



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Zagotavljanje preglednosti finančnih odnosov
in ločenega evidentiranja različnih dejavnosti

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

Zagotavljanje preglednosti finančnih odnosov
in ločenega evidentiranja različnih dejavnosti



Računsko sodišče je izvedlo revizijo smotrnosti ravnanja Ministrstva za finance in Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve pri zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti v letih od 2006 do 2009. Cilj revizije je bil izrek mnenja o tem, ali sta Ministrstvo za finance in Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve pri zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji ter ločenem evidentiranju različnih dejavnosti ravnala učinkovito.

Po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti mora Evropska komisija zagotavljati, da države članice podjetjem, tako javnim kot zasebnim, ne dodeljujejo pomoči, ki so nezdružljive s skupnim trgom. Evropska komisija je zato v Direktivi Komisije 80/723/EGS z dne 25. 6. 1980 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti v nekaterih podjetjih (v nadaljevanju: Direktiva 80/723/EGS) in kasneje v Direktivi Komisije 2006/111/ES z dne 16. 11. 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami ter o finančnih preglednosti znotraj določenih podjetij (v nadaljevanju: Direktiva o preglednosti) opredelila nujne pogoje za doseg preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Države članice Evropske unije so bile dolžne Direktivo 80/723/EGS ter kasneje Direktivo o preglednosti v zahtevanih rokih implementirati v nacionalni pravni red.

Ministrstvo za finance pri prenosu Direktive 80/723/EGS oziroma Direktive o preglednosti v slovenski pravni red ni ravnalo učinkovito, ker ni izvedlo ustreznih aktivnosti, ki bi zagotovile, da bi bila do vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo v slovenski pravni red prenesena Direktiva 80/723/EGS z njenimi spremembami, zadnja sprememba z dne 29. 11. 2005 pa bi morala biti prenesena v pravni red Republike Slovenije do 19. 12. 2006. S sprejetjem Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (v nadaljevanju: ZPFOLERD) z dne 1. 6. 2007 je bila Direktiva o preglednosti formalno prenesena v pravni red Republike Slovenije, vendar se ZPFOLERD še do danes ni začel uporabljati v celoti.

Ministrstvo za finance je v ZPFOLERD precej širše opredelilo zavezance za poročanje, kot pa so ti opredeljeni v Direktivi o preglednosti. Tako naj bi po oceni Ministrstva za finance namesto 37 do 222 pravnih oseb, za katere je treba po Direktivi o preglednosti poročati Evropski komisiji na njeno zahtevo, po ZPFOLERD poročalo več kot 4.291 pravnih oseb.

Ministrstvo za finance pred sprejemom ZPFOLERD ni naredilo analize o možnosti uporabe in povezave obstoječih evidenc s podatki o poslovanju posameznih pravnih oseb oziroma dopolnitev obstoječega poročanja posameznih pravnih oseb; s tem bi lahko bili zagotovljeni potrebni podatki o preglednosti finančnih odnosov na bolj učinkovit način. Takšna analiza bi morala vsebovati tudi opredelitev stroškov in koristi različnih načinov poročanja posameznih kategorij poročevalcev glede na način in pogostost

uporabe podatkov, o katerih je treba poročati. Posledica tega je, da je Ministrstvo za finance različno obravnavalo različne kategorije poročevalcev. Tako je brez ustrezne preučitve ustreznosti določilo izjemo glede obveznosti poročanja le za javne zavode, odvisno od višine njihovih letnih prihodkov, medtem ko takšnega pristopa ni uporabilo pri ostalih kategorijah poročevalcev po ZPFOLERD.

Ministrstvo za finance v predlogu zakona, ki ga je pripravilo in posredovalo Vladi Republike Slovenije ni opredelilo vsebine pojma javnih sredstev, zaradi česar ni mogoče zagotoviti jasnega prikaza javnih sredstev, ki so jih organi oblasti dodelili javnim podjetjem ter izvajalcem s pravicami ali pooblastili, kot je določeno v 5. in 7. členu ZPFOLERD. Ministrstvo za finance v predlogu zakona, ki ga je pripravilo in posredovalo Vladi Republike Slovenije, tudi ni opredelilo vsebine pojma načel stroškovnega računovodstva, zaradi česar ni omogočena vsebinska presoja objektivnosti sodil, na podlagi katerih so prihodki, odhodki, sredstva in obveznosti do njihovih virov razporejeni na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti.

Ministrstvo za finance pri izvajanju določb ZPFOLERD ni ravnalo učinkovito, ker do zakonsko določenega roka, to je 16. 9. 2007, ni sprejelo pravilnika iz 13. člena ZPFOLERD, v katerem bi opredelilo vsebinske rešitve, ki bi bile podlaga za vzpostavitev registrov in evidenc po ZPFOLERD. Ministrstvo za finance tudi do izdaje tega revizijskega poročila še ni sprejelo pravilnika iz 13. člena ZPFOLERD.

Ker Ministrstvo za finance ni izdalo pravilnika, v katerem bi podrobno določilo vsebino podatkov, ki se vodijo v registrih in evidencah in o katerih morajo poročevalci poročati, tudi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve ni mogla izdati navodila iz 13. člena ZPFOLERD, s katerim bi predpisala postopek za predložitev podatkov, o katerih morajo poročevalci poročati Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, ter postopek poročanja v spletno aplikacijo.

Ministrstvo za finance ni ravnalo učinkovito pri izgradnji tehnološke podpore s spletno aplikacijo za vodenje zahtevanih registrov in evidenc po ZPFOLERD, ki bi morala biti pred spremembo ZPFOLERD vzpostavljena že do 16. 3. 2008. Kljub temu, da je Ministrstvo za finance pripravilo predlog razpisne dokumentacije za javno naročilo za izvedbo prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov ter tudi časovni načrt izvedbe prve faze, pri izvedbi aktivnosti ni upoštevalo opredeljenih rokov v časovnem načrtu. Ministrstvo za finance tudi do izdaje tega revizijskega poročila še ni objavilo javnega razpisa za oddajo javnega naročila za izvedbo prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov.

Ministrstvo za finance ni vzpostavilo pogojev za izvajanje določb ZPFOLERD v delu, ki se nanaša na določitev in presojanje ustreznosti sodil za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov na dejavnosti splošnega pomena in na druge dejavnosti. Ministrstva niso sprejela predpisa, v katerem bi bili določeni obvezni oziroma izbirni kazalniki, ki se uporabljajo pri oblikovanju sodil za istovrstne izvajalce s pravico ali pooblastilom za posamezno dejavnost splošnega pomena, saj v ZPFOLERD ni opredeljena takšna obveznost.

Ker Ministrstvo za finance ni vzpostavilo ustreznih registrov in evidenc, tudi niso zagotovljeni ustrezni podatki o finančnih odnosih med organi oblasti in javnimi podjetji ter izvajalci s pravico ali pooblastilom, o katerih mora Republika Slovenija v skladu s 6. členom Direktive o preglednosti in 11. členom ZPFOLERD poročati Evropski komisiji na njeno zahtevo.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nesmotnosti od Ministrstva za finance zahtevalo *izvedbo popravljivih ukrepov in predložitev odzivnega poročila*. Ministrstvu za finance je tudi podalo *priporočilo* glede določitve natančnejših pravil pri oblikovanju in presojanju ustreznosti sodil za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev ter obveznosti do njihovih virov na dejavnosti splošnega pomena in na druge dejavnosti.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	8
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE.....	10
1.3 CILJ REVIZIJE.....	10
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	11
1.5 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	11
1.5.1 Ministrstvo za finance	11
1.5.2 Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve	12
2. UGOTOVITVE	13
2.1 PRENOS DIREKTIVE O PREGLEDNOSTI V SLOVENSKI PRAVNI RED.....	13
2.1.1 Opredelitev zavezancev za poročanje po ZPFOLERD.....	17
2.1.2 Opredelitev pojmov v ZPFOLERD	21
2.2 IZVAJANJE DOLOČB ZPFOLERD.....	21
2.2.1 Sprejem podzakonskih aktov.....	21
2.2.2 Vzpostavitev registrov in evidenc po ZPFOLERD	23
2.2.3 Računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi posebnih ali izključnih pravic ali pooblastil	26
2.2.4 Poročanje Evropski komisiji	28
3. MNENJE	30
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	33
5. PRIPOROČILA	35

1. UVOD

Revizija smotrnosti ravnanja pri zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti¹ in javnimi podjetji² ter ločenem evidentiranju različnih dejavnosti v letih od 2006 do konca leta 2009 je bila uvrščena v Program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) v letu 2009. S sklepom o izvedbi revizije³ sta bila določena naslednja revidiranja:

- Ministrstvo za finance, Župančičeva ulica 3, 1000 Ljubljana in
- Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, Tržaška cesta 16, 1000 Ljubljana.

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču⁴ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije⁵.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁶. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o smotrnosti poslovanja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Države članice Evropske unije pogosto dodeljujejo posebne ali izključne pravice podjetjem, oziroma opravljajo plačila ali dajejo kakšno drugo obliko nadomestila podjetjem, ki so jih pooblastile za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Ta podjetja so pogosto tudi konkurenčna z drugimi podjetji pri izvajanju tržnih dejavnosti.

¹ Organi oblasti so v 3. členu Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (Uradni list RS, št. 53/07, 65/08) za namene tega zakona opredeljeni kot vsi državni organi, občinski organi in organi drugih lokalnih skupnosti.

² Javna podjetja so v 3. členu ZPFOLERD za namene tega zakona opredeljena kot podjetja, nad katerimi lahko organi oblasti izvajajo prevladujoč vpliv.

³ Sklep o izvedbi revizije je bil izdan dne 27. 8. 2009 (št. 1202-5/2009-3), sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije je bil izdan dne 22. 1. 2010 (št. 1202-5/2009-25).

⁴ Uradni list RS, št. 11/01.

⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

⁶ Uradni list RS, št. 41/01.

Po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti⁷ mora Evropska komisija zagotavljati, da države članice podjetjem, tako javnim kot zasebnim, ne dodeljujejo pomoči, ki so nezdružljive s skupnim trgom. Zaradi zapletenosti finančnih odnosov med nacionalnimi javnimi oblastmi in javnimi podjetji je poštena in učinkovita uporaba pravil v zvezi s pomočjo, tako za javna kot zasebna podjetja, mogoča le, če so ti finančni odnosi pregledni. Taka preglednost pri javnih podjetjih mora omogočiti jasno razlikovanje med vlogo države kot javne oblasti in njeno lastniško vlogo. S Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti je Evropski komisiji naloženo zagotavljanje uporabe njenih določb in sprejemanje ustreznih direktiv ter izdajanje odločb državam članicam. Da bi bilo mogoče zagotoviti uporabo določb Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, mora imeti Evropska komisija na voljo potrebne informacije. Evropska komisija je zato v Direktivi 80/723/EGS ter kasneje v Direktivi o preglednosti opredelila nujne pogoje za doseg preglednosti finančnih odnosov med državami članicami Evropske unije in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Države članice Evropske unije so morale Direktivo 80/723/EGS ter kasneje Direktivo o preglednosti v zahtevanih rokih prenesti v nacionalni pravni red.

Področje revizije zajema aktivnosti Ministrstva za finance pri prenosu Direktive o preglednosti v pravni red Republike Slovenije ter aktivnosti Ministrstva za finance in Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJ PES) pri izvajanju določb ZPFOLERD. Direktiva o preglednosti nalaga splošno obveznost preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji. Direktiva o preglednosti od držav članic Evropske unije zahteva tudi zbiranje določenih finančnih podatkov javnih podjetij, ki delujejo v proizvodnem sektorju in jih na zahtevo predložijo Evropski komisiji. Zahteve Direktive o preglednosti se nanašajo tudi na obveznost vodenja ločenih računov za javna in zasebna podjetja, ki so jim bile podeljene posebne⁸ ali izključne pravice⁹ ali opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena¹⁰ ter hkrati opravljajo poslovne dejavnosti.

