



RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna  
Republike Slovenije za leto 2007

## ***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.*

# **Revizijsko poročilo**

Predlog zaključnega računa proračuna  
Republike Slovenije za leto 2007



Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007, ki obsega splošni del, v katerem so predstavljeni naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, in posebni del proračuna.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna v letu 2007.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) in vladni proračunski uporabniki.

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2007 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani sodni stroški, stroški odvetniških storitev in stroški notarja, med tekočimi transferi pa niso izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje, med odhodki tudi niso izkazane obresti za založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SOD) in stroški, ki si jih je SOD zaračunal za izvajanje nalog po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje. Zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov so v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani tekoči transferi in prenizko izkazani tekoči odhodki. V računu financiranja založena sredstva SOD za izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje, obresti in zaračunani stroški SOD niso izkazani kot prejemki iz zadolževanja. Poleg tega je računsko sodišče, ne da bi vplivalo na izrečeno mnenje, opozorilo na način evidentiranja prevzema dolga samo na kontih bilance stanja, ki ne zagotavlja transparentnega izkazovanja poslovanja države in pomeni odmik od popolnosti izkazovanja vseh prejemkov in izdatkov proračuna. Prevzem dolga Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije bi moral biti zaradi zagotovitve transparentnega izkazovanja v predlogu zaključnega računa izkazan kot zadolževanje v računu financiranja in kot odhodek v bilanci prihodkov in odhodkov.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev izreklo o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2007 *mnenje s pridržkom*. Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so ravnali v neskladju s predpisi v naslednjih primerih:

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

- *Zakon o javnih uslužbencih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki v javnem natečaju za zasedbo delovnega mesta niso objavili vseh pogojev iz veljavne sistemizacije, in zaposlili javne uslužbence z neustreznimi in nezadostnimi izkušnjami;
- *Zakon o delovnih razmerjih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so razporedili javne uslužbence na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev;



- *Zakon o delavcih v državnih organih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so javnemu uslužbencu previsoko obračunali dodatek za delovno dobo;
- *Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so obračunali stroške prevoza brez ustrezne izjave;
- *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so trem javnim uslužbencem ob napredovanju v naziv neupravičeno določili, da obdržijo število plačilnih razredov, ki so jih dosegli pred napredovanjem v naziv, ter določili previsok oziroma nepravilen količnik.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki pri izplačilih niso preverili pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini; naročilo so oddali, ne da bi imeli sklenjeno pogodbo oziroma so pogodbo sklenili po tem, ko je bilo naročilo oddano; prevzeli so obveznost, ki ni bila predvidena v finančnem načrtu in/ali načrtu nabav in gradenj; nepremičnine, ki so predmet odsvojitve, niso vključili v letni program prodaje državnega premoženja; prevzeli so obveznosti v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu; izplačali so nedovoljeno predplačilo za storitve, opravljene kasneje; nepravilno so uporabljali proračunsko rezervacijo; niso spoštovali načel namenskosti in gospodarnosti; niso sklepali večstranskih pogodb; stroškov pripravljanih dejanj, povezanih s prodajo finančnega premoženja, niso krili na način, kot ga določa zakon; finančni načrt ni bil pravočasno sprejet;
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 in Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so obveznosti poravnali v daljših rokih, kot so zakonsko predpisani; sklenili so pogodbe o finančnem najemu;
- *Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso imeli pravne podlage za odločitev, da se škoda izplača iz proračunske rezerve;
- *Zakon o javnih cestah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso podelili koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest;
- *Zakon o volilni in referendumski kampanji*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so poskušali vplivati na odločanje volivcev;
- *Uredbo o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso podelili koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso sklenili pogodbe pred pričetkom izvajanja del.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- *Zakon o javnih naročilih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so prevzeli obveznost, ki ni predmet pogodbe, oziroma so sklenili pogodbo, ne da bi izvedli predpisan postopek oddaje javnega naročila; naročnik ni zahteval dokazil o referencah; informacijski sistem ni omogočal neodvisnega sprejema ponudb; niso pravilno vodili evidence o oddaji javnih naročil; naročnik je začel postopek javnega naročanja, čeprav ni imel zagotovljenih sredstev; po oddaji javnega naročila niso objavili obvestila o oddaji naročila; ponudnik ni izpolnjeval pogojev iz javnega razpisa; niso zavrnil neustreznih ponudb;
- *Pravilnik o ugotovitvi, kdaj se šteje ponudba za nepravilno, neprimerno in nesprejemljivo*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so sprejeli ponudbo, katere ponudbena cena je preseгла višino zagotovljenih sredstev;
- *Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu in Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso omogočili arhiviranja elektronskih ponudb.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso izvajali nadzora nad poslovanjem pravnih oseb; finančni načrt ni bil pravočasno sprejet;
- *Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regij*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so izplačali sredstva pred potrditvijo programa dela;
- *Zakon o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so določili financiranje posameznih projektov za krajše obdobje, kot je predvideno z zakonom;
- *Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so financirali javne zavode in javne sklade, ne da bi potrdili njihove programe dela in finančne načrte; niso obrazložili odločitve strokovne komisije;
- *Zakon o standardizaciji*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so izplačevali sredstva pred potrditvijo programa dela;
- *Zakon o železniškem prometu*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso pravočasno uskladili sklepa o ustanovitvi Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije; niso pravočasno prevzeli nalog, finančnih sredstev in drugih pravic;
- *Zakon o financiranju občin*: občine niso vrnile preveč izplačanih sredstev;
- *Zakon o blagovnih rezervah*: letni program oblikovanja državnih blagovnih rezerv ni bil usklajen s petletnim programom;
- *Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki v objavi javnega razpisa niso navedli meril; komisija ni opravila ocenjevanja vlog;
- *Uredbo o pravilih za opravljanje tehničnega in finančnega nadzora nad izvajanjem programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso izvedli nadzora nad namensko porabo sredstev;
- *Uredbo o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj RS*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki v objavi javnega razpisa niso navedli uporabe meril;
- *Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso pojasnili načina določanja obsega sredstev za programske materialne stroške in splošne stroške delovanja javnim zavodom, javnim skladom in javnim agencijam na področju kulture;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso določili pogodbene vrednosti; v razpisni dokumentaciji niso natančno opredelila meril in načina njihove uporabe; komisija ni zavrгла nepopolnih vlog; niso sklenili pogodbe pred pričetkom izvajanja del;
- *Pravilnik o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so omogočili izplačilo, čeprav finančni načrt ni bil pravočasno sprejet;
- *Pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so omogočili sklenitev pogodbe, čeprav poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ni vseboval obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev programa.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>9</b>
<b>2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA</b>	<b>11</b>
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	11
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE.....	13
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	15
2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov.....	16
2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov.....	18
2.2.1.3 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije.....	20
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb.....	24
2.2.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb.....	26
2.2.2.2 Centralna evidenca finančnega premoženja države in evidenca kupnin od prodaje kapitalskih naložb države.....	28
2.2.2.3 Izdana poročstva Republike Slovenije v letu 2007.....	29
2.2.2.4 Unovčenja poroštrev.....	32
2.2.2.5 Terjatve za unovčena poročstva.....	34
2.2.3 Račun financiranja.....	35
2.2.3.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa financiranja.....	36
2.2.3.2 Upravljanje z dolgom države.....	41
2.2.3.3 Upravljanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa države.....	42
2.2.3.4 Primerjava izkazanega presežka proračuna v zaključnem računu proračuna z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država merjenega po metodologiji ESA 95.....	45
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa.....	47
2.3 MNENJE.....	49
<b>3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA</b>	<b>51</b>
3.1 PREDSTAVITEV REVIZIJE.....	51
3.2 UGOTOVITVE.....	53
3.2.1 Plače in drugi odhodki zaposlenim.....	53

3.2.2	Delni tekoči in investicijski odhodki .....	57
3.2.3	Tekoči in investicijski transferi .....	71
3.3	MNENJE .....	87

**4. PRIPOROČILA** **92**



# 1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007 (v nadaljevanju: zaključni račun). Zakonsko podlago za revizijo predstavljata Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in Zakon o javnih financah<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZJF). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 30. 11. 2007<sup>2</sup>.

Splošna cilja revizije sta:

- izrek mnenja o splošnem delu predloga zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

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

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna. Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2007 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov.

V letu 2007, na katerega se nanaša revizija, in v letu 2008, ko se je revizija izvajala, so bili odgovorni Vlada RS, za delo katere so po prvem odstavku 4. člena Zakona o vladi Republike Slovenije<sup>3</sup> odgovorni vsi njeni člani:

- predsednik Vlade RS Janez Janša,
- minister za finance dr. Andrej Bajuk,
- minister za notranje zadeve Dragutin Mate,
- minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel,
- minister za obrambo Karl Viktor Erjavec,
- minister za pravosodje dr. Lovro Šturm,
- minister za gospodarstvo mag. Andrej Vizjak,
- ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Marija Lukačič do 5. 3. 2007, od 6. 3. 2007 pa minister mag. Iztok Jarc,
- minister za promet mag. Janez Božič do 10. 9. 2007, od 11. 9. 2007 pa minister mag. Radovan Žerjav,
- minister za okolje in prostor Janez Podobnik,
- ministrica za delo, družino in socialne zadeve Marjeta Cotman,

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02.

<sup>2</sup> Št. 1201-1/2007-3 z dne 30. 11. 2007.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 24/05-UPB1.

- minister za zdravje mag. Andrej Bručan do 10. 9. 2007, od 11. 9. 2007 pa ministrica Zofija Mazej Kukovič,
- minister za javno upravo dr. Gregor Virant,
- minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo dr. Jurij Janez Zupan do 30. 9. 2007, od 1. 10. 2007 pa ministrica Mojca Kucler Dolinar,
- minister za šolstvo in šport dr. Milan Zver,
- minister za kulturo dr. Vasko Simoniti,
- minister brez resorja, pristojen za področje lokalne samouprave in regionalne politike, dr. Ivan Žagar,
- minister brez resorja, pristojen za usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije ter gospodarskih in socialnih reform dr. Žiga Turk od 6. 3. 2007,

in predstojniki vladnih služb ter organov v sestavi ministrstev, ki so odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi po 65. členu ZJF:

- generalni sekretar Vlade RS mag. Božo Predalič,
- šefinja protokola Ksenija Benedetti,
- državni sekretar Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve Janez Lenarčič,
- državni sekretar v Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence in zamejce po svetu Zorko Pelikan,
- generalna direktorica Statističnega urada Republike Slovenije mag. Irena Križman,
- direktor Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj dr. Janez Šušteršič do 15. 9. 2007, od 16. 9. 2007 pa mag. Boštjan Vasle,
- direktor Urada Vlade Republike Slovenije za informiranje Gregor Krajc do 14. 6. 2007, od 15. 6. 2007 pa direktor Urada za komuniciranje mag. Anže Logar,
- direktorica Urada za enake možnosti mag. Tanja Salecl,
- direktor Urada za verske skupnosti dr. Drago Čepar.

## 2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA

### 2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>4</sup> (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa).

Proračun Republike Slovenije za leto 2007 je bil sprejet v letu 2007<sup>5</sup>. Zaključni račun za leto 2007 je bil računskemu sodišču vročen 31. 3. 2008. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2007, in sicer sprejeti in veljavni proračun ter realizacija proračuna. Osnovne podatke predstavljamo v tabeli 1.

Načrtovana makroekonomska gibanja ob sprejemanju proračuna odstopajo od dejansko realiziranih. Ob sprejemu proračuna je bila načrtovana 4-odstotna rast bruto domačega proizvoda, medtem ko je bila realizacija po prvi oceni Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) 6,1-odstotna. Stopnja inflacije je bila načrtovana v obsegu 2,1 odstotka, realizirana pa v obsegu 3,6 odstotka. Na visoko inflacijo so vplivali predvsem rast cen hrane in tekočih goriv za prevoz in ogrevanje, v manjši meri pa tudi zaokroževanje cen navzgor ob uvedbi evra. Rast izvoza proizvodov in storitev je bila načrtovana v obsegu 7,9 odstotka in realizirana v obsegu 13 odstotkov, rast uvoza pa je dosegla 14,1 odstotka glede na načrtovanih 7,4 odstotka in je za 0,9 odstotne točke preseгла rast izvoza. Primanjkljaj na tekočem računu plačilne bilance se je v letu 2007 precej povečal, predvsem zaradi višjega primanjkljaja v trgovinski bilanci in višjih plačil obresti na zunanji dolg. Na drugi strani pa se je povečal presežek v menjavi storitev in pozitivno vplival na saldo tekočega računa<sup>6</sup>.

V letu 2007 je bilo realiziranih 7.799.943.931 evrov prihodkov, kar predstavlja 100,45 odstotka načrtovanih prihodkov, 7.762.889.761 evrov odhodkov, kar predstavlja 95,27 odstotka načrtovanih odhodkov in proračunski presežek v znesku 37.054.170 evrov.

---

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07.

<sup>5</sup> Izraz »sprejeti proračun« se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2007 je zadnji sprejeti proračun Rebalans proračuna Republike Slovenije, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 66/07.

<sup>6</sup> Vir: predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007.

Čprav realizirani prejemki v skupnem znesku 9.187.472.902 evrov pri posameznih izkazih odstopajo od načrtovanih v sprejetem proračunu, je skupni realizirani znesek prejemkov enak načrtovanemu, realizirani izdatki v skupnem znesku 8.763.510.348 evrov pa so za 5 odstotkov nižji od načrtovanih v sprejetem proračunu. Skupaj so bili prejemki od izdatkov višji za 423.962.554 evrov.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2007

Izkaz/postavka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>				
7 Vsi prihodki	7.764.731.686	0	7.799.943.931	100
4 Vsi odhodki	8.148.029.504	8.237.517.284	7.762.889.761	95
<b>I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)</b>	<b>(383.297.818)</b>	<b>-</b>	<b>37.054.170</b>	<b>-</b>
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	202.011.368	0	537.892.654	266
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	111.474.824	131.240.744	77.687.133	70
<b>II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)</b>	<b>90.536.544</b>	<b>-</b>	<b>460.205.521</b>	<b>508</b>
<b>Račun financiranja</b>				
50 Zadolževanje	1.261.335.947	-	849.636.317	67
55 Odplačila dolga	928.359.948	932.785.143	922.933.454	99
<b>III. Neto zadolževanje (III=50-55)</b>	<b>332.975.999</b>	<b>-</b>	<b>(73.297.137)</b>	<b>-</b>
<b>IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)</b>	<b>9.228.079.001</b>		<b>9.187.472.902</b>	<b>100</b>
<b>V. Vsi izdatki (V=4+44+55)</b>	<b>9.187.864.276</b>		<b>8.763.510.348</b>	<b>95</b>
<b>VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)</b>	<b>40.214.726</b>	<b>-</b>	<b>423.962.554</b>	<b>-</b>

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007.

## 2.2 Predstavitev revizije

Revizijske podsegmente splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Cilj tega dela revizije je bil izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2007.

Prihodke proračuna za leto 2007 smo revidirali po revizijskem programu tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, ki so izkazani v glavni knjigi proračuna<sup>7</sup>. Primerjali smo jih tudi s podatki iz poročil o pobranih davkih in preverili usklajevanje evidenc med Davčno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) in UJP. Izkazovanje odhodkov proračuna smo preverili sočasno s preizkušanjem pravilnosti izvrševanja finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov v skladu s programi za revidiranje odhodkov, ki vključujejo tudi revidiranje pravilnosti izkazovanja odhodkov, ki obsega popolnost, točnost, razvrščanje in obstoj v bilanci izkazanih odhodkov.

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2007 smo revidirali po revizijskem programu tako, da smo preverjali izkazana stanja naložb in terjatev za unovčena poročstva ter potrjevali popolnost, točnost in razvrščanje v letu 2007 izkazanih prejemkov in izdatkov računa. Posebej smo preverili, na kakšen način Ministrstvo za finance vodi centralno evidenco finančnega premoženja in katere podatke vsebuje evidenca.

V računu financiranja za leto 2007, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke računa financiranja po revizijskem programu tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev ter potrjevali popolnost, točnost, obstoj in razvrščanje v letu 2007 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov in izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, v nekaterih primerih pa tudi merila, ki jih za izkazovanje uvajajo slovenski računovodski standardi (v nadaljevanju: SRS). Kriterij za opredelitev napak in nepravilnosti so poleg predpisov predstavljala tudi naslednja temeljna načela, ki so določena v predpisih o izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna:

- V proračunu se v skladu z 2. členom ZJF izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 (v nadaljevanju: ZIPRS0708)<sup>8</sup> je za leto 2007 omogočal izplačevanje sredstev za poplačilo obveznosti še prva dva delovna dneva v januarju 2008. Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek

<sup>7</sup> Proračunski uporabnik (PU) 10995 – Izvrševanje proračuna RS.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 92/07-UPB1.

se v skladu s 15. členom Zakona o računovodstvu<sup>9</sup> (v nadaljevanju: ZR) prizna v trenutku vplačila na račun proračuna, odhodek pa v trenutku izplačila z računa proračuna, ne glede na to, kdaj je obveznost, zaradi katere je bilo izvršeno izplačilo, nastala in zapadla v plačilo. Pogoj pripoznavanja prihodkov in odhodkov je v skladu s 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov)<sup>10</sup> izpolnjen tudi, če so terjatve oziroma obveznosti, ki se nanašajo na prihodke in odhodke poravnane na drugačen način (pobot oziroma kompenzacija in poplačilo v stvareh), pri čemer ni nastal denarni tok.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (v nadaljevanju: spremembe pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov iz leta 2006)<sup>11</sup>, ki se je začel uporabljati 1. januarja 2007, je dopolnil drugi odstavek 3. člena pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov, ki določa, da je pogoj za pripoznavanje prihodkov in odhodkov izpolnjen tudi, če so bile terjatve oziroma obveznosti, ki se nanašajo na prihodke oziroma odhodke, poravnane na drug način, pri čemer ni nastal denarni tok (pobot oziroma kompenzacija in poplačilo v stvareh). V spremembi pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov iz leta 2006 je tako za besedilom »poravnane na drug način« dodano besedilo »pobot oziroma kompenzacija in poplačilo v stvareh.«

Menimo, da opisani način evidentiranja ne zagotavlja upoštevanja računovodskega načela dosledne stanovitnosti<sup>12</sup>, ki določa, da mora biti način računovodskega obravnavanja gospodarskih kategorij jasno določen in se ne more spreminjati glede na trenutne koristi poslovne celote. Če so načini računovodskega obravnavanja gospodarskih kategorij v različnih obdobjih različni, je treba prikazati razloge in posledice takšnih sprememb. Prav tako bi morala biti spoštovana četrta kakovostna značilnost računovodskih izkazov, ki jo opredeljujejo SRS<sup>13</sup>, to je primerljivost, ki omogoča, da je zaradi metodične enotnosti mogoče primerjati postavke v računovodskih izkazih istega podjetja za različna leta ali postavke v računovodskih izkazih različnih podjetij, in tudi da so konti in knjizbe na njih metodično enotni tako v posameznem podjetju kot v različnih podjetjih.

Opisani način evidentiranja poslovnih dogodkov tudi ne zagotavlja popolnosti izkazovanja vseh prejemkov in izdatkov proračuna, določene med cilji in načeli ZJF v četrtem in petem odstavku 2. člena, dopuščene so le izjeme, določene v tretjem odstavku 90. člena ZJF (poslovni dogodki, ki se izkazujejo samo v bilanci stanja, in sicer so to spremembe, nastale pri upravljanju z dolgom, konverzije terjatev v kapitalsko naložbo ter odpisi dolga ali terjatev).

---

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 138/06.

<sup>12</sup> Kodeks računovodskih načel, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana 1998.

<sup>13</sup> Uvod v Slovenske računovodske standarde (2006), točka 5: Temeljne računovodske predpostavke in kakovostne značilnosti računovodenja.



### 2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V zaključnem računu so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 7.799.943.931 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 7.762.889.761 evrov. Presežek prihodkov nad odhodki je znašal 37.054.170 evrov.

Realizirani prihodki so bili v letu 2007 v primerjavi z letom 2006 višji za 5 odstotkov, in sicer na račun povečanja davčnih prihodkov. Realizirani odhodki pa so bili v letu 2007 v primerjavi z letom 2006 višji za 2 odstotka. Najbolj so se v primerjavi z letom 2006 povečali investicijski odhodki, in sicer za 43 odstotkov. Prav tako so se v primerjavi z letom 2006 povečala plačila sredstev v proračun Evropske unije, in sicer za 24 odstotkov. Transforni odhodki so se v primerjavi z letom 2006 znižali, in sicer tekoči transferi za 5 odstotkov, investicijski transferi pa za 9 odstotkov.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2007 glede na leto 2006 ni bistveno spremenila.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2006 in 2007 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2006 in 2007

Konto/Postavka	Realizacija v letu 2006		Realizacija v letu 2007		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	v evrih (2)	struktura v odstotkih (3)	v evrih (4)	struktura v odstotkih (5)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
70 Davčni prihodki	6.685.969.821	90,4	7.052.407.004	90,4	105
71 Nedavčni prihodki	343.248.786	4,6	380.194.798	4,9	111
72 Kapitalski prihodki	15.788.049	0,2	16.196.657	0,2	103
73 Prejete donacije	2.566.091	0,0	3.355.397	0,0	131
74 Transforni prihodki	509.135	0,0	536.466	0,0	105
78 Prejeta sredstva iz EU	348.393.816	4,7	347.253.609	4,5	100
<b>I. Vsi prihodki*</b> <b>(I=70+71+72+73+74+78)</b>	<b>7.396.475.697</b>	<b>100,0</b>	<b>7.799.943.931</b>	<b>100,0</b>	<b>105</b>
40 Tekoči odhodki	2.084.757.569	27,3	2.237.719.955	28,8	107
41 Tekoči transferi	4.521.420.624	59,3	4.306.787.381	55,5	95
42 Investicijski odhodki	377.926.511	5,0	539.408.613	6,9	143
43 Investicijski transferi	356.523.239	4,7	323.069.775	4,2	91
45 Plačila sredstev v EU	287.891.789	3,8	355.904.036	4,6	124
<b>II. Vsi odhodki</b> <b>(II=40+41+42+43+45)</b>	<b>7.628.519.733</b>	<b>100,0</b>	<b>7.762.889.761</b>	<b>100,0</b>	<b>102</b>
<b>III. Presežek prihodkov nad odhodki</b> <b>(III=I-II)</b>	<b>(232.044.033)</b>	<b>-</b>	<b>37.054.170</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2006 predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007.

\*Zaradi zaokroževanja se vsota zneskov lahko razlikuje za 1 evro.

### 2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov

Realizacija proračunskih prihodkov je bila za 0,4 odstotka višja od sprejetega proračuna za leto 2007. Realizirani davčni prihodki so bili v letu 2007 za 4 odstotke oziroma 269.690.801 evrov višji, kot je bilo načrtovano v sprejetem proračunu, realizirani prihodki iz sredstev Evropske unije pa so bili za 40 odstotkov oziroma 234.867.231 evrov nižji od načrtovanih v sprejetem proračunu.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2007 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2007

Konto / Postavka	Sprejeti proračun v letu 2007 v evrih	Realizacija v letu 2007 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	6.782.716.203	7.052.407.004	104
71 Nedavčni prihodki	386.856.203	380.194.798	98
72 Kapitalski prihodki	10.432.315	16.196.657	155
73 Prejete donacije	2.094.880	3.355.397	160
74 Transferni prihodki	511.246	536.466	105
78 Prejeta sredstva iz EU	582.120.840	347.253.609	60
<b>Skupaj*</b>	<b>7.764.731.686</b>	<b>7.799.943.931</b>	<b>100</b>

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007.

\* Zaradi zaokroževanja se vsota zneskov lahko razlikuje za 1 evro.

2.2.1.1.a Zakon o dohodnini<sup>14</sup> v 3. členu določa, da je dohodnina prihodek proračuna, če ni z zakonom drugače določeno. V 38. členu ZIPRS0708 je določeno, da se v skladu z zakonom, ki ureja financiranje občin, občinam odstopi za leto 2007 dohodnina v skupnem znesku 885.185.725 evrov. Višina sredstev, kot je bila za leto 2007 določena v ZIRS0708, je bila tudi dejansko nakazana občinam v letu 2007. V poslovnih knjigah državnega proračuna je bil priliv sredstev iz dohodnine na podračun proračuna evidentiran kot prihodek državnega proračuna, ob nakazilu odstopljenih sredstev občinam pa so bili izkazani prihodki znižani v znesku nakazanih sredstev.

2.2.1.1.b V 8. členu Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-1)<sup>15</sup> je določeno, da so vir financiranja občin tudi prihodki iz dohodnine in se štejejo za lastne vire financiranja občin. Ustavno sodišče je ugotovilo<sup>16</sup>, da je 8. člen ZFO-1 v neskladju z ustavo in naložilo Državnemu zboru RS (v nadaljevanju: državni zbor), da odpravi ugotovljene neskladnosti v roku enega leta po objavi odločbe v Uradnem listu RS. V letu 2008 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-1A)<sup>17</sup>, ki je ugotovljeno neskladnost odpravil. Pri tem je treba opozoriti, da bo morala Vlada RS način nakazovanja prihodkov od dohodnine občinam urediti v uredbi v roku enega leta od uveljavitve ZFO-1A.

2.2.1.1.c DURS vodi analitično evidenco za davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), na podlagi katere pripravlja poročilo Pregled A1 – DDV brez vračil DDV v potniškem prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom (v nadaljevanju: poročilo A1-DDV). Na podlagi podatkov iz analitične

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 117/06.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 123/06.

<sup>16</sup> Odločba št. U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007.

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 57/08.

evidence in po navodilih DURS smo izračunali vrednost plačil in vračil DDV po obračunu za leto 2007. Izračunano začetno stanje v dobro je po podatkih iz analitične evidence za 212 evrov višje, kot je izkazano v poročilu A1-DDV, kjer je izkazano pravilno.

2.2.1.1.d Izračunani znesek za obveznosti zapadlih plačil DDV za leto 2007 pa je po podatkih iz analitične evidence za 5.934.785 evrov nižji kot v poročilu A1-DDV. DURS je navedla, da so v znesku, ki je izkazan v poročilu, zajete tudi obveznosti, pri katerih gre za obročno odplačevanje, odlog plačila oziroma odlog izvršbe. Menimo, da bi morala DURS o obveznostih plačil DDV, kjer še ni določen datum zapadlosti, v poročilu A1-DDV poročati posebej.

2.2.1.1.e DURS pripravlja Poročilo A1 po podkontih javnofinančnih prihodkov (v nadaljevanju: poročilo A1 – JFP). Pri primerjavi zneskov v poročilu A1-DDV in poročilu A1-JFP smo ugotovili, da je izkazani znesek plačil DDV v poročilu A1-JFP za 29.134.034 evrov nižji kot v poročilu A1-DDV. Razlika se nanaša na vračila v potniškem prometu, vračila konzularnim predstavništvom, tujcem ali druga vračila po odločbi, ki niso vključena v poročilo A1-DDV, in tudi ne v analitično evidenco za DDV. Podatki o vračilih se vodijo v Excelovih tabelah, vrnjena vračila DURS pa se ne zabeležijo v te tabele, temveč se zapišejo v tabelo z napačnimi zapisi. Zaradi tega so vračila DDV v potniškem prometu, vračila konzularnim predstavništvom, tujcem in druga vračila po odločbi, ki so vključena v znesku plačil DDV v poročilu A1-JFP, precenjena za vrnjena vračila DURS. V nobeno poročilo ni vključen podatek o pobranem DDV za elektronsko opravljene storitve v znesku 108.729 evrov.

2.2.1.1.f V skladu s tretjim odstavkom 7. člena Pravilnika o opravljanju nalog UJP na področju plačevanja in razporejanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov<sup>18</sup> je bil dogovorjen protokol o postopkih za izvajanje mesečnih usklajevanj evidenc DURS, s poročili UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah. V letu 2007 se je protokol izvajal le za DDV. V protokolu je navedeno, kdaj se šteje, da sta evidenci usklajeni, in da mora DURS poslati potrdilo o usklajenih evidencah z obrazložitvijo usklajenih razlik. Predložena so bila potrdila o usklajenih evidencah za vse mesece.

Seštevek zneskov plačil DDV v mesečnih poročilih DURS je za 115.442 evra višji od kumulativnega zneska, ki je bil uporabljen pri uskladitvi za celo leto 2007. Ugotovili smo, da je DURS po mesečnem usklajevanju izvajala stornacije plačil in preknjiževala posamezne zneske. Razliko v znesku 89.564 evrov je DURS pojasnila, 25.878 evrov pa se nanaša na vrnjena vračila v potniškem prometu, ki niso vključena v analitično evidenco DDV. Namesto da bi se znesek vračil v potniškem prometu zmanjšal, se zapišejo v tabelo z napačnimi zapisi, kot je zapisano v točki 2.2.1.1.e tega poročila.

### 2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 5 odstotkov nižja od sprejetega proračuna za leto 2007. Nižja realizacija je predvsem posledica manjše porabe sredstev za tekoče in investicijske transfere. Poraba sredstev za tekoče transfere je bila za 161.548.752 evrov oziroma 4 odstotke nižja od sprejetega proračuna, poraba sredstev za investicijske transfere pa za 177.149.828 evrov oziroma 35 odstotkov nižja od sprejetega proračuna za leto 2007.

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 42/03, 134/03, 70/04, 141/04, 106/05, 136/06.

Načrtovani in realizirani odhodki v letu 2007 so prikazani v naslednji tabeli.

Tabela 4: Odhodki proračuna v letu 2007

Konto / Postavka	Sprejeti proračun v letu 2007 v evrih	Realizacija v letu 2007 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.267.783.742	2.237.719.955	99
41 Tekoči transferi	4.468.336.133	4.306.787.381	96
42 Investicijski odhodki	594.547.648	539.408.613	91
43 Investicijski transferi	500.219.603	323.069.775	65
45 Plačila sredstev v proračun EU	317.142.378	355.904.036	112
<b>Skupaj*</b>	<b>8.148.029.504</b>	<b>7.762.889.761</b>	<b>95</b>

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007.

\*Zaradi zaokroževanja se vsota zneskov lahko razlikuje za 1 evro.

2.2.1.2.a Pri preveritvi usklajenosti izkazovanja odhodkov v poslovnih knjigah proračuna z izkazovanjem odhodkov v poslovnih knjigah neposrednih proračunskih uporabnikov smo ugotovili, da je Upravna enota Sežana v svojih poslovnih knjigah izkazala za 3.622 evrov manj odhodkov, kot so izkazani v poslovnih knjigah proračuna. Posledica tega je, da so izkazani odhodki v zaključnem računu za prav tak znesek previsoki. Previsoko izkazani odhodki v zaključnem računu predstavljajo neporabljen sredstva, ki jih je Upravna enota Sežana prejela iz proračuna v letu 2007 in jih je vrnila v proračun v letu 2008.

2.2.1.2.b Država, ki predseduje Evropski uniji, mora financirati izvedbo vseh zasedanj Evropskega sveta, ne glede na to, kje potekajo. Med predsedovanjem Slovenije Evropski uniji, v prvi polovici leta 2008, sta bili dve zasedanji Evropskega sveta v Bruslju, in sicer marca in junija 2008. Za organizacijo zasedanja Evropskega sveta v Bruslju je odgovoren Generalni sekretariat Sveta Evropske unije, ki mu je Republika Slovenija v letu 2007 nakazala predplačilo v znesku 2,6 milijona evrov.

Minister za finance je v zvezi s tem izplačilom izdal na podlagi sedme točke tretjega odstavka 24. člena ZIPRS0708 sklep<sup>19</sup>, da se lahko za to izplačilo skrajša plačilni rok. Plačilo je bilo izvedeno 31. 12. 2007. Ministrstvo za finance je izplačilo evidentiralo na podskupini kontov 414 – tekoči transferi v tujino, kar je v nasprotju z 41. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>20</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o EKN). Glede na vsebino poslovnega dogodka bi moralo Ministrstvo za finance izplačilo za kritje stroškov izvedbe zasedanja Evropskega sveta evidentirati na podskupini kontov 402 – izdatki za blago in storitve. Zaradi tega so bili v bilanci prihodkov in odhodkov tekoči transferi previsoko izkazani v znesku 2,6 milijona evrov, tekoči odhodki pa za enak znesek prenizko.

