku 40. člena ZIPRS1415 v znesku 3.974.706.989 evrov.

V skladu s 84. členom ZJF o sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem države odloča minister, pristojen za finance, na podlagi letnega programa financiranja proračuna, ki ga sprejme vlada¹⁷⁶. V prvi spremembi programa financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2015 je določeno, da se država v letu 2015 lahko zadolži v znesku 892.080.900 evrov za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja in še za 5.560.526.959 evrov za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

Obseg zadolževanja v letu 2015 za izvrševanje proračuna in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2016 in 2017 ni presegel omejitev, ki so določene v 81. členu ZJF, drugem odstavku 40. člena ZIPRS1415 in programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2015.

Odplačila dolga so v letu 2015 izkazana v znesku 2.317.378.623 evrov. V letu 2016 bo dospelo v plačilo za 3.584.376.150 evrov glavnice dolga.

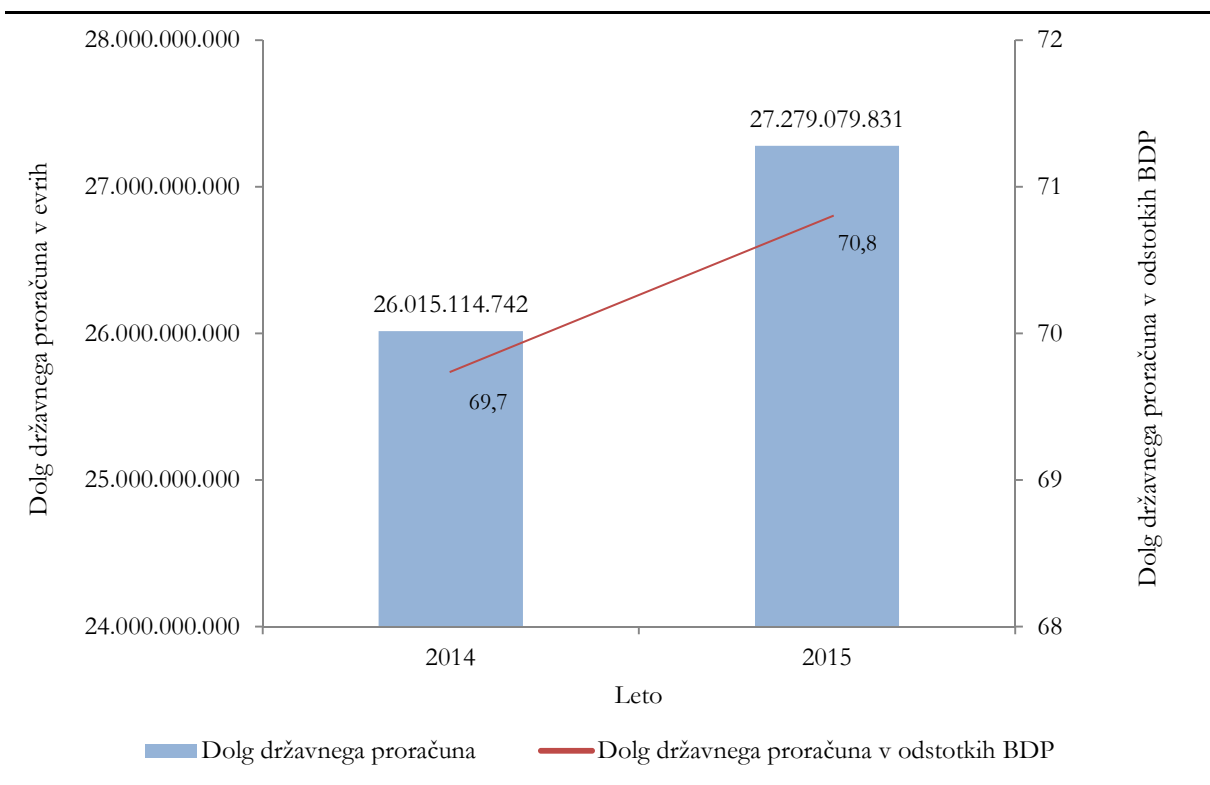
V zaključnem računu je izkazano realizirano zadolževanje v letu 2015 v znesku 3.575.629.035 evrov, kar predstavlja 90 odstotkov sredstev, načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2015. Realizirana zadolžitev je manjša od načrtovane predvsem zato, ker načrtovani obseg zadolževanja v sprejetem proračunu za leto 2015 ne upošteva že izvedenega zadolževanja v preteklem letu za odplačilo glavnice dolga v tekočem letu in zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih dveh letih.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2015 znašal 27.279.079.831 evrov in je predstavljal 70,8 odstotka BDP¹⁷⁷, na dan 31. 12. 2014 pa je dolg znašal 26.015.114.742 evrov in je predstavljal 69,7 odstotka BDP.

¹⁷⁶ Program financiranja proračuna za leto 2015 je sprejela vlada 15. 1. 2015, kot tudi prvo spremembo programa financiranja 12. 3. 2015.

¹⁷⁷ BDP v tekočih cenah je v letu 2014 znašal 37.303 milijone evrov, v letu 2015 pa 38.543 milijonov evrov; Statistični urad Republike Slovenije, [URL: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/viewplus.asp?ma=H236S&ti=&path=../Database/Hitre_Repozitorij/&lang=2], junij 2016.

Slika 10: Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2014 in na dan 31. 12. 2015



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2015 znašali 1.028.836.841 evrov, kar predstavlja 12,1 odstotka vseh prihodkov¹⁷⁸ proračuna v tem letu oziroma 2,7 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2014 so se stroški obresti zmanjšali za 5 odstotkov. V letu 2014 so stroški obresti znašali 1.082.591.806 evrov in so predstavljali 12,8 odstotka vseh prihodkov proračuna leta 2014 oziroma 2,9 odstotka BDP. Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2015 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 3,8 odstotka.

2.2.3.1.a Tvegani depoziti

Sistem EZRD, katerega upravljavalec je Ministrstvo za finance, je v letu 2014 vlagal depozite v Gorenjsko banko, d. d., Kranj (v nadaljevanju: Gorenjska banka), ki je v letnem poročilu za leto 2013 razkrila, da je Banka Slovenije ocenila, da ima po stanju na dan 31. 12. 2013 primanjkljaj kapitala v znesku 201 milijon evrov. Sistem EZRD je depozite v to banko vlagal tudi v letu 2015, čeprav je v letnem poročilu za leto 2014 razkrila, da je Banka Slovenije v letu 2015 ocenila, da ima še vedno primanjkljaj kapitala v znesku 58 milijonov evrov. V poročilu neodvisnega revizorja o računovodskih izkazih banke za leto 2014¹⁷⁹ je to

¹⁷⁸ Bilanca prihodkov in odhodkov.

¹⁷⁹ Za Gorenjsko banko je poročilo neodvisnega revizorja 31. 3. 2015 izdala družba Deloitte revizija, d. o. o., Ljubljana.

razkritje poudarjeno. (P)¹⁸⁰

(P)

Sistem EZRD je v letu 2015 vložil depozit tudi v Hranilnico LON, d. d., Kranj (v nadaljevanju: hranilnica), ki je v letnem poročilu za leto 2014 razkrila, da je Banka Slovenije v letu 2015 od nje zahtevala, da mora zagotoviti dodatni kapital, da bo količnik skupnega kapitala znašal najmanj 12,5 odstotka. Ta količnik je na dan 31. 3. 2015 znašal 11,4 odstotka. V poročilu neodvisnega revizorja o računovodskih izkazih hranilnice za leto 2014¹⁸¹ je to razkritje poudarjeno. (P)

(P)

Sistem EZRD je v letu 2015 v Gorenjsko banko in hranilnico vložil skupaj za 7.100.000 evrov depozitov. V prvem odstavku 68. člena ZJF je določeno, da se z denarnimi sredstvi sistema EZRD upravlja v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in donosnosti.

2.2.3.1.b Denarna sredstva proračuna

Povprečno stanje vlog proračuna¹⁸² v sistemu EZRD v letu 2015 je bilo 3.977.750.000 evrov. Povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna¹⁸³ v letu 2015 je bilo 649.598.611 evrov. Povprečno stanje vlog in denarja proračuna v letu 2015 je torej znašalo 4.627.348.611 evrov in se je v primerjavi z letom 2014 (3.230.985.975 evrov) povečalo za 43,2 odstotka.

Na povečanje povprečnega stanja vlog in denarja proračuna v letu 2015 je vplivalo predvsem povečanje prejetih varščin iz denarnega pokritja za zmanjšanje kreditnega tveganja iz poslov valutne zamenjave (v nadaljevanju: varščine iz poslov valutne zamenjave).

Na dan 31. 12. 2015 je stanje vlog v sistemu EZRD znašalo 4.350.000.000 evrov, stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna pa 566.076.234 evrov, skupaj 4.916.076.234 evrov. Na takšno stanje vlog in denarja je vplivalo predvsem zadolževanje v letu 2015 za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2016 in 2017 v znesku 2.683.548.135 evrov in varščine iz poslov valutne zamenjave v znesku 1.200.770.000 evrov¹⁸⁴ na dan 31. 12. 2015 ter zadolževanje v letu 2015 ter preteklih letih za izvrševanje proračuna, ki je presegalo dejanske potrebe¹⁸⁵.

Če bi imel proračun nižje stanje vlog in denarja, bi bilo potrebno nižje zadolževanje.

¹⁸⁰ (P) – poslovna skrivnost po ZGD-1.

¹⁸¹ Za hranilnico je poročilo neodvisnega revizorja 24. 4. 2015 izdala družba Deloitte revizija, d. o. o., Ljubljana.

¹⁸² Povprečje smo izračunali iz stanj vlog proračuna konec vsakega meseca v letu 2015.

¹⁸³ Povprečje smo izračunali iz stanj denarja na podračunu proračuna konec vsakega meseca v letu 2015.

¹⁸⁴ Ta dva dejavnika pojasnjujeta del stanja vlog in denarja proračuna v znesku 3.884.318.135 evrov. Stanje vlog in denarja pa je na dan 31. 12. 2015 za 1.031.758.099 evrov višje.

¹⁸⁵ Zadolževanje za izvrševanje proračuna je izvedeno na podlagi načrtovanih podatkov iz sprejetega proračuna. Če je realiziran primanjkljaj nižji od načrtovanega, zadolževanje preseže dejanske potrebe.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zadolževanje za odplačilo glavnin državnega dolga v letih 2016 in 2017 je bilo izvedeno, ker v letu 2016 zapadejo glavnice državnega dolga v znesku 3.826.039.171 evrov, v začetku leta 2016 pa so predvidene izdaje obveznic drugih držav, kar vpliva na večji obseg ponudbe obveznic na trgu. Poleg tega so imele obveznice Republike Slovenije v letu 2015 nizko donosnost, v letu 2016 pa se pričakuje geopolitična nestabilnost. Zaradi zadolžitve za odplačilo glavnin državnega dolga v letih 2016 in 2017 je bilo zagotovljeno nemoteno izvrševanje proračuna v začetku leta 2016, izkoristile pa so se tudi zgodovinsko nizke donosnosti obveznic Republike Slovenije. Izdane so bile obveznice dolgih ročnosti, s čimer se je nadaljevala gradnja krivulje donosnosti državnih vrednostnih papirjev, povečal povprečni čas vezave dolga in tako zmanjšalo tveganje refinanciranja dolga. Zadolževanje z obveznicami dolgih ročnosti je lažje izvedljivo v stabilnem okolju, h kateremu bistveno pripomore višina denarnih sredstev, kar se odraža tudi v nižji donosnosti obveznic. Na višino denarnih sredstev so vplivale tudi varščine iz poslov valutne zamenjave. Znesek varščin močno niha, največja mesečna sprememba v letu 2015 je znašala 786 milijonov evrov. Zato ni mogoče dopustiti, da bi varščine postale dejavnik, ki bi zmanjševal stanje denarnih sredstev.

Če ne bi izvrševal predfinanciranja in bi bilo stanje varščin iz poslov valutne zamenjave enako nič, bi bilo stanje prostih denarnih sredstev proračuna (vlog in denarja na podračunu) nižje. Pri tem je treba upoštevati, da izvrševanje predfinanciranja Republiki Sloveniji omogoča ustrezno uravnavanje dinamike zadolževanja v skladu z oceno tržnih in geopolitičnih razmer v tekočem in v prihodnjem letu, v skladu z oceno dinamike izvrševanja proračuna ter v skladu z dinamiko in višino odplačevanja glavnin dolga v prihodnjem letu.

Po podatkih Ministrstva za finance je tehtana povprečna zahtevana donosnost izdanega dolga (dolgoročnega in kratkoročnega) države v letu 2015 znašala 1,93 odstotka. Proračun je pri vlaganju sredstev za obdobje do enega leta v sistem EZRD v letu 2015 dosegal letne obrestne mere od 0 do 0,22 odstotka. Proračun se je v letu 2015 zadolževal pretežno dolgoročno in zato po višjih obrestnih merah, kot so bile obrestovane kratkoročne vloge in stanje denarja na podračunu proračuna v sistemu EZRD. Pri tem je treba izpostaviti, da je nalaganje sredstev proračuna v sistemu EZRD kratkoročno, s čimer se sledi načelu likvidnosti (donosnost je drugotnega pomena), zadolževanje pa je dolgoročno, saj se na ta način sledi strateškemu cilju zadolževanja. Upoštevati je treba tudi, da se del presežka prihodkov nad odhodki sistema EZRD prenese v proračun. Sistem EZRD je v letu 2015 pri depozitih v poslovne banke dosegal letne obrestne mere od 0,01 do 0,6 odstotka. Naložbe EZRD so pretežno kratkoročne, izjemoma z ročnostjo do treh let, s čimer se upošteva načelo varnosti in načelo likvidnosti, šele nato načelo donosnosti.

2.2.3.1.c Likvidnostno zadolževanje z zakladnimi menicami

Povprečno stanje vlog in denarja proračuna v letu 2015 je znašalo 4.627.348.611 evrov. Kljub temu se je država v tem letu likvidnostno zadolžila z izdajami trimesečnih in šestmesečnih zakladnih menic v skupnem znesku 65.498.000 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V letu 2015 so bile zakladne menice, izdane in zapadle znotraj leta, izdane za delno pokrivanje tekočega deficita in vzdrževanje določene ravni kratkoročne zadolžitve zaradi vzdrževanja trga kratkoročnih zakladnih menic. Stalni dostop do kratkoročnih sredstev je namreč mogoče doseči le z rednimi izdajami kratkoročnih zakladnih menic, za kar je potrebna določena raven stanja kratkoročne zadolžitve. Z izdajami zakladnih menic med letom se je dosegal tudi strateški cilj gradnje krivulje donosnosti državnih vrednostnih papirjev Republike Slovenije, v delu z ročnostmi do enega leta.

2.2.3.1.d Izplačila glavnice obveznic RS 21 in 39

Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁸⁶ (v nadaljevanju: ZIOOZP) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁸⁷ izdala obveznico RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev (83.460.000 evrov¹⁸⁸). Na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja¹⁸⁹ (v nadaljevanju: ZSPOZ) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine¹⁹⁰ je Republika Slovenija leta 2002 izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev (125.100.000 evrov)¹⁹¹, v letu 2009 pa še dodatno količino v nominalni vrednosti 10.425.000 evrov. Obveznici sta namenjeni poravnavi obveznosti Republike Slovenije iz ZIOOZP in ZSPOZ. KDD, d. d., Ljubljana ju je z odločbama vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun SOD. SOD je v skladu z določili ZIOOZP in ZSPOZ vročala obveznice upravičencem na podlagi odločb in jim izplačevala zapadle obroke glavnice in obresti.

V letu 2011 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja¹⁹² (v nadaljevanju: ZSPOZ-D), ki kot vir za odškodnine ne določa več sredstev SOD. Spremenjeni 3. člen ZSPOZ kot vire za poplačilo odškodnin določa sredstva, pridobljena na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij¹⁹³, meddržavnih sporazumov in tujih virov ter proračuna. ZSPOZ-D je v 3. členu določil, da mora Republika Slovenija SOD povrniti sredstva, ki jih je ta v obdobju od leta 2002 do 31. 12. 2010 založila za izplačilo odškodnin po ZSPOZ, zmanjšana za vrednost unovčenega in neunovčenega premoženja, ki ga je Republika Slovenija za izvajanje ZSPOZ prenesla na SOD, in zmanjšana za prihodke, ustvarjene iz upravljanja in razpolaganja s prenesenim premoženjem na SOD.

V letu 2011 je začel veljati tudi Zakon o spremembah Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁹⁴ (v nadaljevanju: ZIOOZP-A). Do uveljavitve ZIOOZP-A je Republika Slovenija zagotavljala sredstva za odškodnine po ZIOOZP iz sredstev, s katerimi upravlja SOD. ZIOOZP-A je spremenil ZIOOZP tako, da sredstev za izplačilo odškodnin ne zagotavlja več SOD, temveč Republika Slovenija iz proračuna.

¹⁸⁶ Uradni list RS, št. 49/99, 41/11.

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 84/99.

¹⁸⁸ Preračunano po tečaju 239,640 tolarja za evro.

¹⁸⁹ Uradni list RS, št. 21/11-UPB2, 104/15.

¹⁹⁰ Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02. Uredba o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine je prenehala veljati 7. 4. 2009 z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (v nadaljevanju: ZSPOZ-C; Uradni list RS, št. 27/09); uporablja se še za primere iz 7. člena ZSPOZ-C.

¹⁹¹ V letu 2007 sta bili obveznici redenominirani v evre v skladu s Pravilnikom o načinu in postopkih za izvedbo redenominacije posameznih vrst nematerializiranih dolžniških vrednostnih papirjev državnega proračuna (Uradni list RS, št. 138/06), in sicer po tečaju 239,640 tolarja za evro.

¹⁹² Uradni list RS, št. 9/11.

¹⁹³ Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02.

¹⁹⁴ Uradni list RS, št. 41/11.

V letu 2015 je bilo upravičencem vročeno 33.417 lotov obveznic RS 39 z nominalno vrednostjo 139.349 evrov in 77.879 lotov obveznic RS 21 z nominalno vrednostjo 3.249.891 evrov, kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 3.389.240 evrov. Hkrati so bili v enakem znesku pripoznani prejemki v računu financiranja, kratkoročne terjatve v bilanci stanja v znesku 2.606.691 evrov in odhodki za transfere posameznikom in gospodinjstvom v bilanci prihodkov in odhodkov v znesku 782.549 evrov. Odškodnine, ki so bile upravičencem plačane z vročitvijo obveznic z nominalno vrednostjo 2.606.691 evrov decembra 2015, so bile evidentirane med kratkoročnimi terjatvami, namesto med odhodki za transfere posameznikom in gospodinjstvom, kar ni v skladu s 17. členom in 42. členom pravilnika o EKN. Izkazovanje odhodkov za obveznice, vročene decembra 2015, zahteva tudi četrti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkažejo vsi prejemki in izdatki.

Izplačila glavnice obveznic RS 21 in RS 39 imetnikom ob njihovi zapadlosti opravlja SDH, Republika Slovenija pa ta sredstva povrne SDH na podlagi mesečnih zahtevkov. Na podlagi mesečnih zahtevkov SDH je Republika Slovenija v letu 2015 izplačala SDH iz proračuna 96.524 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 39, ter 9.705.923 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 21¹⁹⁵. Izplačila so bila v glavni knjigi proračuna evidentirana kot zmanjšanje kratkoročnih obveznosti do SDH. V enakem znesku pa so bila evidentirana odplačila dolga v računu financiranja ob hkratnem zmanjšanju zneska dolga Republike Slovenije iz izročenih obveznic. Izplačane glavnice se nanašajo tako na vročene obveznice pred 31. 12. 2010 kot na obveznice, ki so bile upravičencem vročene po tem datumu. Evidentiranje izplačil glavnice obravnavanih obveznic bi moralo biti različno glede na to, ali so bile te obveznice vročene upravičencem do 31. 12. 2010 ali po tem datumu. Ker za obveznice, ki so bile vročene upravičencem pred 31. 12. 2010, v proračunu do sedaj ni bilo izkazanih odhodkov, bi bilo zaradi zagotovitve popolnosti odhodkov ob prejemu zahtevka SDH treba za ta del zneska glavnice v znesku 7.929.926 evrov povečati odhodke proračuna.

V skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju morata biti za pripoznanje odhodka izpolnjena dva pogoja, in sicer nastanek poslovnega dogodka, katerega posledica je izkazovanje odhodkov, in dejansko izplačilo denarja. Z vzpostavitvijo obveznosti do SDH iz mesečnih zahtevkov so se povečali dolgovi Republike Slovenije za glavnice obveznic, vročenih do 31. 12. 2010. Zato bi moralo Ministrstvo za finance v skladu s SRS 17.1. in SRS 17.10. (SRS 17 Odhodki) hkrati s pripoznanjem obveznosti v poslovnih knjigah proračuna izkazati tudi odhodke v prav takem znesku. Ti odhodki po vsebini predstavljajo že izplačane glavnice obveznic upravičencem, ki so torej že bile dejansko izplačane. V skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju so zato izpolnjeni pogoji za pripoznanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010.

Na nepopolnost odhodkov zaradi neizkazanih izplačil glavnice za obveznice, ki so bile upravičencem vročene do 31. 12. 2010, smo opozorili že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2011, revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2012, revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2013 in revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2014.

¹⁹⁵ Republika Slovenija je v letu 2015 SDH na podlagi mesečnih zahtevkov vrnila znesek glavnice in obresti obeh obveznic ter odškodnin v gotovini, ki jih je SDH izplačal upravičencem od novembra 2014 do oktobra 2015. Mesečna zahtevka za november in december 2015 v tem letu še nista bila izplačana.

Prav tako bi morale Ministrstvo za finance v skladu s četrnim odstavkom 11. člena ZJF med prejemki v računu financiranja izkazati zadolževanje, ki po vsebini predstavlja vir za pokrivanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010. Izkazovanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010, ter zadolževanja zahteva tudi četrty odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkažejo vsi prejemki in izdatki.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov, povezanih s poplačevanjem obveznosti po ZSPOZ in ZIOOZP, so v izkazu prihodkov in odhodkov prenizko izkazani tekoči transferi v znesku 10.536.617 evrov, v računu financiranja so prenizko izkazani prejemki iz zadolževanja v znesku 7.929.926 evrov, v bilanci stanja pa so previsoko izkazane kratkoročne terjatve v znesku 2.606.691 evrov.

2.2.3.1.e Upravljanje z dolgom državnega proračuna

Država lahko v skladu s prvim odstavkom 82. člena ZJF s črpanjem posojil in izdajanjem vrednostnih papirjev pridobiva sredstva, potrebna za vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo ali za odkup lastnih vrednostnih papirjev, če se s tem podpirajo ukrepi za doseganje gospodarskega ravnotežja, zmanjšajo stroški državnega dolga ali izboljša kakovost zadolžitve in se s tem dolg države ne poveča.

