



RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri zagotavljanju sredstev  
za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in  
za odlaganje radioaktivnih odpadkov  
iz Nuklearne elektrarne Krško

## ***Poslanstvo***

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

# **Porevizijsko poročilo**

Popravljalni ukrepi pri zagotavljanju sredstev  
za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in  
za odlaganje radioaktivnih odpadkov  
iz Nuklearne elektrarne Krško

# 1. UVOD

V revizijskem poročilu o zagotavljanju sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško<sup>1</sup> (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstvo za gospodarstvo (v nadaljevanju: ministrstvo) nista bila učinkovita pri določitvi pogojev poslovanja Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: sklad) in pri vzpostavitvi nadzora nad poslovanjem sklada ter da sklad ni bil uspešen pri načrtovanju nekaterih ciljev svojega poslovanja in pri zagotavljanju namenske in smotrne porabe svojih sredstev.

Ker razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Vlada in sklad sta računskemu sodišču predložila odzivni poročili<sup>2</sup> v predpisanem roku 90 dni, ki sta ju s podpisom in pečatom potrdili odgovorni osebi, mag. Helena Kamnar, generalna sekretarka vlade, in Aleksandra Špiler, vršilka dolžnosti direktorice sklada. Ministrstvo je odzivno poročilo<sup>3</sup>, ki ga je podpisal mag. Janko Burgar, državni sekretar, predložilo v dodatnem 15-dnevnem predpisanem roku. V predloženih odzivnih poročilih so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

---

<sup>1</sup> Št. 1202-4/2009/99 z dne 23. 8. 2011.

<sup>2</sup> Odzivno poročilo vlade št. 00602-4/2010/18 z dne 22. 11. 2011 in odzivno poročilo sklada št. AŠ/MŠ-475/11 z dne 22. 11. 2011.

<sup>3</sup> Odzivno poročilo ministrstva št. 006-5/2009/61-1 z dne 23. 11. 2011.

## 2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

### 2.1 Vlada Republike Slovenije

#### 2.1.1 Določitev vlog in položaja Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, Agencije za radioaktivne odpadke, Ministrstva za gospodarstvo in Vlade Republike Slovenije pri izvajanju in financiranju investicije v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov

##### 2.1.1.1 Opis nesmotrnosti

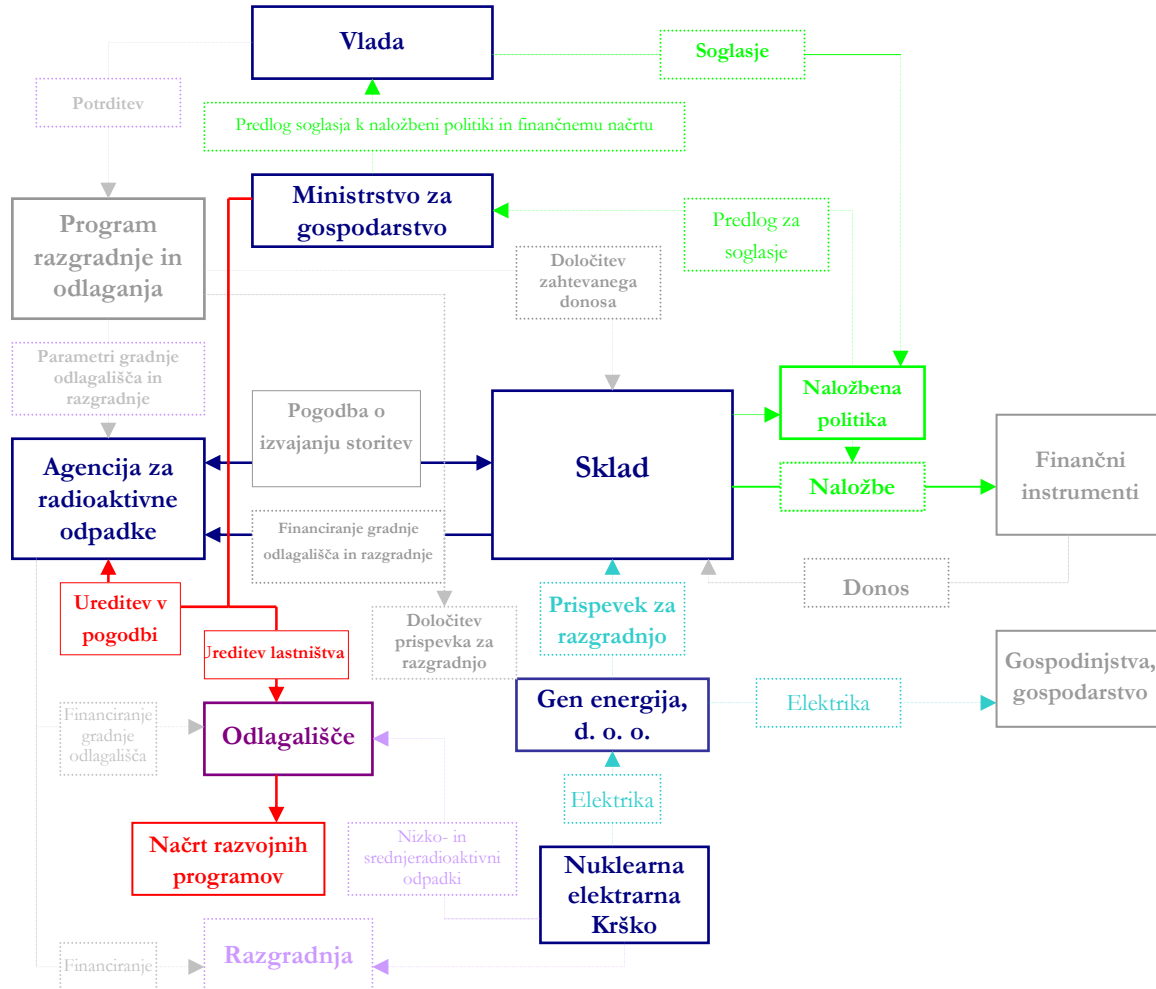
Na sliki 1 so prikazani položaj in vloge akterjev pri zagotavljanju sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: nuklearne elektrarne) in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, kot jih določata Zakon o Skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško<sup>4</sup> (v nadaljevanju: ZSFR) in Program razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov ter izrabljenega jedrskega goriva<sup>5</sup> (v nadaljevanju: program razgradnje in odlaganja).

---

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 75/94, 35/96, 24/03, 47/03 in 68/08.

<sup>5</sup> Vlada ga je potrdila 7. 10. 2004, Meddržavna komisija, ki je ustanovljena na podlagi Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, pa 4. 3. 2005.

Slika 1: Prikaz položaja akterjev pri zagotavljanju sredstev za razgradnjo nuklearne elektrarne in gradnjo odlagališča radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne



Vir: računsko sodišče na podlagi opredelitev položaja in nalog akterjev pri zagotavljanju sredstev za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne v ZSFR in programu razgradnje in odlaganja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je sklad v svojih poslovnih knjigah izplačevanje stroškov, povezanih z izgradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, evidentiral kot tekoče transfere Agenciji za radioaktivne odpadke (v nadaljevanju: agencija). Ministrstvo v svojih poslovnih knjigah investicije ni izkazovalo, čeprav je država investitor in bo lastnik odlagališča<sup>6</sup>. Agencija je izkazovala doslej izplačane stroške za izgradnjo odlagališča med svojimi osnovnimi sredstvi, kot da investicijo izvaja v svojem imenu in za svoj račun, čeprav sama ni investitor. Ocenili smo, da tak način evidentiranja ni usklajen z vlogo in pristojnostmi posameznega akterja v procesu financiranja izgradnje

<sup>6</sup> Investicija je bila avgusta 2010 uvrščena med nacionalne razvojne programe, ministrstvo pa določeno za investitorja.

odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ter tudi ne z načinom evidentiranja vplačevanja prispevka za razgradnjo in s položajem sklada, če bi bil ta organiziran kot javni sklad.

Ureditev pravnega načina evidentiranja nastalih stroškov izvedbe odlagališča je pomembna še posebej zaradi možnosti, da bi se pogodbenici v skladu s 3. členom Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo<sup>7</sup> (v nadaljevanju: meddržavna pogodba), odločili za skupno odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, Republika Hrvaška pa bi pristopila k izvedbi odlagališča na izbrani lokaciji v Sloveniji. Republika Hrvaška bi ob taki odločitvi morala pokriti polovico vseh stroškov, povezanih z izvedbo odlagališča. Glede na to, da se pogodbenici doslej nista dogovorili za skupno odlaganje teh odpadkov in je že nastale stroške načrtovanja odlagališča doslej v celoti pokrivala Republika Slovenija, je pomembno, da Republika Slovenija uredi ustrezno evidentiranje nastalih stroškov pri vseh akterjih, da bo lahko dokazala že nastale stroške in na tej podlagi uveljavila povračilo polovice vseh nastalih stroškov. Opozorili smo, da obstaja tudi tveganje, da Republika Hrvaška ne bo izpolnila svojih obveznosti v skladu s sedmim odstavkom 10. člena meddržavne pogodbe in da ne bo, oziroma da ne bo pravočasno odstranila radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, zaradi česar bo morala za ustrezno ravnanje s temi odpadki poskrbeti Republika Slovenija. Če bo v takem primeru Republika Slovenija želela izterjati nastale stroške ravnanja s hrvaškimi radioaktivnimi odpadki, bo morala v postopku reševanja spora dokazovati že vložena finančna sredstva, kar bo mogoče le, če bodo vsi na tej podlagi nastali stroški ustrezno evidentirani pri vseh akterjih.

Vlada je morala v odzivnem poročilu prikazati natančno opredelitev vlog in položaja sklada, agencije, ministrstva in vlade pri izvajanju in financiranju investicije v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Na podlagi opredeljene vloge in položaja posamezne institucije ter glede na načrtovano organizacijsko obliko sklada je morala v sodelovanju s pristojnimi institucijami izdelati načrt aktivnosti z določitvijo aktivnosti, rokov za izvedbo in odgovornih nosilcev za ureditev računovodskega evidentiranja vseh stroškov, nastalih zaradi investicije, da bi bili ustrezno izkazani stanje investicije in vsi denarni tokovi med sodelujočimi institucijami, kar bi omogočalo ugotavljanje točne vrednosti investicije, na podlagi zanesljivih računovodskih podatkov.