<sup>19</sup> Z dne 21. 12. 2007.

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 52/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 114/06, 138/06.

2.2.1.2.c V poslovnih knjigah je bil prenos sredstev z računa veleposlaništva Republike Slovenije v tujini na drug račun države v tujini v znesku 91.927 evrov evidentiran kot izplačilo iz proračuna. Ministrstvo za zunanje zadeve je ta prenos sredstev evidentiralo med tekočimi odhodki kot porabo sredstev oziroma izplačilo sodnih stroškov, stroškov odvetniških storitev in stroškov notarja, za katere pa ni dokazov (dokumentov), da so nastali.

Tak način evidentiranja je v nasprotju s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov, ki za priznanje odhodka in njegovo izkazovanje zahteva, da sta izpolnjena dva pogoja, in sicer nastanek poslovnega dogodka in izplačilo. Zaradi tega so bili v bilanci prihodkov in odhodkov tekoči odhodki previsoko izkazani v znesku 91.927 evrov.

2.2.1.2.d Ob nakazilu sredstev s podračuna proračuna na podračun Ministrstva za obrambo je v poslovnih knjigah proračuna izkazan odliv sredstev s podračuna proračuna in terjatev do Ministrstva za obrambo. Odhodki, ki nastanejo ob porabi teh sredstev, se v poslovnih knjigah proračuna pripoznavajo enkrat mesečno, in sicer ob prenosu podatkov o realizaciji iz Ministrstva za obrambo, hkrati se zapirajo terjatve do Ministrstva za obrambo.

Ugotovili smo, da je pri mesečnem prenosu podatkov o realizaciji za oktober in november 2007 prišlo do napake pri prenosu podatkov, zaradi česar so bili v poslovnih knjigah proračuna izkazani za 482.753 evrov višji odhodki kot poslovnih knjigah Ministrstva za obrambo. Napaka ob prenosu podatkov ni bila ugotovljena, prav tako ni bila ugotovljena ob usklajevanju poslovnih knjig na podlagi poročila 5.1, s katerim se preverja le višina danih sredstev, ne pa višina odhodkov<sup>21</sup>. Napaka je bila odkrita v februarju 2008, to je pred zaključkom poslovnih knjig za leto 2007. Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna ugotovljeno napako evidentiralo kot povečanje terjatev do Ministrstva za obrambo in storno odhodka proračuna. S tem je zagotovilo pravilno izkazovanje stanja terjatev do Ministrstva za obrambo na dan 31. 12. 2007 in odhodkov proračuna, vendar je izveden popravek vplival na napačno izkazovanje prometa na kontu terjatev v letu 2007. Da bi bilo zagotovljeno pravilno izkazovanje prometa na kontu terjatev, bi morale Ministrstvo za finance ugotovljeno napako v poslovnih knjigah proračuna evidentirati na kontu terjatev kot storno prometa v kredit in storno izkazanih odhodkov. Poslovni dogodki niso vplivali na pravilnost izkazovanja v zaključnem računu, vendar kažejo na neustrezno delovanje notranjih kontrol.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Ministrstvo za finance je 9. 6. 2008 pojasnilo, da so že pristopili k vzpostavljanju notranjih kontrol, tako da Ministrstvo za obrambo pred vsakim prenosom podatkov na Ministrstvo za finance izvede kontrolo pripravljene datoteke za prenos podatkov, ki jo s podpisom potrdi odgovorna oseba. Prav tako bosta ministrstvi preučili možnost neposredne povezave in s tem neposredne izmenjave podatkov.*

### **2.2.1.3 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije**

V letu 2007 je bilo izkazanih 347.253.609 evrov prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije, kar je predstavljalo 4,5 odstotka vseh prihodkov proračuna Republike Slovenije oziroma 59,6 odstotkov načrtovanih sredstev iz proračuna Evropske unije. Izkazana prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije

---

<sup>21</sup> Usklajevanje je določeno v Operativnih postopkih pri vodenju poslovnih knjig neposrednih uporabnikov državnega proračuna, ki jih je izdalo Ministrstvo za finance.



so bila skoraj enaka tovrstnim prihodkom v letu poprej, čeprav je bilo leto 2007 prvo leto, ko bi lahko v proračunu že črpali tudi sredstva programskega obdobja od leta 2007 do 2013. Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije so prikazana v naslednji tabeli.

Tabela 5: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije v letih 2006 in 2007

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2006	Sprejeti proračun 2007	Realizacija 2007	Indeks	Delež
(1)	(2)	v evrih (3)	v evrih (4)	v evrih (5)	(6)=(5)/(3)*100	v odstotkih (8)
<b>78</b>	<b>Prejeta sredstva iz Evropske unije*</b>	<b>348.393.816</b>	<b>582.120.840</b>	<b>347.253.609</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>
780	Predpristopna sredstva Evropske unije	25.774.146	18.703.055	10.198.504	40	2,9
781	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za izvajanje skupne kmetijske politike	135.965.706	160.994.408	150.553.019	111	43,4
782	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za strukturno politiko	85.484.517	233.111.446	56.845.051	66	16,4
783	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za kohezijsko politiko	21.052.215	96.855.024	30.695.793	146	8,8
784	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za izvajanje notranje politike	20.566.317	69.375.146	94.288.134	458	27,2
785	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije iz pavšalnih povračil	55.880.019	0	0	0	0,0
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije	3.466.380	3.081.760	3.968.513	114	1,1
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	204.515	0	704.596	345	0,2
<b>45</b>	<b>Plačila sredstev v proračun Evropske unije</b>	<b>287.891.789</b>	<b>317.142.378</b>	<b>355.904.036</b>	<b>124</b>	<b>100</b>
450	Plačila sredstev v proračun Evropske unije	287.891.789	317.142.378	355.904.036	124	100

Vir: zaključni račun proračuna za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna za leto 2007.

\* Zaradi zaokroževanja se vsota zneskov lahko razlikuje za 1 evro.

Skoraj vsi prihodki proračuna v letu 2007 so se nanašali na programsko obdobje od leta 2004 do 2006, le 8,8 odstotka jih je že izhajalo iz programskega obdobja od leta 2007 do 2013. To so predvsem prihodki, nakazani ob koncu leta 2007 v okviru sredstev za izvajanje skupne kmetijske politike, ki so se nanašali na Program razvoja podeželja in tržne ukrepe v kmetijstvu, ter za prejeta sredstva iz ukrepov v čebelarstvu iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada.

Največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije se je nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske politike.

Preverili smo, da so vsi odlivi z namenskih podračunov v okviru sistema enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD) za strukturne sklade, Kohezijski sklad, za izvajanje Programa razvoja podeželja in za schengensko mejo tudi evidentirani kot prihodki proračuna.

Prejeta sredstva za strukturno politiko so v letu 2007 dosegla le četrtno načrtovanih sredstev. Za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 je bilo do konca leta 2007 z namenskih postavk strukturnih skladov brez pobud skupnosti že izplačanih 230.562.333 evrov, kar pomeni, da so izplačila že dosegla 97,1 odstotka od 237.509.597 evrov odobrenih pravic iz Enotnega programskega dokumenta. Za ta izplačila mora plačilni organ na Ministrstvu za finance naknadno potrditi zahtevke za povračilo, kar je nato podlaga za evidentiranje prihodkov proračuna. Do konca leta 2007 je plačilni organ potrdil za 171.580.511 evrov zahtevkov za povračilo, kar predstavlja 74,4 odstotka izplačanih sredstev oziroma 72,2 odstotka odobrenih pravic na podlagi odločbe Evropske komisije. V skladu s pravilom »n+2«<sup>22</sup> je treba odobrene pravice porabiti do konca leta 2008.

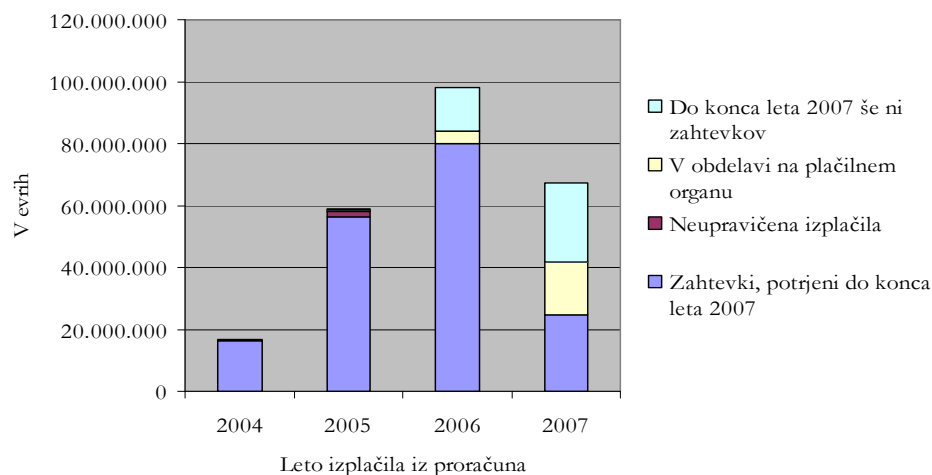
Najslabše črpanje se kaže pri pobudi skupnosti Equal, pri kateri je bilo do konca leta 2007 iz proračuna izplačanih le 54,9 odstotka odobrenih pravic, plačilni organ pa je potrdil 68,4 odstotka izplačil iz proračuna oziroma le 37,6 odstotka odobrenih pravic.

Pregledali smo izplačila z namenskih postavk proračuna za strukturne sklade v letih od 2004 do konca 2007 in preverili, v kakšni meri so bili zanje že potrjeni zahtevki za povračilo.

---

<sup>22</sup> Pravilo »n+2« pomeni, da mora država članica Evropski komisiji predložiti zahtevke za plačilo v višini finančnega načrta za leto »n« najkasneje do konca drugega leta, ki sledi letu »n«.

Slika 1: Izplačila z namenskih postavk strukturnih skladov po fazah potrditve



Vir: analiza na podlagi podatkov Ministrstva za finance, plačilnega organa.

Do konca leta 2007 tako v proračun ni bilo povrnjenih manj kot 2 odstotka izplačil iz let 2004 in 2005, ki naj bi bila upravičena, ter 18,1 odstotka izplačil iz leta 2006 in 63,4 odstotka izplačil iz leta 2007.

Prejeta sredstva za kohezijsko politiko so se v primerjavi z letom 2006 povečala skoraj za polovico, vendar pa so znašala le tretjino načrtovanih sredstev v rebalansu proračuna. V skladu s pravili črpanja morajo biti ta sredstva porabljena najkasneje do konca leta 2010. Poimenovanje te skupine kontov ni povsem ustrezno, na kar smo opozarjali že v preteklih revizijah. Dejansko gre samo za prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada, ne pa tudi iz strukturnih skladov, kar sicer zajema izraz kohezijska politika. Poimenovanje skupin kontov prejetih sredstev iz Evropske unije bo treba ustrezno prilagoditi tudi glede na spremenjeno strukturo splošnega proračuna Evropskih skupnosti v programskem obdobju od leta 2007 do 2013.

V primerjavi z letom 2006 so se najbolj povečali prihodki, izkazani pri prejetih sredstvih za izvajanje notranjih politik, saj je v proračunu Republike Slovenije zabeleženo skoraj petkrat toliko prejetih sredstev kot v letu poprej. Velik priliv sredstev v proračun se je nanašal predvsem na prejeta sredstva za schengensko mejo, pri katerih je bilo leto 2007 zadnje leto izvajanja.

Republika Slovenija v letu 2007 ni bila več upravičena do pavšalnih povračil, ki jih je prejemale v prvih letih po pridružitvi Evropski uniji. Izteka se tudi pridobivanje predpristopnih sredstev.

V proračunu je bilo v letu 2007 izkazanih za 355.904.036 evrov plačil v proračun Evropske unije, kar je 24 odstotkov več kot v letu poprej in 12 odstotkov več, kot je bilo načrtovano. Na podlagi podatkov o prejetih sredstvih iz proračuna Evropske unije, ki se izkazujejo kot prihodek proračuna, in plačilih v proračun Evropske unije, ki se izkazujejo kot odhodek proračuna, je proračun Republike Slovenije do proračuna Evropske unije izkazal neto primanjkljaj v znesku 8.650.427 evrov, čeprav je bil z rebalansom proračuna načrtovan presežek v znesku 264.978.462 evrov. Iz tega je mogoče ugotoviti, da je bila Republika Slovenija v letu 2007 neto plačnik sredstev v Evropsko unijo.

## 2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo tisti izdatki, ki za državo nimajo narave odhodkov, to je trajne porabe sredstev, in prejemki, ki nimajo narave prihodkov, ampak predstavljajo spremembo oblike sredstev iz kapitalske ali finančne naložbe v denar. Med prejemki so izkazana vračila danih posojil in sredstva od prodaje kapitalskih vlog, med izdatki pa dana posojila in nakup kapitalskih naložb. V okviru teh izdatkov se izkazujejo tudi unovčena poroštva države.

V zaključnem računu so v računu finančnih terjatev in naložb prejemki od vračila danih posojil in prodaje kapitalskih deležev izkazani v znesku 537.892.654 evrov, izdatki za dana posojila in povečanje kapitalskih deležev pa v znesku 77.687.133 evrov. Saldo računa finančnih terjatev in naložb za leto 2007 je pozitiven in znaša 460.205.521 evrov.

V tabeli 6 je primerjava prejemkov in izdatkov izkazanih v računu finančnih terjatev in naložb za leto 2007 s prejemki in izdatki za leto 2006. Realizirani prejemki v letu 2007 so se v primerjavi z letom 2006 povečali več kot 9-krat<sup>23</sup>, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2006 povečali za 113 odstotkov.

Struktura prejemkov za leto 2007 je drugačna kot njihova struktura za leto 2006. Največji delež prejemkov predstavljajo prejemki od prodaje kapitalskih deležev, njihov delež se je povečal s 6,2 odstotka v letu 2006 na 90,8 odstotka v letu 2007, in sicer na račun prodaje kapitalskih deležev v SIJ-Slovenski industriji jekla, d. d., Ljubljana in Novi Kreditni banki Maribor, d. d. (v nadaljevanju: NKBM). Kot posledica tega se je delež prejetih vračil danih posojil v strukturi prejemkov s 76,6 odstotka v letu 2006 zmanjšal na 7,8 odstotka v letu 2007, delež kupnin iz privatizacije pa s 17,2 odstotka v letu 2006 na 1,4 odstotka v letu 2007.

Tudi struktura izdatkov računa finančnih terjatev in naložb za leto 2007 je drugačna kot njihova struktura za leto 2006. Največji delež izdatkov v letu 2007 predstavlja povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer kar 68,9 odstotka, kar je posledica dokapitalizacije Nove Ljubljanske banke, d. d., (v nadaljevanju: NLB) in vplačila sredstev v kapital in rezerve Evropske investicijske banke (v nadaljevanju: EIB). Posledica tega je bila, da so se v letu 2007 znižali deleži vseh ostalih izdatkov v primerjavi z letom 2006.

---

<sup>23</sup> Realizirani prejemki v letu 2007 so se v primerjavi z letom 2006 povečali za 838 odstotkov.

Tabela 6: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2006 in 2007

Konto/Postavka	Realizacija v letu 2006		Realizacija v letu 2007		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	v evrih (2)	struktura v odstotkih (3)	v evrih (4)	struktura v odstotkih (5)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	43.958.207	76,6	41.824.239	7,8	95
751 Prodaja kapitalnih deležev	3.550.166	6,2	488.497.300	90,8	13.760
752 Kupnine iz privatizacije	9.846.445	17,2	7.571.115	1,4	77
<b>75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalnih deležev (75=750+751+752)</b>	<b>57.354.818</b>	<b>100,0</b>	<b>537.892.654</b>	<b>100,0</b>	<b>938</b>
440 Dana posojila	11.126.677	30,6	3.984.042	5,1	36
441 Povečanje kapitalnih deležev in finančnih naložb	9.653.171	26,5	53.544.686	68,9	555
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	3.121.824	8,6	4.009.620	5,2	128
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	12.518.778	34,4	16.148.785	20,8	129
<b>44 Dana posojila in povečanje kapitalnih deležev (44=440+441+442+443)</b>	<b>36.420.450</b>	<b>100,0</b>	<b>77.687.133</b>	<b>100,0</b>	<b>213</b>
<b>Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)</b>	<b>20.934.368</b>		<b>460.205.521</b>		<b>2.198</b>

Vir: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007.

Prodaja kapitalnih deležev v letu 2007 je bila realizirana v znesku 488.497.300 evrov, kar je skoraj trikrat več sredstev, kot je bilo načrtovanih v sprejetem proračunu<sup>24</sup> za leto 2007. To je posledica dejstva, da Ministrstvo za finance v sprejetem proračunu za leto 2007 ni načrtovalo prejemkov iz

<sup>24</sup> V sprejetem proračunu je bila v računu finančnih terjatev in naložb načrtovana prodaja kapitalnih deležev v znesku 166.300.000 evrov.

prodaje NKBM, čeprav je bila prodaja potrjena z Odlokom o programu prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leto 2007 in 2008<sup>25</sup> ter Posameznim programom prodaje kapitalske naložbe RS, ki jo predstavljajo delnice NKMB<sup>26</sup>.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Zaradi kompleksnosti postopka prodaje je težko načrtovati, kdaj se bo posamezni postopek prodaje zaključil, dodatno pa je tudi nemogoče predvideti, kakšen bo izid prodaje oziroma ali prodaja sploh bo, saj je slednje odvisno od razmer na trgu in izkazanega interesa za nakup določenega premoženja ter od drugih dejavnikov. Zaradi previdnosti se v računu finančnih terjatev in naložb ni načrtovalo prejemkov iz prodaje NKBM. Poudariti pa je treba, da je bil postopek prodaje NKBM ob pripravi rebalansa proračuna za leto 2007 šele v začetni fazi, in tako je bilo v tistem času negotovo, kdaj naj bi se postopek prodaje zaključil.*

### **2.2.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb**

2.2.2.1.a Zakon o uporabi sredstev, pridobljenih iz kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij<sup>27</sup> (v nadaljevanju: ZUKLPP), v 7. členu določa, da se 8,5 odstotka sredstev kupnin nameni za tehnološke in razvojne projekte ministrstvu, pristojnemu za gospodarstvo. Sredstva za ta namen so bila v sprejetem proračunu za leto 2007 načrtovana in realizirana na namenski proračunski postavki 7562 – Podpora tehnološkemu razvoju<sup>28</sup>, katere nosilec je bilo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Realizacija v znesku 3.630.006 evrov se nanaša na povečanje namenskega premoženja Javnega sklada RS za podjetništvo in je izkazana kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, medtem ko je Ministrstvo za gospodarstvo izkazalo povečanje dolgoročne finančne naložbe na kontu 066 – Namensko premoženje, preneseno javnim skladom v enakem znesku v svoji bilanci stanja<sup>29</sup>. Takšen način evidentiranja poslovnih dogodkov ne vpliva na pravilnost izkazanih izdatkov računa finančnih terjatev in naložb v zaključnem računu, ne zagotavlja pa povezljivosti med izkazanimi računovodskimi kategorijami v izkazih posameznega proračunskega uporabnika.

2.2.2.1.b Republika Slovenija je na podlagi sklepa Vlade RS<sup>30</sup> s pogodbo o brezplačnem prenosu delnic družbe Telekom, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Telekom) na SOD<sup>31</sup> neodplačno odstopila 653.548 navadnih imenskih kosovnih delnic družbe Telekom, kar predstavlja 10 odstotkov delnic družbe Telekom, da bi se zagotovila sredstva za vračilo vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje po Zakonu o

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 126/06, 91/07.

<sup>26</sup> Sprejela Vlada RS s sklepom št. 40300-3/2007/2 z dne 10. 5. 2007.

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 60/99, 22/00, 67/01, 47/02.

<sup>28</sup> Proračunska postavka 7562 se uporablja izključno za izdatke sredstev kupnin na podlagi ZUKLPP in ne za druga sredstva namenjena tehnološkemu razvoju.

<sup>29</sup> V bilanci stanja Ministrstva za gospodarstvo je dolgoročna finančna naložba v Javni sklad RS za podjetništvo izkazana na podlagi sklepa Vlade RS (št. 47600-3/2007/4 z dne 7. 3. 2007), s katerim je Vlada RS določila pristojnost ministrstev in vladnih služb za upravljanje posameznih naložb oziroma ustanoviteljskih pravic Republike Slovenije v pravnih osebah javnega sektorja in drugih pravnih osebah.

<sup>30</sup> Št. 47600-7/2007/4 z dne 12. 7. 2007.

<sup>31</sup> Pogodba o brezplačnem prenosu delnic z dne 2. 8. 2007.



vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje<sup>32</sup>. Ta zakon v 3. členu določa, da je zavezanec za vračilo vlaganj Republika Slovenija, v imenu Republike Slovenije pa vračilo vlaganj izvrši SOD.

SOD je v letu 2007 izvršila za 43.605.631 evrov vračil upravičencem po navedenem zakonu. Izplačila upravičencem niso bila izvršena iz prodaje delnic, ampak je SOD založila svoja lastna sredstva, kar ji dopušča tudi peti odstavek 10. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje<sup>33</sup>. Založena sredstva je SOD obravnavala kot dano posojilo, za katerega je obračunala obresti po letni obrestni meri 15,3 odstotka oziroma 2.529.075 evrov<sup>34</sup>. Poleg tega si je SOD obračunala še 69.066 evrov drugih stroškov.

Izplačilo vračil upravičencem, obresti za založena sredstva in stroške SOD v letu 2007 v skupnem znesku 46.203.772 evrov je Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah evidentiralo samo v bilanci stanja kot zmanjšanje dolgoročne terjatve do SOD. Pri evidentiranju je upoštevalo spremembo pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov iz leta 2006, ki se je začela uporabljati 1. 1. 2007, na podlagi katere, po navedbah Ministrstva za finance ob poravnavi obveznosti s finančnim premoženjem, to je brez denarnega toka, ni izpolnjen pogoj za pripoznavanje prihodkov in odhodkov. Sprememba pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov iz leta 2006 pomeni spremembo v načinu pripoznavanja prihodkov in odhodkov v letu 2007 glede na leto 2006, zato bi moralo Ministrstvo za finance v zaključnem računu v skladu z računovodskim načelom dosledne stanovitnosti razkriti posledice teh sprememb. Ker Ministrstvo za finance tega ni storilo, je ravnalo v nasprotju z 2. členom ZR. Prav tako je ravnalo v nasprotju s 3. točko 90. člena ZJF, ki opredeljuje izjeme pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, in določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim in občinskim dolgom, konverzija terjatev v kapitalsko naložbo ter odpis dolga ali terjatve izkazujejo samo v bilanci stanja.

Pri primeru, ki je predmet revizije, pa ne gre za nobenega izmed poslovnih dogodkov, ki so opredeljeni v tretjem odstavku 90. člena ZJF, temveč za poplačevanje obveznosti po Zakonu o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje iz sredstev naložb, če bi do prodaje delnic prišlo, oziroma iz sredstev SOD. Takšen poslovni dogodek pa je tako formalno kot vsebinsko poplačilo iz sredstev od prodaje finančnega premoženja, če bi do prodaje delnic prišlo, oziroma poplačilo z zadolževanjem pri SOD.

Država bi morala zato pridobitev sredstev za izplačila vlaganj v telekomunikacijsko omrežje v znesku 46.203.772 evrov izkazati med prejemki iz zadolževanja v računu financiranja, ker je SOD za izplačilo upravičencem v letu 2007 založila lastna sredstva, ki jih je obravnavala kot dano posojilo. Hkrati pa bi morala izplačila upravičencem v znesku 43.605.631 evrov izkazati med tekočimi transferi, zaračunane stroške SOD v znesku 2.598.141 evrov pa med tekočimi odhodki v letu 2007. V zaključnem računu so prenizko izkazani prejemki v računu financiranja v znesku 46.203.772 evrov in odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov v prav takem znesku.

Ob neodplačnem prenosu delnic na SOD je Ministrstvo za gospodarstvo v svojih poslovnih knjigah izknjižilo kapitalsko naložbo v Telekom, v knjigovodski vrednosti 84.948.169 evrov, Ministrstvo za finance je evidentiralo dolgoročno terjatev iz poslovanja v tržni vrednosti prenesenih delnic na dan prenosa v znesku 324.623.827 evrov, SOD pa je v svojih poslovnih knjigah evidentirala obveznost do

---

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 57/07-UPB4.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 33/07.

<sup>34</sup> Pri izračunu stroškov financiranja je SOD upoštevala vsakokratna izplačila sredstev upravičencem.

države v prav takem znesku. Terjatve do SOD na dan 31. 12. 2007 so znašale 224.463.131,92 evra<sup>35</sup> in so bile usklajene z obveznostmi, ki jih SOD izkazuje do Republike Slovenije. Ker ob plačilu upravičencem ni prišlo do prodaje delnic, Ministrstvo za finance ne bi smelo znižati terjatev do SOD, temveč bi moralo ob izkazanem zadolževanju v znesku izplačil izkazati obveznosti iz zadolževanja pri SOD. Šele ob dejanski prodaji delnic pa bi Ministrstvo za finance pobotalo terjatve in obveznosti do SOD ter hkrati izkazalo prejemke iz prodaje kapitalskih deležev v računu finančnih terjatev in naložb in odplačilo dolga v računu financiranja. Zaradi tega so bile v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007 prenizko izkazane terjatve do SOD v znesku 46.203.772 evrov in obveznosti iz zadolževanja pri SOD v enakem znesku.

#### 2.2.2.2 Centralna evidenca finančnega premoženja države in evidenca kupnin od prodaje kapitalskih naložb države

2.2.2.2.a V drugem odstavku 71. člena ZJF je določeno, da mora ministrstvo, pristojno za finance, voditi centralno evidenco finančnega premoženja države. Za vodenje centralne evidence je minister za finance izdal Pravilnik o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine (v nadaljevanju: pravilnik za vodenje centralne evidence)<sup>36</sup>. Preverili smo, ali Ministrstvo za finance vodi centralno evidenco finančnega premoženja države na način, ki ga določa pravilnik za vodenje centralne evidence.

Pri preverjanju, katere podatke vsebuje centralna evidenca finančnega premoženja države, smo ugotovili, da se ta še vedno vodi v Excelovih preglednicah in programu Paradox, ki ga zaradi zastarelosti ni mogoče nadgraditi za vse potrebe upravljanja s finančnim premoženjem države. To je vzrok, da nekaterih podatkov, ki jih na podlagi pravilnika za vodenje centralne evidence pridobiva Ministrstvo za finance in se nanašajo na širše informacije o poslovanju posamezne pravne osebe, do katere država izkazuje naložbo oziroma terjatev, ni mogoče evidentirati v obstoječih evidencah<sup>37</sup>. Te podatke Ministrstvo za finance shranjuje v papirni obliki.

##### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Razvoj nove aplikacije je bil zaradi novih obveznosti, ki izhajajo iz uveljavitve Zakona o prevzemih in Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti preoblikovan, saj se morajo oblikovati še tri nove aplikacije, ki bodo uporabljale enake podatke kot Centralna evidenca finančnega premoženja države. Nova spletna aplikacija za centralno evidenco finančnega premoženja se razvija z lastnimi kadri Ministrstva za finance. Rok izvedbe je odvisen od več dejavnikov, ključnega pomena pa je, ali se razvoj nadaljuje s kadri ali zunanji izvajalci. Aplikacijo bi bilo mogoče zgraditi do konca leta 2010, če bo v razvoj vključen zunanji izvajalec, pa se lahko ta rok podaljša za dve leti zaradi priprave javnega razpisa (priprave specifikacij zahtev) ter spoznavanja izvajalca z vsebino.*

<sup>35</sup> Znesek predstavlja tržno vrednost vseh delnic na dan 31. 12. 2007, zmanjšano za nakazila upravičencem in stroške SOD v letu 2007.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 129/04.

<sup>37</sup> Na primer: podatki o prihodkih, dobičku, izgubi, bilančnemu dobičku, dividendi na delnico, bilančni vsoti, številu zaposlenih, članih nadzornega odbora.

2.2.2.2.b ZJF v 74. členu določa, za katere namene se lahko porabi kupnina od prodaje kapitalskih naložb države. Ministrstvo za finance je med letom 2007 prejemke iz prodaj kapitalskih deležev obravnavalo tako kot ostala nenamenska sredstva<sup>38</sup>, ob koncu leta pa je neporabljena sredstva kupnin iz leta 2007 v znesku 377.077.000 evrov vezalo v obliki vloge pri EZRD. Ker Ministrstvo za finance ne vodi evidence prejemkov in porabe sredstev kupnin iz prodaje kapitalskih deležev, je bil znesek neporabljenih sredstev v letu 2007, ki je bil vezan v obliki vloge, določen na podlagi podatkov o prilivih in odlivih teh sredstev v letu 2007 ob upoštevanju določb ZJF, ZIPRS0708 in obrazložitev splošnega dela rebalansa proračuna<sup>39</sup>.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Glede na to, da je obseg sredstev kupnin od prodaje kapitalskih deležev v letu 2007 na podlagi realizacije znatno presegel obseg sredstev določen v sprejetem proračunu, predpisi za sredstva kupnin od prodaje kapitalskih deležev v letu 2007 pa niso določali, da se morajo ta sredstva voditi ločeno od ostalih sredstev, so se v Zakladnici enotnega zakladniškega računa države odločili, da ocenjeno razliko med sredstvi kupnin od prodaje kapitalskih deležev, načrtovanimi v sprejetem proračunu ter realiziranimi sredstvi kupnin od prodaje kapitalskih deležev, vežejo v obliki vloge.*

Vežana sredstva v obliki vloge konec leta predstavljajo ocenjen znesek neporabljenih sredstev kupnin iz leta 2007, ne pa tudi neporabljenih sredstev kupnin iz preteklih let. Ker Ministrstvo za finance ne vodi evidence prilivov in porabe sredstev kupnin od prodaje finančnega premoženja, ni bilo mogoče pridobiti podatka, koliko so znašala neporabljena sredstva iz tega vira iz preteklih let.

### 2.2.2.3 Izdana poroštva Republike Slovenije v letu 2007

ZIPRS0708 v 34. členu določa, da obseg novih poroštev države v letu 2007 ne sme presežati 918.043.732 evrov. Poroštva za kredite in obveznice, ki so najeta za odplačilo obstoječih obveznosti, zavarovanih z državnim poroštvom, se ne štejejo v ta obseg poroštev.

V letu 2007 je bilo izdanih za 863.620.724 evrov novih poroštev za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb. Poroštev, izdanih za refinanciranje obstoječih kreditnih obveznosti, zavarovanih z državnim poroštvom, v letu 2007 ni bilo. Izdana poroštva po prejemnikih poroštev v letu 2007 prikazuje tabela 7.

<sup>38</sup> Sredstva so se stekala na podračun proračuna.

<sup>39</sup> V obrazložitvah splošnega dela rebalansa proračuna je določeno, da se del kupnine od prodaje naložbe v SIJ-Slovensko industrijo jekla, d. d., Ljubljana v znesku 76.000.000 evrov porabi za odplačila dolgov v računu financiranja.

Tabela 7: Izdana poročstva države v letu 2007 po prejemnikih poroštev

Prejemnik porošstva	Znesek v evrih
INFRA, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Sevnica	3.275.030
Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje	545.000.000
SID - Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana	312.500.000
Univerza na Primorskem	2.845.694
<b>Skupaj</b>	<b>863.620.724</b>

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Opomba: poročstva v tabeli so izkazana po pogodbeni vrednosti poroštenih pogodb, ne glede na to, koliko je bil kredit, ki je zavarovan s poroštvom države, dejansko črpan.

Obseg danih poroštev ni presegel omejitve iz 34. člena ZIPRS0708, kvota je bila v letu 2007 izkoriščena v višini 94,1 odstotka.

