



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Vlade Republike Slovenije in
Ministrstva za finance

Poslanstvo

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

Porevizijsko poročilo

**Popravljalni ukrepi Vlade Republike Slovenije in
Ministrstva za finance**

1. UVOD

V revizijskem poročilu o smotrnosti poslovanja pri neodplačnem prenosu, nakupu in prodaji kapitalske naložbe v delež družbe Splošna plovba, d. o. o., Portorož (v nadaljevanju: družba Splošna plovba) v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2008 (št. 1206-6/2008/106 z dne 30. 8. 2010) je Računsko sodišče Republike Slovenije ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) in Ministrstvo za finance pri izvajanju aktivnosti, povezanih z neodplačnim prenosom kapitalske naložbe v delež družbe Splošna plovba na Slovensko odškodninsko družbo (v nadaljevanju: SOD) v letu 2006, ni ravnalo učinkovito in da SOD in Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KAD) pri uveljavitvi predkupne pravice in pri odločanju in izvedbi postopka prodaje deleža družbe Splošna plovba nista ravnali učinkovito.

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

Ministrstvo za finance je v predpisanem roku 75 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo¹. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Franc Križanič, minister za finance, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

Vlada RS je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Helena Kamnar, generalna sekretarka Vlade RS, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali obe odzivni poročili ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

¹ Dopis št. 476-240/2008/52 z dne 15. 11. 2010.

² Dopis št. 00602-7/2008/33 z dne 25. 11. 2010.

2. NEPRAVILNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Opredelitev razmerja med Republiko Slovenijo in SOD pri poravnavanju obveznosti po določilih ZSPOZ

2.1.1 Opis nesmotnosti

Ministrstvo za finance je 7. 6. 2006 posredovalo Vladi RS na podlagi 80.b člena Zakona o javnih financah³ (v nadaljevanju: ZJF) in druge točke četrtega odstavka 3. člena Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja⁴ (v nadaljevanju: ZSPOZ) predlog za prenos finančnega premoženja na SOD, s katerim bi bilo mogoče takoj razpolagati glede na izkazan interes po nakupu. Kot razlog za prenos je navedlo opozorila SOD na problem njegove kapitalske ustreznosti. Iz predloga je mogoče ugotoviti, da je Republika Slovenija SOD omogočila izboljšanje kapitalske ustreznosti s prenosom poslovnega deleža v nominalni vrednosti 142.341 tisoč tolarjev (593.978 evrov⁵), ki predstavlja 43,20-odstotni delež v osnovnem kapitalu družbe Splošna plovba.

Ocenjujemo, da Ministrstvo za finance pri pripravi predloga Vladi RS za prenos kapitalske naložbe v delež družbe Splošna plovba na SOD ni ravnalo učinkovito, saj ni upoštevalo ustreznih in zadostnih podlag za takšno odločanje. Svojo oceno utemeljujemo v nadaljevanju.

- Ministrstvo za finance je revidirano letno poročilo SOD za leto 2005 prejelo šele 18. 10. 2006, zato podatki o poslovanju SOD za leto 2005 niso bili na voljo pred pripravo predloga Vladi RS.
- Ministrstvo za finance ni upoštevalo podatkov iz bilance stanja SOD na dan 31. 12. 2005, ki so bili javno objavljeni 31. 3. 2006 na spletnih straneh Ljubljanske borze, d. d., Ljubljana⁶, ampak je izhajalo iz podatkov o poslovanju SOD iz leta 2004, ko je bila SOD kapitalsko neustrezna.
- Ministrstvo za finance je upoštevalo poslovno-finančni načrt SOD za leto 2006, ki ga je sprejel upravni odbor SOD (v nadaljevanju: UO SOD) 16. 1. 2006 in iz katerega je bilo razvidno, da mora SOD v letu 2006 zagotoviti za tretjino več likvidnih sredstev kot v letu poprej, ker se v letu 2006 delež

³ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

⁴ Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/01. Po določilih druge točke četrtega odstavka 3. člena ZSPOZ se denarna sredstva za pokrivanje odškodnin upravičencem zagotavljajo SOD s finančnim in stvarnim premoženjem države, ki ga Vlada RS s posebno pogodbo prenese na SOD.

⁵ Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura, Uradni list RS, št. 114/06, po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarjev.

⁶ Na podlagi določil Pravil Ljubljanske borze in ZTVP-1, Uradni list RS, št. 56/99, 86/04, 28/06.

plačil obveznosti po zakonih poveča na več kot 88 odstotkov vseh odlivov. Ministrstvo za finance ni upoštevalo podatkov iz dopolnitve poslovno-finančnega načrta SOD za leto 2006, ki ga je sprejel UO SOD 29. 3. 2006 in iz katerega je mogoče ugotoviti, da se je spremenil načrt denarnih tokov SOD zaradi celotnega predčasnega plačila kupnine od prodaje delnic družbe Poslovni sistem Mercator, d. d., Ljubljana v vrednosti 21.100.000 tisoč tolarjev. Znesek kupnine je predstavljal 25 odstotkov dodatnih celotnih prilivov SOD in povečanje razpoložljivih sredstev SOD za nove finančne naložbe za 56 odstotkov.

- Ministrstvo za finance je izhajalo iz podatkov dolgoročnega načrta denarnih tokov SOD za obdobje od 1. 1. 1005 do 31. 12. 2016, iz katerih je razvidno, da je SOD za vrednost vsakoletnega primanjkljaja denarnih sredstev zmanjševala ocenjeno tržno vrednost kapitalskih naložb v portfelju SOD na zadnji dan poslovnega leta. Na tej podlagi je načrtovala, da bo primanjkljaj sredstev nad vrednostjo obveznosti nastal v letu 2011 v vrednosti 9.339.516 tisoč tolarjev oziroma 38.973.109 evrov⁷.
- Stanje terjatev do države za poravnavanje obveznosti po določilih ZSPOZ v glavni knjigi SOD na dan 31. 12. 2005 kaže na preplačila države v vrednosti 1.303.675 tisoč tolarjev⁸ (5.440.139 evrov). V obdobju od 1. 1. do 31. 3. 2006 so se terjatve do države povečale za skupaj 359.082 tisoč tolarjev⁹ (1.498.422 evrov) in na dan 31. 3. 2006 je bilo stanje terjatev do države (po določilih ZSPOZ) še vedno izkazano kot preplačilo države v vrednosti 944.953 tisoč tolarjev (3.943.218 evrov). V tem obdobju Ministrstvo za finance ni zahtevalo in ni pridobilo podatkov od SOD, ki bi dokazovali potrebo po dodatnih sredstvih za pokrivanje obveznosti po določilih ZSPOZ.
- Podatki o stanju naložbenega portfelja na SOD na dan 31. 5. 2006 kažejo, da je SOD razpolagala z zadostnim premoženjem za pokrivanje zakonskih obveznosti, saj je vrednost naložbenega portfelja na dan 31. 5. 2006¹⁰ zadostovala za pokrivanje zakonskih obveznosti SOD do vključno julija 2007, če bi se uresničil načrt izročitve obveznic SOS2E, RS21 in RS39 za leti 2006 in 2007.
- Ministrstvo za finance ni preučilo dejanske vrednosti prenesenega premoženja, saj je v predlogu Vladi RS vključilo le podatek o nominalni vrednosti prenesene kapitalске naložbe, ne pa tudi gibanja vrednosti te naložbe v poslovnih knjigah SOD, kjer je v manj kot štirih mesecih po pridobitvi znašala 5.888.574 tisoč tolarjev (24.572.583 evrov), kar je za 41-krat več od vrednosti v pogodbi o prenosu¹¹.

⁷ Revizija poslovanja SOD pri poravnavanju obveznosti v obdobju od leta 2004 do leta 2007 (revizijsko poročilo št. 1206-10/2006-33 z dne 9. 2. 2009).

⁸ Vrednost prenesenih sredstev države na SOD v letu 2005 za pokrivanje obveznosti po določilih ZSPOZ je za 65 odstotkov preseglala nastale terjatve do države.

⁹ Iz pojasnil k trimesečnemu izkazu uspeha SOD za obdobje je razvidno, da so se terjatve do države glede na stanje na dan 31. 12. 2005 povečale za skupaj 5.079.197 tisoč tolarjev (21.195.113 evrov), največji del teh terjatev se je nanašal na vrednost izročениh obveznic SOS2E upravičencem, ki so predstavljale 87 odstotkov vseh evidentiranih terjatev do države v tem obdobju.

¹⁰ Gradivo za sejo naložbenega odbora SOD z dne 7. 6. 2006; knjigovodska vrednost naložbenega portfelja na dan 31. 5. 2006 je znašala 57.880.443 tisoč tolarjev (241.530.808 evrov), od tega je vrednost dolžniških naložb znašala 48.122.615 tisoč tolarjev (200.812.114 evrov ali 83 odstotkov vseh naložb), vrednost sredstev v vzajemnih skladih in delnicah pa je znašala 9.757.828 tisoč tolarjev (40.718.694 evrov ali 17 odstotkov vseh naložb).

¹¹ Iz cenitve pooblaščenega ocenjevalca vrednosti, ki je bila pripravljena po naročilu SOD v septembru leta 2006 (po stanju na dan 31. 12. 2005), je razvidno, da je znašala ocenjena tržna vrednost lastniškega kapitala za preneseni delež družbe Splošna plovba 5.888.574 tisoč tolarjev (24.572.583 evrov), razliko je SOD evidentirala kot okrepitev kapitalске naložbe 30. 9. 2006 (točka 2.2.2.1 Revizijskega poročila o poslovanju SOD pri poravnavanju obveznosti, št. 1206-10/2006-33 z dne 9. 2. 2009).

- Po predlogu Vladi RS naj bi se s prenosom kapitalske naložbe SOD omogočilo izboljšanje njene kapitalske ustreznosti, vendar je SOD v osmih dneh po pridobitvi te naložbe (16. 6. 2006) sklenila pogodbo o nakupu dodatnega deleža družbe Splošna plovba (zaradi uveljavljanja predkupne pravice)¹², kar kaže na drugačne namene brezplačne pridobitve.