### 2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je opravila analizo vlog in položaja sklada, agencije, vlade in ministrstva, kot jih določajo ZSFR, Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji<sup>8</sup> (v nadaljevanju: ZVISJV) in Odlok o preoblikovanju javnega podjetja Agencija za radioaktivne odpadke, p. o., Hajdrihova 2, Ljubljana, v javni gospodarski zavod<sup>9</sup> (v nadaljevanju: odlok o agenciji) v povezavi z ugotovitvami v revizijskem poročilu in njihovim prihodnjim vlogam pri nadaljnjem izvajanju investicije.

---

<sup>7</sup> Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, Uradni list RS, št. 5/03.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 102/04, 60/11.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 45/96, 32/99, 38/01, 113/09.

Glede ureditve vloge in položaja sklada ter glede njegovega poslovanja je vlada ugotovila naslednje:

- sklad ne posluje v organizacijski obliki, ki bi omogočala vzpostavitev učinkovitega nadzora upravnega odbora sklada, nadzornega odbora sklada in ministrstva nad poslovanjem sklada pri določanju parametrov in omejitve naložbene politike ter vzpostavitev učinkovitega nadzora nad pripravo in izvajanjem naložbenih politik, zaradi česar je sklad lahko vlagal svoja sredstva v preveč tvegane naložbe;
- obstoječa ureditev ne opredeljuje dovolj jasno nalog in pristojnosti ministrstva za izvajanje nadzora nad celotnim poslovanjem sklada; ministrstvo je le pripravljavec gradiv za vlado, druge vloge pa niso opredeljene;
- ni vzpostavljen ustrezen nadzor nad namensko porabo sredstev sklada, saj je ta izplačeval tudi dotacije neprofitnim organizacijam in društvom, kar ni v skladu z nameni, za katere se lahko v skladu z ZSFR namenljajo sredstva sklada;
- sklad ni vzpostavil ustreznega nadzora nad namensko in smotrno porabo sredstev, ki jih je izplačeval agenciji, saj ni bila opravljena revizija smotrnosti in namenskosti porabe teh sredstev v skladu z določili ZSFR; ZSFR ne določa ustrezno meril in kriterijev ter drugih parametrov za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev, ki so bila izplačana agenciji, in tudi ne ureja ravnanj sklada, če bi se z revizijo ugotovilo, da sredstva sklada niso bila porabljena smotrno in namensko;
- sklad svojih ciljev ni načrtoval celovito na vseh pomembnih segmentih svojega poslovanja, saj jih niso potrdili ustrezni organi sklada, prav tako pa k njim ni podala soglasja vlada kot predstavnik ustanovitelja;
- glede na odgovornost za upravljanje s sredstvi sklada je organizacija, število in strokovnost zaposlenih na skladu pomanjkljiva in neustrezna;
- sklad je v svojih poslovnih knjigah stroške, povezane z gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki jih je izplačeval agenciji, evidentiral kot "tekoče transferje javnim agencijam" v breme odhodkov in ne investicijskih vlaganj, čeprav agencija posluje v organizacijski obliki javni gospodarski zavod.

Vlada je leta 2010 Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) predlagala sprejetje predloga Zakona o javnem skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: predlog ZSFR-1), v katerem je predvideno, da naj bi sklad posloval v organizacijski obliki "javni sklad". Predlog ZSFR-1 v državnem zboru še ni bil obravnavan. V predlogu ZSFR-1 je predvideno, da bo sklad ostal samostojna pravna oseba, za kar pa bi bilo treba zagotoviti optimalno število ustrezno strokovno usposobljenih zaposlenih in učinkovito organizacijo njihovega dela. V skladu s 56. členom Zakona o javnih financah<sup>10</sup> je mogoče ustanoviti tudi proračunski sklad kot evidenčni račun v okviru proračuna zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov ter uresničevanja posebnega namena. Sklad za zbiranje sredstev za financiranje razgradnje nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov bi bilo mogoče ustanoviti kot proračunski sklad, saj se ta sredstva zbirajo za poseben namen in jih je zato treba izkazovati ločeno.

Zaradi sedanje neustrezne opredelitve vlog, položaja in nalog sklada, glede na ugotovljene pomanjkljivosti pri poslovanju sklada v opravljeni reviziji računskega sodišča in na podlagi analize prednosti in slabosti možnih organizacijskih oblik sklada, ki jo je opravilo ministrstvo v okviru popravljalnega ukrepa za

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.



odpravo nesmotnosti iz točk 2.2.1.a in 2.2.1.b revizijskega poročila<sup>11</sup>, je vlada v svoji analizi podala izhodišča, da se sklad preoblikuje v proračunski sklad.

Z analizo sedanje vloge, položaja in nalog agencije je vlada ugotovila:

- agencija nastopa v vlogi izvajalca javne službe, izvajalca strokovno-tehničnih in razvojnih nalog ter izvajalca investicije za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov; razmejitvev, kdaj je posamezna dejavnost agencije sestavni del javne službe in kdaj gre za drugo dejavnost, v predpisih ni ustrezno opredeljena, zato ni jasno, ali lahko agencija v uveljavljeni organizacijski obliki kot javni gospodarski zavod izvaja vse naloge, zaradi katerih je bila ustanovljena;
- agencija je doslej izplačane stroške za izgradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov izkazovala med svojimi osnovnimi sredstvi; investicijo izvaja v svojem imenu in za svoj račun, pri tem pa ta dejavnost ni sestavni del dejavnosti opredeljenih javnih služb in tudi ni izrecno navedena v ustanovitvenem aktu agencije;
- ZVISJV kot javno službo določa obvezna ravnanja z radioaktivnimi odpadki, ne določa pa, ali izvajanje javne službe vključuje tudi naloge, povezane z izvajanjem investicij v infrastrukturne objekte, ki se uporabljajo za opravljanje teh javnih služb; ZVISJV prav tako ne podaja nedvoumne razmejitve, v kolikšni meri so sestavni del javne službe tudi strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge pri ravnanju z radioaktivnimi odpadki (na primer: izobraževanje, informiranje, mednarodno sodelovanje, izdelava strokovnih podlag za nacionalni program ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izdelava strokovnih podlag za operativne programe), ki se praviloma izvajajo v direkcijah ali javnih agencijah; ZVISJV tudi ne ureja ustrezno financiranje vseh dejavnosti, ki jih izvaja agencija;
- agencija v svojih računovodskih evidencah ne zagotavlja ločenega evidentiranja prihodkov in stroškov po posameznih dejavnostih tako, da bi bili finančni odnosi z institucijami, ki sredstva plačujejo agenciji zadovoljivi in pregledni, kar je posledica nejasne in pomanjkljive vsebinske opredelitve nalog javne službe in pomanjkljive ureditve vprašanj financiranja v veljavnih predpisih;
- agencija v svojih letnih poročilih predvsem za projekte, ki trajajo dlje kot eno leto, ne zagotavlja ustrezne sledljivosti porabe sredstev glede na vire sredstev, po obdobju vlaganja in po področjih dela agencije; za pretekla leta je zato iz letnih poročil o delu agencije mogoče le okvirno oceniti vrednost posameznih projektov glede na procese in vire financiranja;
- pogodbe o financiranju dejavnosti med skladom in agencijo so do leta 2010 praviloma upoštevale "programsko leto" in ne bilančnega leta, čeprav za takšno sklepanje pogodb ni bilo ustrezne pravne podlage;
- porabo sredstev po projektih in po virih sredstev je agencija začela ustrezno evidentirati in izkazovati šele leta 2005; pred tem sredstev za posamezni projekt ni izkazovala ločeno glede na vire financiranja, od leta 2005 pa je večkrat spremenila metodologijo izkazovanja sredstev;
- kljub nazivu "agencija" je bila agencija ustanovljena kot javni gospodarski zavod za izvajanje gospodarskih javnih služb in ne kot agencija v skladu z Zakonom o javnih agencijah<sup>12</sup> (v nadaljevanju: ZJA); agencija ne opravlja regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, kar je naloga agencij v skladu z 2. členom ZJA;

<sup>11</sup> Izvedbo popravljalnega ukrepa ministrstva, ki se nanaša na izvedbo analize prednosti in slabosti možnih organizacijskih oblik, v katerih lahko posluje sklad za financiranje razgradnje nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, predstavljamo v točki 2.2.1 tega porevizijskega poročila.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 52/02, 51/04.

- uporaba naziva "agencija" je zavajajoča, saj lahko vodi v napačno razumevanje nalog, zaradi katerih je bila agencija ustanovljena in jih izvaja, ter povečuje tveganje uporabe napačnih pravnih podlag, ki urejajo poslovanje agencije;
- ni jasne opredelitve in obrazložitve, zakaj se agencija pojmuje in obravnava kot izvajalska institucija ministrstva.

Vlada je ugotovila, da je sedanja vloga ministrstva v povezavi z delom sklada in agencije predvsem priprava gradiv za vlado in podpisovanje letnih pogodb o financiranju dejavnosti agencije. V skladu z določili iz letnih pogodb ministrstvo izvaja nadzor namenske porabe sredstev, ki so bila po pogodbi izplačana agenciji. Ministrstvo za vlado pripravlja predloge sklepov za sprejetje finančnih načrtov, naložbene politike, letnih poročil in za imenovanje direktorja sklada ter predloge sklepov za sprejem letnih poročil in soglasij k programom dela in finančnih načrtov ter k imenovanju direktorja agencije. Ministrstvo pri uveljavljeni ureditvi nima drugih pristojnosti in ne opravlja nalog na področju jedrske varnosti, varstva pred sevanji, radioaktivnih in drugih odpadkov.

Vlada v povezavi s poslovanjem sklada daje soglasje k statutu, naložbeni politiki, finančnemu načrtu in letnemu poročilu sklada ter imenuje direktorja sklada in enega člana upravnega odbora sklada. Sprejema letna poročila agencije in daje soglasje k programu dela in finančnemu načrtu agencije ter k imenovanju direktorja agencije.