2.2.2.3.a Republika Slovenija je Družbi za avtoceste Republike Slovenije, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS) v letu 2007 izdala dve poroštvu v skupni vrednosti glavnice kreditov 545.000.000 evrov. Eno porošstvo je bilo izdano na podlagi Zakona o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti iz kredita, ki ga najame DARS pri Evropski investicijski banki za projekt slovenskih avtocest/VIII (v nadaljevanju: ZSDSA8)<sup>40</sup>, na podlagi katerega je Ministrstvo za finance sklenilo poroštvono pogodbo z EIB v vrednosti glavnice kredita 300.000.000 evrov<sup>41</sup> in pogodbo z DARS o zavarovanju porošstva<sup>42</sup>. Drugo porošstvo je bilo izdano na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v vrednosti 1.030,15 milijona evrov (v nadaljevanju: ZPDVPNPIA)<sup>43</sup>, na podlagi katerega je Ministrstvo za finance sklenilo poroštvono pogodbo z NLB v vrednosti glavnice kredita 245.000.000 evrov in pogodbo z DARS o zavarovanju porošstva.

V obeh pogodbah o zavarovanju porošstva je bilo določeno, da porok uresničuje pravico do regresiranja tako, da se poplača z ustrezno višino sredstev, zbranih na podlagi 5. člena Zakona o DARS (v nadaljevanju: ZDARS)<sup>44</sup>, 2. in 3. člena Zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji<sup>45</sup> (v nadaljevanju: ZZNSGC) ter iz predvidenih virov v Resoluciji o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 127/06.

<sup>41</sup> Št. 02/07-PP; Garancijska pogodba med Evropsko investicijsko banko in Republiko Slovenijo z dne 19. 12. 2006. Pogodba je začela veljati šele po potrdilu banke o prejemu kopije akta o ratifikaciji v državnem zboru dne 31. 5. 2007.

<sup>42</sup> Št. 02/07-PZ z dne 18. 9. 2007.

<sup>43</sup> Uradni list RS, št. 20/06.

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 20/04-UPB1.

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 57/98, 18/02.

Sloveniji<sup>46</sup>, razen cestnin. Pri tem bo porok uveljavljal regresno pravico najprej iz virov, zbranih v skladu z 2. členom ZZNSGC, če sredstva iz ZZNSGC ne bodo zadostovala za poplačilo poroka, se bo porok poplačal iz sredstev, določenih v ZDARS. Iz virov Resolucije o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, razen cestnin, se bo porok poplačal, če zbrana sredstva iz ZZNSGC in sredstva iz ZDARS ne bodo zadostovala za kritje regresnih zahtevkov poroka.

Morebitne unovčitve navedenih poroštev se torej plačajo iz sredstev proračuna, hkrati pa so kot primarni vir sredstev za poplačilo regresnega zahtevka iz unovčenih poroštev predvidena namenska sredstva po ZZNSGC, ki se prav tako izplačujejo iz proračuna. Takšen način zavarovanja poroštev ni smiseln, saj v takem primeru Republika Slovenija zahteva poplačilo regresnega zahtevka iz svojih virov sredstev.

Ugotovili smo tudi, da pogodbi o zavarovanju poroštev, sklenjeni med DARS in Republiko Slovenijo, urejata predvsem izpolnitev poroštevne obveznosti in način uresničevanja regresne pravice (določen je vrstni red poplačila Republiko Sloveniji), čeprav ima država pravico regresa že po 2. točki 3. člena ZSDSA<sup>47</sup> oziroma 7. členu ZPDVPNPIA<sup>48</sup>, ni pa urejen način zavarovanja – instrumenti zavarovanja, kot določa 3. točka 3. člena ZSDSA8 oziroma 8. člen ZPDVPNPIA.

2.2.2.3.b Na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem (v nadaljevanju: Univerza) iz kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorski pogojev<sup>49</sup> (v nadaljevanju: ZPUPSPP), je Ministrstvo za finance sklenilo poroštevno pogodbo<sup>50</sup> z Banko Koper, d. d., Koper (v nadaljevanju: Banka Koper) v vrednosti glavnice kredita 2.845.694 evrov.

Pogodba o kreditu<sup>51</sup> med Univerzo in Banko Koper v znesku 2.845.694 evrov je bila podpisana 12. 10. 2007. Namen kredita je sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev. V 7. členu ZPSRPPP je določeno, da v roku 90 dni po izdaji posameznega poroštev iz tega zakona skleneta ministrstvo, pristojno za finance, in posamezni kreditojemalec pogodbo, s katero uredita način zavarovanja poroštev.

Ministrstvo za finance med izvajanjem revizije<sup>52</sup> z Univerzo ni sklenilo pogodbe o zavarovanju poroštev, kar je v nasprotju s 7. členom ZPUPSPP. Ministrstvo za finance je konec leta 2007 Univerzo pozvalo, naj ji dostavi popis in cenitev nepremičnin<sup>53</sup>, ki so v lasti univerze, kar bi predstavljajo podlago za pripravo in podpis pogodbe o zavarovanju poroštev, vendar Univerza zahtevanih podatkov ni posredovala oziroma je

<sup>46</sup> Uradni list RS, št. 50/04.

<sup>47</sup> V 2. točki 3. člena ZSDSA8 je določeno, da pravico do regresiranja uresniči Republika Slovenija po vseh virih, ki so namenjeni gradnji avtocest v Republiki Sloveniji.

<sup>48</sup> V 7. členu ZPDVPNPIA je določeno, da če Republika Slovenija izpolni poroštevno obveznost po tem zakonu, pridobi pravico do regresiranja izplačanih zneskov DARS skupaj z vsemi stroški, ki so nastali v zvezi s tem. Pravico do regresiranja Republika Slovenija uresniči iz sredstev po vseh virih, ki so namenjeni gradnji avtocest v Republiki Sloveniji.

<sup>49</sup> Uradni list RS, št. 29/06.

<sup>50</sup> Št. 05/07-PP z dne 30. 11. 2007.

<sup>51</sup> Št. 1478/07-8281327 z dne 12. 10. 2007.

<sup>52</sup> Do 30. 4. 2008 Ministrstvo za finance ni predložilo pogodbe o zavarovanju izdanega poroštev.

<sup>53</sup> Kot instrument zavarovanja poroštev je bila predvidena zastava nepremičnin.

posredovala podatke, ki niso bili ustrezni. Ministrstvo za finance je Univerzo pozvalo, naj podatke dopolni, vendar Univerza tega ni storila.

#### 2.2.2.4 Unovčenja poroštev

V letu 2007 je bilo v breme proračuna unovčenih za 1.678.870,50 evra poroštev. Unovčenih je bilo pet poroštev in vsa od teh so bila prvič unovčena v letu 2007. V tabeli 8 so prikazana vsa unovčena porošstva v letu 2007 po identifikacijskih oznakah (ID).

Tabela 8: Unovčena porošstva v letu 2007

ID oznaka	Dolžnik	Upnik	Znesek v evrih
3000162	KGZ, z. o. o., Postojna	Deželna banka Slovenije, d. d., Ljubljana	765.734,29
3000246	Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	SKB Banka, d. d., Ljubljana	126.092,56
3000247	Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	Nova ljubljanska banka, d. d., Ljubljana	476.905,84
3000248	Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	Nova ljubljanska banka, d. d., Ljubljana	119.226,45
3000249	Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	Nova kreditna banka Maribor, d. d., Maribor	190.911,36
<b>Skupaj</b>			<b>1.678.870,50</b>

Vir: poročilo o unovčitvah poroštev Republike Slovenije s proračunske postavke Jamstva RS – 6611, za obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2007, Ministrstvo za finance.

2.2.2.4.a Ministrstvo za finance je sklenilo poroštvono pogodbo s Slovensko zadružno kmetijsko banko, d. d., Ljubljana<sup>54</sup> na podlagi Zakona o merilih in postopku za dajanje poroštev Republike Slovenije<sup>55</sup> za kreditne obveznosti<sup>56</sup> Kmetijsko gozdarske zadruge, z. o. o., Postojna (v nadaljevanju: KGZ Postojna).

KGZ Postojna je z januarjem 2001 prenehala plačevati obveznosti iz kreditne pogodbe. Dne 11. 4. 2001 je bil nad dolžnikom uveden postopek prisilne poravnave. Deželna Banka Slovenije, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: DBS) je s prijavo terjatev v postopek prisilne poravnave z dne 11. 1. 2005 v prisilno poravnavo prijavila terjatev iz kreditne pogodbe, zavarovane s poroštvom Republike Slovenije, in sicer v znesku 267.648 tisoč tolarjev (1.116.876 evrov). DBS je bila prijavljena terjatev po sklepu Okrožnega

<sup>54</sup> Banka se je preimenovala v Deželna Banka Slovenije, d. d., Ljubljana.

<sup>55</sup> Uradni list RS, št. 21/95, 18/96.

<sup>56</sup> Iz kreditne pogodbe št. 479/98-LJ/AŠ z dne 11.12.1998 v znesku 192.000.000 tolarjev.

sodišča v Kopru<sup>57</sup> v celoti priznana, prav tako tudi ločitvena pravica – dobila je položaj upnika v 2. razredu, za katerega se položaj po potrditvi načrta finančne organizacije ne spremeni in dobi svoje terjatve izplačane v celotni višini.

Dne 27. 2. 2006 je DBS prejela poplačilo iz prodaje nepremičnine<sup>58</sup> v znesku 36.000 tisoč tolarjev (150.225 evrov), s katero je DBS poplačala stroške izvršilnega postopka v znesku 1.213 tisoč tolarjev (5.061 evrov) in delno terjatev DBS iz kreditne pogodbe zavarovane s poroštvom Republike Slovenije v znesku 34.787 tolarjev (145.164 evrov).

Ker ni bilo več zastavljenega premoženja, iz katerega bi se DBS še lahko poplačala kot zastavni upnik, je lahko preostanek terjatve uveljavljala samo še pod pogoji, ki veljajo za navadne upnike, torej v višini 40 odstotkov vrednosti terjatev. DBS je pozvala Ministrstvo za finance k plačilu poroštvne obveznosti. Poroštvna obveznost je bila plačana dne 7. 11. 2007 v znesku 765.734 evrov<sup>59</sup>.

Terjatev Ministrstva za finance do KGZ Postojna iz unovčenega poroštv v znesku 765.734 evrov ni več izterljiva, saj jo je sodišče v postopku prisilne poravnave KGZ Postojna v celotnem znesku s sklepom odpisalo. Po 63. členu Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji<sup>60</sup> je dolžnik namreč oproščen obveznosti, da izplača upniku znesek, ki presega v prisilni poravnavi potrjeni odstotek, v istem obsegu pa je oproščen obveznosti do regresnega upravičenca-poroča. Zaradi tega terjatev v vrednosti 765.734 evrov nima več pogojev za izkazovanje.

---

<sup>57</sup> Številka 64/2004 z dne 22. 4. 2005.

<sup>58</sup> Sklep Okrajnega sodišča v Postojni, In 2003/00046.

<sup>59</sup> Znesek predstavlja 60 odstotkov celotne obveznosti KGZ Postojna (glavnica in obresti).

<sup>60</sup> Uradni list RS, št. 67/93.

### 2.2.2.5 Terjatve za unovčena poroštva

Ministrstvo za finance je na dan 31. 12. 2007 izkazalo 102.268.412 evrov terjatev iz unovčenih poroštev. Stanje terjatev po prejemnikih poroštev prikazuje tabela 9.

Tabela 9: Stanje terjatev za unovčena poroštva na dan 31. 12. 2007

Prejemnik poroštva	Neplačane terjatve v evrih na dan 31. 12. 2007	Delež v odstotkih
GEP Tika, d. d., Trbovlje	182.190	0,2
Planika Kranj, d. d., Kranj	5.165.468	5,1
Industrija usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika	39.418	0,0
Termoelektrarna Trbovlje, d. o. o., Trbovlje	3.141.365	3,1
Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	965.400	0,9
Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	1.112.523	1,1
Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., Šoštanj	3.306.001	3,2
Kmetijsko gozdarska zadruga, z. o. o., Postojna	765.734	0,8
TAM Maribor, d. d., Maribor	77.404.661	75,7
Avtomontaža BUS, d. o. o., Ljubljana	10.164.999	9,9
Slovenske železnice, d. d., Ljubljana	20.654	0,0
<b>Skupaj</b>	<b>102.268.413</b>	<b>100,0</b>

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Največji delež terjatev za unovčena poroštva predstavljajo terjatve do TAM Maribor, d. d., Maribor in Avtomontaže BUS, d. o. o., Ljubljana, kjer stečajna postopka še potekata.

2.2.2.5.a Pri preverjanju usklajenosti stanj unovčenih poroštev s stanji, ki jih izkazujejo prejemniki na dan 31. 12. 2007 (IOP obrazci), smo ugotovili, da izkazane terjatve iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2007 niso bile usklajene v znesku 101.303.013 evrov. V skladu s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu<sup>61</sup> je Ministrstvo za finance, sektor za računovodstvo proračuna pravočasno poslalo pravilne IOP<sup>62</sup> obrazce sedmim gospodarskim družbam, od katerih je potrdila stanje le družba Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža. Družbama TAM Maribor, d. d., Maribor in Avtomontaža BUS, d. o. o., Ljubljana obrazcev niso pošiljali, ker pri obeh stečajni postopek še poteka. Obrazci tudi niso bili poslani Termoelektrarni Šoštanj, d. o. o., Šoštanj in Termoelektrarni Trbovlje, d. o. o., Trbovlje.

<sup>61</sup> Uradni list RS, št. 117/02, 134/03.

<sup>62</sup> IOP – izpisek odprtih postavk.



### 2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja zadolževanje države izkazano v znesku 849.636.317 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 922.933.454 evrov.

Primerjava prejemkov in izdatkov v računu financiranja za leto 2007 s prejemki in izdatki za leto 2006 je prikazana v tabeli 10. V primerjavi z letom 2006 se je zadolževanje države v letu 2007 zmanjšalo za 39,7 odstotka, odplačila dolga pa za 13,9 odstotka. Neto zadolževanje v letu 2007 znaša (73.297.137) evrov, medtem ko je bilo v letu 2006 izkazano neto zadolževanje v znesku 337.789.657 evrov. Struktura zadolževanja v letu 2007 je bila drugačna od strukture v letu 2006, in sicer na račun povečanega zadolževanja na tujem trgu<sup>63</sup> v primerjavi z letom poprej. Domače zadolževanje je v letu 2007 predstavljalo 76,5 odstotka v strukturi celotnega zadolževanja, zadolževanje v tujini pa 23,5 odstotka celotnega zadolževanja.

Dolg države je konec leta 2007 znašal 7.395.466.572 evrov in predstavlja 22,1 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), konec leta 2006 pa je dolg znašal 7.351.512.523 evrov in predstavlja 24,1 odstotka BDP<sup>64</sup>.

Tabela 10: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2006 in 2007

Konto/Postavka	Realizacija v letu 2006		Realizacija v letu 2007*		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
500 Domače zadolževanje	1.400.728.080	99,4	649.900.262	76,5	46,4
501 Zadolževanje v tujini	8.628.144	0,6	199.736.056	23,5	2.314,9
<b>50 Zadolževanje (500+501)</b>	<b>1.409.356.224</b>	<b>100,0</b>	<b>849.636.317</b>	<b>100,0</b>	<b>60,3</b>
550 Odplačila domačega dolga	929.875.637	86,8	882.040.386	95,6	94,9
551 Odplačila dolga v tujino	141.690.930	13,2	40.893.068	4,4	28,9
<b>55 Odplačila dolga (550+551)</b>	<b>1.071.566.567</b>	<b>100,0</b>	<b>922.933.454</b>	<b>100,0</b>	<b>86,1</b>
<b>III. Neto zadolževanje (50–55)</b>	<b>337.789.657</b>		<b>(73.297.137)</b>		

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2006, izkaz računa financiranja od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2007 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007.

\*Opomba: Zaradi zaokroževanja podatkov se izračun realiziranega proračuna razlikuje za 1 evro pri postavki zadolževanje.

<sup>63</sup> Republika Slovenija je v letu 2007 na tujem trgu izdala obveznico SLOVEN4.

<sup>64</sup> BDP v tekočih cenah v letu 2007 je znašal 33.541 milijonov evrov, v letu 2006 pa 30.448 milijonov evrov. Vir: Bilten javnih financ (marec 2008).

Zadolževanje v letu 2007 je bilo realizirano v znesku 849.636.317 evrov, kar znaša 67,4 odstotka sredstev, načrtovanih v sprejetem proračunu<sup>65</sup> za leto 2007.

Za financiranje izvrševanja proračuna za leto 2007 se je Republika Slovenija zadolževala z izdajo dolgoročnih obveznic, trimesečnih in šestmesečnih zakladnih menic ter najemom kratkoročnega posojila. Od skupne zadolžitve Republike Slovenije z izdajo dolgoročnih obveznic RS<sup>66</sup> v znesku 1.298.500.031 evrov je bilo namenjeno za financiranje izvrševanja proračuna 200.213.597 evrov, ostala sredstva od izdaje dolgoročnih obveznic v znesku 1.098.286.434 evrov pa so bila namenjena upravljanju z državnim dolgom, kar je bilo izkazano samo v bilanci stanja. Preostali del zadolževanja za financiranje izvrševanja proračuna je bil realiziran z izdajo zakladnih menic v znesku 148.498.000 evrov in z zadolževanjem s kratkoročnim posojilom v znesku 440.000.000 evrov<sup>67</sup>. Razlika v znesku 60.924.720 evrov se nanaša na odplačila glavnice TRP kreditov<sup>68</sup>.

### 2.2.3.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa financiranja

Republika Slovenija se v skladu z 81. členom ZJF lahko zadolžuje doma in v tujini v obsegu, ki ga določa zakon. Obseg zadolžitve za leto 2007 je določen v 32. členu ZIPRS0708 v znesku 1.261.335.947 evrov. Država bi se v letu 2007 lahko dodatno zadolžila v okviru fiskalnega stabilizatorja do 62.593.891 evrov. V skladu z določili 32. člena ZIPRS0708 se v kvoto ne štejejo zadolžitve po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil v Republiki Sloveniji v letih 1994–2007<sup>69</sup> (v nadaljevanju: ZZSR), izdaja obveznic RS 21 in RS 39, zadolževanje za upravljanje z dolgovi države in prevzemi dolga. Po določilu 90. člena ZJF se pri likvidnostnem zadolževanju v računu financiranja na koncu leta izkaže le razlika med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja v tekočem letu, razlika se šteje v obseg zadolževanja države.

Država se je v letu 2007 dejansko zadolžila v skupnem znesku 2.066.953.788,33 evra. Zadolžitev, ki sodi v kvoto zadolževanja, pa je bila v letu 2007 izkazana v znesku 788.711.596,72 evra in ne presega z zakonom določenega obsega zadolžitve za leto 2007. Razlika v znesku 1.278.242.191,61 evra predstavlja zadolževanje za posebne namene v skladu z določili 32. člena ZIPRS0708 in se ne šteje v kvoto zadolževanja v letu 2007. Celotno zadolževanje države v letu 2007 je prikazano v tabeli 11.

<sup>65</sup> V sprejetem proračunu je bilo v računu financiranja načrtovano zadolževanje v znesku 1.261.335.947 evrov.

<sup>66</sup> 10. izdaja obveznic Republike Slovenije RS 59 in 11-letna obveznica SLOVEN4.

<sup>67</sup> Kratkoročno posojilo je bilo najeto pri sistemu EZRD na dan 31. 12. 2007 in v celoti vrnjeno 3. 1. 2008.

<sup>68</sup> Najeti po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007, Uradni list RS, št. 13/94, 42/00, 97/01. Republika Slovenija se je v letu 2007 za te namene zadolžila v nominalnem znesku 45.600.000 evrov.

<sup>69</sup> Uradni list RS, št. 13/94, 42/00, 97/01.

Tabela 11: Prikaz zadolževanja države v letu 2007

Zakonska osnova	Znesek v evrih
<b>A. Zadolževanje, ki sodi v kvoto zadolževanja</b>	
<b>1. Dolgoročni dolg</b>	
- Del obveznic RS 59 in SLOVEN4 <sup>70</sup>	200.213.596,72
<b>Skupaj dolgoročni dolg (brez predčasnih odplačil)</b>	<b>200.213.596,72</b>
<b>2. Kratkoročni dolg</b>	
- Kratkoročni krediti	440.000.000,00
- Trimesečne zakladne menice (TZM)	148.498.000,00
<b>Skupaj kratkoročni dolg</b>	<b>588.498.000,00</b>
<b>Skupaj A – zadolževanje, ki sodi v kvoto zadolževanja</b>	<b>788.711.596,72</b>
<b>B. Zadolževanje, ki se v skladu s četrtem odstavkom 32. člena ZIPRS0708 ne šteje v kvoto zadolževanja</b>	
1. Upravljanje z državnim dolgom <sup>71</sup>	1.098.286.434,72
2. Temeljni razvojni programi obrambnih sil (v nadaljevanju: TRP)	45.600.000,00
3. Prevzemi dolga:	
- prevzem dolgov Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije <sup>72</sup>	110.418.657,21
- neizplačane devizne vloge <sup>73</sup>	1.588,22
4. Odškodnine:	
- vročitev obveznic RS 21 upravičencem zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja <sup>74</sup>	11.617.214,70
- vročitev obveznic RS 39 žrtvam vojnega in povojnega nasilja <sup>75</sup>	12.318.296,76
<b>Skupaj B - zadolževanje, ki ne šteje v kvoto zadolževanja</b>	<b>1.278.242.191,61</b>
<b>Skupaj zadolževanje (A+B)</b>	<b>2.066.953.788,33</b>

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

<sup>70</sup> 84. člen ZJF.<sup>71</sup> 82., 84. in 90. člen ZJF (del obveznic RS 59 in SLOVEN4) in ZIPRS0708.<sup>72</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu - ZZelP-F, Uradni list RS, št. 15/07.<sup>73</sup> Zakon o poravnavanju obveznosti iz neizplačanih deviznih vlog (RS 4), Uradni list RS, št. 7/93, 13/93.<sup>74</sup> Zakon o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja (v nadaljevanju: ZIOOZP), Uradni list RS, št. 49/99.<sup>75</sup> Zakon o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (v nadaljevanju: ZSPOZ), Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/02.

2.2.3.1.a Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi ZIOOP in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja<sup>76</sup> izdala obveznico RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev. Leta 2002 je Republika Slovenija na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (v nadaljevanju: ZSPOZ<sup>77</sup>) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanje odločb o določitvi odškodnine<sup>78</sup> izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev. Obveznici sta namenjeni za poravnavo obveznosti Republike Slovenije iz ZIOOZP in ZSPOZ. Klirinško depotna družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) ju je z odločbo vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun SOD. SOD v skladu z določili ZIOOZP in ZSPOZ vroča obveznice upravičencem na podlagi odločb in jim izplačuje zapadle obroke glavnice ter obresti.

V letu 2007 sta bili obveznici redenominirani v evre. V tem letu je bilo upravičencem vročenih 278.390 lotov obveznic RS 21 (z nominalno vrednostjo 11.617.215 evrov) in 2.954.028 lotov obveznic RS 39 (z nominalno vrednostjo 12.318.297 evrov), kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 23.935.512 evrov.

V letu 2007 so bile upravičencem izplačane glavnice obeh obveznic v znesku 34.887.556 evrov. Poslovni dogodek se je v poslovnih knjigah proračuna evidentiral kot zmanjšanje dolgoročnih finančnih obveznosti za celoten znesek izplačil glavnice in hkrati so se v enakem znesku pripoznali tudi prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter izdatki v računu financiranja<sup>79</sup>.

Sredstva za poplačilo odškodnin po ZSPOZ se v skladu z določbami tega zakona zagotavljajo tudi iz sredstev proračuna. D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana vplača v proračun kupnino od prodaje družbenega premoženja, ki se uporabi za namene iz 33. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij<sup>80</sup> (v nadaljevanju: ZLPP). V skladu s 7. členom ZUKLPP in 33. členom ZLPP se del teh sredstev porabi za namene, ki jih določa ZSPOZ. V letu 2007 je bilo za ta namen SOD izplačanih 643.545 evrov, ki so bila evidentirana med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb.

2.2.3.1.b Po določilih 4. člena ZZSR se poraba in zadolžitev za TRP knjižita v breme proračuna po času plačila anuitet in pripadajočih obresti, ne glede na čas in količino prevzete oborožitve in opreme, za katero je kredit najet. Na podlagi navedenega določila se je v vseh preteklih letih priliv od črpanja kreditov za financiranje TRP izkazoval kot prejemek v računu financiranja, ko je bilo izvršeno odplačilo dolga. To pomeni, da se prejemek prizna istočasno in v enakem znesku kot izdatek. Zaradi te posebnosti izkazovanje zadolževanja v računu financiranja v posameznem letu nima neposredne povezave z dejanskim zadolževanjem v istem letu.

V tabeli 12 so predstavljeni podatki o celotnem zadolževanju in odplačilu dolga za TRP v letu 2007.

---

<sup>76</sup> Uradni list RS, št. 84/99.

<sup>77</sup> Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/02.

<sup>78</sup> Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02.

<sup>79</sup> 6. člen ZIPRS0708.

<sup>80</sup> Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 31/96.

Tabela 12: Zadolževanje za TRP v letu 2007

Opis	Znesek v evrih	Opomba
Najeti krediti TRP v letu 2007 v nominalnem znesku	45.600.000,00	
Poraba za predčasna odplačila glavnice	-	
Poraba v znesku odplačanih anuitet	60.924.720,40	Izkazano v RF med prejemki in izdatki
Razlika zaradi posebnosti po ZZSR	15.524.720,40 <sup>1</sup>	

Vir: analitična evidenca in glavna knjiga Ministrstva za finance.

V letu 2007 so bili za TRP najeti krediti v znesku 45.600.000 evrov, predčasnih odplačil kreditov najetih za financiranje TRP ni bilo. Zaradi posebnosti, ki jo omogoča ZZSR, je bilo v letu 2007 v računu financiranja izkazano zadolževanje v znesku 60.924.720,40 evra. Razlika 15.524.720,40 evra predstavlja posebnost po ZZSR, ker se odplačilo dolga in zadolžitev za namen TRP knjižita v računu financiranja v času plačila dolga.

Za nakup opreme je bilo v letu 2007 porabljenih 55.089.780,25 evra, in sicer neporabljeni del kreditov iz leta 2006 v nominalnem znesku 9.489.780,25 evra ter krediti najeti v letu 2007 v nominalnem znesku 45.600.000 evrov.

2.2.3.1.c V imenu Republike Slovenije je Ministrstvo za finance 7. 3. 2007 na podlagi 41. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu (v nadaljevanju: ZZelP-F)<sup>81</sup> prevzelo dolgove Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije (v nadaljevanju: JAŽP) iz črpanih posojil v skupnem znesku 110.418.657 evrov<sup>82</sup> s pripadajočimi obrestmi in drugimi stroški<sup>83</sup>, ki se nanašajo na prevzeti dolg. Z dnem prevzema dolga so prenehala poroštva države, dana za zavarovanje prevzetih kreditov.

V poslovnih knjigah proračuna za leto 2007 je prevzem dolga, tako kot določa 41. člen ZZelP-F<sup>84</sup>, evidentiran samo na kontih bilance stanja, ki pomenijo zadolževanje države, in sicer kot povečanje dolgoročne finančne obveznosti ob hkratnem zmanjšanju splošnega sklada za druge namene. Na tak način je evidentiranje prevzema dolga opredeljeno tudi v Pravilniku o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava

<sup>81</sup> Uradni list RS, št. 15/07.

<sup>82</sup> Posojila je JAŽP najela pri NLB v znesku 9.497.004 evrov, NKBM v znesku 22.591.358 evrov, Raiffeisen Krekovi banki, d. d., Maribor v znesku 22.693.953 evrov, SKB banki, d. d., Ljubljana v znesku 10.590.599 evrov in Banki Koper v znesku 45.045.743 evrov.

<sup>83</sup> Pripadajoče obresti in drugi stroški niso vključeni v znesek 110.418.657 evrov.

<sup>84</sup> V 41. členu ZZelP-F je določeno, da se prevzeta obveznost evidentira le na kontih bilance stanja državnega proračuna, pri čemer s prevzemom dolga za Republiko Slovenijo ne nastane nobena terjatev do JAŽP, in da sredstva za odplačevanje obveznosti prevzetega dolga zagotavlja Republika Slovenija v državnem proračunu.

(v nadaljevanju: spremembe pravilnika o EKN iz leta 2006)<sup>85</sup>, ki v 24. členu določa, da se prevzem dolga evidentira samo na kontih bilance stanja.

Menimo, da način evidentiranja prevzema dolga samo na kontih bilance stanja ne zagotavlja transparentnega izkazovanja poslovanja države in pomeni odmik od popolnosti izkazovanja vseh prejemkov in izdatkov proračuna, ki je eno izmed temeljnih načel ZJF. Ob upoštevanju 4. točke 2. člena ZJF ter ob dejstvu, da bilanca stanja ni sestavni del zaključnega računa, bi morala država, da bi zagotovila preglednost in popolnost izkazovanja, prevzem dolga od JAŽP v poslovnih knjigah evidentirati kot zadolževanje v računu financiranja v znesku 110.418.657,21 evra in kot odhodek v bilanci prihodkov in odhodkov v enakem znesku.

V letu 2007 je Republika Slovenija predčasno odplačala prevzeti dolg JAŽP v znesku 89.563.317 evrov<sup>86</sup> ter 9.271.873 evrov prevzetega dolga, ki je zapadel v letu 2007. Skupaj je bilo v letu 2007 odplačanega 98.835.190 evrov prevzetega dolga ter 2.288.828,70 evra pripadajočih obresti.

V računu financiranja je na strani odplačil dolgov evidentirano samo redno odplačilo prevzetega dolga v znesku 9.271.873,41 evra. Pri izkazovanju predčasnega odplačila v znesku 89.563.316,64 evra pa je Ministrstvo za finance upoštevalo določila 82. in 90. člena ZJF in predčasno odplačilo dolga evidentiralo samo na kontih bilance stanja. Če bi bil dolg ob prevzemu izkazan kot zadolževanje v računu financiranja, je takšen način evidentiranja pravilen, saj se prejemki iz zadolževanja in izdatki za odplačila dolga ob zamenjavi enega dolga z drugim ne spreminjajo kljub denarnemu toku, ki ob zamenjavi nastane. Če pride do predčasnega odplačila prevzetega dolga od JAŽP, pa je Republika Slovenija predčasno odplačala dolg, ki ni bil nikoli izkazan kot zadolževanje države, v prihodnosti pa bodo izkazani izdatki za njegovo odplačilo oziroma za odplačilo nadomestne zadolžitve. Ob upoštevanju 90. člena ZJF se je celoten posel odrazil samo v bilanci stanja kot povečanje zadolžitve (obveznosti) države v letu 2007 za 89.563.316,64 evra, ne pa tudi v poslovnem rezultatu oziroma v splošnem delu proračuna za leto 2007. Poleg tega se je zadolžitev države v letu 2007 povečala še za del prevzetega dolga, ki ni bil odplačan oziroma zamenjan v letu 2007 v znesku 11.583.467 evrov, povečana zadolžitev pa se prav tako ni odrazila v poslovnem rezultatu oziroma v splošnem delu proračuna za leto 2007.

Ministrstvo za finance je v svojih poslovnih knjigah za leto 2007 evidentiralo natečene obresti od 3. 12. do 31. 12. 2007 v znesku 55.671,64 evra<sup>87</sup> za neodplačani prevzeti dolg JAŽP. Kratkoročne obveznosti iz obresti in neplačani odhodki so izkazani v pravem poslovnem letu, vendar na napačnem kontu skupine 22, kar ni v skladu z 29. členom pravilnika o EKN, po katerem se te obveznosti evidentirajo na konto skupine 26.

---

<sup>85</sup> Uradni list RS, št. 138/06, uporablja se od 1. 1. 2007.

<sup>86</sup> Predčasno odplačilo prevzetega dolga je država financirala iz pridobljenih sredstev obveznice SLOVEN4.

<sup>87</sup> Obresti so zapadle v plačilo 15. 1. 2008.

