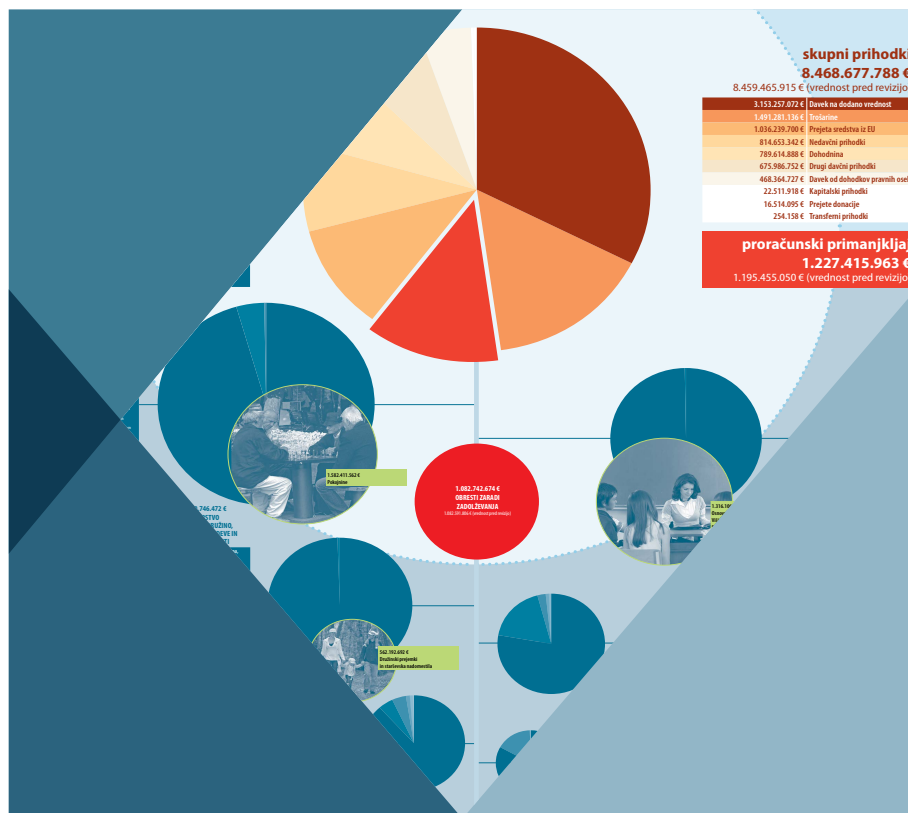




Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014

Številka: 320-12/2014/133

Ljubljana, 23. julija 2015

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014 in pravilnost izvršitve proračuna v letu 2014.

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 2014.

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 2014 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so bile ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov.

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 – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana. 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 je bil izkazan pomemben znesek izdatkov za unovčena poroštva, ki so nastali brez pravne podlage, kar je v nasprotju z Zakonom o javnih financah. Banka Slovenije je namreč potem, ko je že odstopila od posojilnih pogodb, izplačala sredstva Probanki, d. d. in Factor banki, d. d., Ljubljana, naslednji dan pa je od države zahtevala in kasneje tudi dobila vsa ta sredstva povrnjena. Ker Banka Slovenije po odstopu od posojilnih pogodb ni imela pravne podlage za izplačilo teh sredstev bankam, tudi država ni imela pravne podlage za povrnitev teh sredstev Banki Slovenije.

V neskladju z Zakonom o Slovenskem državnem holdingu so sredstva, ki bi morala biti od kupnine za družbo Aerodrom Ljubljana, d. d. (10 odstotkov od kupnine) nakazana na posebni račun pri Ministrstvu za finance in porabljena izključno za financiranje demografskega rezervnega sklada, postala del integralnega proračuna, saj Ministrstvo za finance tega računa ni ustanovilo.

V računu finančnih terjatev in naložb niso izkazani posli, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije izvaja Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, hkrati pa so previsoko izkazani izdatki za posojila temu skladu.

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, saj 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 je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2014 izreklo *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

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

- *Zakon o javnih uslužbencih*: delovno mesto ni bilo ustrezno sistemizirano;
- *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*: javna uslužbenka kljub izpolnjevanju pogojev ni napredovala v plačnem razredu;
- *Kolektivna pogodba za javni sektor*: dodatek za nočno delo ni bil pravilno obračunan, dodatek za delo v deljenem delovnem času je bil neupravičeno obračunan.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo, sprememba okoliščin izvajanja projekta ni bila dogovorjena s pisno pogodbo, pri izplačilih niso bili preverjeni pravne podlage in obseg obveznosti, naročilo ni bilo izvedeno v skladu s predpisi o javnem naročanju, iz proračunske rezervacije so se zagotavljala sredstva za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati; za izplačilo iz proračuna ni bilo pravne podlage;
- *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015*: obveznost je bila plačana v roku, daljšem od predpisanega;
- *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012*: prevzete so bile obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji;
- *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*: pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule;
- *Pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja*: način valorizacije ni bil pravilno določen;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: prevzete obveznosti so bile nepravilno izkazane; pisna pogodba ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitev.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- *Zakon o javnem naročanju*: nista bili spoštovani načeli enakopravne obravnave ponudnikov in zagotavljanja konkurence med ponudniki, merilo v objavi razpisa se ni ujemalo z merilom v razpisni dokumentaciji, nepravilna ponudba ni bila izločena iz postopka, navedbe v ponudbi niso bile preverjene, pogoj iz razpisne dokumentacije je bil neutemeljeno omejevalen z vidika zagotavljanja konkurence, pogodba je v bistvenih sestavinah odstopala od osnutka pogodbe v razpisni dokumentaciji, razpisna dokumentacija je bila spremenjena po roku za oddajo ponudb;
- *Uredba o zelenem javnem naročanju*: niso bile spoštovane okoljske zahteve.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: pogoj, ki so ga morali izpolnjevati prijavitelji na javni razpis, ni bil jasno opredeljen, postopek za dodelitev sredstev ni bil izveden v skladu z zakonom; v postopku za dodelitev

sredstev so sodelovali tudi drugi udeleženci; ni se izvajal ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe;

- *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014*: izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednim proračunskim uporabnikom niso bila posredovana pravočasno;
- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*: sredstva osnovnim šolam za povračilo stroškov prevoza na in z dela za zaposlene niso bila izplačana v ustrezni višini; s pravilnikom niso bila predpisana merila;
- *Zakon o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008*: sklenjena pogodba ni bila usklajena z zakonom;
- *Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog*: pogoji za izbor v razpisni dokumentaciji so bili neustrezno določeni; ni razvidno, kdo je ocenjeval vloge;
- *Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud*: ni bil pripravljen zapisnik, iz katerega bi izhajalo, ali je mogoče pričakovati uspešen javni razpis;
- *Uredba o izvajanju finančne podpore za obranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije*: v razpisni dokumentaciji nista bila jasno opredeljena način uporabe meril in način določanja obsega dodeljenih sredstev; krovna organizacija ni bila pozvana k podaji mnenja na posamezne vloge v primerih, kjer se o tem ni jasno izrekla;
- *Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov*: sklep o določitvi sredstev je bil prepozno izdan;
- *Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza*: koeficienti za izračun subvencije niso bili določeni v skladu s predpisom;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: vloge je pregledoval tudi udeleženec, ki ni bil imenovan v strokovno komisijo, vloge niso bile ocenjene na podlagi pogojev in meril iz javnega razpisa;
- *Navodila 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 2012–2014, razvojne prioritete Razvoj regij, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi*: dokazila niso bila ustrezno označena.

Druga neskladja s predpisi:

- *Zakon o varstvu okolja*: Sklad za podnebne spremembe ni bil ustanovljen kot proračunski sklad;
- *Zakon o vodah*: Sklad za vode ni bil ustanovljen kot proračunski sklad;
- *Zakon o urejanju trga dela*: prihodki od dajatve od prejemkov, izplačanih zaradi začasnega ali občasnega dela upokojencev, niso bili porabljeni za polnjenje proračunskega sklada;
- *Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov*: ni bil sprejet program promocije, niso bili odrejeni sektorji, ki so v program vključeni, in niso bile vzpostavljene sheme kakovosti; ni bila sprejeta uredba o začetku in višini plačevanja prispevka;
- *Zakon o Slovenskem državnem holdingu*: Državnemu zboru Republike Slovenije v treh mesecih od uveljavitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu ni bila predložena strategija upravljanja naložb; 10 odstotkov od prejete kupnine od prodaje družbe Aerodrom Ljubljana, d. d. ni bilo nakazano na posebni račun pri Ministrstvu za finance, katerega sredstva se lahko porabijo izključno za financiranje demografskega rezervnega sklada;
- *Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*: cenitev ni bila izdelana v skladu z Mednarodnimi standardi ocenjevanja vrednosti.

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	10
2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA	14
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	14
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	15
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	17
2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki	20
2.2.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU	32
2.2.1.3 Evidentiranje davkov pri Finančni upravi	36
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	39
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	40
2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije	48
2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev	51
2.2.3 Račun financiranja	55
2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	56
2.2.3.2 Primerjava izkazanega primanjkljaja proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država, merjenega po metodologiji revidiranega Evropskega sistema računov.....	66
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa.....	71
3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	73
3.1 UVOD.....	73
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	73
3.3 UGOTOVITVE.....	75
3.3.1 Splošne ugotovitve	75
3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih	79
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki	81
3.3.4 Tekoči in investicijski transferi	92
4. MNENJE	109
4.1 MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	109
4.2 MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	111

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	115
6. PRIPOROČILA	117
7. POPRAVEK REVIZORJA	118
7.1 IZGRADNJA INFRASTRUKTURE NA SPODNJI SAVI (TOČKA 2.2.1.1.A).....	118
7.1.1 Predlog popravka.....	118
7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka.....	118
7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin.....	118
7.2 INSTRUMENTI FINANČNEGA INŽENIRINGA (TOČKA 2.2.2.1.C).....	119
7.2.1 Predlog popravka.....	119
7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka.....	119
7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin.....	119
7.3 POVEČANJE NAMENSKEGA PREMOŽENJA JAVNEGA SKLADA (TOČKA 2.2.2.1.D).....	120
7.3.1 Predlog popravka.....	120
7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka.....	120
7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin.....	120
7.4 VRAČILA POSOJIL, DANIH ZA SANACIJO PODJETIJ IN GOSPODARSTVA (TOČKA 2.2.2.1.F).....	120
7.4.1 Predlog popravka.....	120
7.4.2 Pravne podlage za izvedbo popravka.....	121
7.4.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin.....	121
7.5 UNOVČENA POROŠTVA (TOČKA 2.2.2.3.A).....	121
7.5.1 Predlog popravka.....	121
7.5.2 Pravne podlage za izvedbo popravka.....	121
7.5.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin.....	121
7.6 OBVEZNICE RS 21 IN RS 39 (TOČKA 2.2.3.1.E).....	122
7.6.1 Predlog popravka.....	122
7.6.2 Pravne podlage za izvedbo popravka.....	122
7.6.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin.....	122
7.7 ZASEG OBVEZNIC (TOČKA 2.2.3.1.D).....	122
7.7.1 Pravne podlage za izvedbo popravka.....	122
7.7.2 Navedba knjigovodskih in ostalih listin.....	122

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 15. 12. 2014, sprememba sklepa pa 4. 2. 2015.¹

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 2014 izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹ Št. 320-12/2014/2 in št. 320-12/2014/26.

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 upravnih enot⁶

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, izbiri in uporabi ustreznih računovodskih usmeritev ter pripravo računovodskih ocen, ki so utemeljene v danih okoliščinah.

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva 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 2014.

V letu 2014, na katero se nanaša revizija, in v letu 2015, 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 sestavljajo oziroma so jo v obdobju, na katero se nanaša revizija, do 18. 9. 2014 sestavljali predsednica vlade, 12 ministrov ter dva ministra brez resorja⁸, od 18. 9. 2014 pa vlado sestavljajo predsednik vlade, 14 ministrov ter dva ministra brez resorja, in sicer:

- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade, do 18. 9. 2014 in začasno odgovorna za vodenje Ministrstva za zdravje od 15. 4. do 18. 9. 2014,
- dr. Miro Cerar, predsednik vlade, od 18. 9. 2014 in začasno opravljal funkcijo ministra brez resorja, pristojnega za razvoj, strateške projekte in kohezijo od 29. 10. do 19. 11. 2014 ter 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. Uroš Čufer, minister za finance, do 18. 9. 2014 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo do 24. 2. 2014,
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, od 18. 9. 2014 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo od 29. 10. do 4. 12. 2014,
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za zdravje, do 24. 2. 2014,

⁵ Z vzorčenjem sta bila v pregled zajeta Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu in Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

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

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

⁸ Državni zbor je s sklepom (Uradni list RS, št. 34/14) ugotovil, da je mag. Alenka Bratušek obvestila predsednika državnega zbora o svojem odstopu s funkcije predsednice vlade, zato ji je z 8. 5. 2014 prenehala funkcija predsednice vlade, s tem je prenehala tudi funkcija ministrom. Na podlagi 115. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava; Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13) so mag. Alenka Bratušek in ministri opravljali tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade in imenovanja novih ministrov.

- dr. Gregor Virant, minister za notranje zadeve, do 18. 9. 2014,
- mag. Vesna Györkös Žnidar, ministrica za notranje zadeve, od 18. 9. 2014,
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo, od 18. 9. 2014,
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje, do 18. 9. 2014,
- mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje, od 18. 9. 2014,
- Roman Jakič, minister za obrambo, do 18. 9. 2014,
- Janko Veber, minister za obrambo, od 18. 9. 2014 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,
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 18. 9. 2014,
- Jožef Petrovič, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 18. 9. do 17. 10. 2014, ki je tekoče posle opravljal do 29. 10. 2014,
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 4. 12. 2014,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, do 18. 9. 2014 in minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano od 18. 9. 2014 ter začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za obrambo od 9. 4. do 13. 5. 2015,
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, od 18. 9. 2014,
- Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor, do 18. 9. 2014,
- dr. Peter Gašperič, minister za infrastrukturo, od 18. 9. 2014,
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, do 18. 9. 2014,
- dr. Stanislava Setnikar Cankar, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 18. 9. 2014 do 6. 3. 2015, ki je tekoče posle opravljala do 13. 3. 2015,
- mag. Klavdija Markež, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 27. 3. do 1. 4. 2015, ki je tekoče posle opravljala do 9. 4. 2015,
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 5. 2015,
- dr. Uroš Grilc, minister za kulturo, do 18. 9. 2014,
- mag. Julijana Bizjak Mlakar, ministrica za kulturo, od 18. 9. 2014,
- dr. Alenka Trop Skaza, ministrica za zdravje, od 24. 2. do 3. 4. 2014, ki je tekoče posle opravljala do 15. 4. 2014,
- Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje, od 18. 9. 2014,
- Tina Komel, ministrica brez resorja, pristojna za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, do 13. 2. 2014, ki je tekoče posle opravljala do 24. 2. 2014,
- 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, od 24. 2. 2014,
- mag. Violeta Bulc, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj in strateške projekte in kohezijo, od 18. 9. do 22. 10. 2014, ki je tekoče posle opravljala do 29. 10. 2014,
- Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj in strateške projekte in kohezijo, od 19. 11. 2014.

Predstojniki vladnih služb in upravnih enot⁹, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2014, na katero se nanaša revizija, in v letu 2015, v katerem smo revizijo izvedli:

- mag. Boštjan Vasle, direktor Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj,
- mag. Karin Jurše, načelnica Upravne enote Maribor, do 30. 6. 2015,
- Anita Fras, v. d. načelnice Upravne enote Maribor, od 1. 7. 2015.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁰ so se spremenile pristojnosti posameznih ministrstev. Od 18. 9. 2014 Ministrstvo za infrastrukturo in prostor nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje pa kot Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ustanovljeni sta bili Ministrstvo za okolje in prostor ter Ministrstvo za javno upravo.

⁹ Navedeni so le predstojniki tistih vladnih služb, ki smo jih z vzorčenjem zajeli v pregled.

¹⁰ Uradni list RS, št. 65/14.

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 ciljnih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹¹.

Proračun Republike Slovenije za leto 2014¹² (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet konec leta 2012, nato so bile v letu 2013 sprejete Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2014¹³, nato pa je bil v letu 2014 sprejet še Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2014¹⁴. Zaključni račun je bil vročen računskemu sodišču 31. 3. 2015. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2014, in sicer za sprejeti¹⁵, veljavni¹⁶ ter realizirani proračun.

V letu 2014 je bilo realizirano 8.459.465.915 evrov prihodkov, kar predstavlja 98 odstotkov načrtovanih prihodkov, 9.654.920.966 evrov odhodkov, kar predstavlja 98 odstotkov načrtovanih odhodkov, in proračunski primanjkljaj v znesku 1.195.455.050 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 16.104.916.866 evrov so za 10 odstotkov presegle načrtovane prejemke, vsi izdatki proračuna v znesku 14.146.798.657 evrov pa so dosegli 96 odstotkov načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili izdatki večji od prejemkov za 1.958.118.210 evrov.

Osnovne podatke zaključnega računa predstavljamo v tabeli 1.

¹¹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

¹² Uradni list RS, št. 104/12.

¹³ Uradni list RS, št. 102/13.

¹⁴ Uradni list RS, št. 84/14.

¹⁵ Izraz "sprejeti proračun" se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2014 je zadnji sprejeti proračun Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2014 (v nadaljevanju: rebalans proračuna).

¹⁶ 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 2014

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	8.601.578.911	-	8.459.465.915	98
4 Vsi odhodki	9.816.668.881	9.887.825.615	9.654.920.966	98
I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)	(1.215.089.970)	-	(1.195.455.050)	98
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	139.067.105	-	150.236.590	108
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	1.381.141.937	1.387.897.871	1.001.935.474	73
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(1.242.074.832)	-	(851.698.884)	69
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	5.948.736.619	-	7.495.214.361	126
55 Odplačila dolga	3.491.571.816	3.525.061.268	3.489.942.217	100
III. Neto zadolževanje (III=50-55)	2.457.164.803	-	4.005.272.144	163
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	14.689.382.635	-	16.104.916.866	110
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	14.689.382.634	-	14.146.798.657	96
VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	0	-	1.958.118.210	-

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 2014.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2014 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. 2014.

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2014 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2014 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 2014, 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 2014 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 računa¹⁷ in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije¹⁸, glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015¹⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS1415), Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank²⁰ (v nadaljevanju: ZUKSB), Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah²¹ (v nadaljevanju: ZPRPGDT) ter drugih predpisov. Ugotovljene nepravilnosti vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁷ Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁸ Izdana poročila.

¹⁹ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14.

²⁰ Uradni list RS, št. 105/12.

²¹ Uradni list RS, št. 44/07-UPB2, 51/11, 39/13, 56/13.

V reviziji smo primerjali podatke o realiziranih prejemkih in izdatkih proračuna za leto 2014 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013²² (v nadaljevanju: zaključni račun 2013), 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 standardi²³ (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 2014 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 8.459.465.915 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.654.920.966 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki oziroma proračunski primanjkljaj je znašal 1.195.455.050 evrov in se je v primerjavi z letom 2013 znižal za 22 odstotkov.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2013 in 2014 so prikazani v tabeli 2.

²² Uradni list RS, št. 86/14.

²³ 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.

Tabela 2: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2013 in 2014

Konto/postavka	Realizacija v letu 2013		Realizacija v letu 2014		Indeks
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)
70 Davčni prihodki	6.172.747.505	79,3	6.578.504.574	77,8	107
71 Nedavčni prihodki	612.091.721	7,9	805.441.470	9,5	132
72 Kapitalski prihodki	29.768.482	0,4	22.511.919	0,3	76
73 Prejete donacije	29.445.068	0,4	16.514.095	0,2	56
74 Transforni prihodki	1.569.102	0,0	254.158	0,0	16
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	933.792.077	12,0	1.036.239.699	12,2	111
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	7.779.413.955	100,0	8.459.465.915	100,0	109
40 Tekoči odhodki	2.665.402.325	28,6	2.872.961.796	29,8	108
41 Tekoči transferi	5.346.960.557	57,4	5.214.723.664	54,0	98
42 Investicijski odhodki	386.154.717	4,1	531.083.728	5,5	138
43 Investicijski transferi	490.532.001	5,3	633.244.536	6,5	129
45 Plačila sredstev v Evropsko unijo	425.463.028	4,6	402.907.242	4,2	95
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	9.314.512.628	100,0	9.654.920.966	100,0	104
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	(1.535.098.673)		(1.195.455.050)		78

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

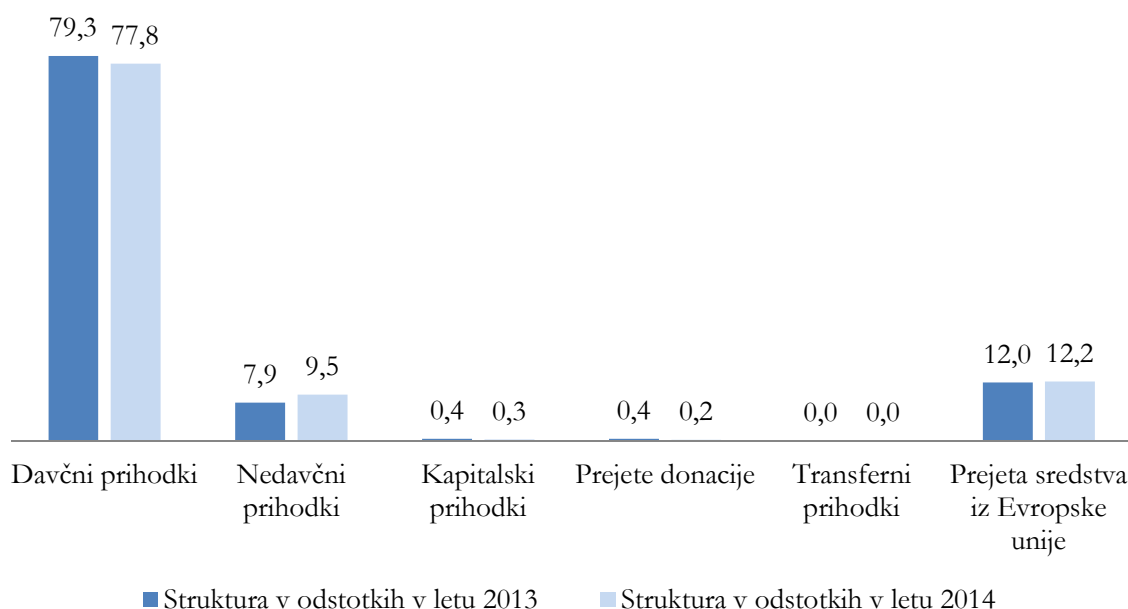
Vira: zaključni račun 2013 in zaključni račun.

Realizirani prihodki so se v letu 2014 v primerjavi z letom 2013 povišali za 680.051.959 evrov oziroma za 9 odstotkov. Na povišanje prihodkov je najbolj vplivalo povišanje davčnih prihodkov, ki so se v primerjavi z letom 2013 skupno povišali za 7 odstotkov oziroma za 405.757.069 evrov. Davčni prihodki v strukturi prihodkov predstavljajo največji, kar 77,8-odstotni delež vseh prihodkov. Najbolj so se povečali nedavčni prihodki (predvsem prihodki od podeljenih koncesij in izredni prihodki), in sicer za 32 odstotkov oziroma za 193.349.749 evrov. Povečala so se še sredstva, prejeta iz Evropske unije, in sicer za 102.447.622 evrov (11 odstotkov). Ostali prihodki, ki pa ne predstavljajo pomembnejših zneskov, so se v primerjavi z letom 2013 znižali – najbolj, za 84 odstotkov, so se znižali transforni prihodki.

Realizirani odhodki so bili v letu 2014 v primerjavi z letom 2013 višji za 340.408.338 evrov (za 4 odstotke). V primerjavi z letom 2013 so se povišali tekoči in investicijski odhodki ter investicijski transferi, in sicer tekoči odhodki za 207.559.471 evrov (za 8 odstotkov), investicijski odhodki za 144.929.011 evrov (za 38 odstotkov) in investicijski transferi za 142.712.535 evrov (za 29 odstotkov). Plačila sredstev v Evropsko unijo ter tekoči transferi pa so se v primerjavi z letom 2013 znižali, in sicer tekoči transferi za 132.236.893 evrov (za 2 odstotka), plačila v Evropsko unijo pa za 22.555.786 evrov (za 5 odstotkov).

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2014 glede na leto 2013 ni bistveno spremenila. Med prihodki se je znižal delež davčnih prihodkov, in sicer za 1,5 odstotne točke, medtem ko se je delež nedavčnih prihodkov povišal za 1,6 odstotne točke, preostali prihodki pa so ostali na približno enaki ravni. Struktura prihodkov v letih 2013 in 2014 je prikazana na sliki 1.

Slika 1: Struktura prihodkov proračuna v letih 2013 in 2014

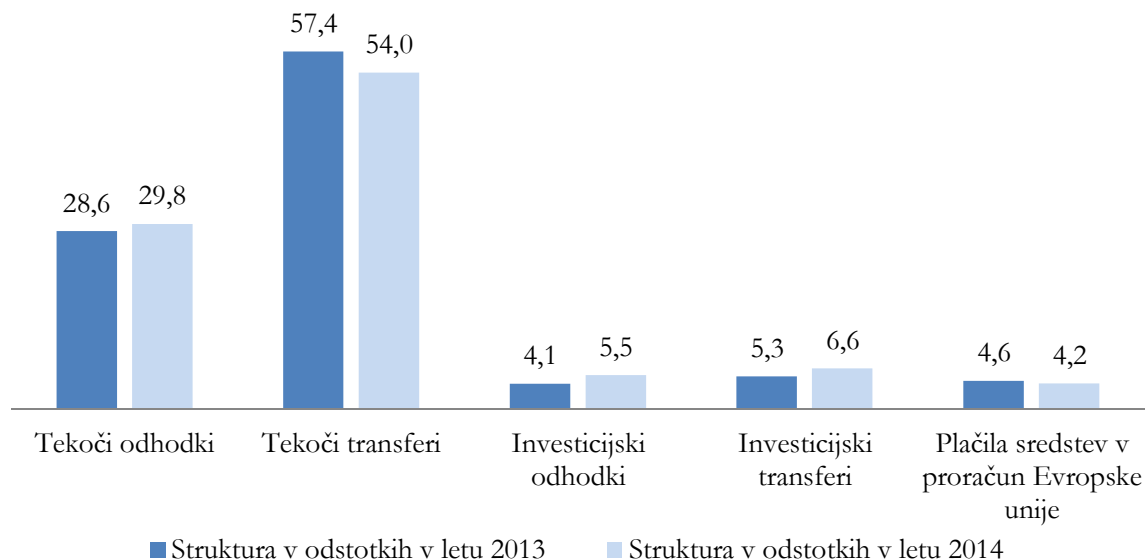


Vira: zaključni račun 2013 in zaključni račun.

Med odhodki pa se je znižal delež tekočih transferov, in sicer za 3,4 odstotne točke, delež preostalih odhodkov, z izjemo plačil sredstev v Evropsko unijo, ki so ostala na približno enaki ravni, pa se je povečal za dobro odstotno točko²⁴. Struktura odhodkov v letih 2013 in 2014 je prikazana na sliki 2.

²⁴ Investicijski odhodki so se v primerjavi z letom 2013 povišali za 1,4 odstotne točke, investicijski transferi za 1,3 odstotne točke in tekoči odhodki za 1,2 odstotne točke.

Slika 2: Struktura odhodkov proračuna v letih 2013 in 2014



Vira: zaključni račun 2013 in zaključni račun.

2.2.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Realizirani proračunski prihodki so bili nižji od načrtovanih v sprejetem proračunu, in sicer za 142.112.997 evrov oziroma 2 odstotka. Največje odstopanje med načrtovanimi in realiziranimi prihodki izkazujejo transferni prihodki in prejeta sredstva iz Evropske unije, kjer je realizacija za 82 odstotkov oziroma za 7 odstotkov nižja od načrtovane. Nižja je bila tudi realizacija davčnih in nedavčnih prihodkov. Realizacija kapitalskih prihodkov in prejetih donacij pa je bila višja od načrtovane v sprejetem proračunu, in sicer kapitalski prihodki za 2 odstotka ter prejete donacije za 4 odstotke.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2014 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2014

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2014 v evrih	Realizacija v letu 2014 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	6.631.619.056	6.578.504.574	99
71 Nedavčni prihodki	814.873.011	805.441.469	99
72 Kapitalski prihodki	22.174.918	22.511.919	102
73 Prejete donacije	15.889.906	16.514.095	104
74 Transferni prihodki	1.431.298	254.158	18
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	1.115.590.722	1.036.239.700	93
Skupaj	8.601.578.911	8.459.465.915	98

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

Vir: zaključni račun.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 2 odstotka nižja od načrtovane v sprejetem proračunu. Realizacija večine kategorij odhodkov je bila v letu 2014 nižja od načrtovanega obsega, razen odhodkov za plačila v proračun EU.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2014

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2014 v evrih	Realizacija v letu 2014 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.918.795.675	2.872.961.795	98
41 Tekoči transferi	5.237.580.699	5.214.723.664	100
42 Investicijski odhodki	565.003.420	531.083.728	94
43 Investicijski transferi	697.537.297	633.244.536	91
45 Plačila sredstev v proračun EU	397.751.789	402.907.242	101
Skupaj	9.816.668.880	9.654.920.966	98

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

Vir: zaključni račun.

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

Javno podjetje Infra, d. o. o. (v nadaljevanju: javno podjetje Infra) je bilo ustanovljeno²⁵ 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 Savi²⁶.

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 Save²⁷ med drugim določata, da se sredstva za izvedbo ureditve objektov vodne infrastrukture ter ureditve državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz sredstev Sklada za vode (v nadaljevanju: vodni sklad) in iz sredstev Sklada za podnebne spremembe (v nadaljevanju: podnebni sklad)²⁸, ki sta ustanovljena v skladu z zakonom, ki ureja vode, in zakonom, ki ureja varstvo okolja. To pomeni, da se zagotavljajo iz državnega proračuna²⁹.

Iz proračuna je bilo v letu 2014 za izgradnjo infrastrukture izplačano 10.456.658 evrov, za odplačila glavnin posojil pa 8.126.084 evrov. Za obresti od posojil je bilo izplačano 150.868 evrov. Sredstva, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor izplačalo za izgradnjo infrastrukture, je v poslovnih knjigah evidentiralo med investicijskimi odhodki v znesku 10.456.658 evrov in osnovnimi sredstvi, odplačila posojil vključno s stroški obresti v znesku 8.276.952 evrov pa med tekočimi transferi³⁰.

Izkazovanje odplačil posojil in obresti med tekočimi transferi je v nasprotju z 41., 42. in 51. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³¹ (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 8.276.952 evrov, prenizko pa so izkazani stroški obresti v znesku 150.868 evrov. V računu financiranja so prenizko izkazani izdatki za odplačila dolga v znesku 8.126.084 evrov. Na opisano nepravilno izkazovanje odhodkov oziroma

²⁵ 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.

²⁶ 1. člen Akta o ustanovitvi javnega podjetja Infra.

²⁷ Uradni list RS, št. 87/11, 50/14.

²⁸ 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 2014 je bil iz podnebnega sklada financiran del infrastrukture pri HE Brežice.

²⁹ 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.

³⁰ Izplačila iz proračuna, namenjena za poplačilo glavnin in obresti v znesku 8.276.952 evrov, se nanašajo na posojila, ki jih je javno podjetje Infra še pred letom 2012 najemalo za račun države za izgradnjo državne infrastrukture.

³¹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14.

izdatkov je računsko sodišče opozarjalo že v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2010, 2011, 2012, 2013 in zahtevalo popravljalne ukrepe v zvezi s tem, vendar so se tudi v letu 2014 istovrstne napake ponavljale.³²

2.2.1.1.b Izvajanje poslov SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana v imenu in za račun Republike Slovenije

SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) je s 3. členom Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki³³ pooblaščen za opravljanje vseh poslov po Zakonu o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov³⁴ (v nadaljevanju: ZZFMGP). ZZFMGP ureja temelje sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov kot instrumentov trgovinske politike Republike Slovenije ter vlogo 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 ZZFMGP³⁵ (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 2014 po pogodbi SID oziroma Dodatku št. 2 k pogodbi SID znaša 135.000 evrov (brez davka na dodano vrednost, v nadaljevanju: DDV). Ministrstvo za finance je na podlagi pogodbe SID v letu 2014 izplačevalo provizijo SID banki iz državnega proračuna in ta izplačila evidentiralo 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. 2014 znaša stanje iz varnostnih rezerv, ki je evidentirano v poslovnih knjigah Ministrstva za finance kot stanje dolgoročnih terjatev do SID banke, 99.297.082 evrov (na dan 31. 12. 2013 je stanje znašalo 132.511.147 evrov) in ga je SID banka potrdila. Stanje varnostnih rezerv, ki ga izkazuje Ministrstvo za

³² Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010*, št. 320-18/2010/259 z dne 27. 9. 2011 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2010), 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).

³³ Uradni list RS, št. 56/08, 20/09.

³⁴ Uradni list RS, št. 2/04.

³⁵ 7. 10. 2014 je bil sklenjen Dodatek št. 2 k pogodbi SID.

finance kot stanje dolgoročnih terjatev do SID banke, SID banka izkazuje kot obveznost do države iz poslov v tujem imenu in za tuj račun³⁶.

Na zmanjšanje dolgoročnih terjatev Republike Slovenije do SID banke konec leta 2014 v primerjavi z letom 2013 je vplivala izguba, ki jo je SID banka v letu 2014 ustvarila z izvajanjem zavarovalnih poslov po pooblastilu, v znesku 33.214.066 evrov. Za izgubo so se zmanjšale dolgoročne terjatve iz poslovanja (na kontu 0850) in dolgoročno odloženi prihodki (na kontu 9200) v prav takem znesku. Izguba je bila ugotovljena na podlagi prihodkov in odhodkov iz zavarovalnih poslov po pooblastilu, evidentiranih po računovodskem načelu denarnega toka in na podlagi računovodskih usmeritev SID banke, ki so v letu 2014 znašali 7.764.745 evrov (prihodki) oziroma 40.978.811 evrov (odhodki)³⁷. Najvišji odhodki, v znesku 36.596.808 evrov, se nanašajo na stroške za škode iz zavarovanj. Poslovanje SID banke pri izvajanju poslov po pooblastilu se je v letu 2014 pomembno poslabšalo, saj je v letu 2013 SID banka z izvajanjem teh poslov ustvarila za 640.302 evra dobička.

V 9. členu pogodbe SID je določeno, da SID banka Ministrstvu za finance 1-krat mesečno do 20. dne v mesecu posreduje poročilo³⁸ 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 proračuna v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance in izvrševanje proračuna, za posamezno poslovno leto.

Ministrstvo za finance v poslovnih knjigah ni evidentiralo vseh poslovnih dogodkov, ki so v letu 2014 nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi ZZFMGP, ki jih po pooblastilu izvaja SID banka³⁹. SID banka izvaja zavarovalne posle v imenu in za račun Republike Slovenije, zato poslovni dogodki, ki pri tem nastajajo, predstavljajo sredstva in obveznosti oziroma prihodke in odhodke Republike Slovenije. Ministrstvo za finance bi moralo v svojih poslovnih knjigah izkazovati vse poslovne dogodke (po načelu denarnega toka), ki nastajajo na SID banki v povezavi z izvajanjem zavarovalnih poslov na podlagi ZZFMGP in jih SID banka izkazuje v izvenbilančni evidenci. Ker Ministrstvo za finance ne izkazuje poslovnih dogodkov, povezanih z zavarovalnimi posli na podlagi ZZFMGP, ravna v nasprotju z 20. členom Zakona o računovodstvu⁴⁰ (v nadaljevanju: ZR), ki določa, da morajo računovodski izkazi (bilanca stanja ter bilanca prihodkov in odhodkov) prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev, prihodkov, odhodkov ter presežek oziroma primanjkljaj. Zato so v bilanci prihodkov in odhodkov prihodki izkazani za najmanj 7.764.745 evrov, odhodki pa za najmanj 40.978.811 evrov⁴¹ prenizko.

³⁶ V bruto bilanci varnostnih rezerv – evidenca SID banke.

³⁷ Nerevidirani podatki SID banke.

³⁸ 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.

³⁹ Ministrstvo za finance je v poslovnih evidencah Republike Slovenije evidentiralo samo provizijo SID banke, ki predstavlja stroške v zvezi z opravljanjem poslov, ki se nanašajo na ZZFMGP in jih izvaja pooblaščen institucija SID banka. Samo v bilanci stanja pa je bilo evidentirano znižanje dolgoročnih terjatev iz poslovanja zaradi izgube, ki jo je SID banka v letu 2014 ustvarila z izvajanjem zavarovalnih poslov po pooblastilu, v znesku 33.214.066 evrov.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 23/99.

⁴¹ 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.

Računsko sodišče je že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2010 zahtevalo, da Ministrstvo za finance izdela načrt aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo, da bodo poslovni dogodki, ki jih SID banka izvaja na podlagi ZZFMGP, izkazani v poslovnih knjigah državnega proračuna. Enake zahteve so bile tudi v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2012 in revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2013. Popravljalne ukrepe Ministrstva za finance je računsko sodišče ocenilo kot nezadovoljive⁴².

