



REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI IN SMOTRNOSTI POSLOVANJA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE V LETIH 2003 IN 2004



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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

**REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI IN SMOTRNOSTI
POSLOVANJA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV
REPUBLIKE SLOVENIJE V LETIH 2003 IN 2004**



Številka: 1202-2/2005-36

Ljubljana, 31. maja 2006



Računsko sodišče je revidiralo pravilnost in smotrnost poslovanja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklad) v letih 2003 in 2004. Sklad je bil ustanovljen na podlagi Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, posluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode, ter gospodari s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije, v njenem imenu in za njen račun.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004.

Računsko sodišče je za pravilnost poslovanja v revidiranih letih Skladu izreklo negativno mnenje, ker je v številnih primerih ravnal v neskladju s predpisi:

- ni vzpostavil ustreznega sistema finančnega poslovanja niti sistema notranjega kontroliranja in notranjega revidiranja in ni sprejel usmeritev in internih pravil za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi in drugih pravil, finančnih načrtov pa ni pripravil v skladu s predpisi, s čimer ni zagotovil preglednega, gospodarnega, učinkovitega in uspešnega poslovanja,
- ni opredelil operativnih del in obsega območij območnih izpostav, kot to določa zakon,
- ni izvedel prenosa vseh kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na Sklad v skladu s predpisi in ni vzpostavil popolnih evidenc o kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih v upravljanju Sklada na način, kot to zahteva zakon, ter ni zagotovil, da vzpostavljene evidence ustrezajo dejanskemu stanju v naravi,
- v zakup ali najem ni oddal zemljišč, s katerimi razpolaga že več kot 10 let,
- ni poskrbel za vpis zakupnih razmerij v zemljiško knjigo oz. ni skrbel za izvajanje pogodbenih določil,
- je nepravilno obračunaval zakupnino ali je zakupnino neupravičeno pobotal za odplačno pridobljena zemljišča, čeprav zakupniki dokazil o lastništvu niso dostavili,
- je sklepal pogodbe za brezplačno razpolaganje z zemljišči, ko za to niso bili izpolnjeni pogoji in ni zagotovil namenske rabe kmetijskega zemljišča,
- je v najem oddal zemljišča, ki niso bila v lasti države,
- ni pravočasno sklepal koncesijskih pogodb in aneksov k pogodbam za izkoriščanje gozdov in sklepal pogodbe v nasprotju z uredbo,
- je dovoljeval koncesionarjem, da so les prodajali na podlagi neposredno sklenjenih pogodb in se s tem izogibali javnim dražbam,
- je koncesionarjem neupravičeno priznal stroške za varstvena in gojitvena dela v znesku 79.507 tisoč tolarjev, čeprav bi jih morali ti pokrivati iz prihodkov od prodaje lesa,
- je oddal dela pri izkoriščanju gozdov izvajalcem, ki niso koncesionarji, z neposredno pogodbo, čeprav za to niso bili izpolnjeni zakonski pogoji,
- je pogodbe za nezemljiško rabo zemljišč sklepal v nasprotju s predpisi, in ni zaračunal najemnine v višini 173 tisoč tolarjev,

- ni pripravil letnega programa nakupov, prodaje in menjave kmetijskih zemljišč in gozdov,
- je po nesorazmerno nizki ceni in v nasprotju s predpisi prodal kmetijsko zemljišče, ki je bilo po lokacijski informaciji predvideno za stavbno zemljišče ali je zemljišče že imelo status stavbnega zemljišča ali status namenske rabe pridobivalnega območja rudnin,
- je sklenil pogodbo o zamenjavi zemljišč, ki zemljiškoknjižno niso last Republike Slovenije in so nosila denacionalizacijsko plombo,
- je zemljišča prodajal po ceni, ki je bila nižja od uradne ceno ali pa se je za ceno dogovoril še preden je naročil cenitev,
- je k oddaji ponudbe za izbiro izvajalca v drugi fazi postopka povabil tudi ponudnike, ki jim v prvi fazi ni priznal usposobljenosti,
- oddaje naročila za gradnjo gozdnih poti ni izvedel po predpisih oziroma v skladu z določili internega akta,
- je nenamensko uporabil sredstva za investicije v lokalne ceste,
- storitve malih vrednosti ni naročal po postopku, ki ga določa interni akt, in z izvajalcem ni sklenil pogodbe,
- v pogodbi ni natančno navedel vrste, obsega in cene oddanih storitev, potrjeval in plačeval je račune, ki nimajo specifikiranih opravljenih storitev,
- sistemiziral je delovno mesto namestnika direktorja Sklada v neskladju s prilogo ZRPJZ,
- zaposlenim je nepravilno obračunal dodatek za prepoved konkurence in je zato v letu 2003 neupravičeno izplačal 5.338 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 4.987 tisoč tolarjev,
- je zaposlenim v letu 2003 brez ustrezne pravne podlage izplačal denacionalizacijski dodatek v znesku 8.990 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa v znesku 8.446 tisoč tolarjev,
- je v avgustu 2003 neupravičeno izplačal nadure v znesku 3.944 tisoč tolarjev, pri čemer ne razpolaga z dokazili, da so bile zares tudi opravljene,
- pri oddaji javnega naročila in ocenjevanju ponudb ni upošteval predpisov o javnem naročanju,
- je sredstva nenamensko uporabil ali povzročil poslovno nepotrebne stroške,
- je za delo najemal študente za obdobje, daljše od 90 dni,
- je nepravilno obračunaval dnevnice za službena potovanja v tujino,
- v proračun ni nakazal presežka prihodkov nad odhodki, ki je v letu 2003 znašal 31.535 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 555.740 tisoč tolarjev,
- je prosta denarna sredstva nalagal v nasprotju s predpisi,
- ni uskladil stanja zemljišč in ni izvedel popisa terjatev in obveznosti v skladu s prepisi,
- je sklenil štiri pogodbe za nakup poslovnih prostorov, pri čemer z originalnimi pogodbami ne razpolaga, lastništvo Sklada pa ni vpisano v zemljiško knjigo.

Računsko sodišče je ocenilo tudi smotrnost poslovanja Sklada. Ugotavljalo je, ali je bilo gospodarjenje Sklada s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v letih 2003 in 2004 uspešno, učinkovito in gospodarno. V ta namen je preverjalo načrtovanje in usmerjanje dela Sklada ter spremljanje izvrševanja nalog ter poročanje javnostim o dosežkih Sklada v revidiranih letih. Ugotovljeno je bilo, da:

- vodenje poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004 ni bilo dovolj uspešno in učinkovito, ker ni bilo dovolj načrtno in je bilo premalo usmerjeno k doseganju razvojnih ciljev države v okviru kmetijske zemljiške politike, kot je opredeljena v državnih razvojnih dokumentih. Sklad ni razvil ustreznega sistema kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti in ne razpolaga z zadostnimi in zanesljivimi informacijami za izvedbo meritev, ki bi pokazale stopnjo učinkovitosti in uspešnosti Sklada pri uveljavljanju sprejete razvojne politike v posameznem letu in v daljšem časovnem obdobju. Zato ni mogoče oceniti, koliko je Sklad s svojim delovanjem in izvrševanjem nalog prispeval k uresničevanju razvojnih ciljev države.
- Sklad je bil neučinkovit in neuspešen pri vzpostavljanju evidenc kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov, ki še do danes niso točne in popolne. To mu onemogoča vzpostaviti popoln informacijski sistem,

potreben za analiziranje, načrtovanje, spremljanje izvrševanja in poročanje o dosežkih, povezanih s prioritetskimi razvojnimi cilji.

- Neustrezno vodenje in upravljanje nista omogočila zadostnih notranjih kontrol in ne nadzora nad delovanjem, pri poslovanju je zato prihajalo do nepravilnosti in negospodarnosti v škodo institucije in v škodo uveljavljanja nacionalnega interesa. Sklad je deloval negospodarno in neučinkovito pri posameznih poslovnih transakcijah, predvsem ko:
 - je kmetijska zemljišča prodajal pod ceno,
 - v zakup ni oddal vseh kmetijskih zemljišč,
 - je kmetijska zemljišča oddajal brezplačno,
 - je zaračunaval prenizko zakupnino in najemnino,
 - je zemljišča, predvidena za stavbna zemljišča ali zemljišča, ki so že bila v tem statusu, prodajal po nesorazmerno nizkih cenah in z neposrednimi pogodbami,
 - je po nesorazmerno nizkih cenah prodajal potencialno zazidljiva zemljišča,
 - je investiral v namene, ki niso pomenili vlaganj v vzdrževanje ali izboljšanje proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč in gozdov,
 - je neupravičeno priznaval stroške zakupnikom in previsoke stroške koncesionarjem,
 - ni zagotovil izvedbe javnih dražb pri prodaji lesa,
 - je povzročil previsoke stroške dela in druge stroške,
 - ni poskrbel za vzpostavitev popolnih evidenc zemljišč, s katerimi razpolaga.
- Delovanje sveta Sklada in nadzornega odbora Sklada ni bilo učinkovito, saj nista preprečila nenačrtnega, negospodarnega in neučinkovitega delovanja in nista zahtevala priprave notranjih predpisov, ki bi ustrezneje usmerjali in nadzirali delovanje Sklada. Naloge nadzornika nad delom Sklada ni uspešno opravilo niti Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Zaradi opisanega stanja in ugotovitev v poročilu računsko sodišče meni, da poslovanje Sklada v letih 2003 in 2004 ni bilo gospodarno in ne učinkovito. Ne glede na odsotnost ustreznega načrtovanja in sistema za merjenje uspešnosti izvrševanja programov Sklada je računsko sodišče, glede na posamezne revizijske ugotovitve, ocenilo, da Sklad pri doseganju razvojnih ciljev na področju zemljiške politike države ni bil uspešen, saj s svojim delovanjem ni dovolj in načrtno prispeval k optimalni rabi zemljišč za ekonomično predelavo, k njihovemu postopnemu povečevanju, k smotrnemu zaokroževanju proizvodnih enot v racionalne in perspektivne celote ter k povečevanju deleža javnih gozdov s posebej poudarjenimi, splošno koristnimi funkcijami.

Sklad je nekatere ugotovljene nepravilnosti odpravil oziroma sprejel ustrezne popravilne ukrepe že med revizijskim postopkom. Za preostale pa je računsko sodišče zahtevalo odzivno poročilo, v katerem mora Sklad

- predložiti načrt ukrepov in rokov za dokončanje prenosa kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na Sklad,
- predložiti akt o opredelitvi obsega območij območnih izpostav in vrsti operativnih del, ki jih opravljajo območne izpostave,
- predložiti načrt aktivnosti za zagotovitev popolnih in točnih evidenc kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov in njihova usklajenost s stanjem v naravi,
- predložiti načrt ukrepov za dolgoročno razvojno strategijo Sklada pri gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki bo upoštevala tudi razvojne usmeritve iz sprejetih dokumentov na državni ravni,

- predložiti interni akt, ki bo določil postopke in opredelil kriterije za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi ter usmeritve za pripravo letnih programov razpolaganja z zemljišči v skladu z razvojno strategijo glede na prioriteta področja, na katerih namerava Sklad opravljati zemljiške operacije,
- pripraviti vzorec standardne oblike pogodbe, ki bo odražala usklajeno vsebino koncesijskih pogodb z Uredbo o koncesijah, vključno s prilogami, v katerih so navedeni gozdovi, ki so predmet koncesije,
- izkazati načrt ukrepov in postopkov za uvedbo javne dražbe kot oblike prodaje lesa,
- izkazati, da je predlagal spremembo pogodbe z Zavodom za gozdove Republike Slovenije, s katero bodo natančno opredeljeni vrsta, obseg in vrednost naročenih storitev, da bo omogočena kontrola izvedenih in obračunanih storitev pred izplačilom,
- izkazati dopolnitev akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v skladu z zakonodajo in izkazati pravilni obračun dodatka za prepoved konkurence ter poračun za neupravičeno izplačane zneske,
- presežek prihodkov nad odhodki nakazati v državni proračun v skladu z zakonom ter
- predložiti načrt ukrepov za vpis zakupnih razmerij in pridobljenih nepremičnin v zemljiško knjigo.

KAZALO

1. UVOD	10
1.1 PREDSTAVITEV SKLADA	10
1.2 OSNOVNI PODATKI IZ RAČUNOVODSKIH IZKAZOV	11
1.3 ODGOVORNE OSEBE SKLADA	13
1.4 PREDSTAVITEV REVIZIJE	13
2. UGOTOVITVE	14
2.1 PRAVILNOST POSLOVANJA SKLADA	14
2.1.1 Poslovna in razvojna politika Sklada	14
2.1.2 Premoženje Sklada in vzpostavitev evidenc kmetijskih zemljišč in gozdov	18
2.1.3 Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi	20
2.1.3.1 Zakupi kmetijskih zemljišč	20
2.1.3.2 Zakupi kmetijskih zemljišč s poboto zakupnine	22
2.1.3.3 Oddaja kmetijskih zemljišč v najem za nekmetijsko rabo	24
2.1.3.4 Gospodarjenje z gozdovi	25
2.1.3.5 Nakupi, prodaje in menjave kmetijskih zemljišč in gozdov	28
2.1.3.6 Vlaganja v zemljišča in gozdove	40
2.1.4 Poraba javnih sredstev za delo Sklada	42
2.1.4.1 Pravne podlage za delo Sklada	42
2.1.4.2 Plače in drugi osebni prejemki	43
2.1.4.3 Drugi odhodki za delovanje Sklada	45
2.1.5 Razporejanje presežka prihodkov nad odhodki	50
2.1.6 Nalaganje prostih denarnih sredstev	50
2.1.7 Druge ugotovitve	51
2.2 SMOTRNOST POSLOVANJA SKLADA	53
2.2.1 Ali je bilo poslovanje Sklada pri gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči in kmetijami, uspešno, učinkovito in gospodarno?	54
2.2.2 Ali je bilo poslovanje Sklada pri gospodarjenju z gozdovi uspešno, učinkovito in gospodarno?	62
2.3 PRAVILNOST POSLOVANJA SKLADA V POSAMEZNIH PRIMERIH PRED LETOM 2003	65

2.3.1	Menjava travnik – vinograd v Portorožu.....	66
2.3.2	Brezplačen zakup zemlje na Kočevskem.....	66
2.3.3	Izplačila za ceditve zemljišč povezanim osebam	68
2.3.4	Prodaja in oddaja kmetijskih zemljišč za gradnjo golf igrišča v Sečoveljski dolini.....	68
3.	MNENJE	70
3.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA SKLADA V LETIH 2003 IN 2004	70
3.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA SKLADA V LETIH 2003 IN 2004.....	72
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	74
5.	PRIPOROČILA	76

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklad) v letih 2003 in 2004 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in Programa dela za izvrševanje pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2005¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 20. 6. 2005.

Revizija je bila načrtovana in izvedena v skladu z ZRacS-1 in Napotilom za izvajanje revizij³. Z izvedeno revizijo smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze, da podamo mnenje o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004.

1.1 Predstavitev Sklada

Sklad je bil ustanovljen na podlagi Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije⁴ (v nadaljevanju: ZSKZ). Sklad je pravna oseba in posluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode. Naloge opravlja v imenu Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS) in za njen račun. V skladu z 2. členom ZSKZ Sklad gospodari s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti RS, pri čemer je dolžan upoštevati sprejeto razvojno politiko RS, predpise in svoje akte. Gospodarjenje po zakonu obsega upravljanje in razpolaganje s premoženjem. Opravlja zlasti naslednje naloge:

- skrbi za racionalno rabo in okoljevarstveno vrednost kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov,
- izvaja promet s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi ter jih daje v zakup v skladu s predpisi in svojimi akti oziroma zanje dodeljuje koncesije,
- vodi evidenco o kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih v lasti RS v skladu s predpisi,
- upravlja finančna sredstva, ki jih dobi z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi,
- opravlja druge naloge, ki se nanašajo na kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove v lasti RS, določene v predpisih in aktih Sklada.

Organi Sklada so direktor, ki vodi in zastopa Sklad, svet Sklada in nadzorni odbor. Direktorja za dobo štirih let imenuje Državni zbor RS (v nadaljevanju: državni zbor) na predlog Vlade RS (v nadaljevanju: vlada).

¹ Št. 3104-1/2005-1 z dne 15. 2. 2005.

² Št. 1202-2/2005-3.

³ Napotilo za izvajanje revizij, Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ Uradni list RS, št. 10/93 in 23/96.

Svet Sklada je organ upravljanja, ki ima predsednika in osem članov. Opravlja naloge določene v 5. členu ZSKZ (sprejema finančni načrt in program dela Sklada ter zaključni račun Sklada ter ima druge pravice in obveznosti, določene s statutom Sklada). Svet Sklada je dne 11. 8. 1993 sprejel Statut Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS (v nadaljevanju: statut), h kateremu je vlada dala soglasje⁵. V letu 2004⁶ je sprejel še spremembe in dopolnitve Statuta.

Nadzorni odbor Sklada šteje pet članov, ki jih imenuje državni zbor. Nadzira zakonitost dela in finančno poslovanje Sklada in državnemu zboru najmanj enkrat letno poroča o delovanju Sklada.

Sklad je za svoje delo odgovoren vladi, ki ji o svojem delu poroča najmanj enkrat letno. Naloge Sklada se izvajajo na sedežu Sklada in v območnih enotah. Sklad je teritorialno povezan v mrežo 32 lokalnih izpostav, ki se regionalno povezujejo v Ljubljansko, Severovzhodno, Dolenjsko in Primorsko upraviteljstvo. Delo Sklada nadzirata Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvo za finance.

Sklad prihodke pridobiva z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi. Sklad lahko pridobiva sredstva za svoje delovanje tudi iz proračuna RS in iz drugih virov. Presežek prihodkov nad odhodki Sklada je v skladu s finančnim načrtom in programom Sklada prihodek proračuna RS. Sredstva Sklada so namenjena za:

- vlaganja za vzdrževanje in izboljšanje proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč in kmetij ter za uresničevanje in razvoj vseh funkcij gozdov,
- nakup kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov in
- kritje stroškov poslovanja Sklada.

1.2 Osnovni podatki iz računovodskih izkazov

Sklad vodi knjigovodstvo in pripravlja računovodske izkaze na podlagi določil Zakona o računovodstvu⁷ (v nadaljevanju: ZR) in na podlagi drugih predpisov, ki veljajo za posredne proračunske uporabnike, ter na podlagi Slovenskih računovodskih standardov. Računovodski izkazi Sklada so: izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov (po načelu nastanka poslovnega dogodka), izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka na podlagi Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁸ in bilanca stanja.

Sklad ima za leti 2003 in 2004 revidirane računovodske izkaze. Za obe leti je izkaze revidirala IN-REVIZIJA, družba za revidiranje in svetovanje, d. o. o., Ljubljana. Revizorji so za obe leti izdali mnenje s pridržkom, ker stanje kmetijskih zemljišč in gozdov v poslovnih knjigah Sklada ni popolno in točno izkazano, kar vpliva na izkazano obveznost za prejeta sredstva v upravljanje.

⁵ Vlada je izdala soglasje 26. 10. 1993.

⁶ 13. 5. 2004; vlada je k spremembam soglasje izdala 22. 7. 2004.

⁷ Uradni list RS, št. 23/99.

⁸ Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04.

V letu 2003 je Sklad po načelu nastanka poslovnega dogodka realiziral 2.413.926 tisoč tolarjev prihodkov in 2.382.392 tisoč tolarjev odhodkov, v letu 2004 pa 2.798.914 tisoč tolarjev prihodkov in 2.243.172 tisoč tolarjev odhodkov. V letu 2003 je presežek prihodkov nad odhodki znašal 31.534 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 555.742 tisoč tolarjev. Prihodki in odhodki Sklada po vrsti prihodkov in odhodkov v letih 2003 in 2004 po načelu nastanka poslovnega dogodka so prikazani v tabeli 1.

Podatki iz izkaza prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka so prikazani v prilogi 1.

Tabela 1: Finančni načrti in realizacija po vrsti prihodkov in odhodkov v letih 2003 in 2004 po načelu nastanka poslovnega dogodka

Vrsta odhodka	Načrt 2003 v tisoč tolarjih	Realizacija 2003 v tisoč tolarjih	Indeks (4)=(3/2)	Načrt 2004 v tisoč tolarjih	Realizacija 2004 v tisoč tolarjih	Indeks (7)=(6/5)	Indeks (8)=(6/3)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/2)	(5)	(6)	(7)=(6/5)	(8)=(6/3)
LASTNI PRIHODKI	2.163.300	2.384.524	110	2.489.900	2.785.393	112	117
Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči	707.100	764.870	108	786.300	792.713	101	104
Gospodarjenje z gozdovi	831.600	846.915	102	888.400	929.949	105	110
Prodaja kmetijskih zemljišč in gozdov	375.000	578.287	154	567.000	746.080	132	129
Prihodki od izdanih soglasij in odškodnin in služnosti	39.600	24.413	62	25.700	32.117	125	132
Prihodki od financiranja	130.000	133.531	103	185.000	231.151	125	173
Drugi prevrednotovalni in izredni prihodki	80.000	36.508	46	37.500	53.383	142	146
PRIHODKI PRORAČUNA	50.192	29.402	59	34.007	13.521	40	46
PRIHODKI SKUPAJ	2.213.492	2.413.926	109	2.523.907	2.798.914	111	116
LASTNI ODHODKI	2.156.811	2.358.958	109	2.464.189	2.232.340	91	95
Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči	340.000	324.462	95	365.000	353.581	97	109
Gospodarjenje z gozdovi	542.000	545.531	101	537.000	537.765	100	99
Drugi lastni odhodki	588.000	781.605	133	787.400	595.562	76	76
Službe sklada	686.811	707.360	103	774.789	745.432	96	105
ODHODKI PRORAČUNA	50.192	23.434	47	34.007	10.832	32	46
ODHODKI SKUPAJ	2.207.003	2.382.392	108	2.498.196	2.243.172	90	94

Viri: Program dela in finančni načrt Sklada za leti 2003 in 2004, Poročilo o delu Sklada za leto 2003 in Letno poročilo Sklada za leto 2004.

Bilančna vsota Sklada je na dan 31. 12. 2002 oziroma na prvi dan leta 2003 znašala 271.572.454 tisoč tolarjev. Na dan 31. 12. 2003 je bila za en odstotek nižja, na dan 31. 12. 2004 pa se je zmanjšala še za en odstotek v primerjavi s stanjem na zadnji dan leta 2003. Postavke bilance stanja so podrobneje prikazane v prilogi 2.

1.3 Odgovorne osebe Sklada

Sklad je v letu 2003 in 2004 vodila in zastopala direktorica Marja Majer – Cuk, od 30. 11. 2005 pa vršilec direktorja Sklada Sergij Daolio.

1.4 Predstavitev revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o

- pravilnosti poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004 in
- smotrnosti poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004.

Z revizijo smo preizkusili skladnost poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004 z zakoni, podzakonskimi predpisi, notranjimi akti Sklada, sklenjenimi pogodbami ter drugimi usmeritvami, ki jih mora Sklad upoštevati pri svojem poslovanju. Pri tem smo se osredotočili na pravilnost in smotrnost poslovanja in gospodarjenja z zemljišči, kmetijami in gozdovi ter na pravilnost uporabe javnih sredstev za delovanje Sklada.

Revizijsko delo smo opravili po revizijskem programu tako, da smo kombinirali analitični pristop ter preizkušali pravilnosti vplačil in izplačil in drugih evidenc. Vzorec za preizkušanje podatkov je bil določen nestatistično. Obseg preizkušanja je bil določen glede na specifična tveganja, ugotovljena v fazi podrobnega načrtovanja in med samo revizijo.

Smotrnosti poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004 smo ocenili tako, da smo iskali odgovore na revizijska vprašanja o tem, ali je Sklad v revidiranem obdobju uspešno in učinkovito posloval in dobro gospodaril z zemljišči, kmetijami in gozdovi. Pri tem smo pregledovali, analizirali in primerjali strateške razvojne načrte države, ki so povezani s področjem delovanja Sklada, finančne in poslovne načrte ter poročila o delovanju Sklada. Na oceno smotrnosti delovanja so vplivale tudi revizijske ugotovitve, pridobljene ob pregledovanju pravilnosti poslovanja Sklada.

2. UGOTOVITVE

2.1 Pravilnost poslovanja Sklada

Za oceno pravilnosti poslovanja Sklada smo najprej preverili, kakšni sta poslovna in razvojna politika Sklada in kako sta se izvajali v letih 2003 in 2004. Želeli smo preveriti, ali sledita zakonskim zahtevam in usmeritvam strateških dokumentov, pomembnih za poslovanje Sklada, ter ali je bilo njegovo poslovanje pri gospodarjenju z zemljišči, kmetijami in gozdovi ter pri uporabi javnih sredstev za delovanje Sklada pravilno.

2.1.1 Poslovna in razvojna politika Sklada

Statut določa, da direktor predlaga poslovno in razvojno politiko Sklada in ukrepe za njeno izvajanje ter svetu Sklada predlaga sprejem finančnega načrta s programom dela ter letno poročilo Sklada. ZSKZ⁹ opredeljuje, da mora biti poslovna in razvojna politika Sklada skladna s sprejeto razvojno politiko RS in usmeritvami, ki jih je država za področje kmetijstva in gozdarstva opredelila v naslednjih strateških dokumentih: v Državnem razvojnem programu 2001 – 2006¹⁰, Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva¹¹ in v Programu razvoja slovenskih gozdov¹².

Da bi Sklad lahko deloval v skladu s predpisi in razvojnimi usmeritvami države, bi moral imeti izoblikovano jasno poslovno politiko, s konkretno zastavljenimi dolgoročnimi in letnimi izvedbenimi cilji in aktivnostmi, ki bi bili usmerjeni k uresničevanju zakonskih in drugih razvojnih usmeritev države na področju kmetijske zemljiške politike in gozdarstva.

Državni razvojni program 2001 – 2006 kot razvojno usmeritev med drugim opredeljuje izboljševanje proizvodnih zmogljivosti in večjo koncentracijo kmetijskih zemljišč z izvajanjem različnih agrarnih operacij ter izboljševanje velikostne strukture kmetij s pospeševanjem trga kmetijskih zemljišč. Tudi Strategija razvoja slovenskega kmetijstva kot ključni problem slovenskega kmetijstva opredeljuje premajhno povprečno velikost slovenskih kmetij. Po podatkih popisa prebivalstva iz leta 1991 je imela povprečna slovenska kmetija 5,9 hektara zemlje (skupaj z gozdom), 3,2 hektara kmetijske oziroma 2,5 hektara obdelovalne zemlje, kar je štiri krat manj kot v Evropi. Z ukrepi strukturne politike (spodbujanje nakupa, zakupa, prodaje in zaokroževanja zemljišč) bi morali velikost povečati, tako da bi bilo v prihodnosti vsaj 70 odstotkov

⁹ 4. člen ZSKZ.

¹⁰ Sprejela Vlada RS dne 13. 12. 2001.

¹¹ MKGP, september 1992.

¹² Uradni list RS, št. 14/96.

kmetijske zemlje v obdelavi kmetijskih gospodarstev, ki bodo razpolagala z več kot 15 hektari kmetijske zemlje. Sklad naj bi po strategiji postal »trajna institucija, ki bo zagotavljala gospodarno rabo zemljišč in gozdov v državni lasti ter v prometu z zemljišči in pri podeljevanju koncesij omogočala optimalno rabo zemljišč za ekonomično pridelavo, smotrno zaokroževanje proizvodnih enot v racionalne in perspektivne celote ter zagotavljala ohranitev zemljišč v kompleksih tudi za potrebe strokovnega, raziskovalnega in učnovzgojnega dela.«¹³

V Programu razvoja gozdov v Sloveniji je navedeno, da je gozdna posest v Sloveniji razdrobljena in s povprečno velikostjo 2,3 hektara med najnižjimi v Evropi. Država je zainteresirana za povečanje deleža javnih gozdov, in sicer predvsem tam, kjer so splošno koristne funkcije posebej poudarjene (varovalni gozdovi in gozdovi s posebnim namenom – gozdni rezervati, gozdovi, ki so razglašeni za naravne znamenitosti, rekreacijski gozdovi v okolici mest, gozdovi v okolici vodnih virov itd.). Program razvoja gozdov v Sloveniji opredeljuje tudi nujnost izdelave programa prednostnega odkupa gozdov glede na njihov javni pomen in izdelavo meril za njihov odkup ter izdelavo projekcije povečanja gozdnega fonda v javni lasti.

Pri preverjanju vključevanja ciljev razvojne politike na ravni države v poslovno in razvojno politiko Sklada smo ugotovili:

2.1.1.a Sklad niti v preteklosti niti v letih 2003 in 2004 ni sprejel nobenega dokumenta dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s katerim bi opredelil jasno poslovno politiko, iz katere bi bilo razvidno, kako in v skladu s kakšnimi kriteriji bo v posameznem letu deloval in uresničeval zakonske in v drugih dokumentih določene razvojne usmeritve države na področju kmetijske politike in politike razvoja gozdov.

Strokovne službe Sklada so v letu 2003 sicer pripravile osnutek strateškega načrta z naslovom Strateški model Sklada, ki pa ga organ upravljanja - svet Sklada ni potrdil, zato ga ne moremo šteti kot veljaven strateški dokument.

2.1.1.b Zakon o javnih financah¹⁴ v 26. členu določa, da morajo posredni uporabniki državnega proračuna pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za državni proračun. Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁵ v 3. členu opredeljuje, da so posredni uporabniki državnega in občinskega proračuna pravne osebe, ki so organizirane v pravno organizacijski obliki javnega zavoda, javne agencije ali javnega sklada. Po določbah 3. člena ZSKZ je Sklad pravna oseba, ki posluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode, medtem ko omenjeni pravilnik Sklad razvršča med javne sklade na ravni države. Ne glede na različno statusno opredelitev je Sklad nesporno posredni proračunski uporabnik in je pri svojem poslovanju zavezan upoštevati določila ZJF in podzakonskih predpisov, izdanih na njegovi podlagi.

¹³ Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, sprejeta na seji DZ RS dne 26. 5. 1993, str. 78.

¹⁴ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

¹⁵ Uradni list RS, št. 46/03.

Vlada RS je v letu 2002 sprejela Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna¹⁶ (v nadaljevanju: uredba), ki v 3. točki 1. člena določa, da se ta uredba smiselno uporablja tudi za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov.

Upoštevajoč določbe te uredbe bi morali finančni načrt Sklada sestavljati finančni načrt in njegove obrazložitve, ki vsebujejo tudi program dela Sklada in letni izvedbeni načrt. Obrazložitve finančnih načrtov Sklada bi v skladu z usmeritvami uredbe¹⁷ med drugim morale vsebovati povzetek ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, pomembnih za področje delovanja Sklada, prikaz aktivnosti in projektov za doseganje predvidenih ciljev, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije delovanja, programe, projekte in aktivnosti ter investicijske projekte, ki jih namerava v posameznem letu izvajati Sklad, fizične, finančne in opisne kazalce, s katerimi bi moral Sklad meriti stopnjo doseganja zastavljenih ciljev ter druga pojasnila, ki bi jasno opredelila predvideno poslovanje Sklada.

Način priprave finančnih načrtov in programa dela opredeljuje tudi 7. člen Navodila o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁸, po katerem »...mora biti finančni načrt posrednega uporabnika usklajen z njegovim programom dela, ki mora biti pripravljen na način, kot je to predpisano za obrazložitev finančnih načrtov neposrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov v uredbi...«¹⁹.