V letu 2015 je Ministrstvo za finance izvedlo en posel upravljanja z dolgom, in sicer zamenjavo obveznic RS 59 za obveznice RS 63 in RS 72. Ministrstvo za finance je izdalo dodatno količino obveznic RS 63 v nominalni vrednosti 81.409.000 evrov in RS 72 v nominalni vrednosti 217.298.000 evrov ter jih zamenjalo za obveznice RS 59 v nominalni vrednosti 307.791.925 evrov. Zaradi zamenjave obveznic se je zmanjšalo tveganje refinanciranja dolga¹⁹⁶, dolg se je zmanjšal za 9.084.925 evrov, poleg tega so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali tudi stroški dolga.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa

V tabeli 15 so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

¹⁹⁶ Obveznica RS 59 zapade v letu 2016, obveznica RS 63 v letu 2019 in obveznica RS 72 v letu 2017. Odplačilo dolga se je tako odmaknilo v prihodnja leta, ko tudi zapade manj dolga.

Tabela 15: Realizirani proračun za leto 2015 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/postavka		Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Povezava s točko tega poročila
		v evrih	v evrih	v evrih	
(1)		(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov					
7	Vsi prihodki	8.520.949.362	545.224	8.521.494.586	
			545.224		2.2.2.1.a
4	Vsi odhodki	9.797.661.434	6.430.970	9.804.092.404	
			(8.126.084)		2.2.1.1.a
			10.536.617		2.2.3.1.d
			4.020.437		2.2.2.1.a
I.	Presežek/primanjkljaj	(1.276.712.072)		(1.282.597.818)	
Račun finančnih terjatev in naložb					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	42.075.286	867.813	42.943.099	
			254.688		2.2.2.1.a
			613.125		2.2.2.1.a
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	233.109.905	(47.004.563)	186.105.342	
			(1.891.095)		2.2.2.1.d
			(55.764.706)		2.2.2.1.a
			5.411.828		2.2.2.1.a
			4.927.784		2.2.2.1.a
			311.626		2.2.2.1.a
II.	Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(191.034.619)		(143.162.243)	
Račun financiranja					
50	Zadolževanje	3.575.629.035	7.929.926	3.583.558.961	
			7.929.926		2.2.3.1.d
55	Odplačila dolga	2.317.378.623	10.017.179	2.327.395.802	
			8.126.084		2.2.1.1.a
			1.891.095		2.2.2.1.d
III.	Neto zadolževanje	1.258.250.412		1.256.163.159	
IV.	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	12.138.653.683	9.342.963	12.147.996.646	
V.	Vsi izdatki (V=4+44+55)	12.348.149.962	(30.556.414)	12.317.593.548	
VI.	Sprememba stanja na računih	(209.496.279)		(169.596.902)	

Vir: zaključni račun.

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2015 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov bilance prihodkov in odhodkov.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del zaključnega računa, katerega izvršitev je prikazana v tabelah 16 in 17.

Tabela 16: Odhodki vseh neposrednih uporabnikov za leto 2015

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	$(6)=(4)/(2)*100$	$(7)=(4)/(3)*100$
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.069.194.242	1.075.452.168	1.068.608.485	10,9	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.629.391.020	2.729.484.983	2.582.102.572	26,4	98	95
Tekoči in investicijski transferi	5.858.995.266	5.892.608.448	5.714.076.502	58,3	98	97
Plačila sredstev v proračun EU	389.524.637	434.524.637	432.873.875	4,4	111	100
Skupaj	9.947.105.165	10.132.070.236	9.797.661.434	100,0	98	97

Vir: finančni načrti za leto 2015 in zaključni račun.

Tabela 17: Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2015

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	$(6)=(4)/(2)*100$	$(7)=(4)/(3)*100$
Plače in drugi odhodki zaposlenim	892.553.004	898.534.776	891.956.258	9,3	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.569.199.117	2.664.340.103	2.518.843.847	26,4	98	95
Tekoči in investicijski transferi	5.855.006.250	5.888.037.129	5.709.506.115	59,8	98	97
Plačila sredstev v proračun EU	389.524.637	434.524.637	432.873.875	4,5	111	100
Skupaj	9.706.283.008	9.885.436.645	9.553.180.095	100,0	98	97

Vir: finančni načrti za leto 2015 in zaključni račun.

Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov, pri katerih je bila opravljena revizija, v skupni vrednosti 9.553.180.095 evrov predstavljajo 97,5 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2015. Vzorčenje je bilo izvedeno na 66,9 odstotka populacije, ostali del populacije pa smo pregledali v okviru revizije splošnega dela zaključnega računa oziroma je pregledano v okviru drugih revizij računskega sodišča.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je temeljilo na ugotavljanju skladnosti izplačil z Zakonom o delovnih razmerjih¹⁹⁷ (v nadaljevanju: ZDR) in Zakonom o delovnih razmerjih¹⁹⁸ (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih¹⁹⁹ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju²⁰⁰, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014²⁰¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1314), Kolektivno pogodbo za javni sektor²⁰² (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

¹⁹⁷ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

¹⁹⁸ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr).

¹⁹⁹ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁰⁰ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14.

²⁰¹ Uradni listi RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

²⁰² Uradni list RS, št. 57/08.

določbami ZJF, Zakona o javnem naročanju²⁰³ (v nadaljevanju: ZJN-2), ZIPRS1415, 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, ZIPRS1415, Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog²⁰⁴ (v nadaljevanju: uredba o dodeljevanju sredstev) ter področne zakonodaje.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorec. Vzorec smo določili po statistični metodi vzorčenja po denarni enoti za vse vladne proračunske uporabnike skupaj. Za preizkušanje skladnosti posameznih vrst odhodkov in transferov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega proračunskega uporabnika, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni proračunski 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 2015, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2015. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Splošne ugotovitve

Splošna proračunska rezervacija

3.3.1.a V skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, 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 odloča vlada na predlog Ministra za finance. Dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika. Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presežati 2 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov.

²⁰³ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

²⁰⁴ Uradni list RS, št. 56/11.

Prihodki v rebalansu proračuna²⁰⁵ so znašali 8.562.058.625 evrov. Sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2015 so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred rebalansom proračuna znašala 11.050.000 evrov²⁰⁶, po rebalansu proračuna pa 156.352.078 evrov²⁰⁷.

V tabeli 18 so našteje razporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v skupni vrednosti 51.180.792 evrov, ki niso bile v skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF, saj ne gre za nepredvidene namene, ki jih pri pripravi proračuna ne bi bilo mogoče načrtovati.

Tabela 18: Pregled razporeditev iz splošne proračunske rezervacije

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za zunanje zadeve	2.700.000	Obveznost Republike Slovenije do Evropskega razvojnega sklada ²⁰⁸
Ministrstvo za notranje zadeve	4.500.000	Zagotovitev osnovnih pogojev za ustrezno zagotavljanje varnosti in odzivnosti Policije
Ministrstvo za pravosodje	1.544.703	Zagotavljanje sredstev v postopku likvidacije Javnega gospodarskega zavoda Pohorje Mirna
Ministrstvo za notranje zadeve	6.000.000	Dodatna sredstva za Policijo
Ministrstvo za javno upravo	3.000.000	Nemoteno delovanje HKOM
Statistični urad Republike Slovenije	350.000	Najemnine
Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu	51.374	Izvajanje temeljnih nalog
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	6.500.000	Učbeniški skladi, delovanje infrastrukturnih skupin, nakup tuje znanstvene literature in baz podatkov, raziskovalna oprema
Ministrstvo za okolje in prostor	823.543	Subvencioniranje tržnih najemnin
Ministrstvo za notranje zadeve	1.500.000	Vzdrževanje opreme in prevoznih sredstev, kritje stroškov rednega delovanja policijskih uprav in mejnih prehodov

²⁰⁵ Tako kot opomba 13.

²⁰⁶ Oblikovana sredstva s proračunom za leto 2015 v znesku 11.050.000 evrov.

²⁰⁷ Oblikovana sredstva z rebalansom proračuna za leto 2015 v znesku 31.050.000 evrov in razporejene pravice porabe po sklepih vlade v znesku 125.302.078 evrov.

²⁰⁸ Razporeditev je bila opravljena pred rebalansom proračuna.

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za pravosodje	1.500.000	Sredstva za Študijski center za narodno spravo, članarina za Mednarodno kazensko sodišče in prispevek za izgradnjo stalnih prostorov Mednarodnega kazenskega sodišča, obveznosti iz naslova stroškov zastarele opreme pravobranilcem, likvidacijski postopek Javnega gospodarskega zavoda Pohorje Mirna, pokrivanje materialnih stroškov iz naslova stroškov bivanja zaprtih oseb, pokrivanje stroškov nakupa posebne opreme za varovanje
Sodišča	83.000	Stroški sodnih postopkov, brezplačna pravna pomoč
Ministrstvo za okolje in prostor	3.000.000	Vodnogospodarska javna služba – urejanje voda
Ministrstvo za kulturo	300.000	Lokalne radijske postaje
Statistični urad Republike Slovenije	207.670	Najemnine
Sodišča	238.509	Stroški sodnih postopkov, brezplačna pravna pomoč
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	878.256	Financiranje pravice do družinskega pomočnika
Sodišča	1.150.491	Stroški sodnih postopkov, logistične storitve
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	49.500	Sredstva za vzdrževanje in monitoring vplivnega območja Rudnika Zagorje v zapiranju, d. o. o., Zagorje v likvidaciji
Sodišča	710.000	Stroški sodnih postopkov, logistične storitve, brezplačna pravna pomoč
Sodišča	1.420.000	Stroški sodnih postopkov
Sodišča	300.000	Plače
Ministrstvo za pravosodje	864.055	Plače
Državno pravobranilstvo Republike Slovenije	303.000	Plače
Državni svet Republike Slovenije	19.341	Izplačila državnim svetnikom
Ministrstvo za notranje zadeve	6.915.367	Plače ²⁰⁹
Ministrstvo za kulturo	4.144.640	Plače

²⁰⁹ Ministrstvo za finance je s sklepom št. 41012-79/2015/3 z dne 17. 11. 2015 s postavke 7608 – Tekoča proračunska rezerva razporedilo Policiji sredstva na postavko 5559 v znesku 9.400.000 evrov. Kot upravičeno razporeditev smo šteli sredstva, povezana s povečanimi migracijskimi tokovi v znesku 1.364.633 evrov, in sredstva, namenjena za izplačilo obračuna dodatka za delo preko polnega delovnega časa v obdobju 2008–2014 na podlagi sodbe št. VS3006403 z dne 12. 5. 2015.

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Vrhovno sodišče Republike Slovenije	430.000	Logistične storitve
Ministrstvo za pravosodje	581.908	Zdravstveno varstvo zaprtih oseb
Državni svet Republike Slovenije	69.156	Izplačila državnim svetnikom
Ministrstvo za kulturo	720.962	Odprava plačnih nesorazmerij
Ministrstvo za okolje in prostor	325.317	Poplačilo obveznosti Rudnika Žirovski vrh do Občine Gorenja vas - Poljane
Skupaj	51.180.792	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Iz splošne proračunske rezervacije je bilo skupaj za 352.003 evre razporeditev na postavke Ministrstva za obrambo za ocenjevanje škode zaradi poplav leta 2014 in Ministrstva za kulturo za sanacijo udara zemljišča. Razporeditve iz splošne proračunske rezervacije za sanacije naravnih nesreč predstavljajo kršitev 42. člena ZJF, saj so za ta namen zagotovljena sredstva proračunske rezerve. Nepravilne razporeditve iz splošne proračunske rezervacije za sanacije naravnih nesreč so prikazane v tabeli 19.

Tabela 19: Pregled razporeditev

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za obrambo	3.036	Ocenjevanje škode zaradi poplav 2014
Ministrstvo za kulturo	348.967	Sanacija udara zemljišča na jugovzhodni strani gradu Ptuj
Skupaj	352.003	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Skupna vrednost nepravilnih razporeditev iz splošne proračunske rezervacije je v letu 2015 znašala 51.532.795 evrov.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih

Ministrstvo za finance

3.3.2.a Finančna uprava je javni uslužbenki pri plači za september 2015 obračunala in izplačala dodatek za stalnost. Dodatek za stalnost v Finančni upravi ureja šesti odstavek 105. člena ZFU, ki določa, da prvi odstavek 59. člena Zakona o carinski službi²¹⁰, ki ureja dodatek na stalnost, velja ne glede na prvi odstavek tega člena do ureditve sistema plač za uradne osebe. Dodatek na stalnost pripada uradnim osebam iz tega zakona, ki opravljajo zahtevnejše naloge nadzora ali naloge na terenu, v višini, določeni z zakonom, ki

²¹⁰ Uradni list RS, št. 103/04-UPB1, 40/09, 9/11.

ureja sistem plač v javnem sektorju. Delovna mesta, na katerih se opravljajo zahtevnejše naloge nadzora ali naloge na terenu, so določena v aktu o sistemizaciji. Za delovno dobo se šteje delovna doba, ki so jo uradne osebe po tem zakonu dosegle v carinski ali davčni službi.

Finančna uprava je javni uslužbenki pri obračunu dodatka za stalnost upoštevala le delovno dobo na delovnih mestih oziroma za naloge pooblaščenih uradnih oseb v davčni službi na podlagi kriterijev v dokumentu Ministrstva za finance o obrazložitvi namena šestega odstavka 105. člena ZFU. Finančna uprava pri določitvi dodatka za stalnost tako ni upoštevala celotne delovne dobe, ki jo je javna uslužbenka kot uradna oseba po navedenem zakonu dosegla v davčni službi, kar ni v skladu s šestim odstavkom 105. člena ZFU. Iz šestega odstavka 105. člena ZFU izhaja, da se upošteva celotna delovna doba, ki so jo uradne osebe po tem zakonu dosegle v carinski ali davčni službi brez razlikovanja, ali se to nanaša na pridobljeno delovno dobo na delovnih mestih s V. ali VI. stopnjo izobrazbe oziroma ali gre za delovna mesta, na katerih se opravlja splošne naloge ali naloge pooblaščenih uradnih oseb. Ministrstvo za finance je s tem, ko je z dokumentom, ki nima narave predpisa, opredelilo, katera delovna doba se upošteva pri določitvi dodatka za stalnost na podlagi šestega odstavka 105. člena ZFU, določilo pravice javnim uslužbencem v ožjem obsegu, kot to izhaja iz zakonske določbe, in tako ravnalo v neskladju s 16. členom ZJU, ki določa, da se pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnih razmerij urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami, z zakoni in na njihovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi.

Delovno sodišče v Mariboru je izdalo sodbo zaradi plačila dodatka za stalnost²¹¹, iz katere izhaja, da šesti odstavek 105. člena ZFU v povezavi s prvim odstavkom 59. člena Zakona o carinski službi določa, da dodatek za stalnost pripada le pooblaščenim uradnim osebam, vendar ta določila veljajo le za zaposlene nekdanje carinske uprave, ki so bili premeščeni na Finančno upravo. Glede delavcev, ki so bili zaposleni na Davčni upravi Republike Slovenije (sedaj Finančna uprava), pa zakon določa, da dodatek za stalnost pripada uradnim osebam, ki opravljajo zahtevnejše naloge nadzora ali naloge na terenu in so opredeljene v drugem odstavku 13. člena ZFU. Zakon pa ne določa, da dodatek za stalnost pripada le pooblaščenim delavcem. Iz sodbe še izhaja, da Ministrstvo za finance ni imelo pooblastila zakonodajalca, da poda s podzakonskimi predpisi obrazložitev zakona.

Državno pravobranilstvo Republike Slovenije je zoper sodbo Delovnega sodišča v Mariboru vložilo pritožbo²¹² na Delovno sodišče v Mariboru.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.b Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je v letu 2011 javnega uslužbenca imenovala v uradniški naziv policist II z odločbo²¹³, v kateri je bilo določeno, da pravica do plače v skladu s pridobljenim višjim nazivom pripada uradniku s 1. 1. 2012. V letu 2012 je bila javnemu uslužbencu izdana odločba²¹⁴, ki se nanaša na prejšnjo odločbo imenovanja v naziv policist II, ki je določala, da pravica do plače, ki izhaja iz višjega naziva, pripada uradniku v skladu z zakonom, ki ureja dodatne interventne ukrepe v letu 2012, in

²¹¹ Št. Pd 157/2015 z dne 3. 3. 2016.

²¹² Št. P-F002-1810/2015 z dne 22. 4. 2016.

²¹³ Št. 100-165/2011/373 (1502-17) z dne 25. 3. 2011.

²¹⁴ Št. 1002-1/2012/519 (1502-10) z dne 16. 1. 2012.

sicer s 1. 7. 2012. Glede na to, da je bil v odločbi določen datum o pravici do plače, ki izhaja iz višjega naziva, bi morala Policija javnemu uslužbencu izdati posamični akt, s katerim bi uskladila pridobitev pravice do višje plače z zakonodajo na področju plač v javnem sektorju. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu z drugim odstavkom 163. člena ZUJF in drugim odstavkom 62.d člena ZIPRS1314, ki sta pridobitev pravice do plače v skladu s pridobljenim višjim nazivom določala s 1. 6. 2013 oziroma s 1. 4. 2014. Policija je javnemu uslužbencu višjo plačo v skladu s pridobljenim višjim nazivom prvič izplačala maja 2014²¹⁵.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.c Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto poddesetnik²¹⁶, pri plači za december 2014 premalo obračunal in izplačal dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času. Javni uslužbenec je novembra 2014 opravil 22 ur dela v neenakomerno razporejenem delovnem času, to je za čas njegove razporeditve na delo šestega in sedmega zaporednega delovnega dneva, obračunan pa mu je bil dodatek le za šest ur dela. Navedeno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 42. člena KPJS, ki določa, da se za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času šteje tudi delo, če je polni delovni čas javnega uslužbenca razporejen na več kot pet zaporednih dni v tednu. Dodatek znaša 10 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca in mu pripada za ure, opravljene šestega in sedmega delovnega dne.

Ukrep Generalštaba Slovenske vojske

Ugotovljeno nepravilnost je Generalštab Slovenske vojske odpravil. Popravek je poračunal pri plači za marec, 5. 4. 2016.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.2.d Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je z javno uslužbenko, razporejeno na uradniško delovno mesto svetovalec I, v obdobju od 7. 12. 2006 do 30. 9. 2015 sklenilo več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas na podlagi 3. točke prvega odstavka 68. člena ZJU za strokovna dela, ki so se organizirala kot projekti z omejenim časom trajanja. Javna uslužbenka je v tem obdobju delala na projektih v okviru ukrepa "tehnična pomoč" oziroma na nalogah PRP 2007–2013 ter pri pripravi novega programa za obdobje 2014–2020. Iz opisa delovnih nalog javne uslužbenke v pogodbah o zaposlitvi je razvidno, da je javna uslužbenka v tem obdobju delala ves čas na istem delovnem mestu z enakim opisom nalog. Ministrstvo je pogodbe o zaposlitvi za določen čas sklenilo za obdobje, daljše od dveh let. Glede omejitev sklepanja zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas in glede posledic kršitev določb tretji odstavek 68. člena ZJU napotuje na uporabo določb zakona, ki ureja delovna razmerja. Drugi odstavek 53. člena ZDR, ki je veljal v času sklenitve prve pogodbe o zaposlitvi, oziroma četrti odstavek 55. člena ZDR-1, ki velja od 12. 4. 2013, prepovedujeta sklepanje ene ali več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas z istim delavcem in za isto delo, katerih neprekinjen čas trajanja bi bil daljši kot dve leti. Ministrstvo je s tem, ko je za projektno delo z javno uslužbenko sklenilo več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, za obdobje, ki je preseglo dve leti, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 53. člena ZDR oziroma 55. členom ZDR-1.

²¹⁵ Plača za april 2014.

²¹⁶ Ukaz št. 1001-4/2013-4810 z dne 13. 6. 2013.

Ukrep Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Ministrstvo je z javno uslužbenko dne 7. 9. 2015 sklenilo pogodbo o zaposlitvi na podlagi izvedenega postopka javnega natečaja.

3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije

3.3.3.a Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Generalni sekretariat vlade) je v letu 2015 pri dobavitelju Unistar LC, d. o. o., Ljubljana na podlagi in pod pogoji iz krovnega okvirnega sporazuma²¹⁷ in aneksa h krovnemu okvirnemu sporazumu²¹⁸ nabavil 46 prenosnih računalnikov²¹⁹. V Načrtu informatizacije za leto 2015, ki ga je Generalni sekretariat vlade pripravil na podlagi sklepa vlade²²⁰, je za leto 2015 načrtovan nakup 12 prenosnih računalnikov. Generalni sekretariat vlade je z nakupom 34 prenosnih računalnikov v letu 2015 ravnal v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji.

Pojasnilo Generalnega sekretariata vlade

Postopek sprejemanja odločitev vlade je popolnoma informatiziran, zato je za nemoteno delo vlade nujna delujoča oprema na sistemski in terminalni ravni. Ob pripravi načrta informatizacije za leti 2015 in 2016 ni bilo mogoče predvideti določenih izjemnih dogodkov (strojelom – okvara klimatskih naprav), zaradi katerih je bilo treba seje vlade izvajati na dislociranih lokacijah. Za njihovo izvedbo je Generalni sekretariat vlade uporabil prenosne računalnike, namenjene delu vladnih odborov, ter jih dnevno prenašal med posameznimi lokacijami, pri čemer pa so bili ti prenosni računalniki že iztrošeni, zastareli in popolnoma neprimerni (letnik 2009). Zato je moral Generalni sekretariat vlade spremeniti prioritete pri investicijskih odločitvah in spremeniti dinamiko nabave opreme, ki je bila načrtovana v letu 2016. V letu 2016 Generalni sekretariat vlade ne načrtuje novih nabav prenosnih računalnikov.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.b Policija je na podlagi izvedenega javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave²²¹ z dobaviteljem IBM, d. o. o., Ljubljana sklenila pogodbo²²² za nakup, vzdrževanje in najem programske opreme IBM ter izvedbo izobraževanja v vrednosti 6.328.445 evrov. Policija je od ponudnika zahtevala dokazilo, da je edini možni kandidat za dobavo opreme in izvedbo storitev. V okviru javnega naročila je zahtevala tudi izvedbo 90 izobraževalnih dni v treh letih, izobraževanje naj bi se nanašalo na področje administracije in razvoja za uporabo nabavljene opreme v vrednosti 0,1 odstotka vrednosti celotnega naročila. Policija je tako v okviru javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave razpisala tudi storitve, za katere obstaja na trgu več ponudnikov, kar je v nasprotju s tretjim

²¹⁷ Št. C1611-14-800020 z dne 25. 4. 2014.

²¹⁸ Št. 1 z dne 2. 2. 2015.

²¹⁹ Račun št. 31-15000201 z dne 5. 3. 2015, št. 31-15000223 z dne 12. 3. 2015, št. 31-15001438 z dne 7. 10. 2015, št. 31-15001544 z dne 4. 11. 2015.

²²⁰ Št. 38200-3/2015/33 z dne 18. 3. 2015.

²²¹ Št. 430-947/2012.

²²² Št. LWM048N/LXM015N z dne 30. 11. 2012.

odstavkom 24. člena v povezavi z 2. točko prvega odstavka 29. člena ZJN-2, ki določata, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi, če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik.

Ukrepi Policije

Policija v naslednjem razpisu storitev izobraževanja ni več vključila v pogodbo ESSO223.