Vlada je investitor in lastnik odlagališča, ni pa neposredno prejemnik prispevka, ki se namenja za zagotovitev razgradnje nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne iz vsake prodane kilovatne ure električne energije, proizvedene v nuklearni elektrarni. Vlada ni zagotovila ustreznega evidentiranja naložbe in že nastalih stroškov za načrtovanje in umeščanje odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje agenciji, je v poslovnih knjigah ministrstva evidentiranih manj kot četrtina vseh sredstev, ki so bila doslej izplačana iz proračuna ali iz sklada agenciji in občinam, ki so upravičene do nadomestila zaradi omejene rabe prostora zaradi umestitve odlagališča.

Na podlagi predstavljene analize vlog, položaja in nalog institucij, ki so vključene v izvajanje in financiranje investicije v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, je vlada opredelila aktivnosti, nosilce aktivnosti in roke za izvedbo posameznih aktivnosti za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih z analizo.

Vlada navaja, da bo sprejela odločitev, kakšno naj bo razmerje med ustanoviteljem, skladom in agencijo, cilj te odločitve pa bo, da se sklad in agencija preoblikujeta tako, da bo izvajanje njunih del in nalog za ustanovitelja in davkoplačevalce čim bolj racionalno. Ministrstvo je opravilo analizo poslovanja sklada v šestih možnih oblikah pravnoorganizacijske ureditve. V okviru analize je vlada pregledala tudi število in strukturo zaposlenih na skladu ter ocenila, da bi moral sklad za izvajanje vseh svojih predpisanih nalog zaposlovati vsaj devet strokovnjakov, da bi lahko učinkovito in uspešno deloval kot samostojna pravna oseba. Vlada je ocenila, da bi bila zato najbolj racionalna organiziranost poslovanja sklada v obliki proračunskega sklada, saj ne bi bilo potrebnih dodatnih zaposlitev. V sodelovanju z ministrstvom je pripravila delovni predlog sprememb 73. in 143. člena ZVISJV in dopolnitev s 133.a členom k ZVISJV za preoblikovanje sklada v proračunski sklad, ki bi ga upravljalo ministrstvo. Namensko premoženje proračunskega sklada bi upravljala zakladnica države v skladu z namenom, za katerega je bil sklad ustanovljen, kot dober gospodarstvenik ter tako, da zagotavlja varnost, donosnost in likvidnost naložb. Sredstva v upravljanju zakladnice bi se obrestovala v skladu s Pravilnikom o načinu obrestovanja, rokov

obračuna in plačila obresti ter določanju obrestnih mer za posle sistema enotnega zakladniškega računa<sup>13</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o načinu obrestovanja). Tako bi bila ustrezno določena tudi pričakovana donosnost za sredstva, zbrana v skladu. Določila je rok, da bo predlog sprememb in dopolnitev ZVISJV obravnavala najkasneje do 30. 6. 2012.

Vlada predlaga, da se obvezna državna gospodarska javna služba ravnanje z radioaktivnimi odpadki in njihovo odlaganje ter strokovno-tehnične in razvojne naloge, potrebne za izvajanje te javne službe, do izvedbe analize prednosti in pomanjkljivosti različnih možnih organizacijskih oblik agencije ter odločitve o morebitni spremembi organizacijske oblike agencije še naprej izvaja v javnem gospodarskem zavodu. Vlada še predlaga, naj storitve, povezane z umeščanjem in gradnjo javne infrastrukture odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v imenu in za račun države, izvaja gospodarska družba, ki jo za vodenje investicije pooblasti država. Te naloge bi lahko opravljala družba DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: družba DRI), ki že sedaj za agencijo vodi investicijski inženiring za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Država bi s tem izvajalcem sklenila agentsko pogodbo.

Vlada je ocenila, da ministrstvo ni ustrezno uredilo razmerja med državo kot lastnikom infrastrukture v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov in agencijo. Do agencije ima evidentirane terjatve za sredstva, dana v upravljanje, v znesku 8.427.077,75 evra, kar pa ni ustrezen znesek. Vlada tudi ugotavlja, da niso bile sklenjene pogodbe za prenos sredstev v upravljanje. S predstavniki agencije, ministrstva in Ministrstva za finance se je oktobra 2010 dogovorila, da mora agencija zato temeljito pregledati in preveriti, kako je v preteklosti v poslovnih knjigah evidentirala vlaganja v tuja osnovna sredstva. Agencija mora hkrati izvesti revizijo porabe sredstev sklada in proračuna. V poročilu o ugotovitvah revizije mora biti podano mnenje, ali pregledani dokumenti na primeren način in dovolj podrobno urejajo ločeno evidentiranje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov za različne dejavnosti, mnenje, ali je bila dosedanja poraba sredstev smotrna in namenska, ter mnenje, ali uporabniške rešitve poslovno-informacijskega sistema zagotavljajo ustrezne podlage za delovanje podsistema glavne knjige in stroškovnega računovodstva. Rok za ureditev dokumentacije agencije in pridobitev mnenja revizorja je najkasneje do 31. 1. 2012, za izvedbo teh aktivnosti pa je odgovoren direktor agencije. Na tej podlagi bo ministrstvo ocenilo dosedanja vlaganja države v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov in pripravilo sporazum oziroma pogodbo, ki bo osnova za pripravo gradiva za vlado za ureditev lastniško-pravnih razmerij med državo, skladom in agencijo. Vsa dosedanja vlaganja sklada in proračuna v investicijo (javno infrastrukturo) so last države, ostala vlaganja ustanovitelja pa se ob preoblikovanju agencije predvidijo kot stvarni vložek ustanovitelja v kapital gospodarske družbe, ki je v stoddotni lasti države in bi za državo opravljala dejavnosti, povezane z umeščanjem in gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, za kar bi bilo treba skleniti agentsko pogodbo. Rok za pripravo pogodbe in gradiva za vlado je 29. 2. 2012, za izvedbo te aktivnosti pa je odgovoren minister, pristojen za energijo.

Vlada ocenjuje, da je treba ne glede na izbrani pravnoorganizacijski obliki sklada in agencije v okviru proračuna sedanji projekt NRP 2111-11-0075 "Trajna in varna rešitev odlaganja NSRAO" preimenovati v "Trajna in varna rešitev odlaganja radioaktivnih odpadkov". V okviru tega programa bo ustanovitelj evidentiral vsa dosedanja in prihodnja vlaganja Republike Slovenije, tako iz sklada kot iz proračuna. Projekt bo vključeval sredstva, ki se namenjujejo za odlaganje radioaktivnih odpadkov, za pripravo programa razgradnje nuklearne elektrarne in za nadomestila lokalnim skupnostim zaradi omejene rabe

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 22/10.

prostora, ki jih izplačujeta sklad zaradi odlaganja radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne in državni proračun zaradi odlaganja radioaktivnih odpadkov malih povzročiteljev. Za izvedbo te aktivnosti je zadolžena finančna služba ministrstva, rok za izvedbo pa je 31. 8. 2012 ob pripravi proračuna, oziroma rebalansa proračuna.

V skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ<sup>14</sup> bi morala agencija po sprejetju Uredbe o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina v Občini Krško<sup>15</sup> izdelati investicijski program, ki je s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev in pomemben dokument, na podlagi katerega bo agencija pripravljala program svojega dela. Pri pripravi investicijskega programa mora agencija ustrezno obravnavati tveganja zaradi dejstev, da ni znana odločitev Republike Hrvaške glede morebitne skupne rešitve za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, da še ni sprejet nov program razgradnje in odlaganja in da še ni potrjeno podaljšanje obratovalne dobe nuklearne elektrarne. Ministrstvo bo investicijski program sprejelo v treh mesecih po prejemu, za sprejem pa je odgovoren minister, pristojen za energijo.

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bo pred dokončno odločitvijo o predlagani reorganizaciji treba pridobiti še mnenje neodvisnega izvedenca.

### 2.1.1.3 Ocena izkazanega popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Vlada je opredelila vloge in položaj sklada, agencije, ministrstva in vlade pri nadaljnjem izvajanju investicije v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. S pristojnimi institucijami je izdelala načrt aktivnosti, rokov za izvedbo in odgovornih nosilcev za ureditev računovodskega evidentiranja stroškov investicije, kar bo omogočilo ugotovitev točne vrednosti investicije. Opozarjamo pa, da smo pri oceni izbire pravnoorganizacijske oblike, v kateri naj bi posloval sklad (točka 2.2.1), ugotovili, da izbira najustreznejše oblike, v kateri naj bi posloval sklad, ne temelji na analizi prednosti in slabosti, ki bi vključevala vsa potrebna sodila za presojo in ovrednotenje prednosti in slabosti posamezne organizacijske oblike<sup>16</sup> in zato obstaja tveganje, da izbrana pravnoorganizacijska različica ni najbolj ugodna možnost poslovanja sklada. Navedbo vlade v odzivnem poročilu, da namerava pred dokončno odločitvijo o predlagani reorganizaciji pridobiti še mnenje neodvisnega strokovnjaka, ki sicer kaže na možnost, da kljub opravljenemu medresorskemu usklajevanju rešitve, predstavljene v odzivnem poročilu, niso dokončne in zato obstaja tveganje ohranitve neprimerne ureditve sedanjih razmerij med akterji pri izvajanju in financiranju investicije v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, smo smiselno obravnavali v povezavi s pomanjkljivo analizo prednosti in slabosti posameznih možnih pravnoorganizacijskih oblik, v katerih lahko posluje sklad, in zato ukrep vlade ocenili kot zadovoljiv.

---

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 114/09.

<sup>16</sup> Pomanjkljivosti so podrobneje opisane v točki 2.2.1.3.