Pojasnilo ministrstva za finance

V pripravi je novela ZZFMGP. V predlogu spremembe tega zakona je predvideno, da se evidentiranje poslovnih dogodkov SID banke še naprej izvaja po neto principu in se ne izkazujejo vse transakcije, ki izhajajo iz sklenjenih poslov, temveč le tiste, ki so se do sedaj (varnostne rezerve, provizija SID banke).

Ocenjujemo, da zagotavljanje zakonskih podlag za neustrezne računovodske usmeritve (z vidika popolnosti izkazovanja), kot je predvideno v noveli ZZFMGP, zmanjšuje informacijsko vrednost proračunskih izkazov.

2.2.1.1.c Vodni sklad

Ministrstvo, pristojno za vode⁴³, v skladu s 162. členom Zakona o vodah⁴⁴ (v nadaljevanju: ZV-1) upravlja z vodnim skladom, ki bi moral biti v skladu z določili ZV-1 ustanovljen kot proračunski sklad. ZV-1 prav tako določa vire sklada, in sicer so to plačila za vodne pravice v delu, ki pripada državi, sredstva od prodaje vodnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, ter plačila za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice in vodna povračila.

Vodni sklad kot proračunski sklad v letu 2014 ni bil ustanovljen. V proračunu so bila namenska sredstva vodnega sklada zagotovljena na proračunski postavki 301710 – Vodni sklad v znesku 61.420.564 evrov. Od tega se 22.923.766 evrov nanaša na sredstva, ki so bila prenesena iz leta poprej.

V letu 2014 je bilo s proračunske postavke 301710 – Vodni sklad porabljeno 53.972.158 evrov, ki so bili evidentirani med tekočimi in investicijskimi odhodki in transferi⁴⁵, neporabljeno pa je ostalo 7.448.406 evrov.

⁴² Porevizijsko poročilo *Popravljalni ukrepi pri reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013*, št. 320-7/2013/285 z dne 29. 12. 2014.

⁴³ Do 5. 9. 2014 je bilo pristojno Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14) se je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje s 5. 9. 2014 preimenovalo v Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Delovna področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo, kot jih določa 32. člen Zakona o državni upravi, so prešla v delovno področje novonastalega Ministrstva za okolje in prostor.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14.

⁴⁵ Na kontih podskupine 402 – Izdatki za blago in storitve v znesku 19.517.243 evrov, kontih podskupine 413 – Drugi tekoči domači transferi v znesku 12.101.365 evrov, kontih podskupine 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev v znesku 16.781.169 evrov in kontih skupine 43 – Investicijski transferi v znesku 5.572.381 evrov.

Kljub opozorilu, ki ga je računsko sodišče podalo v okviru revizije izvrševanja proračuna za leta 2009, 2010, 2012 in 2013, vodni sklad kot proračunski sklad tudi v letu 2014 še ni bil ustanovljen. Vlada je konec leta 2014 v sprejem državnemu zboru predlagala spremembo ZIPRS1415, na podlagi katere je bil dopolnjen 35. člen ZIPRS1415 in na tej podlagi vodni sklad določen kot proračunski sklad. Državni zbor je na predlog vlade nato sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁴⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS1415-C). Nova ureditev velja za leto 2015⁴⁷. Vlada tako v letu 2014 še vedno ni ustanovila vodnega sklada, je pa z ZIPRS1415, veljavnim do 29. 12. 2014⁴⁸, predlagala začasno rešitev, ki odstopa od sistemske rešitve, ki jo določa ZV-1. Ta v 162. členu določa, da je sklad za vode strogo namenski sklad, izvajanje določbe pa mora biti v skladu z načelom povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, ki je osnovno načelo upravljanja z vodami (4. točka 3. člena ZV-1). Ta določba ZV-1 v slovenski pravni red prenaša zahtevo 9. člena Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike⁴⁹ (v nadaljevanju: Direktiva 2000/60/ES), ki od držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) zahteva upoštevanje načela povračila stroškov storitev, povezanih z obremenjevanjem voda skladno z načelom "plača povzročitelj obremenitve". V Republiki Sloveniji se za posebno rabo in onesnaževanje voda plačujejo dajatve za obremenjevanje voda. Raba sredstev, prejetih iz dajatev za obremenjevanje voda, v letu 2014 sistemsko ni bila urejena tako, da bi bile zahteve ZV-1 ter Direktive 2000/60/ES upoštevane v celoti.

Ker vodni sklad kljub določbi 162. člena ZV-1 ni bil ustanovljen kot proračunski sklad⁵⁰, je v zaključnem računu na namenski postavki 301710 izkazana dejanska poraba sredstev v znesku 53.972.158 evrov in ne polnjenje proračunskega sklada⁵¹ v znesku 38.496.798 evrov, kar bi bilo pravilno, če bi bil proračunski sklad ustanovljen. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁵² (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) namreč v 125. členu določa, da bi se morale zagotovljene pravice porabe na namenski postavki 1-krat mesečno izločati na podračun proračunskega sklada. S tem, ko vlada v letu 2014 ni ustanovila proračunskega sklada, je ravnala v nasprotju s 162. členom ZV-1.

Ukrep vlade

Vlada je pripravila predlog spremembe ZIPRS1415, ki je vodni sklad opredelil kot proračunski sklad. Državni zbor je spremembo zakona sprejel 29. 12. 2014, uporabljati pa se je pričela 30. 12. 2014. UJP je na podlagi zahtevka Ministrstva za finance 19. 1. 2015 odprla podračun z nazivom Proračunski sklad za vode. Neporabljeni sredstva v znesku 7.448.406 evrov so bila v proračunski sklad prenesena konec januarja 2015.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 95/14.

⁴⁷ ZIPRS1415-C je pričel veljati 30. 12. 2014.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14.

⁴⁹ Uradni list EU, št. L 327 z dne 22. 12. 2000.

⁵⁰ Za navedena sredstva ni bil odprt poseben podračun v okviru sistema Enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD).

⁵¹ Polnjenje proračunskega sklada pomeni prenos zagotovljenih sredstev v proračunski sklad prek realizacije namenske proračunske postavke.

⁵² Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

2.2.1.1.d Podnebni sklad

Ministrstvo, pristojno za varstvo okolja⁵³, v skladu s 128. členom Zakona o varstvu okolja⁵⁴ (v nadaljevanju: ZVO-1) upravlja podnebni sklad, ki bi moral biti v skladu z določili ustanovljen kot proračunski sklad⁵⁵, katerega namen je sofinanciranje ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, viri financiranja podnebnega sklada pa so prihodki, ustvarjeni s prodajo emisijskih kuponov.

SID banka je kot uradna dražiteljica emisijskih kuponov⁵⁶ v letu 2014 izvedla več javnih dražb emisijskih kuponov za naprave⁵⁷, na katerih je prodala skupno za 16.641.905 evrov emisijskih kuponov. Vlada je v skladu s prvim odstavkom 15. točke 14. člena in 35. členom ZIPRS1415, veljavnim do 29. 12. 2014, na namenski proračunski postavki 9969 – Sklad za podnebne spremembe⁵⁸ s proračunom za leto 2014 zagotovila 12.632.027 evrov. Sredstva na namenski postavki so bila zagotovljena iz prenosa neporabljenih sredstev preteklega leta v znesku 4.311.074 evrov ter 50 odstotkov vrednosti realiziranih prihodkov od prodaje emisijskih kuponov v letu 2014, kar znaša 8.320.953 evrov. ZIPRS1415, veljaven do 29. 12. 2014, je tako določal namenska sredstva podnebnega sklada in ne ustanovitve proračunskega sklada, kot to določa ZVO-1 v 128. členu.

V letu 2014 je bilo s proračunske postavke 9969 porabljeno 3.978.017 evrov, predvsem za izvajanje ukrepov Programa porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe v letih 2013, 2014 in 2015⁵⁹ v skupnem znesku 2.442.768 evrov, za zagotavljanje sredstev za izvedbo objektov vodne in energetske infrastrukture v nedeljivem razmerju HE Brežice in Mokrice v skupnem znesku 885.246 evrov ter za subvencije občanom za nove naložbe rabe obnovljivih virov energije in večje energijske učinkovitosti večstanovanjskih stavb v znesku 433.080 evrov, neporabljeno pa je ostalo 8.654.010 evrov.

Kljub opozorilu, ki ga je računsko sodišče podalo v okviru revizije izvrševanja proračuna za leto 2013, podnebni sklad v letu 2014 ni bil ustanovljen kot proračunski sklad. Vlada je konec leta 2014 v sprejem državnemu zboru predlagala spremembo ZIPRS1415, na podlagi katere je bil dopolnjen 35. člen ZIPRS1415 in na tej podlagi podnebni sklad določen kot proračunski sklad. Državni zbor je na predlog vlade nato sprejel ZIPRS1415-C. Nova ureditev velja za leto 2015⁶⁰. Vlada tako v letu 2014 ni ustanovila podnebnega sklada kot proračunskega sklada, je pa z ZIPRS1415, veljavnim do 29. 12. 2014, predlagala začasno rešitev, ki je odstopala od sistemske rešitve, ki jo določa ZVO-1. Ta v 128. členu določa, da je sklad za podnebne spremembe strogo namenski sklad, ki zagotavlja vire financiranja za blaženje in

⁵³ Do 18. 9. 2014 je bilo za varstvo okolja pristojno Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, po 18. 9. 2014 pa Ministrstvo za okolje in prostor.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13.

⁵⁵ Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja, Uradni list RS, št. 92/13.

⁵⁶ SID banko, kot uradno dražiteljico v imenu in za račun Republike Slovenije, določa 127. člen ZVO-1.

⁵⁷ Javne dražbe emisijskih kuponov za operatorje zrakoplovov se v letu 2014 niso izvajale zaradi Sklepa št. 377/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2013 o začasnem odstopanju od Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

⁵⁸ Proračunska postavka je bila odprta 15. 2. 2013.

⁵⁹ Št. 41004-4/2013/10; vlada ga je sprejela 12. 9. 2013.

⁶⁰ ZIPRS1415-C je pričel veljati 30. 12. 2014.

prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Ta določba ZVO-1 v slovenski pravni red prenaša zahtevo 11. točke 1. člena (tretji odstavek 10. člena) Direktive 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta št. 2009/29/ES z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov⁶¹, ki določa, da je treba vsaj 50 odstotkov prihodkov, pridobljenih s prodajo pravic do emisije toplogrednih plinov, na dražbi uporabiti namensko.

Ker podnebni sklad kljub določbi 128. člena ZVO-1 ni bil ustanovljen kot proračunski sklad⁶², je v zaključnem računu na namenski postavki 9969 izkazana dejanska poraba v znesku 3.978.017 evrov in ne polnjenje proračunskega sklada 8.320.953 evrov, kar bi bilo pravilno, če bi bil proračunski sklad ustanovljen. Zagotovljene pravice porabe na namenski postavki bi se namreč v skladu s 125. členom pravilnika o izvrševanju proračuna morale 1-krat mesečno izločati na podračun proračunskega sklada. S tem, ko vlada v letu 2014 ni ustanovila proračunskega sklada, je ravnala v nasprotju s 128. členom ZVO-1.

Ukrepi vlade

Vlada je pripravila predlog spremembe ZIPRS1415, ki je podnebni sklad opredelil kot proračunski sklad. Državni zbor je spremembo zakona sprejel 29. 12. 2014, uporabljati pa se je pričela 30. 12. 2014. UJP je na podlagi zahtevka Ministrstva za finance 19. 1. 2015 odprla podračun z nazivom Proračunski sklad za podnebne spremembe. Neuporabljeni sredstva v znesku 8.654.010 evrov so bila v letu 2015 prenesena v proračunski sklad v januarju 2015.

2.2.1.1.e Sklad za zagotovitev zadostnega obsega sredstev za štipendije

Zakon za uravnoteženje javnih financ⁶³ (v nadaljevanju: ZUJF), ki je veljal od 31. 5. 2012, je s prvim odstavkom 129. člena določil, da se ne glede na določbe sedmega in devetega odstavka 6. člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti⁶⁴ ustanovi proračunski sklad ministrstva, pristojnega za delo (v nadaljevanju: proračunski sklad za štipendije), z namenom zagotovitve zadostnega obsega sredstev za štipendije, ki se podeljujejo na podlagi Zakona o štipendiranju⁶⁵. Po drugem odstavku 129. člena ZUJF so viri financiranja proračunskega sklada dajatev iz študentskega dela, drugi prihodki iz javnih sredstev in sredstev evropskih strukturnih skladov ter donacije. Vlada je proračunski sklad za štipendije ustanovila 23. 11. 2012.

Proračunski sklad za štipendije je bil ustanovljen z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014⁶⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS1314), ki se je začel uporabljati s 1. 1. 2013.

Na podlagi določbe 4. člena Zakona o spremembah Zakona o urejanju trga dela⁶⁷, s katerim je bilo v Zakon o urejanju trga dela⁶⁸ (v nadaljevanju: ZUTD) dodano novo podpoglavje 1.3. Začasno ali občasno delo in v njem dodan nov 27.e člen, je bila v letu 2013 uvedena nova vrsta dajatve, ki je prihodek

⁶¹ Uradni list EU, L 140 z dne 5. 6. 2009.

⁶² Tako kot opomba 55.

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

⁶⁴ Uradni list RS, št. 107/06-UPB1.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 59/07, 40/09.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 21/13.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 80/10, 21/13, 63/13, 100/13.

proračuna. Gre za dajatev od prejemkov, izplačanih zaradi začasnega ali občasnega dela upokoјencev, ki skladno z drugim odstavkom 27.f člena ZUTD predstavlja dodatni vir za financiranje proračunskega sklada.

V poslovnih knjigah proračuna je bil odprt poseben podkonto⁶⁹, kjer so se evidentirali prihodki od dajatve od prejemkov, izplačanih zaradi začasnega ali občasnega dela upokoјencev. V obdobju od januarja do decembra 2014 so bili ti prihodki, ki skladno z drugim odstavkom 27.f člena ZUTD pripadajo proračunskemu skladu, evidentirani v znesku 2.021.364 evrov⁷⁰.

Do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁷¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1415-A) dajatev od začasnega ali občasnega dela upokoјencev ni bila opredeljena kot namenski prihodek proračuna. Z uveljavitvijo ZIPRS1415-A 30. 5. 2014 pa so navedena sredstva pripoznana kot namenski prihodki proračuna⁷² in se od junija 2014 prenašajo v proračunski sklad.

Ker prihodki od dajatve za začasno ali občasno delo upokoјencev do junija 2014 v ZIPRS1314 oziroma ZIPRS1415, veljavnim do 30. 5. 2014, niso bili opredeljeni kot namenski prihodki, zbrana sredstva iz navedenega vira niso bila prenesena v proračunski sklad za štipendije, ampak so ostala v integralnem proračunu. V obdobju od januarja do junija 2014 so ti prihodki znašali 720.373 evrov⁷³. S tem, ko vlada v letu 2014 sredstev iz naslova prihodkov od dajatve od prejemkov, izplačanih zaradi začasnega ali občasnega dela upokoјencev v skupnem znesku 720.373 evrov, ni porabila za namen, ki je opredeljen z zakonom, to je za polnjenje proračunskega sklada, je ravnala v nasprotju s 27.f členom ZUTD.

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

Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov⁷⁴ (v nadaljevanju: ZPKŽP), ki je začel veljati v letu 2011, v prvem odstavku 8. člena določa, da se promocija kmetijskih in živilskih proizvodov financira iz proračuna⁷⁵, namenskih sredstev proračuna, zbranih iz prispevkov⁷⁶ na podlagi ZPKŽP, in prostovoljno zbranih namenskih sredstev, vplačanih v proračun in drugih virov. V skladu z 9. členom ZPKŽP je prispevek obvezen za zavezance iz sektorjev, za katere se na podlagi strateškega načrta potrdi program promocije. Višino prispevka na podlagi 2. stavka tretjega odstavka 11. člena ZPKŽP za posamezno

⁶⁹ V enotnem kontnem načrtu je bil odprt nov podkonto prihodkov: 710316 – Prihodki od dajatve za začasno ali občasno delo upokoјencev.

⁷⁰ V letu 2013 je bilo 350.530 evrov teh prihodkov.

⁷¹ Uradni list RS, št. 38/14.

⁷² 1. člen ZIPRS1415-A.

⁷³ V letu 2013 so prihodki od te dajatve znašali 350.530 evrov.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 26/11, 57/12.

⁷⁵ Za leto 2014 so bila za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov načrtovana sredstva na postavki 147310 – Informiranje in promocija kmetijskih in živilskih proizvodov v proračunu v znesku 1.573.153 evrov in v sprejetem proračunu znižana na 488.102 evra, kar je bil tudi znesek porabljenih sredstev.

⁷⁶ Namenska sredstva proračuna od prispevkov so sredstva, ki jih zberejo zavezanci (kupci in nosilci kmetijskih gospodarstev) s plačilom prispevka.

koledarsko leto 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 sektorja⁷⁷.

V skladu s 7. členom ZPKŽP bi moral minister, pristojen za kmetijstvo, na podlagi Strateškega načrta promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018⁷⁸ (v nadaljevanju: strateški načrt promocije) sprejeti program promocije za obdobje treh let in z odredbo predpisati sektorje, ki so vključeni v program promocije, ter na podlagi druge alineje prvega odstavka 4. člena ZPKŽP vzpostaviti sheme kakovosti oziroma prostovoljne označbe⁷⁹. Ker do konca leta 2014 še ni bil sprejet program promocije in z odredbo niso bili predpisani sektorji, ki bodo vključeni v program promocije, ter niso bile vzpostavljene sheme kakovosti oziroma prostovoljne označbe, vlada pa v nasprotju z 11. členom ZPKŽP ni sprejela uredbe o začetku in višini plačevanja prispevka, v letu 2014 ni bilo prihodkov, zbranih iz prispevkov oziroma namenskih sredstev proračuna, zbranih iz prispevkov. V letu 2014 so bila za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov načrtovana in porabljena samo sredstva proračuna v znesku 488.102 evra.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je v okviru revizije izvrševanja proračuna za leto 2013 pripravilo Akcijski načrt aktivnosti na področju izvajanja ZPKŽP za leti 2014 in 2015 (v nadaljevanju: akcijski načrt) z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb, na podlagi katerega bo mogoče sprejeti uredbo v skladu z 11. členom ZPKŽP. Na podlagi predložene dokumentacije ugotavljamo, da ministrstvo sledi aktivnostim in rokom iz akcijskega načrta.

Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano

Ministrstvo izvaja vse postopke za vzpostavitev sistema plačevanja prispevka za promocijo v skladu z ZPKŽP. Na eni strani vodi proces za vzpostavitev sheme kakovosti in na drugi strani postopke za izvedbo vsega potrebnega za začetek izvajanja sektorske promocije. Strokovna služba ministrstva je do februarja 2015 pripravila osnutek Uredbe o načinu določitve višine in začetka plačevanja prispevka za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov za zavezance iz posameznega sektorja. Prav tako je pripravila navodila zavezancem, ki so v usklajevanju s socialnimi partnerji, in Pravilnik o postopku priznanja označbe izbrana kakovost, ki je v pregledu na Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. V programu vlade je opredeljen rok za sprejem uredbe 30. 6. 2015.

Kljub temu da v letu 2014 ni bilo prihodkov, zbranih iz prispevkov, opozarjamo na določbo sedanje 13. točke prvega odstavka 14. člena ZIPRS1415, ki je sprva⁸⁰ opredeljevala obseg porabe namenskih sredstev, zbranih iz prispevkov, ožje kot ZPKŽP. Do uveljavitve ZIPRS1415-C je bilo v dotedanji 14. točki določeno, da so namenski prihodki proračuna za leti 2014 in 2015 tudi prihodki obveznega prispevka za promocijo iz 9. člena ZPKŽP, ki se v višini 50 odstotkov prihodkov uporabijo za namene,

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Št. 33000-1/2013/5 z dne 30. 5. 2013.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Od 1. 1. do 30. 12. 2014, ko je začel veljati ZIPRS1415-C.

določene v ZPKŽP. V drugem odstavku 14. člena ZIPRS1415 pa je še določeno, da se ne glede na 44. člen ZJF namenska sredstva iz 13. točke (oziroma prej 14. točke) prvega odstavka 14. člena ZIPRS1415, ki niso bila porabljena v letu 2014, prenesejo v proračun za leto 2015 do višine 2/12 v preteklem letu natečenih prihodkov. V tretjem odstavku 14. člena ZIPRS1415 pa je določeno, da lahko vlada v primeru, če bi zaradi neprenosa namenskih sredstev v tekoče leto nastala gospodarska škoda, najkasneje do 31. 3. tekočega leta na predlog ministrstva, pristojnega za finance, določi, da se posamezna namenska sredstva prenesejo v tekoče leto nad 2/12 v preteklem letu natečenih in neporabljenih prihodkov, če to omogočajo javnofinančne razmere. ZIPRS1415 je torej najprej omejil obseg porabe namenskih sredstev, zbranih iz prispevkov, in nato še prenos neporabljenih sredstev iz tekočega v prihodnje leto.

ZIPRS1415-C je uskladil obseg porabe namenskih sredstev z obsegom, ki ga določa ZPKŽP v 8. členu, da se namenska sredstva proračuna, zbrana iz prispevkov kupcev in nosilcev kmetijskih gospodarstev, v celoti namenijo za skupno splošno promocijo in za promocijo shem kakovosti in prostovoljnih označb⁸¹. ZIPRS1415-C je torej odpravil omejitev glede obsega porabe namenskih sredstev v letu 2014, medtem ko omejitve glede prenosa neporabljenih namenskih sredstev iz tekočega v prihodnje leto ni odpravil in s tem v tem delu z določbo drugega in tretjega odstavka 14. člena ZIPRS1415 še vedno posega v 44. člen ZJF, ki določa, da se namenska sredstva, ki niso bila porabljena v preteklem letu, razen sredstev, ki jih neposredni uporabnik doseže z lastno dejavnostjo, prenesejo v proračun za tekoče leto.

2.2.1.1.g Napačna razvrstitev odhodkov

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je z upravičencem Mizarstvo Jože Plut, s. p. sklenilo pogodbo o dodelitvi nepovratnih sredstev za spodbujanje začetnih investicij in ustvarjanja novih delovnih mest na območju občin Osilnica, Semič, Metlika, Kočevje, Črnomelj, Loški Potok in Kostel v letih 2013 in 2014 za projekt Dozidava mizarske delavnice, oprema za pelete⁸² v znesku 324.845 evrov. Ministrstvo je na podlagi zahtevka za izplačilo upravičencu za gradbena dela izplačalo 83.600 evrov. Ministrstvo je izplačilo evidentiralo kot tekoči transfer, namesto da bi ga evidentiralo med investicijskimi transferi, s čimer je ravnalo v nasprotju z 42. in 44. členom pravilnika o EKN. Tekoči transferi so bili v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani v znesku 83.600 evrov in investicijski transferi prenizko izkazani v prav takem znesku.

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

V drugem odstavku 15. člena Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁸³ (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.

⁸¹ Drugi odstavek 8. člena ZPKŽP določa, da se najmanj 50 odstotkov namenskih sredstev, zbranih iz prispevkov kupcev, nameni za skupno splošno promocijo, preostanek sredstev iz prispevka pa za promocijo shem kakovosti in prostovoljnih označb. Tretji odstavek 8. člena ZPKŽP pa določa, da se namenska sredstva, zbrana od nosilcev kmetijskih gospodarstev kot zavezancev po prvi alineji prvega odstavka 10. člena ZPKŽP, v celoti namenijo za promocijo shem kakovosti in prostovoljnih označb.

⁸² Št. C2130-13P990053 z dne 19. 6. 2013.

⁸³ Uradni list RS, št. 97/10.

Z uveljavitvijo ZUJF v letu 2012⁸⁴ je postala stavbna pravica odplačna⁸⁵. V letu 2014 je bilo iz plačila nadomestila za stavbno pravico realizirano za 19.846.511 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 skupnosti⁸⁶ (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 skupnosti⁸⁷ (v nadaljevanju: uredba ZSPDSLS) se ocenjena vrednost stvarnega premoženja države ter ocenjena vrednost ustanovitve stvarne ali obligacijske pravice na stvarnem premoženju države ugotovita po vsakokratno veljavnih Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti⁸⁸ (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 (v nadaljevanju: cenitveno poročilo), 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 vrednosti⁸⁹, 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 za infrastrukturo je na podlagi zahteve računskega sodišča v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2013 oddalo javno naročilo za izdelavo nove cenitve, ki bo morala biti izdelana v skladu z MSOV. V skladu s pogoji naročila mora biti cenitev izdelana najkasneje julija 2015. Po izdelavi cenitve bo ministrstvo pripravilo aneks k Pogodbi o izvajanju naročila za opravljanje nalog iz 4. člena ZDARS-1.

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

V letu 2014 so prihodki proračuna iz proračuna EU znašali 1.036.239.700 evrov, kar predstavlja 12,2 odstotka vseh prihodkov proračuna. Izkazana prejeta sredstva iz Evropske unije so bila v letu 2014 za 11 odstotkov višja kot v letu 2013, vendar pa so dosegla le približno 93 odstotkov načrtovanih sredstev.

⁸⁴ Z 31. 5. 2012.

⁸⁵ 26. člen ZUJF.

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

⁸⁷ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14.

⁸⁸ Od 1. 1. 2012 veljajo Mednarodni standardi ocenjevanja vrednosti 2011 – MSOV(2011), ki jih je sprejel Odbor za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti, 2011.

⁸⁹ 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.

V letu 2014 so plačila sredstev v proračun EU znašala 402.907.242 evrov, kar predstavlja 4,2 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna oziroma za 1 odstotek več, kot je bilo načrtovano. Republika Slovenija je v letu 2014 v proračun EU vplačala za 5 odstotkov manj kot v letu poprej.

Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU so prikazana v tabeli 5.

Tabela 5: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija v letu 2013	Sprejeti proračun za leto 2014	Realizacija v letu 2014	Indeks	Indeks
(1)	(2)	v evrih (3)	v evrih (4)	v evrih (5)	(6)=(5)/(3)*100	(7)=(5)/(4)*100
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	933.792.077	1.115.590.722	1.036.239.700	111	93
780	Predpristopna in popristopna pomoč Evropske unije	2.492.600	/	/	/	/
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	271.733.234	257.509.210	263.496.622	97	102
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	433.051.200	435.072.694	403.748.795	93	93
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	193.310.386	401.000.000	348.478.824	180	87
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	11.273.870	16.840.889	11.737.829	104	70
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	15.855.499	2.709.079	631.422	4	23
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	5.589.791	2.458.850	8.146.208	146	331
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU	485.496	/	/	/	/
45	Plačila sredstev v proračun EU	425.463.027	397.751.789	402.907.242	95	101
450	Plačila sredstev v proračun EU	425.463.027	397.751.789	402.907.242	95	101

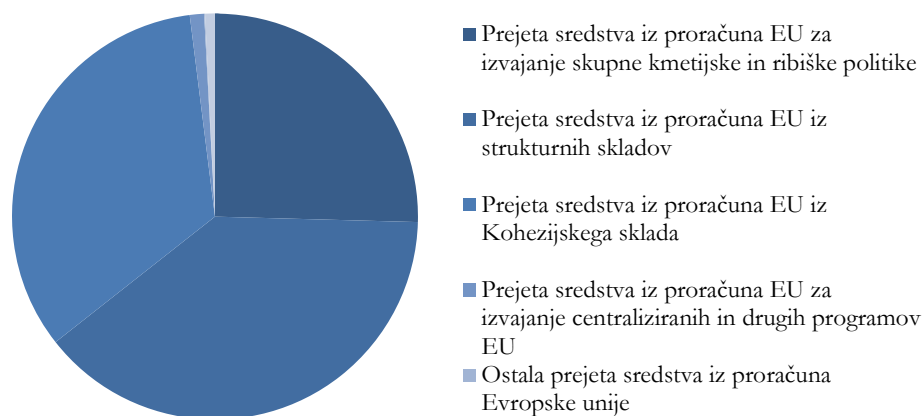
Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za 1 evro.

Vira: zaključni račun 2013 in zaključni račun.

V sprejetem proračunu za leto 2014 je bilo načrtovano, da bodo prejeta sredstva iz Evropske unije za 717.838.933 evrov presejala vplačila v proračun EU. Realizirani proračun je do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 633.332.458 evrov, kar je za 84.506.475 evrov manj od načrtovanega, vendar pa za 125.003.408 evrov presega presežek iz leta 2013.

Struktura prejetih sredstev iz Evropske unije v letu 2014 je prikazana na sliki 3.

Slika 3: Struktura prejetih sredstev iz Evropske unije v letu 2014



Vir: zaključni račun.

V letu 2014 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije nanašal na prejeta sredstva iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 39 odstotkov vseh prejetih sredstev. V primerjavi z letom 2013 so se ti prihodki zmanjšali za 7 odstotkov, za enak odstotek je bila nižja tudi realizacija prihodkov glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu.

Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije se je nanašal na prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada, ki so predstavljala tretjino vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. Prihodki iz tega sklada so se med vsemi prejetimi sredstvi iz Evropske unije najbolj povečali, saj so kar za 80 odstotkov presegle prihodke predhodnega leta ter tako dosegli 87 odstotkov načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2014.

Prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike so predstavljala četrtno vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. Prihodki so bili za 2 odstotka višji od načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2014, v primerjavi z letom 2013 pa je bila realizacija za 3 odstotke nižja.

Preostala prejeta sredstva so v letu 2014 skupaj predstavljala 2 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije.

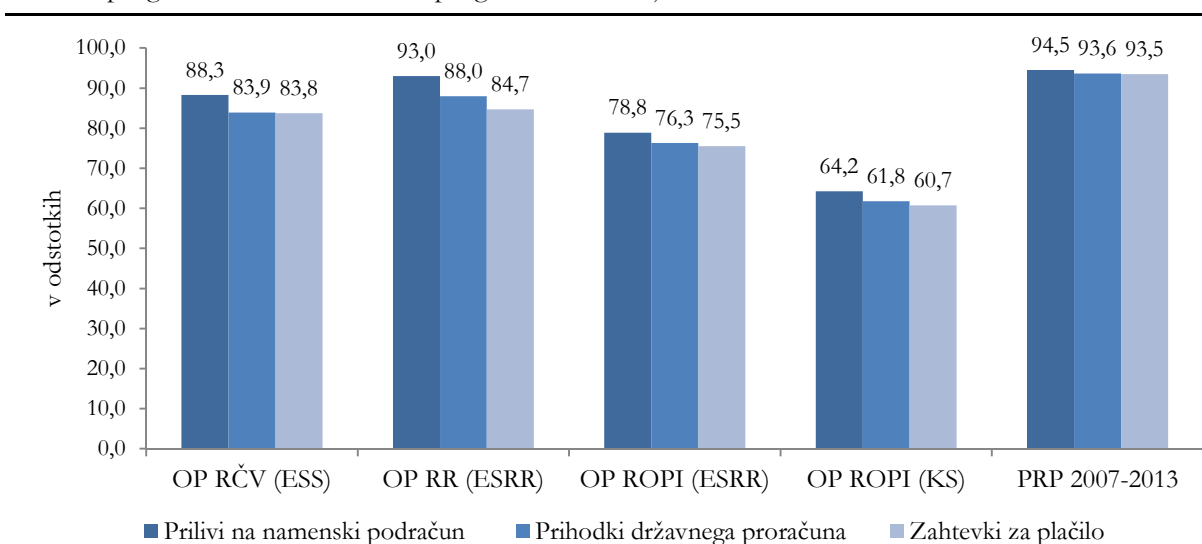
Republika Slovenija je v programskem obdobju 2007–2013 večino sredstev evropske kohezijske politike in za razvoj podeželja pridobivala na podlagi naslednjih programskih dokumentov:

- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, ki se financira iz Evropskega socialnega sklada in pri katerem so odobrene pravice za prevzem obveznosti znašale 755.699.370 evrov;

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, 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 okviru katerega je bilo Republiki Sloveniji iz Evropskega sklada za regionalni razvoj 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, ki se financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja in pri katerem so odobrene pravice za prevzem obveznosti znašale 915.992.729 evrov.

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev po teh programskih dokumentih do 31. 12. 2014, in sicer, koliko sredstev iz posameznega programa je Evropska komisija nakazala Republiki Sloveniji na namenske podračune⁹⁰, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v proračunu⁹¹ in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija poslala Evropski komisiji. Te podatke smo primerjali s pravicami porabe, ki jih ima Republika Slovenija po posameznih programih, kar je prikazano na sliki 4.

Slika 4: Črpanje sredstev proračuna EU glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti po programskih dokumentih za programsko obdobje 2007–2013 do 31. 12. 2014



Legenda: OP RČV – Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, ESS – Evropski socialni sklad, OP RR – Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj, OP ROPI – Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, KS – Kohezijski sklad, PRP 2007–2013 – Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013.

Viri: programski dokumenti, podatki Ministrstva za finance in Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

⁹⁰ Sredstva na namenskih podračunih so sredstva, ki jih je Evropska komisija nakazala Republiki Sloveniji, in sicer predplačila in povračila sredstev na podlagi zahtevkov za plačilo.

⁹¹ Proračun zalaga evropski del sredstev, ki so izplačana upravičencem. Po uspešno opravljenih kontrolah se ta sredstva z namenskih podračunov nakažejo na podračun izvrševanja proračuna in se evidentirajo kot prihodek proračuna.

Čeprav je Republika Slovenija v letu 2014 pospešeno črpala sredstva obeh skladov v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, je bilo podobno kot v preteklih letih pri tem operativnem programu še vedno mogoče zaznati najnižje črpanje sredstev. Najvišji odstotek črpanja sredstev je bil izkazan pri Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, pri katerem je Republika Slovenija prejela in v proračunu izkazala že več kot 90 odstotkov razpoložljivih sredstev.

Vsa sredstva, ki jih je Republika Slovenija črpala v letu 2014, so izhajala iz programskega obdobja 2007–2013. Za programsko obdobje 2014–2020 je potekala priprava programskih dokumentov, črpanje teh sredstev pa naj bi se predvidoma začelo v letu 2015.

2.2.1.3 Evidentiranje davkov pri Finančni upravi

2.2.1.3.a Finančna uprava vodi in vzdržuje evidenco o davkih, knjigovodske evidence in druge evidence. Oblika in način vodenja evidenc sta predpisana v Pravilniku o obliki in načinu vodenja knjigovodskih evidenc v Davčni upravi Republike Slovenije⁹² (v nadaljevanju: pravilnik o vodenju knjigovodskih evidenc). Skladno z 2. členom pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc se za vodenje uporabljajo določbe zakona, ki ureja računovodstvo, in strokovna pravila, opredeljena z računovodskimi načeli in SRS. V knjigovodskih evidencah davkov se na podlagi določbe 3. člena pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc zbirajo, razvrščajo in evidentirajo podatki o terjatvah, obveznostih, plačilih in vračilih davkov po zavezancih za davek ter po vrstah davkov na kontih, predpisanih s kontnim načrtom za knjiženje davkov in drugih obveznih dajatev. Knjigovodski evidenci sta analitična evidenca terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev ter zbirna evidenca po vrstah davkov. Iz analitične evidence je razviden pregled o prometu, stanju in gibanju terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev po vrstah davkov. Iz zbirne evidence po vrstah davkov je razviden pregled o prometu odmerjenih, obračunanih, plačanih in vrnjenih davkov po prejemnikih sredstev za knjigovodsko obdobje.

Finančna uprava še vedno ni vzpostavila pravilne informacijske podpore za glavno knjigo, kakršna je 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 o vplačanih dajatvah, ki so v glavni knjigi proračuna, in uporablja kot vir podatke Finančne uprave. To pomeni, da pravila knjiženja, ki so vgrajena v informacijski sistem SAP-eDIS, še vedno niso ustrezna.

Pojasnilo Finančne uprave

Finančna uprava je v odzivnem poročilu, izdelanem na podlagi zahteve v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2013, predložila načrt aktivnosti za uskladitev zbirnih evidenc po vrstah davkov z vrednostmi na kontih terjatev in obveznosti do zavezancev za davčne prihodke. V skladu s tem načrtom aktivnosti naj bi bili evidenci usklajeni do 30. 6. 2016. Finančna uprava v okviru tega načrta aktivnosti že izvaja celovito analizo knjiženj vseh poslovnih dogodkov, ki se nanašajo na distribucijske konte, z namenom, da odpravi pomanjkljivosti knjiženja poslovnih dogodkov ter izvaja potrebne nadgradnje v informacijskem sistemu.

⁹² Uradni list RS, št. 66/05. Z dnem uveljavitve Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14) je ta pravilnik prenehal veljati, uporablja se do izdaje novega podzakonskega predpisa.