Med izvedenimi izobraževanji, ki so se jih udeležili zaposleni Policije, je bilo tudi izobraževanje za administriranje Windows Server, ki pa ni bil del nabavljene opreme. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

3.3.3.c Policija je izvajalcu Minis, d. o. o., Žalec (v nadaljevanju: Minis) izdala naročilnico²²⁴, iz katere ni razvidna količina naročenih storitev, temveč le vrsta del in okvirna vrednost naročila 24.000 evrov z DDV. Iz ponudbe²²⁵ in naročilnice smo ugotovili, da se obseg naročenih storitev nanaša na postavitev 4.898 tekočih metrov ograje – bodeče žice. Izvajalec Minis je 25. 12. 2015 Policiji izstavil račun²²⁶ v znesku 24.000 evrov, iz katerega ni razvidna količina izvedenih storitev. K računu, ki ga je Policija potrdila in plačala, tudi niso bila predložena dokazila o količini izvedenih storitev. Navedeno ravnanje je v nasprotju s prvim odstavkom in drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določata, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, in da je pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Na računu je bil kot datum opravljanja storitve naveden 23. 11. 2015, iz poročila²²⁷ operativnega štaba Generalne policijske uprave pa izhaja, da je izvajalec Minis v obdobju od 17. 11. do vključno 25. 11. 2015 postavil 6.490 tekočih metrov ograje, kar je 1.592 metrov več, kot izhaja iz ponudbe in naročilnice. Ker Policija postavitev dodatnih 1.592 metrov ograje ni dogovorila s pisno pogodbo oziroma z drugo ustrezno pravno podlago, je ravnala v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

Ukrepi Policije

Policija je 26. 11. 2015 z izvajalcem Minis na podlagi 3. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2 sklenila pogodbo o postavitvi tehničnih ovir²²⁸, ki je začela veljati 26. 11. 2015. Policija je v pogodbo vključila določilo, da je podlaga za izstavitev izračuna obojestransko podpisan prevzemni zapisnik.

²²³ Angl.: *Enterprise Software and Services Option*.

²²⁴ Št. N171451-15-0652 z dne 12. 11. 2015.

²²⁵ Z dne 12. 11. 2015. Na ponudbi je navedena cena 4,9 evra na meter z DDV.

²²⁶ Št. 130-15 z dne 25. 11. 2015.

²²⁷ Tabela št. 9. Dokument je interne narave in ga ni podpisal izvajalec Minis.

²²⁸ Št. C1714-15-460484 z dne 26. 11. 2015 v skupni okvirni pogodbeni vrednosti 250.000 evrov z DDV. Pogodba je bila sklenjena na podlagi predhodno izvedenega javnega naročila po nujnem postopku.

Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.d Na podlagi Javnega razpisa za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2014–2015²²⁹ (v nadaljevanju: javni razpis), ki ga je v Uradnem listu RS²³⁰ objavilo Ministrstvo za notranje zadeve²³¹, je Ministrstvo za javno upravo z upravičencem IPAK – Inštitut za simbolno analizo in razvoj informacijskih tehnologij, Velenje sklenilo pogodbo²³² o sofinanciranju projekta "Stičišče nevladnih organizacij savinjske regije" v vrednosti 107.294 evrov. Objava javnega razpisa ni vsebovala vseh sestavin²³³, ki so določene v drugem odstavku 106.i člena ZJF, in sicer ni vsebovala predmeta javnega razpisa, zahtev in meril za kandidiranje, višine razpoložljivih sredstev, načina financiranja, načina in rokov za predložitev vlog, postopka in načina izbora, zahteve, da prejemnik sredstev pri porabi teh sredstev upošteva zakon, ki ureja javno naročanje, če so izpolnjeni pogoji, določeni v tem zakonu, predvidenega datuma začetka in konca črpanja sredstev, kraja, časa in osebe, pri kateri zainteresirani prevzamejo razpisno dokumentacijo. Neustrezna objava javnega razpisa je v nasprotju z drugim odstavkom 106.i člena ZJF v povezavi z uredbo o dodeljevanju sredstev, ki se pri določanju roka oddaje vlog²³⁴ in roka obveščanja prijaviteljev o odločitvi glede dodelitve sredstev²³⁵ sklicuje na rok, določen v objavi javnega razpisa.

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.e Ministrstvo za obrambo je z izvajalcem Nautic Service, d. o. o. na podlagi izvedenega odprtega postopka oddaje javnega naročila sklenilo pogodbo²³⁶ o vzdrževanju ladij Slovenske vojske in vanje vgrajenih sistemov v vrednosti 2.436.000 evrov. V skladu s 15. členom pogodbe mora izvajalec v roku 20 dni po podpisu pogodbe, kot pogoj za veljavnost pogodbe izročiti naročniku brezpogojno bančno garancijo ali kavcijsko zavarovanje pri zavarovalnici, plačljivo na prvi poziv, za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti po vzorcu iz razpisne dokumentacije, in sicer v znesku 10.000 evrov. Bančna garancija je bila predložena 28. 8. 2015, to je 123 dni po podpisu pogodbe, kar ni v skladu s 15. členom pogodbe.

²²⁹ Št. 093-4/2014.

²³⁰ Uradni list RS, št. 45/14.

²³¹ V času objave javnega razpisa je bilo za področje javne uprave pristojno Ministrstvo za notranje zadeve. V času izplačila, ki smo ga je preverjali v reviziji, pa je bilo za prej navedeno področje pristojno Ministrstvo za javno upravo.

²³² Št. C1711-14-130077 z dne 26. 11. 2014.

²³³ Ime oziroma naziv in sedež neposrednega proračunskega uporabnika, ki dodeljuje sredstva; pravna podlaga za izvedbo javnega razpisa; predmet javnega razpisa; zahteve in merila za kandidiranje na javnem razpisu in merila, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo navedene zahteve in merila, izberejo prejemniki sredstev; višina razpoložljivih sredstev; način financiranja; način in rok za predložitev vlog; postopek in način izbora; minimalni multiplikator javnih sredstev oziroma pričakovani učinek vloženih javnih sredstev, če gre za povratna sredstva; zahteva, da prejemnik sredstev pri porabi teh sredstev upošteva zakon, ki ureja javno naročanje, če so izpolnjeni pogoji, določeni v navedenem zakonu; predvideni datum začetka in konca črpanja sredstev; kraj, čas in oseba, pri kateri zainteresirani prevzamejo razpisno dokumentacijo.

²³⁴ 7. člen uredbe o dodeljevanju sredstev.

²³⁵ 12. člen uredbe o dodeljevanju sredstev.

²³⁶ Št. 4300-122/2015-2 z dne 4. 5. 2015.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.3.f V več primerih smo ugotovili, da je naročnik v razpisni dokumentaciji v postopku oddaje javnih naročil kot pogoj za priznanje sposobnosti izvesti javno naročilo zahteval, da morajo biti posamezni kadri (predvsem odgovorni vodje del in projektanti), s katerimi ponudnik dokazuje izpolnjevanje pogojev, vpisani v imenik pri pristojni zbornici v Republiki Sloveniji (predvsem Inženirska zbornica Slovenije in Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije). Takšna zahteva je veljala tudi za ponudnike s sedežem v drugih državah članicah. Navedeno je v revizijah²³⁷ ugotovila tudi Evropska komisija, ki je takšno ravnanje opredelila kot neskladno s 46. členom Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev²³⁸, iz katerega izhaja, da lahko ponudniki predložijo dokazilo o vpisu v register poklicev ali trgovski register ali zapriseženo izjavo ali potrdilo v skladu s predpisi države članice, v kateri so registrirali dejavnost, in ne zgolj države članice naročnika. Podobno izhaja tudi iz prvega odstavka 43. člena ZJN-2, ki določa, da lahko naročnik od vsakega gospodarskega subjekta, ki želi sodelovati pri javnem naročanju, zahteva, da predloži dokazilo v skladu s predpisi države članice, v kateri je registriral dejavnost, o vpisu v register poklicev ali trgovski register ali da predloži izjavo ali potrdilo. Naročniki smejo od ponudnikov s sedežem v drugih državah članicah zahtevati dokazilo o dovoljenju v državi članici, v kateri imajo sedež, oziroma dokazilo o članstvu v posebni organizaciji, zbornici v tej državi članici, če je to v tej državi članici obvezno, kar pomeni, da naročnik od ponudnikov s sedežem v drugi državi članici ne sme zahtevati članstva v posebni organizaciji v Republiki Sloveniji. Takšna zahteva ustvarja krajevno diskriminacijo oziroma diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, kar pa ni v skladu z drugim odstavkom 9. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo²³⁹ za postavitev drogov voznega omrežja in postavitev protihrupnih ograj na progi Pragersko–Hodoš, ki jo je objavilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor;
- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo²⁴⁰ za izdelavo idejnega projekta (IDP) in predinvesticijske zasnove (PIZ) za gradnjo II. tira Maribor–Šentilj in nadgradnjo obstoječega tira, ki jo je objavilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor;
- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo²⁴¹ za Namestitev vodnikov in stikal voznega omrežja na progi Pragersko–Hodoš, ki jo je objavila Direkcija za infrastrukturo;
- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo²⁴² za uvedbo digitalnega radijskega sistema (GSM-R²⁴³) na slovenskem železniškem omrežju, ki jo je objavilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

²³⁷ Revizijski poročili Misije, št. 2012/SI/REGIO/J2/1047/1 in št. 2013/SI/REGIO/C2/1244/1.

²³⁸ UL L, št. 134 z dne 30. 4. 2004.

²³⁹ Št. JN 7389/2012.

²⁴⁰ Št. JN 5619/2013.

²⁴¹ Št. JN 3450/2014.

²⁴² Št. JN 2092/2013.

²⁴³ GSM-R – *Global System for Mobile Communications – Railway*.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo je pri pripravi razpisnih dokumentacij, v katerih je kot pogoj za priznanje sposobnosti vključevala zahtevo, da so kadri vpisani v imenik pri pristojni zbornici v Republiki Sloveniji, predvsem Inženirski zbornici Slovenije in Zbornici za arhitekturo in prostor Slovenije, ravnala v skladu z odločitvijo Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil²⁴⁴ (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) z dne 27. 9. 2013.

V obrazložitvi odločitve²⁴⁵ Državne revizijske komisije z dne 24. 3. 2015 je navedeno, da je zahteva (pogoj) naročnika, da mora biti odgovorni vodja del vpisan v imenik pooblaščenih inženirjev pri Inženirski zbornici Slovenije, ko poteka rok za prejem ponudb, nesorazmerna in diskriminatorna, saj diskriminira ponudnike s sedežem v drugih državah članicah oziroma ponudnike, ki v postopkih javnega naročanja sodelujejo s strokovnjaki s sedežem v drugih državah članicah. Državna revizijska komisija v sklepu navaja tudi dokument Evropske komisije²⁴⁶, s katerim je kljub navedbam razlogov Republike Slovenije, da je postopek vpisa v imenik pooblaščenih inženirjev običajno zaključen v tridesetih dneh, zaključila, da je zahteva naročnika po predložitvi dokazila o registraciji (dokazila o vpisu v imenik pooblaščenih inženirjev) pri Inženirski zbornici Slovenije v trenutku oddaje ponudbe diskriminatorna, saj diskriminira ponudnike s sedežem v drugih državah članicah oziroma ponudnike, ki v postopkih javnega naročanja sodelujejo s strokovnjaki s sedežem v drugih državah članicah. Evropska komisija je navedla, da je rok za vpis v imenik pooblaščenih inženirjev, ki ga vodi in vzdržuje Inženirska zbornica Slovenije, odvrtačen za ponudnike, ki bi se želeli v ponudbah zanašati na tuje strokovnjake.

Ukrep Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo v razpisni dokumentaciji pogoja za priznanje sposobnosti z zahtevo, da so kadri vpisani v imenik pri pristojni zbornici v Republiki Sloveniji, predvsem pri Inženirski zbornici Slovenije in Zbornici za arhitekturo in prostor Slovenije, ne uporablja več. Od domačih in tujih ponudnikov se zahteva vpis v imenik pooblaščenih inženirjev pristojne poklicne zbornice v Republiki Sloveniji ali izjava, da v ponudbi navedeni odgovorni vodja del oziroma odgovorni vodja posameznih del izpolnjuje predpisane pogoje za vpis v imenik pooblaščenih inženirjev.

3.3.3.g ZJN-2 v 62. členu določa, da mora naročnik obvestilo o oddaji javnega naročila, katerega vrednost je enaka ali presega vrednost iz prvega in drugega odstavka 12. člena ZJN-2, objaviti v roku 48 dni po oddaji naročila. Pri pregledu posameznih oddanih javnih naročil smo ugotovili, da je:

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor²⁴⁷ objavilo obvestilo o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za nadgradnjo obstoječega sistema daljinskega vodenja SNEV²⁴⁸ in obstoječega TK²⁴⁹ sistema na progi Pragersko–Hodoš na portalu javnih naročil 10. 10. 2014, v

²⁴⁴ Sklep št. 018-330/2013-6.

²⁴⁵ Sklep št. 018-036/2015-14.

²⁴⁶ Ref. Ares (2014)2132045 – 27/06/2014.

²⁴⁷ Do 5. 9. 2014 je bilo pristojno Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije se je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor s 5. 9. 2014 preimenovalo v Ministrstvo za infrastrukturo. Delovno področje prostora in stanovanjske politike, kot je določeno v 38. členu Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14), je prešlo v delovno področje novonastalega Ministrstva za okolje in prostor.

²⁴⁸ SNEV – Stabilne naprave električne vleke.

²⁴⁹ TK – Telekomunikacijski sistem.

Uradnem listu Evropske unije pa 15. 10. 2014, kar je eno leto po odločitvi o oddaji javnega naročila z dne 10. 10. 2013;

- Direkcija za infrastrukturo objavila obvestilo o oddaji javnega naročila²⁵⁰ za dobavo in postavitve jeklenih varnostnih ograj na državnih cestah na portalu javnih naročil 17. 2. 2016, kar je 141 dni po datumu oddaje naročila z dne 29. 9. 2015. (V-53)

Navedeni ravnanji nista bili v skladu z 62. členom ZJN-2.

Ukrepi Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo je 10. 5. 2016 sprejela Poslovnik za vodenje postopkov javnih naročil, ki v tretjem odstavku 14. člena določa, da predsednik komisije oziroma služba za javna naročila pripravi in na portalu javnih naročil objavi obvestilo o oddaji javnega naročila. Maja 2016 je Direkcija za infrastrukturo posodobila Register tveganj za področje dela Službe za javna naročila, v katerem je opredelila tveganje glede objave, preglednosti postopka javnega naročila in pravočasnosti.

3.3.3.h Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za uvedbo digitalnega radijskega sistema (GSM-R) na slovenskem železniškem omrežju navedlo, da lahko gospodarski subjekt, ki nastopa kot ponudnik ali kot partner v skupni ponudbi, za isto naročilo nastopa le v eni ponudbi, sicer se izločijo vse ponudbe, v katerih nastopa. Navedeno določilo je z vidika načela zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljivo in v nasprotju s 7. členom ZJN-2, ki določa, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki²⁵¹.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

V razpisnih dokumentacijah tovrstnih pogojev Direkcija za infrastrukturo ne uporablja več.

Ukrepi Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo je maja 2016 posodobila Register tveganj za področje dela Službe za javna naročila, v katerem je opredelila tveganje glede neustrezno postavljenih pogojev za priznanje usposobljenosti ponudnika in meril za izbiro.

3.3.3.i Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku²⁵² sklenilo z družbo Lineal, d. o. o. kot zastopnikom konzorcija izbranih ponudnikov²⁵³

²⁵⁰ Št. JN 4994/2015.

²⁵¹ Takšno stališče je zavzela tudi Državna revizijska komisija (na primer odločitvi št. 018-139/2013 in št. 018-191/2013).

²⁵² Objava na portalu javnih naročil, št. JN 5619/2013 z dne 14. 5. 2013 in v UL L, št. 158749-2013 z dne 15. 5. 2013.

²⁵³ Sestavljale so ga družbe Lineal, d. o. o., Maribor, SŽ – Projektivno podjetje, d. d., Ljubljana, Irigo Consulting, d. o. o., Ljubljana in Prometni institut Ljubljana, d. o. o., Ljubljana.

pogodbo²⁵⁴ za izdelavo idejnega projekta (IDP) in predinvesticijske zasnove (PIZ) za gradnjo II. tira Maribor–Šentilj in nadgradnjo obstoječega tira v vrednosti 1.133.732 evrov.

S pogodbo je bilo določeno, da mora izvajalec najkasneje v desetih dneh po sklenitvi pogodbe naročniku izročiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, v višini in z veljavnostjo, kot je določeno v razpisni dokumentaciji. V razpisni dokumentaciji je bilo določeno, da mora izvajalec izročiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 5 odstotkov pogodbene vrednosti brez DDV, ki mora biti vsaj 30 dni daljša od roka izvedbe pogodbe. Z aneksom št. 2 je bila pogodbena vrednost povečana z 890.021 evrov (brez DDV) na 929.289 evrov (brez DDV), rok za izvedbo pa podaljšan s 30. 9. 2015 na 30. 11. 2016. Ker ponudnik ob sklenitvi aneksa št. 2 ni predložil nove bančne garancije, je del obveznosti ostal nezavarovan. Navedeno ravnanje je v neskladju z 11. členom pogodbe v povezavi s točko 2.3.12 razpisne dokumentacije, ki določa, da mora pogodbena stranka v roku 10 dni po sklenitvi pogodbe naročniku dostaviti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 5 odstotkov pogodbene cene z veljavnostjo daljšo vsaj 30 dni od roka izvedbe pogodbe.

Ukrepi Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo je 25. 2. 2016 od izvajalca pridobila ustrezno bančno garancijo v znesku 46.464 evrov z veljavnostjo do 2. 1. 2017.

3.3.3.j Ministrstvo za infrastrukturo je na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku²⁵⁵ s konzorcijem družb GH Holding, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: GH Holding) ter SŽ – Železniško gradbeno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SŽ – Železniško gradbeno podjetje) sklenilo pogodbo za izvedbo investicijskega projekta Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper, Faza II, Etapa D²⁵⁶ (v nadaljevanju: modernizacija proge Divača–Koper) v vrednosti 31.970.100 evrov (z DDV).

Ministrstvo za infrastrukturo je z izbranim izvajalcem del 17. 9. 2015 sklenilo aneks št. 2 k osnovni pogodbi za modernizacijo proge Divača–Koper v vrednosti 4.831.902 evra (z DDV), vključno s podaljšanjem roka izvedbe del do 31. 7. 2016. Pred sklenitvijo aneksa je Ministrstvo za infrastrukturo 31. 8. 2015 prejelo ponudbo GH Holdinga in SŽ – Železniškega gradbenega podjetja in izvedlo postopek s pogajanji brez predhodne objave za oddajo dodatnih del na železniški postaji Koper tovarna, modernizacija proge Divača–Koper. Dodatna dela zajemajo vgradnjo dodatne kretnice s podaljškom v slepi tir, podaljšanje obnove tirov, energetska sanacija poslovne zgradbe postaje Koper tovarna²⁵⁷ in storitve varovanja pri izvajanju del v carinskem območju.

Ministrstvo za infrastrukturo je oddalo javno naročilo za gradbena dela po postopku s pogajanji brez predhodne objave v nasprotju s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2, ki določa, da se javno naročilo lahko odda po postopku s pogajanji z ali brez objave obvestila o naročilu v posebnih primerih in razmerah, izrecno navedenih v 28. členu in 29. členu ZJN-2. Ministrstvo za infrastrukturo namreč za oddajo del po

²⁵⁴ Št. 2430-13-371686 z dne 19. 12. 2013, aneks št. 1 z dne 19. 3. 2015, aneks št. 2 z dne 30. 9. 2015.

²⁵⁵ Št. JN 6470/2014.

²⁵⁶ Št. 2430-14-371340 z dne 12. 1. 2015.

²⁵⁷ To je za zamenjavo oziroma montažo in dobavo novih oken na objektu zaradi energetske učinkovitosti objekta.

postopku s pogajanjem brez predhodne objave ni izpolnjevalo pogojev iz 1. točke petega odstavka 29. člena ZJN-2 in 2. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2, saj ni utemeljilo izpolnjevanja pogojev za dodatna dela oziroma ni navedlo nepredvidenih okoliščin ali nepredvidljivih dogodkov oziroma takšnih okoliščin, ki jih pri oddaji prvotnega naročila ni bilo mogoče predvideti in zaradi katerih so dodatne gradnje ali storitve postale potrebne oziroma so bile dodatne gradnje ali storitve (čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotnega naročila) nujno potrebne za dokončanje tega naročila.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Z oddajo del drugemu izvajalcu bi morali z obstoječim izvajalcem v določenih delih prekiniti izvajanje pogodbe, v vmesnem obdobju izvesti nov postopek javnega naročila ter v nadaljevanju sodelovati z izvajalcem, ki s projektom ni seznanjen. To bi pomenilo upočasnitev izvajanja projekta.

Ministrstvo je pri izračunu ocenjene vrednosti za sklenitev aneksa št. 2 upoštevalo storitve varovanja pri izvajanju del v carinskem območju v znesku 120.000 evrov, ki jih sicer mora izvajati Luka Koper, d. d., Koper (v nadaljevanju: Luka Koper), kot izvajalka gospodarske javne službe (koncesionar) po 8. členu Uredbe o upravljanju koprškega tovornega pristanišča, opravljanju pristaniške dejavnosti, podelitvi koncesije za upravljanje, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture v tem pristanišču²⁵⁸ (v nadaljevanju: uredba o upravljanju koprškega pristanišča) in Koncesijski pogodbi za opravljanje pristaniških dejavnosti, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture na območju koprškega tovornega pristanišča²⁵⁹. Ministrstvo in Luka Koper sta sklenila Dogovor o izvedbi del na območju ranžirne grupe (RG) na postaji Koper²⁶⁰, iz katerega izhaja, da Luka Koper ni upravičena do nobenih povračil stroškov zaradi izvajanja del (na javni infrastrukturi) v pristanišču. Ministrstvo je s tem, ko je prevzelo obveznost za storitve varovanja pri izvajanju del v carinskem območju, ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Ob podpisu pogodbe za izvedbo del na postaji Koper tovorna niso bili zaznani dodatni stroški varovanja pooblaščenih varnostnih služb Luke Koper. Družba Luka Koper je vztrajala, da je območje ranžirne grupe v zaprtem carinskem območju in je zato potrebno posebno oziroma dodatno varovanje, ki ga lahko izvaja le za to pooblaščen organizacija. Zaradi tega so storitve varovanja vključene v ocenjeno vrednost aneksa št. 2 samo za čas izvajanja del na območju ranžirne grupe. Do 31. 5. 2016 je dodatno varovanje obračunano le v znesku 30.046 evrov. Ker bodo dela zaključena najkasneje v juliju 2016, bodo stroški varovanja znašali bistveno manj od prvotno ocenjene vrednosti 120.000 evrov.

Ministrstvo za infrastrukturo se je s sklenitvijo aneksa št. 2 dogovorilo za izvedbo dodatnih del, čeprav niso bila specificirana, s tem pa niso bili razvidni količinski in vrednostni parametri določitve skupne vrednosti dodatnih del, ki se nanašajo na energetske sanacije poslovne zgradbe postaje Koper tovorna v vrednosti 118.000 evrov in storitve varovanja pri izvajanju del v carinskem območju v vrednosti 120.000 evrov. Navedeno ravnanje je v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki določa, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi

²⁵⁸ Uradni list RS, št. 71/08, 32/11.

²⁵⁹ Z dne 31. 8. 2008 (čistopis).

²⁶⁰ Dne 3. 8. 2015.

parametri, na podlagi katerih je naročnik izračunal ocenjeno vrednosti naročila, razviden iz dokumentacije, ki jo o javnem naročilu vodi naročnik.

Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo

Vrednost energetske sanacije objekta je bila ocenjena na podlagi vrednosti 63 "velikih oken" z upoštevanjem cene najdražjega okna iz osnovne ponudbe brez drugih dodatnih stroškov (odvoz na deponijo, komarniki, varnostne ograje). Po mnenju energetskih strokovnjakov je bila potrebna zamenjava obstoječega stavbnega pobištva z novim zaradi doseganja energetske učinkovitosti v skladu s predpisanimi standardi in Pravilnikom o učinkoviti rabi energije v stavbah²⁶¹. S tem so bili izpolnjeni vsi pogoji za energetske sanacije objekta tako, da bo objekt po pridobitvi energetske izkaznice spadal v zeleno območje energetske učinkovitosti objektov (razred A, B in C). Potem ko je bil (celotni) objekt opremljen z novim stavbnim pobištvom, je bila dosežena tudi zaščita pred hrupom in so bili izpolnjeni pogoji za izvedbo zračne prepustnosti.

Ukrepi Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo je maja 2016 posodobila Register tveganj za področje dela Službe za javna naročila, v katerem je opredelila tveganje neustrezne višine zagotovljenih finančnih sredstev in ocenjene vrednosti naročila, tveganje izbire in izvedbe vrste postopka javnega naročanja, postavljenih pogojev za priznanje usposobljenosti ponudnika in merila za izbiro.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.3.k Ministrstvo za okolje in prostor je z izvajalcem VGP Drava Ptuj, d. d. na podlagi izvedenega odprtega postopka oddaje javnega naročila sklenilo pogodbo²⁶² za izvedbo storitev projektiranja, nabave opreme in gradnje projekta Vodnogospodarska ureditev Spodnje Drave, Drava na odseku od Vurberka do Zgornjega Dupleka v vrednosti 5.107.071 evrov. Rok za dokončanje del je bil 9. 4. 2015. Z aneksom št. 2²⁶³ je bil določen nov rok za dokončanje del, in sicer 27. 6. 2015 ter 15. 10. 2015 z aneksom št. 3²⁶⁴.

V 16. členu pogodbe in 27. točki razpisne dokumentacije je določeno, da mora izvajalec garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 10 odstotkov pogodbene vrednosti predložiti naročniku najkasneje v 15 dneh od sklenitve pogodbe. Dve bančni garanciji sta bili predloženi prepozno²⁶⁵, kar ni bilo v skladu s 16. členom pogodbe in z razpisno dokumentacijo.

Predložene bančne garancije so veljale le do roka za dokončanje del, kar ni bilo v skladu z razpisno dokumentacijo.

Ukrepi Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo je 4. 5. 2015 izdalo Pravilnik o izvajanju javnih naročil, ki v 3. členu določa odgovornost skrbnika naročilnice oziroma pogodbe glede predložitve oziroma unovčenja finančnih zavarovanj. Ministrstvo je 21. 5. 2015 izdalo še Navodilo za finančno poslovanje Ministrstva za okolje in prostor in organov v njegovi sestavi, ki ureja finančna zavarovanja v 26. členu in unovčitev finančnih zavarovanj v 27. členu.

²⁶¹ Uradni list RS, št. 52/10.

²⁶² Št. 2330-13-830253 z dne 17. 7. 2013.

²⁶³ Z dne 20. 3. 2015.

²⁶⁴ Z dne 26. 6. 2015.

²⁶⁵ Bančna garancija št. 036230-057 z dne 10. 4. 2015 je bila predložena šest dni prepozno, bančna garancija št. 036230-062 z dne 19. 8. 2015 je bila predložena 39 dni prepozno.

Priporočilo

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj v prihodnje v pogodbe vključi sankcije za primere neizpolnjevanja obveznosti.

Ministrstvo za zdravje

3.3.3.1 Ministrstvo za zdravje je s Splošno bolnišnico "Dr. Franca Derganca" Nova Gorica (v nadaljevanju: SB Nova Gorica) kot uporabnikom, z izvajalcem IMP PPS, d. o. o. kot poslovodečim partnerjem ter s partnerjema Kolektor Koling, d. o. o. in CPG, d. d. na podlagi javnega naročila sklenilo pogodbo²⁶⁶ o izvedbi gradbenih, obrtniških in instalacijskih del ter dobavo z vgradnjo splošne medicinske in nemedicinske opreme za Urgentni center SB Nova Gorica v okviru projekta "Mreža urgentnih centrov" v vrednosti 4.983.153 evrov.

Ministrstvo za zdravje je v razpisni dokumentaciji²⁶⁷ navedlo, da lahko vsak gospodarski subjekt odda le eno ponudbo in ne more nastopati v več skupnih ponudbah. Navedeno določilo je z vidika načela zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljivo in v nasprotju s 7. členom ZJN-2, ki določa, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-2, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki²⁶⁸.

Ukrepi Ministrstva za zdravje

Ministrstvo v razpisni dokumentaciji za oddajo javnega naročila Izvedba gradbeno-obrtniških in instalacijskih del za požarnovarnostno sanacijo kompleksa Splošne bolnišnice Trbovlje in pripadajočih objektov – dokončanje II. faze in izvedba III. faze določila glede prepovedi sodelovanja enega ponudnika v več skupnih ponudbah ne navaja več.

Sklenjena pogodba odstopa od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije v delu, ki se nanaša na roke za izvedbo. V sklenjeni pogodbi je določen daljši rok dokončanja vseh pogodbenih obveznosti (do 31. 10. 2015) kot v osnutku pogodbe iz razpisne dokumentacije, ki določa zaključek pogodbenih obveznosti najkasneje do 1. 4. 2015 ob upoštevanju sukcesivnih rokov ter rok za dokončanje vseh pogodbenih obveznosti vključno s predajo garancij najkasneje do 15. 6. 2015. Navedeno ni v skladu s četrtem odstavkom 71. člena ZJN-2, iz katerega izhaja, da pogodba o izvedbi naročila, ki jo skleneta naročnik in izbrani ponudnik, v bistvenih delih ne sme odstopati od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije, razen ko je bila v postopku oddaje javnega naročila posamezna določba osnutka pogodbe predmet pogajanj med naročnikom in ponudnikom.

²⁶⁶ Št. 4110-5/2014-41 z dne 17. 12. 2014.

²⁶⁷ Št. 4110-18/2013-3 z dne 26. 7. 2013.

²⁶⁸ Takšno stališče je zavzela tudi Državna revizijska komisija (na primer odločitvi št. 018-139/2013 in št. 018-191/2013).

Ukrep Ministrstva za zdravje

Ministrstvo se v razpisni dokumentaciji za oddajo javnega naročila Izvedba gradbeno-obrtniških in instalacijskih del za požarnovarnostno sanacijo kompleksa Splošne bolnišnice Trbovlje in pripadajočih objektov – dokončanje II. faze in izvedba III. faze sklicuje na določeno obdobje po datumu podpisa pogodbe, ne navaja pa konkretnega datuma dokončanja del.

Ministrstvo za zdravje ob podpisu pogodbe 17. 12. 2014 v proračunu ni imelo zagotovljenih proračunskih sredstev. Projekt je vlada potrdila 12. 12. 2014, iz aplikacije DPS²⁶⁹ pa je razvidno, da so bila sredstva za projekt zagotovljena šele 27. 2. 2015, zaradi česar je ministrstvo predobremenilo proračun 4. 3. 2015, kar je več kot dva meseca po podpisu pogodbe. Navedeno ravnanje je v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko revidiranec prevzema obveznosti samo za namen in do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, ter v nasprotju s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da neposredni uporabniki potrdijo obrazec FEP²⁷⁰, ki se nanaša na sklenjene pogodbe in za katere je treba spremljati realizacijo po posamezni pogodbi, takoj, vendar ne kasneje kot v petih dneh po podpisu pogodbe.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

24. 11. 2014 je bila izdana odločba organa upravljanja o dodelitvi sredstev za Urgentni center SB Nova Gorica, iz katere izhaja, da je projekt upravičen do pomoči iz ESRR. V drugem odstavku 6. točke odločbe pa je navedeno, da projekt presega predvidena sredstva v proračunu za leto 2015, zaradi česar mora upravičenec sam zagotoviti povečanje sredstev v proračunu za leto 2015 na svojih proračunskih postavkah. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko pa sredstev pred rebalansom za leto 2015 ni mogla razporediti na Ministrstvo za zdravje.

Pri uvrstitvi projekta v NRP²⁷¹ je bilo to upoštevano, tako da so bila sredstva za leto 2015 načrtovana na projektu Urgentni center SB Nova Gorica na proračunski postavki 3564. Vlada je ta projekt potrdila na dopisni seji 12. 12. 2014 ob predhodnem soglasju Ministrstva za finance, v aplikaciji MFERAC²⁷² je bil projekt potrjen 15. 12. 2014 z razporeditvijo sredstev. Takoj po potrditvi v NRP je bila podpisana pogodba, sredstva pa so bila s proračunske postavke prerazporejena in finančna služba je 8. 1. 2015 ob prejemu podpisane pogodbe preverila razpoložljivost sredstev na postavki oziroma projektu in ugotovila, da ob prejemu podpisane pogodbe ni bilo razpoložljivih sredstev, da bi lahko predobremenila proračun. Zato je na pogodbo zapisala opombo, da ni razpoložljivih sredstev, pogodbo pa je predobremenila 4. 3. 2015, kar je 12 dni po sprejetem rebalansu proračuna za leto 2015.

3.3.3.m Ministrstvo za zdravje je s SB Nova Gorica kot uporabnikom ter izvajalcem Elita I. B., projektiranje, inženiring, svetovanje in trgovina, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Elita) na podlagi javnega naročila²⁷³ sklenilo pogodbo²⁷⁴ o izvajanju gradbenega nadzora na projektu Izgradnja Urgentnega centra SB Nova Gorica v vrednosti 27.572 evrov.

²⁶⁹ DPS – Izvrševanje državnega proračuna.

²⁷⁰ FEP – Finančni element predobremenitev.

²⁷¹ NRP – Načrt razvojnih programov.

²⁷² MFERAC – enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

²⁷³ Št. NMV 2575/2014.

²⁷⁴ Št. C2711-14-990513 z dne 17. 12. 2014.

Iz izračuna ocenjene vrednosti²⁷⁵ izhaja, da je bila vrednost javnega naročila za nadzor ocenjena na 45.000 evrov brez DDV, kar je 1,1 odstotka pogodbene vrednosti izvedbe gradbenih, obrtniških in instalacijskih del ter dobave z vgradnjo splošne medicinske in nemedicinske opreme za Urgentni center SB Nova Gorica v okviru projekta "Mreža urgentnih centrov". Na sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila²⁷⁶ je navedena ocenjena vrednost javnega naročila 54.314 evrov brez DDV, kar je za 9.314 evrov več, kot izhaja iz izračuna ocenjene vrednosti. Ocenjena vrednost 54.314 evrov iz sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila se je pripravila že v letu 2012 v okviru razčlenitve stroškov v fazi in za namen priprave projektne dokumentacije, kar je dve leti pred pričetkom postopka tega javnega naročila. Izračun ocenjene vrednosti pa je bil pripravljen 9. 6. 2014, sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila je bil izdan 9. 7. 2014, obvestilo o javnem naročilu male vrednosti pa je bilo na portalu javnih naročil objavljeno 18. 7. 2014. Ministrstvo ne razpolaga z dokumentacijo, iz katere bi bil razviden način izračuna ocenjene vrednosti, vključno s količinskimi in cenovnimi parametri, na podlagi katerih je ministrstvo izračunalo ocenjeno vrednost naročila, kar pa je v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki določa, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, na podlagi katerih je naročnik izračunal ocenjeno vrednost naročila, razviden iz dokumentacije, ki jo o javnem naročilu vodi naročnik, ocenjena vrednost javnega naročila pa mora biti veljavna na dan pošiljanja obvestila o javnem naročilu v objavo.

Ministrstvo za zdravje je v razpisni dokumentaciji²⁷⁷ za javno naročilo Izvajanje gradbenega nadzora na projektu novogradnja in prenova objektov SB Nova Gorica in na projektu izgradnja Urgentnega centra SB Nova Gorica navedlo, da lahko ponudnik sodeluje zgolj v eni ponudbi, bodisi kot individualni ponudnik bodisi kot partner v skupni ponudbi, ne sme pa hkrati nastopiti kot podizvajalec v kateri koli drugi ponudbi. Navedeno določilo je z vidika načela zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljivo in v nasprotju s 7. členom ZJN-2, ki določa, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevat konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevat možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-2, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki.

Ukrep Ministrstva za zdravje

Ministrstvo v razpisni dokumentaciji za oddajo javnega naročila Izvedba gradbeno-obrtniških in instalacijskih del za požarnovarnostno sanacijo kompleksa Splošne bolnišnice Trbovlje in pripadajočih objektov – dokončanje II. faze in izvedba III. faze določila glede prepovedi sodelovanja enega ponudnika v več skupnih ponudbah ne navaja več.

Sklenjena pogodba odstopa od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije v treh elementih, in sicer:

- predmet pogodbe – obseg izvedenega nadzora: v osnutku pogodbe, ki je priloga razpisne dokumentacije, je v 17. točki drugega odstavka 6. člena med obsegom izvedenega nadzora vključen tudi nadzor nad odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih na tehničnem pregledu, česar pa sklenjena pogodba ne vsebuje;

²⁷⁵ Št. 4110-30/2014-1 z dne 9. 6. 2014.

²⁷⁶ Št. 4110-30/2014-2 z dne 9. 7. 2014.

²⁷⁷ Št. 4110-30/2014-3 z dne 16. 7. 2014.

- obvezno prisotnost nadzornikov na gradbiščih: v osnutku pogodbe, ki je priloga razpisne dokumentacije, so v tretjem, četrtem in petem odstavku 6. člena vključena določila o obvezni prisotnosti nadzornikov na obeh gradbiščih, in sicer je bila določena obvezna prisotnost posameznih odgovornih nadzornikov za posamezno vrsto del²⁷⁸; v šestem odstavku 6. člena je vključeno določilo, da morajo vsi nadzorniki naročniku za vsak obisk objekta, nad katerim se izvaja nadzor, predložiti potrdilo, ki vključuje datum obiska in čas prisotnosti, ki ga mora potrditi kontrolna oseba uporabnika za vsak obisk sproti, če naročnik ne prejme potrdil o prisotnosti, avtomatično zavrne račun – situacijo nadzornika; v sklenjeni pogodbi je bilo glede obvezne prisotnosti vključeno določilo, da je obvezna prisotnost nadzornikov najmanj 1.500 ur v roku 12 mesecev, ni pa bila določena obvezna prisotnost nadzornikov za posamezno vrsto del, prav tako ni bilo vključeno določilo o predložitvi potrdil o prisotnosti ter o naročnikovi zavrnitvi, če niso bila predložena potrdila o nadzoru z dokazili o opravljenih učinkovitih urah;
- obveznosti izvajalca: v osnutku pogodbe, ki je priloga razpisni dokumentaciji, so v petem odstavku 17. člena pogodbe navedene tudi obveznosti izvajalca²⁷⁹, ki pa jih sklenjena pogodba ne vključuje.

Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s četrtem odstavkom 71. člena ZJN-2, iz katerega izhaja, da pogodba o izvedbi naročila, ki jo podpišeta naročnik in izbrani ponudnik, v bistvenih delih ne sme odstopati od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije, razen ko je bila v postopku oddaje javnega naročila posamezna določba osnutka pogodbe predmet pogajanj med naročnikom in ponudnikom.

Iz zapisnika o odpiranju ponudb²⁸⁰ izhaja, da je bilo sedem ponudb²⁸¹ pravočasno prejetih. V odločitvi o oddaji javnega naročila²⁸² je navedeno, da se javno naročilo odda ponudniku Elita, katerega ponudba je glede na merilo²⁸³ za izbor najugodnejša in popolna²⁸⁴, ter da ostalih ponudb strokovna komisija ni pregledovala. Poleg ponudbe izbranega ponudnika Elita sta nam bili predloženi še dve prejeti ponudbi²⁸⁵, ministrstvo pa med izvajanjem revizije ni razpolagalo s preostalimi štirimi prejetimi ponodbami. Ne glede na določilo drugega odstavka 41. člena ZJN-2, ki naročniku omogoča oddajo javnega naročila ponudniku, čigar ponudba je glede na merilo najugodnejša, če je tudi popolna in od naročnika ne zahteva pregleda vseh ostalih ponudb, pa mora naročnik voditi dokumentacijo o oddaji naročila male vrednosti. Ker

²⁷⁸ Za gradbeno-obrtniška dela obvezna prisotnost najmanj 50 učinkovitih ur na mesec in najmanj osem obiskov na mesec oziroma najmanj dva obiska na teden, za elektroinštalacijska dela in elektro opremo obvezna prisotnost najmanj 32 učinkovitih ur na mesec oziroma najmanj osem obiskov na mesec, za strojnoinštalacijska dela in strojno opremo obvezna prisotnost najmanj 32 učinkovitih ur na mesec oziroma najmanj osem obiskov na mesec.

²⁷⁹ Upošteva se zahteve informiranja in obveščanja javnosti o strukturnih skladih je treba hraniti dokumentacijo o naročilu še 10 let po zaključku projekta, zagotavljati vpogled v dokumentacijo in nadzor organu upravljanja (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo), revizijskemu organu (Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna), Evropski komisiji in Evropskemu računskemu sodišču.

²⁸⁰ Št. 4110-30/2014-8 z dne 29. 7. 2014.

²⁸¹ Ponudbe ponudnikov: Edil Inženiring, d. o. o., Nova Gorica, Elita, Lokainženiring, d. o. o., Škofja Loka, Projekt, d. d., Nova Gorica, Proplus, d. o. o., Maribor, Tringrad Invest, d. o. o., Koper, Euroing, d. o. o., Trzin.

²⁸² Št. 4110-30/2014-13.

²⁸³ Najnižja cena.

²⁸⁴ Pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna.

²⁸⁵ Ponudnikov Edil Inženiring, d. o. o., Nova Gorica in Euroing, d. o. o., Trzin.

ministrstvo ni vodilo popolne dokumentacije o oddaji javnega naročila, je ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 95.c člena v povezavi s 104.a členom ZJN-2, ki določata, da dokumentacijo o oddaji naročila male vrednosti sestavljajo tudi vse predložene ponudbe²⁸⁶ in da mora naročnik neizbrane ponudbe hraniti najmanj dve leti po datumu oddaje naročila²⁸⁷.

Izvajalec Elita je račune za nadzor izstavljal 1-krat mesečno, priložena so jim bila mesečna poročila in mesečne liste prisotnosti, iz katerih so razvidne prisotnosti nadzornikov po posameznih dnevih ter potrditve pooblaščenih oseb uporabnika SB Nova Gorica, iz njih pa ni razviden čas prisotnosti nadzornikov na gradbiščih, zato ni mogoče potrditi obvezne prisotnosti nadzornikov na gradbiščih najmanj 1.500 ur v roku 12 mesecev, kot to določa tretji odstavek 6. člena pogodbe. K računom tudi niso bila predložena potrdila nadzornika za vsak obisk objekta posebej z vključenim datumom obiska in časom prisotnosti ter potrditvijo kontrolne osebe uporabnika, kot je bilo zahtevano v razpisni dokumentaciji²⁸⁸, ki jo je z oddajo ponudbe potrdil tudi izbrani izvajalec Elita. Ministrstvo je s potrditvijo računov, h katerim ni bilo priloženih dokazil, iz katerih bi bil razviden čas prisotnosti nadzornikov na gradbiščih, ravnalo v nasprotju s 5. točko razpisne dokumentacije, ki določa, da morajo vsi nadzorniki naročniku za vsak obisk objekta, nad katerim se izvaja nadzor, predložiti potrdilo, ki vključuje datum obiska in čas prisotnosti, ki ga mora potrditi kontrolna oseba uporabnika za vsak obisk sproti, v nasprotnem primeru mora ministrstvo izstavljenе račune zavrniti. Navedeno ravnanje tudi ni bilo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker ministrstvo pred izplačilom ni preverilo pravnega temelja in višine obveznosti, ki je izhajala iz računa.

Pogodba v 10. točki drugega odstavka 6. člena določa sprotno posredovanje enega izvoda listov gradbenega dnevnika na ministrstvo. Ker ministrstvo ne razpolaga z izvidom gradbenega dnevnika, ni obvladovalo tveganj, povezanih z naknadnimi popravki in vnosi v gradbeni dnevnik. S tem je ravnalo v nasprotju z 10. točko drugega odstavka 6. člena pogodbe.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Gradbeni dnevnik je bil ob koncu gradnje predan uporabniku – SB Nova Gorica. Gradbeni dnevnik so uporabniku zasegli kriminalisti.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.3.n Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z družbo Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana sklenilo pogodbo²⁸⁹ o nakupu optičnih povezav za organizacije s področja raziskovanja in izobraževanja v vrednosti 3.656.919 evrov in evidentiralo predobremenitev 17. 3. 2015, kar je 55 dni prepozno. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da neposredni uporabniki potrdijo obrazec FEP, ki se nanaša na sklenjene pogodbe, takoj, vendar ne kasneje kot v petih dneh po podpisu pogodbe.

²⁸⁶ Poleg objave obvestila o naročilu male vrednosti, razpisne dokumentacije (če je to primerno), odločitve o oddaji naročila in obvestila o oddaji naročila male vrednosti.

²⁸⁷ Odločitev o oddaji javnega naročila je bila sprejeta 13. 10. 2014.

²⁸⁸ Šesti odstavek 6. člena osnutka pogodbe v razpisni dokumentaciji.

²⁸⁹ Št. 3330-14-549000 z dne 16. 1. 2015.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Za navedeni projekt so bila v letu 2014 zagotovljena sredstva iz dodatnih pravic porabe za leti 2014 in 2015. Na tej podlagi so se pričele aktivnosti za izbiro izvajalcev in priprave na podpis pogodb, ki so bile v letu 2014 tudi parafirane, podpis pogodb pa se je zamaknil v leto 2015, ko pa predobremenitve zaradi sistema sprejemanja in nalaganja proračuna niso bile mogoče.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi***Ugotovitve, ki se nanašajo na več proračunskih uporabnikov***

3.3.4.a V skladu s trinajstim odstavkom 49. člena ZIPRS1415 bi morali predstojniki neposrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov za leto 2015 v 15 dneh po sprejemu rebalansa proračuna za leto 2015. Pri štirih ministrstvih smo ugotovili, da izhodišč za pripravo finančnih načrtov, ki so bila usklajena z ministrstvom, pristojnim za finance, niso posredovala pravočasno, to je do 9. 3. 2015, kar ni v skladu s trinajstim odstavkom 49. člena ZIPRS1415. Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je izhodišča za pripravo letnega normativnega finančnega programa za izvedbo skupnega temeljnega rejskega programa za leto 2015 Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije posredovalo 30. 3. 2015;
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2015 posredovalo:
 - srednjim šolam 18. 3. 2015;
 - Univerzi v Ljubljani, Univerzi v Mariboru in Univerzi na Primorskem 13. 3. 2015;
 - Javni agenciji Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost (v nadaljevanju: Agencija za raziskovalno dejavnost) 8. 4. 2015;
 - Zavodu Republike Slovenije za šport Planica (v nadaljevanju: Zavod za šport Planica) 12. 3. 2015;
 - Zavodu Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljevanju: Zavod za šolstvo) 13. 3. 2015;
- Ministrstvo za kulturo je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2015 posredovalo:
 - Slovenski filharmoniji 24. 3. 2015;
 - Narodnemu muzeju Slovenije in Slovenski kinoteki 27. 3. 2015;
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2015 posredovalo:
 - Centru za socialne zadeve Lendava in Centru za socialne zadeve Koper 13. 3. 2015.