## 2.2 Ministrstvo za gospodarstvo

### 2.2.1 Položaj sklada

#### 2.2.1.1 Opis nesmotrnosti

Ugotovili smo, da parametri naložbene politike v ZSFR niso določeni dovolj natančno in na način, ki bi vzpostavljala ustrezno podlago za varno poslovanje sklada, doseganje zahtevane donosnosti in za ohranjanje premoženja sklada. Izvajanje nadzora nad upravljanjem s sredstvi sklada in njegovim poslovanjem prek upravnega in nadzornega odbora v ZSFR ni bilo vzpostavljeno tako, da bi zagotavljalo ohranjanje premoženja sklada in namensko porabo zbranih sredstev. Ocenjujemo, da bi ureditev, ki je veljavna za javne sklade in podrobneje določa načela naložbene politike prek strukture dovoljenih naložb, omejitev nalaganja sredstev v posamezne vrste naložbe in glede na njihovo lastništvo ter daje večje pristojnosti za izvajanje nadzora resornemu ministrstvu, zagotovila podlago, ki bi celoviteje omogočila doseganje zahtevanega donosa, ohranjanje premoženja sklada ter zagotavljanje namenske porabe sredstev sklada. Ob tem opozarjamo, da ustanovitev sklada kot samostojne pravne osebe ni edina možnost, saj je v skladu s 56. členom Zakona o javnih financah<sup>17</sup> (v nadaljevanju: ZJF) mogoče ustanoviti tudi proračunski sklad, ki ga lahko odpre država kot evidenčni račun v okviru proračuna zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov ter uresničevanja posebnega namena. Poslovanje prek proračunskega sklada omogoča pristojnemu ministrstvu preglednejši nadzor nad upravljanjem s sredstvi tega sklada.

Ministrstvo je v predlogu ZSFR-1 predvidelo, da naj bi sklad posloval v organizacijski obliki "javni sklad". Pred tem ni opravilo analize prednosti in slabosti različnih možnih načinov organiziranja sklada in ni opravilo primerjave sedanjih pomanjkljivosti pri poslovanju sklada v sedanji organizacijski obliki, s predvidenimi učinki sprememb poslovanja sklada zaradi spremembe njegove organizacijske oblike.

Ministrstvo je moralo v popravljalnem ukrepu izkazati pripravo analize prednosti in slabosti možnih organizacijskih oblik sklada, v katerem se zbirajo sredstva za razgradnjo nuklearne elektrarne in za ravnanje z radioaktivnimi odpadki iz nuklearne elektrarne ter utemeljiti izbrano organizacijsko obliko. Analiza prednosti in slabosti možnih organizacijskih oblik mora vsebovati analizo ustreznosti sedanjega števila in strukture zaposlenih na skladu ter določitev potrebnih kadrovskih virov glede na naloge, ki jih bo opravljal sklad.

#### 2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je izdelalo analizo prednosti in slabosti možnih organizacijskih oblik (v nadaljevanju: analiza prednosti in slabosti), v katerih bi lahko posloval sklad. Analiza prednosti in slabosti je bila opravljena za šest različic pravnoorganizacijskih oblik sklada, in sicer, če:

- sklad posluje kot samostojni pravni subjekt kot:
  - pravna oseba *sui generis* na podlagi ZSFR, kot je poslovanje sklada potekalo že doslej;
  - javni sklad na podlagi določil Zakona o javnih skladih<sup>18</sup> (v nadaljevanju: ZJS-1);

---

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 77/08.

- javni sklad na podlagi določil predloga ZSFR-1;
- sklad v pravnoorganizacijski obliki gospodarske družbe;
- sklad ne posluje kot samostojni subjekt, temveč kot:
  - interni sklad družbe GEN energija;
  - proračunski sklad.

Ministrstvo je v analizi prednosti in slabosti navedlo, da je za vsako od proučevanih pravnoorganizacijskih oblik poslovanja sklada ugotovljalo:

- ureditev položaja in namen ustanovitve;
- zagotovitev potrebnih sredstev za izpolnitev namena ustanovitve in za poslovanje sklada;
- opredelitev naložb za zagotavljanje varnega profila tveganja in za ustvarjanje dobička v vsakem časovnem obdobju;
- zagotavljanje smotrnosti in namenskosti porabe sredstev;
- nadzor nad upravljanjem s sredstvi sklada in nad poslovanjem sklada;
- prednosti ureditve;
- pomanjkljivosti ureditve in
- morebitne zadržke.

Ministrstvo je analiziralo ustreznost števila in strukture zaposlenih, če bi sklad posloval kot samostojni pravni subjekt. V skladu, ki je konec leta 2010 upravljal z več kot 150 milijoni evrov, so trenutno zaposleni štirje delavci, kadrovski načrt sklada za leto 2011<sup>19</sup> pa omogoča največ pet zaposlenih. Ministrstvo ocenjuje, da je glede na odgovornost za upravljanje s sredstvi sklada in glede na pristojnosti ter naloge, ki jih skladu predpisuje ZSFR, organizacija, število in strokovnost kadrov pomanjkljiva in neustrezna, saj ni zagotovljena ustrezna kadrovska zastopanost na vseh področjih poslovanja sklada. Predvideno število pet zaposlenih ostaja nespremenjeno že od začetka poslovanja sklada, obseg in zahtevnosti nalog sklada pa so se povečevale od leta 1999, ko je sklad v svoj portfelj prvič vključil bančne in druge obveznice, še posebej pa so se povečale leta 2003, ko je sklad v portfelj vključil še delnice gospodarskih družb in delnice investicijskih skladov ter točke vzajemnih skladov. S spremembami in dopolnitvami ZSFR-B<sup>20</sup> so bile leta 2008 uvedene še dodatne obveznosti sklada, in sicer nadzor porabe sredstev, ki jih sklad plačuje agenciji, in obveznost sodelovanja v komisijah za oddajo javnih naročil, ki jih izvaja agencija.

Ministrstvo ocenjuje, da za ustrezno izvedbo predpisanih nalog štirje zaposleni na skladu ne zadoščajo. Sklad začasno nekatera dela oddaja zunanjim izvajalcem, vendar ta rešitev ni optimalna in dolgoročna. Brez zadostnega števila ustrezno kvalificiranih zaposlenih sklad ne more uspešno izvajati predpisanih zakonskih obveznosti in v celoti prevzeti odgovornosti, ki so povezane z morebitno nenamensko porabo sredstev agencije, saj ta sama določa svojo porabo po vrstah in po obsegu svojih dejavnosti, kar povečuje tveganje za neracionalno porabo sredstev.

Sklad nima zadostnega števila ustrezno kvalificiranih kadrov predvsem na področju upravljanja premoženja. Trenutno upravlja s 150 milijoni evrov finančnega premoženja in z letnimi prihodki približno 15 milijonov evrov le ena oseba (vršilka dolžnosti direktorice), s čimer ni zagotovljena ustrezna

<sup>19</sup> Sklep ministrstva št. 010-1/2010-133/3 z dne 26. 1. 2011.

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 68/08.

preglednost odločanja o naložbah sklada. Če bi sklad še naprej deloval kot samostojna pravna oseba, bi bilo treba zagotoviti zaposlitev še najmanj petih delavcev, in sicer:

- sodelavca (pomočnik direktorja) v vodstvu sklada, ki bi skrbel za pravno ureditev poslovanja sklada in sodeloval pri poslovnih odločitvah, zadolžen pa bi bil tudi za ureditev notranjega poslovanja sklada, za posodobitev in izdelavo notranjih aktov, določitev postopkov poslovanja sklada ter postopkov, ki urejajo poslovanje sklada v razmerju do drugih organov in institucij;
- dveh sodelavcev (področnih podsekretarjev-upravljalcev) za upravljanje z naložbami sklada;
- sodelavca (višji svetovalec področja III) finančno-tehnične stroke za izvajanje transferjev agenciji, nadzor nad izvajanjem postopka umeščanja odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, spremljanje programa razgradnje in odlaganja ter sodelovanje z agencijo;
- sodelavca (tajnik) za izvajanje operativno-tehničnih in administrativnih opravil za potrebe direktorja in službe sklada.

Glede na navedena dejstva bi moral sklad zaposlovati najmanj devet zaposlenih, kar bi zelo povečalo stroške poslovanja sklada. Dodatne stroške predstavlja tudi izvajanje upravljaljskih in nadzornih funkcij, saj po uveljavljeni ureditvi sklad upravlja petčlanski upravni odbor, nadzoruje pa ga desetčlanski nadzorni odbor.

Ministrstvo je na podlagi opravljene analize prednosti in slabosti zaključilo, da nobena od organizacijskih oblik sklada ni brez slabosti, da pa bi bila najbolj racionalna organiziranost sklada v obliki proračunskega sklada, saj za njegovo poslovanje ne bi bilo treba zaposliti devet delavcev, kot bi bilo treba za optimalno poslovanje sklada, ki bi deloval kot samostojni pravni subjekt.

### 2.2.1.3 Ocena izkazanega popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je ugotovilo možne pravnoorganizacijske oblike, v katerih bi lahko posloval sklad, in izvedlo analizo teh oblik ob upoštevanju enakih kriterijev, pri čemer pa med proučevane kriterije ni uvrstilo ključnih dejavnikov, ki vplivajo na stroške poslovanja sklada v posamezni organizacijski obliki. Ministrstvo tako ni izvedlo celovite analize, s katero bi lahko ovrednotilo koristi in stroške vsake posamezne različice in tako ustrezno utemeljilo izbiro najbolj ustrezne pravnoorganizacijske oblike za poslovanje sklada. Med kriterije za ocenjevanje ni uvrstilo analize problema lastništva odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, kar bi bilo treba še posebej poudariti pri analizi poslovanja sklada kot internega sklada, da bi ugotovilo, ali je interni sklad sploh mogoča oblika poslovanja sklada, glede na to, da je lastnik odlagališča država. Prav tako v veljavni zakonodaji ni pravnih podlag za ustanovitev internega sklada v okviru gospodarske družbe. Ministrstvo ni proučilo, kako posamezna pravnoorganizacijska oblika poslovanja sklada vpliva na računovodsko evidentiranje investicije in transakcij med udeleženci za zagotavljanje sredstev za razgradnjo in odlaganje radioaktivnih odpadkov, oziroma ali posamezna pravnoorganizacijska rešitev zagotavlja transparentno in celovito izkazovanje poslovnih dogodkov. Predvsem je to slabost pri proračunskem skladu, za katerega ni obveznosti sestavljanja celovitih računovodskih izkazov (vključno z bilanco stanja). Ministrstvo tudi ni analiziralo davčnih obremenitev posamezne rešitve, in sicer kako bi se plačeval davek na dodano vrednost in kako davek od dohodka pravnih oseb.