Dne 26. 6. 2007 je SOD prodala 28,65-odstotni delež družbe Splošna plovba. Ugotovili smo, da postopka prodaje SOD ni izvedla učinkovito, ker ga ni vodila v skladu z določili ZJF ter z določili Uredbe o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin¹³ (v nadaljevanju: Uredba o prodaji). SOD bi na podlagi določil 67. člena ZJF morala upoštevati zakonska določila, ki urejajo finančno premoženje v lasti države, ker je Republika Slovenija kapitalsko naložbo v delež družbe Splošna plovba neodplačno prenesla na SOD, da bi se pokrivala zakonske obveznosti države, oziroma za posle, ki jih SOD opravlja v imenu in za račun Republike Slovenije. SOD ni ravnala v skladu z določili ZJF v naslednjih primerih:

- ni sprejela posameznega programa prodaje, ki bi vseboval cilje prodaje in razloge, s katerimi se utemeljuje, da bodo s prodajo ti cilji doseženi, še posebej pri odločitvi, ali naj SOD skupaj s KAD proda 29,65-odstotni delež ali 54,70-odstotni delež v družbi Splošna plovba, s čimer ni ravnala v skladu z določili 80.d člena ZJF, prvega odstavka 19. člena in prve točke prvega odstavka 20. člena Uredbe o prodaji, saj je s prodajo 29,65-odstotnega deleža, ob hkratni zavezi kupca, da prevzame poroštvo, namreč omejila prodajo predvsem na dva kupca, ki bi lahko z nakupom takega deleža pridobila večinski vpliv;
- SOD ni zagotovila preglednosti postopka prodaje in ni zagotovila enakopravnega obravnavanja ponudnikov, zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 80.f člena ZJF;
- SOD ni opravila pogajanj z zainteresiranimi kupci, izbranimi na podlagi javnega zbiranja ponudb, in ni opravila pogajanj o ključnih elementih prodajne pogodbe, s čimer ni ravnala v skladu z določili tretjega odstavka 80.f člena ZJF;
- ni imenovala komisije za vodenje in nadzor postopka prodaje, s čimer SOD ni ravnala v skladu s 80.c členom ZJF in s 6. členom Uredbe o prodaji.

SOD pri izvajanju določil ZSPOZ posluje v imenu in za račun Republike Slovenije, vendar določila Zakona o Slovenskem odškodninskem skladu¹⁴ (v nadaljevanju: ZSOS), ki urejajo pristojnosti, pravice in obveznosti SOD, ne urejajo natančno razmerja med Republiko Slovenijo in SOD pri poravnavanju obveznosti na podlagi določil ZSPOZ, kar je bilo ugotovljeno tudi v reviziji poslovanja SOD pri poravnavanju obveznosti v obdobju od leta 2004 do leta 2007¹⁵.

¹² Obvestilo Banki Koper, da namerava uveljaviti predkupno pravico, je SOD posredovala en dan po odločitvi Vlade RS o neodplačnem prenosu in istega dne (9. 6. 2006) plačala kupnino v znesku 3.004.053 tisoč tolarjev (12.535.691 evrov). Za nakup je SOD sklenila posojilno pogodbo pri Abanki, d. d., Ljubljana v znesku 1.750.000 tisoč tolarjev (7.302.620 evrov) za obdobje od 9. 6. 2006 do 6. 12. 2006. Glavnico, skupaj z obrestmi (v znesku 2.246 tisoč tolarjev ali 9.372 evrov), je SOD vrnila predčasno, 21. 6. 2006. Podrobneje v točki 2.2.

¹³ Uradni list RS, št. 123/03, 140/06, 95/07.

¹⁴ Uradni list RS, št. 7/93, 48/94.

¹⁵ Točka 2.2.1. Revizijskega poročila o poslovanju SOD pri poravnavanju obveznosti, št. 1206-10/2006-33 z dne 9. 2. 2009.

Na tej podlagi je računsko sodišče od Ministrstva za finance zahtevalo, da pripravi predlog oziroma dopolnitev določil ZSOS z natančno opredelitvijo razmerja med Republiko Slovenijo in SOD, iz katerih bo jasno razvidno, da SOD pri izvajanju določil ZSPOZ posluje v imenu in za račun Republike Slovenije ter da se premoženje Republike Slovenije (za izvajanje določil ZSPOZ) ne prenese na SOD v last, temveč le v upravljanje, ter posredovanje tega predloga v obravnavo na Vlado RS.

Računsko sodišče je od Vlade RS zahtevalo, da obravnava predlog dopolnitev določil ZSOS z natančno opredelitvijo razmerja med Republiko Slovenijo in SOD, iz katerih bo jasno razvidno, da SOD pri izvajanju določil posluje v imenu in za račun Republike Slovenije ter da se premoženje Republike Slovenije (za namen izvajanja določil ZSPOZ) ne prenese na SOD v last, temveč le v upravljanje, ter posredovanje predloga sprememb zakona v Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor RS).

2.1.2 Ministrstvo za finance

2.1.2.1 Izkazan popravljalni ukrep

Ministrstvo za finance je pripravilo predlog novega 2.a člena ZSOS, predlog sprememb 3. člena ZSPOZ, predlog novega 3.a člena ZSPOZ, predlog sprememb določil 16. člena ZSPOZ in predlog prehodne določbe ZSPOZ.

Novi 2.a člen ZSOS se glasi:

»Finančna institucija iz prejšnjega člena lahko v imenu in za račun Republike Slovenije izvaja tudi druge posle, če tako določa poseben zakon ali drug pravni akt. Zakon ali drug pravni akt iz prejšnjega stavka določi tudi način financiranja teh poslov.«

Po oceni Ministrstva za finance je s tem natančno opredeljeno razmerje med Republiko Slovenijo in SOD.

3. člen ZSPOZ se po novem glasi:

»Odškodnine, ki se izplačujejo po tem zakonu, se zagotavljajo iz sredstev:

1. pridobljenih na podlagi Zakona o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 60/99-ZSRR, 22/00-ZJS in 67/01 – v nadaljnjem besedilu: ZUKLPP). Denarna sredstva iz te točke nakaže ministrstvo, pristojno za finance, na Slovensko odškodninsko družbo v skladu z določbami tega zakona in ZUKLPP ter na podlagi pogodbe, sklenjene med ministrstvom, pristojnim za finance, in Slovensko odškodninsko družbo in pred izplačili odškodnin upravičencem;
2. pridobljenih na podlagi meddržavnih sporazumov in sredstva iz tujih virov, katerih namen je poravnava obveznosti v smislu tega zakona;
3. državnega proračuna.«

Doda se nov 3.a člen ZSPOZ, ki se glasi:

»Slovenska odškodninska družba in Republika Slovenija na dan 31. 12. 2010 z zapisnikom ugotovita višino vseh obveznosti Republike Slovenije, ki izhajajo iz zakona, višino sredstev, ki jih je Slovenska

odškodninska družba v obdobju od leta 2002 založila za izplačilo obveznosti po zakonu ter vrednost unovčenega in neunovčenega premoženja, ki ga je Republika Slovenija za namen izvajanja zakona prenesla na Slovensko odškodninsko družbo (v nadaljnjem besedilu: preneseno premoženje). Višina terjatve Slovenske odškodninske družbe do Republike Slovenije se ugotovi tako, da se od višine založenih sredstev odšteje vrednost prenesenega premoženja. Slovenska odškodninska družba in Republika Slovenija s posebno pogodbo, ki jo skleneta najkasneje v 60 dneh od uveljavitve tega zakona, uredita:

- način in dinamiko plačila ter obrestno mero za izkazano terjatev Slovenske odškodninske družbe do Republike Slovenije in
- način vračila sredstev, ki jih bo Slovenska odškodninska družba za namen izvajanja tega zakona izplačevala po 1. 1. 2011.«

Ministrstvo za finance v obrazložitvi navaja, da premoženje SOD ne more biti vir za poplačilo odškodnin po tem zakonu, ker SOD zakon izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije. Prav tako ne bi mogli govoriti o založenih sredstvih (primerjaj novi 3.a člen), če bi bilo med viri sredstev za plačilo odškodnin premoženje SOD. Po oceni Ministrstva za finance zasnova sprememb določil 3. in 3.a člena ZSPOZ predvideva način poslovanja SOD v imenu in za račun Republike Slovenije, v katerem se uvodoma ugotovijo finančne posledice zakona. Z uveljavitvijo sprememb zakona nastopijo obveznosti Republike Slovenije do SOD za nazaj, ki se natančno ugotovijo na presečno stanje in uredijo s posebno pogodbo. Predlagani 3.a člen ZSPOZ določa tudi način, dinamiko in obrestno mero za ugotovljeno obveznost na dan 31. 12. 2010, poleg tega pa tudi način vračila sredstev, ki jih bo SOD izplačevala po 1. 1. 2011 do dokončnega poplačila.

Spremeni se 16. člen ZSPOZ tako, da se glasi:

»SOD v imenu in za račun Republike Slovenije vodi postopke kot javno pooblastilo in opravlja administrativne in tehnične posle pri izplačevanju odškodnin po tem zakonu. Te posle za Republiko Slovenijo opravlja odplačno.

Slovenska odškodninska družba in Republika Slovenija s posebno pogodbo določita višino nadomestila, ki Slovenski odškodninski družbi pripada za opravljene posle po tem zakonu.