Ministrstvo za finance

3.3.4.b Ministrstvo za finance na podlagi Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije²⁹⁰ sofinancira program mednarodnega razvojnega sodelovanja Centra za mednarodno sodelovanje in razvoj, Ljubljana (v nadaljevanju: CMSR). CMSR ima javno pooblastilo²⁹¹ za izvajanje dela tehnično-operativnega dela mednarodnega sodelovanja ter ima z Ministrstvom za finance sklenjeno

²⁹⁰ Uradni list RS, št. 70/06.

²⁹¹ Sklep vlade št. 01407-2/2007/3 z dne 22. 3. 2007.

pogodbo o financiranju programa CMSR za leti 2015 in 2016²⁹². V skladu z 9. členom pogodbe bi moral CMSR na svoji spletni strani objaviti povezavo na spletno stran ministrstva ter pregled ažurnega stanja po projektih v slovenskem jeziku ter objaviti projekt, ko je podpisana dotacijska ali komercialna pogodba. Med izvajanjem revizije ni bilo mogoče potrditi, da je CMSR izvedel zahtevane objave na svojih spletnih straneh. Ministrstvo za finance ni opravljalo nadzora nad poslovanjem CMSR, s čimer je ravnalo v neskladju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Ukrep Ministrstva za finance

CMSR je na svojih spletnih straneh objavil logotip mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije, povezavo na spletno stran ministrstva ter seznam projektov v slovenskem jeziku.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.4.c Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Občina Pivka sta na podlagi Javnega poziva za sofinanciranje operacij iz naslova prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi razvojne prioritete Razvoj regij Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2012–2014²⁹³ sklenila pogodbo²⁹⁴ o sofinanciranju operacije Krpanov dom – večnamensko središče v vrednosti 647.796 evrov.

Iz 13.2 točke javnega poziva izhaja, da bodo vlagatelji vsebinsko nepopolnih vlog v 15 dneh od formalno popolne vloge pozvani k dopolnitvi oziroma uskladitvi dokumentacije, ki jo bodo morali dopolniti najkasneje v 15 dneh od prejema poziva k dopolnitvi. Vloga se dopolnjuje v skladu s pozivom za dopolnitev in tako, da je v svoji končni obliki celovita in v vseh sestavinah usklajena. Nepopolna vloga, ki je vlagatelj v roku ne bo dopolnil, se s sklepom zavrže, oziroma če je ne bo dopolnil v skladu s pozivom k dopolnitvi, se s sklepom zavrne. Rokov za dopolnitev formalno in vsebinsko nepopolnih vlog ni mogoče podaljševati. Občina Pivka je ministrstvu formalno popolno vlogo posredovala 31. 12. 2012, ministrstvo pa je Občini Pivka poslalo Poziv za pojasnitve vloge 4. 2. 2013. Ker vloga ni bila ustrezno dopolnjena, je ministrstvo Občini Pivka poslalo Ponovni poziv za pojasnitev vloge 19. 3. 2013. Ministrstvo ni ravnalo v skladu s točko 13.2 javnega poziva, ker je Občini Pivka poslalo Poziv za pojasnitve vloge 20 dni prepozno in ker vloge, ki ni bila ustrezno obrazložena, ni zavrglo s sklepom.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Veliko vlog je bilo oddanih na zadnji dan za oddajo vlog. Komisija je 4. 1. 2013 odprla in formalno pregledala vseh 116 vlog, med njimi tudi vlogo Občine Pivka. Komisiji za vsebinski pregled vlog kljub njeni razširitvi ni uspelo pregledati vseh vlog v roku, ki je bil določen v javnem pozivu, zaradi velikega števila prejetih vlog, zaradi slabo pripravljenih vlog prijaviteljev ter dejstva, da sta morala vsako vlogo pregledati dva pregledovalca.

²⁹² Št. C1611-15-420003 z dne 13. 5. 2015.

²⁹³ Uradni list RS, št. 34/12.

²⁹⁴ Št. C2130-13S330140 z dne 12. 6. 2013.

Ukrep Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v javnem razpisu za sofinanciranje vlaganj v ekonomsko-poslovno infrastrukturo za obdobje 2016-2017 določilo 30-dnevni rok za poiziv k pojasnitvi oziroma uskladitvi dokumentacije od formalno popolne vloge.

3.3.4.d Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi Javnega poziva za sofinanciranje operaciji iz naslova prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi razvojne prioritete Razvoj regij Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2013–2015²⁹⁵ sklenilo:

- pogodbo²⁹⁶ o sofinanciranju operacije Dom za starejše Cerklje na Gorenjskem s Socialno varstvenim zavodom Taber, Cerklje na Gorenjskem (v nadaljevanju: zavod Taber) v vrednosti 5.749.739 evrov in
- pogodbo²⁹⁷ o sofinanciranju operacije Kanalizacija Biš z Občino Trnovska vas v vrednosti 613.273 evrov.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v Uradnem listu RS ob predhodni potrditvi instrumenta od organa upravljanja objavilo spremembi javnega poziva²⁹⁸, ki sta spremenili okvirno višino nepovratnih sredstev za sofinanciranje operacij po tem javnem pozivu. Spremembi javnega poziva sta bili v Uradnem listu RS objavljeni po poteku zadnjega roka za oddajo vlog²⁹⁹. V točki 3.1 prvotnega javnega poziva, ki ga je potrdil organ upravljanja, je določeno, da se okvirna višina sredstev lahko spremeni z objavo o povečanju oziroma zmanjšanju sredstev na javnem pozivu v Uradnem listu RS do poteka zadnjega roka za oddajo vlog, ki je bil 15. 5. 2014. V 11. točki javnega poziva je določeno, če bodo sredstva nerazporejena in bo to dopuščal proračun za leto 2015, se bo jeseni 2014 objavila nova okvirna višina nepovratnih sredstev, hkrati pa se bo objavil tudi nov rok za predložitev vlog. Ministrstvo je objavilo le spremembo okvirne višine nepovratnih sredstev, ni pa določilo tudi novega roka za predložitev vlog. Navedeno ravnanje ministrstva ni v skladu z 11. točko javnega poziva.

Ministrstvo je Zavodu Taber posredovalo Poziv za pojasnitev oziroma uskladitev vloge 50 dni prepozno in Občini Trnovska vas 20 dni prepozno. Iz točke 12.2 javnega poziva izhaja, da bodo vlagatelji vsebinsko nepopolnih vlog v 15 dneh od formalno popolne vloge pozvani k pojasnitvi oziroma uskladitvi dokumentacije, ki jo bodo morali dopolniti najkasneje v 15 dneh od prejema poziva k dopolnitvi. Zavod Taber in Občina Trnovska vas sta posredovala ministrstvu formalno popolni vlogi 5. 5. 2014. Ministrstvo je Zavodu Taber poslalo Poziv za pojasnitve vloge 9. 7. 2014, Občini Trnovska vas pa 9. 6. 2014, kar ni v skladu z 12.2 točko javnega poziva.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Zaradi velikega števila vlog ter njihove raznolikosti in kompleksnosti in ker sta morala vsako vlogo pregledati dva pregledovalca, ki je bila kasneje obravnavana še na komisiji za vsebinski pregled vlog, komisiji za pregled vlog ni uspelo pregledati vseh vlog v roku, ki je bil določen v javnem pozivu.

²⁹⁵ Uradni list RS, št. 27/14, 64/14, 79/14.

²⁹⁶ Št. C2130-14S330052 z dne 14. 11. 2014.

²⁹⁷ Št. C2130-14S330030 z dne 14. 11. 2014.

²⁹⁸ Uradni list RS, št. 64/14, 79/14.

²⁹⁹ Spremembi sta bili objavljeni 29. 8. in 7. 11. 2014.

Zavod Taber je ministrstvu predložil zahtevek za izplačilo v znesku 1.139.026 evrov. Zavod Taber je k zahtevku predložil kopije računov, ki ne vsebujejo oznake "kopija je enaka originalu". Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s šestim odstavkom 8. člena pogodbe v povezavi s 4.1 točko Navodil za upravičence pri izvajanju operacij, sofinanciranih iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2013–2015, razvojne prioritete Razvoj regij, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi, kjer je določeno, da morajo upravičenci k zahtevku za izplačilo predložiti kopije računov oziroma verodostojnih knjigovodskih listin z oznako "kopija je enaka originalu". Ministrstvo je zahtevek kljub temu izplačalo, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravno podlago in višino obveznosti pred izplačilom preveriti.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

V prihodnjih razpisih bo ministrstvo v kontrolni obrazec dodalo kontrolno točko, ali dokumentacija vsebuje označbo "kopija je enaka originalu".

Ukrep Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo je v javnem razpisu za sofinanciranje vlaganj v ekonomsko-poslovno infrastrukturo za obdobje 2016–2017 določilo 30-dnevni rok za poziv k pojasnitvi oziroma uskladitvi dokumentacije od formalno popolne vloge.

3.3.4.e Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je z Zavodom Republike Slovenije za blagovne rezerve, Ljubljana (v nadaljevanju: Zavod za blagovne rezerve) sklenilo pogodbo³⁰⁰ za financiranje vzdrževanja, oblikovanja, obnavljanja in dopolnjevanja državnih blagovnih rezerv v letu 2015 v vrednosti 4.417.350 evrov in aneks³⁰¹, s katerim se je vrednost pogodbe povečala na 8.417.350 evrov.

Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi devete alineje 4. člena Zakona o blagovnih rezervah³⁰² (v nadaljevanju: ZBR), (I)³⁰³

[REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]

[REDACTED]

³⁰⁰ Št. 192410-15-1-SG z dne 20. 1. 2015.

³⁰¹ Št. 1 z dne 20. 11. 2015.

³⁰² Uradni list RS, št. 96/09-UPB2, 83/12.

³⁰³ (I) – INTERNO po Zakonu o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06-UPB2, 9/10, 60/11).

³⁰⁴ (I) [REDACTED] (I)

³⁰⁵ (I) [REDACTED] (I)

³⁰⁶ (I) [REDACTED] (I)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

(I) Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 6. členom ZBR, ki določa, da s programom blagovnih rezerv vlada določa sredstva blagovnih rezerv, tako v celoti kot po posameznih oblikah sredstev, vire financiranja in obseg posameznih virov, način skladiščenja blaga in deponiranja denarnih sredstev, vrste in količine blaga, teritorialno razmestitev blaga na podlagi obrambnih načel in glede na potrebe preskrbe, načine in roke obnavljanja blaga ter najmanjše količine posameznih vrst blaga, ki morajo biti vedno na razpolago za preskrbo ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega in v vojni, in število dni preskrbe s temi količinami.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni izdalo soglasja Zavodu za blagovne rezerve za nabave, izvedene na podlagi naročilnic, kar ni bilo v skladu s četrto alinejo 5. člena ZBR, ki določa, da ministrstvo, pristojno za preskrbo, daje soglasja k izbiri sopogodbениkov in k pogodbam, če to ni v pristojnosti vlade in kadar je to določeno s tem zakonom.

(I) [REDACTED]

307 (I) [REDACTED] (I)

308 (I) [REDACTED] (I)

309 (I) [REDACTED] (I)

310 (I) [REDACTED] (I)

311 (I) [REDACTED] (I)

312 (I) [REDACTED] (I)

(I) Ministrstvo je s tem, ko je potrdilo in izplačalo zahtevek Zavodu za blagovne rezerve, ravnalo tudi 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.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.4.f Ministrstvo za kmetijstvo in okolje³¹³ je objavilo javni razpis za ukrep 121 – Posodabljanje kmetijskih gospodarstev za leto 2013, za naložbe na vodovarstvenih območjih³¹⁴. AKTRP je na podlagi izvedenega javnega razpisa vlagatelju. izdala odločbi³¹⁵, s katerima mu je odobrila nepovratna sredstva iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, ukrep Posodabljanje kmetijskih gospodarstev za leto 2013, v vrednosti 153.716 evrov.

Prejemnik sredstev je dal vlogo za namen A (živinoreja in poljedelstvo) za naložbe v hleve in pripadajočo opremo za proizvodnjo, krmljenje, molžo in izločke, za prirejo mleka, mesa in jajc ter rejo živali³¹⁶. Predmet naložbe v hleve je bila izgradnja hleva za prašiče pitance. V skladu z zahtevami razpisne dokumentacije v točki D1.1 bi moral vlagatelj v vseh primerih gradnje zahtevnih in manj zahtevnih objektov, opredeljenih na podlagi Zakona o graditvi objektov³¹⁷, priložiti projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, in sicer tekstualni in grafični del, pri čemer pa mora biti iz gradbenega dovoljenja razvidno, da je hlev skladen z zahtevami dobrega počutja živali, kar dokazuje soglasje Veterinarske uprave Republike Slovenije³¹⁸ (v nadaljevanju: veterinarska uprava).

Vlagatelj je k svoji vlogi predložil gradbeno dovoljenje³¹⁹, iz katerega izhaja, da je bila dovoljena gradnja hleva za prašiče pitance z oznako zahtevnosti gradnje kot manj zahtevnega objekta, ni pa bilo priloženo soglasje veterinarske uprave, da je hlev skladen z zahtevami dobrega počutja živali. Vlagatelj je namreč k vlogi predložil le izjavo o skladnosti hleva s standardom za dobro počutje živali in standardom za nitrate, ki sta jo podpisala vlagatelj in kmetijski svetovalec, ki pa je bila v skladu z razpisnimi pogoji (točka D.1.2.4 razpisne dokumentacije) zahtevana le za nezahtevne in enostavne objekte.

³¹³ Na podlagi 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 65/14) Ministrstvo za kmetijstvo in okolje od dneva prisege pristojnega ministra z dne 18. 9. 2014 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

³¹⁴ Uradni list RS, št. 1/13.

³¹⁵ Št. 33110-16/2013/5 z dne 30. 8. 2013 za dodelitev sredstev in odločba št. 33110-16/2013/21 z dne 17. 3. 2015 za odobritev izplačila sredstev.

³¹⁶ Točka 2.1.1 javnega razpisa.

³¹⁷ Uradni list RS, št. 102/04 (14/05-popr.), 126/07, 108/09, 57/12, 110/13, 19/15.

³¹⁸ Na podlagi Uredbe o spremembah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 82/12) je bila s 31. 12. 2012 Veterinarska uprava Republike Slovenije ukinjena. S 1. 1. 2013 je pričela z delovanjem nova Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, v katero so bili združeni Veterinarska uprava Republike Slovenije, Fitosanitarna uprava Republike Slovenije, Direktorat za varno hrano in del kmetijskega inšpektorata.

³¹⁹ Št. 351-36/2013/5, ki ga je izdala Upravna enota Lenart dne 7. 2. 2013.

AKTRP po odpiranju prejete vloge vlagatelja, ni pozvala k dopolnitvi, da bi predložil soglasje veterinarske uprave, da je hlev skladen z zahtevami dobrega počutja živali, kot je to zahtevano v razpisni dokumentaciji v točki D1.1. Navedeno ravnanje predstavlja kršitev drugega odstavka 115. člena Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2011–2013³²⁰ (v nadaljevanju: uredba PRP), ki določa, da mora AKTRP vlagatelja pozvati k dopolnitvi vloge, rok za dopolnitev vloge na javni razpis pa je 15 dni od dneva vročitve poziva k dopolnitvi. Po prejemu dopolnjene vloge na javni razpis se dopolnjena vloga ponovno pregleda.

Ukrep Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Ministrstvo je 16. 6. 2016 dopolnilo Posebni priročnik za izvajanje Uredbe o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz PRP 2014–2020, obrazec Lista preverjanja popolnosti vloge po odpiranju ter obrazec Pregled upravičenosti in skladnosti z razpisnimi pogoji.

3.3.4.g Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je na podlagi uredbe PRP objavilo IV. javni razpis za ukrep 125 – Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva, predmet podpore št. 3 izgradnja namakalnih sistemov³²¹. Predmet javnega razpisa je bila dodelitev nepovratnih sredstev za izgradnjo velikih namakalnih sistemov. AKTRP je na podlagi prejete vloge za izgradnjo velikega namakalnega sistema Rakičan–Muzge³²² upravičencu Panvita, d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: upravičenec) izdala odločbo³²³ o dodelitvi nepovratnih sredstev programa razvoja podeželja, sofinanciranega iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, za ukrep izboljšanja in za razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva za namakalni sistem Rakičan–Muzge, v vrednosti 2.522.750 evrov³²⁴. Kot zadnji dan vlaganja zahtevka za izplačilo sredstev je bil v izdani odločbi določen 31. 12. 2014.

V skladu s 1. točko tretjega odstavka 42. člena uredbe PRP je pogoj za pridobitev podpore za aktivnosti za izgradnjo velikih namakalnih sistemov ustrezna projektna in investicijska dokumentacija in vsa potrebna dovoljenja za izgradnjo objektov in infrastrukture. V skladu s šestim odstavkom 42. člena uredbe PRP se podrobnejši pogoji, ki jih morajo vlagatelji za pridobitev podpore za aktivnosti izpolnjevati, določijo v razpisu in razpisni dokumentaciji. V točki 4.2.1 razpisne dokumentacije je bilo med pogoji za pridobitev podpore za izgradnjo in dograditev velikih namakalnih sistemov določeno, da mora vlagatelj priložiti ustrezno projektno in investicijsko dokumentacijo in vsa potrebna dovoljenja za izgradnjo infrastrukture. V točki 6.1 razpisne dokumentacije so bili med obveznimi dokazili, ki so jih morali vlagatelji predložiti, tudi pravnomočno gradbeno dovoljenje, pri čemer so morali vlagatelji označiti in predložiti ustrezna dokazila glede na prijavljeno naložbo, in če je potrebno gradbeno dovoljenje, je bilo treba predložiti fotokopijo pravnomočnega gradbenega dovoljenja ter fotokopijo vodnega dovoljenja. Upravičenec je v

³²⁰ Uradni list RS, št. 28/11 (37/11–popr.), 103/11, 87/12.

³²¹ Uradni list RS, št. 106/12.

³²² Pravilnik o uvedbi velikega namakalnega sistema na namakalnem območju Rakičan, Uradni list RS, št. 70/10.

³²³ Št. 33131-5/2013/17 z dne 24. 9. 2013.

³²⁴ AKTRP je upravičencu z odločbo št. 33131-5/2013 z dne 24. 11. 2015 znižala dodeljena sredstva na 1.870.057 evrov.

svoji vlogi označil, da je za naložbo potrebno gradbeno dovoljenje, ter predložil delno vodno dovoljenje³²⁵ za obdobje veljavnosti do 31. 12. 2015. AKTRP je upravičenca 7. 8. 2013 pozvala k pojasnitvi neusklajenosti, ker na podlagi veljavnosti vodnega dovoljenja ni mogoče zagotavljati, da se bo namakanje v načrtovanem obsegu izvajalo v petletnem obdobju po zadnjem izplačilu sredstev oziroma v obdobju, ko se bodo povrnila investicijska sredstva prek doseženega poslovnega učinka, ter k predložitvi vodnega dovoljenja z veljavnostjo vsaj pet let po zadnjem izplačilu sredstev. Skladno s tretjim odstavkom 121. člena uredbe PRP se mora namreč naložbena dejavnost, za katero je končni prejemnik sredstev po uredbi PRP prejel sredstva, opravljati še najmanj naslednjih pet let po zadnjem izplačilu sredstev. V tem obdobju ne sme uvajati bistvenih sprememb, kot so določene v 72. členu Uredbe sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evroškega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)³²⁶, odtujiti naložbe ali naložbe uporabljati v nasprotju z namenom dodeljenih sredstev, sicer mora končni prejemnik sredstev vsa prejeta sredstva vrniti v proračun Republike Slovenije skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi v skladu s 57. členom Zakona o kmetijstvu³²⁷. Upravičenec je 19. 8. 2013 podal pojasnila glede vodnega dovoljenja, da je čas trajanja vodnega dovoljenja na podlagi ZV-1 opredeljen za določen čas ter da je izdano vodno dovoljenje omogočalo njegovo podaljšanje. Upravičenec je 30. 8. 2013 predložil odločbo o spremembi vodnega dovoljenja, s katero je bila veljavnost podaljšana do 31. 12. 2019.

Iz točke 4.2.1 v povezavi s točko 6.1 razpisne dokumentacije izhaja, da v razpisni dokumentaciji med pogoji za pridobitev sredstev ni bilo določeno obdobje veljavnosti vodnega dovoljenja, ki ga morajo vlagatelji predložiti k svoji vlogi. AKTRP je upravičenca pozvala k pojasnitvi ter predložitvi vodnega dovoljenja tudi za dobo petih let po zadnjem izplačilu sredstev, sicer bo v nasprotnem primeru vlogo zavrgla, s tem je dejansko zahtevala, da mora biti vodno dovoljenje izdano tudi za dobo petih let po zadnjem izplačilu sredstev. AKTRP je s tem, ko v razpisni dokumentaciji med pogoji ni jasno opredelila, za katero obdobje veljavnosti morajo vlagatelji predložiti vodno dovoljenje, ravnala v neskladju s tretjim odstavkom 106.f člena ZJF, ki določa, da morajo biti zahteve za dodelitev sredstev objektivno utemeljene in določene na način, ki subsidiarno upošteva načela zakona, ki ureja javna naročila.

Ukrep Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Ministrstvo je dopolnilo Posebni priročnik za izvajanje Uredbe o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz PRP 2014–2020, v katerem je pri splošnih pogojih v primeru naložb v obnovo ali gradnjo dopolnilo potrebno veljavnost predloženih dovoljenj.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.4.h Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije³²⁸ (v nadaljevanju: ZIntPK) v 14. členu določa, da morajo vse pogodbe nad 10.000 evrov brez DDV vsebovati določila o ničnosti pogodbe za primere, ko kdo v imenu ali na račun druge pogodbene stranke, predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno nedovoljeno korist za pridobitev posla ali za sklenitev posla

³²⁵ Št. 35528-41/2011-15 z dne 31. 5. 2012.

³²⁶ UL L, št. 277/1 z dne 21. 10. 2005 s spremembami.

³²⁷ Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 26/14, 32/15.

³²⁸ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

pod ugodnejšimi pogoji ali za opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali za drugo ravnanje ali opustitev, s katerimi je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali je omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku, zastopniku, posredniku. Pri pregledu posameznih pogodb smo ugotovili, da naslednje pogodbe ne vsebujejo protikorupcijske klavzule, in sicer:

- Ministrstvo za infrastrukturo in družba AVRIGO, d. o. o. (v nadaljevanju: družba AVRIGO) sta sklenila pogodbo³²⁹ o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov v ocenjeni vrednosti 1.744.405 evrov;
- Ministrstvo za infrastrukturo in DARS sta sklenila pogodbo³³⁰ o sofinanciranju skupine sedmih projektov Rekonstrukcija posameznih avtocestnih odsekov za povečanje prometne varnosti v vrednosti 22.563.907 evrov;
- Ministrstvo za infrastrukturo in družba SŽ - Potniški promet sta sklenila pogodbo³³¹ o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov v ocenjeni vrednosti 5.620.000 evrov.

