



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna
Republike Slovenije za leto 2011

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna
Republike Slovenije za leto 2011

Številka: 320-15/2011/214

Ljubljana, 28. septembra 2012



Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 in pravilnost izvršitve proračuna v letu 2011. Preverili smo tudi zbirno bilanco stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2011.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa (obsega bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja) in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna v letu 2011.

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

Računsko sodišče je o *predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2011* izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so bile ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov. V bilanci prihodkov in odhodkov so med davčnimi prihodki izkazani tudi prihodki, ki ne pripadajo proračunu. Odhodki za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi so izkazani v prenizkem znesku. Med odhodki niso izkazani odhodki za odškodnine po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja in odhodki, ki se nanašajo na razliko med nominalno in prodajno vrednostjo pri zamenjavi obveznic. V računu financiranja med prejemki niso izkazani prejemki iz zadolževanja pri Javnem podjetju Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi, prejemki, ki jih je Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana založila za izplačila odškodnin po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja in prejemki iz zadolževanja z izdajo obveznic RS 59. Izdatki v računu financiranja so prenizko izkazani, ker med izdatki ni izkazano poplačilo obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki je nastala pri izgradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi, izkazani pa tudi niso izdatki za odkup obveznice RS 33.

Zaradi nepravilnega razvrščanja prihodkov v bilanci prihodkov in odhodkov so previsoko izkazani davčni prihodki in prenizko izkazani nedavčni prihodki. Zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov pa so previsoko izkazani investicijski odhodki, tekoči in investicijski transferi in prenizko izkazani tekoči odhodki, stroški obresti in investicijski odhodki.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo, da so previsoko izkazane finančne naložbe v Javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem in splošni sklad za sredstva, prenesena drugim pravnim osebam javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, da niso izkazane nepremičnine in splošni sklad za neopredmetena in opredmetena osnovna sredstva, ki se nanašajo na vodno, državno in lokalno

infrastrukturo na spodnji Savi, katere lastnik je Republika Slovenija, ter da niso izkazane obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem in splošni sklad, kot vir teh obveznosti.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo, da so bila v breme proračuna unovčena poročstva izdana na podlagi Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije zaradi neporavnanih obveznosti 32 pravnih oseb in 25 fizičnih oseb.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo, da je Ministrstvo za finance v letu 2011 prek sistema enotnega zakladniškega računa države dodelilo bankam depozite v znesku 1.195.000.000 evrov, in sicer tako, da je predčasno (leta 2011) prekinilo pogodbe, sklenjene leta 2009 za obdobje treh let, nato pa istega dne z novimi pogodbami dal depozite za nadaljnje obdobje treh let. Tako ima sistem enotnega zakladniškega računa države v poslovnih bankah naložene dolgoročne depozite za katere je moral proračun v letu 2011 ohraniti visoko stanje vlog v sistem enotnega zakladniškega računa države, ker je s tem sistemom enotnega zakladniškega računa države omogočal zadosten obseg virov za financiranje danih dolgoročnih depozitov. Proračun je sredstva za vloge vzdrževal z zadolževanjem. Pri tem je bila obrestna mera iz zadolžitve pomembno višja kot obrestna mera vlog v sistemu enotnega zakladniškega računa države.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo, da so bile obveznosti proračuna, ki so nastale v obdobju od leta 2001 do leta 2011, prenesene v prihodnja leta. Nanašajo se na plačevanje obveznosti, ki izhajajo iz Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje, Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja, Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja na obveznosti do Slovenskih železnic, d. o. o., Ljubljana ter na obveznosti, ki izhajajo iz izgradnje vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi.

O zbirni bilanci stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2011 računsko sodišče ni izreklo mnenja, saj razen določbe Zakona o javnih financah, da je zbirna bilanca stanja sestavni del zaključnega računa proračuna, njena vsebina in tudi način njene priprave niso opredeljeni, poleg tega pa obstajajo problemi vrednotenja sredstev, dokazovanja lastništva, pomanjkljivih analitičnih evidenc, zato z revizijo ni bilo mogoče pridobiti zadostnih in ustreznih dokazov za podajo revizijskega zagotovila o zbirni bilanci stanja. Z revizijo smo želeli predvsem opozoriti na slabosti, ki smo jih ugotovili v zvezi z zagotavljanjem popolnosti, dokazovanjem lastništva in obstoja ter pravilnim vrednotenjem pomembnejših postavk zbirne bilance stanja.

Celotna aktiva zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2011 je znašala 23.928.470.916 evrov, pri čemer je 97 odstotkov celotne aktive predstavljalo 18 neposrednih proračunskih uporabnikov. Med pomembnejšimi ugotovitvami izpostavljamo, da neposredni proračunski uporabniki med opredmetenimi osnovnimi sredstvi izkazujejo tudi sredstva z nabavno vrednostjo 1 evro, kar pomeni kršitev Zakona o računovodstvu ter Slovenskih računovodskih standardov. Na dan 31. 12. 2011 so imela ministrstva v svojih poslovnih knjigah evidentiranih 34.619 osnovnih sredstev z nabavno vrednostjo 1 evro ali manj, od tega 882 zemljišč in 551 zgradb, ostalo pa predstavlja oprema. Ob uveljavitvi Zakona o dopolnitvi Zakona o družbi Slovenske železnice je v letu 2011 nastala obveznost Republike Slovenije do družbe Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana v znesku 134.261.600 evrov, vendar ta ni bila evidentirana v poslovnih knjigah proračuna za leto 2011. Na Ministrstvu za promet in Upravi za izvrševanje kazenskih sankcij Republike

Slovenije ter na Generalnem sekretariatu vlade še vedno izkazujejo terjatve za sredstva, dana v upravljanje gospodarskim družbam, čeprav so bila sredstva v upravljanju pri gospodarskih družbah ukinjena 31. 12. 2009 s prenehanjem veljavnosti SRS 35. Na dan 31. 12. 2011 te terjatve znašajo 42.233.314 evrov. V zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2011 so prenizko izkazane obveznosti do dobaviteljev vsaj za 10.155.342 evrov, saj so bili nekateri računi za prejete obveznosti evidentirani v poslovnih knjigah šele v letu 2012.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev izreklo o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2011 *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

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

- *Zakon o delovnih razmerjih*: javni uslužbeneci so bili prerazporejeni na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev;
- *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*: javni uslužbenec je bil uvrščen v previsok plačni razred; dodatka za nadurno delo, opravljeno ponoči, nista bila obračunana in izplačana;
- *Zakon o javnih uslužbencih*: prosto delovno mesto je bilo objavljeno v neskladju s sistemizacijo; pogodbe niso bile sklenjene za določen čas, temveč za nedoločen čas; ni bila zagotovljena enakopravna dostopnost vseh zainteresiranih;
- *Zakon o policiji*: javnemu uslužbencu, ki ni v roku opravil izpita, niso prekinili delovnega razmerja;
- *Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive*: javni uslužbenec je napredoval, čeprav ni dosegel zadostnega števila točk za napredovanje;
- *Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*: v izbirni postopek je bila uvrščena vloga javne uslužbenke, ki ni izpolnjevala natečajnih pogojev;
- *Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*: javna uslužbenka ni bila uvrščena v najnižji naziv;
- *Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi*: delo javnega uslužbenca ni bilo pravilno ocenjeno;
- *Kolektivna pogodba za javni sektor*: dodatka za nadurno delo, opravljeno ponoči, nista bila obračunana in izplačana.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: pri izplačilih ni bilo podlage v verodostojni knjigovodski listini; pri izplačilih niso bile preverjene pravne podlage in obseg obveznosti; naročila so bila oddana brez sklenjene pogodbe/aneksa oziroma je bila pogodba/aneks sklenjena potem, ko je bilo naročilo oddano; niso se spoštovala načela namenskosti, učinkovitosti in gospodarnosti; iz proračunske rezervacije so se zagotavljala sredstva za predvidene namene; sklepale so se pogodbe v pavšalnih zneskih; prevzete so bile obveznosti v breme proračuna tekočega leta za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom; sredstva v breme proračuna tekočega leta so bila izplačana za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom;
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 ter Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011*: obveznosti so bile plačane v rokih, daljših od predpisanih; sklenjena je bila pogodba o postopnem odkupu;
- *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*: v pogodbe niso bile vključene protikorupcijske klavzule;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: v posameznem letu so bile obveznosti izkazane prenizko; pogodbe niso bile sklenjene pred pričetkom del in tudi niso bile sklenjene večstranske pogodbe; pogodba ne vsebuje vseh obveznih sestavin;

- *Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov*: obveznosti so bile prevzete po 26. 9. 2011.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil in sklepanju javno-zasebnih partnerstev:

- *Zakon o javnih naročilih* in *Zakon o javnem naročanju*: vlada in vladni proračunski uporabniki niso izbrali ustreznega postopka javnega naročanja; so omejevali konkurenco; v obvestilu niso navedli vrednosti naročila in niso zagotovili okoliščin, ki bi preprečevale diskriminacijo ponudnikov; podzakonski akt ni bil izdan; ni bila zagotovljena nediskriminatorna obravnava; ponudba ni bila izločena; sprejeta je bila spremenjena ponudbena cena; obvestilo o oddaji javnega naročila ni bilo pravočasno objavljeno; dodatna dela so presegla 10 odstotkov osnovne pogodbene vrednosti, dela so se izvajala že pred pogajanjem ali pa niso bila nepredvidljiva;
- *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*: ni bilo preverjeno, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo;
- *Uredba o izvajanju javnih naročil Agencije za javno naročanje*: Agencija za javno naročanje ni pravočasno sprejela sklepa;
- *Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju*: sredstva podizvajalcem niso bila izplačana.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: niso bile sklenjene večstranske pogodbe in ni bil določen koordinator pri večstranski pogodbi; nadzor nad poslovanjem pravnih oseb se ni izvajal;
- *Zakon o prevozih v cestnem prometu*: koncesije so bile podeljene brez javnega razpisa;
- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*: pogodbe niso bile sklenjene in ni se izvajal nadzor nad izvrševanjem pogodb; v pravilniku niso bila predpisana merila in niso bile sprejete metodologije oziroma ustrezni pravni akti;
- *Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture*: s pogodbo niso bile urejene vse medsebojne obveznosti; nadzor nad izvrševanjem pogodbenih obveznosti se ni izvajal;
- *Zakon o spodbujanju tujih investicij in internacionalizacije podjetij*: program spodbujanja ni bil sprejet;
- *Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji*: vrednosti transfera niso bile usklajene;
- *Zakon o mladinskih svetih*: sklenjena je bila pogodba, ki nepravilno ureja status mladinskega centra;
- *Uredba o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu* in *Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesijah te javne službe*: sredstva so bila izplačana, čeprav v programu ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulacij cen; kompenzacija je bila določena nepravilno;
- *Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov*: ni se izvajal nadzor nad poslovanjem in pravilnik ni bil pravočasno sprejet;
- *Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud*: sklepi o sofinanciranju so bili sprejeti prepozno;
- *Uredba o izvajanju finančne podpore za obranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije*: način uporabe meril ni bil jasno določen;
- *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*: v objavi javnega razpisa niso bila navedena merila, uporaba meril in način določanja deleža; pogodbe ne vsebujejo določb o načinu nadzora nad namensko porabo sredstev; pogodbe ne vsebujejo navedb o dinamiki izplačil; sklep o dodelitvi sredstev je bil sprejet prepozno;

določila razpisne dokumentacije niso bila upoštevana; pri ocenjevanju so bile upoštevane tudi prepozne vloge;

- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: nepravilno so bila oblikovana merila; komisija ni ustrezno ocenila vlog; javni razpis ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije; v razpisu ni bila navedena uporaba meril;
- *Pravilnik o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šola ter dijaških domovih*: pogodbe niso bile sklenjene oziroma so bile sklenjene prepozno; poslovni načrti šol niso bili pripravljeni; minister ni pravočasno izdal sklepa;
- *Pravilnik o koncesijah na področju socialnega varstva*: rok za predložitev letnih poročil je bil podaljšan;
- *Pravilnik o plačilih članom delovnih teles in posameznim strokovnjakom*: rok za dokončanje naloge ni bil opredeljen s sklepom;
- *Pravilnik o zagotavljanju sredstev pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*: zahtevki za odvajanje amortizacije niso bili izdani pravočasno;
- *Sklep Vlade Republike Slovenije*: programi dela in finančni načrti posrednih proračunskih uporabnikov niso bili pravočasno potrjeni.

Druga neskladja s predpisi:

- *Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*: letni program investicij v javne zdravstvene zavode ni bil določen, določene tudi niso bile obveznosti glede višine odvajanja dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov; likvidnostni presežki niso bili naloženi v enotni zakladniški račun države;
- *Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save*: sredstva za financiranje infrastrukture so bila zagotovljena v nasprotju z določili zakona;
- *Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije*: pridobljena je bila kapitalska naložba, ne da bi svet Agencije za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije dal soglasje k pridobitvi;
- *Uredba o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin*: v pogodbi o menjavi poslovnih deležev je bilo določeno menjalno razmerje na podlagi cenitev, ki sta bili starejši od 12 mesecev;
- *Uredba o uporabi službenih mobilnih telefonov in storitev mobilne telefonije v organih državne uprave*: vsi interni akti niso bili usklajeni z uredbo.

Računsko sodišče je podalo tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	12
2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNA BILANCA STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2011	16
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	16
2.2 PREDSTAVITEV ZBIRNE BILANCE STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2011 ...	17
2.3 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNE BILANCE STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2011	20
2.3.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	22
2.3.1.1 Proračunski prihodki in odhodki.....	23
2.3.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije.....	31
2.3.1.3 Prenova informacijskega sistema Davčne uprave Republike Slovenije.....	35
2.3.2 Račun finančnih terjatev in naložb	37
2.3.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	38
2.3.3 Poroštva Republike Slovenije	46
2.3.3.1 Izdana poročila Republike Slovenije v letu 2011	46
2.3.3.2 Unovčena poročila in vračila unovčenih poročil v letu 2011	50
2.3.3.3 Terjatve za unovčena poročila	52
2.3.4 Račun financiranja	56
2.3.4.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	57
2.3.4.2 Upravljanje z dolgom državnega proračuna	68
2.3.4.3 Prenos odplačil obveznosti v prihodnja leta.....	70
2.3.4.4 Primerjava izkazanega primanjkljaja državnega proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država merjenega po metodologiji ESA 95.....	72
2.3.5 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna.....	75
2.3.6 Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2011.....	77
2.3.6.1 Pregled največjih postavk sredstev in najpomembnejših neposrednih proračunskih uporabnikov po vrednosti sredstev ter priprava zbirne bilance stanja.....	77
2.3.6.2 Dolgoročne finančne naložbe.....	80
2.3.6.3 Opredmetena osnovna sredstva	84

2.3.6.4	Terjatve za sredstva, dana v upravljanje.....	90
2.3.6.5	Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah.....	93
2.3.6.6	Kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta	94
2.3.6.7	Druge kratkoročne terjatve	95
2.3.6.8	Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja.....	98
2.3.6.9	Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev.....	100

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA 103

3.1	UVOD.....	103
3.2	OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	103
3.3	UGOTOVITVE.....	105
3.3.1	Splošne ugotovitve	105
3.3.2	Plače in drugi odhodki zaposlenim.....	123
3.3.3	Delni tekoči in investicijski odhodki	136
3.3.4	Tekoči in investicijski transferi	166
3.3.5	Nepravilnosti, ki ne vplivajo na mnenje.....	204

4. MNENJE 211

4.1	MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	211
4.2	MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	213

5. ZAHTEVA ZA ODZIVNO POROČILO 219

6. PRIPOROČILA 221

7. POPRAVEK REVIZORJA 223

7.1	DOHODNINA (TOČKA 2.3.1.1.B).....	223
7.1.1	Predlog popravka.....	223
7.1.2	Pravne podlage za izvedbo popravka.....	223
7.1.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	223
7.2	IZGRADNJA INFRASTRUKTURE NA SPODNJI SAVI (TOČKA 2.3.1.1.C).....	224
7.2.1	Predlog popravka.....	224
7.2.2	Pravne podlage za izvedbo popravka.....	225
7.2.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	225
7.3	OBVEZNICE RS 21 IN RS 39 (TOČKA 2.3.4.1.C).....	226
7.3.1	Predlog popravka.....	226
7.3.2	Pravne podlage za izvedbo popravka.....	226
7.3.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	226
7.4	UPRAVLJANJE Z DOLGOM DRŽAVNEGA PRORAČUNA (TOČKA 2.3.4.2)	227

7.4.1	Predlog popravka.....	227
7.4.2	Pravne podlage za izvedbo popravka.....	227
7.4.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	227
7.5	EVIDENTIRANJE OBVEZNOSTI DO DRUŽBE SLOVENSKE ŽELEZNICE (TOČKA 2.3.6.9.C).....	227
7.5.1	Predlog popravka.....	227
7.5.2	Pravne podlage za izvedbo popravka	227
7.5.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	228

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 6. 12. 2011¹, dopolnitev sklepa² pa 9. 3. 2012.

Odgovornost računskega sodišča

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov ter o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki so odvisni od revizorjeve presoje in vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nepravilnosti in napake. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov ter pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Zakonsko podlago za revizijo predstavljata Zakon o računskem sodišču⁴ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Zakon o javnih financah⁵ (v nadaljevanju: ZJF).

Splošna cilja revizije sta:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

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

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹ Št. 320-15/2011/2.

² Št. 320-15/2011/46.

³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ Uradni list RS, št. 11/01.

⁵ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

Odgovornost Vlade Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije je odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) za določitev in predložitev predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije v skladu z ZJF. Odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pripravo in pošteno predstavitvijo splošnega dela zaključnega računa, ki ne vsebuje pomembno napačne navedbe zaradi napake ali prevare, izbiri in uporabo ustreznih računovodskih usmeritev ter pripravo računovodskih ocen, ki so utemeljene v danih okoliščinah.

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe in organov v sestavi ministrstev pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve proračuna za leto 2011.

V letu 2011, na katero se nanaša revizija, in v letu 2012, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani vlade, ki so po prvem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZVRS) skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado sestavljajo oziroma so jo v obdobju, na katero se nanaša revizija, sestavljali predsednik vlade, 15 ministrov in trije ministri brez resorja, od 10. 2. 2012 pa vlado sestavljajo predsednik vlade, 11 ministrov ter ena ministrica brez resorja, in sicer:

- Borut Pahor, predsednik vlade do 10. 2. 2012 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za javno upravo od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012,
- Janez Janša, predsednik vlade od 10. 2. 2012,
- dr. Franc Križanič, minister za finance do 10. 2. 2012,
- dr. Janez Šušteršič, minister za finance od 10. 2. 2012,
- Katarina Kresal, ministrica za notranje zadeve do 5. 9. 2011,
- Samuel Žbogar, minister za zunanje zadeve do 10. 2. 2012,
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve od 10. 2. 2012,
- Aleš Zalar, minister za pravosodje do 10. 2. 2012, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za notranje zadeve od 5. 9. 2011 do 10. 2. 2012,
- dr. Vinko Gorenak, minister za notranje zadeve od 10. 2. 2012,
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje in javno upravo od 10. 2. 2012,
- dr. Ljubica Jelušič, ministrica za obrambo do 10. 2. 2012,
- Aleš Hojs, minister za obrambo od 10. 2. 2012,
- dr. Ivan Svetlik, minister za delo, družino in socialne zadeve do 10. 2. 2012,
- mag. Andrej Vizjak, minister za delo, družino in socialne zadeve od 10. 2. 2012,
- mag. Darja Radič, ministrica za gospodarstvo do 11. 7. 2011,
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo od 10. 2. 2012,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano do 10. 2. 2012,
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje od 10. 2. 2012,
- Majda Širca, ministrica za kulturo do 11. 7. 2011,

⁶ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08.

- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor, do 10. 2. 2012,
- dr. Patrick Vlačič, minister za promet do 10. 2. 2012,
- Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor od 10. 2. 2012,
- dr. Igor Lukšič, minister za šolstvo in šport, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo od 23. 6. 2011 do 10. 2. 2012,
- dr. Žiga Turk, minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport od 10. 2. 2012,
- Dorijan Marušič, minister za zdravje do 10. 2. 2012,
- Tomaž Gantar, minister za zdravje od 10. 2. 2012,
- Irma Pavlinič-Krebs, ministrica za javno upravo do 11. 7. 2011,
- Gregor Golobič, minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo do 23. 6. 2011,
- dr. Henrik Gjerkeš, minister brez resorja, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko do 11. 1. 2011,
- Duša Trobec Bučan, ministrica brez resorja, odgovorna za lokalno samoupravo in regionalno politiko od 11. 1. 2011 do 21. 4. 2011,
- dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja, pristojen za Slovence v zamejstvu in po svetu do 10. 2. 2012, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko od 21. 4. 2011 do 11. 7. 2011 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kulturo od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012,
- mag. Bojan Suvorov, državni sekretar, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko od 14. 7. 2011 do 10. 2. 2012,
- Ljudmila Novak, ministrica brez resorja za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu od 10. 2. 2012,
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve do 10. 2. 2012 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarstvo od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012.

Predstojniki vladnih služb, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2011, na katero se nanaša revizija, in v letu 2012, v katerem smo revizijo izvedli:

- mag. Helena Kamnar, generalna sekretarka vlade do 10. 2. 2012,
- dr. Božo Predalič, generalni sekretar vlade od 10. 2. 2012,
- mag. Irena Križman, generalna direktorica Statističnega urada Republike Slovenije,
- Aleš Gulič, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti do 10. 2. 2012,
- mag. Jadranka Gustinčič, začasno odgovorna za vodenje Kabineta predsednika vlade do 10. 2. 2012,
- Nika Dolinar Divjak, vodja Kabineta predsednika vlade od 10. 2. 2012,
- mag. Stanko Baluh, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti in začasno odgovoren za vodenje Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti od 10. 2. 2012,
- Darijan Košir, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje do 10. 2. 2012,
- mag. Anže Logar, začasno odgovoren za vodenje Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje od 10. 2. 2012.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: ZVRS-F) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi⁸ (v nadaljevanju: ZDU-1F) so

⁷ Uradni list RS, št. 8/12.

⁸ Uradni list RS, št. 21/12.

se v letu 2012 posamezna ministrstva združevala, posamezne službe vlade, vladne službe in uradi vlade (v nadaljevanju: vladne službe) so bili ukinjeni, njihove pristojnosti pa prenesene na posamezna ministrstva⁹.

Predstojnica agencije, odgovorna za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, je bila v letu 2011, na katero se nanaša revizija, in v letu 2012, v katerem smo revizijo izvedli:

- Dagmar Komar, predsednica uprave Agencije za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije.

V revizijo predloga zaključnega računa proračuna za leto 2011 je bila vključena tudi Javna agencija za javno naročanje Republike Slovenije zaradi pridobivanja podatkov o postopkih, ki jih izvaja, in ki vplivajo na izvrševanje proračuna neposrednih uporabnikov proračuna, ki so po ZVRS del državne uprave (v nadaljevanju: vladni proračunski uporabniki).

⁹ Na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve so se prenesle pristojnosti Urada za enake možnosti. Pristojnosti Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, ki se nanašajo na koordinacijo strukturnih reform, so bile prenesene na Ministrstvo za finance, evropske zadeve na Ministrstvo za zunanje zadeve, področje razvoja pa je bilo preneseno na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor so bile prenesene pristojnosti Ministrstva za gospodarstvo na področju energetike, rudarstva, učinkovite rabe in obnovljivih virov energije, pristojnosti Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo na področju razvoja in graditve širokopasovnih omrežij ter pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor na področju prostora in stanovanjske politike. Področje okolja Ministrstva za okolje in prostor so prešle na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, kamor se je preneslo tudi področje podnebnih sprememb. Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za pravosodje nadaljujeta z delom kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Na Ministrstvo za notranje zadeve so prešle pristojnosti na področju narodnosti. Na Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport so se združila področja Ministrstva za šolstvo in šport, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (razen razvoja in graditve širokopasovnih omrežij) ter področje verskih skupnosti. Pristojnosti Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko na področju regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike so se prenesle na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, področje lokalne samouprave pa se je preneslo na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNA BILANCA STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2011

2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹⁰.

Proračun Republike Slovenije za leto 2011¹¹ (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet konec leta 2009, spremenjen v letu 2010¹², rebalans pa je bil sprejet v letu 2011¹³. Zaključni račun je bil vročen računskemu sodišču 30. 3. 2012. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2011, in sicer za sprejeti, veljavni¹⁴ ter realizirani proračun.

V letu 2011 je bilo realiziranih 7.833.337.135 evrov prihodkov, kar predstavlja 98,4 odstotka načrtovanih prihodkov, 9.362.820.683 evrov odhodkov, kar predstavlja 97,0 odstotkov načrtovanih odhodkov, in proračunski primanjkljaj v znesku 1.529.483.548 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 11.747.762.701 evrov so predstavljali 105,4 odstotka načrtovanih prejemkov, vsi izdatki proračuna v znesku 11.040.693.616 evrov pa 96,8 odstotka načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili prejemki večji od izdatkov za 707.069.085 evrov.

Osnovne podatke predstavljamo v tabeli 1.

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

¹¹ Uradni list RS, št. 99/09.

¹² Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2011 so bile objavljene v Uradnem listu RS, št. 96/10.

¹³ Izraz "sprejeti proračun" se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2011 je zadnji sprejeti proračun Rebalans proračuna Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 74/11.

¹⁴ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določa ZJF.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2011

Izkaz/postavka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	7.963.778.219	0	7.833.337.135	98
4 Vsi odhodki	9.652.121.502	9.731.645.003	9.362.820.683	97
I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)	(1.688.343.283)	-	(1.529.483.548)	91
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	25.855.720	0	28.524.770	110
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	760.150.053	759.752.772	717.483.111	94
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(734.294.333)	-	(688.958.341)	94
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	3.160.110.498	-	3.885.900.796	123
55 Odplačila dolga	990.479.948	996.041.285	960.389.822	97
III. Neto zadolževanje (III=50-55)	2.169.630.549	-	2.925.510.974	135
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	11.149.744.437	-	11.747.762.701	105
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	11.402.751.503	-	11.040.693.616	97
VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	(253.007.067)	-	707.069.085	-

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

Vir: zaključni račun.

2.2 Predstavitev zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2011

Zbirna bilanca stanja državnega proračuna (v nadaljevanju: zbirna bilanca stanja) na dan 31. 12. 2011 izkazuje stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev v vrednosti 23.928.470.916 evrov in je podrobneje predstavljena v tabeli 2.

Tabela 2: Zbirna bilanca stanja na dan 31. 12. 2011

Postavka	31. 12. 2010	31. 12. 2011	Indeks	Delež 31. 12. 2011 v odstotkih
(1)	v evrih (2)	v evrih (3)	(4)=(3)/(2)*100	(5)=(3)/aktiva*100
Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	18.688.276.202	18.690.118.482	100	78,1
Neopredmetena sredstva in dolgoročne aktivne časovne razmejitve	276.297.751	300.783.440	109	1,3
Popravek vrednosti neopredmetenih sredstev	(154.821.479)	(187.535.690)	121	(0,8)
Nepremičnine	7.358.874.069	7.512.572.371	102	31,4
Popravek vrednosti nepremičnin	(3.147.084.867)	(3.246.524.429)	103	(13,6)
Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva	1.934.106.992	1.988.720.805	103	8,3
Popravek vrednosti opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev	(913.080.618)	(1.016.753.367)	111	(4,2)
Dolgoročne finančne naložbe	9.523.307.670	9.351.588.449	98	39,1
Dolgoročno dana posojila in depoziti	273.746.862	469.017.108	171	2,0
Dolgoročne terjatve iz poslovanja	393.798.663	381.090.597	97	1,6
Terjatve za sredstva dana v upravljanje	3.143.131.159	3.137.159.198	100	13,1
Kratkoročna sredstva, razen zalog in aktivne časovne razmejitve	3.123.948.095	4.984.850.938	160	20,8
Denarna sredstva v blagajni in takoj unovčljive vrednostnice	48.646	47.844	98	0,0
Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	483.084.937	467.586.171	97	2,0
Kratkoročne terjatve do kupcev	9.466.724	30.540.966	323	0,1
Dani predujmi in varščine	44.207.921	74.369.249	168	0,3
Kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta	1.274.910.197	2.005.335.780	157	8,4
Kratkoročne finančne naložbe	2.871.121	3.596.151	125	0,0
Kratkoročne terjatve iz financiranja	8.682.119	1.521.490	18	0,0
Druge kratkoročne terjatve	423.600.147	1.228.015.342	290	5,1
Neplačani odhodki	869.600.119	1.157.792.178	133	4,8

Postavka	31. 12. 2010	31. 12. 2011	Indeks	Delež
	v evrih	v evrih		31. 12. 2011
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100	v odstotkih
				(5)=(3)/(2)*100
Aktivne časovne razmejitve	7.476.164	16.045.767	215	0,1
Zaloge	262.831.534	253.501.496	96	1,1
Zaloge materiala	241.749.314	235.080.049	97	1,0
Zaloge drobnega inventarja in embalaže	21.082.220	18.421.447	87	0,1
Aktiva skupaj	22.075.055.831	23.928.470.916	108	100,0
<i>Aktivni konti izvenbilančne evidence</i>	<i>9.876.747.045</i>	<i>8.569.039.116</i>	<i>87</i>	<i>35,8</i>
Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitve	2.079.615.740	4.443.093.508	214	18,6
Kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine	367.678.714	356.303.372	97	1,5
Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	86.168.286	83.136.331	96	0,3
Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	127.169.297	122.054.327	96	0,5
Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja	153.070.794	377.396.000	247	1,6
Kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta	225.819.546	225.413.935	100	0,9
Kratkoročne obveznosti do financerjev	24.955.250	1.211.665.841	4.855	5,1
Kratkoročne obveznosti iz financiranja	358.069.367	453.140.237	127	1,9
Neplačani prihodki	409.861.614	1.239.113.749	302	5,2
Pasivne časovne razmejitve	326.822.872	374.869.716	115	1,6
Lastni viri in dolgoročne obveznosti	19.995.440.091	19.485.377.408	97	81,4
Splošni sklad	7.713.233.970	5.074.935.452	66	21,2
Rezervni sklad	15.747.440	4.055.794	26	0,0
Dolgoročne pasivne časovne razmejitve	295.095.260	294.919.280	100	1,2
Dolgoročne finančne obveznosti	11.859.581.126	13.945.104.177	118	58,3
Druge dolgoročne obveznosti	111.782.295	166.362.705	149	0,7
Pasiva skupaj	22.075.055.831	23.928.470.916	108	100,0
<i>Pasivni konti izvenbilančne evidence</i>	<i>9.876.747.045</i>	<i>8.569.039.116</i>	<i>87</i>	<i>35,8</i>

Vir: obrazložitve predloga zaključnega računa za leto 2011.

Postavke zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2010 in 31. 12. 2011 niso popolnoma primerljive pri izkazovanju dolgoročnih in kratkoročnih terjatev in obveznosti. V zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2010 namreč del dolgoročnih terjatev in obveznosti, ki zapade v plačilo v letu 2011, ni prenesen med kratkoročne terjatve in obveznosti, medtem ko je v zbirni bilanci stanja 31. 12. 2011 del dolgoročnih terjatev in obveznosti, ki zapadejo v plačilo v letu 2012, prenesen med kratkoročne terjatve in obveznosti.

2.3 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa in zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2011

Cilj tega dela revizije je bil izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2011.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa in zbirne bilance stanja predstavljajo:

- bilanca prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb,
- račun financiranja in
- zbirna bilanca stanja na dan 31. 12. 2011.

Z zakonom o spremembah in dopolnitvah ZJF¹⁵ je bila zbirna bilanca stanja v 96. členu ZJF določena kot sestavni del zaključnega računa. Zbirna bilanca stanja je bila prvič pripravljena na dan 31. 12. 2010. Na podlagi razkritij pri preverjanju postavk zbirne bilance stanja v okviru revidiranja zaključnega računa proračuna za leto 2010 je računsko sodišče ugotovilo, da obstaja pomembno tveganje, da za zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2011 z revizijo ne bo mogoče pridobiti zadostnih in ustreznih dokazov za podajo revizijskega zagotovila o zbirni bilanci stanja. Ker obstajajo problemi vrednotenja sredstev, dokazovanja lastništva, pomanjkljivih analitičnih evidenc, pa tudi pomanjkljivih izvedbenih predpisov v zvezi z vsebino in pripravo zbirne bilance stanja, napake in nepravilnosti, ugotovljene pri preverjanju zbirne bilance stanja, razkrivamo v poročilu, vendar ne vplivajo na izrečeno mnenje. Enaka ugotovitev velja za razkritja, ki se nanašajo na zbirno bilanco stanja, ugotovljena pa so bila v okviru revizije ostalih podsegmentov splošnega dela zaključnega računa.

Prihodke proračuna za leto 2011 smo revidirali tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, kot so izkazani v glavni knjigi proračuna.

Dodatne preveritve so bile opravljene pri davku na dodano vrednost, trošarinah in drugih carinskih dajatvah, kjer je bila izvedena primerjava med podatki o pobranih davkih UJP s podatki Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Davčna uprava) in Carinske uprave Republike Slovenije. Pregledali smo tudi postopek prenavljanja informacijskega sistema Davčne uprave.

Posebej smo revidirali prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU), kjer smo preverili, ali so ta sredstva izkazana v zaključnem računu v točnem znesku in pravem proračunskem obdobju ter kakšen je neto položaj državnega

¹⁵ Uradni list RS, št. 107/10.

proračuna v razmerju do evropskega proračuna. Za prejeta sredstva iz proračuna EU smo preverili, koliko teh sredstev se nanaša na programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013.

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

Popolnost izkazanih prejemkov in izdatkov smo preverili tudi s preveritvijo denarnih tokov, tako da smo potrdili, da je končno stanje na kontih denarnih sredstev rezultat začetnega stanja, povečanega za vse prejemke in zmanjšanega za vse izdatke.

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2011 smo revidirali tako, da smo preverjali izkazana stanja naložb, danih posojil in terjatev za unovčena poročila ter potrjevali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2011 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Revidirali smo tudi poslovne dogodke, ki so vplivali na spremembe finančnega premoženja neposrednih proračunskih uporabnikov in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2011, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev ter potrjevali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2011 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa¹⁶ in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije¹⁷ glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012¹⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS1112), Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije¹⁹ (v nadaljevanju: ZJShemRS), Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe²⁰ (v nadaljevanju: ZJShemFO), Zakona o poročilih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb²¹ (v nadaljevanju: ZPFIGD) ter drugih predpisov. Ugotovljene nepravilnosti vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

V reviziji smo primerjali podatke o realiziranih prejemkih in izdatkih proračuna za leto 2011 iz predloženega zaključnega računa²² z revidiranimi podatki za leto 2010. Državni zbor še ni sprejel zaključnega računa proračuna za leto 2010.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se

¹⁶ Razen za odhodke, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁷ Izdana poročila.

¹⁸ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11.

¹⁹ Uradni list RS, št. 33/09, 42/09.

²⁰ Uradni list RS, št. 59/09.

²¹ Uradni list RS, št. 43/10, 87/11.

²² Revidirani podatki za leto 2011 se razlikujejo od predloženih in so predstavljeni v točki 2.3.5 poročila.

potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, ter merila, ki jih za izkazovanje uvajajo Slovenski računovodski standardi (v nadaljevanju: SRS). Kriterij za opredelitev napak sta predstavljali tudi temeljni načeli, navedeni v četrtem in petem odstavku 2. člena ZJF, ki določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.

Preveritve postavk zbirne bilance stanja so vključevale predvsem preveritev popolnosti vključitve vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna v zbirno bilanco stanja. Pri tem smo podatke iz zbirne bilance stanja primerjali s podatki iz glavnih knjig vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna iz Seznama posrednih in neposrednih uporabnikov proračuna²³ na dan 31. 12. 2011 in proračunskega uporabnika Republika Slovenija (v nadaljevanju: Proračun RS). Primerjali smo jih tudi s podatki iz bilanc stanja neposrednih uporabnikov državnega proračuna, ki jih objavlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES).

Poleg tega smo izvedli omejen nabor preveritev na najpomembnejših postavkah glede na zaznana tveganja. V skladu z revizijskim programom smo se osredotočili na postavke: opredmetena osnovna sredstva, dolgoročne finančne naložbe, terjatve za sredstva, dana v upravljanje, denarna sredstva, dobroimetja pri bankah in drugih finančnih ustanovah, druge kratkoročne terjatve ter kratkoročne obveznosti do dobaviteljev in na teh postavkah na izbrane proračunske uporabnike. Preverili smo, ali je bilo knjižno stanje teh postavk usklajeno z dejanskim stanjem in s partnerji. Prav tako smo preverili obstoj in ustreznost analitičnih evidenc, ki omogočajo takšno usklajevanje. Na postavki dolgoročne finančne naložbe smo s pomočjo zunanjih virov informacij preverili tudi popolnost analitičnih evidenc.

2.3.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V zaključnem računu so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 7.833.337.135 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.362.820.683 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki oziroma proračunski primanjkljaj je znašal 1.529.483.548 evrov, in se je v primerjavi z letom 2010 zmanjšal za 14,7 odstotka.

Realizirani prihodki so se v letu 2011 v primerjavi z letom 2010 povečali za 3,6 odstotka. V primerjavi z letom 2010 so se najbolj povečali kapitalski in transferni prihodki, in sicer kapitalski prihodki za 23,3 odstotka ter transferni prihodki za 16,5 odstotka, medtem ko so se v primerjavi z letom 2010 zmanjšali nedavčni prihodki za 25,0 odstotka ter prejete donacije za 16,2 odstotka. Davčni prihodki, ki v strukturi prihodkov predstavljajo največji delež vseh realiziranih prihodkov, in sicer 83,9 odstotka, pa so se v primerjavi z letom 2010 povečali za 5,2 odstotka.

Realizirani odhodki so bili v letu 2011 v primerjavi z letom 2010 večji za 0,1 odstotka. V primerjavi z letom 2010 so se najbolj povečali tekoči transferi in plačila sredstev v Evropsko unijo, in sicer tekoči transferi za 4,2 odstotka ter plačila sredstev v Evropsko unijo za 2,1 odstotka. Investicijski odhodki, investicijski transferi in tekoči odhodki so se v primerjavi z letom 2010 zmanjšali, in sicer investicijski odhodki za 13,4 odstotka, investicijski transferi za 10,8 odstotka ter tekoči odhodki za 4,4 odstotka.

²³ Seznam vodi UJP.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2011 glede na leto 2010 ni bistveno spremenila. Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2010 in 2011 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2010 in 2011

Konto/Postavka	Zaključni račun 2010	Revidirani podatki 2010		Realizacija 2011		Indeks
	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(3)*100
70 Davčni prihodki	6.249.176.913	6.249.176.913	82,6	6.574.706.081	83,9	105
71 Nedavčni prihodki	561.332.026	573.925.820	7,6	430.479.164	5,5	75
72 Kapitalski prihodki	6.244.045	6.244.045	0,1	7.697.428	0,1	123
73 Prejete donacije	8.600.588	8.600.588	0,1	7.210.770	0,1	84
74 Transferni prihodki	898.895	898.895	0,0	1.047.255	0,0	117
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	723.303.662	723.303.662	9,6	812.196.437	10,4	112
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	7.549.556.129	7.562.149.923	100,0	7.833.337.135	100,0	104
40 Tekoči odhodki	2.562.169.568	2.642.963.664	28,2	2.526.596.416	27,0	96
41 Tekoči transferi	5.390.578.660	5.383.466.808	57,5	5.608.396.870	59,9	104
42 Investicijski odhodki	370.189.772	372.552.280	4,0	322.500.734	3,4	87
43 Investicijski transferi	560.446.161	560.446.161	6,0	500.191.024	5,3	89
45 Plačila sredstev v Evropsko unijo	396.784.795	396.784.795	4,2	405.135.638	4,3	102
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	9.280.168.956	9.356.213.708	100,0	9.362.820.683	100,0	100
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	(1.730.612.827)	(1.794.063.785)		(1.529.483.548)		85

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

Viri: predlog zaključnega računa za leto 2010, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, zaključni račun.

2.3.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

V letu 2011 so bili prihodki precej manjši od prvotno načrtovanih, zaradi česar je bil na predlog vlade sprejet rebalans proračuna. Realizirani proračunski prihodki pa so bili manjši tudi od načrtovanih v rebalansu proračuna, in sicer za 130.441.084 evrov oziroma 1,6 odstotka.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2011 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2011

Skupina kontov in vrsta prihodkov		Sprejeti proračun za leto 2011 v evrih	Realizacija v letu 2011 v evrih	Indeks
(1)		(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70	Davčni prihodki	6.649.493.536	6.574.706.081	99
71	Nedavčni prihodki	420.460.310	430.479.164	102
72	Kapitalski prihodki	24.715.018	7.697.428	31
73	Prejete donacije	13.845.254	7.210.770	52
74	Transferi prihodki	1.063.032	1.047.255	99
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	854.201.069	812.196.437	95
Skupaj		7.963.778.219	7.833.337.135	98

Vir: zaključni račun.

Na manjšo realizacijo davčnih prihodkov je najbolj vplivalo zmanjšanje prihodkov od domačih davkov na blago in storitve, ki so se v primerjavi z načrtovanim obsegom zmanjšali za 1,1 odstotka. Prihodki od domačih davkov na blago in storitve so v letu 2011 predstavljali 61,2 odstotka vseh prihodkov proračuna Republike Slovenije. Prav tako je na manjšo realizacijo davčnih prihodkov vplivalo znižanje dohodnine, ki se je v primerjavi z načrtovanim obsegom zmanjšala za 4,6 odstotka.

Nedavčni prihodki so bili v letu 2011 za 2,4 odstotka večji od načrtovanih. Na povečanje nedavčnih prihodkov je najbolj vplivalo povečanje prihodkov od drugih nedavčnih prihodkov, ki so se glede na sprejeti proračun povečali za 1,8 odstotka, ter povečanje prihodkov od udeležbe na dobičku in dohodkih od premoženja, ki so se glede na sprejeti proračun povečali za 1,7 odstotka.

Kapitalski prihodki so bili bistveno manjši od načrtovanih, in sicer so se v primerjavi z načrtovanim obsegom zmanjšali za 68,9 odstotka. Na zmanjšanje kapitalskih prihodkov je najbolj vplivalo zmanjšanje prihodkov od prodaje osnovnih sredstev, ki so se glede na sprejeti proračun zmanjšali za skoraj 70 odstotkov. Načrtovani obseg kapitalskih prihodkov temelji na programih ravnanja s stvarnimi premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti. V letu 2011 je bilo prodanih bistveno manj osnovnih sredstev in zemljišč, kot je bilo predvideno v posamičnih programih ravnanja s stvarnim premoženjem.

Prejetih donacij je bilo za 47,9 odstotka manj, kot je bilo načrtovanih s sprejetim proračunom. Od tega predstavljajo donacije tujih nevladnih organizacij in fundacij ter tujih vlad in vladnih institucij 99,0 odstotka vseh prejetih donacij. Teh donacij je bilo v letu 2011 za 47,4 odstotka manj, kot je bilo predvideno s sprejetim proračunom, domačih donacij pa je bilo manj za kar 72,6 odstotka.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za tri odstotke nižja od načrtovane v sprejetem proračunu. Na nižjo realizacijo je vplivalo predvsem zmanjšanje investicijskih transferov in investicijskih odhodkov, katerih poraba je bila za 216.024.440 evrov oziroma 20,8 odstotka manjša od načrtovane v sprejetem proračunu.

Načrtovani in realizirani odhodki v letu 2011 so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2011

Skupina kontov in vrsta odhodkov	Sprejeti proračun za leto 2011 v evrih	Realizacija v letu 2011 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.582.614.593	2.526.596.416	98
41 Tekoči transferi	5.637.157.604	5.608.396.870	99
42 Investicijski odhodki	394.665.534	322.500.734	82
43 Investicijski transferi	644.050.664	500.191.024	78
45 Plačila sredstev v proračun Evropske unije	393.633.107	405.135.638	103
Skupaj	9.652.121.502	9.362.820.683	97

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

Vir: zaključni račun.

V tabeli 6 so prikazane spremembe pravic porabe med skupinami kontov.

Tabela 6: Pregled izvedenih prerazporeditev pravic porabe med skupinami kontov

							v evrih
Skupina kontov		Prerazporeditve iz skupine kontov					
		40	41	42	43	45	Skupna vsota
Prerazporeditve na skupino kontov	40	165.050.560	28.528.061	24.497.369	29.263.561		247.339.551
	41	55.694.466	111.979.195	3.220.543	48.351.871		219.246.075
	42	25.079.545	107.483	80.101.680	27.118.140		132.406.848
	43	35.483.315	17.662.150	10.357.175	177.378.924		240.881.564
	45	11.502.532				3.260.844	14.763.376
	Skupna vsota	292.810.418	158.276.889	118.176.767	282.112.496	3.260.844	854.637.414

Vir: analitični podatki Ministrstva za finance.

Iz tabele 6 je razvidno, da so se v letu 2011 na podlagi izvedenih prerazporeditev povečali tekoči transferi, investicijski odhodki in plačila sredstev v proračun EU, in sicer za 86,7 milijona evrov, medtem ko so se prav tak znesek zmanjšali tekoči odhodki in investicijski transferi.

2.3.1.1.a V poslovnih knjigah proračuna so na kontu 7060 – Drugi davki evidentirani tudi nedavčni prihodki²⁴ v skupnem znesku 13.661 evrov. Takšno izkazovanje prihodkov ni v skladu s 53. in 54. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o EKN). Zaradi nepravilnega razvrščanja prihodkov so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov davčni prihodki izkazani za 13.661 evrov previsoko, prenizko pa so izkazani nedavčni prihodki v prav takem znesku.

2.3.1.1.b Na dan 30. 12. 2011 je bilo na šestnajstih prehodnih podračunih davčnih uradov izkazano stanje v znesku 912.209 evrov. Ta sredstva so bila ob zaključku leta prenesena na podračune proračuna in v poslovnih knjigah proračuna v celotnem znesku evidentirana med prihodke na kontu 70000 – Dohodnina. Prvi delovni dan v naslednjem letu 3. 1. 2012 so bila sredstva vrnjena na prehodne podračune davčnih uradov in nato razporejena med različne končne prejemnike. Po oceni Davčne uprave je polovica sredstev (456.105 evrov) predstavljala davčne prihodke proračuna, druga polovica teh sredstev pa je pripadala drugim prejemnikom²⁶ in ne proračunu. Torej so bila sredstva v celotnem znesku (912.209 evrov) izkazana med prihodki proračuna, čeprav jih je le polovica predstavljala prihodke proračuna. Prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2011 niso izkazani v skladu z 28. členom Zakona o računovodstvu²⁷ (v nadaljevanju: ZR), ki določa, da bilanca prihodkov in odhodkov vsebuje podatke o prihodkih in odhodkih, ki jih je pravna oseba dosegla v obračunskem obdobju. Zaradi izkazovanja prihodkov, ki ne pripadajo proračunu, so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani davčni prihodki v ocenjenem znesku 456.105 evrov.

Pojasnilo Davčne uprave

Za sredstva s prehodnih računov davčnih uradov v skupnem znesku 912.209 evrov brez dodatnih stroškov ni mogoče ugotoviti končnega prejemnika in vrsto davka. Omenjeni prikaz namreč ne sodi v standardna poročila, zato bi bila potrebna nova programska rešitev, ki bi jo Davčna uprava morala dodatno naročiti in plačati, saj ni bila del javnega naročila.

2.3.1.1.c Javno podjetje Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Leskovec pri Krškem (v nadaljevanju: javno podjetje Infra) je bilo ustanovljeno²⁸ za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter druge državne in lokalne infrastrukture na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save in za vzdrževanje objektov vodne infrastrukture na spodnji Savi²⁹. V drugem odstavku 4. člena akta o ustanovitvi je določeno, da javno podjetje Infra izvaja dejavnost gospodarske javne službe urejanja voda

²⁴ Upravne takse in pristojbine, denarne kazni in drugi nedavčni prihodki.

²⁵ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11.

²⁶ Občinam, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ) idr.

²⁷ Uradni list RS, št. 23/99.

²⁸ Vlada je s sklepom št. 324-12/2003 z dne 26. 2. 2004 sprejela Akt o ustanovitvi javnega podjetja Infra (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi).

²⁹ 1. člen akta o ustanovitvi.

na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save na podlagi Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save³⁰ (v nadaljevanju: ZPKEPS).

Vlada in javno podjetje Infra sta 4. 7. 2005 sklenila pogodbo o izvajanju gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save (v nadaljevanju: pogodba o GJS), s katero so se uredila medsebojna razmerja v zvezi z izvajanjem gospodarske javne službe urejanja spodnje Save. S pogodbo o GJS sta se podpisnici dogovorili o gradnji in ureditvi infrastrukture v okviru gospodarske javne službe, izvajanju drugih nalog gospodarske javne službe urejanja voda, financiranju, nadzoru in poročanju, izvajanju pogodbe ter trajanju in prenehanju pogodbe.

V 8. členu ZPKEPS je bilo navedeno, da koncesionar zagotovi izvedbo ureditve vodne infrastrukture v imenu in za račun koncedenta, to je Republike Slovenije. V drugem odstavku 10. člena ZPKEPS pa je bilo določeno, da zemljišča na območju hidroelektrarn kupuje koncesionar v imenu in za račun Republike Slovenije iz sredstev državnega proračuna. Zakonsko določilo je povzeto tudi v točki 2.4 pogodbe o GJS. V skladu z določili pogodbe o GJS z dnem, ko Republika Slovenija pridobi lastninsko pravico na zemljiščih, javno podjetje Infra pridobi pravico uporabe zemljišča za izvajanje javne službe. Iz tega izhaja, da je Republika Slovenija lastnica vseh zemljišč, ki so pridobljena za potrebe ureditve vodne, državne in lokalne infrastrukture. Ob upoštevanju 8. člena³¹ Stvarnopravnega zakonika³² pa je Republika Slovenija tudi lastnica vseh objektov vodne infrastrukture ter objektov ali ureditev državne in lokalne infrastrukture na teh zemljiščih, in to že v fazi same izgradnje infrastrukture. Poleg tega je prvi odstavek 10. člena ZPKEPS določal, da se sredstva za izvedbo ureditev vodne infrastrukture ter ureditev državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz državnega proračuna, kar pomeni, da mora sredstva za izgradnjo infrastrukture zagotavljati Republika Slovenija in ne javno podjetje Infra.

Za nakupe zemljišč je bilo v letu 2011 iz proračuna izplačanih 909.950 evrov. Zemljišča, pridobljena za gradnjo in ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture, so evidentirana v poslovnih knjigah Ministrstva za okolje in prostor. Vrednost zemljišč je na dan 31. 12. 2011 znašala 11.444.132 evrov.

Javno podjetje Infra Republiki Sloveniji ne zaračunava izgradnje infrastrukture na podlagi dinamike njene izgradnje, temveč Republika Slovenija v proračunih zagotavlja sredstva za odplačilo glavnice in obresti kreditov, ki jih je za izgradnjo infrastrukture najelo javno podjetje Infra, ter zgolj del sredstev za izgradnjo infrastrukture v posameznem letu. Takšen način financiranja infrastrukture je v nasprotju s prvim odstavkom 10. člena ZPKEPS.

V letu 2011 je bilo za izgradnjo infrastrukture in odplačilo kreditov javnemu podjetju Infra izplačanih skupno 7.764.587 evrov³³. Sredstva, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor izplačalo iz proračuna za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture, je v poslovnih knjigah evidentiralo med tekočimi

³⁰ Uradni list RS, št. 20/04-UPB1, 91/07.

³¹ 8. člen določa: vse, kar je po namenu trajno spojeno ali je trajno na nepremičnini, nad ali pod njo, je sestavina nepremičnine, razen če zakon določa drugače.

³² Uradni list RS, št. 87/02.

³³ Znesek zajema 2.325.319 evrov za izgradnjo infrastrukture, 4.794.827 evrov za odplačilo glavnice kreditov in obresti v znesku 644.441 evrov.

transferi v znesku 5.439.268 evrov in med investicijskimi transferi v znesku 2.325.319 evrov³⁴. Ministrstvo je povečanje naložbe v javno podjetje Infra v letu 2011 v znesku 6.275.775 evrov izkazalo med dolgoročnimi finančnimi naložbami. Znesek povečanja predstavljajo v letu 2011 izplačani investicijski transferi za izgradnjo infrastrukture in odplačila glavnice posojil, ki jih je najelo javno podjetje Infra za gradnjo infrastrukture. Na dan 31. 12. 2011 znaša vrednost dolgoročne finančne naložbe v javno podjetje Infra 31.229.908 evrov³⁵.

Naložba po vsebini predstavlja tisti del vodne, državne in lokalne infrastrukture, za katero so že bila zagotovljena sredstva iz državnega proračuna. Zgrajena infrastruktura, financirana s posojili, ki jih za račun Republike Slovenije najema javno podjetje Infra, ni izkazana med osnovnimi sredstvi Ministrstva za okolje in prostor. Prav tako v bilanci stanja Ministrstva za okolje in prostor niso izkazane obveznosti do javnega podjetja Infra.

Ministrstvo za okolje in prostor izkazuje dolgoročno finančno naložbo v javno podjetje Infra v nasprotju z 9. členom pravilnika o EKN, saj izkazana naložba po vsebini ne predstavlja nobene izmed oblik naložb, ki se v skladu z 9. členom pravilnika o EKN lahko izkazujejo kot dolgoročne finančne naložbe. Izkazovanje infrastrukture na kontu finančnih naložb je v nasprotju z 20. in 28. členom ZR ter s 5. in z 9. členom pravilnika o EKN.

Javno podjetje Infra je do konca leta 2009 izkazovalo celotno vrednost vodne, državne in lokalne infrastrukture v poslovnih knjigah. V letu 2010 je iz poslovnih knjig izknjižilo osnovna sredstva, ki se nanašajo na vodno, državno in lokalno infrastrukturo, ter vzpostavilo terjatev do Republike Slovenije iz poslovanja za njen račun. Javno podjetje Infra izkazuje na dan 31. 12. 2011 v poslovnih knjigah 40.596.151 evrov terjatev do Republike Slovenije, od tega se na dolgoročne terjatve nanaša 33.517.246 evrov, na kratkoročne terjatve pa 7.078.905 evrov.

V bilanci stanja Ministrstva za okolje in prostor so na dan 31. 12. 2011 previsoko izkazane finančne naložbe v javno podjetje Infra in splošni sklad za sredstva, prenesena drugim pravnim osebam javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, v znesku 31.229.908 evrov. Na podlagi podatkov in pregledane dokumentacije ocenjujemo, da so v bilanci stanja prenizko izkazane nepremičnine in splošni sklad za neopredmetena osnovna sredstva in opredmetena osnovna sredstva v znesku 71.318.255 evrov³⁶. Za vrednost infrastrukture, za katero Republika Slovenija še ni zagotovila sredstev iz državnega proračuna, bi

³⁴ Od tega se nanaša 1.352.175 evrov na izplačila za izgradnjo infrastrukture na podlagi izstavljenih računov iz leta 2010.

³⁵ Investicijski transferi v znesku 1.352.175 evrov, ki so bili izplačani v letu 2011, so že v letu 2010 povečevali naložbo v javno podjetje Infra, 507.804 evrov se nanaša na izplačila investicijskih transferov, ki so bila izplačana v letu 2012, vendar so povečevala naložbo v letu 2011. Stroški izplačanih obresti v znesku 644.441 evrov, ki so evidentirani med tekočimi transferi, niso povečevali vrednosti naložbe Republike Slovenije v javno podjetje Infra.

³⁶ Vrednost naložbe Republike Slovenije na dan 31. 12. 2011 v javno podjetje Infra je 31.229.908 evrov, prištet pa je znesek dolgoročnih in kratkoročnih terjatev javnega podjetja Infra do Republike Slovenije na dan 31. 12. 2011 v vrednosti 40.596.151 evrov, kar je 71.826.059 evrov; od tega zneska je odšteto 507.804 evrov, kar je 71.318.255 evrov. 507.804 evrov predstavlja znesek za izgradnjo infrastrukture, ki je že evidentirana na kontu 0670, a v letu 2011 še ni bila plačana.

moralo Ministrstvo za okolje in prostor v poslovnih knjigah v skladu s SRS 9.2 izkazati obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra, ki na dan 31. 12. 2011 predvidoma znašajo 40.005.758 evrov³⁷.

Ministrstvo za finance je javnemu podjetju Infra v februarju 2012 poslalo izpis stanja finančnih naložb, ki so po stanju na dan 31. 12. 2011 znašale 31.229.908 evrov. Naložba, ki jo v poslovnih knjigah do javnega podjetja Infra na kontu 0670 izkazuje Republika Slovenija, po vsebini ne predstavlja naložbe, temveč tisti del vodne, državne in lokalne infrastrukture, za katero so že bila zagotovljena sredstva iz državnega proračuna. Javno podjetje Infra izpisa odprtih postavk stanja finančnih naložb ni potrdilo, saj samo izkazuje terjatve do Republike Slovenije v znesku 40.596.151 evrov. Republika Slovenije bi morala na dan 31. 12. 2011 izkazovati obveznost do javnega podjetja Infra za zgrajeno, a še neplačano, infrastrukturo v enakem znesku. Neusklajenost obveznosti in terjatev v znesku 40.005.758 evrov je posledica napačnega evidentiranja v poslovnih knjigah države in je v nasprotju s 37. členom ZR, ki določa, da je ob koncu poslovnega leta treba uskladiti obveznosti in terjatve proračunov in pravnih oseb, ki financirajo programe oziroma storitve drugih oseb javnega prava, s prejemniki sredstev iz javnih financ.

Ker Ministrstvo za okolje in prostor v svojih poslovnih knjigah ni evidentiralo celotne vrednosti infrastrukture, temveč samo tisti del, za katerega so bila v proračunih že zagotovljena in izplačana sredstva, v zaključnih računih preteklih let niso bili izkazani vsi odhodki Republike Slovenije, prav tako kot vir financiranja teh odhodkov niso bili izkazani prejemki iz zadolževanja pri javnem podjetju Infra. V letu 2011, ko je vrednost izgradnje preseгла odplačila dolgov³⁸, so odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani v prenizkem znesku.

Izplačila iz proračuna javnemu podjetju Infra v znesku 5.439.268 evra so v zaključnem računu oziroma v bilanci prihodkov in odhodkov izkazana na kontu tekočih transferov, izplačila v znesku 2.325.319 evrov pa na kontu investicijskih transferov. Takšno izkazovanje je v nasprotju z 41., 42., s 43., 44., 50. in z 51. členom pravilnika o EKN ter s četrnim odstavkom 11. člena ZJF. Republika Slovenija bi namreč morala celotne odhodke za izgradnjo svoje infrastrukture izkazovati med investicijskimi odhodki, in kot vir financiranja teh odhodkov izkazati prejemke iz zadolževanja pri javnem podjetju Infra, odplačilo obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra pa med izdatki za odplačila dolga in stroški obresti.

Zaradi napačnega izkazovanja in nepravilnega razvrščanja odhodkov oziroma izdatkov so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani tekoči transferi v znesku 5.439.268 evrov in tudi investicijski transferi v znesku 2.325.319 evrov, prenizko so izkazani investicijski odhodki v znesku

³⁷ Obveznosti do javnega podjetja Infra za investicijske transfere namenjene izgradnji infrastrukture so na dan 31. 12. 2011 že evidentirane na podskupini kontov 220 v znesku 590.393 evrov, neevidentiranih je še za 40.005.758 evrov obveznosti.

³⁸ Iz proračuna je bil v letu 2011 zagotovljen tudi del sredstev za izgradnjo infrastrukture, in sicer v znesku 2.325.319 evrov.

13.018.336 evrov³⁹ in stroški obresti v znesku 644.441 evrov. V računu financiranja pa so pre nizko izkazani prejemki iz zadolževanja v znesku 10.693.017 evrov⁴⁰ in odplačila dolga v znesku 4.794.827 evrov.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010⁴¹ opozorilo na napačno evidentiranje vodne, državne in lokalne infrastrukture v poslovnih knjigah državnega proračuna ter predlagalo popravek revizorja, s katerim je predlagalo prenos celotne infrastrukture v poslovne knjige državnega proračuna, evidentiranje obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra ter pravilno izkazovanje prejemkov in izdatkov v predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010. Iz dokumentacije je razvidno, da so v letu 2011 potekale nekatere aktivnosti za pripravo podlag⁴², potrebnih za evidentiranje infrastrukture v poslovnih knjigah Ministrstva za okolje in prostor, vendar na dan 31. 12. 2011 ta infrastruktura še vedno ni bila v celoti evidentirana v poslovnih knjigah države, ampak samo del, za katerega so bila v proračunu Republike Slovenije že zagotovljena in izplačana sredstva, in to med dolgoročnimi finančnimi naložbami (31.229.908 evrov).

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2011 začelo z realizacijo zahteve računskega sodišča, da med osnovnimi sredstvi evidentira tudi vsa vlaganja v objekte vodne infrastrukture, zgrajene v sklopu gradnje hidroelektrarne (v nadaljevanju: HE) na spodnji Savi. Ministrstvo za okolje in prostor začeti aktivnosti v letu 2011 ni uspelo zaključiti do konca proračunskega leta zaradi zelo specifične problematike. Eden izmed glavnih problemov, ki ga je bilo treba rešiti, preden se izvedejo navedene aktivnosti, je bila uskladitev stališč z Ministrstvom za finance:

- *ali se med osnovna sredstva ministrstva evidentirajo tudi že preneseni (neodplačno in odplačno) infrastrukturni objekti in se potem ti v drugi fazi evidentirajo kot prenos na lokalno skupnost in družbe ter*
- *ali se med osnovna sredstva Ministrstva za okolje in prostor lahko evidentira že zaključena investicija povezana z gradnjo HE Boštanj, še preden so odplačana posojila, najeta za gradnjo tega objekta.*

Dokončna uskladitev stališč med Ministrstvom za okolje in prostor ter Ministrstvom za finance je bilo dosežena v začetku leta 2012. Glede na to in po pridobitvi vseh podpisov je Ministrstvo za okolje in prostor gradivo poslalo v vladni postopek, zato bo zahteva računskega sodišča realizirana v letu 2012.

V novembru 2011 je bil sprejet nov Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save⁴³ (v nadaljevanju: ZPKEPS-1). Koncesijsko pogodbo je bilo treba uskladiti z ZPKEPS-1 v obliki aneksa k pogodbi v roku šestih mesecev od uveljavitve ZPKEPS-1⁴⁴. V koncesijski pogodbi naj bi se med koncedentom in koncesionarjem uredila tudi razmerja v zvezi z izvedbo ureditev vodne infrastrukture, ureditev državne in lokalne infrastrukture ter vzdrževanje objektov in infrastrukture. Med

³⁹ Znesek predstavlja ocenjen znesek investicijskih odhodkov za izgradnjo infrastrukture v letu 2011; izračunali smo ga kot razliko med stanjem infrastrukture na dan 31. 12. 2011 v znesku 71.318.255 evrov in stanjem infrastrukture na dan 31. 12. 2010 v znesku 58.299.919 evrov, ki znaša 13.018.336 evrov.

⁴⁰ Znesek predstavlja razliko med zneskom realizacije izgradnje infrastrukture v letu 2011, ki je znašal 13.018.336 evrov, in zneskom izplačil iz proračuna za izgradnjo infrastrukture, ki je znašal 2.325.319 evrov.

⁴¹ Točka poročila 7.4 Izgradnja infrastrukture na spodnji Savi, točka 7.4.1 Predlog popravka.

⁴² Na Ministrstvu za okolje in prostor je bila imenovana delovna skupina za ta namen.

⁴³ Uradni list RS, št. 87/11. Začel je veljati 17. 11. 2011, s tem datumom je prenehal veljati ZPKEPS.

⁴⁴ 16. člen ZPKEPS-1, to je do 17. 5. 2012.

izvajanjem revizije aneksa h koncesijski pogodbi še ni bila sklenjen, kar pomeni, da ni spoštovan zakonsko določen rok za uskladitev te pogodbe, ne izvaja se tudi načrt aktivnosti za odpravo nepravilnosti in nesmotnosti, ugotovljenih v reviziji Gospodarska javna služba urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save⁴⁵. V skladu z zahtevo za odpravo nepravilnosti je Ministrstvo za okolje in prostor v odzivnem poročilu predložilo načrt aktivnosti, v katerem je določilo, da naj bi do konca leta 2011 izvedlo spremembo oziroma uskladitev koncesijske pogodbe, evidentiralo objekte javne vodne infrastrukture na spodnji Savi in izvedlo vse preknjižbe, vezane na gradnjo objektov javne vodne infrastrukture na spodnji Savi. Nobena od navedenih aktivnosti se ni izvedla v načrtovanem roku in tudi ne do 30. 6. 2012, kar pomeni, da Ministrstvo za okolje in prostor oziroma Ministrstvo za kmetijstvo in okolje nista izvajala z revizijskim poročilom zahtevanih ukrepov računskega sodišča.

2.3.1.1.d Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija za ceste) in družba Erico Velenje, Inštitut za ekološke raziskave, d. o. o., Velenje (v nadaljevanju: Erico) sta sklenila pogodbo o izvedbi monitoringa in analize učinkovitosti izvedenih ukrepov za preprečevanje trkov vozil z divjadjo v vrednosti 68.866 evrov.

V poslovnih knjigah je Direkcija za ceste odhodke, ki so nastali na podlagi izvajanja pogodbe o izvedbi monitoringa in analize učinkovitosti izvedenih ukrepov za preprečevanje trkov vozil z divjadjo, evidentirala kot investicijski odhodek na kontu 4205 – Investicijsko vzdrževanje, namesto da bi ga evidentirala med tekočimi odhodki na kontu 4029 – Drugi operativni odhodki, s čimer je ravnala v nasprotju z 41. in s 43. členom pravilnika o EKN. Tekoči odhodki so bili v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani v znesku 25.827 evrov, investicijski odhodki pa previsoko izkazani za prav tak znesek.

2.3.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije

V letu 2011 je bilo v zaključnem računu izkazanih 812.196.437 evrov prejetih sredstev iz proračuna EU, kar predstavlja 10,4 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 95,1 odstotka načrtovanih sredstev iz proračuna EU. Izkazana prejeta sredstva iz proračuna EU so bila v letu 2011 za 12,3 odstotka večja kot v letu 2010.

V letu 2011 je bilo izkazanih 405.135.638 evrov plačil sredstev v proračun EU, kar predstavlja 4,3 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna in je za 2,9 odstotka več od načrtovanih plačil. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2011 za 2,1 odstotka večja kot v letu 2010. Načrtovani ter realizirani prihodki in odhodki po podskupinah kontov so predstavljeni v tabeli 7.

⁴⁵ Spletna stran računskega sodišča, številka revizijskega poročila: 1206-8/2009.

Tabela 7: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU

Konto	Vrsta prihodka	Zaključni račun 2010 v evrih (1)	Sprejeti proračun 2011 v evrih (2)	Realizacija 2011 v evrih (3)	Indeks (4) (5)=(4)/(2)*100	Indeks (6) (6)=(4)/(3)*100	Realizacija 2011 v odstotkih (7)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	723.303.662	854.201.069	812.196.437	112	95	100,0
780	Predpristopna in popristopna pomoč Evropske unije	4.109.187	8.156	681.870	17	8.360	0,1
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	217.966.456	224.138.953	220.253.477	101	98	27,1
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	364.722.899	502.910.395	516.852.453	142	103	63,6
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	99.363.416	103.714.309	60.214.171	61	58	7,4
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov EU	12.189.182	15.797.696	9.134.861	75	58	1,1
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	3.129.559	7.125.319	2.017.992	64	28	0,3
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	995.417	506.241	2.163.730	217	427	0,3
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU	20.827.546	-	877.883	4	-	0,1
45	Plačila sredstev v proračun EU	396.784.795	393.633.107	405.135.638	102	103	100,0

Opomba: revidirani podatki za leto 2010 so enaki podatkom iz zaključnega računa proračuna za leto 2010.

Vira: predlog zaključnega računa proračuna za leto 2010 in zaključni račun.

V letu 2011 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije nanašal na prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 63,6 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V primerjavi z letom 2010 so se prihodki povečali za 41,7 odstotka, predvsem zaradi uvajanja pomembnih izboljšav in poenostavitev sistema črpanja sredstev Evropske unije. Realizacija prihodkov iz strukturnih skladov je v letu 2011 presegla načrtovana sredstva v sprejetem proračunu za 2,8 odstotka.

V strukturi prejetih sredstev iz Evropske unije prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike predstavljajo 27,1 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V letu 2011 so bili realizirani prihodki za 1,7 odstotka manjši od načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2011, v primerjavi z letom 2010 pa večji za 1,1 odstotka.

Delež prejetih sredstev iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada je v letu 2011 znašal 7,4 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU. Prihodki so se v primerjavi z letom 2010 zmanjšali za 39,4 odstotka ter so dosegli le 58,1 odstotka načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2011. Manjša realizacija od načrtovane je posledica nastalih zamud zaradi pritožb v postopkih oddaje javnih naročil, zaradi česar niso bile sklenjene nekatere pogodbe na področju železniške infrastrukture in okolja. Na manjše prihodke od pričakovanih so vplivali tudi stečaji gradbenih podjetij, saj je bilo treba ponoviti postopek izbire izvajalcev za dokončanje del.

Proračun Republike Slovenije od leta 2008 med prejetimi sredstvi iz Evropske unije izkazuje tudi prejeta vračila sredstev iz Evropske unije. V letu 2011 so prihodki znašali 877.883 evrov in so predstavljali le 0,1 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V sprejetem proračunu za leto 2011 ti prihodki niso bili načrtovani.

Druga prejeta sredstva iz proračuna EU, to so predpristopna in pristopna pomoč Evropske unije, prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije, ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij, so v letu 2011 skupaj znašala 1,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije.

Realizacija odhodkov plačil sredstev iz državnega proračuna v proračun EU v letu 2011 je bila za 2,9 odstotka večja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2011 ter za 2,1 odstotka večja od realizacije odhodkov v letu 2010.