SOD mora voditi ločene evidence o virih sredstev za poplačilo odškodnin in o izplačilih odškodnin po tem zakonu.«

Predlagana prehodna določba ZSPOZ se glasi:

»Neunovčeno premoženje, ki ga je Republika Slovenija do uveljavitve tega zakona prenesla na Slovensko odškodninsko družbo in katerega vrednost ugotovita Republika Slovenija in Slovenska odškodninska družba na podlagi zapisnika iz 3.a člena zakona, ostane v lasti Slovenske odškodninske družbe.«

Ministrstvo za finance je obrazložilo, da na podlagi prehodne določbe ZSPOZ ostane neunovčeno premoženje še naprej v lasti SOD, ker je SOD dolžna ravnati v skladu z določili Zakona o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o naložbeni politiki Kapitalske družbe

pokojninskega in invalidskega zavarovanja in Slovenske odškodninske družbe¹⁶ (v nadaljevanju: ZPKDPIZ). Ta v prvem odstavku 8. člena določa, da od uveljavitve tega zakona družbi KAD oziroma SOD ne smeta niti v celoti niti delno razpolagati z nobeno kapitalsko naložbo, opredeljeno kot strateško naložbo v skladu z zakonom, ki ureja upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije, ali v kateri skupna knjigovodska vrednost naložbe družbe KAD ali družbe SOD presega 20 milijonov evrov, brez soglasja skupščine družbe KAD ali SOD. SOD je dolžna upoštevati tudi Zakon o upravljanju kapitalskih naložb¹⁷(v nadaljevanju: ZUKN), ki v tretjem odstavku 29. člena določa, da s posamezno naložbo, katere skupna knjigovodska vrednost presega 20 milijonov evrov, in s strateškimi naložbami razpolaga agencija po predhodnem soglasju Vlade RS na podlagi programa razpolaganja, ki ga pripravi agencija za posamezno naložbo.

K odzivnemu poročilu je Ministrstvo za finance priložilo naslednja gradiva in predloge Vladi RS na podlagi določil drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁸:

- gradivo za Vlado RS: predlog Zakona o dopolnitvi zakona o Slovenskem odškodninskem skladu – skrajšani postopek – predlog za obravnavo,
- predlog sklepa Vlade RS za sprejem besedila predloga Zakona o dopolnitvi zakona o Slovenskem odškodninskem skladu z obrazložitvijo,
- besedilo členov predloga Zakona o dopolnitvi zakona o Slovenskem odškodninskem skladu z obrazložitvijo predlaganih členov,
- gradivo za Vlado RS: predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja – skrajšani postopek – predlog za obravnavo,
- predlog sklepa Vlade RS za sprejem besedila predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja z obrazložitvijo in
- besedilo členov predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja z obrazložitvijo členov.

2.1.2.2 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisan popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Popravljalni ukrep, ki se nanaša na predlagano dopolnitev določil ZSOS z novim 2.a členom, predstavlja spremembe pravnih podlag, ki bodo natančneje opredelile razmerje med Republiko Slovenijo in SOD. Ocenjujemo jih kot ustrezne, ker bo s tem dana podlaga, s katero bo mogoče zagotoviti preglednejše izvajanje in evidentiranje poslov, ki jih SOD izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije.

Popravljalni ukrep se v drugem delu nanaša na predlagane spremembe določil ZSPOZ in vsebuje predlog za spremembo 3. člena, novi 3.a člen, spremembo prvega odstavka 16. člena ZSPOZ in novo prehodno določbo. Iz gradiva za Vlado RS je razvidno, da spremembe določil zakona predvidevajo, da ostane preneseno premoženje na SOD še naprej v lasti SOD, opredeljuje se način določanja obveznosti države za nazaj, ureja financiranje obveznosti iz zakona za naprej ter predvideva plačilo za opravljene administrativne in tehnične posle, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja SOD.

¹⁶ Uradni list RS, št. 79/10.

¹⁷ Uradni list RS, št. 38/10.

¹⁸ Uradni list RS, št. 24/05-UPB, 109/08 in 38/10-ZUKN

S predlaganimi spremembami 3. člena se črta določbe, ki kot vir za poplačilo odškodnin po ZSPOZ določajo premoženje SOD, kar ocenjujemo kot ustrezno.

V prvem in drugem odstavku predlaganega novega 3.a člena ZSPOZ je predvideno zapisniško ugotavljanje višine obveznosti Republike Slovenije, ki izhajajo iz določil ZSPOZ, vrednosti založenih sredstev SOD za te namene od leta 2002, vrednosti premoženja, ki ga je Republika Slovenija za izvajanje ZSPOZ prenesla na SOD, ter ugotavljanje višine terjatve SOD do Republike Slovenije iz tega. Pri ocenjevanju ustreznosti ukrepanja pa je treba upoštevati še predlagane prehodne določbe v 4. členu *Zakona o spremembah in dopolnitvah ZSPOZ*, kjer je Ministrstvo za finance predlagalo, da neunovčeno premoženje, ki ga je Republika Slovenija do uveljavitve predlaganih sprememb ZSPOZ že prenesla na SOD, ostane v lasti SOD.

Ocenjujemo, da je zapisniško ugotavljanje višine terjatev SOD do Republike Slovenije ustrezno, vendar bi moralo Ministrstvo za finance upoštevati, da bi moralo biti neunovčeno premoženje ugotovljeno, vendar ne tudi odšteto od založenih sredstev SOD za izplačilo odškodnin. To premoženje bi moralo biti izločeno iz izračuna terjatev SOD do Republike Slovenije in v skladu z zahtevo računskega sodišča preneseno v last Republike Slovenije. Zaradi navedenih razlogov predlagana vsebina prvega in drugega odstavka novega 3.a člena in 4. člena *Zakona o spremembah in dopolnitvah ZSPOZ* le delno ustrezata zahtevanemu ukrepu. Razloge za tako oceno navajamo v nadaljevanju.

Ob tem je treba pojasniti, da je računsko sodišče v revizijskem poročilu o poslovanju SOD pri poravnavanju obveznosti ugotovilo, da SOD posluje v svojem imenu za svoj račun pri izvajanju zakonskih obveznosti iz denacionalizacije, pri izvajanju drugih vrst zakonskih obveznosti pa posluje v imenu in za račun Republike Slovenije, zato prenosi premoženja v last SOD niso bili potrebni, ker SOD izvaja javna pooblastila za Republiko Slovenijo. Prenosi premoženja v last SOD so povzročili tudi neupoštevanje določil ZJF pri razpolaganju s tem premoženjem. Računsko sodišče je od SOD zahtevalo izvedbo popravljalnih ukrepov, ki so se nanašali na pripravo načrta za izvedbo aktivnosti za pripravo predloga Vladi RS za prenos premoženja, katerega prenos na SOD ni bil potreben, nazaj v last Republike Slovenije. Na tej podlagi je SOD Ministrstvu za finance (in v vednost Vladi RS) 24. 4. 2009 posredovala dopis¹⁹, v katerem je Vladi RS predlagala pripravo ustreznih pravnih podlag, ki bi omogočile prilagoditev dejanskega stanja zahtevi po prenosu premoženja na SOD, ki ni bil potreben, nazaj v last Republike Slovenije. Pri tem je navedla, da je treba v zakonih, ki predstavljajo pravno podlago za prenos določenega premoženja na SOD, natančno določiti tudi pravno naravo prenosa (prenos v lastništvo, prenos v upravljanje). Računsko sodišče je tedaj ukrep SOD ocenilo kot zadovoljiv, saj je SOD ustrezno pripravila zahtevani ukrep priprave načrta aktivnosti. Računsko sodišče namreč od SOD ni moglo zahtevati popolne odprave nesmotrnosti, saj Ministrstvo za finance v navedeni reviziji ni bilo revidiranec in zato vzpostavitev ustreznega stanja (priprava predlogov pravnih podlag in prenos premoženja nazaj v last Republike Slovenije) le od SOD ni bilo mogoče zahtevati. Iz tega razloga je računsko sodišče hkrati z izdajo revizijskega poročila o poslovanju SOD pri poravnavanju obveznosti 9. 2. 2009 Vladi RS in Ministrstvu za finance poslalo dopis²⁰, v katerem jima je predlagalo, naj se premoženje, ki je bilo neodplačno preneseno v last SOD na podlagi določil ZSPOZ, prenese nazaj v last Republike Slovenije in naj ga ima SOD le v upravljanju. Republika Slovenija naj izda pooblastilo SOD za izvajanje prodaje tega premoženja po določilih ZJF ali pa naj prenese le denarna sredstva od prodaje tega premoženja, ki bi jo po določilih ZJF izvedlo Ministrstvo za finance. Ne Vlada RS ne Ministrstvo za finance na ta dopis nista odgovorila.

¹⁹ Dopis SOD št. 2009/144-2/00365-76.

²⁰ Dopis računskega sodišča Vladi RS št. 1206-10/2006-34.

Na podlagi dogovora z računskim sodiščem²¹ je Ministrstvo za finance računskemu sodišču 7. 5. 2010 poslalo odgovor o izvedenih aktivnostih na podlagi dopisa računskega sodišča z dne 9. 2. 2009²². V njem je navedlo, da je bilo premoženje neodplačno preneseno v last SOD v skladu z ZSPOZ, ki določa, da se denarna sredstva za odškodnine zagotavljajo tudi s finančnim in stvarnim premoženjem države, ki ga Vlada RS s posebno pogodbo prenese na SOD. S tem je Republika Slovenija zagotovila sredstva za izplačilo odškodnin ter izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz tega zakona. Ministrstvo za finance je navedlo tudi, da je SOD organizirana kot delniška družba v skladu z določili Zakona o gospodarskih družbah²³ (v nadaljevanju: ZGD-1), zato kapitalskih naložb, katerih imetnica je, ni mogoče šteti kot kapitalske naložbe države; na jasno ločenost družbe SOD in države pa naj bi kazalo tudi dejstvo, da SOD ni uporabnica državnega proračuna, zato zanjo ne veljajo določbe ZJF.