Navedena ravnanja so bila v nasprotju s 14. členom ZIntPK, saj v pogodbe, sklenjene po uveljavitvi ZIntPK, ni bilo vneseno določilo o protikorupcijski klavzuli.

3.3.4.i Ministrstvo za infrastrukturo in družba AVRIGO sta 31. 12. 2014 sklenila pogodbo o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov (v nadaljevanju: pogodba o subvenciji) v ocenjeni vrednosti 1.744.405 evrov za obdobje od 1. 1. do 31. 7. 2015. V skladu s 114.a členom Zakona o prevozih v cestnem prometu³³² se namreč sredstva za subvencioniranje prevoza dijakov in študentov zagotavljajo iz državnega proračuna. Iz četrtega odstavka 114.d člena Zakona o prevozih v cestnem prometu izhaja, da način in metodologijo izračuna cene mesečne, polletne in letne vozovnice ter cene subvencionirane mesečne vozovnice, mesečne vozovnice za deset voženj, polletne in letne vozovnice, ki jo plača upravičenec, ter razrede oddaljenosti predpiše minister, pristojen za promet, v soglasju z ministroma, pristojnima za izobraževanje ter za delo in socialne zadeve. V skladu z navedenim je minister za infrastrukturo in prostor sprejel Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza³³³ (v nadaljevanju: pravilnik o določanju cen), v katerem je določena metodologija izračuna polne cene vozovnice, ki jo za subvencije ministrstvo prizna avtobusnemu prevozniku. Metodologija je določena posebej za različne tipe vozovnic. Tako se polna cena subvencionirane letne vozovnice izračuna kot zmnožek cene enkratne vozovnice, v skladu s povprečno standardno tarifo za prevoz potnikov in prtljage v javnem linijskem cestnem medkrajevnem prometu, koeficienta, predvidenega števila voženj na mesec in števila mesecev v obdobju subvencioniranja vozovnic. V skladu z drugim odstavkom 4. člena pravilnika o določanju cen je bila vrednost koeficienta v času veljavnosti pogodbe omejena z zgornjo mejo, ki je znašala 0,895, in spodnjo mejo, ki je znašala 0,789, predvideno število voženj na mesec pa s pravilnikom o določanju cen ni opredeljeno.

³²⁹ Št. 2430-15-311011 z dne 31. 12. 2014.

³³⁰ Št. 2430-15-600004 z dne 30. 10. 2015.

³³¹ Št. 2430-15-311035 z dne 31. 12. 2014 in aneks št. 1 z dne 19. 6. 2015.

³³² Uradni list RS, št. 131/06 (5/07-popr.), 123/08, 28/10, 49/11, 57/12, 39/13, 92/15.

³³³ Uradni list RS, št. 69/13.

V 3. členu pogodbe o subvenciji so natančneje opredeljeni elementi izračuna polne cene. Podan je način izračuna predvidenega števila voženj in koeficient, ki je določen v višini 0,737, kar je bilo manj od spodnje meje koeficienta iz pravilnika o določanju cen, veljavnega v obdobju, za katero je bila sklenjena pogodba. Koeficient v pogodbi o subvencioniranju torej ni bil določen v skladu z drugim odstavkom 4. člena pravilnika o določanju cen. Polna cena vozovnice je bila izračunana v nižji vrednosti, zato je bil znesek subvencije nižji, kot bi bil ob določitvi količnika v skladu s pravilnikom o določanju cen.

Ukrep Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo je v skladu z zahtevo za predložitev odzivnega poročila v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2014 v letu 2015 sprejelo nov Pravilnik o spremembah Pravilnika o določanju cen subvencioniranega prevoza³³⁴, po katerem je vrednost koeficienta omejena s spodnjo mejo, ki znaša 0,684.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

3.3.4.j Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačuje otroške dodatke na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo. Otroški dodatek je družinski prejemek, s katerim se staršem oziroma otroku zagotovi dopolnilni prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje. Upravičenost in višina otroškega dodatka sta v skladu z določili Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev³³⁵ (v nadaljevanju: ZUPJS) odvisna od dohodkov in premoženja oseb, ki jih zakon opredeljuje. V skladu s 17. členom ZUPJS se v premoženje oseb šteje nepremično premoženje, osebna in druga vozila, vodna plovila, lastniški deleži gospodarskih družb ali zadrug, vrednostni papirji, denarna sredstva na transakcijskem ali drugem računu, kadar ne predstavljajo dohodka skladno s prvim odstavkom 12. člena ZUPJS, ki se upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja, hranilne vloge in druga denarna sredstva po izjavi posameznika ter drugo premično premoženje.

Center za socialno delo pri izračunu višine otroškega dodatka³³⁶ ni pravilno upošteval vrednosti premoženja vlagateljice, saj ni bil upoštevan lastniški delež v gospodarski družbi v vrednosti 3.750 evrov, kar je v nasprotju s 4. točko prvega odstavka 17. člena ZUPJS. Ugotovljena nepravilnost ni vplivala na višino otroškega dodatka, do katerega je bila prejemnica upravičena, saj se dohodkovni razred upravičenke tudi ob pravilnem upoštevanju premoženja ne bi spremenil.

Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, ni ravnalo v skladu s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi ministrstvo moralo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje centra za socialno delo.

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

Aprila 2015 je ministrstvo uvedlo sistem vzpostavitve notranjih kontrol centrov za socialno delo, tako da posebne komisije na centrih za socialno delo preverjajo na določenem vzorcu pravilnost izdanih upravnih aktov, o čemer nato poročajo ministrstvu. Ministrstvo prejeta poročila analizira ter po potrebi izda dodatna navodila za področja, na katerih imajo centri

³³⁴ Uradni list RS, št. 61/15.

³³⁵ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13, 57/15, 90/15.

³³⁶ Odločba Centra za socialno delo Celje, št. 1231-10631/2014-66/1 z dne 24. 11. 2014.

za socialno delo največ težav. V letu 2016 je Skupna služba za notranjo revizijo na ministrstvu izdala tri Končna poročila o izrednih revizijah na centrih za socialno delo.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.4.k V skladu z 81. členom in 82. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja³³⁷ (v nadaljevanju: ZOFVI) se sredstva osnovnim šolam zagotavljajo iz državnega proračuna in iz sredstev lokalne skupnosti. Ministrstvo do 16. 3. 2015 z osnovnimi šolami ni imelo sklenjenih pogodb oziroma jim ni izdalo drugega posamičnega pravnega akta, s katerim bi določilo višino financiranja, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno, ter da je za nalogo, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih uporabnikov, lahko sklenjena le ena večstranska pogodba, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki je koordinator nalog.

Ukrep Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo je osnovnim šolam 16. 3. 2015 izdalo sklepe o obsegu financiranja dejavnosti v letu 2015 in 22. 12. 2015 sklepe o spremembi sklepa o obsegu financiranja dejavnosti v letu 2015.

3.3.4.l Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je Osnovni šoli Elvire Vatovec Prade, Koper pri nakazilu sredstev za stroške dela za april 2015 previsoko obračunalo akontacijo za dodatno strokovno pomoč v znesku 153 evrov, ker pri obračunu ni upoštevalo novo izdane odločbe³³⁸ Zavoda za šolstvo, na podlagi katere osnovni šoli pripada za učenko akontacija za eno uro dodatne strokovne pomoči na teden³³⁹. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 3. točko Sklepa o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015³⁴⁰, ki določa, da je osnova za določitev višine akontacij število ur dodatne strokovne pomoči za posamezno šolo na dan 30. 9. 2014.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo ne more opravljati nadzora na kraju samem, da bi preprečilo tovrstne napake, saj je to glede na število šol in število kadrov na ministrstvu neizvedljivo. Ministrstvo akontacije sredstev 2-krat letno poračuna, s čimer se morebitne previsoke akontacije že med letom poračunajo.

Ukrep Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo je akontacijo poračunalo pri nakazilu plač za julij 2015.

3.3.4.m ZOFVI v 81. členu določa, da se iz državnega proračuna osnovnim šolam za izvajanje programa zagotavljajo transferi za plače in materialne stroške, v prvem odstavku 84. člena ZOFVI pa je določeno, da se javnim šolam zagotavljajo sredstva v skladu z normativi in standardi, ki jih določi minister. Peti odstavek 84. člena ZOFVI določa, da morajo normativi in standardi obsegati učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za

³³⁷ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11, 47/15.

³³⁸ Št. 969-361-35/2008-27 z dne 27. 9. 2010. Upoštevalo je odločbo št. 969-361-35/2008-16 z dne 23. 5. 2008.

³³⁹ Ministrstvo je osnovni šoli obračunalo akontacijo za dodatno strokovno pomoč za pet ur na teden.

³⁴⁰ Št. 6035-2/2014/4 z dne 2. 2. 2015.

oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe ter merila za oblikovanje oddelkov in skupin in za vrednotenje materialnih stroškov ter standardov za prostor in opremo. Minister je normative in standarde za izvajanje programa osnovne šole predpisal s Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole³⁴¹ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih), v njem pa ni predpisanih meril za vrednotenje materialnih stroškov, kar ni v skladu s 84. členom ZOFVI. V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2012 smo od ministrstva zahtevali uskladitev pravilnika o normativih z ZOFVI. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo spremenjen pravilnik pričel veljati do pričetka šolskega leta 2014/2015, vendar v letu 2014 spremembe pravilnika o normativih še niso bile sprejete. Tudi v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2014 smo od ministrstva zahtevali, da prične z izvajanjem aktivnosti za določitev meril za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov osnovnih šol na ustrezni pravni podlagi. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je bila imenovana delovna skupina za pripravo Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvajanje programov osnovne šole in vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami v osnovnošolskem izobraževanju ter da bo osnutek pravilnika pripravljen do 15. 12. 2015, uveljavljen pa s 1. 9. 2016.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Minister je 2-krat imenoval delovno skupino za ureditev vrednotenja materialnih stroškov. Prvoimenovana delovna skupina je že pripravila delovni osnutek pravilnika in ga posredovala v medresorsko usklajevanje ter reprezentativnim sindikatom. Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo sta izdala pozitivno mnenje, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo pa je predlagala vrsto popravkov in dopolnil. Prav tako so na osnutek dali pripombe posamezniki in reprezentativni sindikati. Nova delovna skupina, ki je bila razširjena z dodatnimi člani, je imela vrsto pravnih in vsebinskih pomislekov. Ministrstvo je pripravilo nov osnutek pravilnika, ki ga bo posredovalo v javno obravnavo.

3.3.4.n ZOFVI v četrtem odstavku 84. člena določa, da normative in standarde za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki potrebujejo prilagojeno izvajanje programov za predšolske otroke oziroma izobraževalnih programov, prilagojene izobraževalne programe ali posebni program vzgoje in izobraževanja določi minister v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravje. Ministrstvo je za vrednost ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za leto 2015 izdalo šest sklepov³⁴² za izvajanje dodatne strokovne pomoči, ne da bi pred tem pridobilo soglasje ministra, pristojnega za zdravje, kar ni v skladu s četrnim odstavkom 84. člena ZOFVI.

³⁴¹ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14.

³⁴² Sklep o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015, št. 6035-2/2014/1 z dne 8. 9. 2014, Sklep o prenehanju Sklepa o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015, št. 6035-2/2014/3 z dne 23. 12. 2014, Sklep o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015, št. 6035-2/2014/2 z dne 23. 12. 2014, Sklep o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015, št. 6035-2/2014/4 z dne 2. 2. 2015, Sklep o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za obdobje od 1. 9. 2015 do 30. 11. 2015, št. 6036-285/2015/1 z dne 21. 9. 2015, Sklep o zagotavljanju sredstev ter o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči za učence in dijake s posebnimi potrebami za obdobje od 1. 12. 2015 do 24. 6. 2016, št. 6036-285/2015/2 z dne 21. 12. 2015 in Sklepa o financiranju izvajanja dodatne strokovne pomoči pri pouku slovenščine za priseljene učence iz drugih držav za šolsko leto 2014/2015, št. 6034-154/2014 z dne 24. 10. 2014 in št. 6034-154/2014-2 z dne 21. 1. 2015.

Ukrep Ministrstva za šolstvo, izobraževanje in šport

Ministrstvo je pripravilo Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, iz katerega izhaja črtanje četrtega odstavka 84. člena ZOFVI. Predlog tega zakona je vlada predlagala v sprejem državnemu zboru, ki ga je obravnaval na seji 16. 6. 2016 (druga obravnava).

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 in dodatni strokovni pomoči za učence tujce, določi minister, pristojen za šolstvo. Ministrstvo je v sklepu za dodatno strokovno pomoč določilo le višino povračila stroškov ene ure dodatne strokovne pomoči ter osnovo za določitev akontacij. Ministrstvo na podlagi seznama učencev oziroma dijakov ter števila ur dodatne strokovne pomoči, ki je bilo določeno z odločbo o usmeritvi, mesečno nakazuje akontativna sredstva, praviloma v višini 80 odstotkov sredstev za izvajanje dodatne strokovne pomoči. Ker ministrstvo v sklepih o dodatni strokovni pomoči ni določilo meril in kriterijev za plačilo ur dodatne strokovne pomoči, je ravnalo v nasprotju s 43.a členom pravilnika o normativih.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Število ur dodatne strokovne pomoči, ki je določeno z odločbami o usmeritvi, je edino merilo za odobritev sredstev za izvedbo ur dodatne strokovne pomoči. Kriterij za plačilo ur dodatne strokovne pomoči pa so dejansko realizirane ure.

3.3.4.o Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport osnovnim šolam zagotavlja tudi sredstva za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za javne uslužbenke. Višina sredstev, ki jih mesečno prejme posamezna osnovna šola iz tega naslova, se izračuna na podlagi vnosa dni prisotnosti na delu za posameznega javnega uslužbenca v sistem KPIS³⁴³. Sistem KPIS obseg sredstev, ki jih osnovna šola prejme za posameznega javnega uslužbenca, izračuna tako, da od cene mesečne vozovnice v sorazmernem delu odšteje dneve odsotnosti z dela. Zaradi takšnega načina izračuna ministrstvo osnovnim šolam izplača manj sredstev za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, kakor bi jih morale izplačati svojim javnim uslužbencem, saj takšnega načina izračuna zakonodaja ne predvideva³⁴⁴. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 81. člena ZOFVI, ki določa obseg financiranja osnovnih šol in iz katerega izhaja, da se sredstva za javne uslužbenke za plače, prispevke in druge prejemke zagotovijo v obsegu, ki ga določa zakonodaja. V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2014 smo od ministrstva zahtevali, da pripravi načrt aktivnosti za odpravo neustreznih izplačil transferov osnovnim šolam za povračilo stroškov zaposlenim na osnovnih šolah, ki mora temeljiti na pregledu nekaj primerov osnovnih šol. Ministrstvo je predložilo načrt aktivnosti, v katerem je opredelilo aktivnosti, odgovorne osebe in roke za izvedbo aktivnosti, s katerimi naj bi ministrstvo do 1. 9. 2016 razvilo in spremenilo aplikacijo Prevoz in prehrana in s tem način izračuna sredstev prilagodilo predpisom na tem področju. Ministrstvo je izdalo Sklep³⁴⁵ o imenovanju Komisije za izvedbo pregleda nad dodeljevanjem in porabo sredstev za povračilo stroškov

³⁴³ KPIS – kadrovsko-plačni informacijski sistem.

³⁴⁴ Upošteva se zakonodaja s tega področja (predvsem 130. člen ZDR-1, anekse h kolektivnim pogodbam, ki določajo povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, ter načelo gospodarnosti iz tretjega odstavka 2. člena ZJF) je dalo usmeritve tudi Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (št. 1000-293/2012/8 z dne 26. 11. 2012), iz katerih izhaja, da naj bi proračunski uporabniki javnim uslužbencem v primerih njihove odsotnosti z dela povrnili stroške v višini mesečne vozovnice oziroma v višini seštevka dnevnih vozovnic, če je to za delodajalca ugodneje.

³⁴⁵ Št. 024-51/2015/2 z dne 10. 11. 2015.

zaposlenim na osnovnih šolah, na podlagi katerega bo komisija izvedla preglede pri desetih osnovnih šolah.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Komisija je pripravila program pregleda nad dodeljevanjem in porabo sredstev za povračilo stroškov zaposlenim na osnovnih šolah, izvedla pregled na izbranih osnovnih šolah ter pripravila poročilo o izvedenem pregledu. Na tej podlagi je komisija že oblikovala priporočila za nadgradnjo aplikacije Prevoz.

Predlog za prenovo aplikacije Prevoz predvideva trojno funkcijo aplikacije, in sicer zajem podatkov in izračun transferjev; orodje za nadzor nad namensko in gospodarno rabo javnih sredstev; poslovno orodje za osnovne šole, ki bo poenotilo prakse na osnovnih šolah in jim na enostaven in učinkovit način omogočalo določitev povračil stroškov prevoza v skladu s predpisi. Aplikacija Prevoz bo vsebovala tudi modul za izpis izjave, ki jo mora vsak zaposleni predložiti delodajalcu ob prvi zaposlitvi oziroma vsakič, ko se spremenijo podatki iz izjave, ter navodila za izpolnjevanje izjave.

3.3.4.p Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v letu 2015 izdalo Navodilo za izvajanje nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport³⁴⁶ (v nadaljevanju: navodilo za izvajanje nadzora) in Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2015 (v nadaljevanju: program nadzora), ki določata način in postopek izvajanja nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz njegove pristojnosti. V letu 2015 je ministrstvo izvajalo posamezne aktivnosti, ki se nanašajo na nadzor podatkov, vnesenih v aplikacijo KPIS (preverja in usklajuje razlike med temi podatki), nad obsegom dejavnosti, ki so podlaga za sistemizacijo delovnih mest in financiranje dejavnosti, posebnimi zahtevki šol, ki niso vključeni v sistem KPIS, ter je obveščalo šole o ugotovljenih razlikah ter pripravilo poročila za preveč nakazana sredstva. Ministrstvo pri izplačilu sredstev za dodatno strokovno pomoč in za interesne dejavnosti ni preverjalo, ali so bile ure učne pomoči oziroma interesnih dejavnosti na osnovnih šolah tudi dejansko opravljene. V skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, ki izvajajo javne službe in dejavnosti v javnem interesu, česar pa ministrstvo v celoti ne zagotavlja.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Na tako velikem segmentu zavodov (to je 568), ki so vključeni v področje osnovnošolskega izobraževanja, je ministrstvo z obstoječimi kadri izvedlo vse aktivnosti, ki so bile določene po programu nadzora. Za podrobnejši pregled nad tem, ali so bile interesne dejavnosti in dodatna strokovna pomoč na osnovnih šolah dejansko opravljene, pa ministrstvo nima zadostnih kadrovskega virov.

Ministrstvo se zaveda tveganja nenamenske porabe javnih sredstev in v okviru danih možnosti išče rešitve za njegovo obvladovanje. Hkrati s prenovo aplikacije Prevoz se bo izvedla tudi prenova aplikacije KPIS z novim modulom, ki bo zagotovil enostavnejši in podrobnejši vnos podatkov o odsotnostih zaposlenih. S primerjavo odsotnosti v aplikaciji KPIS z Rekapitulacijo obračuna plač za posamezno šolo in mesec bo omogočen večji nadzor nad vnosi tistih oblik odsotnosti, ki se delno ali v celoti financirajo iz drugih virov javnega financiranja.

³⁴⁶ Št. 024-48/2014/27 z dne 8. 10. 2015.

3.3.4.q Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je srednje šole pozvalo, da sprejete programe dela, kadrovske in finančne načrte za leto 2015 ministrstvu posredujejo najkasneje do 22. 5. 2015, to je v 65 dneh od datuma prejema izhodišč³⁴⁷. Navedeno ravnanje ni bilo skladu s šestim odstavkom 49. člena ZIPRS1415, ki določa, da morajo posredni uporabniki državnega proračuna posredovati sprejete finančne načrte in programe dela v soglasje pristojnemu ministrstvu najkasneje v 60 dneh po prejemu izhodišč.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Če ne bi določili skrajnega datuma za posredovanje dokumentov v soglasje, bi morali šolam posredovati sklepe o financiranju dejavnosti za leto 2015 priporočeno s povratnico. Ko je šola prejela sklep o financiranju, s katerim je bil določen obseg financiranja programov srednjega šolstva, je lahko začel teči 60-dnevni rok za pripravo programa dela, finančnega načrta in kadrovskega načrta. Takšno ravnanje (pošiljanje sklepov priporočeno s povratnico) je tako kadrovske kot finančne neracionalno za tako veliko število zavodov.

3.3.4.r V devetih primerih³⁴⁸ smo ugotovili, da so srednje šole³⁴⁹ posredovale finančne načrte in programe dela v soglasje pristojnemu ministrstvu prepozno tudi glede na njihova navodila. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je tem srednjim šolam zagotovilo sredstva v celotnem obsegu in ne največ do 80 odstotkov realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s štirinajstim odstavkom 49. člena ZIPRS1415, ki določa, da če posredni uporabniki ne posredujejo finančnega načrta in programa dela v soglasje organu, pristojnemu za izdajo soglasja k njegovemu finančnemu načrtu in programu dela, v 60 dneh po prejemu izhodišč, se posrednemu uporabniku proračuna zagotavlja največ 80 odstotkov realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo je ves čas priprave dokumentov sodelovalo z vsemi srednjimi šolami. Na nekaterih srednjih šolah so se soočali s kadrovske težavami, saj so bili razlogi za zamude tudi bolniške odsotnosti zaposlenih (računovodje). V večini primerov so srednje šole zamudnice že vnaprej sporočile, da do navedenega datuma oziroma roka ne bodo uspele pripraviti dokumentov. Nekatere srednje šole pa so imele tudi težave s sklicevanjem svetov zavodov. Ministrstvo je glede na navedeno presodilo, da bi bila uporaba ukrepa (znižano financiranje) nesorazmerno ukrep, ki bi imel zelo škodljive posledice na delovanje srednjih šol, in sicer ravno, ko se je na srednjih šolah izvajala zaključek šolskega leta (tudi matura in zaključni izpiti).

³⁴⁷ Kot datum prejema izhodišč in navodil za pripravo programa dela, kadrovskega in finančnega načrta za leto 2015 smo upoštevali datum njihove objave na portalu ministrstva 18. 3. 2015.

³⁴⁸ Srednje šole so posredovale programe dela, kadrovske in finančne načrte prepozno, in sicer tudi po 22. 5. 2015, torej po datumu, ki ga je določilo ministrstvo v navodilih (po 65 dneh). Datumi prejemov navedenih dokumentov posamezne srednje šole na ministrstvu so: Srednja šola Josipa Jurčiča Ivančna Gorica, Gimnazija Murska Sobota in Srednja šola Slovenska Bistrica 25. 5. 2015, GRM Novo mesto 26. 5. 2015, Biotehniška šola Rakičan, Biotehniška šola Maribor ter Elektrotehniško-računalniška strokovna šola in gimnazija Ljubljana 29. 5. 2015, Šolski center Slovenske Konjice Zreče 11. 6. 2015 ter Lesarska šola Maribor 22. 6. 2015.

³⁴⁹ V Republiki Sloveniji je 182 javnih in zasebnih srednjih šol.

[URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/Seznam2.aspx?Seznam=3010>], junij 2016. Ministrstvo je med izvajanjem revizije posredovalo datume prejema finančnih načrtov za 122 javnih srednjih šol.