2.2.3.1.d Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah in bilanci stanja ni v celoti evidentiralo natečenih obresti najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev do 31. 12. 2007, ki še niso zapadle v plačilo v letu 2007, kar je v nasprotju z 22. in 29. členom pravilnika o EKN ter 20. in 28. členom ZR. Kratkoročne obveznosti iz financiranja in neplačani odhodki so tako podcenjeni za najmanj 69.802.936 evrov<sup>88</sup>.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Ministrstvo za finance, direktorat za javno računovodstvo je pojasnil, da obresti iz dolgoročnih obveznosti v svojih evidencah ne razmejujejo. Obveznosti za obresti knjižijo, ko prejmejo odredbo za plačilo sektorja za upravljanje z dolgom proračuna. Prav tako je pojasnil, da je na podlagi ugotovitve računskega sodišča pristopilo k dopolnitvi sistema evidentiranja obveznosti iz dolgoročnega zadolževanja na kontih bilance stanja v letu 2008.*

### 2.2.3.2 Upravljanje z dolgom države

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

V letu 2007 je Ministrstvo za finance izdalo obveznico SLOVEN4, s katero je financiralo odkupe lastnih obveznic, in sicer RS 38, RS 49, RS 50, RS 52, RS 53, RS 56, RS 57, RS 58, RS 60, RS 61 in RS 62 (s skupno nominalno vrednostjo 710.700.627 evrov) v znesku 701.604.459 evrov ter predčasno odplačilo kreditov, prevzetih od JAŽP (v nadaljevanju: prevzeti krediti), v znesku 89.563.317 evrov. Predčasno odplačilo RS 47 v znesku 298.022.490 evrov je Ministrstvo za finance financiralo z 10. izdajo obveznice RS 59. Zaradi upravljanja z državnim dolgom se je povečala kakovost zadolžitve, proračunski učinki do leta 2018 pa naj bi po oceni Ministrstva za finance skupaj znašali 42.172.562 evrov<sup>89</sup>.

Proračunski učinki<sup>90</sup> pomenijo vpliv vseh prilivov in odlivov iz predčasnih odplačil<sup>91</sup> na že sprejeti proračun – načrtovane pravice porabe. Proračunske prilive v letu, ko se izvede predčasno odplačilo, predstavljajo transakcije iz izrednih prihodkov, kadar je realizirana cena nove zadolžitve nad nominalno vrednostjo in kadar se star instrument odkupi po ceni pod nominalno vrednostjo, prilivi iz obresti od vezanih sredstev novega instrumenta za poplačilo starega instrumenta v obdobju od črpanja novega instrumenta do porabe teh sredstev za predčasno poplačilo. Proračunske odlive v letu, ko se izvede predčasno odplačilo, predstavljajo natečene obresti<sup>92</sup> za instrument, ki se predčasno odplačuje, morebitni

<sup>88</sup> Znesek se nanaša samo na tiste posle zadolževanja in odplačila dolga, ki so bili predmet revizije. Kratkoročne obveznosti iz financiranja in neplačani odhodki so pri poslih zadolževanja prenizko izkazani v znesku 69.203.706 evrov (37.160.941 evrov pri RS 59, 31.147.541 evrov pri SLOVEN4 in 895.224 evrov pri TRP kreditih). Kratkoročne obveznosti iz financiranja in neplačani odhodki so pri odplačilih dolga prenizko izkazani v znesku 599.230 evrov (ID 2000353 v znesku 21.881 evrov, ID 5126320 v znesku 142.677 evrov, ID 5184810 v znesku 15.665 evrov, ID 5226200 v znesku 236.459 evrov in ID 5224671 v znesku 182.548 evrov).

<sup>89</sup> Izračun ocene proračunskih učinkov ni bil predmet revizije.

<sup>90</sup> Opredelitev proračunskih učinkov je podalo Ministrstvo za finance. Proračunski učinek se računa do zapadlosti novega instrumenta.

<sup>91</sup> Definicija velja za predčasna odplačila in odkup lastnih vrednostnih papirjev.

<sup>92</sup> Obresti za obdobje od zadnjega plačila obresti do dneva predčasnega odplačila.

stroški predčasnih odplačil in odhodki, ki nastanejo zaradi nižje realizirane cene nove zadolžitve glede na nominalno vrednost ali odkupa starega instrumenta po ceni nad nominalno vrednostjo. Proračunske prihranke v letu, ko se izvede predčasno odplačilo, lahko predstavljajo tudi obresti za instrument, ki se predčasno odplačuje, in sicer za obdobje od dneva predčasnega odplačila do zadnjega dneva redne zapadlosti obresti v letu. V kasnejših letih predstavljajo proračunske prihranke transakcije servisiranja dolga iz plačil obresti, ki so posledica nižje obrestne mere nove zadolžitve.

V skladu z določili četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto) znesku, vendar 90. člen tega zakona kot izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja. Zato v računu financiranja niso izkazani prejemki v skupnem znesku 1.098.286.434 evrov in izdatki v prav takem znesku.

### 2.2.3.3 Upravljanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa države

Sistem enotnega zakladniškega računa države vključuje EZRD ter sistem podračunov. EZRD je poseben transakcijski račun, odprt pri Banki Slovenije, ki ima vlogo skupnega transakcijskega računa vseh proračunskih uporabnikov, vključenih v sistem EZRD. Prek njega se evidentira denarni tok proračunskih uporabnikov, ki so vključeni v sistem EZRD. V sistem EZRD so vključeni vsi proračunski uporabniki in Občina Štore z njenimi proračunskimi uporabniki. Za upravljanje likvidnosti sistema EZRD je pri UJP odprt zakladniški podračun države. V skladu z 68. členom ZJF s prostimi denarnimi sredstvi na podračunih, vključenih v sistem EZRD, upravlja Ministrstvo za finance. Upravljanje likvidnosti sistema EZRD izvršuje Zakladnica enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: zakladnica) tako, da sprejema vloge proračunskih uporabnikov, plasira prosta denarna sredstva sistema EZRD<sup>93</sup> ter najema likvidnostna posojila izven sistema EZRD.

Pravni status sistema EZRD, na podlagi katerega bi se lahko zadolževal in dajal posojila, še ni urejen.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Pravni status EZRD kot tudi EZR občin naj bi urejal nov ZJF, katerega predlog je Ministrstvo za finance že pripravilo.*

Poslovna knjiga upravljanja likvidnosti EZRD vključuje celoten sistem EZRD in se imenuje poslovna knjiga EZRD. Poslovna knjiga EZRD se vodi po določenih pravilnikih o EKN in zajema postavke bilance stanja ter prihodkov in odhodkov z obveznimi prilogami, to sta račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja<sup>94</sup>. V poslovni knjigi EZRD so na postavkah prejemkov in izdatkov izkazani:

- tokovi izkaza prihodkov in odhodkov (predvsem prejete in plačane obresti);
- tokovi izkaza računa finančnih terjatev in naložb, ki jih predstavljajo dana in vrnjena likvidnostna posojila subjektom, ki so vključeni v enotno upravljanje likvidnosti;
- tokovi izkaza računa financiranja oziroma kratkoročno (likvidnostno) zadolževanje EZRD izven sistema EZRD ter vračila teh zadolžitve;

<sup>93</sup> Kot likvidnostna posojila proračunskim uporabnikom in bančne depozite.

<sup>94</sup> Za upravljanje likvidnosti EZRD je Ministrstvo za finance prvič izdelalo računovodske izkaze za leto 2006, v letu 2005 pa so se konti bilance stanja iz poslovne knjige zakladniškega podračuna vključili v bilanco stanja proračunskega uporabnika 1099 »izvrševanje proračuna RS«.



- v tokovih pa ni izkazano sprejemanje vlog na EZRD od subjektov, vključenih v sistem EZRD, in nalaganje prostih denarnih sredstev EZRD izven sistema EZRD v Banko Slovenije in poslovne banke (v skladu z 18. členom pravilnika o EKN) in tudi ne stanje denarnih sredstev na podračunih proračunskih uporabnikov EZRD.

Zakladnica je v letu 2007 dala likvidnostna posojila v skupnem znesku 3.260.863.900 evrov Občini Štore, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), Zavodu RS za varstvo narave, JAŽP, Centru za razvoj kmetijstva in podeželja Jable, Domu starejših občanov Črnomelj, Domu starejših občanov Novo mesto in Republiki Sloveniji. Vrnjena posojila so v letu 2007 znašala 2.824.882.166 evrov, tako da je ob upoštevanju stanja dolga na dan 1. 1. 2007 v znesku 4.953.262 evrov dolg na dan 31. 12. 2007 znašal 440.934.996 evrov. Najemanje in vračanje likvidnostnih posojil pri zakladniškem podračunu po prejemnikih je prikazano v tabeli 13.

Tabela 13: Prejemniki likvidnostnih posojil v sistemu EZRD in vračila posojil v letu 2007

Prejemnik	Dolg na dan 1. 1. 2007	Prejeto posojilo v letu 2007	Vrnjeno posojilo v letu 2007	Dolg na dan 31. 12. 2007
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih
Občina Štore <sup>95</sup>	696.877	420.200	388.081	728.996
ZZZS	-	1.300.000	1.300.000	-
Zavod RS za varstvo narave, Ljubljana	-	303.000	97.000	206.000
Agencija za železniški promet, Maribor	4.256.385	750.000	5.006.385	-
Center za razvoj kmetijstva in podeželja Jable	-	483.700	483.700	-
Dom starejših občanov Črnomelj	-	57.000	57.000	-
Dom starejših občanov Novo mesto	-	99.000	99.000	-
Skupaj brez državnega proračuna	4.953.262	3.412.900	7.431.166	934.996
Državni proračun	-	3.257.451.000	2.817.451.000	440.000.000
<b>Skupaj</b>	<b>4.953.262</b>	<b>3.260.863.900</b>	<b>2.824.882.166</b>	<b>440.934.996</b>

Vir: dokumentacija Ministrstva za finance.

<sup>95</sup> V tabeli ni prikazano likvidnostno posojilo v znesku 183.609 evrov, ki ga je Občina Štore prejela v letu 2006 in je bilo v letu 2007 reprogramirano (rok vračila je bil iz 20. 11. 2007 podaljšan na 19. 11. 2008). Prav tako ni prikazano posojilo v znesku 125.188 evrov, ki je bilo v letu 2007 preknjiženo na sporne terjatve. Posojili sta bili v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2007 evidentirani na kontih skupine 44 in 75 v skupnem znesku 308.797 evrov.

2.2.3.3.a V izkazu računa finančnih terjatev in naložb sistema EZRD za leto 2007 so dana likvidnostna posojila v znesku 3.257.451.000 evrov evidentirana kot dana posojila proračunu, ostala v znesku 3.721.697 evrov pa kot dana posojila občinam. Med prejetimi vračili danih posojil pa je 2.817.451.000 evrov v izkazu evidentiranih kot prejeta vračila danih posojil proračunu, ostala vračila v znesku 7.739.963 evrov pa kot prejeta vračila danih posojil od občin.

Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>96</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil) opredeljuje obliko izkaza računa finančnih terjatev in naložb<sup>97</sup>, ki izmed proračunskih uporabnikov predvideva možnost izkazovanja danih posojil in prejetih vračil danih posojil javnim skladom, občinam, proračunu in javnim agencijam, ne predvideva pa izkazovanja teh poslovnih dogodkov javnim zavodom, ki so opredeljeni v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov<sup>98</sup> in so prav tako vključeni v EZRD.

Iz tega izhaja, da so dana posojila JAŽP v znesku 750.000 evrov in prejeta vračila danih posojil v znesku 5.006.385 evrov v izkazu računa finančnih terjatev in naložb napačno izkazana med danimi posojili in prejetimi vračili danih posojil občinam, ker izkaz predvideva ločeno izkazovanje teh poslovnih dogodkov javnim agencijam. Za dana posojila in prejeta vračila danih posojil ZZZS, Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave, Centru za razvoj kmetijstva in podeželja Jable, Domu starejših občanov Črnomelj in Domu starejših občanov Novo mesto pa izkaz računa finančnih terjatev in naložb ne predvideva ločenega izkazovanja.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Ministrstvo za finance je konec leta 2007 dopolnilo pravilnik o EKN z novimi konti za ureditev poslovnih knjig EZRD, ki je začel veljati s 1. 1. 2008. Med temi dopolnitvami so tudi konti, ki opredeljujejo dana posojila in prejeta vračila danih posojil subjektom, vključenim v enotno upravljanje sistema EZRD. Na tej podlagi bo Ministrstvo za finance pripravilo spremembe in dopolnitve pravilnika o sestavljanju letnih poročil, ki se bodo uporabljale že za poročanje za leto 2008.*

2.2.3.3.b Občina Štore (v nadaljevanju: občina) je v letu 2005 podala vlogo za izdajo soglasja za zadolževanje v sistemu EZRD, saj je zaradi prezadolženosti želela refinancirati obstoječa kratkoročna posojila z ugodnejšimi. Ob tem se je tudi zavezala, da vsako leto zmanjša stanje dolga. Ministrstvo za finance je soglasje izdalo 8. 12. 2005. Refinanciranje zapadlih posojil s postopnim zniževanjem dolga občine je vseskozi potekalo tako, da je zakladnica nakazala občini novo (praviloma nižje) posojilo, občina pa je nato vrnila zapadlo posojilo. Občina bi morala 21. 9. 2007 vrniti likvidnostno posojilo v znesku 125.188 evrov (v nadaljevanju: posojilo), v skladu z načrtom razdolževanja pa je ta dan dobila likvidnostno posojilo v znesku 102.100 evrov. Zaradi blokade podračuna občine na podlagi sklepa za izvršbo občina zapadlega posojila ni mogla vrniti. Ministrstvo za finance je podalo predlog za izvršbo zapadlega posojila, sodišče pa je izdalo sklep o izvršbi, vendar je občina novembra 2007 poravnala zgolj obresti posojila.

#### *Ukrepi Ministrstva za finance*

*Ministrstvo za finance je vzpostavilo notranje kontrole, ki preprečujejo izvrševanje plačil na blokirane podračune.*

<sup>96</sup> Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04.

<sup>97</sup> Priloga 2/A »obrazec izkaza računa finančnih terjatev in naložb – drugih uporabnikov«.

<sup>98</sup> Uradni list RS, št. 46/03.

2.2.3.3.c V letu 2007 je zakladnica upravljala s sredstvi, ki so bila izkazana v dnevnem stanju na podračunu in vlogami sklada, oblikovanega po Zakonu o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994–2008 (v nadaljevanju: ZIJZ)<sup>99</sup>. Ministrstvo za finance in Ministrstvo za zdravje sta 1. 6. 2006 podpisala Dogovor o upravljanju s prostimi denarnimi sredstvi proračunskega sklada Ministrstva za zdravje. Dne 30. 5. 2006 je Ministrstvo za zdravje izdalo pooblastilo, da zakladnica upravlja z prostimi denarnimi sredstvi na podračunu sklada. Takšen način upravljanja ni v skladu z 8. členom ZIJZ, ki določa, da je Ministrstvo za zdravje dolžno vse likvidnostne presežke na tem posebnem računu sklada do njihove porabe nalagati v državne vrednostne papirje.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Na Ministrstvu za zdravje je bil v marcu 2008 pripravljen predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZIJZ. Gradivo je bilo posredovano za sprejemanje v državnem zboru. V besedilu predloga je v celoti upoštevano stališče Ministrstva za finance v zvezi z 8. členom ZIJZ. Sprememba se glasi: »likvidnostne presežke sredstev na posebnem računu mora ministrstvo, pristojno za zdravje, do njihove namenske porabe nalagati v sistem enotnega zakladniškega računa na način in pod pogoji, ki veljajo za sistem enotnega zakladniškega računa«.*

#### **2.2.3.4 Primerjava izkazanega presežka proračuna v zaključnem računu proračuna z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država merjenega po metodologiji ESA 95**

Od leta 2004 Slovenija kot članica Evropske unije mora dvakrat letno poročati Evropskemu statističnemu uradu in Evropski komisiji o primanjkljaju in dolgu institucionalnega sektorja država<sup>100</sup>. Podlage za pripravo poročila so Uredba Sveta 3605/93, dopolnjena z Uredbo Sveta 475/2000 in Uredbo Sveta 2103/2005 ter Uredbo Komisije 351/2002.

Medtem ko neto posojanje/izposojanje sektorja država, kot je izkazano v EDP poročilu, temelji na metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995 (v nadaljevanju: ESA 95) in dodatnem metodološkem priročniku<sup>101</sup>, sistem javnih financ v Sloveniji temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986. Metodologiji se razlikujeta v institucionalnem zajemanju enot, vrednotenju posameznih kategorij in klasifikaciji posameznih kategorij<sup>102</sup>. Zaradi tega kategorije neto posojanje/izposojanje sektorja država, izkazane po metodologiji ESA95, ni mogoče neposredno primerjati z izkazanim primanjkljajem/presežkom proračuna.

Pregledali smo Poročilo o primanjkljaju in dolgu države iz aprila 2008, kjer so poleg podatkov o realizaciji za obdobje od leta 2004 do 2006, vključeni tudi predhodni podatki o realizaciji primanjkljaja in dolga sektorja država za leto 2007, ter pojasnili razloge za razlike med izkazanim neto izposojanjem sektorja države po metodologiji ESA95 ter izkazanim proračunskim presežkom proračuna v zaključnem računu.

<sup>99</sup> Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01.

<sup>100</sup> Reporting of Government Deficit and Debt Levers – Poročilo o primanjkljaju in dolgu oziroma EDP poročilo.

<sup>101</sup> Manual on Government deficit and debt – Priročnik o primanjkljaju in dolgu države, ki ga je izdala Evropska komisija.

<sup>102</sup> Več o tem: [http://www.mf.gov.si/slov/tekgib/porocilo\\_primanjkljaju.htm](http://www.mf.gov.si/slov/tekgib/porocilo_primanjkljaju.htm).

Proračunski presežek, kot je izkazan v zaključnem računu, in predhodne podatke o neto izposojanju posameznih ravni sektorja države ter celotnega institucionalnega sektorja države za leto 2007, kot so prikazani v EDP poročilu iz aprila 2008, prikazuje tabela 14.

Tabela 14: Presežek proračuna v primerjavi z neto izposojanjem institucionalnega sektorja države za leto 2007

Postavka	2007 v milijonih evrov
<b>Presežek proračuna po denarnem toku</b>	<b>37,05</b>
<i>v odstotkih BDP<sup>103</sup></i>	<i>0,1</i>
Popravki za finančne transakcije (TRP)	(2,84)
Obračunski popravki pri prihodkih	(21,8)
Obračunski popravki pri odhodkih	(73,68)
Skupaj obračunski popravki	(95,55)
Neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države	96,00
Drugi popravki	(132,54)
<b>Neto izposojanje (-) enot centralne ravni države po metodologiji ESA 95</b>	<b>(97,88)</b>
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,3)</i>
<b>Neto izposojanje (-) enot lokalne ravni države po metodologiji ESA 95</b>	<b>(1,88)</b>
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>0,0</i>
<b>Neto posojanje (+)/izposojanje (-) skladov socialnega zavarovanja po metodologiji ESA 95</b>	<b>75,38</b>
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>0,2</i>
<b>Neto izposojanje (-) sektorja države po metodologiji ESA 95</b>	<b>(24,38)</b>
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,1)</i>

Vir: podatki Ministrstva za finance in EDP poročilo (april 2008).

V letu 2007 je proračun izkazoval presežek v znesku 37,05 milijona evrov, vse enote centralne ravni države pa po predhodnih podatkih za leto 2007 izkazujejo neto izposojanje v znesku 97,88 milijona evrov. Na izkazano neto izposojanje so vplivali predvsem obračunski popravki zaradi prevedbe izkazanih prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka na obračunske vrednosti v skupnem znesku 95,55 milijonov evrov ter drugi popravki v znesku 132,54 milijona evrov. Med drugimi popravki se je 110,42 milijona evrov nanašalo na prevzem dolga od JAŽP na Republiko Slovenijo, ki pa ni vplival na

<sup>103</sup> BDP, ki je uporabljen pri izračunu v EDP poročilu za leto 2007, znaša 33.541,81 milijona evrov.

končno višino neto izposojanja enot centralne ravni države, ker se je na drugi strani izkazal kot neto posojanje drugih enot sektorja države, zato je neto efekt tega posla na celotno neto izposojanje enak nič. Med drugimi popravki je izkazan tudi popravek v znesku 43,61 milijona evrov, ki se nanaša na izplačana sredstva upravičencem po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje, ki jih v imenu Republike Slovenije vračilo opravi SOD. Poleg tega je bil med drugimi popravki izkazan tudi pozitiven popravek v znesku 20,9 milijona evrov, ki predstavlja razliko med izločenimi in porabljenimi sredstvi proračunskih rezerv, ter pozitiven popravek v znesku 0,59 milijona evrov, ki predstavlja korekcijo za plačila zapadlih jamstev države.

Poleg neto izposojanja enot centralne ravni države v znesku 97,88 milijona evrov so neto izposojanje sektorja države povečevale enote lokalne ravni države v znesku 1,88 milijona evrov, skladi socialnega zavarovanja pa so zniževali neto izposojanje države, ker po predhodnih podatkih izkazujejo neto posojanje v znesku 75,38 milijona tolarjev. Skupaj po predhodni oceni neto izposojanje sektorja države za leto 2007 znaša 24,38 milijona evrov.

#### **2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa**

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

Prejemki in izdatki proračuna v zaključnem računu niso popolno izkazani in tudi ne pravilno razvrščeni. Napake v izkazovanju bilance prihodkov in odhodkov in računa financiranja so pomembne.

Tabela 15: Realizirani proračun za leto 2007 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/Postavka	Pred revizijo v evrih	Napake v evrih	Po reviziji v evrih	Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>				
7 Vsi prihodki	7.799.943.931	-	7.799.943.931	
4 Vsi odhodki	7.762.889.761	46.108.223	7.808.997.984	2.2.1.2.a, 2.2.1.2.c, 2.2.2.1.b
<b>I. Presežek prihodkov nad odhodki</b>	<b>37.054.170</b>	<b>-</b>	<b>(9.054.053)</b>	
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	537.892.654	-	537.892.654	
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	77.687.133	-	77.687.133	
<b>II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb</b>	<b>460.205.521</b>	<b>-</b>	<b>460.205.521</b>	
<b>Račun financiranja</b>				
50 Zadolževanje	849.636.317	46.203.772	895.840.089	2.2.2.1.b
55 Odplačila dolga	922.933.454	-	922.933.454	
<b>III. Neto zadolževanje</b>	<b>(73.297.137)</b>	<b>-</b>	<b>(27.093.365)</b>	
<b>IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)</b>	<b>9.187.472.902</b>	<b>46.203.772</b>	<b>9.233.676.674</b>	
<b>V. Vsi izdatki (V=4+44+55)</b>	<b>8.763.510.348</b>	<b>46.108.223</b>	<b>8.809.618.571</b>	
<b>VI. Sprememba stanja na računih</b>	<b>423.962.554</b>	<b>(95.549)</b>	<b>424.058.103</b>	

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007.

## 2.3 Mnenje

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

### *Odgovornost Vlade RS za predlog splošnega dela zaključnega računa*

Vlada RS je odgovorna za predlog splošnega dela zaključnega računa proračuna Republike Slovenije.

### *Odgovornost računskega sodišča*

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>104</sup>. Revizija vključuje izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov. Izbrani postopki so odvisni od revizorjeve presoje in vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nepravilnosti in napake. Pri ocenjevanju teh tveganj prouči revizor notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, da bi določil okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazil mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

### *Mnenje s pridržkom*

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2007 smo ugotovili:

- odhodki v *bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 46.108.223 evrov, ker:
  - so previsoko izkazani odhodki Upravni enoti Sežana v znesku 3.622 evrov – točka 2.2.1.2.a;
  - so izkazani sodni stroški, stroški odvetniških storitev in stroški notarja v znesku 91.927 evrov, za katere ni dokazov, da so nastali – točka 2.2.1.2.c;
  - med tekočimi transferi niso izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje v znesku 43.605.631 evrov – točka 2.2.2.1.b;
  - niso izkazani tekoči odhodki od obresti za založena sredstva in zaračunani stroški Slovenske odškodninske družbe v znesku 2.598.141 evrov – točka 2.2.2.1.b;
- prejemki v *računu financiranja* so prenizko izkazani za 46.203.772 evrov, ker:
  - založena sredstva Slovenske odškodninske družbe za izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje, obresti za založena sredstva in zaračunani stroški Slovenske odškodninske družbe niso izkazani kot prejemki iz zadolževanja v znesku 46.203.772 evrov – točka 2.2.2.1.b;
- so zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov v *bilanci prihodkov in odhodkov* previsoko izkazani tekoči transferi v znesku 2,6 milijona evrov, tekoči odhodki pa so za prav tak znesek prenizko izkazani – točka 2.2.1.2.b.

<sup>104</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2007.

#### *Pojasnjevalni odstavki*

Opozarjamo na neustrezne računovodske usmeritve pri izkazovanju kategorij izkazov zaključnega računa proračuna. Ministrstvo za finance je v skladu z Zakonom o železniškem prometu in podzakonskimi akti<sup>105</sup>, ki jih je spremenilo in so spremembe začele veljati s 1. 1. 2007, prevzem dolga od JAŽP evidentiralo samo v bilanci stanja. Takšno evidentiranje je glede na navedene predpise sicer pravilno, ne zagotavlja pa popolne in realne informacije o proračunskem primanjkljaju oziroma o zadolževanju države v letu 2007. Poslovni dogodek prevzema dolga od JAŽP po vsebini pomeni financiranje odhodkov za povečanje državnega premoženja z zadolževanjem. Zato bi moral biti, upoštevajoč načelo popolnosti informacij, prevzem dolga od JAŽP izkazan kot povečanje zadolževanja države in kot povečanje odhodkov proračuna. To pomeni, da bi moral biti v izkazih proračuna za leto 2007 izkazan primanjkljaj v višini 119 milijonov evrov (upoštevaje tudi druge napake iz poročila) namesto sedaj izkazanega presežka v višini 37 milijonov evrov.

Vlada RS še vedno ni predlagala sprememb ustrezne zakonodaje, ki bi zagotavljala popolno informiranost državnega zbora in drugih uporabnikov informacij zaključnega računa proračuna o porabi države v posameznem letu. Za popolnost informiranja bi bilo treba razširiti obseg poročanja, tako da bi bile zajete tudi transakcije, ki niso zajete v denarnih tokovih, in v okviru zaključnega računa zagotoviti bilanco stanja in druge morebitne izkaze.

Ocenjujemo, da Vlada RS s predlaganjem računovodskih rešitev v specialnih zakonih in na drugačen način, kot izhaja iz temeljnih načel Zakona o javnih financah ter Zakona o računovodstvu ter s sprejemanjem podzakonskih aktov, omogoča poročanje, ki ne temelji na pošteni in resnični predstavitvi prihodkov in odhodkov oziroma prejemkov in izdatkov v posameznem letu – točka 2.2.3.1.c.

Prav tako opozarjamo, da so v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007<sup>106</sup>:

- prenizko izkazane terjatve do Slovenske odškodninske družbe in obveznosti iz zadolževanja pri Slovenski odškodninski družbi v znesku 46.203.772 evrov, ker je Slovenska odškodninska družba za plačilo sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje založila svoja lastna sredstva – točka 2.2.2.1.b;
- prenizko izkazane kratkoročne obveznosti iz financiranja in neplačani odhodki za najmanj 69.802.936 evrov, ker niso izkazane natečene obresti od najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev do 31. 12. 2007 – točka 2.2.3.1.d.

---

<sup>105</sup> Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 138/06) v 24. členu določa, da se prevzem dolga, finančni najem in blagovni krediti ne evidentirajo v razredu 5 računa financiranja, temveč samo na kontih bilance stanja.

<sup>106</sup> Bilanca stanja ni sestavni del zaključnega računa proračuna in ni bila predmet revidiranja.



## 3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

### 3.1 Predstavitev revizije

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2007 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov.

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa za leto 2007, katerega izvršitev je razvidna iz tabel 16 in 17:

Tabela 16: Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2007

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks (6)=(4):(2)	Indeks (7)=(4):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(2)	(7)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.073.596.583	1.071.239.847	1.059.398.845	13,7	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.788.734.807	1.918.451.736	1.717.729.723	22,1	96	90
Tekoči in investicijski transferi	4.968.555.736	4.890.776.323	4.629.857.156	59,6	93	95
Plačila sredstev v proračun EU	317.142.378	357.049.378	355.904.036	4,6	112	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>8.148.029.504</b>	<b>8.237.517.284</b>	<b>7.762.889.760</b>	<b>100,0</b>	<b>95</b>	<b>94</b>

Vir: finančni načrt za leto 2007 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007.

Tabela 17: Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2007

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks (6)=(4):(2)	Indeks (7)=(4):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(2)	(7)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	918.212.775	917.320.276	906.805.559	12,0	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.716.682.359	1.840.781.413	1.644.823.944	21,9	96	89
Tekoči in investicijski transferi	4.966.668.953	4.888.972.975	4.628.095.352	61,4	93	95
Plačila sredstev v proračun EU	317.142.378	357.049.378	355.904.036	4,7	112	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>7.918.706.465</b>	<b>8.004.124.042</b>	<b>7.535.628.891</b>	<b>100,0</b>	<b>95</b>	<b>94</b>

Vir: finančni načrt za leto 2007 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007.

Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 7.535.628.891 evrov predstavljajo 97,07 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2007. Vzorčenje je izvedeno na 60,89 odstotka populacije.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je temeljilo na ugotavljanju skladnosti izplačil z Zakonom o delovnih razmerjih<sup>107</sup> (v nadaljevanju: ZDR), Zakonom o javnih uslužbencih<sup>108</sup> (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o delavcih v državnih organih<sup>109</sup> (v nadaljevanju: ZDDO) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakona o javnih naročilih<sup>110</sup> (v nadaljevanju: ZJN-1), Zakona o javnem naročanju<sup>111</sup> (v nadaljevanju: ZJN-2), Zakona o izvrševanju proračuna za leti 2006 in 2007<sup>112</sup> (v nadaljevanju: ZIPRS0607), ZIPRS0708 ter drugih predpisov.

<sup>107</sup> Uradni list RS, št. 42/02.

<sup>108</sup> Uradni list RS, št. 63/07-UPB3.

<sup>109</sup> Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 30/99.

<sup>110</sup> Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

<sup>111</sup> Uradni list RS, št. 128/06.

<sup>112</sup> Uradni list RS, št. 116/05, 103/06.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravičen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili tako na podlagi celostnega pregleda določenih segmentov izplačil kot tudi s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorec. Vzorec smo določili po metodi vzorčenja po denarni enoti za vse vladne proračunske uporabnike skupaj. Za preizkušanje skladnosti posameznih vrst odhodkov in transferov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega proračunskega uporabnika, in vse nepravilnosti, ki jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega proračunskega uporabnika nad poslovanjem posrednih proračunskih uporabnikov.

## 3.2 Ugotovitve

V nadaljevanju predstavljamo posamezne ugotovitve, ki smo jih razvrstili po vrstah odhodkov in v okviru posamezne vrste odhodka po vladnih proračunskih uporabnikih.

### 3.2.1 Plače in drugi odhodki zaposlenim

#### *Ugotovitve, ki se nanašajo na več revidiranih uporabnikov javnih sredstev*

3.2.1.a V treh primerih smo ugotovili, da je bilo javnemu uslužbencu ob napredovanju v eno stopnjo višji naziv na podlagi 120. člena ZJU hkrati določeno, da na podlagi 31.a člena Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi<sup>113</sup> (v nadaljevanju: pravilnik) obdrži število plačilnih razredov, ki jih je dosegel pred napredovanjem v naziv. V takšnih primerih uporaba 31.a člena pravilnika ni upravičena, saj zaposleni ni bil razporejen na drugo delovno mesto, temveč je zgolj napredoval v za eno stopnjo višji naziv v okviru istega delovnega mesta. To smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javni uslužbenec Ministrstva za pravosodje – Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij je napredoval iz naziva paznik III v naziv paznik II; javni uslužbenec je obdržal pet doseženih napredovalnih razredov;
- javni uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve – Policije je napredoval iz naziva policijski inšpektor II v naziv policijski inšpektor I; javni uslužbenec je obdržal tri dosežene napredovalne razrede;
- javna uslužbenka Upravne enote Domžale je napredovala iz naziva svetovalec II v naziv svetovalec I; javna uslužbenka je obdržala en razred napredovanja.