Iz obrazložitve predlagane prehodne določbe ZSPOZ izhaja, da je razlog za tako oblikovano prehodno določbo v določilih prvega odstavka 8. člena ZPKDPIZ in v tretjem odstavku 29. člena ZUKN, ki omejujeta razpolaganje s kapitalskimi naložbami v lasti države, ki presega vrednost 20 milijonov evrov oziroma so opredeljene kot strateške naložbe. Ne glede na to, da navedena določila ZPKDPIZ in ZUKN predstavljajo določene omejitve pri razpolaganju s kapitalskimi naložbami v lasti SOD (in KAD), ocenjujemo, da predlagano besedilo prehodne določbe ZSPOZ ni ustrezno iz naslednjih razlogov:

- prenosi premoženja v last SOD niso bili potrebni, kadar je SOD izvajala posle v imenu in za račun Republike Slovenije (kamor je sodil tudi prenos kapitalske naložbe v delež družbe Splošna plovba²⁴);
- prenosi premoženja v last SOD so omogočili, da SOD pri razpolaganju s to kapitalsko naložbo ni upoštevala določb ZJF oziroma je v skladu z določili 14. člena statuta SOD²⁵ smiselno upoštevala načine prodaje, predpisane za prodajo kapitalskih naložb države; v reviziji so bile ugotovljene nesmotnosti, ki so izhajale iz ne-uporabe določil ZJF in Uredbe o prodaji, in sicer:
 - SOD ni sprejela posameznega programa prodaje, ki bi vseboval cilje prodaje in razloge za utemeljitev doseganja ciljev, zlasti glede odločitve o metodi prodaje in o deležu, ki se prodaja; to je povzročilo, da ni izbrala metode prodaje, s katero bi dosegla optimalne cilje prodaje, z odločitvijo o prodajanem deležu pa je omejila prodajo na dva kupca in omejila konkurenčnost postopka prodaje;
 - SOD ni zagotovila preglednosti postopka prodaje, ni zagotovila enakopravnega obravnavanja ponudnikov, ni opravila pogajanj z zainteresiranimi kupci in ni opravila pogajanj o ključnih elementih prodajne pogodbe – to je vplivalo na končno doseženo prodajno ceno in druge pogoje prodaje; pri prodaji deležev družbe Splošna plovba SOD ni sprejela posameznega programa prodaje, ki bi vseboval cilje prodaje, in ni imenovala komisije za vodenje in nadzor postopka prodaje; navedene nesmotnosti so pomenile tudi ravnanje v neskladju z določili ZJF;
- ne glede na to, da Ministrstvo za finance navaja, da bo pri prodaji tega premoženja potrebno upoštevati ZUKN in ZPKDPIZ, kar pa ne velja za vse naložbe, ki so bile za izvajanje ZSPOZ

²¹ Na razčiščevalnem sestanku v okviru revizije prodaje deležev družbe Splošna plovba dne 22. 4. 2010.

²² Dopis Ministrstva za finance št. 476-240/2008/43.

²³ Uradni list RS, št. 60/06 (popr.), 10/08, 68/08, 42/09.

²⁴ Točka 2.4.2.2. Revizijskega poročila o poslovanju SOD pri poravnavanju obveznosti, št. 1206-10/2006-33 z dne 9. 2. 2009.

²⁵ Statut SOD, z dne 7. 2. 2007, v prvi alineji drugega odstavka 14. člena določa, da se, če knjižna vrednost kapitalske naložbe po zadnji letni revidirani bilanci stanja presega petkratnik revaloriziranega ustanovitvenega kapitala SOD, smiselno upošteva načine prodaje, ki so predpisani za prodajo kapitalskih naložb države.

prenesene na SOD²⁶, saj še ni izvedena ocena vrednosti posameznih naložb in še ni ugotovljeno, ali vrednost posamezne naložbe presega 20 milijonov evrov, oziroma ali ima status strateške naložbe po ZUKN; strategijo upravljanja kapitalskih naložb države, v kateri bodo določene strateške naložbe KAD in SOD, naj bi Vlada RS predložila Državnemu zboru RS do konca leta 2010; Vlada RS je določila besedilo predloga ZJF, s katerim je spremenila besedilo prvega odstavka 41. člena ZUKN in ga 2. 12. 2010 posredovala v obravnavo po nujnem postopku Državnemu zboru RS; s predlogom spremenjenega besedila 41. člena ZUKN bi se podaljšalo obdobje sprejema strategije upravljanja kapitalskih naložb Republike Slovenije najpozneje do konca leta 2011.

Računsko sodišče je v zahtevi za odzivno poročilo navedlo, da bodo zahtevani popravljalni ukrepi vplivali tudi na prihodnje poslovanje SOD, saj bo iz navedene določbe jasno razvidno, da je SOD pri poslovanju za račun Republike Slovenije dolžna uporabljati predpise, ki veljajo za prodajo kapitalskih naložb Republike Slovenije, neposredno in ne le smiselno, kot to določa njen statut. S tem je bilo implicitno podano navodilo o vsebini predlaganih sprememb ZSOS in ZSPOZ, ki naj bi se nanašali na postopke prodaje premoženja v imenu in za račun Republike Slovenije. V reviziji je bilo namreč ugotovljeno, da so s tem, ko SOD kapitalске naložbe v družbo Splošna plovba ni prodajala na podlagi določil ZJF in Uredbe o prodaji, nastale nesmotnosti, za katere obstaja verjetnost, da se pri prodaji ne bi pojavile, če bi SOD imela delež le v upravljanju in bi ga prodajala v imenu in za račun Republike Slovenije po določilih ZJF in Uredbe o prodaji. Predpisi, ki veljajo za prodajo kapitalskih naložb države, so bili namreč strožji kot interni akti SOD.

V okviru predlagane spremembe tretjega odstavka 3.a člena ZSPOZ je Ministrstvo za finance predlagalo, naj Republika Slovenija in SOD s posebno pogodbo najkasneje v 60 dneh od uveljavitve tega zakona uredita način in dinamiko plačila ter obrestno mero za izkazano terjatev SOD do Republike Slovenije in način vračila sredstev, ki jih bo SOD za izvajanje tega zakona izplačevala po 1. 1. 2011. V obrazložitvi je Ministrstvo za finance navedlo, da se s tem členom ureja način določanja obveznosti države za nazaj in financiranje obveznosti iz zakona za naprej, oziroma da so določeni način, dinamika in obrestna mera za obveznost po ZSPOZ, ki jo SOD ugotovi na dan 31. 12. 2010, ter način vračila sredstev, ki jih bo SOD izplačevala po 1. 1. 2011 do dokončnega poplčila. Ocenjujemo, da urejanje teh vprašanj s posebno pogodbo ni ustrezno, saj obstaja tveganje glede vsebine ureditve, za katero se bosta SOD in Republika Slovenija dogovorili v posebni pogodbi po sprejemu sprememb določil ZSPOZ. Menimo, da bi morali v spremembah ZSPOZ natančno določiti dinamiko oziroma skrajni rok za plačilo izkazane terjatve SOD do Republike Slovenije na dan 31. 12. 2010 in način vračila sredstev, ki jih bo SOD za izvajanje ZSPOZ

²⁶ Iz letnega poročila SOD za leto 2009 je razvidno, da so bile na SOD za izvajanje določil ZSPOZ prenesene naslednje kapitalске naložbe: 1,33-odstotni delež družbe Telekom, d. d., Ljubljana, 80-odstotni delež družbe PS za avto, d. o. o., Ljubljana, 34,04-odstotni delež družbe Gio v likvidaciji, d. o. o., Ljubljana. Iz odzivnega poročila SOD (na revizijsko poročilo računskega sodišča o smotnosti poslovanja SOD pri poravnavanju obveznosti od leta 2004 do leta 2007), ki ga je SOD 24. 4. 2009 posredovala tudi Ministrstvu za finance, je razvidno, da je bilo na SOD za izvajanje določil ZSPOZ preneseno tudi 937.013 delnic družbe Paloma – Sladkogorska tovarna papirja, d. d., Sladki vrh (ali 33,49 odstotkov osnovnega kapitala na dan 31. 12. 2008) in 81.244 delnic družbe Adria Airways, d. d., Ljubljana (kar je predstavljalo 10 odstotkov osnovnega kapitala na dan 31. 12. 2008). Iz letnega poročila Posebne družbe za podjetniško svetovanje, d. d. (v nadaljevanju: PDP) za leto 2009 je razvidno, da je skupščina družbe PDP 17. 12. 2009 odločila o povečanju osnovnega kapitala z novimi stvarnimi vložki v skupni vrednosti 1.661.947 evrov. SOD je v letu 2009 prevzela nove delnice PDP in zanje zagotovila stvarni vložek z izročitvijo 410.271 delnic, od tega 81.244 delnic družbe Adria Airways, d. d., Ljubljana in 1.137.232 delnic družbe Paloma, d. d., Sladki vrh.

izplačevala po 1. 1. 2011, ter podati tudi obrestno mero za izkazano terjatev oziroma način njene določitve.

Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu prikazalo, da je Vladi RS predlagalo tudi spremembo 16. člena ZSPOZ, tako da sedaj administrativne in tehnične posle pri izplačevanju odškodnin po tem zakonu za Republiko Slovenijo opravlja odplačno. Višino nadomestila, ki SOD pripada za opravljene posle po tem zakonu, SOD in Republika Slovenija določita s posebno pogodbo. Popravljalni ukrep v tem delu ocenjujemo kot ustrezen, s tem pa je upoštevano tudi priporočilo računskega sodišča, ki ga je Vladi RS poslala v dopisu z dne 9. 2. 2009. Kljub temu pa priporočamo, da višino nadomestila ali vsaj način njegove določitve določi zakon in ne pogodba.

Ministrstvo za finance je v obrazložitvi predloga sprememb ZSPOZ ocenilo finančne posledice sprejema zakona v znesku 150.000.000 evrov. V gradivu za obravnavo na Vladi RS je Ministrstvo za finance ocenilo, da bodo za proračun Republike Slovenije nastale finančne obveznosti, višje od 40.000 evrov:

- znesek založenih sredstev SOD, ugotovljenih na dan 31. 12. 2010 v vrednosti 117.700.000 evrov,
- znesek sredstev, ki jih bo SOD izplačevala po 1. 1. 2011, v predvideni vrednosti 31.200.000 evrov,
- stroški opravljanja agentskih poslov za Republiko Slovenijo, katerih višina bo natančneje opredeljena s pogodbo.

V istem gradivu je v tabeli ocenjenih finančnih posledic predvideno, da bodo v tekočem in naslednjih treh letih po uveljavitvi zakona nastali povečani odhodki državnega proračuna znesku 48.000.000 evrov²⁷.