3.3.4.s Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v skladu z 81. členom ZOFVI financira delovanje srednjih in višjih šol. V skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, ki izvajajo javne službe in dejavnosti v javnem interesu, česar pa ministrstvo v celoti ne zagotavlja. V več revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna³⁵⁰ smo opozorili na neizvajanje nadzora nad poslovanjem srednjih in višjih šol ter izboljšanje nadzora skušali doseči tudi s popravljivimi ukrepi. Ministrstvo je v letu 2015 izdalo navodilo za izvajanje nadzora in program nadzora, ki določata način in postopek izvajanja nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz njegove pristojnosti. V skladu z navodili za izvajanje nadzora mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov, kar zajema tudi podrobnejši pregled³⁵¹ poslovanja javnega zavoda.

V letu 2015 je ministrstvo izvajalo posamezne aktivnosti, ki se nanašajo na pripravo finančnih načrtov šol, izvajanje pogodb o financiranju in poročanje, ni pa še izvajalo podrobnejših pregledov poslovanja srednjih in višjih šol.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

V letu 2015 je ministrstvo izvajalo preglede podatkov o številu dijakov in študentov, vpisanih v posamezne izobraževalne programe po letnikih oziroma v vzgojni program, za tekoče šolsko leto, podatkov o letnem obsegu ur pouka po predmetih oziroma strokovnih modulih ter o organizaciji izvedbe pouka v šolskem letu ter številu strokovnih in drugih delavcev, preveritev podatkov o organizaciji in izvedbi vzgojnega programa ter preveritev podatkov o zaposlenih in njihovem obsegu dela. Pred izdajo soglasij k finančnim načrtom je ministrstvo pregledalo usklajenost kadrovskega načrta z izhodišči, izdalo soglasja k zaposlovanju zgolj na podlagi potrjenega kadrovskega načrta, opravilo nadzor nad zaposlovanjem s podjemnimi pogodbami, avtorskimi pogodbami in študentskim delom. V letu 2015 je ministrstvo izvedlo pregled pri desetih javnih zavodih, ki so potrebovali dodatna finančna sredstva za nemoteno izvajanje izobraževalnih programov, vendar pa za ta namen ni bila imenovana posebna delovna skupina. Pri posameznih javnih zavodih je ministrstvo izvajalo tudi pregled nad vnosom števila vpisanih dijakov in študentov v aplikacijo CEUVIZ³⁵² – statusi, datumi vpisa in izpisa in podobno. Za podrobnejši pregled poslovanja javnih zavodov pa bo treba zagotoviti kadrovske vire in jih tudi primerno usposobiti.

3.3.4.t Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z Univerzo v Mariboru sklenilo pogodbo³⁵³ o pravicah in obveznostih od 1. 1. do 30. 6. 2015 ter o strateških in letnih ciljih za leto 2015 v vrednosti 25.410.987 evrov. Ministrstvo je Univerzi v Mariboru dodelilo 14.684 evrov preveč dodatnih sredstev za že akreditirane nove članice javnih visokošolskih zavodov, ker je pri izračunu upoštevalo tudi pet ponavljavcev ter študenta, ki že ima doseženo izobrazbo enako drugi stopnji. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s prvim in tretjim odstavkom 56. člena Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov³⁵⁴ (v nadaljevanju: uredba o javnem financiranju), ki določata, da se dodatna sredstva po

³⁵⁰ Na primer revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2011, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2012, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2013, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2014.

³⁵¹ V skladu s III/1. točko navodil za izvajanje nadzora se podrobnejši pregled poslovanja javnega zavoda prične z izdajo sklepa ministra o uvedbi nadzora.

³⁵² CEUVIZ – Centralna evidenca podatkov o udeležencih vzgoje in izobraževanja.

³⁵³ Št. 3330-15-500002 z dne 16. 12. 2014.

³⁵⁴ Uradni list RS, št. 7/11, 64/12, 12/13.

56. členu uredbe o javnem financiranju določijo ob upoštevanju števila študentov nove članice, pomnoženega z vrednostjo sredstev na študenta, pri čemer se v skupnem številu študentov ne upoštevajo ponavljavci, vpisani na študijskih programih prve in druge stopnje rednega študija, absolventi ter študenti z že pridobljeno izobrazbo, ki ustreza najmanj drugi stopnji.

Ukrepi Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo je predložilo dokazilo o vračilu preveč nakazanih sredstev. Sredstva so bila ministrstvu vrnjena 13. 5. 2016.

3.3.4.u Pogodbe³⁵⁵, ki jih je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport sklenilo z univerzami, ne vsebujejo načrta izvajanja študijske dejavnosti, kar ni v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 23. člena uredbe o javnem financiranju, ki določa, da se v pogodbi poleg bistvenih sestavin opredeli tudi načrt izvajanja študijske dejavnosti, ki vključuje predvsem študijska področja, na katerih se bodo izvajali študijski programi, morebitna povečanja ali zmanjšanja razpisanih vpisnih mest v prvi letnik za naslednji dve študijski leti v primerjavi z zadnjim razpisom in številom vpisanih študentov v prvi letnik, pričakovano število študentov ter opredelitev morebitnih novih študijskih področij in članic v naslednjih štirih letih.

3.3.4.v Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport in Agencija za raziskovalno dejavnost sta sklenila pogodbo³⁵⁶ o financiranju delovanja agencije in znanstveno-raziskovalne dejavnosti v letu 2015 in anekse³⁵⁷ k tej pogodbi v skupni vrednosti 143.537.919 evrov.

Izplačila Agenciji za raziskovalno dejavnost se izvajajo na podlagi zahtevkov, ki v prilogi vsebujejo računalniške izpise končnih prejemnikov sredstev in računalniške izpise o realizaciji zahtevkov za izplačilo, iz katerih je razviden končni prejemnik, datum in znesek nakazila. Zahtevka za izplačilo, ki sta bila predmet pregleda, se nanašata na raziskovalno dejavnost za posamezni mesec za več proračunskih postavk, ki so razdeljene tudi po kontih. Ministrstvo od Agencije za raziskovalno dejavnost ne zahteva dokazil, ki bi potrdila, da je bilo izplačilo končnim prejemnikom tudi nakazano, in na podlagi katerih bi bilo mogoče preveriti, ali je zahtevek izdan v ustrezni višini. Zato ministrstvo na podlagi posredovane dokumentacije in izvedenih kontrol ob prejemu zahtevka tudi ne more potrditi, da je zahtevek Agencije za raziskovalno dejavnost v celoti upravičen. To ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je treba pravni temelj in višino obveznosti pred izplačilom preveriti.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo je pripravilo načrt sistematičnega nadzora nad delovanjem Agencije za raziskovalno dejavnost in v povezavi s tem izvedlo nadzor na vzorcu računov.

Priporočilo

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj skrbnik pogodbe o financiranju delovanja Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in znanstveno-raziskovalne dejavnosti ob prejemu zahtevka na vzorcu preveri nekaj računov, na katerih temelji zahtevek za izplačilo.

³⁵⁵ Št. 3330-15-500001 z dne 19. 12. 2014, št. 3330-15-500003 z dne 16. 12. 2014 in št. 3330-15-500002 z dne 16. 12. 2014.

³⁵⁶ Št. 3330-15-500033 z dne 26. 1. 2015.

³⁵⁷ Št. 1 z dne 24. 4. 2015, št. 2 z dne 2. 9. 2015 in št. 3 z dne 23. 12. 2015.

3.3.4.w Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z Zavodom za šolstvo sklenilo Pogodbo o sofinanciranju dejavnosti javnega zavoda Zavod Republike Slovenije za šolstvo v letu 2015³⁵⁸ v vrednosti 8.682.003 evre. Ministrstvo je na podlagi računa³⁵⁹, ki se nanaša na projekt Razvoj predmetov (kitajščina, madžarščina), plačalo tudi stroške avtorskih honorarjev in podjemnih pogodb v skupnem znesku 5.118 evrov, ki v letnem delovnem načrtu za ta projekt niso bili načrtovani. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu z 9. členom pogodbe³⁶⁰ in s 50. členom ZJF, ki določata, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo je spomladi 2015 skupaj z Zavodom za šolstvo določilo cilje projektov v okviru naloge Razvoja predmetov: kitajščina, madžarščina in projekt FREPA³⁶¹, ki se nanaša na mednarodno sodelovanje znotraj Sveta Evrope pri razvijanju pluralističnih pristopov pri poučevanju jezikov in kultur. Vsi cilji izhajajo iz Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018³⁶². Pri uresničevanju ciljev je ministrstvo ves čas sodelovalo z Zavodom za šolstvo, tako da so bili cilji naloge doseženi, pri tem pa ministrstvo ni vztrajalo na vnaprej določenih aktivnostih, pač pa je njihov izbor in s tem povezan način strokovnega delovanja za dosego zastavljenih ciljev prepustil Zavodu za šolstvo, ki se je med izvajanjem naloge strokovno odločal za optimalne rešitve in dejavnosti. Zato je prišlo do neskladja med predvidenimi in dejanskimi stroški.

3.3.4.x Ministrstvo za šolstvo in šport je na podlagi neposredne potrditve operacije v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za projekt Nordijski center Planica – II. faza, Center za smučarske teke³⁶³ 22. 8. 2012 sklenilo pogodbo³⁶⁴ z Zavodom za šport Planica v vrednosti 18.263.078 evrov. S pogodbo je bilo določeno, da mora Zavod za šport Planica ob vsakem odstopanju od predvidene vrednosti posameznih upravičenih stroškov obvestiti ministrstvo. Pri preseganju vrednosti posamezne vrste stroškov za več kot 10 odstotkov pa je treba skleniti aneks k osnovni pogodbi, pri čemer skupna vrednost pogodbe ne sme presegati zneska sofinanciranja, opredeljenega v pogodbi. Ministrstvo je bilo 15. 12. 2015, torej le šest dni pred izstavitvijo zadnjega zahtevka, seznanjeno, da so posamezni stroški višji od načrtovanih³⁶⁵. V tem primeru so stroški že nastali in nanje ni bilo več mogoče vplivati. Ker je ministrstvo opustilo nadzor nad izvajanjem projekta, je omogočilo, da so bili nekateri stroški večji od predvidenih. Ministrstvo se tako do upravičenosti njihovega povečanja ni moglo opredeliti. S tem je ravnalo v nasprotju s pogodbenimi določili in 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva izvajajo nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.

³⁵⁸ Št. 3330-15-024001 z dne 22. 6. 2015.

³⁵⁹ Št. 201572830 z dne 30. 11. 2015.

³⁶⁰ 9. člen pogodbe določa, da sta podrobna obrazložitev posameznega projekta in razdelitev stroškov navedeni v letnem delovnem načrtu za leto 2015 in sta prilogi k tej pogodbi.

³⁶¹ Angl.: *A framework of reference for pluralistic approaches.*

³⁶² Uradni list RS, št. 63/13.

³⁶³ Dodelitev sredstev za projekt je potrdilo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo kot organ upravljanja z odločbo št. ESRR OP RR/3/3/5-TC Planica/0, št. 4300-155/2011/11 z dne 9. 7. 2012.

³⁶⁴ Št. 3330-12/299000, aneks št. 1 z dne 8. 8. 2013, aneks št. 2 z dne 7. 11. 2013, aneks št. 3 z dne 22. 4. 2015 in aneks št. 4 z dne 26. 11. 2015.

³⁶⁵ Dejanski upravičeni stroški informiranja in obveščanja za 27,3 odstotka (dejanski stroški v znesku 47.319 evrov, načrtovani stroški v znesku 37.168 evrov) višji od njihove predvidene vrednosti.

3.3.4.y Ministrstvo za šolstvo in šport je na podlagi neposredne potrditve operacije v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za projekt Nordijski center Planica – I. faza, Center za smučarske skoke in polete v letu 2011 sklenilo pogodbo³⁶⁶ z Zavodom za šport Planica v vrednosti 24.300.611 evrov.

Pri izvajanju operacije smo ugotovili, da je bilo s pogodbo določeno, da mora Zavod za šport Planica:

- o morebitnih težavah pri izvajanju določil pogodbe obvestiti ministrstvo najkasneje v sedmih dneh od njihovega nastanka oziroma takoj, ko izve za ovire, ki bi vplivale na izvedbo operacije, če za te ovire izve po preteku tega roka; s pogodbo je bilo prav tako določeno, da bo ministrstvo, če bo ugotovilo nenamensko porabo sredstev, vsebinsko, časovno, finančno nerealizacijo operacije oziroma druge kršitve pogodbe, pozvalo upravičenca, da v določenem roku odpravi ugotovljeno kršitev; s pogodbo je bil predviden zaključek del 15. 8. 2013, rok za izstavitev zadnjega zahtevka za izplačilo pa je bil določen 15. 10. 2013; z vsemi petimi aneksi, ki so bili sklenjeni k pogodbi, je bila spremenjena dinamika izvajanja in financiranja operacije, obdobje upravičenih izdatkov je bilo podaljšano do 31. 12. 2015, rok za izstavitev zadnjega zahtevka je bil podaljšan do 15. 10. 2015 in predviden zaključek del do 31. 8. 2015; Zavod za šport Planica ministrstva ni pravočasno obveščal o časovnih in finančnih težavah pri izvajanju določil pogodbe, ministrstvo pa izvajanja odobrene operacije ni ustrezno nadzorovalo, saj ni pravočasno ugotovilo časovnega zamika pri realizaciji pogodbe;
- ob vsakem odstopanju od predvidene vrednosti posameznih upravičenih stroškov obvestiti ministrstvo; pri preseganju vrednosti posamezne vrste stroškov za več kot 10 odstotkov pa je treba skleniti aneks k tej pogodbi, pri čemer skupna vrednost pogodbe ne sme presegati zneska sofinanciranja, opredeljenega v pogodbi; iz zadnjega zahtevka³⁶⁷ izhaja, da so bili posamezni dejanski upravičeni stroški večji od načrtovanih³⁶⁸, o čemer pa ministrstvo ni bilo seznanjeno pred izstavitvijo zahtevka; stroški so že nastali in na njihov nastanek ni bilo več mogoče vplivati, ker je ministrstvo opustilo nadzor nad izvajanjem projekta, je omogočilo, da so bili nekateri stroški večji od predvidenih; ministrstvo se tako do upravičenosti njihovega povečanja ni moglo opredeliti.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Aneks zaradi preseganja posamezne vrste stroškov ni bil sklenjen, celotna vrednost investicije pa se ni spremenila in ni presegla odobrene vrednosti. Spremembe tudi niso vplivale na zastavljene in z odločbo potrjene cilje operacije.

Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s pogodbenimi določili in 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva izvajajo nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.

3.3.4.z Zakon 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

³⁶⁶ Št. 3311-11-069001 z dne 24. 3. 2011, aneks št. 1 z dne 20. 1. 2012, aneks št. 2 z dne 8. 8. 2013, aneks št. 3 z dne 7. 11. 2013, aneks št. 4 z dne 16. 7. 2014 in aneks št. 5 z dne 20. 4. 2015.

³⁶⁷ Št. 136 z dne 15. 12. 2015.

³⁶⁸ Dejanski upravičeni stroški gradnje oziroma nakupa objektov so bili večji za 12,2 odstotka (dejanski stroški v znesku 20.021.861 evrov, načrtovani stroški v znesku 17.847.525 evrov), stroški za izdelavo projektne dokumentacije za 34,6 odstotka (dejanski stroški v znesku 658.592 evrov, načrtovani stroški v znesku 489.446 evrov) ter stroški študij, raziskav, analiz in svetovanj za 29,7 odstotka (dejanski stroški v znesku 104.475 evrov, načrtovani stroški v znesku 80.554 evrov).

ioni v Evropi³⁶⁹ (MKIDCRA, v nadaljevanju: zakon o ratifikaciji konvencije) v drugem odstavku 6. člena določa, da se Republika Slovenija ob podpisu te konvencije za plačilo stroškov izgradnje zavezuje prispevati v denarju in/ali v obliki stvarnega vložka 12 milijonov evrov³⁷⁰. Ministrstvo je z izvajalcem Tehnodrom, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Tehnodrom) sklenilo pogodbo³⁷¹ o stvarnem prispevku za izgradnjo Centra FAIR³⁷² in aneks k pogodbi³⁷³ v znesku 17.659.242 evrov brez DDV. Način določitve pogodbene vrednosti ob podpisu pogodbe v zakonu o ratifikaciji konvencije ni določen. Ministrstvo je kot orodje za simulacijo izračuna vrednosti pogodbe uporabilo orodje, ki so ga pripravili na Inštitutu za ekonomska raziskovanja³⁷⁴, in upoštevalo indeks³⁷⁵, ki ga uporablja FAIR GmbH (v nadaljevanju: FAIR) za matematično revalorizacijo prispevka partnerskih držav v denarju.

Ministrstvo je določilo pogodbeno vrednost v znesku 17.659.242 evrov brez DDV, kar je za 2.123.866 evrov več, kot je izračunal Inštitut za ekonomska raziskovanja, oziroma za 2.491.241 evrov več, kot bi znašal izračun samo ob upoštevanju indeksa inflacije, ki ga upošteva FAIR. Ministrstvo je s tem, ko je določilo vrednost pogodbe nad 15.168.001 evrov, ravnalo v nasprotju s 6. členom zakona o ratifikaciji konvencije v povezavi z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Pri določitvi pogodbene vrednosti je ministrstvo uporabilo orodje, ki so ga pripravili na Inštitutu za ekonomska raziskovanja, in indeks, ki ga uporablja FAIR za matematično revalorizacijo prispevka partnerskih držav v denarju. Vrednost pogodbe je bila določena na podlagi matematične revalorizacije prevzetih obveznosti Republike Slovenije iz zakona o ratifikaciji konvencije in rezultata tripartitnih pogajanj med pogodbenimi partnerji o tem, kako uskladiti prvotno predvidene tehnične specifikacije z možnostmi njihovega dejanskega razvoja v realnem času in s finančnimi zmoglostmi ministrstva.

Izvajalec je ministrstvu predložil pet bančnih garancij za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti, veljavnih v letu 2015, ki sta jih izdali banki Hypo Alpe-Adria-Bank, d. d., Ljubljana³⁷⁶

³⁶⁹ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 6/11.

³⁷⁰ Znesek se nanaša na cene iz januarja 2005 in ne vključuje DDV.

³⁷¹ Priloga 4 k pogodbi z dne 11. 11. 2015 v vrednosti 12.005.700 evrov po cenah iz leta 2005.

³⁷² Angl.: *Facility for Antiproton and Ion Research in Europe*.

³⁷³ Aneks z dne 6. 7. 2015.

³⁷⁴ Ministrstvo je od Inštituta za ekonomska raziskovanja pridobilo ovrednotenje finančnih vložkov države v projekt FAIR, iz katerega izhaja, da je na podlagi revalorizacijskih količnikov, ki jih je določil konzorcij v letu 2014, ko je bila podpisana pogodba, predvidena obveznost Republike Slovenije 15.535.376 evrov.

³⁷⁵ Ob upoštevanju indeksa inflacije (1,2634), ki ga upošteva FAIR, bi bila v letu 2014 vrednost denarne obveznosti Republike Slovenije 15.168.001 evrov. Podatke o indeksih, ki jih uporablja FAIR, nam je posredovalo ministrstvo.

³⁷⁶ Bančna garancija št. 4373/15 z dne 15. 7. 2015 v vrednosti 67.555 evrov in št. 4425/15 z dne 29. 10. 2015 v vrednosti 50.104 evre. V veljavi pa je ostala tudi bančna garancija št. 4278/14 z dne 18. 11. 2014 v vrednosti 45.956 evrov.

(v nadaljevanju: Hypo Alpe-Adria-Bank) in Sberbank, d. d., Ljubljana³⁷⁷ (v nadaljevanju: Sberbank). Pogodba v prvem odstavku 6. člena določa, da mora izvajalec v 15 dneh po podpisu pogodbe izročiti brezpogojno garancijo banke za kvalitetno in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti za leto 2014 ter najkasneje v 15 dneh po sklenitvi aneksa dostaviti novo bančno garancijo v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti za leto, za katero se dopolnitev sklepa, z veljavnostjo enega leta od prenehanja veljavnosti prejšnje. Predložene bančne garancije v 15 dneh po sklenitvi aneksa niso bile predložene v ustrezni višini³⁷⁸ in z ustrezno veljavnostjo³⁷⁹, kar ni v skladu s prvim odstavkom 6. člena pogodbe. Ministrstvo je 28. 10. in 29. 10. 2015 pridobilo dve bančni garanciji, s katerima se je zagotovila ustrezna višina, še vedno pa ni bila ustrezna ročnost predloženih bančnih garancij.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z izvajalcem Tehnodrom sklenilo aneks k pogodbi o stvarnem prispevku za izgradnjo Centra FAIR³⁸⁰ v znesku 21.480.942 evrov. Ministrstvo je obrazec FEP v znesku 3.540.804 evrov potrdilo 20. 7. 2015, kar je devet dni prepozno. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 145. členom in 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določata, da morajo neposredni uporabniki o prevzetih obveznostih v breme proračuna obveščati Ministrstvo za finance tako, da se prevzete obveznosti evidentirajo v enotno bazo preodbremenitev s potrditvijo obrazca FEP v petih dneh po sklenitvi pogodbe.

³⁷⁷ Bančna garancija št. 240-58-584777 z dne 6. 11. 2014 v vrednosti 56.084 evrov, aneks št. 1 k garanciji št. 240-58-584777 z dne 16. 7. 2015 v vrednosti 82.445 evrov in aneks št. 2 z dne 28. 10. 2015 v vrednosti 134.380 evrov.

³⁷⁸ Pogodbena vrednost je za leto 2015 znašala 2.520.402 evra (z vključenim DDV). Zavarovalna vsota pa je na podlagi bančnih garancij z dne 18. 11. 2014, 15. 7. in 16. 7. 2015 znašala 195.956 evrov, kar je 7,8 odstotka pogodbene vrednosti za leto 2015.

³⁷⁹ Bančna garancija Sberbank za leto 2014, št. 240-58-584777 z dne 6. 11. 2014 je veljala do 20. 11. 2015, aneks št. 1 z dne 16. 7. 2015 k bančni garanciji z veljavo do 9. 7. 2016, in aneks št. 2 z dne 28. 10. 2015 k bančni garanciji z veljavo do 30. 10. 2016. Bančna garancija banke Hypo Alpe-Adria-Bank za leto 2014, št. 4278/14 z dne 18. 11. 2014 je veljala do 20. 12. 2015, bančna garancija št. 4373/15 z dne 15. 7. 2015 z veljavo do 9. 7. 2016 in bančna garancija št. 4425/15 z dne 29. 10. 2015 z veljavo do 30. 10. 2016.

³⁸⁰ Aneks z dne 6. 7. 2015.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015, 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.