3.2.1.b V dveh primerih smo ugotovili, da sta javni uslužbenki izpolnjevanje pogoja delovnih izkušenj za imenovanje v naziv ali zasedbo delovnega mesta dokazovali s predložitvijo potrdil o delu prek študentske napotnice, ki sta ga opravljali med študijem, torej preden sta dosegli višjo stopnjo izobrazbe.

<sup>113</sup> Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01, 38/02.

ZJU v 13. točki 6. člena opredeljuje delovne izkušnje<sup>114</sup> kot delovno dobo na delovnem mestu, za katero se zahteva ista stopnja izobrazbe in čas pripravništva v isti stopnji izobrazbe, ne glede na to, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno oziroma pripravništvo opravljeno pri istem ali pri drugem delodajalcu.

Delo prek študentske napotnice je delo izven delovnega razmerja<sup>115</sup>. Takšno delo se torej lahko upošteva, če gre za delo na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira. Delovne izkušnje, pridobljene prek študentske napotnice, ko je kandidat za zaposlitev imel le peto stopnjo izobrazbe, se ne morejo enačiti z delovnimi izkušnjami, ki jih je kandidat pridobil pri opravljanju del in nalog, za katere se zahteva sedma stopnja izobrazbe in je kandidat to stopnjo izobrazbe v času opravljanj nalog že imel pridobljeno. Priznavanje delovnih izkušenj za dela, ki so bila opravljena na podlagi študentske napotnice, ni v skladu s 13. točko 6. člena ZJU. Priznavanje dela prek študentske napotnice kot enakovredni delovni izkušnji smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Javna uslužbenka, zaposlena na Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije, je bila razporejena na delovno mesto višji svetovalec. Sistemizacija za to delovno mesto določa najmanj pet let delovnih izkušenj in najmanj visoko strokovno izobrazbo. Javna uslužbenka je imela do časa zaposlitve opravljeno le pripravništvo, preostanek delovnih izkušenj pa je dokazovala s potrdilom Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, v katerem je navedeno, da je javna uslužbenka prek študentske napotnice delo neprekinjeno opravljala od 1. 3. 2001 do 30. 11. 2006. Javna uslužbenka je opravljala delo poslovne sekretarke, med opravljanjem tega dela pa je imela peto stopnjo izobrazbe. Ugotavljamo, da javna uslužbenka ni izpolnjevala pogojev za zasedbo delovnega mesta, saj v času zaposlitve ni imela dovolj delovnih izkušenj, kar ni v skladu z 20. členom ZDR v povezavi s 5. členom ZJU.
- Javna uslužbenka, zaposlena na Upravni enoti Domžale, je na podlagi prvega odstavka 120. člena ZJU napredovala v višji naziv svetovalec I. Sistemizacija za ta naziv določa najmanj šest let in sedem mesecev delovnih izkušenj, za delo na delovnem mestu pa je potrebna najmanj visoka strokovna izobrazba. Uslužbenka je imela ob imenovanju pet let in en mesec delovnih izkušenj. Upravna enota Domžale je predložila potrdilo, s katerim dokazuje, da je javna uslužbenka potrebne delovne izkušnje pridobila z opravljanjem dela prek študentske napotnice med opravljanjem študija, ko je imela pridobljeno peto stopnjo izobrazbe. Ugotavljamo, da javna uslužbenka ni izpolnjevala vseh pogojev za napredovanje v višji naziv, kakor zahteva 119. člen ZJU, saj ob imenovanju v naziv ni imela zahtevanih delovnih izkušenj.

<sup>114</sup> Za delovne izkušnje se štejejo tudi delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del na delovnem mestu, za katerega se zahteva za eno stopnjo nižja izobrazba, razen pripravništva v eno stopnjo nižji izobrazbi. Kot delovne izkušnje se upošteva tudi delo na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katerega oseba kandidira.

<sup>115</sup> Neprekinjeno delo prek študentske napotnice v skladu z drugim odstavkom 216. člena ZDR ni bilo dovoljeno. Navedeni člen določa, da lahko dijak ali študent opravlja dela na delovnem mestu pri posameznem delodajalcu, vendar najdalj 90 dni brez prekinitve v posameznem koledarskem letu.

### ***Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve***

3.2.1.c Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve (v nadaljevanju: Služba Vlade RS) je na podlagi objave na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje in na podlagi izdanega sklepa zaposlila javno uslužbenko za določen čas na delovno mesto svetovalec III. V sistemizaciji se za to delovno mesto zahteva visoka strokovna družboslovna ali tehnična izobrazba in sedem mesecev delovnih izkušenj. V objavi je Služba Vlade RS navedla kot pogoj izobrazbo univerzitetni diplomirani pravnik in štiri mesece delovnih izkušenj.

Služba Vlade RS je v objavi za prosto delovno mesto svetovalca III navedla za pogoj višjo izobrazbo, kot je določena v sistemizaciji, in manj let delovnih izkušenj, kar ni bilo v skladu z veljavno sistemizacijo delovnih mest, v kateri sta bili alternativno kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določeni visoka strokovna izobrazba družboslovne ali tehnične smeri in le štiri mesece delovnih izkušenj. Ker Služba Vlade RS v objavi ni navedla vseh pogojev iz sistemizacije, zaradi česar je iz izbirnega postopka neutemeljeno izločila kandidate z visokošolsko izobrazbo, je kršila 59. člen v povezavi z 21. členom ZJU, po katerem objava vsebuje podatke o pogojih za zasedbo delovnega mesta, opredeljenih v sistemizaciji. Na objavo se je kot edina odzvala javna uslužbenka z natančno tako izobrazbo.

3.2.1.d Služba Vlade RS je na podlagi javnega natečaja<sup>116</sup> in na podlagi izdanega sklepa zaposlila javno uslužbenko za nedoločen čas na delovno mesto svetovalec II. V sistemizaciji se za to delovno mesto zahteva visoka strokovna družboslovna ali tehnična izobrazba in tri leta in sedem mesecev delovnih izkušenj. V objavi je Služba Vlade RS navedla kot pogoj univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo, smer politologija in najmanj tri leta in sedem mesecev delovnih izkušenj. Služba Vlade RS je v objavi za prosto delovno mesto svetovalca II navedla za pogoj smer izobrazbe politologija. Ker je Služba Vlade RS v objavi navedla drugačne oziroma ožje pogoje, kot so zapisani v sistemizaciji, je iz izbirnega postopka neutemeljeno izločila kandidate z drugimi smermi izobrazbe in s tem kršila 59. člen v povezavi z 21. členom ZJU, po katerem objava vsebuje podatke o pogojih za zasedbo delovnega mesta, opredeljenih v sistemizaciji.

### ***Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj***

3.2.1.e Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) je 1. 10. 2004 javnega uslužbenca razporedil na delovno mesto vodje sektorja, ki se opravlja v nazivu podsekretar, sekretar. Za to delovno mesto je določen izhodiščni količnik osnovne plače 6,8<sup>117</sup>, javnemu uslužbencu pa je bil določen količnik za določitev osnovne plače z napredovanji v višini 8,5. Pred spremembo sistemizacije, ki je bila 1. 10. 2004, je javni uslužbenec zasedal delovno mesto državnega podsekretarja v sektorju za socialno analizo in razvoj, za katerega je bil določen količnik za izračun plače po 65. členu ZDDO v višini 8,5. UMAR ob razporeditvi javnega uslužbenca na novo delovno mesto ni preveril pogojev za napredovanje za čas, ko je bil javni uslužbenec razporejen na delovno mesto, za katerega je bil določen višji količnik po 65. členu ZDDO. Z razporeditvijo je javni uslužbenec obdržal višji količnik po 65. členu ZDDO, ne glede na to, da v sistemizaciji za to delovno mesto ni določen. UMAR je javnemu uslužbencu ob premestitvi določil višji količnik, kot bi ga lahko imel v skladu s tretjim odstavkom

<sup>116</sup> Uradni list RS, št. 16/07.

<sup>117</sup> Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Urada RS za makroekonomske analize in razvoj št. 023-32/04-2 z dne 27. 9. 2004.

31.b člena Pravilnika. Pred imenovanjem za državnega podsekretarja je zasedal delovno mesto svetovalca Vlade RS, kjer je z napredovanji dosegel peti plačilni razred (količnik 8,0). Javni uslužbenec bi tako lahko obdržal količnik z napredovanji v višini 8,0.

### ***Ministrstvo za notranje zadeve***

3.2.1.f Javni uslužbenec na Ministrstvu za notranje zadeve, Policiji ni izpolnjeval pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu višji policist-pomočnik komandirja. Sistemizacija v skladu s priložo II. Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih<sup>118</sup> za to delovno mesto določa višjo stopnjo izobrazbe, uslužbenec pa ima srednješolsko izobrazbo. To ni v skladu z 20. členom ZDR v povezavi s prvim odstavkom 5. člena ZJU, v katerih je določeno, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati pogoje za opravljanje dela, predpisane s kolektivno pogodbo ali določene s splošnim aktom delodajalca, oziroma pogoje, ki jih zahteva delodajalec, in tudi ne s pogoji za opravljanje dela v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR.

### ***Ministrstvo za pravosodje***

3.2.1.g Ministrstvo za pravosodje je 3. 12. 2004 sklenilo z javnim uslužbencem delovno razmerje za določen čas, to je za čas trajanja funkcije ministra. Ministrstvo je uslužbenca razporedilo na delovno mesto sekretar – vodja kabineta<sup>119</sup>. Količnik za določitev osnovne plače znaša 6,8<sup>120</sup>, s pogodbo pa je bil javnemu uslužbencu določen količnik 8,5.

Ministrstvo je javnemu uslužbencu določilo previsok količnik za določitev osnovne plače, saj bi bil lahko na podlagi pravilnika izjemoma uvrščen največ v drugi plačilni razred, ne glede na to, ali bi šlo za napredovanje po 31. členu ali po 31.b členu pravilnika. Tako bi ministrstvo lahko javnemu uslužbencu določilo količnik 7,6, dejansko pa mu je določilo količnik 8,5. Javni uslužbenec je bil pred zaposlitvijo, to je do 2. 12. 2004 upokojenec, zato ne more prenesti plačilnih razredov, ki jih je pred upokojitvijo dosegel na delovnem mestu pri drugem državnem organu.

### ***Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano***

3.2.1.h Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano – Veterinarska uprava Republike Slovenije je zaposleni previsoko obračunala dodatek za delovno dobo. ZDDO v tretjem odstavku 60. člena določa, da se delovne izkušnje vrednotijo tako, da se plača delavca v mesečnem znesku poveča za 0,5 odstotka za vsako začeto leto delovne dobe, vendar največ do 20 odstotkov. Zaposlena je imela 15 let, pet mesecev in šest dni delovne dobe na dan 30. 10. 2007, za kar ji v skladu s tretjim odstavkom 60. člena ZDDO pripada dodatek v višini 8 odstotkov, dejansko pa ji je Veterinarska uprava Republike Slovenije obračunala dodatek v višini 8,5 odstotka.

<sup>118</sup> Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 101/07.

<sup>119</sup> Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za pravosodje št. 037-05-02/01/21 z dne 3. 12. 2004.

<sup>120</sup> Sistemizacija delovnih mest št. 037-05-02/03-77/IZ z dne 22. 2. 2007.

*Ukrepi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano*

*Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano – Veterinarska uprava Republike Slovenije je ugotovljeno nepravilnost odpravila že med izvajanjem revizije.*

### **Ministrstvo za okolje in prostor**

3.2.1.i Na Ministrstvu za okolje in prostor – Uprava Republike Slovenije za geofiziko je zaposleni s 1. 4. 1996 na podlagi odločbe Komisije za kadrovske in administrativne zadeve napredoval na podlagi 45.a člena pravilnika. Iz odločbe je razvidno, da ne gre za prvo razporeditev oziroma napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto, saj je bil zaposleni na delovno mesto svetovalca Vlade RS v Upravi Republike Slovenije za geofiziko razporejen že 1. 6. 1995. Ob razporeditvi na delovno mesto svetovalca Vlade RS je napredoval po 45.a členu pravilnika, in sicer v drugi plačilni razred (zaposleni je bil razporejen v plačilni količnik 6,8).

Uprava Republike Slovenije za geofiziko je zaposlenemu izplačala plačo, določeno na podlagi neupravičeno določenega količnika za določitev osnovne plače, saj mu je določila količnik z napredovanji v nasprotju s 45.a členom pravilnika, ki določa, da je zaposleni lahko izjemoma uvrščen v višji plačilni razred, če gre za prvo zaposlitev v državni upravi ter pri napredovanju zaposlenega na bolj zahtevno delovno mesto, ob prvi razporeditvi v skladu z določili Zakona o razmerju plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti in tega pravilnika pa le, če zaposleni izpolnjuje pogoje za izjemno napredovanje.

### **Upravne enote**

3.2.1.j Javna uslužbenka, razporejena na delovno mesto referent matičar na Upravni enoti Ljutomer, je za avgust 2007 prejela povračilo stroškov prevoza na delo in z dela v znesku 142 evrov. Ta znesek je bil razdeljen na del, ki se je nanašal na povrnitev cene mesečne vozovnice za javni prevoz v znesku 73 evra, in znesek kilometrine v znesku 69 evra. Uslužbenka opravlja delo na različnih krajevnih uradih upravne enote. Iz dokazil, ki jih je predložila Upravni enoti Ljutomer, je mogoče ugotoviti, da je uslužbenka prejela kilometrino tudi za pot na krajevni urad Mala Nedelja, čeprav ta ni bil naveden v pogodbi o zaposlitvi kot kraj opravljanja dela, in kljub temu, da uslužbenka ni predložila izjave za povrnitev stroškov prevoza na delo v ta kraj. Za pot tudi ni bil izdan potni nalog. Po pojasnitvah Upravne enote Ljutomer je uslužbenka v tem času nadomeščala drugo uslužbenko, vendar pa Upravna enota Ljutomer ni predložila dokazov o nadomeščanju. Ugotavljamo, da izplačilo ni bilo v skladu z 9. členom Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in iz dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih<sup>121</sup>.

## **3.2.2 Delni tekoči in investicijski odhodki**

### **Vladne službe**

3.2.2.a Urad Vlade RS za komuniciranje je na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti sklenil okvirni sporazum z več ponudniki za sukcesivno naročanje tiskarskih in drugih spremljajočih storitev. V objavi razpisa<sup>122</sup> in razpisni dokumentaciji je navedeno, da naj bi bil okvirni sporazum sklenjen največ z osmimi ponudniki. Razpisna dokumentacija tudi določa, da če bi

<sup>121</sup> Uradni list RS, št. 95/06, 16/07.

<sup>122</sup> Uradni list RS, št. 26/07.

prispele večje število popolnih prijav, naročnik izbere prvih osem kandidatov v skladu z dodatnim merilom. To merilo je bilo skupni seštevek vrednosti najvišjih 12 referenc v preteklih treh letih. Reference so bile sicer navedene tudi kot pogoj za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila, saj so ponudniki morali v preteklih treh letih izvesti vsaj tri naročila v skupni vrednosti 150.000 evrov. V skladu z navodili so ponudniki morali predložiti sezname referenc, na podlagi katerih je naročnik ocenil, ali ponudnik izpolnjuje pogoje za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila. Kljub pomembni vlogi, ki so jih pretekle storitve imele pri odločitvi o izboru ponudnikov, s katerimi se je sklenil okvirni sporazum, od ponudnikov niso zahtevali dokazil o izvedenih storitvah, temveč le njihov seznam.

V skladu s 77. členom ZJN-2 bi moral naročnik preveriti obstoj in vsebino podatkov iz izbrane ponudbe oziroma drugih navedb iz ponudbe najkasneje pred sklenitvijo pogodbe. Naročnik bi torej moral vsaj pred sklenitvijo pogodbe na podlagi dokazil preveriti tudi, ali so navedbe o referencah izbranih ponudnikov točne. Naročnik ob objavi razpisa ni zahteval dokazil o referencah, obstoja referenc pa tudi ni preveril pred sklepanjem pogodb, kar ni v skladu s prvim odstavkom 41. člena in s prvim odstavkom 77. člena ZJN-2.

Posamezna naročila po sklenitvi okvirnega sporazuma so potekala s ponovnim pridobivanjem ponudb med izbranimi ponudniki. Ponudbe so ponudniki pošiljali po elektronski pošti na elektronski naslov naročnika, ki ga je ob vsakokratnem naročilu določil naročnik in kakor je bilo predvideno v povabilih k oddaji ponudbe in okvirnih sporazumih. Takšen način pošiljanja ponudb je bil določen kljub temu, da naročnikov informacijski sistem ni izpolnjeval pogojev iz 67. člena ZJN-2. Informacijski sistem naročnika bi namreč moral zagotoviti tehnološko neodvisen sprejem ponudb, odpiranje in vpogled v ponudbe pa bi moral omogočiti šele po izteku roka za oddajo ponudb. Ponudbe bi morale biti tudi varno elektronsko podpisane, podpis pa overjen s kvalificiranim potrdilom. Naročnikov informacijski sistem bi moral preprečiti zanikanje identitete ponudnika, hkrati pa omogočiti arhiviranje elektronskih ponudb, kot določajo 67. člen ZJN-2, 12. člen Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu<sup>123</sup> ter 26. člen Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih<sup>124</sup>. Naročnik ni imel vzpostavljenega informacijskega sistema, ki bi izpolnjeval te pogoje, zato takšno zbiranje ponudb ni v skladu s 67. členom ZJN-2.

3.2.2.b Urad Vlade RS za komuniciranje je naročil oblikovanje, tiskanje in distribucijo zloženke ob zakonodajnem referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic. Skupni stroški izdaje zloženke so znašali 70.167 evrov, sredstva pa je Urad Vlade RS za komuniciranje zagotovil iz sredstev za redne dejavnosti urada in plačal s proračunske postavke 1322 – Neposredno komuniciranje Vlade RS z javnostjo in vladne informacijske kampanje. Urad Vlade RS za komuniciranje ni ravnal v skladu s četrtem odstavkom 1. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju: ZVRK)<sup>125</sup>, ki določa, da so referendumska kampanja oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivk in volivcev.

V zloženki sicer neposredno res niso navedene odločitve za podporo spremembi zakona, ne proti njej, nedvomno pa vpliva na odločitev volivk in volivcev. V zloženki so ovržene nekatere dileme iz novele

---

<sup>123</sup> Uradni list RS, št. 98/04-UPB1.

<sup>124</sup> Uradni list RS, št. 30/06.

<sup>125</sup> Uradni list RS št. 41/07.



Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic in jih je poudaril Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: DS) kot predlagatelj referendumu. Že iz obrazložitve zahteve za referendum je razvidno, da je ključno dejstvo, zakaj je DS zahteval razpis referendumu, upravičenost oseb do lastninskega deleža Zavarovalnice Triglav oziroma do izplačila sredstev iz kupnine, kar sprememba zakona onemogoča. Po mnenju DS bi morali identificirati upravičence do deleža in med njih razdeliti sredstva od lastninjenja ali lastninske deleže Zavarovalnice Triglav. V zloženki je pojasnjeno, da to ni izvedljivo, saj upravičencev ni mogoče identificirati, ker je navedeno, da »ni verodostojnih podatkov za pravično dodelitev upravičenj posameznim fizičnim osebam – nekdanjim zavarovancem – in da bi tako množično uresničevanje teh upravičenj povzročilo nesorazmerno visoke stroške« in da bo »s sprejemom zakona tako končno vzpostavljena pravna podlaga za rešitve več kot 17 let neurejenega vprašanja lastništva Zavarovalnice Triglav«. Predlagatelj v zahtevi za razpis referendumu trdi, da bi bilo upravičence moč identificirati. V zloženki je torej jasno zaznati podporo spremembi zakona in s tem tudi namen vplivati na volivce.

Urad Vlade RS za komuniciranje formalno sicer ni prijavil referendumске kampanje, vendar pa njegovo ravnanje sodi med take aktivnosti. V skladu s prvim odstavkom 3. člena ZVRK lahko referendumsko kampanjo organizirajo predlagatelj referendumu in drugi za izid referendumu zainteresirani subjekti. Predlagatelj referendumu je bil DS, drugi zainteresirani subjekti pa so v navedenem členu taksativno naštet. To so lahko državljani Republike Slovenije z volilno pravico, posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, samostojni podjetniki posamezniki in pravne osebe s sedežem na območju Republike Slovenije. Urad Vlade RS za komuniciranje ne sodi v nobeno izmed navedenih kategorij, in torej referendumске kampanje ne bi smel organizirati. Takšne porabe proračunskih sredstev ni mogoče opredeliti kot porabe v smislu drugega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v obsegu, ki je nujen za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

### ***Ministrstvo za finance***

3.2.2.c Vlada RS nepremičnine<sup>126</sup>, katere vrednost je bila določena v znesku 194.000 tisoč tolarjev oziroma 809.548 evrov, ki je bila predmet Dogovora o plačilu odškodnine zaradi nemožnosti uporabe nepremičnine (v nadaljevanju: dogovor) med Republiko Slovenijo in Nadškofijo Maribor, v letih 2006 in 2007 ni vključila v letni program prodaje državnega stvarnega premoženja. Takšen način poslovanja predstavlja kršitev tretjega odstavka 80.a člena ZJF, ki določa, da mora biti razpolaganje s stvarnim premoženjem države prikazano v letnem programu prodaje državnega stvarnega premoženja, ter 80.č člena ZJF, ki določa, da Vlada RS v postopku priprave predloga proračuna pripravi predlog programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje proračunsko obdobje oziroma prihodnji dve leti, ki ga skupaj s predlogom proračuna predloži državnemu zboru v sprejem.

#### *Ukrepi Vlade RS*

*Vlada RS je pojasnila, da je nepravilnost odpravila z Odlokom o Letnem načrtu razpolaganja z nepremičnim premoženjem države v posamezni vrednosti nad 300.000 evrov za organe državne uprave in za pravosodne organe za leto 2008.*

<sup>126</sup> Parcela št. 100 poslovna stavba 1.085 kvadratnih metrov in parc. št. 101 dvorišče 5 kvadratnih metrov, k. o. Krčevina.

Vlada RS, posredno pa tudi Ministrstvo za finance – v njegov finančni načrt je vključena proračunska postavka 4629 – Uresničevanje Zakona o denacionalizaciji, sta prevzela obveznost za plačilo drugega dela denarne odškodnine iz dogovora, v znesku 2.926.056 evrov na glavnem programu 0905 – Odškodnine, kjer je bilo zagotovljenih 3.727.559 evrov. Obseg prevzetih obveznosti za leto 2007 je znašal 78,5 odstotka.

Vlada RS je s prenosom sredstev s splošne proračunske rezervacije za pokrivanje drugega dela obveznosti, ki je zapadel v letu 2007, kršila drugi odstavek 42. člena ZJF, ki določa, da se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati.

3.2.2.d Ministrstvo za finance – Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Davčna uprava) plačuje stroške upravljanja in vzdrževanja poslovnega objekta na Gospodinjski ulici 8 v Ljubljani.

Na podlagi plačanega računa za stroške upravljanja za februar 2007 ugotavljamo, da je Davčna uprava plačevala stroške za površino, ki je za 4 odstotke večja od površine 1.488,76 kvadratnega metra, kot jo ima v objektu v lasti in v najemu. Davčna uprava je s tem kršila drugi odstavek 54. člena ZJF.

#### *Ukrep Ministrstva za finance*

*Med izvajanjem revizije je Ministrstvo za finance sklenilo aneks k najemni pogodbi in aneks k pogodbi o upravljanju in vzdrževanju, s katerima je bila določena pravilna površina najetih prostorov in s tem določeno pravilno plačevanje najemnine in sorazmernih stroškov upravljanja najetih prostorov.*

3.2.2.e V letu 2006 je bil sprejet program prodaje finančnega premoženja države v letih 2007 in 2008<sup>127</sup>. Z njim je bilo določeno, da naj bi Republika Slovenija prodala del svoje kapitalske naložbe v NKBM.

Naročnika Republika Slovenija (v njenem imenu Ministrstvo za finance) in NKBM sta v letu 2007 sklenila pogodbo z dvema svetovalcema in družbo KPMG. Svetovalca sta bila družba Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP ter Odvetniška družba Šelih & partnerji, o. p., d. n. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Odvetniška družba Šelih & partnerji). Pogodba je bila sklenjena le v angleškem jeziku. Predmet pogodbe je bil:

- izvedba pravnih storitev svetovalcev; storitve, povezane s pravnimi vprašanji, ki se nanašajo na ameriško, angleško in slovensko zakonodajo in na prodajo delnic NKBM;
- izdelava poročila o pravnem skrbnem pregledu Odvetniške družbe Šelih & partnerji, kot je zahtevano v Uredbi o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin<sup>128</sup> (v nadaljevanju: uredba);
- izdelava poročila o finančnem in organizacijskem skrbnem pregledu KPMG, kot je zahtevano v uredbi.

<sup>127</sup> Odlok o programu prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leti 2007 in 2008, Uradni list RS, št. 126/06.

<sup>128</sup> Uradni list RS, št. 123/03, 140/06, 95/07.

Preverili smo pravilnost postopkov, povezanih z javnim naročilom. Pravne storitve predstavljajo storitve iz seznama storitev B, za storitve finančnega in organizacijskega skrbnega pregleda pa smo ugotovili, da predstavljajo storitve iz seznama storitev A, v skladu z Uredbo o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje<sup>129</sup>.

Ministrstvo je z javnim naročilom oddalo storitve iz seznama A in seznama B, in sicer so bile storitve iz seznama B večje od vrednosti storitev iz seznama A. Tretji odstavek 20. člena ZJN-2 določa, da se javna naročila, katerih predmet so storitve iz seznama storitev A in storitev B, oddajo v skladu s tem zakonom, če je vrednost storitev iz Seznama storitev A večja od vrednosti storitev iz Seznama storitev B. V drugih primerih se naročila oddajo v skladu z določbami tega zakona, ki določajo tehnične specifikacije in pravila za objavo obvestil o oddaji naročila. Drugi odstavek 57. člena ZJN-2 določa, da naročnik vse vrste objav v zvezi z javnimi naročili pošlje v objavo portalu javnih naročil. Ministrstvo med izvajanjem revizije ni predložilo dokazila o objavi obvestila o oddaji naročila, zato smo ugotovili, da je ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 20. člena ZJN-2.

S pogodbo je bilo določeno, da bo KPMG komisiji posredovala mesečna poročila, končno poročilo o stroških pa bo izdala 15 dni po zaključku prodaje. Določeno je bilo, da mora komisija potrditi oziroma zavrniti mesečna poročila in končno poročilo o stroških v 15 dneh po njihovem prejemu in jih posredovati KPMG in NKBM. Na podlagi potrjenih mesečnih poročil in končnega poročila o stroških mora KPMG posredovati račune NKBM, v skladu z 80.g členom ZJF. Prvi odstavek 80.g člena ZJF določa, da stroške pripravljanih dejanj in druge stroške prodaje stvarnega in finančnega premoženja krije neposredni ali posredni uporabnik proračuna, ki predlaga prodajo premoženja. Drugi odstavek 80.g člena ZJF določa, da v postopku prodaje kapitalske naložbe pravna oseba, katere kapitalska naložba se prodaja, plačuje stroške pripravljanih dejanj in druge stroške prodaje.

Ministrstvo je 31. 12. 2007 izplačalo KPMG sredstva v celotni vrednosti, ki je bila s pogodbo določena za plačilo storitve. Sredstva je izplačalo na podlagi računa, ki ga je KPMG izstavila ministrstvu pred zaključkom prenosa lastninske pravice na finančnem premoženju, ki je bil predmet prodaje, na kupca<sup>130</sup>. Stroškov pripravljanih dejanj tako ni plačala NKBM, temveč jih je plačalo ministrstvo. Plačilo ministrstva za stroške pripravljanih dejanj je bilo izvedeno v nasprotju z 80.g členom ZJF, ker je bil zavezanec za plačilo pripravljanih dejanj NKBM. Ker račun tudi ni bil izstavljen v skladu s pogodbo, je ministrstvo ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora vsak izdatek iz proračuna imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

### ***Ministrstvo za notranje zadeve***

3.2.2.f Ministrstvo za notranje zadeve in DARS sta sklenila Sporazum o ureditvi medsebojnih odškodninskih razmerij v zvezi z gradnjo AC Šentvid–Koseze z dne 5. 10. 2004. Na podlagi sporazuma je bila sklenjena pogodba med ministrstvom, DARS in SCT, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SCT) za gradnjo objektov za šolanje službenih psov Gmajnice. Pregledali smo 7. začasno situacijo, po kateri je obveznost naročnika plačilo opravljenih del v skupni vrednosti 1.517.084 evrov. Iz odredb za izplačilo pa je razvidno,

<sup>129</sup> Uradni list RS, št. 18/07.

<sup>130</sup> Račun je bil izstavljen 24. 10. 2007, prenos lastninske pravice pa je bil po pojasnilih ministrstva zaključen 7. 12. 2007.

da je ministrstvo s proračunske postavke 1228 – Investicije in investicijsko vzdrževanje policije plačalo le 298.443 evrov, preostanek obveznosti pa je bil izplačan s proračunske postavke 7805 – Stroški službenih stanovanj in samskih sob – sredstva najemnin. Ministrstvo je na proračunski postavki 1228 načrtovalo gradnjo objektov v Gmajnicah, proračunska postavka 7805 pa je namenska postavka, na kateri se zbirajo sredstva najemnin, in se lahko porablja le za stroške upravljanja ter tekočega in investicijskega vzdrževanja stanovanj in samskih sob. Zaradi tega pomeni izplačilo sredstev za gradnjo objektov za šolanje službenih psov s proračunske postavke 7805 kršitev enajstega odstavka 2. člena ZJF.

3.2.2.g Ministrstvo za notranje zadeve je sklenilo pogodbo o dobavi osebne opreme v skupni vrednosti 16.347 evrov. Opremo so nabavljali za policiste, ki jih je ministrstvo zaposlilo za varovanje južne meje. Iz predloga za nabavo je razvidno, da je ocenjena vrednost celotne opreme znašala 437.200 evrov. Ministrstvo se pri odločitvi o vrsti postopka sklicuje na kratek rok, v katerem je treba priskrbeti uniforme. Ministrstvo je vnaprej vedelo, koliko policistov bo potrebnih za varovanje južne meje. Ministrstvo je 31. 5. 2007 sprejelo odločitev o zaposlitvah konec leta, vendar pa ni takoj pričelo s postopkom javnega razpisa. Izbira postopka oddaje javnega naročila samo za del opreme bodočih novozaposlenih policistov je v nasprotju z b. točko petega odstavka 14. člena in 24. členom ZJN-2.

*Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve*

*Ministrstvo za notranje zadeve do 31. 5. 2007 ni dokončno vedelo, koliko policistov bo zagotovljenih s prerazporeditvami znotraj Policije in v kakšnem obsegu bodo potrebne nove zaposlitve. V letu 2007 je ministrstvo začelo postopek za nabavo policijskih uniform za zamenjavo delov uniform že zaposlenim policistom.*

3.2.2.h Ministrstvo za notranje zadeve in Vegrad, d. d., Velenje sta sklenila pogodbo o izvedbi gradbeno obrtniških in inštalacijskih del za Policijsko postajo Ilirska Bistrica. Pogodba v 9. členu določa, da so dodatna dela tista, katerih izvedba ni nujna za izvedbo predmeta pogodbe, vendar naročnik, izvajalec ali nadzorni organ ocenjujejo, da jih je smiselno opraviti v sklopu izvedbe pogodbenih del. Vrednost dodatnih del naročnik in izvajalec uskladita s pogajanjem, izvede pa se jih na podlagi sklenjenega aneksa k pogodbi. Ob pregledu končne situacije smo ugotovili, da so bila naročniku zaračunana dodatna dela v znesku 111.085 evrov, in niso bila opredeljena v pogodbi ter ponudbenem predračunu. Naročnik je situacijo poravnal, kljub temu da ni bil sklenjen aneks k pogodbi in ni obstajal pravni temelj obveznosti, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki obveznosti prevzemajo s pisno pogodbo, in 54. členom ZJF, ki določa, da je pravni temelj in višino obveznosti pred plačilom treba preveriti in pisno potrditi.