Pregledali smo finančna načrta in programa dela Sklada za leti 2003 in 2004. Program dela in finančni načrt Sklada za leto 2003²⁰ je svet Sklada sprejel 6. 3. 2003, za leto 2004 pa 10. 3. 2004²¹. Ugotovili smo da programa dela Sklada in finančna načrta nista pripravljena skladno z določili uredbe. Sklad v sprejetih dokumentih na nobenem od segmentov gospodarjenja ni opredelil konkretnih ciljev, aktivnosti in nalog, ki naj bi jih izvedel v posameznem letu. V programu dela in v obrazložitvah ni ustreznih podatkov in fizičnih kazalnikov, ki bi omogočili objektivni in popoln prikaz delovanja Sklada. Potreben bi bil uvid v trenutno, izhodiščno stanje na posameznem segmentu delovanja, opredelitev konkretnih pričakovanih rezultatov ob koncu planskega leta in opredelitev aktivnosti, ki bodo zagotavljale, da bodo cilji in pričakovani rezultati tudi doseženi. Teh elementov pa finančni načrti Sklada ne vsebujejo.

Ob primerjanju Programa dela in finančnega načrta Sklada za leti 2003 in 2004 z nalogami, kot jih določa ZSKZ, ter s cilji v Državnem razvojnem programu 2001 – 2006, Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva in Programu razvoja slovenskih gozdov ugotavljamo, da Sklad pri načrtovanju svojega dela:

- ni opredelil ciljev in aktivnosti za izpolnitev in uskladitev evidenc zemljišč,
- ni opredelil letnih ciljev in aktivnosti za zagotovitev optimalne rabe zemljišč za ekonomično pridelavo, smotrno zaokroževanje proizvodnih enot v racionalne in perspektivne celote ter koncentracijo in ohranitev zemljišč v kompleksih,
- ni opredelil kratkoročnih ciljev in aktivnosti za postopno doseganje povečanja kmetijske zemlje na

¹⁶ Uradni list RS, št. 45/02.

¹⁷ 24. člen.

¹⁸ Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

¹⁹ Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Uradni list RS, št. 45/02.

²⁰ Vlada RS je podala soglasje št. 408-08/2001-3 z dne 5. 6. 2003.

²¹ Vlada RS je podala soglasje št. 408-08/2001-4 z dne 16. 6. 2004.

kmetijsko gospodarstvo za dosego strateškega cilja, da bo vsaj 70 odstotkov kmetijske zemlje v obdelavi gospodarstev, ki bodo večja od 15 hektarov kmetijske zemlje,

- ni opredelil letnih ciljev in aktivnosti za povečanje deleža javnih gozdov predvsem tam, kjer so splošno koristne funkcije posebej poudarjene,
- ni opredelil aktivnosti za izdelavo programa in meril prednostnega odkupa gozdov glede na njihov javni pomen ter izdelavo projekcije povečanja gozdnega fonda v javni lasti, kot to zahteva Program razvoja slovenskih gozdov,
- ni opredelil letnih ciljev in aktivnosti, ki se nanašajo na izvajanje obnove, nege in varstva gozdov, vzdrževanje in gradnjo gozdnih cest, ohranjanje površin gozdov s posebnim namenom, vzdrževanje državnih gozdov, kjer je javna funkcija posebej poudarjena.

Sklad v svojem programu dela ni pripravil konkretnih in podrobnih programov gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in deloma tudi z gozdovi, ki bi jih potrdil svet Sklada. Zato tudi ni zagotovil ustreznih usmeritev za delo in usklajenosti delovanja pri uresničevanju razvojnih usmeritev države na področju kmetijske zemljiške politike. Sklad je na podlagi gozdnogospodarskih in gozdnogojitvenih načrtov in v sodelovanju z Zavodom za gozdove sicer podrobno načrtoval delo posameznih koncesionarjev v gozdovih, vendar pa poleg usmerjanja njihovega delovanja opravlja še druge naloge na področju gozdarstva, ki pa jih ne načrtuje dovolj podrobno in v skladu z uredbo.

Ugotovili smo, da finančna načrta za leti 2003 in 2004 ne vsebujeta elementov, kot so predpisani z uredbo. Zaradi odsotnosti pravega načrtovanja ni mogoče ugotoviti, kako je Sklad uresničeval poslovno in razvojno politiko države na področju gospodarjenja z državnimi zemljišči in gozdovi.

2.1.1.c Statut, sprejet leta 1993, ki je bil v veljavi do spremembe 13. 5. 2004, je v 30. členu opredelil, da lahko svet Sklada sprejme pravilnik s področja gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki ga predlaga direktor Sklada, če se mu zdi to potrebno. Sklad za gospodarjenje z zemljišči doslej ni sprejel nobenega pravilnika ali kakšnega drugega notranjega predpisa, ki bi celovito urejal področje gospodarjenja s stvarnim premoženjem države in bi vseboval smernice za delovanje ter kriterije in merila za sprejemanje odločitev pri poslovanju. Sklad v svojih notranjih aktih ni nikjer celovito določil postopkov pri izvajanju gospodarjenja z zemljišči, kmetijami in gozdovi in tudi nima ustrezno opredeljenih postopkov notranjih kontrol, ki bi zagotavljali, da je gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči in gozdovi Sklada skladno s predpisi, transparentno in v skladu s sprejeto poslovno politiko Sklada in razvojno politiko države.

Menimo, da direktorica Sklada ni ravnala v skladu s 100. členom ZJF, ki ga zavezuje k vzpostavitvi in delovanju ustreznega sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja, ki bi zagotavljal izvajanje načrtovanja in izvrševanja finančnih načrtov, računovodenje in poročanje za doseganje zastavljenih ciljev, zavarovanje sredstev pred izgubo, škodo in prevarami in ki bi zagotovil spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

2.1.2 Premoženje Sklada in vzpostavitev evidenc kmetijskih zemljišč in gozdov

Po Zakonu o kmetijskih zemljiščih²² (v nadaljevanju: ZKZ) med kmetijska zemljišča štejejo zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo, razen stavbnih in vodnih zemljišč ter za druge namene določena zemljišča. Med kmetijska zemljišča po 2. členu ZKZ spadajo tudi vsa zemljišča v zaraščanju, ki niso določena kot gozd na podlagi Zakona o gozdovih²³ (v nadaljevanju: ZG). Po 14. členu ZSKZ pa je potrebno med kmetijska zemljišča šteti tudi nezazidana stavbna zemljišča, za katera ni veljavnega prostorsko izvedbenega načrta in niso bila prenesena v sklad stavbnih zemljišč. Kot gozd ZG šteje zemljišča, porasla z gozdnim drevjem v obliki sestoja ali drugim gozdnim rastjem, ki zagotavlja katero koli funkcijo gozda, ter vsa zemljišča v zaraščanju, ki so kot gozd določena v prostorskem delu gozdnogospodarskega načrta.

Po 14. členu ZSKZ bi morala biti po uveljavitvi tega zakona²⁴ v letu 1993 na Sklad prenesena:

- vsa kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last RS po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij²⁵ (v nadaljevanju: ZLPP) oziroma po Zakonu o zadrukah²⁶ (v nadaljevanju: ZZad),
- kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način in so z dnem uveljavitve ZSKZ postala last RS,
- kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki so postali last RS po drugih predpisih.

Upravljalci kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov bi morali po 16. členu ZSKZ prenos premoženja na Sklad opraviti v šestih mesecih po uveljavitvi zakona, v nasprotnem primeru bi moral za prenos poskrbeti Sklad sam. Pri tem so vsi vpisi v zemljiške knjige, povezani s tem prenosom, veljali za nujne.

2.1.2.a Od leta 1993 do 2005 je bilo s pogodbami o prenosu kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na Sklad prenesenih 310.469 parcel v skupnem obsegu 375.136,83 hektara zemljišč, od tega 6.730 hektarov zemljišč v letu 2004. Prenos po 12 letih od ustanovitve Sklada še vedno ni zaključen. Sklad še vedno ne razpolaga s podatki o številu in obsegu vseh zemljišč v Sloveniji, ki bi morala še biti prenesena na Sklad. Menimo, da Sklad ni ravnal v skladu s 16. členom ZSKZ, ker ni poskrbel za izvedbo prenosa kmetijskih zemljišč in gozdov na Sklad, kot to zahteva zakon.

2.1.2.b Ena od osnovnih nalog Sklada je vodenje enotne evidence kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v lasti države in v upravljanju Sklada, ki bi se morala vzpostaviti s prevzemom podatkov za celotno območje, neposredno iz računalniško podprtih baz obstoječih javnih institucij (iz zemljiške knjige, zemljiškega katastra, centralnega registra prebivalstva, registrov podjetij, zasebnikov in podobno)²⁷. Pri

²² ZKZ, Uradni list RS, št. 59/96, 67/02, 36/03.

²³ Uradni list RS, št. 30/93, 67/02.

²⁴ 24. 2. 1993.

²⁵ Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 3/96.

²⁶ Uradni list RS, št. 13/92, 7/93, 13/93, 31/00.

²⁷ 13. člen ZSKZ.

vzpostavitvi in vodenju evidenc bi Sklad za ovrednotenje moral uporabiti podatke iz bilanc stanja upravljavcev na dan 31. 12. 1992, kot določa 16. člen ZSKZ.

Sklad je delno centralno evidenco kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov vzpostavil v letu 1996 kot register osnovnih sredstev, torej tri leta po svoji ustanovitvi. Sklad se vzpostavitve evidenc državnega premoženja ni lotil sistematično in skladno z določbami zakona, temveč je kot vir za vzpostavitev evidenc uporabil podatke o zemljiščih v zakupu pravnih in fizičnih oseb, podatke o prenesenih zemljiščih po 5. členu ZLPP in podatke iz pogodb o prenosu lastništva, ki so bile v pripravi. Podatke o vrednosti kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov je vzpostavil in jih vodi po postavljeni lestvici, ki je bila določena na podlagi Enotne metodologije za vrednotenje kmetijskih zemljišč in gozdov iz let 1987 in 1989. Menimo, da takšna evidenca ne zagotavlja podatkov o obsegu in vrednosti premoženja, kot določata 13. in 16. člen ZSKZ.

2.1.2.c Evidence o zemljiščih Sklada še vedno niso popolne in niso usklajene s stanjem v naravi, kar potrjujejo naslednji primeri:

- Po evidenci in pojasnilih Sklada na dan 31. 12. 2003 je Sklad v zakup oddal 123.851 parcel oziroma 54.614 hektarov zemljišč, od tega 13.565 parcel oziroma 5.509 hektarov zemljišč v registru osnovnih sredstev ni bilo vpisanih. Na dan 31. 12. 2004 so imeli v zakup danih 126.646 parcel oziroma 54.640 hektarov zemljišč, od tega 12.391 parcel oziroma 4.744 hektarov zemljišč v registru osnovnih sredstev ni bilo vpisanih.
- Sklad daje v zakup in najem zemljišča, čeprav ta zemljišča niso več v lasti Sklada. Po evidenci Sklada je bilo na dan 20. 9. 2005 takšnih 349 parcel oziroma 105,9 hektara zemljišč. Kot primer navajamo najemno pogodbo, sklenjeno med Skladom in družbo Kompas, mejni turistični servis, d. d., Ljubljana kot najemnikom (ugotovitev je opisana v točki 2.1.3.3.b).
- Po podatkih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKGP), ki vodi kataster dejanske rabe kmetijskih zemljišč v skladu z Zakonom o kmetijstvu²⁸, je bilo na dan 31. 10. 2005 v enotni državni evidenci o dejanski rabi kmetijskih zemljišč 57.199 hektarov kmetijskih zemljišč. Od tega ima Sklad sklenjene zakupne pogodbe za 54.604 hektare kmetijskih zemljišč, v registru osnovnih sredstev pa ima 108.166 hektarov kmetijskih zemljišč, kar pomeni, da Sklad v zakup oddaja komaj polovico vseh parcel.
- Zaradi neurejenosti evidenc o zemljiščih, ki bi morala biti prenesena na Sklad, se dogaja, da se v času, ko bi zemljišče moralo biti evidentirano kot lastnina RS, na zemljišče vpisujejo hipoteke. Tak primer smo ugotovili pri zemljišču v Brežicah, ki ni bilo preneseno na Sklad, ampak je bilo v zemljiški knjigi vknjiženo na Avtoservis, d. o. o., Brežice, ki pa je bil od leta 1995 v stečaju. V času stečajnega postopka so bile v letu 1995 na zemljišče vpisane hipoteke, ki so izhajale iz terjatev delavcev do podjetja v stečaju.

Menimo, da so evidence Skladovega premoženja nastajale in se dopolnjevale preveč stihijsko, glede na trenutne poslovne potrebe in ne sistematično, v času in virih, kot jih določa zakon. Tako stanje je posledica premalo načrtne in aktivne poslovne politike vse od ustanovitve Sklada, ki bi morala to zakonsko nalogo načrtovati in izvrševati kot prioritarno. Zaradi nepopolnih in neusklajenih evidenc pravnega stanja premoženja v lasti države, ki je v upravljanju Sklada, ni mogoče ugotoviti, pri poslovanju Sklada pa zaradi tega nastajajo nepravilnosti.

²⁸ Uradni list RS, št. 54/00, 45/04.

2.1.3 Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi

Sklad bi moral s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti države po 4. členu ZSKZ gospodariti v skladu s sprejeto razvojno politiko, predpisi in svojimi akti. Sklad bi moral gospodariti tako, da bi v skladu s sprejeto razvojno politiko države skrbel za racionalno rabo in okoljevarstveno vrednost kmetijskih zemljišč in gozdov. V skladu s 4. in 7. členom ZKZ bi morali Sklad, zakupniki ali drugi uporabniki kmetijska zemljišča uporabljati glede na njihov namen, na predpisan način kot dober gospodar.

Sklad posluje tako, da kmetijska zemljišča daje v zakup, za gospodarjenje z gozdovi pa sklepa koncesijske pogodbe. Pri svojem poslovanju prednostno izvaja postopke, povezane s spremembo lastništva, zemljišča kupuje, prodaja, jih menjuje, razdružuje in komasira ter je zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v postopkih denacionalizacije²⁹.

2.1.3.1 Zakupi kmetijskih zemljišč

Sklad z uporabniki kmetijskih zemljišč sklepa pogodbe za zakup kmetijskih zemljišč v skladu s 17. členom ZSKZ in na podlagi 26. člena ZKZ. Za zakup zaračunava zakupnino. Višino zakupnine določa Sklad letno na podlagi cenika minimalnih zakupnin za kmetijska zemljišča, ki ga potrdi svet Sklada. Zakupnina se pobota z vrednostjo odplačno pridobljenih zemljišč, če so za to izpolnjeni pogoji iz 17. člena ZSKZ. Zakupnine ne plačujejo državni organi in šole s področja kmetijstva in gozdarstva, če zemljišča uporabljajo za izvajanje svoje dejavnosti oziroma učnovzgojnega procesa.

V ceniku zakupnin za kmetijska zemljišča za leto 2003 so se letne minimalne zakupnine gibale od 0,24 tolarja (za leto 2004 od 0,25 tolarja) za kvadratni meter pašnika slabše kvalitete do 3,69 tolarja (v letu 2004 do 3,87 tolarja) za kvadratni meter vrta.

Pri poročanju o sklenjenih zakupih in pri pregledu zakupnih pogodb, ki so bile določene v vzorec preizkušanja pravilnosti sklepanja pogodb z zakupniki, smo ugotovili naslednje nepravilnosti.

2.1.3.1.a Podatki iz letnega poročila Sklada za leto 2004 o številu parcel v zakupu in njihovi površini za leti 2003 in 2004 niso enaki podatkom, ki smo jih pridobili iz evidenc Sklada po stanju konec leta. Sklad ne pripravlja letnega izpisa, ki je podlaga za pripravo letnega poročila, čeprav bi glede na vsakodnevne spremembe stanja parcel tak izpis moral pripraviti. V letnem poročilu je število parcel, oddanih v zakup, na dan 31. 12. 2003 večje za 18.824 parcel oziroma za 89 hektarov, na dan 31. 12. 2004 pa je bilo število parcel večje za 19.682, površina pa je izkazana v manjšem obsegu za 36 hektarov. Podatki Sklada v letnem poročilu glede zemljišč, danih v zakup, zato odstopajo od dejanskega stanja na zadnji dan leta, o katerem poročajo.

²⁹ Po Zakonu o denacionalizaciji – ZDen, Uradni list RS, št. 27I/91-I, 31/93, 65/98, 66/00.

2.1.3.1.b Po določbah 28. člena ZKZ je zakupno razmerje v zemljiško knjigo in v zemljiški kataster dolžan vpisati zakupodajalec, če v pogodbah za to ni določen zakupnik, in sicer v 30 dneh od odobritve pravnega posla. Do oktobra 2005 je imel Sklad v zemljiško knjigo vpisanih le 31 zakupnih pogodb ali 0,2 odstotka vseh. Sklad ni sprožil potrebnih postopkov za vpis, kar kaže na nespoštovanje navedene zakonske določbe in odsotnost nadzora Sklada nad izvrševanjem pogodb.

2.1.3.1.c Pri parceli, št. 1244, k. o. Stara Vrhnika, v obsegu 5.246 kvadratnih metrov kmetijskega zemljišča smo ugotovili, da Sklad ni oddal omenjenih zemljišč v zakup, kljub temu da je nepremičnino pridobil neodplačno že 3. 11. 1994. Sklad je v tem primeru ravnal negospodarno, saj ni poskrbel za racionalno rabo že pred 10 leti neodplačno pridobljenega zemljišča, in ni skrbel za racionalno rabo in okoljevarstveno vrednost kmetijskih zemljišč, kot zahteva 4. člen ZSKZ ali 7. člen ZKZ, po katerem mora lastnik ali zakupnik kmetijsko zemljišče obdelovati kot dober gospodar.

2.1.3.1.d Sklad je v več primerih nepravilno zaračunaval zakupnino:

- Sklad je s Kmetijskim gospodarstvom Lendava, d. d., Lendava 14. 5. 2004 sklenil pogodbo³⁰ o zakupu zemljišč v skupni izmeri 2.211,6478 hektarov. Ugotovili smo, da je v pogodbi navedeni obseg zemljišč premajhen za najmanj 0,5433 hektarov. Sklad je zakupnino za leto 2004 zato obračunal v premajhnem znesku, ker ni poračunal zakupnine za tista zemljišča, za katera je že sam ugotovil, da jih ni zajel v pogodbi.
V času revizije je Sklad odpravil nepravilnost tako, da je zakupniku zaračunal (račun št. 8404839 z dne 30. 3. 2006) razliko v zakupnini.
- Sklad je s fizično osebo dne 2. 3. 2004 sklenil zakupno pogodbo³¹, po kateri ji je zaračunal zakupnino za leto 2004 v znesku 337 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da bi moral Sklad za obdobje do 31. 5. 2004 zakupniku zaračunati zakupnino za dve parceli, ki sta bili po tem datumu vrnjeni denacionalizacijskim upravičencem. Od tega datuma dalje bi moral Sklad pogodbeno urediti zmanjšanje površine zemljišč danih v zakup, pa tega ni storil.
Sklad je nepravilnost v obsegu zaračunane zakupnine odpravil času revizije odpravil tako, da je zakupniku zaračunal (račun št. 6416036) razliko v zakupnin, s sklenitvijo nove pogodbe o zakupu (št. 14150-2260/05 z dne 13. 12. 2005) pa je uskladil tudi obseg danih zemljišč v zakup z dejanskim stanjem.
- V zakupni pogodbi³², ki sta jo sklenila Sklad in fizična oseba dne 24. 11. 2004 je v 4. členu navedeno, da je zakupnik posest na zemljišču nastopil že pred sklenitvijo zakupne pogodbe, zato bo zakupnik plačal celoletno zakupnino, ne glede na datum sklenitve pogodbe, torej tudi za prvo leto zakupa. Sklad je zakupniku dovolil uporabo zemljišča, ne da bi z njim sklenil pogodbo, kar ni v skladu s 26. ZKZ, ki zahteva, da mora biti zakupna pogodba sklenjena v pisni obliki, sicer nima pravnega učinka.

2.1.3.1.e Sklad je dne 3. 5. 2004 sklenil Pogodbo o izvajanju odloka učno razvojnega centra za krajino in šport–Golf Otočec³³ s Krko, tovarno zdravil, d. d., Novo mesto, Kmetijsko šolo Grm, Novo mesto in

³⁰ Zakupna pogodba št. 18350-1608/04.

³¹ Zakupna pogodba št. 14150-2001/03 za zakup zemljišč v skupni izmeri 22,4504 hektarov v k. o. Karlovško predmestje, Rudnik, Dobravica, Ig in Tomišelj.

³² Zakupna pogodba št. 11030-647/04 za zakup zemljišč v skupni izmeri 155,7527 hektarov v k. o. Šmihel pod Nanosom, Velika Brda, Strane, Hruševje in Rakulik.

³³ Pogodba brez številke z dne 3. 5. 2004.

družbo Golf grad Otočec, d. o. o., Otočec, s katero daje sopodpisnikom možnost neodplačne uporabe kmetijskih zemljišč v obsegu 658.462 kvadratnih metrov za nekmetske namene - izgradnjo igrišča za golf. Pogodba je sklenjena za dobo 30 let, z možnostjo podaljšanja in ureja način uporabe zemljišč, ki so v solasti pogodbenih strank tako, da bo zemljišča lahko imela v uporabi posamezna stranka. Status teh zemljišč v pogodbi ni dorečen, zato naj bi podrobnejša določila o izvajanju te pogodbe uredili s posebnimi pogodbami, ki pa še niso bile sklenjene.

Poleg zemljišč Sklada so predmet te pogodbe tudi zemljišča, ki jih je Sklad 14. 1. 2003 s pogodbo oddal Kmetijski šoli Grm, Novo mesto v brezplačni zakup³⁴ v obsegu 106.819 kvadratnih metrov in jih je šola namenila za igrišče za golf. Sklad in šola ob tem zakupu nista ravnala pravilno, saj je šola do brezplačnega zakupa kmetijskih zemljišč po 17.a. členu ZSKZ upravičena le pod pogojem, da zemljišče uporablja za izvajanje izobraževalnega procesa s področja kmetijske dejavnosti in gozdarstva. Od šole smo pridobili pojasnila, da na navedenih zemljiščih večino časa poteka vzgojnoizobraževalna dejavnost s področja kmetijstva in gozdarstva.

Menimo, da je sklenitev pogodb v nasprotju s 4. členom ZSKZ, ker sklenjeni pravni posel Skladu preprečuje gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči in gozdovi. Pogodba je v nasprotju s 7. členom ZKZ, po katerem bi moral Sklad poskrbeti, da se kmetijska zemljišča obdelujejo na predpisan način v smislu dobrega gospodarjenja, ne pa spreminjati namen rabe 195.507 kvadratnih metrov kmetijskih zemljišč in 569.776 kvadratnih metrov gozdov. Prav tako je nepravilna tudi sklenitev pogodbe s šolo za brezplačni najem, ker se omenjena zemljišča ne uporabljajo za namene, opredeljene v 17.a členu ZSKZ. Ker Sklad zemljišč ni oddal za namensko rabo in zanje ni zaračunal najemnine, je ob upoštevanju cenika Sklada po naši oceni RS oškodoval za najmanj 7.653 tisoč tolarjev letno. Pri oceni smo upoštevali veljavni cenik Sklada za leto 2004, tj. po ceni 10 tolarjev za kvadratni meter zemljišč, namenjenih igrišču za golf.

2.1.3.2 Zakupi kmetijskih zemljišč s pobotom zakupnine

Glede na določila 17. člena ZSKZ je Sklad lahko sklepal zakupne pogodbe, pri katerih se je zakupnina za zemljišča delno pobotala s kupnino za odplačno pridobljena zemljišča ob pogoju, da so zakupniki dokazila Skladu predložili pravočasno, v skladu s pogodbo ali zakonom, ki določa rok do 15. 6. 1996. Če ta pogoj ni bil izpolnjen, so dotedanji upravljavci po določbah zakona izgubili pravico do pobota. Sklad je bil po zakonu zavezan, da pogoje in merila za vračunavanje kupnine v zakupnino določi v šestih mesecih po uveljavitvi ZSKZ. Tovrstni sklep³⁵ je svet Sklada sprejel tri leta kasneje, dne 10. 5. 1996 in 15. 5. 1996.

V nekaterih zakupnih pogodbah, ki jih je Sklad sklenil z zakupniki v letih 1994 in 1995, je določen rok za predložitev dokumentacije in določba, če zakupnik dokumentacije o odplačno pridobljenih zemljiščih Skladu ne predloži pravočasno, se šteje, da takih zemljišč ni in se temu ustrezno povečajo neporavnani obroki zakupnine. Sklad je v več primerih³⁶ priznal pobot, čeprav dokumentacija o odplačno pridobljenih zemljiščih ni bila dostavljena do rokov, določenih v pogodbah, kar kaže na slabe notranje kontrole v

³⁴ Zakupna pogodba št. 16260-783/02.

³⁵ Sklep številka 77/96.

³⁶ Zakupne pogodbe št. P 19/94, P 26/94, P 18/94.

poslovanju. Ker pa pri tem niso bili prekoračeni roki, določeni v 17. členu ZSKZ, teh pomanjkljivosti v poslovanju ne vrednotimo kot nepravilnosti.

Pri pregledu zakupnih pogodb smo ugotovili naslednje nepravilnosti, povezane s poboti zakupnine:

2.1.3.2.a Sklad je Kmetijskemu gospodarstvu Rakičan, d. d., Murska Sobota³⁷ v letu 2003 zaračunal za 33.391 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa za 35.024 tisoč tolarjev prenizko zakupnino, ker je zakupnino neupravičeno pobotal za odplačno pridobljenega zemljišča, za katerega pa zakupnik ni dostavil dokazil v roku po pogodbi³⁸ niti v roku, ki ga je kot skrajnega zahteval zakon³⁹, temveč leto in pol prepozno. Ne glede na omenjeno smo pri pregledu dokumentacije o nakupu zemljišč Kmetijskega gospodarstva Rakičan, d. d., Murska Sobota ugotovili, da je Sklad priznal večjo pravico do pobota od dejanske vrednosti odplačno pridobljenih zemljišč, ker je pri izračunu zneska za pobot upošteval 66.940 tolarjev preveč. Pri tem je kršil 17. člen ZSKZ in ravnal negospodarno.

Skład je zakupniku že v času revizije izstavil račun (št. 84048829 z dne 20.3.2006) za premalo zaračunano zakupnino, medtem ko je Kmetijsko gospodarstvo Rakičan Skladu izstavilo dobropis za ustrezno vsoto pobota.

2.1.3.2.b Sklad je s Perutnino Ptuj, d. d., Ptuj dne 23. 6. 2004 sklenil pogodbo⁴⁰ za zakup zemljišč v skupni izmeri 2.969,9 hektara, pri čemer je pobotal kupnino za 1.675,2 hektara odplačno pridobljenih zemljišč. Sklad sicer razpolaga s kupoprodajnimi pogodbami zakupnika, ne razpolaga pa z dokazili, da jih je zakupnik posređoval v skladu s pogodbo in pravočasno. Ocenjujemo, da je Sklad s tem, ko je priznal pravico do pobota kupnine z zakupnino, ravnal v nasprotju s pogodbo in v škodo Sklada. Sklad je Perutnini Ptuj, d. d., Ptuj v letu 2003 in 2004 priznal tudi večjo pravico do pobota od dejanske vrednosti odplačno pridobljenih zemljišč, ker je pri izračunu zneska za pobot zakupnine v osnovni pogodbi dvakrat upošteval vrednost 291.659 tolarjev, s čimer je kršil 17. člen ZSKZ in ravnal negospodarno.

2.1.3.2.c Sklad je Kmetijskemu gospodarstvu Lendava, d. d., Lendava⁴¹ (v nadaljevanju: KG Lendava) za leto 2003 in 2004 zaračunal prenizko zakupnino za zakupljena zemljišča, ker je zakupnino pobotal tudi za vrednost 786,1 hektara odplačno pridobljenih zemljišč, za katera pa KG Lendava⁴² ni dostavilo dokazil, kot to zahteva zakon. Sklad je višino pobota izračunal na podlagi podatkov KG Lendava⁴³, ki jih ni preveril in so vsebovali napake (celotna vrednost zemljišč se ne ujema z zneskom, ki predstavlja lastna sredstva in dotacije). Sklad pri poračunu zakupnine ni ravnal v skladu s petim odstavkom 17. člena ZSKZ, ki določa, da mora zakupnik izkazati pravico do pobota kupnine s predložitvijo ustreznih dokazil o odplačno pridobljenih zemljiščih.

³⁷ Zakupna pogodba št. 18350-1406/03.

³⁸ 31. december 1994.

³⁹ Rok po ZSKZ je bil 15. 6. 1996.

⁴⁰ Zakupna pogodba št. 17310-1443/04 z dne 23. 6. 2004.

⁴¹ Zakupna pogodba št. 18350-1471/03, za v letu 2003 skupaj 2.212,5 hektarov, v letu 2004 pa 2.211,6 hektarov zakupljenih zemljišč.

⁴² Zakupna pogodba št. 18350-1471/03.

⁴³ Pri pregledu tabele, ki jo je predložilo Kmetijsko gospodarstvo Lendava, d. d., Lendava o odplačno pridobljenih zemljiščih, je bila ugotovljena napaka za odplačno pridobljena zemljišča za leti 1983 in 1989, kjer se celotna vrednost zemljišč ne ujema z zneskom, ki predstavlja lastna sredstva in dotacije.

2.1.3.3 Oddaja kmetijskih zemljišč v najem za nekmetsko rabo

Sklad razpolaga s kmetijskimi zemljišči, ki jih oddaja v najem za nekmetsko rabo. Taki nameni nekmetske rabe kmetijskih zemljišč so na primer funkcionalna zemljišča k stanovanjskim in poslovnim objektom, športna igrišča, igrišča za golf, poti in podobno. Za kmetijska zemljišča za nekmetsko rabo je Sklad sklepal neposredne pogodbe z najemniki.

Menimo, da Sklad sklepa pogodbe za nekmetsko rabo kmetijskih zemljišč v nasprotju s svojim poslanstvom, določenim v 4. člen ZKŠZ, ki opredeljuje, da Sklad skrbi za racionalno rabo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov. Oddajanje kmetijskih zemljišč v najem za nekmetsko rabo pomeni kršitev 4. člena ZKŠZ, ki določa, da je kmetijska zemljišča treba uporabljati v skladu z njihovim namenom in v povezavi z 2. členom ZKŠZ, ki določa, da so kmetijska zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo, razen stavbnih in vodnih zemljišč ter za druge namene določenih zemljišč.

2.1.3.3.a Sklad za kmetijska zemljišča, ki jih oddaja v najem za nekmetske namene, zaračunava najemnino po ceniku minimalnih letnih najemnin. Cenik letno potrjuje svet Sklada. Sklad višine najemnine ne utemeljuje s kakršnimi koli podlagami in izračuni za njihovo določitev.

Tabela 2: Cenik minimalnih letnih najemnin za nekmetsko rabo za leti 2003 in 2004

v tolarjih na kvadratni meter

Namen uporabe	Najemnina 2003	Najemnina 2004
Funkcionalno zemljišče k stanovanjskemu objektu	64,00	67,10
Funkcionalno zemljišče k poslovnemu objektu	126,00	132,00
Odprto skladišče za les, gradbeni material	64,00	67,10
Športna igrišča (nogometno, lokostrelsko, vadišča za živali, tenis, kamp, ...)	5,74	6,00
Smučišča	1,72	-
Igrišče za golf	5,74	10,00

Vir: Cenik najemnin za nekmetsko rabo za leti 2003 in 2004.