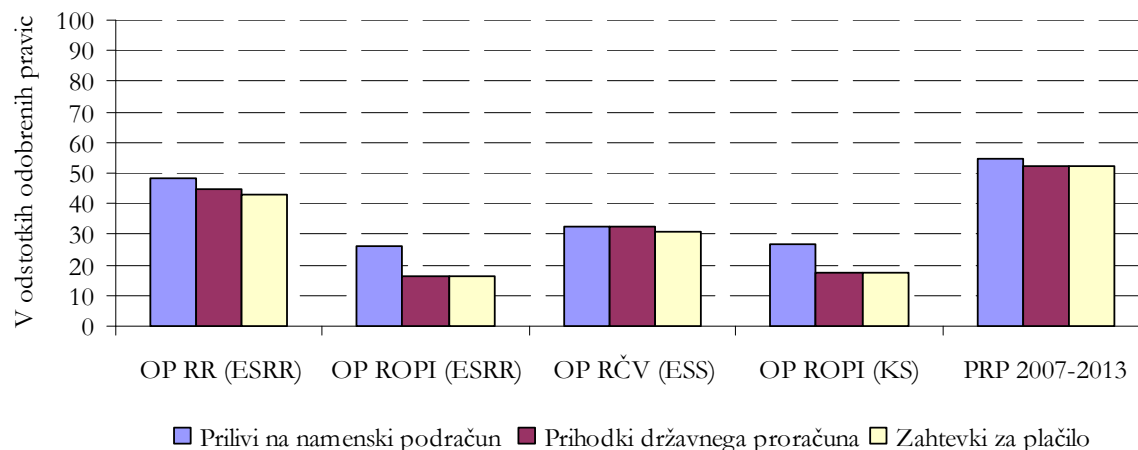
2.3.1.2.1 Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU

Državni proračun je do proračuna EU v letu 2011 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 407.060.799 evrov. V sprejetem proračunu za leto 2011 je bilo načrtovano, da neto položaj državnega proračuna do proračuna EU izkazuje neto proračunski presežek v znesku 460.567.962 evrov.

2.3.1.2.2 Črpanje evropskih sredstev do 31. 12. 2011

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev do 31. 12. 2011 iz programskega obdobja 2007–2013, in sicer, koliko sredstev je iz posameznega programa pomoči glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti nakazala Evropska komisija Republiki Sloveniji na namenske podračune, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v proračunu Republike Slovenije in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija posredovala Evropski komisiji.

Slika 1: Zbirni prikaz deleža črpanja po programskih dokumentih za programsko obdobje 2007–2013 (do 31. 12. 2011)



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

Viri: podatki Ministrstva za finance in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Iz programskega obdobja 2007–2013 je bilo črpanje do 31. 12. 2011 najboljše pri Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Zanj je bilo v programskem obdobju 2007–2013 Republiki Sloveniji na voljo 915,9 milijona odobrenih pravic⁴⁶. Do 31. 12. 2011 je Evropska komisija na namenski podračun nakazala sredstva v višini 54,9 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahtevke za plačilo v višini 52,4 odstotka odobrenih pravic ter evidentirala v državni proračun prihodke v višini 52,1 odstotka odobrenih pravic.

Črpanje se je izvajalo počasneje pri Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov (v nadaljevanju: OP RR), Operativnem programu razvoja človeških virov (v nadaljevanju: OP RČV) in Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture (v nadaljevanju: OP ROPI). Za OP RR Republika Slovenija razpolaga z 1.768,2 milijona evrov⁴⁷, za OP RČV s 755,7 milijona evrov in za OP ROPI z 1.577,1 milijona evrov⁴⁸ odobrenih pravic za prevzem obveznosti.

⁴⁶ Odločba Komisije C(2009)10300 z dne 15. 12. 2009 o odobritvi revizije programa za razvoj podeželja Republike Slovenije za programsko obdobje 2007–2013 in o spremembi Odločbe Komisije k8200794136 z dne 10. 9. 2007 o odobritvi programa za razvoj podeželja CCI 2007 SI 06 RPO 001.

⁴⁷ Odločba Komisije C(2011)2666 z dne 19. 4. 2011 o spremembi Odločbe K(2007)4080 o sprejetju operativnega programa "Krepitev regionalnih razvojnih potencialov" pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki spada pod cilj konvergenca v Republiki Sloveniji CCI 2007 SI 161 PO 001.

⁴⁸ Odločba Komisije C(2011)2637 z dne 14. 4. 2011 o spremembi odločbe K(2007)4081 o sprejetju operativnega programa "Razvoj okoljske in prometne infrastrukture" pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, ki spada pod cilj konvergenca v Republiki Sloveniji CCI 2007 SI 161 PO 002.

Za OP RR, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, je Evropska komisija do 31. 12. 2011 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 48,2 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 43,1 odstotka odobrenih pravic in evidentirala v državnem proračunu prihodke⁴⁹ v višini 44,9 odstotka odobrenih pravic.

Za OP ROPI, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, je Evropska komisija do 31. 12. 2011 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 26,1 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 16,2 odstotka odobrenih pravic, v enakem odstotku pa so bili evidentirani tudi prihodki v državnem proračunu.

Za OP ROPI, ki se financira iz Kohezijskega sklada, je Evropska komisija do 31. 12. 2011 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 26,6 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 17,6 odstotka odobrenih pravic in evidentirala v državnem proračunu prihodke v višini 17,7 odstotka odobrenih pravic.

Za OP RČV, ki se financira iz Evropskega socialnega sklada, je Evropska komisija do 31. 12. 2011 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 32,6 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 30,9 odstotka odobrenih pravic in evidentirala v državnem proračunu prihodke v višini 32,5 odstotka odobrenih pravic.

2.3.1.3 Prenova informacijskega sistema Davčne uprave Republike Slovenije

Davčna uprava v obdobju od leta 2010 do leta 2013 prenavlja obstoječi informacijski sistem. Jedro prenove je uvedba sistema za celovito upravljanje virov SAP-eDIS⁵⁰, s katerim je oziroma bo Davčna uprava nadomestila vrsto zastarelih programskih rešitev. Novi informacijski sistem naj bi v prihodnosti omogočal enoten in celovit način odmere in izterjave davkov in prispevkov, centralni pogled na obveznosti davčnega zavezanca, celovito davčno knjigovodstvo, učinkovite nadzorne postopke in izterjavo ter napredno iskanje potencialnih davčnih prevar na podlagi ocen tveganj posameznega zavezanca. Projekt prenove informacijskega sistema poteka v več fazah. V letu 2011 so bile dokončane skupne SAP funkcionalnosti ter sklopi za odmero davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), davčno knjigovodstvo, spremljanje odnosov z zavezanci, davčni prekrški, izvršba in nekatere druge funkcije. Do konca leta 2013 se predvideva uvedba odmere za ostale davke, modul za inšpekcijski nadzor in nekatere druge funkcije. Poleg prenove informacijskega sistema izvaja Davčna uprava tudi druge posodobitve poslovanja. V letu 2011 je tudi, da bi bilo olajšano plačevanja davčnih dajatev za zavezance, zmanjšala število vplačilnih podračunov.

⁴⁹ Prihodki so izkazani v državnem proračunu potem, ko organ za potrjevanje avtorizira zahteve, šele nato jih certificira in pošlje Evropski komisiji v refundacijo. Izkazani prihodki v državnem proračunu so lahko zato na določen datum preseka višji kot poslani zahtevki za plačilo Evropski komisiji.

⁵⁰ Elektronski davčni informacijski sistem.

Davčna uprava se je odločila hkrati uvesti v uporabo sistem SAP-eDIS ter izvesti projekt zmanjšanja števila vplačilnih računov⁵¹ – oboje je izvedla 1. 10. 2011. Pri prehodu na sistem SAP-eDIS in hkratni spremembi vplačilnih računov pa je prišlo do nekaterih težav, tako z vidika poslovanja Davčne uprave kot tudi z vidika poslovanja davčnih zavezancev.

Davčna uprava ni pripravila podrobne analize in ocene finančnih posledic navedenih težav, prišlo pa je do pomanjkljivosti, ki jih navajamo v nadaljevanju.

- Del prejetih plačil se v SAP-eDIS ni sistemsko razvrstilo na ustrezne terjatve, zaradi česar so davčnim zavezancem ostale odprte obveznosti, ki so jih dejansko poravnali. Davčna uprava je skušala uskladiti plačila in terjatve z avtomatičnimi obdelavami, vendar pa so te v nekaterih primerih zaprle druge terjatve, kot jih je nameraval plačati zavezanec, kar je povzročilo nezadovoljstvo zavezancev, veliko obremenitev zaposlenih na Davčni upravi ter upočasnjeno delovanje sistema. Moteno je bilo tudi izdajanje potrdil o plačanih davkih ter vračilo DDV.
- Pojavila so se neskladja med podatki Davčne uprave ter UJP. Davčna uprava je UJP dnevno sporočala stanja na vplačilnih računih, ni pa vselej sporočila popravkov, ki so nastali zaradi razvezav in preknjižb napačno razvrščenih plačil.
- Upočasnjeni so bili postopki izvršbe.
- Pri prenosu knjigovodskih stanj iz starih sistemov v SAP-eDIS je prišlo do neujemanja knjigovodskih stanj med različnimi programskimi rešitvami.

Poleg tistih delov informacijskega sistema, ki so v prenavljanju, Davčna uprava uporablja tudi druge programske rešitve, razvite v različnih obdobjih, večinoma v različnih razvojnih okoljih.

Na področju upravljanja informacijskih sistemov Davčna uprava v nekaterih pogledih odstopa od dobrih praks, kar predstavlja tveganje, da bo neustrezno ravnala s podatki o davčnih prihodkih.

- Davčna uprava uporablja nekatere dobre prakse upravljanja sprememb v informacijskih rešitvah, vendar pa teh postopkov ni formalno uredila in poenotila. Davčna uprava tudi nima opredeljenih postopkov nadgrajevanja ali spreminjanja ključnih nastavitvev komunikacijske opreme, programskih rešitev za varovanje informacijskih virov, operacijskih sistemov idr. Ker z informacijski sistemi Davčna uprava obdeluje velike količine podatkov, ima lahko že majhna napaka ali nenadzorovan poseg v postopku oblikovanja zahtevka za spremembo, razvoja in uvedbe spremembe, pomembne finančne posledice.
- Davčna uprava zaenkrat nima enotnega pristopa k informacijski varnosti, kar predstavlja tveganje, da niso vsa področja upravljanja informacijskih sistemov ustrezno urejena, potencialno pa lahko vpliva na pravilnost izkazovanja prihodkov v poslovnih knjigah države, občin, ZZZS in ZPIZ. Tudi projektni načrt uvedbe SAP-eDIS ne predvideva posebne faze za konfiguracijo in prilagoditev varnostnih nastavitvev programske rešitve potrebam Davčne uprave. Do konca leta 2011 so imele varnostne nastavitve sistema SAP-eDIS nekatere pomanjkljivosti, med drugim je do številnih občutljivih transakcij lahko dostopalo razmeroma veliko število uporabnikov, tudi zunanji sodelavci.

⁵¹ Ostajajo le podračun države, ZZZS, ZPIZ, podračuni občin ter podračuni za plačevanje koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo in pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest.

2.3.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo tisti izdatki, ki nimajo narave odhodkov, to je trajne porabe sredstev, in prejemki, ki nimajo narave prihodkov, ampak spremembo oblike sredstev iz kapitalske ali finančne naložbe v denar. Med prejemki so izkazana vračila danih posojil in sredstva od prodaje kapitalskih vlog, med izdatki pa dana posojila in nakup kapitalskih naložb. V okviru izdatkov tega računa se izkazujejo tudi unovčena poročila, ki so posebej predstavljena v točki 2.3.3.2 poročila.

V tabeli 8 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2010 in 2011. Realizirani prejemki v letu 2011 so se v primerjavi z letom 2010 povečali za 117,4 odstotka, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2010 povečali za 453,0 odstotkov. Zaradi manjše realizacije prejemkov glede na realizacijo izdatkov je izkazan negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 688.958.341 evrov.

Tabela 8: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2010 in 2011

Podskupina kontov		Zaključni račun 2010	Revidirani podatki 2010		Zaključni račun 2011		Indeks
		v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(3)*100
750	Prejeta vračila danih posojil	10.389.060	10.389.060	79,2	6.803.651	23,9	65
751	Prodaja kapitalskih deležev	59.550	59.550	0,5	19.334.631	67,8	32468
752	Kupnine iz privatizacije	2.672.987	2.672.987	20,4	2.386.488	8,4	89
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	13.121.597	13.121.598	100,0	28.524.770	100,0	217
440	Dana posojila	178.170.008	114.372.669	88,2	223.686.748	31,2	196
441	Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	2.151.424	2.793.692	2,2	479.224.208	66,8	17154
442	Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	3.574.030	1.574.030	1,2	2.095.560	0,3	133
443	Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	11.000.000	11.000.000	8,5	12.476.596	1,7	113
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	194.895.462	129.740.390	100,0	717.483.111	100,0	553
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)		(181.773.865)	(116.618.792)	-	(688.958.341)	-	591

Opomba: seštevki se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Viri: predlog zaključnega računa za leto 2010, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 in zaključni račun.

2.3.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2011 je drugačna kot njihova struktura za leto 2010. Največji delež prejemkov predstavljajo prejemki od prodaj kapitalskih deležev, njihov delež se je povečal z 0,5 na 67,8 odstotka. Ti

se nanašajo predvsem na prejemke iz menjave poslovnega deleža Republike Slovenije v družbi Termoelektrarna toplotna Ljubljana, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: TE-TOL) za poslovni delež v družbi GEOPLIN, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Geoplin) v znesku 19.330.954 evrov. V strukturi prejemkov se je zmanjšal delež prejetih vračil danih posojil z 79,2 na 23,9 odstotka ter delež kupnin iz privatizacije z 20,4 odstotka na 8,4 odstotka.

Tudi struktura izdatkov za leto 2011 je drugačna kot za leto 2010. Največji delež izdatkov predstavljajo izdatki za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 66,8 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2010 predstavljali 2,2 odstotka vseh izdatkov. V letu 2011 je Republika Slovenija pridobila oziroma povečala kapitalske naložbe v družbah Peko, tovarna obutve, d. d., Bistrica pri Tržiču v znesku 5.999.998 evrov, Nafta Lendava, d. o. o., Lendava v znesku 10.000.000 evrov, Kapitalska družba, d. d., Ljubljana v znesku 90.000.000 evrov, Adria Airways, d. d., Zgornji Brnik (v nadaljevanju: Adria Airways) v znesku 49.500.000 evrov, Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SOD) v znesku 60.000.000 evrov, Nova Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: NLB), v znesku 243.366.144 evrov in družbi Geoplin v znesku 19.330.954 evrov. Povečanje kapitalskih deležev v tujini je bilo realizirano v skupnem znesku 1.027.112 evrov⁵².

Delež izdatkov za dana posojila se je zmanjšal z 88,2 odstotka v letu 2010 na 31,2 odstotka v letu 2011, predvsem zaradi velikega povečanja izdatkov za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb. V letu 2011 je dala Republika Slovenija posojilo Grčiji v znesku 140.600.000 evrov⁵³. Med izdatki za dana posojila pa je izkazano tudi posojilo družbi SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) za oblikovanje posojilnega sklada v znesku 50.000.000 evrov ter sredstva v znesku 7.700.000 evrov, ki so bila iz proračuna izplačana Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, Maribor.

Delež izdatkov za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, se je zmanjšal z 8,5 odstotka na 1,7 odstotka. Republika Slovenija je v letu 2011 povečala namensko premoženje Eko sklada, Slovenskega okoljskega javnega sklada, Ljubljana⁵⁴ in Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja, Ribnica⁵⁵.

V strukturi izdatkov se je zmanjšala tudi poraba sredstev kupnin iz privatizacije z 1,2 odstotka na 0,3 odstotka.

2.3.2.1.a Na podlagi 7. člena Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije⁵⁶ (v nadaljevanju: ZUKN) mora Strategija upravljanja kapitalskih naložb (v nadaljevanju: strategija) opredeljevati predvsem:

- razvojne usmeritve Republike Slovenije kot delničarja ali družbenika družb ter strateške cilje Republike Slovenije kot lastnice kapitalskih naložb;

⁵² Mednarodna banka za obnovo in razvoj in European Financial Stability Facility, Société Anonyme.

⁵³ Posojilo je bilo dano na podlagi Zakona o posojilu Helenski Republiki, Uradni list RS, št. 56/10.

⁵⁴ V znesku 5.000.000 evrov.

⁵⁵ V znesku 7.476.596 evrov.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11.

- načine doseganja ciljev, opredeljenih v sektorskih politikah;
- določitev strateških naložb in deleža Republike Slovenije v posamezni družbi, ki je potreben za varovanje strateških ciljev Republike Slovenije.

Strategija do 30. 6. 2012 še ni bila sprejeta. Agencija za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju: AUKN) je 3. 6. 2011 posredovala vladi delovno verzijo Strategije upravljanja kapitalskih naložb Republike Slovenije 2011–2015. Vlada se je sicer 30. 6. 2011 seznanila z delovno verzijo strategije, vendar predloga strategije do 30. 6. 2011 ni predložila državnemu zboru, s čimer je kršila prvi odstavek 11. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije⁵⁷ (v nadaljevanju: ZUKN-A).

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je 8. 6. 2011 prejelo delovno verzijo strategije, ker pa je ta vsebovala odprta vprašanja, je ni bilo mogoče poslati v obravnavo na vlado. Od 13. 6. 2011 so potekali usklajevalni sestanki med ministrstvi in SOD. AUKN je pripravila prvi predlog strategije 16. 6. 2011, pri čemer je Ministrstvo za finance ponovno ugotovilo, da pripombe ministrstev niso bile ustrezno upoštevane, zato je bil ponovno organiziran usklajevalni sestanek. AUKN je 29. 6. 2011 pripravila novo delovno verzijo strategije, ki jo je Ministrstvo za finance še isti dan posredovalo v obravnavo na vlado. Ker delovna verzija strategije še vedno ni bila popolnoma usklajena s sektorskimi politikami, je vlada na seji 30. 6. 2011 ni potrdila, temveč se je z njo samo seznanila.

2.3.2.1.b Na podlagi Pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij⁵⁸ in Menjalne pogodbe⁵⁹, ki sta bili sklenjeni med AUKN in Javnim podjetjem Energetika Ljubljana, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Energetika Ljubljana), je Republika Slovenija zamenjala svoj 42,6507-odstotni poslovni delež v družbi TE-TOL za 6,5828-odstotni poslovni delež v družbi Geoplin.

Priloga Odloka o Programu prodaje državnega finančnega premoženja za leti 2010 in 2011⁶⁰ je bil Seznam kapitalskih naložb Republike Slovenije za prodajo in drugo razpolaganje v letih 2010 in 2011, na katerega je bil uvrščen 64,57-odstotni poslovni delež Republike Slovenije v TE-TOL. Vlada je s sklepom⁶¹ sprejela Spremenjeni in dopolnjeni Program prodaje in menjave kapitalске naložbe Republike Slovenije, ki jo predstavlja 64,57-odstotni poslovni delež v družbi TE-TOL, ter dala soglasje k besedilu Pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij in Menjalne pogodbe. Menjalno razmerje za poslovni delež je bilo v Menjalni pogodbi določeno na osnovi Poročil o ocenjevanju vrednosti lastniškega kapitala družb TE-TOL⁶² in Geoplin⁶³ (v nadaljevanju: poročili o ocenjevanju vrednosti). Poročili o ocenjevanju vrednosti sta bili ob podpisu Pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij in Menjalne pogodbe starejši od

⁵⁷ Uradni list RS, št. 18/11.

⁵⁸ Z dne 26. 11. 2010.

⁵⁹ Z dne 11. 4. 2011.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 97/09, 85/11.

⁶¹ Posamezni Program prodaje in menjave kapitalске naložbe Republike Slovenije, ki jo predstavlja 64,57-odstotni poslovni delež v družbi TE-TOL, je vlada sprejela že 7. 5. 2009.

⁶² Poročilo je NLB izdala 7. 9. 2009.

⁶³ Poročilo je NLB izdala 9. 11. 2009.

12 mesecev, kar ni v skladu s 30. členom Uredbe o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin⁶⁴.

Pojasnilo AUKN

Po prejemu cenitev so bili v skladu s programom prodaje pripravljene osnutki vseh pogodb. Vlada je 18. 3. 2010 potrdila besedilo menjalne in opcijske pogodbe ter izračun menjalnega razmerja poslovnih deležev in osnovnih vložkov. Predvideno je bilo, da se v aprilu 2010 izvede skupščina družbe TE-TOL v zvezi z dokapitalizacijo družbe TE-TOL, ki bi jo izvedla Energetika Ljubljana, v vrednosti 5.000.000 evrov. Ta rok je bil prekoračen. Kljub stalnim aktivnostim Komisije Republike Slovenije za vodenje in nadzor postopka menjave in prodaje, da se upoštevajo dogovorjeni roki, je bila skupščina TE-TOL izvedena konec avgusta 2010. Sprejet je bil sklep o dokapitalizaciji, a ta ni bila izvedena. Komisija je na svoji seji 8. 9. 2010 opozorila, da je veljavnost cenitev eno leto, torej do novembra 2010, ter tudi zato želela zaključiti postopek v tem roku. Novo gradivo za vlado (spremenjen in dopolnjen program prodaje ter pogodbe) je bilo pripravljeno 7. 10. 2010, vendar je bila v tem času že ustanovljena AUKN, tako da je bilo treba predstaviti postopke in predvidene transakcije, pridobiti soglasja uprave in sveta AUKN na gradivo in predhodno tudi pozitivno mnenje Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo in Ministrstva za finance. Tako je vlada sprejela predlagane sklepe 18. 11. 2010.

Iz poročil o ocenjevanju vrednosti je razvidno, da je ocenjena tržna vrednost celotnega lastniškega kapitala družbe Geoplin na dan 31. 12. 2008 znašala 293.658.529 evrov, družbe TE-TOL pa 45.323.854 evrov. Iz izračunanega menjalnega razmerja je izhajalo, da je vrednost zamenjanih poslovnih deležev enaka. Družba Energetika Ljubljana je imela 6,5828-odstotni poslovni delež družbe Geoplin, ki je bil vreden 19.330.954 evrov. Republika Slovenija je zanj zamenjala 42,6507-odstotni poslovni delež družbe TE-TOL, ki je bil vreden prav toliko.

Menjava poslovnih deležev obeh družb je izkazana kot prejemek in izdatek v računu finančnih terjatev in naložb pri Ministrstvu za finance, v bilanci stanja pa je povečanje naložbe v poslovni delež družbe Geoplin in zmanjšanje naložbe v poslovni delež družbe TE-TOL evidentirano pri Ministrstvu za gospodarstvo. Te kapitalske naložbe so bile nato prenesene v poslovne knjige AUKN. Takšen način evidentiranja poslovnih dogodkov nima vpliva na pravilnost izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb v zaključnem računu proračuna, ne zagotavlja pa povezljivosti med izkazanimi računovodskimi kategorijami v izkazih posameznega proračunskega uporabnika.

V sprejetem proračunu Republike Slovenije za leto 2011 v računu finančnih terjatev in naložb ni bilo načrtovanih prejemkov in izdatkov iz menjave kapitalskih deležev v podjetjih. To ni v skladu s četrtem odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki, ki pripadajo državi. Za potrebe evidentiranja menjave deležev so se pravice porabe⁶⁵ zagotovile na proračunski postavki 5848 – Povečanje kapitalskih naložb v znesku 19.330.954 evrov med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb pri Ministrstvu za finance šele 21. 12. 2011 na podlagi sklepa ministra za finance. Republika Slovenija je pri menjavi poslovnega deleža v družbi TE-TOL za poslovni delež v družbi

⁶⁴ Uradni list RS, št. 123/03, 140/06, 95/07.

⁶⁵ Na podlagi 13. točke drugega odstavka 2. člena ZIPRS1112 je pravica porabe pravica neposrednega uporabnika, na podlagi katere prevzema obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski vrstici v okviru ukrepa oziroma projekta.

Geoplin prevzela obveznost v breme proračuna tekočega leta za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom, kar ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.3.2.1.c V letu 2011 je SID banka vzpostavila posojilni sklad v obliki posebnega podračuna oziroma ločene evidence brez lastnosti pravne osebe. Posojilni sklad je oblikovan za izvedbo finančnega inženiringa⁶⁶, in sicer za dajanje kreditov končnim kreditojemalcem za financiranje tehnološko-razvojnih projektov. Ustanovljen je za dobo 12 let oziroma najdlje do 31. 12. 2023 in ga SID banka upravlja v svojem imenu in za svoj račun.

Začetni obseg posojilnega sklada je 150.000.000 evrov, od tega zagotovi Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 50.000.000 evrov in SID banka 100.000.000 evrov. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je sredstva zagotovilo s posojilom SID banki na podlagi Pogodbe o financiranju in izvajanju ukrepa finančnega inženiringa za spodbujanje tehnološko-razvojnih projektov 2011–2013 (v nadaljevanju: pogodba o ukrepu) v znesku 50.000.000 evrov z ročnostjo 12 let in obrestno mero v višini šestmesečnega EURIBOR.

Posojilo SID banki je bilo v poslovnih knjigah Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo evidentirano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4404 – Dana posojila privatnim podjetjem v znesku 50.000.000 evrov in v bilanci stanja na kontu 0703 – Dolgoročno dana posojila finančnim institucijam.

V 12. členu pogodbe je določeno, da se sredstva vrnejo Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo po zaključku likvidacije posojilnega sklada glede na ugotovljeni končni rezultat posojilnega sklada. Takšno določilo pogodbe ni v skladu z namenom in obliko danih sredstev, saj so bila sredstva dana kot posojilo in tako tudi zagotovljena v proračunu in evidentirana v poslovnih knjigah države. Ker sklad posluje v imenu in za račun SID, tudi vračilo posojenih sredstev ne more biti pogojevano z rezultatom poslovanja posojilnega sklada. Ob likvidaciji sklada se morajo sredstva posojila vrniti v proračun države v vrednosti izplačila⁶⁷.

V 13. členu pogodbe o ukrepu je določeno:

- morebitni negativni rezultat se prednostno pokriva iz sredstev državnega proračuna z zmanjšanjem obveznosti SID banke do Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo največ do višine finančnih tveganj celotnih sredstev (v višini 26,6 odstotka celotnih sredstev posojilnega sklada)⁶⁸;

⁶⁶ V petem odstavku 106f. člena ZJF pa je določeno, da je finančni inženiring ukrep, s katerim država spodbuja tehnološko-razvojne projekte na način, da zagotavlja del sredstev za izvedbo projektov iz prejšnjega odstavka.

⁶⁷ Po 569. in 570. členu Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 83/01, 32/04, 40/07) se s posojilno pogodbo posojilodajalec zavezuje, da bo posojilojemalcu izročil določen znesek denarja ali določeno količino drugih nadomestnih stvari, posojilojemalec pa se zavezuje, da mu bo po določenem času vrnil enak znesek denarja oziroma enako količino stvari iste vrste in kakovosti. V gospodarskih pogodbah dolguje posojilojemalec obresti, tudi če niso bile dogovorjene, zato se morajo obresti obračunavati v skladu s pogodbo in izplačevati na dan zapadlosti.

⁶⁸ To pomeni, da je država prevzela tveganja pri poslu v celoti, kljub temu da je s sredstvi udeležena samo v vrednosti ene tretjine, in da ne upravlja s sredstvi.

- če je končni rezultat pozitiven, pripada Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo delež presežka, ugotovljen glede na posojena sredstva, povečana za pozitivni rezultat naložbenja teh sredstev;
- SID banka in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo se lahko dogovorita o zmanjšanju obveznosti SID banke do ministrstva za obresti na sredstva državnega proračuna.

Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je s pogodbo prevzelo obveznost, saj se je obvezalo, da bo ob likvidaciji posojilnega sklada pokrilo negativni rezultat posojilnega sklada v določenem znesku iz sredstev državnega proračuna oziroma na način zmanjšanja obveznosti SID banke do Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo do višine finančnih tveganj celotnih sredstev. Za prevzem obveznosti pokrivanja izgube posojilnega sklada Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ni imelo podlage v predpisih.

Opozarjamo na neuravnoteženo udeležbo na rezultatu poslovanja posojilnega sklada, na katero je pristalo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo s tem, ko se je s pogodbo zavezalo, da bo samo⁶⁹ pokrilo izgubo sklada druge pravne osebe, medtem ko se je strinjalo, da je pri pozitivnem rezultatu udeleženo samo v deležu.

Na podlagi določil pogodbe o vračilu sredstev glede na končni rezultat (12. člen) o pokrivanju negativnega rezultata z zmanjšanjem obveznosti SID banke do Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in možnem dogovarjanju o zmanjšanju sredstev za obresti ocenjujemo, da obstaja veliko tveganje, da poslovni dogodki ne bodo izkazani pravilno na odhodkovni strani. Tudi če se bo izguba iz poslovanja poravnala (poplačala) s pobotom z dolgoročno danim posojilom SID banki oziroma terjatvami iz obresti od posojila, bo treba v skladu s 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁷⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju) v bilanci prihodkov in odhodkov evidentirati odhodke za poravnavo negativnega rezultata posojilnega sklada. Hkrati se bodo v enakem znesku pripoznali prejemki iz vračila danega posojila v računu finančnih terjatev in naložb oziroma prihodki od obresti v izkazu prihodkov in odhodkov⁷¹. Izkazovanje odhodkov za poravnavo negativnega rezultata posojilnega sklada in prejemkov iz vračila danega posojila oziroma prihodkov od obresti predvideva tudi četrti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkažejo vsi prejemki in izdatki.

2.3.2.1.d V skladu s 40. členom ZUKN je po imenovanju predsednika in članov sveta AUKN upravljanje s kapitalskimi naložbami države prešlo na AUKN. Vendar je na podlagi drugega odstavka 35. člena ZIPRS1112 za upravljanje s kapitalskimi naložbami, pridobljenimi v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek, zakonom, ki ureja dedovanje, zakonom, ki ureja izvrševanje kazenskih sankcij ter za upravljanje s kapitalskimi naložbami v mednarodnih finančnih institucijah, do višine 25.000 evrov, pristojno Ministrstvo za finance.

Iz seznama naložb, s katerim je upravljalo Ministrstvo za finance na dan 31. 12. 2011, je razvidno, da je upravljalo tudi z naložbami, ki presegajo vrednost 25.000 evrov, in sicer so to naložbe v mednarodne

⁶⁹ Do višine ocene finančnih tveganj celotnih sredstev posojilnega sklada

⁷⁰ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10.

⁷¹ Prihodki od obresti se bodo izkazali, če se bo pobot opravil s terjatvami iz obresti.

finančne institucije⁷² in dve družbi⁷³. Te naložbe so na dan 31. 12. 2011 evidentirane v poslovnih knjigah Ministrstva za finance v skupnem znesku 100.057.737 evrov. V skladu s 40. členom ZUKN in z drugim odstavkom 35. člena ZIPRS1112 bi morala z navedenimi naložbami upravljati AUKN.

Iz seznama naložb, s katerimi upravlja AUKN⁷⁴, je razvidno, da upravlja tudi z naložbami do 25.000 evrov, ki jih je država pridobila s sklepom o dedovanju, in sicer z naložbo v družbo Krka, d. d., Novo mesto⁷⁵ in v družbo Zavarovalnica Triglav, d. d., Ljubljana⁷⁶. Ti naložbi sta na dan 31. 12. 2011 evidentirani v poslovnih knjigah AUKN v skupnem znesku 21.429 evrov. V skladu s 40. členom ZUKN in z drugim odstavkom 35. člena ZIPRS1112 bi moralo z navedenimi naložbami upravljati Ministrstvo za finance.

24. 3. 2012 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije⁷⁷ (v nadaljevanju: ZUKN-C), ki v 1. členu določa, da je za upravljanje s kapitalskimi naložbami v mednarodnih finančnih institucijah in kapitalskimi naložbami, pridobljenimi v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek, zakonom, ki ureja izvrševanje kazenskih sankcij, ter zakonom, ki ureja dedovanje, pristojno Ministrstvo za finance, v skladu z ZJF. V 8. členu pa ZUKN-C določa, da z dnem njegove uveljavitve preneha veljati drugi odstavek 35. člena ZIPRS1112. Tako za naložbe, s katerimi upravlja Ministrstvo za finance, ni več omejitev v vrednosti 25.000 evrov.

2.3.2.1.e Republika Slovenija, ki jo je zastopala AUKN, je v letu 2011 sodelovala pri povečanju osnovnega kapitala družbe Adria Airways⁷⁸, tako da je kupila novo izdane delnice v znesku 49.500.000 evrov. Ker strategija in letni načrt upravljanja kapitalskih naložb v letu 2011 nista bila sprejeta, je lahko AUKN v skladu s tretjim odstavkom 11. člena ZUKN-A pridobivala kapitalske naložbe v gospodarskih družbah po predhodnem soglasju vlade, če so bila za to zagotovljena sredstva v proračunu. V 21. členu ZUKN pa je določeno, da k pridobivanju kapitalskih naložb v vrednosti najmanj pet milijonov evrov daje soglasje svet AUKN. Vlada je sprejela sklepe, s katerimi je soglašala k pridobitvi kapitalske naložbe v družbi Adria Airways v znesku 49.500.000 evrov, vendar pa svet AUKN ni dal soglasja k pridobitvi te kapitalske naložbe in zato pridobitev kapitalske naložbe v družbi Adria Airways ni potekala v skladu z 21. členom ZUKN.

Pojasnilo AUKN

Postopek pridobivanja naložbe v družbi Adria Airways je vseskozi vodila vlada. AUKN je zgolj v zadnji fazi pred skupščino nudila tehnično pomoč pri oblikovanju Sporazuma o finančnem in poslovnem prestrukturiranju družbe Adria Airways. Postopek je bil izveden v skladu z določili ZUKN, in sicer v skladu s 27. členom, v katerem je v drugem

⁷² IBRD – International Bank for Reconstruction and Development, IFC – International Finance Corporation, Inter – American Development Bank, Council of Europe Social Development Fund, European Investment Bank, European Bank for Reconstruction and Development, MIGA – Mednarodna agencija za zavarovanje investicij.

⁷³ Telemach Rotovž, d. d., Maribor in Emona – Farma Ihan, družba pooblaščenka, d. d., Domžale.

⁷⁴ Objavljen na spletni strani AUKN.

⁷⁵ Knjigovodska vrednost naložbe je znašala 17.626 evrov.

⁷⁶ Knjigovodska vrednost naložbe je znašala 3.803 evrov.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 22/12.

⁷⁸ Dokapitalizacija je bila izvedena na podlagi sklepov skupščine delničarjev družbe Adria Airways z dne 21. 9. 2011.

odstavku določeno: "Če za pridobivanje kapitalskih naložb niso zagotovljena sredstva v finančnem načrtu agencije, o pridobitvi naložbe odloči vlada. Po pridobitvi kapitalske naložbe jo Vlada RS prenese v upravljanje na agencijo."

Določilo 21. člena ZUKN, ki določa, da svet agencije daje soglasje k pridobivanju kapitalskih naložb v vrednosti najmanj pet milijonov evrov, se uporablja le za naložbo, ki je v letnem načrtu AUKN predvidena za pridobivanje. Letni načrt za leto 2011 pa ni bil sprejet, saj za to niso bili izpolnjeni pogoji v skladu z 9. členom ZUKN, ki določa, da mora biti letni načrt pripravljen na podlagi strategije upravljanja (ki jo sprejme državni zbor), ki pa prav tako ni bila sprejeta.

Republiko Slovenije je pri povečanju osnovnega kapitala družbe Adria Airways zastopala AUKN. V ZUKN ni navedenih izjem, v katerih soglasje sveta AUKN k pridobivanju kapitalskih naložb v vrednosti najmanj pet milijonov evrov ni potrebno.

Izplačilo iz državnega proračuna za pridobitev kapitalskega deleža v družbi Adria Airways je bilo izkazano med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb v znesku 49.500.000 evrov.

S popravkom sklepa je vlada določila, da Ministrstvo za promet v sodelovanju z ostalimi ministrstvi do 10. 10. 2011 predloži predlog znižanja odhodkov državnega proračuna v vrednosti predvidene dokapitalizacije družbe Adria Airways. Plačilo dokapitalizacije družbe Adria Airways je bilo izvedeno 30. 9. 2011, torej pred datumom, do katerega je Ministrstvo za promet moralo predložiti predlog znižanja odhodkov državnega proračuna. Z Rebalansom proračuna Republike Slovenije za leto 2011, ki je začel veljati 24. 9. 2011, so se sredstva za dokapitalizacije in nakupe naložb na ukrepu 1611-11-0002 – Pridobivanje, povečanje in zmanjšanje finančnega premoženja Republike Slovenije povečala na 500.000.000 evrov, zato znižanje drugih odhodkov državnega proračuna in prerazporeditev sredstev na postavko, s katere se je izvedlo plačilo dokapitalizacije, ob izvedbi dokapitalizacije družbe Adria Airways, ni bilo potrebno. Kljub temu so ministrstva, v skladu s sklepom vlade, znižala odhodke državnega proračuna, vlada pa je te pravice porabe prerazporedila na postavko 7608 – Tekoča proračunska rezerva in konto 4090 – Splošna proračunska rezervacija. Skupaj je vlada iz znižanja odhodkov zaradi dokapitalizacije družbe Adria Airways na postavko 7608 prerazporedila 34.619.900 evrov, kar je 14.880.100 evrov manj od plačila dokapitalizacije. V skladu z drugim odstavkom 18. člena ZIPRS1112 lahko vlada prerazporeja pravice porabe na postavko 7608 – Tekoča proračunska rezerva brez omejitev do obsega pravic porabe, določenega v 42. členu ZJF. Ta člen določa, da sredstva proračunske rezervacije ne smejo presegati dveh odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Vlada samo z opisanimi prerazporeditvami ni presegla omejitev iz 42. člena ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Sredstva, načrtovana z rebalansom proračuna za leto 2011, naj bi bila namenjena povečanju kapitalskih deležev v finančnih institucijah oziroma za povečanje obstoječih ali nakupe novih kapitalskih naložb države, predvsem za dokapitalizacije bank. Ob dokapitalizaciji družbe Adria Airways je bilo še vedno odprto vprašanje glede dokapitalizacije bank (ni bilo niti časovno niti vrednostno opredeljeno, do konca leta pa je bila odprta tudi možnost hibridnih posojil za namen dokapitalizacije). Ker dokapitalizacija družbe Adria Airways ni bila prvotno načrtovana, bi bil edini vir za to povečanje zadolževanja, zato je vlada sprejela sklep, da je treba znižati odhodke državnega proračuna v vrednosti predvidene dokapitalizacije pri vseh vladnih proračunskih uporabnikih. Vlada je sredstva v skladu s sprejetim sklepom z dne 29. 9. 2011 prerazporedila na tekočo proračunsko rezervo s štirimi sklepi. Med delnimi realizacijami sklepa se je izkazalo, da vsi proračunski uporabniki nimajo več dovolj prostih pravic porabe, zato vlada ni v celoti znižala odhodkov v vrednosti dokapitalizacij; nekateri proračunski uporabniki so sicer dodatno prerazporedili sredstva na tekočo proračunsko rezervo, vendar niso bila evidentirana kot prerazporeditev na tekočo proračunsko rezervo zaradi dokapitalizacije. Upošteva

Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2011⁷⁹, proračunski uporabniki niso v celoti realizirali svojega finančnega načrta v skladu z načrtovanim, zato so dali proste pravice porabe na razpolago za pokrivanje nujnih zakonskih obveznosti.

Iz sklepov vlade izhaja, da sredstva za dokapitalizacijo družbe Adria Airways niso bila načrtovana v sprejetem proračunu, sicer prerazporeditve ne bi bile potrebne. Ugotovitev je potrdilo tudi Ministrstvo za finance v pojasnilu. V skladu s četrtem odstavkom 2. člena ZJF bi morali biti v proračunu izkazani vsi prejemki in izdatki, ki pripadajo državi.

Republika Slovenija je izplačala sredstva v znesku 49.500.000 evrov za dokapitalizacijo družbe Adria Airways v breme proračuna tekočega leta, čeprav ta ni bila načrtovana s proračunom, kar ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.3.3 Poroštva Republike Slovenije

2.3.3.1 Izdana poroštva Republike Slovenije v letu 2011

Republika Slovenija je v letu 2011 izdala za 480.448.034 evrov poroštev. Znesek izdanih poroštev predstavlja zneske, za katere jamči Republika Slovenija na osnovi poroštenih pogodb, sklenjenih v letu 2011. Na podlagi zakonov o poroštvi, ki se vštevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1112, je bilo izdanih za 22.432.784 evrov poroštev. Na podlagi Zakona o poroštvi Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju⁸⁰ sta bili v letu 2011 izdani porošti za obveznosti družbe European Financial Stability Facility (v nadaljevanju: EFSF)⁸¹ v skupnem znesku 458.015.250 evrov.

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2011 znaša 6.995.906.017 evrov in predstavlja 46,2 odstotka dolga državnega proračuna⁸², pri čemer v dolgu ni upoštevana zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra na podlagi ZPKEPS. Ob upoštevanju te zadolžitve⁸³ stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev predstavlja 46,0 odstotka dolga državnega proračuna.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 74/11.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 59/10, 79/11.

⁸¹ Družba EFSF je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti v območju evra.

⁸² Dolg državnega proračuna po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2011 znaša 15.156.770.017 evrov.

⁸³ Dolg državnega proračuna ob upoštevanju zadolžitve pri javnem podjetju Infra po oceni računskega sodišča na dan 31. 12. 2011 znaša 15.196.775.775 evrov.

Tabela 9: Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2011

v evrih

Dolžnik	Znesek
DARS, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS)	2.931.830.772
SID banka	1.332.968.435
NLB	1.004.274.000
SOD	480.000.000
ABANKA, d. d., Ljubljana	350.589.000
Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana	240.890.679
EFSF	118.504.847
Deželna banka Slovenije, d. d., Ljubljana	100.000.000
Factor banka, d. d., Ljubljana	100.000.000
Javno podjetje Infra	38.554.282
Ostali dolžniki	298.294.002
Skupaj	6.995.906.017

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.3.3.1.1 Izdana poročstva na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1112

V letu 2011 je Republika Slovenija na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1112, izdala za 22.432.784 evrov poroštev. Na podlagi ZPFIGD je bilo štirim družbam izdanih za 11.481.784 evrov poroštev. Na podlagi ZPKEPS je Republika Slovenija izdala poročstvo v znesku 10.000.000 evrov za obveznosti javnega podjetja Infra. Na podlagi Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah⁸⁴ je bilo izdano poročstvo za obveznosti družbe Alukomen, d. d., Komen (v nadaljevanju: Alukomen) v znesku 951.000 evrov.

Izdana poročstva po dolžnikih v letu 2011 prikazuje tabela 10. Poročstva so prikazana v vrednosti poroštvjenih pogodb.

⁸⁴ Uradni list RS, št. 44/07-UPB2, 51/11.

Tabela 10: Izdana poroštva države v letu 2011 na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1112

v evrih	
Dolžnik	Znesek
Lama, d. d., Dekani	1.125.000
In.life, d. d., Ljubljana*	470.119
Radeče papir, d. o. o., Radeče	2.161.665
Deos, d. d., Ljubljana	7.725.000
Alukomen	951.000
Javno podjetje Infra	10.000.000
Skupaj	22.432.784

Opomba: * Družba se je v letu 2012 preimenovala v Detel Global, d. d., Ljubljana.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

ZIPRS1112 v 38. členu določa, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb, v letu 2011 ne sme preseči skupne višine glavnice 2.450.000.000 evrov. Obseg izdanih poroštev za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb v letu 2011 znaša 22.432.784 evrov in ni presegel omejitve iz 38. člena ZIPRS1112. Kvota, določena v 38. členu ZIPRS1112, je bila v letu 2011 izkoriščena v višini 0,9 odstotka. Kvota, določena v 3. točki prvega odstavka 41. člena ZIPRS1112, je ostala v celoti neizkoriščena, saj SID banki v letu 2011 niso bila izdana poroštva.

2.3.3.1.1.a Republika Slovenija je v letu 2009 izdala poroštvo za obveznosti SOD iz kreditov, najetih za financiranje obveznosti te družbe v letu 2009 na podlagi Zakona o poroštvi Republike Slovenije za obveznosti Slovenske odškodninske družbe, d. d., iz naslova kreditov, najetih za financiranje Slovenske odškodninske družbe, d. d., v letu 2009⁸⁵ (v nadaljevanju: ZPSOD09). Za zavarovanje poroštvne obveznosti je SOD zastavila v korist Republike Slovenije delnice družbe Telekom, d. d., Ljubljana⁸⁶ (v nadaljevanju: družba Telekom), ki jih je SOD prejela od Republike Slovenije za zagotovitev sredstev za poplačilo upravičencem po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje⁸⁷ (v nadaljevanju: ZVVJTO). ZVVJTO je namreč v 3. členu določal, da je zavezanec za vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje Republika Slovenija, v njenem imenu pa vračila vlaganj izvrši SOD.

31. 5. 2011 je začel veljati Zakon o spremembah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje⁸⁸ (v nadaljevanju: ZVVJTO-E), ki je v 3. členu določil, da SOD in Republika Slovenija s pogodbo

⁸⁵ Uradni list RS, št. 42/09.

⁸⁶ Takšen način zavarovanja poroštvne obveznosti je bil določen v 6. členu ZPSOD09.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 54/07-UPB4.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 41/11.

uredita tudi neodplačni prenos delnic družbe Telekom, ki jih je SOD pridobila za izvajanje zakona, nazaj na Republiko Slovenijo ter novo zavarovanje za poroštvo Republike Slovenije na podlagi ZPSOD09⁸⁹. Določil je tudi, da je Republika Slovenija dolžna SOD povrniti sredstva, ki jih je ta do 31. 12. 2010 založila za izvajanje zakona. Ta terjatev SOD na dan 31. 12. 2011 znaša 159.578.315 evrov (v nadaljevanju: terjatev iz ZVVJTO).

Na podlagi ZVVJTO-E sta Republika Slovenija in SOD v letu 2011 sklenili pogodbo⁹⁰, s katero sta se dogovorili, da SOD za zavarovanje poroštvne obveznosti na podlagi ZPSOD09 zastavlja Republiko Slovenijo terjatev iz ZVVJTO, ter vpiše zastavno pravico v korist Republike Slovenije na 151.435 delnicah družbe NLB, ki so v imetništvu SOD.

SOD je v skladu z določbo pogodbe obvestila Ministrstvo za finance o zastavi terjatve iz ZVVJTO. Zastavna pravica na delnicah NLB, ki so v imetništvu SOD, ni bila vpisana v centralni register vrednostnih papirjev, kot je bilo določeno s pogodbo. Ministrstvo za finance ni pojasnilo razloga za to.

Potencialne obveznosti, ki jih ima Republika Slovenija iz izdanih poroštev na podlagi ZPSOD09, so na dan 31. 12. 2011 izkazane v znesku 180.000.000 evrov⁹¹. Poroštvo, izdano SOD na podlagi ZPSOD09, ni ustrezno zavarovano, ker je znesek terjatve iz ZVVJTO, s katero je poroštvo zavarovano, manjši (159.578.315 evrov) od zneska potencialnih obveznosti Republike Slovenije.

2.3.3.1.2 Računovodsko evidentiranje izdanih poroštev

Pri preveritvi usklajenosti stanja potencialnih obveznosti Republike Slovenije iz izdanih poroštev države, ki je izkazano v izvenbilančni evidenci, s stanji, ki jih izkazujejo banke kot upniki na dan 31. 12. 2011, smo ugotovili, da izkazane potencialne obveznosti Republike Slovenije iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2011 niso bile usklajene v znesku 3.225.670.298 evrov, kar predstavlja 46,1 odstotka celotnih izkazanih potencialnih obveznosti Republike Slovenije iz danih poroštev. Za potencialne obveznosti, ki niso bile usklajene, je Ministrstvo za finance pošiljalo IOP⁹² obrazce, vendar jih upniki niso vrnili. Večino neusklajenih potencialnih obveznosti predstavljajo potencialne obveznosti iz izdanih poroštev za kredite, najete pri bankah v tujini.

⁸⁹ Z dnem uveljavitve ZVVJTO-E je prenehal veljati 6. člen ZPSOD09.

⁹⁰ Pogodba o zavarovanju porošstva, izbrisu zastavne pravice, neodplačnem prenosu delnic in ureditvi razmerij na podlagi Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (v nadaljevanju: pogodba), sklenjena dne 14. 7. 2011.

⁹¹ Navedeni znesek se nanaša na glavnice kreditov. Poleg tega ima Republika Slovenija tudi potencialne obveznosti, ki se nanašajo na pripadajoče obresti in stroške kreditov.

⁹² IOP – Izpisek odprtih postavk.

2.3.3.2 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev v letu 2011

2.3.3.2.1 Unovčitve in vračila poroštev, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih, ki se vštevajo v kvoto, določeno v zakonih o izvrševanju proračuna

V letu 2011 je bilo v breme proračuna unovčenih za 1.004.124 evrov poroštev, ki se vštevajo v kvoto, določeno v zakonih o izvrševanju proračuna. Vsa so bila unovčena za dolžnika družbo Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža (v nadaljevanju: Novoles).

V letu 2011 je bilo v dobro proračuna vrnjenih 204.942 evrov unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi. Vrnjeni sta bila dve unovčeni poroštvu, ki sta bili izdani za dolžnika Planika, d. d., Kranj – v stečajju in AM-BUS, d. o. o., Ljubljana – v stečajju.

2.3.3.2.2 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev na podlagi jamstvenih shem

V letu 2011 so bila zaradi neporavnanih obveznosti 32 pravnih oseb, zavarovanih s poroštvu izdanimi na podlagi ZJShemRS, unovčena poroštva v znesku 19.658.475 evrov. Zaradi neporavnanih obveznosti 25 fizičnih oseb, zavarovanih s poroštvu, izdanimi na podlagi ZJShemFO, so bila v letu 2011 unovčena poroštva v znesku 171.143 evrov⁹³.

Računsko sodišče je že pri reviziji Predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009⁹⁴ opozorilo Ministrstvo za finance, da od SID banke ne pridobiva podatkov o tem, kateri krediti, za katere daje država jamstva po ZJShemRS, so zavarovani s kvalitetnim zavarovanjem v skladu z običajno prakso, in kateri ne. Računsko sodišče je tudi priporočilo, naj spremlja podatke o kvaliteti zavarovanja kreditov, ki imajo poroštvo Republike Slovenije po ZJShemRS, saj je od tega odvisna uspešnost izterjave terjatev iz unovčenih poroštev ob morebitnih unovčitvah v prihodnjih letih in realizacija bodočih prejemkov računa finančnih terjatev in naložb.

Poroštva, ki so bila unovčena na podlagi ZJShemRS, so po dolžnikih izkazana v tabeli 11.

⁹³ Znesek ne zajema unovčenega poroštvu v znesku 9.914 evrov, ki jih je poslovna banka še v istem letu vrnila, ker je SID banka naknadno ugotovila, da za izplačilo poroštvu niso bili izpolnjeni pogoji oziroma je bila kreditna pogodba sklenjena v nasprotju z ZJShemFO.

⁹⁴ Spletna stran računskega sodišča, št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010, točka 2.2.2.3.3.e

Tabela 11: Unovčena poročstva na podlagi ZJShemRS v letu 2011

v evrih

Dolžnik	Znesek
SCT, d. d., Ljubljana	4.145.780
Skupina Viator & Vektor, d. d., Ljubljana	3.607.087
Vegrad, d. d., Velenje	2.023.032
Stavbar gradnje, d. o. o., Maribor	1.854.482
CPM, d. d., Maribor	1.579.574
Alpos Posebne storitve, d. o. o., Šentjur	961.095
Montavar metalna nova, d. o. o., Maribor	861.074
SGP Zasavje Trbovlje, d. d., Trbovlje	743.711
TOM, d. d., Mokronog	657.409
Orka, d. o. o., Ljubljana	642.680
Delo Revije, d. d., Ljubljana	526.531
Ferlinc, d. o. o., Maribor	349.989
Regeneracija, d. o. o., Vodice	242.227
T*T – Trgotehna, d. o. o., Ljubljana	197.558
Inoks, d. o. o., Črnelavci	185.977
R-Plast, d. o. o., Lesce	148.968
MAB transport, d. o. o., Rogaška Slatina	128.643
Ekoinženiring, d. o. o., Nova vas pri Markovcih	125.201
Ostali dolžniki	677.457
Skupaj	19.658.475

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

V letu 2011 so bile terjatve iz unovčenih poroštev, izdanih na podlagi jamstvenih shem, poplačane v znesku 192.479 evrov skupaj z zamudnimi obrestmi. Terjatve iz unovčenih poroštev na podlagi ZJShemRS so bile skupaj z zamudnimi obrestmi poplačane v znesku 149.724 evrov. Terjatve iz unovčenih poroštev na podlagi ZJShemFO so bile skupaj z zamudnimi obrestmi poplačane v znesku 42.755 evrov,

od tega so 10.073 evrov poplačali dolžniki, 32.682 evrov⁹⁵ pa poslovna banka zaradi naknadne ugotovitve SID banke o sklenitvi kreditnih pogodb v nasprotju z ZJShemFO.

2.3.3.3 Terjatve za unovčena poroštva

Ministrstvo za finance izkazuje v poslovnih knjigah dolgoročne terjatve za unovčena poroštva na kontu 0840, dolgoročne sporne terjatve za unovčena poroštva do družb v stečaju na kontu 0851 in kratkoročne terjatve za zamudne obresti, ki se nanašajo na unovčena poroštva, na kontu 1602.

2.3.3.3.1 Terjatve za unovčena poroštva, izdana na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v zakonih o izvrševanju proračuna

Stanje terjatev za unovčena poroštva na dan 31. 12. 2011 znaša 86.146.291 evrov in je prikazano v tabeli 12.

Tabela 12: Stanje terjatev za unovčena poroštva, ki se všttevajo v kvoto, določeno v zakonih o izvrševanju proračuna, na dan 31. 12. 2011

Dolžnik	Stanje terjatev na dan 31. 12. 2011	Delež
	v evrih	v odstotkih
Dolgoročne terjatve za unovčena poroštva (konto 0840)	79.729.495	100,00
Hmezad kmetijstvo Žalec, d. d., Žalec – v stečaju	3.396.572	4,3
Tam Maribor, d. d., Maribor – v stečaju	76.332.923	95,7
Dolgoročne sporne terjatve za unovčena poroštva do družb v stečaju (konto 0851)	6.416.796	100,00
Planika, d. d., Kranj – v stečaju	486.581	7,6
Univerzale industrija oblačil Domžale, d. d., – v stečaju	478.937	7,5
Novoles lesna industrija Straža, d. d., Straža – v stečaju	5.394.235	84,1
IUV, d. d., Vrhnika – v stečaju	57.043	0,8
Skupaj	86.146.291	-

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Največji delež dolgoročnih terjatev za unovčena poroštva predstavljajo terjatve do Tam Maribor, d. d., – v stečaju (v nadaljevanju: TAM), med dolgoročnimi spornimi terjatvami za unovčena poroštva pa največji delež predstavljajo terjatve do Novolesa lesna industrija Straža, d. d., Straža – v stečaju.

⁹⁵ Znesek ne zajema 9.914 evrov, ki jih je poslovna banka vrnila v istem letu, kot ji je bilo izplačano poroštvo (povezava s prejšnjo opombo).

Ministrstvo za finance je v letu 2011 odpisalo za 10.881.657 evrov terjatev iz unovčenih poroštev do družb AM – BUS, d. o. o., Ljubljana – v stečaju in Novoteks tkanina, d. d., Novo mesto – v stečaju.

ZR v 37. členu določa, da je ob koncu poslovnega leta treba posebej uskladiti obveznosti in terjatve proračunov s prejemniki sredstev iz javnih financ. V dokumentu "Podatki, potrebni za popis, ki jih pripravi in posreduje računovodska služba neposrednega proračunskega uporabnika"⁹⁶ (v nadaljevanju: navodila za računovodsko službo) je navedeno, da se terjatve, prijavljene v insolventne postopke, ne usklajujejo. Ministrstvo za finance zato ni usklajevalo terjatev iz unovčenih poroštev, izkazanih do družb v stečaju⁹⁷.

Pojasnilo Ministrstva za finance

IOP obrazcev za terjatve do družb v stečajnih postopkih se ni pošiljalo, ker jih v preteklosti stečajni upravitelji običajno niso vračali ali pa je bil posamezen IOP obrazec vrnjen z opombo, da ni potrjen, ker je družba v stečaju. Spremenil naj bi se Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu ZR, in sicer tako, da bi bile upoštevane nekatere posebnosti pri usklajevanju terjatev in obveznosti.

Terjatev iz unovčenih poroštev do družb v stečaju ni bilo mogoče uskladiti z dolžniki, ker ti ne vračajo IOP obrazcev oziroma jih ne potrjujejo, mogoče pa jih je uskladiti z dejanskim stanjem na podlagi pregleda dokumentacije ob izvedbi popisa.

ZR v 36. členu določa, da pravne osebe ob koncu leta obvezno usklajujejo stanje sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom. V navodilih za računovodsko službo je navedeno, da je treba pri popisu še posebej preveriti terjatve do pravnih (in fizičnih) oseb v prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji, zastarane in neizterljive terjatve. Iz Priročnika za popis sredstev in virov sredstev⁹⁸ ni razvidno, na kakšen način oziroma na podlagi katerih dokumentov naj popisna komisija ugotavlja dejansko stanje tovrstnih terjatev. Iz elaborata o popisu sredstev in virov sredstev Ministrstva za finance po stanju na dan 31. 12. 2011 (v nadaljevanju: elaborat o popisu) in Poročila popisne komisije za popis sredstev in virov sredstev izvrševanja proračuna Republike Slovenije in upravljavca denarnih sredstev EZRD (v nadaljevanju: poročilo popisne komisije) ni razvidno, ali je popisna komisija ugotovila dejansko stanje terjatev iz unovčenih poroštev, izkazanih do družb v stečaju, oziroma na kakšen način je to ugotovila, zato ni bilo mogoče potrditi, da je bilo usklajevanje izvedeno v skladu s 36. členom ZR.

Priporočilo

Ministrstvo za finance naj v podrobnejših navodilih za popis, ki jih v skladu s 40. členom ZR predpiše odgovorna oseba pravne osebe, opredeli ustrezne dokumente in postopke, potrebne za ugotovitev dejanskega stanja terjatev, izkazanih do družb v stečaju.

⁹⁶ Št. 450-119/2011/1 z dne 24. 11. 2011, ki ga je pripravil Direktorat za javno računovodstvo.

⁹⁷ Ministrstvo za finance je navedlo, da je IOP obrazec poslalo le za družbo Hmezad kmetijstvo Žalec, d. d., Žalec – v stečaju, kjer je med potekom stečajnega postopka v vlogo upnika vstopila Republika Slovenija namesto Deželne banke Slovenije, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Deželna banka). Ministrstvo za finance ni dobilo vrnjenega IOP obrazca po stanju na dan 31. 12. 2011.

⁹⁸ Ministrstvo za finance, december 2010.

2.3.3.3.2 Terjatve za unovčena poročstva, izdana na podlagi izvajanja jamstvenih shem

V poslovnih knjigah je stanje terjatev za unovčena poročstva, ki so bila izdana na podlagi ZJShemRS, brez zamudnih obresti, na dan 31. 12. 2011 izkazano v znesku 23.262.918 evrov. Terjatve za unovčena poročstva, izdana fizičnim osebam na podlagi ZJShemFO na dan 31. 12. 2011, znašajo 283.610 evrov. Terjatve iz zamudnih obresti iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2011 znašajo 129.348 evrov, od tega se na unovčena poročstva po ZJShemRS nanaša 108.947 evrov, na unovčena poročstva po ZJShemFO pa 20.401 evrov.

Na podlagi davčnih odločb so bile v letu 2011 odpisane terjatve iz unovčenih poroštev, izdanih na podlagi ZJShemFO, in zamudne obresti v znesku 22.116 evrov.

V tabeli 13 je prikazano stanje terjatev za unovčena poročstva, ki so bila izdana na podlagi ZJShemRS po posameznih dolžnikih.

Tabela 13: Stanje terjatev za unovčena poročstva, izdana na podlagi ZJShemRS, na dan 31. 12. 2011

Dolžnik	Stanje terjatev na dan 31. 12. 2011	Delež
	v evrih	v odstotkih
Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva (konto 0840)	5.708.304	100,0
Skupina Viator & Vektor, d. d., Ljubljana	3.607.087	63,2
Montavar metalna nova, d. o. o., Maribor – v likvidaciji	775.654	13,6
Avtohiša Moste, d. o. o., Ljubljana – v likvidaciji	278.181	4,9
Regeneracija, d. o. o., Vodice	242.227	4,2
Terjatve za unovčena poročstva do ostalih dolžnikov	805.155	14,1
Dolgoročne sporne terjatve za unovčena poročstva do družb v stečaju (konto 0851)	17.554.614	100,0
SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju	4.145.780	23,6
Vegrad, d. d., Velenje – v stečaju	2.023.032	11,5
Stavbar gradnje, d. o. o., Maribor – v stečaju	1.854.482	10,6
Gradis Celje, d. d., Celje – v stečaju	1.730.573	9,9
CPM, d. d., Maribor – v stečaju	1.660.780	9,5
Fluid, d. o. o., Črniče – v stečaju	1.066.651	6,1
Alpos Posebne storitve, d. o. o., Šentjur – v stečaju	968.837	5,5
SGP Zasavje Trbovlje, d. d., Trbovlje – v stečaju	743.711	4,2
TOM, d. d., Mokronog – v stečaju	657.409	3,7
Orka, d. o. o., Ljubljana – v stečaju	623.336	3,6
Delo Revije, d. d., Ljubljana – v stečaju	526.531	3,0
Ferlinc, d. o. o., Maribor – v stečaju	349.989	2,0
LIZ – inženiring, d. d., Ljubljana – v stečaju	263.690	1,5
Terjatve za unovčena poročstva do ostalih dolžnikov v stečaju	939.813	5,3
Skupaj	23.262.918	-

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Na podlagi preverjanja IOP obrazcev smo ugotovili, da stanje terjatev za unovčena poročstva, izdana na podlagi ZJShemRS, na dan 31. 12. 2011 ni usklajeno s stanji, ki jih izkazujejo dolžniki, kot določa 37. člen ZR. Izkazane terjatve za unovčena poročstva na podlagi ZJShemRS v znesku 23.076.941 evrov

niso bile usklajene z dolžniki, kar pomeni, da je bilo 99,2 odstotka terjatev za unovčena poročstva, izdanih na podlagi ZJShemRS, neusklajenih. Večino neusklajenih terjatev predstavljajo terjatve do družb v stečaju, ki jih ni bilo mogoče uskladiti z dolžniki, ker ti ne vračajo IOP obrazcev oziroma jih ne potrjujejo.

Ministrstvo za finance je navedlo, da je pošiljalo IOP obrazce poslovnim bankam za terjatve do tistih družb v stečaju, za katere terjatve za račun Republike Slovenije izterjujejo poslovne banke. Presodili smo, da vrnjeni IOP obrazci, ki so bili potrjeni, ne predstavljajo ustrezne podlage za uskladitev terjatev za unovčena poročstva z dolžniki, saj so jih potrdile banke, ki niso dolžniki, temveč so to družbe v stečaju.

Iz elaborata o popisu in poročila popisne komisije ni razvidno, ali je popisna komisija ugotovila dejansko stanje terjatev iz unovčenih poroštev, izkazanih do družb v stečaju, oziroma na kakšen način je to ugotovila, zato ni bilo mogoče potrditi, da je bilo usklajevanje terjatev z dejanskim stanjem izvedeno v skladu s 36. členom ZR.

Terjatve za unovčena poročstva, izdana fizičnim osebam na podlagi ZJShemFO, se ne usklajujejo.

2.3.4 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja za leto 2011 izkazano zadolževanje državnega proračuna v znesku 3.885.900.796 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 960.389.822 evrov.

Primerjava prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2010 in 2011 je prikazana v tabeli 14. V primerjavi z letom 2010 se je zadolževanje proračuna v letu 2011 povečalo za 53,6 odstotka, odplačila dolga pa so se zmanjšala za 44,7 odstotka. Neto zadolževanje v letu 2011 znaša 2.925.510.974 evrov, in je za 3,7-krat večje kot v letu 2010, ko je neto zadolževanje znašalo 795.020.287 evrov.

Struktura zadolževanja je v obeh letih enaka, saj se je država v obeh letih v celoti zadolžila na domačem trgu. Delež odplačil na domačem trgu v celotnem odplačilu dolga se je zmanjšal s 70,3 odstotka v letu 2010 na 51,8 odstotka v letu 2011.

Tabela 14: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2010 in 2011

Konto/Postavka		Zaključni račun 2010	Revidirani podatki 2010		Zaključni račun 2011		Indeks
(1)		v evrih (2)	v evrih (3)	v odstotkih (4)	v evrih (5)	v odstotkih (6)	(7)=(5)/(3)*100
500	Domače zadolževanje	2.524.955.250	2.530.184.076	100,0	3.885.900.796	100,0	154
501	Zadolževanje v tujini	0	0	0,0	0	0,0	0
50	Zadolževanje (500+501)	2.524.955.250	2.530.184.076	100,0	3.885.900.796	100,0	154
550	Odplačila domačega dolga	1.215.043.597	1.219.838.424	70,3	497.318.833	51,8	41
551	Odplačila dolga v tujino	515.325.365	515.325.365	29,7	463.070.989	48,2	90
55	Odplačila dolga (550+551)	1.730.368.962	1.735.163.789	100,0	960.389.822	100,0	55
X/1.	Neto zadolževanje (50–55)	794.586.288	795.020.287	-	2.925.510.974	-	368

Viri: predlog zaključnega računa za leto 2010, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, zaključni račun.

2.3.4.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2011 izkazani v skupnem znesku 3.885.900.796 evrov, od tega se 3.000.000.000 evrov nanaša na dolgoročno zadolževanje z državnimi obveznicami RS 69 in RS 70⁹⁹, 855.263.553 evrov na zadolževanje z osemnajstmesečnimi zakladnimi menicami¹⁰⁰, 28.175.220 evrov na zadolževanje s trimesečnimi zakladnimi menicami¹⁰¹, 1.834.325 evrov na zadolževanje z izročitvijo obveznic RS 21, ter 627.698 evrov na zadolževanje z izročitvijo obveznic RS 39.

Dolg države se je v letu 2011 povečal tudi za obveznosti do SOD in za upravljanje z dolgom, kar pa ni

⁹⁹ Republika Slovenija je v letu 2011 izdala obveznico RS 69 v nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov in RS 70 v nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov.

¹⁰⁰ Republika Slovenija je v letu 2011 izdala osemnajstmesečno zakladno menico (v nadaljevanju: zakladna menica OZ 1) v znesku 855.263.553 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti).

¹⁰¹ Republika Slovenija je v letu 2011 izdala trimesečno zakladno menico (v nadaljevanju: TZ 133) v znesku 28.175.220 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti).

izkazano med prejemki računa financiranja, a je izkazano kot povečanje dolga.

Obveznosti do SOD so se povečale za sredstva, ki jih je SOD do leta 31. 12. 2010 založila za izplačilo odškodnin po Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁰² (v nadaljevanju: ZIOOZP) in Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja¹⁰³ (v nadaljevanju: ZSPOZ) in za vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje po ZVVJTO.

Proračun države se je zadolžil tudi z izdajo dodatne količine obveznic RS 59, ki je bila namenjena upravljanju z državnim dolgom.

Proračun države se je v letu 2011 dejansko zadolžil v skupnem znesku 4.276.121.916 evrov, kar je prikazano v tabeli 15.

Tabela 15: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2011

v evrih	
Zakonska osnova	Znesek
A. Dolgoročno zadolževanje	4.247.946.696
Dolgoročne obveznice RS 69 in RS 70	3.000.000.000
Osemnajstmesečne zakladne menice OZ 1	855.263.553
Odškodnine:	
• vročitev obveznic RS 21 zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja	1.834.325
• vročitev obveznic RS 39 žrtvam vojnega in povojnega nasilja	627.698
• založena sredstva po ZSPOZ	118.557.578
• založena sredstva po ZIOOZP	57.091.764
Založena sredstva za vračilo vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje po ZVVJTO	159.578.315
Upravljanje z državnim dolgom	54.993.463
B. Kratkoročno zadolževanje	28.175.220
Trimesečne zakladne menice TZ 133	28.175.220
Skupaj zadolževanje (A+B)	4.276.121.916

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

V zaključnem računu je izkazano realizirano zadolževanje v letu 2011 v znesku 3.885.900.796 evrov, kar

¹⁰² Uradni list RS, št. 49/99, 41/11.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/02, 27/09, 9/11.

znaša 123 odstotkov sredstev, načrtovanih v rebalansu proračuna za leto 2011. Realizirana zadolžitev je večja od načrtovane, ker načrtovani obseg zadolževanja v rebalansu proračuna za leto 2011 ne upošteva že izvedenega zadolževanja v preteklem letu za odplačilo glavnice dolga v tekočem letu in zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih dveh letih. To ni v skladu s četrtem odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki, ki pripadajo državi.