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 prihodkov⁹³ (v nadaljevanju: pravilnik o razporejanju obveznih dajatev) bi morala Finančna uprava razporediti dajatve, plačane na te podračune tako, da bi najkasneje naslednji delovni dan izdelala 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 Finančna uprava ne prazni prehodnih podračunov 846 v celotnem obsegu, kar ni v skladu s pravilnikom o razporejanju obveznih dajatev, nekaj dni v letu 2014 pa praznjenja prehodnih podračunov 846 niti ni izvedla⁹⁴. Tako je državni proračun prejemal prilive na svoje podračune s prehodnih podračunov 846 z zamudo. Preostala sredstva v znesku 408.397 evrov, ki so na dan 31. 12. 2014 ostala na prehodnih podračunih 846, so bila v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZIPRS1415 razdeljena v prvih dveh delovnih dneh leta 2015.

Pojasnilo Finančne uprave

Računi se ne praznijo v celoti, temveč v pretežnem delu, zaradi napak v referencah – ostanejo na listi za razčiščevanje (neidentificirani). Ker se taka plačila ročno razčistijo naslednji dan, podatki za praznitev pa se pripravljajo ponoči, se nalog izvede še dan kasneje. V letu 2015 bo finančna uprava večino prehodnih podračunov 846 zaprla zaradi drugačnega načina vplačevanja dajatev.

Priporočilo

Ministrstvu za finance, Finančni upravi Republike Slovenije priporočamo, naj organizira izvajanje obdelav v informacijskem sistemu tako, da ne bo prihajalo do zamud pri praznitvi prehodnih podračunov 846.

2.2.1.3.c Finančna uprava je v informacijskem sistemu pri knjiženju do konca aprila 2014 uporabljala dva tehnična podkonta 609059 in 609073, od tedaj pa še enega. Knjižbe na ta dva podkonta predstavljajo 23 odstotkov⁹⁵ vseh knjižb v evidencah Finančne uprave. S preknjiževanjem z uporabo tehničnih podkontov se podatki iz originalnih transakcij spremenijo, pravil za spremembo⁹⁶ pa Finančna uprava niti ni zapisala niti jih ne pozna, da bi lahko pojasnila nastalo spremenjeno vrednost v novonastalih knjižbah in potrdila njihovo pravilnost.

Pojasnilo Finančne uprave

Podkonto 609-059 ne vpliva na pravilno izkazana sredstva in obveznosti do virov sredstev v bilanci stanja ter se lahko v sistemu knjigovodenja prosto uporablja. Konti razreda 6 so v skladu z enotnim kontnim načrtom konti, ki jih poslovni subjekti lahko uporabijo pri evidentiranju pomožnih poslovnih dogodkov; saldo na tem kontu je/mora biti vedno nič. Glede na rezultate celovite analize knjiženja, ki jo izvaja, bo Finančna uprava sprejela odločitev o ukinitvi oziroma nadaljnji uporabi tega podkonta in zapisala pravila knjiženja, ki jih uporablja v informacijskem sistemu za knjiženje na tem kontu.

Saldo na tehničnem podkontu je nič, vendar pa se v okviru davčnega knjigovodstva izvedejo preknjiževanja, za katere Finančna uprava ne pozna razloga in pravila.

⁹³ Uradni list RS, št. 109/10, 48/11, 107/11, 52/12, 85/12, 102/12, 10/13, 106/13, 94/14.

⁹⁴ Za datume 3. 2., 5. 2., 18. 2., 15. 4., 23. 4., 30. 5., 4. 12. in 16. 12. 2014.

⁹⁵ 3.419.792 zapisov.

⁹⁶ Pregrupiranje po davčnih uradih.

Priporočilo

Ministrstvu za finance, Finančni upravi Republike Slovenije priporočamo, naj zapiše pravila, ki jih uporablja v informacijskem sistemu za knjiženja na tehnični podkonto 609059.

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 izdela poročilo o razčlenitvi dajatev (v nadaljevanju: PDP⁹⁷ poročilo), ki ga posreduje UJP. UJP primerja PDP poročilo s svojimi evidencami o plačilnem prometu in Finančni upravi dnevno sporoča ugotovljene napake. Zaradi ugotovljenih napak je UJP v letu 2014 Finančni upravi 1.002-krat zavrnila PDP poročilo. Program Finančne uprave ne zagotavlja pravih podatkov za izdelavo PDP poročila, v njem ni vgrajenih ustreznih kontrol, ki bi zagotavljale skladnost podatkov s podatki plačilnega prometa na določen dan. Za odpravo napak v PDP poročilih zaposleni iz organizacijske enote Finančne uprave – Urada za informatiko, ki se ukvarjajo z razvojem informacijskih rešitev, ali zunanji izvajalec vsakodnevno ročno popravljajo podatke v datoteki za prenos podatkov na UJP, kar je v nasprotju z dobro prakso (ločevanje nalog) na tem področju. Spremembe, izvedene na podlagi popravkov napak, se zapišejo vsak dan v tekstovno datoteko, kar pa 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 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 za izvajanje teh sprememb. Obstaja oznaka zapisov, ki so jih brisali zaposleni Urada za informatiko, ni pa podatka o dodanih zapisih⁹⁸ v datoteki za prenos na UJP, ki vsebinsko pomenijo dodajanje prilivnih oziroma odlivnih knjižb na posameznih javnofinančnih prihodkih. Ročno popravljane podatkov v knjigovodski evidenci za pripravo PDP poročila se izvaja na podlagi metode poskusov in napak, saj je v letu 2014 UJP zavrnila PDP poročilo v povprečju 4-krat dnevno, preden je bilo primerno za oddajo. Za popravljane podatkov ni opredeljenega postopka, prav tako ni nadzora nad izvedenimi spremembami.

Pojasnilo Finančne uprave

V PDP poročilih so napake zaradi napačnega delovanja programov – napačna izvedba distribucije, nepravilno zaporedje procesov v povezavi z distribucijo oziroma nepravilna interpretacija distribucijskih podatkov pri pripravi poročil. V letu 2015 se je število zavrnitev PDP poročil zmanjšalo, in sicer je bilo v obdobju od 1. 4. do 28. 5. 2015 zavrnitev 41.

Priporočilo

Ministrstvu za finance, Finančni upravi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- zapiše postopke s pravili za pripravo PDP poročila, ki se uporabljajo v informacijskem sistemu;
- zagotovi pravilno delovanje programa za pripravo PDP poročil in vgradi ustrezne kontrole za skladnost podatkov s podatki plačilnega prometa na določen dan.

2.2.1.3.e Finančna uprava pri pripravi podatkov za PDP poročila posameznim plačilom pripiše podatek o vrsti davka, na katerega se plačilo nanaša⁹⁹. Podatek o vrsti davka (vedno isti v okviru posameznega davka) v PDP poročilo pripiše tudi v primeru, ko je plačilo dejansko še nerazporejeno in ga zato Finančna

⁹⁷ Prehodni davčni podračun.

⁹⁸ Ne zapisuje se uporabniško ime izvajalca spremembe.

⁹⁹ Pri tem ne upošteva razvrstitve po kontih v davčnem knjigovodstvu, kjer so bili v določenem delu zaradi napačnega delovanja informacijske podpore v letu 2014 pripisani napačni konti.

uprava v svojem davčnem knjigovodstvu knjiži na prehodni uskladitveni konto za nerazporejena plačila z oznako 176-706099. Tako Finančna uprava pošilja UJP podatke za knjiženje v glavno knjigo proračuna za posamezne javnofinančne prihodke (in tudi za druge prejemnike javnofinančnih dajatev), čeprav niso izpolnjeni pogoji za njihovo pripoznavanje¹⁰⁰. Zaradi tega podatki o prihodkih v glavni knjigi proračuna med letom ne kažejo pravilnega stanja vrednosti vplačil po javnofinančnih prihodkih, prav tako stanje ni pravilno ob koncu leta¹⁰¹.

Pojasnilo Finančne uprave

Razlog odstopanja v zneskih prispevka za starševsko varstvo za delodajalce in delojemalce kljub isti stopnji obdavčitve je, da se v primeru, ko zavezanec vplača prispevek, preden je obveznost knjižena, pred zapadlostjo obveznosti v plačilo ali če je pri plačilu naveden napačen sklic, tako plačilo ne glede na pripadajoči podkonto evidentira na podkontu Prispevek za starševsko varstvo od zaposlenih pri pravnih osebah namesto na kontu za nerazporejena plačila.

Finančna uprava tudi nima vzpostavljenih zadostnih kontrol, s katerimi bi preverila pravilnost izvedenih postopkov za pripravo PDP poročil ter njihovo skladnost s podatki v analitični evidenci Finančne uprave.

Pojasnilo Finančne uprave

Navedeni način poročanja je bil dogovorjen med Davčno upravo Republike Slovenije in Ministrstvom za finance, da bi se zmanjšal znesek nerazporejenih prihodkov. Že nekaj časa potekajo dogovori med Finančno upravo in Ministrstvom za finance, da se z navedenim načinom poročanja preneha.

Priporočilo

Ministrstvu za finance, Finančni upravi Republike Slovenije priporočamo, naj zagotovi, da posreduje podatke za PDP poročila samo na podlagi podatkov davčnega knjigovodstva, in vzpostavi notranje kontrole za preverjanje usklajenosti podatkov PDP poročil in podatkov davčnega knjigovodstva.

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 poročstva in vračila unovčenih poroštev, ki so posebej predstavljena v točki 2.2.2.3 tega poročila.

V tabeli 6 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2013 in 2014. Realizirani prejemki v letu 2014 so se v primerjavi z letom 2013 povečali za 11-krat, realizirani

¹⁰⁰ Ker prihodki niso razporejeni na pravilne konte. Razlike v zneskih v podatkih Finančne uprave in poročanih podatkih za nerazporejena vplačila so: za indikator 3 znašajo 282.354.295,14 evra, za indikator 4 znašajo 44.823.746,37 evra, za indikator 5 pa 2.364.580.052,50 evra.

¹⁰¹ Primer: na kontu prispevkov za starševsko varstvo za delodajalce je bilo za leto 2014 izkazano za 473.505 evrov več kot na kontu prispevkov za starševsko varstvo za delodajalce in delojemalce za leto 2014, čeprav je prispevna stopnja za oba prispevka enaka.

izdatki pa so se v primerjavi z letom 2013 zmanjšali za 73 odstotkov. Ker so prejemki manjši od izdatkov, je izkazan negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 851.698.884 evrov.

Tabela 6: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2013 in 2014

Podskupina kontov	Zaključni račun 2013		Zaključni račun 2014		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	2.855.246	23,4	29.039.281	19,3	1.017
751 Prodaja kapitalskih deležev	7.363.769	60,2	119.102.128	79,3	1.617
752 Kupnine iz naslova privatizacije	2.001.359	16,4	2.095.181	1,4	105
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	12.220.375	100,0	150.236.590	100,0	1.229
440 Dana posojila	174.246.220	4,7	491.117.702	49,0	282
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	3.575.781.009	95,3	508.256.571	50,7	14
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	585.130	0,0	2.561.201	0,3	438
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	3.750.612.359	100,0	1.001.935.474	100,0	27
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)	(3.738.391.984)	-	(851.698.884)	-	23

Vira: zaključni račun 2013 in zaključni račun.

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2014 je drugačna kot njihova struktura za leto 2013. Največji delež prejemkov predstavljajo prejemki od prodaje kapitalskih deležev, njihov delež se je povečal s 60,2 odstotka na 79,3 odstotka. Ti se nanašajo predvsem na sredstva, pridobljena s prodajo kapitalskega deleža v družbi Aerodrom Ljubljana, d. d. (v nadaljevanju: družba Aerodrom Ljubljana), ki predstavlja 99,7-odstotni delež vseh prejemkov od prodaje kapitalskih deležev. V strukturi prejemkov sta se zmanjšala delež od prejetih vračil danih posojil s 23,4 odstotka na 19,3 odstotka in delež kupnin iz privatizacije s 16,4 odstotka na 1,4 odstotka.

Tudi struktura izdatkov za leto 2014 je drugačna kot njihova struktura za leto 2013. Največji delež izdatkov predstavljajo izdatki za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 50,7 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2013 predstavljali 95,3 odstotka vseh izdatkov. V letu 2014 je Republika Slovenija povečala kapitalski delež v Abanki Vipava, d. d. (v nadaljevanju: Abanka Vipava) v znesku

243.000.000 evrov in v Banki Celje, d. d. v znesku 190.000.000 evrov. Republika Slovenija je v letu 2014 povečala kapitalske deleže v tujini v znesku 75.010.216 evrov (največ v Evropskem mehanizmu za stabilnost v znesku 68.416.000 evrov ter v Evropski investicijski banki v znesku 6.034.500 evrov).

Delež izdatkov za dana posojila se je povečal s 4,7 odstotka v letu 2013 na 49,0 odstotka v letu 2014. Zaradi obveznosti iz zapadlih poroštev je Republika Slovenija v letu 2014 plačala upnikom 432.180.681 evrov. V letu 2014 je Republika Slovenija dala posojilo SID banki v znesku 35.000.000 evrov, privatnim podjetjem v skupnem znesku 6.247.729 evrov, kot posojilo pa je evidentirano denarno nakazilo na račun Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo (v nadaljevanju: podjetniški sklad) v znesku 17.689.291 evrov.

2.2.2.1.a Strategija upravljanja naložb

Leta 2014 je državni zbor sprejel Zakon o Slovenskem državnem holdingu¹⁰² (v nadaljevanju: ZSDH-1), ki med drugim ureja upravljanje kapitalskih naložb države. ZSDH-1 v 28. členu določa strategijo upravljanja naložb, ki obsega opredelitev in razvrstitev naložb, opredelitev razvojnih usmeritev Republike Slovenije kot delničarke ali družbenice družb in posamezne strateške cilje, ki jih Republika Slovenija želi uresničiti z vsako naložbo, opredeljeno kot strateško. V drugem odstavku 29. člena ZSDH-1 je določeno, da predlog strategije z obrazložitvijo pripravi vlada na predlog Ministrstva za finance, sprejme pa jo državni zbor. Vlada bi morala strategijo upravljanja naložb na podlagi prvega odstavka 84. člena ZSDH-1 predložiti državnemu zboru v treh mesecih od uveljavitve ZSDH-1, torej do 26. 7. 2014. Ugotovili smo, da vlada strategije upravljanja naložb državnemu zboru ni predložila v roku, kot ga določa 84. člen ZSDH-1.

Ministrstvo za finance je pripravilo predlog odloka o strategiji upravljanja in ga 8. 5. 2015 posredovalo v sprejem vladi. Vlada je predlog obravnavala 14. 5. 2015 in ga posredovala¹⁰³ v sprejem državnemu zboru. Državni zbor je 13. 7. 2015 sprejel Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države.

2.2.2.1.b Prodaja deleža delnic družbe Aerodrom Ljubljana

Na podlagi pogodbe o prodaji deleža delnic družbe Aerodrom Ljubljana¹⁰⁴, ki je bila sklenjena med člani konzorcija prodajalcev¹⁰⁵ in družbo Fraport AG¹⁰⁶ iz Nemčije, je Republika Slovenija prodala 1.923.853 delnic družbe oziroma 50,67 odstotka delnic družbe v skupni vrednosti 118.797.923 evrov¹⁰⁷. Skupaj so člani konzorcija prodali 2.868.116 delnic družbe oziroma 75,5 odstotka družbe Aerodrom Ljubljana.

¹⁰² Uradni list RS, št. 25/14.

¹⁰³ Št. 47600-3/2015/9 z dne 14. 5. 2015.

¹⁰⁴ *Agreement for the Sale and Purchase of Shares in Aerodrom Ljubljana, d. d.* Pogodba je bila podpisana 5. 9. 2014.

¹⁰⁵ Slovenski državni holding, d. d. (v nadaljevanju: SDH), Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d. (v nadaljevanju: Kapitalska družba), Zavarovalnica Triglav, d. d., KD Skladi, d. o. o, Alpen Invest, d. d., Modra zavarovalnica, d. d. (v nadaljevanju: Modra zavarovalnica) in Abanka Vipava.

¹⁰⁶ *Fraport AG, Frankfurt, Airport Services Worldwide, Flughafen, Geb. 162, 60547 Frankfurt am Main.*

¹⁰⁷ Cena, po kateri so bile prodane delnice družbe, je 61,75 evra za delnico.

Postopek prodaje družbe Aerodroma Ljubljana se je začel v letu 2013, ko je državni zbor na podlagi desetega in dvanajstega odstavka 38. člena Zakona o Slovenskem državnem holdingu¹⁰⁸ podal soglasje za odtujitev naložbe Republike Slovenije v družbi Aerodrom Ljubljana s Sklepom o soglasju k odtujitvi naložb Republike Slovenije, Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Slovenske odškodninske družbe, d. d., Modre zavarovalnice, d. d., D.S.U., družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o. in Posebne družbe za podjetniško svetovanje, d. d.¹⁰⁹ (v nadaljevanju: sklep državnega zbora). Poleg SDH sta s sklepom državnega zbora soglasje k prodaji deleža v družbi Aerodrom Ljubljana pridobila še Kapitalska družba in Modra zavarovalnica. Postopek prodaje družbe Aerodrom Ljubljana se je zaključil v letu 2014, ko je veljal novi ZSDH-1. Za prodajo deleža v družbi Aerodrom Ljubljana v imenu in za račun Republike Slovenije je bil v skladu z 19. členom ZSDH-1 pristojen SDH, ki je postopek prodaje vodil in koordiniral¹¹⁰.

ZSDH-1 v tretjem odstavku 79. člena določa, da se 10 odstotkov kupnine od prodaj kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije nakaže na posebni račun pri Ministrstvu za finance, katerega sredstva se lahko porabijo izključno za financiranje demografskega rezervnega sklada. Ministrstvo za finance posebnega računa še ni odprlo, zato 10 odstotkov kupnine od prodaje kapitalске naložbe Republike Slovenije v družbi Aerodrom Ljubljana v znesku 11.879.792 evrov v letu 2014 ni bilo nakazano na posebni račun, ampak v integralni proračun. Ta sredstva so bila torej porabljena za druge namene in ne za demografski rezervni sklad, kot to določa ZSDH-1.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ker demografski rezervni sklad še ni ustanovljen, ZSDH-1 Ministrstvu za finance ne daje navodil, kdo bo upravljal s sredstvi, nakazanimi na poseben račun, in na kakšen način naj bi sredstva upravljali. Da bi že v letu 2014 nakazali denar od prodaje državnega finančnega premoženja, bi bilo z vidika načel učinkovitosti in gospodarnosti nesmotrno, saj bi 'denar, ki bi ležal' na posebnem računu, povzročil negativne obresti za državo. Ministrstvo za finance bo 10 odstotkov kupnin od že izvedenih prodaj kapitalskih naložb nakazalo demografskemu rezervnemu skladu ob njegovi ustanovitvi.

Pojasnilo Ministrstva za finance ni utemeljeno. Na podlagi določbe tretje alineje 94. člena ZSDH-1 je prenehal veljati 64. člen ZIPRS1415, ki je določal, da Kapitalski družbi pripada 10 odstotkov kupnine od prodaj kapitalskih naložb v državni lasti. Enako določbo vsebuje tretji odstavek 79. člena ZSDH-1, po kateri 10 odstotkov kupnine od prodaj kapitalskih naložb pripada demografskemu rezervnemu skladu, v katerega se do konca leta 2015 preoblikuje Kapitalska družba. Iz teh določb je razviden namen zakonodajalca, da se za namene Kapitalske družbe oziroma demografskega rezervnega sklada, v katerega se Kapitalska družba preoblikuje, zagotavljajo sredstva od prodaj kapitalskih naložb ne glede na to, v kakšni pravnoorganizacijski obliki se ti nameni uresničujejo. Zakonski rok za preoblikovanje Kapitalske družbe v demografski sklad je 31. 12. 2015 (preoblikovanja dejansko še ni bilo), vendar v zakonu ni podlage, da se 10 odstotkov kupnine zagotavlja na posebnem računu pri Ministrstvu za finance šele od preoblikovanja Kapitalske družbe v demografski rezervni sklad. Ministrstvo za finance bi zaradi tega

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 105/12, 39/13, ki ga je v letu 2014 nadomestil ZSDH-1.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 52/13. S tem sklepom je državni zbor odobril prodajo deležev 15 družb: Adria Airways, d. d., Aero, d. d., Elan, d. o. o., Fotona, d. d., Helios, d. d., družba Aerodrom Ljubljana, Adria Airways Tehnika, d. d., Nova KBM, d. d., Telekom Slovenije, d. d., Cinkarna Celje, d. d., Gospodarsko razstavišče, d. o. o., Paloma, d. d., Terme Olimia Bazeni, d. d., Unior, d. d., in Žito, d. d.

¹¹⁰ V sodelovanju s finančnim svetovalcem, družbo KPMG Slovenija, d. o. o., in pravnim svetovalcem, odvetniško družbo Schoenherr, d. o. o.

moralo ob uveljavitvi ZSDH-1 odpreti poseben podračun in s tem omogočiti, da se kupnine od prodaj naložb zbirajo na tem posebnem računu in da bodo v času, ko bo demografski rezervni sklad dejansko oblikovan, ta sredstva na razpolago za namene demografskega rezervnega sklada. Z določitvijo ZSDH-1, da se poseben račun odpre pri Ministrstvu za finance, je posredno določen tudi upravljavec, to je Ministrstvo za finance. Ker v ZSDH-1 ni posebnih določb glede načina upravljanja s temi sredstvi, je treba z njimi upravljati na enak način kot z ostalimi proračunskimi sredstvi.

2.2.2.1.c Poslovanje s podjetniškim skladom

Podjetniški sklad je iz proračuna v letu 2014 prejel 17.689.291 evrov za oblikovanje holdinškega sklada¹¹¹ za izvajanje instrumentov finančnega inženiringa¹¹². Pogodbo o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013¹¹³ (v nadaljevanju: sporazum) sta Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in podjetniški sklad sklenila v letu 2009. Leta 2014 je bil sklenjen Aneks št. 7 z dne 16. 5. 2014, katerega predmet so dodatna sredstva za izvajanje finančne podpore podjetjem z instrumenti finančnega inženiringa, ki jih zagotavlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Z aneksi so bile v sporazum med drugim vnesene spremembe in dopolnitve Programa instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednje velika podjetja v Republiki Sloveniji za obdobje 2009–2013 (v nadaljevanju: poslovni načrt PIFI). Sporazum vključuje tudi sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj.

V sporazumu je določeno, da podjetniški sklad izvaja 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 hitro rastočih 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 17.689.291 evrov. Za izplačana sredstva je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v bilanci stanja evidentiralo dano posojilo podjetniškemu skladu na kontu 0701 – Dolgoročno dana posojila javnim skladom ob hkratnem povečanju splošnega sklada v znesku 17.689.291 evrov.

¹¹¹ Holdinški sklad je organiziran kot poseben podračun, ki ga je podjetniški sklad odprl v sistemu EZRD. Podjetniški sklad mora za holdinški sklad zagotoviti ločeno vodenje evidenc in stroškov.

¹¹² 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 izvedbo teh projektov.

¹¹³ 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.

Podjetniški sklad izvaja naloge, določene v sporazumu, za račun Republike Slovenije¹¹⁴. Iz določil sporazuma¹¹⁵ 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 posojila niti kapitalske naložbe, je evidentiranje poslovnih dogodkov v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2014 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v znesku 17.689.291 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 2014 v skladu s 14. členom pravilnika o EKN¹¹⁶ 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 2014 v skladu s sporazumom izvedel instrument naložb v družbe tveganega kapitala v znesku 3.677.648 evrov, instrument mikrofinanciranja¹¹⁷ v znesku 1.242.352 evrov in instrument subvencije obrestne mere v znesku 2.113.473 evrov, za svoje provizije je porabil 100.000 evrov. V letu 2014 so bile unovčene garancije v znesku 38.387 evrov. Sredstva holdinškega sklada so se povečala zaradi obresti na vloge za 272.206 evrov in za obresti od danih mikrokreditov za 296.354 evrov (skupaj obresti za 568.560 evrov), s prilivi od

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ 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/Gradiva_10_1_2012/Navodilo_racunovodske_obravnav_poslov_za_tuj_racun.pdf], 9. 4. 2015.

¹¹⁷ Mikrokrediti za mikro in mala podjetja.

prodaj naložb ali izstopov¹¹⁸ iz družb tveganega kapitala za 275.730 evrov in z vračili mikrokreditov za 98.805 evrov.

V skladu s 14., 41., 42., 45., 54. 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 100.000 evrov izkazovati med tekočimi odhodki in subvencije obrestne mere v znesku 2.113.473 evrov med tekočimi transferi ter izkazati zmanjšanje denarnih sredstev na računih v znesku 2.213.473 evrov. Prihodke od obresti v znesku 568.560 evrov bi morala Republika Slovenija izkazati med nedavčnimi prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov. Prejemke od prodaj naložb ali izstopov iz družb tveganega kapitala v znesku 275.730 evrov bi morala Republika Slovenija izkazati v računu finančnih terjatev in naložb med prejemki od prodaje kapitalskih deležev, vračila mikrokreditov v znesku 98.805 evrov pa med prejemki od vračil danih posojil. Naložbe v družbe tveganega kapitala v znesku 3.677.648 evrov bi morale biti izkazane med izdatki za povečanje kapitalskih deležev, nakazilo mikrokreditov v znesku 1.242.352 evrov med izdatki za dana posojila, unovčene garancije v znesku 38.387 evrov pa med izdatki za plačila zapadlih poroštev.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2014 so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani odhodki za 2.213.473 evrov in prihodki za 568.560 evrov. V računu finančnih terjatev in naložb so previsoko izkazani izdatki za posojila v znesku 16.408.552 evrov, prenizko izkazani izdatki za povečanje kapitalskih deležev v znesku 3.677.648 evrov, prenizko izkazani prejemki od družb tveganega kapitala v znesku 275.730 evrov in prenizko izkazani prejemki za prejeta vračila danih posojil v znesku 98.805 evrov.

2.2.2.1.d Prenos lastniških deležev

Vlada je v skladu s 36. členom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja¹¹⁹ izdala sklepe¹²⁰ o prenosu lastniških deležev Republike Slovenije v družbah Regionalni center za razvoj, d. o. o. (v nadaljevanju: RCR Zagorje), Regionalna razvojna agencija Mura, d. o. o. (v nadaljevanju: RRA Mura) in BSC, poslovno podporni center, d. o. o., Kranj (v nadaljevanju: BSC Kranj) na Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja (v nadaljevanju: SRRS Ribnica). V skladu s prvim odstavkom 36. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja bi se morali lastniški deleži Republike Slovenije v naštetih družbah na SRRS Ribnica prenesti že do 19. 6. 2011 kot povečanje namenskega premoženja SRRS Ribnica, vendar je bil prenos izveden šele v letu 2014.

¹¹⁸ Republika Slovenija ob izstopu iz družbe tveganega kapitala prejme nadomestilo, ob prodaji posameznih naložb družb tveganega kapitala prejme kupnino ali pa ob likvidaciji družbe tveganega kapitala prejme (delno) vračilo vplačanega osnovnega kapitala. V letu 2014 je tako v dveh družbah tveganega kapitala prišlo do prodaje njihovih naložb v znesku 216.361 evrov, do izstopa iz družbe tveganega kapitala s prejemom nadomestila v znesku 55.000 evrov in do delnega vračila vplačanega osnovnega kapitala ob likvidaciji družbe tveganega kapitala v znesku 4.369 evrov, kar znaša skupaj 275.730 evrov.

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12.

¹²⁰ Št. 47600-12/2011/4 z dne 28. 7. 2011, št. 47600-12/2011/6 z dne 20. 12. 2011 in št. 47600-5/2012/3 z dne 10. 4. 2012.

SDH in SRRS Ribnica sta 8. 10. 2014 sklenila tri pogodbe o odsvojitvi poslovnih deležev Republike Slovenije, in sicer za odsvojitve poslovnih deležev v družbah RRA Mura¹²¹, BSC Kranj¹²² in RCR Zagorje¹²³, s katerimi so bili deleži v teh družbah preneseni na SRRS Ribnica. V pogodbah je določeno, da Republika Slovenija preneha biti družbenica v družbah z dnem sklenitve pogodb, da je tržna vrednost določena na podlagi revizorjevega poročila ter da se prenosi priglasijo za vpis v sodni register.

V skladu s četrtem odstavkom 7. člena Zakona o javnih skladih¹²⁴ mora vrednost stvarnega vložka oceniti pooblaščen revizor. V tabeli 7 so prikazane tržne vrednosti iz poročila revizorja o vrednosti stvarnega vložka¹²⁵ in neodpisane vrednosti navedenih družb v poslovnih knjigah na dan zmanjšanja lastniškega deleža¹²⁶.

Tabela 7: Neodpisana vrednost v poslovnih knjigah proračuna in vrednost stvarnega vložka iz poročila revizorja

Delež lastniškega kapitala Republike Slovenije	Vrednost v poslovnih knjigah proračuna v evrih	Vrednost stvarnega vložka iz poročila revizorja v evrih
RRA Mura – 39 odstotkov	44.856	0
BSC Kranj – 34,37 odstotka	213.268	43.000
RCR Zagorje – 11,61 odstotka	23.220	20.000
Skupaj	281.344	63.000

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Ministrstvo za finance je v letu 2014 v poslovnih knjigah evidentiralo zmanjšanje premoženja v RRA Mura, BSC Kranj in RCR Zagorje kot zmanjšanje naložb v deleže v privatna podjetja v skupnem znesku 281.344 evrov, povečanje namenskega premoženja v SRRS Ribnica pa je v letu 2014 v poslovnih knjigah evidentiralo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo kot povečanje naložb v namensko premoženje, preneseno javnim skladom, v znesku 63.000 evrov. Povečanje naložbe v namensko premoženje SRRS Ribnica je bilo poravnano s prenosom deleža v RRA Mura, BSC Kranj in RCR Zagorje. Zato bi bilo treba v skladu s 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava¹²⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju), četrtem odstavkom 2. člena ZJF ter 45. in 58. členom pravilnika o EKN v poslovnih knjigah proračuna poleg sprememb na kontih bilance stanja evidentirati tudi ustrezne tokove v računu finančnih terjatev in naložb, in sicer prejemke za prodaje kapitalskih deležev v znesku 63.000 evrov ter v prav takem znesku izdatke za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in prejemke iz prodaje kapitalskih deležev. Zaradi napačnega evidentiranja

¹²¹ Notarski zapis, št. SV 632/14.

¹²² Notarski zapis, št. SV 631/14.

¹²³ Notarski zapis, št. SV 630/14.

¹²⁴ Uradni list RS, št. 77/08.

¹²⁵ Valuta, družba za revizijo, d. o. o. z dne 15. 7. 2014.

¹²⁶ RRA Mura in BSC Kranj na dan 10. 10. 2014 in RCR Zagorje na dan 8. 10. 2014.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12.

poslovnih dogodkov so v računu finančnih terjatev in naložb pre nizko izkazani izdatki in prejemki v prav takem znesku, to je 63.000 evrov.

Sprememba družbenika je bila v sodni register vpisana za družbi RCR Zagorje¹²⁸ in RRA Mura¹²⁹, pri družbi BSC Kranj pa je kot družbenica še vedno vpisana Republika Slovenija.

2.2.2.1.e Prepozen podpis pogodbe

D.S.U., d. o. o. (v nadaljevanju: D.S.U.) je na podlagi 2. člena Zakona o prenosu pooblastil, pravic in obveznosti Slovenske razvojne družbe in o prenehanju Agencije Republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo¹³⁰, 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 na njihovi podlagi izdanimi predpisi, ter z njimi povezano premoženje. 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 denacionalizacije¹³¹.

Ministrstvo za finance sklepa z D.S.U. letne pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z opravljanjem komisijskih poslov. Za leto 2014 je sklenilo letno pogodbo 21. 3. 2014, čeprav je D.S.U. opravljala komisijske posle za Republiko Slovenijo že od 1. 1. 2014. V obdobju od 1. 1. do 20. 3. 2014 je bilo zato poslovanje v nasprotju z določbo 142. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da mora neposredni uporabnik skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Do zamika podpisa pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z opravljanjem komisijskih poslov je prišlo zaradi predhodnega preverjanja izvedenih nalog v letu 2014, upravičenosti vseh računov ter uskladitve vsebine pogodbe.

2.2.2.1.f Prenizko izkazani prejemki od vrnjenih posojil

V skladu z drugim odstavkom 7. člena Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij¹³² (v nadaljevanju: ZUKLPP), se na posebnem računu pri ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, ločeno od ostalih sredstev zbirajo sredstva iz kupnin, med drugim namenjena za sanacijo gospodarstva, spodbujanje in kreditiranje izvoza in investicije v javni sektor gospodarstva (v nadaljevanju: podračun kupnin). Da se sredstva na podračunu kupnin lahko porabljajo tudi za posojila, je razvidno iz drugega odstavka 24. člena ZPRPGDT, ki določa, da se za namene tega zakona v celoti uporabijo sredstva, ki se pridobijo na podlagi ZUKLPP in so v skladu s šesto alinejo prvega odstavka 7. člena navedenega zakona namenjena sanaciji podjetij. Prva točka 15. člena ZIPRS1415 določa, da so namenski prejemki v računu finančnih terjatev in naložb skladno s 1. točko

¹²⁸ Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2014/45905 z dne 28. 10. 2014.

¹²⁹ Sklep Okrožnega sodišča v Murski Soboti, Srg 2015/16502 z dne 19. 5. 2015.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 50/04.

¹³¹ 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.

¹³² Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02.

drugega odstavka 74. člena ZJF glavnice vrnjenih posojil, danih za sanacijo podjetij in gospodarstva na podlagi 7. člena ZUKLPP.

V proračunu se evidentirajo sredstva od prejetih vračil danih posojil takrat, ko so sredstva prenesena s podračuna kupnin na podračun proračuna, kar pomeni, da evidentiranje teh sredstev v proračunu ni pravilno, saj ne ustreza denarnemu toku¹³³.

Iz prometa podračuna kupnin za leto 2014 izhaja, da so znašale v letu 2014 glavnice vrnjenih posojil, danih za sanacijo podjetij in gospodarstva, 1.636.777 evrov, obresti vrnjenih posojil so znašale 160.652 evrov, obresti za prosta denarna sredstva iz istega naslova pa so znašale 63 evrov. Prejemki za glavnice vrnjenih posojil so v računu finančnih terjatev in naložb izkazani v znesku 1.607.694 evrov oziroma za 29.083 evrov prenizko. V skladu z 58. členom pravilnika o EKN bi morale biti obresti od upravljanja sredstev, pridobljenimi iz kupnin na podlagi ZUKLPP, izkazane med prejemki v računu finančnih terjatev in naložb, dejansko pa se izkazujejo med prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, in sicer so bile v letu 2014 izkazane v znesku 83.665 evrov. Navedeno pomeni, da so prejemki od obresti vrnjenih posojil v računu finančnih terjatev prenizko izkazani za 160.715 evrov, prihodki iz istega naslova v bilanci prihodkov in odhodkov pa za 83.665 evrov previsoko.

2.2.2.2 Poroštva Republike Slovenije

V letu 2014 je bil obseg izdanih poroštev precej nižji kot v predhodnih dveh letih. V primerjavi z letom 2013 se je obseg izdanih poroštev v letu 2014 znižal za 79 odstotkov, v primerjavi z letom 2012 pa se je obseg izdanih poroštev znižal za 64 odstotkov. V letu 2014 je prišlo do bistvene rasti unovčenih poroštev, saj je bilo v tem letu unovčenih za 2,8-krat več poroštev kot v preteklih petih letih skupaj; prav tako je tudi znesek izterjanih unovčenih poroštev precej višji kot v preteklih petih letih. Izjemno povečanje izdatkov za unovčena poroštva je predvsem posledica unovčenih poroštev za Probanko, d. d. (v nadaljevanju: Probanka) in Factor banko, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Factor banka) – povezava s tabelo 10 in točko 2.2.2.3.a tega poročila. V letu 2014 unovčena poroštva so bila skoraj v celoti izdana v letu 2013.

¹³³ V letu 2014 so se sredstva iz podračuna kupnin prenašala na podračun proračuna z enomesečnim do dvomesečnim zamikom od datuma prejetih vračil danih posojil.

Tabela 8: Izdana, unovčena in izterjana poročstva v zadnjih šestih letih

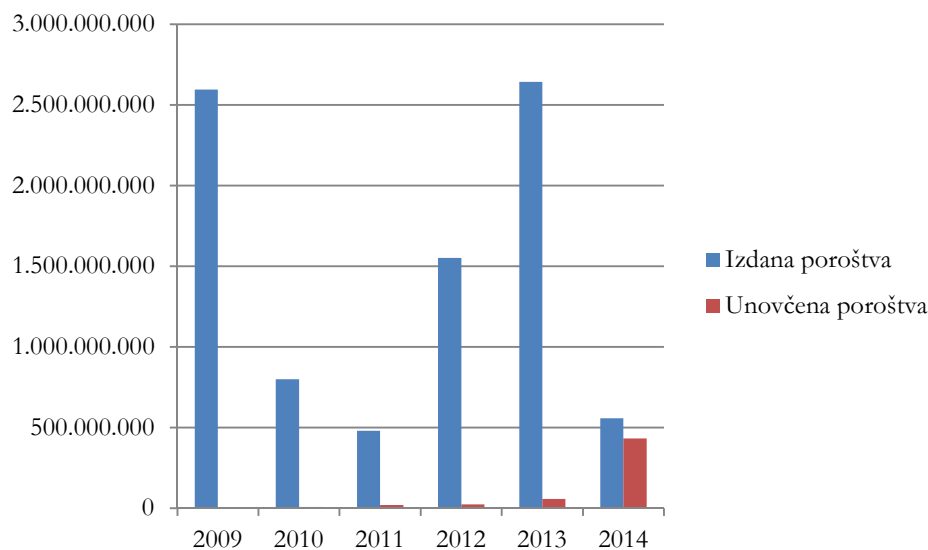
v evrih

Leto	Izdana poročstva	Unovčena poročstva	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
Skupaj	8.627.116.398	544.704.008	35.932.245

Viri: revizijska poročila o predlogu zaključnega računa za leta 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 in dokumentacija Ministrstva za finance¹³⁴.