⁷ Uradni list RS-MP, št. 27/04.

⁸ Posebne pravice so v 3. členu ZPFOLERD opredeljene kot pravice, ki so dodeljene omejenemu številu podjetij na način, ki pri izbiri podjetij ne uporablja meril objektivnosti, proporcionalnosti in nediskriminacije, na podlagi katerega koli pravnega akta (zakona, podzakonskega ali upravnega akta) in ki na določenem ozemeljskem območju:

- omejujejo število podjetij, ki smejo zagotavljati storitve ali izvajati dejavnosti, na dva ali več;
- določajo več med seboj konkurenčnih podjetij, ki so pooblaščen za zagotavljanje storitev ali izvajanje dejavnosti, ali
- dajejo podjetjem, ki z njimi razpolagajo, zakonske ali druge pravne prednosti, ki bistveno vplivajo na zmožnost vsakega drugega podjetja pri zagotavljanju istih storitev ali izvajanju iste dejavnosti na istem ozemeljskem območju pod pretežno enakovrednimi pogoji.

⁹ Izključne pravice so v 3. členu ZPFOLERD opredeljene kot pravice do zagotavljanja storitev ali izvajanja dejavnosti na določenem ozemeljskem območju, ki so dodeljene enemu podjetju na podlagi katerega koli pravnega akta (zakona, podzakonskega ali upravnega akta).

¹⁰ Storitve splošnega gospodarskega pomena so v 3. členu ZPFOLERD opredeljene kot javne službe in gospodarske javne službe ter tudi druge storitve, ki jih mora zagotavljati organ oblasti.

1.2 Utemeljitev revizije

Direktiva 80/723/EGS je bila nazadnje spremenjena 29. 11. 2005, rok za prenos te spremembe v nacionalno pravo je bil 19. 12. 2006. Direktiva o preglednosti, ki je bila sprejeta 17. 11. 2006 z začetkom veljavnosti 20. 12. 2006, v 10. členu določa, da je z njenim sprejetjem razveljavljena Direktiva 80/723/EGS z njenimi spremembami, vendar brez poseganja v obveznosti držav članic glede rokov za prenos v nacionalno pravo, ki so bili določeni z Direktivo 80/723/EGS in z njenimi spremembami. Iz tega je mogoče sklepati, da je bila Republika Slovenija zavezana do vstopa v Evropsko unijo prenesti v svoj pravni red Direktivo 80/723/EGS z dne 25. 6. 1980 z vsemi spremembami, razen spremembe z dne 29. 11. 2005. To spremembo Direktive 80/723/EGS pa je bila dolžna prenesti v nacionalni pravni red do 19. 12. 2006.

Iz opomina Evropske komisije je razvidno, da je Evropska komisija že v letu 2004 izrazila zaskrbljenost glede pravilnega in popolnega prenosa Direktive 80/723/EGS v slovensko zakonodajo. Zato je pozvala organe Republike Slovenije, da jo v dvajsetih delovnih dneh od prejema dopisa obvestijo o ukrepih, ki so jih sprejeli za uskladitev z navedeno direktivo.

Iz opomina Evropske komisije je tudi razvidno, da je Republika Slovenija Evropsko komisijo obvestila, da namerava Ministrstvo za finance vsebino Direktive o preglednosti urediti z ustreznim pravilnikom, ki je bil takrat v zaključni fazi priprave. Iz opomina Evropske komisije je tudi mogoče ugotoviti, da je Republika Slovenija Evropsko komisijo obvestila, da je vsebina Direktive o preglednosti zajeta v slovenski pravni red v:

- 66. in 67. členu Zakona o gospodarskih javnih službah¹¹,
- 71. in 72. členu Zakona o javnih financah¹² (v nadaljevanju: ZJF) in
- Slovenskih računovodskih standardih¹³ (v nadaljevanju: SRS).

Ministrstvo za finance je na podlagi drugega odstavka 71. člena ZJF sprejelo Pravilnik o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine¹⁴ (v nadaljevanju: pravilnik), ki se nanaša na preglednost finančnih odnosov med javnimi oblastmi in javnimi podjetji.

Ob uvedbi revizije smo ocenili, da obstaja tveganje, da Ministrstvo za finance ni izvedlo vseh potrebnih aktivnosti za pravočasen in ustrezen prenos Direktive o preglednosti v pravni red Republike Slovenije.

1.3 Cilj revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ravnanja Ministrstva za finance in AJ PES pri zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji ter ločenem evidentiranju različnih dejavnosti v letih od 2006 do konca 2009.

¹¹ Uradni list RS, št. 32/93.

¹² Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

¹³ Uradni list RS, št. 107/01 (67/03 popr.).

¹⁴ Uradni list RS, št. 129/04.

Za dosego cilja revizije smo v reviziji postavili naslednja podcilja:

- oceniti učinkovitost izvajanja aktivnosti Ministrstva za finance pri prenosu Direktive o preglednosti v pravni red Republike Slovenije;
- oceniti učinkovitost izvajanja aktivnosti Ministrstva za finance in AJ PES pri izvajanju določb ZPFOLERD.

1.4 Revizijski pristop

Učinkovitost ravnanja Ministrstva za finance in AJ PES pri zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti ter javnimi podjetji in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti v letih 2006 do 2009 smo revidirali tako, da smo si zastavili naslednje ključno vprašanje, na katero smo želeli v reviziji odgovoriti:

Ali sta Ministrstvo za finance in AJ PES pri zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti ter javnimi podjetji in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti ravnala učinkovito?

Oceno učinkovitosti ravnanja smo oblikovali na podlagi odgovorov na podvprašanja:

- Ali je Ministrstvo za finance pri prenosu Direktive o preglednosti v pravni red Republike Slovenije ravnalo učinkovito?
- Ali sta Ministrstvo za finance in AJ PES pri izvajanju določb ZPFOLERD ravnala učinkovito?

Pri iskanju odgovorov na ključno vprašanje ter podvprašanja smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja, predvsem:

- proučevanje pravnih podlag s področja revizije,
- proučevanje poročil, raziskav, člankov, in drugih javno dostopnih virov s področja revizije,
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije ter informacij o vsebini in poteku dosedanjih aktivnosti Ministrstva za finance ter AJ PES v zvezi z implementacijo Direktive o preglednosti in izvajanjem določb ZPFOLERD,
- metodo intervjuja in vprašalnika s predstavniki Ministrstva za finance in AJ PES.

V okviru izvajanja revizije smo na podlagi vprašalnika tudi od drugih ministrstev pridobili podatke o izvajanju nekaterih aktivnosti, ki jih določa ZPFOLERD.

1.5 Predstavitev revidirancev

1.5.1 Ministrstvo za finance

V skladu z 29. členom Zakona o državni upravi¹⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) Ministrstvo za finance opravlja naloge na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov,

¹⁵ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi.

Ministrstvo za finance je tako pristojni organ za spremljanje stanja, pripravo predlogov predpisov ter strokovno pomoč pri oblikovanju politik in izvrševanju predpisov¹⁶ na področju javnega premoženja. Na Ministrstvu za finance je za navedeno področje ter tudi za preglednost finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji odgovoren Direktorat za javno premoženje.

Za poslovanje Ministrstva za finance sta bila v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, odgovorna:

- dr. Andrej Bajuk, minister od 1. 1. 2006 do 21. 11. 2008 in
- dr. Franc Križanič, minister od 21. 11. 2008.

1.5.2 Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve

AJPES na podlagi Zakona o poslovnem registru Slovenije¹⁷ upravlja poslovni register Slovenije kot osrednjo bazo podatkov o vseh poslovnih subjektih s sedežem na območju Republike Slovenije, ki opravljajo pridobitno ali nepridobitno dejavnost. Sestavni del poslovnega registra Slovenije je od 1. 2. 2008 sodni register. AJPES je v skladu z Zakonom o plačilnem prometu¹⁸ pooblaščen tudi za zbiranje, obdelovanje in posredovanje podatkov iz letnih poročil poslovnih subjektov v skladu z zakoni ter za javno objavljane letnih poročil in drugih podatkov gospodarskih družb, samostojnih podjetnikov in drugih poslovnih subjektov.

AJPES izvaja različna statistična raziskovanja in sodeluje pri zbiranju podatkov za statistična raziskovanja, kjer je treba zajeti večje število podatkov. Na podlagi podatkov posameznih vrst statističnih raziskovanj AJPES izdeluje preglednice in grafe, ki jih objavlja na spletnem portalu in posreduje določenim uporabnikom. AJPES tudi izdeluje bonitetne ocene različnih poslovnih subjektov, ki jih glede na kreditno tveganje razvršča v 10 bonitetnih razredov. Bonitetne ocene so primerne za uporabo v poslovnih bankah pri izračunu kapitalskih zahtev za kreditna tveganja, drugim poslovnim subjektom pa so lahko podlaga za presojo zmožnosti poravnavanja obveznosti pri izbranih podjetjih oziroma poslovnih partnerjih.

Po določbah ZPFOLERD mora AJPES poročati Ministrstvu za finance podatke o javnih podjetjih v proizvodnih dejavnostih. AJPES ima tudi obveznost vzpostaviti in voditi registre in evidence, ki so določeni z ZPFOLERD. AJPES in Ministrstvo za finance zagotavljata za izpolnjevanje obveznosti organov oblasti in podjetij po ZPFOLERD enotno tehnološko podporo s spletno aplikacijo.

Za poslovanje AJPES sta bili v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, odgovorni:

- Darinka Pozvek, direktorica od 1. 1. 2006 do 31. 5. 2008 in
- mag. Romana Logar, direktorica od 1. 6. 2008.

¹⁶ 8., 9. in 11. člen ZDU-1.

¹⁷ Uradni list RS, št. 49/06.

¹⁸ Uradni list RS, št. 110/06-UPB3, 102/07.

2. UGOTOVITVE

Države članice Evropske unije pogosto dodeljujejo posebne ali izključne pravice določenim podjetjem oziroma opravljajo plačila ali dajejo kako drugo obliko nadomestila določenim podjetjem, ki so jih pooblastile za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Ta podjetja so pogosto tudi konkurenčna z drugimi podjetji pri izvajanju tržnih dejavnosti. Zaradi zapletenosti finančnih odnosov med nacionalnimi javnimi oblastmi in javnimi podjetji je poštena ter učinkovita uporaba pravil v zvezi s pomočjo za javna in zasebna podjetja mogoča le, če so ti finančni odnosi pregledni. Taka preglednost pri javnih podjetjih mora omogočiti jasno razlikovanje med vlogo države kot javne oblasti in njeno lastniško vlogo.

2.1 Prenos Direktive o preglednosti v slovenski pravni red

S Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti je Evropski komisiji naloženo zagotavljanje uporabe njenih določb in sprejemanje ustreznih direktiv ter izdajanje odločb državam članicam. Po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti mora Evropska komisija zagotavljati, da države članice Evropske unije podjetjem, tako javnim kot zasebnim, ne dodeljujejo pomoči, ki so nezdružljive s skupnim trgom. Da bi bilo mogoče zagotoviti uporabo določb Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, mora imeti Evropska komisija na voljo potrebne informacije. Evropska komisija je zato v Direktivi 80/723/EGS ter nato v Direktivi o preglednosti opredelila nujne pogoje za doseg preglednosti finančnih odnosov med državami članicami Evropske unije in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Države članice Evropske unije so bile dolžne Direktivo 80/723/EGS in nato Direktivo o preglednosti v zahtevanih rokih implementirati v nacionalni pravni red.