Menimo, da Sklad zaračunava prenizko najemnino zlasti za tiste namene uporabe, kjer gre za uporabo zemljišča, na katerem se izvaja komercialna dejavnost, kot na primer za uporabo kmetijskih zemljišč za kamp in za igrišče za golf, ki sta bistveno nižji od najemnine za funkcionalno poslovno dejavnost.

2.1.3.3.b Sklad je Kompas, mejni turistični servis, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Kompas) oddal v najem zemljišča, ki niso v lasti Sklada. Sklad je najemniku z najemno pogodbo⁴⁴ oddal v najem zemljišča v k. o. Jernej, Hribi, Plavje, Draga, Bazovica, Voglje, Brje, Brestovica, Sežana, Rožna dolina, Vič, Hodoš in Sotina. Iz izpisov iz zemljiške knjige je razvidno, da vse parcele v k. o. Draga in Rožna dolina niso v lasti

⁴⁴ Najemna pogodba št. P-29/95 z dne 20. 9.1995.

RS, parc. št. 141/326, k. o. Brestovica je v lasti države do 5/6. Parc. št. 1827/11 k. o. Jernej pa je po podatkih zemljiške knjige v lasti najemnika. Sklad je namreč Kompas dne 6. 10. 1997 prodal parcelo 1827/11 v k. o. Jernej, ki bi jo iz najemne pogodbe nato moral izločiti. Sklad je oddajal v najem tudi celotno zemljišče parc. št. 141/326, k. o. Brestovica, katere lastnik je RS do 5/6, in ne le deleža, s katerim Sklad razpolaga. Poleg tega smo ugotovili, da so se spremenile posamezne katastrske kulture oziroma površina katastrskih kultur, ki bi jih Sklad v pogodbi moral uskladiti z dejanskim stanjem ter obračunati najemnino po veljavnem ceniku, pa tega ni storil.

Menimo da Sklad ni ravnal v skladu s 37. členom Stvarnopravnega zakonika, ki določa, da je lastninska pravica, pravica stvar imeti v posesti, jo uporabljati in uživati na najobsežnejši način ter z njo razpolagati, saj je razpolagal z zemljišči (oddaja v najem), katera niso bila več v lasti RS. Prav tako ni ravnal v skladu s 66. členom Stvarnopravnega zakonika ki določa, da ima solastnik pravico imeti stvar v posesti in jo skupaj z drugimi solastniki uporabljati sorazmerno svojemu idealnemu deležu, ne da bi s tem kršil pravice drugih solastnikov. V skladu s 588. členom Obligacijskega zakonika⁴⁵ (v nadaljevanju: OZ) bi moral Sklad zakupljeno stvar izročiti zakupniku. Sklad ni ravnal v skladu z 2. in 4. členom ZSKZ, ki določata, da Sklad razpolaga le z zemljišči, ki so v lasti RS.

Sklad je najemniku v času revizije v podpis posredoval novo najemno pogodbo, s katero odpravlja ugotovljeno nepravilnost.

2.1.3.3.c Sklad in LIP BLEED, d. d., Lesna industrija Bled sta dne 16. 7. 2003 sklenila najemno pogodbo⁴⁶, s katero je Sklad najemniku v najem oddal zemljišča v k. o. Rečica v skupni izmeri 0,2793 hektarov in v k. o. Bohinjska Bistrica v skupni izmeri 0,18 hektarov. Dne 18. 6. 2004 je Sklad z najemnikom sklenil kupoprodajno pogodbo, s katero mu je prodal parcelo v k. o. Rečica. Sklad najemniku najemnine za parcele v k. o. Rečica za obdobje od 1.1. 2004 do 24. 6. 2004, ko najemnik še ni bil lastnik, ni zaračunal, s čimer je oškodoval Sklad oziroma državo za okoli 173 tisoč tolarjev.

Sklad je v času revizije najemniku izstavil račun (št. 8403983) za premalo zaračunano najemnino.

2.1.3.4 Gospodarjenje z gozdovi

Sklad z gozdovi gospodari tako, da za izkoriščanje gozdov koncesionarjem podeljuje koncesijo ali pa v gozdovih gospodari prek pogodbenih izvajalcev, ki jim ne podeljuje koncesij. Po Uredbi o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti RS⁴⁷ (v nadaljevanju: uredba o koncesiji) izkoriščanje gozdov, za katere se podeljuje koncesija, zajema sečnjo in spravilo lesa, prodajo gozdnih lesnih sortimentov, opravljanje varstvenih in gojitvenih del ter vseh drugih del, ki so potrebna za zagotavljanje socialnih in ekoloških funkcij gozdov, ter gradnjo in vzdrževanje gozdne infrastrukture, razen vzdrževanja gozdnih cest.

Glede na določbo 10. člena ZSKZ mora Sklad namenjati sredstva iz naslova gospodarjenja za uresničevanje in razvoj vseh funkcij gozdov, še posebej tistih, za katere je država najbolj zainteresirana in jih prioriteto opredeljuje v svojih razvojnih dokumentih, in sicer za varovalne gozdove in gozdove s posebnim pomenom.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 83/1, 32/04.

⁴⁶ Najemna pogodba št. 13080-396/03 z dne 16. 7. 2003.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 34/96, 70/00, 41/04.

Pri preverjanju pravilnost gospodarjenja Sklada z gozdovi smo ugotovili naslednje nepravilnosti.

2.1.3.4.a Sklad je s petnajstimi koncesionarji sklenil koncesijske pogodbe. V nasprotju s 7. členom uredbe o koncesiji nobena pogodba ne vsebuje natančne opredelitve gozdov, za katere je bila koncesija podeljena. Skladno s koncesijskimi pogodbami bi morali biti k pogodbam priloženi tudi sezname gozdov, ki jih je koncesionar pridobil odplačno⁴⁸, ki k pogodbam niso bili priloženi, ker Sklad zaradi neurejenih evidenc ne razpolaga z vsemi seznamami.

2.1.3.4.b Po uredbi o koncesiji je Sklad dolžan obseg in dinamiko izkoriščanja gozdov določiti v letnem programu izkoriščanja gozdov, ki ga mora posredovati koncesionarju najkasneje do zadnjega dne v letu za naslednje leto, da se po njem ravna. Pri pregledu teh programov smo za leti 2003 in 2004 ugotovili, da Sklad ne razpolaga s programom za Gozdno in lesno gospodarstvo Murska Sobota, d. d. Prav tako smo ugotovili, da Program izkoriščanja gozdov Sklada za leti 2003 in 2004 niti v začetku leta, torej v izhodišču, ni bil usklajen s Programi izkoriščanja gozdov za posamezne koncesionarje. Pri primerjavi Programa izkoriščanja gozdov za leti 2003 in 2004, ki sta bila sprejeta na svetu Sklada, in programov za posamezne koncesionarje, ki jih svet ni potrdil, smo ugotovili neskladnosti. Vrednost Programa izkoriščanja gozdov se od seštevka vrednosti programov vseh koncesionarjev za leto 2003 razlikuje za 50.459 tisoč tolarjev, za leto 2004 pa za 98.466 tisoč tolarjev. Do neskladja prihaja zato, ker se letni program izkoriščanja gozdov sklada in programi izkoriščanja gozdov za posamezne koncesionarje ne sprejmejo sočasno, oziroma ker svet Sklada obravnava in sprejme le skupen program, ne pa tudi programov posameznih koncesionarjev. Posamezne programe službe Sklada naknadno še spreminjajo. Menimo, da tak način poslovanja ni skladen s 7. členom uredbe o koncesiji, ki opredeljuje, da letni obseg in dinamiko izkoriščanja določi koncedent (Sklad) v letnem programu izkoriščanja gozdov, ki je podlaga za izvajanje koncesije v posameznem letu.

2.1.3.4.c V skladu s petim odstavkom 7. člena uredbe o koncesiji je koncesionar redno sečnjo in spravilo lesa dolžan opravljati na podlagi sečno-spravnih načrtov, ki jih izdela na podlagi tehnološkega dela gozdnogojitvenih načrtov. V roku meseca dni po prejemu gozdnogojitvenega načrta in podatkov o izbranem drevju za posek mora koncesionar Skladu posredovati podatke iz sečno-spravnih načrtov, ki jih potrebuje za opredelitev višine koncesnine. Ugotovili smo, da koncesionarji sečno-spravilne načrte izdelujejo, vendar Skladu predpisanih podatkov ne posredujejo pravočasno. Te zamude nismo pripisali Skladu, čeprav bi moral Sklad ob ustreznem delovanju notranjih kontrol te podatke od koncesionarjev pravočasno zahtevati.

2.1.3.4.d Sklad je dolžan plačilo odškodnine za koncesijo določiti na podlagi letne realizacije za prodan les, pri čemer se odštejejo priznani stroški izkoriščanja gozdov, ugotovljeni na podlagi normativov dela in podatkov iz sečno spravnih načrtov koncesionarjev. Obračun na podlagi dejanske realizacije je Sklad dolžan pripraviti do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto.

⁴⁸ Opredelitev v 3. členu koncesijske pogodbe z Gozdnim gospodarstvom Bled; pogodbe so tipske in veljajo za vse koncesionarje.

Pregledali smo vse obračune dejansko posekanega lesa pri vseh 15 koncesionarjih in ugotovili, da sta bila v letu 2003 le dva obračuna dejanske realizacije posekanega lesa in obračuna odškodnine za koncesijo sprejeta in potrjena do 31. 1. tekočega leta za preteklo leto. Nepravočasno pa so bili sprejeti in potrjeni obračuni za sedem koncesionarjev. Pri obračunu za enega koncesionarja pa datum sprejema in potrditve ni razviden. Za leto 2004 so bili z zamudo sprejeti in potrjeni obračuni za šest koncesionarjev. Tak način poslovanja predstavlja kršitev četrtega odstavka 9. člena uredbe o koncesiji glede višine in plačevanja odškodnine za koncesije.

2.1.3.4.e Po določbah 7. člena uredbe o koncesiji je Sklad dolžan anekse h koncesijskim pogodbam skleniti do zadnjega dne v letu za vsako naslednje leto. Pregledali smo vse anekse za leti 2003 in 2004 za vseh 15 koncesionarjev in ugotovili, da za leto 2003 niti en aneks h koncesijski pogodbi ni bil sklenjen do konca leta 2002, torej v skladu z uredbo, temveč kasneje, tj. v obdobju med 20. 1. in 1. 3. 2004. Za leto 2004 je bil pravočasno sklenjen le en aneks, ostali pa v času med 27. 2. in 1. 7. 2004.

2.1.3.4.f Po 9.a členu uredbe o koncesiji je koncesionar gozdne lesne sortimente, pridobljene iz gozdov, ki so predmet koncesije, dolžan prodati na javni dražbi, pri čemer se prodaja lahko opravi le po najvišji ceni. Izjemo od tega pravila predstavljajo neposredne prodaje določenim kupcem, če je za ta način prodaje koncesionar od Sklada pridobil pisno soglasje.

Pri pregledu prodaj smo ugotovili, da koncesionarji lesa niso prodajali na javnih dražbah, temveč le neposredno. Sklad je namreč vsem koncesionarjem v koncesijskih pogodbah omogočil neposredno prodajo z naslednjo določbo »zaradi znižanja stroškov sta pogodbeni stranki sporazumni, da se les praviloma prodaja neposredno določenim kupcem«. Menimo, da tak način poslovanja Sklada pomeni izogibanje javnim dražbam in da ni skladno z uredbo. Zaradi tega obstaja tveganje, da Sklad ustvari manj prihodkov kot bi bilo mogoče, če bi bile dražbe izvedene, ker se les lahko prodaja po nižjih cenah od tržnih.

2.1.3.4.g Varstvena in gojitvena ter druga dela so v gozdovih, glede na uredbo o koncesiji, dolžni opravljati koncesionarji, stroške pa pokrivati iz prihodkov od prodaje lesa. Koncesionarji so dolžni pripraviti letni program izkoriščanja gozdov in Skladu poročati o njegovi izvedbi, Sklad pa mora po 7. členu uredbe o koncesiji upoštevati priznane stroške za opravljena dela iz 1. člena uredbe, torej tudi za varstvena in gojitvena dela ter gradnjo in vzdrževanje gozdne infrastrukture. Pri pregledu odhodkov Sklada smo ugotovili, da so nekateri koncesionarji Skladu izstavljali račune za varstvena in gojitvena dela, Sklad pa jih je plačeval, ne da bi bile obveznosti za ta dela opredeljene v pogodbi.

Sklad je v letu 2003 koncesionarjem za gozdno gojitvena dela (obnovo, zaščito, nego, sadnjo ter zaščitni material) brez pravne podlage izplačal sredstva v skupnem obsegu 79.507 tisoč tolarjev. Sredstva so bila izplačana:

- Gozdnemu in lesnemu gospodarstvu Murska Sobota, d. d., skupaj 59.547 tisoč tolarjev⁴⁹,
- Gozdarstvu Gornja Radgona, d. o. o, po več računih skupaj 14.960 tisoč tolarjev⁵⁰,
- Gozdnemu gospodarstvu Maribor, d. d., v znesku 5.000 tisoč tolarjev za izgradnjo gozdnih skladišč⁵¹.

⁴⁹ Po računih številka 471788 z dne 2.7.2003, 471979, z dne 22.8.2003, 472733 z dne 19.11.2003, 471747 z dne 30. 6. 2003.

⁵⁰ Po računih številka 00167/03-00001 z dne 21.8.2003, 00076/03-00001 z dne 30.4. 2003.

⁵¹ Pogodba o izgradnji gozdnih skladišč št. 06/2004 med Skladom in Gozdnim gospodarstvom Maribor, d. d.

2.1.3.4.h Sklad je v letu 2003 po štirih pogodbah oddal dela za izkoriščanje 4.474,95 kubičnih metrov gozda izvajalcem, ki jim niso bile podeljene koncesije. Izkoriščanja državnih gozdov je Sklad vodil po ZJN-1 in po postopku oddaje javnih naročil male vrednosti, pri čemer je za okvirno vrednost štel znesek donosa. Postopek za gozdno gospodarsko območje Ljubljana je Sklad izvedel po javnem razpisu⁵², za gozdno gospodarsko območje Maribor pa kot javno naročilo male vrednosti, saj je ocenil, da bodo pogodbeni izvajalci ustvarili dohodek v višini 19.610 tisoč tolarjev, pri tem imeli stroške v višini 9.808 tisoč tolarjev in ustvarili donos v višini 9.802 tisoč tolarjev. Nepravilnost smo ocenili v višini 19.610 tisoč tolarjev, to je v vrednosti nepravilno oddanega javnega naročila oziroma nepravilno sklenjenih pogodb.

V letu 2004 je Sklad osmim pogodbenim izvajalcem oddal dela izkoriščanja 4.671,67 kubičnih metrov gozdov v okviru posameznih gozdnogospodarskih območij. Z izkoriščanjem navedene količine gozdnih lesnih sortimentov naj bi pogodbeni izvajalci ustvarili prihodek v višini 34.012 tisoč tolarjev, pri tem imeli stroške v skupni višini 24.734 tisoč tolarjev in ustvarili donos v skupni višini 9.278 tisoč tolarjev. Sklad je oddajo del vodil po postopku oddaje javnih naročil male vrednosti, pri čemer je za okvirno vrednost naročil štel znesek donosa.

Ker je Sklad za okvirno vrednost javnega naročila določil predviden znesek donosa iz gospodarjenja in ne predvidenega celotnega prihodka, ki pokriva tudi vse stroške izvajalca pri izkoriščanju gozdov in je predmet pogodbe o izkoriščanju gozdov, je v obeh primerih kršil 28. člen ZJN-1, saj se je z določitvijo nižje vrednosti predmeta javnega naročila izognil izvedbi javnega razpisa. Nepravilnost smo ocenili v znesku 34.012 tisoč tolarjev, to je v vrednosti nepravilno oddanega javnega naročila oziroma nepravilno sklenjenih pogodb.

2.1.3.5 Nakupi, prodaje in menjave kmetijskih zemljišč in gozdov

Sklad je v letih 2003 in 2004 kupoval in prodajal zemljišča, ki so po površini in vrednosti prikazana v tabelah 3 in 4. V tabelah so prikazani nakupi in prodaje, brez razdružitvev, menjav in komasacij.

Sklad je v letu 2003 prodal 8,9 hektara stavbnih zemljišč v skupnem znesku 135.264 tisoč tolarjev. Delež prejete kupnine stavbnih zemljišč je znašal 15,8 odstotka vseh prodanih zemljišč. V letu 2004 je Sklad znatno povečal obseg prodaje stavbnih zemljišč, saj je prodal 15,4 hektara v skupnem znesku 403.269 tisoč tolarjev. Delež prodaje stavbnih zemljišč se je tako v letu 2004 povečal na 31,5 odstotka vseh prodanih zemljišč.

⁵² Uradni list RS, št. 56/03.

Tabela 3: Nakupi zemljišč v letih 2003 in 2004

Vrsta zemljišča	2003		2004		Indeks vrednosti nakupa 2004/2003
	Površina v hektarih	Vrednost v tisoč tolarjih	Površina v hektarih	Vrednost v tisoč tolarjih	
Kmetijska zemljišča	250,7	376.665	235,3	318.448	84
Stavbna zemljišča	/	/	/	/	/
Zemljišča za infrastrukturo	/	/	/	/	/
Gozdovi	257,2	229.410	378,8	286.269	125
SKUPAJ	507,9	606.075	614,1	604.717	100

Vir: letna poročila Sklada za leti 2003 in 2004.

Tabela 4: Prodaja stavbnih in kmetijskih zemljišč in gozdov

Vrsta zemljišča	2003		2004		Indeks vrednosti nakupa 2004/2003
	Površina v hektarih	Vrednost v tisoč tolarjih	Površina v hektarih	Vrednost v tisoč tolarjih	
Kmetijska zemljišča	176,7	417.025	211,9	554.524	133
Stavbna zemljišča	8,9	135.264	15,4	403.269	298
Zemljišča za infrastrukturo	31,2	228.706	8,8	57.743	25
Gozdovi	142,2	76.814	228,1	263.900	344
SKUPAJ	359,0	857.809	464,2	1.279.436	149

Vir: letna poročila Sklada za leti 2003 in 2004.

Pri preverjanju poslovanja Sklada, in sicer v povezavi z nakupi, prodajami in menjavami kmetijskih zemljišč in gozdov smo ugotovili naslednje nepravilnosti.

2.1.3.5.a Razpolaganje s stvarnim premoženjem države ureja ZJF (členi od 80.a do 80.i). 80.a člen ZJF določa, da se določbe ZJF ne uporabljajo za razpolaganje s premoženjem, ki je urejeno s posebnim zakonom. Ker prodajo kmetijskih zemljišč in gozdov ureja ZKZ, za ta del ne veljajo določila ZJF. Ne glede na to pa mora biti to premoženje po istem členu ZJF prikazano v letnem programu prodaje državnega stvarnega premoženja. Predlog letnega programa prodaje stvarnega premoženja države, s katerim upravljajo posredni uporabniki s področja dela posameznega ministrstva, določi vlada na predlog teh ministrstev. Sklad bi zato moral vsako leto pripraviti program prodaje stvarnega premoženja, ga posredovati MKGP, ta pa vladi, ki ga sprejme v postopku priprave predloga državnega proračuna. Postopke, povezane z razpolaganjem s stvarnim premoženjem države, ureja Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin⁵³ (v nadaljevanju uredba o

⁵³ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

razpolaganju), v kateri je v 10. členu navedeno, da je za izvedbo pravilnega in zakonitega postopka razpolaganja ter pripravljalnih dejanj v zvezi z razpolaganjem odgovoren upravljavec, ki upravlja s premoženjem. Sklad bi se pri razpolaganju z zemljišči, ki niso kmetijska ali niso namenjena kmetijski rabi, moral ravnati v skladu z uredbo o razpolaganju.

Ob tem ugotavljamo, da zahteva po izvrševanju vseh prodaj in menjav v skladu z letno sprejetim programom za leti 2003 in 2004 izhaja tudi iz 7. člena Pravil za promet z nepremičninami, s katerimi gospodari Sklad (v nadaljevanju: Pravila), z dne 18. decembra 1996. Ugotovili smo, da Sklad programov prodaj in zamenjav zemljišč ni pripravljal, zato ni imel podlage za prodajo ali menjavo. Pri poslovanju je kršil svoja pravila, pa tudi predpise, ki urejajo razpolaganje in upravljanje s stvarnim premoženjem države. Ta nepravilnost je bila ugotovljena in se nanaša na vse primere, opisane v tem poglavju (točke 2.1.3.5.b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, r, s, t, in u).

Po našem mnenju Pravila Sklada nepopolno in neustrezno urejajo razpolaganje z državnim premoženjem. Ker Sklad razpolaga tudi z zemljišči, ki niso namenjena kmetijski rabi, bi morala pravila ustrezneje opredeliti postopke razpolaganja in upravljanja z njimi in pri tem upoštevati tudi določila zakona in uredbe o razpolaganju.

2.1.3.5.b Sklad je dne 10. 3. 2004 z dvema kupcema sklenil kupoprodajno pogodbo za kmetijsko zemljišče (17.642 kvadratnih metrov) v občini Vojnik. Pogodbena cena je znašala 5.145 tisoč tolarjev oziroma 290,00 tolarjev za kvadratni meter zemljišča. Vrednost nepremičnine je bila določena na podlagi cenitve sodnega cenilca z dne 17. 10. 2003. Iz predložene dokumentacije smo ugotovili, da sta kupca že leta 2003 želela kupiti omenjena zemljišča, vendar ju je Sklad dne 29. 5. 2003 obvestil, da se je interna komisija odločila, da Sklad navedenih zemljišč ne proda, ker bo to zemljišče postalo stavbno zemljišče, ker se za področje, na katerem se nahaja, predvideva sprememba prostorskega plana. To je razvidno tudi iz lokacijske informacije, ki jo je pristojna občina Skladu izdala 7. 5. 2003. Po njej so navedena zemljišča sicer opredeljena kot kmetijsko zemljišče I. kategorije, vendar so v osnutku sprememb in dopolnitev prostorskega plana občine Vojnik predvidena za stavbno zemljišče, kar je razvidno tudi iz prostorskega plana. Na popisni list komisije je direktorica Sklada kljub nasprotni odločitvi komisije dopisala predlog svetovalki na lokalni izpostavi, da se zemljišče oceni in proda.

Dne 20. 10. 2003 je Sklad sedanja kupca obvestil, da je ponovno obravnaval njuno vlogo za nakup zemljišč in da ugotavlja, da zemljišča lahko proda po ceni, ki jo je predlagal sodni cenilec. Obenem Sklad predlaga parcelacijo zemljišča, hkrati pa svari, da je postopek parcelacije dolgotrajen in da se zaradi dolgotrajnosti postopka lahko zgodi, da bosta ob trenutku prodaje zemljišči že imeli status stavbnega zemljišča, saj sta po osnutku sprememb in dopolnitev prostorskega plana predvideni za stavbna zemljišča. Sklad je kupca tudi opozarjal, da bi to bistveno vplivalo na ceno in sam potek prodaje zemljišča. Kupca sta z dopisom z dne 24. 12. 2003 Skladu izjavila, da parcelacija zemljišč ni potrebna, saj nameravata zemljišča kupiti skupaj vsak do ene polovice idealnega deleža in da glede na navedeno menita, da lahko takoj izvedejo postopek prodaje.

Dne 4. 3. 2004 je svetovalka lokalne izpostave Sklada v Celju na sedež Sklada poslala dopis, v katerem povzema potek dogodkov pred podpisom pogodbe. V dopisu je navedeno, da je komisija prvotno sprejela odločitev, da se zemljišča ne proda, nakar je direktorica Sklada odločila, da se zemljišča proda po ceni iz cenitve.

V lokacijski informaciji z dne 6. 10. 2005, s katero smo preverili trenutno namembnost zemljišča, je navedeno, da je parcela 749 delno stavbno in delno kmetijsko zemljišče. Lokacijske informacije za parcelo 750/2 kljub zahtevi nismo prejeli. Iz prostorskega plana Občine Vojnik pa je jasno razvidno, da je parcela 750/2 namenjena za stanovanjsko gradnjo. Ugotavljamo, da je Sklad s prodajo navedenih zemljišč ravnal negospodarno in je državo namerno oškodoval, saj so cene stavbnih zemljišč neprimerno višje od cen kmetijskih zemljišč.

2.1.3.5.c Sklad je glede na izražen interes fizične osebe iz Celja nameraval prodati travnik v izmeri 9.108 kvadratnih metrov in funkcionalni objekt v izmeri 221 kvadratnih metrov. Komisija Sklada se je odločila, da se zemljišče proda zainteresiranemu kupcu kot celoto po ceni 637 tolarjev za kvadratni meter. Cena je bila določena na podlagi cenitve sodnega izvedenca za kmetijstvo, z dne 6. 11. 2003, v skupni višini kupnine 5.940 tisoč tolarjev.

Dne 31. 3. 2004 sta Sklad in fizična oseba sklenila kupoprodajno pogodbo za prodajo omenjenega zemljišča in objekta po pogodbeni vrednosti 3.062 tisoč tolarjev, od tega za kmetijsko zemljišče 2.915 tisoč tolarjev ter 147 tisoč tolarjev za stavbno zemljišče.

Iz dokumentacije Sklada izhaja, da se je fizična oseba dogovarjala za ceno 320 tolarjev za kvadratni meter ter da je Sklad zato naročil novo cenitev pri istem cenilcu in jo dne 26. 1. 2004 tudi dobil, pri čemer je cenilec zemljišče ocenil na vrednost 3.070 tisoč tolarjev, od tega 2.948 tisoč tolarjev za kmetijsko in 123 tisoč tolarjev za stavbno zemljišče oziroma 323,63 tolarjev za kvadratni meter kmetijskega zemljišča in 555,10 tolarjev za kvadratni meter stavbnega zemljišča. Mnenja smo, da Sklad ni ravnal gospodarno, saj bi za zemljišče, glede na prvotno cenitev, lahko dobil 2.878 tisoč tolarjev več.

2.1.3.5.d Dne 9. 3. 2004 je Sklad fizični osebi iz Gaberke pri Šoštanju prodal kmetijska zemljišča v izmeri 55.026 kvadratnih metrov po pogodbeni vrednosti 19.259 tisoč tolarjev oziroma 350 tolarjev za kvadratni meter zemljišča. Vrednost nepremičnine je bila določena na podlagi cenitve stalnega sodnega cenilca kmetijske stroke z dne 28. 4. 2004.

Iz lokacijske informacije z dne 12. 6. 2003, ki jo je za prodane parcele predhodno pridobil Sklad, je razvidno, da so v pripravi Spremembe in dopolnitve Prostorskega plana Mestne občine Velenje, po katerih bo del zemljišča postalo stavbno zemljišče. Menimo, da je Sklad s prodajo oškodoval državno premoženje in kupcu neupravičeno omogočil premoženjsko korist, saj bi zaradi pravočasnih informacij s prodajo moral počakati na spremembo prostorskega plana in s kasnejšo prodajo iztržiti bistveno višjo kupnino.

Iz nove lokacijske informacije, ki smo jo pridobili zaradi preverjanja trenutne namembnosti zemljišča, z dne 5. 1. 2006 je razvidno, da je parcela 970/2 v enem delu že stavbno zemljišče, drugi del pa kmetijsko zemljišče, parcela 974/9 je v enem delu stavbno zemljišče, v drugem delu najboljše kmetijsko zemljišče in v tretjem delu vodna površina. Ostale parcele iz kupoprodajne pogodbe so opredeljene kot druga kmetijska zemljišča.

2.1.3.5.e Sklad je podpisal menjalno pogodbo⁵⁴ s fizičnima osebama iz Ljubljane, ki je bila notarsko overjena dne 7. 7. 2003, s katero je na pogodbeni stranki prenesel zemljišča v lasti RS, ki so bila na RS prenesena na podlagi pogodbe o prenosu zemljišč, sklenjene z Mestno občino Ljubljana in sicer: parc. št. 454/1 travnik v izmeri 1.261 kvadratnih metrov, parc. št. 507 njiva v izmeri 809 kvadratnih metrov, parc. št. 508 travnik v izmeri 4.230 kvadratnih metrov, parc. št. 543/13 njiva v izmeri 255 kvadratnih metrov, parc. št. 543/1 njiva v izmeri 12.809 kvadratnih metrov do deleža 2132/12809 vse pri vl. št. 1152, k.o. Glince. Sporno je, da so bila zemljišča predmet menjave, ki zemljiškoknjižno še niso bila prenesena v last RS in zlasti ker sta pogodbeni stranki v pogodbi ugotovili, da sta pri vl. št. 1152, k. o. Glince vpisani plombi, ki se nanašata na denacionalizacijo. Sklad bi moral plombe najprej razčistiti, vknjižiti lastninsko pravico in potem pristopiti k prometu z zemljišči.

Sklad je v menjalno pogodbo vključil tudi parc. št. 547/2 travnik v izmeri 5.340 kvadratnih metrov, vpisano pri vl. št. 1152, k.o. Glince, ki ni bila njegova, saj zanjo še ni sklenil pogodbe o prenosu z Mestne občine Ljubljana (MOL) na Sklad, kot se je dogovarjal. Po preverjanju lastništva smo ugotovili, da ta parcela sploh ni v lasti MOL, temveč fizične osebe, zato menimo, da Sklad tega zemljišča ne bo mogel pravno veljavno izročiti v last in posest, kot se je zavezal z menjalno pogodbo. Sklad v času revizije statusa tega zemljišča še ni uredil.

Menimo, da je Sklad ravnal negospodarno, ker je v menjavo dal zemljišča, ki so bila v prostorskih planskih aktih občine že v letu 1990 opredeljena kot zemljišča, namenjena stanovanjski gradnji (po opravljeni transakciji so bila zopet spremenjena v kmetijska zemljišča), prevzel pa je kmetijska zemljišča 1. kategorije.

Menimo tudi, da je Sklad s to menjavo kršil 45. člen ZKZ, saj menjava ni bila utemeljena z večjo racionalnostjo kmetijskega zemljišča, prav tako za ta pravni posel ni obstajal program menjave, kot to zahteva 7. člen pravil Sklada.

2.1.3.5.f Sklad je v letih 2002, 2003 in 2004 z Naravnim parkom Terme 3000 Moravske Toplice, d. d., Moravske Toplice (v nadaljevanju: Terme) sklenil tri pogodbe o prodaji zemljišč za izgradnjo golf igrišča. Glede na to, da so Terme odprle prvi del igrišča za golf že jeseni 1998, bi Sklad pri sklepanju vseh poslov, navedenih v tej točki, to moral vedeti in upoštevati pri določitvi prodajne vrednosti zemljišč.

Sklad je s Termami 12. 12. 2002 sklenil pogodbo o prodaji zemljišč (notarsko overjena je bila 15. 4. 2003) v vrednosti 19.232 tisoč tolarjev (106.842 kvadratnih metrov po 180 tolarjev za kvadratni meter). Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da so se dogovori Sklada s kupcem pričeli pred majem 2002. Kupec je z dopisom z dne 31. 5. 2002 Skladu potrdil dogovorjeno ceno 180 tolarjev za kvadratni meter. V dopisu lokalne izpostave Sklada v Murski Soboti z dne 11. 6. 2002 je navedeno, da je bilo o prodaji dogovorjeno pri direktorici Sklada in da znaša dogovorjena cena 180 tolarjev za kvadratni meter. Kupec naj bi zemljišče kupoval za razširitev igrišča za golf.

Sklad je julija 2002 naročil cenitev omenjenih zemljišč. Vrednost zemljišč je po cenitvi Andreja Gorčana znašala 171,82 tolarjev za kvadratni meter. Ponudbo o prodaji kmetijskih zemljišč, objavljeno na upravnih enoti, sta v zakonsko določenem roku sprejela Terme in Kmetijsko gospodarstvo Rakičan, d. d., Murska

⁵⁴ Pogodba št. 34-110/02 z dne 18. 12. 2002.