2.1.3 Vlada Republike Slovenije

2.1.3.1 Izkazan popravljalni ukrep

Vlada RS je na 109. redni seji, dne 25. 11. 2010, določila besedilo predloga Zakona o dopolnitvi ZSOS in predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZSPOZ²⁸ in ju poslala v obravnavo Državnemu zboru RS.

Vlada RS se je tudi seznanila z odzivnim poročilom Ministrstva za finance in začasnim navodilom ministra za finance o načinu računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije ter naložila pristojnim ministrstvom, da v skladu z začasnim navodilom pristopijo k spremembam oziroma k pripravi novih predpisov in jih do 30. 6. 2011 pošljejo v obravnavo Vladi RS.

2.1.3.2 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisan popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

²⁷ Prvo leto 6.000.000 evrov, drugo leto 16.000.000 evrov in tretje leto 26.000.000 evrov.

²⁸ Besedilo obeh predlaganih sprememb je bilo identično besedilu, ki ga je Vladi RS posredovalo Ministrstvo za finance in je podrobneje predstavljeno v točki 2.1.2.1.

Vlada RS je v skladu z zahtevo računskega sodišča obravnavala predlog sprememb ZSOS in predlog sprememb in dopolnitev ZSPOZ, ki jih je v obravnavo predložilo Ministrstvo za finance, kar ocenjujemo kot ustrezno. Z vidika vsebine ocenjujemo, da popravljalni ukrep ni ustrezen, ker Ministrstvo za finance pri pripravi predlaganih besedil spremembe obeh zakonov ni v celoti upoštevalo zahtev računskega sodišča, kar je podrobneje predstavljeno v točki 2.1.2.2. Ne glede na to, Vlada RS od Ministrstva za finance ni zahtevala, da gradivo dopolni oziroma uskladi z zahtevami računskega sodišča, ki so izhajale iz poročila o prodaji deleža družbe Splošna plovba.

2.2 Evidentiranje poslov, premoženja in obveznosti v imenu in za račun Republike Slovenije

2.2.1 Opis nesmotrnosti

SOD in KAD sta 26. 6. 2007 na podlagi izvedene dražbe z družbo Döhle ICL, sklenili pogodbo o prodaji 29,65-odstotnega deleža v družbi Splošna plovba²⁹:

- SOD je prodala 28,6472-odstotni poslovni delež za dogovorjeno kupnino 53.620.496 evrov,
- KAD je v svojem imenu in za račun Prvega pokojninskega sklada Republike Slovenije prodala 1,0041-odstotni poslovni delež za dogovorjeno kupnino 1.879.504 evrov.

Končni znesek doseženega kapitalskega dobička od prodaje 28,65-odstotnega deleža je znašal 29.699.617 evrov in ga je SOD v celoti evidentirala med finančnimi prihodki iz deležev v gospodarskih družbah. V reviziji smotrnosti poslovanja SOD pri poravnavanju obveznosti smo ugotovili, da bi morala SOD v skladu z določili 1. točke tretjega odstavka 3. člena ZSPOZ in v povezavi z 9. členom ZSOS kapitalske dobičke iz neodplačno prenesenega premoženja nameniti pokrivanju zakonskih obveznosti, zato ne bi smeli predstavljati dobička SOD.

V reviziji poslovanja SOD pri poravnavanju obveznosti³⁰ smo ugotovili, da je SOD v svojih poslovnih knjigah neodplačno preneseno kapitalsko naložbo v delež družbe Splošna plovba evidentirala med lastna dolgoročna sredstva, kar ni v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi. Način računovodskega evidentiranja na SOD ne upošteva vsebine nalog SOD in zaradi neodplačnih prenosov premoženja na SOD, ki niso bili potrebni, v reviziji prodaje kapitalske naložbe v delež družbe Splošna plovba ni bilo mogoče preveriti namenskosti porabe prenesenega premoženja, izračunati presežka oziroma primanjkljaja premoženja SOD v zvezi s posameznimi zakonskimi obveznostmi in potrditi stanja terjatev do države ob koncu posameznega poslovnega leta. Zaradi takšnega načina evidentiranja na SOD v reviziji prodaje kapitalske naložbe v delež družbe Splošna plovba ni bilo mogoče preveriti, ali so bila sredstva od kupnine od prodaje kapitalske naložbe v Splošno plovbo do konca leta 2007 porabljena namensko, to je za

²⁹ Sklenitev pogodbe o prodaji in nakupu poslovnih deležev družbe Splošna plovba ter sklenitev pogodbe o ustanovitvi prodajne opcije je SOD 27. 6. 2007 objavila tudi na spletnem portalu Ljubljanske borze SEOnet, 11. 7. 2007 pa je na tem portalu objavila odsvojitve poslovnega deleža kupcu Döhle ICL, Beteiligungsgesellschaft mbH, Hamburg.

³⁰ Točka 2.2.1. Revizijskega poročila o poslovanju SOD pri poravnavanju obveznosti, št. 1206-10/2006-33 z dne 9. 2. 2009.

poplačilo odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja. Posledica tega je bila, da SOD v postopku prodaje deleža družbe Splošna plovba v letu 2007 ni upoštevala določil ZJF in podzakonskih aktov, ki urejajo postopek prodaje kapitalskih naložb v lasti Republike Slovenije³¹.

Računsko sodišče je od Ministrstva za finance zahtevalo izdajo začasnega navodila o načinu računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije v letu 2010 v proračunu Republike Slovenije, na SOD ter pri drugih pravnih oseb, ki izvajajo posle za tuj račun in morajo izkazovati prejeto premoženje zgolj zunajbilančno, ter izdelavo načrta aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami za implementacijo vsebine tega navodila v splošnih predpisih.

2.2.2 Izkazan popravljalni ukrep

V odzivnem poročilu je Ministrstvo za finance navedlo, da je pripravilo začasno navodilo o načinu računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije v letu 2010 v proračunu Republike Slovenije, iz katerega je razviden tudi načrt aktivnosti. K odzivnemu poročilu je Ministrstvo za finance priložilo³²:

- I. opredelitev potrebnih aktivnosti v zvezi z agentskimi posli,
- II. terminski načrt izvedbe aktivnosti in odgovorne osebe na podlagi obstoječih zakonov.

Opredelitev potrebnih aktivnosti v zvezi z agentskimi posli (posli za tuj račun) vsebuje naslednje aktivnosti:

- V obstoječih zakonih preveriti obstoj ustreznih pravnih podlag, ki eksplicitno ne samo opredeljujejo posle, ki jih pravne osebe javnega ali zasebnega prava izvajajo v imenu in za račun Republike Slovenije, ampak mora biti iz njih razviden tudi način financiranja tako opravljenih poslov (sredstva, zagotovljena v proračunu Republike Slovenije) in način povračila stroškov v zvezi z izvajanjem poslov na tak način (provizija).
- Odgovorna oseba: resorni minister, v katerega pristojnost sodi obstoječi zakon. Rok: 31. 3. 2011.
- Če ustreznih pravnih podlag v obstoječih zakonih ni, je treba pripraviti spremembe in dopolnitve obstoječih predpisov ali pripraviti nov predpis ter ga posredovati v obravnavo Vladi RS.
- Odgovorna oseba: resorni minister, v katerega pristojnost sodi obstoječi zakon, oziroma resorni minister, v katerega pristojnost sodi področje, ki pravno ni ustrezno urejeno. Rok: 30. 6. 2011.
- V 15 dneh od preveritve obstoječih pravnih podlag oziroma uveljavitve predpisov iz prejšnje točke resorno ministrstvo skupaj s pravno osebo, ki izvaja agentske posle, zapisniško ugotovi stanje medsebojnih terjatev in obveznosti na dan uveljavitve predpisa. Zapisnik predstavlja podlago za evidentiranje obveznosti v poslovnih knjigah resornega ministrstva in terjatev v poslovnih knjigah agenta.
- Odgovorna oseba: resorni minister, v katerega pristojnost sodi obstoječi zakon.
- Na podlagi spremenjenih in dopoljenih zakonov iz 2. točke in zapisniško ugotovljenega stanja iz 3. točke neposredni proračunski uporabnik državnega proračuna (NPU) uvrsti aktivnost v svoj finančni načrt, ki je sestavni del posebnega dela proračuna za posamezno leto tako, da je v njem predvidena zadostna višina pravic porabe.

³¹ Podrobneje v točki 2.1.3.

³² Št. 4-7/2010/1 z dne 15. 11. 2010.

- Pravice porabe v finančnem načrtu NPU so pogoj oziroma osnova za plačilo zapisniško ugotovljenih obveznosti do agenta in osnova za sklenitev nadaljnje pogodbe o agentskem poslu med naročnikom (NPU) in izvajalcem-agentom, ki dela v imenu in za račun Republike Slovenije, ter pripravo FEP.
- V pogodbi iz prejšnje točke morajo biti določeni vsebina agentskega posla, način financiranja opravljenega posla, višina provizije, ki agentu pripada za opravljeno storitev, roki plačila, ter druge določbe, za katere naročnik in agent menita, da morajo biti navedene v pogodbi, da je iz nje nedvoumno razvidno, da se posel izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije.
- V pogodbeno določenih rokih pripravi izvajalec obračun opravljenih del in za opravljeno delo naročniku izstavi fakturo. Prejeta faktura predstavlja za NPU obveznost do agenta, ki jo evidentira v svojih poslovnih knjigah. Za agenta predstavlja izstavljena faktura knjigovodsko listino, na osnovi katere v svoji poslovni knjigi evidentira terjatev do naročnika.
- Naročnik (NPU) je v skladu s pravili izvrševanja proračuna dolžan pripraviti odredbo za plačilo – nakazilo (na podlagi 184. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³³).
- Izvršeno plačilo agentu v poslovnih knjigah NPU predstavlja odhodek oziroma izdatek proračuna.