Republika Slovenija je prejela opomin Evropske komisije, v katerem je ta navedla razlike med Direktivo 80/723/EGS in slovenskimi predpisi, s katerimi je bila direktiva prenesena v slovenski pravni red. Evropska komisija bi zato lahko začela postopek zoper Republiko Slovenijo na Sodišču Evropskih skupnosti. V opominu je Evropska komisija navedla, da so v 1. členu Direktive 80/723/EGS določeni njeni cilji s sklicevanjem na splošno pravilo preglednosti za finančne odnose med javnimi oblastmi in javnimi podjetji ter z zagotavljanjem ločenih računov v nekaterih podjetjih. Te določbe Direktive 80/723/EGS niso bile zajete v slovenskih pravnih aktih. V SRS 35 je navedeno, da javno podjetje sredstva, obveznosti do virov sredstev, odhodke, prihodke ter poslovni in finančni izid, ki so značilni za javna podjetja, izkazuje posebej za opravljanje gospodarskih javnih služb in za opravljanje drugih dejavnosti. Vendar se SRS 35 ne sklicuje na preglednost glede finančnih odnosov med javnimi oblastmi in javnimi podjetji.

Evropska komisija je v opominu navedla, da so v 2. členu Direktive 80/723/EGS opredeljeni pojmi javne oblasti, javna podjetja, javna podjetja v proizvodnih dejavnostih, podjetje, ki mora voditi ločene račune,

različne dejavnosti, izključne pravice in posebne pravice. Te opredelitve niso bile zajete v slovenskih pravnih aktih. Opredelitev pojma javno podjetje iz SRS 35 ne ustreza opredelitvi iz 2. člena Direktive 80/723/EGS. V 2. členu pravilnika je pravni subjekt organizacija, v kateri izkazuje država oziroma občina prek lastništva, finančnega sodelovanja ali predpisov v neposrednem ali posrednem odnosu do organizacije večinski delež v kapitalu družbe, razpolaga z večino glasovalnih pravic, ki izhajajo iz delnic družbe, ali lahko imenuje več kot polovico članov uprave, upravnega ali nadzornega organa. V slovenskem pravnem redu je bi zato pojem pravni subjekt izenačen s pojmom javno podjetje iz Direktive 80/723/EGS.

Evropska komisija je še dodala, da so za zagotavljanje finančne preglednosti iz 1. člena Direktive 80/723/EGS določena nekatera načela: notranji računi podjetij, ki ustrezajo različnim dejavnostim morajo biti ločeni, vsi stroški in prihodki morajo biti dodeljeni ali razporejeni na podlagi dosledno uporabljenih in objektivno upravičenih računovodskih načel, računovodska načela pa morajo biti jasno vzpostavljena. Pojem različne dejavnosti v Direktivi 80/723/EGS pomeni po eni strani vse izdelke ali storitve, v zvezi s katerimi je podjetju podeljena posebna ali izključna pravica, ali vse storitve splošnega gospodarskega pomena, za katere je pooblaščen podjetje, prav tako pa pomeni tudi vsak drug posamezen izdelek ali storitev, v zvezi s katerim je podjetje dejavno.

Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance ni izvedlo ustreznih aktivnosti, ki bi zagotovile, da bi bila do vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo v slovenski pravni red prenesena Direktiva 80/723/EGS z njenimi spremembami, zadnja sprememba z dne 29. 11. 2005 pa bi morala biti prenesena v pravni red Republike Slovenije do 19. 12. 2006. Ministrstvo za finance v takrat veljavnih predpisih Republike Slovenije ni uredilo sklicevanja na Direktivo 80/723/EGS, ustrezno tudi ni opredelilo nekaterih pojmov iz Direktive Komisije 80/723/EGS, pomembnih za ustrezen in pravilen prenos direktive, ter ni določilo obveznost vodenja ločenih računov, kadar podjetje opravlja različne dejavnosti, kot je predvideno v Direktivi 80/723/EGS oziroma Direktivi o preglednosti.

V slovenskih pravnih aktih so bili predvideni ločeni računi za opravljanje drugih dejavnosti poleg gospodarskih javnih služb, vendar je pojem gospodarske javne službe opredeljen precej ožje, in sicer zgolj kot službe, ki zagotavljajo gmotne dobrine, kot so proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno ustvarjanje je v javnem interesu zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Tako pojem gospodarske javne službe ni bil opredeljen s sklicevanjem na izdelek ali storitev, v zvezi s katerim je podjetju dodeljena posebna ali izključna pravica, ali s sklicevanjem na storitev splošnega gospodarskega pomena.

Ministrstvo za finance je na podlagi preučitve pomanjkljivosti in odstopanj, na katere je opozorila Evropska komisija, ugotovilo, da je za zagotovitev popolnega in celovitega prenosa Direktive 80/723/EGS potreben sprejem novega zakona, ki bi urejal preglednost finančnih odnosov in ločeno evidentiranje različnih dejavnosti ter na tej podlagi tudi ustrezne spremembe in dopolnitve predpisov, ki urejajo računovodske rešitve, tako da je mogoč prikaz podatkov o čistih letnih prihodkih od prodaje v vseh pravnih osebah, na katere se nanaša Direktiva 80/723/EGS. Zaradi narave postopkov sprejemanja nove zakonodaje v Republiki Sloveniji je bila podana ocena, da se zakon, ki ureja preglednost finančnih odnosov in ločeno evidentiranje različnih dejavnosti sprejeme najkasneje do 31. 12. 2006, spremembe in dopolnitve računovodskih predpisov pa v šestih mesecih po sprejetju zakona.

Evropska komisija je na podlagi 226. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije Republiki Sloveniji posredovala obrazloženo mnenje zaradi neskladnosti nacionalnih predpisov z določbami Direktive o

preglednosti, ki je začela veljati 20. 12. 2006 in je nadomestila Direktivo 80/723/EGS. Evropska komisija je navedla, da Direktiva o preglednosti upošteva pomen tega, da se zagotovi učinkovita in nediskriminatorna uporaba pravil o državni pomoči iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije za javna in zasebna podjetja. Z Direktivo o preglednosti se zlasti poskuša povečati zmogljivosti preiskovanja Evropske komisije glede prepoznavanja morebitne nezakonite državne pomoči. Zato je treba zagotoviti preglednost finančnih tokov med javnimi oblastmi in javnimi podjetji ter preglednost organizacijske in finančne strukture zasebnih in javnih podjetij, ki so po eni strani pooblaščen za storitve splošnega gospodarskega pomena ali imajo posebne oziroma izključne pravice, po drugi strani pa za druge gospodarske dejavnosti. Na podlagi proučenih nacionalnih pravnih instrumentov je Evropska komisija izrazila resno zaskrbljenost glede pravilnega in popolnega prenosa Direktive o preglednosti v nacionalni pravni red. V svoji pravni oceni je Evropska komisija ponovno navedla razlike med Direktivo o preglednosti in takrat veljavno zakonodajo v Republiki Sloveniji, kot jih je že navedla v opominu. Iz navedenih razlogov je Evropska komisija v skladu s prvim odstavkom 226. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije podala obrazloženo mnenje, da zaradi nesprejetja vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo o preglednosti, Republika Slovenija ni izpolnila obveznosti iz Direktive o preglednosti in iz tretjega odstavka 249. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije. Evropska komisija je v obrazloženem mnenju pozvala Republiko Slovenijo, da sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem obrazloženim mnenjem, v dveh mesecih od njegovega prejema¹⁹.

Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance tudi po prejemu opomina Evropske komisije ni storilo vsega potrebnega, da bi se področje preglednosti finančnih odnosov ustrezno uredilo. Kljub temu, da je Ministrstvo za finance podalo oceno, da se zakon, ki naj bi urejal preglednost finančnih odnosov in ločeno evidentiranje različnih dejavnosti sprejme najkasneje do 31. 12. 2006, ta do navedenega datuma ni bil sprejet. Evropska komisija je zato po sprejetju Direktive o preglednosti posredovala Republiko Sloveniji obrazloženo mnenje zaradi neskladnosti nacionalnih predpisov z določbami Direktive o preglednosti.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pripravilo predlog zakona in ga 7. 9. 2006 posredovalo v strokovno razpravo Slovenskemu inštitutu za revizijo in AJPEŠ. V skladu s strokovno razpravo je bilo spremenjeno stališče glede priprave sprejema drugih predpisov, ker bi lahko bile računovodske rešitve v celoti zajete v zakonu. Ministrstvo za finance je 29. 9. 2006 tudi zaprosilo Evropsko komisijo za pojasnila glede nekaterih vsebinskih vprašanj. Pojasnila Evropske komisije je Ministrstvo za finance prejelo 27. 11. 2006, torej že po sprejemu Direktive o preglednosti. Ministrstvo za finance se je v času priprave zakona soočalo tudi s spremembo prioritete pri pripravi predpisov ter pomanjkanjem kadrov. Ministrstvo za finance je predlog zakona usklajevalo še z drugimi ministrstvi in Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo od 16. 3. 2007 do 23. 4. 2007. Tako je bil predlog zakona 24. 4. 2007 posredovan v obravnavo Vladi Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije je predlog zakona sprejela 24. 5. 2007, Državni zbor Republike Slovenije pa je zakon sprejel 1. 6. 2007. Kljub temu, da se računovodska vprašanja niso urejala z drugimi predpisi, temveč v samem zakonu, je bil prenos Direktive o preglednosti izveden v okviru skupnega ocenjenega roka za sprejem zakona in podzakonskih predpisov.

Ministrstvo za finance je obvestilo Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, da so s sprejetjem ZPFOLERD, ki je bil v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen 15. 6. 2007 in je začel veljati 16. 6. 2007, prenesene določbe Direktive o preglednosti v pravni red Republike Slovenije. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo je obvestila Ministrstvo za finance, da na podlagi posredovane izjave o prenosu Direktive o preglednosti v pravni red Republike Slovenije opravila pregled popolnosti in

¹⁹ Torej do 26. 5. 2007.

pravilnosti podatkov v izjavi ter pravne ustreznosti prenosa določb Direktive o preglednosti v pravni red Republike Slovenije.

S sprejemom ZPFOLERD se je v pravni red Republike Slovenije prenesla Direktiva o preglednosti. ZPFOLERD ureja preglednost finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji ter podjetji, ki so jim bile podeljene posebne ali izključne pravice, in podjetji, ki so pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Z ZPFOLERD se določajo tudi pravice do pridobivanja podatkov, obveznosti vodenja ustreznih evidenc in registrov podatkov, hrambe dokumentacije, razkrivanja določenih informacij, posebnega poročanja in nadzora.

V tabeli 1 je predstavljen časovni potek prenosa Direktive 80/723/EGS oziroma Direktive o preglednosti v pravni red Republike Slovenije.

Tabela 1: Prenos Direktive 80/723/EGS oziroma Direktive o preglednosti v slovenski pravni red

Naziv pravnega akta	Sprejem/ objava	Rok za prenos	Začetek veljavnosti	Uporaba v celoti
Direktiva 80/723/EGS	29. 7. 1980	Vstop v Evropsko unijo	-	-
Uredba o namenih in pogojih za dodeljevanje državnih pomoči ter določitvi pristojnih ministrstev za upravljanje posameznih shem državnih pomoči ²⁰	23. 4. 2003	-	10. 5. 2003	10. 5. 2003
Direktiva 80/723/EGS – zadnja sprememba	29. 11. 2005	19. 12. 2006	-	-
Opomin Evropske komisije	10. 4. 2006	-	-	-
Direktiva o preglednosti	17. 11. 2006	20. 12. 2006	-	-
Obrazloženo mnenje Evropske komisije	23. 3. 2007	-	-	-
ZPFOLERD	15. 6. 2007	-	16. 6. 2007	1. 1. 2008
ZPFOLERD-A	30. 6. 2008	-	15. 7. 2008	do 1. 1. 2010*

Opomba: * Predviden rok za začetek izvajanja ZPFOLERD v celoti, ki pa ni uresničen.

Viri: uradne evidence in ugotovitve revizije.