**Ministrstvo za obrambo**

3.2.2.i Ministrstvo za obrambo je z izvajalcem sklenilo pogodbo za gradbena, obrtniška in inštalacijska dela v skupnem znesku 4.643.678 evrov. S sklenitvijo aneksa so bila z dne 22. 11. 2007 dogovorjena dodatna dela v znesku 406.856 evrov. Ministrstvo je poleg del, opredeljenih v sklenjenem aneksu, naročilo še dodatna dela<sup>131</sup> brez pisne pogodbe v znesku 8.964 evrov, kar pomeni kršitev 50. člena ZJF.

<sup>131</sup> Montaža dodatnih notranjih enokrilih vrat.

3.2.2.j Ministrstvo za obrambo je z družbo DUOL inženiring, d. o. o., Ljubljana sklenilo pogodbo v skupnem znesku 271.240 evrov za vzdrževanje intendantske opreme-napihljivih šotorov Slovenske vojske v terminih in na lokacijah, ki jih določi ministrstvo na podlagi naročilnega lista in ogleda stanja šotorov skupaj z izvajalcem. Izvajalec se v pogodbi zavezuje za ministrstvo dobavljati nadomestne dele, pribor in potrošni material na podlagi prejetih naročilnih listov po cenah, v rokih in lokacijah dobave iz ponudbe. V tretjem odstavku 3. člena pogodbe je navedeno, da nadomestne dele in pribor ter potrošni material dobavitelj dobavlja po cenah, navedenih v ponudbi z dne 11. 1. 2007.

Pri pregledu nekaterih računov smo ugotovili razlike pri obračunu materiala oziroma rezervnih delov. Dobavitelj je v predračunu zaračunal, ministrstvo pa potrdilo, material, za katerega se pogodbeni stranki nista dogovorili v ponudbi oziroma pogodbi. Poleg tega cen tega materiala ni mogoče primerjati z nobenimi cenami, saj ministrstvo v pogodbi ni predvidelo porabe kakih drugih materialov, razen tistih, določenih v pogodbi. Za morebitne druge materiale ali rezervne dele v pogodbi ni bila določena fiksna cena, primerljiva s cenikom dobavitelja in tako pravilne višine teh cen ni bilo mogoče preveriti.

Ministrstvo je prevzelo in plačalo obveznost tudi za materiale, za katere se ni dogovorilo s pogodbo in zanje ni zagotovilo primerljivosti oziroma fiksности cen. Tako je skupaj plačalo 140.416 evrov, od tega za 27.531 evrov materialov, ki niso bili določeni s pogodbo oziroma s ponudbo. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s pogodbenimi določili, 50. členom ZJF, ker obveznosti ni prevzelo s pisno pogodbo, in 54. členom ZJF, ker pred izplačilom ni preverilo pravnega temelja in višine obveznosti.

### ***Ministrstvo za promet***

3.2.2.k Ministrstvo za promet – Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija za ceste) in Droga Kolinska, Živilska industrija, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Droga Kolinska) sta sklenili pogodbo o dobavi 6.000 ton posipnega materiala za preprečevanje poledice na glavnih in regionalnih cestah v Republiki Sloveniji v znesku 141.120 tisoč tolarjev oziroma 588.883 evrov.

Droga Kolinska se je obvezala posipni material dobavljati med izvajanjem zimske službe v sezoni 2005/06 oziroma po potrebi do 15. 12. 2006. Rok dobave je znašal največ 48 ur po prejetem naročilu.

Glede načina in rokov plačil sta se Direkcija za ceste in Droga Kolinska dogovorili, da Droga Kolinska obračuna dobavo na podlagi potrjenih dobavnic oziroma prevzemnic, ki jih potrdi pooblaščen osebna Direkcije za ceste. Droga Kolinska inženirju (DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana) dostavi obračun enkrat na mesec, in sicer 5. v mesecu. Glede plačila sta se pogodbeni stranki dogovorili, da dobavljeno količino posipnega materiala Direkcija za ceste plača v januarju 2007.

Pregledali smo račun za 180,42 tone posipnega materiala v znesku 17.708 evrov in ugotovili, da je bila odpreda blaga opravljena marca 2006, račun pa plačan 3. 1. 2007. S takšnim ravnanjem je Direkcija za ceste prevzela obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki blagovnega kredita oziroma zadolževanja pri dobavitelju in s tem kršila 81. in 84. člen ZJF, ki določata, da se država zadolžuje le na podlagi zakona, o sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem pa odloča minister za finance.

3.2.2.1 Ministrstvo za promet – Direkcija za ceste je sklenila pogodbo za gradnjo mostu čez Savo pri HE Krško. Kot sofinancerja sta pri izvedbi projekta sodelovala tudi Holding Slovenske Elektrarne, d. o. o., Ljubljana in Občina Krško. V pogodbi, ki so jo z izvajalcem del Primorje, d. d., Ajdovščina sklenili vsi trije sofinancerji projekta, je v 2. členu določeno, koliko prispeva vsak od sofinancerjev in da vsak sofinancer plača svoj delež. Delež sofinanciranja države za leto 2007 je znašal 70,6 odstotka.

Pred sklenitvijo pogodbe z izvajalcem del so sofinancerji sklenili Sporazum o sofinanciranju gradnje mostu preko Save ob HE Krško (v nadaljevanju: sporazum). V 3. členu sporazuma je med drugim določeno: »Za razpisana dela se sklene z izvajalcem večstranska pogodba, s katero se bo določilo, da vsaka stran plačuje svoj dogovorjeni delež financiranja izvajalcu del na podlagi računov oz. situacij, ki jih bo izstavil izbrani izvajalec.« Direkcija za ceste je kljub temu plačala v celoti vsa dela, ki so bila opravljena v letu 2007. S tem je kršila 3. člen sporazuma, 2. člen pogodbe in prvi odstavek 54. člena ZJF.

3.2.2.m Ministrstvo za promet – Direkcija za ceste je sklenila pogodbo za ureditev križišča na cesti R1-221/1220 Trbovlje križišče Trg Revolucije (II. etapa) za 1.558 kilometrov. Kot sofinancer je pri izvedbi projekta sodelovala tudi Občina Trbovlje. V pogodbi, ki sta jo z izvajalcem del CP Ljubljana, d. d., Ljubljana sklenila oba sofinancerja projekta, je v 2. členu določeno, koliko prispeva vsak od sofinancerjev in da oba plačata vsak svoj delež izvajalcu. V letu 2007 je bila plačana ena situacija. V celoti jo je plačala Direkcija za ceste, čeprav je njen delež po pogodbi znašal 58,9 odstotka.

Pred sklenitvijo pogodbe z izvajalcem del sta sofinancerja sklenila Sporazum o sofinanciranju II. etape rekonstrukcije ceste R1-221/1220 Bevško–Trbovlje od kilometra 1.460 do kilometra 1.810–križišče Trg Revolucije v Trbovljah. V 6. členu sporazuma je med drugim določeno: »Za razpisana dela se sklene z izvajalcem večstranska pogodba, s katero se bo določilo, da vsaka stran plačuje svoj dogovorjeni delež financiranja izvajalcu del na podlagi računov oz. situacij, ki jih bo izstavil izbrani izvajalec.« Kljub temu je Direkcija za ceste plačala v celoti vsa dela, ki so bila opravljena in obračunana v letu 2007. S tem je kršila 6. člen sporazuma, 2. člen pogodbe in prvi odstavek 54. člena ZJF.

3.2.2.n Ministrstvo za promet – Direkcija za ceste je sklenila pogodbo za preplastitev ceste Kozminci (Žetale): etapa III. Pogodba za izvedbo projekta je bila z izvajalcem del sklenjena 3. 10. 2007. Že 22. 11. 2007 pa je bil sklenjen aneks k pogodbi, s katerim so podaljšali rok dokončanja del iz 3. 1. 2008 na 30. 5. 2008 ter imenovali novega nadzornika del.

Izvajalec je izstavil 1. začasno situacijo 18. 10. 2007, torej petnajst dni po sklenitvi pogodbe. Vrednost opravljenih del po situaciji, ki jo je nadzornik potrdil 30. 10. 2007, je znašala 302.606 evrov, kar je 44,3 odstotka pogodbene vrednosti. Iz gradbenega dnevnika je razvidno, da je izvajalec pričel z deli 12. 11. 2007. Direkcija za ceste je torej 44,3 odstotka pogodbениh del plačala na podlagi situacije, ki je bila izstavljena 18. 10. 2007 in potrjena 30. 10. 2007, torej pred izvajalčevim pričetkom izvajanja del. Direkcija za ceste je kršila drugi odstavek 52. člena ZJF, ker je plačala dela po situaciji, ki je bila izstavljena in potrjena, preden so se dela začela izvajati.

3.2.2.o Ministrstvo za promet – Direkcija za ceste je v letu 2005 izvedla razpis Ureditev ceste R3-710/1292 – Grajena in Maistrova cesta na Ptuju – 2. etapa<sup>132</sup>. Leto po izvedenem razpisu in opravljeni izbiri izvajalca je sklenila pogodbo v vrednosti 654.459 evrov za izvedbo del. V letu 2005 in 2006 ni plačala nobenih del po tej pogodbi.

Dela so se izvajala na podlagi ponudbe, ki jo je izvajalec pripravil v letu 2005. V razpisu je bilo predvideno, da izvajalec dela opravlja 300 dni. Izvajalec je dela izvajal v letu 2007 in jih dokončal 30. 10. 2007.

Izvajalec del je 17. 10. 2007 predložil za plačilo 6. situacijo, ki je bila kumulativno že enaka ponudbeni vrednosti, ker je izvajalec dela zaključil. Direkcija za ceste je plačala le del situacije, ker ni imela zagotovljenih sredstev v aneksu, ki ga je sklenila za leto 2007. Tako mora Direkcija dela v vrednosti 52.296 evrov, ki so bila končana in obračunana že oktobra 2007, plačati v letu 2008, za kar se je z izvajalcem dogovorila že v aneksu. Na situaciji so popravljene zneski v končni tabeli in ne po posameznih postavkah, torej ne zato, ker dela ne bi bila izvedena, ampak ker aneks ni bil sklenjen za celotno ponudbeno vrednost. S takšnim ravnanjem je Direkcija za ceste prevzela obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki blagovnega kredita oziroma zadolževanja pri dobavitelju in s tem kršila 81. in 84. člen ZJF, ki določata, da se država zadolžuje le na podlagi zakona, o sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem pa odloča minister za finance.

3.2.2.p Ministrstvo za promet – Direkcija za ceste je sklenila za redno vzdrževanje državnih cest tudi naslednje pogodbe:

- z družbo CPK, d. d., družba za vzdrževanje cest, gradbeništvo in druge poslovne storitve, Koper pogodbo o rednem vzdrževanju in varstvu glavnih ter regionalnih cest na območju 3, za obdobje od 1. 9. 2006 do 31. 8. 2007,
- z družbo Cestno podjetje Ptuj, d. d., Ptuj pogodbo o rednem vzdrževanju in varstvu glavnih ter regionalnih cest na območju 9, za obdobje od 1. 9. 2006 do 31. 8. 2007,
- z družbo VOC, d. d., Vzdrževanje in obnova cest, Celje pogodbo o rednem vzdrževanju in varstvu glavnih ter regionalnih cest na območju 1, za obdobje od 1. 9. 2006 do 31. 8. 2007.

Pogodbe za redno vzdrževanje državnih cest so bile sklenjene na podlagi postopkov oddaje javnih naročil in ne na podlagi postopkov podelitve koncesij. Ker gre pri rednem vzdrževanju državnih cest za obvezno gospodarsko javno službo, je Direkcija za ceste kršila 4. in 6. člen Uredbe o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest<sup>133</sup> (v nadaljevanju: uredba), v povezavi z 8. členom ZJC, ki določata, da obvezno gospodarsko javno službo rednega vzdrževanja državnih cest opravlja koncesionar, izbran na javnem razpisu, s katerim koncedent sklene koncesijsko pogodbo v skladu s koncesijskim aktom za dobo petih let.

#### *Pojasnilo Direkcije za ceste*

*Direkcija za ceste je pripravila osnutek uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe, ki je bil 26. 5. 2008 poslan Ministrstvu za promet v usklajevanje. Po sprejemu uredbe bo Direkcija za ceste začela s postopki za oddajo koncesije.*

<sup>132</sup> Uradni list RS, št 58/05.

<sup>133</sup> Uradni list RS, št. 48/98.

3.2.2.q JAŽP<sup>134</sup> je s SŽ Projektivnim podjetjem Ljubljana, d. d. (v nadaljevanju: SŽ Projektivno podjetje) sklenila pogodbo za izdelavo projektne dokumentacije za modernizacijo obstoječe železniške proge Divača–Koper v vrednosti 995.370.000 tolarjev oziroma 4.153.605 evrov. Dela naj bi se izvedla v letih 2005 in 2006.

Odločitev o oddaji javnega naročila SŽ Projektivnemu podjetju je bila sprejeta 14. 6. 2005, Sklep o popravku sklepa o začetku postopka javnega naročanja pa je bil sprejet šele 29. 6. 2005, to je po sklepu o oddaji javnega naročila SŽ Projektivnemu podjetju. V popravku sklepa so določili, da se manjkajoča sredstva za izvedbo javnega naročila zagotovijo v proračunu za leto 2006, vendar v proračunu 2006 niso bila zagotovljena. JAŽP je v letnem načrtu gradnje, modernizacije in vzdrževanja javne železniške infrastrukture za leto 2006 načrtovala najetje kredita s poroštvom države v znesku 2.796.922 tisoč tolarjev za financiranje investicijske dejavnosti na železniški infrastrukturi. Sredstva za javno naročilo niso bila zagotovljena v celoti, JAŽP pa je kljub temu sprejela ponudbo SŽ Projektivnega podjetja. Takšno ravnanje JAŽP ni v skladu z drugo alinejo 4. člena Pravilnika o ugotovitvi, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno in nesprejemljivo<sup>135</sup>, ki določa, da je ponudba nesprejemljiva, če ponudbena cena presega obseg zagotovljenih sredstev za predmetno javno naročilo.

#### *Pojasnilo JAŽP*

*JAŽP je v začetku leta 2005 v železniškem sektorju, v delu, za katerega je bila odgovorna JAŽP, primanjkovalo 25,7 milijarde tolarjev. Takrat je bila sprejeta odločitev, da se sredstva za izvajanje gospodarske javne službe zagotovijo z rebalansom proračuna, sredstva za pripravo in izvedbo investicij pa z najetjem kredita. Do sprejetja zakona o poroštvu in najetja kredita je imela JAŽP velike težave s plačevanjem obveznosti. JAŽP se je odločila za začetek javnega razpisa kljub temu, da sredstva za plačilo niso bila zagotovljena. Sredstva so bila kasneje zagotovljena v finančnem načrtu za leti 2005 in 2006, vir pa je bil kredit, ki ga je JAŽP najela na podlagi poroštvenga zakona.*

3.2.2.r JAŽP in Joint Venture SŽ – Železniško gradbeno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana kot vodilni partner, SCT ter Alpine Mayreder Bau GmbH, Salzburg kot partnerja so sklenili pogodbo za izvedbo posodobitve železniške proge Pragersko–Ormož – projekt A v znesku 36.254.824 evrov, od tega 14.519.456 evrov iz Kohezijskega sklada Evropske unije. K navedeni pogodbi sta bila sklenjena dva aneksa. V prvem je rok za dokončanje del določen v roku 720 dni po datumu začetka del, v drugem pa je namesto JAŽP v pogodbeno razmerje vstopilo Ministrstvo za promet – Direkcija za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo. Za izvedbo navedenega projekta je JAŽP objavila najprej predhodni javni razpis<sup>136</sup>, nato pa javni razpis za izvedbo po odprtem postopku<sup>137</sup>, ki je bil objavljen 23. 9. 2005.

<sup>134</sup> Država je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o železniškem prometu vzpostavila Direkcijo za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo, ki kot organ v sestavi Ministrstva za promet izvaja pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa ter organiziranje in izvajanje revizij projektne dokumentacije v skladu s predpisi. Ministrstvo za promet bi moralo od JAŽP najkasneje v 90 dneh od uveljavitve ZZelP-F, to je do 5. 6. 2007, prevzeti naloge, finančna sredstva ter druge pravice in obveznosti s področja investicij v javno železniško infrastrukturo.

<sup>135</sup> Uradni list RS, št. 33/04.

<sup>136</sup> Uradni list RS, št. 26-28/05.

<sup>137</sup> Uradni list RS, št. 85/05.



Ker je šlo za izvajanje kohezijskega projekta, sta ministrstvo in JAŽP 29. 11. 2006 sklenila Sporazum o izvajanju kohezijskega projekta Modernizacija železniške proge Pragersko–Ormož – projekt A, v katerem sta navedla, da namerava Evropska skupnost za ta projekt nameniti 14.519.456 evrov, ostala sredstva, potrebna za izvedbo projekta, pa naj bi zagotovila JAŽP.

JAŽP in ministrstvo Vladi RS nista pravočasno pripravila gradiva, da bi lahko v zakonsko določenem roku sprejela finančni načrt JAŽP za leti 2005 in 2006<sup>138</sup>. S tem je bil kršen četrti odstavek 26. člena ZJF, ki določa, da finančne načrte posrednih uporabnikov proračuna sprejme pristojni organ po postopku, določenem v posebnem zakonu ali drugem predpisu ali v aktu o ustanovitvi posrednega uporabnika, v 60 dneh po sprejemu proračuna.

JAŽP je pri oddaji javnega naročila<sup>139</sup> zaradi poznega sprejema Programa dela in finančnega načrta JAŽP za leto 2005, ki ga je svet JAŽP sprejel na dopisni seji 11. 10. 2005, Vlada RS pa je soglasje izdala na 50. redni seji 24. 11. 2005, pričela s postopki oddaje javnega naročila pred sprejemom finančnega načrta. S tem je kršila 15. člen ZJN-1, ki določa, da sme naročnik pričeti s postopkom oddaje javnega naročila, če je javno naročilo predvideno v načrtu nabav in so v finančnem načrtu predvidena sredstva.

#### *Pojasnilo JAŽP*

*JAŽP je pojasnila, da je vedno pravočasno začela aktivnosti za pravočasen sprejem finančnega načrta in programa dela. Razlog za pozno potrditev finančnega načrta in programa dela JAŽP je bilo dolgotrajno usklajevanje financiranja investicij s sredstvi kredita, najetega na podlagi danega poročstva države.*

3.2.2.s Ministrstvo za promet – Direkcija za ceste je 7. 7. 2006 z vodilnim partnerjem B&B izobraževanje in usposabljanje d. o. o., Kranj in partnerji Slovenska cestna podjetja, d. o. o., Ljubljana, Gradis Biro za projektiranje Maribor, Maribor in Cestel, d. o. o., Trzin (v nadaljevanju: B&B in partnerji) sklenila pogodbo o pripravi osnutkov mesečnih in letnih dovoljenj za izredne prevoze za obdobje od 25. 7. 2006 do 25. 7. 2007 v znesku 132.000 tisoč tolarjev oziroma 550.826 evrov. Ker je bil pogodbeni znesek porabljen že v marcu 2007, je Direkcija za ceste z B&B in partnerji 25. 4. 2007 sklenila novo pogodbo o pripravi osnutkov mesečnih in letnih dovoljenj za izredne prevoze za obdobje od 1. 3. 2007 do 1. 3. 2008 v znesku 861.000 evrov.

Direkcija za ceste je postopek oddaje javnega naročila vodila po omejenem postopku, ki ga je začela 20. 4. 2005 z izdajo Sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila. V javnem razpisu za pripravo osnutkov mesečnih in letnih dovoljenj za izredne prevoze – 1. faza<sup>140</sup> je Direkcija za ceste med pogoji zahtevala tudi kadrovske zmogljivosti. Med drugimi je zahtevala tudi pomočnika tehnično upravnega referenta, ki bi moral izpolnjevati določene pogoje.

Pregledali smo izpolnjevanje pogojev vseh osmih zaposlenih in pri pomočniku tehnično upravnega referenta ugotovili, da prijavljena oseba ni izpolnjevala pogoja pet let delovnih izkušenj s področja upravljanja, vzdrževanja in varstva javnih cest ali pet let delovnih izkušenj s področja priprave strokovnih podlag za izredne prevoze, osnutkov dovoljenj in soglasij. Prijavljena oseba je imela le dve leti delovnih izkušenj.

<sup>138</sup> Program dela in finančni načrt JAŽP za leto 2006 je svet agencije sprejel na dopisni seji 30. 11. 2006; Vlada RS je soglasje podala na 101. redni seji 13. 12. 2006.

<sup>139</sup> Uradni list RS, št. 26-28/05, 85/05.

<sup>140</sup> Uradni list RS, št. 43/05.

Ker je Direkcija za ceste kljub neizpolnjevanju kadrovskih pogojev B&B in partnerjev z odločitvijo o priznanju sposobnosti priznala sposobnost, je kršila prvi odstavek 19. člena ZJN-1, ki določa, da je omejeni postopek oddaje javnega naročila postopek, v katerem naročnik v prvi fazi prizna sposobnost ponudnikom na podlagi vnaprej določenih pogojev in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost, ter 41. člen ZJN-1, ki določa, da mora naročnik v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji navesti pogoje, ki jih mora že ob oddaji prijave oziroma ponudbe izpolnjevati ponudnik, da lahko sodeluje v postopku. Direkcija za ceste je kršila tudi prvi odstavek 76. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik v postopku oddaje javnega naročila po opravljenem pregledu zavrniti vse ponudbe, ki niso primerne, sprejemljive ali pravilne.

### ***Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve***

3.2.2.t Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v letu 2007 izplačalo družbi TEVIS – agencija za kadre, d. o. o. Ljubljana 563 evrov za naročene storitve. Ugotovili smo, da za vsa štiri pregledana naročila ministrstvo sicer vodi v evidenci o njihovi oddaji, vendar pa evidenca le v enem primeru od štirih obsega navedbo vrednosti javnega naročila. Tudi pri pregledu ostalih javnih naročil, navedenih v evidenci ministrstva, smo ugotovili, da v večini primerov evidenca ne obsega vrednosti javnega naročila, saj je vrednost javnega naročila navedena v manj kot 7 odstotkov oddaj javnih naročil. Ministrstvo tako ni ravnalo v skladu s petim odstavkom 24. člena ZJN-2.

#### *Pojasnilo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve*

*Ministrstvo je že začelo reševati problem gradnje in implementacije primerne aplikacije, ki bo omogočala direkten vnos vrednosti posameznega javnega naročila po prejeti dobavnici oziroma računu. Izdelava aplikacije je v zaključni fazi.*

3.2.2.u Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in družba TEVIS – agencija za kadre, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: najemodajalec) sta v letu 2002 sklenila pogodbo, katere predmet je pokrivanje obratovalnih in drugih stroškov (v nadaljevanju: obratovalni stroški) v najetih poslovnih prostorih. Ministrstvo se je z najemodajalcem dogovorilo, da znašajo mesečni obratovalni stroški za najete poslovne prostore 1.032 tolarjev na kvadratni meter oziroma 4,31 evra na kvadratni meter. S pogodbo sta se pogodbeni stranki dogovorili, da dogovorjene obratovalne stroške uskladita z rastjo cen življenjskih potrebščin v Republiki Sloveniji, ko ta od sklenitve pogodbe preseže 5 odstotkov po uradno objavljenih podatkih.

Najemodajalec je izstavljal račune v nasprotju z določilom pogodbe, saj jih je izstavljal na začetku meseca za tekoči mesec, s pogodbo pa je bilo določeno, da se račun izstavi do vsakega prvega v mesecu za pretekli mesec.

Ker je ministrstvo potrjevalo prejete račune, čeprav niso bili izstavljeni za pogodbeno dogovorjeno obdobje, je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine.

Ministrstvo se je s pogodbo dogovorilo za neustrezen način obračunavanja zneska obratovalnih stroškov. Zaradi pavšalnega načina obračunavanja obratovalnih stroškov pred izplačilom ni mogoče preveriti in pisno potrditi dejanske višine obveznosti. Ministrstvu tak način zaračunavanja obratovalnih stroškov, za katerega se je dogovorilo (dogovorjen znesek na kvadratni meter najete površine prostorov), ne zagotavlja ustreznega nadzora nad zagotavljanjem skladnosti višine izplačil z dejansko višino obratovalnih stroškov.

Za omogočanje preveritve dejanske višine obratovalnih stroškov bi se moralo ministrstvo dogovoriti, da najemodajalec predloži dokazila o dejanskih stroških in se pred tem dogovoriti tudi o ustreznem načinu porazdelitve teh stroškov med vse najemnike oziroma lastnike prostorov.

Ker preveritev dejanske višine obratovalnih stroškov zaradi neustreznega načina obračuna stroškov ni mogoča, ministrstvo ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

*Pojasnilo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve*

*Ministrstvo je predlagalo sklenitev aneksa k pogodbi o pokrivanju stroškov bivanja, s katerim bo poskušalo na ustrežnejši način urediti obračunavanje obratovalnih stroškov zaradi možnosti nadzora izplačil za obratovalne stroške ministrstva glede na dejansko nastale stroške. Predložilo je tudi dopis najemodajalca, iz katerega je razvidno, da bo pripravljena pogodba za upravljanje, ki bo definirala obračunske elemente, ki bodo izkazani na vsakomesečnih obračunih.*

**Ministrstvo za zdravje**

3.2.2.v Ministrstvo za zdravje je izvedlo javni razpis<sup>141</sup> za izvedbo vseh vrst električnih in strojnih instalacij za objekt nove Pediatrične klinike v Ljubljani. Na razpis sta se prijavila dva ponudnika, vendar pa sta bili njuni ponudbi izločeni kot nepravilni, ker nista izpolnjevali vseh zahtev iz razpisne dokumentacije. Ker v odprtem postopku ministrstvo ni pridobilo nobene pravilne ponudbe, je nadaljevalo s postopkom s pogajanjem brez predhodne objave, kot določa 1. točka tretjega odstavka 20. člena ZJN-1. Na povabilo k oddaji ponudb v postopku s pogajanjem brez predhodne objave sta prispeli dve ponudbi, to je ponudbi obeh povabljenih ponudnikov. Oba ponudnika sta bila povabljeni k pogajanju. S pogajanjem so pri IMP, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: IMP) dosegli znižanje cene na 6.000 milijonov tolarjev, EVACO, d. o. o., Maribor pa ni znižal cene glede na prvotno ponudbo.

Ministrstvo in IMP sta sklenila pogodbo v vrednosti 6.000 milijonov tolarjev oziroma 25.037.556 evrov za izvedbo inštalacijskih del in dobavo ter montažo inštalacijske opreme za novo Pediatrično kliniko. Pogodba je bila sklenjena po načelu »fiksne cene« in »ključ v roke«. V pogodbi je v točki 1.10 navedeno, da izvajalec v skladu s splošnimi pogoji pogodbe vodi tudi knjigo obračunskih izmer. V točki 2.11 je navedeno, da se situacije izstavljajo na podlagi izdelanega in pregledanega gradbenega dnevnika in obojestransko potrjenega tranšnega načrta, v skladu z napredovanjem del in finančnim ter terminskim načrtom.

Z dodatkom št. 1 z dne 5. 10. 2006 se je v točki 1.10 črtalo določilo o vodenju knjige obračunskih izmer. V točki 2.11 pa je na novo določeno, da se situacije izstavljajo v tranšah, določenih v tranšnem načrtu ter da »v primeru očitnega presega napredovanja del, investitor na predlog nadzornika potrdi situacijo samo v upravičenem znesku.« Z dodatkom št. 2 z dne 16. 5. 2007 se je točka 2.11 spremenila tako, da se plačila izvajajo izključno na podlagi tranšnega načrta. Ministrstvo je pri sklepanju aneksov ravnalo v nasprotju z 52. členom ZJF, ker je na podlagi pogodbe dolžno plačevati ne glede na opravljena dela. Za predplačilo tudi ni pridobilo soglasja Ministrstva za finance in predplačila tudi ni ustrezno zavarovalo.

Pri pregledu posameznih situacij smo ugotovili, da pri 1., 2., 3. in 8. začasni situaciji izvajalec ni predložil dokumenta, iz katerega bi bilo razvidno, katera dela so opravljena in v kakšni vrednosti. Ministrstvo je zato ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF, ker pred izplačilom ni preverilo pravnega temelja in višine

<sup>141</sup> Uradni list RS, št. 11/06.

obveznosti. Pri 4., 5., 6. in 7. začasni situaciji je izvajalec predložil seznam opravljenih del, vendar pa je bila vrednost opravljenih del pri vseh situacijah nižja od vrednosti, izkazane v situaciji. Tako je kumulativna vrednost po 7. začasni situaciji znašala 18.130.329 evrov, vrednost opravljenih del pa je znašala 13.012.648 evrov. Ministrstvo je ob plačilu 7. začasne situacije za 5.117.680 evrov preplačalo opravljena dela, kar pomeni kršitev 52. člena ZJF.

3.2.2.w Ministrstvo za zdravje je sklenilo z družbo IMOS, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: IMOS) pogodbo za izvajanje svetovalnega inženiringa in vodenja projekta pri graditvi in opremljanju objekta nova Pediatrična klinika v vrednosti 289.526 evrov. V 5. členu je določeno, da se vrednost mesečne situacije izračuna na podlagi potrjenih situacij izvajalcev gradbenih, obrtniških, inštalacijskih del in nove opreme. Povezava vrednosti situacij izvajalcev in situacij nadzora pomeni kršitev tretjega odstavka 2. člena ZJF, ker ni spoštovano načelo gospodarnosti. Pri tem načinu obračunavanja del obstaja tudi tveganje, da nadzor potrjuje v situacijah izvajalcev tudi še neopravljena dela.

Ministrstvo in IMOS sta sklenila dodatek št. 1, s katerim se je spremenil način obračunavanja del nadzora za opremo. Ta dela se obračunavajo na podlagi načrta mesečnega obračuna, ne pa po dejansko dobavljeni in izročeni opremi. Na ta način sta se pogodbeni stranki dogovorili za predplačila za nadzor, kar je kršitev 52. člena ZJF. Pri izračunu vrednosti nadzora je upoštevan tudi DDV pri gradbenih, inštalacijskih in obrtniških delih ter opremi. Ker je podlaga za izračun vrednosti nadzora, povečana za DDV, je ministrstvo plačalo avgusta 2007 za 36.883 evrov, kar pomeni kršitev tretjega odstavka 2. člena ZJF.

V letu 2007 je ministrstvo na podlagi pogajanj brez predhodne objave sklenilo dodatek št. 2 k osnovni pogodbi, s katerim je povečalo vrednost pogodbe za 137.210 evrov. Na podlagi dodatka se je vrednost pogodbe povečala za 47,39 odstotka, kar je kršitev 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2, ki dovoljuje le 30-odstotno povečanje vrednosti osnovne pogodbe.

Ministrstvo je sklenilo dodatek št. 2 k osnovni pogodbi za dela, ki so bila navedena že v osnovni pogodbi, to je za revidiranje projektne dokumentacije, nadzor (povečan obseg del) in vodenje projekta (povečan obseg del). V osnovni pogodbi je določeno, da izvajalec opravi ta dela, obseg del pa ni natančno določen, saj se vrednost izvedenih del nadzora nanaša na vrednosti izvajalskih pogodb. Ker je ministrstvo sklenilo dodatek št. 2 za dela, opredeljena v osnovni pogodbi, je kršilo določila drugega odstavka 2. člena ZJF.

Pri pregledu situacij do konca avgusta 2007 smo ugotovili, da je ministrstvo plačalo skupno 64.711 evrov sredstev kot tranšna plačila, za katera ni bila podlaga dobavljena oprema, temveč samo naročena oprema, kar pomeni kršitev 52. člena ZJF.

3.2.2.x Ministrstvo za zdravje je z družbo Sanolabor, d. d., Ljubljana sklenilo pogodbo za nabavo specialne medicinske opreme in aparatov za otorinolaringologijo in cervikofacialno kirurški oddelek in oddelek za očne bolezni Splošne bolnice Maribor, v kateri je določilo in izvršilo plačilo v 60-dnevnem roku, kar ni bilo v skladu z določili prvega odstavka 24. člena ZIPRS0708, ki za neposredne proračunske uporabnike določa 30-dnevne plačilne roke oziroma 60-dnevne plačilne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah. Navedena investicija se plačuje na podlagi izdanega računa in ne na podlagi izdane situacije, zato bi moral biti določen rok za plačilo v pogodbi 30. dan po prejemu računa.