Sobota. Kasneje se je Kmetijsko gospodarstvo Rakičan, d. d., Murska Sobota odpovedalo nakupu zemljišča, čeprav je imelo zemljišče vrsto let v zakupu in ga je tudi v okviru svoje dejavnosti obdelovalo.

Sklad je 3. 9. 2003 s Termami sklenil pogodbo o prodaji zemljišč v vrednosti 1.154 tisoč tolarjev (6.410 kvadratnih metrov po 180 tolarjev za kvadratni meter). Pravilnosti prodaje nismo mogli preveriti, ker ostale dokumentacije (cenitve zemljišča in dokaza o objavi prodaje na upravni enoti), razen pogodbe, Sklad ni predložil. Omenjena prodaja je prav tako kot prejšnja vezana na razširitev igrišča za golf.

Dne 16. 4. 2004 sta Sklad in Terme sklenila kupoprodajno pogodbo za kmetijska zemljišča v vrednosti 4.396 tisoč tolarjev (24.421 kvadratnih metrov po 180 tolarjev za kvadratni meter). Sodni cenilec Andrej Gorčan je zemljišče ocenil na 177,33 tolarjev za kvadratni meter. Iz dopisa z dne 12. 6. 2003, ki ga Terme naslavljajo na Sklad, izhaja, da so Terme nekatera zemljišča v okolici kupovale tudi po 600 tolarjev za kvadratni meter. Podobno izhaja iz dopisa Sklada Termam z dne 4. 6. 2003.

Sklad se je s potencialnim kupcem začel pogajati, ne da bi pridobil cenitev zemljišč. Sklad je ravnal tudi negospodarno, ker pri prodaji ni upošteval bodočega namena uporabe zemljišča, ki ga je prodal.

Sklad je 2. 12. 1999 sklenil menjalno pogodbo s fizično osebo za kmetijska zemljišča na področju Upravne enote Murska Sobota. Sklad je po menjalni pogodbi zamenjal zemljišča, vendar ni vložil predloga za vpis v zemljiško knjigo vsa zemljišča, ki so po menjalni pogodbi pripadala Skladu. Za zemljišča, za katera Sklad ni prepisal lastništva, je 27. 2. 2003 z omenjeno fizično osebo sklenil pogodbo v znesku 465 tisoč tolarjev (3.176 kvadratnih metrov po 146 tolarjev) in delež na eni od parcel, ki jo je že v letu 1999 zamenjal in bi torej že morala biti Skladova, še kupil. V obeh primerih, v menjavi in pri prodaji, je cenitev zemljišč opravil isti cenilec, ki je parcelo št. 769 v katastrski občini Tešanovci ocenil 14. 5. 1999, ko je opravljal cenitev za menjavo zemljišč, in sicer na 347 tolarjev za kvadratni meter. Ko pa je Sklad kupoval to parcelo 16. 11. 2002, pa na 146,30 tolarjev za kvadratni meter. Sklad je nepravilno porabil 465 tisoč tolarjev, saj je kupil isti delež na parceli, ki jo je že zamenjal in je že bila v njegovi lasti, ni pa bila vpisana v zemljiško knjigo.

Sklad ni ravnal gospodarno, ker je zamenjal parcele, ki so bile predvidene za igrišče za golf, in ker jih ni prodal Termam po ceni, ki bi upoštevala namen bodoče uporabe zemljišča.

2.1.3.5.g Sklad je v letih 2003 in 2004 sklenil sedem pogodb o nakupu kmetijskih zemljišč, s katerimi je vstopil v solastniško razmerje. Menimo, da je nakup zemljišča, v katerega vstopa Sklad kot solastnik, razen v primeru načrtovanih komasacij in drugih agrarnih operacij, lahko negospodaren in rizičen, saj takšnega zemljišča brez soglasja solastnika ni možno dati v funkcijo uporabe, dokler deleži niso določeni v naravi ali pa zemljišče ni razparcelirano. Solastnik lahko predstavlja oviro za namene uporabe zemljišča, saj je za posle, ki presegajo okvire rednega upravljanja, kot so zlasti razpolaganje s celotno stvarjo, določitev načina rabe in določitev upravitelja, potrebno njegovo soglasje, kakor to določa 67. člen Stvarnopravnega zakonika. Če se solastnika ne sporazumeta glede koriščenja zemljišča ali parcelacije, se kot ena izmed možnosti pojavlja tudi sodna razdružitev, ki pa lahko traja dalj časa, v vsem tem času pa je zemljišče lahko neizkoriščeno.

Sklad teh pravnih poslov ni utemeljil s posebnim programom, iz katerega bi bila razvidna poslovna usmeritev pri takih nakupih in v katerem bi Sklad obrazložil potrebo po nakupu določenih parcel, morda zaradi zaokroževanja kmetijskih kompleksov ali drugih agrarnih operacij, ki jih v skladu z zakonom lahko izvaja. Ker pa takega programa Sklad ni pripravil, menimo, da obstaja veliko tveganje, da so nakupi nenačrtni in negospodarni.

Sklad je pojasnil, da je s posli, s katerimi je solastnino pridobival, na novo povečeval skupno površino na kompleksih, predvidenih za komasacijo ali pa je na ta način dokupil zanimive parcele, ki jih sicer ne bi mogel pridobiti. Pojasnil je tudi, da je v letu 2005 na nekaterih parcelah že postal lastnik v celoti.

2.1.3.5.h Sklad je s pogodbo⁵⁵, ki jo je s Krko Zdravilišča, d. o. o., Novo mesto sklenil 6. 2. 2004, prodal 4.598 kvadratnih metrov kmetijskih zemljišč po 430 tolarjev za kvadratni meter. Zemljišča mejijo na območje stavbnih zemljišč ob Zdravilišču Šmarješke Toplice, ki je v lasti kupca. Podlaga za določitev pogodbene cene je bila cenitev cenilca kmetijske stroke Mihaela Krhina, ki je zemljišče ocenil po metodologiji, ki je veljavna za cenitev kmetijskih zemljišč in temelji na vrednosti proizvodnje kmetijskih pridelkov na posamezni parceli. Cenilec pri tem ni upošteval, da parcele mejijo na stavbna zemljišča. Cenitev je bila narejena po naročilu kupca, kar v primeru prodaje zemljišč Sklada, ni običajno. Če omenjeno prodajo primerjamo s prodajo kmetijskega zemljišča Sklada fizični osebi s Straže pri Novem mestu, ki je tudi mejilo na stavbno zemljišče, in jo je Sklad sklenil 27. 8. 2002 po ceni 1.500 tolarjev za kvadratni meter, menimo, da je Sklad pri prodaji Krki Zdravilišča, d. o. o., Novo mesto ravnal negospodarno, saj pri določitvi cene ni upošteval, da kmetijsko zemljišče meji na stavbno, ki je že v lasti kupca in bi za prodano parcelo lahko iztržil najmanj 4.920 tisoč tolarjev več, če upoštevamo ceno, ki je bila za kvadratni meter zemljišča dosežena v podobnem primeru, ki ga navajamo v tej točki.

2.1.3.5.i Sklad je v letih 2003 in 2004 sklenil dve pogodbi za prodajo zemljišč s podjetjem Resistec, d. o. o., Kostanjevica na Krki. Sklad je dne 9. 9. 2003 sklenil pogodbo o prodaji 1.515 kvadratnih metrov kmetijskega zemljišča po 5.000 tolarjev za kvadratni meter, v vrednosti 7.575 tisoč tolarjev. Cenilec Damjan Pobega je cenitev pripravil z datumom 16. 7. 2003 in zemljišče dvakrat ocenil: po metodologiji, ki velja za kmetijska zemljišča je vrednost zemljišča ocenil na 1.646 tisoč tolarjev, po metodologiji za izračun vrednosti funkcionalnega zemljišča pa ga je ocenil v razponu od 7.110 tisoč tolarjev do 23.702 tisoč tolarjev.

Cenilec v cenilnem poročilu navaja, da »je v neposredni bližini parcel stanovanjska hiša, katere lastnik je potencialni kupec zemljišč. Na ogledu je bilo ugotovljeno, da predmetni parceli, ki sta sicer tik ob meji poselitvenega območja Ankaran, predstavljata funkcionalno zemljišče k navedeni hiši ... Ker sta omenjeni parceli de facto sestavni del gradbene parcele, ju bom ovrednotil tudi kot taki. Zaradi bližine morja je njuna dejanska tržna vrednost bistveno višja, kot če ju vrednotimo zgolj kot kmetijsko zemljišče...«

Istemu kupcu je Sklad po pogodbi z dne 28. 9. 2004 prodal še eno zemljišče v obsegu 1.446 kvadratnih metrov v vrednosti 4.338 tisoč tolarjev (po 3.000 tolarjev za kvadratni meter). Cenitev je opravil isti cenilec kot leta 2003, vendar je cenitev leta 2004 opravil po naročilu kupca. Primerjava obeh cenitvenih poročil kaže, da gre pri obeh pogodbah za parcele, ki se nahajajo v neposredni bližini, zato je razlika v prodajni ceni nelogična.

⁵⁵ Št. 32-758/03.

Menimo, da je Sklad ravnal negospodarno, ker je parcele prodal po bistveno nižji ceni, kot bi jo lahko iztržil glede na cenitev cenilca in trend rasti cen zemljišč na Obali ter lokacijo parcele v neposredni bližini morja. Ocenjujemo, da je bil Sklad oškodovan najmanj za 2.892 tisoč tolarjev glede na razliko med prodajno ceno po prvi in drugi pogodbi ob najnižji cenilčevi ceni.

2.1.3.5.j Sklad je s Kmetijsko zadrugo Lendava, z. o. o., Lendava dne 21. 2. 2003 sklenil pogodbo o prodaji kmetijskih zemljišč v vrednosti 48.895 tisoč tolarjev (373.399 kvadratnih metrov po 130,94 tolarja za kvadratni meter). Kako je potekal postopek prodaje, iz predložene dokumentacije ni popolnoma jasno. V dokumentaciji sta dva zapisnika Upravne enote Lendava z dne 3. 9. 2002 in 4. 10. 2002 glede ponudbe za prodajo zemljišč, ki so bila predmet omenjene pogodbe. Ponudba Sklada naj bi bila objavljena na oglasni deski Upravne enote Lendava od 30. 7. do 30. 8. 2002 in od 28. 8. do 30. 9. 2002. V prvem zapisniku je navedeno, da se na objavljeno ponudbo v zakonitem roku ni prijavil nihče, čeprav ima izjava o sprejemu ponudbe Kmetijske zadruge Lendava datum 28. 8. 2002, izjava o sprejemu ponudbe Kmetijskega gospodarstva Lendava pa 30. 8. 2002. Sklad je v ponudbi navedel ceno zemljišč 135,00 tolarjev za kvadratni meter, kar je nekoliko več kot znaša vrednost iz ceničve, ki je bila 131,80 tolarja za kvadratni meter.

Sklad je ravnal negospodarno, saj je sklenil pogodbo o prodaji po vrednosti 130,94 tolarja za kvadratni meter, ki pa je nižja od objavljene v ponudbi in od vrednosti zemljišča po oceni cenilca. S tem je prejel za 1.513 tisoč tolarjev manj kot je znašala cena iz objavljene ponudbe.

Iz dokumentacije, ki nam je bila predložena, zaradi dveh zapisnikov o objavi ponudbe na upravni enoti nismo mogli potrditi, da je postopek prodaje zemljišč potekal v skladu s predpisi.

2.1.3.5.k Sklad se je v letih 2003 in 2004 najmanj v enajstih primerih s potencialnim kupcem začel pogajati o prodaji kmetijskega zemljišča prej preden je pridobil cenitev zemljišča in preden je speljal postopek prodaje kmetijskih zemljišč po ZKZ. Pripravljalnih dejanj v zvezi s prodajo posameznega premoženja ZKZ ne ureja, zato bi moral Sklad ravnati v skladu z 80.e členom ZJF, ki določa, da mora pred prodajo posameznega stvarnega premoženja njegovo vrednost oceniti pooblaščen ocenjevalec vrednosti nepremičnin. Kršen je bil tudi 7. člen pravilnika, ker prodaje niso bile izvedene v skladu s programom, Sklad pa neposredno sklenjenih pogodb tudi ni utemeljil z razlogi, ki jih navaja 8. člen pravilnika. Omenjeno nepravilnost in nesmotrnost smo ugotovili v naslednjih primerih:

- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 16. 7. 2004 s fizično osebo iz Tabora v vrednosti 739 tisoč tolarjev (1.998 kvadratnih metrov po 370 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 6. 2. 2003 s fizično osebo iz Črnomlja v vrednosti 450 tisoč tolarjev (900 kvadratnih metrov po 500 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 6. 6. 2003 z Občino Ravne na Koroškem in fizično osebo iz Raven na Koroškem v vrednosti 243 tisoč tolarjev (607 kvadratnih metrov po 400 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 23. 4. 2004 s fizično osebo iz Radelj ob Dravi v vrednosti 102 tisoč tolarjev (68 kvadratnih metrov po 150 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 11. 9. 2003 s fizično osebo iz Črnomlja v vrednosti 302 tisoč tolarjev (2.515 kvadratnih metrov po 120 tolarjev za kvadratni meter);

- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 11. 9. 2003 s fizično osebo iz Gornje Radgone v vrednosti 1.306 tisoč tolarjev (13.056 kvadratnih metrov po 100 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 21. 4. 2004 z Občino Semič v vrednosti 1.933 tisoč tolarjev (3.222 kvadratnih metrov po 600 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 27. 2. 2003 s fizično osebo iz Rimskih Toplic v vrednosti 2.658 tisoč tolarjev (6.646 kvadratnih metrov po 400 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 25. 8. 2003 s fizično osebo iz Destrnika v vrednosti 442 tisoč tolarjev (3.684 kvadratnih metrov po 120 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 25. 8. 2003 s fizično osebo iz Straže pri Novem mestu v vrednosti 5.222 tisoč tolarjev (3.481 kvadratnih metrov po 1.500 tolarjev za kvadratni meter);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 12. 12. 2002 in notarsko overjeni v letu 2003, z Društvom za ohranjanje in varovanje naravne in kulturne dediščine "Gora" iz Predmeje, v vrednosti 1.021 tisoč tolarjev (2.917 kvadratnih metrov po 350 tolarjev za kvadratni meter).

V letu 2003 je Sklad sklenil najmanj osem pogodb v skupni vrednosti 11.644 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa najmanj tri pogodbe v skupni vrednosti 2.774 tisoč tolarjev po vnaprej dogovorjeni ceni.

2.1.3.5.l Na podlagi cenitve cenilca kmetijske stroke je Sklad kot kmetijsko zemljišče najmanj v enem primeru prodal zemljišče, ki ima status stavbnega zemljišča, in v drugem primeru kot zemljišče, ki ima status namenske rabe pridobivalnega območja rudnin.

- Sklad je s fizično osebo iz Šmarjeških Toplic dne 27. 2. 2003 sklenil pogodbo o prodaji 7.440 kvadratnih metrov kmetijskih zemljišč po 219 tolarjev za kvadratni meter v skupni vrednosti 1.630 tisoč tolarjev. Dve od štirih parcel, ki jih je Sklad prodal, sta bili delno stavbni zemljišči, delno pa kmetijski. Sklad pri določitvi vrednosti zemljišča tudi ni upošteval, da mejijo na zazidano območje.
- Sklad je z družbo Mineral, d. d., Ljubljana dne 23. 11. 2004 sklenil pogodbo o prodaji 7.183 kvadratnih metrov kmetijskih zemljišč, ki so bila namenjena za gospodarsko izkoriščanje mineralne surovine, po 601,70 tolarja za kvadratni meter, za skupno vrednost 4.322 tisoč tolarjev.

S prvo prodajo je državi povzročil tudi premoženjsko škodo, saj bi lahko ob ustrežnejši cenitvi za stavbno zemljišče iztržil bistveno več kot za kmetijsko zemljišče. Sklad bi moral ti zemljišči prodati po določbah ZJF, ker za uporabo določb ZKZ ni bilo pravne podlage. Kršil je določila 80.a člena ZJF in uredbo o razpolaganju, ker se prodaja stavbnega premoženja ni izvedla na podlagi posameznega programa prodaje (13. in 23. člen uredbe o razpolaganju) niti po postopku, kot je predviden v uredbi (poglavje 3), ker ni bilo pogojev za sklenitev neposredne pogodbe, kot jih opredeljuje 52. člen uredbe. Sklad je kršil tudi 7. člen lastnih pravil za promet z nepremičninami, ker ni pripravil programa prodaj, v katerega bi bile vključene omenjene prodaje.

2.1.3.5.m Sklad je najmanj v šestih primerih v letu 2003 prodal kmetijska zemljišča po ceni, ki je bila nižja od cene iz uradne cenitve zemljišča:

- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 16. 7. 2003 z Agromehniko, d. d., Kranj v vrednosti 18.374 tisoč tolarjev (6.823 kvadratnih metrov po 2.693 tolarjev za kvadratni meter, razlika 3.071 tisoč tolarjev);

- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 11. 9. 2003 z Občino Vojnik v vrednosti 135 tisoč tolarjev (90 kvadratnih metrov po 1.500 tolarjev za kvadratni meter, razlika 36 tisoč tolarjev);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 21. 3. 2003 s Čebelarskim društvom Škofja Loka v vrednosti 137 tisoč tolarjev (1.712 kvadratnih metrov po 80 tolarjev za kvadratni meter, razlika 26 tisoč tolarjev);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 21. 3. 2003 s fizično osebo iz Šempetra pri Gorici v vrednosti 3.719 tisoč tolarjev (4.649 kvadratnih metrov po 800 tolarjev za kvadratni meter, razlika 366 tisoč tolarjev);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 22. 8. 2003 s fizično osebo iz Kopra v vrednosti 3.351 tisoč tolarjev (2.958 kvadratnih metrov po 1.133 tolarjev za kvadratni meter, razlika 456 tisoč tolarjev);
- po pogodbi o prodaji kmetijskih zemljišč, sklenjeni 22. 8. 2003 s fizično osebo iz Kočevja v vrednosti 4.919 tisoč tolarjev (16.397 kvadratnih metrov po 300 tolarjev za kvadratni meter, razlika 67 tisoč tolarjev).

Zaradi prodaje po nižji ceni, kot je bila določena s ceno, je Sklad v navedenih primerih realiziral za najmanj 4.022 tisoč tolarjev manjše prihodke od prodaje kmetijskih zemljišč. Ravnanje je bilo v navedenih primerih negospodarno in ga ocenjujemo kot oškodovanje premoženja države.

2.1.3.5.n Sklad in fizična oseba sta 26. 11. 2002 sklenila menjalno pogodbo, na podlagi katere je morala fizična oseba v letu 2003 plačati razliko v vrednosti zamenjanih zemljišč v znesku 5.602 tisoč tolarjev. Pogodbena vrednost je bila določena na podlagi zapisnikov sodnega izvedenca in cenilca za kmetijstvo in gozdarstvo Franca Rudolfa z dne 15. 5. 2001. Čeprav je sodni izvedenec 17. 9. 2002 določil revalorizirano vrednost nepremičnine, Sklad je ni upošteval. Tako je fizična oseba doplačala za 587 tisoč tolarjev manj, kot bi morala glede na revalorizirano vrednost zemljišč. Sklad je ravnal negospodarno, ker pri menjavi svojega zemljišča ni upošteval ocenjene vrednosti nepremičnine in je s tem oškodoval državo za 587 tisoč tolarjev.

2.1.3.5.o Sklad je s Krko Zdravilišča, d. o. o., Novo mesto (v nadaljevanju: Krka) dne 3. 4. 2003 sklenil pogodbo o prodaji 62.011 kvadratnih metrov velikega stavbnega zemljišča, in sicer po 1.326 tolarjev za kvadratni meter, v vrednosti 98.700 tisoč tolarjev z DDV ali 82.250 tisoč tolarjev brez DDV. Zemljišča so bila ocenjena trikrat: po prvi ceni, ki jo je naročila Krka septembra 2002 (cenilec Bogomil Strmec), je vrednost zemljišč znašala 72.482 tisoč tolarjev. Po drugi ceni, ki jo je naročil Sklad oktobra 2002 (cenilec Radovan Cink), je bila vrednost zemljišč 127.878 tisoč tolarjev. Med dokumenti o prodaji je vložen zapis, da je bil s Krko sklenjen dogovor o prodaji zemljišč za 99.768 tisoč tolarjev. Sklad je 25. 3. 2003 naročil še tretjo cenitev (cenilka Milka Leskošek), po kateri je bilo zemljišče ocenjeno na vrednost 84.798 tisoč tolarjev. Ceno so bile vse brez DDV.

Ugotovili smo, da Sklad ni ravnal v skladu z 80.f členom ZJF in tudi ni pripravil programa prodaje zemljišč, ki bi ga v skladu z 80.a členom ZJF in s Pravili moral, in katerega sestavni del bi bila tudi obravnavana prodaja, zato prodaja ni bila transparentna. V skladu z 8. členom Pravil bi Sklad nezazidano stavbno zemljišče moral prodati na posredni ali neposredni javni dražbi. Po tem členu bi sicer bila možna tudi neposredna prodaja, če tako opredeljuje prostorska situacija ali če gre za dopolnilno dejavnost v kmetijstvu. Vendar Sklad take prodaje ni z ničemer utemeljil. Omenjene prodaje ni obravnavala interna komisija, ki je običajno obravnavala vse nakupe in prodaje zemljišč v upravljanju Sklada. Sklad zemljišča

tudi ni prodal po postopkih, ki jih določa uredba o razpolaganju, ker za neposredno pogodbo, ki jo ureja 52. člen uredbe o razpolaganju, pogoji niso bili izpolnjeni. Ker Sklad ni upošteval predpisanih postopkov prodaje zemljišča ocenjujemo, da je bila prodaja opravljena nepravilno. Nepravilnost vrednotimo v višini pogodbene vrednosti prodaje.

2.1.3.5.p Sklad je s Turističnim društvom Frankolovo in Občino Vojnik dne 3. 9. 2004 sklenil pogodbo o prodaji 1003 kvadratne metre velikega stavbnega zemljišča za vrednost 625 tisoč tolarjev (vključno z DDV, po 623 tolarjev na kvadratni meter zemljišča). Glede na naravo zemljišča, ki je funkcionalno zemljišče k stavbi v lasti potencialnega kupca, je Sklad prodajo izvedel brez razpisa.

Občina Vojnik je že aprila 2003 zaprosila za nakup zemljišča v lasti Sklada. Sklad je na podlagi te vloge naročil cenitev omejenega zemljišča, ki ga je cenilec ocenil na 2.530 tisoč tolarjev (2.522 tolarjev na kvadratni meter). Občina se s cenitvijo ni strinjala, saj zanjo zemljišče ni bilo vredno več kot 250 tisoč tolarjev, pri čemer pa lastne cenitve ni predložila. Je pa zato Sklad naročil še drugo cenitev in prodal omenjeno parcelo za 521 tisoč tolarjev brez DDV (520 tolarjev na kvadratni meter). Menimo, da Sklad ni ravnal gospodarno, saj je s prodajo zemljišča dobil za 2.009 tisoč tolarjev manj prihodkov, kot bi jih lahko, če bi upošteval prvotno cenitev.

2.1.3.5.q Sklad je s fizično osebo iz Nove Cerkve dne 5. 11. 2003 sklenil pogodbo za prodajo nezazidanega stavbnega zemljišča (527 kvadratnih metrov po 2.068 tolarjev za kvadratni meter) in kozolca. Pogodba je bila sklenjena na podlagi druge cenitve iz novembra 2002 v vrednosti 2.340 tisoč tolarjev vključno z DDV. Ta cenitev je bila starejša od šestih mesecev, kar ni v skladu s 35. členom uredbe o razpolaganju. Pred novembrom 2002 pa je Sklad že razpolagal s prvo cenitvijo zemljišča (cenitev za zemljišče in kozolec je znašala 2.340 tisoč tolarjev brez davka na dodano vrednost in stroškov cenitve), ki je bila za 20 odstotkov višja od novembrske, s katero je bila vrednost zemljišča znižana za 20 odstotkov.

Sklad je kršil določila 52. člena Uredbe, ker za neposredno prodajo pogoji niso bili izpolnjeni. Kot nepravilno ocenjujemo celotno prodajo.

2.1.3.5.r Sklad je s fizično osebo iz Žirov dne 26. 5. 2003 sklenil pogodbo o prodaji zazidanega stavbnega zemljišča. Vrednost pogodbe je znašala 1.090 tisoč tolarjev brez DDV (401 kvadratni meter, po 2.717 tolarjev za kvadratni meter). Osnova za določitev cene zemljišča je bila cenitev zemljišča na dan 31. 3. 2002, ki določa vrednost zemljišča v znesku 1.206 tisoč tolarjev. Sklad je zemljišče prodajal po postopku javnega razpisa za zbiranje ponudb za prodajo zemljišča, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS. Izklicna cena v objavi je bila za 3 odstotke nižja od cene, ki jo je določil cenilec. V pogodbi je med drugim navedeno, da je cenilec opravil tudi revalorizacijo cenitve, saj je bila cenitev ob sklenitvi pogodbe starejša od enega leta. Revalorizirane vrednosti cenitve v spisu ni, upravičeno pa dvomimo, da bi bila nižja kot ob cenitvi, opravljeni leto prej. Osnova za sklenitev pogodbe, ki je bila sklenjena 26. 5. 2003, je cenitev zemljišča iz marca 2002. Torej je bila starejša od šestih mesecev, kar ni v skladu s 35. členom Uredbe o razpolaganju.

Kot nepravilno ocenjujemo celotno prodajo, saj niso upoštevani predpisani postopki prodaje (prestara cenitev, ki tudi ni upoštevana) hkrati pa so bili realizirani za 52 tisoč tolarjev nižji prihodki Sklada, kar pomeni negospodarno ravnanje s premoženjem države.

2.1.3.5.s Sklad je z Občino Šentilj dne 21. 10. 2004 sklenil pogodbo o prodaji nezazidanih stavbnih zemljišč. Vrednost pogodbe znaša 61.801 tisoč tolarjev, od tega je vrednost zemljišč 55.937 tisoč tolarjev (30.318 kvadratnih metrov po 1.537,50 tolarjev za kvadratni meter), 5.864 tisoč tolarjev (od tega davek na dodano vrednost 459 tisoč tolarjev) pa je vrednost trajnega nasada, ki ga je na omenjenih parcelah zasadil Vinag, d. d. Maribor.

Stavbno zemljišče in trajni nasad je ocenil sodni cenilec kmetijske stroke. Sklad je ravnal nepravilno, saj je sklenil pogodbo o prodaji nezazidanih stavbnih zemljišč na osnovi cenitve, ki jo je opravil sodni cenilec kmetijske stroke, kar je v nasprotju s 80.e členom ZJF, ki določa, da se vrednost stvarnega premoženja ugotavlja s cenilci, ki imajo v skladu z Zakonom o revidiranju priznano sposobnost za cenitev stvarnega premoženja države.

2.1.3.5.t Sklad je 12. 2. 2004 sklenil pogodbo o prodaji stavbnega zemljišča Občini Bloke v vrednosti 1.041 tisoč tolarjev (2.168 kvadratnih metrov po ceni 400 tolarjev za kvadratni meter). Sklad je ravnal nepravilno in negospodarno, saj se je s kupcem dogovoril za ceno prej, preden je naročil cenitev zemljišča. S tem je bil kršen 33. člen uredbe, saj bi morala biti cenitev izvedena pred sprejemom posameznega programa prodaje.

2.1.3.5.u Sklad je najmanj v treh primerih ravnal v nasprotju z določili 52. člena uredbe o razpolaganju, ker je z neposredno pogodbo prodal stavbno zemljišče, vredno več kot 2.000 tisoč tolarjev, ker bi tako prodajo moral izvesti kot javno dražbo, javno ponudbo ali kot javno zbiranje ponudb ter bi na ta način potencialno lahko iztržil višjo kupnino. V vseh navedenih primerih je Sklad stavbna zemljišča prodal za nižjo ceno od uradne cenitve, pri čemer odstopanj ne utemeljuje. Omenjeno nepravilnost in negospodarnost smo ugotovili v naslednjih primerih:

- pogodbe o prodaji stavbnega zemljišča, sklenjene 14. 5. 2003 s fizično osebo v vrednosti 2.516 tisoč tolarjev (1.743 kvadratnih metrov po 1.203 tolarjev za kvadratni meter, razlika 1.820 tisoč tolarjev),
- pogodbe o prodaji stavbnega zemljišča, sklenjene 25. 8. 2003 s fizično osebo iz Ljubljane v vrednosti 3.508 tisoč tolarjev (348 kvadratnih metrov po 10.080 tolarjev za kvadratni meter, razlika 376 tisoč tolarjev),
- pogodbe o prodaji stavbnega zemljišča, sklenjene 25. 8. 2003 z Radom Mandičem, s. p. iz Ljubljane v vrednosti 2.953 tisoč tolarjev (293 kvadratnih metrov po 10.080 tolarjev za kvadratni meter, razlika 317 tisoč tolarjev).

Kot nepravilno ocenjujemo celotno prodajo v omenjenih primerih, in sicer v skupni vrednosti 8.977 tisoč tolarjev, saj niso bili upoštevani predpisani postopki prodaje.

2.1.3.5.v Sklad je 15. 6. 2004 z LIP, d. d., Bled sklenil neposredno pogodbo o prodaji stavbnega zemljišča v vrednosti 34.533 tisoč tolarjev (2.793 kvadratnih metrov po 12.364 tolarjev za kvadratni meter), ne da bi bili za tak postopek izpolnjeni pogoji iz 52. člena uredbe o razpolaganju.

2.1.3.5.w Sklad je sklenil dve pogodbi za prodajo stavbnega zemljišča, opredeljenega kot območje površinskega pridobivanja rudnin s SGP Tehnik, d. d., Škofja Loka. Prvo pogodbo je sklenil 3. 9. 2004, drugo pa decembra 2004. Prodal je 4.330 kvadratnih metrov in 5.640 kvadratnih metrov stavbnega zemljišča po 716 tolarjev za kvadratni meter. Sklad je zemljišče prodal na podlagi cenitve, ki je bila opravljena po metodologiji, ki velja za kmetijska zemljišča, kar je v nasprotju s 35. členom Uredbe. Ravnal je tudi negospodarno, ker je na ta način iztržil nižjo kupnino, kot bi jo lahko ob ustrežnejši cenitvi.

2.1.3.6 Vlaganja v zemljišča in gozdove

Glede na določbe 10. člena ZSKZ mora Sklad sredstva, ki jih pridobi z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, namenjati za vlaganja v vzdrževanje in izboljšanje proizvodne sposobnosti zemljišč in kmetij ter za uresničevanje in razvoj vseh funkcij gozdov ter za nakup kmetijskih zemljišč in gozdov. Svojo poslovno politiko na tem področju bi moral Sklad vsako leto opredeliti v finančnem načrtu ter v konkretnih programih vlaganj, ki bi jih moral v ta namen pripraviti, da bi bilo njegovo delovanje načrtovano in usmerjeno tudi v uresničevanje razvojnih ciljev države. Podrobnih programov vlaganj Sklad v letih 2003 in 2004 ni pripravljaval.

Pregledali smo poslovanje Sklada, povezano z vlaganji za tekoče vzdrževanje kmetijskih zemljišč in pri tem ugotovili naslednje nepravilnosti.