Na sliki 5 je prikazano gibanje izdanih in unovčenih poroštev po letih.

Slika 5: Izdana in unovčena poročstva Republike Slovenije



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

¹³⁴ Ministrstvo za finance je v svojih 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 poročstva, in ne vplivajo na izkazane zneske poroštev v posameznem letu.

2.2.2.2.a Izdana poroštva

Republika Slovenija je v letu 2014 izdala poroštva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 557.700.000 evrov¹³⁵. Znesek izdanih poroštev predstavlja zneske glavnice, za vračilo katerih jamči Republika Slovenija na podlagi poroštenih pogodb, sklenjenih v letu 2014. Obseg poroštev, izdanih v letu 2014, je bil v primerjavi z letom 2013 nižji za 79 odstotkov¹³⁶.

ZIPRS1415 v prvem odstavku 42. člena določa, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb, v letu 2014 ne sme preseči skupne višine glavnice 1.600.000.000 evrov. Na podlagi poroštenih pogodb, ki nam jih je predložilo Ministrstvo za finance, smo ugotovili, da je Republika Slovenija v letu 2014 na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v obseg poroštev, določen v prvem odstavku 42. člena ZIPRS1415, izdala poroštva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 6.100.000 evrov, s čimer obseg izdanih poroštev ni presegel omejitve iz prvega odstavka 42. člena ZIPRS1415. Na podlagi Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb¹³⁷ je bilo za obveznosti družbe Štore Steel, d. o. o. izdano poroštvo v znesku 5.600.000 evrov. Na podlagi ZPRPGDT je bilo za obveznosti družbe Polzela, d. d. izdano poroštvo v znesku 500.000 evrov.

Na podlagi ZUKSB sta bili izdani poroštvu za obveznice Družbe za upravljanje terjatev bank, d. d. (v nadaljevanju: DUTB) v znesku 551.600.000 evrov¹³⁸. Navedeni poroštvu se v skladu s tretjim odstavkom 22. člena ZUKSB ne všttevata v obseg poroštev države, določen s prvim odstavkom 42. člena ZIPRS1415. Z izdajo poroštev za prevzete obveznosti DUTB v znesku 576.903.775 evrov (glavnice obveznic in obresti) ni bil presežen obseg poroštev, določen s petim odstavkom 22. člena ZUKSB (4 milijarde evrov)¹³⁹.

Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2014 je v glavni knjigi proračuna izkazano v znesku 8.275.676.833 evrov in predstavlja 31,8 odstotka dolga državnega proračuna¹⁴⁰. V tem znesku so izkazane samo glavnice, brez obresti, čeprav se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih pogodb zavezala tako za vračilo glavnice kreditov oziroma vrednostnih papirjev kot tudi za poravnavo obresti in drugih obveznosti.

¹³⁵ Poleg obsega obveznosti v tem znesku se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih poroštenih pogodb zavezala tudi za plačilo obresti.

¹³⁶ Pri izračunu je upoštevan le obseg poroštev v delu, ki se nanaša na glavnice obveznosti.

¹³⁷ Uradni list RS, št. 43/10, 87/11, 55/12.

¹³⁸ Navedeni znesek se nanaša na glavnice obveznic. Poleg tega država jamči tudi za izplačilo obresti.

¹³⁹ Omejitev 4 milijarde velja za vsa poroštva države, izdana za prevzete obveznosti DUTB in namenske družbe na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUKSB ne glede na leto izdaje poroštev. V letu 2013 je bilo za ta namen izdano za 1.117.249.103 evre tovrstnih poroštev, v letu 2014 pa za 576.903.775 evrov, skupaj torej za 1.694.152.878 evrov.

¹⁴⁰ Dolg proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2014 znašal 26.015.114.742 evrov. Dodatno je bila država zadolžena pri javnem podjetju Infra na dan 31. 12. 2014 za 8.356.149 evrov.

Tabela 9: Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12.

Dolžnik	v evrih	
	31. 12. 2013	31. 12. 2014
DARS	2.795.662.158	2.633.687.914
DUTB	1.011.600.000	1.563.200.000
EFSF ¹⁴¹	1.461.001.524	1.549.251.864
SID banka	1.243.223.290	1.161.458.790
SDH ¹⁴²	470.000.000	455.000.000
TEŠ, d. o. o.	440.000.000	440.000.000
SŽ*	233.599.506	214.650.469
Deželna banka Slovenije, d. d.	75.500.000	72.450.000
Factor banka	210.191.912	46.300.000
SRRS Ribnica	34.412.846	33.612.368
EKO sklad, j. s.	26.763.636	21.254.546
Univerza v Ljubljani	11.485.577	11.313.874
Javno podjetje Infra	19.737.806	8.126.084
Ostali dolžniki	224.753.220	65.370.924
Skupaj	8.257.931.475	8.275.676.833

Opomba: * Slovenske železnice, d. o. o. (v nadaljevanju: družba SŽ).

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.3 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev

Unovčena poroštva

V letu 2014 je bilo unovčenih poroštev za 432.180.682 evrov. Podroben pregled unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 10.

¹⁴¹ Družba *European Financial Stability Facility* je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti območja evra.

¹⁴² V letu 2013 Slovenska odškodninska družba, d. d. (v nadaljevanju: SOD), ki se je v 2014 preoblikovala v SDH.

Tabela 10: Unovčena poroštva v letu 2014

Dolžnik	Znesek
Probanka	241.313.260
Factor banka	186.902.551
Cimos, d. d.	1.057.409
Pinus TKI, d. d.	631.006
Avto Celje, d. d. – v stečaju	398.178
Elektrovina PN, d. o. o.	249.265
Tehcenter, d. o. o. – v stečaju	235.173
Gimpex, d. o. o., Novo mesto – v stečaju	205.687
Ultrapac, d. d.	202.651
Svea, d. d., Zagorje ob Savi – v stečaju	169.237
Kapis, d. o. o. – v stečaju	106.293
Ostali dolžniki (16 pravnih in 10 fizičnih oseb)	709.972
Skupaj	432.180.682

v evrih

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

2.2.2.3.a Unovčena poroštva za Probanko in Factor banko

Banka Slovenije je 6. 9. 2013 v Probanki in Factor banki imenovala izredno upravo z namenom izvedbe postopka nadzorovanega prenehanja poslovanja obeh bank. Republika Slovenija in Banka Slovenije sta istega dne na podlagi prvega odstavka 24. in prvega odstavka 26. člena ZUKSB sklenili pogodbi o poroštvu glede poravnave obveznosti Probanke in Factor banke¹⁴³ iz posojilnih pogodb, s katerima je Banka Slovenije omogočila Probanki¹⁴⁴ in Factor banki¹⁴⁵ črpanje posojila za namen odprave likvidnostnih težav¹⁴⁶.

Pojasnilo Banke Slovenije

(Z)¹⁴⁷

¹⁴³ Št. 403-3/2013/283 z dne 6. 9. 2013 za obveznosti Probanke in št. 403-32013/281 za obveznosti Factor banke.

¹⁴⁴ Pogodba št. 35-531/13 z dne 6. 9. 2013.

¹⁴⁵ Pogodba št. 35-529/13 z dne 6. 9. 2013.

¹⁴⁶ 24. člen ZUKSB uporablja pojem "neposredno posojilo v skrajni sili".

¹⁴⁷ (Z) – zaupno po Zakonu o bančništvu, Uradni list RS, št. 99/10-UPB, 35/11 (52/11-popr.), 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 96/13.

(Z)

Vlada je 12. 12. 2013 sprejela sklepa¹⁴⁸, s katerima se je zavezala, da bo Republika Slovenija po prenehanju posojila v skrajni sili zagotovila Factor banki likvidnost v znesku do 330 milijonov evrov po tržnih pogojih, Probanki pa likvidnost v znesku do 300 milijonov evrov po tržnih pogojih. V sklepih vlade ni navedeno, v kakšni obliki bo Republika Slovenija zagotovila likvidnost obema bankama, prav tako ni navedena pravna podlaga za tovrsten ukrep države.

(Z)

(Z)

Ministrstvo za finance je na račun Banke Slovenije nakazalo sredstva v skupnem znesku 428.215.811 evrov. Od tega znesek (Z) (Z), ki sta ga banki črpali v obdobju po odstopu Banke Slovenije od posojilnih pogodb, ne predstavlja poroštvene obveznosti Republike Slovenije. Izplačilo Ministrstva za finance Banki Slovenije v znesku (Z) (Z) je bilo izvedeno brez pravne podlage, s čimer je bil kršen drugi odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi.

¹⁴⁸ Št. 40300-22/2013/2 in št. 40300-21/2013/2.

¹⁴⁹ (Z) (Z)

¹⁵⁰ (Z) (Z)

¹⁵¹ (Z) (Z)

¹⁵² (Z) (Z)

¹⁵³ (Z) (Z)

Tri mesece po unovčitvi poroštev je Minister za finance izdal sklep¹⁵⁴, s katerim je določil, da se Probanki dovoli odplačilo dolga v skupnem znesku 248.962.619 evrov¹⁵⁵ v 25 mesečnih obrokih, pri čemer zadnji obrok, ki zapade tri mesece pred dokončanjem postopka nadzorovanega prenehanja poslovanja banke, predstavlja 68,1 odstotka zneska obveznosti Probanke¹⁵⁶, ter sklep¹⁵⁷, s katerim je določil, da se Factor banki dovoli odplačilo dolga v skupnem znesku 193.159.041 evrov¹⁵⁸ v 24 mesečnih obrokih, pri čemer zadnji obrok, ki zapade pet mesecev pred dokončanjem postopka nadzorovanega prenehanja poslovanja banke, predstavlja 88,3 odstotka zneska obveznosti Factor banke¹⁵⁹.

Nakazan znesek 428.215.811 evrov je Ministrstvo za finance evidentiralo med unovčenimi poroštvami ter med dolgoročnimi terjatvami za unovčena porošstva. Ker znesek (Z) [REDACTED] (Z) ne predstavlja poroštvne obveznosti Republike Slovenije, so dolgoročne terjatve za unovčena porošstva ter izdatki za unovčena porošstva izkazani za (Z) [REDACTED] (Z) previsoko. Sredstva v znesku (Z) [REDACTED] (Z), ki jih je Ministrstvo za finance nakazalo Banki Slovenije brez pravne podlage, so bila namenjena zagotavljanju likvidnosti bank v obdobju po 11. 6. 2014, torej ko je Banka Slovenije odstopila od posojilnih pogodb. Ob upoštevanju obrazložitev sklepov vlade, povezanih z zagotavljanjem likvidnosti obema bankama, ter sklepov ministra za finance navedena sredstva po vsebini predstavljajo povratna sredstva oziroma dolgoročno dana posojila Republike Slovenije obema bankama in bi morala biti izkazana med dolgoročno danimi posojili na podskupini kontov 070 – Dolgoročno dana posojila in depoziti ter med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4403 – Dana posojila finančnim institucijam.

V sklepih ministra je navedeno, da je obročno odplačilo obveznosti obeh bank zavarovano z odstopom terjatev do komitentov bank s seznama, ki je priloga sklepov ministra. Iz seznama komitentov obeh bank je razvidno, da del terjatev predstavlja terjatve do družb, ki so bile 31. 8. 2014¹⁶⁰ oziroma 30. 6. 2014¹⁶¹ v stečaju. Ob dejstvu, da je terjatev Republike Slovenije med drugim zavarovana tudi s terjatvami bank do njihovih komitentov v stečaju ter da navedene terjatve hkrati predstavljajo premoženje, s katerim obe banki poplačujeta svoje upnike v postopku nadzorovanega prenehanja, ocenjujemo, da obstaja verjetnost, da banki ne bosta mogli v celoti poplačati dolgov do države.

Vračila unovčenih poroštev

V letu 2014 so dolžniki vrnili 27.223.972 evrov unovčenih poroštev in 4.243.859 evrov pripadajočih obresti. Podroben pregled vračil unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 11.

¹⁵⁴ Št. 477-104/2014/11 z dne 30. 9. 2014

¹⁵⁵ Znesek je sestavljen iz zneska, ki se nanaša na unovčeno porošstvo ter na obresti, obračunane po obrestni meri 1,67 odstotka za obdobje od 30. 6. 2014 do 15. 9. 2016.

¹⁵⁶ Višina ostalih zneskov obroka je 3.000.000 evrov ter obračunane obresti.

¹⁵⁷ Št. 477-103/2014/8 z dne 29. 8. 2014.

¹⁵⁸ Znesek je sestavljen iz zneska, ki se nanaša na unovčeno porošstvo ter na obresti, obračunane po obrestni meri 1,67 odstotka za obdobje od 30. 6. 2014 do 1. 8. 2016.

¹⁵⁹ Višina ostalih zneskov obroka, razen prvega, ki znaša 538.740,20 evra, je 1.000.000 evrov.

¹⁶⁰ Po podatkih Probanke iz seznama kreditnih terjatev.

¹⁶¹ Po podatkih Factor banke iz seznama kreditov na dan 30. 6. 2014.

Tabela 11: Vrnjena poroštva v letu 2014

v evrih	
Dolžnik	Znesek
Probanka	21.000.000
Factor banka	2.224.905
Cimos, d. d.	1.057.409
Pinus TKI, d. d.	631.006
Delo revije, d. d. – v stečaju	526.531
Elektrokovina PN, d. o. o.	249.265
Planika Kranj, d. d. – v stečaju	234.285
Radeče papir, d. o. o. – v stečaju	218.161
Stečajna masa Hmezad kmetijstvo, d. d.	209.808
Ultrapac, d. d.	202.651
Ostali dolžniki	669.951
<i>Skupaj</i>	<i>27.223.972</i>
<i>Obresti</i>	<i>4.243.859</i>
Skupaj	31.467.831

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

2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje proračuna v letu 2014 v znesku 7.495.214.361 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 3.489.942.216 evrov.

Primerjava prejemkov in izdatkov v računu financiranja za leti 2013 in 2014 je prikazana v tabeli 12. V primerjavi z letom 2013 se je zadolževanje proračuna v letu 2014 povečalo za 7 odstotkov, odplačila dolga pa so se povečala za 87 odstotkov. Neto zadolževanje v letu 2014 znaša 4.005.272.145 evrov in je za 22 odstotkov manjše kot v letu 2013, ko je neto zadolževanje znašalo 5.137.225.176 evrov. Zmanjšanje neto zadolževanja je posledica manjšega primanjkljaja izkaza računa finančnih terjatev in naložb v letu 2014 v primerjavi z letom poprej.

Delež domačega zadolževanja v celotnem zadolževanju se je povečal s 36,7 odstotka v letu 2013 na 62,8 odstotka v letu 2014, delež zadolževanja v tujini v celotnem zadolževanju se je zmanjšal s 63,3 odstotka v letu 2013 na 37,2 odstotka v letu 2014. Odplačila dolga se, podobno kot leto poprej, skoraj v celoti nanašajo na domači trg.

Tabela 12: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2013 in 2014

Podskupina kontov	Zaključni račun 2013		Zaključni račun 2014		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	v evrih (2)	v odstotkih (3)	v evrih (4)	v odstotkih (5)	
(1)					
500 Domače zadolževanje	2.574.801.714	36,7	4.710.283.344	62,8	183
501 Zadolževanje v tujini	4.433.217.166	63,3	2.784.931.017	37,2	63
50 Zadolževanje (500+501)	7.008.018.880	100,0	7.495.214.361	100,0	107
550 Odplačila domačega dolga	1.862.999.048	99,6	3.484.102.561	99,8	187
551 Odplačila dolga v tujino	7.794.656	0,4	5.839.655	0,2	75
55 Odplačila dolga (550+551)	1.870.793.704	100,0	3.489.942.216	100,0	187
X/1. Neto zadolževanje (50–55)	5.137.225.176		4.005.272.145	-	78

Vira: zaključni račun za leto 2013 in zaključni račun.

2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2014 izkazani v skupnem znesku 7.495.214.361 evrov in so prikazani v tabeli 13.

Tabela 13: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2014

v evrih

Zadolževanje	Znesek
Obveznice ¹⁶²	5.871.808.310
Dolgoročna posojila bank	230.000.000
Osemnajstmesečna zakladna menica ¹⁶³	496.610.000
Dvanajstmesečne zakladne menice ¹⁶⁴	815.221.504
Šestmesečne zakladne menice ¹⁶⁵	69.075.313
Trimesečne zakladne menice ¹⁶⁶	10.499.450
Obveznice RS 21	1.922.251
Obveznice RS 39	77.533
Skupaj	7.495.214.361

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Država se je v letu 2014 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 4.446.077.724 evrov in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2015 in 2016 v znesku 3.049.136.637 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 1.215.089.970 evrov, primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb v znesku 1.242.074.832 evrov in odplačil dolga v znesku 3.491.571.816 evrov. Vendar je bilo zadolževanje za odplačila dolga deloma že izvedeno v letu 2013, in sicer v znesku 1.502.658.894 evrov. Zato je bil potreben obseg zadolževanja za izvrševanje proračuna 4.446.077.724 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zadolževanje za odplačila glavnice dolga v letih 2015 in 2016 je bilo izvedeno predvsem zaradi negotovosti glede tržnih razmer v začetku leta 2015, ko so bile predvidene tudi izdaje obveznic drugih držav članic, kar vpliva na večji obseg

¹⁶² Republika Slovenija je v letu 2014 izdala tri obveznice z ročnostjo 7 let in 3 leta, nominirane v evrih v skupnem nominalnem znesku 3.000.000.000 evrov, in dve dolarski obveznici z ročnostjo 5 in 10 let v skupnem nominalnem znesku 2.554.931.017 evrov (3.500.000.000 dolarjev). Izdane so bile tudi dodatne količine obveznic RS 59, RS 62, RS 63, RS 67, RS 72, ki so bile sicer izdane že v preteklosti, v nominalnem znesku 316.877.293 evrov. Država dodatno izdanih obveznic ni prodala, temveč jih je porabila za povečanje osnovnega kapitala bank s stvarnim vložkom. Tržna vrednost teh vrednostnih papirjev je bila določena na dan 13. 8. 2014 (za povečanje osnovnega kapitala Abanke Vipava) ter na dan 8. 12. 2014 (za povečanje osnovnega kapitala Banke Celje) in je skupaj znašala 337.997.929 evrov.

¹⁶³ Vsi prikazani zneski izdanih zakladnih menic so diskontirani (nominalni znesek je zmanjšan za obresti). Med prejemki v tabeli so izkazane tiste zakladne menice, ki na dan 31. 12. 2014 še niso bile odplačane.

¹⁶⁴ Republika Slovenija je v letu 2014 izdala devet dvanajstmesečnih zakladnih menic v znesku 815.221.504 evre.

¹⁶⁵ Republika Slovenija je v letu 2014 izdala devet šestmesečnih zakladnih menic v znesku 171.832.314 evrov.

¹⁶⁶ Republika Slovenija je v letu 2014 izdala devet trimesečnih zakladnih menic v znesku 84.072.433 evrov.

ponudbe obveznic na trgu, država pa je v tem obdobju potrebovala sredstva za refinanciranje obveznice RS 68 v znesku 1.097.058.000 evrov. Poleg tega se je ob izdaji zadnje obveznice v letu 2014 pričakoval še rebalans proračuna, do njegovega sprejetja pa obseg potrebne zadolžitve za leto 2014 še ni bil znan. Pričakoval se je tudi rebalans proračuna za leto 2015. Zaradi zadolžitve za odplačila glavnice dolga v letih 2015 in 2016 je bilo zagotovljeno nemoteno izvrševanje proračuna v začetku leta 2015, utrdil pa se je tudi položaj Republike Slovenije na trgu državnih vrednostnih papirjev, kar se je odrazilo tudi z dvigom ocene kreditnega tveganja pri agenciji Moody's¹⁶⁷. Z vidika investitorjev je z letom 2015 Republika Slovenija ponovno primerljiva z Italijo, Španijo in Irsko.

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 2014 je določen v prvem odstavku 40. člena ZIPRS1415 v znesku 5.948.736.619 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 vlada¹⁶⁸. V prvi spremembi programa financiranja državnega proračuna Republike Slovenija za leto 2014 je določeno, da se država v letu 2014 lahko zadolži v znesku 4.446.077.724 evrov¹⁶⁹ za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo dolgov v računu financiranja in še za 5.741.309.172 evrov za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

Obseg zadolževanja v letu 2014 za izvrševanje proračuna in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2015 in 2016 ni presegel omejitev, ki so določene v 81. členu ZJF, prvem odstavku 40. člena ZIPRS1415 in programu financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2014.

Odplačila dolga so v letu 2014 izkazana v znesku 3.489.942.216 evrov. V letu 2015 bo dospelo v plačilo za 2.305.908.560 evrov glavnice dolga.

V zaključnem računu je izkazano realizirano zadolževanje v letu 2014 v znesku 7.495.214.361 evrov, kar predstavlja 126 odstotkov sredstev, načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2014. Realizirana zadolžitev je večja od načrtovane, ker načrtovani obseg zadolževanja v sprejetem proračunu za leto 2014 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.

¹⁶⁷ Z Ba1 na Baa3.

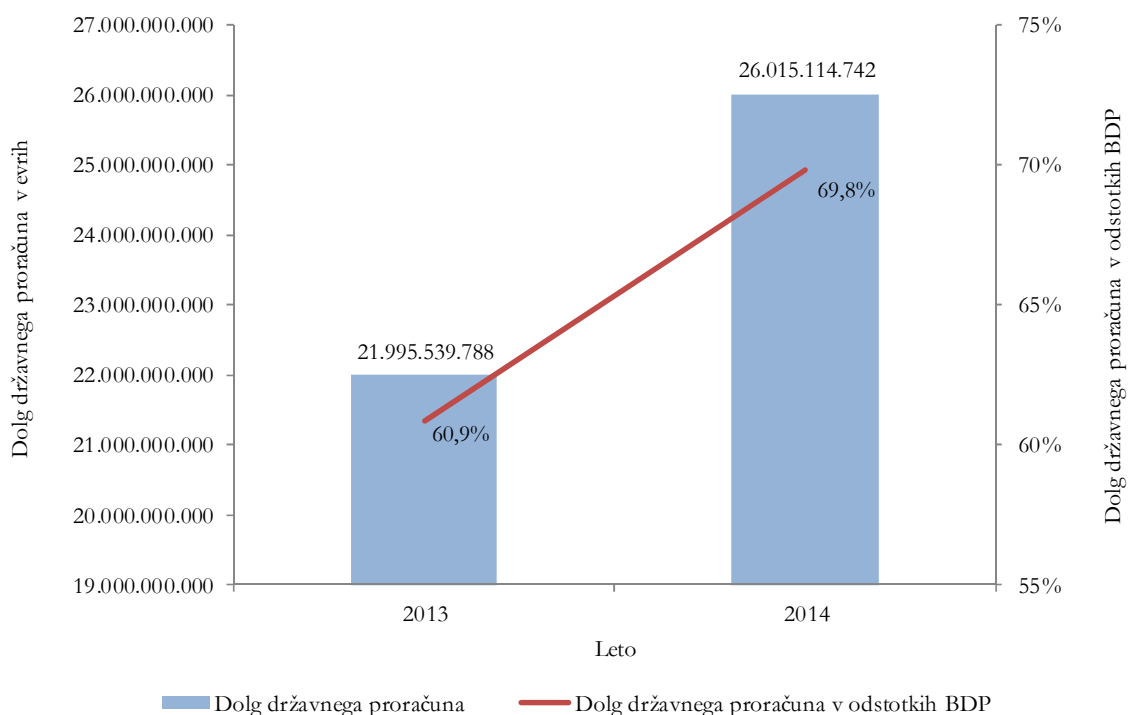
¹⁶⁸ Program financiranja proračuna za leto 2014 je sprejela vlada 9. 1. 2014, kot tudi prvo spremembo programa financiranja 1. 12. 2014.

¹⁶⁹ Znesek zadolževanja za ta namen, ki je določen v ZIPRS1415, je zmanjšan za 1.502.658.894 evrov, ki so bili pridobljeni z zadolževanjem v letu 2013 za odplačila dolga v 2014.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2014 znašal 26.015.114.742 evrov in je predstavljal 69,8 odstotka bruto domačega proizvoda¹⁷⁰ (v nadaljevanju: BDP), na dan 31. 12. 2013 pa je dolg znašal 21.995.539.788 evrov in je predstavljal 60,9 odstotka BDP.

Ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra bi dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2014 po oceni računskega sodišča znašal 26.023.470.891 evrov oziroma 69,9 odstotka BDP. Na dan 31. 12. 2013 pa je ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra dolg znašal 22.015.536.010 evrov oziroma 60,9 odstotka BDP.

Slika 6: Dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2013 in na dan 31. 12. 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2014 znašali 1.082.591.806 evrov, kar predstavlja 12,8 odstotka vseh prihodkov¹⁷¹ proračuna v tem letu oziroma 2,9 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2013 so se stroški obresti povečali za 30,9 odstotka. V letu 2013 so stroški obresti znašali 826.978.182 evrov in so predstavljali 10,6 odstotka vseh prihodkov proračuna leta 2013 oziroma 2,3 odstotka BDP. Povprečna obrestna mera dolga državnega proračuna v letu 2014 je po podatkih Ministrstva za finance znašala 4,4 odstotka.

¹⁷⁰ BDP v tekočih cenah je v letu 2013 znašal 36.144 milijonov evrov, v letu 2014 pa 37.246,4 milijona evrov; Statistični urad Republike Slovenije, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 2. 4. 2015.

¹⁷¹ Bilanca prihodkov in odhodkov.

2.2.3.1.a Depoziti sistema EZRD v bankah

Sistem EZRD je v letu 2009 iz sredstev zadolževanja proračuna v banke naložil depozite v znesku 1.270.000.000 evrov do leta 2012 za ohranitev stabilnosti finančnega sistema. V letu 2011 so bile pogodbe o vezavi depozitov prekinjene, vendar so bile z istimi bankami sklenjene nove pogodbe o vezavi depozitov v skupnem znesku 1.195.000.000 evrov, ki so zapadli 1. 4. 2014 in so se obrestovali po letni obrestni meri 4,61 odstotka. Tako kot triletni depoziti iz leta 2009 so bili tudi triletni depoziti, ki so bili naloženi v banke v letu 2011, namenjeni zagotavljanju virov financiranja bankam oziroma ohranitvi stabilnosti finančnega sistema¹⁷². Do konca leta 2013 so se depoziti zmanjšali za 895.000.000 evrov in je njihovo stanje na dan 31. 12. 2013 znašalo 300.000.000 evrov. V letu 2014 pa so bili dokončno odplačani.

(P)¹⁷³ [Redacted content]

V tabeli 14 prikazujemo podatke o zmanjšanju depozitov, ki so bili dodeljeni na podlagi prekinjenih pogodb iz leta 2009.

Tabela 14: Zmanjšanje depozitov, dodeljenih na podlagi prekinjenih pogodb iz leta 2009

(P) v evrih

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

(P)

Sistem EZRD ima na dan 31. 12. 2014 za 2.457.100.000 evrov depozitov v poslovne banke.

2.2.3.1.b Tvegani depoziti

Sistem EZRD, katerega upravljalnik je Ministrstvo za finance, je v letu 2014 vlagal depozite v Banko Celje, čeprav je v poročilu neodvisnega revizorja o računovodskih izkazih banke za leto 2013¹⁷⁴ navedeno, da

¹⁷² Točka 2.3.4.1.a revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa 2011.

¹⁷³ (P) – poslovna skrivnost po Zakonu o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13.

¹⁷⁴ Za Banko Celje je poročilo neodvisnega revizorja 28. 4. 2014 izdala družba Ernst & Young, d. o. o.

obstajajo okoliščine, ki nakazujejo pomembno negotovost, ki lahko vzbudi pomemben dvom v sposobnost banke, da nadaljuje kot delujoče podjetje. Poudarjeno je, da Banka Celje ni izpolnjevala kapitalskih zahtev in je zaprosila za državno pomoč, vendar je ta odvisna od privolitve Evropske komisije. Republika Slovenija je v letu 2014 izvajala ukrepe za krepitev stabilnosti Banke Celje in 16. 12. 2014 povečala kapital banke. (P)

(P)

Sistem EZRD je v letu 2014 vlagal tudi depozite v Gorenjsko banko, 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. V poročilu neodvisnega revizorja o računovodskih izkazih banke za leto 2013¹⁷⁶ je to razkritje poudarjeno in navedeno, da uresničevanje načrtovanih ukrepov za izboljšanje delovanja in finančnega stanja banke ostaja izredno negotovo. (P)

(P)

Sistem EZRD je v navedenih obdobjih v letu 2014 v obe banki vložil skupaj za 456.000.000 evrov depozitov, od katerih jih je bilo v letu 2014 vrnjenih za 259.000.000 evrov. 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.c Likvidnostno zadolževanje z zakladnimi menicami

Povprečno stanje vlog proračuna¹⁷⁸ v sistemu EZRD v letu 2014 je bilo 2.987.541.667 evrov, povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna¹⁷⁹ pa je bilo 243.444.308 evrov. Povprečno stanje vlog in denarja proračuna v letu 2014 je tako znašalo 3.230.985.975 evrov. Država se je v letu 2014 z izdajami trimesečnih in šestmesečnih zakladnih menic likvidnostno zadolžila v skupnem znesku 176.329.983 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V letu 2014 so bile zakladne menice, izdane in zapadle znotraj leta, izdane z namenom delnega pokrivanja tekočega deficita in vzdrževanja 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.

¹⁷⁵ V letu 2014 je zapadlo tudi 175.000.000 evrov depozitov iz začetnega stanja.

¹⁷⁶ Za Gorenjsko Banko je poročilo neodvisnega revizorja 2. 4. 2014 izdala družba Deloitte revizija, d. o. o.

¹⁷⁷ V letu 2014 je zapadlo tudi 35.000.000 evrov depozitov iz začetnega stanja.

¹⁷⁸ Povprečje smo izračunali iz stanj vlog proračuna konec vsakega meseca v letu 2014.

¹⁷⁹ Povprečje smo izračunali iz stanj denarja na podračunu proračuna konec vsakega meseca v letu 2014.

2.2.3.1.d Zaseg obveznic

Okrožno sodišče v Ljubljani je v pravnomočni sodbi¹⁸⁰ fizični osebi določilo denarno kazen, ki se deloma poplača tudi z zasegom obveznic. Na podlagi te sodbe je Ministrstvo za finance zaseglo obveznice Republike Slovenije RS 38 in RS 59 v skupni nominalni vrednosti 962.233 evrov. Nato pa je navedene obveznice izbrisalo iz centralnega registra nematerializiranih vrednostnih papirjev pri KDD, d. d. čeprav izbris v zakonodaji ni urejen.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Obveznice so bile izbrisane, ker Ministrstvo za finance nima pravne podlage za njihovo prodajo, z zasegom pa je tudi prenehal obstajati dolg iz teh obveznic. Poleg tega se je z izbrisom obveznic stremelo k zmanjšanju stroškov plačilnega prometa in administrativnih obremenitev zaradi servisiranja dolga in k drugim ciljem.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v okviru predloga sprememb ZJF pripravi predlog ustrezne pravne podlage za predčasno odplačilo dolga in izbris obveznic tudi za primere, ki sedaj niso urejeni v predpisih.

Poravnava terjatve z zasegom obveznic je bila evidentirana v poslovnih knjigah proračuna kot zmanjšanje drugih kratkoročnih terjatev in v poslovnih knjigah Ministrstva za finance kot povečanje dolgoročno danih posojil z odkupom vrednostnih papirjev. Na podlagi določbe drugega odstavka 90. člena ZJF se lahko izjemoma na ta način (samo v bilanci stanja) med drugim evidentirajo spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, prevzem dolga in odpis dolga. Pri obravnavanem poslovnem dogodku pa ne gre za nobeno od teh izjem, temveč za poplačilo terjatev do fizične osebe, tako da je bil zasežen del premoženja te fizične osebe – v naravi so bile to obveznice Republike Slovenije. Zato ni podlage, da se pridobitev obveznic in poplačilo terjatve evidentira samo v bilanci stanja. V skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju, četrtem odstavkom 2. člena ZJF ter 51. in 54. členom pravilnika o EKN bi bilo treba v poslovnih knjigah proračuna evidentirati tudi izdatke za odplačila dolga (izbris obveznic) in nedavčne prihodke v znesku 962.233 evrov (za poplačilo terjatve do fizične osebe z obveznicami).

Izbris zaseženih vrednostnih papirjev je evidentiran v poslovnih knjigah proračuna kot zmanjšanje dolga v znesku 962.233 evrov in v poslovnih knjigah Ministrstva za finance kot zmanjšanje dolgoročno danih posojil z odkupom vrednostnih papirjev v enakem znesku.

Zaradi napačnega evidentiranja poslovnih dogodkov so v računu financiranja prenizko izkazani izdatki v znesku 962.233 evrov in v izkazu prihodkov in odhodkov prenizko izkazani prihodki v prav takem znesku.

2.2.3.1.e Izplačila glavnice obveznic RS 21 in RS 39

Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁸¹ (v nadaljevanju: ZIOOZP) in Uredbe o

¹⁸⁰ Št. X K 95791/2010 z dne 19. 9. 2013.

¹⁸¹ Uradni list RS, št. 49/99, 41/11.

izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁸² izdala obveznico RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev (83.460.000 evrov). Na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja¹⁸³ (v nadaljevanju: ZSPOZ) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine¹⁸⁴ je Republika Slovenija leta 2002 izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev (125.100.000 evrov)¹⁸⁵, v letu 2009 pa še dodatno količino v nominalni vrednosti 10.425.000 evrov. Obveznici sta namenjeni za poravnavo obveznosti Republike Slovenije iz ZIOOZP in ZSPOZ. KDD, d. d. 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 poveljnega nasilja¹⁸⁶ (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 podjetij¹⁸⁷, 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 premoženja¹⁸⁸ (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.

V letu 2014 je bilo upravičencem vročeno 18.593 lotov obveznic RS 39 z nominalno vrednostjo 77.533 evrov in 46.064 lotov obveznic RS 21 z nominalno vrednostjo 1.922.251 evrov, kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 1.999.784 evrov. Hkrati so bili v enakem znesku pripoznani tudi prejemki v računu financiranja ter odhodki za transfere posameznikom in gospodinjstvom v bilanci prihodkov in odhodkov.

¹⁸² Uradni list RS, št. 84/99.

¹⁸³ Uradni list RS, št. 21/11-UPB2.

¹⁸⁴ Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02. Uredba o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega 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 poveljnega nasilja (Uradni list RS, št. 27/09); uporablja se še za primere iz 7. člena ZSPOZ-C.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ Uradni list RS, št. 9/11.

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02.

¹⁸⁸ Uradni list RS, št. 41/11.

Izplačila glavnice obveznic RS 21 in RS 39 imetnikom ob njihovi zapadlosti opravlja SDH¹⁸⁹, Republika Slovenija pa ta sredstva povrne SDH na podlagi mesečnih zahtevkov. Na podlagi mesečnih zahtevkov SDH je Republika Slovenija v letu 2014 izplačala SDH iz proračuna 81.989 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 39, ter 8.337.878 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 21¹⁹⁰. 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 izročeni 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 plačilu zahtevka SDH treba za ta del zneska glavnice v znesku 6.106.586 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, vročeni 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, je računsko sodišče opozorilo že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2011, revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2012 in revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2013.

Prav tako bi moralo Ministrstvo za finance v skladu s četrtem 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 četrti 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 pre nizko izkazani tekoči transferi v znesku 6.106.586 evrov, v računu financiranja pa so pre nizko izkazani prejemki iz zadolževanja v prav takem znesku.

¹⁸⁹ SDH je nastal v letu 2014 s prevzemom pristojnosti in obveznosti SOD.

¹⁹⁰ Republika Slovenija je v letu 2014 SDH na podlagi mesečnih zahtevkov vrnila znesek glavnice in obresti obeh obveznic ter odškodnin v gotovini, ki jih je SDH izplačal upravičencem od novembra 2013 do oktobra 2014. Mesečna zahtevka za november in december 2014 v tem letu še nista bila izplačana.

Upravljanje z dolgom državnega proračuna

V skladu z drugim odstavkom 82. člena ZJF lahko država za državna uravnavanja tečajnih in obrestnih tveganj sklepa tudi druge posle, povezane z državnim dolgom (izvedeni finančni instrumenti).