Prav tako ministrstvo ni zagotovilo analize stroškov na podlagi enakih predpostavk za vse primerjane pravnoorganizacijske oblike. Tako je naložbena politika pri proračunskem skladu bolj enostavna kot pri ostalih analiziranih organizacijskih oblikah, saj se v okviru sistema enotnega zakladniškega računa sredstva

nalagajo pretežno kot depoziti v bankah. Ministrstvo je v analizi poslovanja sklada v obliki proračunskega sklada med pomanjkljivostmi ugotovilo, da bi lahko nastala razlika med predvideno donosnostjo sredstev sklada v programu razgradnje in odlaganja in najvišjo predvideno donosnostjo sredstev v upravljanju zakladnice, kot jo določa Pravilnik o načinu obrestovanja, rokov obračuna in plačila obresti ter določanju obrestnih mer za posle sistema enotnega zakladniškega računa. Ministrstvo je zato predvidelo, da bi bilo treba v navedenem pravilniku določiti višjo stopnjo donosnosti za sredstva v skladu za zagotavljanje sredstev za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, ni pa opravilo analize, kakšne stroške bi povzročilo bolj zahtevno upravljanje naložb sklada, da bi lahko ta dosegel višjo stopnjo donosnosti, kot velja za sredstva v enotnem sistemu zakladniškega računa države. Ne glede na to pa je vprašljiva že možnost doseganja višjih donosov pri sredstvih enega od proračunskih skladov, saj sedanja pravna ureditev tega ne omogoča. Ocenjujemo, da je utemeljitev najustreznejše pravnoorganizacijske oblike poslovanja sklada metodološko pomanjkljiva in zato obstaja tveganje, da ni najustreznejša.

## 2.2.2 Opredelitev naložbene politike sklada in izvajanje nadzora nad upravljanjem s sredstvi sklada

### 2.2.2.1 Opis nesmotrnosti

ZSFR v 4. členu določa, da se prispevek za razgradnjo določa na podlagi izračunov v programu razgradnje in odlaganja. V skladu z 10. členom meddržavne pogodbe je treba program razgradnje in odlaganja revidirati najmanj vsakih pet let. Prvi program razgradnje in odlaganja<sup>21</sup> v skladu z meddržavno pogodbo o nuklearni elektrarni je bil pripravljen junija 2004, meddržavna komisija pa ga je potrdila 4. 3. 2005. V skladu s projektno nalogo, ki jo je septembra 2008 potrdila meddržavna komisija, bi morala biti revizija programa razgradnje in odlaganja izdelana do konca leta 2009. V reviziji programa naj bi bila podana izboljšana in bolj točna ocena stroškov izvedbe odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ter iz njih izhajajočih prispevkov v oba sklada. Ugotovili smo, da revizija programa razgradnje in odlaganja še ni bila zaključena in potrjena. Vplačevanje prispevka v sklad zato poteka na podlagi izračunanega prispevka za razgradnjo v programu razgradnje in odlaganja iz leta 2004, čeprav so se od takrat zelo spremenile predpostavke, v skladu s katerimi je bil program pripravljen.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni spremljalo stanja sredstev v skladu, saj ni preverjalo, ali je prispevek, ki se vplačuje v sklad, zadosten za pokritje načrtovanih stroškov. Ministrstvo bi moralo ob nastanku odmikov, oziroma ob preveritvi letnega poročila sklada ugotoviti vpliv spremembe predpostavk iz programa razgradnje in odlaganja na pravočasnost zagotovitve potrebnih sredstev za razgradnjo nuklearne elektrarne in odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne ter meddržavni komisiji predlagati uskladitev programa razgradnje in odlaganja z ugotovljenimi odmiki, vladi pa spremembo prispevka za razgradnjo. Zaradi sprememb v stroških gradnje odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov bo primanjkljaj v skladu znašal vsaj 254,20 milijona evrov, kar pomeni, da je veljavni prispevek za razgradnjo za 72,6 odstotka prenizek za pokritje potrebnih stroškov za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

<sup>21</sup> Program razgradnje in odlaganja je bil pripravljen na podlagi Plana razgradnje nuklearne elektrarne, ki je bil izdelan leta 1996.



ZSFR ne opredeljuje podrobneje pojma "donosnost", prav tako pa se glede opredelitve tega pojma ne sklicuje na druge predpise ali strokovno literaturo<sup>22</sup>, kjer bi bil ta pojem opredeljen natančneje. ZSFR tudi ne določa načina ugotavljanja oziroma izračunavanja donosnosti, ki naj bi jo dosegal sklad. Tudi program razgradnje in odlaganja ne opredeljuje pojma "donosnost" in načina njenega ugotavljanja oziroma izračunavanja, temveč določa le, da je to obrestni faktor, ki je bil uporabljen pri obrestovanju sredstev v skladu za izračun zneska, da bi bilo v skladu mogoče zbrati predvideni znesek v načrtovanem obdobju.

ZSFR in program razgradnje in odlaganja nista ustrezno določila obdobja, v katerem je treba zagotavljati zahtevano donosnost v skladu s programom razgradnje in odlaganja. Dokumenta ne določata, ali gre za povprečno donosnost, ki jo je treba dosegati v obdobju od priprave programa razgradnje in odlaganja do načrtovanega roka za zagotovitev potrebnega zneska za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, ali pa je treba zahtevano donosnost dosegati v vsakem posameznem poslovnem letu. Ocenili smo, da bi moralo ministrstvo opredeliti povprečno donosnost za obdobje, v katerem mora zbrati zadostna sredstva za razgradnjo nuklearne elektrarne in odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, zahtevano letno donosnost pa določiti na podlagi opredeljenih kriterijev, ki upoštevajo trenutno stanje na kapitalskih trgih, vplačana sredstva v sklad in odmike od načrtovanih izplačil iz sklada.

ZSFR ni podrobneje opredelil pojma "prvorazredni vrednostni papirji". ZSFR tudi ni opredelil podrobneje pomena načel "varnost naložbe" in "razpršenost naložbe". Ocenili smo, da parametri naložbene politike v ZSFR niso bili določeni na način, ki bi opredelil nedvoumne in jasne kriterije za presojo usklajenosti naložbene politike sklada s predpisanimi zahtevami, prav tako pa tudi ne omogoča presoje ustreznosti dejanske strukture portfelja sklada glede na zahteve v ZSFR.

Z dopolnitvami in spremembami ZSFR-B je bila v 6.c členu uvedena obveznost izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev, ki jih prejema uporabnik, to je agencija, na podlagi pogodbe za izvajanje storitev v skladu s 3. členom ZSFR, ki jo vsako poslovno leto sklene s skladom. Revizijo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev morajo opraviti osebe, pooblaščenice za revidiranje v Republiki Sloveniji. Pisno poročilo o izvedeni reviziji mora biti izdelano do 31. 3. v letu, ki sledi poslovnemu letu, za katero je bila opravljena revizija, uporabnik pa mora poročilo o izvedeni reviziji predložiti skladu najpozneje v 15 dneh po prejemu poročila. Ocenili smo, da ZSFR obveznosti izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ni določil celovito, saj ni opredelil vseh potrebnih parametrov izvedbe revizije. V ZSFR niso bili določeni ustrezni kriteriji, da bi lahko sklad na podlagi opravljene revizije pridobil ustrezno informacijo o smotrnosti in namenskosti izplačanih sredstev, saj ni bilo opredeljeno, kako naj se ta presoja opravi. ZSFR tudi ne ureja ravnanj sklada, če bi se v reviziji ugotovilo, da sredstva, izplačana agenciji, niso bila porabljenega smotrno in namensko. ZSFR bi moral zato urediti postopke sklada pri nadaljnjem izplačevanju sredstev agenciji ter določiti sankcije za uporabnika sredstev sklada in odgovorne osebe uporabnika teh sredstev ob ugotovljeni nesmotrni in nenamenski porabi.

---

<sup>22</sup> Kodeks poslovno-finančnih načel, Revizor 5/96, donosnost opredeljuje kot razliko med prejemki in izdatki v zvezi s posamezno naložbo. To je število denarnih enot naložbe, zapadle v plačilo, ki jih prejme investitor v določenem obdobju. Donos je običajno v obliki obresti, dividend ali kapitalskega dobička. Praviloma se donosnost izračunava za eno leto.

Zaradi ugotovljenih nesmotrnosti je moralo ministrstvo pripraviti predlog predpisa, s katerim bi natančno opredelilo parametre naložbene politike ter izvajanje nadzora nad upravljanjem s sredstvi sklada, in sicer:

- opredeliti način določanja prispevka za razgradnjo, obveznosti preverjanja ustreznosti višine prispevka in postopek za spremembo višine prispevka ob ugotovljeni neustrezni višini glede na sredstva, ki jih je treba zbrati;
- pregledno opredeliti pojem "zahtevana donosnost" z jasno opredelitvijo obdobja, za katero se donosnost ugotavlja, določiti način njenega ugotavljanja oziroma merjenja, hkrati pa omogočiti fleksibilnost njenega določanja, tako da bi se opredelilo dejavnike, ki vplivajo na njeno določitev;
- določiti načela nalaganja sredstev sklada glede na namene, za katere se lahko sredstva sklada porabljajo, da bo mogoče zagotoviti izplačila, ko se bo začelo financiranje izgradnje odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne;
- opredeliti finančne instrumente, v katere lahko sklad vlaga svoja sredstva, ter določiti pogoje in omejitve vlaganja v te naložbe;
- podrobneje opredeliti način in obseg izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ter kriterijev za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada;
- določiti postopke, po katerih ravna sklad, če se z revizijo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ugotovi, da uporabnik sredstev, ki jih je pridobil od sklada, ni porabil smotno in namensko;
- opredeliti sankcije za uporabnika sredstev in za odgovorno osebo uporabnika sredstev ob ugotovljeni nenamenski in nesmotrni porabi sredstev sklada;
- določiti izvajanje nadzora nad poslovanjem sklada, tako da jasno in pregledno opredeli pristojnosti in odgovornosti organov sklada, pristojnega resornega ministrstva ter vlade.