Terminski načrt izvedbe aktivnosti in odgovorne osebe na podlagi obstoječih zakonov vsebuje:

- terminski načrt za ugotovitev ustreznosti pravnih podlag: 31. 3. 2011,
- terminski načrt za dopolnitev pravnih podlag je 30. 6. 2011.

Odgovorne osebe: resorni ministri, v katerega pristojnost sodi posamezni zakon, in sicer:

- Zakon o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja (ZIOOZP, Uradni list RS, št. 49/99), pristojno Ministrstvo za gospodarstvo, ministrica mag. Darja Radič,
- Zakon o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO, Uradni list RS, št. 58/02, 55/03, 83/03-UPB1, 86/04, 26/05-UPB2, 60/06, HO/06-UPB3, 33/07, 54/07-UPB4), pristojno Ministrstvo za gospodarstvo, ministrica mag. Darja Radič,
- Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save (ZPKEPS, Uradni list RS, št. 61/00, 42/02, 121/03, 20/04-UPB1, 91/07), pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, minister dr. Roko Žarnič,
- Zakon o prenosu pooblastil, pravic in obveznosti Slovenske razvojne družbe in o prenehanju Agencije Republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo (ZPPSRD, Uradni list RS, št. 50/04), pristojno Ministrstvo za gospodarstvo, ministrica mag. Darja Radič,
- Zakon o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe (ZZLPPD, Uradni list RS, št. 30/98, 12/99, 50/99-ZPSPID, 79/01, 80/04-ZUARLPP), pristojno Ministrstvo za gospodarstvo, ministrica mag. Darja Radič,
- Zakon o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZUKLPP, Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 60/99-ZSRR, 22/00-ZJS, 67/01, 47/02), pristojno Ministrstvo za finance, minister dr. Franc Križanič,
- Stanovanjski zakon (SZ-1, Uradni list RS, št. 69/03, 18/04-ZVKSES, 47/06-ZEN, 45/08-ZVEtL, 57/08, 62/10-ZUPJS), pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, minister dr. Roko Žarnič.

³³ Uradni list RS, št. 50/07.

Resorna ministrstva morajo do 31. 3. 2011 preveriti aktualnost navedenih pravnih podlag ter obstoj še morebitnih drugih pravnih podlag, na podlagi katerih se opravljajo posli v imenu in za račun Republike Slovenije, ki še niso navedeni v tej točki (II). Tudi za te zakone ali uredbe je treba pripraviti ustrezne spremembe in dopolnitve v skladu z določbami iz I točke tega navodila.

Odgovorne osebe za izvedbo navedenih aktivnosti iz prejšnjega odstavka so resorni ministri kot predstojniki ministrstev.

Resorna ministrstva morajo tudi pri morebitni pripravi novih pravnih podlag, na podlagi katerih bi izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije želeli oddati drugim osebam javnega ali zasebnega prava, smiselno postopati v skladu z aktivnostmi, opisanimi v točki I.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisan popravljalni ukrep *je nezadovoljiv*.

Ministrstvo za finance ni pripravilo začasnega navodila, ki bi urejalo način računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije v letu 2010 v proračunu Republike Slovenije, na SOD in pri drugih pravnih osebah, ki izvajajo posle v imenu in za račun Republike Slovenije, ampak je v odzivnem poročilu le opredelilo potrebne aktivnosti v zvezi z agentskimi posli, sestavilo terminski načrt izvedbe teh aktivnosti in določilo, da so odgovorne osebe resorni ministri, v katerih pristojnost sodi posamezni zakon.

Priprava začasnega navodila, ki bi urejalo način knjigovodskega evidentiranja poslov za račun Republike Slovenije, je pomembna tako z vidika revizije prodaje deleža družbe Splošna plovba kot z vidika urejenosti celotnega sistema računovodskega evidentiranja poslov za tuj račun, še posebej pa za račun Republike Slovenije. Zaradi potrebe po enotni obravnavi poslov za račun države ali občin je računsko sodišče od Ministrstva za finance zahtevalo, da pripravi začasno navodilo ter izdela načrt aktivnosti za implementacijo vsebine tega navodila v splošnih predpisih. Evidentiranje poslov za račun države je treba obravnavati enotno in ne v področnih predpisih, ki lahko zgolj določijo, da gre za posel za račun države, ne pa tudi načina evidentiranja takih poslov.

Ministrstvo za finance je v načrtu aktivnosti predvidelo, da bodo obstoj ustreznih pravnih podlag za izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije preverila resorna ministrstva in sama pripravila nove pravne podlage ter pri tem smiselno ravnala v skladu z aktivnostmi, opisanimi pri predlaganih spremembah določil ZSPOZ. Ocenjujemo, da je sicer ustrezno, da resorna ministrstva pregledajo pravne podlage, ki določajo izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, vendar pa je v skladu z določili 89. člena ZJF za urejanje računovodskega sistema proračunskih uporabnikov pristojno Ministrstvo za finance, v skladu z določili sedmega odstavka 54. člena ZGD-1 pa daje tudi soglasje k slovenskim računovodskim standardom. Glede na to ocenjujemo, da ukrep ni ustrezen, saj Ministrstvo za finance ni pripravilo začasnega navodila za evidentiranje poslov za račun Republike Slovenije in v odzivnem poročilu ni predvidelo morebitnih kasnejših sprememb splošnih predpisov (Zakona o javnih financah oziroma Zakona o računovodstvu).

Na neustrezno knjigovodsko evidentiranje kapitalske naložbe v delež družbe Splošna plovba je računsko sodišče opozorilo že v reviziji poslovanja SOD pri poravnavanju obveznosti, kjer smo ugotovili, da po

veljavni zakonodaji SOD posluje v svojem imenu za svoj račun pri izvajanju zakonskih obveznosti iz denacionalizacije, pri izvajanju drugih vrst zakonskih obveznosti (tudi ZSPOZ) pa SOD posluje v imenu in za račun Republike Slovenije. V skladu s slovenskimi računovodskimi standardi bi se pri poslovanju SOD v tujem imenu za tuj račun vsi prenosi namenskega premoženja in pokrivanje zakonskih obveznosti po vrstah iz tega premoženja računovodsko morali evidentirati zunajbilančno, v bilanci proračuna Republike Slovenije bi se premoženje evidentiralo bilančno. Neodplačno in namensko preneseno premoženje v obliki denarnih sredstev, terjatev in kapitalskih naložb je SOD v obdobju od leta 2004 do leta 2007 v svojih poslovnih knjigah evidentirala med lastna dolgoročna sredstva, ki jih ni izkazala ločeno po namenih pridobitve oziroma po vrstah zakonskih obveznosti, razen za pokrivanje obveznosti iz ZVVJTO in izvajanja določil Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic³⁴ (v nadaljevanju: ZLPZ in ZLPZ-1).

Računsko sodišče je Vladi RS in Ministrstvu za finance dne 9. 2. 2009 posredovalo predlog, v katerem je posebej predlagalo, naj Ministrstvo za finance pripravi ustrezna navodila za knjigovodsko evidentiranje premoženja in obveznosti na Ministrstvu za finance in SOD, ki bodo v skladu z načinom poslovanja SOD in predpisi, povezanimi s knjigovodskim evidentiranjem poslovanja za tuj račun. Ministrstvo za finance je 7. 5. 2010 pripravilo pisna pojasnila o aktivnostih, izvedenih na podlagi dopisa računskega sodišča³⁵ Vladi RS (z dne 9. 2. 2009). Iz pojasnil izhaja, da je bila na podlagi strokovnega mnenja sprejeta odločitev, da se izplačevanje odškodnin po ZSPOZ in ZIOOZP evidentira na enak način kot odškodnine za denacionalizacijo ter da izkazovanje terjatev do države za vsako izročeno obveznico RS 21 in RS39 ni ustrezno, ker oba zakona predvidevata izplačila tudi v breme lastnih sredstev (sredstev, ki jih je SOD prejela za poplačilo denacionalizacijskih upravičencev). Po mnenju Ministrstva za finance ni nikjer določeno, koliko sredstev naj SOD izplača v breme svojih sredstev, oziroma za kateri znesek naj vzpostavi terjatve do države. Tako se odškodnine za ZSPOZ in ZIOOZP knjižijo kot odhodek družbe SOD, zunajbilančno pa se je vzpostavila evidenca o sredstvih, izplačanih v breme SOD.

Ugotovili smo, da je SOD v letnem poročilu za leto 2009 odpravila terjatve do države za poravnavanje obveznosti po določilih ZSPOZ (in ZIOOZP) in evidentirala odhodke ob nastanku obveznosti za odškodnine, ki pripadajo upravičencem v obliki obveznic in v gotovini. Iz pisma poslovodstvu o ugotovitvah po predhodni in končni reviziji računovodskih izkazov SOD za poslovno leto 2009 izhaja, da je revizijska hiša predlagala SOD vzpostavitev posebne evidence, iz katere bi bil razviden znesek izplačanih sredstev za poplačila zakonskih obveznosti v breme SOD³⁶. Iz zunajbilančne evidence je razviden seznam finančnih naložb, ki so bile namensko pridobljene za pokrivanje obveznosti po določilih ZSPOZ, vendar še niso odtujene, tja pa je SOD uvrstila tudi preostali (neprodani) delež družbe Splošna plovba (nakupno prodajna opcija) v vrednosti 42,7 milijonov evrov. Iz letnega poročila SOD za leto 2009 tudi izhaja, da je SOD evidentirala vrednost preostale (še neprodane) kapitalske naložbe v 19,8-odstotni delež družbe Splošna plovba med dolgoročne finančne naložbe oziroma med lastna dolgoročna sredstva. Evidentiranje kapitalskih naložb, pridobljenih za izvajanje določil ZSPOZ med lastna dolgoročna sredstva

³⁴ Uradni list RS, št. 13/00, 40/01, 44/02.