V obrazložitvi zaključnega računa je navedeno, da so bila sredstva iz zadolževanja države z obveznicami in zakladnimi menicami v letu 2011 v skupnem znesku 3.885.900.796 evrov porabljena za izvrševanje proračuna za leto 2011 v znesku 2.864.874.387 evrov, preostali del v znesku 1.021.026.409 evrov pa je namenjen odplačilu glavnice državnega dolga v prihodnjih dveh letih. Izdaja zakladne menice OZ 1, s katero se je država v decembru 2011 zadolžila za 855.263.553 evrov, je bila v celoti namenjena pridobitvi sredstev za odplačilo glavnice državnega dolga v letu 2012¹⁰⁴.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Z izdajo zakladne menice OZ 1 decembra 2011 se je zmanjšalo tveganje refinanciranja odplačila glavnice obveznice RS 64 v februarju 2012. Konec leta 2011 so bile na evropskem finančnem trgu zelo zaostrjene razmere. Ministrstvo za finance ni moglo izključiti možnosti, da se take razmere ne bodo nadaljevale ali še bolj zaostrile v januarju 2012, s čimer bi bil dostop na trg državnih vrednostnih papirjev še težji in zato tveganje refinanciranja odplačila glavnice obveznice RS 64 še večje. Ministrstvo za finance je ocenilo, da dolgoročnega zadolževanja z obveznicami ne bo mogoče izvesti v času in obsegu, potrebnem za odplačilo glavnice obveznice RS 64, zato je bila izdana zakladna menica OZ 1, po kateri je obstajalo povpraševanje, cena pa je bila še sprejemljiva. Tako se je zmanjšalo tveganje refinanciranja odplačila glavnice obveznice RS 64, ki je zapadla februarja leta 2012 in se je kljub nepredvidljivim razmeram na trgu v letu 2012 pravočasno zagotovilo sredstva za financiranje izdatkov proračuna v prvem kvartalu leta 2012.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance konec leta 2011 znašal 15.156.770.017 evrov in predstavlja 42,5 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), konec leta 2010 pa je dolg znašal 11.884.536.376 evrov in je predstavljal 33,6 odstotka BDP¹⁰⁵.

Ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra po ZPKEPS¹⁰⁶ bi dolg državnega proračuna konec leta 2011 po oceni računskega sodišča znašal 15.196.775.775 evrov oziroma 42,6 odstotka BDP. Konec leta 2010 pa je ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra po ZPKEPS in SOD po ZVVJTO¹⁰⁷ dolg znašal 12.076.306.190 evrov oziroma 34,1 odstotka BDP.

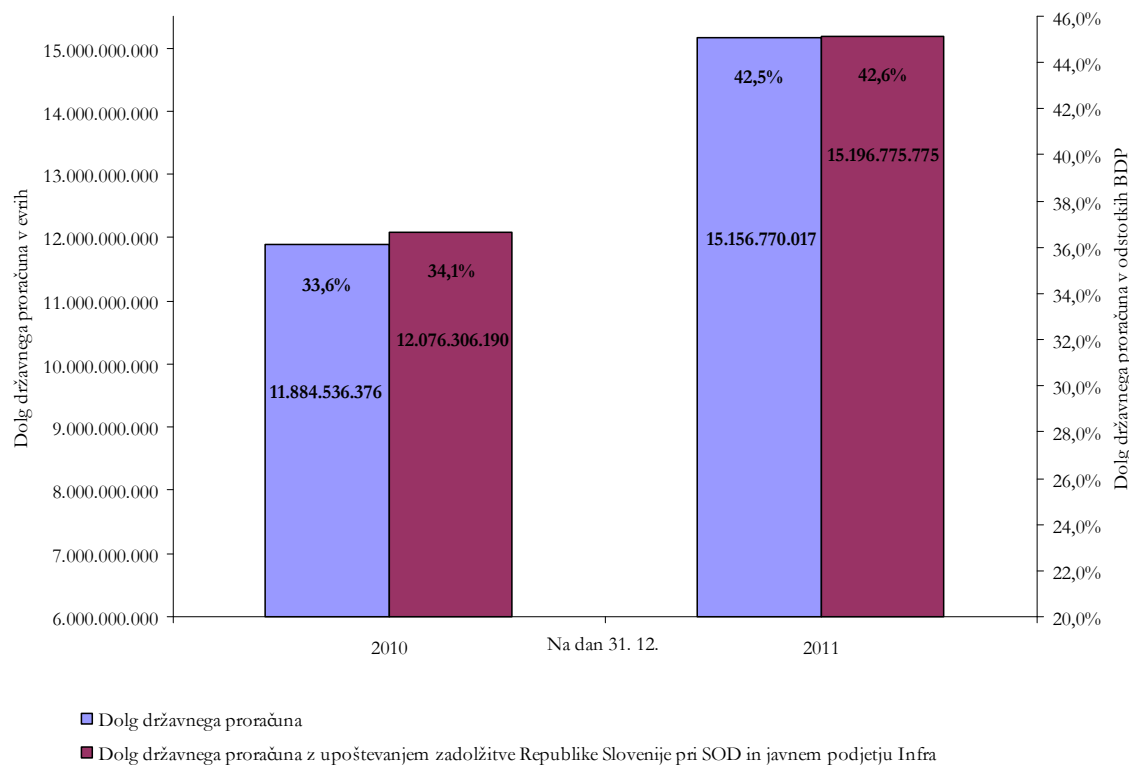
¹⁰⁴ Ta sredstva predstavljajo največji del sredstev iz zadolževanja države, ki so namenjena za odplačila glavnice dolga v prihodnjih dveh letih (1.021.026.409 evrov).

¹⁰⁵ BDP v tekočih cenah je v letu 2011 znašal 35.639 milijonov evrov, v letu 2010 pa 35.416 milijonov evrov. Vir: spletna stran Statističnega urada Republike Slovenije, <http://www.stat.si/indikatorji.asp> [23. 3. 2012].

¹⁰⁶ Konec leta 2011 znaša zadolžitev pri javnem podjetju Infra 40.005.758 evrov, konec leta 2010 pa 31.993.611 evrov.

¹⁰⁷ Republika Slovenija konec leta 2010 v poslovnih knjigah ni imela evidentirane obveznosti do SOD iz založenih sredstev po ZVVJTO v znesku 159.776.203 evrov.

Slika 2: Dolg državnega proračuna konec leta 2010 in 2011



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2011 znašali 510.629.127 evrov, kar predstavlja 6,5 odstotka vseh prihodkov¹⁰⁸ proračuna v tem letu oziroma 1,4 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2010 so se stroški obresti povečali za 7,1 odstotka. V letu 2010 so stroški obresti znašali 476.691.114 evrov in so predstavljali 6,3 odstotka vseh prihodkov proračuna leta 2010 oziroma 1,3 odstotka BDP.

2.3.4.1.a Sistem enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: sistem EZRD) je v letu 2009 iz sredstev zadolževanja proračuna z obveznico RS 65¹⁰⁹ v poslovne banke naložil depozite v znesku 1.270.000.000 evrov do leta 2012 za ohranitev stabilnosti finančnega sistema po letni obrestni meri 4,38 odstotka.

Ministrstvo za finance, kot upravljavec sredstev EZRD, je v letu 2011 poslovnim bankam ponudilo spremembo pogojev navedenih depozitov, tako da se jim skrajša ročnost na 1. 4. 2011, nato pa se sklene nove pogodbe o vezavi triletnih depozitov, pri čemer se obseg depozitov lahko zmanjša, obrestna mera pa

¹⁰⁸ Bilanca prihodkov in odhodkov.

¹⁰⁹ Revizijsko poročilo o Predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, točka 2.2.3.1.c.

znaša 4,61 odstotka. Hkrati pa je ponudil sklenitev pogodb o vezavi triletnih depozitov pod enakimi pogoji tudi poslovnim bankam, ki v letu 2009 niso sklenile pogodb o vezavi triletnih depozitov, a le do kvote 360.000.000 evrov¹¹⁰. Če te banke ne bi sprejele ponudbe, bi imele možnost vezave dodatnih triletnih depozitov poslovne banke, ki so že v letu 2009 sklenile pogodbe o vezavi triletnih depozitov, a le do kvote 165.000.000 evrov¹¹¹.

Poslovne banke, ki so že v letu 2009 sklenile pogodbe o triletnih depozitih iz sredstev sistema EZRD, so ponudbo sprejele in 1. 4. 2011 pogodbe o vezavi triletnih depozitov iz leta 2009 prekinile¹¹². Tega dne je Ministrstvo za finance z istimi bankami sklenilo nove pogodbe o vezavi depozitov v skupnem znesku 1.195.000.000 evrov¹¹³, ki zapadejo 1. 4. 2014¹¹⁴ in se obrestujejo po letni obrestni meri 4,61 odstotka.

Takšno poslovanje Ministrstva za finance kot upravljavca sredstev EZRD je sicer v skladu s tretjim odstavkom 68. člena ZJF, ki kot izjemo v nalaganju sredstev določa možnost nalaganja za obdobje največ treh let. Opozoriti pa je treba, da gre, ob upoštevanju ročnosti depozitov iz prekinjenih in novo sklenjenih pogodb, za depozite, dane bankam v znesku 1.195.000.000 evrov za skupno obdobje petih let. Depoziti iz prekinjenih pogodb, sklenjenih leta 2009, in v letu 2011 na novo sklenjenih depozitnih pogodb (brez časovne prekinitve in v skupnem znesku 1.195.000.000 evrov) kažejo, da so ta sredstva postala dolgoročni vir sredstev za poslovanje bank.

Pojasnilo ministrstva

Prekinitev starih pogodb in sklenitev novih so predlagale banke predvsem zaradi potencialnega tveganja refinanciranja svojih obveznosti. Ob tem je bila pripravljena tudi novelirana ocena gibanja denarnih sredstev sistema EZR do konca leta 2014, iz katere je izhajala možnost izvedbe tega posla.

Tako kot triletni depoziti iz leta 2009 so tudi triletni depoziti naloženi v poslovne banke v letu 2011 v znesku 1.195.000.000 evrov namenjeni zagotavljanju virov financiranja poslovnim bankam oziroma ohranitvi stabilnosti finančnega sistema.

V tabeli v nadaljevanju prikazujemo podatke o depozitih, ki so bili dodeljeni na podlagi prekinjenih pogodb iz leta 2009.

¹¹⁰ Tudi vsaka posamezna poslovna banka je imela določeno kvoto, do katere je lahko sklenila pogodbe o vezavi triletnih depozitov.

¹¹¹ Tudi vsaka posamezna poslovna banka je imela določeno kvoto do katere je lahko sklenila pogodbe o vezavi triletnih depozitov.

¹¹² Z aneksi k osnovnim pogodbam s poslovnimi bankami.

¹¹³ Od 1.270.000.000 evrov danih depozitov v letu 2009 jih 75.000.000 evrov ni bilo na novo vezanih..

¹¹⁴ Dva depozita bosta deloma vrnjena že v letu 2012 (48.000.000 evrov) in letu 2013 (24.000.000 evrov).

Tabela 16: Depoziti dodeljeni na podlagi prekinjenih pogodb iz leta 2009¹¹⁵ (P)¹¹⁶

Country	Year	Population (millions)	Urban population (millions)	Urban population (%)
Algeria	2000	24.0	10.0	41.7
Algeria	2001	24.2	10.2	42.2
Algeria	2002	24.4	10.4	42.6
Algeria	2003	24.6	10.6	43.1
Algeria	2004	24.8	10.8	43.6
Algeria	2005	25.0	11.0	44.0
Algeria	2006	25.2	11.2	44.4
Algeria	2007	25.4	11.4	44.9
Algeria	2008	25.6	11.6	45.3
Algeria	2009	25.8	11.8	45.7
Algeria	2010	26.0	12.0	46.2
Algeria	2011	26.2	12.2	46.6
Algeria	2012	26.4	12.4	47.0
Algeria	2013	26.6	12.6	47.4
Algeria	2014	26.8	12.8	47.8
Algeria	2015	27.0	13.0	48.1
Algeria	2016	27.2	13.2	48.5
Algeria	2017	27.4	13.4	48.9
Algeria	2018	27.6	13.6	49.3
Algeria	2019	27.8	13.8	49.7
Algeria	2020	28.0	14.0	50.0

(P)¹¹⁶

Poleg navedene dodelitve depozitov pa je bilo v letu 2011 sklenjenih še več pogodb v skupnem znesku 116.800.000 evrov za obdobje od 30. 3. 2011 do 28. 3. 2014. Vsi ti depoziti se obrestujejo po letni obrestni meri 4,61 odstotka.

2.3.4.1.b Povprečno stanje vlog proračuna¹¹⁷ v sistemu EZRD v letu 2011 je bilo 1.754.862.000 evrov, na dan 31. 12. 2011 pa so vloge proračuna v sistemu EZRD znašale 1.943.000.000 evrov¹¹⁸. Zaradi tako visokega stanja vlog proračuna v sistemu EZRD je bilo dolgoročno zadolževanje proračuna v letu 2011 višje, saj proračunu ne bilo treba zagotavljati sredstev za vloge v EZRD. Proračun je pri vlaganju sredstev v sistem EZRD v letu 2011 dosegal letne obrestne mere od 0,03 do 4,58 odstotka¹¹⁹, medtem ko so učinkovite letne obrestne mere dolgoročnih zadolžitev¹²⁰ v letu 2011 znašale 4,45 odstotka¹²¹ in

¹¹⁵ V poročilu, ki bo na voljo javnosti, tabela ne bo vidna na zahtevo revidiranja, ki navaja, da razkrivanje individualnih podatkov po bankah pomeni kršenje določil ZGD.

116 (P) - POSLOVNA SKRIVNOST.

¹¹⁷ Povprečje smo izračunali iz stanj vlog proračuna vsakega dne v letu 2011.

¹¹⁸ V znesku so zajete tudi vloge iz sredstev, pridobljenih z izdajo zakladne menice OZ 1, v znesku 855.263.553 evrov. Ta sredstva so bila porabljena predvsem v začetku leta 2012 za odplačilo glavnice obveznice RS 64.

¹¹⁹ Obrestno mero 4,58 odstotka je dosegla le ena vloga, ki je bila vezana na dan izdaje obveznice RS 70 (z efektivno letno obrestno mero 5,17 odstotka), preostale vloge pa so imele največjo letno obrestno mero 2,44 odstotka.

¹²⁰ Tu ne upoštevamo zakladne menice OZ 1, saj je bila izdana šele decembra 2011 in tako ni vplivala na visoko stanje vlog med letom, sredstva iz te zadolžitve pa so bila porabljena predvsem v začetku leta 2012.

¹²¹ Obveznica RS 69.

5,17 odstotka¹²². Iz tega izhaja, da se je proračun v letu 2011 dolgoročno zadolževal po višjih obrestnih merah, kot so bile obrestovane vloge proračuna v sistemu EZRD. Proračun je moral v letu 2011 ohranjati visoko stanje vlog v sistemu EZRD, ker je s tem sistemom EZRD omogočal zadosten obseg virov za financiranje dolgoročnih depozitov za ohranitev stabilnosti finančnega sistema. Proračun ohranja visoko stanje vlog že od vezave depozitov v poslovne banke za ohranitev stabilnosti finančnega sistema v letu 2009.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Na povprečni obseg vlog je vplivalo predvsem izvrševanje zadolževanja proračuna v začetku leta. Če bi bilo realizirano le zadolževanje z obveznico RS 69, bi proračun že od septembra izkazoval primanjkljaje denarnih sredstev, ki bi v decembru presegli dovoljeno likvidnostno zadolževanje proračuna. Če bi se zadolževanje z RS 70 prilagajalo obsegu prostih denarnih sredstev, bi ogrozili izvrševanje proračuna do konca leta. Triletni depoziti v poslovne banke imajo nižjo obrestno mero od obveznice RS 70 zaradi krajše ročnosti. Vloge proračuna so posledica izvršenega zadolževanja v skladu s sprejetim proračunom in programom financiranja. Na obseg vlog konec leta je vplivala tudi ugodnejša realizacija proračuna v decembru. Če iz stanja vlog konec leta odštejemo omenjeni učinek in zadolževanje za predfinanciranje odplačil dolga, bi stanje vlog konec leta znašalo 692.000.000 evrov.

Sistem EZRD ima na dan 31. 12. 2011 v poslovnih bankah naloženih za 1.698.800.000 evrov dolgoročnih depozitov. Tako za depozite v znesku 1.195.000.000 evrov, ki so bili vezani ob prekinutvi leta 2009 danih depozitov za ohranitev stabilnosti finančnega sistema (točka 2.3.4.1.a), tudi za preostale depozite do skupne vrednosti 1.698.800.000 evrov obstaja tveganje, da pomenijo obliko zagotavljanja sredstev bankam za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem. Depoziti na dan 31. 12. 2011 predstavljajo 50,8 odstotka vseh sredstev sistema EZRD. Vloge proračuna v sistemu EZRD so na dan 31. 12. 2011 izkazane v skupnem znesku 1.943.000.000 evrov.

Dolgoročni depoziti sistema EZRD v poslovne banke so izkazani v bilanci stanja sistema EZRD na dan 31. 12. 2011 v znesku 1.550.800.000 evrov, med kratkoročnimi finančnimi naložbami pa je izkazanih še za 148.000.000 evrov dolgoročnih depozitov, ki zapadejo v letu 2012. Lastni viri in dolgoročne obveznosti sistema EZRD so na dan 31. 12. 2011 izkazani v znesku 68.466.810 evrov in ne omogočajo financiranja dolgoročnih depozitov sistema EZRD, zato vire za depozite sistema EZRD v poslovne banke predstavljajo tudi kratkoročne vloge in stanje denarja na podračunih proračunskih uporabnikov¹²³.

Sistem EZRD je imel na dan 31. 12. 2011 na razpolago za upravljanje sredstva v skupnem znesku 3.268.362.860 evrov, in sicer sredstva vlog proračunskih uporabnikov v znesku 2.637.777.420 evrov, stanj na podračunih proračunskih uporabnikov v znesku 562.118.630 evrov in splošnega sklada v znesku 68.466.810 evrov. Brez vlog proračuna na dan 31. 12. 2011 ta sredstva znašajo 1.325.362.860 evrov, kar je le 130.362.860 evrov več, kot znašajo dolgoročni depoziti, ki so bili vezani v poslovnih bankah v letu 2011 za ohranitev stabilnosti finančnega sistema. Brez vlog proračuna v sistemu EZRD sistem EZRD na dan 31. 12. 2011 ne bi imel zadostnih virov sredstev za financiranje dolgoročnih depozitov bankam za ohranitev stabilnosti finančnega sistema.

¹²² Obveznica RS 70.

¹²³ Proračunski uporabniki lahko vlagajo vloge v sistem EZRD z zapadlostjo do enega leta.

Brez vlog proračuna na dan 31. 12. 2011¹²⁴ ta sredstva znašajo 1.325.362.860 evrov, kar je kar 373.438.000 evrov manj, kot znašajo vsi dani dolgoročni depoziti, ki so bili vezani v poslovnih bankah¹²⁵.

Tabela 17: Bilanca stanja sistema EZRD na dan 31. 12. 2011

		v evrih	
Sredstva		Obveznosti do virov sredstev	
Dolgoročno dani depoziti	1.550.800.000	Splošni sklad	68.466.810
Dolgoročna sredstva	1.550.800.000	Lastni viri in dolgoročne obveznosti	68.466.810
Denar	144.812.471	Kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta	3.220.889.028
Kratkoročne finančne naložbe*	1.571.713.579		
Ostala kratkoročna sredstva	78.262.615	Ostale kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitve	56.232.827
Kratkoročna sredstva	1.794.788.665	Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitve	3.277.121.855
Skupaj	3.345.588.665	Skupaj	3.345.588.665

Opomba: * Med kratkoročnimi finančnimi naložbami je izkazano tudi za 148.000.000 evrov dolgoročnih depozitov, ki zapadejo v letu 2012.

Vir: Poročilo o upravljanju denarnih sredstev enotnega zakladniškega računa države za leto 2011.

V prvem odstavku 68. člena ZJF je določeno, da mora Ministrstvo za finance z denarnimi sredstvi sistema EZRD upravljati v skladu z načelom likvidnosti. Čeprav 68. člen ZJF v tretjem odstavku dovoljuje upravljavcu, da nalaga sredstva EZRD do treh let, pa opozarjamo, da niso zagotovljeni ekvivalentni viri za takšno nalaganje. EZRD je sistem računov, nima pravne subjektivitete in se lahko zadolžuje samo za račun v EZRD vključenih proračunskih uporabnikov. EZRD za obdobje do roka dospelosti depozitov nima svojih ekvivaletnih (dolgoročnih) virov, s katerimi bi zagotavljal nadomeščanje morebitne porabe sredstev na računih proračunskih uporabnikov in vračanje kratkoročnih vlog. Ocenjujemo, da je z dodeljevanjem dolgoročnih depozitov EZRD kršeno osnovno načelo likvidnosti EZRD, kot ga določa prvi odstavek 68. člena ZJF. Obstaja tveganje, da vsi dodeljeni depoziti v znesku 1.698.800.000 evrov na dan 31. 12. 2011 pomenijo neustrezno obliko zagotavljanja sredstev bankam za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem.

2.3.4.1.c Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi ZIOOZP in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹²⁶ izdala obveznico RS 21 v nominalni

¹²⁴ 1.943.000.000 evrov.

¹²⁵ 1.698.800.000 evrov.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 84/99.

vrednosti 20 milijard tolarjev (83.460.000 evrov). Na podlagi ZSPOZ in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine¹²⁷ je Republika Slovenija leta 2002 izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev (125.100.000 evrov)¹²⁸, v letu 2009 pa še dodatno količino v nominalni vrednosti 10.425.000 evrov. Obveznici sta namenjeni za poravnavo obveznosti Republike Slovenije iz ZIOOZP in ZSPOZ. Klirinško- depotna družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) ju je z odločbama vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun SOD. SOD v skladu z določili ZIOOZP in ZSPOZ vroča obveznice upravičencem na podlagi odločb in jim izplačuje zapadle obroke glavnice in obresti. SOD izplačuje upravičencem odškodnine po ZSPOZ tudi v gotovini.

V preteklih letih so se ob vročitvi obveznic upravičencem v glavni knjigi proračuna evidentirale obveznosti iz obveznic na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije. Izplačilo glavnice obeh obveznic pa kot zmanjšanje dolga za celoten znesek izplačil glavnice, hkrati so se v enakem znesku pripoznali tudi prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter izdatki v računu financiranja.

V letu 2011 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja¹²⁹ (v nadaljevanju: ZSPOZ-D), ki kot vir za odškodnine ne določa več sredstev SOD. V spremenjenem 3. členu ZSPOZ-D kot vire za poplačilo odškodnin določa sredstva, pridobljena na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij¹³⁰, meddržavnih sporazumov in tujih virov ter državnega proračuna. ZSPOZ-D je v 3. členu določil, da je Republika Slovenija dolžna SOD povrniti sredstva, ki jih je ta v obdobju od leta 2002 do 31. 12. 2010 založila za izplačilo odškodnin po ZSPOZ, zmanjšana za vrednost unovčenega in neunovčenega premoženja, ki ga je Republika Slovenija za izvajanje ZSPOZ prenesla na SOD.

SOD in Republika Slovenija sta na podlagi 3. člena ZSPOZ-D z zapisnikom ugotovili višino terjatve SOD do Republike Slovenije iz založenih sredstev do 31. 12. 2010 v znesku 118.557.578 evrov (v nadaljevanju: obveznost do SOD iz ZSPOZ). Nato sta s pogodbo določili, da se dolg Republike Slovenije do SOD obrestuje po obrestni meri, ki je enaka šestmesečnemu EURIBOR in se poravna v desetih enakih polletnih obrokih, pri čimer prvi obrok zapade v plačilo 31. 3. 2012. V pogodbi je tudi določeno, da Republika Slovenija na podlagi zahtevkov SOD mesečno plačuje obveznosti za sredstva, ki jih bo SOD izplačala upravičencem po ZSPOZ od 1. 1. 2011.

V letu 2011 je začel veljati tudi Zakon o spremembah Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹³¹ (v nadaljevanju: ZIOOZP-A).

¹²⁷ Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02. Uredba o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine je prenehala veljati 7. 4. 2009 z uveljavitvijo novele ZSPOZ-C, Uradni listi RS, št. 27/09.

¹²⁸ V letu 2007 sta bili obveznici redenominirani v evre v skladu s Pravilnikom o načinu in postopkih za izvedbo redenominacije posameznih vrst nematerializiranih dolžniških vrednostnih papirjev državnega proračuna, Uradni list RS, št. 138/06.

¹²⁹ Uradni list RS, št. 9/11.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02.

¹³¹ Uradni list RS, št. 41/11.

Do uveljavitve ZIOOZP-A je Republika Slovenija zagotavljala sredstva za odškodnine po ZIOOZP iz sredstev, s katerimi upravlja SOD. ZIOOZP-A je spremenil ZIOOZP tako, da sredstva za izplačilo odškodnin ne zagotavlja več SOD, temveč Republika Slovenija iz državnega proračuna. V 3. členu tudi določa način povračila sredstev SOD, ki jih je SOD v obdobju od leta 2001 do 31. 12. 2010 založila za izplačilo odškodnin po ZIOOZP.

SOD in Republika Slovenija sta na podlagi 3. člena ZIOOZP-A z zapisnikom ugotovili višino terjatve SOD do Republike Slovenije iz založenih sredstev do 31. 12. 2010 v znesku 57.091.764 evrov (v nadaljevanju: obveznost do SOD iz ZIOOZP). Nato sta s pogodbo¹³² določili, da se dolg Republike Slovenije do SOD obrestuje po obrestni meri, ki je enaka šestmesečnemu EURIBOR in se poravna v desetih enakih polletnih obrokih, pri čimer prvi obrok zapade v plačilo 31. 3. 2012. V pogodbi je tudi določeno, da Republika Slovenija na podlagi zahtevkov SOD mesečno plačuje obveznosti za sredstva, ki jih bo SOD izplačala upravičencem po ZIOOZP od 1. 1. 2011.

Ministrstvo za finance je obveznosti do SOD iz ZSPOZ in ZIOOZP v letu 2011 evidentiralo v glavni knjigi proračuna kot povečanje dolgoročnih finančnih obveznosti¹³³ v skupnem znesku 175.649.342 evrov. Te obveznosti predstavljajo dolg Republike Slovenije do SOD iz vročenih in izplačanih obveznic do 31. 12. 2010, medtem ko obveznice, vročene upravičencem do 31. 12. 2010 in še ne izplačane v tem obdobju, v to obveznost niso vključene.

Ministrstvo za finance ob pripoznanju obveznosti Republike Slovenije do SOD iz ZIOOZP in ZSPOZ v poslovnih knjigah ni pripoznalo odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov ter prejemkov iz zadolževanja v računu financiranja, ker je poslovni dogodek obravnavalo kot popravek napake iz preteklih let¹³⁴, ki se v skladu s SRS¹³⁵ evidentira le v bilanci stanja brez vpliva na odhodke.

V skladu s SRS so napake opustitve postavk in napačne navedbe v računovodskih izkazih za pretekla obdobja, obveznost Republike Slovenije do SOD iz ZSPOZ in ZIOOZP pa je nastala šele ob uveljavitvi ZSPOZ-D in ZIOOZP-A v letu 2011 in jo je Republika Slovenija lahko, v skladu z SRS 9.9 in 9.43, pripoznala v poslovnih knjigah šele v letu 2011. Torej v preteklih letih v računovodskih izkazih proračuna ni prišlo do napake zaradi tega, zato bi moralo Ministrstvo za finance hkrati s pripoznanjem obveznosti v letu 2011 evidentirati tudi odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov ter prejemke iz zadolževanja v računu financiranja.

V skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju morata biti za pripoznanje odhodka izpolnjena dva pogoja, in sicer nastanek poslovnega dogodka, katerega posledica je izkazovanje odhodkov in dejansko izplačilo denarja. Z vzpostavitvijo obveznosti do SOD iz ZSPOZ in ZIOOZP je prišlo do zmanjšanja gospodarskih koristi Republike Slovenije v obliki povečanja dolgov, zato bi moralo Ministrstvo za finance, v skladu s SRS 17.1. in 17.10., hkrati s pripoznanjem obveznosti, v poslovnih knjigah

¹³² Pogodba o ureditvi razmerij na podlagi ZIOOZP z dne 8. 7. 2011.

¹³³ Podkonto 960100 – Povečanje obveznosti iz dolgoročnih kreditov, prejetih v državi.

¹³⁴ Poročilo vlade o izvedenih ukrepih za odpravo nepravilnosti, ki jih je ugotovilo računsko sodišče v revizijskem in porevizijskem poročilu "Prodaja deleža v družbi Splošna plovba, d. o. o." z dne 22. 12. 2011.

¹³⁵ Uvod v SRS, poglavje 9.

proračuna izkazati tudi odhodke v enakem znesku. Ti odhodki po vsebini predstavljajo že izplačane odškodnine¹³⁶ po ZSPOZ in ZIOOZP do 31. 12. 2010, ki jih je za Republiko Slovenijo založila SOD (v nadaljevanju: odhodki za odškodnine po ZSPOZ in ZIOOZP) in tako plačala obveznosti oziroma dolgove Republike Slovenije. V skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju in merjenju so zato izpolnjeni pogoji za pripoznanje odhodkov.

Prav tako bi morale Ministrstvo za finance v skladu s četrtem odstavkom 11. člena ZJF med prejemki v računu financiranja izkazati zadolževanje, povezano z obveznostmi do SOD iz ZSPOZ in ZIOOZP, ki po vsebini predstavlja vir za pokrivanje odhodkov za odškodnine po ZSPOZ in ZIOOZP. Izkazovanje odhodkov za odškodnine po ZSPOZ in ZIOOZP ter zadolževanja zahteva tudi četrti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkažejo vsi prejemki in izdatki. Odplačilo obveznosti do SOD iz ZSPOZ in ZIOOZP bo predstavljalo odplačilo dolga, ki se v skladu s četrtem odstavkom 11. člena ZJF izkaže med izdatki v računu financiranja.

Zaradi uveljavitve ZSPOZ-D in ZIOOZP-A bi morale Ministrstvo za finance hkrati z vzpostavitvijo obveznosti do SOD iz ZSPOZ in ZIOOZP v poslovnih knjigah proračuna za leto 2011 evidentirati tudi odhodke v znesku 175.649.342 evrov in zadolževanje v prav takem znesku.

V poslovnih knjigah proračuna je med odhodki izkazan zgolj znesek glavnice izročenih obveznic po 1. 1. 2011. V letu 2011 je bilo upravičencem vročenih 150.527 lotov obveznic RS 39 z nominalno vrednostjo 627.698 evrov in 43.957 lotov obveznic RS 21 z nominalno vrednostjo 1.834.325 evrov, kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 2.462.023 evrov. Hkrati so bili v poslovnih knjigah Ministrstva za finance v enakem znesku pripoznani tudi prejemki v računu financiranja ter odhodki za transfere posameznikom in gospodinjstvom v bilanci prihodkov in odhodkov.

Izplačila glavnice obveznic RS 21 in RS 39 imetnikom ob njihovi zapadlosti opravlja SOD, sredstva za izplačilo pa so zagotovljena v proračunu. Na podlagi mesečnih zahtevkov SOD za obdobje prvih desetih mesecev leta 2011 je Republika Slovenija izplačala SOD iz proračuna 543.871 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 39, ter 5.706.349 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 21¹³⁷. Izplačila za glavnice obveznic so bila v glavni knjigi proračuna evidentirana kot zmanjšanje kratkoročnih obveznosti do SOD, ne da bi bili hkrati izkazani odhodki za poplačilo odškodnin v bilanci prihodkov in odhodkov. V enakem znesku pa so bila evidentirana odplačila dolga v računu financiranja ob hkratnem zmanjšanju zneska dolga Republike Slovenije iz izročenih obveznic.

Enak način evidentiranja se uporablja za vsa izplačila glavnice obeh obveznic vročenih do 31.12. 2011, kar ni ustrezno, saj je Ministrstvo za finance v poslovnih knjigah pripoznalo odhodke v letu 2011 za obveznice, vročene po 1. 1. 2011, za obveznice, vročene do 31. 12. 2010, pa odhodki v glavni knjigi

¹³⁶ Vročene in izplačane obveznice do 31. 12. 2010.

¹³⁷ Republika Slovenija je v letu 2011 SOD na podlagi mesečnih zahtevkov vrnila znesek glavnice in obresti obeh obveznic ter odškodnin v gotovini, ki jih je SOD izplačala upravičencem od januarja do oktobra 2011. Mesečna zahtevka za november in december 2011 v tem letu še nista bila izplačana.

proračuna niso bili pripoznani, prav tako pa ta izplačila niso zajeta v znesek obveznosti do SOD iz ZSPOZ in ZIOOZP¹³⁸.

Tako med odhodki v glavni knjigi proračuna niso evidentirana izplačila glavnice obeh obveznic, ki so bile vročene upravičencem do 31. 12. 2010 in jih je SOD izplačala v letu 2011 ter za njihovo vračilo izstavila zahtevke Republiki Sloveniji¹³⁹ (v nadaljevanju: odhodki za obveznice, vročene do 31. 12. 2010).

Z vzpostavitvijo obveznosti do SOD iz mesečnih zahtevkov je prišlo do povečanja dolgov Republike Slovenije, zato bi Ministrstvo za finance moralo v skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju, SRS 17.1. in 17.10., v poslovnih knjigah proračuna za leto 2011 izkazati tako odhodke kot zadolževanje, povezano z obveznostmi iz mesečnih zahtevkov, ki po vsebini predstavlja vir za pokrivanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010.

Izkazovanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010, ter zadolževanja predpisuje tudi četrti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkažejo vsi prejemki in izdatki.

Zaradi navedenih dejstev bi moralo Ministrstvo za finance v poslovnih knjigah proračuna za leto 2011 evidentirati odhodke v znesku 5.187.015 evrov¹⁴⁰ in zadolževanje v prav takem znesku.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov, povezanih s poplačevanjem obveznosti po ZSPOZ in ZIOOZP, so v izkazu prihodkov in odhodkov prenizko izkazani tekoči transferi v znesku 180.836.357 evrov, v računu financiranja pa so prenizko izkazani prejemki iz zadolževanja v prav takem znesku.

2.3.4.2 Upravljanje z dolgom državnega proračuna

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

Država nima sprejete strategije upravljanja z dolgom, ki bi dala jasen odgovor o teži posameznih parametrov kakovosti dolga (ročnost, likvidnost, ...).

¹³⁸ Iz založenih sredstev do 31. 12. 2010.

¹³⁹ Izplačila iz proračuna v letu 2011 so se nanašala na izplačane glavnice v obdobju od januarja do oktobra 2011, za izplačane glavnice v novembru in decembru pa so bila izplačila iz proračuna izvršena v letu 2012.

¹⁴⁰ Po podatkih SOD je bilo v letu 2011 upravičencem izplačanih za 5.170.785 evrov glavnice obveznic RS 21, vročenih do 31. 12. 2010, in za 16.230 evrov glavnice obveznic RS 39, vročenih do 31. 12. 2010.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj pripravi in posreduje v sprejem vladi strategijo upravljanja z dolgom, v kateri naj opredeli kvalitativne kriterije za doseganje želenega obsega finančnih instrumentov na posameznih segmentih ročnosti; na podlagi kriterijev iz sprejete strategije naj oblikuje vsakoletni program financiranja državnega proračuna, tako da pri odkupih in zamenjavah upošteva izboljšanje uravnoteženja ročnosti strukture dolga (npr. opredeli naj, koliko odstotkov dolga naj bo za ročnost po tri- ali petletnih intervalih), in optimalno velikost posameznih izdaj finančnih instrumentov z vidika likvidnosti, ki jih ti na trgu dosegajo ob predčasnem odkupu, zamenjavi ali drugi obliki upravljanja z dolgom, nastalim z izdajo obveznic.

V letu 2011 je Ministrstvo za finance izvedlo en posel upravljanja z dolgom, in sicer zamenjavo obveznic RS 33 za obveznice RS 59. Ministrstvo za finance je izdalo dodatno količino obveznic RS 59 v nominalni vrednosti 54.993.463 evrov, ki jih je zamenjalo za obveznice RS 33 v nominalni vrednosti 44.285.895 evrov. Zaradi zamenjave obveznic so se po podatkih Ministrstva za finance zmanjšali stroški dolga.

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna zamenjavo obveznic evidentiralo zgolj na kontih bilance stanja, in sicer kot povečanje dolgoročnih finančnih obveznosti za nominalno vrednost izdanih obveznic RS 59 (54.993.463 evrov) in njihovo zmanjšanje za nominalno vrednost pridobljenih lastnih obveznic RS 33 (44.285.895 evrov). Pri zamenjavi obveznic je prišlo do finančne izgube, saj je bila pridobitev obveznic RS 33 z nominalno vrednostjo 44.285.895 evrov poravnana z obveznicami RS 59¹⁴¹ v nominalni vrednosti 54.993.463 evrov. Zato bi moralo Ministrstvo za finance v skladu s 15. členom ZR in 3. členom pravilnika o razčlenjevanju izkazati odhodke v znesku 10.707.568 evrov. V skladu z 2. členom ZJF se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto) znesku. Med prejemke v skladu z 10. točko 3. člena ZJF sodijo prejemki iz zadolževanja, med izdatke pa v skladu z 12. točko 3. člena ZJF tudi odplačila dolga. Vendar 90. člen ZJF kot izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja. Zato bi moralo Ministrstvo za finance med prejemki iz zadolževanja evidentirati nominalno vrednost izdanih obveznic RS 59, zmanjšano za nominalno vrednost pridobljenih obveznic RS 33 v skupnem znesku 10.707.568 evrov.

Takšen način evidentiranja upravljanja z dolgom je Ministrstvo za finance uporabilo pri odkupih lastnih obveznic že v preteklih letih¹⁴², v letu 2011 pa ga je spremenilo in evidentiralo zamenjavo obveznic zgolj na kontih bilance stanja.

Zaradi napačnega evidentiranja poslovnih dogodkov so v izkazu prihodkov in odhodkov prenizko izkazani odhodki v znesku 10.707.568 evrov, v računu financiranja pa prenizko izkazani prejemki v enakem znesku.

¹⁴¹ Obveznica RS 59 je bila izdana že leta 2005.

¹⁴² Zaključni račun proračuna za leti 2007 in 2008.

2.3.4.3 Prenos odplačil obveznosti v prihodnja leta

Republika Slovenija je odplačilo nekaterih svojih obveznosti, ki so nastale v obdobju od leta 2001 do leta 2011, v skupnem znesku 510.085.408 evrov prenesla v prihodnja leta.

ZVVJTO v 3. členu določa, da je zavezanec za vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje Republika Slovenija, v njenem imenu pa vračila vlaganj izvrši SOD.

Republika Slovenija je v letu 2007 na podlagi sklepa vlade s pogodbo o brezplačnem prenosu delnic na SOD neodplačno prenesla 653.548 navadnih imenskih kosovnih delnic družbe Telekom, kar predstavlja 10 odstotkov delnic družbe Telekom. Delnice so bile prenesene zaradi zagotovitve sredstev za poplačilo upravičencem po ZVVJTO, vendar niso bile prodane. Prenos finančnega premoženja iz Republike Slovenije na SOD zato ni predstavljal vira za poplačilo obveznosti upravičencem po ZVVJTO, temveč je SOD za poplačila upravičencem in zaračunane stroške zalagala tudi lastna sredstva¹⁴³.

Sredstva, ki jih je od leta 2007 založila SOD, so predstavljala obveznost Republike Slovenije do SOD, ki pa je Republika Slovenija v obdobju od leta 2007 do 2010 ni pripoznala v poslovnih knjigah, na kar je računsko sodišče opozarjalo v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta od 2007 do 2010.

V letu 2011 je bil sprejet ZVVJTO-E, ki je začel veljati 31. 5. 2011. Z ZVVJTO-E se je spremenil prvotni 11. člen ZVVJTO tako, da se za izvajanje zakona zagotovijo sredstva v državnem proračunu. V prehodnih določbah 3. člena je tudi določeno, da SOD in Republika Slovenija z zapisnikom po stanju na dan 31. 12. 2010 ugotovita obseg obveznosti Republike Slovenije do SOD iz izvajanja zakona ter s pogodbo določita način in dinamiko poplačila obveznosti Republike Slovenije, pri čemer je določeno, da Republika Slovenija poravnava svoj dolg v desetih polletnih obrokih, prvi obrok pa zapade v vplačilo 31. 3. 2012. Določeno je tudi, da je treba s pogodbo urediti neodplačni prenos delnic družbe Telekom iz SOD nazaj na Republiko Slovenijo.

Dne 21. 6. 2011 sta Republika Slovenija in SOD podpisali "Zapisnik o ugotovitvi višine obveznosti Republike Slovenije do Slovenske odškodninske družbe, d. d. po stanju na dan 31. 12. 2010, pripravljen na podlagi tretjega člena ZVVJTO-E", s katerim je bilo ugotovljeno, da obveznost Republike Slovenije do SOD iz založenih sredstev na dan 31. 12. 2010 znaša 159.578.315 evrov. Republika Slovenija, zanjo Ministrstvo za finance in SOD, sta 14. 7. 2011 sklenila "Pogodbo o zavarovanju poročstva, izbrisu zastavne pravice, neodplačnem prenosu delnic in ureditvi razmerij na podlagi Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje" (v nadaljevanju: pogodba o ureditvi razmerij), s katero je določeno, da bo Republika Slovenija navedeno obveznost¹⁴⁴ poravnala v desetih enakih polletnih obrokih, pri čemer prvi zapade v plačilo 31. 3. 2012, zadnji pa 30. 9. 2016. Prav tako je bil s pogodbo o ureditvi razmerij urejen prenos delnic družbe Telekom iz SOD na Republiko Slovenijo, ki je bil izvršen 4. 8. 2011.

¹⁴³ Vir za poplačilo so predstavljale tudi dividende družbe Telekom in sredstva državnega proračuna.

¹⁴⁴ Obveznost se obrestuje dvakrat letno po obrestni meri, ki je enaka šestmesečnemu EURIBOR.

Republika Slovenija preložila poravnavo svoje obveznosti, ki izhaja iz ZVVJTO, in je nastajala v obdobju od 2007 do 2010, v obdobje od leta 2012 do leta 2016¹⁴⁵.

V letu 2011 je bila v glavni knjigi proračuna evidentirana obveznost do SOD iz ZSPOZ in ZIOOZP v skupnem znesku 175.649.342 evrov, ki po vsebini predstavlja sredstva SOD, ki jih je ta v obdobju od leta 2001 do 31. 12. 2010 založila za Republiko Slovenijo za izplačilo odškodnin po ZSPOZ in ZIOOZP¹⁴⁶. Republika Slovenija bo to obveznost poravnala v desetih enakih polletnih obrokih, pri čemer prvi zapade v plačilo 31. 3. 2012, zadnji pa 30. 9. 2016.

Tako je Republika Slovenija preložila poravnavo svoje obveznosti, ki se nanaša na izplačilo odškodnin po ZSPOZ in ZIOOZP v obdobju od leta 2001 do leta 2010, v obdobje od leta 2012 do leta 2016.

V letu 2011 je bil z Zakonom o dopolnitvi Zakona o družbi Slovenske železnice¹⁴⁷ (v nadaljevanju: ZDSŽ–A) določen nov 5.a člen Zakona o družbi Slovenske železnice¹⁴⁸ (v nadaljevanju: ZDSŽ), na podlagi katerega je nastala obveznost Republike Slovenije do družbe Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Slovenske železnice) v znesku 134.261.600 evrov, ki bo plačana v enakih letnih obrokih v letih 2012 do 2016¹⁴⁹. Tako je Republika Slovenija v letu 2011 prevzela obveznost, njeno poravnavo pa preložila v obdobje od leta 2012 do leta 2016, Zakon za uravnoteženje javnih financ¹⁵⁰ (v nadaljevanju: ZUJF) pa je v 20. členu določbe 5.a člena ZDSŽ spremenil tako, da bodo navedene obveznosti poravnane v letih od 2014 do 2023.

Javno podjetje Infra gradi vodno ter državno in lokalno infrastrukturo za račun države, vendar ne zaračunava Republiki Sloveniji izgradnje infrastrukture na podlagi dinamike njene izgradnje, temveč se v proračunih zagotavlja sredstva za odplačilo glavnice in obresti kreditov, ki jih je za izgradnjo infrastrukture najelo javno podjetje Infra. Vrednost že izgrajene infrastrukture na dan 31. 12. 2011, za katero Republika Slovenija še ni zagotovila sredstev iz državnega proračuna, predvidoma znaša 40.596.151 evrov. To pomeni, da je Republika Slovenija preložila poravnavo svoje obveznosti, ki izhaja iz izgradnje infrastrukture, in je nastajala v obdobju do konca leta 2011, v prihodnost.

¹⁴⁵ Od leta 2011, se obveznosti po ZVVJTO poravnavajo iz proračuna.

¹⁴⁶ Povezava s točko 2.3.4.1.c poročila.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 43/11.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 106/10.

¹⁴⁹ Povezava s točko 2.3.6.9.c poročila.

¹⁵⁰ Uradni list RS št. 40/12.

2.3.4.4 Primerjava izkazanega primanjkljaja državnega proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država merjenega po metodologiji ESA 95

Od leta 2004 mora Republika Slovenija kot članica Evropske unije dvakrat letno poročati Evropskemu statističnemu uradu in Evropski komisiji o primanjkljaju in dolgu institucionalnega sektorja država¹⁵¹. Podlaga za pripravo poročila sta Uredba Sveta (ES) št. 479/2009 z dne 25. 5. 2009 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti¹⁵² in Uredba Sveta (ES) št. 679/2010 z dne 26. 6. 2010 o spremembah Uredbe (ES) št. 479/2009 glede kakovosti statističnih podatkov v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem¹⁵³.

Medtem ko neto posojanje/izposojanje sektorja država, kot je izkazano v EDP poročilu, temelji na metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995 (v nadaljevanju: ESA 95) in dodatnem metodološkem priročniku¹⁵⁴, temelji sistem javnih financ v Republiki Sloveniji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986. Metodologiji se razlikujeta v institucionalnem zajemanju enot ter vrednotenju in klasifikaciji posameznih kategorij. Kategorije neto posojanje/izposojanje sektorja država, izkazane po metodologiji ESA 95, zato ni mogoče neposredno primerjati z izkazanim primanjkljajem/presežkom proračuna.

Pregledali smo Poročilo o primanjkljaju in dolgu države iz aprila 2012 (v nadaljevanju: EDP poročilo iz aprila 2012), kjer so poleg podatkov o realizaciji za obdobje od leta 2008 do leta 2010 vključeni tudi predhodni podatki o realizaciji primanjkljaja in dolga sektorja država za leto 2011. Pridobili smo tudi pojasnila o razlogih za razlike med izkazanim neto izposojanjem sektorja države po metodologiji ESA 95 ter izkazanim primanjkljajem v zaključnem računu.

Primanjkljaj, kot je izkazan zaključnem računu, in predhodni podatki o neto izposojanju posameznih ravni sektorja države ter celotnega institucionalnega sektorja države za leto 2011, kot so prikazani v EDP poročilu iz aprila 2012, so v tabeli 18.

¹⁵¹ Reporting of Government Deficit and Debt Levels – Poročilo o primanjkljaju in dolgu oziroma EDP poročilo.

¹⁵² Uradni list EU, L št. 145 z dne 10. 6. 2009.

¹⁵³ Uradni list EU, L št. 198 z dne 30. 7. 2010.

¹⁵⁴ Manual on Government deficit and debt – Priročnik o primanjkljaju in dolgu države, ki ga je izdala Evropska komisija.

Tabela 18: Primanjkljaj proračuna v primerjavi z neto izposojanjem institucionalnega sektorja države za leto 2011

v milijonih evrov

Postavka	2011
Primanjkljaj proračuna po denarnem toku	(1.529,48)
<i>v odstotkih BDP¹⁵⁵</i>	<i>(4,3)</i>
Popravki za finančne transakcije	5,09
Skupaj obračunski popravki:	(72,73)
• obračunski popravki pri prihodkih	(11,64)
• obračunski popravki pri odhodkih	(61,09)
Neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države	(119,26)
Drugi popravki	(564,49)
Neto izposojanje (-) enot centralne ravni države po metodologiji ESA 95	(2.280,86)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(6,4)</i>
Neto izposojanje (-) enot lokalne ravni države po metodologiji ESA 95	(29,14)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,1)</i>
Neto posojanje (+) skladov socialnega zavarovanja po metodologiji ESA 95	20,89
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>0,1</i>
Neto izposojanje (-) sektorja države po metodologiji ESA 95	(2.289,11)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(6,4)</i>

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje.

Vira: EDP poročilo (april 2012) in podatki Ministrstva za finance.

V zaključnem računu je izkazan primanjkljaj v znesku 1.529,48 milijona evrov, v EDP poročilu iz aprila 2012 pa vse enote centralne ravni države po predhodnih podatkih za leto 2011 izkazujejo neto izposojanje v znesku 2.280,86 milijona evrov. Na izkazano neto izposojanje so vplivali pozitivni popravki za finančne transakcije (5,09 milijona evrov), negativni obračunski popravki zaradi prevedbe izkazanih prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka na obračunske vrednosti (72,73 milijona evrov), neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države (119,26 milijona evrov) ter drugi popravki (564,49 milijona evrov).

¹⁵⁵ BDP, ki je uporabljen pri izračunu v EDP poročilu iz aprila 2012 za leto 2011, znaša 35.639 milijonov evrov.

Popravki za finančne transakcije so se v celotnem znesku 5,09 milijona evrov nanašali na plačila proračuna javnemu podjetju Infra za odplačila dolga, ki ga je najelo za izgradnjo vodne državne infrastrukture¹⁵⁶.

Drugi popravki, ki povečujejo neto izposojanje enot centralne ravni države, so za leto 2011 izkazani v znesku 564,49 milijona evrov in so 17,6-krat večji v primerjavi z letom 2010¹⁵⁷. Druge popravke prikazuje tabela 19.

Tabela 19: Drugi popravki

v milijonih evrov	
Drugi popravki	2011*
Dokapitalizacija družb v državni lasti	399,01
Transferi družbam	129,26
Saldo proračunskih rezerv	11,73
Unovčena poroštva	19,50
Povračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje	0,75
Obračunski popravek za finančni najem	4,25
Skupaj drugi popravki	564,49

Opomba: * vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje.

Vira: EDP poročilo (april 2012) in podatki Ministrstva za finance.

Med drugimi popravki so izkazani popravki iz pokrivanja izgub družb v državni lasti z dokapitalizacijami, ki jih je izvedla Republika Slovenija, v skupnem znesku 399,01 milijona evrov¹⁵⁸. Znesek se nanaša predvsem na dokapitalizacije družb NLB v znesku 243,37 milijona evrov, Adria Airways v znesku 49,50 milijona evrov, Peko, d. d., Tržič v znesku 6 milijonov evrov, Nafta Lendava, d. o. o., Lendava v znesku 10 milijonov evrov in Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Ljubljana v znesku 90 milijonov evrov.

Tu je izkazan tudi popravek v znesku 119,26 milijona evrov, ki predstavlja obveznost države do Slovenskih železnic po ZDSŽ–A, ter popravek v znesku 10 milijonov evrov¹⁵⁹, ki predstavlja zadolžitev javnega podjetja Infra za financiranje vodne državne infrastrukture. ZDSŽ v novem 5.a členu določa, da

¹⁵⁶ V proračunu so se ta plačila izkazala med odhodki, po metodologiji ESA 95 pa se je odhodek izkazal že ob zadolžitvi javnega podjetja Infra.

¹⁵⁷ V EDP poročilu iz aprila 2011 so za leto 2010 drugi popravki znašali 32,13 milijona evrov.

¹⁵⁸ Dokapitalizacije se v proračunu ne izkazujejo med odhodki.

¹⁵⁹ Znesek glavnice kredita.

bo Republika Slovenija plačala družbi Slovenske železnice obveznost v znesku 134,26 milijona evrov¹⁶⁰. Javno podjetje Infra prejema sredstva za poplačilo najetih kreditov iz državnega proračuna, zato se vsaka nova zadolžitev javnega podjetja po metodologiji ESA 95 izkaže kot odhodek. V proračunu pa se odhodki izkažejo, ko proračun plača javnemu podjetju Infra sredstva za poplačila najetih kreditov (povezava s točko 2.3.1.1.c).

Med drugimi popravki je izkazan še popravek v znesku 11,73 milijona evrov, ki predstavlja razliko med oblikovanimi in porabljenimi sredstvi proračunske rezerve, šolskega in zdravstvenega sklada¹⁶¹, ter popravek v znesku 19,50 milijona evrov, ki predstavlja korekcijo za plačila zapadlih poroštev države¹⁶². Tu je izkazan tudi popravek v znesku 0,75 milijona evrov, ki se nanaša na izplačana sredstva upravičencem za povračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje po ZVVJTO, ki jih v imenu Republike Slovenije opravi SOD¹⁶³. Preostali popravek predstavlja še obračunski popravek za finančni najem v znesku 4,25 milijona evrov¹⁶⁴, ki predstavlja nabavo osnovnih sredstev na podlagi finančnega najema.

Poleg neto izposojanja enot centralne ravni države v znesku 2.280,86 milijona evrov so neto izposojanje sektorja države povečevale enote lokalne ravni države v znesku 29,14 milijona evrov in zmanjšali skladi socialnega zavarovanja v znesku 20,89 milijona evrov. Po predhodni oceni znaša neto izposojanje sektorja države za leto 2011 skupno 2.289,11 milijona evrov.

2.3.5 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna

V tabeli 20 so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

Prejemki in izdatki proračuna v zaključnem računu niso popolno izkazani in tudi ne pravilno razvrščeni. Napake v izkazovanju so pomembne.

¹⁶⁰ Družba Slovenske železnice je v letu 2011 ustanovila več družb, ki so upravičene do delov transferja po ZDSŽ–A. Drugi popravki v znesku 119,26 milijona evrov predstavljajo transfer v Slovenske železnice – Tovorni promet, d. o. o., Ljubljana (114,26 milijona evrov) in Slovenske železnice (5 milijonov evrov). Od leta 2011 so v enote centralne ravni države dodatno vključene Slovenske železnice – Potniški promet, d. o. o., Ljubljana ter Slovenske železnice – Infrastruktura, d. o. o., Ljubljana, zato transfer v Slovenske železnice – Potniški promet v znesku 15 milijonov evrov ni kapitalski transfer po metodologiji ESA 95, ampak transfer znotraj sektorja države in se pobota.

¹⁶¹ Sredstva, izločena v proračunsko rezervo, in oba sklada se v proračunu izkazujejo med odhodki že ob izločitvi sredstev v rezervo in oba sklada, po metodologiji ESA 95 pa odhodek nastane šele ob porabi sredstev.

¹⁶² Znesek predstavlja razliko med plačili zapadlih poroštev, korigiranimi za plačane obresti, ter prejetimi vračili plačanih poroštev.

¹⁶³ Proračun je te zneske povrnil SOD in tako povečal primanjkljaj, na drugi strani pa so prejeta sredstva zmanjšala neto izposojanje SOD. Pri izračunu neto izposojanja enot centralne ravni države ob vključevanju neto izposojanja SOD je zato prišlo do pobotanja izplačil upravičencem po ZVVJTO in so bili potrebni drugi popravki v znesku 0,75 milijona evrov.

¹⁶⁴ Sredstva finančnega najema se v proračunu izkazujejo med odhodki postopoma ob plačilu obrokov finančnega najema, po metodologiji ESA 95 pa se odhodek iz finančnega najema izkaže ob nabavi osnovnega sredstva.

Tabela 20: Realizirani proračun za leto 2011 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/postavka		Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Povezava s točko poročila
		v evrih	v evrih	v evrih	
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov					
7	Vsi prihodki	7.833.337.135	(456.105)	7.832.881.030	2.3.1.1.b
4	Vsi odhodki	9.362.820.683	197.442.115	9.560.262.798	2.3.1.1.c
					2.3.4.1.c
					2.3.4.2
I.	Presežek/primanjkljaj	(1.529.483.548)	(197.898.220)	(1.727.381.768)	
Račun finančnih terjatev in naložb					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	28.524.770	0	28.524.770	
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	717.483.111	0	717.483.111	
II.	Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(688.958.341)	0	(688.958.341)	
Račun financiranja					
50	Zadolževanje	3.885.900.796	246.522.837	4.132.423.633	2.3.1.1.c
					2.3.4.1.c
					2.3.4.2
55	Odplačila dolga	960.389.822	49.080.722	1.009.470.544	2.3.1.1.c
					2.3.4.2
III.	Neto zadolževanje	2.925.510.974	197.442.115	3.122.953.089	
IV.	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	11.747.762.701	246.066.732	11.993.829.433	
V.	Vsi izdatki (V=4+44+55)	11.040.693.616	246.522.837	11.287.216.453	
VI.	Sprememba stanja na računih	707.069.085	(456.105)	706.612.980	

Vira: zaključni račun in popravki revizorja.

2.3.6 Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2011

Zbirna bilanca stanja je bila pripravljena po stanju na dan 31. 12. 2011, in sicer na podlagi prvega odstavka 96. člena ZJF. Vključena je v obrazložitve zaključnega računa. Pripravljena je na osnovi analitičnih bruto bilanc in izkazuje sredstva in obveznosti do virov sredstev, kot so izkazane v bruto bilancah neposrednih uporabnikov državnega proračuna ter bruto bilanci Proračuna RS. Prvič je bila pripravljena na dan 31. 12. 2010.

V zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2011 je vključenih 176 neposrednih uporabnikov državnega proračuna¹⁶⁵ ter Proračun RS, in sicer:

- 67¹⁶⁶ + 58¹⁶⁷ vladnih proračunskih uporabnikov,
- 13 nevladnih proračunskih uporabnikov,
- 37 pravosodnih proračunskih uporabnikov in
- proračunski uporabnik 1099 (Proračun RS).

Proračun RS ni uvrščen na Seznam proračunskih uporabnikov, ki ga vodi UJP. Ker tudi Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁶⁸ ali drugi predpis ne določa, da je Proračun RS samostojni proračunski uporabnik, ni pravne podlage za njegov obstoj. Po navedbah Ministrstva za finance gre za evidenčnega proračunskega uporabnika, ki je bil uveden zato, da se poslovanje države evidentira ločeno od poslovanja Ministrstva za finance. Ne glede na navedbo je zaradi zagotavljanja preglednosti in pravilnosti računovodenja treba zagotoviti ustrezno podlago tudi za evidenčnega proračunskega uporabnika ter opredeliti vsebino in pravila evidentiranja poslovnih dogodkov pri njem.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj zagotovi ustrezno pravno podlago za obstoj proračunskega uporabnika Proračun RS.

2.3.6.1 Pregled največjih postavk sredstev in najpomembnejših neposrednih proračunskih uporabnikov po vrednosti sredstev ter priprava zbirne bilance stanja

Celotna aktiva zbirne bilance stanja proračuna na dan 31. 12. 2011 je znašala 23.928.470.916 evrov, kar je 8 odstotkov več, kot je znašala na dan 31. 12. 2010 (22.075.055.831 evrov). 97 odstotkov celotne aktive je predstavljalo 18 neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna, ki so prikazani v tabeli 21.

¹⁶⁵ To je 180 posamičnih bilanc stanja, če upoštevamo še bilance stanja treh proračunskih skladov in posebnega namenskega sklada pri Ministrstvu za gospodarstvo (v nadaljevanju: Ministrstvo za gospodarstvo – kupnine).

¹⁶⁶ Trije proračunski skladi in namenska sredstva MG – kupnine se vodijo pri štirih neposrednih proračunskih uporabnikih državnega proračuna.

¹⁶⁷ 58 upravnih enot, za katere se sestavlja skupna bilanca stanja, ki se vključi v zbirno bilanco stanja.

¹⁶⁸ Uradni list RS, št. 46/03.

Tabela 21: Neposredni proračunski uporabniki državnega proračuna glede na delež v aktivni zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2011

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek v evrih	Delež aktivne v odstotkih	Kumulativa deleža v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.	AUKN	7.812.615.451	32,6	32,6
2.	Proračun RS	4.564.186.146	19,1	51,7
3.	Ministrstvo za promet	1.597.689.487	6,7	58,4
4.	Direkcija za ceste	1.064.723.268	4,4	62,9
5.	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	1.046.505.646	4,4	67,2
6.	Generalštab Slovenske vojske	988.467.524	4,1	71,4
7.	Ministrstvo za zdravje	788.251.432	3,3	74,6
8.	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	747.605.541	3,1	77,8
9.	Ministrstvo za gospodarstvo	729.107.652	3,0	80,8
10.	Ministrstvo za šolstvo in šport	626.799.576	2,6	83,4
11.	Ministrstvo za obrambo	562.886.243	2,4	85,8
12.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	538.378.586	2,2	88,0
13.	Ministrstvo za okolje in prostor	502.838.070	2,1	90,1
14.	Ministrstvo za kulturo	435.447.160	1,8	92,0
15.	Policija	404.953.977	1,7	93,7
16.	Ministrstvo za finance	278.236.628	1,2	94,8
17.	Ministrstvo za javno upravo	253.620.505	1,1	95,9
18.	Agencija Republike Slovenije za okolje	213.677.231	0,9	96,9
19.	Ostali	772.480.793	3,2	100,0
Skupaj		23.928.470.916	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2011.

2.3.6.1.a Preverili smo poročila služb za notranjo revizijo na vseh ministrstvih in ugotovili, da za leto 2011 niso opravili nobene revizije bilance stanja na ministrstvih, razen posameznih postavk iz bilanc stanja na enem ministrstvu, zato ocenjujemo, da obstaja večje tveganje za napake pri sestavljanju zbirne bilance stanja. Ugotovili smo, da na Ministrstvu za zunanje zadeve v letu 2011 služba za notranjo revizijo ni bila organizirana.

*Ukrep Ministrstva za zunanje zadeve**Služba za notranjo revizijo je bila vzpostavljena s prvim aprilom 2012.*

Najpomembnejše postavke sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2011 po vrednosti so bile:

- dolgoročne finančne naložbe v vrednosti 9.351.588.449 evrov, ki so predstavljale 39,1 odstotka vseh sredstev;
- opredmetena osnovna sredstva, katerih sedanja vrednost je znašala 5.238.015.380 evrov ali 22 odstotkov vseh sredstev (nabavna vrednost opredmetenih osnovnih sredstev je znašala 9.501.293.176 evrov ali 40 odstotkov vseh sredstev, popravek vrednosti pa 4.263.277.796 evrov ali 18 odstotkov vseh sredstev);
- terjatve za sredstva, dana v upravljanje, v vrednosti 3.137.159.198 evrov, ki so predstavljale 13 odstotkov vseh sredstev.

Najpomembnejše postavke obveznosti do virov sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2011 po vrednosti so bile:

- dolgoročne finančne obveznosti v vrednosti 13.945.104.177 evrov, ki so predstavljale 58 odstotkov vseh obveznosti,
- splošni sklad v vrednosti 5.074.935.452 evrov, ki je predstavljal 21 odstotkov vseh obveznosti in
- neplačani prihodki v vrednosti 1.239.113.749 evrov ali 5 odstotkov vseh obveznosti.

2.3.6.1.b V prvem odstavku 96. člena ZJF je določeno, da je zbirna bilanca stanja sestavni del zaključnega računa državnega proračuna. Način in metodologija za pripravo zbirne bilance stanja pa v podzakonskih aktih ali internih navodilih nista opredeljena. Ministrstvo za finance je v obrazložitvah zaključnega računa proračuna navedlo, da je pri pripravi upoštevalo strukturo bilance stanja, kot jo določa Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁶⁹. Del dolgoročnih obveznosti in terjatev, ki zapade v plačilo v letu 2012, je preneslo med kratkoročne obveznosti in terjatve.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zbirna bilanca stanja je bila pripravljena s pomočjo dodane funkcionalnosti v računalniškem programu, in sicer tako da so bili podatki iz analitičnih bruto bilanc posameznih proračunskih uporabnikov preneseni v skupno tabelo: zbirna bilanca. S spremembo 96. člena ZJF (v decembru 2010) je bila uvedena zbirna bilanca stanja neposrednih uporabnikov proračuna kot sestavni del zaključnega računa le za proračun države, ne pa tudi za proračune na lokalni ravni. Ureditev velja začasno, saj novi ZJF predvideva enako določilo tudi za zaključne račune proračunov na lokalni ravni. Šele takrat bodo izpolnjeni pogoji, da se natančna metodologija za sestavo zbirne bilance stanja predpiše tudi v podzakonskih aktih in tako omogoči, da bodo AJ PES zaradi zagotavljanja javnosti podatkov in za namen statistične obdelave podatkov namesto množice posameznih obrazcev posredovane le zbirne bilance stanja neposrednih uporabnikov proračunov.

Kot je razvidno že iz izraza zbirna bilanca stanja in iz pojasnila, medsebojni odnosi med neposrednimi proračunskimi uporabniki niso izločeni, saj gre za seštevke analitičnih bruto bilanc stanja vseh neposrednih proračunskih uporabnikov. To pomeni, da so za medsebojne terjatve in obveznosti ustrezne postavke v zbirni bilanci stanja prikazane previsoko.

¹⁶⁹ Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 104/10, 104/11.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj opredeli način priprave zbirne bilance stanja državnega proračuna.

2.3.6.1.c S primerjavo podatkov zbirne bilance stanja, Seznama neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, ki ga objavlja UJP, podatkov iz glavnih knjig vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna in podatkov iz bilanc stanja neposrednih uporabnikov državnega proračuna, ki jih objavlja AJPES, smo ugotovili, da so v zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2011 vključeni vsi neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so bili na dan 31. 12. 2011 vključeni v Seznam neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna, ter Proračun RS.

2.3.6.1.d Med obrazcem Zbirna bilanca stanja, ki smo ga pridobili na Ministrstvu za finance, in zbirno bilanco stanja, ki smo jo sestavili iz posameznih bilanc stanja, pridobljenih na AJPES, nismo ugotovili pomembnih razlik. Ugotovili smo, da se postavke ujemajo, razen razlik do 10 evrov zaradi zaokroževanja.

2.3.6.2 Dolgoročne finančne naložbe

Stanje na postavki dolgoročnih finančnih naložb na dan 31. 12. 2011 je bilo 9.351.588.449 evrov ali 39,1 odstotka vseh sredstev. Največje neposredne uporabnike državnega proračuna glede na stanje dolgoročnih finančnih naložb prikazuje tabela 22.

Tabela 22: Največji neposredni uporabniki državnega proračuna glede na delež v postavki dolgoročne finančne naložbe na dan 31. 12. 2011

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek v evrih	Delež v odstotkih	Kumulativa deleža v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.	AUKN	7.809.266.002	83,5	83,5
2.	Ministrstvo za gospodarstvo	448.258.453	4,8	88,3
3.	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	420.345.183	4,5	92,8
4.	Ministrstvo za okolje in prostor	382.823.327	4,1	96,9
5.	Ministrstvo za finance	109.258.438	1,1	98,0
6.	Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	101.241.880	1,1	99,1
7.	Ostalo	80.395.166	0,9	100,0
Skupaj		9.351.588.449	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2011.

Pregledali smo stanje dolgoročnih finančnih naložb vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna na dan 31. 12. 2011, za katere vodi računovodstvo ministrstvo za finance. Največje naložbe Republike Slovenije predstavljajo naložbe v:

- delnice DARS. – 2.402.580.775 evrov,
- delež podjetja Holding slovenske elektrarne, d. o. o. – 929.748.299 evrov,
- delnice Kapitalske družbe, d. d. – 679.276.607 evrov,
- delnice NLB (569.814.144 evrov),
- delež podjetja GEN energija, d. o. o., Ljubljana – 420.616.019 evrov,
- delež podjetja Elektro Slovenija, d. o. o., Ljubljana – 397.714.737 evrov.

2.3.6.2.a Ministrstvo za finance mora v skladu z drugim odstavkom 71. člena ZJF voditi centralno evidenco finančnega premoženja države. Za vodenje centralne evidence predpiše minister za finance načine in roke za posredovanje podatkov, ki jih morajo posredovati neposredni in posredni proračunski uporabniki ter druge pravne osebe, ki upravljajo s finančnim premoženjem države, in pravne osebe, v katerih ima država kapitalsko naložbo.

Na podlagi 40. člena ZUKN je z imenovanjem predsednika in članov sveta AUKN 20. 10. 2010 upravljanje s kapitalskimi naložbami prešlo na AUKN.

Sektor za upravljanje javnega premoženja (v nadaljevanju: SUJP) na Ministrstvu za finance vodi centralno evidenco finančnega premoženja na podlagi ZJF in Pravilnika o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine¹⁷⁰. V skladu s 5. členom tega pravilnika morajo zavezanci za poročanje podatke o finančnem premoženju države po stanju na dan 31. 12. za posamezno leto posredovati Ministrstvu za finance do 30. 4. naslednjega leta. SUJP na podlagi poročanja zavezancev ugotovi dejansko stanje naložb, vendar SUJP te evidence do dne izdaje poročila računskega sodišča še ni posodobil, tako država nima posodobljenega registra finančnih naložb. Glede na spremembe predpisov in ustanovitvev AUKN bi bilo treba spremljanje v centralni evidenci finančnega premoženja posodobiti in prilagoditi potrebam.

2.3.6.2.b Ker torej ni bilo mogoče pridobiti posodobljene centralne evidence naložb Republike Slovenije, smo analitične evidence dolgoročnih finančnih naložb posameznih neposrednih uporabnikov proračuna primerjali z zbirnim izpisom stanja na računih vrednostnih papirjev v centralnem registru na dan 31. 12. 2011, ki ga je posredovala KDD, izpisi iz Poslovnega registra Slovenije (ePRS), ki ga objavlja AJPES, ter seznamom subjektov, vpisanih v sodni register, katerih družbenica oziroma ustanoviteljica je Republika Slovenija, ki nam ga je posredovalo Okrožno sodišče v Ljubljani. Preverili smo izpisek iz KDD in ugotovili, da so v analitičnih evidencah posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov evidentirane vse naložbe Republike Slovenije v delniške družbe, za katere vodi evidenco KDD. Na podlagi izpisa, ki ga je posredovalo Okrožno sodišče v Ljubljani in v katerem so zajeti vsi subjekti, v katerih ima Republika Slovenija naložbo ali je njihova (so)ustanoviteljica, smo preverili, ali so vsi ti subjekti tudi v analitičnih evidencah dolgoročnih finančnih naložb pri posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih. V analitičnih evidencah posameznih neposrednih uporabnikov proračuna so evidentirane vse

¹⁷⁰ Uradni list RS, št. 129/04.

naložbe v družbe z omejeno odgovornostjo, zavode, sklade in agencije, katerih (so)lastnica oziroma soustanoviteljica je Republika Slovenija.