#### **2.2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep**

Ministrstvo je pripravilo predlog dopolnitve in sprememb ZVISJV. Pri pripravi teh sprememb je izhajalo iz sprejete odločitve, ki smo jo podrobneje opisali v okviru točke 2.2.1, da bo sklad posloval v pravnoorganizacijski obliki kot proračunski sklad. Ministrstvo predlaga, da se ZVISJV dopolni s 133.a členom, ki med drugim določa:

- za financiranje projekta trajne in varne rešitve odlaganja radioaktivnih odpadkov ter financiranje razgradnje nuklearne elektrarne in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne se ustanovi proračunski sklad za nedoločen čas;
- sklad upravlja ministrstvo, pristojno za energijo;
- sklad zagotavlja zbiranje finančnih sredstev, skrb zanje in višanje njihove vrednosti; sredstva so namenjena za financiranje izdelave, revizije in za izvedbo programa razgradnje in odlaganja;
- sredstva sklada se zagotavljajo iz prispevka za financiranje projekta trajne in varne rešitve odlaganja radioaktivnih odpadkov, razgradnje nuklearne elektrarne in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, ki se zaračunava za vsako kilovatno uro električne energije iz nuklearne elektrarne, ki jo trži lastnik slovenskega dela nuklearne elektrarne, ki je zavezanec za obračun in vplačilo;
- zahtevano donosnost namenskega premoženja sklada se določi v predpisu, ki ureja način obrestovanja in določanja obrestnih mer za posle sistema enotnega zakladniškega računa;
- prispevek s sklepom določi vlada, ob upoštevanju izhodišč iz programa razgradnje in odlaganja, izhodišč iz nacionalnega razvojnega programa na področju priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje izrabljenega goriva in radioaktivnih odpadkov iz jedrskih objektov za proizvodnjo energije, sprejetega programa dela in finančnega načrta izvajalca projekta trajne in varne rešitve

odlaganja radioaktivnih odpadkov ter višine plačila nadomestila za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim v skladu z uredbo, ki določa merila za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta;

- sredstva sklada se porabljajo za financiranje priprave programa razgradnje in odlaganja, razgradnje nuklearne elektrarne, odlaganja radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje izrabljenega goriva in radioaktivnih odpadkov, storitev izvajalca priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje izrabljenega goriva in radioaktivnih odpadkov in za plačilo nadomestil za omejeno rabo prostora za odlagališče za izrabljeno jedrsko gorivo ali visokoradioaktivne odpadke in za odlagališče za nizko- ali sredneradioaktivne odpadke do njihovega zaprtja lokalnim skupnostim v skladu z uredbo, ki določa merila za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta;
- upravitelj sklada zagotavlja finančna sredstva za izvajanje opredeljenih nalog sklada na podlagi sklenjenih pogodb;
- upravitelj sklada zagotavlja finančna sredstva lokalnim skupnostim na osnovi uredbe, ki določa merila za nadomestila na območju jedrskega objekta in letne odločbe lokalne skupnosti;
- izvajalec projekta in upravitelj sklada za financiranje opredeljenih nalog skleneta pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij; pogodbenika uredita zlasti natančen obseg storitev, podrobno opisane predvidene stroške za izvedbo storitev, časovne okvire za njihovo izvedbo, roke in plačila, pri čemer upoštevata sprejete programe in projekte za izvedbo nalog;
- izvajalec projekta mora upravitelju sklada poročati o izvedenih dejavnostih in nastalih stroških;
- za vsako pogodbo izvajalec projekta zagotovi revizijo smotrnosti in namenskosti uporabe prejetih sredstev ter poročilo najpozneje v petnajstih dneh po njegovem prejemu predloži skladu; če je pogodba sklenjena za več let, izvajalec zagotovi revizijo za vsako poslovno leto; podrobnejša merila in opredelitev načina in obsega izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ter kriterijev za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada se podrobneje določi v pogodbi;
- če se z revizijo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ugotovi, da uporabnik sredstev, ki jih je pridobil od sklada, ni porabil smotrno in namensko, mora vsa nenamensko porabljena sredstva vrniti skladu skupaj s pripadajočimi zamudnimi obrestmi;
- sankcije za uporabnika sredstev in za odgovorno osebo uporabnika sredstev ob ugotovljeni nenamenski in nesmotrni porabi sredstev sklada se opredeli v pogodbi.

Ministrstvo načrtuje, da bo predlog dopolnitev in sprememb ZVISJV obravnavan na vladi do 31. 3. 2012, za njihovo predložitev vladi pa je pristojno Ministrstvo za okolje in prostor.

### 2.2.2.3 Ocena izkazanega popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je izvedlo popravljalni ukrep ob upoštevanju odločitve, da bo sklad posloval v pravnoorganizacijski obliki kot proračunski sklad, zato so rešitve, ki so upoštevane v predlogu dopolnitev in sprememb ZVISJV, prilagojene tej odločitvi.

Ministrstvo je opredelilo način določanja, preverjanja in usklajevanja prispevka za razgradnjo, način določitve zahtevane donosnosti sredstev sklada, opredelitev načina in obsega izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev po sklenjenih pogodbah med skladom in projektno organizacijo, ki za državo vodi investicijo v odlagališče nizko- in sredneradioaktivnih odpadkov, način določitve kriterijev za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev po pogodbah, postopke, če se z revizijo smotrnosti in

namenskosti porabe sredstev po pogodbah ugotovi, da uporabnik sredstev ni porabil smotrno in namensko, ter način opredelitve sankcij za uporabnika, ki je pridobljena sredstva porabil nesmotrno in/ali nenamensko.

## 2.3 Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško

### 2.3.1 Določitev ciljev poslovanja sklada

#### 2.3.1.1 Opis nesmotrnosti

Sklad si v finančnih načrtih za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 ni zastavil ciljev, povezanih z zagotavljanjem porabe svojih sredstev za namene, ki jih določa ZSFR v 3. členu. Glede na to, da je zagotavljanje namenske porabe sredstev eno od ključnih področij poslovanja sklada, smo ocenili, da sklad svojih ciljev ni načrtoval na vseh pomembnih področjih svojega poslovanja.

Sklad na svojih spletnih straneh<sup>23</sup>, kjer predstavlja poslanstvo in cilje poslovanja, prikazuje naslednje osnovne cilje, ki naj bi jih dosegal pri svojem poslovanju:

- pravočasno zbrati polovico potrebnih sredstev, in sicer do konca delovanja nuklearne elektrarne;
- z uspešnim nalaganjem zbranih sredstev zagotoviti donosnost svojih naložb, tako da letno doseže 4,29-odstotno realno rast glavnice<sup>24</sup>;
- zagotoviti izvedbo vseh faz dekomisije<sup>25</sup> nuklearne elektrarne in odlaganja radioaktivnih odpadkov ter izrabljenega goriva iz nuklearne elektrarne;
- zagotoviti namensko porabo zbranih sredstev, ki morajo biti namenjena zgolj izvajanju dejavnosti, povezanih z razgradnjo nuklearne elektrarne in odlaganjem radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne.

Cilji, ki jih je sklad objavil na svojih spletnih straneh, so sicer obsegali vsa pomembna področja njegovega poslovanja, vendar pa ciljev, ki se nanašajo na pravočasnost zagotavljanja potrebnih sredstev za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, izvedbe vseh faz razgradnje nuklearne elektrarne in zagotavljanja namenske porabe zbranih sredstev, sklad ni načrtoval v ustreznih dokumentih. Teh ciljev ni mogoče šteti za zavezujoče cilje sklada, saj jih niso potrdili ustrezni organi sklada, prav tako pa k njim ni podala soglasja vlada kot ustanovitelj.

Glede na to, da je sklad načrtoval cilje zgolj na enem od področij svojega poslovanja, ki je povezano z doseganjem donosnosti portfeja sklada, ne pa tudi pri zagotavljanju namenske in smotrne rabe svojih sredstev, smo ocenili, da sklad ciljev ni načrtoval celovito, saj jih ni določil za vsa ključna področja svojega poslovanja.

<sup>23</sup> Spletna stran sklada: <http://www.sklad-nek.si/o-skladu-cilji-poslanstvo.html>; povzeto 30. 3. 2011.

<sup>24</sup> V skladu s programom razgradnje nuklearne elektrarne je minimalna zahtevana donosnost 4,29 odstotka letno.

<sup>25</sup> Razgradnja nuklearne elektrarne.

Sklad je moral v odzivnem poročilu izkazati določitev ciljev na vseh področjih svojega poslovanja ter opredeliti aktivnosti za doseganje zastavljenih ciljev.

### 2.3.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Sklad je pripravil osnutek dolgoročne strategije razvoja sklada za obdobje od leta 2012 do leta 2023 (v nadaljevanju: osnutek dolgoročne strategije). Osnutek dolgoročne strategije določa dolgoročne cilje, dolgoročne politike in dolgoročne naloge sklada za zagotavljanje zahtevanega donosa na sredstva, ki jih sklad vlaga v različne naložbe, in za zagotavljanje porabe zbranih sredstev za namene, za katere se namenljajo. Predvideno je, da bo dokument sprejel upravni odbor sklada ob sprejemanju planskih dokumentov za leto 2012, končno soglasje k osnutku dolgoročne strategije sklada pa bo moralo podati pristojno ministrstvo oziroma vlada.

Osnutek dolgoročne strategije določa cilje na obeh področjih poslovanja sklada, in sicer za zagotavljanje zahtevanega donosa na sredstva, ki jih sklad vlaga v različne naložbe in za zagotavljanje porabe sredstev za predvidene namene. Osnutek dolgoročne strategije opredeljuje politike za obe področji poslovanja sklada in določa dolgoročne naloge sklada na teh področjih. Cilji, ki se nanašajo na zagotavljanje porabe zbranih sredstev za predvidene namene, se nanašajo predvsem na porabo sredstev za:

- financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje izrabljenega goriva in radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne;
- financiranje priprave in izvedbe projekta za varno razgradnjo nuklearne elektrarne;
- plačila nadomestil za omejeno rabo prostora za odlagališče za izrabljeno jedrsko gorivo ali visokoradioaktivne odpadke in za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne do njenega zaprtja lokalnim skupnostim v skladu z uredbo, ki določa merila za določitev višine nadomestil zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta;
- financiranje storitev agencije za izvajanje obvezne državne gospodarske javne službe varstva okolja za ravnanje z radioaktivnimi odpadki iz nuklearne elektrarne in njihovo odlaganje, za obdelavo radioaktivnih odpadkov in izrabljenega goriva iz nuklearne elektrarne pred odlaganjem ter za odlaganje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega goriva iz nuklearne elektrarne;
- pokrivanje tekočih stroškov poslovanja sklada.