2.1.3.6.a Sklad je v letih 2003 in 2004 izbral izvajalce za tekoče vzdrževanje kmetijskih zemljišč na podlagi dveh razpisov po omejenem postopku, ki ju je izvedel po 19. členu ZJN-1 v letih 2001 in 2003. Sklad je pri obeh razpisih v razpisni dokumentaciji za prvo fazo razpisa napačno navedel, da bo v drugi fazi pri izbiri izvajalca upošteval več meril in ne le ceno kot edino merilo, kar predvideva tretji odstavek 19. člena ZJN-1. Poleg tega je Sklad pri izbiri izvajalcev v drugi fazi oddaje javnega naročila po omejenem postopku ravnal nepravilno:

- k oddaji ponudbe za izbiro izvajalca za mletje grmovne zarasti na območju lokalne izpostave Kočevje in lokalne izpostave Črnomelj je povabil ponudnike, ki jim je v prvi fazi razpisa po omejenem postopku priznal usposobljenost in še druge zainteresirane ponudnike. Tako je sklenil pogodbo⁵⁶ s podjetjem Tisa, d. o. o., Ljubljana za mletje grmovne zarasti na območju lokalne izpostave Kočevje, pri čemer ta izvajalec v prvi fazi razpisa ni sodeloval.
- od ponudnikov Sklad ni zahteval priprave ponudbe na podlagi predvidenega popisa del, ampak le končno ceno za opravljeno storitev. S tem si Sklad ni zagotovil možnosti kontrole opravljenih in zaračunanih storitev.

2.1.3.6.b Sklad je na podlagi izvedenega javnega razpisa⁵⁷ z MKGP in Zavodom za gozdove

⁵⁶ Pogodba št. 253-643/04 z dne 30. 8. 2004 v znesku 7.892 tisoč tolarjev.

⁵⁷ Sklep o izboru upravičencev za dodelitev sredstev za sofinanciranje gradnje gozdnih cest št. 322-03-2/2003 z dne 4. 7. 2003, Uradni list RS, št. 15/03.

Slovenije, Ljubljana 23. 7. 2003 sklenil pogodbo⁵⁸ o sofinanciranju gradnje šestih odsekov gozdnih cest⁵⁹ v skupni vrednosti 27.251 tisoč tolarjev, pri čemer se je Sklad obvezal sofinancirati 65 odstotkov investicije. Sklad se je v 6. členu pogodbe obvezal, da bo dela izvajal v skladu z ZJN-1. Za izgradnjo je podpisal neposredne pogodbe s koncesionarji, ki imajo koncesijo za izkoriščanje gozdov na območju, kjer se je izvajala gradnja gozdnih cest, ne da bi izvedel pravilen postopek oddaje javnega naročila. S tem je kršil 6. in 17. člen ZJN-1, ker za dela ni izvedel javnega razpisa.

2.1.3.6.c Sklad je v letih 2003 in 2004 nekaterim občinam in krajevnim skupnostim sofinanciral gradbena dela pri posodobitvi cest, in sicer Občini Lovrenc na Pohorju⁶⁰ v znesku 2.400 tisoč tolarjev, Občini Črna⁶¹ v znesku 5.000 tisoč tolarjev, Občini Kočevje⁶² v znesku 10.000 tisoč tolarjev in Krajevni skupnosti Makole⁶³ v znesku 1.800 tisoč tolarjev ter Občini Semič⁶⁴ v znesku 10.000 tisoč tolarjev. Pogodbe, na podlagi katerih je sofinanciral navedena dela, se sklicujejo na Program izkoriščanja gozdov.

Menimo, da Sklad glede na 10. člen ZSKZ ne bi smel investirati v rekonstrukcije cest v lokalnih skupnostih, ker morajo za tovrstna dela sredstva zagotovili lokalne skupnosti. Zato tovrstno uporabo sredstev Sklada štejemo kot nenamensko rabo sredstev Sklada. Omenjeni odhodki so bili ob tem tudi napačno računovodsko izkazani kot investicijski odhodek in ne kot investicijski transfer.

2.1.3.6.d Sklad je s podjetjem Strobus, d. o. o., Borovnica dne 14. 6. 2004 sklenil pogodbo⁶⁵ v znesku 2.298 tisoč tolarjev za obnovo in ureditev poti Krample – Volčje. Cesta je glede na podatke zemljiški knjigi javno dobro in s tem glede na 38. člen ZG skrb občine, zato menimo, da je Sklad z obnovo, ki jo je financiral, nenamensko uporabil svoja sredstva in na ta način povzročil neupravičene poslovne odhodke.

2.1.3.6.e Sklad je v letu 2003 z Zavodom za gozdove Slovenije, Ljubljana sklenil pogodbo o pripravi strokovnih podlag za dela v državnih gozdovih ter o nadzoru in prevzemu opravljenih del v okvirni višini 161.616 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa za 163.620 tisoč tolarjev. Sklad v letu 2003 za storitve zavoda izkazuje 118.460 tisoč tolarjev odhodkov, v letu 2004 pa 180.311 tisoč tolarjev odhodkov. Iz predmeta pogodb ni mogoče ugotoviti, kakšen konkreten obseg dela je zavod dolžan opraviti in tako tudi ne moremo potrditi, da so predmet pogodbe samo naloge, ki ne predstavljajo javne gozdarske službe.

⁵⁸ Pogodba št. 2311-03-000254 o gradnji gozdne ceste, z dne 23. 7. 2003.

⁵⁹ Gozdne ceste: Knipajz – Čekovnik, Kamen - Turn, Cinkarska – Vinska, Pod česnovim sedlom, Pod Škorten – Verdeb, Lipovec – Sotla.

⁶⁰ Pogodba o sofinanciranju gradbenih del na lokalni cesti Činžat – Pergaver (odsek B) št. 04/2004 med Skladom in Občino Lovrenc na Pohorju, z dne 15. 6. 2004.

⁶¹ Pogodba o sofinanciranju gradbenih del na lokalni cesti »Fajmutovo kopišče – Karavla v Topli, št. 10/2004 med Skladom in Občino Črna z dne 16. 11. 2004.

⁶² Pogodba o sofinanciranju gradbenih del pri posodobitvi ceste Seč – Polom – Mladica med Skladom in Občino Kočevje, št. 21/349/04 z dne 3. 5. 2004.

⁶³ Pogodba o financiranju gradbenih del na lokalni cesti št. 440510 Jelovec – Gavez št. 07/2003 med Skladom in Krajevno skupnostjo Makole z dne 26. 11. 2003.

⁶⁴ Po pogodbi z dne 21. 10. 2003 št. 11611/03 za modernizacije ceste LC 370020 Črmošnjice – Gričice.

⁶⁵ Pogodba št. 191-2-1-04.

Ugotovili smo še, da je pogodbeni znesek za opravljene storitve določen pavšalno, ne da bi bil specificiran po vrsti, obsegu in ceni storitve, iz prilog k pogodbi pa ni mogoče ugotoviti, kako so bili izračunani stroški za posamezne navedene storitve.

Sklad je zavodu med letom izplačeval sredstva na podlagi izstavljenih računov⁶⁶, iz katerih pa ni razvidno, katere storitve in v kakšnem obsegu so bile dejansko opravljene, saj za to ne obstaja ustrezna dokumentacija. Tak način priprave pogodb in izplačevanja sredstev ni pravilen in ne omogoča kontrol izvrševanja oddanega naročila, kot tudi ne omogoča poslovanja v skladu z določbami 12. člena Pravilnika o računovodstvu. Prav tako je tudi v neskladju s 54. členom ZJF, ker obveznosti ne izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine, ki bi jo bilo mogoče preveriti in potrditi.

2.1.3.6.f Sklad je podjetju GLG projektiranje, d. o. o., Koper izplačal račun v znesku 1.128 tisoč tolarjev za izdelavo projektne dokumentacije in za opravljanje gradbenega nadzora izvedbe vzdrževalnih del na poljski poti v Truškah v Mestni občini Koper. Z izvajalcem ni sklenil pogodbe, temveč je bil račun izstavljen in plačan na podlagi naročilnice Sklada, kar je v nasprotju z določbami 9. in 10. člena Pravilnika za oddajo naročil male vrednosti.

2.1.3.6.g Sklad je v letu 2003 Gozdnemu gospodarstvu Celje, d. d. izplačal znesek 499 tisoč tolarjev za opravljene gozdarske storitve⁶⁷ pri sanaciji plazu nad Kumrovo hišo v mestnem parku Celje. Mestna občina Celje je zahtevala takojšnjo sanacijo plazišča. Iz kopije katastrskega načrta je razvidno, da se parcela št. 2020/1 k.o. Celje, ki je v lasti Republike Slovenije, nahaja v neposredni bližini mestnega parka. Sklad je račun izvajalcu poravnal, ne da bi za to delo z njim sklenil pogodbo ali izdal naročilnico, kar pomeni kršitev 6. člena Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti.

2.1.4 Poraba javnih sredstev za delo Sklada

Preveritev pravilnosti porabe javnih sredstev za delovanje Sklada je obsegala preveritev pravilnosti uporabe pravnih podlag za delo Sklada, obračuna in izplačila plač in drugih osebnih prejemkov zaposlenih in pravilnosti oddajanja javnih naročil. Ugotovitve so navedene v nadaljevanju.

2.1.4.1 Pravne podlage za delo Sklada

2.1.4.1.a Sklad je bil v skladu z ZSKZ ustanovljen 11. 3. 1993 z imenom Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in je pravna oseba ter posluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode. Sklad v svojem imenu še vedno uporablja besedo »sklad«, kar ni v skladu s 60. členom Zakona o javnih skladih⁶⁸, ki določa, da morajo pravne osebe, organizacijske enote in posamezniki, ki v svojem imenu ali

⁶⁶ Računi številka št. 800 z dne 17. 12. 2003, 30 z dne 20. 4. 2004, 38 z dne 9. 6. 2004, 65-CEN z dne 29. 6. 2004, 90-CEN z dne 29. 7. 2004, 94-CEN z dne 30. 8. 2004, 101-CEN z dne 29. 9. 2004, 104 z dne 28. 10. 2004.

⁶⁷ Račun Gozdno gospodarstvo Celje, d. d., št. 0756-90-06 z dne 14. 2. 2003.

⁶⁸ ZJS, Uradni list RS, št. 22/00.

firni uporabljajo besedo »sklad«, pa niso organizirani in ne delujejo v skladu s tem zakonom, najkasneje do 30. 9. 2000 v pravnem prometu prenehati uporabljati kot ime besedo »sklad«.

Sklad je pojasnil, da je z dopisom 2. 10. 2000 zaprosil MKGP, da začne s postopki za spremembe predpisov, vendar do spremembe Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov vse do danes še ni prišlo.

2.1.4.1.b Statut Sklada v 18. členu določa, da svet Sklada poleg finančnega načrta in letnega poročila sprejema tudi druge akte Sklada, njihove spremembe in dopolnitve. Ugotovili smo, da je direktorica Sklada sama sprejela Interna navodila o odtujitvi osnovnih sredstev in drobnega inventarja⁶⁹, Pravilnik o koriščenju računalniške in pripadajoče komunikacijske opreme Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije⁷⁰, Pravilnik o mobilnih telefonih⁷¹ in Navodilo o uporabi službenih vozil Sklada KZG RS in o uporabi službenih vozil v zasebne namene⁷², ne da bi jih svet potrdil, kar ni skladno s to določbo.

Sklad je pojasnil, da je svet Sklada na seji 19. 12. 2005 sprejel Pravilnik o koriščenju računalniške in druge pripadajoče komunikacijske opreme Sklada, Navodilo o uporabi službenih vozil Sklada in o uporabi službenih vozil v zasebne namene ter Pravilnik o uporabi službenih mobilnih telefonov.

2.1.4.1.c Sklad je zaradi lažjega in racionalnejšega poslovanja Sklada organiziral območne in lokalne izpostave Sklada, na katerih se opravljajo operativna dela v zvezi z gospodarjenjem z nepremičninami v lasti RS, ki jih je potrebno izvajati na območni oziroma lokalni ravni, ni pa v Statutu opredelil operativnih del in obsega območij območnih izpostav, kot to določa 12. člen ZSKZ.

2.1.4.1.d Sklad nima vzpostavljenega sistema notranjih kontrol in organiziranega notranjega revidiranja, kar ni v skladu s 100. ZJF, ki določa, da je predstojnik neposrednega in posrednega uporabnika odgovoren za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja.

Sklad je pojasnil, da je 21. 12. 2005 z revizijsko družbo že podpisal pogodbo o notranjem revidiranju poslovanja. V svojih aktih je sistemiziral tudi delovno mesto notranjega revizorja.

2.1.4.2 Plače in drugi osebni prejemki

Sistemizacija delovnih mest Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sistemizacija Sklada) določa 79 delovnih mest. Na dan 31. 12. 2003 je imel Sklad 90 zaposlenih, od tega 72 za nedoločen čas in 18 za določen čas, na dan 31. 12. 2004 pa je imel 92 zaposlenih, od tega 68 za nedoločen čas, 22 za določen čas ter 2 pripravnika.

2.1.4.2.a V Sistemizaciji Sklada so v 16. členu določeni nazivi in naloge delovnih mest po

⁶⁹ Interna navodila o odtujitvi osnovnih sredstev in drobnega inventarja z dne 10. 9. 2002.

⁷⁰ Št. 3718/05-ARI z dne 29. 9. 2003.

⁷¹ Pravilnik o mobilnih telefonih z dne 29. 4. 2004.

⁷² Navodilo o uporabi službenih vozil Sklada KZG RS in o uporabi službenih vozil v zasebne z dne 15. 10. 2000.

organizacijskih enotah, zahtevani pogoji za delovna mesta, potrebna dodatna znanja in vrednosti posameznega delovnega mesta, izražena s količnikom. Ugotovili smo, da je v Sistemizaciji Sklada je za delovno mesto namestnik direktorja določen količnik 7,50, kar ni v skladu z Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti⁷³ (v nadaljevanju: ZRPJZ), v kateri takšen količnik sploh ne obstaja.

2.1.4.2.b Sklad je v letu 2004 za določen čas na delovno mesto samostojni svetovalec za splošne in pravne zadeve nepravilno razporedil univerzitetno diplomirano sociologinjo, saj splošni akt delodajalca določa, da je pogoj za zasedbo tega delovnega mesta izobrazba univerzitetni diplomirani pravnik. Razporeditev na omenjeno delovno mesto je opravljena v nasprotju z 20. členom Zakona o delovnih razmerjih⁷⁴ (v nadaljevanju: ZDR).

2.1.4.2.c Pri pregledu posameznih plačilnih list smo ugotovili, da je bil dodatek za prepoved konkurence prištet k osnovni plači in je predstavljal osnovo za izračun ostalih dodatkov. Ta dodatek je v letu 2003 prejelo 90,1 odstotek zaposlenih, v letu 2004 pa 88 odstotkov zaposlenih. Uporabljeni način obračunavanja dodatkov ni v skladu z 20. členom ZRPJZ, ki določa, da se dodatki obračunavajo od osnovne plače. Zaradi opisane nepravilnosti je Sklad v letu 2003 neupravičeno izplačal 5.338 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 4.987 tisoč tolarjev.

2.1.4.2.d Sklad je po 20. členu ZSKZ zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v skladu s predpisi o denacionalizaciji. V letu 2003 je 40 zaposlenim izplačal denacionalizacijski dodatek v skupnem znesku 8.990 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa je dodatek prejelo 33 zaposlenih v skupnem znesku 8.446 tisoč tolarjev. Sklad je kot pravno podlago za izplačilo takšnega dodatka predložil sklep sveta Sklada z dne 11. 10. 1995, s katerim je določeno, da se delavcem na delovnih mestih svetovalec direktorja za področje geodezije in samostojni svetovalec za splošne in pravne zadeve za čas, ko opravljajo naloge, ki se nanašajo na denacionalizacijo, osnovna plača poveča za 20 odstotkov. Menimo, da izplačilo dodatka ni bilo v skladu z 19. členom ZRPJZ in Pravilnikom o plačah, nadomestilih in povračilih, sistemizacijo delovnih mest niti s pogodbami o zaposlitvah, ki tega dodatka ne določajo. Menimo, da so do dodatka za denacionalizacijo upravičene le uradne osebe, ki vodijo postopek po Zakonu o splošnem upravnem postopku⁷⁵ oziroma opravljajo posamezna dejanja v postopku denacionalizacije, medtem ko Sklad v postopku denacionalizacije po 20. členu ZSKZ in 27. členu ZDen kot zavezanec za vračilo podržavljenih kmetijskih zemljišč, gozdov in nadomestnih zemljišč teh postopkov ne vodi.

2.1.4.2.e Sklad je v letu 2003 obračunal in izplačal nadure v znesku 6.466 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa v višini 1.306 tisoč tolarjev. Ob pregledu rekapitulacije plač smo ugotovili, da je Sklad v avgustu 2003 izplačal 1.730 nadur v skupnem znesku 3.944 tisoč tolarjev, kar bistveno odstopa od števila opravljenih nadur v ostalih mesecih. Sklad je v tem mesecu vsem zaposlenim obračunal in izplačal 20 nadur po odredbi direktorice Sklada zaradi zaostankov pri izpolnjevanju obveznosti letnega plana dela. ZDR v 143. členu določa situacije, v katerih sme delodajalec uvesti nadurno delo, izpolnjevanje obveznosti letnega plana dela pa ni mogoče razumeti kot zadosten razlog za uvedbo nadurnega dela. Sklad bi moral

⁷³ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 42/02.

⁷⁵ ZUP, Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04 in 115/05.

izpolnjevanje obveznosti letnega plana dela doseči s primerno organizacijo dela v okviru rednega delovnega časa.

2.1.4.2.f Sklad tudi nima evidenc o opravljenih nadurah za avgust 2003, kar ni v skladu z 61. členom Pravilnika o računovodstvu, ki določa, da se knjigovodske listine, na podlagi katerih se knjiži, hranijo 5 let.

2.1.4.2.g V skladu s 143. členom ZDR mora delodajalec delavcu nadurno delo odrediti v pisni obliki, praviloma pred začetkom dela. Če zaradi narave dela ali nujnosti opravljanja nadurnega dela ni možno odrediti nadurnega dela delavcu pisno pred začetkom dela, se lahko nadurno delo odredi tudi ustno. V tem primeru se pisno odreditev vroči delavcu naknadno, vendar najkasneje do konca delovnega tedna po opravljenem nadurnem delu.

Ugotovili smo, da direktorica Sklada zaposlenemu ni predhodno odredila 80 nadur v letu 2003 in 100 nadur v letu 2004, temveč jih je odobrila, ko so bile te že izvršene. Prav tako direktorica ni predhodno odobrila 20 nadur zaposleni, ki je organizirala in vodila strokovno ekskurzijo, temveč jih je odobrila naknadno. Navedeno ni v skladu s 15. členom Pravilnika o delovnih razmerjih Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in 143. členom ZDR.

2.1.4.3 Drugi odhodki za delovanje Sklada

2.1.4.3.a Sklad je v letu 2001 objavil javni razpis⁷⁶ za sukcesivno dobavo pisarniškega materiala. V razpisni dokumentaciji so bila navedena merila za ocenjevanje ponudb in izbiro najugodnejše ponudbe. Sklad je kot najugodnejšega ponudnika izbral Piramido, d. o. o. Zagorje in z njim 10. 8. 2001 sklenil pogodbo⁷⁷ za sukcesivno dobavo pisarniškega materiala za potrebe Sklada. Pogodba je bila sklenjena za dobo enega leta z možnostjo podaljšanja. Sklad je v razpisni dokumentaciji kot merilo za ocenjevanje ponudb in izbiro najugodnejše ponudbe navedel skupno vrednost pisarniškega materiala. Komisija, ki je ocenjevala ponudbe, je kot skupno vrednost pisarniškega materiala navedla seštevek cen posameznih izdelkov po seznamu, ki so bili predmet razpisa, ne pa skupne vrednosti pisarniškega materiala. Ugotovili smo, da je Sklad napačno uporabil merila, navedena v razpisni dokumentaciji, saj je pri ocenjevanju ponudb uporabil drugačno merilo, kot ga je navedel v razpisni dokumentaciji, in s tem ravnal v nasprotju s četrtem odstavkom 50. člena ZJN-1. Poleg tega je Sklad z izbranim ponudnikom sklenil pogodbo, katere 7. člen se je razlikoval od pogodbe, ki je bila v razpisni dokumentaciji.

Skład je naknadno k pogodbi sklenil še pet aneksov, s katerimi je spreminjal cene pisarniškega materiala, kljub temu da je osnovna pogodba vsebovala določilo, da so cene fiksne. Sklad je s tem kršil 6. člen ZJN-1, ker je spremenil pogodbo in ni porabljal sredstev v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 30-31 z dne 28. 4. 2001.

⁷⁷ Pogodba št. 1-1/2001.

Sklad je po 31. 8. 2004, ko je prenehal veljati aneks št. 5, še vedno naročal pisarniški material pri Piramidi, d. o. o., Zagorje. Do konca leta 2004 je nabavil za 2.277 tisoč tolarjev blaga (brez DDV). Sklad bi po preteku aneksa moral oddati javno naročilo po enem od postopkov, ki so predpisani s 17. členom ZJN-1.

2.1.4.3.b Sklad je s podjetjem Kabala, d. o. o., Celje dne 10. 5. 1994 sklenil pogodbo o sodelovanju pri izdelavi in vzdrževanju računalniškega sistema za pripravo in vodenje evidence o zakupih kmetijskih zemljišč. Kasneje je isti izvajalec prenesel poslovanje na drugo pravno osebo podjetje Abadon, d. o. o., Celje (v nadaljevanju: Abadon), zato je Sklad 25. 4. 2000 sklenil s podjetjem Abadon pogodbo o izdelavi in vzdrževanju programske opreme⁷⁸ za vodenje evidence zakupnih pogodb. V pogodbi je bilo določeno, da bo izvajalec izdelal program v znesku 643 tisoč tolarjev ter program mesečno vzdrževal za 54 tisoč tolarjev, kar je vrednost 10 ur. V letih 2003 in 2004 je Sklad Abadonu plačeval nadgradnjo aplikacije za zakupne pogodbe, ne da bi to določala pogodba, kar ni v skladu z 22. členom Pravilnika o računovodstvu, ki določa, da mora biti knjigovodska listina pred knjiženjem opremljena z ustreznimi podlagami, ki utemeljujejo poslovni dogodek. Sklad je tako v letu 2003 brez pravne podlage izplačal 2.957 tisoč tolarjev, v letu 2004 do sklenitve nove pogodbe pa 1.744 tisoč tolarjev.

Sklad je 1. 3. 2004 sklenil s podjetjem Abadon novo pogodbo⁷⁹ o vzdrževanju aplikativne programske opreme Evidenca zakupnih pogodb. Pogodba je bila sklenjena na podlagi četrtega odstavka 17. člena Pravilnika za oddajo naročil male vrednosti, ki določa primere, za oddajo javnega naročila na podlagi pogajanj z enim ponudnikom. Menimo, da je Sklad ravnal nepravilno, saj bi moral naročilo oddati na podlagi 11. člena Pravilnika, po katerem bi moral pridobiti najmanj tri pisne ponudbe, ker niso bili izpolnjeni pogoji za oddajo naročila po 17. členu Pravilnika, saj dobavitelj ni bil edini ponudnik storitev.

2.1.4.3.c Na podlagi postopka za oddajo naročil male vrednosti je bil za izdelavo in vzdrževanje intranetne aplikacije izbran izvajalec IGEA, d. o. o., Ljubljana, s katerim je bila 9. 10. 2002 sklenjena pogodba⁸⁰ v znesku 6.660 tisoč tolarjev za osnovni projekt in 75 tisoč tolarjev mesečnega pavšala. Sklad je izvajalca izbral na podlagi zbiranja treh ponudb v skladu s Pravilnikom za oddajo javnih naročil male vrednosti. Za izbiro najugodnejšega ponudnika je uporabil tri merila. Za merilo tehnične prednosti ni določil načina vrednotenja, kar ni v skladu z 21. členom Pravilnika za oddajo naročil male vrednosti, ki določa, da mora naročnik v razpisni dokumentaciji vnaprej navesti, opisati in ovrednotiti vsa merila za izbiro, ki jih bo uporabil.

Na podlagi postopka za oddajo naročil male vrednosti je Sklad v dveh letih z istim izvajalcem sklenil več pogodb in aneksov za izdelavo nadgradnje in vzdrževanje nadgrajene intranetne aplikacije, in sicer je 2. 9. 2003 sklenil pogodbo⁸¹ v znesku 7.880 tisoč tolarjev ter 11. 9. 2003 še pogodbo⁸² v znesku 192 tisoč tolarjev mesečno, dne 8. 3. 2004 je sklenil pogodbo⁸³ in dva aneksa k pogodbi, tako da je znašala pogodbena

⁷⁸ Pogodba št. 61-601/00-1.

⁷⁹ Pogodba št. 248/04.

⁸⁰ Pogodba št. 338/02.

⁸¹ Pogodba št. 521/03.

⁸² Pogodba št. 522/03.

⁸³ Pogodba št. 521/04-1.

vrednost skupaj z aneksi 9.280 tisoč tolarjev, 2. 8. 2005 pa je sklenil pogodbo⁸⁴ v znesku 8.220 tisoč tolarjev. Skupna vrednost izplačil na podlagi sklenjenih pogodb je v letu 2003 znašala 15.140 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 11.275 tisoč tolarjev. Za omenjeni obseg opravljenih storitev bi moral Sklad izvesti postopek javnega naročanja po ZJN-1, saj presega najvišjo vrednost 10 milijonov tolarjev, določeno v 15. členu Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 2003 in 2004⁸⁵, do katere se naročilo lahko odda kot naročilo male vrednosti.

2.1.4.3.d Sklad je 28. 4. 2004 sklenil pogodbo o sofinanciranju produkcije filma Gozd⁸⁶ v znesku 2.900 tisoč tolarjev s podjetjem Antara, d. o. o., Ljubljana. Menimo, da je omenjeni strošek poslovno nepotreben in ga obravnavamo kot nenamensko porabo javnih sredstev. Omenjeni strošek je bil knjižen na konto 402008 - računovodske, revizorske in svetovalne storitve, kar ni v skladu s kontnim planom Sklada.

2.1.4.3.e Na podlagi postopka za oddajo naročil male vrednosti je bil za svetovanje pri prenovi informacijskega sistema Sklada izbran izvajalec IPMIT, d. o. o., Ljubljana, s katerim je bila 1. 10. 2002 sklenjena pogodba⁸⁷ v znesku 2.598 tisoč tolarjev. Sklad je kot eno od petih meril, ki jih je uporabil pri oceni prejetih ponudb, uporabil merilo pričakovani izdelki, ki so predmet pogodbe in za to ne morejo biti merilo, saj bi moral ponudnik vse pričakovane izdelke izvesti po pogodbi. Sklad je nato 20. 6. 2003 z istim izvajalcem na podlagi 1. alinee četrtega odstavka 17. člena Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti sklenil neposredno pogodbo o svetovanju⁸⁸ v znesku 8.256 tisoč tolarjev. K pogodbi je bil sklenjen aneks, s katerim so znižali vrednost pogodbe na 6.478 tisoč tolarjev. Sklad v postopku revizije ni predložil dokumentacije o izvedenih pogajanjih in je s tem pri izbiri izvajalca ravnal v nasprotju s 1. alineo četrtega odstavka 17. člena Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, ki določa, da se naročnik lahko pogaja z enim ponudnikom, če lahko zaradi objektivnih razlogov ali razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen dobavitelj, izvajalec del ali storitev. Menimo, da predhodno svetovanje IPMIT, d. o. o., Ljubljana pri prenovi informacijskega sistema Sklada ni razlog, ki bi opravičeval neposredno izbiro izvajalca na podlagi omenjenega člena pravilnika, temveč bi moral Sklad naročilo oddati po 11. členu pravilnika ter ponudnika izbrati na podlagi treh, po merilih ovrednotenih ponudb.

2.1.4.3.f Sklad je na podlagi dveh izdanih naročilnic⁸⁹, od tega je na eno dvakrat dodatno pripisano še drugo naročeno blago, plačal pet računov dobavitelja Meteor trade, d. o. o., Ljubljana v skupnem znesku 1.228 tisoč tolarjev za rokavnike, koledarje, darilne vrečke in podobno. Sklad ni ravnal v skladu z 9. členom Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, ker za javno naročilo ni imel potrjenega predloga za začetek postopka, poročila o oddaji javnega naročila, niti pisne pogodbe.

⁸⁴ Pogodba št. 14/05.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 118/02, 63/03, 121/03.

⁸⁶ Pogodba z dne 28. 4. 2004.

⁸⁷ Pogodba št. JN85/02.

⁸⁸ Pogodba št. IPMIT-SKZG-02/03.

⁸⁹ Naročilnica št. 745/04 z dne 14. 10. 2004 in naročilnica št. 910/94 z dne 27. 12. 2004.

2.1.4.3.g Sklad je 31. 3. 2004 sklenil pogodbo o avtorskem delu⁹⁰ za postavitev osnov in izdelavo elaborata vzorčnih parcel za katastrsko klasifikacijo gozdnih zemljišč v katastrskem okraju Gornji Grad v znesku 4.156 tisoč tolarjev. Sklad je naročilo oddal po 17. členu Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti zaradi objektivnih razlogov. Menimo, da bi moral ravnati v skladu z 11. členom omenjenega pravilnika, ki določa, da se blago in storitve v vrednosti nad 2.500 tisoč tolarjev naroča na podlagi potrjenega predloga za začetek postopka, razpisne dokumentacije, prejetih ponudb, poročila o oddaji naročila, obvestila o oddaji naročila in pogodbe.

2.1.4.3.h Pri pregledu potnih nalogov za službena potovanja v tujino smo ugotovili, da osebe, ki so bile na službeni poti, niso same izpolnjevale in podpisovale obračuna, temveč je obračune potnih stroškov podpisovala tajnica kot predlagatelj potnega naloga. Oseba, na katero se potni nalog nanaša, tudi ni sama, s podpisom potrdila prejema akontacije. To je v nasprotju z 22. členom Pravilnika o računovodstvu, ki zahteva, da mora biti knjigovodska listina opremljena z ustreznimi podlagami, ki utemeljujejo poslovni dogodek. Sklad je že v teku revizije spremenil način izpolnjevanja potnih nalogov in ga uskladjal s pravilnikom.

2.1.4.3.i Sklad je v letu 2004 zaposlenim odobril službeno odsotnost, ki ni bila nujna za delovanje in izvajanje nalog in programov Sklada. Sklad je povzročil poslovno nepotrebne stroške v naslednjih primerih:

- udeležbe na evropskem prvenstvu gozdarjev tekačev na smučeh v Franciji, ko je zaposlenemu plačal dnevnice v znesku 59 tisoč tolarjev;
- udeležbe na strokovni ekskurziji v Romuniji, ki jo je organiziralo Kranjsko gozdarsko društvo, ko je plačal stroške ekskurzije v znesku 94 tisoč tolarjev;
- udeležbe na ekskurziji po Črni Gori v organizaciji Društva geodetov severovzhodne Slovenije, ko je plačal stroške ekskurzije v znesku 78 tisoč tolarjev.

2.1.4.3.j Sklad je zaposleni v letu 2004 izplačal 11 tisoč tolarjev preveč, ker ji je za udeležbo na strokovni ekskurziji v Bruslju in Luxemburgu izplačal cele dnevnice, čeprav v skladu z Uredbo o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino⁹¹ do takega obsega ni bila upravičena. Poleg tega je Sklad pri obračunu potnih nalogov za službena potovanja v tujino uporabljal približni devizni tečaj.

Sklad je preveč izplačana sredstva delavcem poračunal v letu 2005.