Republika Slovenija je 18. 2. 2014 na ameriškem trgu izdala dve obveznici (dolarski obveznici). Tako je izdala desetletno obveznico v nominalnem znesku 2.000.000.000 dolarjev in z letno obrestno mero 5,25 odstotka in petletno obveznico v nominalnem znesku 1.500.000.000 dolarjev in letno obrestno mero 4,125 odstotka. Z izdajo dolgarskih obveznic se je Republika Slovenija izpostavila tečajnemu tveganju. Z namenom odprave izpostavljenosti tečajnemu tveganju je Republika Slovenija v letu 2014 izvedla posel valutne zamenjave. Z bankami Barclays Bank, Goldman Sachs International in JP Morgan je sklenila 2002 *Master Agreement* in *Short Form Confirmation*¹⁹¹ (v nadaljevanju: SFC), na podlagi katerih bo svoje obveznosti glede zadolžitve v dolarjih poravnavala v evrih.

Posel valutne zamenjave se je izvedel po dogovorjenem fiksnem tečaju¹⁹², po katerem se je zamenjala glavnica ob izdaji in nato tudi ob zapadlosti obveznic. Republika Slovenija je ob izdaji od bank dobila glavnice obveznic v evrih, preračunano po fiksnem tečaju. Ob zapadlosti obveznic bo vrnila nominalno vrednost glavnice v evrih, preračunano po fiksnem tečaju. Na dan sklenitve posla valutne zamenjave je bila določena tudi fiksna obrestna mera¹⁹³, po kateri bo Republika Slovenija plačevala obresti na glavnico v evrih.

Republika Slovenija in banke so se pri vseh dosedanjih poslih valutne zamenjave¹⁹⁴ medsebojno zavezale, da ena drugi zagotavljajo denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz posla valutne zamenjave. S tem se torej zmanjša tveganje neizpolnitve obveznosti nasprotne strani. Denarno pokritje po vsebini predstavlja varščino za izpolnitev obveznosti iz posla valutne zamenjave. Višino denarnega pokritja, ki ga Republika Slovenija zagotavlja bankam ali obratno, izračunavajo banke, a ji Republika Slovenija lahko ugovarja. Zaradi nižjega tveganja neizpolnitve obveznosti je Republika Slovenija dosegla nižjo fiksno obrestno mero in s tem tudi stroške zadolžitve, saj so banke k fiksni obrestni meri prištele manjši kreditni pribitek.

Zagotavljanje denarnega pokritja Republike Slovenije predstavlja odliv sredstev proračuna, brez vpliva na izdatke. Prejemanje denarnega pokritja od bank pa predstavlja priliv sredstev v proračun, brez vpliva na prejemke. Stanje danih varščin iz denarnega pokritja je na dan 31. 12. 2014 znašalo 71.300.000 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa 539.570.000 evrov. Stanje prejetih varščin iz denarnega pokritja je na dan 31. 12. 2014 znašalo 157.390.000 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa ni bilo tovrstnih prejetih varščin. Na zmanjšanje danih varščin iz denarnega pokritja v primerjavi z letom poprej in pojav prejetih varščin iz denarnega pokritja je vplival predvsem nižji tečaj evra glede na dolar¹⁹⁵.

¹⁹¹ Krovna pogodba, ki ureja izvajanje poslov valutne zamenjave je *2002 Master Agreement*, je bila podpisana 26. 12. 2012 z *JP Morgan*, 5. 12. 2013 z *Goldman Sachs International* in 10. 1. 2014 z *Barclays Bank*. Na podlagi preambule *2002 Master Agreement* je SFC del te pogodbe in ureja ključne elemente transakcij. SFC je bil podpisan 18. 2. 2014 z *Barclays Bank* ter 14. 2. 2014 z *Goldman Sachs International* in *JP Morgan*.

¹⁹² Fiksni tečaj 1,362 dolarja za evro.

¹⁹³ Obrestna mera za desetletno obveznico znaša 4,151 odstotka in za petletno obveznico 3,415 odstotka.

¹⁹⁴ Ti se sklepajo od leta 2012 za vse izdane obveznice, nominirane v dolarjih. Sklenjeni pa so z različnimi bankami.

¹⁹⁵ Na višino denarnega pokritja vpliva predvsem tržni tečaj evra glede na dolar.

Sprememba 148. člena Ustave Republike Slovenije

Z Ustavnim zakonom o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije¹⁹⁶ (v nadaljevanju: UZ148) je bil v letu 2013 spremenjen 148. člen ustave, ki v drugem odstavku določa, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presežati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. V tretjem odstavku pa določa, da se z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, določijo način in časovni okvir izvajanja načela iz drugega odstavka, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu. Na podlagi točke II. UZ148 državni zbor sprejme zakon v šestih mesecih od uveljavitve UZ148¹⁹⁷, to je do 30. 11. 2013, vendar je bil ta zakon sprejet 10. 7. 2015.

UZ148 v drugem odstavku točke II. določa, da dolžnost postopnega prilagajanja, ki bo omogočila pripravo proračuna za leto 2015, v skladu s spremenjenim 148. členom ustave nastane z razglasitvijo UZ148. UZ148 ne opredeljuje pojma postopno prilagajanje, zato ni razumljivo, kakšne aktivnosti so zahtevane. Presežek odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov v letu 2014 znaša 1.195.455.050 evrov in je za 22 odstotkov manjši kot v letu 2013, ko je znašal 1.535.098.673 evrov. V letu 2014 se je zmanjšal tudi primarni primanjkljaj v bilanci prihodkov in odhodkov, ki predstavlja presežek odhodkov nad prihodki, brez upoštevanja prihodkov in odhodkov od obresti. Primarni primanjkljaj je v letu 2014 znašal 153.741.073 evrov in je za 79 odstotkov manjši kot v letu 2013, ko je znašal 738.181.455 evrov.

2.2.3.2 Primerjava izkazanega primanjkljaja proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država, merjenega po metodologiji revidiranega Evropskega sistema računov

Od leta 2004 mora Republika Slovenija kot članica Evropske unije dvakrat letno poročati Evropskemu statističnemu uradu in Evropski komisiji o primanjkljaju in dolgu institucionalnega sektorja država¹⁹⁸. Podlaga za pripravo poročila so Uredba Sveta (ES) št. 479/2009 z dne 25. maja 2009 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti¹⁹⁹, Uredba Sveta (ES) št. 679/2010 z dne 26. julija 2010 o spremembah Uredbe (ES) št. 479/2009 glede kakovosti statističnih podatkov v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem²⁰⁰ in Uredba Komisije (EU) št. 220/2014 z dne 7. marca 2014 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 479/2009 glede sklicevanj na Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji²⁰¹. Podatki o primanjkljaju in dolgu države so od 1. 9. 2014 pripravljene na podlagi revidiranega evropskega sistema računov, Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov 2010 (v nadaljevanju: ESA 2010), ki ga je vzpostavila Uredba (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji²⁰². Do tedaj so bili navedeni podatki pripravljene na podlagi metodologije Evropskega sistema računov iz leta 1995.

¹⁹⁶ Uradni list RS, št. 47/13.

¹⁹⁷ UZ148 velja od 31. 5. 2013.

¹⁹⁸ *Reporting of Government Deficit and Debt Levels* – Poročilo o primanjkljaju in dolgu (v nadaljevanju: EDP poročilo).

¹⁹⁹ Uradni list EU L, št. 145 z dne 10. 6. 2009.

²⁰⁰ Uradni list EU L, št. 198/1 z dne 30. 7. 2010.

²⁰¹ Uradni list EU L, št. 69/101 z dne 8. 3. 2014.

²⁰² Uradni list EU L, št. 174 z dne 26. 6. 2013, št. 188 z dne 9. 7. 2013.

Medtem ko neto posojanje/izposojanje sektorja država, kot je izkazano v EDP poročilu, temelji na ESA 2010, temelji sistem javnih financ v Republiki Sloveniji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada. Metodologiji se razlikujeta v institucionalnem zajemanju enot ter vrednotenju in klasifikaciji posameznih kategorij. Kategorije neto posojanje/izposojanje sektorja država, izkazane po metodologiji ESA 2010, zato ni mogoče neposredno primerjati z izkazanim primanjkljajem/presežkom proračuna.

Pridobili smo Poročilo o primanjkljaju in dolgu države iz aprila 2015 – v nadaljevanju: EDP poročilo (april 2015), kjer so, poleg podatkov o realizaciji za obdobje od leta 2011 do leta 2013, vključeni tudi predhodni podatki o realizaciji primanjkljaja in dolga sektorja država za leto 2014 ter napovedi za leto 2015. Pridobili smo tudi pojasnila o razlogih za razlike med izkazanim neto izposojanjem sektorja države po metodologiji ESA 2010 ter izkazanim primanjkljajem v predlogu zaključnega računa. Računsko sodišče ni revidiralo EDP poročila, temveč je zgolj povzelo podatke iz EDP poročila (april 2015).

Primanjkljaj, kot je izkazan v predlogu zaključnega računa, in predhodne podatke o neto izposojanju posameznih podsektorjev države ter celotnega institucionalnega sektorja države za leto 2014, kot so prikazani v EDP poročilu (april 2015), prikazuje tabela 15.

Tabela 15: Primanjkljaj proračuna v primerjavi z neto izposojanjem institucionalnega sektorja države za leto 2014

v milijon evrov

Postavka	2014
A. Primanjkljaj proračuna po denarnem toku	(1.195,46)
<i>v odstotkih BDP²⁰³</i>	<i>(3,2)</i>
1. Popravki za finančne transakcije	(36,71)
2. Skupaj obračunski popravki:	105,68
• obračunski popravki pri prihodkih	79,34
• obračunski popravki pri odhodkih	26,34
3. Neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države	(64,89)
4. Drugi popravki	(673,76)
B. Neto izposojanje (-) enot centralne države po metodologiji ESA 2010 (B=A+1+2+3+4)	(1.865,14)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(5,0)</i>
B1. Neto izposojanje (-) enot centralne države po metodologiji ESA 2010 (B=A+1+2+3+4) – brez izdatkov za dokapitalizacije bank	(1.513,45)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(4,1)</i>
C. Neto izposojanje (-) enot lokalne države po metodologiji ESA 2010	(74,76)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,2)</i>
D. Neto posojanje (+) skladov socialne varnosti po metodologiji ESA 2010	120,64
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>0,3</i>
E. Neto izposojanje (-) sektorja države po metodologiji ESA 2010 (E = B + C + D)	(1.819,26)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(4,9)</i>

Vira: EDP poročilo (april 2015) in podatki Ministrstva za finance.

V zaključnem računu je izkazan primanjkljaj v znesku 1.195,46 milijona evrov, v EDP poročilu (april 2015) pa vse enote centralne države po predhodnih podatkih za leto 2014 izkazujejo neto izposojanje v znesku 1.865,14 milijona evrov. Na izkazano neto izposojanje so vplivali popravki za finančne transakcije (36,71 milijona evrov), obračunski popravki zaradi prevedbe izkazanih prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka na obračunske vrednosti (105,68 milijona evrov), neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države (64,89 milijona evrov) ter drugi popravki (673,76 milijona evrov).

²⁰³ BDP, ki je uporabljen pri izračunu v EDP poročilu (april 2015), znaša 37.246,43 milijona evrov.

Popravki za finančne transakcije so izkazani v znesku 36,71 milijona evrov in povečujejo neto izposojanje enot centralne države.

Tabela 16: Popravki za finančne transakcije

	v milijon evrov
Popravki za finančne transakcije	2014
Koncesijski prihodki	(56,97)
Tečajne razlike pri poslih valutne zamenjave	(23,03)
Prihodki pri dokapitalizaciji bank s stvarnim vložkom	(21,12)
Plačila družbi SŽ	24,20
Plačila obveznosti na podlagi sodnih sklepov	18,25
Plačila javnemu podjetju Infra	11,61
Dodatni prispevek v proračun EU	10,35
Skupaj popravki za finančne transakcije	(36,71)

Vira: EDP poročilo (april 2015) in podatki Ministrstva za finance.

V okviru popravkov za finančne transakcije se je iz prihodkov izločil del koncesijskih prihodkov od prodaje radijskih frekvenc v znesku 56,97 milijona evrov²⁰⁴. Iz prihodkov so se izločile tudi tečajne razlike v znesku 23,03 milijona evrov, ki so nastale zaradi zamenjave glavnice obveznic pri poslu valutne zamenjave, ki je bil izveden ob izdaji obveznic Republike Slovenije v dolarjih na tujem trgu²⁰⁵. Iz prihodkov so se izločile tudi razlike med nominalno in tržno vrednostjo obveznic, ki jih je država izdala in porabila za povečanje osnovnega kapitala bank s stvarnim vložkom, v znesku 21,12 milijona evrov²⁰⁶. V okviru popravkov za finančne transakcije so se iz odhodkov izločila tudi nekatera plačila proračuna. Tako se popravek v znesku 24,2 milijona evrov nanaša na plačila družbi SŽ, izkazana v okviru drugih subvencij javnim podjetjem in tekočih plačil storitev²⁰⁷. Popravek v skupnem znesku 18,25 milijona evrov pa na plačila države na podlagi sodnih sklepov²⁰⁸. Od tega se 14,28 milijona evrov nanaša na plačila zaradi odprave tretje četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev in 3,97 milijona evrov na plačila odškodnin izbrisanim osebam. Tu je izkazan tudi popravek v znesku 11,61 milijona evrov, ki se nanaša na plačila proračuna javnemu podjetju Infra za odplačila dolga za izgradnjo vodne državne infrastrukture²⁰⁹. Popravek v znesku 10,35 milijona evrov pa predstavlja plačilo dodatnega prispevka v proračun EU²¹⁰.

²⁰⁴ V proračunu so se ta plačila izkazala med prihodki, po metodologiji ESA 2010 pa se bo prihodek izkazal v letu, ko se bodo frekvence uporabljale.

²⁰⁵ Po metodologiji ESA 2010 se navedene tečajne razlike ne izkazujejo med prihodki.

²⁰⁶ Po metodologiji ESA 2010 se navedene razlike ne izkazujejo med prihodki.

²⁰⁷ Po metodologiji ESA 2010 se je odhodek izkazal že ob nastanku obveznosti.

²⁰⁸ Tako kot opomba 207.

²⁰⁹ Po metodologiji ESA 2010 se je odhodek izkazal že ob zadolžitvi javnega podjetja Infra.

²¹⁰ Tako kot opomba 207.

Drugi popravki, ki povečujejo neto izposojanje enot centralne države, so izkazani v znesku 673,76 milijona evrov.

Tabela 17: Drugi popravki

	v milijon evrov
Drugi popravki	2014
Dokapitalizacija bank v državni lasti	(351,69)
Obveznosti na podlagi sodnih sklepov	(257,00)
Izguba skladov SID banke	(33,15)
Transferi občinam	(20,30)
Saldo proračunskih rezerv	(12,88)
Superdividende	(11,22)
Preostali drugi popravki	(0,29)
Obračunski popravki za finančni najem	12,76
Drugi popravki	(673,76)

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje.

Vira: EDP poročilo (april 2015) in podatki Ministrstva za finance.

Med drugimi popravki so izkazani popravki iz pokrivanja izgub bank v državni lasti z dokapitalizacijami, ki jih je izvedla Republika Slovenija, v skupnem znesku 351,69 milijona evrov²¹¹. Znesek se nanaša na dokapitalizacijo Abanke Vipa v znesku 243 milijonov evrov in Banke Celje v znesku 108,69 milijona evrov.

Tu je izkazan tudi popravek v znesku 257 milijonov evrov, ki predstavlja obveznost države, ki je nastala v letu 2014 na podlagi sodnih sklepov zaradi neizplačanih vlog varčevalcev nekdanje Ljubljanske banke v Republiki Hrvaški ter Bosni in Hercegovini²¹².

Popravek v znesku 33,15 milijona evrov predstavlja izgubo iz poslov, ki jih SID banka opravlja v imenu in za račun države na podlagi ZZFMGP²¹³.

Popravek v znesku 20,3 milijona evrov se nanaša na plačila transferov občinam²¹⁴.

²¹¹ Po metodologiji ESA 2010 se pokrivanje izgub družb v državni lasti z dokapitalizacijami izkaže med odhodki do zneska akumuliranih izgub bank.

²¹² V proračunu se bodo odhodki izkazali ob odplačilu obveznosti, po metodologiji ESA 2010 se odhodek izkaže že ob nastanku obveznosti.

²¹³ V proračunu prihodki in odhodki iz opisanih poslov niso izkazani, čeprav bi morali biti (povezava s točko 2.2.1.1.b tega poročila), po metodologiji ESA 2010 se izguba iz teh poslov izkazuje med odhodki.

²¹⁴ V proračunu se je odhodek izkazal v drugem obračunskem obdobju.

Poleg tega je tu izkazan popravek v znesku 12,88 milijona evrov, ki predstavlja razliko med oblikovanimi in porabljenimi sredstvi proračunske rezerve in proračunskih skladov²¹⁵.

Popravek v znesku 11,22 milijona evrov pa se nanaša na superdividende²¹⁶. Te predstavljajo tisti del izplačanega dobička podjetja, kjer ima država lastniški delež, ki je višji od ustvarjenega dobička v preteklem letu, torej se izplača iz akumuliranih rezerv. Med drugimi popravki je izkazan še obračunski popravek za finančni najem v znesku 12,76 milijona evrov²¹⁷.

Poleg neto izposojanja enot centralne države v znesku 1.865,14 milijona evrov so neto izposojanje sektorja države povečevale enote lokalne države v znesku 74,76 milijona evrov in zmanjšali skladi socialne varnosti v znesku 120,64 milijona evrov. Po predhodni oceni znaša neto izposojanje sektorja države za leto 2014 skupaj 1.819,26 milijona evrov.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa

V tabeli 18 so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

Tabela 18: Realizirani proračun za leto 2014 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/postavka	Pred revizijo v evrih	Napake v evrih	Po reviziji v evrih	Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	8.459.465.915	9.211.873	8.468.677.788	
		7.764.745		2.2.1.1.b
		568.560		2.2.2.1.c
		962.233		2.2.3.1.d
		(83.665)		2.2.2.1.f
4 Vsi odhodki	9.654.920.966	41.172.786	9.696.093.752	
		(8.126.084)		2.2.1.1.a
		40.978.811		2.2.1.1.b
		6.106.586		2.2.3.1.e
		100.000		2.2.2.1.c
		2.113.473		2.2.2.1.c
I. Primanjkljaj	(1.195.455.051)		(1.227.415.964)	

²¹⁵ Sredstva, izločena v proračunsko rezervo in proračunske sklade, se v proračunu izkazujejo med odhodki že ob izločitvi sredstev v rezervo in sklade, po metodologiji ESA 2010 pa odhodek nastane šele ob porabi sredstev.

²¹⁶ Po metodologiji ESA 2010 se superdividende ne izkazujejo med prihodki.

²¹⁷ Sredstva finančnega najema se v proračunu izkazujejo med odhodki postopoma ob plačilu obrokov finančnega najema, po metodologiji ESA 2010 pa se odhodek iz finančnega najema izkaže ob nabavi osnovnega sredstva.

Izkaz/postavka	Pred revizijo v evrih	Napake v evrih	Po reviziji v evrih	Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	150.236.590	627.333	150.863.923	
		98.805		2.2.2.1.c
		63.000		2.2.2.1.d
		275.730		2.2.2.1.c
		189.798		2.2.2.1.f
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	1.001.935.474	(12.667.904)	989.267.570	
		(16.408.552)		2.2.2.1.c
		3.677.648		2.2.2.1.c
		63.000		2.2.2.1.d
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(851.698.884)		(838.403.647)	
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	7.495.214.361	6.106.586	7.501.320.947	
		6.106.586		2.2.3.1.e
55 Odplačila dolga	3.489.942.217	9.088.317	3.499.030.534	
		8.126.084		2.2.1.1.a
		962.233		2.2.3.1.d
III. Neto zadolževanje	4.005.272.144	(2.981.731)	4.002.290.413	
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	16.104.916.866	15.945.792	16.120.862.658	
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	14.146.798.657	37.593.199	14.184.391.856	
VI. Sprememba stanja na računih	1.958.118.209	-	1.936.470.802	

Vir: zaključni račun.

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2014 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 razvidna iz tabel 19 in 20.

Tabela 19: Odhodki vseh neposrednih uporabnikov za leto 2014

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks $(6)=(4)/(2)*100$	Indeks $(7)=(4)/(3)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.079.665.606	1.077.541.702	1.070.388.617	11,1	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.404.133.492	2.455.109.447	2.333.656.906	24,2	97	95
Tekoči in investicijski transferi	5.935.117.995	5.952.267.223	5.847.968.200	61,5	99	98
Plačila sredstev v proračun EU	397.751.789	402.907.243	402.907.242	4,2	101	100
Vsi odhodki	9.816.668.882	9.887.825.615	9.654.920.965	100,0	98	98

Viri: finančni načrti za leto 2014 in zaključni račun.

Tabela 20: Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2014

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	900.932.994	899.780.583	892.899.001	9,5	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.327.665.982	2.378.065.357	2.258.670.155	24,0	97	95
Tekoči in investicijski transferi	5.930.466.486	5.947.590.004	5.843.298.481	62,2	99	98
Plačila sredstev v proračun EU	397.751.789	402.907.243	402.907.242	4,3	101	100
Vsi odhodki	9.556.817.251	9.628.343.187	9.397.774.879	100	98	98

Viri: finančni načrti za leto 2014 in zaključni račun.

Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov, pri katerih je bila opravljena revizija, v skupni vrednosti 9.397.774.879 evrov predstavljajo 97,3 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2014. 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 razmerjih²¹⁸ (v nadaljevanju: ZDR) in z novim Zakonom o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih²¹⁹ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju²²⁰ (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor²²¹ (v nadaljevanju: KPJS) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakona o javnem naročanju²²² (v nadaljevanju: ZJN-2), ZIPRS1314, ZIPRS1415, pravilnika o izvrševanju proračuna ter drugih predpisov.

²¹⁸ ZDR, Uradni list RS, št. 42/02, 103/07 in ZDR-1, Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr).

²¹⁹ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²²⁰ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14.

²²¹ Uradni list RS, št. 57/08.

²²² Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

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, ZIPRS1314, ZIPRS1415, Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog²²³ (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 uporabnika, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega uporabnika.

V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2014, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2014. 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.

Prihodki v rebalansu proračuna so znašali 8.601.578.911 evrov. Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2014 so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred rebalansom proračuna znašala 152.838.866 evrov²²⁴, po rebalansu proračuna pa 23.887.342 evrov²²⁵.

²²³ Uradni list RS, št. 56/11.

²²⁴ Oblikovana sredstva s proračunom za leto 2014 v znesku 50.000.000 evrov in prerazporejene pravice porabe po sklepih vlade v znesku 102.838.866 evrov.

²²⁵ Oblikovana sredstva z rebalansom proračuna za leto 2014 v znesku 2.800.000 evrov in prerazporejene pravice porabe po sklepih vlade v znesku 21.087.342 evrov.

V tabelah 21 in 22 so opisane prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v skupni vrednosti 120.977.337 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 21: Pregled prerazporeditev pred rebalansom proračuna

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za zunanje zadeve	3.600.000	Obveznost Republike Slovenije do Evropskega razvojnega sklada
Ministrstvo za notranje zadeve	3.034.638	Plače in materialni stroški zaradi povečanja števila delovnih mest kriminalistov na področju obravnave gospodarskega kriminala in korupcije
Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije	69.000	Investicije in materialni stroški za nakup in nadgradnjo informacijske podpore delovanju spletne aplikacije Supervisor, interne analitične aplikacije Corruptio in za vzpostavitev elektronske analitike načrtov integritete ter za dodatni zaposlitvi na področju nadzora in preventive
Tožilstva	1.700.113	Plače in materialni stroški za kadrovske okrepitve
Slovenska akademija znanosti in umetnosti	19.621	Sredstva, namenjena poravnavi zapadlih stroškov za vzdrževanje prostorov in najem poslovnih prostorov na Dunaju
Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	12.423.646	Sredstva za izvajanje projektov kohezijske politike iz Operativnega programa za razvoj okoljske in prometne infrastrukture
Ministrstvo za zunanje zadeve	4.942.181	Sredstva, namenjena za financiranje članarine Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj – dolg iz leta 2013 in za financiranje dela dolga iz preteklih let Organizacije združenih narodov
Ministrstvo za notranje zadeve	731.631	Nakup prevoznih sredstev
Vrhovno sodišče Republike Slovenije	1.128.000	Plače
Ministrstvo za zunanje zadeve	2.180.000	Sredstva, namenjena za financiranje drugega obroka obveznosti Republike Slovenije do Evropskega razvojnega sklada in članarine za Svet Evrope
Sodišča	8.500.000	Sredstva, namenjena za stroške sodnih postopkov in brezplačne pravne pomoči

Neposredni proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	650.000	Sredstva, namenjena za opravljanje gospodarske javne službe linijskih avtobusnih prevozov za maj in junij 2014
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	13.403.759	Sredstva, namenjena za opravljanje gospodarske javne službe na področju železniškega prometa in linijskih avtobusnih prevozov do konca leta 2014
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	41.317.272	Sredstva, namenjena za opravljanje gospodarske javne službe na področju železniškega prometa do oktobra 2014
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	1.126.956	Sredstva, namenjena za sofinanciranje enote za stanovalce z demenco Doma starejših občanov Kočevje po pogodbi z dne 17. 8. 2011
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	83.314	Sredstva, namenjena za izvedbo aktivnosti vzpostavitve Nacionalnega centra za upravljanje prometa ter za nadaljevanje II. faze s tem povezanega projekta <i>Easy Way</i>
Ministrstvo za notranje zadeve	186.650	Sredstva, namenjena za financiranje odobrenih projektov programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov v letu 2014
Ministrstvo za zunanje zadeve	2.055.406	Članarine Organizaciji združenih narodov
Statistični urad Republike Slovenije	415.340	Najemnine
Ministrstvo za pravosodje	750.000	Najemnine
Ministrstvo za zunanje zadeve	1.300.000	Sredstva, namenjena pokrivanju stroškov delovanja diplomatsko-konzularnih predstavništev v tujini (materialni stroški ter najemnine in druge pogodbene obveznosti diplomatsko-konzularnih predstavništev)
Ministrstvo za notranje zadeve	3.600.000	Materialni stroški
Ministrstvo za zunanje zadeve	529.755	Sredstva, namenjena za nakazilo sredstev Evropskemu razvojnemu skladu
Ministrstvo za zunanje zadeve	288.243	Članarine Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE
Ministrstvo za zunanje zadeve	2.000.000	Sredstva, namenjena financiranju delovanja mreže diplomatsko-konzularnih predstavništev v tujini (materialni stroški, najemnine in druge pogodbene obveznosti diplomatsko-konzularnih predstavništev)
Skupaj	106.035.525	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Tabela 22: Pregled prerazporeditev po rebalansu proračuna

Neposreden proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Sodišča	1.300.000	Sredstva, namenjena za stroške sodnih postopkov in brezplačne pravne pomoči
Ministrstvo za zdravje	3.261.947	Sredstva, namenjena za zagotovitev plačila razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev iz 23. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ²²⁶
Ministrstvo za pravosodje	294.028	Najemnine
Okrožno sodišče Ljubljana, Okrožno sodišče Koper	660.330	Stroški sodnih postopkov
Ministrstvo za zunanje zadeve	6.881.058	Delno poplačilo obveznosti Republike Slovenije do mirovnih operacij Organizacije združenih narodov
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	2.544.449	Pospeševanje dinamike izplačil pri že izvedenih investicijah v vrtce
Skupaj	14.941.812	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Iz splošne proračunske rezervacije je bilo za 1.316.211 evrov prerazporeditev na postavke Ministrstva za obrambo za sanacije naravnih nesreč. Prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije za sanacije naravnih nesreč predstavljajo kršitev 42. člena ZJF, saj so za ta namen zagotovljena sredstva proračunske rezerve. Nepravilne prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije za sanacije naravnih nesreč so prikazane v tabeli 23.

²²⁶ Uradni list RS, št. 72/06-UPB3, 91/07, 76/08, 87/11, 91/13.

Tabela 23: Pregled prerazporeditev

Neposreden proračunski uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za obrambo	1.249.291	Sredstva, namenjena za financiranje intervencij in nujnih ukrepov pri izvajanju zaščite, reševanja in pomoči zaradi posledic poplav, visokega snega in žleda med 31. 1. in 27. 2. 2014
Ministrstvo za obrambo	66.920	Stroški ocenjevanja škod po suši iz leta 2013 in po žledu iz leta 2014
Skupaj	1.316.211	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenih

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj

3.3.2.a Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: urad za makroekonomske analize) delovnega mesta direktor urada ni sistemiziral v skladu s tretjim odstavkom 81. člena ZJU. Iz navedenega člena izhaja, da se za položaj direktorja v vladnih službah, kar je po statusu tudi urad za makroekonomske analize, kot obvezen pogoj določijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskega virov. Navedena znanja mora uradnik, ki je imenovan na ta položaj, pridobiti v roku 15 mesecev od dneva imenovanja na položaj. Urad za makroekonomske analize pogoja funkcionalnega znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskega virov ni določil v sistemizaciji, kljub temu pa je direktor urada opravil usposabljanje za pridobitev navedenih znanj.

Ukrep urada za makroekonomske analize

Urad za makroekonomske analize je 7. 5. 2015 sprejel spremembo sistemizacije, s katero je funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskega virov opredelil kot pogoj za zasedbo delovnega mesta.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.2.b Ministrstvo za zunanje zadeve in javna uslužbenka, razporejena na delovno mesto diplomat v zunanji službi, sta sklenila aneks k pogodbi o zaposlitvi, s katerim je javna uslužbenka napredovala za dva plačna razreda²²⁷. Javna uslužbenka delo opravlja na diplomatskem predstavništvu v tujini, zato plačo prejema v skladu z Uredbo o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini²²⁸, na podlagi plače, določene v skladu z ZSPJS, pa se ji obračunavajo le prispevki od plače.

Iz evidenčnega lista napredovanja, ki je bil izpolnjen ob napredovanju v letu 2012, izhaja, da je bil datum zadnjega napredovanja javne uslužbenke 19. 1. 2004, vse od takrat pa javna uslužbenka ni napredovala v

²²⁷ Iz 48. plačnega razreda v 50. plačni razred.

²²⁸ Uradni list RS, št. 14/09 (16/09-popr.), 23/09, 51/10, 67/10, 41/12, 68/12, 47/13, 96/14.

količniku oziroma v plačnem razredu. Javna uslužbenka v obdobju do prehoda v nov plačni sistem ni izpolnila pogoja, potrebnega števila točk za napredovanje, saj ni predložila nobenih dokazil, na podlagi katerih bi bilo mogoče pridobiti točke za napredovanje. Ob prehodu v novi plačni sistem v letu 2008 so se spremenila tudi pravila za napredovanje javnih uslužbencev. V skladu z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede²²⁹ (v nadaljevanju: uredba o napredovanju v plačne razrede) se preverjanje izpolnjevanja pogojev izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti, drugih dokazil pa ni več treba predložiti. Uredba o napredovanju v plačne razrede je v sedmem odstavku 11. člena določila, da se v letu 2009 najkasneje do 15. 3. za vse javne uslužbenke, razen tistih, ki so napredovali v letu 2008, ugotovi število doseženih točk in ocena nadrejenega ter pretečeno napredovalno obdobje v skladu s predpisi, ki so se uporabljali do izplačila plač po ZSPJS. Ministrstvo je zato v januarju 2009 pozvalo javne uslužbenke, da sami izpolnijo ocenjevalne liste za preverjanje doseženih točk po predpisih, ki so veljali pred začetkom uporabe ZSPJS. Na podlagi teh ocenjevalnih listov in ugotovljenega števila točk se je namreč v skladu z osmim odstavkom 11. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede določila ocena javnemu uslužbencu za pretečeno napredovalno obdobje. Ker je javna uslužbenka zadnjič napredovala v letu 2004, bi ji ministrstvo moralo določiti oceni za leti 2006 in 2007, kar je najdaljše obdobje, za katero se na tak način določi ocena v skladu z uredbo o napredovanju v plačne razrede. Ocena se je določila upošteva je pravila, ki so se uporabljala pred začetkom izplačila plač po ZSPJS – če je javni uslužbenec dosegel takšno število točk, da bi lahko napredoval za dva plačilna razreda, se mu je za posamezno pretečeno leto napredovalnega obdobja določila ocena odlično, če bi lahko napredoval za en plačilni razred, se mu je za posamezno pretečeno leto napredovalnega obdobja določila ocena zelo dobro. Če javni uslužbenec ni dosegel toliko točk, da bi lahko napredoval v skladu s predpisi, ki so se uporabljali do začetka izplačil plač po ZSPJS, se mu je za posamezno pretečeno leto napredovalnega obdobja določila ocena dobro. Ker javna uslužbenka ni predložila nobenih dokazil, na podlagi katerih bi dosegla točke, ki se upoštevajo pri ugotavljanju pogojev za napredovanje, bi morala v skladu z navedenimi določbami za leti 2006 in 2007 dobiti oceno dobro²³⁰. Vendar trinajsti odstavek 11. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede določa izjemo, in sicer ko ocene javnega uslužbenca, ki jih je pridobil na podlagi ocenjevanja po ZJU, in ocene, pridobljene v skladu z osmim odstavkom tega člena, niso enake, se upošteva ocena, ki je za javnega uslužbenca ugodnejša. Ker je javna uslužbenka za leti 2006 in 2007 v skladu z ZJU dobila oceno odlično, bi se ji torej pri ugotavljanju pogojev za napredovanje v letu 2009 moralo za leti 2006 in 2007 upoštevati oceni odlično in ne oceni dobro. Javna uslužbenka je tudi za leto 2008 prejela oceno odlično, kar pomeni, da je v skladu s tretjim odstavkom 5. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede že v letu 2009 izpolnila pogoje za napredovanje za en plačni razred. Ministrstvo je s tem, ko javne uslužbenke ni napredovalo v višji plačni razred, čeprav je za to izpolnjevala pogoje, ravnalo v neskladju s tretjim odstavkom 16. člena ZSPJS, iz katerega izhaja, da javni uslužbenec lahko napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda, če izpolnjuje predpisane pogoje. Navedeno ni vplivalo na plačo, ki jo je prejemale javna uslužbenka, so pa bili prispevki obračunani od nižje osnove.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je aprila 2015 sklenilo aneks k pogodbi, s katerim je bila uslužbenka uvrščena v ustrezen plačni razred. Pri plačih za maj 2015 je izvedlo poračun premalo izplačanih prispevkov.

²²⁹ Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

²³⁰ Ministrstvo ni predložilo dokazila (na primer Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju), iz katerega bi bilo razvidno, da je za javno uslužbenko preverjalo izpolnjevanje pogojev za napredovanje v letu 2009.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.c Ministrstvo za obrambo je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak II specialist, pri plači za november v previsokem znesku obračunalo in izplačalo dodatek za delo ponoči. Javni uslužbenec je oktobra opravil 14 ur nočnega dela, izplačan pa mu je bil dodatek za 16 ur. Navedeno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 43. člena KPJS v povezavi s prvim odstavkom 150. člena ZDR-1, iz katerih izhaja, da se dodatek za nočno delo obračuna le za čas, ko javni uslužbenec dela ponoči, kot nočno delo pa je opredeljeno delo med 23. in 6. uro naslednjega dne.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo za obrambo je pri plači za februar 2015 izvedlo poračun nepravilno izplačanega dodatka za nočno delo.

3.3.2.d Ministrstvo za obrambo je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto podčastnik, pri plači za junij obračunalo in izplačalo dodatek za deljeni delovni čas za delo, opravljeno maja. Javni uslužbenec je v maju opravil 74 ur dela v neenakomerno razporejenem delovnem času, hkrati pa mu je bil za to obdobje obračunan in izplačan tudi dodatek za delo v deljenem delovnem času za 103 ure. Navedeno ravnanje ni v skladu s petim odstavkom 42. člena KPJS, iz katerega izhaja, da se dodatek za deljeni delovni čas in dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času med seboj izključujeta. Kadar javni uslužbenec prejema dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, mu ne pripadata dodatka za izmensko delo in za delo v deljenem delovnem času. Za izplačilo dodatka za deljeni delovni čas prav tako ni bil izpolnjen pogoj iz 41. člena KPJS, iz katerega izhaja, da navedeni dodatek javnim uslužbencem pripada, če prekinitev delovnega časa traja dve uri ali več. Tovrstne prekinitve dela ni bilo.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo za obrambo je pri plači za februar 2015 izvedlo poračun nepravilno izplačanega dodatka za delo v deljenem delovnem času.

3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.a Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je plačala račun za uporabo elektroenergetskih omrežij v obdobju od 1. 12. do 31. 12. 2013 izvajalcu Elektro Maribor, d. d. (v nadaljevanju: Elektro Maribor) v znesku 969 evrov, ne da bi za to imela ustrezno pravno podlago, saj z izvajalcem storitve nima sklenjene pogodbe. Takšno ravnanje ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 30. 6. 2015 z Elektro Maribor sklenilo pogodbo o uporabi elektroenergetskega omrežja.