³⁵ Na podlagi dogovora na drugem razčiščevalnem sestanku v zvezi z revizijo prodaje deleža družbe Splošna plovba, ki je potekal 22. 4. 2010, je Ministrstvo za finance predložilo dokazila o izvedenih aktivnostih, ki so se izvajala na podlagi predloga računskega sodišča, posredovanega Vladi RS 9. 2. 2009. Na razčiščevalnem sestanku je bilo dogovorjeno, da računsko sodišče na podlagi pojasnil Ministrstva za finance o izvedenih aktivnostih odloči o zahtevi za izvedbo popravljalnih ukrepov.

³⁶ Za poravnavanje obveznosti po določilih ZSPOZ je SOD do 31. 12. 2009 namenila skupaj 167.443.519 evrov.

SOD, smo v reviziji poslovanja SOD pri poravnavanju obveznosti (v obdobju od leta 2004 do leta 2007) ocenili kot neustrezno. Prenos kapitalske naložbe z Republike Slovenije v last SOD v letu 2006 ni bil potreben, ker je SOD pridobila kapitalsko naložbo v delež družbe Splošna plovba za izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije. Da bi se izognilo različnemu tolmačenju, je računsko sodišče v letu 2009 predlagalo Vladi RS – dopis je posredovalo v vednost tudi Ministrstvu za finance –, naj ustrezno opredeli način računovodskega evidentiranja poslov za tuj račun, ki bo veljal za vse posle s tako vsebino. To je računsko sodišče na podlagi revizije prodaje deleža Splošne plovbe v letu 2010 v zahtevi za odzivno poročilo tudi zahtevalo od Ministrstva za finance.

Posebej velja opozoriti na podoben posel, pri katerem Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS) na podlagi agentske pogodbe med Republiko Slovenijo za račun države gradi avtoceste. V porevizijskem poročilu o smotnosti procesov zadolževanja, načrtovanja, upravljanja in poročanja o javnem dolgu Republike Slovenije v obdobju od leta 2003 do leta 2006³⁷ je navedeno, da je Ministrstvo za finance predvidelo, da se že na dan 1. 1. 2009 sredstva za celotno avtocestno infrastrukturo evidentirajo na kontih bilance stanja Ministrstva za promet. Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu navedlo, da se na kontih bilance stanja Ministrstva za promet na dan 1. 1. 2009 evidentirajo sredstva za celotno avtocestno infrastrukturo ter da se sklene pogodba med Ministrstvom za promet in DARS. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o smotnosti izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji od leta 2004 do konca leta 2007³⁸ od Ministrstva za promet zahtevalo izdelavo načrta aktivnosti za prevzem in evidentiranje javne cestne infrastrukture in pripadajočega dolga v svoje poslovne knjige do konca leta 2009³⁹. V zvezi z izvedbo popravljalnega ukrepa je Ministrstvo za promet pridobilo mnenje Ministrstva za finance, ki se s tem ukrepom ni strinjalo in je menilo, da je do systemske rešitve tega vprašanja lastništva sredstev treba počakati, ter navedlo, da namerava do konca leta 2009 pripraviti predlog novele ZJF, ki opredeljuje javno infrastrukturo in način razpolaganja z njo, ustrezne spremembe Zakona o javnih cestah in ZDARS. To pomeni, da Ministrstvo za finance načrtovanih aktivnosti v zvezi z evidentiranjem poslov za račun države v primeru gradnje avtocest, ki jih je navedlo v odzivnem poročilu v letu 2009, ni izvedlo.

Ker je od načrtovanih aktivnosti Ministrstva za finance povezanih z evidentiranjem poslov za račun Republike Slovenije tako preteklo že več kot leto dni, in gre torej za ponovljeno zahtevo za izvedbo aktivnosti, je računsko sodišče od Ministrstva za finance zahtevalo, da izdano navodilo tudi začne veljati v letu 2010. Treba je namreč sproti ustrezno računovodsko spremljati predvsem tiste posle, kjer pravne podlage že sedaj jasno opredeljujejo, da gre za izvajanje poslov za tuj račun, zato niso potrebne prilagoditve področnih predpisov, temveč zgolj ustrezno računovodsko evidentiranje. Iz predloženega načrta aktivnosti je razvidno predvsem, da Ministrstvo za finance, kljub temu da računsko sodišče na ta problem opozarja že dve leti, ponovno prestavlja izvedbo aktivnosti v naslednje leto. Ker Ministrstvo za finance obljubljenih rokov iz načrta aktivnosti, ki ga je na podlagi revizije javnega dolga Republike Slovenije v obdobju od leta 2003 do leta 2006⁴⁰ posredovalo računskemu sodišču, ni upoštevalo, in gre pri

³⁷ Št. 1202-1/2007-36 z dne 19. 3. 2009.

³⁸ Št. 1208-1/2007-21 z dne 10. 3. 2009.

³⁹ V porevizijskem poročilu o popravljalnih ukrepih Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (št. 1208-1/2007-27 z dne 6. 7. 2009) je navedeno, da je računsko sodišče Ministrstvu za promet naložilo, da izdela načrt aktivnosti z opredeljenimi roki in odgovornimi osebami za prevzem in evidentiranje javne cestne infrastrukture in pripadajočega dolga v svoje poslovne knjige do konca leta 2009.

⁴⁰ Revizijsko poročilo št. 1202-1/2007-29 z dne 5. 11. 2008.

zahtevanem ukrepu v tej reviziji za ponovitev zahteve, obstaja veliko tveganje, da tudi predloženi načrt aktivnosti ne bo izveden.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivni poročili, ki sta jih na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o prodaji deleža družbe Splošna plovba izdelali Ministrstvo za finance in Vlada Republike Slovenije. Ocenili smo, da sta odzivni poročili, ki sta jih s podpisom in pečatom potrdila Franc Križanič, minister za finance, in Helena Kamnar, generalna sekretarka Vlade Republike Slovenije, verodostojni.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije Ministrstva za finance in Vlade Republike Slovenije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

3.1 Mnenje o popravljalnih ukrepih Ministrstva za finance

Ocenjujemo, da je ukrep za odpravo nesmotnosti v točki 2.1.2.1, ki ga je sprejelo Ministrstvo za finance *delno zadovoljiv*, saj v delu, ki se nanaša na predlagane spremembe in dopolnitve določil ZSPOZ, ni upoštevalo, da se premoženje Republike Slovenije za izvajanje določil ZSPOZ ne prenese v last SOD, temveč le v njeno upravljanje. Prav tako obstaja tveganje, da razmerje med Republiko Slovenijo in SOD pri izvajanju poslov za račun Republike Slovenije ne bo ustrezno urejeno, saj je Ministrstvo za finance v predlogu sprememb ZSPOZ predvidelo ureditev teh razmerij s posebno pogodbo.

Ukrep Ministrstva za finance, predstavljen v točki 2.2.3, je *nezadovoljiv*, saj Ministrstvo za finance ni pripravilo začasnega navodila, ki bi urejalo način računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije v letu 2010. Kljub temu, da je Ministrstvo za finance pristojno za urejanje računovodskega sistema proračunskih uporabnikov, je v načrtu aktivnosti predvidelo, da bodo resorna ministrstva preverila obstoj ustreznih pravnih podlag in pripravila morebitne nove pravne podlage.

3.2 Mnenje o popravljalnih ukrepih Vlade Republike Slovenije

Ocenjujemo, da je ukrep za odpravo nesmotnosti v točki 2.1.3.1, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije *delno zadovoljiv*, saj v delu, ki se nanaša na vsebino predlaganih sprememb in dopolnitev določil ZSPOZ ni upoštevano, da se premoženje Republike Slovenije za izvajanje določil ZSPOZ ne prenese v last SOD, temveč le v njeno upravljanje. Hkrati obstaja tveganje, da razmerje med Republiko Slovenijo in SOD pri izvajanju poslov za račun Republike Slovenije ne bo ustrezno urejeno, saj je v predlogu sprememb ZSPOZ predvidena ureditev teh razmerij s posebno pogodbo.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

4.1 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti Ministrstva za finance

Nesmotrnosti, za katere Ministrstvo za finance v točkah 2.1.2.1 in 2.2.2 ni izkazalo zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanašajo na:

- opredelitev razmerja med Republiko Slovenijo in SOD pri poravnavanju obveznosti po določenih ZSPOZ,
- evidentiranje poslov, premoženja in obveznosti v imenu in za račun Republike Slovenije.

Nesmotrnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene, po naravi in po kontekstu presegajo pomembnost, ki je bila upoštevana v reviziji. Ocenjujemo, da je delno zadovoljivo odpravljena nesmotrnost, ki se nanaša na predlagane spremembe določil ZSPOZ, in nezadovoljivo odpravljena nesmotrnost, ki se nanaša na izdajo začasnega navodila o načinu računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije v letu 2010 v proračunu Republike Slovenije, tako pri prodaji premoženja (naložbe v Splošno plovbo) za račun države po ZSPOZ na SOD kot tudi pri drugih pravnih osebah, ki izvajajo posle v imenu in za račun Republike Slovenije.