V 22. členu ZPFOLERD je bilo določeno, da začnejo poročevalci prvič poročati v skladu s tem zakonom o podatkih, ki se nanašajo na obračunsko obdobje z začetkom 1. 1. 2008, ko je obračunsko obdobje enako

²⁰ Uradni list RS, št. 38/03. S sprejemom Zakona o spremljanju državnih pomoči (Uradni list RS, št. 37/04), ki je začel veljati 1. 5. 2004, je bila Uredba o namenih in pogojih za dodeljevanje državnih pomoči ter določitvi pristojnih ministrstev za upravljanje posameznih shem državnih pomoči razveljavljena.

koledarskemu, ali po uveljavitvi zakona, ko se obračunsko obdobje razlikuje od koledarskega. S sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti²¹ (v nadaljevanju: ZPFOLERD-A) se je 22. člen ZPFOLERD spremenil tako, da minister za finance s sklepom določi dan, od katerega začnejo poročevalci poročati o transakcijah in ki ne sme biti kasnejši od 1. 1. 2010. Minister za finance do 1. 1. 2010 ni izdal sklepa o začetku poročanja poročevalcev o transakcijah, takšen sklep pa tudi še ni bil izdan do izdaje revizijskega poročila.

Ministrstvo za finance pri prenosu Direktive 80/723/EGS oziroma Direktive o preglednosti v slovenski pravni red ni ravnalo učinkovito, ker ni izvedlo ustreznih aktivnosti, ki bi zagotovile, da bi bila do vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo v slovenski pravni red prenesena Direktiva 80/723/EGS z njenimi spremembami, zadnja sprememba z dne 29. 11. 2005 pa bi morala biti prenesena v pravni red Republike Slovenije do 19. 12. 2006. Ministrstvo za finance v predpisih Republike Slovenije ni uredilo sklicevanja na Direktivo 80/723/EGS, ni ustrezno opredelilo nekatere pojme iz Direktive 80/723/EGS, pomembne za ustrezen in pravilen prenos direktive, ter v predpisih Republike Slovenije ni določilo obveznosti vodenja ločenih računov, kadar podjetje opravlja različne dejavnosti, določene v Direktivi 80/723/EGS oziroma Direktivi o preglednosti.

Ministrstvo za finance tudi po prejemu opomina Evropske komisije ni storilo vsega potrebnega, da bi se področje preglednosti finančnih odnosov ustrezno uredilo. Kljub temu, da je Ministrstvo za finance podalo oceno, da se zakon, ki ureja preglednost finančnih odnosov in ločeno evidentiranje različnih dejavnosti sprejme najkasneje do 31. 12. 2006, ta do navedenega datuma ni bil sprejet. Evropska komisija je zato po sprejetju Direktive o preglednosti posredovala Republiki Sloveniji obrazloženo mnenje zaradi neskladnosti nacionalnih predpisov z določbami direktive. Direktiva o preglednosti je bila s sprejetjem ZPFOLERD v Državnem zboru Republike Slovenije 1. 6. 2007 formalno prenesena v pravni red Republike Slovenije, vendar se ZPFOLERD še do danes ni začel uporabljati v celoti.

2.1.1 Opredelitev zavezancev za poročanje po ZPFOLERD

V 1. členu ZPFOLERD je opredeljeno, da se s tem zakonom ureja preglednost finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji ter podjetji, ki so jim so bile podeljene posebne ali izključne pravice, in podjetji, ki so pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. V 3. členu ZPFOLERD pa je med drugim za namene tega zakona podana opredelitev organov oblasti, podjetja, javnega podjetja, javne kreditne institucije, javnega podjetja v proizvodni dejavnosti (v nadaljevanju: JPvPD) in izvajalca s pravico ali pooblastilom.

Za namene ZPFOLERD imajo navedeni izrazi naslednji pomen:

- organi oblasti so vsi državni organi, občinski organi in organi drugih lokalnih skupnosti;
- podjetje je pravna oseba, ki posluje po zasebnem ali javnem pravu v kateri koli pravnoorganizacijski obliki, razen organ oblasti, ali fizična oseba, ki opravlja dejavnost;
- javno podjetje je podjetje, nad katerim lahko organi oblasti izvajajo prevladujoč vpliv;
- javna kreditna institucija je izraz, uporabljen kot skupni pojem za banko, hranilnico in družbo za izdajo elektronskega denarja, ki je pod prevladujočim vplivom organov oblasti;

²¹ Uradni list RS, št. 65/08.

- JPvPD je javno podjetje, katerega glavno področje dejavnosti, v kateri dosega vsaj 50 odstotkov čistih prihodkov od prodaje, spada med proizvodne dejavnosti;
- izvajalci s pravico ali pooblastilom so vsa podjetja, ki imajo posebne ali izključne pravice, ki so jim jih organi oblasti dodelili v skladu s prvim odstavkom 86. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, in vsa podjetja, ki so jih organi oblasti pooblastili za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena v skladu z drugim odstavkom 86. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ter v zvezi s temi storitvami prejemajo javna sredstva v kateri koli obliki in poleg te dejavnosti opravljajo še druge dejavnosti.

Oprelitev zavezancev za poročanje o preglednosti finančnih odnosov je povzeta po Direktivi o preglednosti, vendar ta v 5. členu vsebuje tudi izjeme, na katere se ne nanaša. Tako je v prvem odstavku 5. člena Direktive o preglednosti med drugim opredeljeno, da se ta direktiva ne uporablja²² za finančne odnose med javnimi oblastmi in javnimi podjetji, katerih letni čisti prihodek ni dosegel vsote 40 milijonov evrov v dveh finančnih letih pred tistim, ko so bila sredstva dana na voljo ali uporabljena. Za javne kreditne institucije je prag določen na bilančni rezultat 800 milijonov evrov. V drugem odstavku 5. člena Direktive o preglednosti je tudi določeno, da se ta direktiva ne uporablja za finančne odnose med javnimi oblastmi in izvajalci s pravico ali pooblastilom, katerih letni čisti prihodek ni dosegel vsote 40 milijonov evrov v dveh finančnih letih pred tistim, ko uživa posebno ali izključno pravico ali ko je pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Za javne kreditne institucije je tudi v takem primeru prag določen na bilančno vsoto 800 milijonov evrov.

ZPFOLERD v tem delu ne upošteva Direktive o preglednosti, ampak je v osmem odstavku 5. člena ter drugem odstavku 9. člena za javna podjetja ter izvajalce s pravico in pooblastilom, ki ustvarijo letni čisti prihodek v dveh obračunskih letih pred obračunskim letom, v katerem so bila javna sredstva odobrena ali uporabljena, oziroma pred obračunskim letom, v katerem uživajo posebno ali izključno pravico, ali so pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, manjši od 40 milijonov evrov, kar je sicer mejna vrednost za obveznost upoštevanja Direktive o preglednosti, določena zgolj izjema glede hranjenja dokumentacije, ki zagotavlja preglednost finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji ter izvajalci s pravico ali pooblastilom. Tako javna podjetja kot podjetja s pravico ali pooblastilom morajo upoštevati vse določbe ZPFOLERD, ki se nanašajo na evidentiranje in poročanje o finančnih odnosih, ter obveznost ločenega evidentiranja različnih dejavnosti. Po drugi strani pa je s sprejemom ZPFOLERD-A v 22. členu določena izjema, da o transakcijah med organi oblasti in javnimi zavodi, ki v letu 2007 izkažejo prag manj od 10 milijonov evrov prihodkov, poročevalcem ni treba poročati.

V tabeli 2 so po posameznih kategorijah zavezancev prikazane izjeme glede obveznosti poročanja po Direktivi o preglednosti in ZPFOLERD glede na izkazane prihodke.

²² V slovenskem prevodu Direktive o preglednosti je napačno prevedena besedna zveza iz angleškega jezika 'shall not apply' v besedno zvezo 'se uporablja'.

Tabela 2: Izjeme glede obveznosti poročanja po Direktivi o preglednosti in ZPFOLERD

Zavezanci	Poročanje po Direktivi o preglednosti	Poročanje po ZPFOLERD
Javna podjetja	Letni čisti prihodek manjši od 40 milijonov evrov	Brez izjem
Javne kreditne institucije	Bilančni rezultat manjši od 800 milijonov evrov	Brez izjem
JPvPD	Letni čisti prihodek manjši od 40 milijonov evrov	Brez izjem
Izvajalci s pravico ali pooblastilom	Letni čisti prihodek manjši od 40 milijonov evrov	Javni zavodi z letnim prihodkom, manjšim od 10 milijonov evrov

Vira: Direktiva o preglednosti in ZPFOLERD.

Ministrstvo za finance je pred pripravo ZPFOLERD želelo ugotoviti, za katere pravne osebe velja Direktiva o preglednosti, zato je pri AJ PES pridobilo podatke o številu pravnih oseb, ki so v letih 2003, 2004 ali 2005 imele čiste letne prihodke večje od 40 milijonov evrov. Na podlagi pridobljenih podatkov je Ministrstvo za finance ugotovilo, da je Evropski komisiji treba letno poročati o dveh JPvPD, katerih letni prihodki presegajo 250 milijonov evrov. Ministrstvo za finance je tudi ugotovilo, da je število pravnih oseb, za katere je treba poročati Evropski komisiji na njeno zahtevo, med 37 in 222. Glede števila pravnih oseb, ki so dolžne poročati po ZPFOLERD, pa Ministrstvo za finance ugotavlja, da naj bi bilo njihovo število znano šele, ko se vzpostavi Register javnih podjetij po ZPFOLERD ter Register izvajalcev s pravicami ali pooblastili in ko naj bi bili zbrani podatki o podeljenih pravicah in pooblastilih ter lastniških povezavah med podjetji. Ministrstvo za finance je na podlagi razvrstitve pravnih oseb po Standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev²³ in izvedenega popisa ocenilo, da je potencialnih zavezancev za poročanje po ZPFOLERD več kot 4.291. K tem zavezancem je treba prišteti tudi javna podjetja, v katerih imajo organi oblasti prevladujoč vpliv ob skupnem seštevku lastništva različnih organov oblasti, in pravne osebe zasebnega prava, ki so jim bile podeljene koncesije.

Opredelitev zavezancev za poročanje o preglednosti finančnih odnosov v ZPFOLERD je tako precej širša od opredelitve v Direktivi o preglednosti. Pri tem pa Ministrstvo za finance pred sprejemom ZPFOLERD ni naredilo analize o možnosti uporabe in povezave obstoječih evidenc s podatki o poslovanju posameznih pravnih oseb oziroma dopolnitev obstoječega poročanja posameznih pravnih oseb; s tem bi lahko bili zagotovljeni potrebni podatki o preglednosti finančnih odnosov na bolj učinkovit način. Takšna analiza bi morala vsebovati tudi opredelitev stroškov in koristi različnih načinov poročanja posameznih kategorij poročevalcev glede na način in pogostost uporabe podatkov, o katerih je treba poročati. Posledica takšnega pristopa Ministrstva za finance pri določitvi zavezancev za poročanje po ZPFOLERD je tudi neenaka obravnava posameznih kategorij zavezancev za poročanje, ki nima podlage v vrednosti ustvarjenih letnih prihodkov. Tako v ZPFOLERD za javna podjetja ter izvajalce s pravico in pooblastilom, ki izkažejo letni čisti prihodek, manjši od 40 milijonov evrov, kar je sicer mejna vrednost za obveznost upoštevanja Direktive o preglednosti, ni določenih izjem glede obveznosti evidentiranja in poročanja o finančnih odnosih ter obveznosti ločenega evidentiranja različnih dejavnosti. Po drugi strani

²³ Metodologija standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev je določena v Uredbi o standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev, Uradni list RS, št. 13/06.

pa je s sprejemom ZPFOLERD-A v 22. členu določena izjema, da o transakcijah med organi oblasti in javnimi zavodi, ki v letu 2007 izkažejo manj od 10 milijonov evrov prihodkov, poročevalcem ni treba poročati, ne da bi Ministrstvo za finance tako odločitev, ki izvzema le javne zavode, kakor koli argumentiralo.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Čeprav se v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu²⁴ ročno vodi evidenca podeljenih javnih pooblastil in izključnih ali posebnih pravic, v Republiki Sloveniji nimamo vzpostavljene informacijsko podprte enotne evidence vseh podeljenih javnih pooblastil ter izključnih ali posebnih pravic, kakor tudi ne enotne evidence vseh podjetij, nad katerimi imajo organi oblasti prevladujoč vpliv, in enotne evidence vseh transakcij javnih sredstev. Da bi se lahko vzpostavile te evidence, ki so v javnem interesu, je bilo treba razširiti krog zavezancev za poročanje.