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.b Ministrstvo za obrambo je račun Radiotelevizije Slovenije za RTV prispevek v znesku 4.482 evrov izplačalo 14 dni po roku za plačilo, ki ga določa 26. člen ZIPRS1415. Na podlagi te določbe je

rok za plačilo obveznosti 30. dan od naslednjega dne po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Ministrstvo je račun prejelo 6. 12. 2013, izplačilo pa je bilo izvedeno 20. 1. 2014, kar ni v skladu s prvim odstavkom 26. člena ZIPRS1415.

Priporočilo

Ministrstvu za obrambo priporočamo, naj v internem aktu, ki ureja finančno poslovanje, določi rok, v katerem mora odgovorni delavec predložiti verodostojno knjigovodsko listino skrbniku postavke/predlagatelju odredbe, ter določi rok, v katerem mora skrbnik postavke predložiti potrjeno verodostojno listino v izplačilo finančni službi ob upoštevanju roka za predložitev dokumentacije za izplačilo obveznosti finančni službi, kot je določen v pravilniku o izvrševanju proračuna.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.3.c V več primerih smo ugotovili, da so naročniki v razpisni dokumentaciji v postopku oddaje javnih naročil kot pogoj za priznanje sposobnosti izvesti javno naročilo zahtevali, 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 reviziji²³¹ 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 storitev²³², 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.

²³¹ Revizijski poročili Misije, št. 2012/SI/REGIO/J2/1047/1 in št. 2013/SI/REGIO/C2/1244/1.

²³² Uradni list EU L, št. 134 z dne 30. 4. 2004.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za izgradnjo kolesarske povezave Rogaška Slatina–Podčetrtek–Bistrica ob Sotli: odseki 1, 2 in 3, ki jo je objavila Direkcija Republike Slovenije za ceste²³³ (v nadaljevanju: Direkcija za ceste);
- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za uvedbo digitalnega radijskega sistema (GSM-R) na slovenskem železniškem omrežju, ki jo je objavilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor;
- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo, za izvajanje inženirskih storitev pri izvedbi projekta elektrifikacije in rekonstrukcije železniške proge Pragersko–Hodoš, ki jo je objavilo Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo²³⁴ (v nadaljevanju: Direkcija za vodenje investicij v JŽI).

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo tovrstnega pogoja v razpisnih dokumentacijah ne določa več.

3.3.3.d V več primerih smo ugotovili, da so naročniki v razpisni dokumentaciji navedli, 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 kot tako 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 ponudniki²³⁵.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo izvajanja tehničnih postopkov in pripravo osnutkov dovoljenj za izredne prevoze, ki jo je objavila Direkcija za ceste;
- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za izgradnjo kolesarske povezave Rogaška Slatina–Podčetrtek–Bistrica ob Sotli: odseki 1, 2 in 3, ki jo je objavila Direkcija za ceste;
- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za uvedbo digitalnega radijskega sistema (GSM-R) na slovenskem železniškem omrežju, ki jo je objavilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

²³³ V skladu z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 91/14; v nadaljevanju: uredba o spremembah uredbe o organih v sestavi) od 19. 12. 2014 Direkcija za ceste nadaljuje z delom kot Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: Direkcija za infrastrukturo).

²³⁴ V skladu z Uredbo o spremembah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 40/11) je bila Direkcija za vodenje investicij v JŽI ukinjena, njene naloge pa je prevzelo Ministrstvo za promet, ki se je kasneje preoblikovalo v Ministrstvo za infrastrukturo in prostor oziroma v Ministrstvo za infrastrukturo. Z 19. 12. 2014 je na podlagi uredbe o spremembah uredbe o organih v sestavi te naloge prevzela Direkcija za infrastrukturo.

²³⁵ Takšno stališče je zavzela tudi Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (na primer odločitvi št. 018-139/2013 in št. 018-191/2013).

*Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo**Direkcija za infrastrukturo tovrstnega pogoja v razpisnih dokumentacijah ne določa več.*

3.3.3.e Direkcija za ceste je objavila javni razpis za izvajanje tehničnih postopkov in pripravo osnutkov dovoljenj za izredne prevoze. Namen izvedbe javnega naročila je bil sklenitev okvirnega sporazuma v trajanju štirih let. V objavi javnega razpisa je naročnik navedel, da je merilo za izbiro ponudbe najnižja cena, medtem ko je v razpisni dokumentaciji navedel, da je merilo za izbiro ponudbe ekonomsko najugodnejša ponudba. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 71. člena ZJN-2, ki določa, da morajo biti podatki iz razpisne dokumentacije enaki podatkom, objavljenim v obvestilu o naročilu.

*Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo**Pri pripravi obvestila je prišlo do administrativne napake pri označitvi ustreznega merila.*

Direkcija za ceste je v razpisni dokumentaciji opredelila pogoje za priznanje sposobnosti ponudnikov. Med pogoji za ekonomsko in finančno sposobnost je navedla, da mora imeti gospodarski subjekt²³⁶ v zadnjih treh poslovnih letih povprečni čisti letni prihodek vsaj v višini, kot je ponudbena vrednost (z DDV) za posel, ki ga prevzema. V ponudbi izbranega ponudnika so sodelovali trije gospodarski subjekti, od katerih je vsak prevzel del posla. Družba CESTEL, d. o. o., Trzin (v nadaljevanju: družba CESTEL), ki je v ponudbi sodelovala kot partner, je prevzela dela v znesku 1.746.904 evre, medtem ko je njen povprečni čisti letni prihodek znašal 1.741.289 evrov. Iz navedenega izhaja, da gospodarski subjekt ni izpolnjeval zahtevanega pogoja in je bila ponudba zato neprimerna in nepopolna. Ker Direkcija za ceste ponudbe ni izločila iz postopka, je ravnala v neskladju s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2, iz katerega izhaja, da mora naročnik po opravljenem pregledu in dopolnitvi ponudb v skladu z 78. členom tega zakona in upošteva druge in tretji odstavek 41. člena tega zakona izločiti ponudbe, ki niso popolne.

Na javni razpis je prispela zgolj ena ponudba, v kateri so sodelovali družba B&B, Izobraževanje in usposabljanje, d. o. o., Kranj kot vodilni partner ter družbi CESTEL in DRI, upravljanje investicij, d. o. o., Maribor kot partnerja. Direkcija za ceste je pregledala in ocenila ponudbo²³⁷, sprejela odločitev o oddaji javnega naročila²³⁸ ter sklenila okvirni sporazum²³⁹ s ponudnikom za obdobje 48 mesecev v skupni vrednosti 4.983.230 evrov. Direkcija za ceste ni izkazala, da je pred tem preverila navedbe iz ponudbe, kar ni v skladu s prvim odstavkom 77. člena ZJN-2, iz katerega izhaja, da mora naročnik pred sprejetjem odločitve o oddaji javnega naročila oziroma najpozneje pred sklenitvijo pogodbe o izvedbi javnega naročila preveriti obstoj in vsebino podatkov iz najugodnejše ponudbe oziroma drugih navedb iz ponudbe. V skladu s četrnim odstavkom 41. člena ZJN-2 naročnik v primeru okvirnega sporazuma odda javno naročilo v skladu z drugim ali tretjim odstavkom tega člena, vendar odvisno od načina izbora ponudnikov za sklenitev okvirnega sporazuma, ki ga je predvidel v razpisni dokumentaciji. Po določbi drugega odstavka naročnik odda javno naročilo potem, ko razvrsti pravočasne ponudbe glede na merila, in preveri, ali je ponudba, ki je bila ocenjena kot najugodnejša, popolna. V skladu s petim odstavkom 41. člena ZJN-2 se preverjanje iz drugega odstavka nanaša na izpolnjevanje pogojev za ugotavljanje sposobnosti iz 42. do 47. člena ZJN-2 in na preverjanje pogojev in meril iz devetega odstavka 41. člena, česar pa naročnik ni izkazal.

²³⁶ Kot gospodarski subjekt je opredeljena pravna ali fizična oseba, ki nastopa v ponudbi in prevzema določen posel.

²³⁷ Št. 43001-66/2012/10 z dne 24. 10. 2012.

²³⁸ Št. 43001-66/2012/11 819 z dne 5. 11. 2012.

²³⁹ Št. 43001-66/2012 z dne 7. 12. 2012.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Resničnost navedb v ponudbi izbranega konzorcija se je preverjala že v fazi preverjanja popolnosti ponudbe, kar 77. člen ZJN-2 dovoljuje, in sicer se je to izvedlo na podlagi javno dostopnih virov (Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve) glede registracije, stečaja in prihodkov, spletna stran Ministrstva za finance glede evidence ponudnikov z negativnimi referencami, lastne evidence Direkcije za infrastrukturo glede referenčnih poslov ter pogojev glede nesolidnosti). Glede ostalih pogojev se je upoštevalo izjave izbranega konzorcija. Preverjanje resničnosti vseh navedb v ponudbah bi zahtevalo nesorazmerno veliko časa. Zato je v razpisnih dokumentacijah običajno pridržana pravica, da se od ponudnikov v fazi preverjanja ponudb, kot tudi v fazi pred podpisom pogodbe zahtevajo dodatna dokazila, katerih resničnost se pri ponudnikih, ki v postopkih javnih naročil sodelujejo prvič, praviloma tudi preveri. V tem primeru pa glede na preteklo korektno izpolnjevanje pogodbenih obveznosti ni bilo razloga, da bi se pojavil dvom v usposobljenost in zaradi navedenega tudi ni bila preverjena resničnost vseh elementov ponudbe, saj bi bilo to zamudno in negospodarno.

Direkcija za infrastrukturo ni predložila nobenih dokazil, iz katerih bi izhajalo, da je preverjala navedbe v ponudbi. Izpolnjevanja nekaterih zakonskih pogojev niti ni mogoče izvesti iz javno dostopnih virov, na kar se sklicuje Direkcija za infrastrukturo. Tako Direkcija za infrastrukturo na primer ni izkazala preveritev navedb o izpolnjevanju pogojev osnovne sposobnosti, kot so neobsojenost ponudnika ali njegovega zakonitega zastopnika za določena kazniva dejanja²⁴⁰ iz Kazenskega zakonika²⁴¹, neobsojenost ponudnika ali njegovega zakonitega zastopnika zaradi goljufije zoper finančne interese Evropskih skupnosti v smislu 1. člena Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti²⁴². Prav tako Direkcija za infrastrukturo ni izkazala, da je pri pristojnih organih preverila, ali ima ponudnik na dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb, neplačane, zapadle obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost in v zvezi s plačili davkov. Brez tovrstnih preveritev ni mogoče potrditi osnovne sposobnosti ponudnika za izvedbo javnega naročila. ZJN-2 v 77. členu ne daje diskrecijske pravice naročniku, da se sam odloči, v katerih primerih in katere navedbe bo preveril v ponudbi. Takšno pravico zakon izrecno dopušča le v postopkih oddaje naročila male vrednosti, v katerih mora naročnik preveriti obstoj in vsebino podatkov iz izbrane ponudbe oziroma drugih navedb iz ponudbe, kadar dvomi v resničnost ponudnikovih izjav.

Po sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila sta Direkcija za ceste in izvajalec sklenila okvirni sporazum, v katerem je določena skupna vrednost okvirnega sporazuma. Okvirni sporazum je v skladu z 12. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-2 sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več ponudniki, katerega namen je določiti pogoje za naročila, ki se bodo oddajala v določenem obdobju zlasti glede cene, in če je to mogoče, upoštevaje količino. Podpisani sporazum že predstavlja pravno podlago za izvajanje storitve v celotnem obdobju, za katero je sklenjen, in torej ni predvideno, da se bodo naročila šele oddajala na podlagi pogojev iz okvirnega sporazuma. Celotno naročilo storitve je bilo s sklenitvijo okvirnega sporazuma namreč že oddano, kar pomeni, da po vsebini dokument ne predstavlja okvirnega sporazuma. Iz 3. člena okvirnega sporazuma izhaja, da bosta naročnik in izvajalec vsako leto pred iztekom 12 mesecev izvajanja storitve sklenila dodatek k okvirnemu sporazumu za naslednje leto, v katerem bosta upoštevala

²⁴⁰ V času izvedbe javnega naročila je ZJN-2 določal, da je treba preveriti, ali je bil ponudnik ali zakoniti zastopnik obsojen zaradi naslednjih kaznivih dejanj: hudodelsko združevanje; sprejemanje podkupnine pri volitvah (velja za fizične osebe), nedovoljeno sprejemanje daril, nedovoljeno dajanje daril, jemanje podkupnine (za fizične osebe), dajanje podkupnine, sprejemanje daril za nezakonito posredovanje in dajanje daril za nezakonito posredovanje; goljufija, poslovna goljufija, preslepitev pri pridobitvi posojila ali ugodnosti in zatajitev finančnih obveznosti in pranje denarja.

²⁴¹ Uradni list RS, št. 50/12-UPB1.

²⁴² Uradni list EU, št. C 316 z dne 27. 11. 1995.

morebitne spremembe pri izvajanju tehničnih postopkov in priprave osnutkov dovoljenj za izredne prevoze. Vendar iz navedenega izhaja, da se dodatek sklne za oblikovanje vsebinskih dogovorov, ki se nanašajo na morebitne spremembe, in se torej z dodatkom ne odda novo naročilo na podlagi okvirnega sporazuma in s tem prevzame obveznost za plačilo. Iz 3. člena okvirnega sporazuma izrecno ne izhaja, da se obveznosti za prihodnje leto prevzamejo šele s sklenitvijo dodatka k pogodbi in da se brez sklenitve dodatka storitve v prihodnjem letu ne izvajajo in ne plačajo. Namen sklenitve dodatka je zgolj dogovor o morebitnih spremembah pri izvajanju tehničnih postopkov in priprave osnutkov dovoljenj za izredne prevoze, obveznost za celotno trajanje okvirnega sporazuma pa je bila prevzeta že s sklenitvijo okvirnega sporazuma. Ker je bila s tem prevzeta obveznost za obdobje 48 mesecev, je navedeno v neskladju z drugim odstavkom 20. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012²⁴³, iz katerega izhaja, da lahko neposredni uporabniki v letu 2012 prevzemajo obveznosti, ki zapadejo v izplačilo v letih 2013 in 2014, pri tem pa je omejen glede na obseg zagotovljenih pravic porabe v letu 2012.

V 5. členu okvirnega sporazuma je določeno, da se po prvem letu izvajanja pogodbene cene valorizirajo, skladno s koeficientom rasti življenjskih potrebščin po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije, znižanim za 20 odstotkov. Navedeno določilo ni v skladu s 6. členom Pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja²⁴⁴, iz katerega izhaja, da se valorizacija denarnih obveznosti ne izvede prej, dokler kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen ne preseže 4 odstotkov vrednosti, šteto od preteka enega leta od sklenitve pogodbe oziroma od zadnjega povišanja denarnih obveznosti.

Ukrep Direkcije za infrastrukturo

Direkcija za infrastrukturo in izvajalec sta 11. 6. 2015 sklenila dodatek k pogodbi, s katerim je bila valorizacijska klavzula usklajena s predpisi.

3.3.3.f Direkcija za vodenje investicij v JŽI je objavila javno naročilo po odprtem postopku za izvajanje inženirskih storitev pri izvedbi projekta elektrifikacije in rekonstrukcije železniške proge Pragersko–Hodoš. Direkcija za vodenje investicij v JŽI je na podlagi edine prejete ponudbe z družbo DDC svetovanje inženiring, d. o. o., Ljubljana kot vodilnim partnerjem in družbo SŽ sklenila pogodbo za izvajanje inženirskih storitev pri izvedbi projekta elektrifikacije in rekonstrukcije železniške proge Pragersko–Hodoš ter anekse k pogodbi v skupni vrednosti 12.590.637 evrov z DDV.

Razpisna dokumentacija je med razpisnimi pogoji med drugim določila, da mora imeti ponudnik na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali na drugih pravnih podlagah zaposlenih najmanj 31 strokovnjakov²⁴⁵, v primeru skupnega nastopa pa mora biti vsaj 16 strokovnjakov redno zaposlenih pri ponudniku oziroma pri vodilnem partnerju.

Zaradi zahtevanih specifičnih znanj strokovnjakov na teh področjih obstaja velika verjetnost, da le malo izvajalcev teh storitev izpolnjuje zahtevane pogoje iz razpisne dokumentacije. Zahtevani pogoj, da mora imeti ponudnik vsaj 16 zahtevanih strokovnjakov redno zaposlenih, je neutemeljeno omejevalen z vidika

²⁴³ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

²⁴⁴ Uradni list RS, št. 1/04.

²⁴⁵ Od tega univerzitetne diplomirane inženirje gradbeništva, elektronike, strojništva, geologije, geodezije, tehnologije prometa, krajinske arhitekture ter univerzitetne diplomirane pravnike in ekonomiste.

zagotavljanja konkurence ter je v neskladju s točko b drugega odstavka 45. člena ZJN-2, ki določa, da lahko gospodarski subjekti izkažejo izpolnjevanje tehnične sposobnosti glede na naravo, količino ali pomembnost in uporabo gradnje, storitve ali blaga z navedbo tehničnega osebja ali strokovnih organov, ki bodo sodelovali pri izvedbi naročila, ne glede na to, ali so zaposleni pri gospodarskem subjektu oziroma zanj opravljajo ali bodo opravljali dela, zlasti pa tistih, ki so odgovorni za nadzor kakovosti, ter v primeru javnih naročil gradenj tistih, od katerih lahko naročnik zahteva, da izvedejo gradnjo.

Pojasnilo Direkcije za infrastrukturo

Javni razpis je izvajala Direkcija za vodenje investicij v JŽI. Izvedbo obsežnih in zapletenih pogodbenih del, ki so v izvajanju oziroma so že bila izvedena, izvajalci teh del ne izvajajo oziroma niso izvedli s strokovnjaki, ki so jih navedli v ponudbeni dokumentaciji, na podlagi katere je bila sklenjena pogodba. Največkrat ti strokovnjaki niso bili zaposleni pri izvajalcu teh storitev, zato izvajalec ni imel neposrednega vpliva na oblikovanje delovnih skupin za izvedbo pogodbenih del (odbodi, prežaposlitev na druge projekte in podobno) in se je pri obsežnejših in zahtevnejših projektih pojavljala težava zagotovitve dovolj usposobljenih strokovnjakov. Ker je šlo pri tem projektu po vsebini in obsegu za zelo raznoliko zahtevno nalogo, ki traja v obdobju 2010–2017, je naročnik z navednim pogojem želel preprečiti ponovitev takšne problematike, pri čemer pa je pri izvajanju del še vedno omogočal sodelovanje drugih strokovnjakov.

Ministrstvo za zdravje

3.3.3.g Ministrstvo za zdravje je z Univerzitetnim kliničnim centrom Ljubljana kot uporabnikom ter izvajalcem Kolektor Koling, d. o. o. (v nadaljevanju: Kolektor Koling) na podlagi javnega naročila sklenilo pogodbo o rekonstrukciji in povečanju hladilne postaje v vrednosti 2.089.618 evrov.

Ministrstvo v postopek javnega naročanja ni vključilo okoljskih zahtev iz Uredbe o zelenem javnem naročanju²⁴⁶ (v nadaljevanju: uredba o zelenem naročanju), čeprav iz 5. člena navedene uredbe izhaja, da se temeljne in dodatne okoljske zahteve določijo tudi pri oddaji javnih naročil, katerih predmet so stavbe. Navedeno ni v skladu s 6. členom uredbe o zelenem naročanju, iz katerega izhaja, da je treba pri oddaji tovrstnih javnih naročil spoštovati okoljske zahteve, kakor so navedene v prilogah 1 do 13 uredbe o zelenem naročanju.

Sklenjena pogodba v bistvenih sestavinah²⁴⁷ odstopa od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije, kar ni v skladu s četrnim 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.

Ministrstvo je po sklenitvi pogodbe za izvedbo javnega naročila izvajalcu potrdilo uvedbo predlaganih podizvajalcev v posel, vendar pa k pogodbi ni sklenilo dodatka, s katerim bi uredilo spremembo pogodbe. Navedeno ni v skladu s 50. členom ZJF v povezavi s tretjim odstavkom 14. člena pogodbe, ki določa, da so kakršnekoli spremembe pogodbe mogoče le v pisni obliki in ob soglasju vseh pogodbenih strank. V skladu z razpisno dokumentacijo je navedba podizvajalcev ena izmed obveznih sestavin pogodbe.

²⁴⁶ Uradni list RS, št. 102/11, 18/12, 24/12, 64/12, 2/13, 89/14.

²⁴⁷ V pogodbi so določeni krajši garancijski roki, in sicer tri leta namesto pet let, manjše število izvodov PDI (projekt izvedenih del) ter NOV (navodila za obratovanje in vzdrževanje), ki jih mora izvajalec izdelati in izročiti naročniku.

Po predaji objekta²⁴⁸ uporabniku je bil k pogodbi sklenjen dodatek zaradi izvedbe poznejših dodatnih in naknadno naročenih del ter za podaljšanje roka izvedbe del v vrednosti 75.248 evrov. Ministrstvo za poznejša dodatna in naknadno naročena dela, določena v dodatku k pogodbi, ni izvedlo postopka oddaje javnega naročila, kar ni v skladu s 53. členom ZJF, ki določa, da se pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju²⁴⁹. Dodatek k pogodbi je bil sklenjen po tem, ko so bila dodatno in naknadno naročena gradbena, obrtniška in inštalacijska dela izvedena. Prav tako tudi dela po pogodbi niso bila opravljena v 180 dneh od zapisniške uvedbe izvajalca v delo, kot to določa prvi odstavek 3. člena pogodbe, rok za dokončanje del je bil podaljšan šele 4. 8. 2014, ko so bila dela že izvedena.

Izvajalec je ministrstvu predložil zavarovalno polico za vlomsko in montažno zavarovanje ter zavarovanje odgovornosti, ki jo je z Zavarovalnico Triglav, d. d. sklenil 30. 8. 2013. Iz tretje alineje prvega odstavka 9. člena pogodbe namreč izhaja, da mora izvajalec predložiti zavarovalno polico za zavarovanje objektov oziroma pogodbenih del ter odgovornosti za čas od pričetka veljavnosti te pogodbe do zaključka del. Iz navedenega člena pogodbe še izhaja, da zavarovalno polico sklene izvajalec pri zavarovalnici v višini pogodbene vrednosti (pogodbena vrednost z DDV) in da jo mora predložiti naročniku ob sklenitvi te pogodbe. Ugotovili smo, da zavarovalna polica ni krila celotnega obdobja izvajanja del²⁵⁰ in celotne pogodbene vrednosti²⁵¹. Ministrstvo ni zagotovilo izpolnitve pogodbene obveznosti izvajalca. Ministrstvo prav tako ne razpolaga s časovnim in finančnim načrtom in dokazilom o njegovem prejemu, zato ni mogoče potrditi, da je bil posredovan ministrstvu v 30 dneh po podpisu pogodbe, kot to določa 8. člen pogodbe.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.h Javna agencija za javno naročanje Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija za javno naročanje) je objavila javni razpis za izvajanje poštne storitve, ki ga je izvajala po odprtem postopku. Naročilo je bilo razdeljeno na osem sklopov, ponudbo so oddali trije ponudniki. En ponudnik, Pošta Slovenije, d. o. o. (v nadaljevanju: Pošta Slovenije), je podal ponudbo za sedem sklopov, pri čemer je ponudba pri vseh sklopih razen enem presegala ocenjeno vrednost naročila, drugi ponudnik, TNT Express Worldwide, d. o. o. (v nadaljevanju: TNT Express), je oddal ponudbo za dva sklopa, pri čemer je ponudba pri obeh sklopih presegala ocenjeno vrednost naročila, tretji ponudnik, City Express, d. o. o. pa je oddal ponudbo za štiri sklope, a je bila ponudba ocenjena kot neprimerna, saj je predlagan način izvajanja storitve bistveno odstopal od zahtev, ki so izhajale iz specifikacij v razpisni

²⁴⁸ Objekt je bil predan uporabniku 4. 6. 2014.

²⁴⁹ V skladu z drugim odstavkom 17. člena ZJN-2 bi naročnik lahko, kadar gre za izvajanje dodatnih oziroma več del, izvajalcu, ki že izvaja dela na gradbišču, po potrditvi obsega del s strani osebe, ki opravlja nadzor nad gradbenimi deli, dovolil začetek opravljanja teh del hkrati z začetkom postopka pogajanj, če bi lahko zaradi zamika izvedbe del zaradi izvedbe postopka prišlo do dodatnih stroškov pri naročniku, pri tem pa vrednost teh del ne sme presegati 10 odstotkov osnovne pogodbene vrednosti. Dela se torej lahko začnejo izvajati pred zaključkom postopka s pogajanj, če so za to izpolnjeni pogoji, vendar je pogajanja ne glede na to treba izvesti.

²⁵⁰ Pogodba je začela veljati 23. 8. 2013, rok za dokončanje del po dodatku št. 1 je bil 20. 6. 2014. Zavarovanje je bilo sklenjeno za obdobje od 1. 10. 2013 do 1. 4. 2014.

²⁵¹ Pogodbena vrednost je znašala 2.089.618 evrov (z vključenim DDV). Zavarovalna vsota je znašala 1.712.802 evra in je krila vrednost del brez DDV.

dokumentaciji. Agencija za javno naročanje je naročilo oddala zgolj za en sklop, za ostale sklope pa je ocenila, da ponudbe bodisi presega ocenjeno vrednost naročila in so zato nesprejemljive bodisi niso primerne.

Zgolj dejstvo, da ponudba presega ocenjeno vrednost javnega naročila, še ni zadostna podlaga za opredelitev ponudbe kot nesprejemljive. Iz 21. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-2 namreč izhaja, da je nesprejemljiva tista ponudba, katere ponudbena cena presega naročnikova zagotovljena sredstva, ali ponudba, katere cena je višja od cen, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu. Ker je Agencija za javno naročanje izvajala skupno javno naročilo za več kot 100 naročnikov, ki so se pridružili skupnemu javnemu naročilu, bi takšno presojo lahko naredila šele, ko bi podatek o zagotovljenih sredstvih prejela od vseh naročnikov, ki so se pridružili skupnemu javnemu naročilu. Ker Agencija za javno naročanje tega podatka ni pridobila, ni mogoče potrditi, ali je ponudbena cena za posamezne sklope res v vseh primerih presejala zagotovljena sredstva naročnika.

V skladu s 1. točko prvega odstavka 28. člena ZJN-2 se je Agencija za javno naročanje odločila, da za sklope, za katere je prejela nesprejemljive ponudbe, s ponudniki izvede postopek s pogajanjem po predhodni objavi. K oddaji ponudbe je povabila Pošto Slovenije in TNT Express, ki sta v predhodnem odprtem postopku predložila po oceni Agencije za javno naročanje nesprejemljivi ponudbi. V razpisni dokumentaciji in navodilih kandidatom za pripravo ponudbe je bilo določeno, da je rok za predložitev ponudbe 14. 5. 2012 do vključno 10. ure. Pošta Slovenije do navedenega roka ponudbe ni predložila, zato ji je Agencija za javno naročanje po izteku roka posredovala novo povabilo k oddaji ponudbe in določila nov rok za oddajo ponudbe, to je 18. 5. 2012 do vključno 11.45. Navedeno ni v skladu s tretjim odstavkom 71. člena ZJN-2, ki določa, da po poteku roka za prejem ponudb naročnik ne sme več spreminjati ali dopolnjevati razpisne dokumentacije.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.3.i Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je z Zavarovalnico Maribor, d. d. (v nadaljevanju: zavarovalnica Maribor) sklenilo pogodbo o zavarovanju šolskega premoženja, interesov in oseb javnih zavodov v pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport v znesku 6.135.458 evrov za obdobje od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2016.

Pogodba v drugem odstavku 9. člena določa, če se bodo med trajanjem pogodbe spremenili roki za izvedbo storitve, kakovost in količina, se mora temu ustrezno prilagoditi tudi bančna garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti oziroma podaljšati njena veljavnost. Med trajanjem pogodbe se je povečala količina zavarovanja, temu ustrezno pa se ni spremenila bančna garancija, kar ni v skladu z drugim odstavkom 9. člena pogodbe.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo in zavarovalnica Maribor sta 23. 6. 2015 sklenila dodatek k pogodbi, s katerim je glede na dosežen poslovno-tehnični rezultat v preteklih letih zavarovalnica Maribor ministrstvu priznala dobropis v znesku 231.366 evrov. S tem se je obveznost ministrstva za plačilo zavarovalnine znižala za višino dobropisa, s čimer bančna garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, ki jo je predložila zavarovalnica Maribor, zadostuje za kritje celotne zavarovalnine.

3.3.3.j Ministrstvo za šolstvo in šport in Hypo leasing, d. o. o. sta sklenila pogodbo za finančni najem s postopnim odkupom (leasing) objekta Ekonomska šola Murska Sobota v znesku 15.130.671 evrov.

V Zakonu o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008²⁵² (v nadaljevanju: ZTRPIZ) je predvideno financiranje izgradnje Srednje ekonomske šole Murska Sobota, in sicer do leta 2005 v skupnem znesku 5.921.829 evrov²⁵³. Po predvideni dinamiki vlaganj bi morala biti investicija zaključena leta 2005. Ministrstvo je sklenilo pogodbo o najemu s postopnim odkupom, ki bo zaradi delnega predčasnega odkupa realiziran do 30. 7. 2015, kar ni v skladu s 1. členom ZTRPIZ, ki določa, da bo Republika Slovenija z vsakoletnimi proračuni zagotovila sredstva za skladnejši in bolj uravnotežen razvoj izobraževanja in znanosti in za posodobitev šolske in raziskovalne infrastrukture v letih od 2003 do 2008, oziroma ni v skladu s priložo 2 ZTRPIZ, kjer je predvidena dinamika financiranja investicij po letih. Čeprav se je načrt razvojnih programov letno spreminjal, gre za kršitev ZTRPIZ, saj mora načrt razvojnih programov v skladu z določili 10. člena ZJF temeljiti na dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja, posebnih zakonih ali drugih predpisih. Spreminjanje dinamike vlaganj je mogoče samo na podlagi spremembe ZTRPIZ, ki pa ni bila sprejeta.

Vlada se je pri spremembi načrta razvojnih programov v letu 2004, katerega del je bila tudi investicija v Srednjo Ekonomsko šolo Murska Sobota, sklicevala na četrti odstavek 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005²⁵⁴. Vendar ta ne more predstavljati ustrezne pravne podlage za tovrstno spremembo načrta razvojnih programov, saj omogoča zgolj drugačen način prevzemanja obveznosti, ki zapadejo v prihodnjih letih, ne spreminja pa načina financiranja projektov, ki so izrecno določeni v ZTRPIZ.

Pogodba o finančnem najemu je bila sklenjena pred uveljavitvijo Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije²⁵⁵ (v nadaljevanju: ZIntPK), zato ne vsebuje protikorupcijske klavzule. Protikorupcijske klavzule pa ne vsebujeta niti dva dodatka k pogodbi, ki sta bila sklenjena po uveljavitvi ZIntPK. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZIntPK, ki 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 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.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 8. 5. 2015 z najemodajalcem sklenilo dodatek št. 8 k pogodbi za finančni najem s postopnim odkupom objekta Ekonomska šola Murska Sobota in vanj vključilo protikorupcijsko klavzulo.

Ministrstvo za kulturo

3.3.3.k Ministrstvo za kulturo je z izvajalcem Kolektor Koling, d. o. o., Idrija na podlagi izvedenega odprtega postopka oddaje javnega naročila dne 19. 4. 2013 sklenilo gradbeno pogodbo za izvedbo statične

²⁵² Uradni list RS, št. 96/02.

²⁵³ ZTRPIZ je predvidel financiranje izgradnje v znesku 1.419.107 tisoč tolarjev. Preračun v evre je izveden po tečaju en evro je 239,64 tolarja.

²⁵⁴ Uradni list RS, št. 96/05-UPB1.

²⁵⁵ Uradni list RS, št. 69/11-UPB1.

sanacije in rekonstrukcije vile Vipolže v vrednosti 4.723.502 evra. Pogodba je dopuščala tudi izvedbo nepredvidenih del v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti.

Ministrstvo je z izvajalcem sklenilo dodatek št. 4 k pogodbi zaradi nepredvidenih in presežnih del v vrednosti 230.000 evrov, s čimer je bila presežena prvotna pogodbena vrednost. O presežnih delih izvajalec naročnika ni pravočasno obvestil in naročnik ni bil ustrezno seznanjen, da se dela izvajajo v takšnem obsegu, da bo prekoračena prvotna pogodbena vrednost. O presežnih delih v navedeni vrednosti je izvajalec naročnika obvestil šele s predložitvijo končne situacije²⁵⁶, s čimer ni ravnal v skladu z drugim odstavkom 29. člena pogodbe, ki določa, da mora izvajalec najkasneje prvi naslednji delovni dan po nastanku vsake spremembe, ki lahko kakorkoli vpliva na izpolnitev pogodbenih obveznosti ali uveljavljanje pravic pogodbenih strank, obvestiti pooblaščen osebo ministrstva. Ministrstvo tudi s strani gradbenega nadzora ni bilo obveščeno o obsegu presežnih del, samo pa ni imelo vzpostavljenih kontrol, ki bi preprečevale tovrstne situacije in omogočile ukrepanje ministrstva, še preden bi se tovrstna dela izvajala oziroma dokončala. Ministrstvo je del presežnih del poravnalo, saj je imelo z izvajalcem sklenjeno pogodbo po sistemu cene na mersko enoto, obseg del pa je potrdil tudi gradbeni nadzor.

V skladu z 10. členom pogodbe je moral izvajalec v roku sedem dni od podpisa pogodbe izdelati natančen terminski in finančni plan aktivnosti del ter ga predložiti naročniku v potrditev. Izvajalec pogodbenega določila ni izpolnil, saj je terminski plan, ki ga je potrdil nadzornik, predložil ministrstvu 28. 5. 2013, kar je 32 dni prepozno. Ministrstvo terminskega plana ni potrdilo.

Pojasnilo ministrstva

Terminski plan je izvajalec pričel izdelovati po podpisu pogodbe in uvedbi izvajalca v delo 25. 4. 2013. Terminski plan je bil 7. 5. 2014 na prvem koordinacijskem sestanku razgrnjen in predstavljen naročniku, vendar ga izvajalec še ni izročil naročniku, ker ni bil ustrezno usklajen z restavratorji, ki so v vili Vipolže že izvajali konservatorsko-restavratorske posege. Naročnik je izvajalca večkrat v elektronskem sporočilu in na posameznih sestankih pozval k izročitvi dokumenta.

Iz 28. člena pogodbe izhaja, da mora izvajalec po sprejemu in izročitvi izvedenih del, najkasneje pa v osmih koledarskih dneh po datumu zapisnika o sprejemu in izročitvi, naročniku izročiti brezpogojno garancijo za odpravo pomanjkljivosti in napak v garancijskem roku (v nadaljevanju: garancija za odpravo pomanjkljivosti) v višini 10 odstotkov od obračunske vrednosti. Izvajalec je ministrstvu izročil bančno garancijo v dogovorjenem roku, vendar pa ni predložil garancije za odpravo pomanjkljivosti v ustrezni višini²⁵⁷, saj ob izročitvi bančne garancije še ni bila znana končna vrednost del. Izvajalec po končnem obračunu ni predložil nove bančne garancije za novo celotno vrednost del. Predložitev bančne garancije v prenizki vrednosti ni v skladu z 28. členom pogodbe. Ministrstvo ni zagotovilo izpolnitve pogodbene obveznosti izvajalca.

Ukrep ministrstva

Izvajalec je 27. 3. 2015 naročniku izročil dodatno bančno garancijo v znesku 2.658 evrov.

²⁵⁶ Račun št. 9240007839 z dne 17. 9. 2014. Objekt je bil prevzet 18. 4. 2014, zapisnik o končnem obračunu, v katerem so zajeta nepredvidena in več dela, je bil ministrstvu posredovan 27. 5. 2014.

²⁵⁷ Bančna garancija je bila izdana v vrednosti 500.000 evrov, kar je za 2.658 evrov premalo glede na končno vrednost.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

Ugotovitve, ki se nanašajo na več proračunskih uporabnikov

3.3.4.a V skladu z drugim odstavkom 49. člena ZIPRS1415 bi moral predstojnik neposrednega uporabnika proračuna države posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov. Izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov, ki se pretežno financirajo iz proračuna države, morajo biti usklajena s pretežnim financerjem posrednega uporabnika in z ministrstvom, pristojnim za finance, ter posredovana posrednim uporabnikom proračuna v 15 dneh po objavi ZIPRS1415 v Uradnem listu RS. Iz navedenega izhaja, da bi bilo treba posrednim uporabnikom izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2014 posredovati do 24. 12. 2013²⁵⁸. Tako določbo je vseboval tudi ZIPRS1314, na podlagi katerega je bilo treba izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov za leto 2013 posredovati do 8. 1. 2013. V skladu s tretjim odstavkom 49. člena ZIPRS1415 bi moral predstojnik neposrednega uporabnika proračuna države tudi ob spremembi obsega sredstev tekočih transferov v finančnem načrtu neposrednega uporabnika proračuna posrednemu uporabniku proračuna posredovati nova izhodišča v 15 dneh od spremembe obsega sredstev tekočih transferov v finančnem načrtu neposrednega uporabnika proračuna. V več primerih smo ugotovili, da ministrstva izhodišč za pripravo finančnih načrtov niso posredovala pravočasno, kar ni v skladu z drugim odstavkom 49. člena ZIPRS1415 oziroma z drugim odstavkom 48. člena ZIPRS1314 ali tretjim odstavkom 49. člena ZIPRS1415.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2014 centrom za socialno delo²⁵⁹ posredovalo 10. 3. 2014;
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2014 varstveno-delovnim centrom²⁶⁰ posredovalo 10. 3. 2014;
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2013²⁶¹ Centru za usposabljanje, delo in varstvo Matevža Langusa, Radovljica posredovalo 3. 9. 2013;

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je posredovalo izhodišča za pripravo finančnih in kadrovskih načrtov v letu 2014 šele potem, ko je vlada na podlagi 51. in 77. člena ZIPRS1415 objavila Uredbo o načinu priprave kadrovskih načrtov posrednih uporabnikov proračuna in metodologiji spremljanja njihovega izvajanja za leti 2014 in 2015²⁶², saj je bil v celotnem medresorskem

²⁵⁸ ZIPRS1415 je bil objavljen 9. 12. 2013.