Neposredni proračunski uporabniki usklajujejo stanje dolgoročnih finančnih naložb s partnerji enkrat letno. Ministrstvo za finance in AUKN sta se uskladila le za naložbe, v katerih ima država več kot 20-odstotni delež, zaradi česar je zagotovilo za usklajenost teh dolgoročnih finančnih naložb z dejanskim stanjem, kot je predvideno v 36. členu ZR, pomembno manjše.

Za dolgoročne finančne naložbe v gospodarske družbe, v katerih o potrditvi letnega poročila odloča skupščina, je usklajevanje potekalo na dan 31. 12. 2010, saj ob zaključku poslovnih knjig podatki o povečanju ali zmanjšanju naložbe še ni znan. Uskladitev za stanje na dan 31. 12. 2010 se je evidentirala na dan 2. 1. 2011.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Za dolgoročne finančne naložbe v podjetja, v katerih o potrditvi letnega poročila odloča skupščina, bo Ministrstvo za finance IOP obrazce poslalo po potrditvi njihovih letnih poročil.

2.3.6.2.c Ugotovili smo, da so v poslovnih knjigah Ministrstva za šolstvo in šport na dan 31. 12. 2011 izkazane tudi dolgoročne finančne naložbe v vrednosti 60.784 evrov, ki po vsebini ne predstavljajo naložb v podjetje, ampak investicijske transfere¹⁷¹. Ministrstvo za šolstvo in šport ni ravnalo v skladu z 9. členom pravilnika EKN, ki določa, da se na kontih skupine 06 (dolgoročne finančne naložbe) izkazujejo naložbe v delnice in druge dolgoročne finančne naložbe in podobno.

2.3.6.2.d Ministrstvo za finance je v dokumentu Podatki, potrebni za popis¹⁷², ki jih pripravi in posreduje računovodska služba neposrednega uporabnika proračuna (v nadaljevanju: podatki, potrebni za popis), določilo rok 25. 1., do katerega so računovodske službe dolžne posredovati IOP obrazce v uskladitev poslovnim partnerjem. To ni v skladu s 6. členom Pravilnika o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu ZR¹⁷³, ki določa datum 22. 1.

Pojasnilo Ministrstva za finance

25. 1. je ministrstvo določilo kot najkasnejši datum za pošiljanje IOP obrazcev, ker je ugotovilo, da je v Direktoratu za javno računovodstvo (v nadaljevanju: DJR) težko poknjižiti vse račune, ki se nanašajo še na leto 2011, saj prispejejo do 18. 1. 2012, torej prepozno, da bi lahko IOP obrazce že posredovali prejemnikom sredstev iz javnih financ do 23. 1.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj uskladi interno navodilo Podatki potrebni za popis s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu.

¹⁷¹ Nabava opreme zasebnim zavodom s področja izobraževanja. Po navedbah Ministrstva za šolstvo in šport je bila oprema nabavljena na podlagi natečajev za učila in učne pripomočke, ki so namenjeni javnim šolam, na podlagi 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.

¹⁷² Št. 450-119/2011/1 z dne 24. 11. 2011.

¹⁷³ Uradni list RS, št. 117/02, 134/03.

2.3.6.2.e Pri nekaterih ministrstvih (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo) se stanje na postavki dolgoročnih finančnih naložb v bruto bilanci na dan 31. 12. 2011 ne ujema s stanjem, ugotovljenim s popisom. Ugotovili smo, da so ministrstva izvajala popis pred zaključkom evidentiranja poslovnih dogodkov za leto 2011, kar je v nasprotju s 36. členom ZR.

2.3.6.2.f V skladu z drugim odstavkom 35. člena ZIPRS1112 bi se morale na AUKN prenesti vse naložbe nad 25.000 evri. Ugotovili smo, da se nekatere naložbe niso prenesle v skladu s tem zakonom:

- Telemach Rotovž, d. d., Maribor 25.348 evrov,
- Emona-Farma IHAN, d. d., Domžale 42.185 evrov,
- mednarodne finančne institucije (International Bank for Reconstruction and Development, 7.350.539 evrov; International Finance Corporation, 1.224.979 evrov; Inter-American Development Bank 978.948 evrov; Council of Europe Social Development, 1.365.000 evrov; European Investment bank, 78.315.277 evrov; European Bank for Reconstruction and Development, 13.130.000 evrov, Mednarodna agencija za zavarovanje investicij, 285.715 evrov in European Financial Stability Facility, 133.988 evrov) skupaj 102.784.446 evrov.

Ministrstvo za finance na dan 31. 12. 2011 izkazuje naložbe v skupnem znesku 102.851.979 evrov, ki bi morale biti izkazane na AUKN v skladu z drugim odstavkom 35. člena ZIPRS1112.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Pri pripravi zakona, ki ureja izvrševanje proračuna, je prišlo do napake. Ta napaka je bila odpravljena s sprejemom ZUKN-C, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS 23. 3. 2012, ki omejitve glede vrednosti ne navaja več, saj je pomembna le pravna podlaga za pridobitev naložb.

Na podlagi ZUKN-C je v novem 11.a členu ZUKN določeno, da je za upravljanje s kapitalskimi naložbami v mednarodnih finančnih institucijah in kapitalskimi naložbami, pridobljenimi v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek, zakonom, ki ureja izvrševanje kazenskih sankcij, ter zakonom, ki ureja dedovanje, pristojno ministrstvo, pristojno za finance, v skladu z zakonom, ki ureja javne finance. Z dnem uveljavitve ZUKN-C je prenehal veljati drugi odstavek 35. člena ZIPRS1112.

Po drugi strani pa so se na AUKN prenesle naložbe, ki bi morale v skladu z drugim odstavkom 35. člena ZIPRS1112 ostati na Ministrstvu za finance:

- Krka, d. d., Novo mesto (20.102 evrov) in
- Zavarovalnica Triglav, d. d., Ljubljana (1.782 evrov).

Ti dve naložbi sta manjši od 25.000 evrov in sta bili pridobljeni na podlagi zakonov, ki jih določa drugi odstavek 35. člena ZIPRS1112, zato je zanje pristojno Ministrstvo za finance.

AUKN na dan 31. 12. 2011 izkazuje naložbi v skupnem znesku 21.884 evrov, ki bi morali biti v skladu s takrat veljavnim drugim odstavkom 35. člena ZIPRS1112 izkazani na Ministrstvu za finance.

Ukrep Ministrstva za finance

V letu 2012 sta bili naložbi že evidentirani na Ministrstvu za finance.

2.3.6.3 Opredmetena osnovna sredstva

Neodpisano stanje na postavkah opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2011 je bilo 5.238.015.380 evrov, kar ni bistveno različno od preteklega leta, in predstavlja 22 odstotkov celotne aktive (vseh sredstev). Največje neposredne uporabnike državnega proračuna glede na neodpisano stanje opredmetenih osnovnih sredstev prikazuje tabela 23.

Tabela 23: Največji neposredni uporabniki državnega proračuna glede na delež v postavki opredmetena osnovna sredstva (neodpisana vrednost) na dan 31. 12. 2011 in spremembe glede na dan 31. 12. 2010

Proračunski uporabnik	Na dan 31. 12. 2011 v evrih	Delež 2011 v odstotkih	Na dan 31. 12. 2010 v evrih	Delež 2010 v odstotkih	Indeks (6)=(2)/(4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)
Ministrstvo za promet	1.539.296.957*	29,4	489.948.429	9,4	314
Direkcija za ceste	1.052.573.246	20,1	1.028.811.342	19,7	102
Generalštab slovenske vojske	712.730.987	13,6	745.530.419	14,2	96
Ministrstvo za obrambo	541.786.352	10,3	579.481.032	11,1	93
Policija	230.297.903	4,4	236.696.792	4,5	97
Ostali	1.161.329.934	22,2	2.152.347.562	41,1	54
Skupaj	5.238.015.379	100,0	5.232.815.576	100,0	100

Opomba: * Sredstva so se povečala, ker je Direkcija za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo prešla na Ministrstvo za promet.

Viri: Ministrstvo za finance, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve, bruto bilance za leti 2010 in 2011.

2.3.6.3.a V skladu z drugim odstavkom 35. člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁷⁴ je ministrstvo, pristojno za javno upravo, vzpostavilo centralno evidenco nepremičnin (v nadaljevanju: CEN) v lasti države. Evidenco nepremičnega premoženja države bo sicer v skladu s 37. členom Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁷⁵ vodil javni nepremičninski sklad, ki pa še ni ustanovljen. Po navedbah Ministrstva za javno upravo vsebuje CEN

¹⁷⁴ Uradni list RS, št. 14/07 (veljavnost do 16. 11. 2010). Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSLS, Uradni list RS, št. 86/10) razveljavlja ta zakon. 37. člen ZSPDSLS določa, da nepremičninski sklad vzpostavi in vodi centralno evidenco nepremičnega premoženja v lasti države in nepremičnega premoženja v lasti drugih oseb javnega prava, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, razen nepremičnin v lasti Republike Slovenije, ki so v upravljanju Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

¹⁷⁵ Uradni list RS, št. 86/10 (veljavnost od 17. 11. 2010).

podatke, ki so jih posamezni neposredni uporabniki državnega proračuna vpisali v to evidenco. Preverjanje točnosti vnesenih podatkov še poteka, zato ta evidenca ne more biti neodvisna evidenca nepremičnin, s katero bi lahko primerjali evidenco nepremičnin po posameznih neposrednih uporabnikih državnega proračuna. Poleg tega je primerjava s CEN otežena, ker posebej evidentira dele zgradb, medtem ko neposredni uporabniki državnega proračuna evidentirajo celotno zgradbo.

Tudi Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS) v registru nepremičnin ne vodi zgodovine, ampak je izpis podatkov o nepremičninah mogoč le za tekoči datum, zato ni bilo mogoče preveriti popolnosti izkazovanja nepremičnin v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2011 glede na podatke iz registra nepremičnin.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Z identifikatorji, s katerimi so nepremičnine vpisane v CEN, bi morale biti vpisane tudi v evidenci osnovnih sredstev. Le tak način omogoča povezovanje evidenc in je uporabljen tudi v uradnih evidencah (zemljiška knjiga, katastri).

2.3.6.3.b Pregledali smo poročila o popisu na dan 31. 12. 2011 za naslednja ministrstva z organi v sestavi: Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za javno upravo.

Popisna komisija za popis nepremičnin¹⁷⁶ na Ministrstvu za obrambo je ugotovila primanjkljaj 95 parcel, deset objektov in dvoje stanovanj (zaradi združitve in ukinitve parcel ter nastanka novih parcel, porušenih, odstranjenih in odtujenih objektov ter stanovanj) in presežek 124 parcel in 11 objektov. Minister je sprejel sklep, da se navedene ugotovitve proučijo, v skladu z ugotovitvami pa se izdelajo predpisani dokumenti, da bo nastale spremembe mogoče knjigovodsko evidentirati, kar pomeni, da popis na področju nepremičnin dejansko ni bil zaključen. Prav tako ni bil zaključen popis vsega orožja – popis orožja iz rezerve naj bi se v skladu s sklepom ministra zaključil do konca oktobra 2012. To je v nasprotju s 36. členom ZR, ki določa, da je ob koncu leta obvezno usklajevanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom.

Popisa niso zaključili tudi naslednji neposredni uporabniki državnega proračuna:

- Ministrstvo za promet: usklajevanje nekaterih sredstev se je nadaljevalo tudi po izvedenem popisu; od Slovenskih železnic ni pridobilo končnega poročila popisne komisije, zato knjižnega stanja sredstev in obveznosti na tem področju ni bilo mogoče uskladiti z dejanskim stanjem;
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: popisna komisija je v popisnem poročilu predlagala, da se med letom skuša raziskati presežke in primanjkljaje osnovnih sredstev; do 3. 5. 2012 na DJR še niso prejeli seznama primanjkljajev in presežkov, da bi jih evidentirali;
- Ministrstvo za gospodarstvo: do 3. 5. 2012 na DJR še niso prejeli seznama primanjkljajev in presežkov, ugotovljenih s popisom; poročilu o popisu tudi ni bil in ne bo priložen sklep o realizaciji ugotovitev popisne komisije;

¹⁷⁶ Zapisnik popisne komisije za popis nepremičnin na Ministrstvu za obrambo po stanju na dan 31. 12. 2011 z dne 2. 2. 2012.

- Ministrstvo za zdravje: v sklepu, ki ga je podpisal minister za zdravje, ni naveden način knjiženja in likvidacije ugotovljenih primanjkljajev, kar zahteva prvi odstavek 40. člena ZR, ki določa, da mora poročilo o popisu obravnavati pristojni organ in odločiti o načinu odpisa primanjkljajev;
- Ministrstvo za javno upravo: popisana so bila vsa osnovna sredstva razen podedovanega premoženja in premoženja, prevzetega od Agencije Republike Slovenije za plačilni promet, razen počitniških enot, ker za popis tega premoženja ni bila zadolžena nobena komisija; v sklepu o načinu uskladitve knjižnega stanja sredstev in obveznosti z dejanskim stanjem je navedeno, da je treba ugotovljene popisne presežke in primanjkljaje knjigovodsko uskladiti do 30. 6. 2012.

2.3.6.3.c Ugotovili smo, da se pri popisih osnovnih sredstev nekatera sredstva neposrednih uporabnikov državnega proračuna knjižijo na konto 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in konto 029000 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe¹⁷⁷. To so sredstva in nepremičnine, ki so predvidene za odpis, ali sredstva, ki v popisu niso bila najdena (primanjkljaji). Ugotovili smo, da je primanjkljaj osnovnih sredstev ugotovljen na dan 31. 12. 2011 na Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za okolje in prostor, knjižen na konto 049000. To je v nasprotju s 36. členom ZR, ki določa, da je ob koncu leta obvezno usklajevanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom, ter prvim odstavkom 40. člena ZR, ki določa, da mora poročilo o popisu obravnavati pristojni organ in odločiti o načinu odpisa primanjkljajev.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je v novembru 2010 vse uporabnike državnega proračuna pozvalo, naj posredujejo dokumentacijo za izločitev navedenih sredstev iz analitične evidence.

Kljub pozivu Ministrstva za finance je bilo na dan 31. 12. 2011 na kontu 049000 evidentiranih skupno 17.317.232,73 evra sredstev (knjigovodska vrednost 1.574.411,51 evra¹⁷⁸), na kontu 029000 pa 589.766,72 evra nepremičnin (knjigovodska vrednost 480.144,92 evra).

Po sklepu ministra, pristojnega za promet, naj bi se po opravljenem popisu izvedel odpis osnovnih sredstev javne železniške infrastrukture v skupni vrednosti 23.891.778,76 evra. Ker Ministrstvo za promet ni zagotovilo ustreznih knjigovodskih listin, na podlagi katerih bi bil odpis upravičen (na primer potrdila o uničenju, prodaji), je DJR, ne glede na sklep ministra, pristojnega za promet, del opreme¹⁷⁹ preneslo na konto 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe, del¹⁸⁰ pa je ostal evidentiran kot oprema v uporabi, dokler za izknjiženje ne pridobi ustreznih listin.

Priporočilo

Vsem ministrstvom priporočamo, naj preverijo evidentiranje sredstev na kontih 029000 in 049000 in zagotovijo dokumentacijo za njihovo razknjiženje.

¹⁷⁷ V skladu z Navodili o popisu – Podatki, potrebni za popis, ki jih pripravi in posreduje računovodska služba neposrednega proračunskega uporabnika z dne 24. 11. 2011 (str. 11).

¹⁷⁸ Znesek 1.574.411,51 evra vključuje vse neposredne uporabnike državnega proračuna, od tega je za upravne enote in sodišča 4.346,19 evra.

¹⁷⁹ Tisti del, ki se lahko v celoti odpiše.

¹⁸⁰ Tisti del, ki ga ni mogoče samostojno odpisati.

2.3.6.3.d Ministrstvo za promet je na podlagi Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁸¹ (v nadaljevanju: ZDARS-1) in Primopredajnega zapisnika o prenosu zemljišč v upravljanju DARS na Republiko Slovenijo evidentiralo v svojih poslovnih knjigah zemljišča v znesku 432.712.548 evrov. Ministrstvo za promet je zemljišča vneslo v register osnovnih sredstev in jih na dan 2. 1. 2010 evidentiralo na kontu stavbnih zemljišč v znesku 386.613.089 evrov in na kontu nepremičnine v gradnji ali izdelavi v znesku 46.099.459 evrov. Ministrstvo za promet je od DARS prevzelo in v svojih poslovnih knjigah evidentiralo zemljišča na podlagi analitičnega seznama vrednosti zemljišč na dan 1. 1. 2010, ki je vseboval podatke o avtocestnih odsekih, ne pa podatkov o parcelnih številkah zemljišč in urejenosti lastništva¹⁸², zato Ministrstvo za promet ob prevzemu ni moglo ugotoviti, katera zemljišča so dejansko predmet prenosa, in ali je Republika Slovenija lastnica teh zemljišč. Vlada je v letu 2011 sprejela sklep o stvarnem vložku Republike Slovenije v DARS, iz katerega je razvidno, da vrednost zemljišč, ki so v lasti Republike Slovenije, zmanjšuje vrednost stvarnega vložka v DARS.

Ministrstvo za promet je evidentiralo prenos zemljišč v poslovne knjige na podlagi knjigovodskih listin, ki ne izkazujejo obstoja in lastništva teh zemljišč, zato ni ravnalo v skladu s SRS 21.1. Pravilnosti v bilanci stanja izkazanega zneska zato ni mogoče potrditi. Ministrstvo za promet med izvajanjem revizije ni predložilo dokumentacije, na podlagi katere bi bilo mogoče potrditi, katera zemljišča so bila predmet prenosa, in da gre za zemljišča v lasti Republike Slovenije. Ugotovili smo tudi, da Ministrstvo za promet na dan 2. 1. 2010 v registru osnovnih sredstev ni izkazalo posamezne vrednosti zemljišč, pač pa v skupni vrednosti po avtocestnih odsekih. Takšno evidentiranje je v nasprotju s SRS 1.47., ki določa, da se lahko skupinsko izkazuje le drobní inventar, katerega vrednost ne presega 500 evrov. Evidentiranje navedenih zemljišč se v letu 2011 ni spremenilo, minister, pristojen za promet, pa je po opravljenem letnem popisu sredstev in obveznosti do njihovih virov s sklepom zadolžil finančno službo, da v sodelovanju s pravno službo preveri popolnost podatkov o nepremičninah na podlagi zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin in zagotovi listinsko dokumentacijo za evidentiranje v poslovne knjige.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Komisija za popis sredstev za zemljišča, ki so bila prenesena na Ministrstvo za promet z DARS, je v letu 2012 dvakrat pozvala DARS, naj predloži seznam zemljišč s parcelnimi številkami, številkami katastrskih občin in imeni katastrskih občin. DARS je pojasnila, da teh podatkov nima, za njihovo pripravo bi potrebovala eno leto.

Priporočilo

Ministrstvu za promet in infrastrukturo priporočamo, naj v sodelovanju z DARS določi roke in odgovorne osebe za zagotovitev dokumentacije, ki bo dokazovala obstoj in lastništvo Republike Slovenije nad zemljišči v upravljanju DARS, ki so bila prenesena na Republiko Slovenijo.

2.3.6.3.e Neposredni uporabniki proračuna, za katere vodi računovodstvo DJR, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za obrambo, med opredmetenimi osnovnimi sredstvi izkazujejo tudi sredstva z nabavno vrednostjo 1 evro ali manj. Na dan 31. 12. 2011 so imeli navedeni neposredni proračunski uporabniki v poslovnih knjigah evidentiranih 34.619 osnovnih sredstev z nabavno vrednostjo 1 evro ali

¹⁸¹ Uradni list RS, 97/10.

¹⁸² Podatki o tem, ali je Republika Slovenija že vpisana kot lastnik v zemljiško knjigo, oziroma o tem, v kateri fazi je ureditev lastništva.

manj (torej 19 odstotkov manj kot leto poprej), od tega 882 zemljišč in 551 zgradb, kar je za 4 odstotke več zemljišč in 35 odstotkov več zgradb kot leto poprej¹⁸³:

- Ministrstvo za notranje zadeve in Policija: 0 zemljišč, 12 zgradb, 376 kosov opreme,
- Ministrstvo za obrambo z organi v sestavi: 423 zemljišč, 64 zgradb, 8.293 kosov opreme,
- ostali neposredni proračunski uporabniki, za katere vodi računovodstvo Ministrstvo za finance: 459 zemljišč, 475 zgradb, 24.517 kosov opreme.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Razlog za tako vrednotenje je pomanjkanje dokumentacije, predvsem pa ni ustreznih navodil, na kakšen način naj bi se osnovna sredstva, ki so vrednotena po 1 evro, ocenila. Za zagotovitev sprotnega evidentiranja poslovnih sprememb osnovnih sredstev je v 7. členu pravilnika o razčlenjevanju določeno, da se do pridobitve vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev sredstva evidentirajo po nabavni vrednosti 1 evro. Tako se upošteva načelo popolnosti zajemanja podatkov in se s tem zagotavlja večja preglednost podatkov v poslovnih knjigah. Osnovna sredstva v analitični evidenci osnovnih sredstev na kontih zgradb in zemljišč, ki so evidentirana z vrednostjo 1 evro, so večinoma iz prevzema javne železniške infrastrukture od Slovenskih železnic v letu 2010, vodnogospodarske infrastrukture ter na podlagi sklepov o dedovanju. Na kontih izvenbilančne evidence so v vrednosti 1 evro evidentirana sredstva, ki so pridobljena na osnovi poslovnega najema. Navedeno problematiko je pričelo Ministrstvo za finance reševati v letu 2012 – posameznim proračunskim uporabnikom pošilja dopise, v katerih jih opozarja na evidentiranje nepremičnin z evidenčno vrednostjo 1 evro in jih prosi za obvestila o vrednosti teh nepremičnin, ki jih je pripravila Geodetska uprava Republike Slovenije.

Tabela 24: Neposredni uporabniki državnega proračuna, ki imajo na dan 31. 12. 2011 evidentiranih največ zgradb oziroma zemljišč po 1 evro ali manj

Proračunski uporabnik	Število zemljišč	Delež v odstotkih	Proračunski uporabnik	Število zgradb	Delež v odstotkih
Ministrstvo za obrambo	423	48,0	Agencija Republike Slovenije za okolje	226	41,0
Ministrstvo za javno upravo	203	23,0	Ministrstvo za javno upravo	171	31,0
Ministrstvo za promet	173	19,6	Ministrstvo za obrambo	64	11,6
Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij	33	3,7	Ministrstvo za okolje in prostor	20	3,6
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	21	2,4	Direkcija za ceste	18	3,3
Ostali	29	3,3	Ostali	52	9,4
Skupaj	882	100,0	Skupaj	551	100,0

Viri: Ministrstvo za finance, Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve.

¹⁸³ Leto poprej so imeli evidentiranih 42.431 osnovnih sredstev z nabavno vrednostjo 1 evro ali manj, od tega 847 zemljišč in 409 zgradb, ostalo pa je predstavljala oprema.

Navedeno ravnanje pomeni kršitev 31.¹⁸⁴ in 32. člena ZR¹⁸⁵ ter SRS 2.17., ki določajo, da se neopredmetena in opredmetena osnovna sredstva ob začetnem pripoznanju vrednotijo po nabavni vrednosti, ki sestoji iz nakupne cene in stroškov, povezanih z nakupom sredstva. 32. člen ZR določa, da se opredmetena osnovna sredstva vrednotijo po nabavni vrednosti oziroma po ocenjeni vrednosti, če nabavna vrednost ni znana¹⁸⁶.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Osnovna sredstva so vrednotena po 1 evro ali manj iz različnih razlogov:

- evidentiranje opreme, prevzete od bivše Jugoslovanske ljudske armade, za katero nabavne vrednosti niso bile znane, ocenitev pa ni bila izvedena;
- popisni presežki opreme, kadar podobnih sredstev ni bilo v sistemu, niso bili vrednoteni – pri popisu 2011 so vse presežke vrednotile popisne komisije;
- nedodelan sistem sprejemanja osnovnih sredstev v sistem – s prebodom v MFERAC za register osnovnih sredstev so bile za nepremičnine opravljene ocenitve, za opremo pa ne;
- evidentiranje nepremičnin na osnovi sklepov vlade, za katere vrednosti še niso bile pridobljene (na primer od Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije).

Uvedba MFERAC je Ministrstvo za obrambo prisilila k pravilnejšemu ravnanju in omogočila napredek pri evidentiranju osnovnih sredstev, v tekočem obdobju novih osnovnih sredstev (razen nepremičnin), ki niso vrednotena, Ministrstvo za obrambo nima.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

V letu 2011 se je povečalo število nepremičnin, vpisanih v CEN z evidenčno vrednostjo 1 evro, zaradi aktivnosti, povezanih z Zakonom o javnem nepremičninskem skladu¹⁸⁷. V CEN so se tako pospešeno vpisovale zapuščine, katerih vrednost ni znana, v letu 2011 so se dodatno vpisovale nepremičnine na mejnih prehodnih z Republiko Hrvaško. Naročali so se elaborati za vpis stavb v kataster stavb ter parcelacije oziroma se je evidenca usklajevala z evidenco osnovnih sredstev.

Priporočilo

Ministrstvu za finance in Ministrstvu za pravosodje in javno upravo priporočamo, naj opredelita enoten način določanja vrednosti istovrstnih nepremičnin, ki so vrednotene po 1 evro, za vse neposredne uporabnike državnega proračuna.

¹⁸⁴ 31. člen ZR določa, da pravne osebe vrednotijo postavke v računovodskih izkazih v skladu z računovodskimi standardi, če ni s tem zakonom ter drugimi predpisi določeno drugače.

¹⁸⁵ Uradni list RS, št. 23/99.

¹⁸⁶ Pravilnik o razčlenjevanju v 7. členu sicer določa, da se nabavna vrednost brezplačno pridobljenih opredmetenih osnovnih sredstev ter neopredmetenih sredstev oziroma opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev, za katere ne obstaja dokumentacija o stroških pridobitve ali je takšna dokumentacija nepopolna, določi z ocenitvijo, pri čemer se upoštevajo razpoložljivi podatki o tržnih cenah, lahko pa tudi knjigovodski podatki primerljivih, enakih ali podobnih sredstev, ki so v lasti upravitelja uporabnika enotnega kontnega načrta. Do pridobitve ocenjene vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev se sredstva evidentirajo po nabavni vrednosti 1 evro.

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 86/10.

2.3.6.3.f Na Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za notranje zadeve smo pridobili pojasnili o deležu nepremičnin, vpisanih v zemljiško knjigo. Delež vpisanih nepremičnin je še vedno majhen.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Na dan 31. 12. 2011 je bilo na področju zemljiških parcel 63,32 odstotka zemljiških parcel zemljiškokenjižno urejenih ter 48,18 odstotka posameznih delov stavb – stanovanj zemljiškokenjižno urejenih.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

Po podatkih evidence CEN ima Ministrstvo za notranje zadeve v upravljanju 2.433 nepremičnin, in sicer 1.107 zemljišč, od tega je 1.045 ali 94,4 odstotka zemljiškokenjižno urejenih ter 1.326 posameznih delov stavb, od tega je 896 ali 67,6 odstotka zemljiškokenjižno urejenih.

2.3.6.4 Terjatve za sredstva, dana v upravljanje

Stanje na postavki terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2011 je bilo 3.137.159.198 evrov ali 13,1 odstotka vseh sredstev. Največje neposredne uporabnike državnega proračuna glede na stanje terjatev za sredstva dana v upravljanje prikazuje tabela 25.

Tabela 25: Največji neposredni uporabniki državnega proračuna glede na delež v postavki terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2011

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek	Delež	Kumulativa deleža
		v evrih	v odstotkih	v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	1.015.115.532	32,4	32,4
2.	Ministrstvo za zdravje	654.226.931	20,9	53,2
3.	Ministrstvo za šolstvo in šport	482.330.590	15,4	68,6
4.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	380.524.813	12,1	80,7
5.	Ministrstvo za kulturo	327.776.516	10,4	91,2
6.	Ostalo	277.184.816	8,8	100,0
Skupaj		3.137.159.198	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2011.

Največje terjatve za sredstva države, dana v upravljanje, so izkazane do:

- Sklada kmetijskih zemljišč Republike Slovenije (979.047.827 evrov),
- Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana (186.643.605 evrov),
- Univerzitetnega kliničnega centra Maribor (85.481.297 evrov),
- Onkološkega inštituta v Ljubljani (81.586.460 evrov),
- RTV Slovenija (70.161.896 evrov),
- Narodne galerije Ljubljana (52.672.372 evrov).

2.3.6.4.a Analitična evidenca terjatev za sredstva, dana v upravljanje, predstavlja le zneske oziroma vrednosti, ki jih ministrstvo prenese s sklepom ali pogodbo, in zneske, ki jih vsako leto nakazuje za nakup sredstev posrednim proračunskim uporabnikom (iz investicijskih transferov), ter zmanjšanja in povečanja med letom v zvezi z njimi (obračunana amortizacija, odtujitve, presežki prihodkov nad odhodki). Spremembe se evidentirajo na podlagi pogodb o financiranju, IOP obrazcev in pisnih obrazložitvev posrednih proračunskih uporabnikov, ki s temi sredstvi upravljajo. Analitične evidence se na ministrstvih usklajujejo z IOP obrazci vsaj enkrat letno, vendar pa te ne vsebujejo podatkov o posameznih vrstah osnovnih sredstvih, danih v upravljanje. To onemogoča uskladitev terjatev in obveznosti za sredstva, dana v upravljanje, kadar se pri usklajevanju ugotovijo razlike.

2.3.6.4.b Preverili smo usklajevanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za šolstvo in šport ter na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve.

Tabela 26: Število usklajenih in neusklajenih IOP obrazcev na dan 31. 12. 2011 pri neposrednih uporabnikih državnega proračuna, ki imajo največ terjatev za sredstva, dana v upravljanje

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek nad katerim smo preverjali usklajevanje terjatev	Število usklajenih IOP na dan 31. 12. 2011	Število neusklajenih IOP na dan 31. 12. 2011
(1)	(2)	(3)	(4)	
1.	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	vse	2	5
2.	Ministrstvo za zdravje	vse	8	34
3.	Ministrstvo za šolstvo in šport	5.000.000	3	23
4.	Ministrstvo za kulturo	5.000.000	6	9
5.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	4.000.000	5	20
Skupaj			24	91

Vir: podatki DJR.

Pregledali smo usklajevanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, pri prvih petih neposrednih uporabnikih državnega proračuna, ki na dan zbirne bilance stanja izkazujejo največje stanje na tej postavki. Od 115 pregledanih usklajevanj jih na dan 31. 12. 2011 ni bilo usklajenih 91.

Neusklajene terjatve ministrstva uskladijo po zaključku priprave bilance stanja in evidentirajo razlike na dan 2. 1. 2011. Ugotovili smo, da so razlike med stanjem terjatev za sredstva, dana v upravljanje, evidentiranih na ministrstvih in posameznem zavodu, predvsem, ker zavodi evidentirajo sredstva takoj po uvedbi v uporabo, pogodba med ministrstvom in zavodom pa še ni sklenjena oziroma se sklene kasneje.

Ugotovili smo tudi, da se razlike v nekaterih primerih (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) evidentirajo na podlagi IOP obrazcev, ki jih pošljejo zavodi, in ne na podlagi originalne dokumentacije. Evidentiranje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, zgolj na podlagi IOP obrazcev ni v skladu z 31. členom ZR ter SRS 22.1. in 21.1.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Glede na to, da imajo javni zavodi rok za oddajo bilanc na APJES 28. 2., tudi ne morejo pravočasno posredovati končnih podatkov, da bi jih lahko na Ministrstvu za finance še evidentirali na dan 31. 12. Vsi podatki, ki jih Ministrstvo za finance prejme od javnih zavodov po sestavi bilance stanja ministrstev, se zato evidentirajo kot popravek otvoritvenega stanja na dan 2. 1. naslednjega leta.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj za zagotovitev pravilnega vrednotenja terjatev za sredstva, dana v upravljanje, v zbirni bilanci stanja z ustreznim predpisom zagotovi pravočasno posredovanje podatkov javnih zavodov.

2.3.6.4.c Na Ministrstvu za promet in Upravi za izvrševanje kazenskih sankcij ter na Generalnem sekretariatu vlade še vedno izkazujejo terjatve za sredstva, dana v upravljanje gospodarskim družbam, čeprav so bila sredstva v upravljanju pri gospodarskih družbah ukinjena 31. 12. 2009 s prenehanjem veljavnosti SRS 35. Na dan 31. 12. 2011 te terjatve znašajo 42.233.314 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je glede na navedene spremembe SRS že v preteklih letih opozarjalo pristojna ministrstva glede ureditve lastniško-pravnih razmerij oziroma morebitnem preoblikovanju družb zaradi odprave sredstev v upravljanju. Aktivnosti v zvezi z odpravo sredstev v upravljanju so se začele pospešeno izvajati v letu 2010, vendar še niso v celoti realizirane. Iz poslovnih knjig posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov je razvidno, da so se v letu 2011 sredstva v upravljanju zmanjšala na 42.233.214 evra, kar predstavlja 1,3 odstotka terjatev za sredstva, dana v upravljanje. Ministrstvo za finance poudarja, da to ni računovodski problem, pa vendarle je Ministrstvo za finance z dopisi v letu 2011 ponovno pozvalo nekatera ministrstva za poročanje na podlagi Začasnega navodila o načinu računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije, ter jih opozorila na nerešeno problematiko.

2.3.6.4.d Preverili smo popis terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za šolstvo in šport, Ministrstvu za kulturo in Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in iz zapisnikov o popisu ugotovili, da so bile terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2011 popisane na podlagi knjigovodskih evidenc ministrstev in IOP obrazcev. Če IOP obrazec ni bil vrnjen, je popisna komisija prevzela stanje iz obstoječih knjigovodskih evidenc, kar je v nasprotju s 36. členom ZR. V priložniku za popis sredstev in virov sredstev¹⁸⁸ je navedeno, da se popis terjatev in obveznosti izvede tako, da se izkazuje stanje na kontu v bruto bilanci primerja z analitičnim izpisom. Za izkazano analitično terjatev ali obveznost mora obstajati ustrezen dokument, ki ga popisna komisija pregleda in ugotavlja s tem dejansko stanje, ki mora biti enako, kot je izkazano v bruto bilanci. Poleg tega smo ugotovili še, da se stanja, ugotovljena s popisi na dan 31. 12. 2011, ne skladajo s stanjem v bruto bilancah na dan 31. 12. 2011, ker so ministrstva usklajevala stanja na dan zbirne bilance stanja še po zaključku popisa.

¹⁸⁸ Interno navodilo Ministrstva za finance, december 2010.

2.3.6.5 Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah

Stanje na postavki dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah na dan 31. 12. 2011 je bilo 467.586.171 evrov ali 1,9 odstotka vseh sredstev. To je za 3 odstotke manj kot na dan 31. 12. 2010 (483.084.937 evrov). Proračun RS je na dan 31. 12. 2011 izkazoval 390.739.318 evrov ali 84 odstotkov sredstev na postavki, proračunski skladi in kupninski račun 21.410.115 evrov ali 5 odstotkov, drugi računi vladnih in nevladnih ter pravosodnih uporabnikov proračuna pa 55.436.738 evrov ali 12 odstotkov vseh sredstev na postavki. Pretežni del teh sredstev je vključen v enotni zakladniški račun države.

Tabela 27: Skupina kontov 11 – Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih institucijah na dan 31. 12. 2011

Proračunski uporabnik/ vrsta računa	Znesek sredstev na računih 31. 12. 2011 v evrih	Delež sredstev na računih glede na vsa sredstva na računih v odstotkih
(1)	(2)	(3)
Podračun Republika Slovenija-Proračun	37.495.253	8,0
Podračun Republika Slovenija-Proračun, sodni depoziti	560.350	0,1
RS-Proračun, posebni računi pri Banki Slovenije	24.316	0,0
RS-Proračun, Fiduciarni račun*1 – Londonski klub	16.287.066	3,5
RS-Proračun, Osimski račun*2	43.262.176	9,3
Posebni namenski transakcijski računi – sredstva Evropske unije za izvajanje skupnih evropskih politik	286.360.823	61,2
Drugi namenski računi (donacije, vključno PHARE, ISPA, SAPARD)	6.749.334	1,4
I. Skupaj računi Proračuna RS	390.739.318	83,6
Rezervni sklad Republike Slovenije (stalna proračunska rezerva)	4.055.401,69	0,9
Ministrstvo za zdravje – investicijska vlaganja	1.536.544,29	0,3
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo – proračunski sklad	15.730.262,35	3,4
Ministrstvo za gospodarstvo – kupnine	87.907,18	0,0
II. Skupaj proračunski skladi in kupninski račun	21.410.115	4,6
Sredstva na računih Davčne uprave in CURS (zasežena sredstva, varščine)	3.148.230	0,7
Sredstva na drugih računih vladnih proračunskih uporabnikov	4.594.387	1,0
Sredstva na računih nevladnih proračunskih uporabnikov	351.286	0,1
Sredstva na računih pravosodnih uporabnikov proračuna (redni računi, sodni depoziti, varščine, zasežena sredstva)	47.342.834	10,1
III. Skupaj drugi računi	55.436.738	11,9
I+II+III Skupaj	467.586.171*	100,0

Opomba: * Vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje.

Vir: Obrazložitev zbirne bilance stanja.

2.3.6.5.a Na podračunu Davčne uprave je bilo na dan 31. 12. 2011 stanje 1.890.405,76 evra. To so zasežena sredstva v skladu z Zakonom o deviznem poslovanju¹⁸⁹ (v nadaljevanju: ZDP-1). V skladu s 56. členom ZDP-1 je nadzor nad poslovanjem opravljal tudi Devizni inšpektorat Republike Slovenije, katerega naloge je v letu 2006 prevzela Davčna uprava¹⁹⁰. Stanje na podračunu je enako že od leta 2006.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V zvezi z zaseženimi deviznimi sredstvi na podračunu Davčne uprave potekajo aktivnosti za pripravo pravnih podlag, na osnovi katerih se bodo zasežena devizna sredstva (katerih pravica za vračilo je že zastarala) prenesla v proračun in evidentirala med prihodki Proračuna RS. V usklajevanju je tudi predlog sprememb in dopolnitev Zakona o deviznem poslovanju¹⁹¹.

2.3.6.5.b Stanje na računih Ministrstva za zunanje zadeve na dan 31. 12. 2011 je znašalo 1.491.176,36 evra. Sredstva so sestavljala sredstva na deviznih depozitnih računih diplomatsko-konzularnih predstavništev v tujini, torej nakazila za poslovanje – za materialne stroške in plače, konzularne takse in drugo. Vsebovala so tudi sredstva blagajn, ki se lahko izkazujejo v evrih, dolarjih in lokalnih valutah, štejejo pa kot sredstva na računih. Pregledali smo izpiske blagajn za izbrana diplomatsko-konzularna predstavništva ter izpiske bank o stanju na računih na dan 31. 12. 2011. Ministrstvo za zunanje zadeve je predložilo več tabel, v katerih je povzelo stanje na izvedenih knjigovodskih listinah (pregled prihodkov in odhodkov po diplomatsko-konzularnih predstavništvih), vendar na podlagi predložene dokumentacije ni bilo mogoče potrditi stanja denarnih sredstev na računih, kot je razvidno iz bruto bilance Ministrstva za zunanje zadeve.

Priporočilo

Ministrstvu za zunanje zadeve priporočamo, naj prouči, kako bo zagotovilo ustrezno dokumentacijo za potrjevanje obsega sredstev na računih diplomatsko-konzularnih predstavništev.

2.3.6.6 Kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta

2.3.6.6.a Na dan 31. 12. 2011 je bilo v zbirni bilanci stanja na skupini kontov 14 – Kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta stanje 2.005.335.780 evrov.

Ugotovili smo, da Proračun RS na dan 31. 12. 2011 ni izkazoval 3.079.579 evrov terjatev do uporabnikov enotnega kontnega načrta – to so bila vplačila DDV v obdobju od 1. 10. do 31. 12. 2011, ki so bila tem proračunskim uporabnikom napačno nakazana, zaradi avtomatičnih pobotov, ki jih je omogočala programska rešitev SAP-eDIS. V zbirni bilanci stanja so bile zato na dan 31. 12. 2011 za 3.079.579 evrov prenizko izkazane kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta (skupina kontov 14) in v prav takem znesku prenizko izkazani neplačani prihodki (skupina kontov 28).

¹⁸⁹ Uradni list RS, št. 110/03-UPB1.

¹⁹⁰ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi (Uradni list RS, št. 76/06) v 2. členu določa: "Davčna uprava Republike Slovenije prevzame naloge, dokumentacijo in javne uslužbence Deviznega inšpektorata Republike Slovenije, razen dveh javnih uslužbencev, ki ju prevzame Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo. Prevzem iz prejšnjega odstavka mora biti opravljen najkasneje do 31. avgusta 2006."

¹⁹¹ ZDP-2, Uradni list RS, št. 16/08, 85/09.

Ukrepi Ministrstva za finance, Davčne uprave

Davčna uprava je zaradi ugotovljenih razlik med prilivi po prehodnih davčnih podračunih 27. 1. 2012 izdala nalog za usklajitev stanja na teh podračunih, na podlagi katerega je bilo 31. 1. 2012 na račun proračuna nakazanih 3.079.579 evrov, ki jih je Ministrstvo za finance v glavni knjigi proračuna evidentiralo kot prihodke iz obračunanega DDV.

2.3.6.7 Druge kratkoročne terjatve

2.3.6.7.a Stanje na postavki drugih kratkoročnih terjatev na dan 31. 12. 2011 je bilo 1.228.015.342 evrov ali 5 odstotkov vseh sredstev v zbirni bilanci stanja, kar je 190 odstotkov več kot leto poprej (423.600.147 evrov).

Ministrstvo za finance je v Obrazložitvah predloga zaključnega računa proračuna razkrilo, da so v zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2011 vključene terjatve iz obveznih dajatev, katerih nadzorniki so neposredni uporabniki proračuna (Davčna uprava, CURS in drugi). Podatki Davčne uprave so v letu 2011 vključeni prvič, kar je omogočila posodobitev informacijskega sistema na Davčni upravi in uvedba centralnega davčnega knjigovodstva. Po podatkih Davčne uprave znašajo navedene terjatve (terjatve za davčne in nedavčne prihodke ter sporne terjatve) na dan 31. 12. 2011 v skupnem znesku 766.661.788 evrov in predstavljajo glavnino povečanja postavke glede na preteklo leto. Ugotovitve v zvezi s temi terjatvami navajamo v nadaljevanju.

2.3.6.7.b Podatki o terjatvah drugih nadzornikov se v poslovne knjige vključujejo postopoma¹⁹², pri čemer so upoštevane možnosti področnih informacijskih sistemov. Ministrstvo za finance v Obrazložitvah predloga zaključnega računa proračuna ni navedlo vrednosti terjatev, ki v zbirno bilanco stanja niso vključene, saj je njihovo vrednost mogoče ugotoviti le pri vsakem posameznem nadzorniku. Dejstvo, da del terjatev za odmerjene, a še ne plačane dajatve ni izkazan v zbirni bilanci stanja, je v neskladju s SRS 5.13. in 11.8., po katerih bi morali imeti terjatve in obveznosti iz javnofinančnih prihodkov evidentirane v poslovnih knjigah prejemniki teh sredstev, torej Proračunu RS.

2.3.6.7.c Davčna uprava je 1. 10. 2011 uvedla nov informacijski sistem SAP-eDIS, ki vključuje tudi modul davčnega knjigovodstva (v nadaljevanju: CDK). Z integracijo modula CDK v informacijski sistem je bil uveden dvostavni način evidentiranja terjatev in obveznosti. Pri tem pa Davčna uprava ni zagotovila, da bi se podatki iz starega sistema popolno in točno prenesli v nov sistem. V bilanci stanja Davčne uprave in tudi v zbirni bilanci stanja so zato prenizko izkazane obveznosti do davčnih zavezancev za preplačila v znesku 64.141 evrov s področja prekrškovnih zadev oziroma iz informacijskega sistema prekrškovnega organa (v nadaljevanju: ISPO) ter za največ¹⁹³ 15.480 evrov iz neprenesenih odprtih postavk iz starih aplikacij DP1 – Davčno poslovanje fizičnih oseb in DP2 – Davčno poslovanje pravnih oseb.

¹⁹² Vključene so terjatve tistih nadzornikov, ki so Ministrstvu za finance poslali poročilo o stanju odprtih terjatev za javnofinančne prihodke, na dan 31. 12. 2011.

¹⁹³ Davčna uprava pri primerjavi podatkov CDK in Centralne knjigovodske evidence (v nadaljevanju: CKE) ni ugotovila, na kaj oziroma na katero blagajno (država, ZPIZ, ZZS in občine) se nanaša razlika v znesku 15.480 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance, Davčne uprave

Davčna uprava bo pripravila seznam nemigriranih preplačil pri ISPO, na podlagi katerega bo poknjižila še vsa preostala manjkajoča plačila. Obveznost za vračilo teh sredstev bo Davčna uprava izkazala, ko se bodo evidentirala nemigrirana preplačila z ročnimi knjižbami. Preplačila se v CDK knjižijo kot nadenarna plačila in zapirajo terjatve, ki so vzpostavljene, ko je dosežena pravomočnost izrečene globe. V pripravi je program, ki bo omogočal istočasno zapiranje terjatev z delnimi plačili (če so dani pogoji za polovično plačilo globe ali kazni) in s pobotom za nadenarno zapiranje druge polovice terjatve.

2.3.6.7.d Preverili smo, ali so bile terjatve iz obračunanih in še ne plačanih dajatev ustrezno izkazane v glavni knjigi Ministrstva za finance. Po podatkih Davčne uprave znašajo terjatve za davčne in nedavčne prihodke ter sporne terjatve na dan 31. 12. 2011 v skupnem znesku 766.661.788 evrov. Stanje terjatev za davčne in nedavčne prihodke ter sporne terjatve na dan 31. 12. 2011, ki ga izkazujeta glavna knjiga proračuna in Davčna uprava, prikazuje tabela 28.

Tabela 28: Stanje terjatev za davčne in nedavčne prihodke države na dan 31. 12. 2011

		v evrih	
Konto	Vrsta terjatve	Stanje terjatve na dan 31. 12. 2011	
		Po podatkih Davčne uprave	Glavna knjiga Ministrstva za finance
176000	Terjatev za davčne prihodke	546.317.953	546.317.953
176900	Sporne terjatve za davčne prihodke	190.103.631	190.103.631
177000	Terjatve za nedavčne prihodke	16.606.645	16.606.645
177900	Sporne terjatve za nedavčne prihodke	13.543.765	13.543.765
177000	Terjatve za nedavčne prihodke iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo	2.138	-
177900	Sporne terjatve za nedavčne prihodke iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo	87.656	-
Skupaj terjatev za davčne in nedavčne prihodke države		766.661.788	766.571.993

Vir: Pregled stanja terjatev iz naslova javnofinančnih prihodkov po vrstah dajatev za obdobje od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 (z dne 30. 1. 2012) – evidenca Davčne uprave.

Ob primerjavi podatkov o stanju terjatev za davčne in nedavčne prihodke ter sporne terjatve na dan 31. 12. 2011 Davčne uprave s podatki glavne knjige proračuna smo ugotovili, da Ministrstvo za finance v glavni knjigi proračuna za leto 2011, in zato tudi v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2011, ne izkazuje terjatev za nedavčne prihodke iz koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo in spornih terjatev, ki po stanju na dan 31. 12. 2011 znašajo 89.795 evrov. V glavni knjigi proračuna so terjatve za davčne in nedavčne prihodke na dan 31. 12. 2011, ki se nanašajo na Davčno upravo, izkazane v znesku 766.571.993 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Davčna uprava je poročilo o terjatvah in obveznostih koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo posredovala 29. 2. 2012, to je potem, ko so bili obračzi zaključnega računa že v podpisu pri ministru za finance. Terjatve za nedavčne prihodke iz koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo in sporne terjatve, ki jih po stanju na dan 31. 12. 2011 izkazuje Davčna uprava v CDK, v celoti ne pripadajo državi. Ročnega evidentiranja sorazmernega dela terjatev, ki pripadajo državi, naknadno ni bilo mogoče izvesti.

Med revizijo smo tudi ugotovili, da Davčna uprava na dan 31. 12. 2011 v CDK med rednimi terjatvami izkazuje 4.348.614 evrov absolutno zastaranih terjatev¹⁹⁴, ki bi morale biti že odpisane, in sicer 4.337.749 evrov iz davčnih terjatev in 10.865 evrov iz nedavčnih terjatev¹⁹⁵. Davčna uprava v poslovnih knjigah izkazuje absolutno zastarane terjatve izvenbilančno. V zbirni bilanci stanja so navedene terjatve izkazane med drugimi kratkoročnimi terjatvami, kar pomeni, da je znesek teh previsoko izkazan.

Pojasnilo Ministrstva za finance, Davčne uprave

Nov sistem omogoča sprotno pripravo in dopolnjevanje seznama postavk, pri katerih je prišlo do absolutnega zastaranja terjatev, aktivnosti Davčne uprave pa potekajo tako, da naj bi bili odpisi v celoti opravljeni do konca leta 2012. Pri tem je treba več aktivnosti in ročnih knjiženj pri postavkah, ki so zastarale pred prebodom v nov sistem, zato tudi ni mogoče hitreje opraviti vseh potrebnih odpisov.

2.3.6.7.e Davčna uprava je v obdobju od 25. 1. 2012 do 6. 2. 2012 izvedla popis terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev po stanju na dan 31. 12. 2011, ki jih izkazuje analitična knjigovodska evidenca CDK. Popisne komisije so v skladu s Priročnikom za izvedbo popisa¹⁹⁶ (v nadaljevanju: priročnik) naključno izbrale vzorec odprtih postavk na dan 31. 12. 2011, ki so bile predmet uskladitve s knjigovodskim stanjem. Iz poročil popisnih komisij izhaja, da so popisne komisije skupno pregledale 938 odprtih postavk davčnih zavezancev, pri teh pa so bile v 10,3 odstotka ugotovljena neskladja s knjigovodskim stanjem. Zaradi številnih odstopanj med dejanskim (popisanim) stanjem terjatev na dan 31. 12. 2011 in knjigovodskim stanjem je Davčna uprava v marcu 2012 izvedla ponovni popis terjatev in obveznosti ter primerjala ugotovitve z ugotovitvami popisa, izvedenega v januarju in februarju 2012.

Iz poročil o ponovnem popisu je bilo na določenih vzorcih iz popisa ugotovljeno naslednje:

- davčne terjatve do zavezancev, ki so bile pogojno izterljive, se niso vodile kot pogojno izterljive¹⁹⁷, ampak kot redne terjatve;
- Davčna uprava izkazuje terjatve (bremenitve) iz akontacije dohodnine, prispevkov delodajalcev za socialno varnost, davka od dohodka pravnih oseb in zamudne obresti do davčnih zavezancev, ki so prenehali opravljati dejavnost;

¹⁹⁴ Na podlagi 5. točke 126. člena Zakona o davčnem postopku (v nadaljevanju: ZDavP-2; Uradni list RS, št. 13/11-UPB4) davčna obveznost preneha, ko poteče deset let od dne, ko je prvič začela teči.

¹⁹⁵ Znesek absolutno zastaranih terjatev je precenjen, saj je stari sistem obračunaval zamudne obresti še po absolutno zastaralnem roku. Novi sistem obračuna zamudne obresti največ za obdobje 10 let.

¹⁹⁶ Št. 4290-60924/2011, januar 2012, Davčna uprava.

¹⁹⁷ Primere, ko je davčna terjatev pogojno izterljiva, določa drugi odstavek 109. člen ZDavP-2; npr. stečajni postopek, prisilna poravnava, smrt davčnega zavezanca, relativno zastaranje.

- Davčna uprava je odobrila davčnim zavezancem obročno plačilo davčne obveznosti, vendar ni opravila razveljavitve obrokov, ko zavezanci niso poravnali obrokov v roku, zaradi tega zamudne obresti niso bile obračunane;
- pri migraciji¹⁹⁸ odprtih terjatev iz ISPO niso migrirale tiste odprte terjatve, ki ob migraciji še niso bile pravnomočne, zavezanci oziroma kršitelji pa so jih plačali pred pravnomočnostjo; v takih primerih plačila niso evidentirana v SAP-eDIS;
- v ISPO niso bile evidentirane tudi terjatve, ki so postale pravnomočne v letu 2011;
- nepravilno izkazovanje odprtih terjatev, ker so se s plačili zavezancev zaprle druge zapadle terjatve in ne tiste, ki jih je zavezanec dejansko želel plačati (razveze teh plačil niso bile izvedene v letu 2011, temveč po prejeti vlogi davčnega zavezanca v letu 2012);
- nepravilno obračunane zamudne obresti (npr. zaradi napak pri evidentiranju datuma zapadlosti, od predložene samoprijave davka od dohodka pravnih oseb se ne obračunavajo zamudne obresti).

Priročnik ne določa popisa vseh terjatev in obveznosti tako, kot to določata ZR in Pravilnik o računovodstvu¹⁹⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu), čeprav se priročnik v poglavju 1.1 sklicuje na oba pravna akta. V poglavju 1.4 priročnika je določeno, da popisna komisija zavezance za popis izbere po metodi naključnega izbora. Popisne komisije so skupno pregledale 938 odprtih postavk terjatev do davčnih zavezancev in njihovih obveznosti na dan 31. 12. 2011, kar pomeni, da Davčna uprava na dan bilance stanja ni preverila dejanskega stanja terjatev in obveznosti v celoti, ampak na podlagi vzorca. Ugotavljanje stanja terjatev in obveznosti samo na podlagi vzorca je v nasprotju z določbo 36. člena ZR, ki določa, da je ob koncu leta obvezno usklajevanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom. Davčna uprava je poleg tega ravnala tudi v nasprotju z 41. členom pravilnika o računovodstvu, ki določa, da popisna komisija popiše terjatve in obveznosti po stanju v računovodskih evidencah na dan 31. 12., preveri realnost izkazanih zneskov in pojasni razloge za nepravočasno izterjavo oziroma izplačilo. Terjatve in obveznosti, za katere ni pravilne oziroma popolne dokumentacije, izkaže popisna komisija v posebnih popisnih listih. Dvomljive, sporne, neizterljive in zastarane terjatve izkaže v popisnem poročilu posebej.

Pojasnilo Ministrstva za finance, Davčne uprave

Popis vseh odprtih postavk po vseh dajatvah davčnih zavezancev fizično ni izvedljiv, zato se je Davčna uprava odločila, da bo opravila izbor zavezancev z vzorcem. Samo za blagajno država je bilo 703.008 odprtih postavk po stanju na 31. 12. 2011.

2.3.6.8 Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja

Stanje na postavki drugih kratkoročnih obveznosti iz poslovanja na dan 31. 12. 2011 je bilo 377.396.000 evrov, kar predstavlja 1,6 odstotka vseh obveznosti v zbirni bilanci stanja.

2.3.6.8.a Preverili smo, ali so bile obveznosti iz obračunanih in še ne plačanih dajatev ustrezno izkazane v glavni knjigi Ministrstva za finance. Po podatkih Davčne uprave znašajo obveznosti za davčne in

¹⁹⁸ Zaradi uvedbe novega informacijskega sistema SAP-eDIS je Davčna uprava izvedla migracijo odprtih postavk iz CKE za področja DP1, DP2 ter iz aplikacij iDIS za področje DDV in ISPO za prekrške z datumom knjiženja 30. 9. 2011.

¹⁹⁹ Št. 45-14/2008/1 z dne 25. 3. 2008.

nedavčne prihodke v skupnem znesku 205.973.114 evrov na dan 31. 12. 2011. Stanje obveznosti za davčne in nedavčne prihodke na dan 31. 12. 2011 prikazuje tabela 29.

Tabela 29: Stanje obveznosti za davčne in nedavčne prihodke države na dan 31. 12. 2011

		v evrih	
Konto	Vrsta obveznosti	Stanje obveznosti na dan 31. 12. 2011	
		Podatki Davčne uprave	Glavna knjiga Ministrstva za finance
236000	Obveznosti za davčne prihodke	204.487.981	204.487.981
237000	Obveznosti za nedavčne prihodke	1.440.416	1.440.416
237000	Obveznosti za nedavčne prihodke iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo	44.717	-
I. Skupaj obveznosti za davčne in nedavčne prihodke države		205.973.114	205.928.397
II. Neizkazane obveznosti		64.141	64.141
III. Skupaj (III=I+II)		206.037.255	205.992.538

Vir: Pregled stanja obveznosti iz naslova javnofinančnih prihodkov po vrstah dajatev za obdobje od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 (z dne 30. 1. 2012) – evidenca Davčne uprave

Ob primerjavi podatkov o stanju obveznosti za davčne in nedavčne prihodke na dan 31. 12. 2011 Davčne uprave s podatki glavne knjige proračuna smo ugotovili, da Ministrstvo za finance v glavni knjigi proračuna za leto 2011, in zato tudi v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2011, ne izkazuje obveznosti za nedavčne prihodke do zavezancev iz koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo²⁰⁰, ki po stanju na dan 31. 12. 2011 znašajo 44.717 evrov. V glavni knjigi proračuna so obveznosti za davčne in nedavčne prihodke na dan 31. 12. 2011, ki se nanašajo na Davčno upravo, izkazane v znesku 205.928.397 evrov.

Davčna uprava ob uvedbi SAP-eDIS pri migraciji podatkov iz ISPO v CDK ni prenesla preplačil v znesku 64.141 evrov, zato so obveznosti do davčnih zavezancev po stanju na dan 31. 12. 2011 izkazane prenizko tako v CDK kot v glavni knjigi proračuna.

²⁰⁰ Davčna uprava ima evidentirane obveznosti do zavezancev za koncesijske dajatve, ki imajo sedež znotraj zaokroženega turističnega območja; obveznosti so nastale zaradi preveč obračunanih in plačanih dajatev zavezancev oziroma preplačil, ker so zavezanci plačali dajatve, preden so bili obračuni teh dajatev evidentirani v evidencah Davčne uprave.

2.3.6.9 Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev

Stanje na postavki kratkoročne obveznosti do dobaviteljev na dan 31. 12. 2011 je bilo 116.505.984 evrov ali 0,49 odstotka vseh obveznosti. Največje neposredne uporabnike državnega proračuna glede na stanje kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev prikazuje tabela 30.

Tabela 30: Največji neposredni uporabniki proračuna glede na stanje kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev na dan 31. 12. 2011

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek v evrih	Delež v odstotkih	Kumulativa deleža v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Ministrstvo za promet	39.950.607	34,3	34,3
2.	Generalštab slovenske vojske	12.925.897	11,1	45,4
3.	Ministrstvo za gospodarstvo	9.413.989	8,1	53,5
4.	Direkcija za ceste	6.411.373	5,5	59,0
5.	Policija	5.667.545	4,9	63,8
6.	Ministrstvo za okolje in prostor	4.202.496	3,6	67,4
7.	Ministrstvo za šolstvo in šport	3.517.570	3,0	70,5
8.	Ministrstvo za javno upravo	2.667.540	2,3	72,7
9.	Davčna uprava	2.510.287	2,2	74,9
10.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	2.454.365	2,1	77,0
11.	Ministrstvo za finance	2.044.158	1,8	78,8
12.	Ostalo	24.740.157	21,2	100,0
Skupaj		116.505.984	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2011.

Največje kratkoročne obveznosti do dobaviteljev predstavljajo:

- Slovenske železnice-potniški promet, d. o. o., Ljubljana (12.076.866 evrov),
- Slovenske železnice-Infrastruktura, d. o. o., Ljubljana (8.972.742 evrov),
- Adriatic Slovenia, d. d., Koper (6.651.801 evrov),
- DARS. (6.505.254 evrov),
- EUROSPIKE G.M.B.H, Nemčija (5.566.820 evrov).

Največji delež kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev predstavljajo kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v državi, in sicer 106.512.125 evra oziroma 91,4 odstotka kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev.

2.3.6.9.a Pregledali smo uskladitve pri neposrednih uporabnikih državnega proračuna, ki izkazujejo največje obveznosti do dobaviteljev na dan bilance stanja, in sicer na Ministrstvu za promet, Generalštabu Slovenske vojske, Ministrstvu za gospodarstvo, Direkciji za ceste, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za šolstvo in šport, Ministrstvu za javno upravo, Davčni upravi, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstvu za finance. Ugotovili smo, da neposredni proračunski uporabniki državnega proračuna ne usklajujejo obveznosti do dobaviteljev na dan bilance stanja, kot to določa 37. člen ZR. Ministrstva ne pošiljajo posebej IOP obrazcev za uskladitve dobaviteljem, ampak se uskladijo le za obveznosti, za katere so jim IOP obrazci poslani v potrditev. Da bi vseeno lahko potrdili obstoj obveznosti, smo med revizijo zaprosili DJR, da za večje odprte obveznosti do dobaviteljev, ki so evidentirane pri posameznih neposrednih uporabnikih državnega proračuna, pošlje v potrditev izpis odprtih postavk za obveznosti na dan bilance stanja. Po naknadni uskladitvi po oddaji zaključnega računa, je bilo deset usklajenih in sedem neusklajenih stanj obveznosti. Ker neposredni uporabniki državnega proračuna niso uskladjali obveznosti do dobaviteljev na dan bilance stanja, so ravnali v nasprotju s 37. členom ZR.

2.3.6.9.b Pregledali smo kratkoročne obveznosti do dobaviteljev, ki so nastale že v letu 2011 in za katere so ministrstva v letu 2011 prejela račune, a so bile ti evidentirani v poslovne knjige šele v letu 2012. Ugotovili smo, da so bile v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2011 obveznosti prenizko izkazane vsaj za 10.009.481 evrov. Navedeni podatki o neevidentiranih računih v letu 2011 ne vsebujejo naslednjih neposrednih proračunskih uporabnikov države: sodišč, Ministrstva za obrambo, Slovenske obveščevalne varnostne agencije, Ministrstva za notranje zadeve, državnega zbora, računskega sodišča, Slovenske akademije znanosti in umetnosti ter upravnih enot. Pregledali smo tudi podatke o neevidentiranih računih v letu 2011 na Ministrstvu za obrambo. Ugotovili smo, da so bile kratkoročne obveznosti do dobaviteljev na dan 31. 12. 2011 na Ministrstvu za obrambo prenizko izkazane za 145.861 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Od teh obveznosti je bilo že plačanih 8.075.081 evrov v letu 2012.

Ugotovili smo tudi, da so ministrstva v letu 2011 evidentirala tudi za 17.436.596 evrov računov, ki bi morala biti evidentirana že v letu 2010. To pomeni, da so bile obveznosti v letu 2011 za 17.436.596 evrov previsoko izkazane oziroma so bile obveznosti za leto 2010 za 17.436.596 prenizko izkazane. Ta podatek ne zajema neposrednih uporabnikov državnega proračuna, za katere ne vodi računovodstva Ministrstvo za finance.

2.3.6.9.c V letu 2011 je začel veljati ZDSŽ-A, v katerem je 5.a člen ZDSŽ določil, da bo Republika Slovenija plačala družbi Slovenske železnice terjatev v znesku 134.261.600 evrov, ki je nastala z odpisom internih terjatev oziroma obveznosti, ki so obstajale na dan 31. 12. 1999 v podbilancah poslovnih področij družbe Slovenske železnice²⁰¹. Terjatev naj bi Republika Slovenija družbi Slovenske železnice plačala v letih od 2012 do 2016, in sicer vsako leto po 26.852.320 evrov, pri čemer se datumi zapadlosti plačil v posameznih letih določijo s pogodbo. Pogodba med vlado in družbo Slovenske železnice do 30. 6. 2012 še ni bila sklenjena, čeprav bi morala biti v skladu s 5.a členom ZDSŽ sklenjena najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi ZDSŽ-A.

²⁰¹ Pravilnost nastanka in zneska terjatev se ni preverjala.

Družba Slovenske železnice je v poslovnih knjigah zaradi odpisa internih terjatev že v letu 2010 vzpostavila terjatev do Republike Slovenije v znesku 134.261.600 evrov in hkrati v enakem znesku povečala kapital. Račun za navedeno terjatev je poslala Ministrstvu za promet, a ga to je zavrnilo. Ministrstvo za finance je zavrnilo tudi potrditev izpisa odprtih postavk družbe Slovenske železnice za terjatev po stanju na dan 31. 12. 2011, ker pogodba med Republiko Slovenijo in družbo Slovenske železnice še ni bila podpisana.

Glede na to, da je obveznost Republike Slovenije do družbe Slovenske železnice v znesku 134.261.600 evrov nastala ob uveljavitvi ZDSŽ-A v letu 2011, bi jo bilo treba v skladu s SRS 9.8., 9.9. in 9.43 pripoznati v poslovnih knjigah proračuna za leto 2011. Ta obveznost bi morala biti izkazana v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2011.

V letu 2012 je bil sprejet ZUJF, ki v 20. členu določa, da se v ZDSŽ spremeni 5.a člen tako, da bo Republika Slovenija izvedla plačilo terjatve družbi Slovenske železnice v enakih deležih v letih od 2014 do 2023. Datumi zapadlosti plačil v posameznih letih in način plačila terjatve se določijo z letnimi pogodbami, ki jih skleneta družba Slovenske železnice in vlada po sprejemu proračuna za leto, na katero se pogodba nanaša.

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2011 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa proračuna za leto 2011, katerega izvršitev je razvidna iz tabel 31 in 32.

Tabela 31: Odhodki vseh neposrednih uporabnikov proračuna za leto 2011

Odhodki	Rebalans proračuna v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks $(6)=(4)/(2)*100$	Indeks $(7)=(4)/(3)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.226.064.257	1.235.002.108	1.227.916.181	13,1	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.751.215.869	1.779.140.754	1.621.180.970	17,3	93	91
Tekoči in investicijski transferi	6.281.208.269	6.312.366.502	6.108.587.894	65,2	97	97
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	393.633.107	405.135.639	405.135.638	4,3	103	100
Vsi odhodki	9.652.121.502	9.731.645.003	9.362.820.683	100,0	97	96

Vira: finančni načrt za leto 2011 in zaključni račun.

Tabela 32: Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2011

Odhodki	Rebalans proračuna v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks $(6)=(4)/(2)*100$	Indeks $(7)=(4)/(3)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.031.197.025	1.040.761.080	1.034.464.280	11,4	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.660.145.788	1.687.392.287	1.534.488.476	16,9	92	91
Tekoči in investicijski transferi	6.278.545.194	6.309.790.900	6.106.281.839	67,2	97	97
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	393.633.107	405.135.639	405.135.638	4,5	103	100
Vsi odhodki	9.363.521.114	9.443.079.906	9.080.370.233	100,0	97	96

Vira: finančni načrt za leto 2011 in zaključni račun.

Odhodki neposrednih proračunskih uporabnikov, pri katerih je bila opravljena revizija, v skupni vrednosti 9.080.370.233 evrov predstavljajo 96,98 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2011. Vzorčenje je izvedeno na 57,71 odstotka populacije, ostali del populacije pa smo pregledali v celoti oziroma v okviru drugih revizij računskega sodišča.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je temeljilo na ugotavljanju skladnosti izplačil z Zakonom o delovnih razmerjih²⁰² (v nadaljevanju: ZDR), Zakonom o javnih uslužbencih²⁰³ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju²⁰⁴ (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor²⁰⁵ (v nadaljevanju: KPJS) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakona o javnih naročilih²⁰⁶ (v nadaljevanju: ZJN-1), Zakona o javnem naročanju²⁰⁷

²⁰² Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

²⁰³ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁰⁴ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11.

²⁰⁵ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10.

²⁰⁶ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

²⁰⁷ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11.

(v nadaljevanju: ZJN-2), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009²⁰⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS0809), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011²⁰⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS1011), ZIPRS1112 ter drugih predpisov.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravilen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku. Pravilnost transferov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, ZIPRS0809, ZIPRS1011, ZIPRS1112, Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije²¹⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) ter področnih predpisov.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorec. Vzorec smo določili po statistični metodi vzorčenja po denarni enoti za vse vladne proračunske uporabnike skupaj. Za preizkušanje skladnosti posameznih vrst odhodkov in transferov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega uporabnika proračuna, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni proračunski uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega uporabnika proračuna. Poleg osnovnega števila enot v vzorcu smo na podlagi ugotovljenih tveganj izbrali še dodatni vzorec, ki je zajemal 10 odstotkov enot osnovnega vzorca.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Splošne ugotovitve

Predobremenitve

3.3.1.a Neposredni uporabniki proračuna (v nadaljevanju: neposredni uporabniki) lahko prevzemajo in plačujejo obveznosti, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih proračunskih letih v breme proračunov prihodnjih let pod pogoji, ki jih določata ZJF in ZIPRS1112. ZJF v 51. členu določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih le, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. V 20. členu ZIPRS1112 je za posamezne namene določen največji obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabniki prevzamejo v tekočem letu. Pravilnik o izvrševanju proračuna v posameznih členih od 140. do 157. člena določa način prevzemanja obveznosti v breme proračuna ter evidentiranje prevzetih obveznosti. Posamezni neposredni uporabniki evidentirajo sklenjene pogodbe v evidenco pogodb v sistemu MFERAC²¹¹, prevzete obveznosti v breme proračuna pa se evidentirajo v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca Finančni element predobremenitev (v nadaljevanju: FEP). S tem, ko se prevzete obveznosti evidentirajo v enotno bazo predobremenitev, je Ministrstvo za finance obveščeno o prevzetih obveznostih v breme tekočega proračuna in proračunov prihodnjih let.

²⁰⁸ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09 (31/09-popr.), 59/09, 96/09.

²⁰⁹ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

²¹⁰ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

²¹¹ MFERAC – enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

Ministrstvo za finance nam je za leto 2011 predložilo podatke o pogodbah, ki so jih posamezni neposredni uporabniki sklenili, in podatke o prevzetih obveznostih v breme proračuna²¹². Pri pregledu podatkov smo ugotovili:

- nekatere pogodbe, ki so v evidenci, nimajo podatka o vrednosti pogodbe;
- nekatere pogodbe niso evidentirane v evidenci pogodb (MFERAC);
- vrednosti nekaterih pogodb so večje, enake ali manjše od zneskov predobremenitve proračuna.