Direktive o preglednosti tudi ni mogoče obravnavati samostojno brez povezave s predpisi Evropske unije o državnih pomočeh, in sicer predvsem z Okvirjem skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve²⁵ in Odločbo komisije z dne 28. 11. 2005 o uporabi člena 86(2) Pogodbe Evropske skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena²⁶ (v nadaljevanju: Odločba komisije z dne 28. 11. 2005). Navedena odločba komisije zahteva, da države članice vsaka tri leta predložijo poročila o izvajanju te odločbe, pri čemer se poroča o nadomestilih podjetjem, ki so povezana s storitvami splošnega gospodarskega pomena, če njihov povprečni letni promet ne presega 100 milijonov evrov.

V Odločbi komisije z dne 28. 11. 2005 je v 8. členu določeno, da države članice Evropske unije vsaka tri leta predložijo redna poročila o izvajanju te odločbe s podrobnim opisom pogojev uporabe v vseh sektorjih. Pri tem pa Odločba komisije z dne 28. 11. 2005 državam članicam ne nalaga, da bi morale poročati o posameznih nadomestilih podjetjem. Zato ocenjujemo, da bi lahko sektorske podatke o načinu odobravanja nadomestil za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena, potrebne za tako poročanje, zagotovili že organi oblasti, ki podeljujejo pravice izvajanja storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma njihovi regulatorni organi sami. Uvedba obveznega poročanja vseh manjših izvajalcev posebnih in izključnih pravic za te namene tako ni obvezna.

Ministrstvo za finance je precej širše opredelilo zavezanca za poročanje po ZPFOLERD, kot pa so ti opredeljeni v Direktivi o preglednosti. Tako naj bi po oceni Ministrstva za finance namesto 37 do 222 pravnih oseb, za katere je treba po Direktivi o preglednosti poročati Evropski komisiji na njeno zahtevo, po ZPFOLERD poročalo več kot 4.291 pravnih oseb.

Ministrstvo za finance pred sprejemom ZPFOLERD ni naredilo analize o možnosti uporabe in povezave obstoječih evidenc s podatki o poslovanju posameznih pravnih oseb oziroma dopolnitev obstoječega poročanja posameznih pravnih oseb; s tem bi lahko bili zagotovljeni potrebni podatki o preglednosti finančnih odnosov na bolj učinkovit način. Takšna analiza bi morala vsebovati tudi opredelitev stroškov in koristi različnih načinov poročanja posameznih kategorij poročevalcev glede na način in pogostost uporabe podatkov, o katerih je treba poročati. Posledica tega je, da je Ministrstvo za finance različno obravnavalo različne kategorije poročevalcev. Tako je brez ustrezne preučitve ustreznosti določilo izjemo glede obveznosti poročanja le za javne zavode, odvisno od višine njihovih letnih prihodkov, medtem ko takšnega pristopa ni uporabilo pri ostalih kategorijah poročevalcev po ZPFOLERD.

²⁴ Uradni list RS, št. 127/06.

²⁵ UL C 297, 29. 11. 2005.

²⁶ UL L 312, 29. 11. 2005.

2.1.2 Opredelitev pojmov v ZPFOLERD

V 3. členu ZPFOLERD je podana opredelitev različnih pojmov za namene izvajanja tega zakona. Pri tem Ministrstvo za finance v predlogu zakona, ki ga je pripravilo in posredovalo Vladi Republike Slovenije, ni opredelilo vsebine pojma javnih sredstev, ampak je v prvem odstavku 13. člena ZPFOLERD zgolj določeno, da se v pravilniku, s katerim se podrobneje uredi področje preglednosti finančnih odnosov med javnimi oblastmi in javnimi podjetji ter finančna preglednost znotraj določenih podjetij, določi tudi oblike transakcij javnih sredstev, o katerih se poroča. Ker v ZPFOLERD ni opredeljen pojem javnih sredstev, tudi ni mogoče zagotoviti jasnega prikaza javnih sredstev, ki jih organi oblasti in drugi posredni dajalci javnih sredstev dodeljujejo javnim podjetjem ter izvajalcem s pravicami ali pooblastili, kot je določeno v 5. in 7. členu ZPFOLERD.

Obveznosti glede vodenja poslovnih knjig izvajalcev s pravico ali pooblastilom so urejene v 8. členu ZPFOLERD. Izvajalci s pravico ali pooblastilom, ki opravljajo različne dejavnosti, morajo za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti uporabljati sodila, ki temeljijo na načelih stroškovnega računovodstva. Ministrstvo za finance v predlogu zakona, ki ga je pripravilo in posredovalo Vladi Republike Slovenije, ni opredelilo vsebine pojma načel stroškovnega računovodstva, zato ni omogočena vsebinska presoja objektivnosti sodil, na podlagi katerih so prihodki, odhodki, sredstva in obveznosti do njihovih virov razporejeni na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti.

Ministrstvo za finance v predlogu zakona, ki ga je pripravilo in posredovalo Vladi Republike Slovenije, ni opredelilo vsebine pojma javnih sredstev, zaradi česar ni mogoče zagotoviti jasnega prikaza javnih sredstev, ki so jih organi oblasti dodelili javnim podjetjem ter izvajalcem s pravicami ali pooblastili, kot je določeno v 5. in 7. členu ZPFOLERD.

Ministrstvo za finance v predlogu zakona, ki ga je pripravilo in posredovalo Vladi Republike Slovenije, tudi ni opredelilo vsebine pojma načel stroškovnega računovodstva, zaradi česar ni omogočena vsebinska presoja objektivnosti sodil, na podlagi katerih so prihodki, odhodki, sredstva in obveznosti do njihovih virov razporejeni na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti.

2.2 Izvajanje določb ZPFOLERD

ZPFOLERD ureja preglednost finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji ter podjetji, ki so jim bile podeljene posebne ali izključne pravice, in podjetji, ki so pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Z ZPFOLERD se določajo tudi pravice do pridobivanja podatkov, obveznosti vodenja ustreznih evidenc in registrov podatkov, hrambe dokumentacije, razkrivanja določenih informacij, posebnega poročanja in nadzora.

2.2.1 Sprejem podzakonskih aktov

Iz določb 4. do 7. člena ZPFOLERD izhaja, da za potrebe izvajanja tega zakona vodi AJPES Register javnih podjetij po ZPFOLERD, Evidenco o dodeljenih in uporabljenih javnih sredstvih, Seznam JPvPD, Register izvajalcev s pravicami ali pooblastili in Evidenco transakcij javnih sredstev izvajalcem s pravicami ali pooblastili. V prvem odstavku 13. člena ZPFOLERD je tudi določeno, da minister, pristojen za finance, izda pravilnik, s katerim podrobneje uredi področje preglednosti finančnih odnosov med javnimi oblastmi in

javnimi podjetji ter finančno preglednost znotraj določenih podjetij. V pravilniku se podrobneje določi vsebina podatkov, ki se vodijo v obeh registrih, evidencah in seznamu ter tudi oblike transakcij javnih sredstev, o katerih se poroča. V drugem odstavku 13. člena ZPFOLERD je določeno, da AJ PES v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, izda navodilo, s katerim predpiše postopek za predložitev podatkov, ki jih morajo poročevalci poročati AJ PES po določbah tega zakona, ter postopek poročanja v spletno aplikacijo.

V 13. členu ZPFOLERD je natančneje opredeljena tudi vsebina spletne aplikacije, ki jo morata vzpostaviti Ministrstvo za finance in AJ PES in se šteje za del evidenc, ki jih morajo voditi organi oblasti in poročevalci po tem zakonu. Po določbah ZPFOLERD sta Ministrstvo za finance in AJ PES dolžna vzpostaviti informacijske rešitve za:

- Register javnih podjetij po ZPFOLERD,
- Register izvajalcev s pravicami in pooblastili,
- Seznam JPvPD,
- Evidenco o dodeljenih in porabljenih javnih sredstvih ter
- Evidenco o transakcijah javnih sredstev izvajalcem s pravicami in pooblastili.

Po sprejetju ZPFOLERD je Ministrstvo za finance načrtovalo, da se pravilnik sprejme v zakonsko določenem roku, torej do 16. 9. 2007, navodilo pa v treh mesecih po sprejetju pravilnika. V treh mesecih po uveljavitvi navodila naj bi AJ PES vzpostavila tudi zahtevane registre in evidence. Predvideno je bilo, da poročevalci posredujejo podatke po elektronski pošti na izpolnjenih obrazcih. Da bi bilo sploh mogoče vzpostaviti registre in evidence, je bilo predvideno, da v 30 dneh po sprejetju pravilnika organi oblasti v elektronski obliki Ministrstvu za finance in AJ PES sporočijo sezname svojih naložb v podjetja, seznam javnih podjetij, ki so pod njihovim prevladujočim vplivom, ter seznam podjetij, ki so jim že dodelili posebne ali izključne pravice ali pooblastila za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Predvideno je bilo tudi, da javna podjetja sporočijo seznam svojih naložb v podjetja in svojo lastniško strukturo.

Ker do zakonsko predvidenih datumov niso bili sprejeti ustrezni podzakonski predpisi ter zato tudi ni bila vzpostavljena spletna aplikacija, in tudi spremembe ZPFOLERD, ki so začele veljati 15. 7. 2008, niso vplivale na opredeljene roke za izvedbo teh aktivnosti, je bilo v Normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije z dne 29. 12. 2008 določeno, da naj bi Ministrstvo za finance pravilnik sprejelo do 30. 4. 2009. Ministrstvo za finance ni sprejelo pravilnika niti do izdaje tega revizijskega poročila.

Glede na predvideno vsebino pravilnika, ki je navedena v prvem odstavku 13. člena ZPFOLERD in obsega podrobno določitev vsebine podatkov, ki se vodijo v spletni aplikaciji in o katerih morajo poročevalci poročati, Registra javnih podjetij po ZPFOLERD, transakcij javnih sredstev, Evidence o dodeljenih in uporabljenih javnih sredstvih, Seznama JPvPD, Registra izvajalcev s pravicami ali pooblastili in Evidence transakcij javnih sredstev izvajalcem s pravico ali pooblastilom tudi AJ PES ni mogla sprejeti navodila, s katerim bi predpisala postopek za predložitev podatkov, o katerih morajo poročevalci poročati AJ PES, ter postopka poročanja v spletno aplikacijo.

Ministrstvo za finance pri izvajanju določb ZPFOLERD ni ravnalo učinkovito, ker do zakonsko določenega roka, ki je bil 16. 9. 2007, ni sprejelo pravilnika iz 13. člena ZPFOLERD, v katerem bi opredelilo vsebinske rešitve, ki bi bile podlaga za vzpostavitev registrov in evidenc po ZPFOLERD. Ministrstvo za finance tudi ni sprejelo pravilnika do 30. 4. 2009, kar je določilo v Normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije za leto 2009, pravilnik pa tudi ni bil sprejet do izdaje tega revizijskega poročila.

Ker Ministrstvo za finance ni izdalo pravilnika, v katerem bi podrobno določilo vsebino podatkov, ki se vodijo v registrih in evidencah in o katerih morajo poročevalci poročati, tudi AJ PES ni mogla izdati navodila iz 13. člena ZPFOLERD, s katerim bi predpisala postopek za predložitev podatkov, o katerih morajo poročevalci poročati AJ PES, ter postopka poročanja v spletno aplikacijo.