2.1.4.3.k Sklad je v poslovni stavbi v Ljubljani, kjer ima sedež, lastnik 19 parkirnih mest, 9 parkirnih mest pa ima v najemu. Najemnina za garaže je v letu 2004 znašala 19 tisoč tolarjev mesečno za parkirno mesto, v letu 2003 pa 18 tisoč tolarjev mesečno za parkirno mesto. Konec leta 2004 je imel Sklad v Upravi v Ljubljani 8 službenih vozil in dva na Izpostavi Ljubljana. Menimo, da Sklad potrebuje le parkirne prostore za 10 službenih vozil, 18 parkirnih prostorov pa predstavlja Skladu odvečne stroške, ki niso potrebni za delovanje Sklada. Glede na navedeno je imel Sklad v letu 2004 poslovno nepotrebne stroške, povezane z najemom parkirnih mest v znesku 2.083 tisoč tolarjev in v letu 2003 v znesku 1.508 tisoč tolarjev.

⁹⁰ Pogodba z dne 31. 3. 2004.

⁹¹ Uradni list RS, št. 38/94, 63/94, 24/96, 96/00, 35/02, 86/02, 66/04, 73/04.

2.1.4.3.l Sklad je za izdelavo cenitvenih poročil za kmetijska zemljišča in gozdove sklepal avtorske pogodbe brez javnega razpisa in s tem ravnal v nasprotju z 6. členom ZJN-1, saj omenjene storitve ne spadajo med izjeme, ki niso predmet javnega naročanja. Sklad bi moral izbrati izvajalce za izdelavo cenitvenih poročil za kmetijska zemljišča in gozdove z javnim razpisom. Avtorski honorarji so v letu 2003 znašali 17.953 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 21.966 tisoč tolarjev.

2.1.4.3.m Pri pregledu seznama izplačil za študentsko delo smo ugotovili, da so posamezni dijaki in študentje v letu 2004 delali na Skladu več kot 1.800 ur. Ugotovili smo tudi, da so prekinili delo za dan ali dva. Sklad je kršil 216. člen ZDR, ker so študentje opravljali začasno delo za obdobje, daljše od 90 dni.

2.1.4.3.n Na podlagi postopka za oddajo naročil malih vrednosti je Sklad dne 4. 3. 2004 z Avtobusno postajo, d. d., Ljubljana sklenil pogodbo o organizaciji dvodnevne interne delavnice Sklada⁹² na Rogli v znesku 1.560 tisoč tolarjev (brez DDV). Organizacija je zajemala vse storitve za kakovostno izvedbo delavnice na zahtevo Sklada. Pri vodenju postopka naročila male vrednosti je Sklad kršil določila 9. in 10. člena Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, ker pogodbe za naročilo storitev ni sklenilo po predpisih javnega naročanja. Predmet pogodbe ni bil natančno določen, prav tako ni bilo potrjenega predloga o pričetku postopka oddaje javnega naročila in poročila o oddaji javnega naročila. Račun, na podlagi katerega je bilo opravljeno izplačilo, ni bil specifikiran, zato iz njega niso razvidni dejanski stroški, ki bi jih Sklad lahko preveril in potrdil, da so storitve opravljene.

2.1.4.3.o Sklad je 15. 3. 2004 sklenil pogodbo za nakup pisarniškega pohištva z dobaviteljem Boma, d. o. o., Sežana v znesku 2.766 tisoč tolarjev. Izbire dobavitelja nismo mogli preveriti, ker Sklad dela dokumentacije ni predložil. Sklad ni ravnal v skladu s 23. členom Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, ki določa, da morajo biti ponudbe in ostali dokumenti v originalu vloženi v spis o naročilu.

2.1.4.3.p Sklad je 23. 9. 2004 z naročilnico⁹³ naročil regale in plačal račun izvajalca Karkol, d. o. o., Kamnik v znesku 888 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je dobavitelj dobavil tudi nihajna vrata v znesku 285 tisoč tolarjev, ki niso bila predmet naročila. Sklad pri naročilu ni vodil postopka oddaje naročila, kot ga opisuje 9. člen Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, saj je naročil blago brez potrjenega predloga za začetek postopka, poročila o oddaji naročila in pogodbe ter brez preverjanja cen in usposobljenosti ponudnikov.

2.1.4.3.q Sklad je 15. 9. 2004 sklenil pogodbo za dobavo zaščitnih suknjičev⁹⁴ z dobaviteljem Co. Andraž, d. o. o., Celje v znesku 3.568 tisoč tolarjev. Dobavitelj je Skladu dobavil 62 suknjičev v skupnem znesku 3.404 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da delovno mesto za štiri zaposlene, ki so bili do suknjičev upravičeni, ni bilo vključeno v prilogo Izjave o varnosti in da so bili suknjiči neupravičeno dodeljeni trem zaposlenim. S tem so bili povzročeni neupravičeni stroški v višini 165 tisoč tolarjev.

⁹² Pogodba št. 315/04.

⁹³ Naročilnica št. 684/04.

⁹⁴ Pogodba št. 527A/04.

2.1.4.3.r Sklad je 13. 2. 2004 z izvajalcem ORIA Computers, d. o. o., Zagorje ob Savi sklenil neposredno pogodbo o dobavi računalniške opreme⁹⁵ v znesku 2.906 tisoč tolarjev. Sklad je naročilo oddal na podlagi četrtega odstavka 17. člena Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji in bi postopek moral voditi v skladu z 9. členom, po katerem bi moral biti odobren začetek postopka, preverjene cene in usposobljenost večih ponudnikov.

2.1.4.3.s Sklad je na podlagi izvedenega postopka za oddajo javnih naročil male vrednosti 15. 9. 2004 z dobaviteljem Fotocopy, d. o. o., Celje sklenil pogodbo⁹⁶ za dobavo kuvertirnega stroja v znesku 1.350 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je Sklad izdal Poročilo o oddaji javnega naročila male vrednosti 7. 9. 2004, dobavitelj pa je Skladu dobavil kuvertirni stroj 6. 9. 2004, torej preden je bil ponudnik izbran. Sklad je pri nabavi kuvertirnega stroja kršil določila 9. in 10. člena Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, ker pogodbe za dobavo blaga ni sklenil po predpisih javnega naročanja.

2.1.4.3.t Sklad je na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti z naročilnico⁹⁷ 12. 8. 2004 naročil dobavo in montažo klima naprav pri dobavitelju Intelsat, d. o. o., Pernica in plačal račun v znesku 650 tisoč tolarjev. Sklad bi moral ravnati v skladu z 9. in 10. členom Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, ki določa, da se naročila za blago in storitve od 500 tisoč tolarjev do 2.500 tisoč tolarjev naroča na podlagi potrjenega predloga za začetek postopka, preverjanja cen in usposobljenosti ponudnikov, poročila o oddaji naročila in pogodbe.

2.1.5 Razporejanje presežka prihodkov nad odhodki

2.1.5.a Sklad je v obeh letih, ki sta predmet revizije, realiziral presežek prihodkov nad odhodki, in sicer v letu 2003 v višini 31.534 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 555.742 tisoč tolarjev. Sklad v zaključnem računu izkazanega presežka prihodkov nad odhodki za leti 2003 in 2004 ni nakazal v proračun, kar ni v skladu z 10. členom ZSKZ, ki določa, da je presežek prihodkov nad odhodki Sklada v skladu s finančnim načrtom in programom Sklada prihodek proračuna države. Sklad presežek prihodkov nad odhodki še vedno izkazuje na kontu presežek prihodkov nad odhodki.

Sklad je pojasnil, da je v preteklih letih presežek v državni proračun nakazoval na podlagi sklepa Vlade RS. Vlada tovrstnega sklepa za leto 2003 ni sprejela, ker ga MKGP vladi za leto 2003 ni predložilo. Vlada je sklep o razporeditvi dela presežka za leto 2004 sprejela 14. 12. 2005, del presežka pa je še ostal nerazporejen.

2.1.6 Nalaganje prostih denarnih sredstev

2.1.6.a Sklad je v letu 2003 izvedel dve vezavi prostih denarnih sredstev, in sicer eno v višini 100.000 tisoč tolarjev in drugo v višini 130.000 tisoč tolarjev, ne da bi prosta denarna sredstva predhodno ponudil

⁹⁵ Pogodba št. 102/04.

⁹⁶ Pogodba št. 710/04.

⁹⁷ Naročilnica št. 615/04.

Ministrstvu za finance. Sklad pri vezavi prostih denarnih sredstev ni ravnal v skladu s 5. členom Pravilnika o nalaganju prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter ožjih delov občin⁹⁸, ki so pravne osebe, ki določa, da so posredni uporabniki državnega proračuna Ministrstvu za finance dolžni ponuditi prosta denarna sredstva, katerih znesek je enak ali višji od 100.000 tisoč tolarjev, pred deponiranjem ali nalaganjem teh sredstev v vrednostne papirje, razen v primeru nalaganja v vrednostne papirje Republike Slovenije.

2.1.7 Druge ugotovitve

Preverili smo pravilnost letnega popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev in izkazovanja posameznih postavk v bilanci stanja, in sicer neopredmetena dolgoročna sredstva, nepremičnine, opremo in druga opredmetena osnovna sredstva, dolgoročna dana posojila in depozit, dobroimetje pri bankah in drugih finančnih institucijah, kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta, kratkoročne finančne naložbe, kratkoročne obveznosti za prejete predujme, kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta, obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje, obveznosti za dolgoročne finančne naložbe ter presežek prihodkov nad odhodki. Ugotovili smo naslednje napake in nepravilnosti.

2.1.7.a Sklad je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2003 prenizko izkazal obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje za najmanj 842.283 tisoč tolarjev, ker jih je izkazal na kontu presežek prihodkov nad odhodki. Na dan 31. 12. 2004 je v bilanci stanja prenizko izkazal obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje za najmanj 944.451 tisoč tolarjev, ker jih je izkazal na kontu obveznosti za dolgoročne finančne naložbe v znesku 9.836 tisoč tolarjev in na kontu presežek prihodkov nad odhodki v znesku 934.615 tisoč tolarjev.

2.1.7.b Sklad je na kontu nepremičnin iz evidence izločil nepremičnine na podlagi delne odločbe⁹⁹ Upravne enote Mozirje z dne 2. 3. 2001, ki na dan izdaje in tudi v času izvajanja revizije še ni bila pravnomočna. Sklad s tem ni ravnal v skladu z 22. členom Pravilnika o računovodstvu, ki določa, da mora biti knjigovodska listina pred knjiženjem opremljena z ustreznimi podlagami, ki utemeljujejo poslovni dogodek. Vrednost zemljišč je bila na Skladu na kontu na dan 31. 12. 2003 in na dan 31. 12. 2004 podcenjena za 631.391 tisoč tolarjev.

Skład je pojasnil, da je prejel napačno obvestilo o pravnomočnosti odločbe in je zato v septembru 2005 knjižbe iz let 2002 in 2003 razveljavil (temeljnica šte. 617, z dne 30.9.2005), kar je vplivalo na povečanje vrednosti zemljišč za 631.391 tisoč tolarjev.

2.1.7.c Sklad je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2003 prenizko izkazal dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah za 32.626 tisoč tolarjev in previsoko izkazal denarna sredstva v blagajni in takoj vnovčljive vrednostnice za enak znesek. Sklad s tem ni ravnal v skladu s 14. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, ki določa, da se na kontih skupine 11 izkazujejo dobroimetja (negotovinski denar) na računih v bankah in drugih

⁹⁸ Uradni list RS, št. 42/03.

⁹⁹ Delna odločba št. 32100-19/92 z dne 2. 3. 2001.

finančnih ustanovah, dogovorjena samodejna zadolžitev pri bankah, izločena denarna sredstva in akreditivi, devizni depozitni računi, devizni akreditivi, tolarški depozitni računi ter druga denarna sredstva za posebne namene.

2.1.7.d Sklad na dan 31. 12. 2003 na kontu kratkoročne obveznosti – prejeti avansi – prodaja zemljišč obveznosti do DARS izkazuje znesek 1.716 tisoč tolarjev na podlagi pogodbe o izročitvi zemljišča ter ureditvi medsebojnih odškodninskih razmerij¹⁰⁰, kljub temu da je bila obveznost poravnana že v letu 2000.

Sklad na dan 31. 12. 2004 na kontu kratkoročne obveznosti – prejeti avansi – prodaja zemljišč obveznosti do DARS izkazuje skupni znesek 5.670 tisoč tolarjev na podlagi šestih pogodb¹⁰¹ in kratkoročne obveznosti do Občine Ljutomer v skupnem znesku 3.172 tisoč tolarjev na podlagi dveh predpogodb¹⁰², kljub temu da so bile obveznosti že poravnane. Iz navedenega izhaja, da so obveznosti na kontu na dan 31. 12. 2003 previsoko izkazane za 1.716 tisoč tolarjev, na dan 31. 12. 2004 pa za 8.843 tisoč tolarjev.

Sklad je pojasnil, da so postavke odprte zaradi napak pri podatkih o parcelah oziroma njihovih površinah ugotovljenih po podpisu pogodbe. V letu 2005 so bili odprti zneski korigirani in se sedaj nanašajo le na vrednosti napačno opredeljenih parcel in ne več na celotne pogodbene vrednosti. Stanja v primeru DARS ni mogoče dokončno urediti, ker DARS podpis aneksov k pogodbam odlaga.

2.1.7.e Sklad je v poslovnih knjigah na kontu neopredmetena dolgoročna sredstva evidentiral vrednost računalniškega programa, ki ga je pridobil od dobavitelja SIG ZOP, d. o. o. Grosuplje na podlagi sklenjene pogodbe o dograditvi finančno računovodskih programov¹⁰³ in aneksov v znesku 2.153 tisoč tolarjev. Iz ugotovitvenega zapisnika o opravljenih delih po pogodbi z dne 9. 3. 2001 je razvidno, da izvajalec ni opravil vseh pogodbeno dogovorjenih del.

Ugotovili smo, da Sklad ni ravnal v skladu z 22. členom Pravilnika o računovodstvu, ki določa, da mora biti knjigovodska listina pred knjiženjem opremljena z ustreznimi podlagami, ki utemeljujejo poslovni dogodek. Prav tako odgovorna oseba v računovodstvu preveri, če je odgovorna oseba odobrila listino in s svojim podpisom potrdila, da je prikaz poslovnega dogodka na listini pravilen. Iz navedenega tudi izhaja, da je bila nabavna vrednost neopredmetenega dolgoročnega sredstva na kontu na dan 31. 12. 2003 precenjena, saj predmet pogodbe in aneksov ni bil v celoti izpolnjen. Glede na to, da v pogodbi niso določene posamezne vrednosti za opravljeno delo, ni mogoče oceniti, za koliko je bila nabavna vrednost precenjena.

2.1.7.f Sklad pri evidentiranju računalniškega programa, ki ga je dobavilo podjetje Abadon, d. o. o.,

¹⁰⁰ Pogodba št. 1640/00 z dne 7. 9. 2000.

¹⁰¹ Pogodba št. z dne 1640/00 z dne 7. 9. 2000, pogodba št. 462/2004 z dne 4. 3. 2004, pogodba št. 463/2004 z dne 4. 3. 2004, pogodba št. 948/2004 z dne 18. 6. 2004, pogodba št. 1629/2004 z dne 8. 6. 2004, pogodba št. 1696/04 z dne 23. 7. 2003.

¹⁰² Predpogodba št. 1176/2004 z dne 31. 8. 2004, predpogodba št. 1724/2004 z dne 22. 9. 2004.

¹⁰³ Pogodba št. 61-1405/99 z dne 20. 10. 1999.

Celje na podlagi pogodbe o izdelavi in vzdrževanju programske opreme¹⁰⁴ nabavne vrednosti neopredmetenega dolgoročnega sredstva ni določil tako, kot to določa SRS 2, saj je med nabavno vrednost zajel tudi tekoče vzdrževanje v znesku 1.343 tisoč tolarjev. Zaradi navedenega so bila neopredmetena dolgoročna sredstva v bilanci stanja na dan 31. 12. 2003 in 31. 12. 2004 za 1.343 tisoč tolarjev precenjena in s tem previsoko izkazan presežek prihodkov nad odhodki.

Sklad je ravnal v nasprotju z 21. členom ZR, ki določa, da pravne osebe vrednotijo postavke v računovodskih izkazih v skladu z računovodskimi standardi, če ni s tem zakonom ter drugimi predpisi določeno drugače.

2.1.7.g Sklad ima med nepremičninami evidentirane tudi poslovne prostore, ki jih je pridobil na podlagi štirih pogodb¹⁰⁵, ki so bile sklenjene s prodajalcem Imos holding, d. d., Ljubljana. Sklad ne razpolaga z originalnima pogodbama, ki sta bili sklenjeni 21. 12. 1995 in 16. 6. 1999. Poslovni prostori navedeni v pogodbah pa niso vpisani v zemljiško knjigo kot last Sklada. Stvarnopravni zakonik v 49. členu določa, da se za pridobitev lastninske pravice na nepremičnini s pravnim poslom zahteva vpis v zemljiško knjigo.

2.1.7.h Sklad na dan 31. 12. 2003 in na dan 31. 12. 2004 ni opravil uskladitve stanja zemljišč v registru osnovnih sredstev z dejanskim stanjem v skladu z določili 49. člena Pravilnika o računovodstvu. Ugotovili smo tudi, da popisna komisija ni popisala terjatev in obveznosti v skladu z 51. členom Pravilnika o računovodstvu, saj popisna lista terjatev ne vsebuje datuma terjatve ter datuma zapadlosti. Iz zapisnika o popisu terjatev in obveznosti po stanju na dan 31. 12. 2004 ni razvidno, da bi bila popisana tudi konta 140 in 200 v celoti. Prav tako iz zapisnika ni razvidno, da bi bili popisani tudi konti skupine 24. Sklad pri popisu terjatev in obveznosti ni ravnal v skladu s 46. členom Pravilnika o računovodstvu, ki določa, da popisna komisija po opravljenem popisu sestavi poročilo o popisu, ki vsebuje popisne liste po posameznih sredstvih in virih sredstev.

2.2 Smotrnost poslovanja Sklada

Smotrnost delovanja Sklada smo presojali za leti 2003 in 2004. Ugotoviti smo želeli, ali je bil Sklad uspešen in učinkovit pri gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi in je pri tem uresničeval zakonske cilje ter sprejeto razvojno politiko RS. Da bi pridobili odgovor na vprašanje, ali je bil Sklad v revidiranem obdobju posloval smotrno, smo v reviziji pridobivali odgovore na naslednji podvprašnji:

- Ali je bilo poslovanje Sklada pri gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči in kmetijami uspešno, učinkovito in gospodarno?
- Ali je bilo poslovanje Sklada pri gospodarjenju z gozdovi uspešno, učinkovito in gospodarno?

¹⁰⁴ Pogodba št. 61-601/00-1 z dne 25. 4. 2000.

¹⁰⁵ Prodajna pogodba št. 8-4/95 z dne 21. 12. 1995, Prodajna pogodba št. 4-11/99 z dne 16. 6. 1999, Pogodba o prodaji poslovnih prostorov z dne 28. 12. 2000, Prodajno pogodbo št. 4/2003 z dne 12. 12. 2003.

Preizkušanje smotrnosti smo izvedli na podlagi revizijskega programa. Glavni vir informacij so predstavljali strateški razvojni dokumenti države, finančni načrti Sklada in njegova letna poročila za leti 2003 in 2004 ter opravljeno revizijsko delo pri pregledovanju pravilnosti poslovanja. Pri delu smo uporabljali pretežno analitične metode, dokaze smo pridobivali na podlagi pregledovanja, preverjanja, primerjanja in presoje različnih dokumentov ter s pomočjo vodenih intervjujev z nosilci posameznih programov s področja gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi.

2.2.1 Ali je bilo poslovanje Sklada pri gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči in kmetijami, uspešno, učinkovito in gospodarno?

V reviziji smo želeli pridobiti odgovor na vprašanje, ali je Sklad pri svojem poslovanju na področju uveljavljanja kmetijske politike deloval učinkovito, uspešno in gospodarno in je pri poslovanju, poleg določil zakonodaje glede usmerjenosti poslovanja, upošteval tudi usmeritve Državnega razvojnega programa 2001 – 2006, opredeljene v poglavju Prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja in usmeritve Strategije razvoja slovenskega kmetijstva.

Razvojni dokumenti države Skladu namenjajo pomembno mesto izvajanju kmetijske zemljiške politike in izpostavljajo naslednje usmeritve in prioritete cilje za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči in kmetijami. Z ukrepi institucij na državni ravni bi morali:

- zagotavljati optimalno rabo zemljišč za ekonomično pridelavo,
- smotno zaokroževati proizvodne enote v racionalne in perspektivne celote,
- dosegati večje koncentracije kmetijskih zemljišč in povečati povprečno velikost kmetijskih gospodarstev, tako da bi do leta 2006 vsaj 70 odstotkov gospodarstev imelo več kot 15 hektarov kmetijskih zemljišč,
- izboljševati proizvodne zmogljivosti z izvajanjem različnih agrarnih operacij,
- ohranjati zemljišča v kompleksih, tudi za potrebe strokovnega, raziskovalnega in učnovzgojnega dela.

Uspešnost Sklada pri uresničevanju zakonskih določb, povezanih z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči in kmetijami, ter razvojne politike države bi bilo mogoče oceniti, če bi Sklad poslovno politiko vodil usmerjeno, naravnano k ciljem in pričakovanim rezultatom, ki bi izhajali iz ciljev sprejete razvojne zemljiške politike države. Preverili smo način poslovanja Sklada in prišli do naslednjih ugotovitev.

2.2.1.a Pregledali smo Program dela in finančni načrt Sklada za leto 2003¹⁰⁶ kot tudi za leto 2004¹⁰⁷ in preverili, ali je bilo poslovanje Sklada ciljno naravnano. Ugotovili smo, da finančni načrt v nobenem letu ni bil ustrezno pripravljen. Sklad v svojih dokumentih ni jasno, konkretno in vrednostno opredelil ciljev, ki naj bi jih dosegel v posameznem letu, ter za cilje, ki si jih je zastavil, ni opredelil aktivnosti, projektov oziroma nalog, ki jih je potrebno izvesti, da se cilji lahko uresničijo.

¹⁰⁶ Svet Sklada ga je sprejel 6. 3. 2003, Vlada RS je podala soglasje, št. 408-08/2001-3 z dne 5. 6. 2003.

¹⁰⁷ Svet Sklada ga je sprejel 10. 3. 2004, Vlada RS je podala soglasje, št. 408-08/2001-4 z dne 16. 6. 2004.

Programa dela in finančna načrta Sklada za leto 2003¹⁰⁸ kot tudi za leto 2004¹⁰⁹ vsebujeta naslednja poglavja: uvod, delovni program Sklada, gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči v lasti RS, gospodarjenje z gozdovi v lasti RS, področje geodezije, delo pravnega sektorja, kadrovske zadeve in informacijska podpora ter finančni načrt. Delovna programa Sklada pa opredeljujeta naloge, nosilce in trajanje izvedbe za naslednje sklope: tekoče delo, splošne naloge, projekti, študije in ekspertize. Tekoče in splošne naloge vsebujejo vsakoletne operativne naloge Sklada. Prednostne naloge kmetijskega sektorja so bile za leto 2003 določene na naslednji način:

- nadaljevanje informatizacije postopkov gospodarjenja z zemljišči,
- prenos zemljišč s poudarkom na točnosti evidenc ROS,
- zagotavljanje obdelanosti zemljišč,
- povečanje prometa s kmetijskimi zemljišči,
- vzdrževanje kmetijske infrastrukture,
- zaključevanje obnove že sklenjenih zakupnih pogodb,
- tehnična posodobitev javnih ponudb za zakup in prodajo zemljišč.

Podobno načelne so tudi prednostne naloge, opredeljene v finančnem načrtu za leto 2004: zagotavljanje optimalne rabe zemljišč, smotrno zaokroževanje proizvodnih enot ter ohranitev zemljišč v kompleksih, izboljšanje velikostne strukture kmetij z agrarnimi operacijami.

Sklad v načrtih ni opredelil izhodiščnega stanja za posamezno nalogo (cilj) niti ukrepov za njihovo doseganje. Zato ni znano, katere aktivnosti, naloge ali projekte mora izvesti, da bo cilje sploh lahko uresničil. Finančni načrti Sklada puščajo odprta zelo pomembna vprašanja za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja, saj za naloge, ki so vanje vključene, ne dajejo bistvenih informacij o tem:

- v kakšnem obsegu je informatizacija dokončana in kaj bo potrebno storiti v proračunskem letu za njeno izboljšanje in vzpostavitev popolnosti evidenc,
- kakšno je stanje pri prenosu zemljišč, koliko zemljišč je še predvidenih za prenos, zakaj in kje,
- za koliko zemljišč, kje in kako bo Sklad zagotavljal obdelanost,
- kaj in koliko bo prodajal, po kakšnih kriterijih in zakaj,
- katero kmetijsko infrastrukturo bo vzdrževal, v kakšnem obsegu in prednostnem redu ter kje,
- koliko zakupnih pogodb je že sklenjenih na novo in koliko jih bo še potrebno skleniti v letu, za katero se načrtuje, da bo projekt zaključen,
- kako in kje bo posodobil javne ponudbe in podobno.

Naloge, ki jih Sklad v finančnih načrtih navaja kot prioritete, predstavljajo posamezne aktivnosti, ki naj bi jih Sklad izvajal, vendar ne povedo ničesar o smeri, v kakršni naj bi Sklad deloval, niti o obsegu in količini dela oziroma o področjih in lokacijah, kjer naj bi se kaj izvajalo. Iz navedenih nalog ni mogoče razbrati, v kakšnem obsegu Sklad, če sploh, pri svojem delu upošteva usmeritve Državnega razvojnega programa in Strategije razvoja slovenskega kmetijstva. Navedene naloge ostajajo na načelni ravni, ker niso konkretizirane ali vrednostno opredeljene. Brez konkretne opredelitve je tako napisane cilje mogoče doseči v enem letu, ali pa tudi v petih, učinkovitost in uspešnost dela Sklada pa bi bili v tako različnih obdobjih seveda bistveno različni.

¹⁰⁸ Svet Sklada ga je sprejel 6. 3. 2003, Vlada RS je podala soglasje, št. 408-08/2001-3 z dne 5. 6. 2003.

¹⁰⁹ Svet Sklada ga je sprejel 10. 3. 2004, Vlada RS je podala soglasje, št. 408-08/2001-4 z dne 16. 6. 2004.

V svojih finančnih načrtih bi moral Sklad zelo konkretno opredeliti lastne cilje gospodarjenja s kmetijskimi zemljišč in kmetijami, ki bi sledili sprejeti razvojni politiki države, ter ob tem opredeliti vrednostno izražene pričakovane rezultate, ki naj bi jih z gospodarjenjem dosegel v posameznem letu. Za vsak posamezen cilj bi moral navesti, s kakšnimi aktivnostmi namerava cilje in pričakovane rezultate doseči. Menimo, da naloge, ki jih Sklad kot prioritete navaja v finančnih načrtih, ne morejo nadomestiti ciljev iz državnih razvojnih dokumentov, saj javnost ne dobi odgovorov na vprašanja:

- kako bo Sklad ravnal, da bo dosegel večjo koncentracijo kmetijskih zemljišč in v kakšnem obsegu naj bi to dosegel v konkretnem letu,
- kje in v kakšnem obsegu bo izvajal promet s kmetijskimi zemljišči, da bo zaokroževal proizvodne enote,
- s kakšnimi posegi in v kakšnem obsegu bo zagotavljal optimalno rabo zemljišč ali izboljševal proizvodne zmogljivosti in podobno.

V finančnem načrtu Sklada tudi ni najti povezave med navedenimi nalogami in stroški zanje, zato ocena učinkovitosti delovanja sploh ni mogoča. Menimo, da za področje gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči in kmetijami ni mogoče oceniti, koliko, kje in na kakšen način naj bi Sklad deloval, da bi cilje, ki jih je na splošno navedel, tudi dosegel. Dosežena raven poslovnega načrtovanja Sklada ne omogoča načrtnega, torej usmerjenega delovanja, naravnane k doseganju sprejetih razvojnih ciljev države na področju kmetijstva.

2.2.1.b Za vodenje učinkovite in uspešne poslovne politike gospodarjenja s stvarnim premoženjem države bi moral Sklad pripraviti konkretni program razpolaganja in upravljanja s tem premoženjem. Sklad ni pripravil konkretnih programov oddaje kmetijskih zemljišč in kmetij v zakup, menjave ali prodaje, po katerih bi se zaposleni morali ravnati v prometu z zemljišči, čeprav so ga k temu, poleg zahteve po pripravi programa dela, kot sestavnega dela finančnega načrta po uredbi, zavezovala tudi lastna Pravila za promet nepremičnin ter Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (povezava s točko 2.1.1). Prav tako ni pripravil konkretnih programov vlaganj v izboljšave kmetijskih zemljišč.

Sklad ne razpolaga s pregledi stanja in analizami po posameznih področjih Slovenije, ki bi mu omogočili presojo, kje in v kakšnem obsegu bi bilo najbolj gospodarno in učinkovito zemljišče zamenjati, kupiti ali prodati, da bi najhitreje dosegli želene razvojne učinke, oziroma kje in koliko mora prioriteto vlagati za doseganje največjih učinkov izboljšanja proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč. Razlog za tako stanje med drugim predstavljajo doslej še vedno neurejene evidence, ki ne zagotavljajo zanesljive in popolne informacijske baze, potrebne za kvalitetno načrtovanje in delo (povezava s točko 2.1.2), nedodelan informacijski sistem, pa tudi slabo načrtovanje in slaba koordinacija lokalnih izpostav s strani Sklada.

2.2.1.c Sklad v svojih finančnih načrtih in obrazložitvah razen zelo globalnih ocen prihodkov in odhodkov za izvajanje dejavnosti za nobeno od zakonskih nalog in drugih načrtovanih nalog ni navedel zadostnih fizičnih podatkov in nikakršnih kazalnikov in indikatorjev učinkovitosti in uspešnosti, s pomočjo katerih bi bilo mogoče ugotoviti, kaj si bo Sklad prizadeval doseči v posameznem letu in ki bi na koncu leta omogočili oceniti njegovo učinkovitost in uspešnost.

Da bi Sklad lahko spremljal delovanje in ob koncu proračunskega leta ocenil svoje rezultate (dosežke), bi moral skladno z uredbo in navodili v svojem finančnem načrtu za posamezni cilj opredeliti tiste fizične

kazalce, indikatorje in merila, ki bi ob črpanju podatkov iz ustreznega informacijskega sistema omogočili merjenje učinkovitosti in uspešnosti delovanja in izpolnjevanja ciljih nalog. Za posamezen cilj bi Sklad moral:

- najprej ugotoviti izhodiščno stanje pred načrtovanimi aktivnostmi za doseg posameznega cilja (na primer: število kmetijskih gospodarstev v Sloveniji, večjih od 15 hektarov in povprečna velikost njihovih zemljišč na začetku proračunskega obdobja ali trenutna površina zemljišč v kompleksih, ki naj bi se povečala in število obstoječih kompleksov) in podobno,
- po zaključku proračunskega leta bi moral oceniti napredek v delovanju glede na zastavljene cilje in izmeriti stopnjo uspešnosti pri njihovem doseganju (na primer: število kmetijskih gospodarstev v Sloveniji, ki so po zemljiških operacijah Sklada presegle velikost 15 hektarov kmetijskih zemljišč, in povprečna velikost takih kmetij oziroma število zemljišč v kompleksih in njihova skupna površina po opravljenem prometu z zemljišči za realizacijo tega cilja).