Posebej opozarjamo na pomembnost zahtevanega popravljalnega ukrepa glede izdelave začasnega navodila glede evidentiranja poslov za tuj račun, saj je računsko sodišče že v več izvedenih revizijah predstavilo ugotovitve o nepravilnostih in nesmotrnostih, povezanih s poslovanjem za račun Republike Slovenije, in je tudi od Ministrstva za finance že zahtevalo izvedbo popravljalnih ukrepov, ki pa jih kljub izdelanemu načrtu aktivnosti ni izvedlo, in jih povzemamo v nadaljevanju:

1. V reviziji smotrnosti poslovanja SOD pri poravnavanju obveznosti in v reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2009⁴¹ je bilo ugotovljeno, da SOD opravlja posle v imenu in za račun Republike Slovenije pri izvajanju določil ZVVJTO. Na tej podlagi smo ugotovili, da bi morala Republika Slovenija v svojih poslovnih knjigah izkazovati vse poslovne dogodke v povezavi z izvajanjem ZVVJTO. Računsko sodišče je v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 že opozorilo na napačno evidentiranje poslovnih dogodkov, povezanih z izvajanjem ZVVJTO. Kljub razkritjem v poročilih so poslovni dogodki v poslovnih knjigah Ministrstva za finance za leto 2009 še vedno napačno evidentirani na naslednjih kontih:
 - delnice družbe Telekom so bile v letu 2009 evidentirane v zunajbilančno evidenco v vrednosti 324.623.827 evrov namesto na kontu terjatev do SOD, ki je predstavljala tržno vrednost prenesenih

⁴¹ Revizijsko poročilo št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010.

delnic na dan prenosa na SOD; delnice družbe Telekom so bile evidentirane v napačnem znesku, saj je poštna vrednost delnic na dan 31. 12. 2009 znašala 88.006.774 evrov; iz letnega poročila SOD za leto 2009 in iz poslovnih knjig Ministrstva za finance je razvidno, da je tako kot Ministrstvo za finance tudi SOD evidentirala delnice družbe Telekom v zunjabilančno evidenco, ker je ocenila, da delnice družbe Telekom ne izpolnjujejo pogoja za pripoznanje sredstva v bilanci stanja, in da od delnic ne pričakuje nobenih gospodarskih koristi;

- v bilanci stanja so prenizko izkazane terjatve do SOD v znesku 88.006.774 evrov in dolgoročno odloženi prihodki ter prenizko izkazane obveznosti iz zadolževanja in splošni sklad za drugo v znesku 154.779.030 evrov;
- v bilanci prihodkov in odhodkov so prenizko izkazani odhodki v znesku 7.038.653 evrov in prihodki v znesku 3.921.288 evrov;
- v računu financiranja so bili prenizko izkazani prejemki iz zadolževanja v znesku 3.117.365 evrov.

Založena sredstva SOD za poravnavanje obveznosti po določilih ZVVJTO bi moralo Ministrstvo za finance evidentirati na kontu obveznosti iz zadolžitve Republike Slovenije pri SOD in šele ob dejanski prodaji delnic bi lahko pobotalo terjatve in obveznosti do SOD, ki izhajajo iz poslov po ZVVJTO, ter hkrati izkazalo prejemke iz prodaje kapitalskih deležev v računu finančnih terjatev in naložb ter odplačilo dolga (vračilo založenih sredstev) v računu financiranja. V porevizijskem poročilu o popravljalnih ukrepih SOD⁴² je računsko sodišče ugotovilo, da bi morala Republika Slovenija prevzeti delnice družbe Telekom nazaj v svojo last in SOD zagotoviti likvidna denarna sredstva oziroma unovčljivo stvarno in finančno premoženje, kot predvideva ZVVJTO⁴³.

2. Na nepravilno evidentiranje premoženja in obveznosti v poslovnih knjigah DARS, ki se nanaša na javno cestno infrastrukturo in pripadajoči dolg, je računsko sodišče opozarjalo v revizijskem poročilu o javnem dolgu Republike Slovenije v obdobju od leta 2003 do leta 2006⁴⁴. V tem poročilu je bilo ugotovljeno, da je namesto v bilanci stanja Ministrstva za promet celotna avtocestna infrastruktura izkazana v bilancah stanja DARS, in sicer v podbilanci stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev lastnine Republike Slovenije, prejetih v upravljanje DARS. DARS bi morala v poslih, ki jih sklepa v svojem imenu in na račun Republike Slovenije, po koncu zastopanja vse pravice in obveznosti, torej tudi celotno vrednost izgrajenih avtocest, ki je na dan 31. 12. 2009 znašala 5.795.949.330 evrov⁴⁵, prenesti na Republiko Slovenijo, saj od leta 2004 ni imela več pravice izkazovati sredstev v upravljanju. Tako bi morala DARS ravnati tudi pri opravljanju finančnega inženiringa sredstev, namenjenih za odplačilo posojil. Če sklepanje posojilnih pogodb sodi med opravljanje nalog finančnega inženiringa, bi morala DARS na podlagi posla, ki ga je sklenila v svojem imenu na tuj račun, vse pravice in obveznosti iz sklenjenih posojilnih pogodb prenesti na Republiko Slovenijo.

Računsko sodišče je od Vlade Republike Slovenije zahtevalo, da predloži načrt aktivnosti, na podlagi katerega bo zagotovila, da bodo v otvoritvenem stanju na dan 1. 1. 2009 bilance stanja Ministrstva za promet evidentirana sredstva in obveznosti celotne avtocestne infrastrukture. Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu z dne 20. 2. 2009 navedlo, da se na kontih bilance stanja Ministrstva za promet na

⁴² Št. 1206-10/2006-38 z dne 22. 6. 2009.

⁴³ Po pogodbi o neodplačnem prenosu delnic družbe Telekom na SOD (št. 47600-7/2007/4 z dne 30. 7. 2007) je vrednost neodplačno prenesenih 653.548 delnic znašala 324.623.827 evrov.

⁴⁴ Št. 1202-1/2007-29 z dne 5. 11. 2008.

⁴⁵ Letno poročilo DARS za leto 2009.

dan 1. 1. 2009 evidentirajo sredstva za celotno cestno infrastrukturo ter da se sklene pogodba med Ministrstvom za promet in DARS. Ministrstvo za finance naj bi opravilo razgovore s predstojniki Ministrstva za promet in DARS ter zahtevalo, da se avtocestna infrastruktura računovodsko evidentira v skladu s predpisi, in določilo rok za realizacijo sklepa Vlade RS⁴⁶, s katerim je Vlada RS naložila DARS, da izdela zaključne obračune vrednosti investicij za posamezne avtocestne odseke, ki so že v prometu. Če bi bilo treba spremeniti pravne podlage, bi moralo resorno ministrstvo nemudoma pristopiti k pripravi ustreznih predpisov.

3. V reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009⁴⁷ je računsko sodišče ugotovilo, da Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah ni ustrezno evidentiralo poslovnih dogodkov, povezanih z izvajanjem poslov po Zakonu o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov⁴⁸ (v nadaljevanju: ZZFMGP), ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije izvaja SID banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka), kar je bilo v nasprotju z 20. in 28. členom Zakona o računovodstvu⁴⁹ in jih povzemamo v nadaljevanju:
 - Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah ni evidentiralo vseh poslovnih dogodkov, ki so v letu 2009 nastali na SID banki pri izvajanju zavarovalnih poslov, temveč je evidentiralo samo dobiček iz teh poslov kot povečanje dolgoročnih terjatev iz poslovanja in dolgoročno odloženih prihodkov⁵⁰. Na tej podlagi je računsko sodišče ugotovilo, da so prihodki in odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani, ker med nedavnimi prihodki niso izkazani prihodki v znesku 8.490.318 evrov, med tekočimi odhodki pa niso izkazani odhodki v znesku 8.100.843 evrov, povezani z opravljanjem mednarodnih poslov po ZZFMGP.
 - Izplačilo sredstev iz proračuna za oblikovanje varnostnih rezerv na poseben transakcijski račun varnostnih rezerv, s katerim upravlja SID banka, je bilo v poslovnih knjigah Ministrstva za finance izkazano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 11. člena ZJF in 44. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu⁵¹. Na tej podlagi so bili v zaključnem računu proračuna previsoko izkazani izdatki v računu finančnih terjatev in naložb v znesku 10.000.000 evrov, saj prenos sredstev na račun varnostnih rezerv ne predstavlja niti posojila niti kapitalske naložbe, temveč gre po vsebini samo za prenos sredstev med računi, sredstva pa ostajajo v lasti Republike Slovenije.
4. Poleg navedenih, že revidiranih poslov, tudi iz načrta aktivnosti, ki ga je predložilo Ministrstvo za finance, izhaja vrsta predpisov, kjer se izvajajo posli za račun Republike Slovenije.

Posebej velja opozoriti na širši pomen zahtevanega navodila za evidentiranje poslov za tuj račun, ki se lahko pojavljajo bodisi pri razdeljevanju proračunskih sredstev bodisi pri pridobivanju ali razpolaganju s stvarnim ali finančnim premoženjem države in občin. To navodilo bi morali upoštevati naročniki teh

⁴⁶ Sklep št. 380101-2/2007/7 z dne 29. 6. 2007.

⁴⁷ Revizijsko poročilo št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 2/04.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 23/99.

⁵⁰ Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah na kontih zunajbilančne evidence evidentira tudi potencialne obveznosti Republike Slovenije, ki nastajajo iz zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov (izdanih garancij, neto izpostavljenosti za račun Republike Slovenije in škod v obravnavi).

⁵¹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10.

poslov in tudi njihovi izvajalci. Pri tem ne gre zgolj za posle za račun Republike Slovenije, temveč tudi za posle za račun občin, vsaj pri tako imenovanem pooblaščenem investitorstvu pri gradnji komunalne infrastrukture. Ministrstvo za finance s svojim načrtom aktivnosti tako ni zajelo celotne problematike poslovanja za tuj račun, kar bi naredilo s splošno ureditvijo vseh primerov poslovanja za tuj račun.

4.2 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti Vlade Republike Slovenije

Nesmotrnost, za katero Vlada Republike Slovenije v točki 2.1.3.1 ni izkazala zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanaša na opredelitev razmerja med Republiko Slovenijo in SOD pri poravnavanju obveznosti po določilih ZSPOZ.

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

5. SKLEPI O HUDI KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA IN O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

5.1 Sklep o hudi kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance v odzivnem poročilu *ni izkazalo zadovoljivega ukrepa* za odpravo nesmotnosti, opisane v točki 2.2.1 tega poročila, za odpravo nesmotnosti, opisane v točki 2.1.1, je izkazalo *delno zadovoljiv ukrep*.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču⁵² in drugega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁵³ hudo kršilo obveznost dobrega poslovanja.

5.2 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Vlade Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije je v odzivnem poročilu izkazala *delno zadovoljiv ukrep* za odpravo nesmotnosti, opisane v točki 2.1.1.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije kršila obveznost dobrega poslovanja.

Številka: 1206-6/2008/125
Ljubljana, 11. januarja 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

⁵² Uradni list RS, št. 11/01.

⁵³ Uradni list RS, št. 91/01.

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

Bedimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

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