2.2.2 Vzpostavitev registrov in evidenc po ZPFOLERD

V ZPFOLERD je bil pred spremembo za vzpostavitev tehnološke podpore s spletno aplikacijo določen rok 16. 3. 2008, zato sta se Ministrstvo za finance in AJ PES v maju 2008 dogovorila, da izgradnja spletne aplikacije poteka v dveh fazah, in sicer v prvi fazi izgradnja Registra javnih podjetij po ZPFOLERD ter Registra izvajalcev s pravicami in pooblastili, v drugi fazi pa izgradnja Evidence o dodeljenih in porabljenih javnih sredstvih ter Evidence o transakcijah javnih sredstev izvajalcem s pravicami in pooblastili.

Da bi se zgradila prva faza informacijskega sistema, je AJ PES v juliju 2008 sprejela rebalans finančnega načrta za leto 2008. Vlada Republike Slovenije je dala soglasje k rebalansu finančnega načrta AJ PES za leto 2008 in zagotovila dodatni namenski transfer AJ PES za financiranje izgradnje prve faze informacijskega sistema v znesku 400.000 evrov. Ministrstvo za finance je v sodelovanju z AJ PES pripravilo specifikacije vsebinskih zahtev za prvo fazo informacijskega sistema in jih dne 24. 7. 2008 tudi posredovalo AJ PES kot podlago za pripravo javnega razpisa za oddajo javnega naročila izgradnje prve faze informacijskega sistema. AJ PES je z dopisom dne 25. 7. 2008 posredovala Ministrstvu za finance v vednost pripravljeno razpisno dokumentacijo za oddajo javnega naročila, ki je vsebovala tudi specifikacije vsebinskih zahtev za prvo fazo informacijskega sistema. AJ PES je tudi obvestila Ministrstvo za finance, da naj bi bil javni razpis predvidoma objavljen 28. 7. 2008. Ministrstvo za finance je 29. 7. 2008 po elektronski pošti AJ PES posredovalo sporočilo, da naj počaka z objavo javnega razpisa za izgradnjo prve faze informacijskega sistema, ker je prej treba razjasniti nekatera vsebinska vprašanja.

Minister za finance je dne 1. 7. 2008 imenoval delovno skupino za pripravo specifikacij vsebinskih zahtev za izgradnjo druge faze informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov, vendar do izdaje tega revizijskega poročila specifikacije vsebinskih zahtev razpisne dokumentacije, ki se nanašajo na vzpostavitev Evidence o dodeljenih in porabljenih javnih sredstvih ter na vzpostavitev Evidence o transakcijah javnih sredstev izvajalcem s pravicami ali pooblastili, še niso bile izdelane.

Minister za finance je dne 29. 9. 2008 sprejel sklep, s katerim je imenoval predstojnika in vodjo celotnega projekta razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov, ter določil, da je nosilec vsebinskih rešitev in naročnik celotnega projekta Ministrstvo za finance. V sklepu je tudi določeno, da AJ PES nudi potrebno tehnično, strokovno in administrativno pomoč Ministrstvu za finance v delu, ki se nanaša na javni razpis za izbiro zunanega izvajalca, izgradnjo informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov, in namestitev spletne aplikacije v portal AJ PES. Prva faza projekta izgradnje informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov se izvede tako, da je AJ PES naročnik javnega naročila, Ministrstvo za finance pa določi vsebino in način izvedbe javnega naročila.

Ministrstvo za finance je do 23. 1. 2009 pripravilo predlog razpisne dokumentacije za javno naročilo za izvedbo prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov ter do 26. 1. 2009 tudi časovni načrt izvedbe projekta prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov.

V tabeli 3 je prikazan časovni pregled izvedenih aktivnosti pri vzpostavitvi tehnološke podpore s spletno aplikacijo za vodenje registrov in evidenc po ZPFOLERD.

Tabela 3: Časovni pregled izvedenih aktivnosti pri vzpostavitvi tehnološke podpore s spletno aplikacijo

Datum	Izvedena aktivnost
Maj 2008	Dogovor Ministrstva za finance in AJ PES o vzpostavitvi spletne aplikacije v dveh fazah.
Julij 2008	AJ PES je sprejela rebalans finančnega načrta za leto 2008.
1. 7. 2008	Minister za finance je imenoval delovno skupino za pripravo vsebinskih zahtev za izgradnjo 2. faze informacijskega sistema.
24. 7. 2008	Ministrstvo za finance in AJ PES sta pripravila specifikacije vsebinskih zahtev za 1. fazo informacijskega sistema.
25. 7. 2008	AJ PES je pripravila razpisno dokumentacijo za 1. fazo informacijskega sistema.
28. 7. 2008	AJ PES je obvestila Ministrstvo za finance o predvidenem datumu objave javnega razpisa za izgradnjo 1. faze informacijskega sistema.
29. 7. 2008	Ministrstvo za finance je ustavilo objavo javnega razpisa za izgradnjo 1. faze informacijskega sistema.
29. 9. 2008	Minister za finance je sprejel sklep o imenovanju vodje celotnega projekta izgradnje informacijskega sistema.
23. 1. 2009	Ministrstvo za finance je pripravilo predlog razpisne dokumentacije za izgradnjo 1. faze informacijskega sistema.
26. 1. 2009	Ministrstvo za finance je izdelalo časovni načrt izvedbe projekta izgradnje informacijskega sistema.

Vir: dokumentacija Ministrstva za finance in AJ PES.

V časovnem načrtu izvedbe projekta je Ministrstvo za finance načrtovalo, da naj bi bil javni razpis objavljen 16. 2. 2009, javno naročilo oddano najkasneje do 15. 5. 2009 ter da bi izvedba del za prvo fazo projekta izgradnje informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov potekala od 18. 5. 2009 do 24. 9. 2010. Temu sledi še obdobje vpeljave prve faze informacijskega sistema v delovanje, kar naj bi trajalo do 1. 2. 2011. Ministrstvo za finance do izdaje tega revizijskega poročila še ni pripravilo razpisne dokumentacije ter časovnega načrta za izvedbo druge faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov.

V tabeli 4 je prikazan pregled načrtovanih aktivnosti v časovnem načrtu projekta za izdelavo prve faze informacijskega sistema.

Tabela 4: Načrtovane aktivnosti v časovnem načrtu za izdelavo prve faze informacijskega sistema

Datum	Načrtovana aktivnost
16. 2. 2009	Objava javnega razpisa za izgradnjo 1. faze informacijskega sistema.
15. 5. 2009	Najkasnejši datum oddaje javnega naročila za izgradnjo 1. faze informacijskega sistema.
18. 5. 2009	Začetek izvedbe del za izgradnjo 1. faze informacijskega sistema.
24. 9. 2009	Konec izvedbe del za izgradnjo 1. faze informacijskega sistema.
1. 2. 2011	Najkasnejši datum vpeljave 1. faze informacijskega sistema v delovanje.

Vir: dokumentacija Ministrstva za finance.

Javni razpis za oddajo javnega naročila za izvedbo prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov do izdaje tega revizijskega poročila še ni bil objavljen. Tudi če bi Ministrstvo za finance aktivnosti izvedlo v skladu s sprejetim časovnim načrtom izvedbe projekta, do 1. 1. 2010, ki je glede na določbo 22. člena ZPFOLERD najkasnejši datum, od katerega bi poročevalci morali začeti poročati o transakcijah, ne bi bil vzpostavljen informacijski sistem za preglednost finančnega poročanja.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance in AJ PES sta se pri vzpostavljanju informacijske podpore srečevala z različnimi težavami pri dogovarjanju o načinu sodelovanja za izvedbo projekta. Ministrstvo za finance je zaradi nastopa finančne krize sprejelo tudi odločitev, da v letu 2009 ne pristopi k izgradnji nobene nove aplikacije, temveč izvede samo vzdrževanja in nadgradnje obstoječih aplikacij.

Ministrstvo za finance ni ravnalo učinkovito pri izgradnji tehnološke podpore s spletno aplikacijo za vodenje zahtevanih registrov in evidenc po ZPFOLERD, ki bi morala biti pred spremembo ZPFOLERD vzpostavljena že do 16. 3. 2008. Kljub temu, da je Ministrstvo za finance pripravilo predlog razpisne dokumentacije za javno naročilo za izvedbo prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov in tudi časovni načrt izvedbe prve faze, pri izvedbi aktivnosti ni upoštevalo rokov, opredeljenih v časovnem načrtu. Ministrstvo za finance tudi do izdaje tega revizijskega poročila še ni objavilo javnega razpisa za oddajo javnega naročila za izvedbo prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov.

Tudi če bi Ministrstvo za finance aktivnosti izvedlo v skladu s sprejetim časovnim načrtom izvedbe projekta, do 1. 1. 2010, ki je glede na določbo 22. člena ZPFOLERD najkasnejši datum, od katerega bi poročevalci morali začeti poročati o transakcijah, ne bi bila vzpostavljena niti prva faza informacijskega sistema za preglednost finančnega poročanja.

Minister za finance je že dne 1. 7. 2008 imenoval delovno skupino za pripravo specifikacij vsebinskih zahtev za izgradnjo druge faze informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov, vendar do izdaje tega revizijskega poročila takšne specifikacije še niso bile izdelane. Do izdaje revizijskega poročila Ministrstvo za finance tudi še ni pripravilo razpisne dokumentacije in časovnega načrta za izvedbo druge faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov.

2.2.3 Računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi posebnih ali izključnih pravic ali pooblastil

Obveznosti izvajalcev s pravico ali pooblastilom glede vodenja poslovnih knjig so določene v 8. členu ZPFOLERD. Izvajalci s pravico ali pooblastilom, ki opravljajo različne dejavnosti, morajo zagotavljati preglednost svoje finančne in organizacijske strukture tako, da vodijo ločene računovodske evidence za posamezno dejavnost. Izvajalci s pravico ali pooblastilom namreč ne smejo uporabiti javnih sredstev, ki jih prejmejo kot nadomestilo za pokrivanje stroškov za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena, za financiranje drugih dejavnosti. Izvajalci s pravico ali pooblastilom morajo zato voditi svoje poslovne knjige tako,

- da zagotovijo ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti, ki jih izvajajo na podlagi dodeljenih izključnih ali posebnih pravic oziroma pooblastila za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, in drugih dejavnosti;
- da so vsi odhodki in prihodki dosledno razporejeni na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti na podlagi objektivno opravičenih sodil, ki temeljijo na načelih stroškovnega računovodstva in se dosledno uporabljajo iz obdobja v obdobje;
- da so načela stroškovnega računovodstva, na katerih temeljijo sodila, jasno določena in razložena v pojasnilih k računovodskim izkazom.

Letno poročilo izvajalca s pravico ali pooblastilom mora poleg informacij, določenih v ZPFOLERD, računovodskih standardih ali drugih predpisih, ki urejajo vsebino letnega poročila, vsebovati tudi prikaz sodil, v skladu s katerimi so na dejavnosti splošnega pomena in na druge dejavnosti razporejena sredstva, obveznosti do njihovih virov, prihodki in odhodki.

Pred pričetkom uporabe sodil njihovo objektivno opravičenost preveri revizor v skladu z zakonom, ki ureja revidiranje, ter o tem poroča v posebnem poročilu. Sodila se smejo uporabljati, če ministrstvo, pristojno za urejanje področja dejavnosti splošnega pomena, izda soglasje k njihovi ustreznosti. Ministrstvo, pristojno za urejanje področja dejavnosti splošnega pomena, lahko tudi izda predpis, v katerem določi obvezne oziroma izbirne kazalnike, ki se uporabljajo pri oblikovanju sodil v istovrstnih izvajalcih s pravico ali pooblastilom za posamezno dejavnost splošnega pomena.