Mnenje s pridržkom

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2015 smo ugotovili:

- odhodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 6.430.970 evrov:
 - med odhodki so previsoko izkazani odhodki za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi v skupnem znesku 8.126.084 evrov (preveč izkazani tekoči transferi za 8.177.720 evrov in premalo izkazani tekoči odhodki za obresti za 51.636 evrov) – točka 2.2.1.1.a;
 - zaradi napačne razvrstitve odhodkov so za enak znesek 75.773 evrov previsoko izkazani tekoči odhodki, prenizko pa investicijski odhodki – točka 2.2.1.1.i;
 - zaradi napačne razvrstitve odhodkov so za enak znesek 23.304 evre previsoko izkazani tekoči odhodki, prenizko pa tekoči transferi – točka 2.2.1.1.i;
 - med tekočimi odhodki niso izkazani odhodki za provizijo Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo v znesku 1.169.540 evrov, med tekočimi transferi pa niso izkazane subvencije obrestne mere v znesku 2.850.897 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije končnim uporabnikom izplačal ta sklad – točka 2.2.2.1.a;
 - med tekočimi transferi niso izkazani odhodki za odškodnine po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja v znesku 10.536.617 evrov – točka 2.2.3.1.d;
- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 545.224 evrov:
 - med prihodki niso izkazani prihodki od obresti v znesku 283.521 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.a;
 - med prihodki niso izkazani prihodki od plačil provizij malih in srednje velikih podjetij v znesku 261.703 evre, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.a;
 - zaradi napačne razvrstitve prihodkov so za enak znesek 28.494 evrov previsoko izkazani prihodki iz proračuna Evropske unije za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije, prenizko pa prihodki za prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije iz strukturnih skladov – točka 2.2.1.2.1.a;

- izdatki *v računu finančnih terjatev in naložb* so previsoko izkazani za 47.004.563 evrov:
 - med izdatki so previsoko izkazani izdatki za posojila Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo v znesku 55.764.706 evrov – točka 2.2.2.1.a;
 - med izdatki niso izkazani posli, ki jih za račun Republike Slovenije izvaja Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, in sicer izdatki za povečanje kapitalskih deležev v znesku 5.411.828 evrov, izdatki za dana posojila v znesku 4.927.784 evrov in izdatki za plačila zapadlih poroštev v znesku 311.626 evrov – točka 2.2.2.1.a;
 - med izdatki so previsoko izkazani izdatki za poravnavo dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije v znesku 1.891.095 evrov – točka 2.2.2.1.d;
- prejemki *v računu finančnih terjatev in naložb* so prenizko izkazani za 867.813 evrov:
 - med prejemki niso izkazani prilivi od vračil mikrokreditov v znesku 613.125 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.a;
 - med prejemki niso izkazani prejemki od prodaj naložb in izstopov iz družb tveganega kapitala v znesku 254.688 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.a;
- prejemki *v računu financiranja* so prenizko izkazani za 7.929.926 evrov:
 - med prejemki iz zadolževanja niso izkazana sredstva, ki jih je Slovenska odškodninska družba, d. d. založila za izplačila odškodnin po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja, v znesku 7.929.926 evrov – točka 2.2.3.1.d;
- izdatki *v računu financiranja* so prenizko izkazani za 10.017.179 evrov:
 - med izdatki ni izkazano poplačilo obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra, d. o. o., ki je nastalo pri izgradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi v znesku 8.126.084 evrov – točka 2.2.1.1.a;
 - med izdatki niso izkazani izdatki za odplačilo dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije v znesku 1.891.095 evrov – točka 2.2.2.1.d.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2015.

Odstavek o drugi zadevi

Opozarjamo na točki 2.2.1.1.b in 2.2.2.1.c tega poročila, v katerih je obravnavana sprememba Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov iz leta 2015, ki se nanaša na spremembe načina evidentiranja varnostnih rezerv in posameznih zavarovalnih poslov, ki jih za Republiko Slovenijo po pooblastilu na podlagi Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki izvaja SID banka, d. d., Ljubljana. Sprejeta zakonska ureditev predstavlja odklon od okvira računovodskega poročanja, ki ga določata Zakon o računovodstvu in Zakon o javnih financah, in omogoča poročanje, ki ne temelji na popolni in pravilni predstavitvi prihodkov in odhodkov proračuna v posameznem letu.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2015 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 iz proračunske rezervacije zagotovljena za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati, oziroma za sanacije naravnih nesreč – točka 3.3.1.a;
 - prevzete obveznosti niso bile načrtovane v proračunu – točka 3.3.3.a;
 - obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo – točke 3.3.3.b, 3.3.3.c, 3.3.4.k in 3.3.4.w;
 - objava javnega razpisa v Uradnem listu RS ni vsebovala vseh sestavin – točka 3.3.3.d;
 - pri izplačilih nista bila preverjena pravna podlaga in obseg obveznosti – točke 3.3.3.c, 3.3.3.m, 3.3.4.d, 3.3.4.e in 3.3.4.v;
 - v proračunu v času prevzemanja obveznosti niso bila zagotovljena proračunska sredstva – točki 3.3.3.j in 3.3.3.l;
 - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad poslovanjem pravnih oseb – točke 3.3.4.b, 3.3.4.p in 3.3.4.s;
 - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb – točke 3.3.4.j, 3.3.4.x in 3.3.4.y;
 - v razpisni dokumentaciji med pogoji ni bilo jasno opredeljeno obdobje veljavnosti vodnega dovoljenja – točka 3.3.4.g;
 - za izplačilo proračunskih sredstev niso bili z zakonom določeni pogoji – točka 3.3.4.z;
 - odločitve o odlogu plačila dolga ni sprejela pristojna oseba in ker odlog plačila ni bil ustrezno zavarovan – točka 2.2.2.3.a;
- *Zakonom za uravnoteženje javnih financ*, ker:
 - javnemu uslužbencu ni bil izdan posamični pravni akt, s katerim bi se uskladila pridobitev pravice do višje plače v skladu z zakonodajo – točka 3.3.2.b;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014*, ker:
 - javnemu uslužbencu ni bil izdan posamični pravni akt, s katerim bi se uskladila pravica do višje plače v skladu z zakonodajo – točka 3.3.2.b;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015*, ker:
 - posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov – točki 3.3.4.a in 3.3.4.q;
 - so bila srednjim šolam odobrena sredstva v prevelikem obsegu – točka 3.3.4.r;
- *Zakonom o delovnih razmerjih*, ker:
 - so bile z javno uslužbenko sklenjene zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, za obdobje, ki je presegalo dve leti – točka 3.3.2.d;

- *Zakonom o javnem naročanju*, ker:
 - je bil v razpisni dokumentaciji določen pogoj, ki je bil neutemeljeno omejevalen z vidika zagotavljanja konkurence – točka 3.3.3.b;
 - pri oddaji javnih naročil ni bilo spoštovano načelo enakopravne obravnave ponudnikov – točka 3.3.3.f;
 - naročnik ni pravočasno objavil obvestila o oddaji javnega naročila – točka 3.3.3.g;
 - pri oddaji javnih naročil ni bilo spoštovano načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki – točke 3.3.3.h, 3.3.3.l in 3.3.3.m;
 - iz dokumentacije o javnem naročilu ni bil razviden način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila – točki 3.3.3.j in 3.3.3.m;
 - naročnik za oddajo javnega naročila ni izbral ustrezne vrste postopka – točka 3.3.3.j;
 - je pogodba v bistvenih sestavinah odstopala od osnutka pogodbe v razpisni dokumentaciji – točki 3.3.3.l in 3.3.3.m;
 - naročnik ni vodil popolne dokumentacije o oddaji javnega naročila – točka 3.3.3.m;
- *Zakonom o blagovnih rezervah*, ker:
 - (I) [REDACTED] (I) – točka 3.3.4.e;
 - k naročilnicam ni bilo izdano soglasje – točka 3.3.4.e;
- *Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije*, ker:
 - pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule – točka 3.3.4.h;
- *Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, ker:
 - v Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole niso predpisana merila za vrednotenje materialnih stroškov – točka 3.3.4.m;
 - sredstva osnovnim šolam za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za zaposlene niso bila izplačana v pravilni višini – točka 3.3.4.o;
 - ni bilo pridobljeno ustrezno soglasje k normativom in standardom – točka 3.3.4.n;
- *Zakonom o vodah*, ker:
 - na Sklad za vode niso bila prenesena vsa sredstva, ki so viri tega sklada – točka 2.2.1.1.c;
 - niso bile sklenjene koncesijske pogodbe za rabo mineralne, termalne ali termomineralne vode – točka 2.2.1.1.f;
- *Zakonom o varstvu okolja*, ker:
 - na Sklad za podnebne spremembe niso bila prenesena vsa sredstva, ki so viri tega sklada – točka 2.2.1.1.d;
- *Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*, ker:
 - načrt razpolaganja s premoženjem države za leto 2015 ni vseboval premoženja, ki je bilo brezplačno preneseno na Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije – točka 2.2.2.1.e;
 - premoženja, ki je bilo preneseno brezplačno v last Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije, ni ocenil pooblaščen cenilec – točka 2.2.2.1.e;

- *Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog*, ker:
 - objava javnega razpisa v Uradnem listu RS ni vsebovala vseh sestavin – točka 3.3.3.d;
- *Uredbo o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2011–2013*, ker:
 - ni bil poslan poziv za dopolnitev vloge – točka 3.3.4.f;
- *Uredbo o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov*, ker:
 - je bilo Univerzi v Mariboru dodeljenih preveč dodatnih sredstev za že akreditirane nove članice javnih visokošolskih zavodov – točka 3.3.4.t;
 - pogodbe niso vsebovale vseh obveznih sestavin – točka 3.3.4.u;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - prevzete obveznosti niso bile pravočasno potrjene – točke 3.3.3.l, 3.3.3.n in 3.3.4.z;
 - so bile izkazane prenizke obveznosti – točka 3.3.4.z;
 - pogodba o ureditvi komisijskih poslov ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitve – točka 2.2.2.1.g;
- *Pravilnikom o določanju cen subvencioniranega prevoza*, ker:
 - v pogodbi o sofinanciranju koeficienti za izračun subvencije niso bili določeni v skladu s predpisom – točka 3.3.4.i;
- *Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole*, ker:
 - v sklepih o dodatni strokovni pomoči niso bila določena merila in kriteriji za plačilo ur dodatne strokovne pomoči – točka 3.3.4.n;
- *Odlok o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Rinka*, ker:
 - ustanoviteljica in Javni gospodarski zavod Rinka, Celje nista sklenila pogodbe, s katero bi uredila medsebojna razmerja glede nepremičnega stvarnega premoženja – točka 2.2.2.1.e;
- *Navodilom za upravičence pri izvajanju operacij, sofinanciranih iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2013–2015, razvojne prioritete Razvoj regij, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi*, ker:
 - dokazila niso bila ustrezno označena – točka 3.3.4.d;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - je bil javnemu uslužbencu nepravilno obračunan in izplačan dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času – točka 3.3.2.c;
- *Sklepom o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015*, ker:
 - je bila akontacija za dodatno strokovno pomoč previsoko obračunana – točka 3.3.4.l;
- *pogodbami oziroma pooblastilom*, ker:
 - niso bila spoštovana določila pogodb – točke 3.3.3.e, 3.3.3.i, 3.3.3.m, 3.3.3.k, 3.3.4.d, 3.3.4.w, 3.3.4.x, 3.3.4.y in 3.3.4.z;
 - (I) [REDACTED] (I) – točka 3.3.4.e;

- *Aktom o ustanovitvi Sklada Republike Slovenije za nasledstvo, javnega sklada, ker:*
 - zmanjšanje namenskega premoženja ni bilo vpisano v sodni register – točka 2.2.2.1.d;
- *razpisno dokumentacijo oziroma javnim pozivom, ker:*
 - obveznost iz razpisne dokumentacije ni bila izpolnjena – točke 3.3.3.i, 3.3.3.k, 3.3.3.m in 3.3.4.f;
 - je bil poziv za dopolnitev vloge prepozno poslan – točki 3.3.4.c in 3.3.4.d;
 - neustrezna vloga ni bila zavržena – točka 3.3.4.c;
 - ob spremembi okvirne vrednosti ni bil določen nov rok za prijavo na razpis – točka 3.3.4.d.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 3.3.2.a tega poročila, v kateri je obravnavan dodatek za stalnost. Državno pravobranilstvo Republike Slovenije je zoper sodbo Delovnega sodišča v Mariboru vložilo pritožbo na Delovno sodišče v Mariboru. Ministrstvo za finance, Finančna uprava Republike Slovenije nosi vsa tveganja glede poplačila obveznosti zaradi morebiti neustrezno upoštevane delovne dobe pri izplačilu dodatka za stalnost.

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

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za finance, Finančna uprava Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za javno upravo ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivna poročila.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Načrt aktivnosti, ki ga zahtevamo, mora vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

Ministrstvo za finance, Finančna uprava Republike Slovenije mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo popravkov v informacijskem sistemu, da bo zagotovljena usklajenost podatkov za pripravo poročil o razčlenitvi dajatev in podatkov davčnega knjigovodstva – točka 2.2.1.3.e.

Ministrstvo za finance mora:

- sprejeti akt, s katerim bo podrobneje opredelilo razmerja med Republiko Slovenijo in Skladom Republike Slovenije za nasledstvo, javnim skladom, poslovne dogodke, ki nastajajo pri izvajanju Sporazuma o vprašanih nasledstva, dokumentacijo, ki dokazuje te poslovne dogodke in je podlaga za evidentiranje v poslovnih knjigah, ter način evidentiranja teh poslovnih dogodkov v poslovnih knjigah države in Sklada Republike Slovenije za nasledstvo, javnega sklada – točka 2.2.2.1.d.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo mora:

- analizirati razloge, ki so privedli do nepravilnosti pri prevzemanju obveznosti, in izvesti ustrezne ukrepe, ki bodo preprečevali tovrstne nepravilnosti; navesti mora sklepe, analize in ukrepe, ki jih je oziroma jih še bo izvedlo – točka 3.3.4.e.

Ministrstvo za infrastrukturo mora:

- skleniti anekse k pogodbam, v katerih bo vključena protikorupcijska klavzula – točka 3.3.4.h.

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

- pripraviti načrt aktivnosti za sistematično izvajanje nadzora nad centri za socialno delo z navedbo rokov za izvajanje aktivnosti in oseb, ki bodo nadzor izvajale – točka 3.3.4.j.

Ministrstvo za javno upravo mora:

- analizirati razloge, ki so privedli do nepravilnosti pri postopku oddaje javnega razpisa, in izvesti ustrezne ukrepe, ki bodo preprečevali tovrstne nepravilnosti; navesti mora sklepe, analize in ukrepe, ki jih je oziroma jih še bo izvedlo – točka 3.3.3.d.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora:

- izdati sklep o uvedbi nadzora nad podrobnejšim pregledom poslovanja izbranih srednjih šol – točka 3.3.4.s;
- predložiti Pravilnik o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvajanje programov osnovne šole in vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami v osnovnošolskem izobraževanju – točka 3.3.4.m;
- pričeti z izvajanjem aktivnosti za določitev meril in kriterijev za plačilo ur dodatne strokovne pomoči – točka 3.3.4.n;
- predložiti dokazilo o prenovi aplikacije Prevoz in prehrana – točka 3.3.4.o;
- pričeti z izvajanjem aktivnosti glede izplačila ur dodatne strokovne pomoči in interesnih dejavnosti – točka 3.3.4.p;
- analizirati razloge, ki so privedli do nepravilnosti pri neposredni potrditvi operacij, prevzemanju obveznosti in izvajanju nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb, in izvesti ustrezne ukrepe, ki bodo preprečevali tovrstne nepravilnosti; navesti mora sklepe, analize in ukrepe, ki jih je oziroma jih še bo izvedlo – točke 3.3.4.x, 3.3.4.y in 3.3.4.z.

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 odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila 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 poslovanja³⁸¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za finance, Finančna uprava Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

6. PRIPOROČILA

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- spremeni Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava in Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava v delu, ki se nanaša na evidentiranje vračil sredstev iz preteklih let, tako da bosta izpolnjeni proračunsko načelo popolnosti in proračunsko načelo bruto izkazovanja.

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

- pripravi vsebinska navodila za pripravo poročil o razčlenitvi dajatev ter opiše uporabljena pravila za pripravo poročil o razčlenitvi dajatev v informacijskem sistemu;
- zagotovi pravilno delovanje programa za pripravo poročil o razčlenitvi dajatev in vgradi ustrezne kontrole za skladnost podatkov s podatki plačilnega prometa na določen dan.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- v prihodnje v pogodbe vključi sankcije za primere neizpolnjevanja obveznosti.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- skrbnik pogodbe o financiranju delovanja Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in znanstveno-raziskovalne dejavnosti ob prejemu zahtevka na vzorcu preveri nekaj računov, na katerih temelji zahtevek za izplačilo.

7. POPRAVEK REVIZORJA

Na podlagi tretjega odstavka 97. člena Zakona o javnih financah smo ob izdaji osnutka revizijskega poročila predlagali popravke predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015. Popravek revizorja se nanaša na splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015. Popravki, ki se nanašajo na konte bilance stanja, so samo tisti, ki izhajajo iz preveritev splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015 in so vključeni zaradi popolnosti knjižb poslovnega dogodka, pri katerem smo ugotovili napako. Členitev kontov, na katerih so predlagani popravki, je odvisna od listin in informacij, s katerimi smo razpolagali med izvajanjem revizije. Zneski predlaganih popravkov so navedeni v evrih.

7.1 Izgradnja infrastrukture na spodnji Savi (točka 2.2.1.1.a)

7.1.1 Predlog popravka

- evidentiranje prejemkov in izdatkov v letu 2015

kto 4135	(8.177.720)	
podskupina kto 403	51.636	
podskupina kto 550	8.126.084	

7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.1.1.a tega poročila.

7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizije predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2011, 2012, 2013 in 2014 in na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015:

- pogodba št. 2330-15-760001 z aneksi;
- pogodba št. 2330-14-830045 z aneksi;
- pogodba št. 2330-14-830084 z aneksi;
- pogodba št. 2330-14-830085 z aneksi;
- pogodba št. 2330-14-830086 z aneksi;
- pogodba št. 2330-14-830087 z aneksi;

- pogodba št. 2550-15-311001 z aneksi;
- konto kartica Ministrstva za okolje in prostor – kto 2200, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2015;
- konto kartica Ministrstva za okolje in prostor – kto 9902, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2015.

7.2 Napačna razvrstitev prihodkov in odhodkov (točki 2.2.1.1.i in 2.2.1.2.1.a)

7.2.1 Predlog popravka

- evidentiranje prihodkov in odhodkov v letu 2015

skupina kto 40	(75.773)	
skupina kto 42	75.773	
skupina kto 40	(23.304)	
skupina kto 41	23.304	
podskupina kto 784	(28.494)	
podskupina kto 782	28.494	

7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točkah 2.2.1.1.i in 2.2.1.2.1.a tega poročila.

7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015:

- pogodba št. C1711-14-130077;
- pogodba št. 2431-15-000457/0;
- datoteka s podatki o prilivih in odlivih na podračunu za Evropski socialni sklad;
- podatki glavne knjige proračuna za leto 2015.

7.3 Instrumenti finančnega inženiringa (točka 2.2.2.1.a)

7.3.1 Predlog popravka

- evidentiranje prejemkov, izdatkov in dobroimetja pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo v letu 2015

skupina kto 40	1.169.540	
skupina kto 41	2.850.897	
podskupina kto 114		4.020.437
podskupina kto 114	1.413.037	
skupina kto 71		545.224
podskupina kot 751		254.688
podskupina kto 750		613.125
podskupina kto 440	(50.525.296)	
podskupina kto 114	45.113.468	
podskupina kto 441	5.411.828	

7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.2.1.a tega poročila.

7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015:

- Sporazum o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013 z dne 23. 11. 2009, sklenjen med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo;
- Aneks št. 8 k sporazumu z dne 3. 8. 2015, sklenjen med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo;
- Aneks št. 9 k sporazumu z dne 23. 11. 2015, sklenjen med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo;
- Aneks št. 10 k sporazumu z dne 29. 12. 2015, sklenjen med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo;
- Zahtevek Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo za izplačilo, št. 7-PIFI/2015 z dne 23. 11. 2015 (znesek 43.764.706 evrov);

- Zahtevek Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo za izplačilo, št. 8-PIFI/2015 z dne 29. 12. 2015 (znesek 12.000.000 evrov);
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – kto 0701, partner 882900, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2015;
- konto kartica Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo – podskupina kto 971, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2015;
- sklepi Vlade Republike Slovenije o vstopu Republike Slovenije v zasebne družbe tveganega kapitala;
- notarska potrdila o spremembah družbenih pogodb družb tveganega kapitala;
- odobritev upravljalvske provizije Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo za leto 2015, ki jo je izdalo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo;
- ločena knjigovodska evidenca Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo za vse transakcije v zvezi z izvedenimi ukrepi v letu 2015.

7.4 Odplačilo dolga do Vlade Združenih držav Amerike vključno z njenimi agencijami (točka 2.2.2.1.d)

7.4.1 Predlog popravka

- evidentiranje izdatkov v letu 2015 iz plačila dolga do Agencije Združenih držav za mednarodni razvoj

kto 4430	(1.891.095)	
kto 5511	1.891.095	

7.4.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.2.1.d tega poročila.

7.4.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015:

- sklep Vlade Republike Slovenije št. 47100-1/2015/4 z dne 22. 1. 2015;
- Sporazum o plačilu dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije do Vlade Združenih držav vključno z njenimi agencijami, ki ga izvrši Republika Slovenija, in Memorandum o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Združenih držav Amerike o plačilu dolga nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije do Vlade Združenih držav vključno z njenimi agencijami, ki ga izvrši Republika Slovenija
- sklep Koordinacijskega odbora za vprašanja nasledstva z dne 2. 7. 2012 (št. zapisnika 1001-29/2009/36).

7.5 Vračila posojil Factor banke, d. d., Ljubljana in Probanke, d. d., Maribor (točka 2.2.2.3.b)

7.5.1 Predlog popravka

- evidentiranje vračila posojil

kto 7509		(13.954.813)
kto 7503		13.954.813

7.5.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na Enotnem kontnem načrtu, ki predstavlja prilogo I Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

7.5.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014 in na dokazilih o prejemu plačil od Factor banke, d. d., Ljubljana in Probanke, d. d., Maribor v letu 2015, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015.

7.6 Obveznice RS 21 in RS 39 (točka 2.2.3.1.d)

7.6.1 Predlog popravka

- evidentiranje odhodkov in zadolževanja v letu 2015 za glavnice obveznic RS 21 in RS 39, vročenih do 31. 12. 2010 in decembra 2015

podskupina kto 411	10.536.617	
podskupina kto 500		7.929.926
podskupina kto 140	(2.606.691)	

7.6.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.3.1.d tega poročila.

7.6.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015:

- Pogodba o ureditvi razmerij na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja z dne 11. 4. 2011 in aneks št. 1 z dne 11. 10. 2011;
- Pogodba o ureditvi razmerij na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja z dne 8. 7. 2011;
- dopis Slovenskega državnega holdinga, d. d., Ljubljana št. 420-12/2015 z dne 21. 1. 2016;
- Zahtevak Slovenskega državnega holdinga, d. d., Ljubljana št. 2015/MM.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
4. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
5. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
6. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
7. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
8. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
9. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno s povratnico;
10. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
11. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
12. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno s povratnico;
13. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
14. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno s povratnico;
15. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
16. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
17. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, priporočeno;
18. Upravnim enotam Ljubljana, priporočeno;

19. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
20. Janku Vebru, priporočeno;
21. dr. Stanislavi Setnikar Cankar, priporočeno;
22. Klavdiji Štalcer, priporočeno;
23. mag. Julijani Bizjak Mlakar, priporočeno;
24. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
25. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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