Tabela 33: Aktivne in sklenjene pogodbe v letu 2011

	Aktivne pogodbe ²¹³			Sklenjene pogodbe ²¹⁴ v letu 2011		
	Število pogodb	Vrednost pogodb v evrih	Vrednost predobremenitev 2011–2016 v evrih	Število pogodb	Vrednost pogodb v evrih	Vrednost predobremenitev 2011–2016 v evrih
Pogodbe, ki so v evidenci pogodb:	9.394	1.738.460.793	732.712.535	4.554	609.194.101	425.566.842
• pogodbe brez določene vrednosti	717	0	21.717.874	136	0	3.200.964
• pogodbe z vrednostjo	8.677	1.738.460.793	710.994.661	4.418	609.194.101	422.365.877
Pogodbe, ki niso v evidenci pogodb	5.406	0	95.385.432	3.792	0	35.263.128

Vira: evidenci o pogodbah in predobremenitvah.

Pri primerjavi podatkov iz evidence pogodb in evidence predobremenitev smo ugotovili:

- v evidenci pogodb je 717 pogodb takšnih, ki imajo podatke o znesku dinamike predobremenitve proračuna za posamezna leta, nimajo pa podatka o vrednosti pogodbe; med navedenimi pogodbami je 136 takšnih, ki so bile sklenjene v letu 2011;
- nekatere pogodbe, ki so veljale v letu 2011, niso evidentirane v evidenci pogodb; ocenjujemo, da je število pogodb, ki jih ni v evidenci pogodb, vsaj 5.406 v skupni vrednosti najmanj 95.385.432 evrov, ter da je med navedenimi pogodbami 3.792 takšnih, ki so bile sklenjene v letu 2011.

Iz predložene dokumentacije je razvidno, da posamezni neposredni uporabniki v evidenco pogodb niso evidentirali vseh pogodb, ki so bile aktivne v letu 2011.

²¹² Pridobljeni podatki o sklenjenih pogodbah in prevzetih obveznostih v breme proračuna se nanašajo le na konte 4020, 4021, 4023, 4025, 4026, 41, 42 in skupino kontov 43, preostali konti pa so bili iz analize izločeni.

²¹³ Aktivne pogodbe so vse pogodbe, ki so bile sklenjene do vključno leta 2011 in so veljale v letu 2011.

²¹⁴ Sklenjene pogodbe v letu 2011 so vse pogodbe, ki so bile sklenjene v letu 2011 ali prej, vendar z začetkom veljavnosti 1. 1. 2011.

Ocenjeno število pogodb, ki niso evidentirane v evidenci pogodb, se iz leta v leto zmanjšuje, saj je bilo takih pogodb 9.316 v letu 2009, 6.612 v letu 2010 in 5.406 v letu 2011.

Tabela 34: Pogodbe sklenjene v letu 2011

	Število pogodb	Razlika v evrih
Pogodbe, kjer je vrednost večja od predobremenitev	1.392	199.271.991
Pogodbe, kjer je vrednost manjša od predobremenitev	472	15.644.733
Pogodbe, kjer je vrednost enaka predobremenitvam	2.690	0

Vira: evidenci o pogodbah in predobremenitvah.

Iz analize in obdelave podatkov²¹⁵ iz evidence pogodb in evidence predobremenitev je razvidno, da je v evidenci pogodb 1.392 pogodb, v katerih je vrednost pogodbe večja od vrednosti predobremenitev, kar pomeni, da so v proračunu predobremenitve izkazane vsaj za 199.271.991 evrov prenizko. V evidenci pogodb je tudi 472 pogodb, v katerih je vrednost pogodbe manjša od vrednosti predobremenitev, kar pomeni, da so v proračunu predobremenitve izkazane vsaj za 15.644.733 evrov previsoko. Pri 2.690 pogodbah pa so bile vrednosti pogodb enake vrednostim predobremenitev.

Na podlagi 20. člena ZIPRS1112 lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti v breme proračuna do leta 2013 oziroma v določenih primerih tudi za daljše obdobje. Predobremenitve v obdobju od leta 2011 do leta 2013 se nanašajo na drugi odstavek 20. člena ZIPRS1112, predobremenitve po letu 2013 pa se nanašajo predvsem na izjeme, ki jih določa četrti odstavek 20. člena ZIPRS1112. Iz evidence o predobremenitvah je razvidno, da so na podlagi nekaterih že sklenjenih pogodb njihove predobremenitve evidentirane do leta 2016.

Tabela 35: Pregled predobremenitev po letih za vse aktivne pogodbe v letu 2011

	v evrih
Leto	Vrednost
2011	481.494.147
2012	276.163.870
2013	52.811.094
2014	12.854.647
2015	2.167.039
2016	2.607.171

Vira: evidenci o pogodbah in predobremenitvah.

²¹⁵ Pri analizi in obdelavi podatkov smo upoštevali evidence Ministrstva za finance, ki vključujejo podatke iz evidence sklenjenih pogodb posameznih neposrednih uporabnikov ter podatke iz evidence izvedenih predobremenitev.

Ministrstvo za finance nima usklajenih evidenc o pogodbah in o predobremenitvah, zato tudi nima jasnega vpogleda v že prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih letih.

Pri pregledu izplačil posameznih neposrednih uporabnikov smo ugotovili, da le-ti ne evidentirajo prevzetih obveznosti v skladu s 145. členom pravilnika o izvrševanju proračuna (povezava s točko 3.3.1.b).

Z analitičnimi postopki in revidiranjem posameznih izplačil smo ugotovili, da vladni proračunski uporabniki niso pravilno predobremenili proračuna za leto 2011 in prihodnja leta.

3.3.1.b Pravilnik o izvrševanju proračuna v 145. členu določa, da neposredni uporabniki o prevzetih obveznostih v breme proračuna obveščajo Ministrstvo za finance tako, da se prevzete obveznosti evidentirajo v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca FEP. Pri pregledu posameznih pravnih poslov smo ugotovili, da vladni proračunski uporabniki v vseh primerih ne predobremenijo proračuna pravilno, in sicer:

- Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo, Maribor (v nadaljevanju: Direkcija za investicije v JŽI) in SŽ – Projektivno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana sta sklenila pogodbo za izdelavo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja za drugi tir železniške proge Divača–Koper–odsek Divača–Črni Kal in objekte, ki so predmet dopolnitve državnega lokacijskega načrta in izdelave projekta za razpis v vrednosti 7.360.000 evrov. Direkcija za investicije v JŽI je po sklenitvi pogodbe predobremenila proračun samo v vrednosti 4.680.017 evrov. Ministrstvo, ki je po ukinitvi Direkcije za investicije v JŽI prevzelo njene naloge, je v celoti predobremenilo proračun šele 28. 12. 2011.
- Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je v letu 2011 sklenila z Gorenjsko gradbeno družbo, d. d., Kranj neposredno pogodbo za sanacijo zidov Medvedjek na cesti R1-201/0201 Korensko sedlo–Podkoren od kilometra 1,394 do kilometra 1,515 v vrednosti 511.836 evrov. Na podlagi pogodbene vrednosti 511.836 evrov je Direkcija za ceste predobremenila proračun za 33.354 evrov v letu 2011, za leto 2012 pa proračuna ni predobremenila.
- Ministrstvo za promet, Direkcija za investicije v JŽI, družba Slovenske železnice in Zavarovalnica Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Zavarovalnica) so sklenili pogodbo o zavarovanju premoženja javne železniške infrastrukture in železniških postajnih poslopij Republike Slovenije, za obdobje od leta 2011 do leta 2012, v skupni vrednosti 8.340.728 evrov. V 4. členu pogodbe je določena dinamika izplačevanja, in sicer 4.153.937 evrov v letu 2011 in 4.186.791 evrov v letu 2012. Direkcija za investicije v JŽI je v avgustu 2011 predobremenila proračun samo v vrednosti 4.153.937 evrov, čeprav je bila pogodba sklenjena v višji vrednosti. Ministrstvo za promet, ki je po ukinitvi Direkcije za investicije v JŽI prevzelo njene naloge, je v celoti predobremenilo proračun šele 13. 2. 2012.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo za promet je s 1. 7. 2011 prevzelo naloge Direkcija za vodenje investicij v JŽI, ki zaradi zadržanja izvrševanja proračuna v povezavi s pripravo predloga rebalansa proračuna za leto 2011 prevzete obveznosti v sistemu ni mogla takoj evidentirati, nakar je sledil prenos pravic in obveznosti na Ministrstvo za promet. Ministrstvu so se pravice porabe povečale šele na podlagi sklepa vlade z dne 12. 7. 2012, kar je omogočalo izvedbo postopkov evidentiranja prevzetih obveznosti Ministrstva za promet za leto 2012 in ustrezno evidentiranje za celotno prevzeto obveznost po pogodbi.

- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba za lokalno samoupravo) in Občina Cerkljenjak sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije

Dograditev čistilne naprave in izgradnja kanalizacijskega kanala v vrednosti 462.112 evrov. Služba za lokalno samoupravo je 9. 12. 2010 na podlagi pogodbe evidentirala predobremenitev v vrednosti 462.112 evrov, v januarju 2011 pa je znižala predobremenitev proračuna na 373.963 evrov, čeprav je bila pogodba sklenjena v vrednosti 462.112 evrov. Predobremenitev proračuna za celotno vrednost pogodbe je pripravila šele v marcu 2011.

- Služba za lokalno samoupravo in Regionalni center za razvoj, d. o. o., Zagorje ob Savi (v nadaljevanju: sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Podjetno v svet podjetništva v skupni vrednosti 514.166 evrov. Služba za lokalno samoupravo je v februarju 2011 predobremenila proračun v vrednosti 439.846 evrov in v marcu znižala predobremenitev na 386.434 evrov, čeprav je bila pogodba sklenjena v vrednosti 514.166 evrov. Predobremenitev proračuna za celotno vrednost pogodbe je pripravila šele v aprilu 2011.
- Služba za lokalno samoupravo je sklenila z Občino Laško pogodbo o sofinanciranju operacije Ureditev kanalizacije Laško in Rimske Toplice v skupni vrednosti 882.825 evrov. Služba za lokalno samoupravo je v februarju 2011 predobremenila proračun v vrednosti 490.578 evrov, čeprav je bila pogodba sklenjena v vrednosti 882.825 evrov. Predobremenitev proračuna za celotno vrednost pogodbe je pripravila šele v maju 2011.

Pojasnilo Službe za lokalno samoupravo

Služba za lokalno samoupravo je ob sklenitvi pogodbe evidentirala predobremenitev v pogodbeni vrednosti, to je v vrednosti sofinanciranja. Ob spremembah dinamike izplačil predobremenitev zniža zaradi usklajevanja projekta v načrtu razvojnih programov in prenosa sredstev v naslednje proračunsko leto. Predobremenitev se je zmanjšala na vrednost realizacije sofinanciranja v posameznem letu. Po potrditvi spremembe dinamike in prenosa sredstev Evropske unije v naslednje leto se je na podlagi podpisanih aneksov pripravila predobremenitev za celotni znesek sofinanciranja.

Vsaj v navedenih primerih so vladni proračunski uporabniki ravnali v nasprotju s 145. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ker niso ustrezno predobremenili proračuna.

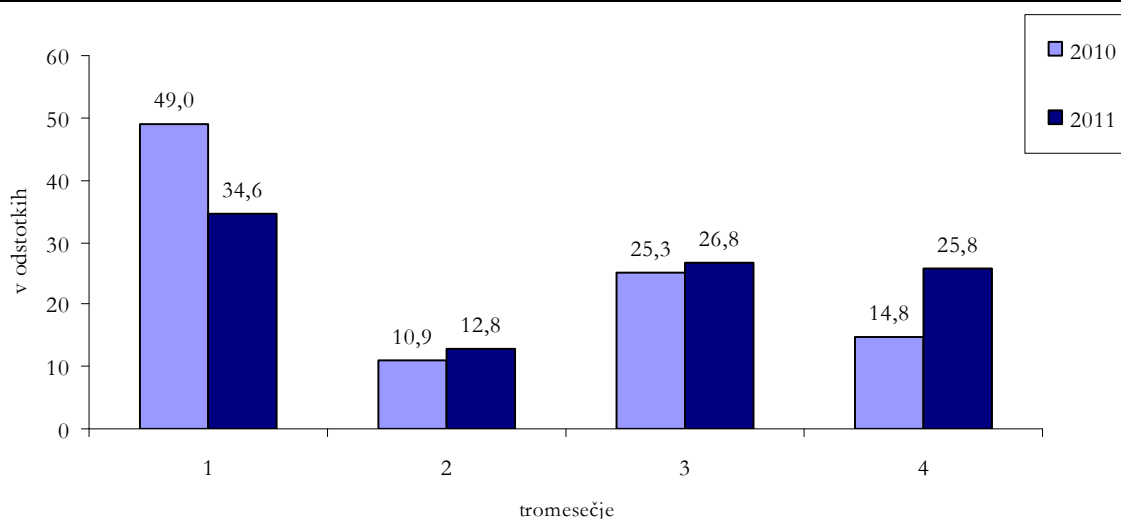
Prevzemanje obveznosti po 26. 9. 2011

3.3.1.c Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2011²¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o zaključku izvrševanja) v prvem odstavku 1. člena določa, da neposredni uporabniki lahko v letu 2011 prevzemajo obveznosti do vključno 26. 9. 2011. V skladu s 6. točko drugega odstavka 1. člena ta določba ni veljala za prevzemanje obveznosti, ki jih je v izjemnih primerih posebej prej odobrilo Ministrstvo za finance in pri tem upoštevalo likvidnostni položaj proračuna.

Pri pregledu sklenjenih pogodb smo ugotovili, da so vladni proračunski uporabniki v letu 2011 sklenili za 609.194.101 evrov pogodb, od tega je bilo po 26. 9. 2011 sklenjenih 730 pogodb v skupni vrednosti 161.601.082 evrov oziroma 26,5 odstotka vseh sklenjenih pogodb.

²¹⁶ Uradni list RS, št. 74/11.

Slika 3: Sklepanje pogodb po tromesečjih



Vir: evidenca pogodb.

Čeprav je bilo v letu 2011 s pravilnikom o zaključku izvrševanja omejeno prevzemanje pogodb po 26. 9. 2011, so vladni proračunski uporabniki sklenili v zadnjem četrtletju kar 25,8 odstotka vseh sklenjenih pogodb v letu 2011. V primerjavi z zadnjim četrtletjem leta 2010 je to kar devet odstotnih točk več, čeprav je v letu 2010 začela veljati prepoved omejitev prevzemanja obveznosti kasneje, 18. 10. 2010.

3.3.1.d Pri pregledu posameznih vzorčnih enot smo ugotovili naslednja sklepanja pogodb po 26. 9. 2011 brez ustreznega soglasja Ministrstva za finance, in sicer:

- Služba za lokalno samoupravo je sklenila:
 - z Občino Tolmin pogodbo o sofinanciranju projekta "Izgradnja kanalizacije in rekonstrukcija vodovoda Poljubinj Vzhod" v vrednosti 197.244 evrov,
 - z Občino Vojnik pogodbo o sofinanciranju lastne udeležbe pri investicijskem projektu posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine za projekt "Izgradnja nizkoenergetskega vrta Vojnik" v vrednosti 2.242.343 evrov,
 - z Občino Medvode pogodbo o sofinanciranju projekta "Dozidava vrta ob osnovni šoli Sora" v vrednosti 300.000 evrov,
 - z Občino Loška dolina pogodbo o sofinanciranju lastne udeležbe pri investicijskem projektu posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine "Gradnja komunalne infrastrukture v naselju Markovec" v vrednosti 1.587.360 evrov,
 - z Občino Ivančna Gorica pogodbo o sofinanciranju projekta "Izgradnja kanalizacijskega sistema s čistilno napravo Muljava" v vrednosti 1.410.361 evrov,
 - z Občino Sveti Jurij ob Ščavnici pogodbo o sofinanciranju lastne udeležbe pri investicijskem projektu posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine "Kulturno-promocijski center" v vrednosti 55.000 evrov.

Služba za lokalno samoupravo je v navedenih primerih ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 1. člena in 6. točko drugega odstavka 1. člena pravilnika o zaključku izvrševanja.

Proračunski skladi

Proračunski sklad je po 56. členu ZJF evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država oziroma občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov in uresničevanja posebnega namena. Proračunski sklad se ustanovi s posebnim zakonom, mednarodno pogodbo ali odlokom občine. V skladu s 57. členom ZJF se proračunski sklad financira iz proračunskih sredstev, zagotovljenih v proračunu za tekoče leto, namenskih prejemkov proračuna, ki so določeni kot namenski prejemki proračunskega sklada, in prejemkov od upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi proračunskega sklada. Upravitelj proračunskega sklada je po 58. členu ZJF pristojno ministrstvo.

Proračunski skladi po 31. členu ZIPRS1112 so v letih 2011 in 2012:

- podračun proračunske rezerve, ustanovljen na podlagi 48. člena ZJF (v nadaljevanju: proračunska rezerva);
- podračun (v nadaljevanju: proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode), ustanovljen na podlagi Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenije za obdobje 1994–2015²¹⁷ (v nadaljevanju: ZIJZ);
- podračun (v nadaljevanju: študentski proračunski sklad), ustanovljen po Zakonu o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov²¹⁸ (v nadaljevanju: ZDKDPŠ).

Proračunska rezerva

3.3.1.e V skladu s prvim odstavkom 48. člena ZJF se v proračunu zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad. Drugi odstavek 48. člena ZJF določa, da se sredstva proračunske rezerve uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč. V skladu s tretjim odstavkom 48. člena ZJF se v sredstva proračunske rezerve izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v vrednosti, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5 odstotka prejemkov proračuna. Za oblikovanje proračunske rezerve je odgovorno Ministrstvo za finance, za porabo proračunske rezerve pa so odgovorna posamezna ministrstva, ki uporabijo sredstva proračunske rezerve. Z rebalansom proračuna za leto 2011 so prejemki proračuna znašali 11.149.744.437 evrov, proračunska rezerva pa je znašala 30.690.122 evrov in je bila v skladu s predpisano vrednostjo. Razpoložljiva sredstva proračunske rezerve so v letu 2011 obsegala tudi prenesena sredstva iz leta 2010 in druge prihodke in so skupno znašala 15.772.226 evrov.

Sredstva proračunske rezerve so bila v letu 2011 po sklepih vlade v skupni vrednosti 35.610.387 evrov uporabljena za namene po Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami²¹⁹ v vrednosti 279.492 evrov in po Zakonu o odpravi posledic naravnih nesreč²²⁰ v vrednosti 35.330.895 evrov.

²¹⁷ Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01, 76/08, 59/11.

²¹⁸ Uradni list RS, št. 24/07-UPB1.

²¹⁹ Uradni list RS, št. 51/06-UPB, 97/10.

²²⁰ Uradni list RS, št. 114/05-UPB, 90/07, 102/07.

Proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode

3.3.1.f Zaradi prepoznanih tveganj pri gradnji bolnišnic, kjer prihaja do odstopanj pri spoštovanju načrtovanih rokov izgradnje in so zamude pretežno posledica pomanjkanja sredstev, smo pregledali proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode, ki je v pristojnosti Ministrstva za zdravje.

Proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode je podračun, ustanovljen na podlagi ZIJZ. V skladu z ZIJZ se za investicije v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, v obdobju od leta 1994 do leta 2015 zbirajo namenska sredstva. Sredstva se morajo v skladu z ZIJZ zbirati na posebnem računu pri Ministrstvu za zdravje, ločeno od ostalih proračunskih sredstev.

V skladu z drugim odstavkom 5. člena ZIJZ obseg letnih sredstev iz državnega proračuna izhaja iz letnega programa investicij v javne zdravstvene zavode, ki ga po določbi tretjega odstavka 4. člena ZIJZ sprejme vlada in jo za posamezno leto določa sprejeti proračun. Vlada ni določila letnega programa investicij v javne zdravstvene zavode in dinamiko zagotavljanja sredstev, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 4. člena ZIJZ.

Pojasnilo ministrstva

Investicijski projekti se izvajajo za javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija. Izvajajo se izključno projekti, ki so uvrščeni v Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) na podlagi sklepa vlade. V okviru NRP, ki je programsko definiran, je tudi določena projekcija izvajanja projekta po letih, s predvideno dinamiko financiranja. Financiranje projekta je zagotovljeno v okviru dvoletnih proračunov, ki so obravnavani in potrjeni na vladi.

Med zbrana sredstva proračunskega sklada v skladu s 5. členom ZIJZ sodijo:

- del namenskih sredstev, določenih z državnim proračunom;
- sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, katerih javni zdravstveni zavod ne potrebuje za opravljanje svoje dejavnosti;
- del amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, določen z ZIJZ;
- darila, volila in druga namenska sredstva, če se izrecno ne nanašajo na določen javni zdravstveni zavod;
- prejemki od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte javnih zdravstvenih zavodov.

V skladu z drugim odstavkom 7. člena ZIJZ vsi javni zdravstveni zavodi, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so zajeti v program investicij po tem zakonu, obvezno odvajajo na poseben račun pri Ministrstvu za zdravje del amortizacije, ki je priznana v ceni njihovih storitev. Obvezno odvajanje se nanaša na amortizacijo stavb, s katerimi upravljajo javni zdravstveni zavodi in lahko znaša v povprečju največ 20 odstotkov celotne amortizacije, priznane v cenah zdravstvenih storitev. To obveznost podrobno določi minister za zdravje. Namesto amortizacije se lahko v ustrezni vrednosti uporabi kak drug vir sredstev javnega zdravstvenega zavoda za njegovo obvezno soudeležbo pri financiranju investicije. Minister za zdravje ni določil obveznosti glede obsega odvajanja dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, kot to določa drugi odstavek 7. člena ZIJZ.

V skladu s tretjim odstavkom 4. člena Pravilnika o zagotavljanju sredstev pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija²²¹, mora Ministrstvo za zdravje sporočiti obseg mesečne obveznosti zavodu za zdravstveno varstvo do 10. dne v mesecu za tekoči mesec.

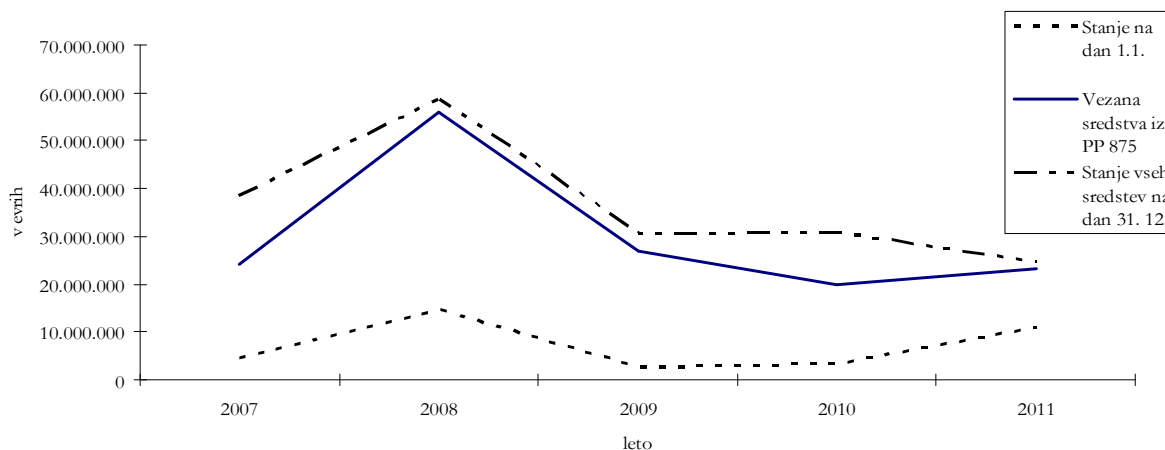
Ministrstvo za zdravje izdaja zahtevke za odvajanje dela amortizacije v višini do največ 20 odstotkov celotne amortizacije. Ministrstvo zahtevkov za odvajanje dela amortizacije za januar 2011 ni izdalo pravočasno, saj je zahtevke izdalo 17. 1. 2011, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 4. člena pravilnika o zagotavljanju sredstev, pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija.

Šest javnih zdravstvenih zavodov v letu 2011 ni odvedlo na poseben račun pri Ministrstvu za zdravje dela amortizacije, ki je priznana v ceni njihovih storitev v ustrezni vrednosti, kar skupaj predstavlja 320.993 evrov. Ministrstvo za zdravje je v letu 2011 poslalo sedem opominov javnim zdravstvenim zavodom za plačilo odprtih terjatev iz plačevanja amortizacije po ZIJZ. Za en zavod pa nam Ministrstvo za zdravje v postopku revizije ni predložilo obsega obveznosti za leto 2011, zato ni bilo mogoče ugotoviti, koliko obveznosti iz dela amortizacije bi moral ta zavod nakazati v proračunski sklad.

Priporočilo

Ministrstvo za zdravje naj pripravi spremembo Pravilnika o zagotavljanju sredstev pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, v katerem bo uredilo tudi ukrepe, če se obveznosti javnih zdravstvenih zavodov iz dela amortizacije ne plačujejo.

Slika 4: Sredstva na podračunu Ministrstva za zdravje za obdobje od leta 2007 do leta 2011



Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

Ministrstvo za zdravje je imelo sredstva s proračunske postavke 875 – Proračunski sklad po Zakonu o investicijah vezana v sistemu EZRD. Na dan 31. 12. 2011 je imelo vezanih 23.100.000 evrov. Ministrstvo

²²¹ Uradni list RS, št. 37/02.

za zdravje je 31. 12. 2010 izkazovalo depozite v vrednosti 20.000.000 evrov, na dan 31. 12. 2011 pa je bila vrednost depozitov 23.100.000 evrov. Sredstva na proračunskem skladu, namenjena za gradnjo bolnišnic, so se povečevala, vendar jih Ministrstvo za zdravje ni namenilo za hitrejše dokončanje gradenj bolnišnic.

Tabela 36: Proračunski sklad po ZIJZ v letu 2011

		v evrih
Opis	Leto 2011	
1 Stanje na dan 1. 1. 2011	11.010.771	
2 Ostale spremembe ²²²	(6)	
3 Prilivi skupaj (4+5)	7.366.178	
3.1 Del namenskih sredstev, določenih z državnim proračunom	-	
3.2 Sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavod ne potrebuje za opravljanje svoje dejavnosti	135.501	
3.3 Del amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, določen z ZIJZ	6.007.050	
3.4 Obresti od prilivov (pozitivno stanje na računu – proračunska postavka 2229)	3.600	
3.5 Darila, volila in druga namenska sredstva, če se izrecno ne nanašajo na določen javni zdravstveni zavod	-	
3.6 Prejemki od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte javnih zdravstvenih zavodov	1.220.026	
4 Prenos sredstev s proračunske postavke 3564 na proračunsko postavko 875	-	
5 Prenos sredstev s proračunske postavke 2229 na proračunsko postavko 875 (3.2+3.3+3.4+3.6)	7.366.178	
6 Obresti (od stanja na računu in vezave depozitov)	287.371	
7 Sprememba vezave depozita ²²³	(3.100.000)	
8 Odliivi skupaj	14.027.769	
9 Stanje na računu na dan 31. 12. 2011 (1+2+3+6+7-8)	1.536.545	
10 Vrednost depozitov na dan 31. 12. 2011	23.100.000	

Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

²²² Ministrstvo za zdravje je 29. 10. 2010 prejelo priliv v vrednosti 6,42 evra, ki se ne navezuje na Proračunski sklad Ministrstva za zdravje, ampak na Ministrstvo za javno upravo. Ker Ministrstvo za zdravje ni pravočasno prejelo dokumentacije o prilivu, so v letu 2010 vzpostavili obveznost na kontu 240100 v vrednosti 6,42 evra, v letu 2011 pa so 4. 1. 2011 sredstva vrnili v proračun ter zaprli obveznost na kontu 240100.

²²³ Vrednost depozitov na dan 1. 1. 2011 je znašala 20.000.000 evrov, na dan 31. 12. 2011 pa 23.100.000 evrov.

V skladu z 8. členom ZIJZ bi moralo Ministrstvo za zdravje likvidnostne presežke sredstev na podračunu sklada za investicijska vlaganja do njihove namenske porabe nalagati v sistem EZRD na način in pod pogoji, ki veljajo za sistem EZRD, kljub temu pa je bilo stanje na dan 31. 12. 2011 na podračunu proračunskega sklada 1.536.544 evrov, kar pomeni kršitev 8. člena ZIJZ.

Pojasnilo ministrstva

Presežki v vrednosti 1.536.544 evrov niso bili naloženi v sistem EZRD zaradi pričakovanja realizacije predvsem na projektu Rekonstrukcija in adaptacija centralne kabinje v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, ki se izvaja v okviru projekta KC HB+DTS²²⁴.

V skladu s 3. členom ZIJZ se sredstva, zbrana po tem zakonu, namenijo za:

- začetek in dokončanje že začelih investicij v nove zgradbe kot nadomestne objekte ter v novo nemedicinsko in medicinsko opremo v javnih zdravstvenih zavodih, dokler ne doseže veljavnega standarda;
- rekonstrukcije ali delne rekonstrukcije zgradb v javnih zdravstvenih zavodih, kadar je to nujno za nemoteno izvajanje programa zdravstvenega varstva;
- delne rekonstrukcije in adaptacije zgradb zaradi spremembe namembnosti prostorov javnih zdravstvenih zavodov;
- zahtevnejše investicijsko vzdrževanje v javnih zdravstvenih zavodih;
- odkup, sanacijo in izgradnjo objektov in zemljišč za izvedbo investicij v posameznih javnih zdravstvenih zavodih;
- izpolnjevanje kreditnih obveznosti, ki jih je na področju investicij v zdravstvu sprejela vlada.

Ministrstvo za zdravje je za tri investicijske projekte iz proračunskega sklada porabilo več sredstev, kot je bilo načrtovano v NRP. Za 11 investicijskih projektov ni bilo mogoče ugotoviti upravičenosti in pravilnosti obsega porabe sredstev, saj so projekti zajeti v en investicijski projekt št. 2711-11-S002 – Regionalne bolnišnice in ostali projekti, kateri projekti sodijo v okvir tega projekta, pa ni razvidno.

Pojasnilo ministrstva

V okviru izvajanja projektov in sklenjenih pogodb prihaja v nekaterih primerih do pospešenega izvajanja, v drugih pa zaradi različnih razlogov do motenj in vmesnih upočasnitev. Iz tega razloga je upravičeno, da se znotraj posameznega proračunskega leta oziroma med proračunskimi leti sredstva ustrezno prerazporejajo. Zaradi teh prerazporeditev se skupna vrednost posameznega projekta ne spreminja.

Študentski proračunski sklad

3.3.1.g V skladu z 2. in s 3. členom ZDKDPŠ organizacije, ki opravljajo dejavnost posredovanja začasnih in občasnih del za študente, od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov, v študentski proračunski sklad v pristojnosti Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, nakazujejo dvoodstotno dodatno koncesijsko dajatev. Sredstva študentskega proračunskega sklada se po določbi 3. člena ZDKDPŠ porabljajo za sofinanciranje gradnje in prenove študentskih bivalnih zmogljivosti v Republiki Sloveniji ter sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in

²²⁴ KC HB+DTS – Klinični center Hospitalni Blok + Diagnostično-Terapevtski Servis.

tehnološke opremljenosti univerz, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, v skladu s programom investicij, ki ga sprejme vlada. Posamezne namene porabe sredstev, odvisno od obdobja porabe, določa 4. člen ZDKDPŠ.

Študentski proračunski sklad je ustanovljen do odplačila posojil, najetih za gradnjo in prenovo študentskih bivalnih zmogljivosti ali razširitev in posodobitev prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti univerz, ki jih je ustanovila Republika Slovenija.

V letu 2011 je bilo v študentski proračunski sklad iz dodatne koncesijske dajatve nakazano 4.882.577 evrov, porabljeno pa je bilo 3.395.417 evrov. Študentski proračunski sklad je imel za 1.487.160 evrov več prilivov kot odливov, končno stanje sklada na dan 31. 12. 2011 pa je bilo 15.730.262 evrov. Sredstva študentskega proračunskega sklada so bila porabljena za investicije v študentske domove v vrednosti 771.473 evrov ter za investicije v infrastrukturo univerz v vrednosti 324.855 evrov. Vse investicije so bile uvrščene v NRP. Zbrana sredstva se po določbi drugega odstavka 4. člena ZDKDPŠ od 1. 1. 2010 namenljajo financiranju odplačil posojil, najetih za gradnjo in prenovo študentskih bivalnih zmogljivosti ali razširitev in posodobitev prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti univerz, ki jih je ustanovila Republika Slovenija na podlagi zakonov o poroštvu Republike Slovenije za financiranje investicij visokega šolstva in študentskih domov²²⁵. Za odplačila posojil je bilo v letu 2011 porabljeno 2.299.089 evrov. Sredstva študentskega proračunskega sklada so bila porabljena namensko in v skladu z drugim odstavkom 4. člena ZDKDPŠ.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v skladu s 4. in 60. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti²²⁶ vodi seznam koncesionarjev, ki posredujejo začasno in občasno delo študentom in dijakom. V letu 2011 je bilo na seznamu koncesionarjev 42 organizacij. Vse koncesije so bile podeljene²²⁷ za obdobje do 31. 12. 2011. Pri pregledu odločb o podelitvi koncesije in sklenjenih koncesijskih pogodbah za tri izbrane koncesionarje²²⁸ nismo ugotovili neskladnosti z ZDKDPŠ. Izbrani koncesionarji so obračune koncesijske dajatve v vseh primerih predložili do 18. v mesecu za pretekli mesec oziroma v skladu s 3.a členom ZDKDPŠ. Nakazila v proračun pa v vseh primerih niso bila pravočasna, zato je Ministrstvo za finance, Davčna uprava dvema koncesionarjema v letu 2011 obračunala za 116 evrov zamudnih obresti.

²²⁵ Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze v Ljubljani, Univerze v Mariboru, Univerze na Primorskem in Javnega zavoda Študentski domovi v Ljubljani in Študentske organizacije Slovenije, iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti ter izgradnjo in prenovo študentskih bivalnih zmogljivosti, Uradni list RS, št. 24/07-UPB1; Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev, Uradni list RS, št. 29/06.

²²⁶ Uradni list RS, št. 79/06.

²²⁷ Koncesije podeljuje ministrstvo, pristojno za delo.

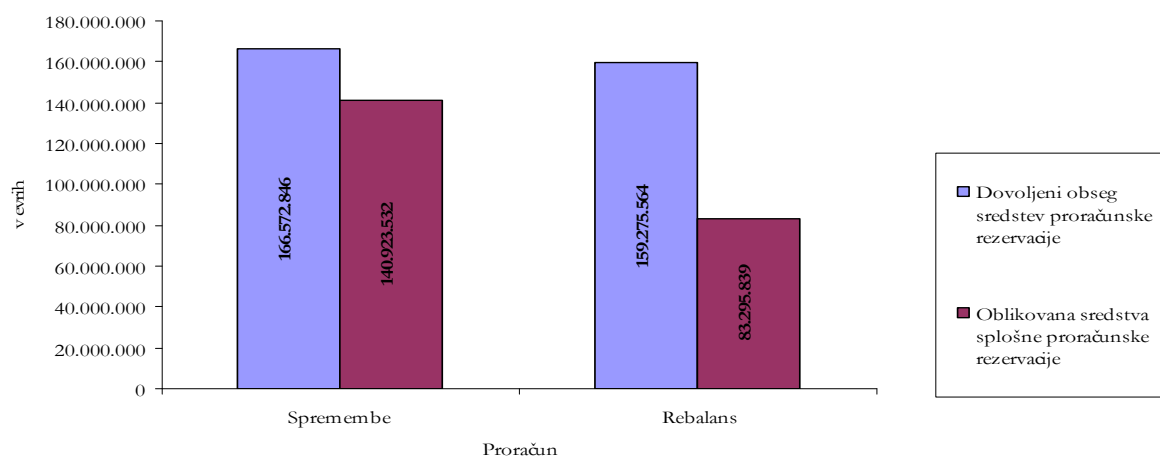
²²⁸ ŠS storitveno podjetje, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ŠS), Študentski servis, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Študentski servis), Agencija M servis, d. o. o., Kranj (v nadaljevanju: Agencija M servis).

Splošna proračunska rezervacija

3.3.1.h V skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča vlada na predlog ministra za finance. Dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika. Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presegati dveh odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov.

Prihodki pred rebalansom proračuna za leto 2011 so znašali 8.328.642.316 evrov, po veljavnem proračunu pa 7.963.778.219 evrov. Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2011 so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred rebalansom znašala 140.923.532 evrov, po veljavnem proračunu pa 83.295.839 evrov.

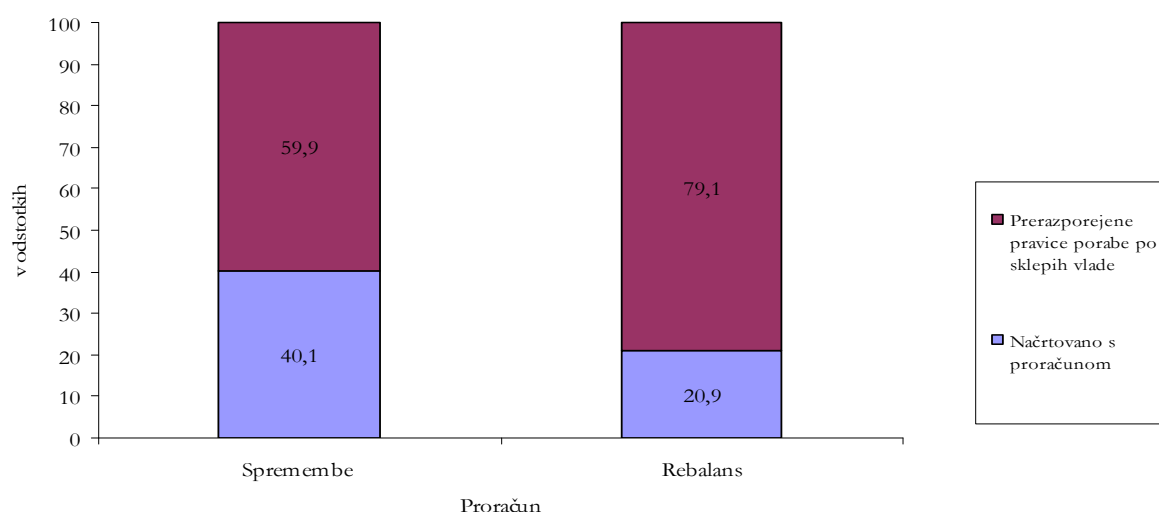
Slika 5: Dovoljeni obseg sredstev proračunske rezervacije in oblikovana sredstva proračunske rezervacije



Viri: spremembe proračuna in rebalans proračuna za leto 2011 ter podatki Ministrstva za finance.

Poleg načrtovanih sredstev v proračunu so bila sredstva splošne proračunske rezervacije v letu 2011 oblikovana tudi s prerazporejanjem pravic porabe po sklepih vlade.

Slika 6: Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2011



Vir. podatki Ministrstva za finance.

V tabeli 37 so opisane prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v skupni vrednosti 42.765.025 evrov, ki niso bile v skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF, saj ne gre za nepredvidene namene, ki jih pri pripravi proračuna za leto 2011 ne bi bilo mogoče načrtovati.

Tabela 37: Pregled prerazporeditev

v evrih		
Neposredni uporabnik	Vrednost	Namen
Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje	350.000	Pokrivanje stroškov za izvedbo promocije nacionalne znamke "I feel Slovenia" v okviru izvedbe Svetovnega prvenstva v veslanju na Bledu
Urad za varovanje tajnih podatkov	71.000	Pokrivanje izplačila obveznosti iz plač in dodatkov
Ministrstvo za gospodarstvo	1.260.770	Dodelitev finančne spodbude podjetju AHA Moda, d. o. o., Ljubljana za investicijski projekt: "Vzpostavitev sodobnih poslovnih procesov in revitalizacija blagovne znamke Mura"
Ministrstvo za finance	2.891.343	Sredstva za plače
Ministrstvo za notranje zadeve	1.528.000	Sredstva za plače
Ministrstvo za zunanje zadeve	2.157.000	Sredstva za plače
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	119.800	Sredstva za plače
Ministrstvo za šolstvo in šport	6.665.000	Sredstva za plače
Ministrstvo za kulturo	1.196.850	Sredstva za plače

v evrih

Neposredni uporabnik	Vrednost	Namen
Ministrstvo za finance – Davčna uprava	6.000	Sredstva za plače
Ministrstvo za gospodarstvo	1.697.743	Izplačila zahtevkov JAPTI ²²⁹ , vezanih na izvajanje javnega razpisa za spodbujanje tujih neposrednih investicij
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	282.852	Sredstva v okviru podprogramov dolgotrajna oskrba na domu in štipendije
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	14.658.392	Sredstva, namenjena za izplačilo otroškega dodatka in starševskih nadomestil
Ministrstvo za zunanje zadeve	1.945.000	Sredstva, namenjena pokrivanju stroškov delovanja diplomatsko-konzularnih predstavništev v tujini (najemnine in druge pogodbene obveznosti DKP ²³⁰), materialni stroški
Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve	350.045	Dokončna poravnava članarine OECD ²³¹ za leto 2011
Ministrstvo za okolje in prostor	1.250.000	Krajinski park Sečoveljske soline – vlaganja v infrastrukturo parka
Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje	135.000	Pokrivanje stroškov za izvedbo aktivnosti ob 20. obletnici samostojnosti Republike Slovenije
Ministrstvo za kulturo	365.000	Pokrivanje stroškov za izvedbo aktivnosti ob 20. obletnici samostojnosti Republike Slovenije
Statistični urad Republike Slovenije	565.500	Selitev in konsolidacija infrastrukture z obstoječih lokacij v nov Varni podatkovni center na novo lokacijo, nakup opreme
Slovenska obveščevalno-varnostna agencija	600.000	Dokončanje projektov razvoja in nadgradnje sistemov za spremljanje mednarodnih sistemov zvez, zaščite zbiranja podatkov in informacij ter nadgradnja informacijsko-komunikacijske podpore
Ministrstvo za zunanje zadeve	4.049.730	Financiranje razvojnega sodelovanja s podsaharsko Afriko, Karibi in Pacifikom – Evropski razvojni sklad 2008–2013
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	620.000	Preprečevanje širjenja zlate trsne rumenice in zatiranja ameriškega škřžata
Skupaj	42.765.025	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

²²⁹ JAPTI – Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije.²³⁰ DKP – diplomatsko-konzularna predstavništva.²³¹ OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.

Pojasnilo ministrstva

V letu 2011 je bila uvedena nova programska klasifikacija, kar je vplivalo tudi na spremembe načrtovanja odbodkov po proračunskih vrsticah. V skladu z ZIPRS1112 je prišlo do restriktivne politike preračunavanja, ki pa se je pri mnogih uporabnikih izkazala za slabo, ker uporabniki niso mogli pokriti zakonskih obveznosti v okviru razpoložljivih pravic porabe, saj so bila prosta sredstva v napačnem programu.

Prepoved poslovanja z državo

3.3.1.i Na podlagi 35. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije²³² (v nadaljevanju: ZIntPK), ki je veljal do 4. 6. 2011, naročniki, ki poslujejo po predpisih o javnem naročanju, niso smeli poslovati s subjekti, v katerih je funkcionar, ki pri tem naročniku opravlja funkcijo, ali njegov družinski član, član posloводства ali je neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot pet odstotkih udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu. Prepoved 35. člena ZIntPK je smiselno veljala tudi za državne pomoči in druge oblike pridobivanja sredstev od naročnikov, ki poslujejo po predpisih o javnem naročanju ter za koncesije in druge oblike javno-zasebnega partnerstva, razen za državne pomoči ob naravnih nesrečah. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o integriteti in preprečevanju korupcije²³³ pa je začel veljati spremenjen 35. člen, ki določa, da organ ali organizacija javnega sektorja, ki je zavezan postopek javnega naročanja voditi v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje, ali izvaja postopek podeljevanja koncesij ali drugih oblik javno-zasebnega partnerstva, ne sme naročati blaga, storitev ali gradenj, sklepati javno-zasebnih partnerstev ali podeliti posebnih ali izključnih pravic subjektom, v katerih je funkcionar, ki pri tem organu ali organizaciji opravlja funkcijo, ali njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član posloводства ali zakoniti zastopnik ali je neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot petodstotnem deležu udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Prepoved velja tudi za poslovanje organa ali organizacije javnega sektorja s funkcionarjem ali z njegovim družinskim članom kot fizično osebo.

Komisija za preprečevanje korupcije je objavila Evidenco poslovnih subjektov iz 35. člena ZIntPK na spletni strani²³⁴.

Vladni proračunski uporabniki so v letu 2011 s subjekti, s katerimi ne bi smeli poslovati, izkazali odhodek v skupni vrednosti 540 evrov, ki se nanašajo na nakup literature. Na podlagi tega smo ugotovili, da so vladni proračunski uporabniki poslovali v skladu s 35. členom ZIntPK.

Negativne reference

3.3.1.j V ZJN-2 je v drugem odstavku 77. člena določeno, da mora naročnik Državni revizijski komisiji za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) podati predlog za uvedbo postopka o prekršku iz drugega odstavka 109.a člena ZJN-2, če se pri naročniku v postopku javnega naročanja pojavi utemeljen sum, da je posamezni ponudnik, ne glede na razvrstitev njegove ponudbe, predložil neresnične izjave ali dokazila. Če ponudnik v ponudbi vedoma da neresnično

²³² Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

²³³ Uradni list RS, št. 43/11.

²³⁴ <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=88>.

izjavo ali dokazilo, se po drugem oziroma četrtem odstavku 109.a člena ZJN-2²³⁵ ponudniku izreče sankcija izločitve iz postopkov javnega naročanja, in sicer:

- če je predmet javnega naročila blago ali storitev, za dobo treh let od pravomočnosti odločbe o prekršku,
- če je predmet naročila gradnja, za dobo petih let od pravomočnosti odločbe o prekršku.

Državna revizijska komisija, ki odloči o prekršku iz drugega odstavka 109.a člena ZJN-2, mora v skladu s 77.a členom ZJN-2 v treh delovnih dneh po pravomočnosti odločitve o tem obvestiti Ministrstvo za finance. Ministrstvo za finance mora v skladu s 77.a členom ZJN-2 voditi evidenco ponudnikov z negativnimi referencami, ki obsega polno ime in matično številko ponudnika, datum uvrstitve ponudnika v evidenco in datum, do katerega je ponudnik izločen iz postopkov oddaje javnih naročil. Ministrstvo za finance uvrsti ponudnika v evidenco v treh delovnih dneh po prejemu obvestila iz prvega odstavka 77.a člena ZJN-2 in jo objavi na spletni strani.

V letu 2011 so vladni proračunski uporabniki po podatkih Državne revizijske komisije podali devet predlogov za uvedbo postopka o prekršku. Državna revizijska komisija kot prekrškovni organ pa v letu 2011 ni izdala nobene odločbe o prekršku v postopkih, zato tudi noben ponudnik ni bil uvrščen v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami.

Strokovni izpiti po ZJN-2

3.3.1.k ZJN-2 v sedmem odstavku 24. člena določa, da postopek javnega naročanja iz 1. do 6. točke prvega odstavka 24. člena lahko vodi in v njem odloča le oseba, ki ima opravljen strokovni izpit iz javnega naročanja. Če sta od opravljanja izpita pretekli dve leti, lahko vodi in odloča v postopku javnega naročanja iz 1. do 6. točke prvega odstavka tega člena oseba, ki se je v zadnjih dveh letih od začetka postopka javnega naročanja udeležila vsaj enega usposabljanja ali izpopolnjevanja o nacionalni, evropski ali mednarodni zakonodaji, smernicah, priporočilih in dobrih praksah s področja javnega naročanja v obsegu osem pedagoških ur.

ZJN-2 v osmem odstavku 24. člena določa, da vsebino in način izvajanja usposabljanj, izpopolnjevanj in strokovnih izpitov, način vzpostavitve in vodenja evidence o izvedenih usposabljanjih, izpopolnjevanjih in strokovnih izpiti ter način, nabor in rok sporočanja teh podatkov določi minister za finance, v soglasju z ministrom za javno upravo. Minister za finance mora v skladu s 37. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju²³⁶ (v nadaljevanju: ZJN-2C) izdati predpis iz osmega odstavka 24. člena ZJN-2C do 30. 9. 2011. Ministrstvo za finance do izdaje poročila ni izdalo podzakonskega akta in je s tem ravnalo v nasprotju s 37. členom ZJN-2C.

²³⁵ 33. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 18/11) je to iz drugega odstavka preoblikoval v četrty odstavek. Ob tem je ohranjeno sklicevanje na 3. točko prvega odstavka tega člena, čeprav je ta postala 4. točka prvega odstavka tega člena.

²³⁶ Uradni list RS, št. 18/11.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo za finance je pripravilo podzakonski akt iz osmega odstavka 24. člena ZJN-2, ki bo urejal strokovne izpite, in ga predložilo v medresorsko usklajevanje. Zaradi pripomb Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo bo Ministrstvo za finance pripravilo spremembe osmega odstavka 24. člena ZJN-2.

Na podlagi osmega odstavka 24. člena ZJN-2 opravlja naloge na področju usposabljanja in izpopolnjevanja ter izvajanja strokovnega izpita iz javnega naročanja Ministrstvo za javno upravo. Na podlagi javnega pooblastila, ki se podeli na podlagi javnega natečaja, izvedenega v skladu z zakonom, ki ureja državno upravo, lahko usposabljanja, izpopolnjevanja in strokovni izpit izvaja tudi druga oseba javnega ali zasebnega prava. Evidenco o opravljenih izpitih in udeležbi na usposabljanjih in izpopolnjevanjih mora v skladu s 24. členom ZJN-2 voditi Ministrstvo za javno upravo, ki pa evidence ne more voditi, ker podzakonski predpis ni bil izdan.

Protikorupcijska klavzula

3.3.1.1 ZIntPK v drugem odstavku 14. člena določa, da morajo vse pogodbe nad 10.000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo organi in organizacije javnega sektorja, vsebovati določila o ničnosti pogodbe za primere, ko kdo v imenu ali na račun druge pogodbene stranke, predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno nedovoljeno korist za:

- pridobitev posla ali
- za sklenitev posla pod ugodnejšimi pogoji ali
- za opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali
- za drugo ravnanje ali opustitev, s katerim je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali je omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku, zastopniku ali posredniku.

Pri pregledu posameznih pogodb na ministrstvih smo ugotovili, da naslednje pogodbe ne vsebujejo protikorupcijske klavzule, in sicer:

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Rais – Računalniške aplikacije in svetovanje, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Rais) sta sklenila okvirni sporazum za storitve podpore informacijskemu sistemu v skupni vrednosti 2.369.928 evrov;
- Služba za lokalno samoupravo in Občina Cerkljenjak sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Dograditev čistilne naprave in izgradnja kanalizacijskega kanala v vrednosti 462.112 evrov;

Ukrepi službe

V aneks št. 3 je Služba za lokalno samoupravo vključila protikorupcijsko klavzulo.

- Služba za lokalno samoupravo in Regionalni center sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Podjetno v svet podjetništva v skupni vrednosti 514.166 evrov;

Ukrepi službe

V aneks št. 2 je Služba za lokalno samoupravo vključila protikorupcijsko klavzulo.

- Služba za lokalno samoupravo in Občina Sveti Jurij ob Ščavnici sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Kulturno-promocijski center v vrednosti 996.973 evrov;

*Ukrep službe**V aneks št. 2 je Služba za lokalno samoupravo vključila protikorupcijsko klavzulo.*

- Ministrstvo za gospodarstvo in Marko Markič, s. p., Tržič (v nadaljevanju: Markič, s. p.) sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Obnova in posodobitev nastanitvenega in gostinskega dela v Koči pod Storžičem ter ureditev odvodnjavanja meteornih voda s sanacijo greznice in kanalizacije v skupni vrednosti 32.550 evrov;
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Sonček – Zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: Zveza Sonček) sta na podlagi pogodbe o koncesiji sklenila pogodbo o financiranju za leto 2011 v skupni vrednosti 1.743.457 evrov.

*Ukrep ministrstva**V aneks št. 1 je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve vključilo protikorupcijsko klavzulo.*

Vladni proračunski uporabniki so v navedenih primerih ravnali v nasprotju s 14. členom ZIntPK, saj v pogodbe oziroma anekse, sklenjene po uveljavitvi ZIntPK, niso vnesli določila o protikorupcijski klavzuli.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenim

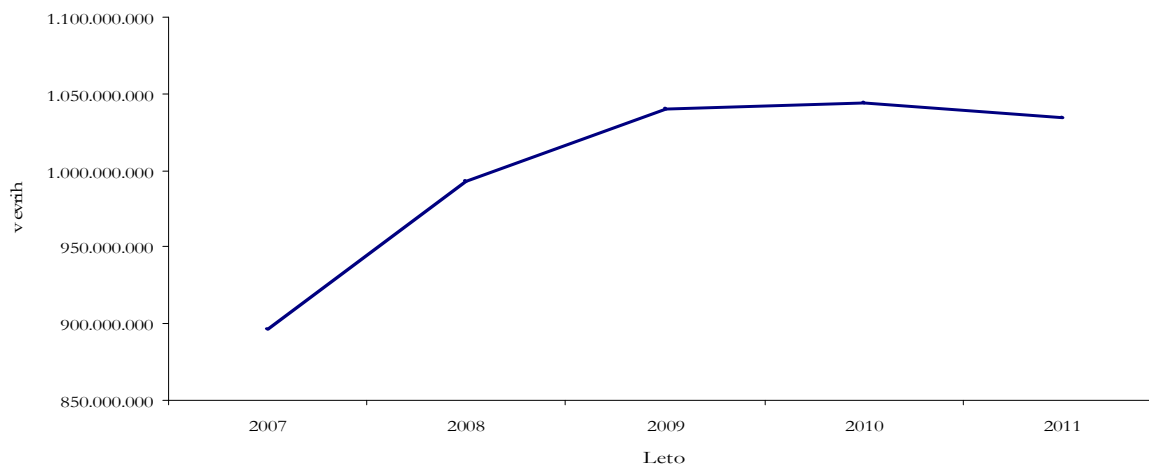
Obseg sredstev za plače

3.3.2.a V letu 2011 je bilo skupaj za plače vladnih proračunskih uporabnikov porabljeno 1.034.464.280 evrov, kar je za 0,88 odstotka manj kot v letu 2010, od tega je bilo za delovno uspešnost porabljenih 4.889.313 evrov oziroma 0,47 odstotka vseh sredstev za plače. V letu 2011 so se sredstva za delovno uspešnost izplačevala samo za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela (v nadaljevanju: delovna uspešnost). Sredstva so se izplačevala na podlagi Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence²³⁷ (v nadaljevanju: uredba o delovni uspešnosti), izdane na podlagi 22.e člena ZSPJS. Na podlagi 7. člena Zakona o interventnih ukrepih²³⁸ (v nadaljevanju: ZIU) lahko v letu 2011 višina dela plače javnega uslužbenca za plačilo delovne uspešnosti pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna, znaša največ 20 odstotkov njegove osnovne plače. Če se javnemu uslužbencu izplačuje del plače za plačilo delovne uspešnosti tudi iz sredstev posebnega projekta, lahko del plače za delovno uspešnost znaša skupno največ 30 odstotkov njegove osnovne plače. V letu 2011 se je zaposlenim izplačevala samo delovna uspešnost iz povečanega obsega dela, redne delovne uspešnosti pa vladni proračunski uporabniki na podlagi 6. člena ZIU v letu 2011 niso izplačevali. Podatke o sredstvih, namenjenih izplačilu plač in delovni uspešnosti, smo črpali iz glavne knjige proračuna. Podatki o plačah so obsegali odhodke za plače, davke in prispevke.

²³⁷ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

²³⁸ Uradni list RS, št. 94/10.

Slika 7: Obseg sredstev za plače vladnih proračunskih uporabnikov v obdobju od leta 2007 do leta 2011



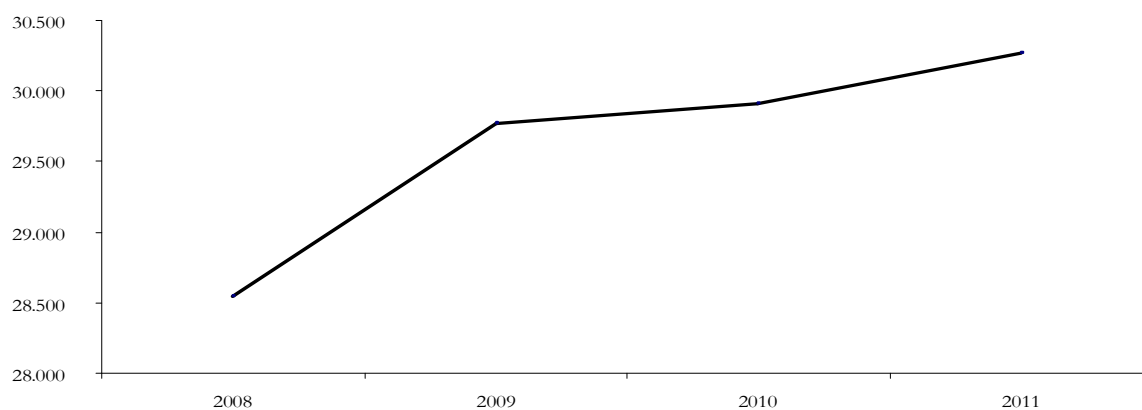
Vir: glavne knjige proračuna.

Obseg sredstev za plače se je v letu 2011 glede na leto 2010 zmanjšal za 0,88 odstotka, glede na leto 2007 pa povečal za 15,44 odstotka. Kljub povišanju osnovne plače plačnih razredov za 0,55 odstotka s 1. 1. 2011, se je obseg sredstev za plače zmanjšal glede na leto 2010.

Povprečna letna plača

3.3.2.b Na podlagi obsega sredstev za plače in števila zaposlenih, ki so prejeli plače v decembru, smo ugotavljali tudi povprečen letni strošek plače²³⁹ na zaposlenega.

Slika 8: Višina povprečnega letnega stroška plače vladnih proračunskih uporabnikov



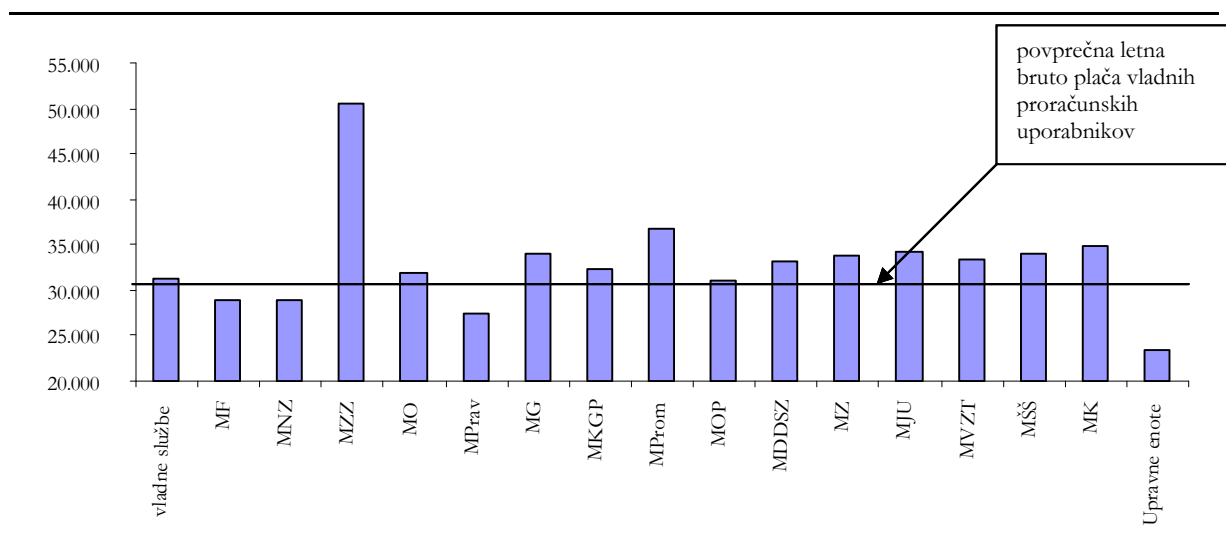
Vira: glavne knjige proračuna in analitične evidence plač.

²³⁹ Povprečen letni strošek plače je celoten strošek plače, ki bremeni delodajalca.

Povprečen letni strošek plače se je v letu 2011 glede na leto 2010 povečal za 1,21 odstotka. V letu 2011 so se povečali plačni razredi 2947 javnim uslužbencem. Plačni razredi so se javnim uslužbencem spremenili zaradi naslednjih razlogov:

- izpolnjenega pogoja po prvem odstavku 14. člena ZSPJS, to je pridobljena izobrazba, zaradi katere so imeli javni uslužbenci zmanjšano osnovno plačo za dva oziroma en plačni razred;
- dopolnjene delovne dobe (23 let) na podlagi drugega odstavka 14. člena ZSPJS, v sistem ISPAP²⁴⁰ pa niso posredovali podatkov o predhodno znižani osnovni plači;
- pridobljenega višjega naziva, ko je pridobitev višjega naziva pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu, na katero se javni uslužbenec premešča;
- določitev plače na podlagi drugega odstavka 19. člena ZSPJS ob utemeljenih razlogih in soglasju pristojnih ob premestitvah na delovna mesta oziroma imenovanjih v nazive ali višje nazive;
- opravljenega pripravništva, zaradi česar se jim je osnovna plača povišala za šest plačnih razredov po 9.a členu ZSPJS;
- napredovanja v višji naziv v obdobju 2010 v dejavnosti vzgoje in izobraževanju, za kar so odločbe Ministrstva za šolstvo in šport javni uslužbenci prejeli šele v letu 2011, in je zato prišlo do povišanja plačnih razredov v obravnavanem letu.

Slika 9: Višina povprečnega letnega stroška plače posameznih vladnih proračunskih uporabnikov



Vira: glavna knjiga proračuna in analitična evidenca plač.

Povprečen letni strošek plače v letu 2011 pri vladnih proračunskih uporabnikih je 30.269 evrov. Povprečen letni strošek plače se je v letu 2011 glede na leto 2010 zmanjšal na vladnih službah, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za javno upravo in upravnih enotah. Na Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za javno upravo se je povprečni letni strošek plače zmanjšal za več kot tri odstotke.

²⁴⁰ ISPAP – Informacijski sistem za posredovanje in analizo podatkov o plačah v javnem sektorju.

Povprečni letni strošek plače se je v letu 2011 glede na leto 2010 zvečal pri vseh ostalih vladnih proračunskih uporabnikih, in sicer za več kot tri odstotke na Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za promet, Ministrstvu za okolje in prostor ter Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve.

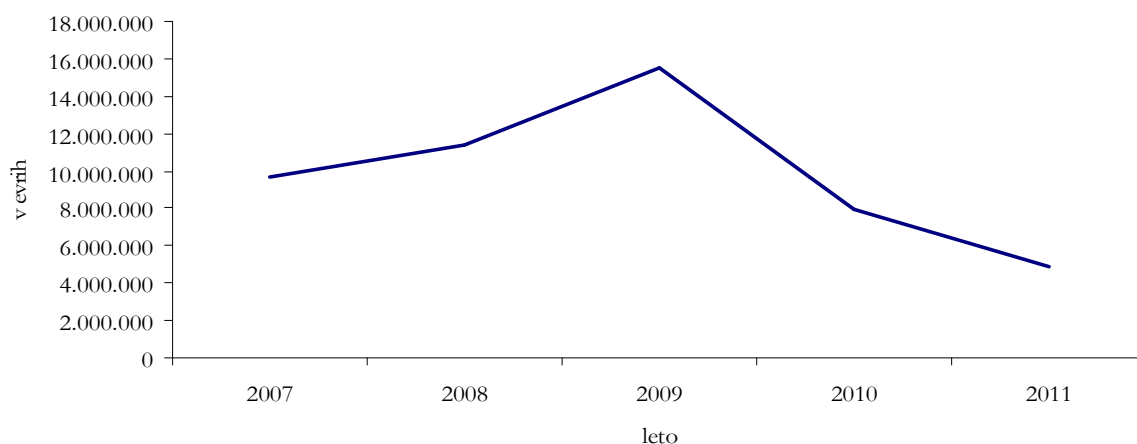
Sredstva za povečan obseg dela

3.3.2.c Uredba o delovni uspešnosti v 2. členu določa, da se javnemu uslužbencu lahko izplača del plače za delovno uspešnost v posameznem mesecu pod pogoji, ki jih določa zakon, če:

- povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna;
- opravi povečan obseg dela v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi vlada s svojim aktom in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva.

Vladni proračunski uporabniki so javnim uslužbencem v letu 2011 za delovno uspešnost izplačali 4.889.313 evrov.

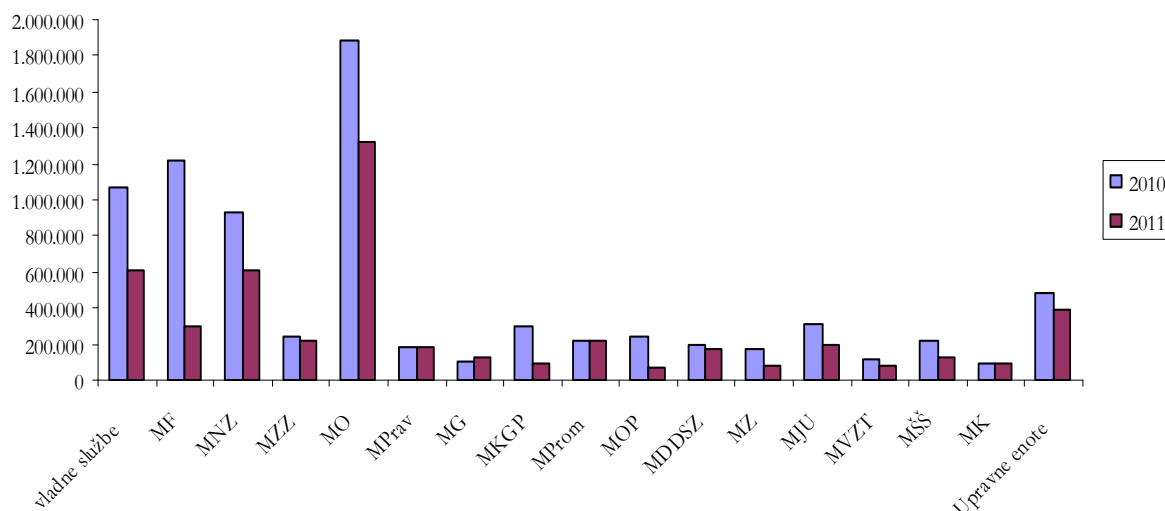
Slika 10: Obseg sredstev za delovno uspešnost v obdobju od leta 2007 do leta 2011



Vir: glavne knjige proračuna.

V letu 2011 se je masa sredstev za delovno uspešnost za vladne proračunske uporabnike glede na preteklo leto zmanjšala skoraj za 38,7 odstotka, glede na leto 2009 pa za 68,4 odstotka.

Slika 11: Delovna uspešnost po vladnih proračunskih uporabnikih



Vir: glavne knjige proračuna.

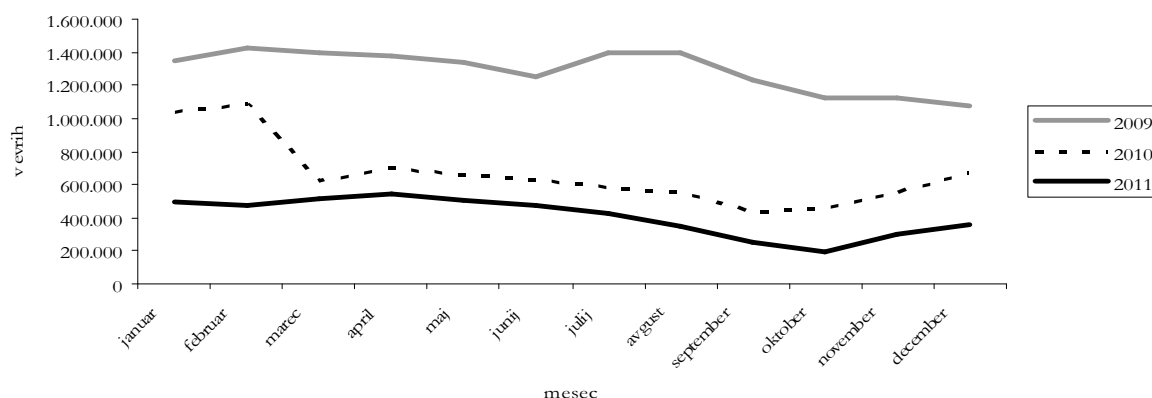
Ugotovili smo, da so se sredstva za delovno uspešnost zvečala pri naslednjih proračunskih uporabnikih: Ministrstvu za pravosodje za 2,89 odstotka, Ministrstvu za gospodarstvo za 27,18 odstotka in Ministrstvu za promet za 1,79 odstotka.

Pri ostalih vladnih proračunskih uporabnikih so se sredstva za delovno uspešnost zmanjšala, največ na Ministrstvu za finance za 75,94 odstotka, Ministrstvu za okolje in prostor za 70,4 odstotka in Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za 68,59 odstotka.

Skupna vrednost povišanj glede na leto 2010 znaša 36.961 evrov, skupna vrednost znižanj glede na leto 2010 pa znaša 3.123.646 evrov, od tega največ na Ministrstvu za finance 928.905 evrov, Ministrstvu za obrambo 565.169 evrov in v vladnih službah 457.484 evrov.

Pri pregledu izplačevanja sredstev za delovno uspešnost smo preverjali tudi gibanje izplačil v posameznih mesecih.