V ZPFOLERD-A je med prehodnimi in končnimi določbami v 10. členu določeno, da mora sodila izvajalcev s pravico ali pooblastilom, ki so zavezani ravnati v skladu z 8. členom ZPFOLERD, določiti in preveriti revizor ter da morajo glede njihove ustreznosti pridobiti soglasje pristojnega ministrstva do priprave planskih dokumentov za leto 2009, vendar najpozneje do 31. 12. 2008.

V ZPFOLERD-A je še med prehodnimi in končnimi določbami v 11. členu določeno, da Slovenski inštitut za revizijo izda navodilo o vsebini in obliki posebnega poročila revizorja o objektivni opravičenosti sodil v treh mesecih po uveljavitvi ZPFOLERD-A, torej do 15. 10. 2008. Slovenski inštitut za revizijo je dne 14. 10. 2008²⁷ sprejel Stališče 10 Revizorjevo poročanje o objektivni opravičenosti sodil, ki služijo razporejanju prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti njihovih virov.

²⁷ Stališče 10 Revizorjevo poročanje o objektivni opravičenosti sodil, ki služijo razporejanju prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti njihovih virov je bilo po prejemu soglasja Strokovnega sveta Agencije za javni nadzor nad revidiranjem 3. 4. 2009, objavljeno v Uradnem listu RS, št. 25/09.

Glede na navedene določbe ZPFOLERD, ki se nanašajo na obveznosti izvajalcev s pravico ali pooblastilom glede ločenega evidentiranja različnih dejavnosti, smo na podlagi vprašalnika²⁸ želeli ugotoviti, ali ministrstva imajo podatke o številu izvajalcev s pravicami ali pooblastili, ki sodijo v njihovo področje dejavnosti, koliko izvajalcem s pravicami ali pooblastili so izdali soglasje glede ustreznosti sodil za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov, ter na kakšni podlagi so ministrstva presojala ustreznost sodil.

Iz prejetih odgovorov izhaja, da je večina ministrstev šele po prejemu vprašalnika pričela z zbiranjem podatkov o številu izvajalcev s pravicami ali pooblastili, ki sodijo v njihovo področje dejavnosti. V odgovorih je šest ministrstev tudi navedlo, da v njihovem področju dejavnosti ni izvajalcev, ki bi jim bile podeljene pravice ali pooblastila. Iz Poročila o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2008, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, je mogoče ugotoviti, da so štiri izmed teh ministrstev v letu 2008 imela sklenjene koncesijske pogodbe ali podeljena javna pooblastila²⁹, kar pomeni, da obstojijo izvajalci s pravicami ali pooblastili, ki sodijo v področje dejavnosti teh ministrstev.

V reviziji smo na podlagi prejetih odgovorov tudi ugotovili, da sta samo dve ministrstvi v nekaj primerih izvajalcem s pravicami ali pooblastili izdali soglasje glede ustreznosti sodil za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov na dejavnosti splošnega pomena in na druge dejavnosti. Vendar je tudi v teh primerih izdaja soglasja glede njihove ustreznosti temeljila zgolj na podlagi ugotovitev iz posebnega revizorjevega poročila, ne pa tudi na podlagi predpisa ministrstva, v katerem bi bili določeni obvezni oziroma izbirni kazalniki, ki se uporabljajo pri oblikovanju sodil za istovrstne izvajalce s pravico ali pooblastilom za posamezno dejavnost splošnega pomena.

Preostala ministrstva so v odgovorih navedla, da so ustreznost sodil za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov na dejavnosti splošnega pomena ter na druge dejavnosti preverjali posredno, in sicer na podlagi potrjevanja finančnih načrtov ter letnih poročil o poslovanju izvajalcev s pravico ali pooblastilom, v katerih so bila navedena tudi sodila za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti. Tudi v teh primerih ministrstva niso sprejela predpisa, v katerem bi bili določeni obvezni oziroma izbirni kazalniki, ki se uporabljajo pri oblikovanju sodil za istovrstne izvajalce s pravico ali pooblastilom za posamezno dejavnost splošnega pomena.

Kot bistveni razlog za neaktivnost na področju izdaje soglasij izvajalcem s pravicami ali pooblastili glede ustreznosti sodil, za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti, so ministrstva navedla dejstvo, da še niso izpolnjeni pogoji za izvajanje določb ZPFOLERD, saj še nista bila sprejeta podzakonska predpisa iz 13. člena ZPFOLERD, ni vzpostavljen Register javnih podjetij po ZPFOLERD ter Register izvajalcev s pravicami ali pooblastili, ni vzpostavljena Evidenca o dodeljenih in porabljenih javnih sredstvih ter Evidenca o transakcijah javnih sredstev izvajalcem s pravicami ali pooblastili, vzpostavljena pa tudi še ni tehnološka podpora s spletno aplikacijo.

²⁸ Vprašalnik smo ministrstvom posredovali dne 15. 12. 2009.

²⁹ Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je imelo v letu 2008 sklenjenih 28 koncesijskih pogodb, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je imelo v letu 2008 sklenjenih 155 koncesijskih pogodb ter podeljeni dve javni pooblastili, Ministrstvo za notranje zadeve je imelo v letu 2008 podeljenih 329 javnih pooblastil, in Ministrstvo za obrambo je imelo v letu 2008 podeljenih 73 javnih pooblastil.

Ministrstvo za finance ni ravnalo učinkovito, ker ni vzpostavilo pogojev za izvajanje določb ZPFOLERD v delu, ki se nanaša na določitev in presojanje ustreznosti sodil za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov na dejavnosti splošnega pomena in na druge dejavnosti. Ministrstva niso sprejela predpisa, v katerem bi bili določeni obvezni oziroma izbirni kazalniki, ki se uporabljajo pri oblikovanju sodil za istovrstne izvajalce s pravico ali pooblastilom za posamezno dejavnost splošnega pomena, saj v ZPFOLERD ni opredeljena takšna obveznost. Z zakonsko določitvijo natančnejših pravil oblikovanja sodil ali določitvijo obveznosti sprejetja takšnega predpisa bi bilo zagotovljeno, da bi istovrstni izvajalci s pravico ali pooblastilom določili ustrezna in primerljiva sodila za posamezno dejavnost splošnega pomena. S tem bi bila tudi revizorjem zagotovljena zadostna pravna in vsebinska podlaga za presojo ustreznosti izbranih sodil, ki jo morajo opraviti pri izvajalcih s pravico ali pooblastilom pred začetkom njihove uporabe.

Priporočilo

Glede na navedene ugotovitve ocenjujemo, da bi bilo primerno v ZPFOLERD določiti natančnejša pravila oblikovanja sodil ali pa vsaj določiti, da morajo ministrstva izdati predpis, v katerem bi določila obvezne oziroma izbirne kazalnike, ki se uporabljajo pri oblikovanju sodil za istovrstne izvajalce s pravico ali pooblastilom za posamezno dejavnost splošnega pomena, saj bo le tako zagotovljena objektivnost pri presoji ustreznosti sodil. Če vsebina pojma načel stroškovnega računovodstva ni določena, omogoča izvajalcem s pravico ali pooblastilom izbiro kazalnikov pri oblikovanju sodil po njihovi lastni presoji, zaradi česar ni mogoče zagotoviti, da bodo istovrstni izvajalci s pravico ali pooblastilom določili ustrezna in primerljiva sodila za posamezno dejavnost splošnega pomena. Ministrstva bi s sprejetjem takšnih predpisov tudi zagotovila revizorjem zadostno pravno in vsebinsko podlago za presojo ustreznosti izbranih sodil, ki jo morajo revizorji opraviti pri izvajalcih s pravico ali pooblastilom pred začetkom njihove uporabe, zaradi česar posebno soglasje ministrstev ne bi bilo več potrebno.

2.2.4 Poročanje Evropski komisiji

Direktiva o preglednosti v 6. členu določa, da države članice Evropske unije na zahtevo Evropske komisije posredujejo informacije o finančnih odnosih med javnimi oblastmi in javnimi podjetji ter izvajalci s pravico ali pooblastilom, katerih letni čisti prihodek presega 40 milijonov evrov, ter o finančnih odnosih med organi oblasti in javnimi kreditnimi institucijami, katerih bilančna vsota presega 800 milijonov evrov. V 8. členu Direktive o preglednosti pa je določeno, da morajo države članice Evropski komisiji letno sporočati finančne podatke o JPvPD, katerih promet je v zadnjem finančnem letu presegel 250 milijonov.

Navedeni določbi Direktive o preglednosti sta preneseni v slovenski pravni red v 10. in 11. členu ZPFOLERD. V 10. členu ZPFOLERD je med drugim določeno, da mora Ministrstvo za finance predložiti letna poročila in letne računovodske izkaze ter druge relevantne podatke in navedbe Evropski komisiji v 15 delovnih dneh po objavi letnega poročila posameznega JPvPD, katerega čisti prihodki od prodaje so v zadnjem obračunskem letu presegli 250 milijonov evrov. V 11. členu ZPFOLERD pa je še določeno, da Ministrstvo za finance na podlagi podatkov, ki jih od organov oblasti, javnih podjetij in izvajalcev s pravico ali pooblastilom zbira in obdeluje APJES, Evropski komisiji poroča na njeno zahtevo.

Republika Slovenija je v obdobju, na katero se nanaša revizija, na podlagi pridobljenih podatkov od Ministrstva za finance v skladu z 8. členom Direktive o preglednosti ter 10. členom ZPFOLERD

Evropski komisiji sporočala finančne podatke o JPvPD, katerih čisti prihodki od prodaje so v zadnjem finančnem letu presegli 250 milijonov evrov³⁰. Ker pa Ministrstvo za finance ni vzpostavilo ustreznih registrov in evidenc, niso zagotovljeni ustrezni podatki za poročanje Evropski komisiji o finančnih odnosih med organi oblasti in javnimi podjetji ter izvajalci s pravico ali pooblastilom, katerih letni čisti prihodek presega 40 milijonov evrov, ter o finančnih odnosih med organi oblasti in javnimi kreditnimi institucijami, katerih bilančna vsota presega 800 milijonov evrov. O finančnih odnosih med organi oblasti in temi javnimi podjetji, izvajalci s pravico ali pooblastilom ter javnimi kreditnimi institucijami mora Republika Slovenija v skladu s 6. členom Direktive o preglednosti in 11. členom ZPFOLERD poročati Evropski komisiji na njeno zahtevo.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Če bi prišlo do zahteve Evropske komisije po poročanju o finančnih odnosih med organi oblasti in javnimi podjetji ter izvajalci s pravico ali pooblastilom, katerih letni čisti prihodek presega 40 milijonov evrov, ter o finančnih odnosih med organi oblasti in javnimi kreditnimi institucijami, katerih bilančna vsota presega 800 milijonov evrov, bi Ministrstvo za finance te podatke morale zagotoviti ročno.

Ministrstvo za finance je Evropski komisiji sporočalo finančne podatke o JPvPD, katerih čisti prihodki od prodaje so v zadnjem finančnem letu presegli 250 milijonov evrov. Ker Ministrstvo za finance ni vzpostavilo ustreznih registrov in evidenc, tudi niso zagotovljeni ustrezni podatki o finančnih odnosih med organi oblasti in javnimi podjetji ter izvajalci s pravico ali pooblastilom, o katerih mora Republika Slovenija v skladu s 6. členom Direktive o preglednosti in 11. členom ZPFOLERD poročati Evropski komisiji na njeno zahtevo.

³⁰ V letu 2006, 2007 in 2008 je Republika Slovenija tako poročala o dveh JPvPD, v letu 2009 pa o enem.

3. MNENJE

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ravnanja Ministrstva za finance in Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve pri zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji ter ločenem evidentiranju različnih dejavnosti v letih od 2006 do konca leta 2009.