Sklad je pripravil tudi osnutek Pravilnika o planiranju sklada (v nadaljevanju: osnutek pravilnika), v katerem so določeni planski akti sklada ter postopki njihovega oblikovanja in sprejemanja. Upravni odbor sklada se je z osnutkom pravilnika seznanil na seji 15. 11. 2011.

### 2.3.1.3 Ocena izkazanega popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Sklad je pripravil osnutek dolgoročne strategije poslovanja sklada, v kateri je določil cilje poslovanja sklada, tako na področju doseganja zahtevane donosnosti na sredstva sklada kot za zagotavljanje porabe sredstev za predvidene namene.

## 2.3.2 Mere donosnosti in tveganosti portfelja sklada in spremljanje naložb

### 2.3.2.1 Opis nesmotrnosti

Sklad je v naložbenih politikah za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 določil, da bo uspešnost svojega poslovanja meril z izbranimi kazalniki donosnosti, vendar pa razen letne donosnosti portfelja, ki naj bi jo izračunaval z uporabo notranje stopnje donosa, drugih kazalnikov donosnosti ni opredelil. Sklad v naložbeni politiki za leto 2009 ni podrobneje določil načina izračuna notranje stopnje donosa portfelja, saj ni opredelil načina vrednotenja posameznih naložb, ki jih ima v portfelju, ter načina vrednotenja prilivov in odlivov iz portfelja. Sklad teh parametrov tudi ni opredelil v drugih notranjih aktih poslovanja. Sklad prav tako ni opredelil načina spremljanja in vrednotenja podatkov o naložbah, ki so pomembni za izračun donosnosti. Ocenili smo, da bi bila taka opredelitev potrebna za zagotovitev enotnosti načina izračuna v daljšem časovnem obdobju in za zagotavljanje primerljivosti med posameznimi leti.

Sklad je v naložbenih politikah za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 načrtoval strukturo naložb po vrsti vrednostnih papirjev, v katere je nameraval vlagati svoja sredstva v prihodnjem poslovnem letu ob upoštevanju predpisanih načel in omejitev, ki jih je določil v naložbenih politikah in na podlagi katerih naj bi dosegel zastavljeni cilj, 4,29-odstotno donosnost portfelja. V naložbenih politikah za leta 2006, 2007 in 2008 je predvidel, da se lahko z načrtovano strukturo portfelja doseže donosnost v znesku med pet in šest odstotki. V naložbenih politikah je prikazal strukturo portfelja v preteklem poslovnem letu v primerjavi z načrtovano strukturo, za posamezne skupine naložb pa ni prikazoval dosežene donosnosti v preteklem letu in načrtovane donosnosti za poslovno leto, za katero je pripravljal naložbeno politiko. Ocenili smo, da sklad v naložbenih politikah ni prikazal ustrezne povezave in vpliva strukture naložb in donosnosti posamezne skupine naložb na donosnost celotnega portfelja, zaradi česar ni ustrezno utemeljil, da je zahtevani donos mogoče doseči z načrtovano strukturo naložb. Glede na to, da je bil v programu razgradnje in odlaganja uporabljen obrestni faktor 1,0429, ki se je nanašal na obveznice iz evrskega območja, smo ocenili, da bi moral sklad najprej ugotoviti, kolikšen je bil ta obrestni faktor v preteklem obdobju in koliko znaša načrtovani obrestni faktor za obdobje, za katero je pripravljal naložbeno politiko, in na tej podlagi ter na podlagi dejanske strukture portfelja sklada pripraviti predlog načrtovane strukture, ki bi omogočal doseči zahtevani donos.

Sklad je moral v odzivnem poročilu prikazati določitev načina izračunavanja mer donosnosti in tveganosti portfelja ter določitev načina spremljanja naložb in določitev podatkov, potrebnih za spremljanje naložb, v njegovih notranjih aktih poslovanja.

### 2.3.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Sklad bo do konca februarja 2012 nadgradil svoj informacijski sistem za spremljanje naložb z novejšo različico programa "Ad Treasury", ki bo zagotovil sistemsko podporo za izračunavanje donosnosti in tveganosti portfelja. Programski rešitev podpira sklepanje in vodenje poslov ter združuje dobljene podatke o sklenjenih in načrtovanih poslih s podatki in simulacijami finančnih trgov v učinkovit model upravljanja s tveganji. V informacijski sistem so vključeni vsi pomembni elementi zakladništva (načrtovanje denarnega toka in likvidnosti, upravljanje sredstev in obveznosti, upravljanje premoženja in naložb). Rešitev omogoča analitično vodenje naložb, simulacije tržnih razmer in poslovnih scenarijev ter vse potrebne preglede in poročila.

15. 11. 2011 je sklad sprejel Navodilo za merjenje donosnosti in tvegane vrednosti portfelja sklada in Navodilo za določitev načina spremljanja naložb in določitev podatkov, potrebnih za spremljanje naložb sklada. Namen obeh navodil je ureditev sistema merjenja donosnosti in tveganosti portfelja ter posameznih naložb in natančna določitev podatkov, ki so potrebni za spremljanje naložb sklada. S sprejemom obeh internih aktov je sklad vzpostavil jasen način izračunavanja donosnosti in tveganosti portfelja ter spremljanja svojih naložb.

Sklad je v Navodilu za merjenje donosnosti in tvegane vrednosti portfelja sklada opredelil, da bo donosnost meril z uporabo metode "Money Weighted Return", ki je notranja stopnja donosa naložbe ali skupine naložb, kot alternativno metodo pa bo uporabljal metodo "Time Weighted Return". Sklad je v tem navodilu določil še način vrednotenja naložb za potrebe izračuna donosnosti. Glede merjenja tvegane vrednosti portfelja so natančno opredeljeni potrebni vhodni podatki ter metoda izračuna tvegane vrednosti portfelja po metodologiji VaR. V Navodilu za določitev načina spremljanja naložb in določitev podatkov, potrebnih za spremljanje naložb, je sklad določil načine spremljanja stanja depozitov in potrdil o vlogah, spremljanje stanja državnih vrednostnih papirjev, drugih dolžniških vrednostnih papirjev, skladov in delnic ter stanja portfelja sklada.

### 2.3.2.3 Ocena izkazanega popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Sklad je sprejel Navodilo za merjenje donosnosti in tvegane vrednosti portfelja sklada in Navodilo za določitev načina spremljanja naložb in določitev podatkov, potrebnih za spremljanje naložb sklada. Z navodili je vzpostavil sistem merjenja donosnosti in tveganosti portfelja ter posameznih naložb in določil podatke, ki so potrebni za spremljanje naložb sklada.

## 2.3.3 Donosnost portfelja sklada od leta 2004 do leta 2010 in analiza naložb v portfelju sklada

### 2.3.3.1 Opis nesmotrnosti

Sklad je v letnem poročilu za leto 2009 navedel, da znaša povprečna letna stopnja donosnosti portfelja sklada od leta 1998 do leta 2009 6,07 odstotka in presega donosnost, ki jo mora glede na obrestni faktor, ki je bil uporabljen v programu razgradnje in odlaganja za izračun potrebnega zneska za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, dosegati sklad. Ocenili smo, da je za presojo uspešnosti upravljanja s sredstvi sklada ustrežnejši kazalec donosnosti njegovega portfelja v obdobju od leta 2004, saj je bil izračun zneska, ki ga je treba zbrati v skladu, opravljen za obdobje od leta 2004 do leta 2023<sup>26</sup> ob predpostavki, da se bodo sredstva v skladu obrestovala z obrestnim faktorjem 1,0429.

---

<sup>26</sup> V programu razgradnje in odlaganja je bil obrestni faktor 1,0429 uporabljen pri izračunu zneska, ki ga je treba zbrati v skladu do leta 2023. Izračun se nanaša na izračun potrebnega zneska za obdobje od leta 2004 do leta 2022, saj je bilo pred tem v skladu že zbranih 115 milijonov evrov.

S primerjavo podatkov o načrtovani strukturi naložb portfelja sklada s podatki o dejanski strukturi naložb smo ugotovili, da je dejanska struktura naložb na dan 31. 12. odstopala od načrtovane v letih 2006, 2007, 2008 in 2009, in sicer:

- naložbe v državne vrednostne papirje so bile v letu 2006 za 11,22 odstotne točke manjše od načrtovanih, medtem ko so bile naložbe v obveznice bank, podjetij in finančnih institucij za osem odstotnih točk večje od načrtovanih;
- naložbe v državne vrednostne papirje so bile v letu 2007 za 9,69 odstotne točke manjše od načrtovanih;
- sklad je imel kljub opredelitvi iz naložbene politike, da pri nakupu delnic upošteval tržno kapitalizacijo, v svojem portfelju v letih 2006, 2007, 2008 in 2009 tudi delnice, ki niso kotirale na organiziranem trgu kapitala;
- sklad je imel v letu 2009 v svojem portfelju večji delež naložb v vzajemne sklade, kot je dovoljevala sprejeta naložbena politika; v skladu s sprejeto naložbeno politiko za leto 2009 bi lahko imel sklad v svojem portfelju največ 10 odstotkov naložb v vzajemne, investicijske in indeksne sklade, zato je dejanska struktura portfelja načrtovano strukturo preseгла za 3,96 odstotne točke.

Ocenili smo, da je preseganje deleža vzajemnih, investicijskih in indeksnih skladov v dejanski strukturi naložb sklada glede na dovoljeno strukturo tudi posledica poznega soglasja vlade k predlagani naložbeni strukturi. Ministrstvo je julija 2009 podalo pripombe k predlagani naložbeni strukturi sklada in predlagalo znižanje deleža dovoljenih naložb v vzajemne, investicijske in indeksne sklade, kar je vlada potrdila šele novembra 2009.