²⁵⁹ V vzorcu sta bili pregledani izplačili Centru za socialno delo Krško in Centru za socialno delo Postojna. Oba centra za socialno delo sta finančna načrta predložila v zahtevanem roku, vendar nista bila v celoti skladna z izhodišči, zato je ministrstvo zahtevalo popravke in dopolnitve finančnih načrtov. Na finančni načrt Centra za socialno delo Postojna je ministrstvo izdalo soglasje 24. 11. 2014, na finančni načrt Centra za socialno delo Krško pa ministrstvo v letu 2014 ni izdalo soglasja, saj ni bil pripravljen v skladu z izhodišči.

²⁶⁰ V vzorcu je bilo pregledano izplačilo Centru za varstvo in delo Golovec. Posredni uporabnik je finančni načrt predložil v zahtevanem roku, ministrstvo je soglasje nanj dalo 9. 12. 2014.

²⁶¹ Postopek sprejemanja finančnega načrta za leto 2013 je bil pregledan, ker se je izplačilo, ki je bilo izvedeno v začetku leta 2014, nanašalo na izvrševanje programa dela za leto 2013.

²⁶² Uradni list RS, št. 12/14, 52/14.

usklajevanju osnutka uredbe predviden ukrep spremembe zniževanja števila zaposlenih (izločitev nekaterih zaposlenih glede na vir financiranja) za 1 odstotek, kar naj bi imelo vpliv tudi na finančne načrte. V uredbi kasneje to ni bilo določeno, ampak šele v spremembi ZIPRS1415 iz maja 2014.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2015 centrom za socialno delo, domovom za starejše, centrom za usposabljanje, delo in varstvo ter varstveno-delovnim centrom posredovalo v roku 15 dni po sprejemu rebalansa proračuna za leto 2015.

- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2014 osnovnim šolam posredovalo 10. 4. 2014;
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2014 Javni agenciji za raziskovalno dejavnost RS (v nadaljevanju: Agencija za raziskovalno dejavnost) posredovalo 16. 4. 2014; v avgustu 2014 je ministrstvo izdalo sklep o zmanjšanju skupne vrednosti pogodbe o financiranju zaradi sprememb v državnem proračunu oziroma drugih ukrepov, ki neposredno vplivajo na pogodbo o financiranju; v skladu z izdanim sklepom se je pogodbena vrednost znižala za 7.989.029 evrov; ministrstvo je izhodišča za pripravo rebalansa programa dela in finančnega načrta agencije izdalo 10. 10. 2014;

Pojasnilo ministrstva

Po zmanjšanju sredstev v avgustu 2014 se je izkazalo, da je bilo zmanjšanje sredstev preveliko in da je s tem ogrožen pravočasen začetek financiranja doktorskega studija nove generacije mladih raziskovalcev. Zato je ministrstvo podalo vlogo na Ministrstvo za finance za odobritev prevzemanja nujnih obveznosti v breme proračuna leta 2014 in s posredovanjem izhodišč čakalo do odobritve prevzema obveznosti. Ker odobritve do 2. 10. 2014 ni dobilo, je Agenciji za raziskovalno dejavnost posredovalo izhodišča za pripravo finančnega načrta brez povečanja postavke mladih raziskovalcev.

- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2014 Univerzi v Ljubljani, Univerzi v Mariboru in Univerzi na Primorskem posredovalo 7. 2. 2014;

Pojasnilo ministrstva

Izhodišča za finančni načrt je od leta 2013 treba predhodno uskladiti z Ministrstvom za finance, ki pričakuje, da se mu posredujejo tudi podatki o načrtovanih prihodkih zavodov in stroških dela, in sicer po proračunskih postavkah. Tega pa za področje visokega šolstva, kjer stroške dela določajo visokošolski zavodi, v zakonskem roku za leto 2014 ni bilo mogoče narediti, ne da bi se presegla s predpisi omejena pooblastila glede določanja stroškov dela. Poleg tega bi v izhodišča morali biti vključeni podatki o sredstvih temeljnega stebra financiranja in prihodkov, ki jih visokošolski zavodi prejmejo za raziskovalno dejavnost. Prvi podatek izračuna in določi ministrstvo, vendar šele po objavi gospodarske rasti (marec 2014), sredstva za raziskovalno dejavnost pa določa Agencija za raziskovalno dejavnost.

- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izhodišča za pripravo finančnega načrta za leto 2014 Centru Republike Slovenije za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja posredovalo 23. 4. 2014.

Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu

3.3.4.b Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (v nadaljevanju: Urad za Slovence v zamejstvu) je na podlagi izvedenega javnega razpisa²⁶³ za finančno podporo avtohtoni

²⁶³ Javni razpis za razpisno področje A v letu 2014: finančna podpora avtohtoni slovenski narodni skupnosti v zamejstvu (Uradni list RS, št. 96/13).

slovenski narodni skupnosti v zamejstvu sklenil pogodbi s Slovensko kulturno-gospodarsko zvezo v skupni vrednosti 174.000 evrov in z Združenjem slovenski dijaški dom Srečko Kosovel v skupni vrednosti 103.000 evrov. V objavi in v razpisni dokumentaciji so navedena merila²⁶⁴, ki so v razpisni dokumentaciji podrobneje ovrednotena. V razpisni dokumentaciji nista jasno opredeljena način uporabe meril in način določanja obsega dodeljenih sredstev. Urad za Slovence v zamejstvu je zato pri izvedbi javnega razpisa ravnal v nasprotju s četrto in šesto alinejo tretjega odstavka 9. člena Uredbe o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije²⁶⁵ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju finančne podpore), ki določa, da javni razpis vsebuje tudi navedbo meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način uporabe in pomen posameznih meril ter način določanja obsega sredstev, ki jih prejme posamezni prejemnik.

Na podlagi 12. člena uredbe o izvajanju finančne podpore komisije za odpiranje vlog s področja A pripravijo vsebinski povzetek vlog in pridobijo usklajeno mnenje krovnih organizacij o vlogah prosilcev ter vse skupaj posredujejo strokovni razpisni komisiji urada²⁶⁶. Komisija za odpiranje vlog je pozvala krovno organizacijo k podaji mnenja na posamezne vloge, vendar slednja za vse vloge ni navedla predlaganega zneska sofinanciranja oziroma ni jasno navedla, ali predlaga sofinanciranje vloge ali ne²⁶⁷. Kljub temu komisija za odpiranje vlog krovne organizacije ni ponovno pozvala k podaji mnenja o teh vlogah in je gradivo posredovala strokovni razpisni komisiji urada brez jasnega in nedvornega mnenja krovne organizacije. Navedeno ni v skladu z 12. členom uredbe o izvajanju finančne podpore.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

3.3.4.c Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Občina Kostel sta na podlagi javnega poziva za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi razvojne prioritete Razvoj regij Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2012–2014²⁶⁸ sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Podjetniški inkubator Kostel 1. faza v znesku 1.711.924 evrov.

Ugotovili smo, da strokovna komisija ni pripravila zapisnika o oceni, ali je vsebina razpisne dokumentacije pripravljena tako, da je mogoče pričakovati uspešen javni razpis. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu z osmim odstavkom 6. člena Uredbe o dodeljevanju regionalnih spodbud²⁶⁹, ki določa, da mora komisija pred odločitvijo o objavi poziva oceniti, ali je vsebina dokumentacije pripravljena tako, da je mogoče pričakovati uspešen poziv in se odločiti, ali bo odpiranje javno, ter da se ocena in odločitev zapišeta v zapisnik.

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

²⁶⁴ Merila določa 53. člen Zakona o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja (Uradni list RS, št. 43/06, 76/10).

²⁶⁵ Uradni list RS, št. 139/06.

²⁶⁶ Mnenja krovnih organizacij ni treba pridobiti le za vloge prosilcev iz Republike Slovenije.

²⁶⁷ Na primer za vloge Koordinacijsko združenje kraških vasi, Društvo Tomaž Holmar, Večstopenjska šola Vladimir Bartol.

²⁶⁸ Uradni list RS, št. 34/12.

²⁶⁹ Uradni list RS, št. 113/09, 37/10.

najkasneje v 15 dneh od prejema poziva k dopolnitvi. Občina Kostel je ministrstvu formalno popolno vlogo posredovala 31. 12. 2013, ministrstvo pa je Občini Kostel poslalo Poziv za pojasnitve vloge 5. 2. 2013, kar ni v skladu s točko 13.2 javnega poziva.

Pojasnilo ministrstva

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

Občina Kostel je ministrstvu predložila zahtevek za izplačilo v znesku 296.255 evrov. Občina je k zahtevku predložila tudi kopije dokazil o plačilu storitev, ki pa jih občina ni podpisala in žigosala. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s petim 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 krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2012–2014, razvojne prioritete Razvoj regij, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi²⁷⁰, ki določajo, da morajo upravičenci kopije dokazil o plačilu podpisati in žigosati. Prav tako tudi kopije računov ne vsebujejo oznake "kopija je enaka originalu", kar ni v skladu s točko 4.1 teh navodil. 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.

3.3.4.d Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Občina Zavrč sta na podlagi javnega poziva za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi razvojne prioritete Razvoj regij Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2013–2015²⁷¹ sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Kulturni dom Zavrč – hiša festivala jabolk v znesku 445.528 evrov.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v Uradnem listu RS ob predhodni potrditvi instrumenta s strani organa upravljanja objavilo spremembi javnega poziva²⁷², ki sta spremenili okvirno višino nepovratnih sredstev, ki so na razpolago za sofinanciranje operacij po tem javnem pozivu. Spremembi javnega poziva sta bili v Uradnem listu RS objavljeni po poteku zadnjega roka za oddajo vlog²⁷³. 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 do poteka zadnjega roka za oddajo vlog, ki je bil 15. 5. 2014. Nadalje je v točki 11 javnega poziva določeno, če bodo sredstva nerazporejena in bo to dopuščal proračun za leto 2015, se bo v 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 ni v skladu s točko 11. javnega poziva.

Ministrstvo je Občini Zavrč posredovalo Poziv za pojasnitve oziroma uskladitev vloge 48 dni prepozno. Iz točke 12.2 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

²⁷⁰ Št. 4300-302/2011/1500 z dne 5. 7. 2013.

²⁷¹ Uradni list RS, št. 27/14, 64/14, 79/14.

²⁷² Uradni list RS, št. 64/14, 79/14.

²⁷³ Spremembi sta bili objavljeni 29. 8. in 7. 11. 2014.

najkasneje v 15 dneh od prejema poziva k dopolnitvi. Občina Zavrč je ministrstvu formalno popolno vlogo posredovala 5. 5. 2014, ministrstvo pa je Občini Zavrč poslalo Poziv za pojasnitve vloge 7. 7. 2014, kar ni v skladu s točko 12.2 javnega poziva.

Pojasnilo ministrstva

Zaradi velikega števila vlog ter njihove raznolikosti in kompleksnosti ter ob dejstvu, da sta morala vsako vlogo pregledati dva pregledovalca ter 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.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.4.e Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je objavilo javni razpis za Ukrep 112 – Pomoč mladim prevzemnikom kmetij za leto 2014²⁷⁴. Predmet javnega razpisa je bila enkratna finančna pomoč mladim prevzemnikom kmetij za prvi lastniški prevzem kmetije v skladu z 11. členom Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2011–2013²⁷⁵ (v nadaljevanju: uredba PRP). Na javni razpis so se lahko prijavi vlagatelji, fizične osebe, ki opravljajo kmetijsko dejavnost na območju Republike Slovenije in so starejši od 18 let ter mlajši od 40 let oziroma v letu prijave na razpis dopolnijo 40 let in prvič prevzemajo kmetijo²⁷⁶. Vlagatelji so se lahko na javni razpis prijavi za štiri ločene namene glede na čas, ki je datumsko pretekel med dnem prevzema kmetije in datumom vložitve vloge na javni razpis (nameni A, B, C in D).

Pojem prevzema kmetije je opredeljen v 3. točki prvega odstavka 13. člena uredbe PRP, ki kot prevzem kmetije za namen izvedbe Ukrepa 112 – Pomoč mladim prevzemnikom kmetij upošteva prevzem kmetije z vsemi pripadajočimi kmetijskimi in gozdnimi zemljišči, vključno z gospodarskimi poslopji in stroji, ki so namenjeni opravljanju kmetijske in gozdarske dejavnosti in se nahajajo na območju Republike Slovenije ter so v lasti ali solasti prenosnika in njegovega zakonca ali zunajzakonskega partnerja. V skladu s 6. točko prvega odstavka 13. člena uredbe PRP se kot prvi prevzem kmetije šteje vpis v zemljiško knjigo, v skladu z 8. točko istega odstavka pa mora biti prvi prevzem kmetije izveden največ 16 mesecev pred oddajo vloge na javni razpis.

Razpisna dokumentacija je v točki 4.4.10 določila, da se kot prevzem kmetije šteje vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo v skladu z Zakonom o zemljiški knjigi²⁷⁷. Stranka pridobi lastninsko pravico na nepremičnini z vknjižbo lastninske pravice v zemljiško knjigo na podlagi pravnomočnega sklepa o vpisu v zemljiško knjigo, datum učinkovanja vpisa pa je datum vloženega predloga za vpis v zemljiško knjigo. V skladu z navedenim se kot datum vpisa v zemljiško knjigo upošteva datum vloženega predloga za vpis v zemljiško knjigo, vendar šele potem, ko je sodišče izdalo pravnomočni sklep o vpisu.

Navedeni zapis dopušča možnost različnega razumevanja, kaj pomeni kriterij "prvi lastniški prevzem kmetije". Iz prvega stavka točke 4.4.10 razpisne dokumentacije izhaja, da je za presojo merodajen datum vpisa v zemljiško knjigo (torej datum pravnomočnosti sklepa o vpisu v zemljiško knjigo), iz zadnjega stavka iste točke pa izhaja, da je ključen datum učinkovanja vpisa v zemljiško knjigo (torej datum

²⁷⁴ Uradni list RS, št. 41/14.

²⁷⁵ Uradni list RS, št. 28/11 (37/11-popr.), 103/11, 87/12, 63/13, 38/14.

²⁷⁶ 12. člen uredbe PRP.

²⁷⁷ Uradni list RS, št. 58/03, 45/08, 28/09, 25/11.

vloženega predloga za vpis v zemljiško knjigo). Navedeni pogoj tako ne daje zadostne informacije zainteresiranim vlagateljem, ali se lahko prijavijo na tak javni razpis, saj je pogoj za pridobitev sredstev na javnem razpisu vezan na obdobje od datuma prevzema kmetije do dneva vložitve vloge. Ugotovili smo tudi, da za primere, ko se prevzem kmetije ne izvede naenkrat, temveč se določena parcela v sklopu kmetije prenese na prevzemnika kasneje oziroma sodišče odloči o vpisu posameznih parcel v zemljiško knjigo v različnem časovnem obdobju, razpisna dokumentacija ni opredelila, kdaj se šteje, da je prevzem kmetije zaključen.

Ker Ministrstvo za kmetijstvo in okolje v razpisni dokumentaciji javnega razpisa za Ukrep 112 – Pomoč mladim prevzemnikom kmetij za leto 2014 ni jasno opredelilo, kdaj se šteje, da je izveden prvi lastniški prevzem kmetije, je ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 106.f člena ZJF, iz katerega izhaja, da morajo biti pogoji za dodelitev sredstev objektivno utemeljeni in določeni na način, ki subsidiarno upošteva načela javnega naročanja. Prejemnik sredstev bi moral biti tako izbran na pregleden način in po predpisanem postopku, kot to izhaja iz 8. člena ZJN-2.

Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano

Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija za kmetijske trge) je pri izvedbi javnega razpisa kot prevzem kmetije upoštevala prevzem kmetije v celoti, to je prevzem vseh zemljišč, ki so v lasti prenosnika oziroma njegovega partnerja, in je bil dokončni prevzem izveden, ko so bila prevzeta vsa zemljišča. Kot datum dokončnega prevzema kmetije je Agencija za kmetijske trge upoštevala datum začetka učinkovanja vpisa imetnika za zadnjo prevzeto parcelo, ki je v lasti prenosnika ali njegovega partnerja. Agencija za kmetijske trge je pri tem preverila tudi, da je ta parcela spadala k prevzeti kmetiji že v času prevzema ostalih parcel, torej da ni bila kmetija že prej prevzeta v celoti. Vpisi posameznih parcel v sklopu kmetije se ne izvedejo nujno naenkrat in na enem okrajnem sodišču, zato Agencija za kmetijske trge datum zadnjega vpisa parcele v zemljiško knjigo šteje kot končani lastniški prevzem, če pa je časovni razmik med posameznimi vpisi parcel nerazumno velik, na primer več let, pa se to lahko šteje kot namerno ustvarjanje pogojev za vstop v ukrep. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano je pripravilo delovni osnutek Uredbe o izvajanju podukrepa Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020, v katerem je opredelilo, da se za ta podukrep kot datum lastniškega prevzema upošteva datum pravnomočnosti sklepa o vpisu v zemljiško knjigo.

Ministrstvo za infrastrukturo

3.3.4.f Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je v letu 2012 objavilo javni razpis²⁷⁸ za sofinanciranje operacij za energetska sanacija stavb v lasti lokalnih skupnosti v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, šeste razvojne prioritete Trajnostna raba energije, prve prednostne usmeritve Energetska sanacija javnih stavb. V objavi javnega razpisa je bilo določeno, da ocenjena vrednost operacije po tekočih cenah ne sme biti nižja od 200.000 evrov in višja od 3.000.000 evrov brez DDV in da je prvi rok za oddajo vlog 2. 11. 2012. Dne 2. 11. 2012, ko se je iztekel prvi rok za oddajo vlog, je ministrstvo objavilo spremembo javnega razpisa²⁷⁹ in določilo, da ocenjena skupna vrednost vseh operacij enega upravičenca ne sme presežati 3.000.000 evrov brez DDV po tekočih cenah, ter določilo rok za oddajo vlog 9. 11. 2012.

²⁷⁸ Uradni list RS, št. 71/12.

²⁷⁹ Uradni list RS, št. 82/12.

V objavi javnega razpisa so bili ob splošnih pogojih, katerih izpolnjevanje so morali prijavitelji izkazati ob predložitvi vloge, določeni tudi posebni pogoji²⁸⁰ za dodelitev sredstev, glede katerih prijaviteljem ob predložitvi vloge ni bilo treba predložiti dokazil. V javnem razpisu je bilo določeno, da morajo vlagatelji dokumentacijo, s katero bodo dokazovali izpolnjevanje posebnih pogojev, dostaviti v roku 14 dni od dneva objave izbranih projektov na portalu ministrstva. Z določitvijo navedenih posebnih pogojev, katerih izpolnjevanje vlagateljem ni bilo treba dokazovati ob predložitvi vlog, je ministrstvo ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena uredbe o dodeljevanju sredstev, ki določa, da mora neposredni uporabnik v razpisni dokumentaciji navesti vse pogoje, ki jih mora prijavitelj izpolnjevati, da se uvrsti v izbor za dodelitev sredstev, in ki jih mora izpolnjevati vloga, da se šteje kot formalno popolna. Iz navedenega izhaja, da strokovna komisija odloči o uvrstitvi v izbor za dodelitev sredstev na podlagi preveritve izpolnjevanja pogojev, česar pa v tem primeru ni bilo mogoče narediti. Zato strokovna komisija postopka ni mogla izvesti v skladu s prvim odstavkom 11. člena uredbe o dodeljevanju sredstev in s tretjim odstavkom 106.h člena ZJF, iz katerih izhaja, da strokovna komisija opravi pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev oziroma zahtev in meril, ki so bili navedeni v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji, ter pripravi predlog prejemnikov sredstev.

V javnem razpisu so bila navedena tri merila za ocenjevanje vlog, in sicer specifični prihranki pri rabi energije, specifična višina investicije in delež obnovljivih virov energije ali proizvodnje toplote iz kogeneracije po izvedbi sanacije. Izhodišče za izračun specifičnih prihrankov in višine investicije predstavlja povprečje specifične rabe energije za obdobje zadnjih treh let. Ministrstvo je od prijaviteljev na razpis zahtevalo zgolj navedbo specifične rabe energije za zadnja tri leta pred objavo razpisa in izjavo, da so podatki točni, ni pa zahtevalo dokazil, ki bi v vlogi navedene podatke tudi potrjevali. Brez preveritve navedenih podatkov ni mogoče z gotovostjo trditi, da so bile vloge ustrezno ocenjene. Podatki o specifični rabi energije za zadnja tri leta predstavljajo tudi podlago za kasnejšo presojo učinkov investicije oziroma doseganja zastavljenih kazalnikov. Če podatki o povprečni specifični rabi energije za obdobje zadnjih treh let pred objavo razpisa niso preverjeni, ni mogoče potrditi, da je operacija dosegla zastavljene kazalnike.

Minister za infrastrukturo in prostor je hkrati z začetkom postopka javnega razpisa v skladu s 106.h členom ZJF imenoval tudi strokovno komisijo, kar je eden izmed pogojev za začetek postopka za dodelitev javnih sredstev. Ministrstvo je 25. 1. 2013 izdalo še sklep o imenovanju projektne skupine, na podlagi katerega je bila določena projektna skupina kot podporna skupina strokovni komisiji za vodenje postopka dodeljevanja sredstev. Poleg tega so po navodilu vodje Sektorja za učinkovito rabo in obnovljive vire energije, Direktorata za energijo, vloge odpirali in pregledovali vsi zaposleni v oddelku in ne samo tisti, ki jih je s sklepom 18. 9. 2012 imenoval minister. Popolnost vlog so torej poleg članov strokovne

²⁸⁰ Med posebnimi pogoji je bilo določeno, da mora biti za operacijo izdelana naslednja dokumentacija: investicijska dokumentacija; če je vrednost operacije enaka ali višja od 1.000.000 evrov, mora biti sestavni del tudi izračun finančne vrzeli; okvirni projektantski popis del s tehnološko shemo in projektantskim predračunom in rekapitulacijo; izjave projektantov o ustreznosti rešitve; zemljiškoknjižni izpis ali drug verodostojen dokument, ki v celoti izkazuje lastništvo lokalne skupnosti za stavbo, del stavbe ali več stavb, ki so predmet sofinanciranja; dokument o zagotovljenih sredstvih za izvedbo operacije (odlok o veljavnem proračunu lokalne skupnosti in načrt razvojnih programov); odlok ali sklep o sprejemu lokalnega energetskega koncepta občine; glede na vrsto posegov, upoštevajoč področno zakonodajo mora biti po potrebi priloženo še: analiza presoje vplivov na okolje, ki jo mora izdelati za to pooblaščenca institucija, in soglasja nosilcev urejanja prostora, če je poseg na področju varovalnih pasov in ostalih omejitev; vzorec pogodbe o sofinanciranju; izjave o višini načrtovanih zahtevkov za izplačilo za upravičene stroške operacije po obdobjih.

komisije ocenjevali tudi drugi udeleženci. Iz ocenjevalnih listov za ocenjevanje izpolnjevanja vsebinskih pogojev in meril ni razvidno, kdo je navedene pogoje in merila ocenjeval, saj so ocenjevalni listi nepodpisani, na ocenjevalnih listih pa tudi niso navedena imena ocenjevalcev. V postopku obravnave vlog, prispelih na javni razpis za sofinanciranje operacij za energetska sanacija stavb v lasti lokalnih skupnosti, so poleg strokovne komisije, ki je bila imenovana pred začetkom postopka javnega razpisa, sodelovali tudi drugi udeleženci. Ministrstvo je pri tem ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 106.h člena ZJF, ki določa, da postopek javnega razpisa za dodelitev sredstev vodi komisija, ki jo s sklepom imenuje predstojnik neposrednega uporabnika, ki izvaja postopek, ali od njega pooblaščen oseba, ter v nasprotju s tretjim odstavkom 106.h člena ZJF in prvim odstavkom 11. člena uredbe o dodeljevanju sredstev, v skladu s katerima strokovni pregled popolnih vlog opravi komisija, jih oceni na podlagi zahtev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu, ter pripravi predlog prejemnikov sredstev.

Strokovna komisija je na podlagi pregleda prejetih vlog sestavila seznam vlagateljev s formalno nepopolno oddanimi vlogami in potrebnimi dopolnitvami in v zapisniku navedla, da se vse občine, ki so vključene v seznam, takoj pozove k formalni dopolnitvi vlog. Iz naslednjega zapisnika strokovne komisije izhaja, da je predsednica komisije obvestila člane komisije, da minister vseh pozivov za dopolnitev formalno nepopolnih vlog ni želel podpisati in je navedel, da je "razpis v neskladju s samim sabo". Ravnanje ministra je bilo v neskladju s prvim odstavkom 106.h člena ZJF, v skladu s katerim postopek javnega razpisa za dodelitev sredstev vodi komisija, ki jo s sklepom imenuje predstojnik neposrednega uporabnika, ki izvaja postopek, ali od njega pooblaščen oseba. V skladu s prvim odstavkom 10. člena uredbe o dodeljevanju sredstev bi morala komisija, če v roku osmih dni od odpiranja vlog sama ali na predlog prijavitelja ugotovi, da je vloga formalno nepopolna, dopustiti in omogočiti dopolnitev take vloge. Poleg tega prvi odstavek 10. člena uredbe o dodeljevanju sredstev predvideva, da komisija zahteva od prijaviteljev dopolnitev njihovih vlog, pri čemer je omejena le s tem, da dopolnitve ne zahteva, če gre za dokazovanje dejstev, ki jih lahko komisija preveri.

3.3.4.g Ministrstvo za infrastrukturo in prostor in družba Avtobusni prevozi Rižana, d. o. o. sta sklenila pogodbo o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov v ocenjeni vrednosti 19.000 evrov za obdobje od 1. 5. do 30. 6. 2014. V skladu s 114.a členom Zakona o prevozih v cestnem prometu²⁸¹ (v nadaljevanju: ZPCP-2) se namreč sredstva za subvencioniranje prevoza dijakov in študentov zagotavljajo iz državnega proračun. Iz četrtega odstavka 114.d člena ZPCP-2 izhaja, da način in metodologija 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 delo in socialne zadeve. V skladu z navedenim je minister za infrastrukturo in prostor sprejel Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza²⁸² (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 z veljavno povprečno standardno tarifo za prevoz potnikov in prtljage v javnem linijskem cestnem medkrajevem 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 vrednost koeficienta

²⁸¹ Uradni list RS, št. 131/06 (5/07-popr.), 123/08, 28/10, 49/11, 57/12, 39/13.

²⁸² Uradni list RS, št. 69/13.

omejena z zgornjo mejo, ki znaša 0,895, in spodnjo mejo, ki znaša 0,789, predvideno število voženj na mesec pa s pravilnikom o določanju cen ni opredeljeno.

V 2. 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 manj od spodnje meje koeficienta iz pravilnika o določanju cen. Koeficient v pogodbi o subvencioniranju torej ni določen v skladu z drugim odstavkom 4. člena pravilnika o določanju cen. Zato je bila v nižji vrednosti izračunana polna cena vozovnice, zaradi česar je bil znesek subvencije nižji, kakor bi bil ob določitvi količnika v skladu s pravilnikom o določanju cen.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

3.3.4.h 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 9. členom Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev²⁸³ (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.

Pri preverjanju pravilnosti izplačanega zneska upravičenki smo ugotovili, da center za socialno delo pri izračunu višine otroškega dodatka ni pravilno upošteval vrednosti premoženja vlagateljice, saj ni bil upoštevan depozit v vrednosti 300 evrov, kar je v nasprotju s 6. 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 morale ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje centra za socialno delo.

3.3.4.i Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačuje državne štipendije na podlagi odločb, ki jih izdajajo krajevno pristojni centri za socialno delo na podlagi devete alineje 3. člena Zakona o štipendiranju²⁸⁴ (v nadaljevanju: ZŠtip-1).

²⁸³ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13.

²⁸⁴ Uradni list RS, št. 56/13.

ZUPJS ureja vrste pravic iz javnih sredstev, meje dohodkov, ki se upoštevajo pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ki so odvisne od materialnega položaja, enoten način ugotavljanja materialnega položaja, višino določenih pravic iz javnih sredstev in postopek njihovega uveljavljanja²⁸⁵.

ZŠtip-1 v 16. členu določa, da se glede vprašanj statusa vlagatelja, postopka uveljavljanja državne štipendije, načina ugotavljanja materialnega položaja, meje dohodkov, ki so pogoj za pridobitev in višino državne štipendije, obdobja prejemanja in izplačila državne štipendije, sprememb okoliščin in pravil o neupravičeno priznani pravici do državne štipendije, nadzora nad delom centrov za socialno delo pri dodeljevanju državne štipendije ter zbirk podatkov uporabljajo določbe zakona, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. V 17. členu ZŠtip-1 pa so določeni dodatki k državni štipendiji za bivanje, uspeh in štipendiste s posebnimi potrebami.

Ugotovili smo, da štipendistki pri določitvi višine državne štipendije ni bil upoštevan dodatek za uspeh, katerega višino in pogoje določa prvi odstavek 19. člena ZŠtip-1. Iz letnega spričevala, priloženega k vlogi za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, izhaja, da je štipendistka v preteklem šolskem letu dosegla povprečno oceno, višjo od 4,75. V skladu s prvim odstavkom 19. člena ZŠtip-1 bi morala štipendistka prejeti dodatek k državni štipendiji, vendar ji z odločbo ni bil dodeljen.

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 moralo ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v pristojnem centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje pristojnega centra za socialno delo.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pripravilo navodila²⁸⁶, ki jih je posredovalo vsem direktorjem centrov za socialno delo. V skladu z navodili morajo uvesti takšen sistem notranjih kontrol, ki bo omogočil nadzor nad izdanimi upravnimi akti v postopkih odločanja o vseh pravicah, o katerih odločajo po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev tako, da bodo redno, periodično vsakih 6 mesecev, naključno izbrali določeno število izdanih odločb – odvisno od velikosti posameznega centra in preverili zakonitost in pravilnost pri vodenju postopkov in pri odločanju ter o ugotovitvah obvestili Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter ministrstvo seznanili s tistimi primeri, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, kar bo omogočilo ministrstvu ukrepanje bodisi v smislu nadgradnje informacijskega sistema, dodatnih navodil vsem centrom za socialno delo ali dodatnem usposabljanju strokovnih delavcev. Ministrstvo je februarja in marca 2015 organiziralo vsebinska usposabljanja, ki se jih je udeležilo 600 zaposlenih na centrih za socialno delo.

3.3.4.j Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačuje denarna nadomestila med brezposelnostjo na podlagi odločb, ki jih izdaja Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: Zavod za zaposlovanje) na podlagi 118. člena ZUTD in na podlagi vloge zavarovanca. Iz prvega odstavka 61. člena ZUTD izhaja, da je osnova za odmero denarnega nadomestila povprečna mesečna plača zavarovanca, prejeta v obdobju osmih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti. Četrti odstavek 61. člena ZUTD določa, da se zavarovancu, ki v obdobju iz prvega odstavka tega člena ni prejemal plače niti nadomestila plače, v osnovi za odmero denarnega nadomestila upošteva plača, prejeta

²⁸⁵ 1. člen ZUPJS.

²⁸⁶ Št. 0075-44/2011/38 z dne 15. 4. 2015.

za zadnjih osem mesecev oziroma se, če je plačo prejemal krajše obdobje, za manjkajoče mesece upošteva njegova osnovna plača, povečana za dodatek za delovno dobo, ki bi jo zavarovanec prejel, če bi delal.

Ugotovili smo, da je bila pri izračunu nadomestila upravičenki napačno izračunana osnova za odmero nadomestila. Pri izračunu so bili upoštevani podatki o plačah zgolj za sedem mesecev, saj upravičenka v osmem mesecu od nastanka brezposelnosti ni prejela plače. Pri izračunu osnove za odmero nadomestila bi bilo treba v skladu s četrtem odstavkom 61. člena ZUTD za manjkajoči mesec upoštevati osnovno plačo, povečano za dodatek za delovno dobo, ki bi jo zavarovanec prejel, če bi delal. Navedeno ravnanje vpliva na višino denarnega nadomestila, do katerega je bila upravičenka upravičena, saj višina povprečne mesečne plače vpliva na spremembo višine denarnega nadomestila med brezposelnostjo.

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 moralo ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v Zavodu za zaposlovanje. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje Zavoda za zaposlovanje.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.4.k V skladu z 81. in 82. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja²⁸⁷ (v nadaljevanju: ZOFVI) se sredstva osnovnim šolam zagotavljajo iz državnega proračuna in iz sredstev lokalne skupnosti. Ministrstvo do 10. 4. 2014 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

Ministrstvo je 10. 4. 2014 osnovnim šolam, osnovnim šolam s prilagojenim programom, zavodom za usposabljanje in glasbenim šolam izdalo sklepe o obsegu financiranja dejavnosti v letu 2014.

3.3.4.l Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport nakazuje sredstva osnovnim šolam na podlagi izračuna v sistemu KPIS²⁸⁸, v katerega se vnašajo podatki, praviloma po dvanajstinah. Ministrstvo od osnovnih šol ne pridobi nobenih drugih dokumentov, na podlagi katerih bi preverilo pravni temelj oziroma višino obveznosti za nakazilo sredstev.

V skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, prek katerih se zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, česar pa ministrstvo v celoti ne zagotavlja. Ministrstvo preverja in usklajuje razlike med podatki, vnesenimi v sistemu KPIS, obseg dejavnosti, ki so podlaga za sistemizacijo delovnih mest in financiranje dejavnosti, posebne zahtevke šol, ki niso vključeni v sistem KPIS, obvešča šole o ugotovljenih razlikah ter pripravi

²⁸⁷ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11.

²⁸⁸ KPIS – kadrovsko-plačni informacijski sistem.

poračun za preveč nakazana sredstva. Računsko sodišče je v več revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna opozorilo na neizvajanje nadzora nad poslovanjem osnovnih šol ter izboljšanje nadzora skušalo doseči tudi s popravljivimi ukrepi. V skladu z zahtevo za odzivno poročilo, ki jo je računsko sodišče naslovilo na ministrstvo v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2012, je ministrstvo pripravilo Načrt aktivnosti za izvajanje sistematičnega nadzora nad poslovanjem nad javnimi zavodi, katerih ustanovitelj je občina (osnovne šole, glasbene šole in osnovne šole s prilagojenim programom; v nadaljevanju: načrt aktivnosti za osnovne šole), v katerem je določilo roke za izvedbo aktivnosti za izvajanje nadzora, ki naj bi se začele izvajati v letu 2014. Eden izmed pomembnejših segmentov nadzora nad poslovanjem osnovnih šol je izvajanje nadzora nad izvajanjem sklepa o zagotavljanju sredstev šolam. V zvezi z navedenim je ministrstvo v načrtu aktivnosti za osnovne šole navedlo, da bo ustanovilo delovno skupino, ki bo proučila in predlagala možnosti za izvajanje tovrstnega nadzora, vendar delovna skupina v letu 2014 še ni zaključila s svojim delom. Ministrstvo je v letu 2014 tako izvajalo posamezne segmente nadzora, vezane na načrtovanje, poročanje, preveritev sistemizacij, vnos podatkov in obseg izvedbe posameznih storitev šole, ni pa še določilo okvira za nadzor nad izvajanjem sklepa o zagotavljanju sredstev ter nadzora še ni začelo izvajati.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo se zaveda problematike izvajanja nadzora nad javnimi zavodi. Imenovana je bila delovna skupina, ki je obravnavala vrsto vprašanj, povezanih s pristojnostmi in obsegom izvajanja nadzora nad javnimi zavodi v pristojnosti ministrstva. Za pomoč pri razreševanju vprašanj je ministrstvo zaprosilo tudi računsko sodišče, ki se je odzvalo s sestankom 19. 12. 2014. Ministrstvo poudarja, da v njegovo pristojnost sodi preko 700 javnih zavodov, viri pa so zelo omejeni, zato želi najti rešitev, ki bo izvedljiva in učinkovita v praksi. V letu 2015 je delovna skupina pripravila Navodila za izvajanje nadzora nad poslovanjem in financiranjem javnih zavodov in agencij iz pristojnosti ministrstva in Program nadzora za leto 2015, s katerim predlaga, kakšen nadzor po posameznih sklopih se naj izvaja v letu 2015.