Ministrstvo za finance pri prenosu Direktive Komisije 80/723/EGS z dne 25. 6. 1980 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji in o finančni preglednosti v nekaterih podjetjih oziroma Direktive Komisije 2006/111/ES z dne 16. 11. 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij v slovenski pravni red ni ravnilo učinkovito, ker ni izvedlo ustreznih aktivnosti, ki bi zagotovile, da bi bila do vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo v slovenski pravni red prenesena Direktiva 80/723/EGS z njenimi spremembami, zadnja sprememba z dne 29. 11. 2005 pa bi morala biti prenesena v pravni red Republike Slovenije do 19. 12. 2006.

Ministrstvo za finance tudi po prejemu opomina Evropske komisije ni storilo vsega potrebnega, da bi se področje preglednosti finančnih odnosov ustrezno uredilo. Kljub temu, da je Ministrstvo za finance podalo oceno, da naj bi bil zakon, ki bi urejal preglednost finančnih odnosov in ločeno evidentiranje različnih dejavnosti, sprejet najkasneje do 31. 12. 2006, ta do navedenega datuma ni bil sprejet. Evropska komisija je zato po sprejetju Direktive o preglednosti posredovala Republiki Sloveniji obrazloženo mnenje zaradi neskladnosti nacionalnih predpisov z določbami direktive. Direktiva o preglednosti je bila s sprejetjem Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti 1. 6. 2007 formalno prenesena v pravni red Republike Slovenije, vendar se ZPFOLERD se še do danes ni začel uporabljati v celoti.

Ministrstvo za finance je v ZPFOLERD precej širše opredelilo zavezanca za poročanje, kot pa so ti opredeljeni v Direktivi o preglednosti. Tako naj bi po oceni Ministrstva za finance namesto 37 do 222 pravnih oseb, za katere je treba po Direktivi o preglednosti poročati Evropski komisiji na njeno zahtevo, po ZPFOLERD poročalo več kot 4.291 pravnih oseb.

Ministrstvo za finance pred sprejemom ZPFOLERD ni naredilo analize o možnosti uporabe in povezave obstoječih evidenc s podatki o poslovanju posameznih pravnih oseb oziroma dopolnitev obstoječega poročanja posameznih pravnih oseb, s čimer bi lahko bili zagotovljeni potrebni podatki o preglednosti finančnih odnosov na bolj učinkovit način. Takšna analiza bi morala vsebovati tudi opredelitev stroškov in koristi različnih načinov poročanja posameznih kategorij poročevalcev glede na način in pogostost uporabe podatkov, o katerih je treba poročati. Posledica tega je, da je Ministrstvo za finance različno obravnavalo različne kategorije poročevalcev. Tako je brez ustrezne preučitve ustreznosti določilo izjemo glede obveznosti poročanja le za javne zavode, odvisno od višine njihovih letnih prihodkov, medtem ko takšnega pristopa ni uporabilo pri ostalih kategorijah poročevalcev po ZPFOLERD.

Ministrstvo za finance v predlogu zakona, ki ga je pripravilo in posredovalo Vladi Republike Slovenije, ni opredelilo vsebine pojma javnih sredstev, zaradi česar ni mogoče zagotoviti jasnega prikaza javnih sredstev, ki so jih organi oblasti dodelili javnim podjetjem ter izvajalcem s pravicami ali pooblastili, kot je določeno v 5. in 7. členu ZPFOLERD. Ministrstvo za finance v predlogu zakona, ki ga je pripravilo in posredovalo Vladi Republike Slovenije, tudi ni opredelilo vsebine pojma načel stroškovnega računovodstva, zaradi česar ni omogočena vsebinska presoja objektivnosti sodil, na podlagi katerih so prihodki, odhodki, sredstva in obveznosti do njihovih virov razporejeni na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti.

Ministrstvo za finance pri izvajanju določb ZPFOLERD ni ravnalo učinkovito, ker do zakonsko določenega roka, to je 16. 9. 2007, ni sprejelo pravilnika iz 13. člena ZPFOLERD, v katerem bi opredelilo vsebinske rešitve, ki bi bile podlaga za vzpostavitev registrov in evidenc po ZPFOLERD. Ministrstvo za finance tudi ni sprejelo pravilnika do dne 30. 4. 2009, kar je določilo v Normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije za leto 2009, in tudi ne do izdaje revizijskega poročila.

Ker Ministrstvo za finance ni izdalo pravilnika, v katerem bi podrobno določilo vsebino podatkov, ki se vodijo v registrih in evidencah in o katerih morajo poročevalci poročati, tudi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve ni mogla izdati navodila iz 13. člena ZPFOLERD, s katerim bi predpisala postopek za predložitev podatkov, o katerih morajo poročevalci poročati Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, ter postopek poročanja v spletno aplikacijo.

Ministrstvo za finance ni ravnalo učinkovito pri izgradnji tehnološke podpore s spletno aplikacijo za vodenje zahtevanih registrov in evidenc po ZPFOLERD, ki bi morala biti pred spremembo ZPFOLERD vzpostavljena že do 16. 3. 2008. Kljub temu, da je Ministrstvo za finance pripravilo predlog razpisne dokumentacije za javno naročilo za izvedbo prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov ter tudi časovni načrt izvedbe prve faze, pri izvedbi aktivnosti ni upoštevalo določenih rokov v časovnem načrtu. Ministrstvo za finance tudi še ni objavilo javnega razpisa za oddajo javnega naročila za izvedbo prve faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov.

Tudi če bi Ministrstvo za finance aktivnosti izvedlo v skladu s sprejetim časovnim načrtom izvedbe projekta, do dne 1. 1. 2010, ki je glede na določbo 22. člena ZPFOLERD najkasnejši datum, od katerega bi poročevalci morali začeti poročati o transakcijah, ne bi bila vzpostavljena niti prva faza informacijskega sistema za preglednost finančnega poročanja.

Minister za finance je že dne 1. 7. 2008 imenoval delovno skupino za pripravo specifikacij vsebinskih zahtev za izgradnjo druge faze informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov, vendar do izdaje tega revizijskega poročila takšne specifikacije še niso bile izdelane, Ministrstvo za finance pa tudi še ni pripravilo razpisne dokumentacije in časovnega načrta za izvedbo druge faze razvoja informacijskega sistema za preglednost finančnih odnosov.

Ministrstvo za finance ni ravnalo učinkovito, ker ni vzpostavilo pogojev za izvajanje določb ZPFOLERD v delu, ki se nanaša na določitev in presojanje ustreznosti sodil za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov na dejavnosti splošnega pomena in na druge dejavnosti. Ministrstva niso sprejela predpisa, v katerem bi bili določeni obvezni oziroma izbirni kazalniki, ki se uporabljajo pri oblikovanju sodil za istovrstne izvajalce s pravico ali pooblastilom za posamezno dejavnost splošnega pomena, saj v ZPFOLERD ni opredeljena takšna obveznost. Z zakonsko določitvijo

natančnejših pravil oblikovanja sodil ali določitvijo obveznosti sprejetja takšnega predpisa bi bilo zagotovljeno, da bodo istovrstni izvajalci s pravico ali pooblastilom določili ustrezna in primerljiva sodila za posamezno dejavnost splošnega pomena. S tem bi bila tudi revizorjem zagotovljena zadostna pravna in vsebinska podlaga za presojo ustreznosti izbranih sodil, ki jo morajo opraviti pri izvajalcih s pravico ali pooblastilom pred začetkom njihove uporabe.

Ministrstvo za finance je Evropski komisiji sporočalo finančne podatke o organih oblasti, podjetjih, javnih podjetjih, javnih kreditnih institucijah, javnih podjetjih v proizvodni dejavnosti, katerih čisti prihodki od prodaje so v zadnjem finančnem letu presegli 250 milijonov evrov. Ker Ministrstvo za finance ni vzpostavilo ustreznih registrov in evidenc, tudi niso zagotovljeni ustrezni podatki o finančnih odnosih med organi oblasti in javnimi podjetji ter izvajalci s pravico ali pooblastilom, o katerih mora Republika Slovenija v skladu s 6. členom Direktive o preglednosti in 11. členom ZPFOLERD poročati Evropski komisiji na njeno zahtevo.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za finance mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za finance mora v odzivnem poročilu izkazati popravljalne ukrepe, ki se nanašajo na predložitev:

- analize o možnosti uporabe in povezave obstoječih evidenc s podatki o poslovanju posameznih pravnih oseb oziroma dopolnitev obstoječega poročanja posameznih subjektov, s katerimi bi zagotovili potrebne podatke o preglednosti finančnih odnosov na učinkovit način, pri tem pa je treba opredeliti tudi stroške in koristi različnih načinov poročanja posameznih vrst zavezancev (po velikosti) z vidika zavezanca in organa oblasti glede na način in pogostost uporabe poročenih podatkov – točka 2.1.1;
- predloga sprememb predpisov (zakona), v katerem naj bo opredeljeno vsaj:
 - uskladitev določb glede posameznih kategorij poročevalcev po sedanjem ZPFOLERD: s tem bo zagotovljena enaka obravnava posameznih kategorij poročevalcev, ki dosegajo primerljivo višino letnih prihodkov – točka 2.1.1;
 - vsebina pojma javnih sredstev: s tem bo omogočen jasen prikaz javnih sredstev, ki so jih organi oblasti dodelili javnim podjetjem in izvajalcem s pravicami ali pooblastili – točka 2.1.2;
 - vsebina pojma načel stroškovnega računovodstva: s tem bo omogočena vsebinska presoja objektivnosti sodil, na podlagi katerih so prihodki, odhodki, sredstva in obveznosti do njihovih virov razporejeni na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti – točka 2.1.2;
 - datum, ko bodo poročevalci začeli poročati o transakcijah: s tem bo zagotovljena uporaba zakona v celoti – točka 2.1;
- osnutka pravilnika iz sedanjega 13. člena ZPFOLERD, v katerem bodo opredeljene vsebinske rešitve, ki bodo podlaga za vzpostavitev registrov in evidenc – točka 2.2.1;

- načrta aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami na Ministrstvu za finance za uveljavitev predlaganih sprememb predpisov (zakonov), sprejetja pravilnika, priprave in sprejetja navodila ter izdelavo oziroma dopolnitev spletnih aplikacij za poročanje o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju posameznih dejavnosti, pri tem pa morajo biti v načrtu določene tudi naloge Agencije za javnopravne evidence in storitve ter časovni okvir za njihovo izvršitev – točke 2.1, 2.1.1., 2.1.2., 2.2.1 in 2.2.2;
- izjave Agencije za javnopravne evidence in storitve, da je bila vključena v postopek priprave rešitev za spremljanje preglednosti finančnih odnosov ter ločenega evidentiranja različnih dejavnosti v zakonu in podzakonskih aktih oziroma drugih dokazil o sodelovanju Agencije za javnopravne evidence ter storitve pri pripravi navedenih rešitev;
- mnenje Agencije za javnopravne evidence in storitve o predlaganih rešitvah iz načrta aktivnosti glede vsebine in rokov za izvedbo.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja³¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za finance krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

³¹ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj o problematiki zagotavljanja preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti *Ministrstvu za finance* priporočamo, naj v Zakonu o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti določi natančnejša pravila oblikovanja sodil ali pa vsaj določi, da morajo ministristva izdati predpis, v katerem bi določila obvezne oziroma izbirne kazalnike, ki se uporabljajo pri oblikovanju sodil za istovrstne izvajalce s pravico ali pooblastilom za posamezno dejavnost splošnega pomena, saj bo le tako zagotovljena objektivnost pri presoji ustreznosti sodil.

Pravni pouk

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

Številka: 1202-5/2009/61

Ljubljana, 12. julija 2010

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
2. Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, priporočeno;
3. dr. Andreju Bajuku, priporočeno;
4. Darinki Pozvek, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu, tu.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

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