Sklad je moral v odzivnem poročilu izkazati pripravo izračuna donosnosti portfelja sklada od leta 2004 do leta 2010, analizo naložb portfelja sklada glede na dovoljeno strukturo naložb s prikazom odmikov od naložbenih načel, sprejetih v zadnji naložbeni politiki, ter pripravo predloga ukrepov za uskladitev ugotovljenih odmikov od dovoljene strukture naložb sklada z določitvijo potrebnih aktivnosti, odgovornih nosilcev aktivnosti ter rokov njihove izvedbe.

### **2.3.3.2 Izkazani popravljalni ukrep**

Sklad je izračunal letne donosnosti portfelja od leta 2004 do 2010 ter izračunal skupno donosnost za to obdobje. Podatke je izračunal z aplikacijo "Ad Treasury", ki jo sklad uporablja od leta 2005, po veljavni metodologiji notranje stopnje donosa – "Money Weighted Return" na podlagi tržne vrednosti naložb na začetku in koncu opazovanega obdobja ter na podlagi dejanskega denarnega toka v obdobju. Sklad je ugotovil, da znaša donosnost sredstev sklada v letu 2010 2,51 odstotka, povprečna letna donosnost sredstev za obdobje od leta 2004 do 2010 pa 3,09 odstotka in ne dosega zahtevane letne stopnje donosa 4,29 odstotka, ki jo določa program razgradnje in odlaganja.

Sklad je pripravil podrobno analizo portfelja sklada po stanju na dan 31. 3. 2011, ko se je zamenjalo vodstvo sklada, in primerjalo naložbe v portfelju sklada s ciljno strukturo naložb, omejitvami glede posameznih naložb in naložbenimi načeli v naložbeni politiki za leto 2011.



Sklad je ugotovil, da obstajajo večja odstopanja od načrtovanih omejitev glede posameznih vrst naložb, in sicer:

- sklad ima 5,10 odstotka vrednosti portfelja naloženega v netržne vrednostne papirje; takšnih naložb ciljna struktura portfelja in naložbena politika za leto 2011 ne predvidevata;
- sklad ima v portfelju državne obveznice z mednarodno boniteto nižjo od BBB-; to je predvsem posledica evropske dolžniške krize in zniževanja bonitet posameznih držav;
- v portfelju so na dan 31. 3. 2011 tudi indeksni skladi, ki jih naložbena politika sklada za leto 2011 ne dovoljuje;
- v portfelju na dan 31. 3. 2011 so tudi delnice hrvaških izdajateljev, kar je kršitev naložbene politike, ki ne predvideva naložb v delnice, ki ne kotirajo na organiziranih trgih Republike Slovenije, Evropske unije ali držav OECD;
- odmik od naložbene politike predstavljata tudi naložbi v obveznici DZS2 in DPRI, ki sta povezani osebi in skupaj presegata 5 odstotkov portfelja sklada.

Na podlagi opravljene analize je sklad pripravil Navodilo za prestrukturiranje naložb sklada na podlagi analize stanja in popravljalnih ukrepov ter pregled realiziranih prodaj naložb v obdobju od 18. 3. 2011 do 31. 10. 2011. Sklad je do 16. 9. 2011 na podlagi odobritve upravnega odbora<sup>27</sup> izvajal odprodajo državnih obveznic Grčije, Portugalske in Irske, sredstva od prodaje pa kratkoročno nalaga v poslovne banke v Republiki Sloveniji, oziroma glede na situacijo kupuje obveznice Republike Slovenije ali drugih držav Evropske unije. Sklad na podlagi sklepa upravnega odbora<sup>28</sup> izvaja prodajo delnic hrvaških vzajemnih skladov ter delno prodajo skladov, ki jih upravlja družba ALTA skladi, d. d., in sicer skladov ALTA Tech, ALTA Water in ALTA Komet. Ciljna vrednost naložb sklada v sklade, ki jih upravlja družba ALTA, d. d., je pet milijonov evrov. V skladu s sklepom upravnega odbora<sup>29</sup> sklad izvaja tudi prodajo delnic hrvaških družb, prekinjena pa je bila tudi pogodba o upravljanju pri banki NLB, d. d. Rok za izvedbo prodaj delnic hrvaških vzajemnih skladov, delnic hrvaških družb in skladov, ki jih upravlja družba ALTA skladi, d. d., je 31. 12. 2011, za izvedbo prodaj pa so odgovorni vodstvo sklada in strokovne službe sklada. Druge prilagoditve portfelja bo sklad določil v finančnem načrtu za obdobje 2012/2013 in v naložbeni politiki za leto 2012.

### 2.3.3.3 Ocena izkazanega popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Sklad je izračunal donosnost sklada za obdobje od leta 2004 do leta 2010 in ugotovil, da je povprečna letna donosnost v tem obdobju nižja od donosnosti, zahtevane s programom razgradnje in odlaganja. Na podlagi analize odstopanja portfelja od odobrene strukture naložb za leto 2011 sklad izvaja prestrukturiranje naložb v skladu z Navodilom za prestrukturiranje naložb sklada na podlagi analize stanja in popravljalnih ukrepov.

<sup>27</sup> Peta korespondenčna seja upravnega odbora sklada, 21. 6. 2011.

<sup>28</sup> Tretja redna seja upravnega odbora sklada, 25. 8. 2011.

<sup>29</sup> Deveta korespondenčna seja upravnega odbora sklada, 26. 10. 2011.

### 3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivna poročila, ki so jih na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o zagotavljanju sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško izdelali Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarstvo in Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško. Ocenili smo, da so odzivna poročila, ki so jih s podpisom in pečatom potrdili mag. Helena Kamnar, generalna sekretarka Vlade Republike Slovenije, mag. Janko Burgar, državni sekretar na Ministrstvu za gospodarstvo, in Aleksandra Špiler, vršilka dolžnosti direktorice Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, verodostojna.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za gospodarstvo in Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

#### 3.1 Mnenje o popravljalnih ukrepih Vlade Republike Slovenije

Ocenjujemo, da je ukrep za odpravo nesmotnosti v točki 2.1.1, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije, *zadovoljiv*, saj so bili opredeljeni položaj in vloge posameznega udeleženca pri zagotavljanju sredstev za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne ter začete aktivnosti za ureditev pravilnega računovodskega evidentiranja investicije v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov in transakcij, ki nastajajo med udeleženci.

#### 3.2 Mnenje o popravljalnih ukrepih Ministrstva za gospodarstvo

Ocenjujemo, da je ukrep za odpravo nesmotnosti v točki 2.2.2, ki ga je sprejelo Ministrstvo za gospodarstvo, *zadovoljiv*. Začete so bile aktivnosti za ureditev parametrov poslovanja sklada v pravnoorganizacijski obliki proračunski sklad, ki opredeljujejo določanje, preverjanje in usklajevanje ustreznosti zneska prispevka za razgradnjo, določitev zahtevane donosnosti sredstev sklada ter opredelitev načina in obsega izvedbe revizije smotnosti in namenskosti porabe sredstev sklada.

Ukrep, opisan v točki 2.2.1, ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo ni izvedlo celovite analize, s katero bi lahko ustrezno ovrednotilo koristi in stroške posamezne različice ter tako ustrezno utemeljilo izbiro

najbolj ustrezne pravnoorganizacijske oblike za poslovanje sklada. Med kriterije za ocenjevanje ni uvrstilo analize problema lastništva odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, vpliva posamezne pravnoorganizacijske oblike sklada na računovodsko evidentiranje investicije in transakcij med udeleženci pri zagotavljanje sredstev za razgradnjo in odlaganje radioaktivnih odpadkov in zato tudi ni analiziralo davčnih obremenitev posamezne rešitve. Zaradi metodološko pomanjkljive analize prednosti in slabosti različnih pravnoorganizacijskih oblik poslovanja sklada obstaja tveganje, da izbrana rešitev ni najustreznejša.

### **3.3 Mnenje o popravljalnih ukrepih Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško**

Ukrepe, opisane v točkah 2.3.1, 2.3.2 in 2.3.3, ocenjujemo kot *zadovoljive*. Sklad je določil cilje na vseh področjih svojega poslovanja in opredelil aktivnosti za doseganje zastavljenih ciljev, določil je mere donosnosti in tveganosti portfelja, določil načine in podatke za spremljanje naložb, izračunal donosnost svojega poslovanja v obdobju od leta 2004 do leta 2010, ugotovil odmike od dovoljene strukture naložb ter začel izvajati ukrepe za odpravo ugotovljenih odmikov.

## **4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI MINISTRSTVA ZA GOSPODARSTVO**

Nesmotrnost, za odpravo katere Ministrstvo za gospodarstvo v točki 2.2.1 ni v celoti izkazalo zadovoljivih ukrepov, se nanaša na pomanjkljivo izvedbo analizo prednosti in slabosti možnih pravnoorganizacijskih oblik, v katerih lahko posluje sklad. Ministrstvo za gospodarstvo med sodila za presojo prednosti in slabosti pravnoorganizacijskih oblik sklada ni vključilo kriterijev, kot so lastništvo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, računovodski vidik posamezne različice ter vpliv posamezne različice na davčno obremenitev, na podlagi katerih bi lahko bolj celovito ovrednotilo posamezno pravnoorganizacijsko obliko in ustrezneje utemeljilo izbrano različico predvsem s stroškovnega vidika.

Nesmotrnost, ki ni bila zadovoljivo odpravljena v celoti, po naravi in kontekstu ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

## 5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA MINISTRSTVA ZA GOSPODARSTVO

Ministrstvo za gospodarstvo je v odzivnem poročilu izkazalo *delno zadovoljiv ukrep* za odpravo nesmotnosti, opisane v točki 2.2.1 tega poročila. S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču<sup>30</sup> in 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>31</sup> kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Številka: 1202-4/2009/114  
Ljubljana, 13. januarja 2012

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
3. Skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;;
5. arhivu.

---

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

## *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

**Enota Maribor / Maribor Office**  
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