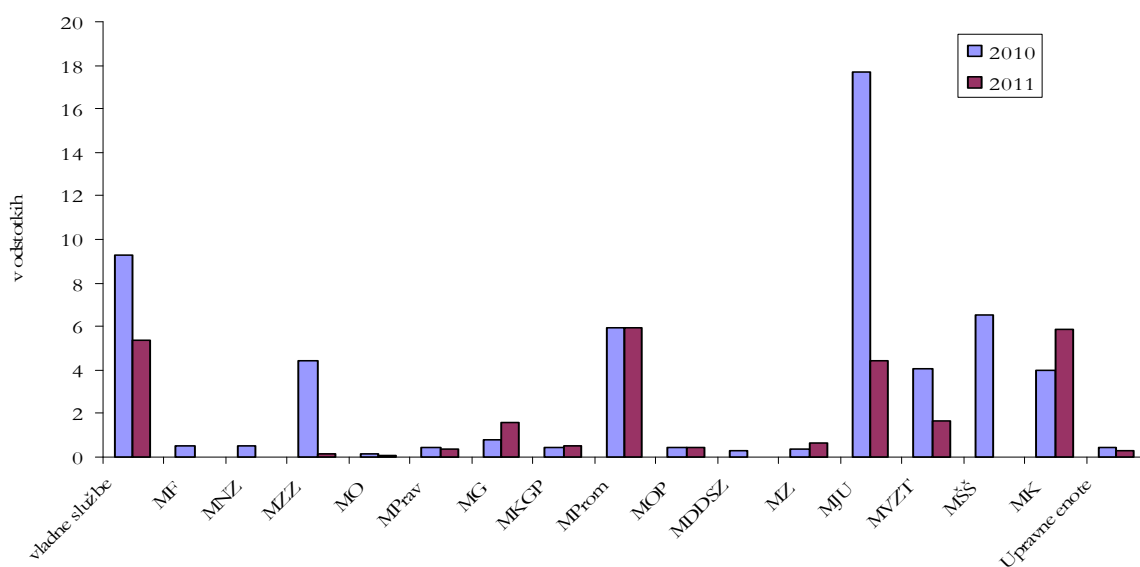
Slika 12: Gibanje delovne uspešnosti



Vir: glavne knjige proračuna.

Pri pregledu gibanja delovne uspešnosti po mesecih smo za leto 2010 ugotovili, da se je povečana delovna uspešnost izplačevala v prvih in zadnjih mesecih koledarskega leta, v letu 2011 pa se je delovna uspešnost izplačevala enakomerneje v vsem letu.

Slika 13: Odstotki zaposlenih, ki so vsak mesec prejeli delovno uspešnost v letih 2010 in 2011



Vir: glavne knjige proračuna.

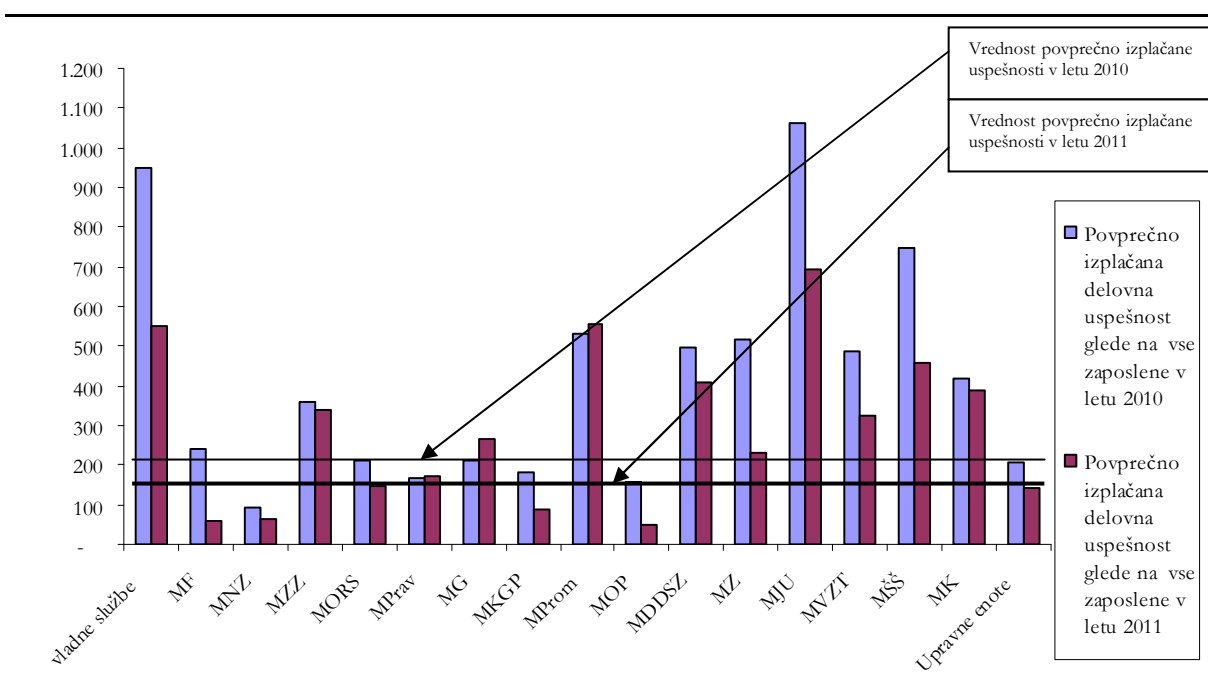
Poleg gibanja celotne delovne uspešnosti smo ugotavljali tudi, kakšen odstotek zaposlenih je za posamezno obdobje prejel delovno uspešnost. Od vseh zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih jih:

- 82,18 odstotka zaposlenih ni prejelo delovne uspešnosti,
- 2,17 odstotka zaposlenih je prejelo delovno uspešnost tri mesece v letu,
- 1,88 odstotka zaposlenih je prejelo delovno uspešnost šest mesecev v letu,

- 0,37 odstotka zaposlenih je prejelo delovno uspešnost devet mesecev v letu in
- 0,62 odstotka zaposlenih je prejelo delovno uspešnost 12 mesecev v letu.

V letu 2011 se je število zaposlenih, ki so prejeli delovno uspešnost glede na leto 2010, zmanjšalo. Tako je v letu 2010 na Ministrstvu za javno upravo kar 18 odstotkov zaposlenih prejelo delovno uspešnost vse leto, v letu 2011 pa le 4,42 odstotka, v vladnih službah se je odstotek zaposlenih, ki so prejeli delovno uspešnost z 12 odstotkov zmanjšal na 5,34 odstotka. Ugotovili smo tudi, da na Ministrstvu za finance, Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvu za šolstvo in šport nobenemu zaposlenemu niso izplačevali delovne uspešnosti vse leto. Na Ministrstvu za finance so izplačali zaposlenim delovno uspešnost največ štirikrat.

Slika 14: Delovna uspešnost za leti 2010 in 2011 na zaposlenega



Vira: glavna knjiga proračuna in analitična evidenca plač.

Pri analizi delovne uspešnosti smo ugotovili, da so zaposleni v letu 2011 prejeli povprečno 143 evrov delovne uspešnosti. Glede na leto 2010 je to le 62 odstotkov delovne uspešnosti, izplačane v letu 2010. Kot je razvidno s slike 14, zaposleni na posameznih ministrstvih prejemo bistveno višje zneske delovne uspešnosti, kot znašajo povprečni zneski, zaposleni na posameznih ministrstvih pa ne dosegajo povprečnih zneskov delovne uspešnosti. Najvišja povprečna delovna uspešnost na zaposlenega je bila izplačana na Ministrstvu za javno upravo 693 evrov letno, sledi Ministrstvo za promet s 557 evri letno, nato vladne službe s 552 evrov letno, ostali pa so izplačali povprečno manj kot 460 evrov letno na zaposlenega.

Glede na leto 2010 so na Ministrstvu za gospodarstvo izplačali za 24 odstotkov, na Ministrstvu za promet za pet odstotkov in na Ministrstvu za pravosodje za štiri odstotke višjo povprečno delovno uspešnost. Bistveno se je zmanjšalo izplačilo povprečne delovne uspešnosti na zaposlenega na Ministrstvu za okolje

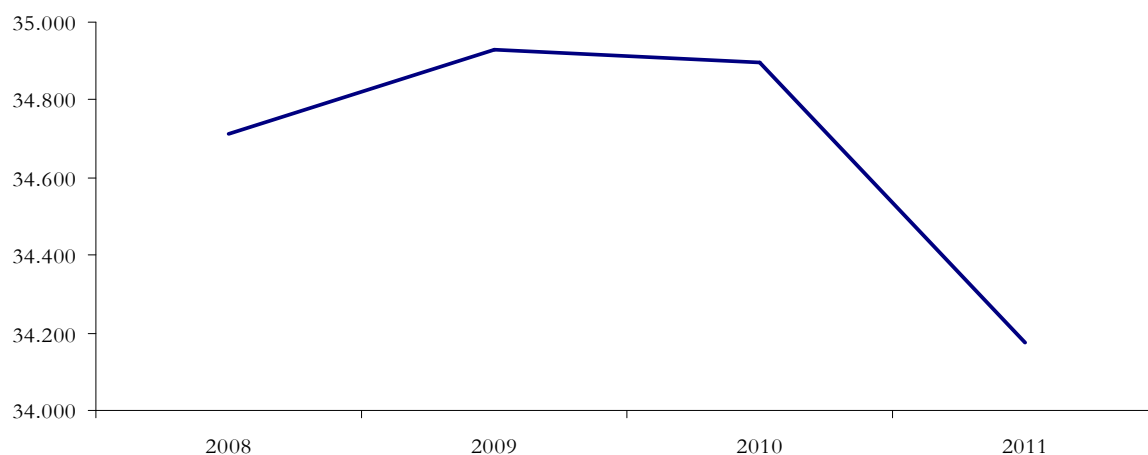
in prostor (na 30 odstotkov vrednosti iz leta 2010) in na Ministrstvu za finance (na 24 odstotkov vrednosti iz leta 2010).

Ocenjujemo, da pri izplačilu delovne uspešnosti obstaja tveganje, da vladni proračunski uporabniki s tem povečujejo plače, predvsem pri izplačilu delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela, ki ga javni uslužbenec opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna. Kriteriji za določitev višine plačila tovrstnega dela pa iz predpisov niso jasno razvidni, zato je odločitev o tem prepuščena presoji predstojnikov. Pri večjem obsegu delovne uspešnosti je vprašljiva ustrezna obremenjenost posameznega javnega uslužbenca oziroma kakovost opravljanja rednih nalog, zlasti pa ustrezna organiziranost delovnega procesa oziroma delitve nalog po posameznih delovnih mestih.

Gibanje števila zaposlenih

3.3.2.d Pri analizi mase sredstev za plače smo ugotavljali tudi gibanje zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih.

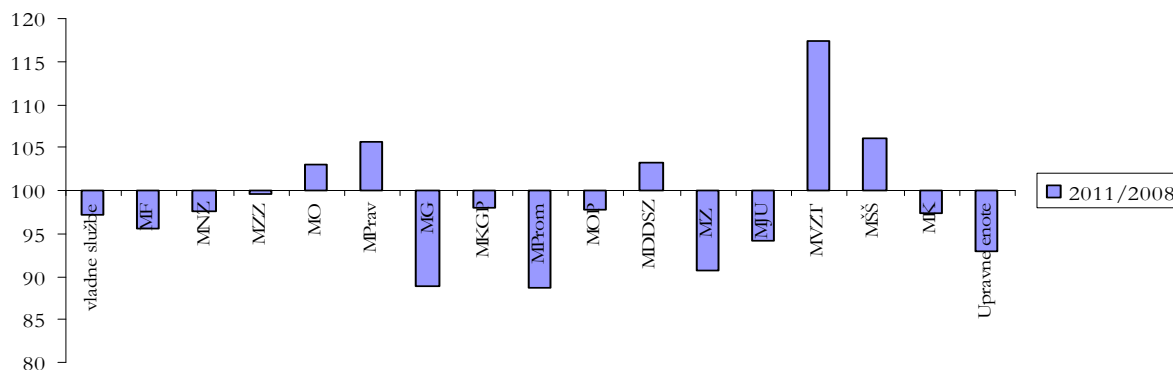
Slika 15: Gibanje števila prejemnikov plače v decembru



Vir: analitične evidence plač.

Decembra 2011 se je število prejemnikov plače znižalo za 2,06 odstotka oziroma za 719 zaposlenih glede na število prejemnikov plače v decembru 2010. Znižalo se je tako število zaposlenih, kakor tudi masa sredstev za plače, pri tem pa je treba upoštevati, da so se s 1. 1. 2011 vrednosti v plačni lestvici dvignile za 0,55 odstotka.

Slika 16: Gibanje števila prejemnikov plače v decembru 2011 glede na december 2008



Opomba: * Na znižanje števila zaposlenih na Ministrstvu za gospodarstvo in istočasno povečanje števila zaposlenih na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je vplival prehod zaposlenih zaradi prenosa pristojnosti.

Vira: glavne knjige proračuna in analitične evidence plač.

Število prejemnikov plače v decembru 2011 se je glede na leto 2008 zmanjšalo za 1,54 odstotka na ravni vladnih proračunskih uporabnikov. Glede na leto 2008 se je število prejemnikov plače v decembru povečalo na:

- Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve za tri odstotke,
- Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za šolstvo in šport za šest odstotkov,
- Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za 17 odstotkov.

Pri ostalih vladnih proračunskih uporabnikih pa je število prejemnikov plač v decembru ostalo enako oziroma se je zmanjšalo glede na leto 2008, najbolj na Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za promet za več kot 11 odstotkov.

Ministrstvo za finance

3.3.2.e Ministrstvo za finance, Davčna uprava je javno uslužbenko, ki je zasedala delovno mesto referent v nazivu referent III v V. tarifnem razredu in bila uvrščena v 25. plačni razred, premestila na zahtevnejše delovno mesto davčni kontrolor v nazivu davčni kontrolor III v VI. tarifnem razredu. Pred premestitvijo je bila javna uslužbenka uvrščena v 24. plačni razred, po premestitvi pa ji je bil določen 26. plačni razred.

V skladu s prvim odstavkom 19. člena ZSPJS se ob zaposlitvi, premestitvi na drugo delovno mesto oziroma imenovanju v naziv ali višji naziv javni uslužbenec uvrsti v plačni razred, v katerega je uvrščeno delovno mesto, za katero je javni uslužbenec sklenil delovno razmerje, oziroma na katero je bil premeščen, oziroma v plačni razred, v katerega je uvrščen naziv, v katerega je imenovan. Če bi bil javni uslužbenec zaradi premestitve na delovno mesto oziroma v naziv v višjem tarifnem razredu uvrščen v nižji ali isti plačni razred, kot ga je dosegel z napredovanjem na delovnem mestu oziroma v nazivu pred to premestitvijo, se mu plačni razred na novem delovnem mestu oziroma v nazivu določi tako, da se že

doseženi plačni razred na delovnem mestu oziroma v nazivu pred premestitvijo oziroma imenovanjem poveča za en plačni razred.

V skladu z drugim odstavkom 19. člena ZSPJS se lahko javnega uslužbenca, če obstajajo za to utemeljeni razlogi, ob zaposlitvi, premestitvi na drugo delovno mesto oziroma imenovanju v naziv ali višji naziv uvrsti v plačni razred, ki je za največ pet plačnih razredov višji od plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, vendar ne v višji plačni razred, kot ga je možno doseči z napredovanjem. Soglasje za uvrstitev poda za javnega uslužbenca, zaposlenega v organih državne uprave, vlada.

Davčna uprava za javno uslužbenko ni pridobila soglasja vlade za uvrstitev v višji plačni razred, zato je bila uvrstitev v 26. in ne v 25. plačni razred v nasprotju z določbami prvega in drugega 19. člena ZSPJS.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je javno uslužbenko z aneksom k pogodbi o zaposlitvi z dne 26. 6. 2012 uvrstilo v 25. plačni razred.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.f Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnega uslužbenca z odločbo razporedila na delovno mesto inženirja zvez v policijski upravi. Javni uslužbenec vse od leta 1999, ko je bil razporejen na delovno mesto inženirja zvez v policijski upravi, ni opravil izpita in s tem ne izpolnjuje vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta, ki jih določa Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v Policiji (v nadaljevanju: akt o sistemizaciji). Akt o sistemizaciji v 72. členu določa, da mora oseba, ki sklene delovno razmerje za opravljanje nalog policista, v roku enega leta opraviti izpit za izvajanje policijskih pooblastil. Javni uslužbenec ni opravil izpita iz izvajanja policijskih pooblastil. Takšno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR, iz katerega izhaja, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane pogoje za opravljanje dela, ki so določeni s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca. To pomeni tudi kršitev prvega odstavka 69. člena Zakona o policiji²⁴¹ (v nadaljevanju: ZPol), saj v roku, določenem z aktom o sistemizaciji delovnih mest, ni opravil izpita za izvajanje policijskih pooblastil, ter tretjega odstavka 69. člena ZPol, ker mu ni prenehalo delovno razmerje.

3.3.2.g Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnega uslužbenca na podlagi aneksa k pogodbi o zaposlitvi²⁴² razporedila na delovno mesto policista-starejšega policista. ZSPJS v 23. členu določa, da javnemu uslužbencu pripadajo dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času, med katere sodita na podlagi 32. člena ZSJPS tudi dodatek za delo ponoči in dodatek za nadurno delo. KPJS v 43. in 45. členu določa, da višina za oba dodatka znaša 30 odstotkov urne postavke in se obračuna le za čas, ko javni uslužbenec dela ponoči oziroma več, kot je polni delovni čas. Policija javnemu uslužbencu za maj ni obračunala in izplačala dodatka za nadurno delo, opravljeno ponoči, za 8 ur, kar je v neskladju s 23. in z 32. členom ZSPJS ter s 43. in 45. členom KPJS.

Ukrep ministrstva

Policija je preostalih osem nadur, opravljenih ponoči, obračunala in izplačala za marec 2012.

²⁴¹ Uradni list RS, št. 66/08-UPB7, 22/11.

²⁴² Št. 1002-582/2009/710 z dne 20. 5. 2009.

3.3.2.h Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je v ocenjevalnem listu javnega uslužbenca za leti 2006 in 2007 pri izpolnjevanju podatkov za interdisciplinarno usposobljenost zaposlenega za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica dvakrat točkovala kriterij večkratno ali daljše uspešno nadomeščanje delavca na drugem delovnem mestu, to je za vsako leto posebej. Javnemu uslužbencu je za navedeni kriterij dodelila 40 točk namesto 20 točk, kar je v neskladju z 10. členom Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi²⁴³ (v nadaljevanju: pravilnik o napredovanju), ki tudi predvideva, da se za večkratno uspešno nadomeščanje delavca na drugem delovnem mestu lahko dobi 20 točk. Javni uslužbenec je dosegel skupaj 115 točk, čeprav bi jih lahko samo 95 točk.

V skladu s točko a) osmega odstavka 11. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede²⁴⁴ (v nadaljevanju: uredba o napredovanju v plačne razrede) za leti 2006 in 2007 bi zato morali biti v evidenčnem listu o ocenah javnega uslužbenca vneseni dve oceni zelo dobro in ne odlično, saj je javni uslužbenec v skladu s tretjim odstavkom 14. člena pravilnika o napredovanju izpolnjeval pogoje za napredovanje za en razred in ne za dva.

Iz evidenčnega lista napredovanja javnega uslužbenca v plačni razred izhaja, da je javni uslužbenec v napredovalnem obdobju, to je za leta 2006, 2007 in 2008, prejel tri ocene odlično oziroma 15 točk. Policija je v skladu s 5. členom uredbe o napredovanju v plačne razrede upoštevala, da javni uslužbenec izpolnjuje pogoje za napredovanje za dva plačna razreda. Javni uslužbenec je v skladu z drugim odstavkom 5. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede izpolnjeval pogoje za napredovanje za en plačni razred, ker je v ocenjevalnem obdobju dosegel 13 točk, oziroma oceni zelo dobro za leti 2006 in 2007 ter oceno odlično za leto 2008. Policija je v aneksu k pogodbi o zaposlitvi opredelila, da javni uslužbenec izpolnjuje pogoje za napredovanje za dva plačna razreda in ga uvrstila v 27. plačni razred. Navedeno ravnanje pomeni kršitev tretjega odstavka 5. člena uredbe o napredovanju, ker javni uslužbenec ni izpolnjeval pogojev za napredovanje za dva plačna razreda. Policija bi morala javnega uslužbenca uvrstiti v 26. plačni razred.

Pojasnilo ministrstva

V letu 2009 je bilo treba v zelo kratkem obdobju določiti prevedene ocene za približno 9000 zaposlenih v Policiji. V navedenem primeru je bilo pri preverjanju ocenjevalnega lista javnega uslužbenca spregledano, da je omenjeni kriterij upoštevan dvakrat, zato je bil seštev ek točk višji in na podlagi tega določeni višji prevedeni oceni za leti 2006 in 2007.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.i Ministrstvo za obrambo je tri javne uslužbence razporedilo na delovna mesta, za zasedbo katerih niso izpolnjevali vseh s sistemizacijo določenih pogojev, in jih ob izplačilu plače, ki je bila preverjena med izvajanjem revizije, še vedno niso izpolnjevali. Takšno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR, ki določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma zahtevane pogoje. Navedeno ravnanje smo ugotovili v naslednjih primerih:

²⁴³ Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01, 38/02.

²⁴⁴ Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnega uslužbenca razporedil na delovno mesto mornar vzdrževalec. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu med drugim določa tudi VED²⁴⁵ št. 12301-strojno-mehanična. Uslužbenec navedenega pogoja ni izpolnjeval.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je že v letu 2011 javnega uslužbenca razporedilo na delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje.

Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnega uslužbenca razporedil na delovno mesto nižji vojaški uslužbenec inštruktor. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določa tudi tečaj varne vožnje. Uslužbenec navedenega pogoja ni izpolnjeval.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je konec leta 2011 javnega uslužbencu razporedilo na delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje.

Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnega uslužbenca razporedil na delovno mesto podčastnik namestnik vodje varnostnik. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določa tudi VED št. 21101-strelska. Uslužbenec navedenega pogoja ni izpolnjeval.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je konec leta 2011 javnega uslužbencu razporedilo na delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.2.j Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi objave na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje zaposlilo javno uslužbenko za določen čas na delovno mesto višji svetovalec. V objavi je Ministrstvo za gospodarstvo navedlo kot pogoj le štiri leta delovnih izkušenj, kar ni bilo v skladu s sistemizacijo delovnih mest, ki za to delovno mesto v najnižjem nazivu – višji svetovalec II določa pet let delovnih izkušenj. Ministrstvo je s tem ravnalo v nasprotju s 23. členom ZDR, ker v objavi pogoj glede zahtevanih delovnih izkušenj ni bil v skladu s sistemizacijo delovnih mest.

Ministrstvo za promet

3.3.2.k Ministrstvo za promet je objavilo interni natečaj za zasedbo prostega uradniškega delovnega mesta svetovalec v sektorju za letalske mednarodnopravne zadeve ter standarde in predpise v direktoratu za civilno letalstvo. V internem natečaju je bil določen pogoj, da morajo imeti javni uslužbenci, ki se prijavijo na prosto delovno mesto, sklenjeno delovno razmerje za nedoločen čas s polnim delovnim časom. Ministrstvo je s tem, ko je v internem natečaju za zasedbo prostega uradniškega delovnega mesta določilo takšen pogoj, ravnalo v nasprotju z načelom enakopravne dostopnosti iz 7. člena ZJU, ki določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu. Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih²⁴⁶ (v nadaljevanju: uredba za zasedbo delovnega mesta) v prvem odstavku 11. člena določa, da izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega

²⁴⁵ VED – vojaška evidenčna dolžnost.

²⁴⁶ Uradni list RS, št. 139/06, 104/10.

mesta organ preveri pred izvedbo izbirnega postopka, na podlagi prijav kandidatov. V prvem odstavku 12. člena uredbe za zasedbo delovnega mesta določa, da se v izbirni postopek uvrstijo popolne in pravočasno prispele prijave ter da se v izbirni postopek za zasedbo uradniškega delovnega mesta uvrstijo kandidati, ki izpolnjujejo natečajne pogoje. Ministrstvo je v izbirni postopek uvrstilo vlogo javne uslužbenke, ki ni bila zaposlena za polni delovni čas, ampak le za polovični delovni čas ter tako ni izpolnjevala natečajnih pogojev. S to javno uslužbenko je ministrstvo sklenilo pogodbo o zaposlitvi. Ministrstvo je s tem, ko je v izbirni postopek uvrstilo vlogo javne uslužbenke, ki ni izpolnjevala natečajnih pogojev, in z njo sklenilo pogodbo o zaposlitvi ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 12. člena uredbe za zasedbo delovnega mesta in objavljenimi pogoji internega natečaja za zasedbo prostega uradniškega delovnega mesta.

Ministrstvo za kulturo

3.3.2.l Ministrstvo za kulturo je na podlagi internega natečaja z javno uslužbenko sklenilo pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas za delo v okviru projekta "Tehnična pomoč – Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov – 2007–2013" na uradniškem delovnem mestu višji svetovalec. Takšno ravnanje je v nasprotju s tretjim odstavkom 69. člena ZJU, ki določa, da se za strokovna dela, ki se organizirajo kot projekt z omejenim časom trajanja, delovno razmerje sklene za določen čas, in sicer za čas trajanja projekta.

Upravna enota Logatec

3.3.2.m Upravna enota Logatec je javni uslužbenki izdala odločbo o napredovanju v višji naziv svetovalec II. Javna uslužbenka je bila premeščena z delovnega mesta višji referent, na katerem je opravljala naloge v nazivu višji referent I, na delovno mesto svetovalec, ki se opravlja v višjem nazivu, in imenovana v naziv svetovalec II. V Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Logatec je določeno, da se lahko na delovnem mestu svetovalec opravljajo naloge v treh nazivih, in sicer nazivu svetovalec III, svetovalec II ali svetovalec I.

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih²⁴⁷ (v nadaljevanju: uredba o notranji organizaciji) v osmem odstavku 55. člena določa, da se ob sklenitvi delovnega razmerja oziroma premestitvi na uradniško delovno mesto, ki se opravlja v višjem nazivu, uradnika imenuje v najnižji naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu, razen če je bil že pred premestitvijo imenovan v naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na delovnem mestu.

Javna uslužbenka ob premestitvi na uradniško delovno mesto, ki se opravlja v višjem nazivu, ni bila uvrščena v najnižji naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu, kar ni v skladu z osmim odstavkom 55. člena uredbe o notranji organizaciji.

²⁴⁷ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04 (58/04-popr.), 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 101/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11.

Pojasnilo upravne enote

Kljub imenovanju javne uslužbenke v višji naziv do oškodovanja proračuna ni prišlo, saj je bila javna uslužbenka uvrščena v isti plačni razred, kakor bi bila ob imenovanju v najnižji naziv na delovnem mestu.

3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

Sredstva za mobilno telefonijo

3.3.3.a Uporaba in pogoji uporabe službenih mobilnih telefonov in storitev mobilne telefonije je opredeljena v Uredbi o uporabi službenih mobilnih telefonov in storitev mobilne telefonije v organih državne uprave²⁴⁸ (v nadaljevanju: uredba o mobilni telefoniji). Uredba o mobilni telefoniji določa skupne osnove in merila za določitev upravičencev, dodelitev telefonov, način uporabe telefonov, omejitve in prekoračitve omejitev uporabe telefonov in prenehanje upravičenosti do uporabe telefona.

V 2. členu uredbe o mobilni telefoniji so navedeni uporabniki, ki imajo pravico do stalne uporabe službenega telefona. Poleg v 2. členu navedenih uporabnikov pa je v 3. členu določeno, da se mobilni službeni telefon dodeli v stalno uporabo tudi drugim uslužbencem v organih državne uprave na podlagi sklepa predstojnika, ob upoštevanju potrebe po zagotovitvi namena za uporabo službenega mobilnega telefona.

Na podlagi 20. člena uredbe o mobilni telefoniji morajo organi državne uprave sprejeti interni akt, v katerem lahko natančneje določijo merila za omejitve zneskov, določijo način dodelitve, druge posebnosti ter uredijo vodenje ustreznih evidenc. Sprememba uredbe o mobilni telefoniji, s katero so bile določene dovoljene vrednosti mesečnega komuniciranja za posamezne kategorije uporabnikov službenih mobilnih telefonov, je začela veljati 8. 8. 2009, organi državne uprave pa so morali uskladiti svoje interne akte s spremembo uredbe v 30 dneh po začetku veljavnosti, to je do 9. 9. 2009. Pri pregledu posameznih internih aktov smo ugotovili, da posamezni organi državne uprave internih aktov sploh niso uskladili z uredbo o mobilni telefoniji (interne akte iz leta 2007 imajo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, iz leta 2008 Ministrstvo za šolstvo in šport, iz leta 2009, vendar pred spremembo uredbe o mobilni telefoniji, Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvo za kulturo).

Neuskladitev internih aktov z uredbo o mobilni telefoniji pomeni kršitev 5. člena uredbe o spremembah in dopolnitvah uredbe o mobilni telefoniji²⁴⁹.

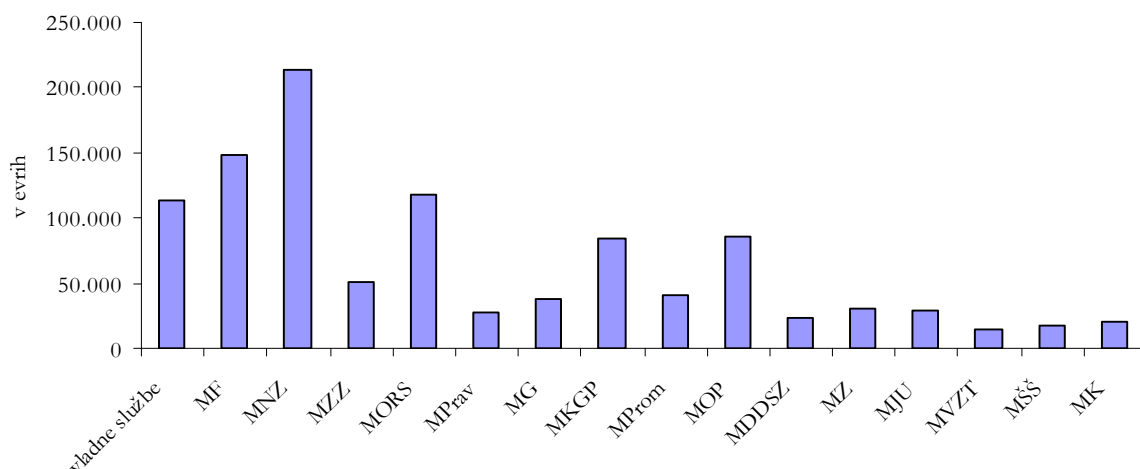
Vladni proračunski uporabniki so v letu 2011 za pogovore prek mobilne telefonije porabili za 1.053.555 evrov²⁵⁰ proračunskih sredstev (upoštevane niso Slovenska obveščevalno-varnostna agencija in upravne enote).

²⁴⁸ Uradni list RS, št. 106/06, 63/09.

²⁴⁹ Uradni list RS, št. 63/09.

²⁵⁰ Poraba, brez naročnine in brez DDV.

Slika 17: Poraba po vladnih proračunskih uporabnikih



Vir: podatki revidirancev.

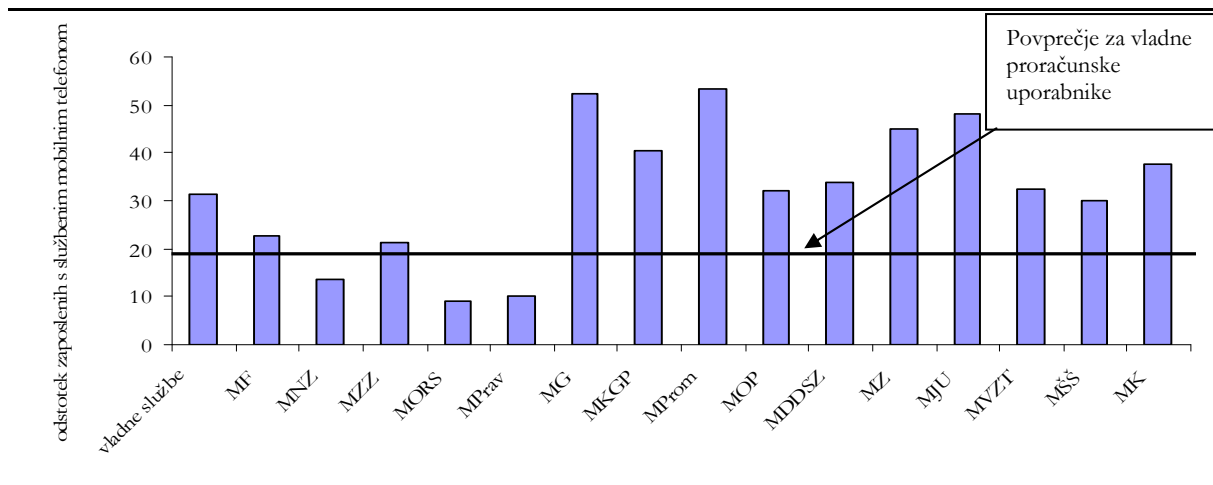
Največ sredstev za pogovore prek mobilnih telefonov so porabili na Ministrstvu za notranje zadeve, in sicer 214.069 evrov, Ministrstvu za finance 148.928 evrov, v vladnih službah 117.753 evrov ter Ministrstvu za obrambo 117.027 evrov.

Po podatkih vladnih proračunskih uporabnikov je bilo na dan 31. 12. 2011 pri njih zaposlenih 31.337²⁵¹ javnih uslužbencev in funkcionarjev, od tega jih je imelo 5.804 v stalni uporabi službeni mobilni telefon. Pri pregledu porabe po mobilnih telefonih pa smo ugotovili, da imajo posamezni vladni proračunski uporabniki izkazano porabo na več telefonih, kakor je zaposlenih, ki imajo v stalni uporabi službeni mobilni telefon. Po navedbah vladnih proračunskih uporabnikov so vzroki za to naslednji:

- telefoni za dežurstva,
- mobilne številke na telefonskih centralah za cenejši dostop iz stacionarnega v mobilno omrežje,
- mobilni telefoni, ki niso vezani na osebo in so dani v začasno uporabo zaposlenim na službenih potovanjih.

²⁵¹ Po podatkih vladnih proračunskih uporabnikov je bilo na dan 31. 12. 2011 zaposlenih 31.337 javnih uslužbencev. Po analitični evidenci plač pa je plačo za december 2010 z izplačilom v januarju 2011 prejelo 34.176 javnih uslužbencev (povezava s točko 3.3.2.d).

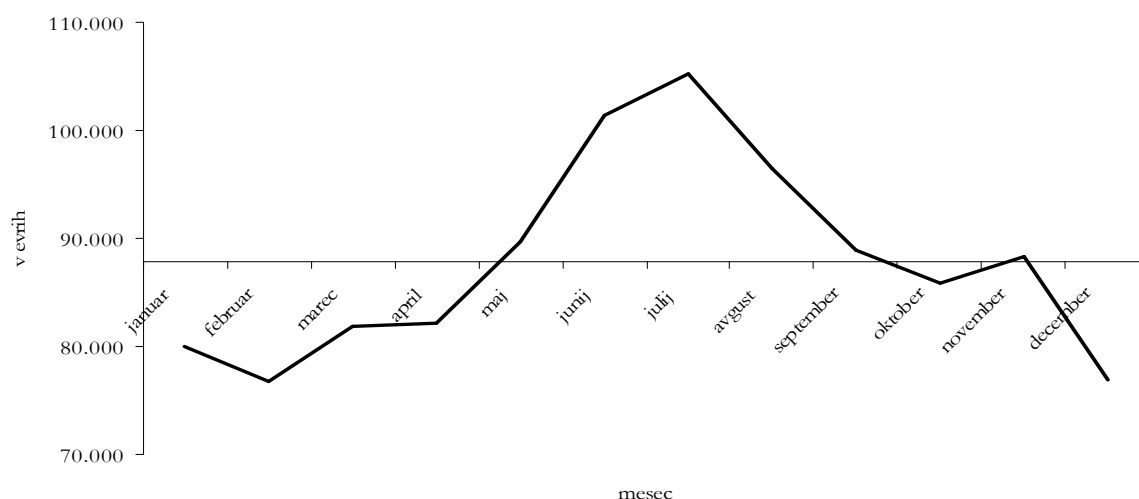
Slika 18: Odstotki zaposlenih s službenimi mobilnimi telefoni



Vir: podatki revidirancev.

Ugotavljali smo tudi, kakšen odstotek zaposlenih ima v stalni uporabi službeni mobilni telefon. V povprečju ima 19 odstotkov zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih v stalni uporabi službeni mobilni telefon. Največ zaposlenih ima službeni mobilni telefon v uporabi na Ministrstvu za promet (53 odstotkov), Ministrstvu za gospodarstvo (52 odstotkov), Ministrstvu za javno upravo (48 odstotkov), najmanj pa na Ministrstvu za notranje zadeve (14 odstotkov), Ministrstvu za pravosodje (10 odstotkov) in Ministrstvu za obrambo (devet odstotkov).

Slika 19: Poraba po mesecih



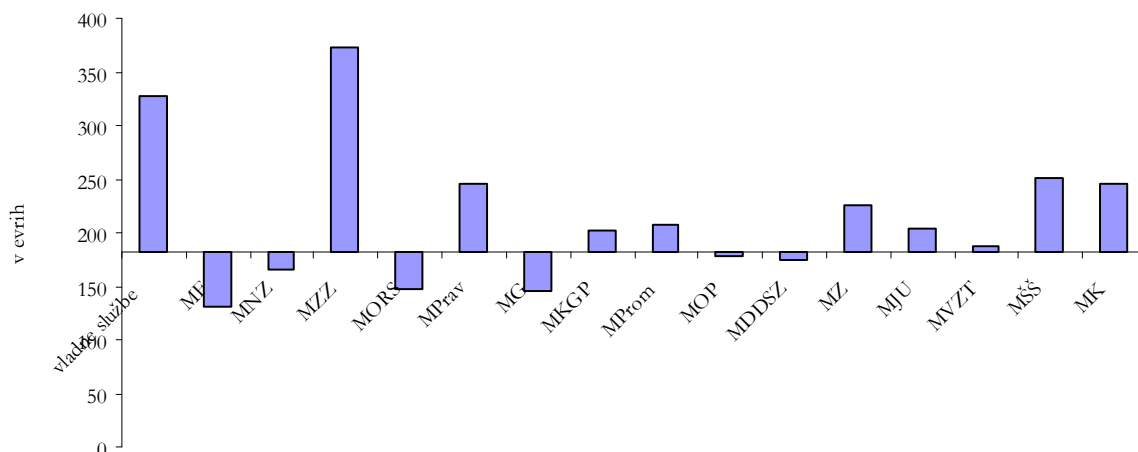
Vir: podatki revidirancev o mesečni porabi.

V povprečju so vladni proračunski uporabniki za uporabo službenih mobilnih telefonov mesečno porabili 87.796 evrov. Uporabniki službenih mobilnih telefonov so največ pogovorov opravili v juniju, juliju in avgustu, ko je poraba presegla 95.000 evrov mesečno.

Priporočilo

Predstojniki vladnih proračunskih uporabnikov naj bodo bolj pozorni, katere prekoračitve v obdobju dopustov odobrijo.

Slika 20: Povprečna letna poraba po telefonu

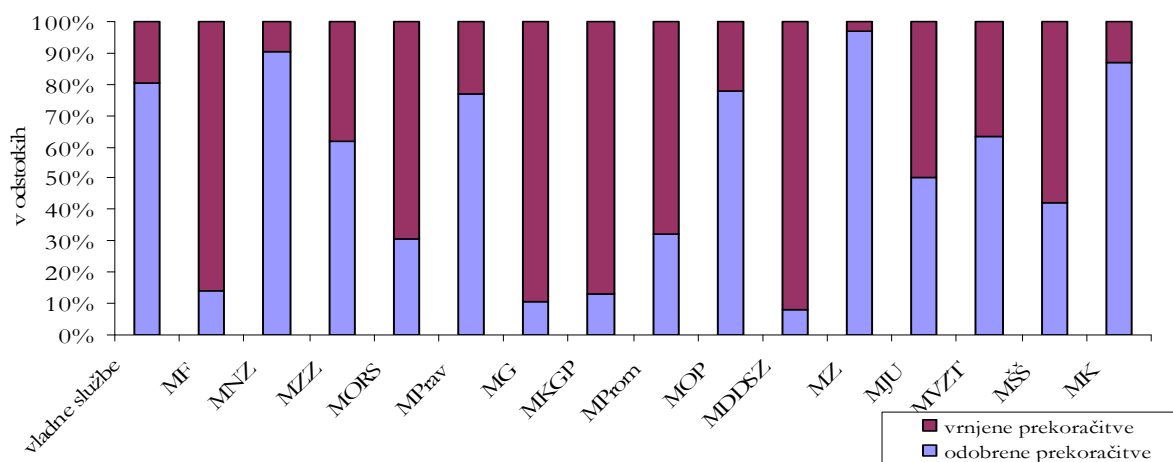


Vir: podatki revidirancev o mesečni porabi.

Povprečna letna poraba po mobilnem telefonu je znašala 182 evrov. Najvišjo povprečno porabo po mobilnem telefonu so imeli na Ministrstvu za zunanje zadeve – 373 evrov, v vladnih službah 328 evrov, najnižjo pa na Ministrstvu za finance – 131 evrov letno.

V 12. in 13. členu uredbe o mobilni telefoniji so določeni maksimalni zneski mesečnega komuniciranja. Po določilih 13.a člena uredbe o mobilni telefoniji se znesek mesečnega komuniciranja ugotavlja za obdobje treh mesecev, tako da se stroški uporabe lahko izravnavajo znotraj trimesečnega obdobja. V 15. členu uredbe o mobilni telefoniji pa je določeno, da ob utemeljeni prekoračitvi omejitve uporabe službenega mobilnega telefona uporabnik posreduje pisno obrazložitev predstojniku. Če je prekoračitev utemeljena, lahko predstojnik uporabnika v celoti ali delno oprosti plačila prekoračitve. Finančna služba na podlagi 16. člena uredbe o mobilni telefoniji uporabniku odtegne neutemeljeno prekoračitev pri naslednjem obračunu plače.

Slika 21: Prekoračitve porabe



Vir: podatki revidirancev o mesečni porabi.

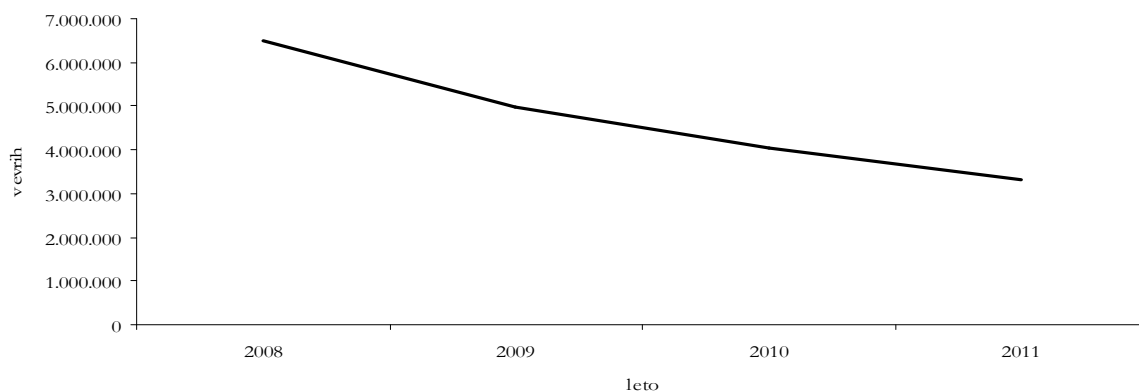
V letu 2011 so vladni proračunski uporabniki prekoračili dovoljene vrednosti porabe v skupni vrednosti 222.948 evrov, od tega so jim predstojniki za 135.699 evrov pogovorov odobrili in zaposlenim ni bilo treba vračati sredstev v proračun, 87.249 evrov pa so zaposleni morali vrniti v proračun. Pri pregledu podatkov po vladnih proračunskih uporabnikih smo ugotovili, da je Ministrstvo za notranje zadeve prekoračilo dovoljeno porabo za 48.104 evrov, vendar so morali zaposleni samo 9,31 odstotka teh sredstev vrniti v proračun. V vladnih službah so zaposleni prekoračili dovoljeni znesek za 31.616 evrov, na Ministrstvu za okolje za 29.325 evrov, na Ministrstvu za finance 20.845 evrov, pri ostalih vladnih proračunskih uporabnikih pa so bile te prekoračitve manjše od 18.000 evrov.

Vladni proračunski uporabniki zelo različno odobravajo prekoračitve. Tako so morali na Ministrstvu za gospodarstvo 89,60 odstotka prekoračene porabe vrniti v proračun, na Ministrstvu za finance 86,04 odstotka, na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 86,90 odstotka, na Ministrstvu za notranje zadeve pa 9,31 odstotka in na Ministrstvu za zdravje le 3,02 odstotka.

Sredstva za študentsko delo

3.3.3.b V letu 2011 se je v proračunu vladnih proračunskih uporabnikov zagotavljalo sredstva v višini 3.302.009 evrov za delo študentov preko študentskih servisov.

Slika 22: Primerjava porabe sredstev za študentsko delo med leti

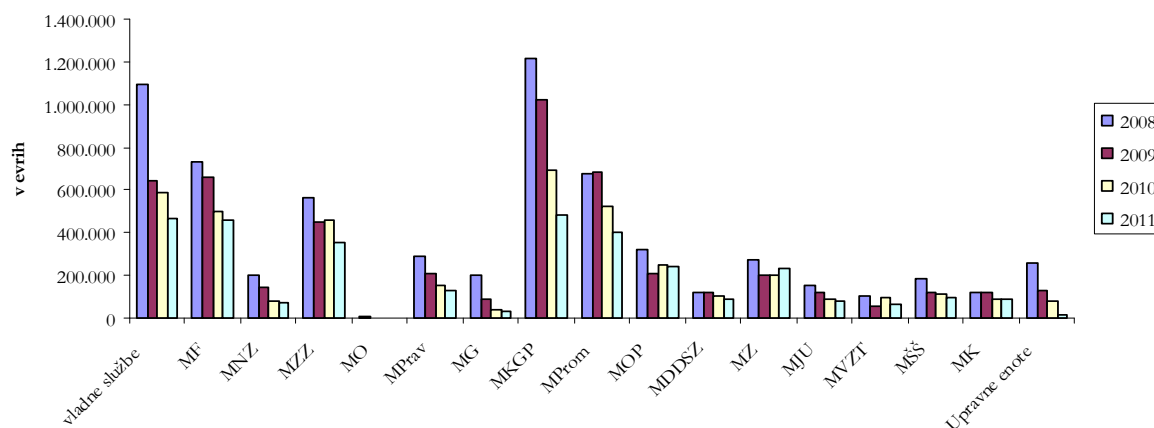


Vir: glavne knjige proračuna.

Sredstva za delo študentov so se v letu 2011 glede na leto 2010 zmanjšala za 18,61 odstotka, glede na leto 2009 za 33,60 odstotka in glede na leto 2008 za 49,21 odstotka.

V letu 2011 je največ sredstev za delo študentov namenilo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, in sicer 14,7 odstotka vseh sredstev, vladne službe in službe vlade 14,2 odstotka vseh sredstev, Ministrstvo za finance 13,9 odstotka, Ministrstvo za promet 12,1 odstotek.. Na Ministrstvu za obrambo pa v letu 2011 niso namenili sredstev za delo študentov.

Slika 23: Primerjava porabe sredstev med vladnimi proračunskimi uporabniki in leti

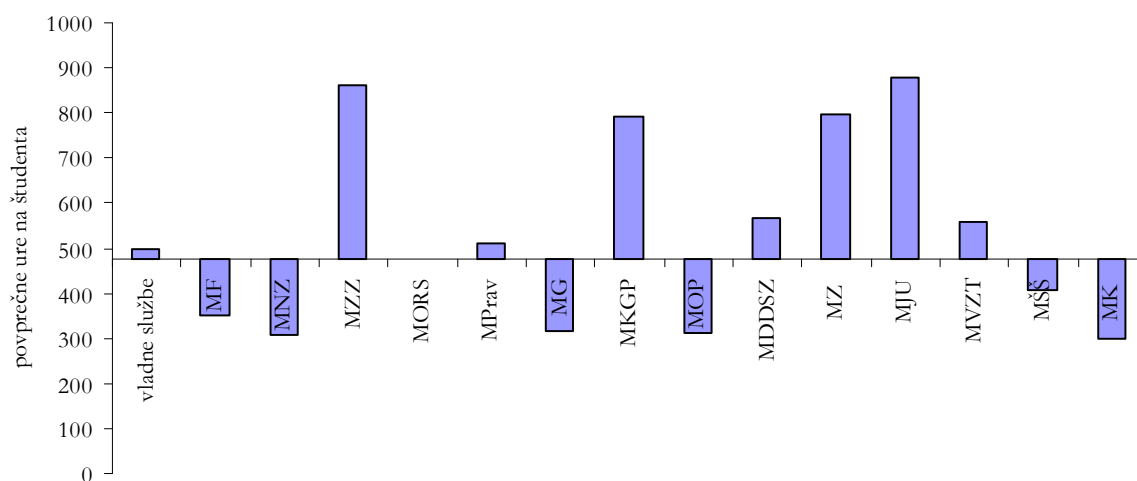


Vir: glavne knjige proračuna.

Vladni proračunski uporabniki so v letu 2011 glede na leto 2010 namenili manj sredstev, v povprečju za 18,61 odstotka manj. Največje znižanje je bilo na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, in sicer za 30 odstotkov in več. Le Ministrstvo za zdravje je v letu 2011 namenilo za 13,30 odstotka več sredstev kot v letu 2010.

Pri pregledu porabe sredstev po mesecih v letu 2011 smo ugotovili, da je bilo največ sredstev porabljenih v aprilu in juliju, najmanj pa v decembru. V povprečju so vladni proračunski uporabniki namenili za delo prek študentskih servisov 275.167 evrov na mesec.

Slika 24: Primerjava opravljenih ur po vladnih proračunskih uporabnikih*

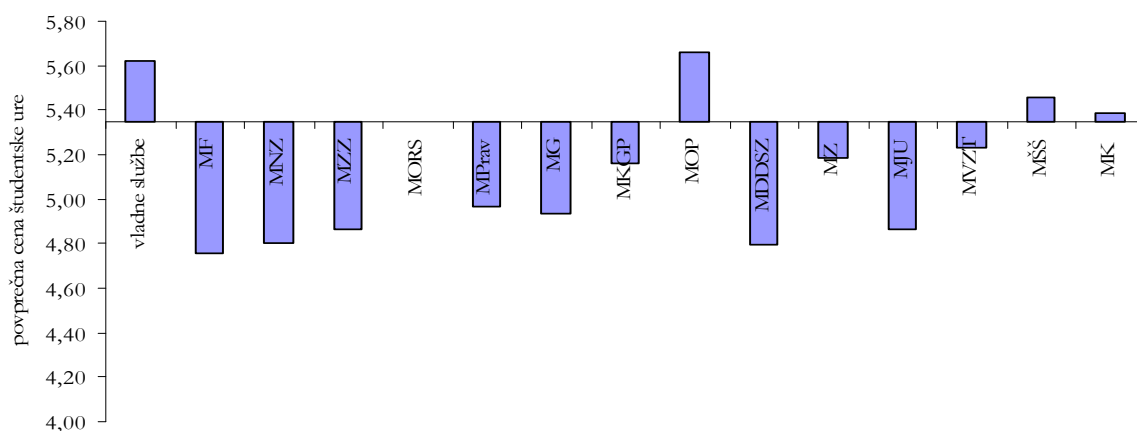


Opomba: * V analizi niso zajete Upravne enote, Statistični urad Republike Slovenije, SOVA in Ministrstvo za promet.

Vir: podatki revidirancev.

Na ravni vladnih proračunskih uporabnikov so študentje v letu 2011 v povprečju opravili 476 ur dela na študenta. Pri pregledu po posameznih vladnih proračunskih uporabnikih pa smo ugotovili, da so študenti povprečno opravili od 300 do 878 ur dela letno. Na Ministrstvu za javno upravo je posamezen študent opravil 878 ur letno, na Ministrstvu za zunanje zadeve 862 ur letno, na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 791 ur letno, na Ministrstvu za zdravje 798 ur letno, na ostalih ministrstvih pa v povprečju manj kot 500 ur letno, najmanj na Ministrstvu za kulturo 300 ur letno.

Slika 25: Primerjava povprečnih cen študentskega dela*



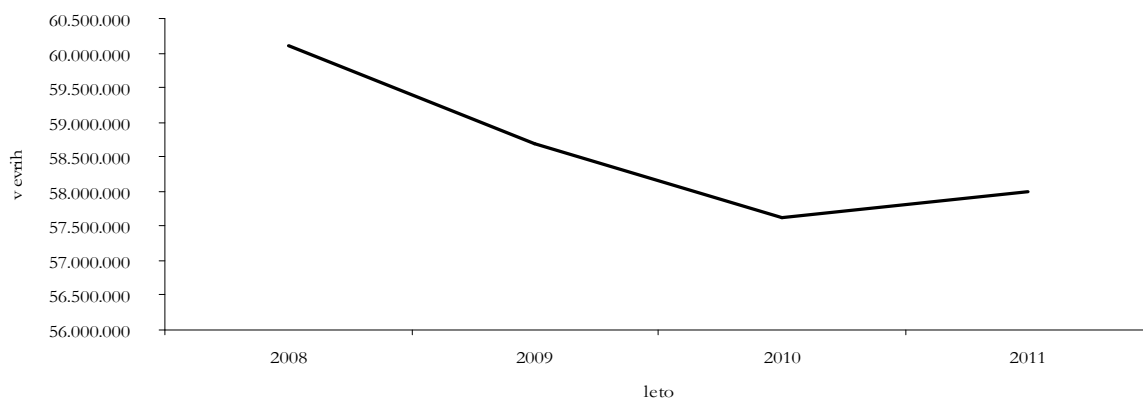
Opomba: * V analizi niso zajete Upravne enote, Statistični urad Republike Slovenije, SOVA in Ministrstvo za promet.
Vir: podatki revidirancev.

Povprečna cena ure študentskega dela z vsemi prispevki se je gibala med 4,76 do 6,82 evra na uro, v povprečju pa 5,35 evra na uro. Najvišjo urno postavko so imeli študenti na Ministrstvu za okolje in prostor s 5,66 evri na uro, v vladnih službah s 5,63 evri na uro, najnižjo pa študenti na Ministrstvu za finance s 4,76 evri na uro. S povprečno ceno na uro pa izstopa Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (sicer upoštevan v podatkih vladnih služb) s 7,53 evri na uro.

Sredstva za najemnine

3.3.3.c Vladni proračunski uporabniki so v letu 2011 za najemnine in zakupnine porabili skupno 57.985.464 evrov. Pri analizi smo upoštevali sredstva, evidentirana na kontu 4026 – Poslovne najemnine in zakupnine. V okviru konta so se sredstva zagotavljala za najemnine in zakupnine poslovnih objektov, stanovanjskih objektov, garaž in parkirnih prostorov, strojne in programske računalniške opreme, komunikacijske opreme in podatkovnih vodov ter nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

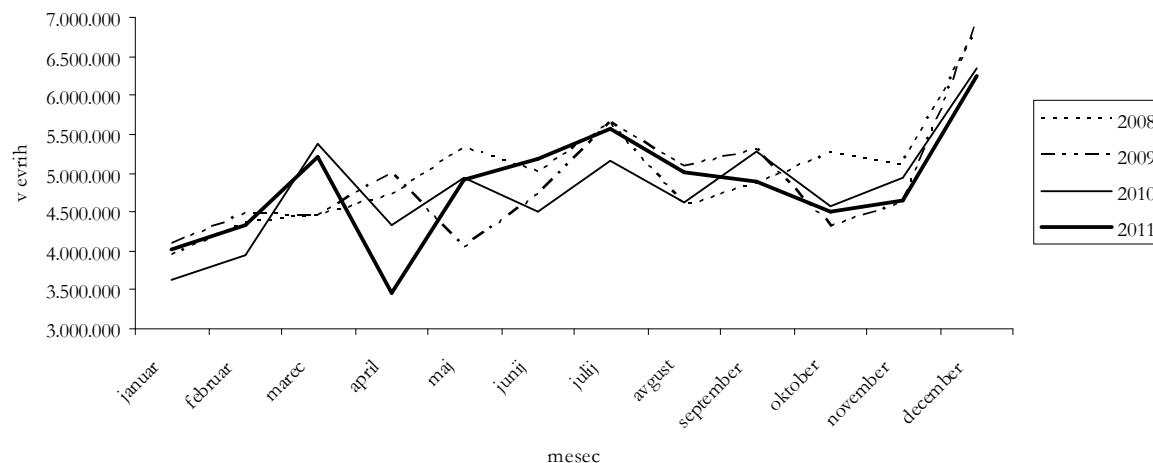
Slika 26: Primerjava porabe sredstev za najemnine med leti



Vir: glavne knjige proračuna.

V primerjavi s preteklimi leti so se sredstva za najemnine in zakupnine v letu 2011 glede na leto 2010 zvečala za 0,62 odstotka, glede na leto 2009 zmanjšala za 1,20 odstotka in glede na leto 2008 zmanjšala za 3,66 odstotka.

Slika 27: Primerjava porabe sredstev za najemnine pri vladnih proračunskih uporabnikih

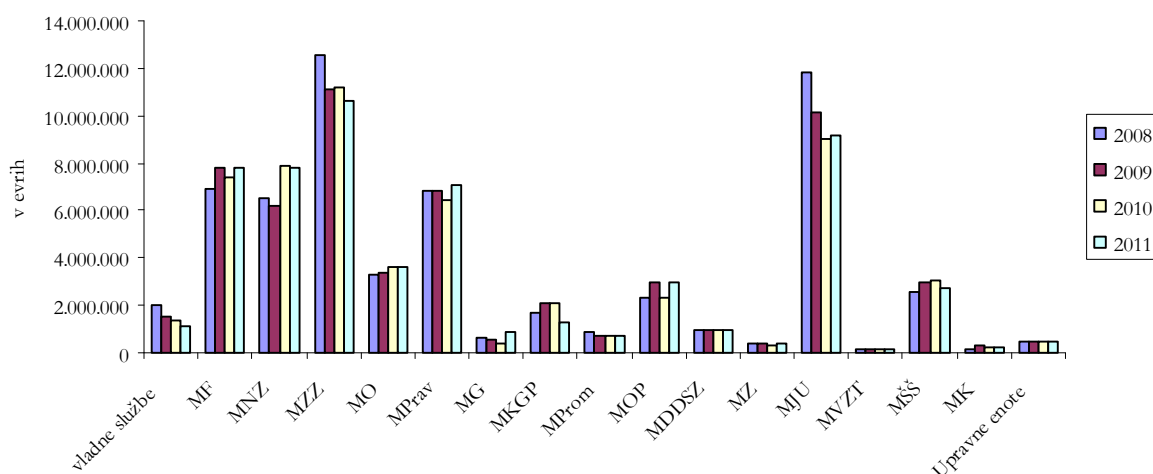


Vir: glavne knjige proračuna.

Izplačevanja najemnin po posameznih mesecih nihajo od 5,98 odstotka vseh sredstev v posameznem mesecu do 10,75 odstotka. V decembru 2011 se je za najemnine vladnih proračunskih uporabnikov nakazalo za 1.584.729 evrov več kot v novembru. Po navedbah posameznih vladnih proračunskih uporabnikov so vzroki za višjo skupno vrednost najemnin v decembru naslednji:

- decembra so bile plačane nekatere dodatne prevzete obveznosti;
- zamude pri plačilih nekaterih računov preteklih mesecev, ki so bili nato plačani v začetku decembra;
- v novembru in decembru je bil v veljavi sklep vlade o začasnem zadržanju izvrševanja proračuna, kar pomeni, da je Direktorat za proračun po pooblastilu vlade izdajal soglasja za prevzemanje obveznosti oziroma spremembe predobremenitev, ki so bile včasih potrebne za izvedbo plačila;
- najem novih poslovnih prostorov.

Slika 28: Primerjava porabe sredstev med vladnimi proračunskimi uporabniki in leti



Vir: glavne knjige proračuna.

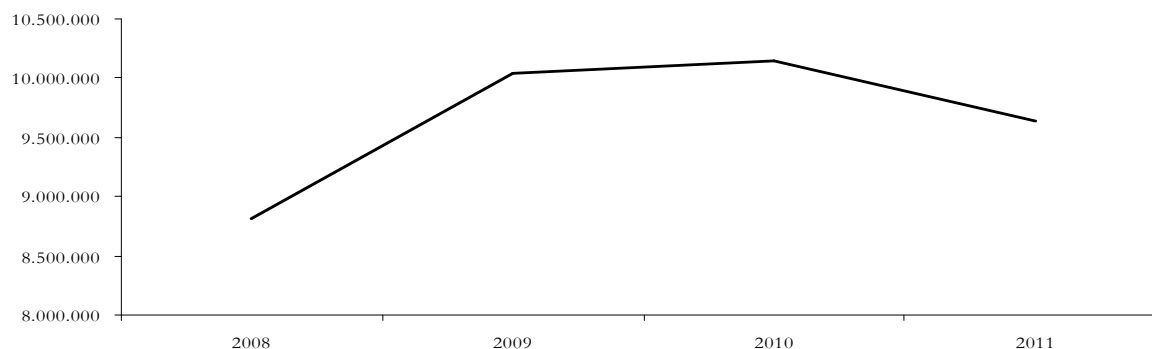
Celoten obseg sredstev za najemnine in zakupnine se je v letu 2011 glede na leto 2010 zvečal za 0,62 odstotka. Pri primerjavi po posameznih ministrstvih smo ugotovili, da so se na Ministrstvu za gospodarstvo sredstva za najemnine povečala za 99,56 odstotka, na Ministrstvu za okolje in prostor za 25,70 odstotka, na Ministrstvu za zdravje za 18,25 odstotka ter Ministrstvu za pravosodje za 10,15 odstotka. Najbolj pa so se zmanjšala sredstva za najemnine na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, kar za 40,32 odstotka, pri vladnih službah za 13,97 odstotka in na Ministrstvu za šolstvo in šport za 9,95 odstotka. Pri ostalih vladnih proračunskih uporabnikih so zvišanja/znižanja manjša od pet odstotkov.

Pri pregledu izplačil najemnin posameznim najemodajalcem smo ugotovili, da se je 8,38 odstotka vseh sredstev za najemnine oziroma 4.860.966 evrov nakazalo družbi Telekom, 7,93 odstotka oziroma 4.600.367 evrov družbi DSU, d. o. o., Ljubljana, 4,55 odstotka oziroma 2.636.816 evrov družbi Hypo leasing, d. o. o., Ljubljana, 3,96 odstotka oziroma 2.298.865 evrov družbi IBM Slovenija, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IBM), 3,69 odstotka oziroma 2.139.616 evrov NLB Leasing, d. o. o., Ljubljana ter 2,93 odstotka oziroma 1.700.226 evrov družbi RAM Invest, d. o. o., Ljubljana.

Sredstva za finančne najeme

3.3.3.d Vladni proračunski uporabniki so v letu 2011 porabili 9.643.530 evrov sredstev za odplačila finančnih najemov. Za nakup poslovnih stavb na podlagi finančnega najema so namenili 5.170.225 evrov, za nakup avtomobilov na podlagi finančnega najema so porabili 1.785.688 evrov, za nakup pisarniškega pohištva in opreme na podlagi finančnega najema so porabili 2.512.690 evrov ter 174.927 evrov za nakup neopredmetenih dolgoročnih sredstev.

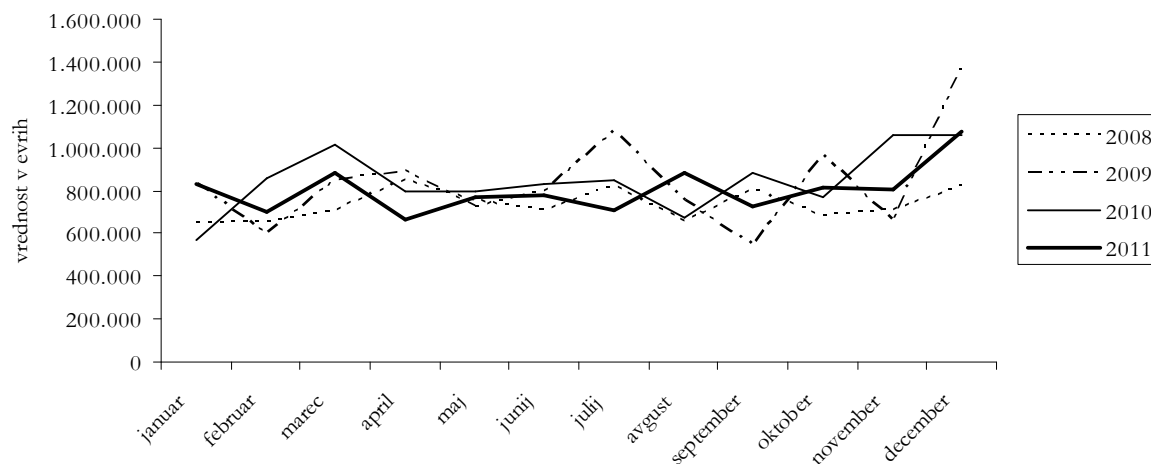
Slika 29: Primerjava porabe sredstev za finančne najeme med leti



Vir: glavne knjige proračuna.

V primerjavi s preteklimi leti so se sredstva za finančne najeme v letu 2011 glede na leto 2010 zmanjšala za 4,99 odstotka, glede na leto 2009 so se zmanjšala za 3,93 odstotka, glede na leto 2008 pa zvečala za 9,47 odstotka.

Slika 30: Primerjava porabe sredstev za finančne najeme pri vladnih proračunskih uporabnikih



Vir: glavne knjige proračuna.

Izplačevanja sredstev za finančne najeme po posameznih mesecih nihajo od 6,88 odstotka vseh sredstev v posameznem mesecu do 11,16 odstotka. V decembru 2011 se je za finančne najeme vladnih proračunskih uporabnikov nakazalo za 273.112 evrov več kot v novembru. Po navedbah posameznih vladnih proračunskih uporabnikov so vzroki za večjo skupno vrednost finančnih najemov v decembru naslednji:

- izvajalci izstavijo račune zadnji delovni dan v mesecu za tekoči mesec, zato je bilo v decembru realizirano plačilo po nekaterih pogodbah za oktober in november;
- v decembru 2011 plačan celotni letni znesek po pogodbi o finančnem najemu zaradi usklajevanja izračuna;
- obrok z zapadlostjo na začetku januarja 2012 je bil izplačan konec decembra 2011, tako da v januarju ni bil izplačan noben obrok.

Glede na leto 2010 so na Ministrstvu za finance zmanjšali obseg finančnih najemov za 18,12 odstotka in na Ministrstvu za notranje zadeve za 6,47 odstotka, v primerjavi z letom 2008 pa so na Ministrstvu za finance zmanjšali obseg finančnih najemov za 34,31 odstotka, na Ministrstvu za notranje zadeve pa zvečali za 42,37 odstotka. Ministrstvo za zdravje je glede na leto 2010 kot tudi glede na leto 2008 zvečalo sredstva za finančne najeme, glede na leto 2010 za 0,26 odstotka, glede na leto 2008 pa za 154,06 odstotka. Ministrstvo za javno upravo je prav tako zvečalo sredstva za finančne najeme, glede na leto 2010 za 0,36 odstotka, glede na leto 2008 pa za 9,73 odstotka.

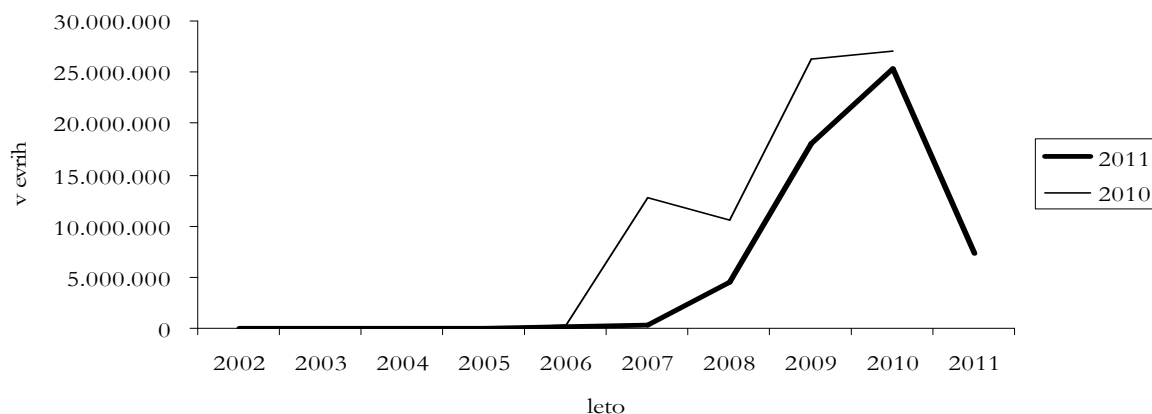
Pri pregledu poslovnih partnerjev smo ugotovili, da se največji delež sredstev za finančne najeme plačuje podjetju Hypo leasing, d. o. o., Ljubljana, in sicer 24,03 odstotkov vseh sredstev za finančne najeme oziroma 2.317.167 evrov, sledi Unicredit leasing, d. o. o., Ljubljana z 21,43 odstotka oziroma 2.066.356 evrov, SKB banka, d. d., Ljubljana s 16,71 odstotka oziroma 1.611.860 evrov in Porsche Kredit in Leasing SLO, d. o. o., Ljubljana s 13,50 odstotka oziroma 1.302.068 evrov. Ostalim poslovnim partnerjem se skupaj za finančne najeme zagotavlja 24,33 odstotka vseh sredstev oziroma 2.346.080 evrov, tako da nobenemu poslovnemu partnerju država ne izplačuje iz proračuna več kot 650 tisoč evrov.