Če bi bil cilj Sklada, da se število velikih kmetij v proračunskem letu poveča za en odstotek, bi primerjava teh podatkov omogočila ugotoviti, ali je bil Sklad pri zaokroževanju zemljišč in pri izvajanju strukturne politike uspešen ali ne; podobno tudi za zemljišča v kompleksih.

2.2.1.d Sklad ni sprejel usmeritev (pravil) za presojo, v kakšnem primeru je ustrežnejše zemljišče prodati, kdaj pa ga dati v zakup ali v najem (na primer glede na njegovo kategorijo, lego, druge pogoje), s čimer bi bila omogočena enakost presoje pri odločanju in delovanje le v nacionalnem interesu za načrtno uresničevanje zahtev razvojne politike države.

2.2.1.e Vodstvo Sklada bi moralo uresničevanje načrtov spremljati skozi vse leto, za kar bi morale vzpostaviti ustrezen informacijski sistem. Na ta način bi lahko ugotavljalo morebitne odmičke od zastavljenih ciljev ter sproti korigiralo aktivnosti. V primeru ugotovljenih večjih odstopanj pa bi lahko hitreje ukrepalo (morda zaostriilo kriterije za prodajo ali vodilo bolj aktivno politiko in podobno). Le tako bi bilo delovanje usmerjeno k pričakovanim rezultatom.

Ugotovili smo, da vodstvo Sklada na najvišji ravni ni uvedlo sistematičnega spremljanja uresničevanja programa dela in ugotavljanja odstopanj od začrtanih razvojnih smeri niti občasnega vsebinskega poročanja o rezultatih in vplivih delovanja v posameznem sektorju na uresničevanje zemljiške politike. Sklad ima uveden sistem spremljanja aktivnosti na nižji, sektorski ravni, saj so na primer v kmetijskem sektorju uvedeni informatizirani postopki za tekoče poizvedbe na lokalnih ravneh po številnih kazalcih, sektor za gozdarstvo pa prav tako spremlja delovanje in uresničevanje gozdno gospodarskih načrtov posameznih izvajalcev preko posameznih odsekov, oddelkov, gozdnogospodarskih enot in območij.

Vendar pa spremljanje in evalviranje delovanja Sklada ni uveljavljeno na najvišji ravni vodenja in upravljanja, kjer manjkata sinteza vseh informacij ter analizira stanja in sprememb glede na strateške in izvedbene cilje delovanja institucije kot celote. Zato Sklad ne razpolaga s podatki, ki bi pojasnili, koliko, kje in kako je s svojim delovanjem prispeval k uresničevanju državne razvojne politike in posameznih njenih ciljev ter svojega poslanstva, opredeljenega v zakonu. Menimo, da tak način vodenja Sklada ne vodi k njegovemu učinkovitemu in uspešnemu delovanju.

2.2.1.f Preverili smo tudi poročanje Sklada o učinkovitosti in uspešnosti delovanja, kot ga predstavlja

v Poročilu o delu Sklada za leto 2003¹¹⁰ ter v Letnem poročilu Sklada za leto 2004¹¹¹, in ugotavljali, ali je poročanje objektivno, ustrezno in zadostno.

Pri pregledu skladnosti poslovnih poročil za posamezno leto smo ugotovili, da Sklad v letu 2003 pri pripravi poročila ni upošteval obveznih elementov poročila in poročila ni pripravil v obliki in vsebini, kot ga zahteva veljavni predpis¹¹². V poročilu za leto 2004 je Sklad sicer formalno izboljšal poročanje, ker je pri pripravi poročila upošteval obvezne elemente poročila, pri poročanju o dosežkih pa izboljšanja ni.

V poročilu za leto 2003 so predstavljeni splošni podatki o številu sklenjenih pogodb, od katerih so podrobneje predstavljene pogodbe o zakupu, vključno s številom parcel v zakupu in njihovo strukturo. Navedeni so tudi podatki o tem, kje in za kakšno vrednost so se izvajale sanacije in melioracije kmetijskih zemljišč ter koliko zemljišč je bilo prodanih, kupljenih, zamenjanih ali razdruženih. Iz poročila pa ni mogoče razbrati, kakšni so bili učinki tega prometa, na primer na povečevanje povprečne velikosti kmetij, na velikost kmetijskih kompleksov, na izboljšanje optimalne rabe zemljišč in podobno. Zaradi tega ni jasno, ali so bili rezultati poslovne politike, kot jo je vodil Sklad v preteklih letih, ustrezni.

Poročilo za leto 2004 je obsežnejše, vsebuje več informacij in podatkov o prometu z zemljišči, nič bolj pa ni jasno, kaj je bilo doseženo na podlagi vseh opravljenih zakupov, prodaj, menjav ali najemov glede na cilje, ki si jih je Sklad zadal, in širše cilje države. Tako ni pojasnjeno, kakšen je bil učinek prometa zemljišč, ki so bila dana v zakup, na povprečno velikost gospodarstev, ali na povečanje njihove proizvodne zmogljivosti, ali so se morda proizvodne enote kaj bolj zaokroževale in podobno. Pri prodajah ni pojasnjeno, s kakšnim namenom (cilji) so bile izvedene in ali so bili ti cilji doseženi, ali so bile prodaje izvedene gospodarno, po načrtovanih cenah. O odstopanjih od načrtov v poročilu ni pojasnil ali utemeljitev. Tako je na primer v poročilu informacija o tem, da prenosi zemljišč s Sklada na občine po 57. členu ZJS še vedno potekajo, čeprav je bil zakon sprejet že v letu 2000, ni pa pojasnil, koliko zemljišč bi sploh morale biti prenesenih in koliko jih je že bilo, kaj se je načrtovalo, da bo preneseno v letu 2004, kaj od načrtovanega je bilo opravljenega in kaj ne in zakaj ne, če je prišlo do odstopanj. Primerjava načrtovanih nalog, ki jih je Sklad v programih dela in finančnih načrtih opredelil pod projekti, študijami in ekspertizami, pa kaže, da Sklad posameznih načrtovanih nalog v letu 2003 ni izvedel v celoti ali jih sploh ni izvedel. Prenaša jih v leto 2004 in podaljšuje roke njihove izvedbe.

Poročila tudi niso popolna, saj ne dajo celovite slike o delovanju. Sklad na primer o svojih dejanjih in sredstvih, povezanih z uresničevanjem ZDen, ne poroča, pa bi ta problematika, glede na obseg in kompleksnost, v poročilu zaslužila celo poglavje.

Ocenjujemo, da letna poročila Sklada ne vsebujejo ustreznih in zadostnih informacij, ki bi javnostim omogočile pridobiti celovito in objektivno sliko o obsegu in kvaliteti delovanja Sklada ter o njegovi uspešnosti uresničevanja ciljev pri izvajanju poslovnih transakcij z zemljišči. Poročila ne vsebujejo informacij, ki bi omogočile presojo, ali je Sklad uresničeval vse cilje, ki bi jih moral, glede na usmeritve države in zakonske obveznosti. Ni mogoče presojati niti o doseganju načrtovanega obsega, vrste in

¹¹⁰ Z datumom marec 2004.

¹¹¹ Z datumom februar 2005.

¹¹² Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskih proračunov ter metodologijo za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna, Uradni list RS, št 12/01.

kvalitete opravljenih nalog niti o učinkovitosti njihovega izvajanja, to je o obsegu opravljenih storitev v primerjavi z vloženimi sredstvi. Zato ni jasno, ali je Sklad vodil uspešno poslovno politiko, ki je sočasno tudi prispevala k uresničevanju ciljev in razvojnih usmeritev države na področju uresničevanja kmetijske politike. Poročanje Sklada ni bilo usmerjeno na dosežke in zato ni bilo ustrezno niti zadostno.

Tabela 5: Primerjava obstoja obveznih elementov poslovnega poročila

Obvezni elementi poročanja	Letno poročilo za leto 2003	Letno poročilo za leto 2004
Zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje	Niso navedene	So navedene
Dolgoročni cilji kot izhajajo iz razvojnih dokumentov države	Splošno navedeni v poglavju Uvod	Navedeni so dokumenti, v katerih naj bi bili opredeljeni cilji, ki so pomembni za delovanje Sklada, ne pa cilji sami.
Letni cilji	Navedeni v okviru tabel tekoče naloge, splošne naloge, projekti, študije in ekspertize, vendar ne izhajajo iz razvojnih dokumentov države	Konkretni cilji niso navedeni
Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev	Gre za opis opravljenega dela, ne za oceno uspeha pri doseganju ciljev	Je navedena, vendar se v glavnem ne nanaša na cilje iz razvojnih dokumentov države
Morebitne nedopustne ali nepričakovane posledice pri izvajanju programa dela	Niso navedene	Sklad ne poroča o konkretnih zunanjih vplivih, ki bi povzročili posledice pri izvajanju programa dela
Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let	Niso navedene	Ocena uspeha se nanaša na izboljššan finančni rezultat poslovanja, ne pa na cilje iz razvojnih dokumentov države
Ocena gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja	Ni navedena	Sklad meni, da je bil pri delu učinkovit, ne navaja pa konkretnih podatkov, ki bi to dokazovali.
Ocena delovanja sistema notranjega finančnega nadzora	Ni navedena	Sklad ocenjuje, da je notranji nadzor na zadovoljivi ravni
Pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi	Niso navedena	Sklad pojasnjuje, da ni kupil toliko zemljišč, kot je nameraval in da ni porabil vseh sredstev za plače, ker ni zaposloval v načrtovanem obsegu. Drugih pojasnil ni.
Ocena učinkov poslovanja na druga področja	Ni navedena	Ni pojasnjena
Druga pojasnila, ki vsebujejo analizo kadrovanja in kadrovske politike in poročilo o investicijskih vlaganjih	So navedena	So navedena

Vir: letni poročili Sklada za leto 2003 in 2004

2.2.1.g Menimo, da je način izvajanja zakonsko določenih nalog in drugih razvojnih usmeritev Sklada popolnoma prepuščen vodstvu Sklada, ki ga ne nadzira dovolj niti svet Sklada, ki sprejema finančni načrt in program dela, niti nadzorni odbor Sklada, ki bi moral nadzirati zakonitost dela Sklada. Svet Sklada je potrjeval dokumente, ki nimajo prave sporočilne vrednosti, ker ne vsebujejo potrebnih informacij za vodenje usmerjene poslovne politike. Svet od Sklada ni zahteval ustreznih dopolnitev finančnih načrtov v smislu bolj jasnega in k ciljem in rezultatom usmerjenega poslovanja, niti ni zahteval konkretnih in dovolj podrobnih programov dela za razpolaganje in upravljanje z zemljišči, da bi lahko ocenil, ali bo poslovanje Sklada omogočilo izvrševanje njegovega temeljnega poslanstva. Prav tako ni potrdil oziroma sprejel kriterijev in meril za ustrezno usmeritev delovanja Sklada, kot jo opredeljuje zakonodaja (ZSKZ in ZKZ) in razvojna strategija države na področju zemljiške politike.

Svojega dela ni opravil nadzorni odbor Sklada, saj je dopustil, da poslovanje Sklada (načrtovanje, izvrševanje finančnih načrtov in poročanje o delovanju) ni bilo v skladu s predpisi. Svoje nadzorne funkcije pa ni opravilo niti MKGP, ki bi moralo s Skladom usklajevati program dela in finančne načrte, nadzorovati izvajanje odobrenih programov in izvajati nadzor nad poslovanjem Sklada, kot to zahteva 71. člen ZJF.

2.2.1.h Ocenjujemo, da je posledica slabo načrtovanega in ne dovolj nadzorovanega poslovanja Sklada negospodarno ravnanje z državnim premoženjem v številnih primerih, ki so podrobneje predstavljeni kot revizijska razkritja v drugi točki tega poročila. Ocenjujemo, da Sklad pri posameznih poslovnih odločitvah, povezanih z upravljanjem in razpolaganjem s kmetijskimi zemljišči in kmetijami, ni ravnal gospodarno, ko:

- ni poskrbel za racionalno rabo že pred leti pridobljenih zemljišč (točka 2.1.3.1.c),
- je zakupnine prenizko zaračunal ali jih sploh ni zaračunal (točka 2.1.3.1.d),
- ko je kmetijska zemljišča dal v neodplačno uporabo (točka 2.1.3.1.e) ali najemnine ni zaračunal (točka 2.1.3.3.c),
- je v več primerih priznal pobot zakupnine, čeprav pogoji za to niso bili izpolnjeni (točke 2.1.3.2.a, b,c),
- je zaračunaval prenizko najemnino za kmetijska zemljišča, oddana v najem za nekmetsko rabo (točke 2.1.3.3.a, b, c),
- je po nesorazmerno nizki ceni kot kmetijska zemljišča prodajal zemljišča, predvidena za stavbna zemljišča oziroma zemljišča, ki so že bila v tem statusu, ali zemljišča, ki so mejila na stavbna zemljišča (točke 2.1.3.5.b, c, d, f, h, i, j, l, o, p, q, r, s, t, u, v,w),
- je še enkrat kupil zemljišča, ki so že bila njegova (točka 2.1.3.5.f),
- je s fizično osebo zamenjal zemljišča, namenjena igrišču za golf, za kmetijska zemljišča, pri čemer je iztržil bistveno nižjo ceno, kot bi jo lahko in kot jo je kasneje fizična oseba, ko je to zemljišče prodala naprej za igrišče za golf (točka 2.1.3.5.f),
- se je s kupci dogovoril o (nizki) ceni še preden je naročil cenitev (točka 2.1.3.5.k),
- je zemljišča prodajal po ceni, nižji od uradne ceno (točki 2.1.3.5.m in n).

2.2.2 Ali je bilo poslovanje Sklada pri gospodarjenju z gozdovi uspešno, učinkovito in gospodarno?

Program razvoja gozdov v Sloveniji¹¹³ daje Skladu osnovne usmeritve za gospodarjenje z gozdovi¹¹⁴. Program predvideva skrbno nego gozda, pri čemer je predvidena zmerna intenzivnost sečenj (66 odstotkov prirasta pri iglavcih in 50 odstotkov prirasta pri listavcih) in letni posek 2,8 kubičnega metra na hektar vseh slovenskih gozdov. Tak pristop bi v obdobju naslednjih 30 let omogočil povečanje lesnih zalog za več kot 1/3. Država je zainteresirana za vzdrževanje državnih gozdov in za povečanje njihovega deleža predvsem tam, kjer so splošno koristne funkcije posebej poudarjene (varovalni gozdovi in gozdovi s posebnim namenom – gozdni rezervati, gozdovi, ki so razglašeni za naravne znamenitosti, rekreacijski gozdovi v okolici mest, gozdovi v okolici vodnih virov itd.).

2.2.2.a Sklad z gozdovi gospodari na podlagi Uredbe o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti RS, ki zelo natančno določa postopke in obveznosti Sklada in koncesionarjev pri načrtovanju in izvajanju izkoriščanja gozdov (letni program izkoriščanja gozdov, sečno pravilni načrti, ki izhajajo iz gozdnogojitvenih načrtov; poglavje 2.1.3.4). Ocenjujemo, da Sklad gospodarjenje z gozdovi bolje načrtuje, kot načrtuje gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, ker je načrtovanje vezano na uresničevanje Uredbe o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti RS. Načrte za vlaganja v gozdove in vzdrževanje gozdnih cest pripravljajo koncesionarji, ker se ta dela upoštevajo pri določanju odškodnine za koncesijsko pogodbo.

Menimo, da Sklad izkoriščanje gozdov, varovalna, gojitvena in druga dela v gozdovih na sektorski ravni dokaj natančno načrtuje. Zaradi jasnosti poslovanja ter ocenjevanja učinkovitosti in uspešnosti doseganja ciljev pa menimo, da bi moral Sklad v svojih finančnih načrtih posamezne cilje bolje izpostaviti, jih konkretizirati in opredeliti pričakovane rezultate, kot to velja za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči. Predstavitev načrtovanih del bi lahko še izboljšal v podrobnih programih, ki morajo biti sestavni del finančnih načrtov in njihovih obrazložitev. Sklad mora predstaviti tudi programe za predvidene nakupe varovalnih gozdov ter navesti bistvene podatke in kazalnike, po katerih bo ob koncu leta mogoče ugotavljati uspešnost Sklada pri izvrševanju ciljev.

Ugotovili smo, da Sklad med letom spremlja izvrševanje načrtov glede gospodarjenja z gozdovi, za kar ima vzpostavljen tudi ustrezen informacijski sistem.

2.2.2.b Posek lesa se je skozi vsa leta povečeval. Od leta 1996, ko je bilo posekanega 672.725 kubičnih metrov lesa, do leta 2004, ko je bilo posekanega 974.746 kubičnih metrov, se je posek lesa povečal za 45 odstotkov. Letni prirastek lesa v državnih gozdovih je znašal 6,8 kubičnega metra na hektar, pri čemer je Sklad v letih 2003 in 2004 v povprečju sekal približno 3,9 kubičnega metra na hektar oziroma 57 odstotkov letnega prirastka. Ker Sklad v programu dela ne navaja kazalnikov načrtovanega letnega

¹¹³ Uradni list RS, št. 14/96.

¹¹⁴ Slovenija je s 53 odstotnim deležem gozdov tretja najbolj gozdnata država v Evropi, pri čemer je bilo leta 1990 v Sloveniji 62,4 odstotkov zasebnih in 37,6 odstotkov javnih gozdov, ki so lokacijsko zelo razdrobljeni, pri čemer naj bi se po končani denacionalizaciji delež gozdov v državni lasti še zmanjšal na okrog 15 odstotkov. Povprečna zasebna gozdna posest je z 2,3 hektari med najnižjimi v Evropi.

prirasta v kubičnih metrih na hektar ali načrtovanega poseka lesa v kubičnih metrih na hektar, ocene uspešnosti v tem smislu ni mogoče opredeliti, podatek o sečnji pa pove, da so koncesionarji v državnih gozdovih posekali več, kot je bilo s programom razvoja gozdov priporočeno (2,8 kubičnih metrov na hektar), ni pa jasno, kakšen delež poseka gre na račun povečane sečnje zaradi pojava smrekovih lubadark ali vetrolomov.

2.2.2.c Cena lesa na kamionski cesti se je v obdobju 1996 do 2004 povečala od 6.510 tolarjev na kubični meter na 7.804 tolarjev na kubični meter oziroma za 20 odstotkov. Cena lesa je v navedenem obdobju sicer nominalno rasla, realno pa je padla. Menimo, da bi si Sklad moral prizadevati, da bi koncesionarji vsaj kvalitetnejši posekan les prodajali na javnih dražbah, saj bi le tako lahko potrdili, da so bile dosežene najvišje možne cene. V tem smislu niso bili izvedeni vsi postopki, ki bi zagotovili gospodarno poslovanje Sklada.

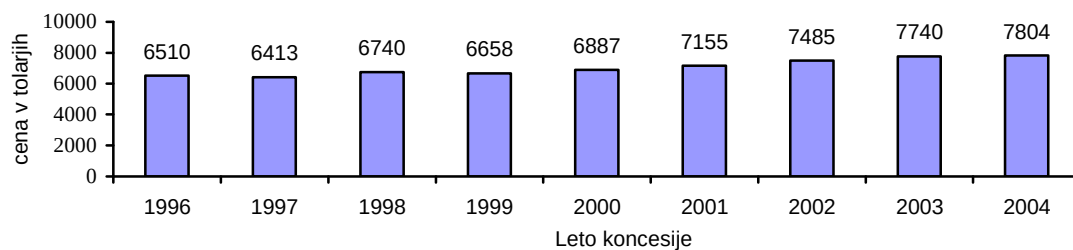
2.2.2.d Proizvodni stroški, ki vključujejo stroške poseka in spravila lesa ter stroške prodaje, so se v obdobju 1996 – 2004 povečali iz 4.899 tolarjev na kubični meter na 5.274 tolarjev na kubični meter oziroma za 8 odstotkov. Proizvodni stroški glede na doseženo rast realno padajo, vendar v strukturi cene lesa na kamionski cesti predstavljajo visok delež. Ta delež je v letu 1996 znašal 75 odstotkov, v letu 2004 pa 68 odstotkov. Razlogi za visok delež proizvodnih stroškov so v nizki prodajni ceni lesa na kamionski cesti in administrativno določenih stroških. Normativi za dela v gozdovih, opredeljeni v Odredbi o določitvi normativov za dela v gozdovih¹¹⁵, se namreč ne posodablajo in ne sledijo tehnološkim spremembam (novi stroji, strojna sečnja, žičniško spravilo) in višji produktivnosti dela, ki jo ti omogočajo, zato so izkazani stroški, ki iz normativov izhajajo, previsoko ocenjeni in previsoko priznani. Njihova uskladitev z dejanskim stanjem bi po našem mnenju omogočila tudi precejšnje znižanje administrativno določenih proizvodnih stroškov in omogočila večjo učinkovitost gospodarjenja z gozdovi.

2.2.2.e Stroški gojitvenih del so se povečali iz 823 tolarjev na kubični meter na 897 tolarjev na kubični meter oziroma za 9 odstotkov. Ti stroški so se do leta 2000, ko so dosegli 1.097 tolarjev na kubični meter, dvigovali, potem pa so se postopoma znižali na 897 tolarjev na kubični meter v letu 2004. Zaradi nejasne politike vlaganj v gozdove, njihove nujnosti in prioritete po področjih ter odsotnosti izhodišč za merjenje učinkovitosti teh vlaganj, učinkovitosti in uspešnosti Sklada pri izvajanju gojitvenih del ni mogoče oceniti.

2.2.2.f Donos, ki je na eni strani posledica prodajne cene lesa na kamionski cesti, na drugi strani pa proizvodnih in drugih stroškov, se je v obdobju 1996 – 2004 povečal iz 454 tolarjev na kubični meter na 956 tolarjev na kubični meter oziroma za 111 odstotkov. Donos je v letih 1997 in 1999 upadel, v vseh ostalih letih pa se je povečeval. Od leta 1999 dalje je zaznana konstantna rast donosa. Gospodarski učinek se je povečal zaradi izboljšane pregleda Sklada nad delom koncesionarjev ter zaradi boljšega pristopa Zavoda za gozdove Slovenije. Z intenziviranjem odkazila se je izboljšala tudi struktura gozdno lesnih sortimentov. V primeru še večje količine posekanega lesa, znižanja proizvodnih stroškov v strukturi cene lesa na kamionski cesti in prodajah dela lesa na javnih dražbah bi Sklad lahko dosegal še višji donos.

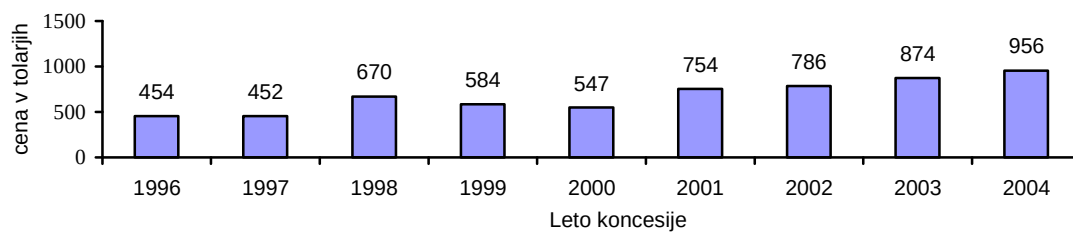
¹¹⁵ Uradni list RS, št. 11/99, izdalo MKGP.

Slika 1: Cena lesa na kamionski cesti v obdobju 1996 – 2004



Vir: evidence Sklada.

Slika 2: Donos v obdobju 1996 – 2004



Vir: evidence Sklada.

Tabela 6: Primerjave podatkov o izkoriščanju gozdov za leti 2003 in 2004

Leto	Posek lesa v kubičnih metrih	Cena lesa na kamionski cesti v tolarjih na kubični meter	Proizvodni stroški v tolarjih na kubični meter	Cena lesa na panju v tolarjih na kubični meter	Gozdne vlake v tolarjih na kubični meter	Gojitvena dela v tolarjih na kubični meter	Donos v tolarjih na kubični meter	Donos v tisoč tolarjih
Plan 2003	817.623	7.809	5.111	2.698	603	1.020	1.075	878.945
Realizacija 2003	956.503	7.740	5.313	2.427	607	946	874	835.984
IND 2003 real./plan	117,0	99,1	104,0	90,0	100,7	92,7	81,3	95,1
Plan 2004	892.160	7.967	5.324	2.643	614	969	1.060	945.690
Realizacija 2004	974.746	7.804	5.274	2.530	677	897	956	931.857
IND 2004 real./plan	109,3	98,0	99,1	95,7	110,3	92,6	90,2	98,5

Vir: evidence Sklada.

2.2.2.g Primerjava podatkov o izkoriščanju gozdov, kot je prikazana v tabeli 6 za leti 2003 in 2004, pokaže, da Sklad pri izkoriščanju koncesijskih gozdov ni bil najbolj uspešen. V letih 2003 in 2004 je dosegel nižji skupni donos od načrtovanega, pri čemer je bilo v obeh letih posekanega več lesa, kot je bilo načrtovano. Menimo, da bi si moral Sklad bolj prizadevati za doseganje višjih cen lesa na kamionski cesti s prodajo na javnih dražbah ter vplivati na obvladovanje oziroma nižanje proizvodnih stroškov (na primer s preverjanjem ustreznosti normativov pri spravi lesa) kot tudi nadzirati izvajanje gojitvenih ter ostalih del, da bi ostala v okviru načrtovanih. S tem bi lahko pomembno vplival na realizacijo programa izkoriščanja gozdov v posameznem letu. Primerjava izvršitve izkoriščanja gozdov s planom je za leti 2003 in 2004 razvidna iz tabele.

2.2.2.h Pri preverjanju pravilnosti in gospodarnosti poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004 smo ugotovili, da ni zagotovil gospodarnega ravnanja, ker ni zagotovil, da bi koncesionarji les prodajali na javnih dražbah (točka 2.1.3.4.f), kadar je plačeval račune za varstvena in gojitvena dela, ki bi jih morali opraviti koncesionarji (točka 2.1.3.4.g), in kadar je neupravičeno povzročil poslovne odhodke z vlaganji v lokalne ceste (točka 2.1.3.6.c).

2.3 Pravilnost poslovanja Sklada v posameznih primerih pred letom 2003

Pregledali smo nekatere primere poslovanja iz preteklih let, ki jih je obravnaval nadzorni odbor, in ugotavljali, ali je Sklad pri poslovanju v teh primerih ravnal pravilno. Ker se navedeni primeri ne nanašajo na revidirano obdobje, ugotovljenih nepravilnosti nismo vrednotili in na mnenje niso vplivale.

V primeru nakupa Lazarinijevih gozdov, prodaje gozda – Marjan Mavčec, nakupu gozda – Marjan Podobnik, v primeri izolskega avtokampa, pri razpolaganju z denacionaliziranimi zemljišči v Postojni, pri

zakupu nadomestnih zemljišč – Ana in Milan Vehovec ter pri najemu zemljišč – Viktor Jug nepravilnosti nismo ugotovili. Nepravilnosti pa smo ugotovili v primerih, ki jih razkrivamo v nadaljevanju.

2.3.1 Menjava travnik – vinograd v Portorožu

Sklad je 18. 7. 2002 z Občino Piran in Vlasto Puntar Kromar sklenil menjalno pogodbo, s katero je zamenjal vinograd v izmeri 639 kvadratnih metrov v Portorožu za travnik Vlaste Puntar Kromar v izmeri 400 kvadratnih metrov v Portorožu. Sklad je naročil cenitev obeh nepremičnin pri sodnem izvedencu in cenilcu za kmetijstvo in gozdarstvo Francu Rodolfu. Cenilec je vrednost vinograda ocenil na 966 tisoč tolarjev, vrednost travnika pa na 355 tisoč tolarjev. Ker je vrednost enega zemljišča presegala vrednost drugega zemljišča za več kot 50 odstotkov, po 45. členu ZKZ menjava ne bi smela biti izvedena. Sklad je v marcu leta 2002 naročil drugo cenitev pri sodnem izvedencu in cenilcu Francetu Goršetu. Cenilec je vrednost vinograda Sklada ocenil na 740 tisoč tolarjev, travnik Puntar Kromar Vlaste pa na 529 tisoč tolarjev. Na ta način se je razlika v vrednosti obeh zemljišč znižala pod zakonsko določeno mejo, ki dopušča menjavo, zato so bili ustvarjeni pogoji za njeno izvedbo. Menimo, da je Sklad v tem primeru ravnal negospodarno, ker je izvedel menjavo pod pogoji, ki so bili v škodo Sklada, zato ocenjujemo, da je državno premoženje oškodoval za 400 tisoč tolarjev. Z menjavo pridobljenega travnika še ni oddal v zakup.

2.3.2 Brezplačen zakup zemlje na Kočevskem

Jože Hobič je bil član sveta Sklada od 21. 7. 1993 do 28. 2. 2002, njegov predsednik pa od 6. 1. 1998 do 23. 6. 1999. Sklad je dne 28. 3. 1994 z njim sklenil zakupno pogodbo¹¹⁶, s katero je v zakup oddal 53,62 hektarov zemljišč, ki so last Republike Slovenije in so bila predhodno v upravljanju podjetja Mercator – Kmetijsko gospodarstvo Kočevje, d. o. o., s katerim je imel Jože Hobič že v letu 1992 sklenjeno zakupno pogodbo¹¹⁷. V zakupni pogodbi, katere polna zakupnina je znašala tolarско protivrednost 2.681 nemških mark oziroma 50 nemških mark na hektar, je Sklad je zakupniku priznal 20 odstotni popust glede na površino, na ta popust pa še dodatnih 20 odstotkov popusta na demografsko ogroženo območje in na to še 30 odstotni popust na stanje v naravi in velik pritisk divjadi, tako da je celotni popust znašal 55,2 odstotka od osnovne zakupnine. Za zadnji popust v višini 30 odstotkov Sklad ni imel ustrezne pravne podlage. S tem je zakupnino znižal na tolarско protivrednost 1.201 nemških mark oziroma 22,40 nemških mark na hektar. Če zakupniku 30-odstotnega popusta ne bi priznal, bi zakupnina znašala tolarско protivrednost 1.715,84 nemških mark oziroma 32 nemških mark na hektar. S tem je Sklad za leto 1994 državno premoženje oškodoval za tolarско protivrednost 514,84 nemških mark.

Nadalje je Sklad je s sklenitvijo Aneksa št.1 z dne 17. 7. 1995 zakupljeno površino zakupniku povečal iz 53,62 na 166,33 hektarov, pri čemer je za 53,62 hektarov obračunal zakupnino v tolarški protivrednosti 1.201 nemških mark oziroma 22,40 nemških mark na hektar, ker je zakupniku še vedno priznaval 30-odstotni popust na stanje v naravi in velik pritisk divjadi. Dodatnih 50 hektarov je Sklad zakupniku

¹¹⁶ Zakupna pogodba štev. 014130-704/94, z dne 28. 3. 1994.

¹¹⁷ Zakupna pogodba z dne 24.11.1992.

obračunal po tolarški protivrednosti 1.380 nemških mark oziroma po 27,60 nemških mark na hektar. Preostalih 62,71 hektarov zemljišč pa je zakupniku oddal brezplačno z navedbo, da gre za zaraščen pašnik. Sklad ni imel zakonske podlage za oddajo zemljišč v brezplačen zakup. Če bi Sklad v zakup dana zemljišča obračunal po ceniku, to je v protivrednosti 32 nemških mark na hektar, bi moral letno zakupnino obračunati v tolarški protivrednosti 5.322,56 nemških mark in ne v tolarški protivrednosti 2.581 nemških mark. Upoštevajoč Aneks št. 2 z dne 10. 10. 1995, v katerem sta se stranki dogovorili, da bo nove površine možno koristiti od meseca julija naprej, je bilo državno premoženje v tem letu oškodovano za tolarško protivrednost 2.017,64 nemških mark.