Ministrstvo 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 KPIS. 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 predvideva²⁸⁹. 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.

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

²⁸⁹ Upošteva zakonodajo 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 mnenja izhaja, da naj bi proračunski uporabniki v primerih odsotnosti javnih uslužbencev z dela tem povrnili stroške v višini mesečne vozovnice oziroma v višini seštevka dnevni vozovnic, če je to za delodajalca ugodneje.

delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za 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 šole²⁹⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih), v njem pa ni predpisanih meril za vrednotenje materialnih stroškov, kar ni v skladu s 84. členom ZOFVI. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2012 od ministrstva zahtevalo 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.

Pojasnilo ministrstva

28. 1. 2014 je bila imenovana delovna skupina, ki je pravilnik pripravila in ga posredovala v usklajevanje. Glede na tehtnost pripomb Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo je delovna skupina sklenila, da se pripravi nov pravilnik.

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. Minister je izdal sklepa o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2013/2014 in za šolsko leto 2014/2015, ne da bi pred tem pridobil soglasje ministra, pristojnega za zdravje, kar ni v skladu s četrtrim odstavkom 84. člena ZOFVI.

Pojasnilo ministrstva

Minister za zdravje daje soglasje k vsaki spremembi Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami, ne pa tudi k internim aktom ministrstva, ki izhajajo iz njih. Ministrstvo načrtuje spremembo ZOFVI, in sicer bo predlagalo črtanje četrtega odstavka 84. člena ZOFVI, ker soglasje ministra za zdravje k normativom in standardom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ni potrebno, ker se zdravstvena dejavnost v šolah in zavodih za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami financira posebej prek pogodbe z zdravstveno zavarovalnico in ne v povezavi z normativi in standardi v izobraževanju.

Ministrstvo je pripravilo finančno ovrednotene programe za obveznosti plač, prispevkov in materialnih stroškov za dejavnost osnovnega šolstva, glasbeno dejavnost in dejavnost zavodov za usposabljanje. Pravilnik o izvrševanju proračuna v drugem odstavku 149. člena določa, da finančno ovrednoteni program (v nadaljevanju: FOP) zajema predvidena izplačila za celotno proračunsko leto. Pravilnik o izvrševanju proračuna v 150. členu določa, da za prevzete obveznosti, ki izhajajo iz FOP, neposredni uporabnik samostojno potrdi obrazec finančni element predobremenitev, ki se nanaša na FOP. Ministrstvo prevzetih obveznosti za dejavnost osnovnega šolstva, glasbeno dejavnost in dejavnost zavodov za usposabljanje

²⁹⁰ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14.

decembra 2013 ni zavedlo v enotno bazo predobremenitev v ustrezni višini²⁹¹, kar ni v skladu s 145. členom v povezavi z drugim odstavkom 149. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da FOP zajema predvidena izplačila za celotno proračunsko leto. Celotna načrtovana vrednost je bila zavedena v enotno bazo predobremenitev za plače ter prispevke za dejavnost osnovnega šolstva 17. 7. 2014, za glasbeno dejavnost 15. 4. 2014, za dejavnost zavodov za usposabljanje 16. 7. 2014 ter za izdatke za blago in storitve za dejavnost osnovnega šolstva 28. 4. 2014.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo v decembru 2013 ni predobremenilo proračunske postavke v celotni višini, temveč za šest mesecev. Kasneje, ko je ministrstvo šolam izdalo soglasja k programu dela, kadrovskega načrtu in finančnem načrtu za leto 2014, pa je ministrstvo zavedlo prevzete obveznosti v enotno bazo predobremenitev v celotni višini. Na tako pripravljen FOP ministrstvo, pristojno za finance, do sedaj ni imelo pripomb.

3.3.4.m 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, prek katerih se zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, česar pa ministrstvo v celoti ne zagotavlja. Računsko sodišče je v več revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna²⁹² opozorilo na neizvajanje nadzora nad poslovanjem srednjih in višjih šol ter izboljšanje nadzora skušalo doseči tudi s popravljivimi ukrepi. V skladu z zahtevo za odzivno poročilo v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa 2012 je ministrstvo pripravilo Načrt aktivnosti za izvajanje sistematičnega nadzora nad javnimi zavodi s področja srednjega, višjega, in visokošolskega izobraževanja, izobraževanja odraslih, dijaških domov, športa in raziskovalne dejavnosti (v nadaljevanju: načrt aktivnosti za srednje šole), v katerem je določilo roke za izvedbo aktivnosti za izvajanje nadzora, ki naj bi se začele izvajati v letu 2014. V letu 2014 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

Ministrstvo je v načrtu aktivnosti za srednje šole opredelilo štiri skupine aktivnosti nadzora nad poslovanjem javnih zavodov: načrtovanje, financiranje, poročanje in podrobnejši pregled poslovanja javnih zavodov. Ministrstvo v letu 2014 še ni izvedlo podrobnejšega pregleda poslovanja javnih zavodov, kot je to predvidelo v načrtu aktivnosti. Vendar pa je treba omeniti, da ni imelo zadostnih kadrovskega virov, saj so isti zaposleni, ki bi izvajali nadzor, morali z javnimi zavodi usklajevati programe dela, finančne načrte in kadrovske načrte in pregledovati podatke o izvajanju metodologije financiranja srednjega šolstva. Ministrstvo je v letu 2014 pregledalo poslovanje Dijaškega doma Celje, ki je z dnem 14. 4. 2014 prenehal delovati kot samostojni zavod, in Dijaškega doma Črnomelj, ki se ukinja z 31. 8. 2015, ter pričelo s

²⁹¹ Načrt izplačil v letu 2014 za proračunsko postavko 667210 – Dejavnost osnovnega šolstva je bil 549.650.143 evrov, ministrstvo je zavedlo predobremenitev 18. 12. 2013 v znesku 278.542.000 evrov. Načrt izplačil v letu 2014 za proračunsko postavko 852210 – Dejavnost glasbenega šolstva je bil 42.433.379 evrov, ministrstvo je zavedlo predobremenitev 19. 12. 2013 v znesku 21.528.000 evrov. Načrt izplačil v letu 2014 za proračunsko postavko 667410 – Dejavnost zavodov za usposabljanje je bil 23.210.550 evrov, ministrstvo je zavedlo predobremenitev 18. 12. 2013 v znesku 11.580.000 evrov. Načrt izplačil v letu 2014 za proračunsko postavko 667210 – Izdatki za blago in storitve za dejavnost osnovnih šol je bil 27.563.013 evrov, ministrstvo je zavedlo predobremenitev 18. 12. 2013 v znesku 14.471.000 evrov.

²⁹² Na primer revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2011, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2012 in revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa 2013.

postopki za ukinitve dislocirane enote Šolskega centra Novo mesto v Metliki, ki se je izkazala za neracionalno. V letu 2015 je delovna skupina pripravila Navodila za izvajanje nadzora nad poslovanjem in financiranjem javnih zavodov in agencij iz pristojnosti ministrstva in Program nadzora za leto 2015, s katerim predlaga, kakšen nadzor po posameznih sklopih naj se izvaja v letu 2015.

3.3.4.n Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je na podlagi Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov²⁹³ (v nadaljevanju: uredba o javnem financiranju) izdalo sklep o določitvi dodatnih sredstev po 56. členu uredbe o javnem financiranju ter o določitvi letnih sredstev za temeljni steber financiranja za visokošolske zavode za leto 2014. S tem sklepom se je določila višina financiranja za izvajanje dejavnosti visokega šolstva za posamezne visokošolske zavode v letu 2014. Sklep je bil izdan 1. 9. 2014, kar ni v skladu s prvim odstavkom 23. člena uredbe o javnem financiranju, ki določa, da se višina sredstev za temeljni steber financiranja s sklepom določi do 6. 3. za tekoče leto.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v začetku leta 2014 visokošolskim zavodom izplačalo sredstva za odpravo tretje četrtine plačnih nesorazmerij, s čimer se je zmanjšal obseg pravic porabe, ki jih je imelo ministrstvo na voljo za razdelitev med visokošolskimi zavodi za financiranje študijske dejavnosti. Ker se obseg sredstev financiranja določi ob upoštevanju gospodarske rasti in ker je bila dejanska gospodarska rast v letu 2013 višja od načrtovane, je ministrstvo čakalo, ali bo mogoče zagotoviti več sredstev od načrtovanih za izplačilo javnim in zasebnim visokošolskim zavodom s koncesijo. V juniju in avgustu je vlada z več preračunskimi najprej zmanjšala razpoložljive pravice porabe na postavki 573710 – Dejavnost visokega šolstva, potem pa del pravic porabe na postavko vrnila. Ministrstvo je sklep o določitvi sredstev izdalo takoj po zagotovitvi pravic porabe.

3.3.4.o Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport in Agencija za raziskovalno dejavnost sta sklenila pogodbo o financiranju delovanja Agencije za raziskovalno dejavnost v letu 2014 in aneksa k tej pogodbi v znesku 144.065.982 evrov.

Izplačila Agenciji za raziskovalno dejavnost se izvajajo na podlagi zahtevkov, ki v prilogi vsebujejo računalniške izpise končnih prejemnikov sredstev. Zahtevki se nanašajo na izplačila za posamezni mesec za več proračunskih postavk in so razdeljeni tudi po kontih. Ministrstvo od Agencije za raziskovalno dejavnost ne zahteva dokazil o izplačilih končnim prejemnikom sredstev, 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.

3.3.4.p Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je na podlagi javnega razpisa²⁹⁴ za programe splošnega neformalnega izobraževanja odraslih od 2012–2014 z upravičencem Gospodarska zbornica Slovenije, Center za poslovno usposabljanje sklenilo pogodbo za izvajanje programov splošnega neformalnega izobraževanja odraslih v vrednosti 55.000 evrov.

Komisija za izvedbo postopka javnega razpisa (v nadaljevanju: komisija) je vloge ocenjevala na podlagi ocenjevalnih listov, ki povzemajo merila iz javnega razpisa, vendar pa pri izboru ni upoštevala določil

²⁹³ Uradni list RS, št. 7/11, 64/12, 12/13.

²⁹⁴ Uradni list RS, št. 71/11.

javnega razpisa glede upoštevanja regionalnih kriterijev, ki bi jih morala upoštevati, kadar bi večje število prijaviteljev doseglo 70 točk in več ter bi bila presežena razpoložljiva sredstva. Javni poziv je namreč določal, da se v takem primeru vstopni pogoj števila točk zviša, komisija pa bo pri nadaljnjem izboru in načrtovanju izvedb:

- upoštevala predvidena finančna sredstva tega javnega razpisa za prvo leto izvajanja;
- opravila izbor tako, da bo upoštevala višje ocenjene programe do višine ocene, da bo izbor programov skladen s predvidenimi finančnimi sredstvi v prvem letu izvedbe;
- upoštevala načelo enotne razporeditve programov po državi;
- v drugem letu izvajanja upoštevala razpoložljiva finančna sredstva tega javnega razpisa in ustrezno razporedila dodatne izvedbe izbranih programov po načelu enotne razporeditve programov po državi z upoštevanjem prednosti prijaviteljev, ki izvajajo programe v naslednjih razvojnih regijah: pomurska, notranjsko-kraška, podravska, spodnje-posavska, zasavska, koroška in jugovzhodna Slovenija oziroma v odročnejših krajih v teh regijah.

Iz javnega razpisa ni jasno razvidno, na kakšen način se upošteva načelo enotne razporeditve programov po državi. Komisija je omenjeni kriterij upoštevala le, če je imelo več izvajalcev enako število točk. Prav tako smo ugotovili, da je vloge ocenjevala tudi oseba, ki pa ni bila imenovana v komisijo. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s prvim odstavkom 225. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bili navedeni v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je na podlagi zaznanih tveganj v povezavi z javnimi razpisi za dodelitev sredstev/sofinanciranje programov pripravilo Postopkovnik za pripravo in izvedbo javnega razpisa za dodelitev sredstev²⁹⁵, ki ga morajo upoštevati vse osebe, ki sodelujejo v postopkih javnih razpisov.

3.3.4.q Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je na podlagi javnega razpisa za zbiranje predlogov projektov za sofinanciranje investicij v vrtcih in osnovnem šolstvu v Republiki Sloveniji in za vključitev v načrt razvojnih programov državnega proračuna v letu 2011²⁹⁶ z Občino Litija sklenilo pogodbo o sofinanciranju investicije v novogradnjo Osnovne šole Litija in tri dodatke v skupni vrednosti 1.983.844 evrov. Vrednost je bila predhodno določena s Sklepom o priznani višini sredstev iz proračuna ministrstva za sofinanciranje investicije v novogradnjo Osnovna šola Litija.

V pogodbi ter v tem sklepu o sofinanciranju je predvidena dinamika sofinanciranja v obdobju od leta 2012 do 2016, kar pa ni v skladu s V. točko razpisa, ki določa, da je obdobje črpanja sredstev v obdobju od leta 2011 do leta 2013.

Pojasnilo ministrstva

Obdobje črpanja sredstev iz V. točke razpisa je bilo podaljšano zato, ker so se prvotno predvidena proračunska sredstva na postavitki za sofinanciranje investicij v osnovno šolstvo že prvo leto razpisa precej zmanjšala z rebalansom proračuna zaradi varčevalnih ukrepov vlade. Z zmanjševanjem sredstev se ministrstvo sooča vsako leto pri izvedbi rebalansov državnega proračuna tako, da glede na razpoložljiv obseg proračunskih sredstev in število investicij, ki se sofinancirajo, spreminjajo

²⁹⁵ Št. 023-163/2013/1 z dne 11. 12. 2013.

²⁹⁶ Uradni list RS, št. 14/11.

(podaljšujejo) dinamiko izplačil sofinancerskih sredstev. Sredstva na proračunski postavki so se zmanjšala do te mere, da novega razpisa (ki bi bil nujen) do nadaljnjega ni mogoče načrtovati.

Pogodba ne vsebuje protikorupcijske klavzule, kar ni v skladu s 14. členom ZIntPK, ki 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 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.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 13. 3. 2015 z Občino Litija sklenilo dodatek št. 4, v katerega je vključilo protikorupcijsko klavzulo.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014, 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 2014 smo ugotovili:

- odhodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za najmanj 41.172.786 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 8.276.952 evrov in premalo izkazani tekoči odhodki za obresti za 150.868 evrov) – točka 2.2.1.1.a;
 - med odhodki niso izkazani odhodki, ki so nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov, ki jih za Republiko Slovenijo po pooblastilu na podlagi Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki izvaja SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana v ocenjenem znesku najmanj 40.978.811 evrov – točka 2.2.1.1.b;
 - zaradi napačne razvrstitve odhodkov so za enak znesek 83.600 evrov previsoko izkazani tekoči transferi, prenizko pa investicijski transferi – točka 2.2.1.1.g;
 - med tekočimi odhodki niso izkazani odhodki za provizijo Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo v znesku 100.000 evrov, med tekočimi transferi pa niso izkazane subvencije obrestne mere v znesku 2.113.473 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije končnim uporabnikom izplačal ta sklad – točka 2.2.2.1.c;
 - med tekočimi transferi 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 v znesku 6.106.586 evrov – točka 2.2.3.1.e;
- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za najmanj 9.211.873 evrov:
 - med prihodki niso izkazani prihodki, ki so nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov, ki jih za Republiko Slovenijo po pooblastilu na podlagi Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki izvaja SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana, v ocenjenem znesku najmanj 7.764.745 evrov – točka 2.2.1.1.b;
 - med prihodki niso izkazani prihodki od obresti v znesku 568.560 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.c;

- med prihodki niso izkazani prihodki za poplačilo terjatve do fizične osebe z zasegom obveznic v znesku 962.233 evrov – točka 2.2.3.1.d;
- med prihodki so previsoko izkazane obresti od vrnjenih posojil, danih za sanacijo podjetij in gospodarstva, v znesku 83.665 evrov – točka 2.2.2.1.f;
- izdatki *v računu finančnih terjatev in naložb* so previsoko izkazani za 12.667.904 evre:
 - med izdatki so previsoko izkazani izdatki za unovčena poročstva v znesku (Z) ██████████ (Z), prenizko pa izdatki za dana posojila finančnim inštitucijam v enaki vrednosti – točka 2.2.2.3.a;
 - med izdatki so previsoko izkazani izdatki za posojila Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo v znesku 16.408.552 evrov – točka 2.2.2.1.c;
 - med izdatki niso izkazani posli, ki jih za račun Republike Slovenije izvaja Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, in sicer izdatki za naložbe v družbe tveganega kapitala v znesku 3.677.648 evrov – točka 2.2.2.1.c;
 - med izdatki niso izkazani izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih v znesku 63.000 evrov – točka 2.2.2.1.d;
- prejemki *v računu finančnih terjatev in naložb* so prenizko izkazani za 627.333 evrov:
 - med prejemki niso izkazana plačila zapadlih poroštev in vračila mikrokreditov v skupnem znesku 98.805 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.c;
 - med prejemki niso izkazani prejemki od družb tveganega kapitala v znesku 275.730 evrov, ki jih je za račun Republike Slovenije prejel Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.2.2.1.c;
 - med prejemki niso izkazani prejemki od odtujitve kapitalskih deležev v znesku 63.000 evrov – točka 2.2.2.1.d;
 - med prejemki so za 189.798 evrov prenizko izkazani prejemki za glavnice in obresti vrnjenih posojil, danih za sanacijo podjetij in gospodarstva – točka 2.2.2.1.f;
- prejemki *v računu financiranja* so prenizko izkazani za 6.106.586 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 6.106.586 evrov – točka 2.2.3.1.e;
- izdatki *v računu financiranja* so prenizko izkazani za 9.088.317 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 – izbris obveznic v znesku 962.233 evrov – točka 2.2.3.1.d.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2014.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2014 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 uslužbencih*, ker:
 - delovno mesto ni bilo ustrezno sistemizirano, saj ni določalo vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta – točka 3.3.2.a;
- *Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju*, ker:
 - javna uslužbenka ni napredovala v plačnem razredu, kljub temu da je izpolnjevala pogoje za napredovanje – točka 3.3.2.b;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - je bil javnemu uslužbencu nepravilno obračunan dodatek za nočno delo – točka 3.3.2.c;
 - je bil javnemu uslužbencu obračunan dodatek za deljeni delovni čas, čeprav do njega ni bil upravičen – točka 3.3.2.d;
- *Zakonom o javnih financah*, ker:
 - obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo – točki 3.3.3.a in 3.3.4.k;
 - sprememba okoliščin izvajanja projekta ni bila dogovorjena s pisno pogodbo – točka 3.3.3.g;
 - naročilo ni bilo izvedeno v skladu s predpisi o javnem naročanju – točka 3.3.3.g;
 - ni bil jasno opredeljen pogoj, ki so ga morali vlagatelji izpolnjevati na javnem razpisu – točka 3.3.4.e;
 - strokovna komisija postopka za dodelitev sredstev ni izvedla v skladu z zakonom – točka 3.3.4.f;
 - so v postopku za dodelitev sredstev sodelovali tudi drugi udeleženci – točka 3.3.4.f;
 - pri izplačilih ni bila preverjena pravna podlaga in obseg obveznosti – točki 3.3.4.c in 3.3.4.o;
 - so bila iz proračunske rezervacije zagotovljena sredstva za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati, oziroma za sanacije naravnih nesreč – točka 3.3.1.a;
 - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe – točke 3.3.4.h, 3.3.4.i, 3.3.4.j, 3.3.4.l in 3.3.4.m;
 - je bilo izplačilo iz proračuna izvedeno brez pravne podlage – točka 2.2.2.3.a;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015*, ker:
 - je bila obveznost plačana v roku, daljšem od predpisanega – točka 3.3.3.b;
 - posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov – točka 3.3.4.a;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014*, ker:
 - posrednim proračunskim uporabnikom niso bila pravočasno posredovana izhodišča za pripravo finančnih načrtov – točka 3.3.4.a;
- *Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012*, ker:
 - je bila prevzeta obveznost v breme proračunov prihodnjih let, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji – točka 3.3.3.e;

- *Zakonom o javnem naročanju*, ker:
 - pri oddaji naročila ni bilo spoštovano načelo enakopravne obravnave ponudnikov – točka 3.3.3.c;
 - pri oddaji naročila ni bilo spoštovano načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki – točka 3.3.3.d;
 - se merilo v objavi razpisa ni ujemalo z merilom v razpisni dokumentaciji – točka 3.3.3.e;
 - iz postopka ni bila izločena nepravilna ponudba – točka 3.3.3.e;
 - naročnik ni preveril navedb v ponudbi – točka 3.3.3.e;
 - je bil v razpisni dokumentaciji določen pogoj, ki je bil neutemeljeno omejevalen z vidika zagotavljanje konkurence – točka 3.3.3.f;
 - je pogodba v bistvenih sestavinah odstopala od osnutka pogodbe v razpisni dokumentaciji – točka 3.3.3.g;
 - je bila razpisna dokumentacija spremenjena po roku za oddajo ponudb – točka 3.3.3.h;
- *Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, ker:
 - sredstva osnovnim šolam za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za zaposlene niso bila izplačana v ustrezni višini – točka 3.3.4.l;
 - v Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole ni bilo predpisanih meril – točka 3.3.4.l;
- *Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije*, ker:
 - pogodba ni vsebovala protikorupcijske klavzule – točki 3.3.3.j in 3.3.4.q;
- *Zakonom o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008*, ker:
 - je bila sklenjena pogodba, ki ni bila usklajena z zakonom – točka 3.3.3.j;
- *Zakonom o vodah*, ker:
 - ni bil ustanovljen Sklad za vode kot proračunski sklad – točka 2.2.1.1.c;
- *Zakonom o varstvu okolja*, ker:
 - ni bil ustanovljen Sklad za podnebne spremembe kot proračunski sklad – točka 2.2.1.1.d;
- *Zakonom o urejanju trga dela*, ker:
 - prihodki od dajatve od prejemkov, izplačanih zaradi začasnega ali občasnega dela upokoјencev, niso bili porabljeni za polnjenje proračunskega sklada – točka 2.2.1.1.e;
- *Zakonom o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov*, ker:
 - ni bil sprejet program promocije, z odredbo niso bili določeni sektorji, ki so v program promocije vključeni, in niso bile vzpostavljene sheme kakovosti – točka 2.2.1.1.f;
 - Vlada Republike Slovenije ni sprejela uredbe o začetku in višini plačevanja prispevka – točka 2.2.1.1.f;
- *Zakonom o Slovenskem državnem holdingu*, ker:
 - Državnemu zboru Republike Slovenije v treh mesecih od uveljavitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu ni bila predložena strategija upravljanja naložb – točka 2.2.2.1.a;
 - 10 odstotkov od prejete kupnine od prodaje družbe Aerodroma Ljubljana, d. d. ni bilo nakazano na posebni račun pri Ministrstvu za finance, katerega sredstva se lahko porabijo izključno za financiranje demografskega rezervnega sklada – točka 2.2.2.1.b;

- *Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog*, ker:
 - so bili v razpisni dokumentaciji neustrezno določeni pogoji za izbor – točka 3.3.4.f;
 - ni razvidno, kdo je ocenjeval vloge – točka 3.3.4.f;
- *Uredbo o zelenem javnem naročanju*, ker:
 - pri razpisu niso bile spoštovane okoljske zahteve – točka 3.3.3.g;
- *Uredbo o dodeljevanju regionalnih spodbud*, ker:
 - strokovna komisija ni pripravila zapisnika, v katerem bi ocenila, ali je mogoče pričakovati uspešen javni razpis – točka 3.3.4.c;
- *Uredbo o izvajanju finančne podpore za obranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije*, ker:
 - v razpisni dokumentaciji nista bila jasno opredeljena način uporabe meril in način določanja obsega dodeljenih sredstev – točka 3.3.4.b;
 - krovna organizacija ni bila pozvana, da poda mnenje na posamezne vloge v primerih, kjer se o tem ni jasno izrekla – točka 3.3.4.b;
- *Uredbo o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov*, ker:
 - je bil sklep o določitvi sredstev prepozno izdan – točka 3.3.4.n;
- *Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*, ker:
 - cenitev za določitev vrednosti nadomestila za stavbno pravico DARS, d. d. ni bila izdelana v skladu z Mednarodnimi standardi ocenjevanja vrednosti – točka 2.2.1.1.h;
- *Pravilnikom o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja*, ker:
 - ni bil pravilno določen način valorizacije – točka 3.3.3.e;
- *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.g;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - so bile nepravilno izkazane prevzete obveznosti – točka 3.3.4.l;
 - je pri pregledu vlog sodeloval udeleženec, ki ni bil imenovan v strokovno komisijo, vloge niso bile ocenjene na podlagi pogojev in meril iz javnega razpisa – točka 3.3.4.p;
 - pogodba o ureditvi komisijjskih poslov ni bila sklenjena pred začetkom izvajanja storitve – točka 2.2.2.1.e;
- *Navodili 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 2012–2014, razvojne prioritete Razvoj regij, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi*, ker:
 - dokazila niso bila ustrezno označena – točka 3.3.4.c;
- *Razpisno dokumentacijo oziroma javnim pozivom*, ker:
 - je bil prepozno poslan poziv za dopolnitev vloge – točki 3.3.4.c in 3.3.4.d;
 - ob spremembi okvirne vrednosti ni bil določen nov rok za prijavo na razpis – točka 3.3.4.d;
 - zahtevki ni bil posredovan v skladu z določili razpisa – točka 3.3.4.q;
 - je bila s pogodbo podaljšana predvidena dinamika financiranja iz razpisa – točka 3.3.4.q;

- *Pogodbami in odločbami*, ker:
 - niso bila spoštovana določila pogodbe oziroma odločbe – točke 3.3.3.g, 3.3.3.i in 3.3.3.k.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjih odstavkih, menimo, da so Vlada Republike Slovenije oziroma vladni proračunski uporabniki v vseh pomembnih pogledih poslovali v skladu s predpisi in usmeritvami.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za finance, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

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.

Načrti aktivnosti, ki jih zahtevamo, morajo vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

Ministrstvo za finance mora:

- odpreti posebni račun, na katerega se bodo nakazala sredstva od kupnin v skladu z določbo 79. člena Zakona o Slovenskem državnem holdingu – točka 2.2.2.1.b;
- register tveganj dopolniti z obravnavo (opredelitev, ocena in obvladovanje) naslednjih tveganj:
 - nepopolnega evidentiranja prejemkov in izdatkov, pri čemer ni prišlo do prejema ali izplačila denarja, ampak so bile terjatve oziroma obveznosti poravnane na drug način – točki 2.2.2.1.d in 2.2.3.1.d;
 - nepopolnega evidentiranja prejemkov in izdatkov, kadar druga pravna oseba izvaja posle v imenu in za račun Republike Slovenije – točki 2.2.1.1.b in 2.2.2.1.c;
- urediti procese računovodskega evidentiranja tako, da bo na mesečni ravni zagotovljeno evidentiranje sredstev od kupnin na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij po načelu denarnega toka – točka 2.2.2.1.f;
- pripraviti načrt aktivnosti za zagotovitev pravne podlage za predčasno odplačilo dolga in izbrisa obveznic tudi za primere, ki sedaj v predpisih niso urejeni; pri tem mora biti zagotovljeno tudi ustrezno evidentiranje prejemkov in izdatkov za te poslovne dogodke – točka 2.2.3.1.d.

Ministrstvo za infrastrukturo mora:

- analizirati razloge, ki so privedli do nepravilnosti, in izvesti ustrezne ukrepe, ki bodo preprečevali tovrstne nepravilnosti; v odzivnem poročilu mora ministrstvo navesti sklepe, analize in ukrepe, ki jih je oziroma jih še bo izvedlo – točki 3.3.3.e in 3.3.4.g.

Ministrstvo za zdravje mora:

- analizirati razloge, ki so privedli do nepravilnosti v postopku oddaje javnega naročila, in izvesti ustrezne ukrepe, ki bodo preprečevali tovrstne nepravilnosti; v odzivnem poročilu mora ministrstvo navesti sklepe, analize in ukrepe, ki jih je oziroma jih še bo izvedlo – točka 3.3.3.g.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za odpravo neustreznih izplačil transferov osnovnim šolam za povračilo stroškov zaposlenim na osnovnih šolah; načrt aktivnosti mora temeljiti na pregledu nekaj primerov osnovnih šol – točka 3.3.4.l;
- pričeti z izvajanjem aktivnosti za določitev meril za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov osnovnih šol v ustrezni pravni podlagi – točka 3.3.4.l.

Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu mora:

- pričeti z izvajanjem aktivnosti za spremembe Uredbe o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije, v kateri mora urediti prepoved interesne povezanosti članov komisije za odpiranje vlog s subjekti, ki se na razpis prijavijo – točka 3.3.4.b;
- pričeti z izvedbo kontrole namenske porabe prejetih sredstev za leto 2014 pri Slovensko kulturno-gospodarski zvezi in pri Slovenskem dijaškem domu Srečko Kosovel – točka 3.3.4.b.

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

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

Če odzivno poročilo ne bodo 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 odzivnih poročil računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁹⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za finance, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

²⁹⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

6. PRIPOROČILA

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- v okviru predloga sprememb Zakona o javnih financah pripravi predlog ustrezne pravne podlage za predčasno odplačilo dolga in izbris obveznic tudi za primere, ki sedaj niso urejeni v predpisih.

Ministrstvu za finance, Finančni upravi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- zapiše pravila, ki jih uporablja v informacijskem sistemu za knjiženja na tehnični podkonto 609059;
- organizira izvajanje obdelav v informacijskem sistemu tako, da ne bo prihajalo do zamud pri praznitvi prehodnih podračunov 846;
- zapiše postopke s pravili za pripravo PDP poročila, ki se uporabljajo v informacijskem sistemu;
- zagotovi pravilno delovanje programa za pripravo PDP poročil in vgradi ustrezne kontrole za skladnost podatkov s podatki plačilnega prometa na določen dan;
- zagotovi, da posreduje podatke za PDP poročila samo na podlagi podatkov davčnega knjigovodstva, in vzpostavi notranje kontrole za preverjanje usklajenosti podatkov PDP poročil in podatkov davčnega knjigovodstva.

Ministrstvu za obrambo priporočamo, naj:

- v internem aktu, ki ureja finančno poslovanje, določi rok, v katerem mora odgovorni delavec predložiti verodostojno knjigovodsko listino skrbniku postavke/predlagatelju odredbe, ter določi rok, v katerem mora skrbnik postavke predložiti potrjeno verodostojno listino v izplačilo finančni službi ob upoštevanju roka za predložitev dokumentacije za izplačilo obveznosti finančni službi, kot je določen v Pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

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 2014, ki so relevantni tudi ob izdaji revizijskega poročila. Popravek revizorja se nanaša na splošni del predloga zaključnega računa. 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 2014 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 2014

kto 4135	(8.276.952)	
podskupina kto 403	150.868	
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 in 2013 in na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014:

- Pogodba št. 2511-11-810184;
- Pogodba št. 2330-13-830061;
- Pogodba št. 2330-13-830130;
- Pogodba št. 2330-13-830124;
- Pogodba št. 2330-13-830448;
- Pogodba št. 2330-13-000227;
- Pogodba št. 2330-14-830045;
- Pogodba št. 2330-14-830084;

- Pogodba št. 2330-14-830085;
- Pogodba št. 2330-14-830086;
- Pogodba št. 2330-14-830087;
- Nerevidirano letno poročilo javnega podjetja Infra, d. o. o. za leto 2014 (februar 2015).

7.2 Instrumenti finančnega inženiringa (točka 2.2.2.1.c)

7.2.1 Predlog popravka

- evidentiranje prejemkov, izdatkov in dobroimetja pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo v letu 2014

skupina kto 40	100.000	
skupina kto 41	2.113.473	
podskupina kto 114		2.213.473
podskupina kto 114	844.290	
skupina kto 71		568.560
podskupina kot 751		275.730
podskupina kto 440	(16.408.552)	
podskupina kto 114	12.829.709	
podskupina kto 441	3.677.648	
podskupina kto 750		98.805

7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.2.1.c 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 2014:

- 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. 7 k sporazumu z dne 16. 5. 2014, 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. 6-PIFI/2014 z dne 16. 5. 2014 (znesek 17.689.291 evrov);
- sklepi Vlade Republike Slovenije o vstopu Republike Slovenije v zasebne družbe tveganega kapitala;
- notarska potrdila o spremembah družbenih pogodb družb tveganega kapitala;

- odobritev upravljaljske provizije Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo za leto 2014, 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 2014.

7.3 Povečanje namenskega premoženja javnega sklada (točka 2.2.2.1.d)

7.3.1 Predlog popravka

- evidentiranje povečanja namenskega premoženja javnega sklada

kto 4430	63.000	
kto 7512		63.000

7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.2.1.d 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 2014:

- sklepi Vlade Republike Slovenije št. 47600-12/2011/4 z dne 28. 7. 2011, št. 47600-12/2011/6 z dne 20. 12. 2011 in št. 47600-5/2012/3 z dne 10. 4. 2012;
- Pogodba o odsvojitvi poslovnega deleža v družbi BSC, poslovno podporni center, d. o. o., Kranj z dne 8. 10. 2014, Pogodba o odsvojitvi poslovnega deleža v družbi Regionalna razvojna agencija Mura, d. o. o. z dne 8. 10. 2014 in Pogodba o odsvojitvi poslovnega deleža v družbi Regionalni center za razvoj, d. o. o. z dne 8. 10. 2014.

7.4 Vračila posojil, danih za sanacijo podjetij in gospodarstva (točka 2.2.2.1.f)

7.4.1 Predlog popravka

- evidentiranje prilivov na podračun kupnin (glavnice vrnjenih posojil)

kto 2401		(29.083)
kto 7504		29.083

- evidentiranje prilivov na podračun kupnin (obresti vrnjenih posojil)

kto 2401		(77.050)
kto 7102		(83.665)
kto 7504		160.715

7.4.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.2.1.f 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 2014:

- Pogodbo o kratkoročnem kreditu št. AGRORUŠE-13-IN-722010 z dne 3. 1. 2014;
- Pogodbo o kratkoročnem kreditu št. ILES-13-N-722010 z dne 20. 6. 2013;
- Pogodba o dolgoročnem kreditu št. UTEKSOL-09-IN-7247 z dne 5. 10. 2009;
- Pogodba o dolgoročnem kreditu št. EXCEL-06-IN-7220 z dne 27. 1. 2006;
- Pogodba o dolgoročnem kreditu št. 2111-96-000011 z dne 14. 5. 1996.

7.5 Unovčena poroštva (točka 2.2.2.3.a)

7.5.1 Predlog popravka

- evidentiranje izdatkov za dana posojila finančnim institucijam namesto izdatkov za unovčena poroštva

(Z)	████████	████████	
	████████	████████	(Z)

7.5.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.2.3.a tega poročila.

7.5.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014:

- sporočilo o odstopu od pogodbe Banke Slovenije;
- dokumentacija o prilivih na račune Probanke, d. d. in Factor banke, d. d., Ljubljana na dan 19. 6. 2014;
- dokumentacija o odlivih z računa proračuna na račun Banke Slovenije.

7.6 Obveznice RS 21 in RS 39 (točka 2.2.3.1.e)

7.6.1 Predlog popravka

- evidentiranje odhodkov in zadolževanja v letu 2014 za glavnice obveznic RS 21 in RS 39, vročenih do 31. 12. 2010, ki jih je na račun Slovenske odškodninske družbe, d. d. izplačala upravičencem v letu 2014

podskupina kto 411	6.106.586	
podskupina kto 500		6.106.586

7.6.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.3.1.e 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 2014:

- Pogodba o ureditvi razmerij na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega 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., št. 420-12/2014/11 z dne 27. 1. 2015.

7.7 Zaseg obveznic (točka 2.2.3.1.d)

- evidentiranje prihodkov in izdatkov od poravnave terjatev z zasegom obveznic RS 38 in RS 59

podskupina kto 550	962.233	
podskupina kto 712		962.233

7.7.1 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.2.3.1.d tega poročila.

7.7.2 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014:

- Sodba Okrožnega sodišča v Ljubljani, št. X K 95791/2010 z dne 19. 9. 2013;
- dopis Klirinško depotne družbe, d. d., Ljubljana, št. S-011838 z dne 14. 2. 2014.

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. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
4. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
5. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
6. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
7. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
8. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
9. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
10. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
11. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
12. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
13. Ministrstvu za zdravje, priporočeno s povratnico;
14. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
15. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
16. Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, priporočeno s povratnico;
17. Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, priporočeno;
18. Upravni enoti Maribor, priporočeno;
19. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
20. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
21. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
22. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
23. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
24. dr. Senku Pličaniču, priporočeno;
25. Metodu Dragonji, priporočeno;
26. Jožefu Petroviču, priporočeno;
27. Samu Omerzelu, priporočeno;
28. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
29. dr. Urošu Grilcu, priporočeno;
30. Romanu Jakiču, priporočeno;
31. Janku Vebru, priporočeno;
32. dr. Stanislavi Setnikar Cankar, priporočeno;
33. dr. Alenki Trop Skaza, priporočeno;
34. Tini Komel, priporočeno;
35. mag. Violeti Bulc, priporočeno;

36. mag. Karin Jurše, priporočeno;
37. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
38. 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