### ***Ministrstvo za šolstvo in šport***

3.2.2.y Ministrstvo za šolstvo in šport je z družbo IMOS sklenilo pogodbo za gradnjo Srednje glasbene in baletne šole v Ljubljani v vrednosti 2.486.767 tisoč tolarjev. V letu 2007 je bil sklenjen aneks št. 5 v vrednosti 2.850.622 evrov za dodatna dela in podražitve gradbenih storitev med leti 2004 in 2006. Pregledali smo izplačilo po aneksu in ugotovili, da so bila zaračunana dela, ki jih je izvajalec opravil v obdobju od 1. 10. do 25. 10. 2007, torej prej, kot je bil sklenjen aneks št. 5.

Takšno ravnanje ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da morajo uporabniki prevzemati obveznosti s pisno pogodbo in 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS<sup>142</sup>, ki določa, da neposredni uporabniki sklepajo pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve.

### ***Ministrstvo za kulturo***

3.2.2.z Za prvo fazo gradnje SNG Opera in balet Ljubljana sta bila izbrana SCT kot vodilni partner in Vegrad, d. d., Velenje (v nadaljevanju: Vegrad) kot partner. Ministrstvo za kulturo je sklenilo z izvajalcem gradbeno pogodbo in anekse h gradbeni pogodbi.

V aneksu št. 1 je natančneje opredeljena razdelitev del med SCT in Vegrad. V aneksu št. 2 je na podlagi mnenja nadzornega inženirja podaljšan rok za izvedbo del za 120 dni zaradi dodatnih del v znesku 240.000 evrov (od tega SCT 60.000 evrov, Vegrad 180.000 evrov). Šesti člen aneksa št. 3 določa predložitev novih bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v novi pogodbeni vrednosti 3.745.862 evrov.

V predloženih garancijah za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti izvajalca ni upoštevan znesek dodatnih del z DDV, kot določa 6. člen aneksa št. 3, ampak je vštet le znesek dodatnih del brez DDV. Dejansko predložena garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti tako predstavlja 9,9 odstotka pogodbene vrednosti namesto v 6. členu gradbene pogodbe določenih 10 odstotkov (oziroma je za 3.394 evrov prenizka).

#### *Ukrep Ministrstva za kulturo*

*Ministrstvo je med izvajanjem revizije pridobilo nove garancije izvajalcev za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti izvajalca.*

## **3.2.3 Tekoči in investicijski transferi**

### ***Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko***

3.2.3.a Služba Vlade je objavila prvi razpis za prednostno usmeritev »Regionalni razvojni programi« v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete »Razvoj regij«. V šesti točki 11. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013<sup>143</sup> (v nadaljevanju: uredba) je sicer določeno, da se za obdobje od 2007 do 2013 za izbor operacij kot inštrument javni razpis šteje javni poziv, ki se izvede v skladu z Zakonom o vzpodbujanju skladnega regionalnega razvoja<sup>144</sup>, vendar pa Služba Vlade RS

<sup>142</sup> Uradni list RS, št. 50/07.

<sup>143</sup> Uradni list RS, št. 41/07.

<sup>144</sup> Uradni list RS, št. 93/05.

ni izvedla javnega poziva, temveč je izvedla javni razpis, kar pomeni kršitev 11. člena uredbe. Glede na to, da postopka ni vodila po določilih 6. točke 11. člena uredbe in ni izvedla javnega poziva, bi morala celoten postopek voditi po ostalih določilih uredbe, ki predpisujejo izvedbo javnega razpisa, in določiti merila in uporabo meril v skladu z 11. in 12. členom te uredbe.

V objavi javnega razpisa so navedeni pogoji za dodelitev sredstev in merila za izbiro operacij. Med merili za izbiro operacij je navedeno, da se o operacijah odločajo Sveti regij, ni pa navedeno, katera merila se upoštevajo pri izbiri posameznih operacij, kar je v nasprotju z 11. členom uredbe, kjer je navedeno, da morajo biti v objavi javnega razpisa navedena merila (navedba, opis, ovrednotenje meril po vrstnem redu od bolj k manj pomembnemu). V 12. členu uredbe pa je navedeno, da so obvezni deli razpisne dokumentacije tudi navedba meril in točk, ki jih posamezno merilo prispeva v skupno vsoto točk, potrebnih za izbor upravičencev. V razpisni dokumentaciji Služba Vlade RS ni navedla meril, kar pomeni kršitev 12. člena uredbe, kjer je določeno, da mora razpisna dokumentacija vsebovati navedbo vrste meril, način njihove uporabe in pomen posameznih meril.

V 14. členu uredbe je določeno, da mora komisija popolne vloge oceniti po merilih iz javnega razpisa. Komisija vlog ni ocenjevala, odločitev je prepustila Svetu regij, ki so določili vloge za financiranje brez vnaprej znanih meril, kar pomeni kršitev 14. člena uredbe.

3.2.3.b Služba Vlade RS je izplačala sredstva s proračunske postavke 1136 – Sofinanciranje izvedbenih delov RRP<sup>145</sup>. V obrazložitvi proračunske postavke je navedeno, da so sredstva namenjena sofinanciranju priprave regionalnih razvojnih programov in izvedbi strokovne podpore pri preverjanju regionalnih razvojnih programov. S proračunske postavke je bilo izplačanih 91.445 evrov za izvedbo pomoči občinam pri sanaciji škode na infrastrukturi, ki je nastala v neurju, vendar pa iz obrazložitve proračunske postavke ni razvidno, da se sredstva proračunske postavke namenjajo tudi za tovrstna izplačila, kar pomeni kršitev enajstega odstavka 2. člena ZJF.

#### ***Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu***

3.2.3.c Urad je z Zvezo Slovencev na Madžarskem sklenil pogodbo o sofinanciranju dejavnosti v letu 2007 v skupni vrednosti 300.000 evrov. Urad je sredstva razdelil na podlagi izvedenega javnega razpisa. Tako v objavi javnega razpisa kakor tudi v razpisni dokumentaciji so navedena merila, vendar pa ni navedena uporaba meril. Prav tako ni jasno določen način določanja deleža oziroma določitev višine dodeljenih sredstev. Urad je pri izvedbi javnega razpisa ravnal v nasprotju z 9. členom Uredbe o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> RRP – regionalni razvojni program.

<sup>146</sup> Uradni list RS, št. 139/06.

### **Ministrstvo za finance**

3.2.3.d Finančna izravnava občinam se izplačuje s proračunske postavke 7505 – Dopolnilna sredstva občinam. S Proračunom Republike Slovenije za leto 2007<sup>147</sup> je bilo na proračunski postavki 7505 – Dopolnilna sredstva občinam načrtovanih 203.436.000 evrov. S Spremembami proračuna Republike Slovenije za leto 2007<sup>148</sup> so bila načrtovana sredstva na tej postavki znižana na 10.849.683 evrov.

Sistem financiranja občin je bil z letom 2007, ko je začel veljati Zakon o financiranju občin<sup>149</sup> (v nadaljevanju: ZFO-1), spremenjen. Občini, ki v posameznem proračunskem letu iz prihodkov iz glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v vrednosti razlike med primerno porabo občine in prihodki iz glavarine. Iz izračuna finančne izravnave za leto 2007, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, je razvidno, da finančno izravnavo od 210 občin prejema 106 občin, v skupnem znesku 9.179.798 evrov.

Pregledali smo dokončni izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2006, iz katerega je razvidno, da je imelo 52 občin preplačilo finančne izravnave v skupnem znesku 1.158.230 evrov, 119 občinam pa je bilo treba doplačati finančno izravnavo v skupnem znesku 1.657.549 evrov. Ugotovili smo, da je bil občinam primanjkljaj finančne izravnave za leto 2006 nakazan do 20. 4. 2007.

Pri občinah, ki v letu 2007 niso prejeemale finančne izravnave, presežek finančne izravnave za leto 2006 pa bi morale vrniti do 1. 6. 2007, kot določa 42. člen ZFO-1, pa smo ugotovili, da od 25 občin, ki bi morale presežek finančne izravnave vrniti, tega pravočasno, to je do 1. 6. 2007, ni storilo 19 občin, katerih skupni neporavnani znesek je znašal 558.059 evrov. Ministrstvo za finance ni zagotovilo pravočasne izterjave vračila presežka finančne izravnave.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Ministrstvo za finance je do konca februarja 2007 izračunalo dokončno višino pripadajočih sredstev finančne izravnave za posamezno občino za leto 2006. Ta izračun je obravnavala in sprejela Vlada RS na seji dne 27. 2. 2007. Ministrstvo za finance je z Dokončnim izračunom pripadajočih sredstev finančne izravnave seznanilo vse župane. V dopisu so bile vse občine opozorjene, da morajo občine, ki v letu 2007 niso upravičene do finančne izravnave, presežek finančne izravnave za leto 2006 vrniti do 1. 7. 2007. Po 1. 7. 2007 je Ministrstvo za finance ugotovilo, da nekatere občine niso upoštevale njihovih opozoril in zakonskih določil, zato je vsako izmed občin dolžnic s posebnim dopisom z dne 1. 8. 2007 pozvalo k vračilu dolgovanib zneskov.*

<sup>147</sup> Uradni list RS, št. 116/05.

<sup>148</sup> Uradni list RS, št. 126/06.

<sup>149</sup> Uradni list RS, št. 123/06.

Tabela 18: Pregled občin, ki niso pravočasno vrnile presežka finančne izravnave za leto 2006

Zap. št.	Občina	Zahtevan znesek vračila (v evrih)	Realiziran znesek vračila (v evrih)	Datum vračila	Nepravočasno vrnjen znesek – po 1. 6. 2007 (v evrih)
1.	Ajdovščina	9.898	9.898	18. 10. 2007	9.898
2.	Borovnica	2.946	2.946	2. 8. 2007	2.946
3.	Brezovica	74.224	74.224	3. 8. 2007	74.224
4.	Cerklje na Gorenjskem	53.305	53.305	9. 8. 2007	53.305
5.	Gornja Radgona <sup>150</sup>	15.824	15.824	3. 8. 2007	15.824
6.	Grosuplje	156.351	156.351	31. 8. 2007	156.351
7.	Hrastnik	4.745	4.745	21. 8. 2007	4.745
8.	Kranjska Gora	26.736	26.736	14. 8. 2007	26.736
9.	Ljutomer	1.678	1.678	7. 8. 2007	1.678
10.	Logatec	26.006	26.006	28. 6. 2007	26.006
11.	Nazarje	6.305	6.305	2. 8. 2007	6.305
12.	Odranci	2.554	2.554	2. 8. 2007	2.554
13.	Polzela	4.035	4.035	2. 8. 2007	4.035
14.	Postojna	14.764	14.764	6. 8. 2007	14.764
15.	Prebold	3.359	3.359	22. 8. 2007	3.359
16.	Rogaška Slatina	5.091	5.091	9. 8. 2007	5.091
17.	Šenčur	70.063	70.063	28. 9. 2007	70.063
18.	Škofja Loka	42.151	42.151	28. 9. 2007	42.151
19.	Zreče	38.024	38.024	8. 8. 2007	38.024
<b>Skupaj</b>		<b>708.077</b>	<b>708.077</b>		<b>558.059</b>

Vir: vračila občin v državni proračun in na proračunsko postavko 7505 v letu 2007.

<sup>150</sup> Gornja Radgona 11.121 evrov in novo nastala Občina Apače 4.703 evre.



3.2.3.e Vlada RS je 26. 4. 2007 sprejela Program odprave posledic škode v kmetijstvu po naravnih nesrečah v letu 2006 – izvajanje v letih 2007 in 2008 (v nadaljevanju: program). Za odpravo posledic neurij in suše je iz sredstev proračunske rezerve namenila državno pomoč v višini 28 odstotkov ocenjene škode oziroma 12.335.080 evrov, ki naj bi jih izplačala v letih 2007 in 2008, in sicer 6.167.540 evrov vsako leto.

Iz programa je razvidno, da so v letu 2006 naravne nesreče (neurje, toča in suša) kmetijstvu povzročile veliko škodo, zaradi česar je Vlada RS na podlagi Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč<sup>151</sup> (v nadaljevanju: ZOPNN) zagotovila državne pomoči. Neurje je prizadelo 847 oškodovancev v desetih občinah, suša pa 20.998 oškodovancev v 139 občinah. Ocenjena škoda po neurju in suši je skupaj znašala 44.053.856 evrov<sup>152</sup>. Glede škode po toči pa se je Vlada RS odločila, da odprave posledic po toči ne upošteva, ker so bila za škodo po toči namenjena sredstva sofinanciranja zavarovalnih premij<sup>153</sup>.

Vlada RS je z odločitvijo, da odpravo posledic neurij in suše po programu v celoti financira iz proračunske rezerve, ravnala v nasprotju s četrtem odstavkom 34. člena ZOPNN, ki določa, da se za posamezni pojav škode v kmetijstvu, za katerega je Vlada RS odločila o uporabi sredstev za odpravo njegovih posledic v septembru ali kasneje, v prvem proračunskem letu po letu, v katerem je nastala škoda, zagotovijo sredstva za izvajanje ukrepov odprave posledic škode v okviru sredstev državne proračunske rezerve. Vlada RS ni imela pravne podlage za odločitev, da v letu 2008 iz proračunske rezerve izplača 6.167.540 evrov za odpravo posledic škode v kmetijstvu po naravnih nesrečah v letu 2006, ampak bi morala ravnati v skladu z drugim odstavkom 38. člena ZOPNN, ki določa, da se v takšnih primerih sredstva zagotavlja v okviru finančnih načrtov ministrstva, pristojnega za kmetijstvo.

#### *Ukrep Vlade RS*

*Vlada RS se je s Spremembo Programa odprave posledic škode v kmetijstvu po naravnih nesrečah v letu 2006 (izvajanje v letih 2007 in 2008) odločila, da se celotna sredstva v znesku 12.335.080 evrov upravičencem izplačajo v letu 2007.*

3.2.3.f Republika Slovenija se je z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1)<sup>154</sup> in Zakonom o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZPFOPIZ)<sup>155</sup> obvezala, da bo iz proračuna zagotavljala sredstva tudi za upokojene člane Sklada obrtnikov in podjetnikov, Ljubljana (v nadaljevanju: Sklad). V letu 2007 je Ministrstvo za finance izplačalo iz proračuna obveznost do Sklada za leto 2005, v znesku 3.187.335 evrov. V delu proračunu, s katerim razpolaga ministrstvo, je tudi proračunska postavka 5860 – Obveznosti države do SOP. Pri upravljanju te proračunske postavke, ki je sicer v finančnem načrtu Ministrstva za finance, Sklad sodeluje z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve, ki se ukvarja z vsebinskimi vprašanji financiranja Sklada. Obravnava problematike financiranja Sklada bi morala biti na istem mestu, kot je finančna postavka, torej oboje na Ministrstvu za finance ali oboje na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Sedanja ureditev ni ustrezna, ker je za porabo sredstev iz proračuna odgovorna oseba, ki se po vsebini z omenjeno problematiko ne ukvarja in izvede nakazilo sredstev iz proračuna na podlagi predloga Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

<sup>151</sup> Uradni list RS, št. 114/05–UPB1, 90/07, 102/07.

<sup>152</sup> Od tega je škoda po neurjih znašala 1.658.135 evrov, škoda po suši pa 42.395.720 evrov.

<sup>153</sup> Uredba o sofinanciranju zavarovalnih premij za zavarovanje posevkov in plodov v letu 2006 (Uradni list RS, št. 26/06).

<sup>154</sup> Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

<sup>155</sup> Uradni list RS, št. 81/00.

Iz dokumentacije je razvidno, da prihaja do nesoglasja glede višine obveznosti iz proračuna do Sklada med Skladom in Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve. V letu 2007 je bil iz proračuna izplačan nesporni del obveznosti do Sklada za leto 2005 v znesku 3.187.335 evrov.

Izplačana sredstva obsegajo, poleg sredstev iz proračuna za pokojnine obrtnikov, tudi plačilo stroškov Sklada, v višini 23,24 odstotka izplačane obveznosti iz pokojnin. Izračuna tega dela obveznosti nismo prejeli, tako da ni bilo mogoče preveriti, ali je izplačilo v skladu z zakonom. Na podlagi tega ugotavljamo, da je Ministrstvo za finance kršilo določila 54. člena ZJF.

### ***Ministrstvo za gospodarstvo***

3.2.3.g Ministrstvo za gospodarstvo in Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve (v nadaljevanju: Zavod) sta sklenila pogodbo o financiranju oblikovanja, vzdrževanja in uporabe državnih blagovnih rezerv v letu 2007. Naloge Zavoda glede oblikovanja, vzdrževanja in uporabe državnih blagovnih rezerv so opredeljene v Petletnem programu oblikovanja državnih blagovnih rezerv za obdobje 1. 1. 2004 do 31. 12. 2008 (v nadaljevanju: petletni program). Na podlagi programa je Zavod pripravil letni program dela in finančni načrt. Pri pregledu usklajenosti petletnega in letnega programa dela smo ugotovili, da letni program dela ne upošteva načrtovanih količin posameznih artiklov iz petletnega programa. Vlada RS je šele konec leta 2007 s sklepom sprejela spremembe petletnega programa, s katerim je uskladila stanja zalog konec leta. Letni program za leto 2007 ni bil usklajen s petletnim programom. Neusklajenost letnega programa s petletnim programom pomeni kršitev 12. člena Zakona o blagovnih rezervah<sup>156</sup>.

Na proračunski postavki 1924 – Obnavljanje in dopolnjevanje blagovnih rezerv se zagotavljajo sredstva za oblikovanje, obnavljanje, vzdrževanje in dopolnjevanje državnih blagovnih rezerv. Pri izplačilu v znesku 360.000 evrov pa se je s proračunske postavke zagotavljalo sredstva tudi za plačilo storitev, ki ne pomenijo obnavljanja in dopolnjevanja blagovnih rezerv. Sredstva so se namenjala za plačilo telefonskih storitev, vodarine, elektrike, razna popravila in vzdrževanja objektov ter nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v skupnem znesku najmanj 64.427 evrov. Stroški na tej postavki niso predvideni, zato obravnavamo plačevanje teh stroškov kot nenamensko rabo sredstev, kar je kršitev enajstega odstavka 2. člena ZJF. Za plačevanje materialnih stroškov je bila namenjena proračunska postavka 1902 – Zavod RS za blagovne rezerve.

3.2.3.h Ministrstvo za gospodarstvo in RTH, Rudnik Trbovlje-Hrastnik, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: Rudnik Trbovlje-Hrastnik) sta sklenila pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik za leto 2007 za obdobje od januarja do aprila v skupni vrednosti 5.455.828 evrov. Pogodbo so sklenili na podlagi sklepa Vlade RS, s katerim je Vlada RS potrdila Poročilo o izvajanju tehničnega in finančnega nadzora nad postopnim zapiranjem Rudnika Trbovlje-Hrastnik za leto 2005, vendar pa omenjeni sklep ne potrjuje programa dela za leto 2006. Program dela je Vlada RS potrdila 29. 6. 2007. Ministrstvo je izplačalo po zahtevku za februar 1.313.107 evrov pred potrditvijo programa dela, kar je v nasprotju s 6. členom Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Uradni list RS, št. 98/04-UPB1.

<sup>157</sup> Uradni list RS, št. 26/05-UPB2.

K osnovni pogodbi sta ministrstvo in Rudnik Trbovlje-Hrastnik sklenila še tri anekse, s katerimi sta določila financiranje zapiranja rudnika do konca leta 2007. Aneksi temeljijo na sprejetem programu dela, kjer so opredeljene naloge in način financiranja teh nalog. Pri pregledu zahtevka za november smo ugotovili, da je ministrstvo izplačalo sredstva za naloge, ki niso opredeljene v programu dela. Ministrstvo je izplačalo 78.065 evrov za zapiranje jame Ojstro, kar pa v letnem programu dela in pogodbi ni načrtovano. To pomeni kršitev pogodbenih določil in 7. člena ZJF.

Uredba o pravilih za opravljanje tehničnega in finančnega nadzora nad izvajanjem programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik<sup>158</sup> (v nadaljevanju: uredba) v 2. členu opredeljuje, da storitve nadzora obsegajo tudi nadzor nad namensko, gospodarno in učinkovito rabo proračunskih sredstev za izvajanje zapiralnih aktivnosti, ki so določene s programom dela. Nadzor – družba IRGO consulting, d. o. o., Ljubljana je potrdila zahtevek za izplačilo, čeprav so bile v zahtevku navedene naloge, ki niso opredeljene v programu dela. To pomeni kršitev 2. člena uredbe, ker ni bil ustrezno izveden nadzor nad namensko rabo sredstev, in drugega odstavka 54. člena ZJF, ker ministrstvo ni preverilo pred izplačilom pravnega temelja in višine obveznosti.

3.2.3.i Ministrstvo za gospodarstvo je:

- v letu 2004 objavilo javni razpis za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ukrep 1.1.: Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja – za neposredne spodbude za skupne razvojno-investicijske projekte v programskem obdobju 2004–2006,
- v letu 2006 objavilo javni razpis za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ukrep 1.1.: Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja – za neposredne spodbude za skupne razvojno-investicijske projekte v letih 2006 in 2007.

V objavi javnih razpisov so navedena merila, v razpisni dokumentaciji pa so tudi merila samo navedena, uporaba posameznega merila in pomen posameznega merila pa nista navedena. V razpisni dokumentaciji je sicer navedeno, da je uporaba meril razvidna iz ocenjevalnega lista, vendar tudi na ocenjevalnih listih ni razvidna uporaba meril. Število točk, ki jih je prejela posamezna vloga, je bilo odvisno od ocene ocenjevalcev in ne glede na vnaprej znano uporabo meril. To pomeni kršitev 176. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna<sup>159</sup>, ker v razpisni dokumentaciji ni navedena uporaba posameznega merila.

V razpisu je bilo tudi navedeno, da se na razpis lahko prijavi samo skupina partnerjev. Tudi v razpisni dokumentaciji so kot eno izmed dokazil o izpolnjevanju pogojev zahtevali konzorcijsko pogodbo med vsemi sodelujočimi partnerji. Ministrstvo je sklepalo pogodbe z vsakim partnerjem iz konzorcijske pogodbe posebej.

*Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo*

*Ministrstvo za gospodarstvo je v javnem razpisu za leto 2008 navedlo uporabo meril in predvidelo sklepanje pogodb samo z nosilnim podjetjem iz konzorcijske pogodbe.*

<sup>158</sup> Uradni list RS, št. 34/01, 28/02.

<sup>159</sup> Uradni list RS, št. 47/03, 67/03.

3.2.3.j Ministrstvo za gospodarstvo in Slovenski podjetniški sklad (v nadaljevanju: Sklad) sta sklenila pogodbo o financiranju in izvedbi javnega poziva za pomoč podjetjem, ki so utrpela škodo kot posledico naravne nesreče 18. 9. 2007. Sklad naj bi izvajal pomoč na podlagi Dopolnjenega programa ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013 in v skladu s priglašeno shemo »*de minimis*«. Ministrstvo se je zavezalo, da Skladu za pomoč podjetjem, ki bodo na javnem pozivu od uprave Sklada pridobile pozitiven sklep, nakaže 10.361.479 evrov. Ministrstvo je izplačalo sredstva po pogodbi pred soglasjem Vlade RS k spremembam poslovnega načrta Sklada za leti 2007 in 2008<sup>160</sup>. Ustanovitveni akt Sklada<sup>161</sup> v 9. členu določa, da poslovni načrt Sklada, ki ga pripravi Sklad v skladu z usmeritvami programa ukrepov, sprejme nadzorni svet Sklada in ga posreduje ustanovitelju v soglasje.

Sklad je Javni poziv<sup>162</sup> za pomoč podjetjem, ki so utrpela škodo kot posledico naravne nesreče objavil 28. 9. 2007 v Uradnem listu. Uprava Sklada je dne 22. 11. 2007 izdala 269 pozitivnih sklepov o povrnitvi škode, nastale posameznim podjetjem kot posledica naravne nesreče. Vlada RS je šele 12. 12. 2007 sprejela sklep, s katerim je dala soglasje k spremembam poslovnega načrta Sklada za leti 2007 in 2008, ki ga je sprejel nadzorni svet Sklada na 3. korespondenčni seji dne 5. 10. 2007, in predstavlja med drugim tudi podlago za financiranje ukrepov. Glede na to, da je Sklad izdal pozitivne sklepe o povrnitvi škode že 22. 11. 2007 in da je z ministrstvom podpisal pogodbo šele 28. 11. 2007, je Sklad izdal sklepe brez pravne podlage, ministrstvo pa je ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF.

3.2.3.k Ministrstvo za gospodarstvo in Slovenski inštitut za standardizacijo (v nadaljevanju: SIST) sta sklenila pogodbo in dodatka o financiranju Slovenskega inštituta za standardizacijo iz proračuna za leto 2007 v znesku 1.375.467 evrov. Ministrstvo je z izplačilom sredstev po tej pogodbi v znesku 305.832 evrov, preden je Vlada RS s sklepom dala soglasje k Programu dela in finančnem načrtu SIST za leto 2007, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 21. členu Zakona o standardizaciji<sup>163</sup>, kjer je določeno, da se višina financiranja iz proračuna določi na podlagi obsega nalog po letnem programu dela. Sklep o ustanovitvi Slovenskega inštituta za standardizacijo<sup>164</sup> v 20. členu določa, da se višina sredstev iz proračuna določi na podlagi letnega programa dela in finančnega načrta SIST, ki sta sprejeta s soglasjem Vlade RS. Izplačevanje sredstev pred izdajo soglasja Vlade RS k programu dela in finančnem načrtu ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

---

<sup>160</sup> Vlada RS je dala soglasje k spremembam poslovnega načrta Javnega skala Republike Slovenije za podjetništvo za leti 2007 in 2008 dne 12. 12. 2007.

<sup>161</sup> Uradni list RS, št. 112/04.

<sup>162</sup> Uradni list RS, št. 88/07.

<sup>163</sup> Uradni list RS, št. 59/99.

<sup>164</sup> Uradni list RS, št. 70/00, 91/02.

3.2.3.l Ministrstvo za gospodarstvo in samostojni podjetnik sta sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta v vrednosti 525.789 evrov. Ministrstvo je sredstva dodelilo na podlagi izvedenega javnega razpisa<sup>165</sup> za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR, Ukrep 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij; Turistična infrastruktura II. Predmet javnega razpisa je sofinanciranje izvedbe posameznih ključnih investicij na področju turistične infrastrukture, ki bodo pomembno vplivale na razvoj turistične destinacije. Namen razpisa je spodbujanje investicij v obnovo in posodobitev obstoječe in gradnjo nove turistične infrastrukture, na temeljnih turističnih območjih, opredeljenih v Strategiji slovenskega turizma 2002–2006.

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji objavilo in ovrednotilo štiri sklope meril. Merila je podrobneje razčlenilo na podmerila in navedlo uporabo meril, razen pri merilu »Kvaliteta projekta – Kazalci uspešnosti investicij«. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 6. točko tretjega odstavka 182. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS<sup>166</sup>, ker v razpisni dokumentaciji načina uporabe meril ni jasno opredelilo pri podmerilu Kazalci uspešnosti investicije (IP) – doba vračanja investicijskih sredstev, neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, relativna neto sedanja vrednost.

3.2.3.m Ministrstvo za gospodarstvo je sklenilo z družbo:

- Zdravilišče Laško medicina in turizem, d. d., Laško pogodbo o sofinanciranju projekta Terme Laško, I faza: Termalni center v vrednosti 4.172.926 evrov in
- Istrabenz hoteli Portorož, d. o. o., Portorož pogodbo o sofinanciranju projekta Prenova in dozidava starega hotela Palace Portorož v vrednosti 4.172.926 evrov.

Ministrstvo je pogodbi sklenilo na podlagi izvedenega javnega razpisa<sup>167</sup> za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR, Ukrep 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij; Turistična infrastruktura III. Predmet javnega razpisa je sofinanciranje izvedbe posameznih ključnih investicij na področju turistične infrastrukture, ki bodo pomembno vplivale na razvoj turistične destinacije. Namen razpisa je spodbujanje investicij v obnovo in posodobitev obstoječe in gradnjo nove turistične infrastrukture, na temeljnih turističnih območjih, opredeljenih v Strategiji slovenskega turizma 2002–2006.

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji objavilo in ovrednotilo štiri sklope meril. Merila je podrobneje razčlenilo na podmerila in določilo način uporabe meril, razen pri merilu »Kvaliteta projekta«, in sicer pri podmerilu Kazalci uspešnosti investicij in podmerilu Realnost pričakovanih rezultatov.

Ministrstvo v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelilo načina uporabe meril, ki so bila uporabljena pri ocenjevanju vlog, kar je bilo v nasprotju s 6. točko tretjega odstavka 218. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS.

<sup>165</sup> Uradni list RS, št. 62/05, 84/05.

<sup>166</sup> Uradni list RS, št. 108/04.

<sup>167</sup> Uradni list RS, št. 15-17/06, 23/06, 62-63/06.

### **Ministrstvo za promet**

3.2.3.n V skladu z 39. členom ZZelP-F bi morala Vlada RS do 5. 6. 2007 uskladiti sklep o ustanovitvi JAŽP, vendar je Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o ustanovitvi Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije<sup>168</sup> (v nadaljevanju: sprememba sklepa o ustanovitvi JAŽP) sprejela z zamudo, z rokom uveljavitve 19. 6. 2007.

#### *Pojasnilo Ministrstva za promet*

*Po spremembi ZZelP-F, ki je določila 90-dnevni rok za prevzem nalog, finančnih sredstev ter drugih pravic in obveznosti s področja investicij v javno železniško infrastrukturo, so začeli z aktivnostmi za reorganizacijo JAŽP. Postopek za spremembo sklepa o ustanovitvi JAŽP je bil v usklajevanje posredovan dne 18. 4. 2007, objavljen pa je bil v Uradnem listu RS, št. 54/07 ter začel veljati 19. 6. 2007.*

Država je na podlagi prvega odstavka 13. člena ZZelP-F ustanovila Direkcijo RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo kot organ v sestavi Ministrstva za promet, ki bi morala na podlagi prvega odstavka 40. člena ZZelP-F od JAŽP najkasneje v 90 dneh od njegove uveljavitve, to je do 5. 6. 2007, prevzeti naloge, finančna sredstva ter druge pravice in obveznosti s področja investicij v javno železniško infrastrukturo.

JAŽP je za prenos finančnih sredstev ter drugih pravic in obveznosti pripravila bruto bilanco na dan 31. 7. 2007, ki je bila podlaga za pripravo delitvene bilance na dan 1. 8. 2007 za JAŽP, Slovenske železnice d. o. o., Ljubljana in Direkcijo RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo. Ministrstvo do predpisanega datuma, to je do 5. 6. 2007, ni prevzelo nalog, finančnih sredstev ter drugih pravic in obveznosti s področja investicij v JŽI in s tem kršilo prvi odstavek 40. člena ZZelP-F, ki določa 90-dnevni rok za prevzem. Ob predložitvi primopredajnega zapisnika smo ugotovili, da sta JAŽP in Ministrstvo za promet – Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo sicer izpolnila pogoj iz 40. člena ZZelP-F, vendar 188 dni prepozno.

#### *Pojasnilo Ministrstva za promet*

*Ministrstvo za promet je posredovalo Zapisnik o primopredaji med JAŽP in Ministrstvom za promet – Direkcijo RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo, iz katerega je razvidno, da je bila primopredaja oziroma prenos nalog, finančnih sredstev ter drugih pravic in obveznosti s področja investicij v javno železniško infrastrukturo opravljen 11. 12. 2007. Na podlagi druge alineje prvega odstavka 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev<sup>169</sup> je bil formalno ustanovljen nov organ v sestavi Ministrstva za promet – Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo. V prehodnih določbah 42. člena uredbe je predvidena možnost, da organi, ki so opravljali naloge v skladu z Zakonom o železniškem prometu in Zakonom o varnosti v železniškem prometu do uveljavitve ZZelP-F, opravljajo te naloge do njihovega prenosa na pristojne organe. Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo je bila vpisana v sodni register 5. 6. 2007, delovati pa je pričela 1. 8. 2007. Tega dne so z JAŽP na Direkcijo RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo prešli nekateri sodelavci. Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo je prevzela del pristojnosti JAŽP in takoj pričela z izvajanjem nalog.*

<sup>168</sup> Uradni list RS, št. 54/07.