Pogodbe v pavšalnih zneskih

3.3.3.e Pogodbe v pavšalnih zneskih so pogodbe, ki jih naročniki sklenejo z izvajalci in v katerih se določi znesek kot približna vrednost za plačilo opravljanja določenih storitev. Izvajalci se s pogodbami zavežejo, da bodo opravljali določeno storitev v določenem obdobju, vendar pa se opravljanje posamezne storitve ne obračuna posebej, temveč naročnik plača določen mesečni znesek.

Vladni proračunski uporabniki so v letu 2011 izplačali za več kot 56,4 milijona evrov na podlagi pogodb, sklenjenih v pavšalnih zneskih. Posamezne pogodbe so bile sklenjene že v letu 2002, v letu 2011 pa je največ aktivnih pogodb, ki so bile sklenjene v letih 2009 in 2010. V letu 2011 so vladni proračunski uporabniki sklenili za 71,31 odstotka manj pogodb v pavšalnih zneskih kot leta 2010. Delež pavšalnih pogodb, sklenjenih v letu 2011, predstavlja le 12,85 odstotka vseh aktivnih pavšalnih pogodb v letu 2011, medtem ko je delež pogodb, sklenjenih v letu 2010 in aktivnih v letu 2011, kar 44,79 odstotka. Od skupno za 56,4 milijona evrov sklenjenih pogodb v pavšalnih zneskih, jih je za 954.916 evrov sklenjenih za nedoločen čas.

Slika 31: Vrednost aktivnih pogodb v pavšalnih zneskih v letu 2011 glede na datum sklenitve pogodbe



Vir: podatki revidirancev.

Od skupno več kot 56,4 milijona evrov pogodb v pavšalnih zneskih je vsaj za 39,9 milijona evrov oziroma 70,75 odstotka pogodb, ki se nanašajo na vzdrževanje računalniške opreme in računalniških programov. Pri pregledu sklenjenih pogodb v pavšalnih zneskih po dobaviteljih smo ugotovili, da je skupna letna vrednost teh pogodb, sklenjenih s SRC sistemske integracije, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: SRC), 8,1 milijona evrov oziroma 20,41 odstotka vseh, s S&T, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba S&T) 7,5 milijona evrov oziroma 18,8 odstotka vseh in z IBM 5,5 milijona evrov oziroma 13,91 odstotka vseh.

Pri analizi vladnih proračunskih uporabnikov smo ugotovili, da je pretežni del pogodb, sklenjenih v pavšalnih zneskih, sklenilo Ministrstvo za javno upravo s 55,03 odstotka pogodb, sledi Ministrstvo za finance s 14,70 odstotka pogodb in Ministrstvo za notranje zadeve z 10,91 odstotka pogodb.

ZJF v drugem odstavku 52. člena določa, da neposredni proračunski uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Pogodbe, sklenjene v pavšalnih zneskih, se lahko nanašajo tako na dela, ki se opravljajo periodično, kakor tudi na dela, ki se izvajajo po potrebi. Če se dela izvajajo po potrebi, bi proračunski uporabniki morali plačevati samo že opravljena dela po vnaprej določeni ceni in ne mesečnih pavšalnih zneskov. Na podlagi navedenih dejstev smo ugotovili, da obstaja tveganje, da se po pavšalnih pogodbah plačujejo tudi storitve, ki bi morale biti plačane v skladu z 52. členom ZJF.

Priporočilo

Vladni proračunski uporabniki naj pogodbe v pavšalnih zneskih sklepajo izključno za primere, ko obseg storitev ni neposredno izmerljiv in ko ni povsem določen čas izvajanja take storitve.

Določanje skupnih javnih naročil

3.3.3.f Javna agencija za javno naročanje Republike Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija za javno naročanje) je bila ustanovljena s Sklepom o ustanovitvi Javne agencije za javno naročanje Republike Slovenije²⁵² in je pričela delovati 1. 1. 2011. Na podlagi 2. člena Zakona o javni agenciji za javno naročanje²⁵³ (v nadaljevanju: ZJAJN) Agencija za javno naročanje opravlja strokovne, razvojne in izvršilne naloge v zvezi s sistemom in izvajanjem javnih naročil ter druge naloge, vezane na spodbujanje razvoja sistema javnega naročanja in prenos dobrih praks, da zagotovi trajne pogoje za razvoj področja javnega naročanja ter strokovno in neodvisno oddajanje javnih naročil, ki presegajo mejne vrednosti, ki jih je treba objaviti v Uradnem listu Evropske unije, izvajanje skupnih javnih naročil in naročil po pooblastilu.

Agencija za javno naročanje je pripravila predlog predmetov skupnega javnega naročanja in ga prek Ministrstva za javno upravo posredovala vladi, ki je 7. 4. 2011 sprejela sklep o določitvi skupnih javnih naročil, čeprav bi ga po 29. členu Uredbe o izvajanju javnih naročil Agencije za javno naročanje²⁵⁴ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju javnih naročil) morala do 31. 3. 2011. Vlada je ravnala v nasprotju z 29. členom uredbe o izvajanju javnih naročil, ker je za sedem dni prekoračila rok za sprejetje sklepa.

²⁵² Uradni list RS, št. 86/10.

²⁵³ Uradni list RS, št. 59/10.

²⁵⁴ Uradni list RS, št. 3/11, 104/11.

Državni organi Agenciji za javno naročanje niso zagotovili ustreznega števila javnih uslužbencev, ki bi izvajali naloge Agencije za javno naročanje, zato ta ni mogla izvajati vseh nalog, ki so ji bile določene na podlagi ZJAJN in uredbe o izvajanju javnih naročil. Vlada je zato konec leta 2011 spremenila uredbo o izvajanju javnih naročil v delu, ki se nanaša na izvajanje postopkov oddaje velikih javnih naročil, in sicer tako, da je Agenciji za javno naročanje omogočila zavrnitev predlogov za oddajo velikih javnih naročil. Agencija za javno naročanje je na podlagi Uredbe o dopolnitvi uredbe o izvajanju javnih naročil Agencije za javno naročanje²⁵⁵ vsa velika naročila za 2012 zavrnila. Agencija za javno naročanje je seznam velikih naročil vseh zavezancev sicer pripravila, vendar so v seznam vključeni samo podatki o zavezancih in predmetih velikih naročil, ni pa časovnega načrta izvedbe velikih naročil, saj so bila ta zavrnjena.

Agencija za javno naročanje je od naročnikov prejela obvestila o neizvrševanju pogodbenih obveznosti pri nekaterih pogodbah ter preverila utemeljenost obvestil, in sicer:

- preverila je, ali so na podlagi prejetih obvestil od posameznih naročnikov dejansko izpolnjeni pogoji za unovčenje finančnih zavarovanj, vendar je ugotovila, da gre za pritožbe glede izpolnjevanja obveznosti, za katere je, če pride do kršitve, način ravnanja določen v pogodbi²⁵⁶,
- prejela je tudi obvestila o neizvrševanju pogodbenih obveznosti, predvsem o določenih zamudah pri dobavah, nepravilno dobavljenih količinah ali nepravilno dobavljenem blagu.

V skladu s pogodbami oziroma okvirnimi sporazumi so vladni proračunski uporabniki z izvajalci napake odpravili v okviru določil, določenih s pogodbo oziroma z okvirnim sporazumom.

3.3.3.g Ministrstvo za javno upravo je na podlagi sklepa o izvedbi skupnega javnega naročila pričelo s postopkom oddaje javnega naročila po odprtem postopku za dobavo kurilnega olja (ekstra lahkega) za organe Republike Slovenije. Do roka za predložitev ponudb sta prispeli ponudbi Petrol, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Petrol) in OMV Slovenija, d. o. o., Koper (v nadaljevanju: OMV). V 3. točki razpisne dokumentacije je bilo določeno, da mora biti glede na to, da ceno kurilnega olja določa vlada z Uredbo o oblikovanju cen naftnih derivatov²⁵⁷ (v nadaljevanju: uredba o cenah), odstotek popusta fiksni ves čas trajanja pogodbe in da cene ne smejo biti višje od maloprodajne cene, ki jo določi vlada, in sicer ves čas trajanja pogodbe. V 10. točki razpisne dokumentacije – merila pa je bilo navedeno, da je merilo najnižja cena, ki jo ponudnik določi na podlagi cene, določene v skladu z uredbo o cenah, veljavne en teden pred oddajo ponudbe, in enotnega odstotka popusta na splošno veljavni cenik ponudnika (na neto cene), ki je razviden s spletne strani ponudnika. Ministrstvo za javno upravo je v skladu z 78. členom ZJN-2 pozvalo ponudnika OMV k dopolnitvi ponudbe zaradi ugotovljenih formalnih nepopolnosti ponudbe in k pojasnilu ponudbene cene v obrazcu "predračun". OMV je Ministrstvu za javno upravo posredoval dopolnitve ter pojasnil ponudbeno ceno, ki pa se je glede na prvotno ponudbo zmanjšala in je znašala 6.545.455 evrov in ne 6.898.505 evrov, kot je bilo navedeno v obrazcu "predračun" v prvotno prejeti ponudbi. Iz predloga strokovne komisije o oddaji naročila je razvidno, da je komisija navedeno pojasnilo ponudnika OMV glede spremembe cene ocenila za ustrezno in na podlagi merila najnižje cene predlagala, da se to naročilo po odprtem postopku odda ponudniku OMV s končno ponudbeno ceno

²⁵⁵ Uradni list RS, št. 104/11.

²⁵⁶ Na primer obračun pogodbene kazni, zavrnitev prejetega izdelka in ponovna dobava reklamiranega izdelka v določenem roku.

²⁵⁷ Uradni list RS, št. 78/09.

6.545.455 evrov. Ponudba OMV ni bila v skladu z zahtevami, navedenimi v 10. točki razpisne dokumentacije, saj izbrani ponudnik svoje ponudbene cene ni oblikoval upoštevaje ceno ekstra lahkega kurilnega olja, veljavno na dan 2. 11. 2009, v skladu z uredbo o cenah. Pri tem ni upošteval navodila v 3. točki razpisne dokumentacije, da cene ne smejo biti višje od maloprodajne cene, ki jo določi vlada z uredbo o cenah. Glede na to bi Ministrstvo za javno upravo moralo ponudbo OMV oceniti za nepopolno. Zaradi narave "nepravilnosti" oziroma "navedene pomanjkljivosti" pri oblikovanju cene pa ponudbe OMV ni mogoče šteti za formalno nepopolno, saj odprava te pomanjkljivosti povzroči tako spremembo cene ponudbe kot tudi njeno razvrstitev v okviru meril. Glede na to, da ugotovljene nepopolnosti ponudbe OMV ni bilo dopustno odpravljati, bi morala biti ponudba izbranega ponudnika izločena, kot določa prvi odstavek 80. člena ZJN-2. Ministrstvo za javno upravo pa je pozvalo OMV k pojasnitvi cene, kar je privedlo do spremembe ponudbene cene, ki jo je ministrstvo sprejelo in upoštevalo, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 78. člena ZJN-2.

Ministrstvo za obrambo je 30. 3. 2010 na podlagi obravnavanega skupnega javnega naročila po odprtem postopku za dobavo kurilnega olja in sklenjene krovne pogodbe sklenilo neposredno pogodbo z družbo Petrol v skupni vrednosti 3.490.440 evrov. Na podlagi neposredne pogodbe je Ministrstvo za obrambo v letu 2011 plačalo skupaj 1.337.290 evrov.

Javno-zasebno partnerstvo

3.3.3.h Javno-zasebno partnerstvo predstavlja po 2. členu Zakona o javno-zasebnem partnerstvu²⁵⁸ (v nadaljevanju: ZJZP) razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb, ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

V skladu s prvim odstavkom 8. člena ZJZP mora javni partner pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva v smislu 2. člena ZJZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta). Pri vrednosti projekta nad 4.845.000 evrov²⁵⁹ pa lahko v skladu z drugim odstavkom 8. člena ZJZP javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo, če glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno. Postopek primerjave in ugotovitve se izvede kot predhodni postopek v skladu z ZJZP.

²⁵⁸ Uradni list RS, št. 127/06.

²⁵⁹ Uredba Komisije (ES) št. 1177/2009 z dne 30. novembra 2009 o spremembi direktiv št. 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil, Uradni list L 314 z dne 1. 12. 2009.

Iz podatkov kontov tekočih in investicijskih odhodkov izhaja, da so vladni proračunski uporabniki v letu 2011 sklenili 19 pogodb²⁶⁰ v skupni vrednosti 282.473.125 evrov, pri čemer posamezna vrednost pogodb presega 4.845.000 evrov, in sicer:

Ministrstvo za promet je sklenilo devet pogodb, po dve pogodbi so sklenili Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za javno upravo, po eno pogodbo pa sta sklenili Ministrstvo za finance in Ministrstvo za okolje in prostor.

Od skupno 19 pogodb nad vrednostjo 4.845.000 evrov:

- je bila v dveh primerih izvedena ocena upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, vendar pa model javno-zasebnega partnerstva ni upravičen zaradi ekonomskih okoliščin in zaradi nezmožnosti prenosa tveganja na zasebnega partnerja;
- v dveh primerih ni bila izvedena ocena upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, vendar pa ocene ni bilo treba izvesti, ker gre za izjemo²⁶¹ po tretjem odstavku 34. člena ZJZP;
- v štirih primerih ni bila izvedena ocena upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, ker na podlagi Zakona o železniškem prometu²⁶² (v nadaljevanju: ZZelP) ni bila potrebna²⁶³;
- v treh primerih ocene upravičenosti niso bile izvedene, ker se pogodbe sofinancirajo s sredstvi Evropske unije, za kar po 4. členu Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva²⁶⁴ (v nadaljevanju: pravilnik) ni treba izvesti ocene upravičenosti;
- v dveh primerih²⁶⁵ ni bila izvedena ocena upravičenosti, ministrstvu sta le pojasnili²⁶⁶, zakaj model javno-zasebnega partnerstva ni mogoč;
- v šestih primerih pa vladni proračunski uporabniki niso bili dolžni izvesti postopka po ZJZP.

Na podlagi navedenih dejstev smo ugotovili, da sta bili dve²⁶⁵ pogodbi v skupni vrednosti 27.047.808 evrov sklenjeni v nasprotju z 8. členom ZJZP.

²⁶⁰ Seznam pogodb je posredovalo Ministrstvo za finance v okviru evidence pogodb.

²⁶¹ Predmet javnega naročila je izvajanje istih storitev, kot jih je naročnik zagotavljal pred izvedbo tega javnega naročila.

²⁶² Uradni list RS, št. 11/11-UPB6.

²⁶³ Po Zakonu o železniškem prometu Slovenske železnice opravljajo obvezne gospodarske javne službe na področju prevoza potnikov in vzdrževanju javne železniške infrastrukture.

²⁶⁴ Uradni list RS, št. 32/07.

²⁶⁵ Ministrstvo za obrambo je s TDI, d. o. o., Vrhnika sklenilo pogodbo v vrednosti 5.016.313 evrov za nakup in montažo siren in pripadajoče opreme, Ministrstvo za zdravje je z GH holding, d. d., Ljubljana sklenilo pogodbo v vrednosti 22.031.495 evrov za gradbeno-obrtniško inštalacijska dela za objekt novogradnje UKC MB onkologija.

²⁶⁶ Ministrstvo za obrambo ocene upravičenosti izvedljivosti projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva v tem primeru ni naredilo, ker je bilo že ob pripravi investicijske dokumentacije predvideno, da glede na bistveno znižanje sredstev, potrebnih za realizacijo projekta, pogodbe ne bo mogoče realizirati v celoti. Ministrstvo za zdravje je navedlo, da analiza smiselnosti vključitve javno-zasebnega partnerstva ni bila izvedena, saj glede na naravo te kapitalno zelo zahtevne gradnje objekta s področja zdravstva ni bilo prav nobenih možnosti za pritegnitev zasebnega kapitala.

Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje

3.3.3.i Vlada je 14. 7. 2011 sprejela sklep, da podpira izvedbo Svetovnega prvenstva v veslanju 2011 v Sloveniji in dodatno promocijo Slovenije na prvenstvu. Vlada je v ta namen Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (v nadaljevanju: Urad za komuniciranje) zagotovila dodatna sredstva v vrednosti 350.000 evrov. Urad za komuniciranje in Veslaška zveza Slovenije, Bled (v nadaljevanju: Veslaška zveza) sta na podlagi izvedenega javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave 12. 8. 2011 sklenila pogodbo o promociji Slovenije na svetovnem prvenstvu v veslanju na Bledu 2011 v skupni vrednosti 350.000 evrov.

Vlada je 14. 7. 2011 sprejela tudi sklep o izvršitvi razporeditve sredstev splošne proračunske rezervacije s proračunske postavke 7608 – Tekoča proračunska rezerva na proračunsko postavko 5284 – Promocija Slovenije uporabnika Urad za komuniciranje v znesku 350.000 evrov.

ZJF v drugem odstavku 42. člena določa, da se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Iz določbe drugega odstavka 42. člena ZJF tako izhaja, da se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Pri porabi sredstev splošne proračunske rezervacije za promocijo Republike Slovenije na svetovnem veslaškem prvenstvu na Bledu 2011 niso bili izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 42. člena ZJF, saj pri tem ne gre za nepredviden namen, ki ga pri pripravi proračuna za leto 2011 ne bi bilo mogoče načrtovati. Veslaška zveza je bila za organizacijo svetovnega prvenstva v veslanju 2011 izbrana že 3. 9. 2007 na kongresu Mednarodne veslaške zveze. Zagotavljanje sredstev iz splošne proračunske rezervacije za predvidene namene pomeni kršitev 42. člena ZJF.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko

3.3.3.j Služba za lokalno samoupravo je na podlagi javnega naročila po odprtem postopku s podjetjem IPMIT – Institut za projektni management in informacijsko tehnologijo, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IPMIT) sklenila pogodbo o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov (v nadaljevanju: ISARR) v vrednosti 3.698.528 evrov.

Služba za lokalno samoupravo je v razpisni dokumentaciji javnega naročila za ISARR na področju tehničnih in kadrovskih sposobnosti zahtevala, da je pri izvajalcu zaposlen tudi strokovnjak za evropske vire financiranja z vsaj dveletnimi izkušnjami, čeprav je bil predmet naročila razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema. Ta pogoj ni bil sorazmeren predmetu naročila in je bil neutemeljeno omejevalen glede zagotavljanja konkurence, kar predstavlja kršitev prvega odstavka 7. člena in 10. člena ZJN-2.

Služba za lokalno samoupravo je v razpisni dokumentaciji zahtevala na področju tehničnih in kadrovskih sposobnosti tudi vsaj en referenčni projekt s specifičnih področij, povezanih z javno upravo in Evropsko

unijo na področju razvoja informacijskega sistema na področju finančnega monitoringa²⁶⁷. Zaradi specifičnosti naštetih področij obstaja tveganje, da ima le malo podjetij tovrstne referenčne projekte, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 9. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik zagotoviti ustvarjanje takih okoliščin, ki ne pomenijo krajevne, stvarne ali osebne diskriminacije ponudnikov, diskriminacije, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali druge diskriminacije.

V razpisni dokumentaciji je Služba za lokalno samoupravo poleg tega zahtevala, da mora ponudnik zagotoviti strokovne ključne osebe za izvedbo javnega naročila s predpisanimi sposobnostmi in izkušnjami. Podjetje IPMIT ni navedlo vseh sodelavcev, ki bi ustrezali zahtevanim sposobnostim, zato bi morala Služba za lokalno samoupravo v skladu s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2 njegovo ponudbo kot nepopolno izločiti.

Ministrstvo za finance

3.3.3.k Ministrstvo za finance, Davčna uprava je s podjetjem RRC Računalniške storitve, d. d., Ljubljana sklenila pogodbo za storitve vzdrževanja in nadgradnje programskih rešitev v vrednosti 6.159.595 evrov za obdobje od 1. 2. 2010 do 31. 12. 2011. Pogodba opredeljuje tudi plačilo materialnih stroškov v vrednosti 180.000 evrov, ki jih opredeljuje kot: poštno pošiljke organizacijskim enotam naročnika, prevozne stroške za prevoze blaga in oseb, ki sodijo med storitve po pričujoči pogodbi, stroške zakupa voda in uporabo učilnic izvajalca pri usposabljanju naročnika.

V letu 2011 je Davčna uprava skupaj plačala 80.782 evrov materialnih stroškov. Iz prilog računom pa je razvidno, da izvajalec materialnih stroškov ne obračunava za dogovorjene storitve, temveč za storitve, kot so stroški energije za klimatske naprave, 24-urna pripravljenost ter stroški vzdrževanja systemske programske opreme. Ker je Davčna uprava plačevala račune za materialne stroške, ki so se razlikovali od pogodbeno dogovorjenih, je kršila drugi odstavek 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverila pravnega temelja in višine obveznosti, ki izhaja iz pogodbe.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.l Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je solastnik objektov na opuščnem mejnem prehodu Karavanke, za katere plačuje stroške upravljanja in vzdrževanja izvajalcu SPL Ljubljana, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SPL). Postopek javnega naročila zbiranja ponudb za izbor izvajalca za upravljanje in vzdrževanje objektov na opuščnem mejnem prehodu Karavanke za obdobje od 1. 11. 2010 do 31. 3. 2011 je izvedlo Ministrstvo za javno upravo, ki je z izbranim izvajalcem SPL sklenilo pogodbo v skupni vrednosti 11.723 evrov. Ministrstvo za javno upravo je tudi za obdobje od 1. 4. 2011 do 31. 3. 2012

²⁶⁷ Dovoljeni so bili referenčni projekti z naslednjih področij: razvoja informacijskega sistema, ki vključuje povezovanje s katerim koli informacijskim sistemom Evropske komisije; razvoja informacijskega sistema za operativno podporo izvajanja javnih razpisov; razvoja informacijskega sistema za podporo fizičnega, stroškovnega in terminskega načrtovanja, spremljanja in izvajanja projektov razvojnih politik Evropske unije in državnih razvojnih projektov; razvoja informacijskega sistema za spremljanje statističnih kazalnikov po teritorialnih enotah ter dejavnostih in vnosom pravil za izračun izvedenih kompleksnejših kazalnikov; razvoja informacijskega sistema, ki omogoča dinamično spreminjanje podprtih procesov, ki obsegajo tok dokumentov med vsaj tremi institucijami javnega sektorja, brez poseganja v programsko kodo.

izvedlo postopek javnega naročila zbiranja ponudb za izbor izvajalca za upravljanje in vzdrževanje objektov na opuščnem mejnem prehodu Karavanke in 28. 2. 2011 sklenilo s SPL pogodbo v skupni vrednosti 11.999 evrov. Ministrstvo za notranje zadeve pa do sklenitve tripartitnega aneksa št. 1 z dne 13. 6. 2011 ni imelo pravne podlage za plačevanje stroškov upravljanja in vzdrževanje objektov na mejnem prehodu Karavanke.

Policija je že pred 13. 6. 2011 plačevala stroške ogrevanja za opuščeni mejni prehod Karavanke izvajalcu SPL, s katerim ni imela sklenjene pisne pogodbe. Navedeno ravnanje pomeni kršitev 50. člena ZJF, po katerem lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, če ni z zakonom drugače določeno.

Ukrepi ministrstva

Policija je kot drugi naročnik 13. 6. 2011 sklenila aneks št. 1 k pogodbi za upravljanje in vzdrževanje objektov na opuščnem mejnem prehodu Karavanke z izvajalcem SPL in prvim naročnikom Ministrstvom za javno upravo.

3.3.3.m Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je 1. 4. 2011 sklenila pogodbo o hotelskih storitvah s Sofina, d. o. o., Ljubljana v okvirni vrednosti 30.270 evrov. Policija je v skladu z drugim odstavkom 20. člena ZJN-2 oddala javno naročilo hotelske storitve za 19 oseb za izvedbo delavnice za inštruktorje vodnike službenih psov za odkrivanje eksplozivov v okviru Frontex agencije, ki je potekala od 3. do 16. 4. 2011, katerega predmet so storitve iz Seznama storitev B, in 28. 3. 2011 sprejela zapisnik o pregledu in ocenjevanju ponudb ter izboru ponudnika. Policija je 6. 2. 2012 na Portalu javnih naročil objavila obvestilo o oddaji javnega naročila, kar je deset mesecev po sklenitvi pogodbe. Navedeno ravnanje pomeni kršitev prvega odstavka 62. člena ZJN-2, po katerem mora naročnik poslati v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila, katerega vrednost je enaka ali presega vrednost iz prvega ali drugega odstavka 12. člena tega zakona, v 48 dneh po oddaji naročila.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.3.n Ministrstvo za pravosodje, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju: Uprava) je sklenila na podlagi odprtega postopka pogodbo z izvajalcem Imos, d. d., Ljubljana za gradnjo dveh bivalnih zaporniških objektov "J" in "K" v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni v vrednosti 9.925.254 evrov. ZJZP v drugem odstavku 8. člena določa, da lahko javni partner naročilo gradnje, ki v letu 2009 presega vrednost 5.150.000 evrov, odda kot javno naročilo le, če je glede na ekonomske in druge okoliščine ugotovil, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva oziroma to ni ekonomsko upravičeno. Postopek primerjave in ugotovitve se na podlagi tretjega odstavka 8. člena ZJZP izvede kot predhodni postopek v skladu z ZJZP. Uprava je javno naročilo izvedla brez predhodne ocene, ali je projekt mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali da to ekonomsko ni upravičeno, ter s tem kršila drugi odstavek 8. člena ZJZP.

Ministrstvo za promet

3.3.3.o Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je v letu 2011 sklenila z Gorenjsko gradbeno družbo, d. d., Kranj neposredno pogodbo za sanacijo zidov Medvedjek na cesti R1-201/0201 Korensko sedlo–Podkoren od kilometra 1,394 do kilometra 1,515 v vrednosti 511.836 evrov. Pri oddaji naročila se je Direkcija za ceste sklicevala na 7. točko prvega odstavka 17. člena ZJN-2, ki določa, da se ta zakon ne uporablja za javna naročila opreme, tehnike ter druga javna naročila za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ob naravni ali drugi nesreči, v skladu s predpisi o varstvu pred naravnimi in

drugimi nesrečami, kadar je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije.

Določba 7. točke prvega odstavka 17. člena ZJN-2 velja za naročila, namenjena zagotovitvi osnovnih pogojev za življenje po nesreči, ne pa nadaljnjemu odpravljanju posledic nesreče. Direkcija za ceste se je neupravičeno sklicevala na splošno izjemo iz 7. točke prvega odstavka 17. člena ZJN-2 in s tem ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 24. člena ZJN-2, ki opredeljuje vrste postopkov, po katerih izvede naročnik javno naročanje.

Pojasnilo ministrstva

Spomladi 2011 se je začel rušiti kamniti podporni zid, porušen je bil cestni prepust in voda je začela izpirati material pod cesto. Direkcija za ceste je 17. 5. 2011 naročila izdelavo projektne dokumentacije, 1. 8. 2011 pa je bilo izdano potrdilo o ustreznosti projekta. Javnega razpisa za izbiro izvajalca ni bilo mogoče izvesti, ker sredstev ni bilo več na razpolago do sprejetja rebalansa proračuna za leto 2011, ki je bil objavljen 23. 9. 2011. Zaradi nadaljnjega slabšanja stanja ceste je Direkcija za ceste sklenila neposredno pogodbo z navedeno družbo 4. 11. 2011.

3.3.3.p Vlada in družba Slovenske železnice sta sklenili pogodbo o opravljanju obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture – redna in investicijska vzdrževalna dela – in nekaterih drugih nalog iz 11.a in 11.b člena ZZelP, in sicer za obdobje od 1. 3. do 31. 12. 2010. Pogodba v 1. členu določa, da nadzor nad izvajanjem pogodbe izvaja Direkcija za investicije v JŽI. Pogodba v 9. členu določa, da za redno vzdrževanje izstavi upravljavalec do 15. v mesecu Direkciji za investicije v JŽI mesečno situacijo na osnovi že izvedenih del za pretekli mesec in ocene načrtovanih del za tekoči mesec. Izstavljene situacije Direkcija za investicije v JŽI pregleda in potrdi v nespornem znesku. Direkcija za investicije v JŽI je potrdila in plačala situacijo, ki je temeljila na oceni načrtovanih del tekočega meseca, oceni opravljenih del preteklega meseca ter vrednosti izvedenih del predpreteklega in predhodnih mesecev. Osnova za izdajo situacije, ob oceni načrtovanih del tekočega meseca, torej ni bila vrednost realiziranih del preteklega meseca, temveč le ocenjena vrednost izvršenih del preteklega meseca, kar ni v skladu z 9. členom pogodbe. Direkcija za investicije v JŽI je situacijo kljub temu potrdila, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pojasnilo ministrstva

Vlada in družba Slovenske železnice sta 22. 3. 2011 sklenili pogodbo o opravljanju obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture – vzdrževalnih del in obnov ter nekaterih drugih nalog iz 11.a in 11.b člena ZZelP za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2011. Pogodba v 9. členu določa, da za vzdrževalna dela izstavi družba Slovenske železnice do 15. v mesecu Direkciji za investicije v JŽI začasno mesečno situacijo na osnovi že potrjenega finančnega načrta za tekoči mesec ter da Direkciji za investicije v JŽI na osnovi opravljenih del v preteklem mesecu izstavi končno situacijo do zadnjega dne v tekočem mesecu za pretekli mesec.

3.3.3.q Ministrstvo za promet, Direkcija za investicije v JŽI in DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: DDC svetovanje) sta na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku sklenili pogodbo za inženiring pri izdelavi tehnične, investicijske, okoljske in prostorske dokumentacije v okviru priprave in sprejemanja državnega prostorskega načrta za investicije v javno železniško infrastrukturo v skupni vrednosti 3.092.898 evrov. Direkcija za investicije v JŽI in DDC svetovanje sta 3. 11. 2010 sklenila aneks k pogodbi za dodatna dela v vrednosti 678.427 evrov. Dodatna dela se nanašajo na inženiring pri izdelavi tehnične, investicijske, okoljske in prostorske dokumentacije za dva dodatna odseka železniških prog, ki v pogodbo nista bila vključena.

Aneks je bil sklenjen po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, na podlagi 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave bi v skladu z navedenim določilom lahko uporabili za dodatne storitve, ki niso vključene v prvotni projekt, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila storitve v tem projektu, če se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo. Pri pregledu dokumentacije, ki je bila osnova za sklenitev aneksa k pogodbi, smo ugotovili, da dodatna dela niso nastala zaradi nepredvidenih okoliščin. Dodatna dela so nastala zaradi razširitve obsega naročila oziroma projekta zaradi vključitve dveh novih odsekov železniških prog, ki jima ni mogoče pripisati elementa (objektivne) nepredvidljivosti. Direkcija za investicije v JŽI je pri sklenitvi aneksa k pogodbi kršila tretji odstavek 24. člena ZJN-2, ker je uporabila postopek s pogajanjem brez predhodne objave po 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2, za uporabo tega določila ZJN-2 pa ni bil izpolnjen pogoj – nastop nepredvidenih okoliščin, ki bi povzročile dodatna dela.

3.3.3.r Ministrstvo za promet, Direkcija za investicije v JŽI, družba Slovenske železnice in Zavarovalnica so na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku in dodatno izvedenih pogajanjih sklenili pogodbo o zavarovanju premoženja javne železniške infrastrukture in železniških postajnih poslopij Republike Slovenije, za obdobje od leta 2011 do leta 2012, v skupni vrednosti 8.340.728 evrov.

Direkcija za investicije v JŽI je račun za zavarovanje premoženja v vrednosti 3.831.201 evrov plačala 18. 8. 2011, to je 56. dan po prejemu računa. Direkcija za investicije v JŽI je s tem ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 23. člena ZIPRS1112, ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok na 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za plačilo.

3.3.3.s Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste in družba Rafael, d. o. o., Sevnica sta sklenila pogodbo za sanacijo pobočja in obnovo vozišča na cesti R2-423/1337 Impoljca–Zavratec 2,380 kilometra v skupni vrednosti 289.496 evrov. Direkcija za ceste je oddala javno naročilo po postopku zbiranja ponudb z objavo.

Direkcija za ceste je z izvajalcem del sklenila aneks k pogodbi za dodatna dela v vrednosti 33.452 evrov. Aneks je bil sklenjen po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, v skladu s 1. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave bi bilo v skladu z navedenim določilom mogoče uporabiti za dodatne gradnje, ki niso vključene v prvotni projekt, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila gradenj v tem projektu, če se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo. Dodatna dela niso nastala zaradi nepredvidenih okoliščin, ki jim ni mogoče pripisati elementa (objektivne) nepredvidljivosti²⁶⁸. Naročnik je pri sklenitvi aneksa k pogodbi kršil tretji odstavek 24. člena določila ZJN-2, saj za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave po 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2 ni bil izpolnjen pogoj – nastop nepredvidenih okoliščin.

²⁶⁸ Dodatno je bilo treba izvesti nadomestni most med gradnjo novega mostu za dovoz z avtomobilom do proizvodnega objekta in stanovanjske hiše. Povečan obseg del je bilo treba izvesti zaradi izvedbe betoniranja vidnega dela AB pilotov z betoni, varnimi proti zmrzovanju, in posipnim materialom med zimskim vzdrževanjem cest, izvedbe regulacije potoka in nujnih asfaltnih del.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo za promet je v letu 2012 sprejelo Pravilnik za izvedbo investicijskih vzdrževalnih del in vzdrževalnih del v javno korist na javnih cestah²⁶⁹, kjer je določeno, da mora biti pred pričetkom projektiranja izveden terenski ogled in o tem pripravljen zapisnik.

Glede na vpise v gradbeni dnevnik smo ugotovili, da so se dodatna dela začela že 14. 1. 2011, aneks za dodatna dela pa je bil sklenjen 4. 11. 2011. Direkcija za ceste je pri tem ravnala v nasprotju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Pogoji iz drugega odstavka 17. člena ZJN-2, ki dovoljujejo nadaljevanje del še pred sklenitvijo pogodbe, pri čemer je začetek opravljanja teh del istočasno z začetkom postopka pogajanj, pri tem pa vrednost teh del ne sme presegati 10 odstotkov osnovne pogodbene vrednosti, namreč niso bili izpolnjeni, saj je iz gradbenega dnevnika razvidno, da so dodatna dela potekala že pred začetkom postopka s pogajanjem, in sicer so dodatna dela potekala že 14. 1. 2011, postopek s pogajanjem pa se je začel 21. 10. 2011, dodatna dela pa so presegla tudi 10 odstotkov osnovne pogodbene vrednosti.

3.3.3.t Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste, Občina Rogašovci in družba SGP Pomgrad, d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: SGP Pomgrad) so sklenili pogodbo za obnovo regionalne ceste R2-440/1296 Cankova–Kuzmina: skozi Rogašovce in Nuskovo od kilometra 10+080 do kilometra 11+500 v skupni vrednosti 722.159 evrov, od tega je znašala obveznost Direkcije za ceste 520.925 evrov, rok dokončanja del pa je bil 30. 8. 2011. Direkcija za ceste je oddala javno naročilo po odprtem postopku. Pogodbene stranke so z aneksom z dne 26. 5. 2011 podaljšale rok dokončanja del do 30. 11. 2011.

Za večji obseg del so pogodbene stranke 14. 11. 2011 sklenile aneks v vrednosti 773.463 evrov, od tega je znašala pogodbena obveznost Direkcije za ceste 565.349 evrov. Dela so bila oddana po postopku s pogajanjem brez predhodne objave v skladu s 1. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Glede na vpise v gradbeni dnevnik smo ugotovili, da so bila vsa dela končana 28. 10. 2011, medtem ko je bil aneks za dodatna dela sklenjen šele 14. 11. 2011, torej potem, ko so bila dodatna dela že opravljena. S tem je Direkcija za ceste kršila 142. člen pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Pogoji iz drugega odstavka 17. člena ZJN-2 niso bili izpolnjeni, saj je iz gradbenega dnevnika in obrazložitve inženirja za dodatna dela in večji obseg del razvidno, da so dodatna dela potekala že pred začetkom postopka s pogajanjem, to je pred 19. 9. 2011.

3.3.3.u Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste in družba Cestno podjetje Ptuj, d. d., Ptuj sta sklenila pogodbo za preplastitev ceste Slovenska Bistrica–Hajdina – 2. etapa, in sicer za gradbena dela od kilometra 1+330 do kilometra 2+100 v skupni vrednosti 457.432 evrov. Direkcija za ceste je oddala javno naročilo po odprtem postopku.

Pogodbeni stranki sta 12. 4. 2011 sklenili aneks k pogodbi za dodatna dela v vrednosti 122.493 evrov. Aneks je bil sklenjen po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, in sicer na podlagi 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave bi v skladu z navedenim določilom lahko uporabili za dodatne gradnje, ki niso vključene v prvotni projekt, vendar so zaradi nepredvidenih

²⁶⁹ Uradni list RS, št. 7/12.

okolščin postale potrebne za izvedbo naročila gradenj v tem projektu, če se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo. Pri pregledu dokumentacije, ki je bila osnova za sklenitev aneksa k pogodbi, smo ugotovili, da od dodatnih del v skupni vrednosti 122.493 evrov dodatna dela v vrednosti 88.567 evrov niso nastala zaradi nepredvidenih okoliščin. Naročnik je pri sklenitvi aneksa k pogodbi uporabil postopek s pogajanj brez predhodne objave po 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2, za uporabo tega določila ZJN-2 pa ni bil izpolnjen pogoj nastopa nepredvidenih okoliščin, ki bi povzročile dodatna dela. Dodatna dela niso nastala zaradi nepredvidenih okoliščin, ki jim ni mogoče pripisati elementa (objektivne) nepredvidljivosti²⁷⁰, kar pomeni kršitev tretjega odstavka 24. člena ZJN-2, saj niso bili izpolnjeni pogoji za uporabo postopka s pogajanj brez predhodne objave.

Glede na vpise v gradbeni dnevnik smo ugotovili, da so bila vsa dela končana 26. 11. 2010, aneks za dodatna dela pa je bil sklenjen 12. 4. 2011, ko so bila dodatna dela že opravljena. Direkcija za ceste je s tem ravnala v nasprotju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, saj pogodbe ni sklenila pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Pogoji za sklenitev pogodbe iz drugega odstavka 17. člena ZJN-2 niso bili izpolnjeni, saj je iz gradbenega dnevnika razvidno, da so bila vsa dodatna dela končana že pred začetkom postopka s pogajanj, to je pred 10. 1. 2011.

Aneks z dne 12. 4. 2011 je bil sklenjen prepozno glede na pogodbeno določen rok dokončanja del. V pogodbi je bil določen rok dokončanja del 30. 10. 2010, torej več kot pet mesecev pred podpisom aneksa. V pogodbi je tudi določeno, da mora izvajalec o podaljšanju roka dokončanja del pred iztekom roka pisno obvestiti naročnika, rok dokončanja pa se lahko podaljša le pod pogoji, določenimi v pogodbi, in na podlagi sklenitve aneksa. Direkcija za ceste med izvajanjem revizije ni predložila dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da je izvajalec o podaljšanju roka dokončanja del obvestil naročnika. Direkcija za ceste ni vzpostavila ustrezne notranje kontrole in ni ugotovila kršitev pogodbeno dogovorjenega roka dokončanja del oziroma izvajalca del o zamudi ni opozorila. Ministrstvo za promet je pri nadzoru nad izvajanjem pogodbe ravnalo v nasprotju s prvim in z drugim odstavkom 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

3.3.3.v Vlada in družba Slovenske železnice sta sklenili pogodbo o opravljanju obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture – vzdrževalnih del in obnov ter nekaterih drugih nalog iz 11.a in 11.b člena ZZelP za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2011. Iz situacij je razvidno, da je družba Slovenske železnice storitve obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture opravljala že v februarju in marcu 2011, torej pred sklenitvijo pogodbe. Iz tega izhaja, da vlada ni ravnala v skladu s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

3.3.3.w Ministrstvo za promet in A.T. Kearny, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: A. T. Kearny) sta na podlagi izvedenega javnega naročila po postopku s pogajanj po predhodni objavi sklenila pogodbo za

²⁷⁰ Dodatna dela, ki niso nastala zaradi nepredvidenih okoliščin, ampak zaradi sprememb projekta med gradnjo, ki jim ni mogoče pripisati elementa (objektivne) nepredvidljivosti, so posledica spremembe projekta zaradi ureditve poljskega priključka do njiv ter drugačne širitve vozišča zaradi spomeniško zaščitene lipe. Lipa je bila spomeniško zaščitena v letu 2004 s Pravilnikom o določitvi in varstvu naravnih vrednot, Uradni list RS, št. 111/04, 70/06, 58/09, 93/10.

svetovanje pri sanaciji in reorganizaciji sistema slovenskih železnic v vrednosti 1.440.000 evrov. Pogodba v 4. členu določa, da je A. T. Kearny dolžan ministrstvu poročati o delu tako, da mu posreduje vmesna poročila o opravljenem delu, ki jih ministrstvo potrdi najkasneje v roku desetih dni po prejemu. Pogodba v 8. členu določa, da ministrstvo plačuje posamezno dejansko opravljeno delo po delnih obračunih, da mora račun obvezno vsebovati podrobno specifikacijo opravljenega dela, ter da bo ministrstvo poravnalo dogovorjene obveznosti na osnovi predloženega računa in po potrditvi vmesnih poročil, in sicer 15 odstotkov pogodbene vrednosti po potrditvi prvega vmesnega poročila, 15 odstotkov po potrditvi drugega vmesnega poročila, 15 odstotkov po potrditvi tretjega vmesnega poročila, 15 odstotkov po potrditvi četrtega vmesnega poročila in 40 odstotkov po potrditvi predloga končnega poročila.

Ministrstvo je prvi račun za svetovanje v znesku 216.000 evrov plačalo 6. 5. 2011, drugi račun za svetovanje v znesku 216.000 evrov pa 18. 7. 2011. Računa nista vsebovala podrobne specifikacije o opravljenem delu, ministrstvo pa pred plačilom ni pridobilo in potrdilo vmesnih poročil o opravljenem delu. Prvo vmesno poročilo o opravljenem delu je ministrstvo prejelo šele 9. 5. 2011, kar je tri dni po izvedenem plačilu, drugo vmesno poročilo pa je prejelo 19. 9. 2011, kar je dva meseca po izvedenem plačilu.

Ministrstvo je potrdilo in plačalo račune za svetovanje v skupnem znesku 432.000 evrov, ki niso vsebovali podrobne specifikacije opravljenega dela, in preden je prejelo ter potrdilo vmesna poročila o opravljenih delih, kar je v neskladju s pogodbenimi določili in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.3.x Ministrstvo za promet, Direkcija za investicije v JŽI in SŽ Projektivno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Projektivno podjetje) sta na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku sklenila pogodbo za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za drugi tir železniške proge Divača–Koper–odsek Divača–Črni Kal in izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za drugi tir železniške proge Divača–Koper za objekte, ki so predmet dopolnitve državnega lokacijskega načrta, in izdelavo projekta za razpis v vrednosti 7.360.000 evrov. V 12. členu pogodbe je določeno, da poleg Projektivnega podjetja pri izvedbi del sodelujejo tudi podizvajalci in da Projektivno podjetje pooblašča Direkcijo za investicije v JŽI, da na podlagi računa, ki ga potrdi Projektivno podjetje, oziroma situacije, neposredno plačuje podizvajalce. Sestavni del pogodbe so bila tudi soglasja podizvajalcev, na podlagi katerih naročnik namesto glavnega izvajalca poravna podizvajalčevo terjatev do glavnega izvajalca.

Direkcija za investicije v JŽI je 11. 5. 2011 od Projektivnega podjetja prejela potrjen račun v znesku 1.256.000 evrov, ki je vseboval potrjene račune za opravljene storitve podizvajalcev v skupnem znesku 32.225 evrov. Direkcija za investicije v JŽI je račun plačala Projektivnemu podjetju, kljub temu da so bile priloge računa potrjeni računi podizvajalcev, ki jih je potrdilo Projektivno podjetje, v skupnem znesku 32.225 evrov in kljub temu, da je imela soglasja podizvajalcev, na podlagi katerih naročnik namesto glavnega izvajalca poravna podizvajalčevo terjatev do glavnega izvajalca. Navedeno ravnanje je v neskladju z 12. členom pogodbe in s 6. členom Uredbe o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju

ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju²⁷¹, ki določa, da naročnik izvede plačilo glavnemu izvajalcu in njegovim podizvajalcem na podlagi predložene potrjene situacije ali računa, ki so mu priložene situacije ali računi, ki jih je potrdil glavni izvajalec, izstavili pa so jih podizvajalci.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.3.y Ministrstvo za okolje in prostor in De:NOVO Skupina, poslovne storitve, d. o. o., Ljubljana sta sklenila pogodbo za izvedbo analize vzrokov za neločevanje odpadkov. Pogodba je bila sklenjena v juniju 2011, iz projektne naloge o izvedeni analizi²⁷² pa izhaja, da je bilo anketiranje izvedeno v obdobju od 21. 3. do 11. 4. 2011, torej pred podpisom pogodbe, s katero je ministrstvo prevzelo obveznost. Navedeno ravnanje ni v skladu s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

3.3.3.z Ministrstvo za okolje in prostor in ZRMK Holding, d. d., Ljubljana sta sklenila pogodbo o izvajanju nalog strokovno-tehničnega svetovanja in pomoči oškodovancem pri popotresni obnovi Posočja po potresu 12. 7. 2004 v vrednosti 3.097.469 evrov. Pogodba je bila sklenjena po postopku oddaje javnega naročila s pogajanjem brez predhodne objave. Za navedeni postopek ZJN-2 v tretjem odstavku 29. člena določa, da mora naročnik pred začetkom postopka oddaje naročila obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, o predmetu naročila, razlogih za uporabo tega postopka, vrednosti naročila, obdobju veljavnosti pogodbe in gospodarskih subjektih, s katerimi se bo pogajal. Ministrstvo za okolje in prostor je obvestilo posredovalo šele po končanih pogajanjih, v obvestilu pa tudi ni navedbe vrednosti naročila, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 29. člena ZJN-2.

Ministrstvo je javno naročilo oddalo na podlagi 2. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2, ki določa, da se lahko naročilo odda po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik. Predmet naročila je bilo izvajanje nalog Državne tehnične pisarne, kot izhajajo iz 27. člena Zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju²⁷³, in se nanašajo predvsem na svetovanje in nudenje pomoči pri načrtovanju in projektiranju obnove v potresu poškodovanih objektov ter usklajevanje in nadziranje aktivnosti pri obnovi poškodovanih objektov. Ugotovili smo, da te naloge niso takšne narave, da bi bile povezane z umetniškimi zahtevami javnega naročila ali izključnimi pravicami, prav tako tehnične zahteve naročila niso takšne, da bi to naročilo lahko izvedel le določen ponudnik. Predmet naročila je namreč pretežno vezan na projektiranje in naročanje gradbeno-obrtniško instalacijskih storitev oziroma del ter pridobivanje dovoljenj, povezanih z gradnjo ali obnovo objektov v upravnih postopkih. Za izvajanje tovrstnih storitev pa obstaja na trgu več ponudnikov. Tudi ostale naloge niso takšne narave, da bi jih bil tehnično sposoben izvesti le izbrani ponudnik. Ker pogoji za oddajo naročila z uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave niso bili izpolnjeni, ministrstvo ni ravnalo v skladu s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2, ki določa, da se za naročila uporabi odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, drugi postopki pa se lahko uporabijo le v zakonsko določenih posebnih primerih.

²⁷¹ Uradni list RS, št. 66/07. Uredba je prenehala veljati 11. 4. 2010 z uveljavitvijo ZJN-2B, uporablja pa se, dokler vlada z uredbo natančneje ne določi pravil in postopkov za neposredno izvajanje plačil podizvajalcem.

²⁷² Vedenje slovenskih gospodinjstev na primeru ločenega zbiranja odpadkov, 4. 7. 2011.

²⁷³ Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

3.3.3.aa Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: Agencija za okolje) je sklenila naslednje pogodbe:

- z Vodnogospodarskim podjetjem, d. d., Kranj (v nadaljevanju: VGP Kranj) koncesijsko pogodbo in anekse za opravljanje nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju zgornje Save,
- z Nivo, gradnje in ekologija, d. d., Celje (v nadaljevanju: Nivo) koncesijsko pogodbo in anekse za opravljanje nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju porečja Savinje.

V koncesijskih pogodbah je določeno, da je Agencija za okolje pristojna za izvajanje in financiranje nalog na področju javnih služb na področju urejanja voda. Za opravljanje storitev, opredeljenih v koncesijskih pogodbah za posamezno leto, je Agencija za okolje na osnovi letnega programa dela sklepala letne dodatke k koncesijskim pogodbam (v nadaljevanju: letna pogodba).

Na podlagi letnih dodatkov je v letu 2011 VGP Kranj mesečno obračunaval izvedena dela v skupni vrednosti 3.373.271 evrov, Nivo pa v skupni vrednosti 2.410.509 evrov.

V skladu z določili 5. člena letne pogodbe mora predstavnik Agencije za okolje preverjati vrednost izvedenih del na osnovi ugotovljenih dejanskih količin in kakovosti izvedenih del ob upoštevanju Odloka o cenah za obračunavanje del in nalog vodnogospodarske javne službe²⁷⁴, Sklepa o določitvi izhodiščnih cen strojnih in prevoznih storitev obvezne državne gospodarske javne službe na področju urejanja voda v letu 2008²⁷⁵, Kolektivne pogodbe komunalnih dejavnosti²⁷⁶ ter Standardiziranih opisov in normativov za vodnogospodarska dela²⁷⁷.

Predstavnik Agencije za okolje lahko preveri vrednost izvedenih del, kot je določeno v 5. členu letne pogodbe, le če je preveril posamezne postavke ponudbenega predračuna. To pa je lahko storil le s preveritvijo kalkulacije posameznih postavk ponudbenega predračuna. Pri izplačilu tovrstne preveritve za nekatere postavke²⁷⁸ niso bile opravljene. Agencija za okolje je s tem kršila določila drugega odstavka 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverila zneska izplačila, ker v nekaterih primerih ni imela kalkulacij za posamezne postavke ponudbenega predračuna (priprava gradbišča, ureditev prometa), v nekaterih primerih pa ni preverila vrednosti posameznih postavk kalkulacije ponudbenega predračuna (razni materiali – les, beton, žica, cevi).

²⁷⁴ Uradni list RS, št. 57/97, 38/99, 20/02.

²⁷⁵ Uradni list RS, št. 122/07.

²⁷⁶ Uradni list RS, št. 94/04.

²⁷⁷ Splošno združenje za gradbeništvo in industrijo gradbenega materiala Slovenije.

²⁷⁸ Priprava gradbišča, ureditev prometa, razni materiali (les, beton, žica, cevi).

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.3.3.bb Ministrstvo za delo, družine in socialne zadeve je z družbo Rais sklenilo okvirni sporazum²⁷⁹ za storitve podpore informacijskemu sistemu ISCS²⁸⁰ v skupni vrednosti 2.369.928 evrov. Sporazum je bil sklenjen na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave, ki pa ga dovoljuje 2. točka prvega odstavka 29. člena ZJN-2 le, ko lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik. Ministrstvo je uporabo navedenega postopka utemeljilo s tem, da obstoječi izvajalci najboljše poznajo programsko rešitev, da lahko edini zagotavljajo nemoteno delovanje, da bi uporaba drugega izvajalca povsem ohromila delovanje naročnika ipd. Ministrstvo pred izvedbo javnega naročila ni naredilo analize stroškov in koristi potencialne menjave rešitve z rešitvami, ki bi jih lahko vzdrževali tudi drugi izvajalci, od katerih ministrstvo ne bi bilo tako zelo odvisno. Ker se tako slabša pogajalska pozicija ministrstva in s tem možnost doseganja nižje cene, predstavlja tak način naročanja nespoštovanje načel gospodarnosti in učinkovitosti pri pripravi in izvrševanju proračuna oziroma neskladje s tretjim odstavkom 2. člena ZJF. Uporaba postopkov s pogajanjem namesto odprtih postopkov javnega naročanja predstavlja tudi neskladje s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2, saj pogoji za uporabo postopka s pogajanjem niso bili izpolnjeni.

Priporočilo

Ministrstvo naj odpravi okoliščine, ki vodijo v diskriminacijo ponudnikov pri javnih naročilih na področju informacijskih sistemov, ter s ponudniki sklepa le pogodbe, ki vsebujejo tudi garancijsko obdobje za odpravo napak na lastne stroške.

Ministrstvo za zdravje

3.3.3.cc Ministrstvo za zdravje je z družbo S&T sklenilo pogodbo o nakupu 324 kosov komunikacijske opreme²⁸¹ za podporo projektu e-zdravje v skupni vrednosti 877.744 evrov²⁸². Ministrstvo je opremo formalno prevzelo 29. 11. 2010, ob prevzemu pa je začel teči tudi 36-mesečni vzdrževalni rok. Kupljena oprema je bila razen petih usmerjevalnikov 31. 12. 2011 še vedno v originalni embalaži v skladišču dobavitelja, preteklo pa je že 13 mesecev vzdrževalnega roka. Komunikacijska oprema je tako kot vsa računalniška oprema predmet hitrega tehnološkega zastaranja, pa tudi nižanja prodajnih cen. Ministrstvo se z dobaviteljem tudi ni dogovorilo za ravnanja, če pride do poškodbe opreme in stečaja dobavitelja. Neuporaba že plačane opreme, ki ji hkrati že teče rok vzdrževanja, predstavlja ravnanje, ki je neskladno s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, ki pri izvrševanju proračuna zahteva spoštovanje načel učinkovitosti in gospodarnosti.

²⁷⁹ Okvirni sporazum za podporo informacijskemu sistemu centrov za socialno delo ISCS²⁸⁰, ki vključuje vzdrževanje, izvajanje obdelav, masovno tiskanje, izvajanje dograditev in nadgradenj, ISCS²⁸⁰ ter izobraževanje in usposabljanje uporabnikov z dne 31. 3. 2010.

²⁸⁰ ISCS²⁸⁰ – informacijski sistem centrov za socialno delo.

²⁸¹ Požarnih pregrad, usmerjevalnikov, optičnih modulov, stikal in napajalnih modulov.

²⁸² Nakup je v vrednosti 746.082 evrov sofinancirala Evropska unija iz sredstev Evropskega socialnega sklada.

Priporočilo

Ministrstvo naj zagotovi tak postopek nabave opreme, da se nabavi le oprema, ki je potrebna in se bo takoj po nabavi tudi uporabljala.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.dd Ministrstvo za javno upravo je z družbo SRC sklenilo pogodbo za osnovno in dopolnilno vzdrževanje ter redno zagotavljanje operativnosti delovanja informacijskega sistema za delo z dokumentarnim gradivom SPIS v vrednosti 2.194.132 evrov.

Agencija za javno naročanje je sprejela sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila za osnovno in dopolnilno vzdrževanje ter redno zagotavljanje operativnosti delovanja informacijskega sistema za delo z dokumentarnim gradivom SPIS. Agencija za javno naročanje je javno naročilo izvedla v imenu in za račun Ministrstva za javno upravo, in sicer po postopku s pogajanjem brez predhodne objave.

V 2. členu pogodbe je določeno, da je predmet pogodbe²⁸³:

- osnovno vzdrževanje²⁸⁴ aplikativne programske opreme in redno zagotavljanje operativnosti delovanja celotnega sistema SPIS,
- dopolnilno vzdrževanje in dograjevanje aplikativne programske opreme ter izredno zagotavljanje operativnosti delovanja celotnega sistema SPIS ter uvajanje aplikativne programske opreme in njenih nadgradenj in uvajanje aplikativne programske opreme in njenih nadgradenj.

V 3. členu pogodbe je določeno, da so pogodbene storitve podrobneje določene v specifikacijah, ki so priloga pogodbe, ter da se storitve iz prve točke 2. člena pogodbe izvajajo kontinuirano. Storitve iz druge točke 2. člena pogodbe pa se izvajajo po izrecnem predhodnem pisnem naročilu naročnika. Če je treba, se naročnik in izvajalec prej dogovorita o vsebini, obsegu in rokih za posamezne aktivnosti, naročnik pa končni dogovor potrdi s pisnim naročilom. V 13. členu pogodbe je tudi določeno, da se pogodbene storitve iz prve točke 2. člena obračunavajo po cenah iz izvajalčeve ponudbe, in sicer kot mesečni pavšal v znesku 72.520 evra, kar je 1.740.470 evrov za predvideno obdobje 24 mesecev. V 19. členu pogodbe je za storitve iz prve točke 2. člena določeno, da izvajalec izstavlja naročniku račune mesečno, in sicer za storitve, opravljene v preteklem mesecu.

²⁸³ Predmet pogodbe je citiran iz pogodbe.

²⁸⁴ Med storitvami osnovnega vzdrževanja aplikativne programske opreme so navedene tudi: razpoložljivost in pripravljenost izvajalca, da se dogovarja z naročnikom o načrtovanju in zagotavljanju morebitnih ustreznih virov, ki jih v dogovoru z naročnikom uporabi za dopolnjevanje, spreminjanje ali dograjevanje informacijskega sistema z novimi moduli po posebnih naročilih naročnika in sporazumno z naročnikom; pomoč pri reševanju problemov uporabnikov, odgovori na vprašanja in svetovanje glede uporabe vzdrževane programske opreme na lokaciji uporabnika (ko so problemi posledica nepravilnega oziroma pomanjkljivega delovanja vzdrževane programske opreme); izvajanje aktivnosti operativne podpore v skladu s procesi upravljanja dogodkov, incidentov, problemov, splošnih zahtev, zahtev po uporabi storitev (dostopov) in sprememb; zagotavljanje ustreznih kapacitet za izvajanje podpornih aktivnosti v skladu z dogovori in znotraj dogovorjenih meril; zagotavljanje primerne razpoložljivosti podpornega osebja v skladu z dogovori in dogovorjenimi ravnmi storitev.

Podlaga za izstavitev računov je bilo mesečno poročilo o izvedenih storitvah v preteklem mesecu, vendar je bilo plačilo za storitve iz prve točke 2. člena pogodbe za vsako obračunsko obdobje enako²⁸⁵ ne glede na vsebino poročila. Predmet iz prve točke 2. člena pogodbe dejansko vsebuje dve vrsti storitev. Del storitev je takšne narave, da ga izvajalec redno izvaja, brez posebnih naročil ali navodil naročnika, del storitev pa izvaja izključno po posebnih naročilih in sporazumno z naročnikom ali ob nastopu napak v delovanju sistema. Za tovrstne naloge bi bilo treba določiti plačilo po dejansko opravljenih storitvah, saj se obseg storitev iz meseca v mesec spreminja in pavšalno plačilo ne odraža dejansko opravljenega dela.

ZJF v drugem odstavku 52. člena določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Pri pavšalnih izplačilih ni mogoče potrditi niti, da je plačilo zajemalo le dejansko opravljena dela, niti da so bila plačila primerno visoka glede na obseg opravljenega dela. Pavšalna plačila so dopustna, ko pavšalno določena cena zadošča za natančno dogovorjeno in ponavljajočo se količino obdobjnih istovrstnih storitev, ki jih pogodbeni partner mora izvesti. V obravnavanem primeru ne gre za pavšalno plačilo, temveč za plačilo dejansko opravljenega dela, to plačilo pa je bilo za vsako obračunsko obdobje enako. Če so v pavšalno plačilo vključena tudi dela, ki jih pogodbeni partner izvaja po naročilu proračunskega uporabnika ali ob izrednih dogodkih²⁸⁶, pa takšno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih storitev.

3.3.3.ee Ministrstvo za javno upravo je v svojem imenu ter po pooblastilu 37 drugih proračunskih uporabnikov izvedlo javno naročilo²⁸⁷ za različne storitve s področja informacijske podpore:

- storitve prve ravni podpore – Enotne vstopne točke;
- storitve podpore za lokalno omrežje;
- storitve podpore za aplikacijske strežnike;
- storitve post-garancijskega vzdrževanja strojne opreme;
- ostale aktivnosti.

Javno naročilo je dobil konzorcij družb SRC, Astec, d. o. o., Ljubljana, Liko Pris, d. o. o., Vrhnika, Marand, d. o. o., Ljubljana in Unistar LC, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: konzorcij). Kljub temu, da je javno naročilo zajemalo vrsto med seboj zelo različnih storitev, ga ministrstvo ni ustrezno razdelilo na sklope, kar bi omogočilo večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom, ki nudijo le nekatere izmed navedenih storitev. S tem je ministrstvo kršilo drugi odstavek 6. člena ZJN-2, ki določa, da če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je mogoče ponudbo oddati po sklopih. Pri tem

²⁸⁵ V letu 2011 so bila izvršena izplačila za avgust, september in oktober ter prejet račun za november, ki je bil plačan 3. 1. 2012. Izstavljeni račun in plačilo za avgust se razlikuje od ostalih, ker se pogodbene storitve niso izvajale ves mesec, saj je bila pogodba podpisana 12. 8. 2011.

²⁸⁶ Kot dopustna pavšalna izplačila smo opredelili izplačila za redno vzdrževanje, ki ga izvajalci izvajajo brez vsakokratnih naročil proračunskih uporabnikov. Kot nedopustna smo opredelili pavšalna izplačila za intervencije ob napakah v delovanju sistema, plačila za dodatno naročene storitve in nadgraditve sistemov.

²⁸⁷ Javno naročilo je bilo prvotno izvedeno po odprtem postopku, ker pa po odprtem postopku ni bilo oddano, je Ministrstvo za javno upravo izvedlo postopek s pogajanjem brez predhodne objave.

mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom.

Na podlagi javnega naročila so vključeni proračunski uporabniki s konzorcijem sklenili posamezne triletno pogodbe in v skladu z njimi naročali storitve. Ocenjena vrednost javnega naročila je za obdobje treh let znašala 10.836.191 evrov, podatka o skupni realizaciji pa ni bilo mogoče pridobiti.

Pogodba med ministrstvom in konzorcijem je bila sklenjena 5. 8. 2008, veljala pa naj bi do 5. 8. 2011. Ministrstvo je 18. 3. 2011 podalo predlog za pripravo novega javnega naročila za generične storitve s področja informacijskih tehnologij. Ker javno naročilo ob izteku pogodbe še ni bilo pripravljeno, je Agencija za javno naročanje na podlagi predloga za oddajo javnega naročila pričela z izvedbo postopka za njeno podaljšanje po postopku s pogajanjem brez predhodne objave v skladu z 2. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Ministrstvo pa javnega naročila po tem postopku ni oddalo, saj eden od skupnih ponudnikov ni izpolnjeval pogojev iz razpisne dokumentacije, ki je določala, da mora imeti ponudnik na dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb, plačane zapadle obveznosti za davke v skladu z zakonskimi določbami države, kjer ima sedež, ali določbami države naročnika.

Ministrstvo je zato podalo predlog za izvedbo javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave z utemeljitvijo, da gre za nujne storitve. Agencija za javno naročanje je izvedla javno naročilo, ministrstvo pa je sklenilo novo pogodbo.

Uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave ZJN-2 v 3. točki prvega odstavka 29. člena dovoljuje, samo če je to nujno, kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih nikakor ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju, javno naročilo nujno treba oddati in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, ki so predpisani za odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi. Ker pa je bila osnovna pogodba sklenjena 5. 8. 2008 in je bilo že takrat opredeljeno, da se nanaša na obdobje treh let, izvedba javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave ni ustrezna, saj je pretek pogodbe po pogodbeno dogovorjenem roku okoliščina, ki jo je mogoče vnaprej predvideti in bi bilo torej vsekakor mogoče pravočasno pričeti z ustreznim postopkom javnega naročanja, ki zagotavlja največjo konkurenco. Ministrstvo je s tem kršilo tretji odstavek 24. člena ZJN-2, saj ni oddalo javnega naročila po ustreznem postopku.

Osnovna pogodba med ministrstvom in konzorcijem je veljala do 5. 8. 2011. Ministrstvo je novo pogodbo sklenilo 14. 10. 2011. V vmesnem obdobju ministrstvo s konzorcijem ni imelo veljavne pogodbe in je storitve naročalo prek naročilnice.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

Tekoči transferi javnim zavodom

3.3.4.a V proračunu se zagotavljajo tudi sredstva za delovanje posrednih proračunskih uporabnikov (v nadaljevanju: posredni uporabniki).

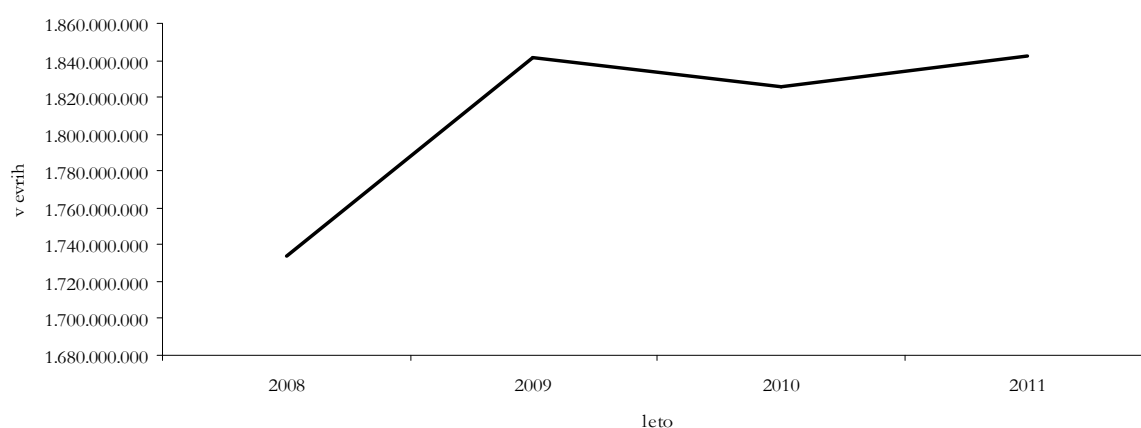
Tabela 38: Pregled deleža sredstev za delovanje posrednih uporabnikov

Sredstva posrednim uporabnikom	Tekoči transferi v javne zavode – konto 4133	Drugi tekoči domači transferi – konto 413	Tekoči transferi – konto 41
1.842.633.308 evrov	1.858.079.123	3.569.940.550	5.606.090.815
Delež sredstev posrednih uporabnikov v posameznem kontu v odstotkih	99,17	51,62	32,87

Vir: glavna knjiga proračuna.

V letu 2011 je bilo iz proračuna izplačano 5.606.090.815 evrov za tekoče transfere, od tega predstavljajo tekoči transferi posrednim uporabnikom 32,87 odstotka. V okviru sredstev za delovanje posrednih uporabnikov se zagotavljajo sredstva za plače, prispevke in materialne stroške. V letu 2011 se je iz proračuna izplačalo 1.842.633.308 evrov kot tekoči transfer posrednim uporabnikom, od tega za plače in druge izdatke zaposlenim 957.014.938 evrov oziroma 51,94 odstotka, za integralno financiranje visokošolskih zavodov 248.797.446 evrov oziroma 13,50 odstotka, za prispevke delodajalcev 135.259.137 evrov oziroma 7,34 odstotka in za izdatke za blago in storitve 501.561.787 evrov oziroma 27,22 odstotka sredstev, namenjenih za delovanje posrednih uporabnikov.

Slika 32: Tekoči transferi posrednim uporabnikom v obdobju od leta 2008 do leta 2011

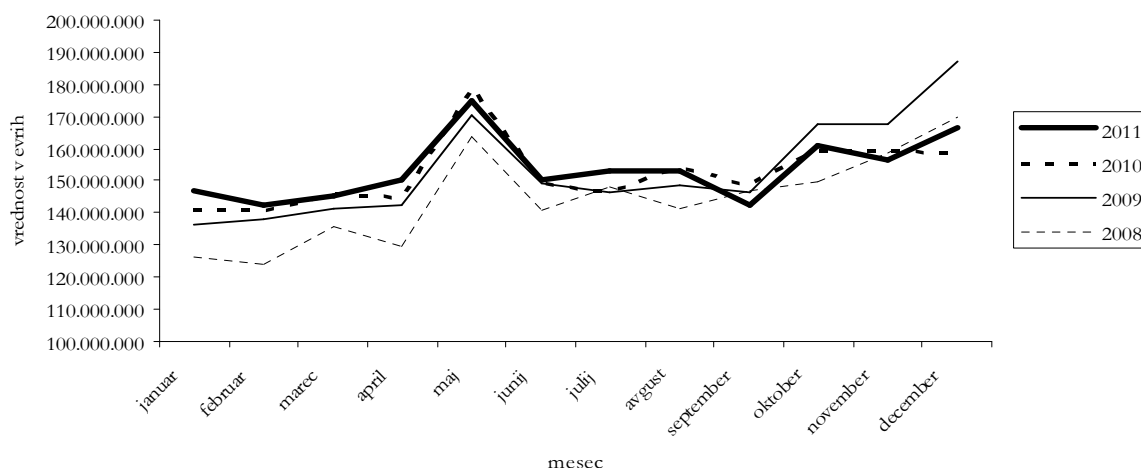


Vir: glavne knjige proračuna.

Obseg sredstev za delovanje posrednih uporabnikov se je v letu 2011 glede na preteklo leto zvečal za en odstotek oziroma za 16.734.025 evrov, glede na leto 2008 pa se je zvečal za šest odstotkov oziroma za 108.390.202 evrov.

Glede na leto 2008 so se v letu 2011 povečala sredstva za plače za tri odstotke, sredstva za integralno financiranje visokošolskih zavodov za 20 odstotkov, sredstva za izdatke za blago in storitve za 11 odstotkov, medtem ko so se sredstva za prispevke delodajalcev zmanjšala za 10 odstotkov.

Slika 33: Tekoči transferi posrednim uporabnikom po mesecih



Vir: glavne knjige proračuna.