Za leto 1996 je Sklad z zakupnikom sklenil novo zakupno pogodbo¹¹⁸, v kateri je ohranil skupno, v zakup oddano površino, v obsegu 166,33 hektarov ter skupno zakupnino v tolarški protivrednosti 2.581 nemških mark. Spremenil pa je notranjo strukturo površin in cen. Od skupnih 166,33 hektarov zemljišč je za 50 hektarov obračunal zakupnino v tolarški protivrednosti 1.600 nemških mark oziroma 32 nemških mark na hektar, posebej je opredelil površino 19,16 hektarov, ki jo je obračunal v tolarški protivrednosti 981 nemških mark oziroma 51,20 nemških mark na hektar. Preostale površine, za katere ni obračunal zakupnine, pa je povečal na 97,17 hektarov in jih opredelil kot zaraščajoči pašnik, ki je toliko zaraščen, da se zakupnina do končane agromelioracije ne zaračuna. V ceniku¹¹⁹ za leto 1996 kategorije zaraščajočega pašnika ni imel opredeljene. Opredeljen je imel planinski pašnik, za katerega je bila letna zakupnina določena v razponu tolarške protivrednosti od 0 do 50 nemških mark. Menimo, da je Sklad s tem, ko za 97,17 hektarov zemljišč ni obračunal zakupnine, ravnal negospodarno in nezakonito, saj 17.a člen ZSKZ kot izjeme, ki so oproščene plačila zakupnine, navaja le kmetijska zemljišča in gozdove, ki jih uporabljajo državni organi in ki jih za izvajanje izobraževalnega procesa uporabljajo šole s področja kmetijstva in gozdarstva. Ker v ceniku cena za predmetni pašnik ni bila natančno določena, natančne ocene, za koliko je bilo oškodovano državno premoženje, ne moremo podati.

V letu 1997 je Sklad zakupno razmerje izvajal po pogojih iz zakupne pogodbe, ki je veljala za leto 1996. Še vedno je neupravičeno priznaval 30 odstotni popust na stanje v naravi in velik pritisk divjadi. Obseg brezplačno dodeljenih zemljišč v zakup pa je ostal v obsegu 97,17 hektarov.

V letu 1998 je Sklad z zakupnikom sklenil novo zakupno pogodbo¹²⁰, v kateri se je obseg v zakup oddanih zemljišč povečal na 191,93 hektarov, za 25,6 hektarov več kot po prej veljavni pogodbi. V pogodbi je bil še vedno ohranjen 30-odstotni popust na stanje v naravi in velik pritisk divjadi, kar ni bilo v skladu s cenikom Sklada. Ker se je Sklad zavedal nezakonite brezplačne oddaje zemljišč v zakup, je v tej pogodbi vsa zemljišča vključil v odplačno zakupno razmerje. Za celoten obseg v zakup oddanih zemljišč pa je določil ceno v tolarški protivrednosti 4.472 nemških mark, ki se je s priznanjem popustov znižala na tolarško protivrednost 2.468 nemških mark oziroma 12,86 nemških mark za hektar. Iz primerjave s pogodbo iz leta 1995 je razvidno, da sta pogodbeni stranki s to pogodbo odpravili brezplačen zakup, povečali površine, dane v zakup, ter ohranili cene iz do tedaj veljavne pogodbe. Če bi Sklad zakupniku obračunal vse zakupljene površine po tolarški protivrednosti 32 nemških mark, bi skupna letna zakupnina znašala 6.141,76 nemških mark oziroma 3.673,76 nemških mark več, kot je bila dogovorjena s pogodbo.

¹¹⁸ Zakupna pogodba števil. 014130-704/95, z dne 17. 7. 1995.

¹¹⁹ Cenik zakupnin za kmetijska zemljišča za leto 1996, ki ga je Svet Sklada sprejel dne 10. 5. 1996.

¹²⁰ Zakupna pogodba števil. 014130-704/98, z dne 30. 1. 1998.

V obdobju od 1998 do 2005 je ostala v veljavi zakupna pogodba iz leta 1998, čeprav je Sklad v letu 2000 pripravil nov predlog zakupne pogodbe, ki pa je zakupnik v štirih letih ni podpisal. Menimo, da je Sklad v obdobju 1994 – 2004 oškodoval državno premoženje v tolarski protivrednosti 28.248,80 nemških mark.

2.3.3 Izplačila za cinitve zemljišč povezanim osebam

Statut Sklada¹²¹, ki je veljal od 2. 12. 1993 do 13. 5. 2004, je v 34. členu določal, da se člani sveta Sklada in delavci Sklada v času svojega mandata oziroma zaposlitve ne smejo pridobitno ukvarjati z dejavnostjo Sklada, s svetovanjem na področju prometa z nepremičninami, s katerimi upravlja in razpolaga Sklad, s svetovanjem na področju denacionalizacije v zadevah, v katerih je Sklad zavezanec, razen ko delujejo za Sklad. Od 23. 6. 1999 je bil predsednik sveta Sklada Niko Reiner. Ne glede na določbo Statuta je v letu 2000 in 2002 za Sklad opravil štiri cinitve gozdov, za kar je Skladu zaračunal 642 tisoč tolarjev. Ker so cinitve zemljišč povezane z osnovno dejavnostjo Sklada, je sklenitev avtorskih pogodb s predsednikom sveta Sklada predstavljala kršitev 34. člena v povezavi s 3. členom Statuta Sklada.

2.3.4 Prodaja in oddaja kmetijskih zemljišč za gradnjo golf igrišča v Sečoveljski dolini

Sklad je z Občino Piran (v nadaljevanju: občina) 22. 9. 2005 sklenil pogodbo o oddaji in prodaji zemljišč za golf igrišče¹²² podjetju Golf Istra, izgradnja in upravljanje golf igrišč, d. o. o., Koper. Podjetje je bilo izbrano na javnem razpisu za zbiranje ponudb. Postopek prodaje in oddaje zemljišč v najem je vodila občina. Predmet pogodbe je bil:

- oddaja zemljišč v izmeri 627.128 kvadratnih metrov za golf igrišče v najem za dobo 30 let (letna neto cena najema 11 tolarjev na kvadratni meter),
- podelitev stavbne pravice na površini 18.271 kvadratnih metrov zemljišč za izgradnjo servisnega objekta in klubske hiše ter servisne poti (letna neto cena najema 220 tolarjev na kvadratni meter) in
- prodaja stavbnih zemljišč v izmeri 7.729 kvadratnih metrov za apartmajsko naselje (neto cena prodaje 31.000 tolarjev na kvadratni meter).

Glede zemljišč, ki so predmet omenjene pogodbe, poteka sodni spor med Skladom in občino. Občina na Sklad ni prenesla kmetijskih zemljišč, ki bi jih morala prenesti v skladu z ZSKZ in ZJS. Po Skladovi oceni bi moralo biti več kot 90 odstotkov zemljišč, ki so predmet pogodbe, prenesenih v upravljanje Sklada. Po lokacijski informaciji imajo zemljišča, ki so predmet pogodbe, status stavbnega zemljišča, razen zemljišč, ki so dana v najem in so glede na lokacijsko informacijo območje za šport in rekreacijo.

Ugotovili smo, da je Sklad sklenil pogodbo o oddaji in prodaji zemljišč še preden je občina prenesla kmetijska zemljišča v upravljanje Sklada, celo v času, ko poteka med občino in Skladom spor pred sodiščem. Sklad naj bi bil po lastni oceni upravljavec preko 90 odstotkov zemljišč, ki so bila predmet

¹²¹ Statut Sklada z dne 2. 12. 1993.

¹²² Pogodba o oddaji in prodaji zemljišč za golf, z dne 22. 9. 2005.

pogodbe. Oddaja zemljišč v najem in njihova prodaja na Skladu ni potekala po ustaljenem postopku, preko komisije, ki obravnava promet z zemljišči v upravljanju Sklada.

Zemljišča so oddali v najem in podelili stavbno pravico na zemljiščih za 30 let. V 30-ih letih bo znašala prejeta najemnina, po cenah ob sklenitvi pogodbe, 330 tolarjev na kvadratni meter za oddana zemljišča in 6.600 tolarjev na kvadratni meter za podelitev stavbne pravice. Če primerjamo to s ceno, ki je v pogodbi dogovorjena za prodajo zemljišča in znaša neto 31.000 tolarjev na kvadratni meter, menimo, da so cene za najem in predvsem za podelitev stavbne pravice zelo nizke. Na nizke cene najema zemljišč za nekmetsko rabo pa smo v poročilu že opozorili.

Menimo, da je bila pogodba sklenjena izrazito v korist investitorja golf igrišča in občine. Sklada svojega temeljnega interesa, ki naj bi bil gospodarjenje in pospeševanje kmetijske dejavnosti, ni izkazal, prav tako ocenjujemo, da ni ravnal gospodarno, ko je kmetijska zemljišča oddal v najem po prenizki, netržni vrednosti. Poslovanje sklada je bilo v tem primeru v nasprotju s 4. in 7. členom ZKZ.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost in smotrnost poslovanja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v letih 2003 in 2004. Za pravilnost in smotrnost poslovanja je odgovorna direktorica. Naša naloga je podati mnenje o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada v revidiranem obdobju. Nepravilnosti, ugotovljene v poglavju 2.3 tega poročila, se ne nanašajo na revidirano obdobje, zato pri oblikovanju mnenja niso bile upoštevane.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij¹²³. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju Sklada ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Menimo, da nam opravljeno revidiranje daje ustrezno podlago za izrek mnenja o pravilnosti in smotrnosti poslovanja v letih 2003 in 2004.

3.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je v revidiranem obdobju v ravnal v neskladju s predpisi, ker:

- ni vzpostavil ustreznega sistema finančnega poslovođenja niti sistema notranjega kontroliranja in notranjega revidiranja in ni sprejel usmeritev in internih pravil za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi in drugih pravil, finančnih načrtov pa ni pripravil v skladu s predpisi, s čimer ni zagotovil preglednega, gospodarnega, učinkovitega in uspešnega poslovanja (točke 2.1.1.a, b, c, 2.1.3.5.a, 2.1.4.1.b in d),
- ni opredelil operativnih del in obsega območij območnih izpostav, kot določa zakon (točka 2.1.4.1.c),
- ni izvedel prenosa vseh kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na Sklad v skladu s predpisi in ni vzpostavil popolnih evidenc o kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih v upravljanju Sklada na način, kot zahteva zakon, in ni zagotovil, da vzpostavljene evidence ustrezajo dejanskemu stanju v naravi (točke 2.1.2.a, b in c),
- v zakup ali najem ni oddal zemljišč, s katerimi razpolaga že več kot 10 let (točka 2.1.3.1.c),
- ni poskrbel za vpis zakupnih razmerij v zemljiško knjigo oz. ni skrbel za izvajanje pogodbenih določil (točka 2.1.3.1.b),
- je nepravilno obračunaval zakupnino ali je zakupnino neupravičeno pobotal za odplačno pridobljena zemljišča, čeprav zakupniki dokazil o lastništvu niso dostavili (točke 2.1.3.1.d, 2.1.3.2.a, b in c),
- je sklepal pogodbe za brezplačno razpolaganje z zemljišči, ko za to niso bili izpolnjeni pogoji, in ni zagotovil namenske rabe kmetijskega zemljišča (točka 2.1.3.1.e),

¹²³ Uradni list RS, št. 41/01.

- je v najem oddal zemljišča, ki niso bila v lasti države (točka 2.1.3.3.b),
- ni pravočasno sklepal koncesijskih pogodb in aneksov k pogodbam za izkoriščanje gozdov in sklepal pogodbe v nasprotju z uredbo (točki 2.1.3.4.a in e),
- je dovoljeval koncesionarjem, da so les prodajali na podlagi neposredno sklenjenih pogodb in se s tem izogibali javnim dražbam (točka 2.1.3.4.f),
- je koncesionarjem neupravičeno priznal stroške za varstvena in gojitvena dela v znesku 79.507 tisoč tolarjev, čeprav bi jih morali ti pokrivati iz prihodkov od prodaje lesa (točka 2.1.3.4.g),
- je oddal dela pri izkoriščanju gozdov izvajalcem, ki niso koncesionarji, z neposredno pogodbo, čeprav za to niso bili izpolnjeni zakonski pogoji (točka 2.1.3.4.h),
- je pogodbe za kmetijsko rabo zemljišč sklepal v nasprotju s predpisi in ni zaračunal najemnine v znesku 173 tisoč tolarjev (točki 2.1.3.3.b in c),
- ni pripravil letnega programa nakupov, prodaje in menjave kmetijskih zemljišč in gozdov (točka 2.1.3.5.a),
- je po nesorazmerno nizki ceni in v nasprotju s predpisi prodal kmetijsko zemljišče, ki je bilo po lokacijski informaciji predvideno za stavbno zemljišče ali je zemljišče že imelo status stavbnega zemljišča ali status namenske rabe pridobivalnega območja rudnin (točke 2.1.3.5.b, c, d, f, i, l, o, q, r, s, t, u, v, w),
- je sklenil pogodbo o zamenjavi zemljišč, ki zemljiškoknjižno niso last Republike Slovenije in so nosila denacionalizacijsko plombo (točka 2.1.3.5.e),
- je zemljišča prodajal po ceni, ki je bila nižja od uradne ceno ali pa se je za ceno dogovoril še preden je naročil cenitev (točke 2.1.3.5.k, j, m, n, p, r, q, t in u),
- je k oddaji ponudbe za izbiro izvajalca v drugi fazi postopka povabil tudi ponudnike, ki jim v prvi fazi ni priznal usposobljenosti (točka 2.1.3.6.a),
- oddaje naročila za gradnjo gozdnih poti ni izvedel po predpisih oziroma v skladu z določili internega akta (točka 2.1.3.6.b),
- je nenamensko uporabil sredstva za investicije v lokalne ceste (točki 2.1.3.6.c in d),
- storitve male vrednosti ni naročal po postopku, ki ga določa interni akt, in z izvajalcem ni sklenil pogodbe (točke 2.1.3.6.f, 2.1.4.3.f in g),
- v pogodbi ni natančno navedel vrste, obsega in cene oddanih storitev, potrjeval in plačeval je račune, ki nimajo specifikiranih opravljenih storitev (točka 2.1.3.6.e),
- je sistemizacija delovnega mesta namestnika direktorja Sklada v neskladju s priložo ZRPJZ (točka 2.1.4.2.a),
- je zaposlenim nepravilno obračunal dodatek za prepoved konkurence in je zato v letu 2003 neupravičeno izplačal 5.338 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 4.987 tisoč tolarjev (točka 2.1.4.2.c),
- je zaposlenim v letu 2003 brez ustrezne pravne podlage izplačal denacionalizacijski dodatek v znesku 8.990 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa v znesku 8.446 tisoč tolarjev (točka 2.1.4.2.d),
- je v avgustu 2003 neupravičeno izplačal nadure v znesku 3.944 tisoč tolarjev, pri čemer ne razpolaga z dokazili, da so bile zares tudi opravljene (točki 2.1.4.2.e in f),
- pri oddaji javnega naročila in ocenjevanju ponudb ni upošteval predpisov o javnem naročanju (točke 2.1.4.3.a, b, c, e, f, g, l, n, p, r, s, t),
- je sredstva nenamensko uporabil ali povzročil poslovno nepotrebne stroške (točke 2.1.4.3. d, i, j, k in q),
- je za delo najemal študente za obdobje, daljše od 90 dni (točka 2.1.4.3.m),
- je nepravilno obračunaval dnevnice za službena potovanja v tujino (točka 2.1.4.3.j),
- v proračun ni nakazal presežka prihodkov nad odhodki, ki je v letu 2003 znašal 31.535 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 555.740 tisoč tolarjev (točka 2.1.5.a),
- je prosta denarna sredstva nalagal v nasprotju s predpisi (točka 2.1.6.a),

- ni uskladil stanja zemljišč in ni izvedel popisa terjatev in obveznosti skladno s prepisi (točka 2.1.7.h),
- je sklenil štiri pogodbe za nakup poslovnih prostorov, pri čemer z originalnimi pogodbami ne razpolaga, lastništvo Sklada pa ni vpisano v zemljiško knjigo (točka 2.1.7.g),

zato je bilo po našem mnenju poslovanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v letih 2003 in 2004 v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

Ne da bi izrekli mnenje o računovodskih izkazih, opozarjamo na ugotovljene napake pri izkazovanju posameznih v računovodskih izkazih, kot so navedene v točkah 2.1.7.a, b, c in d.

3.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004

Presojali smo smotrnost poslovanja Sklada in ocenjevali, ali je bilo gospodarjenje Sklada s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v letih 2003 in 2004 uspešno, učinkovito in gospodarno. V ta namen smo preverjali načrtovanje in usmerjanje dela Sklada ter spremljanje izvrševanja nalog ter poročanje javnostim o dosežkih Sklada v revidiranih letih.

Menimo, da vodenje poslovanja Sklada v letih 2003 in 2004 ni bilo dovolj načrtno in je bilo premalo usmerjeno k doseganju razvojnih ciljev države v okviru kmetijske zemljiške politike, kot je opredeljena v državnih razvojnih dokumentih. Sklad ni vodil dovolj jasne in aktivne poslovne politike v smeri povečevanja povprečne velikosti kmetijskega gospodarstva, smotrnega zaokroževanja proizvodnih enot ali izboljšanja proizvodnih zmogljivosti in drugih opredelitev razvojne politike.

Sklad v svojih finančnih načrtih ni opredelil programskih ciljev in pričakovanih rezultatov svojega delovanja. Naloge, ki jih je Sklad v svojih programih dela in finančnih načrtih navajal kot prioritete za svoje delo, predstavljajo zgolj aktivnosti, ki jih Sklad opravlja, vendar ni jasno, k realizaciji katerih ciljev vodijo. Cilji oziroma naloge, ki jih Sklad navaja kot cilje, niso jasno in konkretno opredeljeni niti ustrezno vrednostno izraženi, da bi lahko predstavljali jasne usmeritve za delo zaposlenih pri gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi.

Sklad ni razvil ustreznega sistema kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti in ne razpolaga z zadostnimi in zanesljivimi informacijami za izvedbo meritev, ki bi pokazale stopnjo učinkovitosti in uspešnosti Sklada pri uveljavljanju sprejete razvojne politike v posameznem letu in v daljšem časovnem obdobju. Zato ni mogoče oceniti, koliko je Sklad s svojim delovanjem in izvrševanjem nalog prispeval k uresničevanju razvojnih ciljev države.

Sklad je bil neučinkovit in neuspešen pri vzpostavljanju evidenc kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov, ki še do danes niso točne in popolne. To mu onemogoča vzpostaviti popoln informacijski sistem, potreben za analiziranje, načrtovanje, spremljanje izvrševanja in poročanje o dosežkih, povezanih s prioritetskimi razvojnimi cilji.

Ker Sklad nima ustreznih usmeritev za delo in ker ne pripravlja podrobnih programov gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in deloma tudi z gozdovi, so bile odločitve o tem, kaj in kdaj se kaj proda, zamenja ali odda v zakup ali najem, v preteklosti preveč prepuščene zaposlenim oziroma neposrednemu vodstvu, glede na njegova velika pooblastila.

Sklad pri poslovanju ni vzpostavil ustreznih postopkov notranjih kontrol, kar je povzročalo nepravilnosti v poslovanju in zmanjševalo njegovo učinkovitost. Neustrezno vodenje in upravljanje nista omogočila zadostnih notranjih kontrol in ne nadzora nad delovanjem, pri poslovanju je zato prihajalo do nepravilnosti in negospodarnosti v škodo institucije in v škodo uveljavljanja nacionalnega interesa.

Sklad je deloval negospodarno in neučinkovito pri posameznih poslovnih transakcijah, predvsem ko:

- je kmetijska zemljišča prodajal pod ceno,
- v zakup ni oddal vseh kmetijskih zemljišč,
- je kmetijska zemljišča oddajal brezplačno,
- je zaračunaval prenizko zakupnino in najemnino,
- je zemljišča, predvidena za stavbna zemljišča ali zemljišča, ki so že bila v tem statusu, prodajal po nesorazmerno nizkih cenah in z neposrednimi pogodbami,
- je po nesorazmerno nizkih cenah prodajal potencialno zazidljiva zemljišča,
- je investiral v namene, ki niso pomenili vlaganj v vzdrževanje ali izboljšanje proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč in gozdov,
- je neupravičeno priznaval stroške zakupnikom in previsoke stroške koncesionarjem,
- ni zagotovil izvedbe javnih dražb pri prodaji lesa,
- je povzročil previsoke stroške dela in druge stroške,
- ni poskrbel za vzpostavitev popolnih evidenc zemljišč, s katerimi razpolaga.

Menimo, da tudi delovanje sveta Sklada in nadzornega odbora Sklada ni bilo učinkovito, saj nista preprečila nenačrtnega, negospodarnega in neučinkovitega delovanja in nista zahtevala priprave notranjih predpisov, ki bi ustrezneje usmerjali in nadzirali delovanje Sklada. Naloge nadzornika nad delom Sklada ni uspešno opravilo niti MKGP.

Zaradi opisanega stanja in ugotovitev v poročilu menimo, da poslovanje Sklada v letih 2003 in 2004 ni bilo gospodarno in ne učinkovito. Ker Sklad ni ustrezno načrtoval in ni vzpostavil sistema za merjenje uspešnosti izvrševanja posameznih nalog in programov, stopnje uspešnosti Sklada pri doseganju razvojnih ciljev na področju zemljiške politike države ni mogoče izmeriti. Glede na posamezne revizijske ugotovitve pa ocenjujemo, da Sklad pri doseganju teh ciljev ni bil uspešen.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije mora 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 nepravilnosti. Sklad mora v odzivnem poročilu izkazati naslednje ukrepe, ki jih je sprejel za odpravo nepravilnosti:

- predložiti načrt ukrepov in rokov za dokončanje prenosa kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na Sklad (točka 2.1.2.a),
- predložiti akt o opredelitvi obsega območij območnih izpostav in vrsti operativnih del, ki jih opravljajo območne izpostave (točka 2.1.4.1.d),
- predložiti načrt aktivnosti za zagotovitev popolnih in točnih evidenc kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov in njihova usklajenost s stanjem v naravi (točka 2.1.2.b, c),
- predložiti načrt ukrepov za dolgoročno razvojno strategijo Sklada pri gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki bo upoštevala tudi razvojne usmeritve iz sprejetih dokumentov na državni ravni (točka 2.1.1.a),
- predložiti interni akt, ki bo določil postopke in opredelil kriterije za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi ter usmeritve za pripravo letnih programov razpolaganja z zemljišči v skladu z razvojno strategijo glede na prioriteta področja, na katerih namerava Sklad opravljati zemljiške operacije (točke 2.1.1.c, 2.1.3.5.a, 2.1.4.1.d),
- pripraviti vzorec standardne oblike pogodbe, ki bo odražala usklajeno vsebino koncesijskih pogodb z Uredbo o koncesijah, vključno s prilogami, v katerih so navedeni gozdovi, ki so predmet koncesije (točka 2.1.3.4.a),
- izkazati načrt ukrepov in postopkov za uvedbo javne dražbe kot oblike prodaje lesa (točka 2.1.3.4.f),
- izkazati, da je predlagal spremembo pogodbe z Zavodom za gozdove Republike Slovenije, s katero bodo natančno opredeljeni vrsta, obseg in vrednost naročenih storitev, da bo omogočena kontrola izvedenih in obračunanih storitev pred izplačilom (točka 2.1.3.6.c),
- izkazati dopolnitev akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v skladu z zakonodajo (točki 2.1.4.2.a, 2.1.4.2.d),

- izkazati pravilni obračun dodatka za prepoved konkurence in poračunati neupravičeno izplačane zneske za leti 2003 in 2004 (točka 2.1.4.2.c),
- presežek prihodkov nad odhodki nakazati v državni proračun v skladu z zakonom (točka 2.1.5),
- predložiti načrt ukrepov za vpis zakupnih razmerij in pridobljenih nepremičnin v zemljiško knjigo (točki 2.1.3.1.b in 2.1.7.g).

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹²⁴. 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 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. PRIPOROČILA

Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije priporočamo, da za naslednja proračunska obdobja pripravi finančne načrte in programe dela, ki bodo ciljno usmerjeni v prioritetne razvojne usmeritve države na področju zemljiške politike ter razvoja kmetijstva in gozdov in bodo opredeljevali konkretne pričakovane rezultate pri uresničevanju te politike. Letna poročila Sklada o doseženih ciljih in rezultatih naj celovito prikažejo učinkovitost in uspešnost delovanja Sklada v posameznem letu, pri čemer naj bo poročanje usmerjeno v dosežke, glede na vnaprej opredeljene cilje s področja delovanja Sklada (točki 2.1.1.b in 2.2.1).

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloga: Izkazi prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka v letih 2003 do 2004

Poslano:

1. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS, priporočeno s povratnico;
2. Marja Majer - Cuk, priporočeno;
3. Državni zbor Republike Slovenije skupaj s prilogo, priporočeno;
4. arhiv, tu.

Priloga 1: Izkazi prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka v letih 2003 do 2004

Naziv skupine kontov	Leto 2003 v tisoč tolarjih	Leto 2004 v tisoč tolarjih	Indeks 04/03
I. PRIHODKI SKUPAJ	2.798.553	3.624.502	130
1. PPRIHODKI ZA IZVAJANJE JAVNE SLUŽBE	2.798.553	3.624.502	130
A. Prihodki iz sredstev javnih financ	68.597	17.521	26
Prejeta sredstva iz državnega prorač. za tekočo porabo	34.939	17.521	50
Prejeta sredstva iz državnega prorač. za investicije	33.658	0	0
B. Drugi prihodki za izvajanje javne službe	2.729.956	3.606.981	132
a. Prihodki od prodaje blaga in storitev	48.713	69.777	143
b. Prejete obresti	99.458	182.760	184
c. Prejete dividende in drugi deleži v dobičku	0	0	
d. Drugi tekoči prihodki	1.664.732	2.016.204	121
e. Kapitalski prihodki	917.053	1.338.240	146
f. Prejete donacije	0	0	
2. Prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu	0	0	
II. SKUPAJ ODHODKI	2.688.332	3.004.860	112
1. ODHODKI ZA IZVAJANJE JAVNE SLUŽBE	2.688.332	3.004.860	112
A. Plače in drugi izdatki zaposlenim	419.252	415.054	99
B. Prispevki delodajalcev za socialno varnost	60.286	68.905	114
C. Izdatki za blago in storitve za izvajanje javne sl.	1.320.291	1.650.573	125
Pisarniški in splošni material in storitve	81.570	119.076	146
Posebni material in storitve	153	41	27
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	30.045	36.576	122
Prevozni stroški in storitve	22.483	27.728	123
Izdatki za službena potovanja	2.367	3.217	136
Tekoče vzdrževanje	266.890	391.727	147
Najemnine in zakupnine	47.066	42.956	91
Kazni in odškodnine	0	0	
Davek na izplačane plače	20.204	23.277	115
Drugi operativni odhodki	849.513	1.005.975	118
D. Plačila obresti	0	0	
E. Investicijski odhodki	888.503	870.328	98
Nakup zgradb in prostorov	0	15.516	
Nakup prevoznih sredstev	9.150	3	0
Nakup opreme	44.868	59.095	132
Nakup drugih osnovnih sredstev	156	0	0
Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije	0	0	
Investicijsko vzdrževanje in obnove	39.508	38.516	97
Nakup zemljišč in naravnih bogastev	794.821	755.671	95
Nakup nematerialnega premoženja	0	1.527	
Projektna dok., nadzor, investicijski inženiring	0	0	
2. Odh. iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu	0	0	
III PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI	110.221	619.642	562

Viri: izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka od 1. 1. do 31. 12. 2003 in od 1. 1. do 31. 12. 2004.

Priloga 2: Primerjava bilanc stanja na dan 31. 12. 2002, 31. 12. 2003 in 31. 12. 2004

Naziv skupine kontov	31. 12. 2002 v tisoč tolarjih	31. 12. 2003 v tisoč tolarjih	31. 12. 2004 v tisoč tolarjih	Indeks 5=3/2	Indeks 5=4/3
1	2	3	4	5	6
SREDSTVA					
<i>Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju</i>	<i>270.258.725</i>	<i>266.776.585</i>	<i>262.857.031</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
Neopredmetena dolgoročna sredstva	34.592	45.010	74.433	130	165
Popravek vrednosti neopred.dolg.sredstev	20.966	23.692	32.623	113	138
Nepremičnine	267.891.761	264.597.931	260.950.447	99	99
Popravek vrednosti nepremičnin	73.942	102.817	137.128	139	133
Oprema in druga opredm.osnovna sredstva	4.276.406	4.298.691	4.313.066	101	100
Popravek vrednosti opreme	2.128.592	2.464.875	2.726.163	116	111
Dolgoročno dana posojila in depoziti	279.466	426.337	414.999	153	97
<i>Kratkoročna sredstva, razen zalog in AČR</i>	<i>1.313.729</i>	<i>1.408.214</i>	<i>2.039.303</i>	<i>107</i>	<i>145</i>
Denarna sredstva v blagajni	29.545	32.648	13	111	0
Dobroimetje pri bankah in drugih fin.inšt.	83.050	68.000	164.810	82	242
Kratkoročne terjatve do kupcev	490.191	637.756	484.882	130	76
Dani predujmi in varščine	3.988	3.359	3.046	84	91
Kratk. terjatve do uporabnikov enot.kont.nač.	28.030	28.494	179.899	102	631
Kratkoročne finančne naložbe	614.998	580.550	1.144.040	94	197
Kratkoročne terjatve iz financiranja	47.219	46.656	46.244	99	99
Druge kratkoročne terjatve	12.053	6.509	10.106	54	155
Aktivne časovne razmejitve	4.655	4.242	6.263	91	148
AKTIVA SKUPAJ	271.572.454	268.184.799	264.896.334	99	99
Aktivni konti izvenbilančne evidence	3.928.111	3.576.791	3.294.209	91	92
OBVEZNOSTI DO VIROV SREDSTEV					
<i>Kratkoročne obveznosti in PČR</i>	<i>303.754</i>	<i>514.663</i>	<i>671.301</i>	<i>169</i>	<i>130</i>
Kratkoročne obveznosti za prejete predujme	9.446	41.982	13.156	444	31
Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	33.925	33.463	36.355	99	109
Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	149.692	174.165	158.801	116	91
Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja	67.055	85.591	152.811	128	179
Kratk.obv. do uporabnikov enot.kont.načrta	20.219	64.442	44.643	319	69
Kratkoročne obveznosti do financerjev	0	7	0	0	0
Pasivne časovne razmejitve	23.417	115.013	265.535	491	231
<i>Lastni viri in dolgoročne obveznosti</i>	<i>271.268.700</i>	<i>267.670.136</i>	<i>264.225.033</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
Druge dolgoročne obveznosti	124.669	244.376	253.918	196	104
Obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje	269.232.301	265.507.964	261.497.579	99	98
Obveznosti za dolgoročne finančne naložbe	279.466	498.845	498.845	178	100
Presežek prihodkov nad odhodki	1.632.264	1.418.951	1.974.691	87	139
PASIVA SKUPAJ	271.572.454	268.184.799	264.896.334	99	99
Pasivni konti izvenbilančne evidence	3.928.111	3.576.791	3.294.209	91	92

Viri: bilance stanja Sklada na dan 31. 12. 2002, 31. 12. 2003 in 31. 12. 2004.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896