<sup>169</sup> Uradni list RS, št. 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07.

### ***Ministrstvo za okolje in prostor***

3.2.3.o Ministrstvo za okolje in prostor je s Stanovanjskim skladom sklenilo pogodbo o zagotovitvi sredstev za subvencije mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja za leto 2007. Stanovanjski sklad je objavil Javni poziv za dodelitev subvencij mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega problema in subvencioniranje tržnega najema stanovanj za leto 2007<sup>170</sup>. Na podlagi javnega poziva je Stanovanjski sklad izdajal sklepe o dodelitvi subvencije za leto 2007 v obdobju od 19. 11. do 6. 12. 2007, ministrstvo pa je Stanovanjskemu skladu nakazalo pogodbeno dogovorjeno vrednost. S pogodbo je bilo dogovorjeno, da Stanovanjski sklad za subvencioniranje tržnega najema potrebuje 201.300 evrov. Na podlagi seznama upravičencev do subvencije, ki ga je izdelal Stanovanjski sklad, smo ugotovili, da je Stanovanjski sklad izdal samo za 194.100 evrov odločb. Ministrstvo ni preverjalo skupne vrednosti izdanih odločb in s tem ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF.

### ***Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve***

3.2.3.p Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje sta sklenila pogodbo in aneks o financiranju strokovnih nalog in delovanja Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje za leto 2007 v skupni vrednosti 28.543.305 evrov.

Poslovni in finančni načrt Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje sprejema upravni odbor zavoda, v skladu s 27. členom Statuta Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje<sup>171</sup>. Spremembe proračuna za leto 2007 so bile sprejete 20. 11. 2006 in so začele veljati 6. 12. 2006. Poslovni načrt Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje za leto 2007, katerega del je tudi finančni načrt, je sprejel svet zavoda 19. 7. 2007. To ni v skladu s četrtem odstavkom 26. člena ZJF, ki določa, da če se posredni uporabnik v pretežnem delu financira iz proračunskih sredstev, se njegov finančni načrt sprejme v 60 dneh po sprejetju proračuna.

#### *Pojasnilo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve*

*Na pozno sprejetje finančnega načrta je vplivalo dejstvo, da je Ministrstvo za javno upravo pozno potrdilo kadrovske načrte, ki je določil precej večje število zaposlenih za redno dejavnost, kot jih je bilo načrtovanih v sprejetem proračunu. Zato je bilo treba uskladiti število zaposlenih v poslovnem načrtu in nato tudi zagotoviti potreben obseg sredstev, zato so bila izvedena obsežna usklajevanja med odgovornimi osebami ministrstva in Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje.*

### ***Ministrstvo za zdravje***

3.2.3.q Ministrstvo za zdravje in Zdravstveni dom Lendava sta na podlagi javnega razpisa<sup>172</sup> sklenila pogodbo o sofinanciranju delovanja javne zdravstvene službe na primarni ravni na demografsko ogroženih območjih v letu 2007 za vzdrževanje dežurne službe in reševalne službe v vrednosti 39.756 evrov. V javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji je določeno, da je vloga formalno pravilna, če vsebuje pravilno izpolnjeno razpisno dokumentacijo z vsemi zahtevanimi podatki in prilogami in da komisija

<sup>170</sup> Uradni list RS, št. 79/07 z dne 31. 8. 2007.

<sup>171</sup> Uradni list RS, št. 84/99. V Statutu Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje je uporabljen termin 'upravni odbor' namesto termina 'svet zavoda', ki ga določa Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.

<sup>172</sup> Uradni list RS, št. 81/07.

upošteva samo tiste vloge, ki imajo vse z razpisom vso zahtevano dokumentacijo in so prispele pravočasno.

Komisija pri pregledu vlog ni ugotovila, da Zdravstveni dom Lendava ni opredelil namena in višine porabe dodeljenih sredstev ter s tem ravnal v neskladju z 9. in 11. točko javnega razpisa. S tem, ko komisija ni ugotovila, da je bila vloga nepopolna, je ravnala v neskladju z 225. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS, saj ni zavrгла nepopolne vloge. Ministrstvo je nepopolno vlogo obravnavalo kot popolno in mu na podlagi pogodbe dodelilo sredstva v znesku 39.756 evrov.

### ***Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo***

3.2.3.r Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter ARNES, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ARNES) sta sklenila pogodbo o sofinanciranju dejavnosti. V pogodbi je določeno, da do sprejetja letnega programa dela in določitve finančnega načrta prejemnika sredstev za leto 2007 izvaja prejemnik aktivnosti na podlagi začasnega financiranja, v skladu s programom dela za leto 2006 ter usmeritvami ministrstva, in da je predmet te pogodbe financiranje dejavnosti v obdobju od januarja 2007 do aprila 2007. Z aneksom je bilo dogovorjeno financiranje do konca leta. ARNES je pripravil osnutek programa dela in finančnega načrta 27. 2. in ga 16. 3. 2007 obravnaval s predstavniki ministrstva. Upravni odbor je sprejel program dela in finančni načrt 4. 4. 2007, Vlada RS pa je izdala soglasje na oba dokumenta 10. 8. 2007.

Ministrstvo ni imelo pravne podlage za izplačilo 300.000 evrov ARNES dne 26. 7. 2007, ker je bila pogodba sklenjena za obdobje od januarja do aprila 2007, aneks k pogodbi pa je bil sklenjen šele 24. 8. 2007. Za izplačila po zahtevkih v maju, juniju, juliju in avgustu ministrstvo ni imelo pravne podlage. Tako ravnanje ni v skladu z 50. členom ZJF, ki določa, da prevzema uporabnik obveznosti s pisno pogodbo, in s 141. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki v prvi točki tudi določa, da neposredni porabniki prevzemajo obveznosti s sklepanjem pisnih pogodb.

### ***Ministrstvo za šolstvo in šport***

3.2.3.s Ministrstvo za šolstvo in šport je s HYPO LEASING, d. o. o., Ljubljana sklenilo pogodbo za najem s postopnim odkupom – lizingom objekta Ekonomska gimnazija v Kranju. V Zakonu o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008<sup>173</sup> (v nadaljevanju: Zakon o TRP) je predvideno financiranje gradnje Srednje ekonomske šole Kranj, in sicer v letih od 2001 do 2005 v skupnem znesku 1.627.747 tisoč tolarjev. Po predvideni dinamiki vlaganj bi morala ta biti zaključena že leta 2005. Ministrstvo je sklenilo pogodbo o najemu s postopnim odkupom, ki bo realiziran v obdobju desetih let od prevzema objekta, to je do 28. 12. 2015, kar ni v skladu s 1. členom Zakona o TRP, ki določa, da Republika Slovenija z vsakoletnimi proračuni zagotovi sredstva za skladnejši in bolj uravnotežen razvoj izobraževanja in znanosti in za posodobitev šolske in raziskovalne infrastrukture v letih od 2003 do 2008, oziroma ni v skladu s priložo 2 Zakona o TRP, kjer je predvidena dinamika financiranja investicij po letih. Čeprav je bil načrt razvojnih programov letno spreminjan, gre za kršitev Zakona o TRP, saj mora načrt razvojnih programov v skladu z določili 10. člena ZJF temeljiti na dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja. Spreminjanje dinamike vlaganj je mogoče samo na podlagi spremembe Zakona o TRP, ki pa ni bila sprejeta.

---

<sup>173</sup> Uradni list RS, št. 96/02.



Ministrstvo se v obrazložitvi odločitve za postopek javnega naročila za najem nepremičnine s postopnim odkupom sklicuje na četrti odstavek 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005<sup>174</sup>, kar pa ni ustrezno, ker ta omogoča le drugačen način prevzemanja obveznosti, ki zapadejo v prihodnjih letih, ne pa financiranja projektov, ki niso določeni v Zakonu o TRP.

### **Ministrstvo za kulturo**

3.2.3.t Ministrstvo za kulturo je z družbo RECAL, d. o. o., Ljutomer (v nadaljevanju: RECAL) sklenilo pogodbo o financiranju in izvedbi projekta v letu 2007. Pogodba je bila sklenjena na podlagi javnega razpisa. Ministrstvo je postopek javnega razpisa vodilo po Pravilniku o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa<sup>175</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa). Na podlagi pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa in Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo<sup>176</sup> (v nadaljevanju: ZUJIK) je ministrstvo v letu 2007 v skladu z izdano odločbo družbi RECAL nakazalo sredstva. Z izdajo odločbe in s sklenjeno pogodbo je ministrstvo kršilo 12. in 14. člen pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa ter 119. člena ZUJIK, ki določajo, da mora poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije vsebovati tudi obrazložitev vsebinskih razlogov za predlagano odobritev ali zavrnitev posameznega programa ali projekta. Iz obrazložitve bi morala biti razvidna povezava med kriteriji poziva ali razpisa in razlogi za predlagano odobritev ali zavrnitev. Iz dokumentacije ni razvidno, na kakšen način je bilo določeno končno število točk.

V 10. in 12. členu pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa je določeno, da strokovna komisija ovrednoti programe oziroma projekte in pripravi končno poročilo. Pri pregledu ocenjevalnih listov smo ugotovili, da je dokument podpisal samo en član komisije od skupno petih, zato sta bila kršena navedena člena pravilnika.

3.2.3.u Ministrstvo za kulturo je izdalo sklep o financiranju in sofinanciranju projektov na področju investicij v kulturi v letu 2007. Ministrstvo in Mestna občina Maribor (v nadaljevanju: MO Maribor) sta sklenila pogodbo<sup>177</sup> o sofinanciranju investicije »Obnova, rekonstrukcija in novogradnja minoritskega samostana za Lutkovno gledališče v Mariboru«. Iz odredbe za izplačilo je razvidno, da so sredstva nakazali s proračunske postavke 5666 – Kulturni tolar – javni zavodi. Pri pregledu opisa proračunske postavke, navedenega v obrazložitvah finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika, smo ugotovili, da sredstva na proračunski postavki niso namenjena za Lutkovno gledališče Maribor, saj je navedeno, da se s proračunske postavke financirajo drugi projekti (SNG Opera in balet Ljubljana, Moderna galerija, Ljubljana ter knjižnici v Kranju in Novem mestu). Zaradi tega obravnavamo izplačilo kot kršitev enajstega odstavka 2. člena ZJF.

S pogodbo je bilo določeno, da MO Maribor zagotavlja 65 odstotkov sredstev<sup>178</sup>, ministrstvo pa preostalih 35 odstotkov<sup>179</sup>. Za leto 2007 je bilo dogovorjeno, da ministrstvo izplača 1.251.878 evrov. Pri pregledu

<sup>174</sup> Uradni list RS, št. 96/05-UPB1.

<sup>175</sup> Uradni list RS, št. 93/05.

<sup>176</sup> Uradni list RS, št. 96/02.

<sup>177</sup> Št. 3511-07-566607 z dne 16. 3. 2007.

<sup>178</sup> 6.222.840 evrov.

<sup>179</sup> 3.338.341 evrov.

izplačil smo ugotovili, da je izvajalec izstavil dve situaciji v skupni vrednosti 1.730.651 evrov, od tega je ministrstvo plačalo 1.251.878 evrov (ali 72 odstotkov), MO Maribor pa 478.774 evrov (ali 28 odstotkov). Ministrstvo je pri nakazovanju sredstev ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ker je zagotavljalo sredstva v drugačnem odstotku, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo.

3.2.3.v S proračunom za leto 2007 je bilo za delovanje Javnega zavoda Kobilarna Lipica zagotovljenih 1.241.164 evrov. Sredstva sta zagotavljala Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvo za kulturo, vendar pa sta ministrstvi sklepali posamezne pogodbe. Tako je Ministrstvo za kulturo sklenilo pogodbo in dodatke št. 1 in 2 v skupni vrednosti 1.469.428 evrov. Ker je vsako ministrstvo sklepalo pogodbe posebej, gre za kršitev 50. člena ZJF, saj se pri zagotavljanju sredstev več ministrstev lahko sklepa le ena večstranska pogodba. V 50. členu je navedeno, da se v večstranski pogodbi določi koordinator nalog. Vlada RS je s sklepom določila Ministrstvo za kulturo za sistemsko spremljanje in koordiniranje izvajanja Zakona o Kobilarni Lipica, vendar pa Ministrstvo za kulturo ni ravnalo v skladu s sklepom.

Posredni proračunski uporabniki, ki se v pretežnem delu financirajo iz proračunskih sredstev, morajo sprejeti finančni načrt v 60 dneh po sprejetju proračuna. Po Sklepu o organizaciji in delu javnega zavoda Kobilarna Lipica<sup>180</sup> program dela in finančni načrt sprejme svet zavoda in ga predloži v soglasje ustanovitelju – Vladi RS. Svet zavoda je program dela in finančni načrt sprejel na 13. seji dne 2. 3. 2007, kar pomeni kršitev 26. člena ZJF, saj je bil proračun za leto 2007 objavljen 5. 12. 2006, Ministrstvo za kulturo pa je ravnalo v nasprotju z 71. členom ZJF.

3.2.3.w Ministrstvo za kulturo je z Matično knjižnico Kamnik sklenilo pogodbo o financiranju in izvedbi projekta nakupa informacijske in komunikacijske opreme za splošne knjižnice v letu 2007. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega razpisa. Ministrstvo je postopek javnega razpisa vodilo po pravilniku o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa.

Na podlagi pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa in ZUJIK je ministrstvo v letu 2007 v skladu z izdano odločbo Matični knjižnici Kamnik dodelilo sredstva v znesku 7.329 evrov. Z izdajo odločbe in s sklenjeno pogodbo je ministrstvo kršilo 12. in 14. člen pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa ter 119. člena ZUJIK, ki določajo, da mora poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije vsebovati tudi obrazložitev vsebinskih razlogov za predlagano odobritev ali zavrnitev posameznega programa ali projekta. Iz obrazložitve bi morala biti razvidna povezava med kriteriji poziva ali razpisa in razlogi za predlagano odobritev ali zavrnitev. Iz dokumentacije ni razvidno, na kakšen način je bilo določeno končno število točk.

3.2.3.x Na podlagi odločbe je Ministrstvo za kulturo dodelilo Filmskemu skladu 4.527.245 evrov za izvedbo programa dela. V odločbi je navedeno, da mora direktor Filmskega sklada v 15 dneh po prejemu odločbe posredovati ministrstvu potrjen program dela in finančni načrt. Filmski sklad je program dela in finančni načrt potrdil 1. 2. 2007, vendar pa Filmski sklad po prejemu odločbe ni uskladil programa dela in finančnega načrta z odločbo ministrstva v delu, ki se nanaša na prejeta sredstva za izvajanje nalog.

---

<sup>180</sup> Uradni list RS, št. 33/96, 92/99, 84/00, 13/02, 122/03, 106/04, 77/06.

Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni zagotovilo uskladitve programa dela in finančnega načrta z izdano odločbo.

Iz finančnega poročila Filmskega sklada za leto 2007 je razvidno, da je ministrstvo nakazalo Filmskemu skladu vsa sredstva, odobrena z odločbo. Pri pregledu posameznih postavk finančnega poročila smo ugotovili, da je Filmski sklad namenil za stroške dela samo 54 odstotkov prejetih sredstev, ostale pa je prerazporedil na ostale odhodke. V letnem poročilu Filmski sklad izkazuje 1.130.878 evrov presežka prihodkov nad odhodki. Ker ministrstvo ne izvaja ustreznega nadzora nad poslovanjem Filmskega sklada in nad izvajanjem odobrenih programov dela, ravna v nasprotju z 2. in 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

#### *Pojasnilo Ministrstva za kulturo*

*Ministrstvo je pojasnilo, da je letno poročilo še vedno v medresorskem usklajevanju. Filmski sklad je presežek prihodkov nad odhodki v skladu z navodili Ministrstva za kulturo in Ministrstva za finance razporedil v namenska sredstva za plačevanje pogodbenih obveznosti iz filmskega programa za leto 2007.*

3.2.3.y Ministrstvo za kulturo je javnemu zavodu Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana na podlagi Pravilnika o načinu financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture in v zvezi z 31. členom ZUJIK z odločbami in pogodbo odobrilo 5.695.935 evrov za izvedbo programa dela za leto 2007.

Ministrstvo je izdalo odločbe in sklenilo pogodbo o financiranju Narodne in univerzitetne knjižnice, čeprav Vlada RS ni potrdila programa dela in finančnega načrta Narodne in univerzitetne knjižnice, kot določa akt o ustanovitvi<sup>181</sup>. Ministrstvo je kršilo tretji odstavek 31. člena ZUJIK, ki določa, da se javna sredstva zagotavljajo javnim zavodom na podlagi ustanovitvenega akta po postopku, kot ga določa zakon, ki ureja javne finance za posredne proračunske uporabnike. Višino javnih sredstev za financiranje javnega zavoda določi v skladu z 31. členom ZUJIK ustanovitelj na podlagi strateškega načrta in predloga letnega programa dela, ki ga potrdi svet zavoda.

3.2.3.z Ministrstvo za kulturo je izdalo odločbe za financiranje delovanja naslednjim javnim zavodom:

- Narodni in univerzitetni knjižnici, Ljubljana – odločbe in pogodba v skupni vrednosti 5.695.935 evrov,
- Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet Ljubljana – odločbe v skupni vrednosti 8.490.326 evrov,
- Slovenski filharmoniji, Ljubljana – odločbe v skupni vrednosti 4.882.855 evrov,
- Slovenskemu narodnemu gledališču Maribor – odločbe v skupni vrednosti 9.507.312 evrov,
- Slovenskemu ljudskemu gledališču Celje – odločbe v skupni vrednosti 1.926.845 evrov,
- Tehničnemu muzeju Slovenije – odločbe v skupni vrednosti 1.015.179 evrov.

<sup>181</sup> Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Narodna in univerzitetna knjižnica (Uradni list RS, št. 46/03) v 11. členu v povezavi z 19. in 31. členom določa, da sprejema ravnatelj program dela s finančni načrtom, h kateremu mora pridobiti soglasje sveta knjižnice in ustanovitelja – Vlade RS.

V skladu s 3. členom Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture<sup>182</sup> (v nadaljevanju: uredba o metodologiji) so podlaga za izračun sredstev za izvajanje javne službe programski materialni stroški, splošni stroški delovanja, stroški dela in stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme. Iz dokumentacije ni razvidno, kako je ministrstvo določilo obseg sredstev za programske materialne stroške in splošne stroške delovanja. Ministrstvo je:

- ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 4. člena uredbe o metodologiji, ki za programsko materialne stroške javne službe s področja uprizoritvenih, glasbenih ter prireditvenih dejavnosti določa kot podlago za izračun višine sredstev za te namene načrtovani obseg posameznih programskih sklopov, oziroma drugim odstavkom 4. člena uredbe o metodologiji, ki za programske materialne stroške vseh ostalih javnih služb na področju kulture določa kot podlago za izračun program dela izvajalca javne službe, iz katerega so razvidne posamezne vrste nalog in načrtovani obseg izvajanja teh nalog;
- ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 5. člena uredbe o metodologiji, ki med drugim določa, da je obseg sredstev za financiranje splošnih stroškov odvisen od števila zaposlenih, obsega programa, ki se financira iz javnih sredstev, in velikosti javne kulturne infrastrukture.

#### *Pojasnilo Ministrstva za kulturo*

*Ministrstvo za kulturo je pripravilo interni akt, ki bo podrobno opredelil dodeljevanje tekočih in investicijskih transferov javnim zavodom, javnim skladom in javnim agencijam na področju kulture v skladu z ZUJIK, Pravilnikom o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture in uredbe o metodologiji.*

3.2.3.aa Ministrstvo za kulturo je za izvedbo programa dela Arboretuma Volčji Potok za leto 2007 izdalo odločbe v skupni vrednosti 650.886 evrov. V odločbah je navedeno, da mora svet zavoda uskladiti in potrditi program dela in finančni načrt v 15 dneh po prejemu odločbe, kot določa 11. člen Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture (v nadaljevanju: pravilnik). Svet zavoda je pri potrjevanju osnovnega programa dela in finančnega načrta ravnal v nasprotju z določili odločbe in 11. členom pravilnika, saj programa dela ni potrdil v predpisanih rokih. Dopolnjena programa dela sta bila potrjena v predpisanih rokih, zato kot nepravilnost obravnavamo samo vrednost osnovne odločbe. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni zagotovilo uskladitve programa dela in finančnega načrta z izdano odločbo.

---

<sup>182</sup> Uradni list RS, št. 100/03.

### 3.3 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2007.

#### *Odgovornost Vlade Republike Slovenije za pravilnost izvršitve proračuna*

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani Vlade Republike Slovenije, za pravilnost izvršitev proračunov v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe in organov v sestavi ministrstev pa njihovi predstojniki.

#### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

#### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Vlada Republike Slovenije*, za delo katere so odgovorni vsi člani Vlade Republike Slovenije, za pravilnost izvršitev proračunov v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe in organov v sestavi ministrstev pa njihovi predstojniki, pri izvrševanju proračuna ni poslovala v skladu z naslednjimi predpisi:

- Zakon o javnih uslužbencih, ker:
  - v javnem natečaju za zasedbo delovnega mesta ni objavila vseh pogojev iz veljavne sistemizacije – točki 3.2.1.c in 3.2.1.d;
  - je javnim uslužbencem priznala delo prek študentske napotnice kot delovne izkušnje – točka 3.2.1.b;
  - je zaposlila javne uslužbenke z nezadostnimi izkušnjami – točka 3.2.1.b;
- Zakon o delovnih razmerjih, ker je:
  - razporedila javne uslužbenke na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev – točka 3.2.1.f;
- Zakon o delavcih v državnih organih, ker je:
  - javnemu uslužbencu previsoko obračunala dodatek za delovno dobo – točka 3.2.1.h;
- Zakon o javnih financah, ker:
  - pri izplačilih ni preverila pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini – točke 3.2.2.d, 3.2.2.e, 3.2.2.h, 3.2.2.j, 3.2.2.l, 3.2.2.m, 3.2.2.v, 3.2.2.u, 3.2.3.f in 3.2.3.h;
  - je oddala naročilo, ne da bi sklenila pogodbo oziroma je pogodbo sklenila po tem, ko je bilo naročilo oddano – točke 3.2.2.h, 3.2.2.j, 3.2.2.y, 3.2.2.i in 3.2.3.r;

- je prevzela obveznost, ki ni bila predvidena v finančnem načrtu in/ali načrtu nabav in gradenj – točke 3.2.2.b, 3.2.2.f, 3.2.2.w, 3.2.3.b, 3.2.3.g, 3.2.3.h, 3.2.3.k in 3.2.3.u;
  - nepremičnine, ki je predmet odsvojitve, ni vključila v letni program prodaje državnega premoženja – točka 3.2.2.c;
  - je prevzela obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu – točki 3.2.2.k in 3.2.2.o;
  - je izplačala nedovoljeno predplačilo za storitve, opravljene kasneje – točke 3.2.2.n, 3.2.2.v in 3.2.2.w;
  - je nepravilno uporabljala proračunsko rezervacijo – točka 3.2.2.c;
  - ni spoštovala načela namenskosti – točka 3.2.3.h;
  - ni spoštovala načela gospodarnosti – točka 3.2.3.u;
  - ni izvajala nadzora nad poslovanjem pravnih oseb – točke 3.2.3.j, 3.2.3.o, 3.2.3.v, 3.2.3.aa in 3.2.3.x;
  - za naloge, za katere je zagotavljalo sredstva več ministrstev, ni sklepala večstranskih pogodb – točka 3.2.3.v;
  - stroškov pripravljalnih dejanj, povezanih s prodajo finančnega premoženja, ni krila na način, kot ga določa zakon – točka 3.2.2.e;
  - finančni načrt ni bil pravočasno sprejet – točki 3.2.2.r in 3.2.3.p;
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 in Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008, ker je:
    - obveznost poravnala v daljših rokih, kot so zakonsko predpisani – točka 3.2.2.x;
    - sklenila pogodbe o finančnem najemu – točka 3.2.3.s;
  - Zakon o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih od 2003 do 2008, ker je:
    - sklenila pogodbo za obdobje, ki ni v skladu z zakonom – točka 3.2.3.s;
  - Zakon o standardizaciji, ker je:
    - izplačevala sredstva pred potrditvijo programa dela – točka 3.2.3.k;
  - Zakon o volilni in referendumski kampanji, ker je:
    - poskušala vplivati na odločanje volivcev – točka 3.2.2.b;
  - Zakon o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju, ker:
    - je prevzela obveznost, ki ni predmet pogodbe, oziroma je sklenila pogodbo, ne da bi izvedla predpisan postopek oddaje javnega naročila – točki 3.2.2.g in 3.2.2.w;
    - naročnik ni zahteval dokazil o referencah – točka 3.2.2.a;
    - informacijski sistem ni omogočal neodvisnega sprejema ponudb – točka 3.2.2.a;
    - ni pravilno vodila evidence o oddaji javnih naročil – točka 3.2.2.t;
    - je naročnik začel s postopkom javnega naročila, čeprav ni imel zagotovljenih sredstev – točka 3.2.2.r;
    - po oddaji javnega naročila ni objavila obvestila o oddaji naročila – točka 3.2.2.e;
    - ponudnik ni izpolnjeval pogojev iz javnega razpisa – točka 3.2.2.s;
    - ni zavrnila neustreznih ponudb – točka 3.2.2.s;

- Zakon o javnih cestah, ker:
  - ni podelila koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest – točka 3.2.2.p;
- Zakon o železniškem prometu, ker:
  - ni pravočasno uskladila sklepa o ustanovitvi Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije – točka 3.2.3.n;
  - ni pravočasno prevzela nalog, finančnih sredstev in drugih pravic – točka 3.2.3.n;
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, ker:
  - je financirala javne zavode in javne sklade, ne da bi potrdila njihove programe dela in finančne načrte – točki 3.2.3.t in 3.2.3.y;
  - ni obrazložila odločitve strokovne komisije – točki 3.2.3.t in 3.2.3.w;
- Zakon o financiranju občin, ker:
  - ni zagotovila izterjave preveč izplačanih sredstev – točka 3.2.3.d;
- Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč, ker:
  - ni imela pravne podlage za odločitev, da se škoda izplača iz proračunske rezerve – točka 3.2.3.e;
- Zakon o blagovnih rezervah, ker:
  - letni program oblikovanja državnih blagovnih rezerv ni usklajen s petletnim programom – točka 3.2.3.g;
- Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regij, ker je:
  - izplačala sredstva pred potrditvijo programa dela – točka 3.2.3.h;
- Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, ker:
  - ni omogočila arhiviranja elektronskih ponudb – točka 3.2.2.a;
- Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, ker:
  - ni omogočila arhiviranja elektronskih ponudb – točka 3.2.2.a;
- Uredbo o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest, ker:
  - ni podelila koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest – točka 3.2.2.p;
- Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture, ker:
  - ni razvidno, na kakšen način je javnim zavodom, javnim skladom in javnim agencijam na področju kulture določila obseg sredstev za programske materialne stroške in splošne stroške delovanja – točka 3.2.3.z;

- Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, ker:
  - v objavi javnega razpisa niso navedena merila – točka 3.2.3.a;
  - komisija ni opravila ocenjevanja vlog – točka 3.2.3.a;
- Uredbo o pravilih za opravljanje tehničnega in finančnega nadzora nad izvajanjem programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik, ker:
  - ni bil izveden nadzor nad namensko porabo sredstev – točka 3.2.3.h;
- Uredbo o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih, ker:
  - je izplačala povračilo stroškov prevoza, čeprav uslužbenka ni predložila ustrezne izjave – točka 3.2.1.j;
- Uredbo o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije, ker:
  - v objavi javnega razpisa ni navedena uporaba meril – točka 3.2.3.c;
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, ker:
  - je trem javnim uslužbencem ob napredovanju v naziv neupravičeno določila, da obdržijo število plačilnih razredov, ki so jih dosegli pred napredovanjem v naziv – točka 3.2.1.a;
  - je javnemu uslužbencu določila previsok količnik – točka 3.2.1.e;
  - je nepravilno določila količnik – točki 3.2.1.g in 3.2.1.i;
- Pravilnik o ugotovitvi, kdaj se šteje ponudba za nepravilno, neprimerno in nesprejemljivo, ker je:
  - ponudbena cena preseгла višino zagotovljenih sredstev – točka 3.2.2.q;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ker:
  - ni določila pogodbene vrednosti – točka 3.2.3.n;
  - v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelila meril in načina njihove uporabe – točke 3.2.3.i, 3.2.3.l in 3.2.3.m;
  - komisija ni zavrgla nepopolnih vlog – točka 3.2.3.q;
  - ni sklenila pogodbe pred pričetkom izvajanja del – točki 3.2.2.y in 3.2.3.r;
- Pravilnik o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij, ker:
  - finančni načrt ni bil pravočasno sprejet – točka 3.2.3.aa;
- Pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa, ker:
  - poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ni vseboval obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev programa – točki 3.2.3.t in 3.2.3.w;
- Pogodbe, ker:
  - ni spoštovala pogodbениh določil – točke 3.2.2.j, 3.2.2.l, 3.2.2.m, 3.2.2.z in 3.2.3.h.



Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Vlada Republike Slovenije, za delo katere so odgovorni vsi člani Vlade Republike Slovenije, za pravilnost izvršitev proračunov v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe in organov v sestavi ministrstev pa njihovi predstojniki, v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

## 4. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo:

- naj ob upoštevanju določil ZUKLPP in Zakona o državni upravi preuči možnost prenosa proračunske postavke 7562 na Ministrstvo za gospodarstvo.

Ministrstvu za finance priporočamo:

- DURS naj v poročilih A1-DDV poroča med zapadlimi obveznostmi le o tistih obveznostih, ki dejansko zapadejo v letu, na katerega se nanaša poročilo popravki naj bodo vključeni že v poročila v letu 2008;
- DURS naj pripravi načrt aktivnosti za vključitev vračil v potniškem prometu, konzularnim predstavništvom, tujcem in drugih vračil po odločbi v informacijsko podporo analitične evidence za DDV;
- Ministrstvo za finance naj pripravi načrt aktivnosti za razvoj aplikacije za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države, ki bo omogočala spremljanje vseh podatkov, kot jih določa pravilnik za vodenje centralne evidence in so potrebni za upravljanje finančnega premoženja države;
- Ministrstvo za finance naj vzpostavi evidenco prejetih in porabljenih sredstev kupnin od prodaje kapitalskih naložb države in tako zagotovi transparentno in pravilno porabo teh sredstev;
- Ministrstvo za finance naj pripravi ustrezen predlog za odločanje o odpisu terjatve do KGZ Postojna na podlagi sklepa sodišča in terjatev izloči iz svojih poslovnih knjig.

### Pravni pouk

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

Številka: 1201-2/2007-72

Ljubljana, 29. septembra 2008

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

## Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno,
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
5. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
6. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
7. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
8. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
9. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
10. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
11. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
12. Ministrstvu za promet, priporočeno;
13. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
14. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno;
15. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
16. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
17. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
18. Službi Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, priporočeno;
19. Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije, priporočeno;
20. Protokolu Republike Slovenije, priporočeno;
21. Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, priporočeno;
22. Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, priporočeno;
23. Uradu Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, priporočeno;
24. Uradu Vlade RS za komuniciranje, priporočeno;
25. Uradu Vlade RS za enake možnosti, priporočeno;
26. Statističnemu uradu Republike Slovenije, priporočeno;
27. Mariji Lukačič, priporočeno;
28. mag. Janezu Božiču, priporočeno;
29. mag. Andreju Bručanu, priporočeno;
30. Gregorju Krajcu, priporočeno;
31. dr. Janezu Šušteršiču, priporočeno;
32. dr. Juriju Janezu Zupanu, priporočeno;
33. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
34. 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, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