Pri izplačevanju sredstev v letu 2011 se jih je največ izplačalo v maju, 9,50 odstotka letnih sredstev, in v decembru, 9,04 odstotka vseh sredstev. V maju je povečanje zaradi izplačila letnega regresa, v decembru pa so vzroki naslednji:

- nekaterim javnim zavodom so izplačali poračun plač v višini treh odstotkov na letni ravni, ker je bilo ugotovljeno, da je bilo izplačevanje plač za zaposlene med letom v višini 97 odstotkov realizacije iz leta 2010 brez pravne podlage;
- nekateri javni zavodi se financirajo tudi iz prihodkov iz tržne dejavnosti, izplačila iz proračuna so višja v mesecih, ko ni lastnih prilivov;
- povečanje izplačil se nanaša na plačila toksikoloških in alkoholnih preiskav zdravstvenim zavodom;
- v končne anekse so bile vključene vse spremembe med letom 2011, s tem pa je bilo v decembru izvedeno nakazilo za november in poračun za vse leto.

Največ tekočih transferov posrednim uporabnikom je v letu 2011 izplačalo Ministrstvo za šolstvo in šport, kar 60,05 odstotka vseh sredstev, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 22,70 odstotka, Ministrstvo za kulturo 6,14 odstotka, Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve 5,97 odstotka, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2,97 odstotka, ostali vladni proračunski uporabniki pa so izplačali po manj kot en odstotek skupnih sredstev za tekoče transfere.

Financiranje občin

3.3.4.b Ministrstvo za finance je na podlagi 12. člena Zakona o financiranju občin²⁸⁸ (v nadaljevanju: ZFO-1) in 5. člena Uredbe o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog²⁸⁹ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji) ter ob upoštevanju prehodne določbe iz 37. člena ZFO-1 izračunalo povprečnino za leto 2011 v znesku 554,50 evra. Ministrstvo za finance pri izračunu povprečnine za leto 2011 ni upoštevalo ocene inflacije za leti 2010 in 2011, kot to določa 12. člen ZFO-1. V 2. členu uredbe o metodologiji je določeno, da se izračun povprečnine za naslednje leto opravi v juniju tekočega leta, zato bi Ministrstvo za finance za izračun povprečnine za leto 2011 moralo upoštevati oceno inflacije za leti 2010 in 2011, ki ju je pripravil Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: Urad za makroekonomske analize) v Pomladanski napovedi gospodarskih gibanj 2010²⁹⁰. Iz te napovedi gospodarskih gibanj je izhajalo, da naj bi povprečna inflacija leta 2010 znašala 1,3 odstotka, povprečna inflacija leta 2011 pa 1,6 odstotka.

Ministrstvo za finance je na podlagi tretjega odstavka 6. člena in 14. člena ZFO-1 izračunalo tudi prihodke od dohodnine, ki za financiranje primerne porabe v letu 2011 pripadajo občinam, vendar tudi tu ni upoštevalo ocene inflacije za leti 2010 in 2011, kot to določa tretji odstavek 6. člena ZFO-1.

Višina povprečnine je določena z vsakoletnim ZIPRS. ZIPRS1112 v 42. členu določa, da če vlada z reprezentativnimi združenji občin ne doseže dogovora iz prvega odstavka 11. člena ZFO-1, se v predlog proračuna vključi povprečnina, ki jo določi vlada. V 42. členu ZIPRS1112 je bila za proračunsko leto 2011 določena povprečnina v vrednosti 554,50 evra.

Ugotovitve, ki se nanašajo na več revidirancev

3.3.4.c Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju: Služba za razvoj) je na podlagi izvedenega javnega razpisa s Kobilarno Lipica, Sežana (v nadaljevanju: Kobilarna) sklenila pogodbo za financiranje projekta Muzej Lipica v vrednosti 692.850 evrov. Pogodba v četrtem odstavku 3. člena določa, da Kobilarna pridobi od Ministrstva za kulturo najmanj 15 odstotkov upravičenih stroškov projekta. Vlada je izdala sklepa, iz katerih izhaja, da se pristojnost za izvajanje Norveškega finančnega mehanizma in Finančnega mehanizma EGP²⁹¹ ter Slovensko-švicarskega programa sodelovanja s 1. 12. 2010 prenese s Službe za razvoj na Službo za lokalno samoupravo. Služba za razvoj, čeprav je bila seznanjena z deležem Ministrstva za kulturo, kakor tudi Služba za lokalno samoupravo ob prenosu pristojnosti nista sklenili tripartitne pogodbe, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, ki tudi določa, da je za nalogo, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih uporabnikov, lahko sklenjena le ena večstranska pogodba, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki je koordinator nalog.

Javni razpis za zbiranje predlogov – posameznih projektov v okviru Finančnega mehanizma EGP in Norveškega finančnega mehanizma v Republiki Sloveniji ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, kar ni v skladu s 181. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike

²⁸⁸ Uradni list RS, 123/06, 57/08, 36/11.

²⁸⁹ Uradni list RS, št. 51/09.

²⁹⁰ Urad za makroekonomske analize je Pomladansko napoved gospodarskih gibanj 2010 izdal dne 2. 4. 2010.

²⁹¹ EGP – Evropski gospodarski prostor.

Slovenije²⁹² (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2004), ki je določal, da mora biti javni razpis za dodelitev sredstev objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.

Služba za razvoj je v razpisni dokumentaciji navedla merila, način uporabe posameznega merila in pomen posameznega merila pa nista bila navedena. Končna ocena posamezne vloge je bila odvisna od strokovne presoje ocenjevalca, saj je za vsako merilo vnaprej določeno le maksimalno možno število zbranih točk, ne pa tudi pomen in način uporabe posameznega merila znotraj določenega maksimalnega števila točk. V javnem razpisu tudi ni bilo določeno, kako naj bi ravnala strokovna komisija, kadar je sredstev manj od predlaganega obsega sofinanciranja posameznih vlagateljev, katerih vloge so ocenjene pozitivno. Ocenjevalca, ki sta skupaj ocenjevala vlogo v ocenjevalnem listu, pri dveh merilih nista podala obrazložitve. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 6. točko tretjega odstavka 182. člena pravilnika iz leta 2004, ki je določal, da so obvezni deli razpisne dokumentacije tudi navedba vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način njihove uporabe in pomen posameznih meril.

3.3.4.d Ministrstvo za kulturo je z odločbo Občini Sveti Jurij ob Ščavnici (v nadaljevanju: občina) za sofinanciranje projekta Kulturni center s parkom velikanov – novogradnja odobrilo sredstva v vrednosti 955.308 evrov, pogodbo in anekse pa je sklenilo le v skupni vrednosti 320.855 evrov, kar je za 634.453 evrov manj sredstev, kot jih je določilo v odločbi. V drugem odstavku 1. člena pogodbe je določeno, da so pogodbe z izvajalci sestavni del pogodbe o sofinanciranju Kulturnega centra s parkom velikanov – novogradnja med Ministrstvom za kulturo in občino in da se pogodbe, ki se bodo sklepale z izvajalci kasneje, z dodatkom vključijo k osnovni pogodbi, vendar je v pogodbo vnesenih samo za 320.855 evrov pogodb z izvajalci.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pri vrednosti pogodbe z izvajalcem SGP Pomgrad pomotoma navedlo vrednost prve situacije v vrednosti 20.086 evrov in ne celotne pogodbene vrednosti 1.419.211 evrov.

Pogodba v 6. členu določa, da mora biti pisnemu zahtevku predložen originalni izvod ustrezne obračunske dokumentacije, ki ga potrdita nadzorni organ gradnje in skrbnik pogodbe, česar pa pogodba natančneje ne definira in občine tudi ne zavezuje, da mora upravičene stroške dokazovati z ustreznimi verodostojnimi knjigovodskimi listinami. Pogodba ne določa, da mora občina ob predložitvi zahtevka in začasnih situacij predložiti tudi razčlenjene rekapitulacije stroškov, iz katerih bi bile, glede na pogodbeni predračun, razvidne količine izvedenih del, vrednosti na enoto in kumulativno. Pogodba tudi ne predpisuje obveznosti občine po sprotnem poročanju o napredovanju del in tudi ne navaja kriterijev, po katerih bi ministrstvo sproti spremljalo uresničevanje pogodbenih obveznosti. Zaradi neustrezne opredelitve obsega sredstev v pogodbi in nejasno definiranih pogodbenih določil Ministrstvo za kulturo pred izplačilom ni moglo preveriti in pisno potrditi pravnega temelja in višine obveznosti, ki izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine. To je v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, v povezavi z 2. alinejo prvega odstavka, in drugim odstavkom 123. člena Zakona o uresničevanju javnega in interesa za kulturo²⁹³ (v nadaljevanju: ZUJIK), ki določa, da mora ministrstvo, pristojno za kulturo, izvajati nadzor nad izvrševanjem pogodbenih obveznosti izvajalcev javnih kulturnih projektov, ki so dobili javna sredstva, ter

²⁹² Uradni list RS, št. 108/04.

²⁹³ Uradni list RS, št. 96/02, 53/07, 56/08, 4/10, 2/11.

opredeljuje načine nadzora, in v povezavi z 21. členom Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa²⁹⁴, ki je določal, da so skrbniki pogodb odgovorni za spremljanje izpolnjevanja pogodbenih obveznosti izvajalcev programov ali projektov, ki so prejeli javna sredstva, in za namensko uporabo sredstev.

Ministrstvo za kulturo in občina Sveti Jurij ob Ščavnici sta sklenila pogodbo o sofinanciranju Kulturnega centra s parkom velikanov – novogradnja na osnovi javnega razpisa za izbiro investicijskih projektov občin za področje kulture. Pogodba je zavezovala občino k zaključku investicije v skladu z odobreno dinamiko črpanja sredstev, to je do konca leta 2011. Dela na objektu so bila zaključena v marcu 2012, kar pa je kršitev 2. člena pogodbe o sofinanciranju, ki določa, da se občina zavezuje, da investicijo izvede v skladu s pogodbo in v rokih, ki omogočajo črpanje sredstev iz proračuna v vrednosti, in v letih, v katerih so odobrena, drugače lahko ministrstvo pogodbo prekine.

Vlada je potrdila uvrstitev dveh ločenih projektov v NRP, prvega financiranega iz sredstev proračuna Ministrstva za kulturo – izgradnja Kulturnega doma s parkom velikanov – novogradnja, in drugega iz namenskih sredstev Evropske unije – Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 – izgradnja Kulturno-promocijskega centra, ki sta na isti lokaciji in sta enakega družbenega pomena. Za navedena investicijska projekta, ki sta funkcionalno in programsko povezana in je bilo zanj izdano eno gradbeno dovoljenje, sta Ministrstvo za kulturo in Služba za lokalno samoupravo sklenili dve ločeni pogodbi z občino. Takšno ravnanje ni v skladu s 50. členom ZJF in prvim odstavkom 155. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določata, da se za naloge, ki jih financira več neposrednih uporabnikov, z izvajalcem sklene ena večstranska pogodba, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki je koordinator nalog. Sofinanciranje investicije s sklenitvijo tripartitne pogodbe bi vladi omogočilo lažje spremljanje in izvajanje nadzora ter preglednost nad potekom celotne investicije, občini pa izvedbo enega javnega naročila za celoten projekt, pri čemer javnega naročila zgolj zaradi različnih virov financiranja ne bi bilo treba deliti na dva sklopa in bi tudi v fazi izvajanja občina investicijo lahko vodila kot en projekt.

Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu

3.3.4.e Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (v nadaljevanju: Urad za Slovence v zamejstvu) je na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenil s SLOMEDIO, Slovenskim medijskim centrom GmbH, Avstrija pogodbo o sofinanciranju dejavnosti v letu 2011 v skupni vrednosti 360.000 evrov. V objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji so navedena merila, ki so v razpisni dokumentaciji podrobneje ovrednotena. V razpisni dokumentaciji nista jasno opredeljena način uporabe meril in način določanja obsega dodeljenih sredstev. Urad za Slovence v zamejstvu je zato pri izvedbi javnega razpisa ravnal v nasprotju s 4. in 6. alinejo tretjega odstavka 9. člena Uredbe o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije²⁹⁵, ki določa, da javni razpis vsebuje tudi navedbo meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način uporabe in pomen posameznih meril ter način določanja obsega sredstev, ki jih prejme posamezen prejemnik.

²⁹⁴ Uradni list RS, št. 93/05.

²⁹⁵ Uradni list RS, št. 139/06.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko

3.3.4.f Služba za lokalno samoupravo je na podlagi tretjega javnega razpisa za prednostno usmeritev "Regionalni razvojni programi" v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij (v nadaljevanju: tretji razpis) v letu 2011 izplačevala sredstva po naslednjih pogodbah:

- Občini Krško – pogodba o sofinanciranju operacije Komunalna infrastruktura Vihre–Mrtvice – 2. faza v vrednosti 1.962.771 evrov in
- Občini Laško – pogodba o sofinanciranju operacije Ureditve kanalizacije Laško in Rimske Toplice v vrednosti 882.825 evrov.

V objavah javnih razpisov so bili navedeni splošni in posebni pogoji za dodelitev sredstev. Za merila za izbiro operacij je bilo navedeno, da o operacijah odločajo sveti regij, ne pa katera merila se upoštevajo pri izbiri posameznih operacij. V razpisni dokumentaciji Služba za lokalno samoupravo ni navedla meril in uporabe meril. Navedeno ravnanje pomeni kršitev 5. točke tretjega odstavka 11. člena in četrte alineje 1. točke 12. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013²⁹⁶ (v nadaljevanju: uredba o kohezijski politiki 2007), kjer je navedeno, da morajo biti v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji navedena merila (navedba, opis, ovrednotenje meril po vrstnem redu od bolj pomembnega k manj pomembnemu).

Čeprav je s pogodbo Službi za lokalno samoupravo omogočena kontrola nad izvajanjem operacije, Služba za lokalno samoupravo ni vzpostavila oziroma izvedla ustrezne kontrole in ni ugotovila kršitve pogodbe med občino in izvajalci. Zagotovila tudi ni takih notranjih kontrol, ki bi preprečile izplačila v nasprotju s pogodbami v celotnem procesu posameznega projekta, in s tem kršila prvi in drugi odstavek 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

3.3.4.g Služba za lokalno samoupravo je sklenila naslednje pogodbe:

- z Občino Šentjur pogodbo o sofinanciranju operacije Industrijska cona Šentjur-Jug 2 v skupni vrednosti 848.725 evrov,
- z Občino Bovec pogodbo o sofinanciranju operacije Vodovod, kanalizacija in ČN Čezsoča v vrednosti 941.914 evrov,
- z Občino Sveti Jurij ob Ščavnici pogodbo o sofinanciranju operacije Kulturno-promocijski center v vrednosti 996.973 evrov.

Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud²⁹⁷ v trinajstem odstavku 7. člena določa, da mora uporabnik v roku, navedenem v objavi poziva, vse vlagatelje popolnih vlog s sklepom o izbiri obvestiti o odločitvi glede dodelitve regionalnih spodbud. V objavi javnega poziva v letu 2010 je bilo navedeno, da se vlagatelje obvesti o izbiri v roku 60 dni od datuma odpiranja vlog.

Služba za lokalno samoupravo je ravnala v nasprotju s trinajstim odstavkom 7. člena Uredbe o dodeljevanju regionalnih spodbud, saj je sprejela sklepe o sofinanciranju operacij v rokih, daljših od 60 dni

²⁹⁶ Uradni list RS, št. 41/07.

²⁹⁷ Uradni list RS, št. 113/09, 37/10.

– za Občino Bovec 18 dni prepozno, za Občino Šentjur 35 dni prepozno in za Občino Sveti Jurij ob Ščavnici 47 dni prepozno.

3.3.4.h Služba za lokalno samoupravo in Občina Vojnik sta sklenili pogodbi o sofinanciranju projekta "Izgradnja nizkoenergetskega vrtca Vojnik", in sicer:

- pogodbo o sofinanciranju projekta "Izgradnja nizkoenergetskega vrtca Vojnik" s sredstvi Evropske unije v vrednosti 807.491 evrov in
- pogodbo o sofinanciranju lastne udeležbe pri investicijskem projektu posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine za projekt "Izgradnja nizkoenergetskega vrtca Vojnik" v vrednosti 2.242.343 evrov.

Služba za lokalno samoupravo je Občini Vojnik na podlagi zahtevkov za izplačilo po pogodbi s sredstvi Evropske unije v letu 2011 izplačala 356.064 evrov. Pri pregledu upravičenih stroškov smo ugotovili, da je Občina Vojnik med upravičene stroške uvrstila tudi račun izvajalca Nivo za storitve, opravljene 28. 2. 2011, ter račun izvajalca Navor projektiranje, storitve in raziskave, d. o. o., Celje za storitve, opravljene 9. 3. 2011, kar ni v skladu s 5. točko povabila v povezavi s tretjim odstavkom 5. člena pogodbe s sredstvi Evropske unije, ki določa, da so izdatki upravičeni, če bodo nastali v obdobju od 17. 3. 2011 do 31. 12. 2012, izdatki pripravljalnih del (priprava projektne in investicijske dokumentacije ter nakupi zemljišč in zgradb) pa so upravičeni od 1. 1. 2007, vendar ne pred datumom sklepa o potrditvi dokumenta identifikacije investicijskega projekta, ki ga izda pristojni organ. Služba za lokalno samoupravo je tako izplačala za 20.169 evrov več, kot je Občina Vojnik izkazala upravičenih stroškov. Navedeno ravnanje ni v skladu s 5. členom pogodbe in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pojasnilo službe

Na podlagi zapisnika nadzornika ter po ogledu situacije na kraju gradnje objekta je Služba za lokalno samoupravo ocenila, da spadajo komunalni priključki k pripravljalnim delom, saj brez tega ne bi bilo mogoče začeti gradnje. Na Službi za lokalno samoupravo so bili prepričani, da navedena dela lahko uvrstijo v pripravo zemljišča za gradnjo vrtca. Priprave zemljišča s komunalnimi vodi zaradi terena in terminskega načrta ni bilo mogoče izvesti med gradnjo.

3.3.4.i Služba za lokalno samoupravo in Občina Ivančna Gorica sta sklenili pogodbo o sofinanciranju projekta "Izgradnja kanalizacijskega sistema s čistilno napravo Muljava" v vrednosti 1.410.361 evrov, Občina Ivančna Gorica pa pogodbo o vodenju investicijskih opravil pri izgradnji kanalizacijskega sistema s čistilno napravo Muljava z izvajalcem Javno komunalno podjetje Grosuplje, d. o. o., Grosuplje (v nadaljevanju: komunalno podjetje) v vrednosti 384.810 evrov na podlagi 8. točke prvega odstavka 17. člena ZJN-2.

Čeprav je bil s pogodbo Službi za lokalno samoupravo omogočen nadzor porabe proračunskih sredstev, ni opravila ustrezne kontrole in ni ugotovila nepravilnosti pri oddaji javnega naročila. Služba za lokalno samoupravo ni zagotovila takih notranjih kontrol, ki bi preprečile izplačila v nasprotju s pogodbami v celotnem procesu projekta, in s tem kršila prvi in drugi odstavek 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

Ugotovili smo tudi, da se cene na posameznih računih, ki jih je komunalno podjetje navedlo v situaciji za nakup materiala, ne ujemajo s cenami na cenikih dobaviteljev oziroma teh izdelkov ni v cenikih. Prav tako tudi cene na računih niso enake cenam, ki jih je komunalno podjetje zaračunalo v situaciji. Ker je Služba za lokalno samoupravo plačala navedene situacije, to ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki

določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.4.j Ministrstvo za gospodarstvo je z Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo, Maribor (v nadaljevanju: Slovenski podjetniški sklad) sklenilo pogodbo o financiranju in izvajanju javnega razpisa za sofinanciranje nakupa nove tehnološke opreme v obdobju 2009–2011 v okviru prednostne usmeritve 1.2 Spodbujanje podjetništva Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 v skupni vrednosti 35.000.000 evrov. Slovenski podjetniški sklad je z upravičencem Logar trade čebelarska oprema, d. o. o., Šenčur sklenil pogodbo o sofinanciranju nakupa nove tehnološke opreme v skupni vrednosti 165.587 evrov.

Javni razpis za sofinanciranje nakupa nove tehnološke opreme v obdobju 2009–2011 je izvedel Slovenski podjetniški sklad, k razpisu je dala soglasje Služba za lokalno samoupravo. V objavi javnega razpisa je v poglavju 4.1 Splošni pogoji navedeno, da se na razpis lahko prijavijo mikro, mala in srednje velika podjetja, kar ni v skladu z mnenjem o skladnosti sheme državne pomoči "Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013", ki ga je na podlagi prvega odstavka 7. člena Zakona o spremljanju državnih pomoči²⁹⁸ izdalo Ministrstvo za finance, ki v 7. točki določa, da so upravičenci do regionalnih pomoči za naložbe vsa podjetja (velika, majhna in srednjevelika podjetja).

Priporočilo

Ministrstvo naj pri priglasitvi shem državnih pomoči natančno uporablja izrazoslovje o mikro in malih podjetjih.

Sklad ni izdal Sklepa o odobritvi sofinanciranja nakupa nove tehnološke opreme, izdal je le seznam odobrenih vlog²⁹⁹, ki ni bil izdan v 60 dneh od roka za predložitev vlog, kot to določa 13. točka javnega razpisa, ki je bil izveden na podlagi Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013³⁰⁰ (v nadaljevanju: uredba o kohezijski politiki 2009). Slovenski podjetniški sklad je ravnal v nasprotju z javnim razpisom in osmim odstavkom 14. člena uredbe o kohezijski politiki 2009, ministrstvo pa je ravnalo v nasprotju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva izvajajo nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb. V okviru tega nadzora bi morale ministrstvo nadzirati ustreznost notranjega kontroliranja v skladu, ki bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno poslovanje sklada.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pojasnilo, da v skladu z Zakonom o podpornem okolju za podjetništvo³⁰¹ (v nadaljevanju: ZPOP-1) Slovenski podjetniški sklad ne izdaja dodatnega eksternega sklepa po Zakonu o splošnem upravnem postopku³⁰²

²⁹⁸ Uradni list RS, št. 37/04.

²⁹⁹ Z dne 14. 7. 2009.

³⁰⁰ Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10.

³⁰¹ Uradni list RS, št. 102/07.

³⁰² Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10.

(v nadaljevanju: ZUP), ampak v skladu z drugim odstavkom 29. člena ZPOP-1 odgovorna oseba izvajalca razpisa ali oseba, ki jo je ta pooblastila za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev, na podlagi seznama iz prvega odstavka, izda posamezne sklepe o izboru prejemnikov. Na javni razpis je do roka 24. 4. 2009 prispelo skoraj 500 vlog. Pri pripravi javnega razpisa so se roki določali na osnovi preteklih izkušenj s tovrstnimi javnimi razpisi, pri katerih pa slovenski podjetniki niso pokazali takega zanimanja, zato na skladu nikakor niso mogli predvideti takšnega števila vlog. Zaradi tega je bilo do roka nemogoče pripraviti seznam odobrenih vlog, saj mora ta predstavljati dokončen seznam, ki se lahko pripravi šele, ko so obdelane vse vloge. Kljub veliki količini vlog pa je Slovenskemu podjetniškemu skladu uspelo izdati vse sklepe vlagateljem v roku.

3.3.4.k Ministrstvo za gospodarstvo je z izvajalcem Rudnik živega srebra Idrija, d. o. o. – v likvidaciji, Idrija sklenilo pogodbo o financiranju rudarske škode v letu 2011 v skupni vrednosti 540.000 evrov. Likvidacijski upravitelj je na podlagi 10. člena Pravil o načinu ugotavljanja in sanacij rudarske škode (v nadaljevanju: pravila), ki so priloga k pogodbi, izdelal seznam upravičencev do povračila rudarske škode (v nadaljevanju: seznam upravičencev). Iz seznama upravičencev izhaja, da je likvidacijski upravitelj nekaterim upravičencem priznal revalorizirano škodo, za kar pa ni imel pravne podlage. Ministrstvo je s tem ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.

Ministrstvo je na podlagi prejetega zahtevka izplačalo rudarsko škodo v skupnem znesku 3.854 evrov tudi trem osebam, ki niso bile na seznamu upravičencev do povračila rudarske škode na dan 1. 1. 2011. Navedeno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi. Likvidacijski upravitelj je k zahtevku za izplačilo predložil pojasnilo, v katerem navaja, da so bila v letu 2007 prijavljena in ocenjena vsa stanovanja v bloku Lapajnetova 17, skupaj deset stanovanj, vendar so tri pomotoma izpustili pri izdelavi priloge 2 (že v letu 2010). Vsem desetim so v letu 2007 izdali tudi ustrezne sklepe. Napako so odkrili, ko so v letu 2011 skupno vsi lastniki v bloku sanirali škodo in dostavili račune.

3.3.4.l Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi izvedenega javnega razpisa za sofinanciranje individualnih sistemov ogrevanja na lesno biomaso za leti 2010 in 2011, v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Trajnostna raba energije, prednostne usmeritve inovativni ukrepi za lokalno energetske oskrbo, sklenilo pogodbo o sofinanciranju operacije "Izgradnja kotlovnice z vgradnjo kotlovske naprave na lesno biomaso – sekance" z upravičencem Egoles, d. o. o., Škofja Loka (v nadaljevanju: Egoles) v skupni vrednosti 97.900 evrov.

Pri pregledu vloge Egoles smo ugotovili, da ni bila popolna, saj ni vsebovala kopij poročil, strokovnih ocen, ustreznih študij ali elaboratov ter izjave banke o razvrstitvi v bonitetni razred, kot to določa razpisna dokumentacija v poglavju 8.1 – vsebina in popolnost vloge. Kljub temu da vloga ni bila popolna, je ministrstvo z upravičencem Egoles sklenilo pogodbo, kar ni v skladu z 225. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

Pojasnilo ministrstva

Upravičenec se je za investicijo v biomaso odločil izključno zaradi možnosti sofinanciranja projekta. Če ta možnost ne bi obstajala, bi se odločil za cenejšo možnost, ki okolje bistveno bolj obremenjuje, zato je komisija menila, da je vloga v tem delu popolna. Upravičenec je strokovno komisijo seznanil, da izjave banke o boniteti ni mogoče pridobiti. Ker je bila investicija

upravičenca izvedena z lastnimi sredstvi, bonitetna ocena banke ni imela vpliva na izvedbo investicije, zato je komisija menila, da to ni bil ustrezen razlog za zavrnitev vloge.

3.3.4.m Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi izvedenega javnega razpisa³⁰³ za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR "Razvojni centri slovenskega gospodarstva" sklenilo tudi naslednje pogodbe:

- z družbo Farma GRS, farmacevtsko gospodarsko razvojno središče, d. o. o., Novo mesto (v nadaljevanju: Farma GRS) pogodbo o sofinanciranju operacije "Farmacevtsko gospodarsko središče Slovenije – Farma GRS" v skupni vrednosti 10.600.384 evrov,
- s SiEVA, podjetje za razvoj in trženje v avtomobilski industriji, d. o. o., Šempeter pri Gorici pogodbo o sofinanciranju operacije "Razvojni center avtomobilске industrije SiEVA" v skupni vrednosti 19.999.970 evrov,
- z NELA, razvojni center za elektroindustrijo in elektroniko, d. o. o., Železniki pogodbo o sofinanciranju operacije "Razvojni center za elektroindustrijo in elektroniko" v skupni vrednosti 19.901.553 evrov,
- z RC SIMIT, razvojni center za sodobne materiale in tehnologije, d. o. o., Kidričevo (v nadaljevanju: RC SIMIT) pogodbo o sofinanciranju operacije "SIMIT sodobni materiali in inovativne tehnologije" v skupni vrednosti 16.705.000 evrov,
- z Razvojnim centrom eNeM Novi Materiali, d. o. o., Zagorje ob Savi pogodbo o sofinanciranju operacije "Razvojni center Novi Materiali" v skupni vrednosti 11.037.721 evrov,
- z RCE – Razvojni center energija, d. o. o., razvojno raziskovalni center, Velenje pogodbo o sofinanciranju operacije "Razvojni center energija" v skupni vrednosti 10.934.216 evrov.

Sklenjene pogodbe ne vsebujejo določbe o načinu nadzora nad namensko porabo sredstev, ki vključuje tudi kontrolo na kraju samem, kar ni v skladu z 12. točko 13. člena uredbe o kohezijski politiki 2009.

Pri petih pogodbah smo ugotovili pomanjkljivo določeno dinamiko izplačila pogodbenega zneska, saj je določena samo maksimalna vrednost izplačila za leto 2011 ter za leto 2014, za ostala leta pa je določeno, da se bo dinamika določila s pisnim dodatkom k pogodbi. Navedeno ravnanje ni v skladu z 11. točko 13. člena uredbe o kohezijski politiki 2009, ki določa, da je obvezna sestavina pogodbe tudi dinamika izplačila pogodbenega zneska (okvirni terminski načrt porabe sredstev, vključno z rokom zadnjega izstavljenega računa oziroma zahtevka za izplačilo).

Pri pregledu vloge, ki jo je vložil prijavitelj TALUM, Tovarna aluminija, d. d., Kidričevo za upravičenca RC SIMIT, smo ugotovili, da vloga ne izpolnjuje vseh pogojev iz javnega razpisa. Med pogoji za konzorcij je v javnem razpisu navedeno, da mora v konzorciju sodelovati vsaj eno malo ali srednjeveliko podjetje v skladu s Prilogo 1 Uredbe komisije (ES) št. 800/2008 z dne 6. 8. 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgom z uporabo členov 87. in 88. Pogodbe (Uredba o splošnih skupinskih izjemah)³⁰⁴. Pri preveritvi velikosti podjetij, ki sodelujejo v konzorciju, je ministrstvo ugotovilo, da v konzorciju sodeluje šest velikih podjetij, šest mikro podjetij in dva zavoda. Kljub temu, da pogoji za konzorcij niso bili izpolnjeni, saj v konzorciju ne sodeluje vsaj eno malo ali srednje veliko podjetje, je

³⁰³ Uradni list RS, št. 62/10.

³⁰⁴ Št. 800/2008 z dne 6. 8. 2008, Uradni list EU, C 360.

ministrstvo z upravičencem RC SIMIT sklenilo pogodbo, kar ni v skladu z 225. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

3.3.4.n Ministrstvo za gospodarstvo je z Zlatarno Celje, d. d., Celje sklenilo pogodbo o sofinanciranju operacije "Hotel v BTC-ju Ljubljana" v skupni vrednosti 4.500.000 evrov. Ministrstvo je sredstva dodelilo na podlagi izvedenega javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR, dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva – turistična infrastruktura 2009. V javnem razpisu je bilo določeno, da predstojnik sprejme sklep o dodelitvi sredstev v 60 dneh od datuma odpiranja vlog. V javnem razpisu je bilo določeno, da se vloge odpira 2. 9. 2009, sklep o dodelitvi sredstev pa je predstojnik sprejel šele 4. 12. 2009. Ministrstvo je s tem kršilo določila javnega razpisa, saj je predstojnik sprejel sklep 32 dni po predpisanem roku.

3.3.4.o Ministrstvo za gospodarstvo in Markič, s. p. sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Obnova in posodobitev nastanitvenega in gostinskega dela v Koči pod Storžičem ter ureditev odvodnjavanja meteornih voda s sanacijo greznice in kanalizacije v skupni vrednosti 32.550 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega razpisa v letu 2010³⁰⁵ za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR, obnova in posodobitev planinskih postojank. V javnem razpisu je bilo določeno, da predstojnik sprejme sklep o dodelitvi sredstev v 60 dneh od dne odpiranja vlog. V javnem razpisu je bilo določeno, da se vloge odpira 21. 4. 2010, sklep o dodelitvi sredstev pa je predstojnik sprejel šele 2. 7. 2010. Ministrstvo je s tem kršilo določila javnega razpisa, saj je minister sprejel sklep 12 dni po predpisanem roku.

3.3.4.p Zakon o spodbujanju tujih investicij in internacionalizacije podjetij³⁰⁶ (v nadaljevanju: ZSTNIIP) v 21. členu določa, da mora vlada najkasneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona (zakon je začel veljati 20. 8. 2004) sprejeti program spodbujanja investicij za petletno obdobje iz 5. člena, v katerem bi opredelila način izvajanja dodeljevanja finančnih spodbud za investicije, prioritete in cilje, ki naj bi bili doseženi z izvajanjem teh nalog. Vlada je sprejela program spodbujanja investicij za obdobje od leta 2005 do leta 2009, za kasnejše obdobje pa takega programa ni sprejela in je s tem je ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 5. člena ZSTNIIP.

Ministrstvo za gospodarstvo in AHA Moda, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: AHA Moda) sta sklenila pogodbo o dodelitvi finančne spodbude za investicijski projekt družbe AHA Moda v skupni vrednosti 5.815.872 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi vloge tujega investitorja, družbe Buxton Invest Limited iz Združenega kraljestva Velike Britanije.

Prvi odstavek 11. člena pogodbe z AHA Modo določa, da bo prejemnik v okviru investicijskega projekta ustvaril 920 novih neto delovnih mest najpozneje do 31. 12. 2012. Povečanje števila novih delovnih mest

³⁰⁵ Uradni list RS, št. 22/10.

³⁰⁶ Uradni list RS, št. 107/06-UPB1, 11/11.

se ugotavlja kot neto povečanje³⁰⁷ števila zaposlenih v prejemniku v primerjavi s povprečjem števila zaposlenih v zadnjih dvanajstih mesecih. Drugi odstavek 11. člena pogodbe določa, da se kot novo delovno mesto šteje sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas. Štejejo se tudi delavci, ki so bili v preteklosti že zaposleni v Murinih družbah in so s stečajem izgubili delovno mesto, pa tudi delavci, ki so zaposleni v Murinih družbah za določen čas. V kvoto novih delovnih mest se ne štejejo delavci, ki so že sedaj zaposleni v družbi Mura in partnerji, proizvodnja oblačil d. o. o., Murska Sobota³⁰⁸ (v nadaljevanju: Mura in partnerji) in Mura – EHM, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: Mura EHM) za nedoločen čas, za katere se prejemnik zavezuje, da jih bo zaposlil, prav tako tudi ne delavci iz družbe Mura Zagreb, d. o. o., Zagreb (v nadaljevanju: Mura Zagreb). Zaposleni za nedoločen čas in tudi za določen čas, če obvezni čas zaposlitve še ni pretekel, za katere je družba že prejela subvencijo, se ne upoštevajo v neto povečanju in zanje prejemnik ne more ponovno pridobiti finančne spodbude.

Pogodba v 6. členu določa, da se v prvem zahtevku za sofinanciranje upoštevajo upravičeni stroški, nastali v obdobju³⁰⁹ od 19. 4. do 20. 10. 2011. V zahtevku se lahko uveljavljajo stroški odpiranja novih delovnih mest, nastalih z dnem, ko je bilo z delavci sklenjeno delovno razmerje. V prvem zahtevku za sofinanciranje v znesku 4.425.120 evrov je AHA Moda predložila imenski seznam zaposlenih (v nadaljevanju: seznam) in navedla, da od 1. 10. 2011 zaposluje 712 delavcev za nedoločen čas in da vsi zaposleni izpolnjuje pogoje iz 11. člena pogodbe, saj nihče izmed njih:

- ni bil zaposlen v podjetju Mura in partnerji, Mura EHM za nedoločen čas,
- ni bil zaposlen v Mura Zagreb,
- ni delavec, za katerega bi družba Mura in partnerji prejela subvencije, oziroma je, če je Mura in partnerji prejela subvencijo, obvezni čas zaposlitve že potekel.

Iz seznama je razvidno, da gre za 712 novo zaposlenih od 1. 10. 2011 v AHA Moda. Na podlagi seznama ministrstvo ni preverilo, ali kdo oziroma koliko od navedenih zaposlenih izpolnjuje pogoje iz 11. člena pogodbe, kamor ne štejejo zaposleni v Mura in partnerji, Mura EHM (ki so zaposleni za nedoločen čas) in Mura Zagreb ter zaposleni za nedoločen čas (in določen čas, če obvezni čas zaposlitve še ni pretekel), za katere je družba že prejela subvencijo. Na seznamu, ki so priloga zahtevku za sofinanciranje, so tudi zaposleni, ki so v Mura in partnerji v preteklosti prejeli državno pomoč. Ker ministrstvo ni pridobilo in nato preverilo seznama, je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

³⁰⁷ Smernica o državni regionalni pomoči za 2007–2013 (Uradni list Evropske unije C54/08) določa: ustvarjanje delovnih mest pomeni neto povečanje števila zaposlenih, neposredno zaposlenih v neki ustanovi, v primerjavi s povprečjem predhodnih 12 mesecev. Vsako delovno mesto, izgubljeno v teh 12 mesecih, je treba odšteti od celotnega števila delovnih mest, ustvarjenih v tem istem obdobju.

³⁰⁸ 588 zaposlenih.

³⁰⁹ V obdobju od datuma prejema obvestila ministrstva, da projekt pod pridržkom natančne preveritve, načeloma izpolnjuje pogoje upravičenosti (šesti odstavek 7.b člena ZSTNIIP) do dne posredovanja prvega zahtevka.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.4.q Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Veterinarska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Veterinarska uprava), Univerza v Ljubljani, Veterinarska fakulteta, Nacionalni veterinarski inštitut in družba KOTO, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: KOTO) so sklenili pogodbo o odstranjevanju živalskih stranskih proizvodov – živalskih trupel kot vrste živalskih stranskih proizvodov, ki niso namenjeni prehrani ljudi, v ocenjeni vrednosti 2.300.000 evrov do 2.586.000 evrov letno (v nadaljevanju: letna pogodba). Letna pogodba je bila sklenjena na podlagi koncesijske pogodbe, ki jo je sklenilo Ministrstvo za okolje in prostor. Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi 9. člena Uredbe o načinu, predmetu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja s stranskimi živalskimi proizvodi kategorije 1 in 2³¹⁰ v letu 2010 izvedlo javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje gospodarske javne službe ravnanja s stranskimi živalskimi proizvodi kategorije 1 in 2. Na razpisu je bil izbran edini prijavitelj KOTO, ki je izpolnjeval pogoje javnega razpisa.

Z letno pogodbo se urejajo medsebojna razmerja med pogodbenimi strankami glede ravnanja z živalskimi stranskimi proizvodi. V skladu s 3. členom letne pogodbe se količina prevzetih živalskih trupel potrjuje s posebnim zapisnikom ali potrdilom, ki ga podpiše predstavnik uporabnika storitev javne službe, ko posamezne količine prevzame izvajalec javne službe.

Račun družbe KOTO za julij 2011 v znesku 111.680 evrov je Veterinarska uprava poravnala, čeprav ni imela zapisnikov oziroma potrdil o prevzetih stranskih živalskih proizvodov za zbirni mesti v Ljubljani, posamezni zapisniki oziroma potrdila za nekatera ostala zbirna mesta pa so bili neverodostojni, saj na njih ni bil naveden datum prevzema³¹¹. Veterinarska uprava je z izplačilom celotne vrednosti računa ravnala v nasprotju s prvim in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za izplačilo, ter da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ministrstvo za promet

3.3.4.r Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je sklenila koncesijske pogodbe in anekse h koncesijskim pogodbam za leto 2010 oziroma 2011 za opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z:

- družbo Avrigo, družba za avtobusni promet in turizem, d. d., Nova Gorica (v nadaljevanju: Avrigo),
- družbo Veolia Transport Štajerska, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Veolia),
- družbo Koratur, d. d., Prevalje (v nadaljevanju: Koratur) in
- družbo BUS, medkrajevni potniški promet, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: BUS).

Pri sklenitvi pogodb se je Direkcija za ceste sklicevala na šesti odstavek 50. člena Zakona o prevozih v cestnem prometu³¹² (v nadaljevanju: ZPCP-2), ki določa, da se, ko veljavnost koncesije poteče pred

³¹⁰ Uradni list RS, št. 134/06, 1/10.

³¹¹ Na zbirnem mestu v Murski Soboti je bilo za 11.160 evrov takšnih zapisnikov, na zbirnem mestu v Novi Gorici 967 evrov, v Novem mestu 552 evrov, na Ptuj 1.757 evrov in v Ihanu 484 evrov.

³¹² Uradni list RS, št. 131/06, 5/07-popr., 123/08, 28/10, 49/11.

podelitvijo nove koncesije, na podlagi javnega razpisa ali ob odvzemu koncesije, ne glede na določbe prvega in drugega odstavka 50. člena ZPCP-2, izjemoma začasno podeli koncesija za opravljanje gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov brez javnega razpisa, vendar največ za dve leti. V tem času se mora izvesti javni razpis za podelitev koncesije. Navedenim družbam so bile podeljene koncesije brez javnega razpisa že za obdobje od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010, in sicer na podlagi 2. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu³¹³ (v nadaljevanju: ZPCP-2A), ki je določal, da se koncesije, podeljene v skladu z Zakonom o prevozih v cestnem prometu³¹⁴ (v nadaljevanju: ZPCP-1), podaljšajo za obdobje od 1. 1. 2009 do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar največ do 31. 12. 2010. S podelitvijo koncesij brez javnega razpisa je Direkcija za ceste ravnala v nasprotju z določbo 2. člena ZPCP-2A.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je 12. 3. 2010 objavilo razpis za novo podelitev koncesij, vendar se je razpis razveljavil zaradi previsokih ponudbenih cen in suma kartelnega dogovarjanja med ponudniki. Zaradi nujnosti zagotovitve kontinuitete opravljanja gospodarske javne službe javnih linijskih prevozov je Direkcija za ceste podaljšala obstoječe koncesijske pogodbe z veljavnostjo do 30. 6. 2011 oziroma 31. 12. 2012.

Pogodbe v 6. členu določajo, da je eden izmed pogojev, ki jih mora koncesionar izpolnjevati tudi, da ima izdelan program izvajanja koncesionirane dejavnosti, ki ga predloži kot sestavni del ponudbe. Program bi moral vsebovati navedbe o organizaciji izvajanja prevozov glede na število avtobusov, o številu voznikov in kvaliteti vozil ter kalkulacijo cene. To izhaja iz četrtega odstavka 63. člena Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe³¹⁵ (v nadaljevanju: uredba o koncesijah 2009), ki določa, kaj mora koncesionar svoji vlogi priložiti, oziroma iz 8. člena prej veljavne Uredbe o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu³¹⁶ (v nadaljevanju: uredba o koncesijah 2004). Pri nobenem od ponudnikov pri predloženem programu ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov glede na število avtobusov oziroma kalkulacij cen. Navedeno ravnanje ni v skladu s 6. členom pogodb in 63. členom uredbe o koncesijah 2009 oziroma z 8. členom uredbe o koncesijah 2004.

Sredstva, do katerih so izvajalci gospodarske javne službe upravičeni iz proračuna, so odvisna od števila prevoženih kilometrov, normirane cene na kilometer³¹⁷, maksimalne kompenzacije na kilometer³¹⁸ in prihodkov, ki jih prevoznik ustvari z izvajanjem koncesionirane dejavnosti.

Normirana cena na kilometer in maksimalna kompenzacija, ki se je uporabljala do leta 2011, je izhajala iz dogovora, ki sta ga sklenila Ministrstvo za promet in Gospodarska zbornica Slovenije v letu 2008. Normirana cena, ki je bila dogovorjena za leto 2008 in se je uporabljala do 30. 6. 2011, je znašala 1,71 evra na kilometer, maksimalna kompenzacija pa je do leta 2011 dogovorjena v vrednosti 0,431 evra na

³¹³ Uradni list RS, št. 123/08.

³¹⁴ Uradni list RS, št. 26/05-UPB3.

³¹⁵ Uradni list RS, št. 73/09.

³¹⁶ Uradni list RS, št. 88/04.

³¹⁷ Polna lastna cena na prevožen kilometer predstavlja stroškovno ceno.

³¹⁸ Najvišja možna kompenzacija iz proračuna na kilometer.

kilometer. V letu 2011 se je uporabljala normirana cena 1,76 evra na kilometer, maksimalna kompenzacija pa je znašala 0,533 evra na kilometer.

Ocenjujemo, da vrednost normirane cene ni realna, saj bi koncesionarji, razen družbe Avrigo, če bi bili tudi dejanski stroški prevoznikov tako visoki, gospodarsko javno službo opravljali z veliko izgubo, ker prihodki in kompenzacije ne pokrivajo stroškov, izračunanih na podlagi normirane cene, kar je razvidno iz tabele 39.

Tabela 39: Izračun poslovnega izida za štiri prevoznika

	Avrigo	Koratur	Veolia	BUS
Prevoženi kilometri (mesec v vzorcu)	407.939	188.953	629.115	219.143
Stroški z upoštevanjem normirane cene (v evrih)	717.973	332.557	1.075.787	385.692
Maksimalna kompenzacija (v evrih)	217.431	100.712	271.149	116.803
Izkazani prihodki iz koncesionirane dejavnosti (v evrih)	500.632	212.473	483.373	104.213
Rezultat (v evrih)	91	(19.372)	(321.265)	(164.675)
Izguba na prevoženi kilometer	-	0,102524601	0,510661938	0,7514521

Vir: poročila avtobusnih prevoznikov.

Če bi normirana cena odražala dejanske stroške prevoznikov, bi imeli prevozniki Koratur, Veolia in BUS v enem mesecu z izvajanjem javne službe 19.372 evrov, 321.265 evrov oziroma 164.675 evrov izgube. Na podlagi tega ocenjujemo, da normirana cena in najvišja možna kompenzacija nista odraz analize stroškov, na podlagi katere naj bi se v skladu s četrtim odstavkom 43. člena uredbe o koncesijah 2004 določila kompenzacija, oziroma nista v skladu s prvim odstavkom 50. člena uredbe o koncesijah 2009, ki določa, da znesek nadomestila ne sme presegati zneska, potrebnega za pokrivanje upravičenih stroškov, ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti javne službe, ob upoštevanju ustreznih prihodkov in primarnega dobička.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.4.s Ministrstvo za okolje in prostor in Javni zavod Triglavski narodni park, Bled (v nadaljevanju: Triglavski narodni park) sta sklenila pogodbo o financiranju dejavnosti javne službe ohranjanje narave. Vlada v skladu s 6. členom ZVRS izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji kot ustanoviteljici zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij, če s posebnim zakonom ni drugače določeno. V letu 2010 je vlada sprejela sklep, s katerim je ministrstvom in vladnim službam naložila, da izvedejo potrebne aktivnosti, s katerimi se zagotovi, da posredni uporabniki, ki sodijo v njihovo pristojnost, pravočasno pripravijo programe dela in finančne načrte za tekoče leto tako, da lahko vlada o njih odloča najkasneje do konca marca. Čeprav je svet zavoda program dela in finančni načrt za leto 2011 sprejel 8. 12. 2010, je vlada soglasje k temu dala šele 26. 5. 2011 in torej o programu dela in finančnem načrtu ni odločala v roku iz navedenega sklepa.

Pojasnilo ministrstva

Do zamude pri pridobivanju soglasja vlade k programu dela in finančnemu načrtu prišlo zaradi daljšega medresorskega usklajevanja, povezanega z odobritvijo večjega števila zaposlenih v Triglavskem narodnem parku.

Ministrstvo za okolje in prostor je v oktobru 2011 Triglavskemu narodnemu parku izplačalo 87.867 evrov za plače javnih uslužbencev. Triglavski narodni park je na ministrstvo posredoval zahtevek za izplačilo plač za tekoči mesec, h kateremu je priložil tabelo obračun plač in imenski seznam javnih uslužbencev ter njihovih plač za pretekli mesec. Priloge zahtevka ne potrjujejo vsebine zahtevka, saj iz njih izhaja obseg potrebnih sredstev za plače za pretekli mesec in ne za tekoči mesec, kakor določa 4. člen aneksa št. 1 k pogodbi o financiranju. Ministrstvo je zahtevek potrdilo, s čimer ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom preveriti pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine.

3.3.4.t Svet javnega zavoda Park Škocjanske jame, Divača (v nadaljevanju: Park Škocjanske jame) je 2. 12. 2010 sprejel program dela in finančni načrt javnega zavoda za leto 2011. V skladu z 8. členom Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Park Škocjanske jame³¹⁹ svet zavoda predloži program dela in finančni načrt v soglasje vladi, ki v skladu s 6. členom ZVRS izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji kot ustanoviteljici zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij, če s posebnim zakonom ni drugače določeno. Vlada je soglasje k programu dela in finančnemu načrtu javnega zavoda dala 21. 6. 2011, čeprav je svet javnega zavoda program sprejel v roku, ki je omogočal, da bi vlada soglasje k programu dela in finančnemu načrtu dala do konca marca, kot izhaja iz sklepa, ki ga je sprejela vlada. Po soglasju k programu dela in finančnemu načrtu sta ministrstvo ter Park Škocjanske jame sklenila aneks št. 2 k pogodbi o financiranju dejavnosti javne službe ohranjanja narave (v nadaljevanju: pogodba), s katerim sta financiranje dejavnosti uskladila s potrjenim finančnim načrtom. Dne 26. 9. 2011 sta pogodbeni partnerja sklenila aneks št. 3 k pogodbi, s katerim se je pogodbeni vrednost zvečala za 170.000 evrov. Svet zavoda je sprejel tudi rebalans finančnega načrta, ki je višino prihodkov in odhodkov uskladil z aneksom št. 3 k pogodbi. Financiranje dejavnosti se je izvajalo v skladu s spremenjenim finančnim načrtom, čeprav vlada ni dala soglasja k tem spremembam. Ker je ministrstvo financiralo javni zavod, kljub temu da vlada ni dala soglasja oziroma ni potrdila spremenjenega finančnega načrta, to ni v skladu z 71. členom ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo financiranje izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu po potrjenih programih.

Ministrstvo je za izvajanje javne službe v marcu 2011 Parku Škocjanske jame izplačalo 40.692 evrov za plače javnih uslužbencev. Park Škocjanske jame je na ministrstvo posredoval zahtevek za izplačilo, h kateremu je priložil tabelo obračun plač za februar in imenski seznam javnih uslužbencev ter njihovih plač za februar. V skladu s pogodbo bi moral Park Škocjanske jame zahtevek predložiti ob upoštevanju dejanske višine izplačil plač za pretekli mesec in ne ob upoštevanju predvidene višine izplačil za tekoči mesec³²⁰. Ministrstvo je zahtevek potrdilo, s čimer ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom preveriti pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine.

³¹⁹ Uradni list RS, št. 68/96.

³²⁰ Z aneksom št. 1 z dne 31. 3. 2011 sta pogodbeni partnerja navedeno določbo spremenila, tako da je javni zavod od takrat zahtevek moral oblikovati glede na predvideno izplačilo plač za tekoči mesec.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.3.4.u Ministrstvo za delo, delo, družino in socialne zadeve izplačuje denarne socialne pomoči na podlagi odločb, ki jih izdajo centri za socialno delo. V skladu s prvim odstavkom 19. člena Zakona o socialnem varstvu³²¹ (v nadaljevanju: ZSV) so se z denarno socialno pomočjo upravičencu za čas bivanja v Republiki Sloveniji zagotavljala sredstva za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v obsegu, ki omogoča preživetje. V skladu z drugim odstavkom 19. člena ZSV se šteje, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki, s katerimi razpolaga po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost, v vrednosti minimalnega dohodka, določenega s tem zakonom. V skladu s 23. členom ZSV do denarne socialne pomoči niso bili upravičeni vlagatelji, ki so imeli prihranke ali premoženje v vrednosti več kot 60 osnovnih zneskov minimalnega dohodka. Ugotovili smo, da v enem primeru izdane odločbe center za socialno delo imel ustreznih dokazil, na podlagi katerih bi bilo mogoče potrditi, da je vlagatelj upravičen do denarne socialne pomoči. Vlagatelj namreč ni predložil vseh dokazil v skladu s 5. členom Pravilnika o obrazcih vloge za dodelitev denarnih socialnih pomoči in vrstah dokazov³²², center za socialno delo pa ga k predložitvi dokazil ni pozval, kar ni v skladu s 67. členom ZUP, ki določa, da mora organ vložniku določiti rok, v katerem lahko popravi pomanjkljivosti vloge, če tega vložnik v roku ne stori, pa organ takšno vlogo s sklepom zavrne. Center za socialno delo ni imel izpisov vseh transakcijskih računov upravičenca, iz katerih bi bilo mogoče razbrati vrednost prihrankov, premoženja ali morebitne neperiodične dohodke oziroma dohodke iz priložnostnega dela, kar vse vpliva na pravico do denarne socialne pomoči, zato ni jasno, ali so bili pogoji za dodelitev denarne socialne pomoči izpolnjeni. Ministrstvo ni ravnalo v skladu z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi morale ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno poslovanje centra za socialno delo.

3.3.4.v Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v letu 2011 sklenilo več pogodb, na podlagi katerih je sofinanciralo programe socialnega varstva upravičencem, ki so pravico do sofinanciranja pridobili na več razpisih, objavljenih v letih 2007, 2009 in 2010. Pregledali smo pogodbo, sklenjeno z Društvom "Projekt človek", Ljubljana, v vrednosti 840.222 evrov in pogodbe, sklenjene z Društvom ženska posvetovalnica, Ljubljana, v skupni vrednosti 224.989 evrov.

Vsi javni razpisi in razpisne dokumentacije so določali kriterije za izbor programov, ki se bodo financirali (C programi) ter posebna merila za določitev višine priznanih stroškov dela in materialnih stroškov za posamezna razpisana področja, vendar ti kriteriji in merila niso bili v vseh primerih tako natančno opredeljeni, da bi omogočali objektivno zunanjo presojo, ali je prijava dobila ustrezno število točk oziroma ali je bila višina sredstev ustrezno določena. Pri nekaterih kriterijih za izbor programov je prijava lahko prejela različno število točk (npr. šest, štiri, dve ali nič točk), iz razpisov in tudi ne iz razpisnih dokumentacij pa ne izhajajo, v katerih primerih se prijava oceni z določenim številom točk. Pri nekaterih

³²¹ Uradni list RS, št. 3/07-UPB2 (23/07 popr., 41/07 popr.).

³²² Uradni list RS, št. 68/01 (69/01 popr.), 107/03, 45/07.

merilih³²³ za določitev višine sofinanciranja je prijava lahko prejela kot odobreni strošek dela različno število strokovnih oziroma laičnih delavcev (npr. en strokovni delavec in najmanj pol strokovnega oziroma pol laičnega delavca), iz razpisov in tudi ne iz razpisnih dokumentacij pa ne izhaja jasno, v katerih primerih se prijavi odobri določeno število delavcev za izvajanje programa. Ocena je bila tako prepuščena subjektivni presoji ocenjevalca prijave. Ministrstvo v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelilo načina uporabe kriterijev in meril, ki so bili uporabljeni pri ocenjevanju vlog, kar je v nasprotju s 6. točko tretjega odstavka 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da mora razpisna dokumentacija vsebovati tudi način uporabe in namen posameznih meril.

V dveh primerih smo ugotovili, da Društvo "Projekt človek" del prejetih sredstev v vrednosti 3.349 evrov po pogodbi o sofinanciranju javnega socialno-varstvenega programa v letu 2011 z naslovom "Projekt človek" ni porabilo izključno za izvajanje programa, saj je:

- na podlagi pogodbe za program "Projekt človek" za eno zaposleno uveljavilo stroške plače za september 2011 v vrednosti 1.824 evrov, čeprav je zaposlena v septembru 2011 izvajala naloge na podlagi pogodbe za program/operacijo "Iz koša";
- na podlagi pogodbe za program "Projekt človek" uveljavljalo stroške dela v vrednosti 1.525 evrov, čeprav ure v letu 2011 niso bile opravljene.

Navedeno ravnanje ni v skladu s 7. točko pogodbe, ki določa, da izvajalec prejeta sredstva uporabi izključno za izvajanje programa, ki je predmet pogodbe.

3.3.4.w Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je upravičenki izplačevalo državno štipendijo v vrednosti 196 evrov mesečno. Štipendija je bila upravičenki za študijsko leto 2010/2011 dodeljena z odločbo centra za socialno delo. Upravičenka ni bila upravičena do dodelitve državne štipendije, saj je bila vloga prepozno vložena. V skladu s pozivom za dodelitev štipendij za šolsko/študijsko leto 2010/2011 so morali štipendisti, ki so v preteklem študijskem letu (2009/2010) že prejeli državno štipendijo, vlogo za nadaljnje prejemanje štipendije vložiti do 6. 10. 2010. V 4. členu Pravilnika o dodeljevanju državnih štipendij³²⁴ je namreč določeno, da se za štipendiste, ki že prejema državno štipendijo, rok za vložitev vloge določi v javnem pozivu. Upravičenka je bila prejemnica državne štipendije v preteklem študijskem letu, vlogo pa je oddala šele 1. 12. 2010. Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, s tem ni ravnalo v skladu z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi moralo ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno poslovanje centra za socialno delo.

3.3.4.x Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je upravičenki izplačevalo državno štipendijo v vrednosti 168 evrov mesečno. Štipendija je bila upravičenki za šolsko leto 2010/2011 dodeljena z odločbo

³²³ Pregledali smo merila za programe, prijavljene pod SVP-1 (Programi materinskih domov in zavetišč za ženske), SVP-4 (Programi terapevtskih skupnosti in drugi programi), SVP-5 (Terapevtski programi in drugi programi za urejanje socialnih stisk zaradi alkoholizma in drugih oblik zasvojenosti) in REP-5 (Programi psihosocialne pomoči žrtvam nasilja).

³²⁴ Uradni list RS, št. 45/09, 110/10.

centra za socialno delo. V skladu z 22. členom Pravilnika o dodeljevanju državnih štipendij mora kandidat, ko družinski član kandidata, ki je državljan Republike Slovenije, oziroma ko kandidat, ki je državljan Republike Slovenije, prejema dohodek iz tujine, pa ne obstaja ustrezna odločba davčnega organa Republike Slovenije, predložiti centru za socialno delo ustrezna dokazila, iz katerih so razvidni podatki o višini bruto dohodka, o višini neto dohodka ter o plačanih prispevkih in davkih. Upravičenka ni predložila ustreznih dokazil o dohodku družinskih članov iz tujine, saj iz njih niso razvidni podatki o višini neto dohodka ter o plačanih prispevkih in davkih, prav tako pa iz podatkov niso razvidni dohodki za vse leto 2009, ki se je, v skladu s 13. členom Zakona o štipendiranju³²⁵ (v nadaljevanju: ZŠtip), upoštevalo pri odločanju o upravičenosti do štipendije. Dokazila tudi niso bila predložena v slovenskem jeziku. Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, s tem ni ravnalo v skladu z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi moralo ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno poslovanje centra za socialno delo.

3.3.4.y Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je 1. 9. 2011 v skladu z odločbo in 22. členom Zakona o vojnih veteranih³²⁶ upravičenki izplačalo dodatek za pomoč in postrežbo v vrednosti 289 evrov mesečno. V skladu s prvim in v povezavi z drugim odstavkom 3. člena Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji³²⁷ (v nadaljevanju: ZUTPG) se navedeni dodatek uskladi dvakrat letno, in sicer prvič v juliju z rastjo cen življenjskih potrebščin v obdobju od januarja do junija tekočega leta in drugič v januarju z rastjo cen življenjskih potrebščin v obdobju od julija do decembra preteklega leta po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije. ZIU je v prvem odstavku 2. člena določil, da se transferi posameznikom in gospodinjstvom v letu 2011 usklajujejo v višini 25 odstotkov v zakonu določenega obsega uskladitve. Izplačilo dodatka za pomoč in postrežbo je bilo prenizko, saj višina transfera ni bila usklajena v skladu s 3. členom ZUTPG in z 2. členom ZIU.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je v letu 2012 uskladilo višino dodatka in izvedlo poračun premalo izplačanih sredstev za obdobje od 1. 7. 2011 do 2. 4. 2012.

3.3.4.z Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je na podlagi odločb centrov za socialno delo izplačalo starševska nadomestila v vrednosti 161.580 evrov. Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih³²⁸ (v nadaljevanju: ZSDP) ureja zavarovanje za starševsko varstvo in pravice, ki iz tega izhajajo, družinske prejemke, pogoje in postopek za uveljavljanje posameznih pravic ter druga vprašanja glede izvajanja tega zakona.

V skladu z 2. členom ZSDP so pravice po tem zakonu pravice iz zavarovanja za starševsko varstvo in pravice do družinskih prejemkov. V skladu s 7. členom ZSDP so pravice iz zavarovanja starševski dopust, starševsko nadomestilo, pravica do krajšega delovnega časa in pravica do plačila prispevkov za socialno

³²⁵ Uradni list RS, št. 59/07 (63/07 popr.), 40/09.

³²⁶ Uradni list RS, št. 59/06-UPB2.

³²⁷ Uradni list RS, št. 114/06, 71/08, 85/10.

³²⁸ Uradni list RS, št. 110/06-UPB2, 10/08.

varnost zaradi starševstva. V skladu s 13. členom ZSDP so vrste starševskega dopusta porodniški dopust, očetovski dopust, dopust za nego in varstvo otroka ter posvojiteljski dopust. Starševski dopust je določen v koledarskih dnevih za polno odsotnost z dela. Glede na določbo 17. člena ZSDP ima mati pravico do porodniškega dopusta v trajanju 105 dni.

V skladu z 19. členom ZSDP se porodniški dopust izrabi v strnjenem nizu v obliki polne odsotnosti z dela. Mati mora nastopiti porodniški dopust 28 dni pred predvidenim datumom poroda, ki ga določi ginekolog. Če mati ne nastopi porodniškega dopusta v tem roku, neizrabljenega dela porodniškega dopusta ne more izrabiti po otrokovem rojstvu, razen če je porod nastopil pred predvidenim datumom. Če mati na dan poroda še ni nastopila porodniškega dopusta, nastopi porodniški dopust z dnem rojstva otroka.

Pri preverjanju pravilnosti starševskih nadomestil, ki jih je upravičencem izplačalo ministrstvo na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo, smo v 17 od 29 pregledanih primerov ugotovili, da centri za socialno delo niso imeli podatkov o predvidenem datumu poroda, ki ga določi ginekolog, zato tudi niso mogli v povezavi z 19. členom ZSDP verodostojno ugotavljati, ali so matere nastopile porodniški dopust 28 dni pred predvidenim datumom poroda. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki je izplačalo sredstva, je s tem ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi moralo ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno poslovanje centra za socialno delo.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je vsem centrom za socialno delo 16. 3. 2012 poslalo okrožnico, da kadar stranka ne predloži potrdila o predvidenem datumu poroda, v spis vložijo fotokopijo ustreznega dela materinske knjižice.

3.3.4.aa Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je na podlagi odločbe centra za socialno delo izplačalo porodniško nadomestilo v vrednosti 9.506 evrov. ZSDP ureja zavarovanje za starševsko varstvo in pravice, ki iz tega izhajajo, družinske prejemke, pogoje in postopek za uveljavljanje posameznih pravic ter druga vprašanja glede izvajanja tega zakona.

V skladu z 2. členom ZSDP so pravice po tem zakonu pravice iz zavarovanja za starševsko varstvo in pravice do družinskih prejemkov. V skladu s 7. členom ZSDP so pravice iz zavarovanja starševski dopust, starševsko nadomestilo, pravica do krajšega delovnega časa in pravica do plačila prispevkov za socialno varnost zaradi starševstva. V skladu z 38. členom ZSDP so vrste starševskega nadomestila porodniško nadomestilo, očetovsko nadomestilo, nadomestilo za nego in varstvo otroka in posvojiteljsko nadomestilo.

V 40. členu ZSDP je določeno, da je osnova za posamezno vrsto starševskega nadomestila povprečna osnova, od katere so bili obračunani prispevki za starševsko varstvo v skladu z 9. členom ZSDP v zadnjih 12 mesecih pred vložitvijo prve vloge za starševski dopust. Pri preverjanju pravilnosti porodniškega nadomestila in nadomestila za nego in varstvo otroka, ki ga je upravičenki izplačalo ministrstvo na podlagi odločbe, ki jo je izdal center za socialno delo, smo ugotovili, da center za socialno delo pri izračunu osnove za porodniško nadomestilo ni imel podatkov o plačah za obdobje zadnjih dvanajstih mesecev pred vložitvijo prve vloge z dne 9. 7. 2010 (od julija 2009 do junija 2010), zato tudi ni moglo, v povezavi z 41. členom ZSDP, pravilno izračunati osnove za porodniško nadomestilo. Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, je s tem ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi moralo ministrstvo nadzirati ustreznost

sistema notranjega kontroliranja v centru za socialno delo. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno poslovanje centra za socialno delo.

3.3.4.bb Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je objavilo javni razpis³²⁹ za spodbujanje razvoja socialnega podjetništva, katerega predmet je bilo spodbujanje dostopa usposabljanja in zaposlovanja ranljivih skupin z razvojem socialnega podjetništva. Javni razpis in razpisna dokumentacija sta določala merila za izbor projektov, vendar ta merila niso bila tako natančno opredeljena, da bi omogočala objektivno zunanjo presojo, ali je prijava dobila ustrezno število točk. Pri vsakem merilu je prijava lahko prejela pet, tri, eno ali nič točk, iz razpisa in tudi ne iz razpisne dokumentacije pa ne izhaja, v katerih primerih se prijava oceni z določenim številom točk. Ocena je bila tako prepuščena subjektivni presoji ocenjevalca prijave. Navedeno ravnanje ni v skladu s 6. točko tretjega odstavka 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da mora razpisna dokumentacija vsebovati tudi način uporabe in namen posameznih pravil.

Namen razpisa je bil sofinanciranje tržnih dejavnosti, ki bodo ustvarjale delovna mesta za ranljive ciljne skupine. Te naj bi bile takšne oblike, da bi delovna mesta trajno zagotavljale tudi, ko ministrstvo ne bi več financiralo projekt, zato je bila kot eno izmed meril določena tudi trajnost. V skladu s tem merilom so točke dobili projekti, iz katerih je izhajalo, da bodo rezultati projekta trajni in bodo zagotavljali ohranjanje v projektu ustvarjenih zaposlitev oseb iz ranljive skupine. Iz vseh vlog, ki so bile izbrane za sofinanciranje, izhaja, da bodo tudi po zaključku sofinanciranja vsaj delno ohranile zaposlitve oseb iz ranljive skupine. Iz izrednih poročil o zagotovitvi trajnosti projekta, ki jih je od prijaviteljev zahtevalo ministrstvo, pa izhaja, da so se po zaključku sofinanciranja zaposlitve vsaj delno ohranile le pri štirih od devetih sofinanciranih projektih, kar pomeni, da prijavitelji niso izpolnili pričakovanj, ki so jih navedli v vlogi.

Priporočilo

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve naj pri naslednjih razpisih, povezanih s socialnim podjetništvom, prijavitelje zaveže k ohranitvi doseženih zaposlitev v projektu.

Ministrstvo in Mozaik – društvo za socialno vključenost, Murska Sobota, sta sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta "V sožitju narave in družbe". V skladu z 11. členom pogodbe je moral upravičenec projekt izvajati v skladu s predloženo vlogo na javni razpis, katere del je bil tudi finančni načrt. Upravičenec je z zadnjim zahtevkom presegel v finančnem načrtu določeno vrednost sredstev, ki so bila na postavki "Informiranje in obveščanje", ministrstvo pa je zahtevek kljub temu izplačalo. Navedeno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je samo ugotovilo nepravilnost in zahtevalo vračilo preveč izplačanih sredstev, upravičenec pa je sredstva vrnil v proračun.

3.3.4.cc Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zveza Sonček sta na podlagi pogodbe o koncesiji sklenila pogodbo o financiranju za leto 2011, po kateri ministrstvo kot koncedent zagotavlja Zvezi Sonček (koncesionar) sredstva v skupni vrednosti 1.743.457 evrov.

³²⁹ Uradni list RS, št. 44/09.

Ministrstvo je Zvezo Sonček in ostale koncesionarje pozvalo k oddaji letnih poročil za leto 2010 do 20. 5. 2011, čeprav Pravilnik o koncesijah na področju socialnega varstva³³⁰ v 26. členu določa skrajni rok predložitve letnih poročil najkasneje do konca marca za preteklo leto. Takšno ravnanje ministrstva ni bilo v skladu s 26. členom Pravilnika o koncesijah na področju socialnega varstva.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v pozivu koncesionarjem za predložitev letnih poročil za leto 2011 določilo krajši rok, in sicer 31. 3. 2012, kot to določa Pravilnik o koncesijah na področju socialnega varstva.

3.3.4.dd Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je s centri za socialno delo in varstveno delovnimi centri sklenilo pogodbe oziroma anekse k pogodbi o financiranju nalog in delovanju v letu 2011.

Tabela 40: Pregled vrednosti finančnih načrtov in sklenjenih pogodb

Izvajalec	Vrednost sklenjene pogodbe	Vrednost finančnega načrta
		v evrih
Center za socialno delo Grosuplje	575.155	788.484
Center za socialno delo Maribor	2.915.844	3.678.206
Center za socialno delo Sevnica	387.619	449.978
Center za socialno delo Idrija	373.145	368.200
Center za socialno delo Ljutomer	417.522	438.034
Varstveno delovni center SAŠA	890.341	882.517
Center za usposabljanje, delo in varstvo Matevža Langusa Radovljica	1.516.014	Finančni načrt ločeno ne prikazuje sredstev ministrstva
Center za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič Draga	5.710.551	6.257.091

Viri: sklenjene pogodbe in potrjeni finančni načrti.

Javni zavodi finančnih načrtov niso uskladili s pogodbo oziroma z aneksom k pogodbi v delu, ki se nanaša na prejeta sredstva ministrstva, ki je, ker ni zahtevalo uskladitve finančnih načrtov s sklenjenimi pogodbami oziroma z aneksi k pogodbam, ravnalo v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva financirajo dejavnost javnih zavodov po potrjenih programih.

³³⁰ Uradni list RS, št. 72/04, 113/08, 45/11.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je centrom za socialno delo 10. 6. 2011 posredovalo obvestilo, da je pri pripravi in sprejemu finančnih načrtov treba nujno upoštevati ZJF, Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, statut zavoda in izhodišča za pripravo finančnih načrtov.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.ee Ministrstvo za zdravje je v letu 2008 z družbo Unicredit leasing, d. o. o., Ljubljana ter članoma skupine Gorenje GTI, d. o. o., Velenje in Mollier, d. o. o., Celje sklenilo pogodbo o postopnem odkupu medicinske opreme za Nevrološko kliniko v Ljubljani. Pogodba je bila sklenjena v skupni vrednosti 5.594.583 evrov, od tega 1.198.319 evrov predstavljajo stroški postopnega odkupa. ZIPRS0809 je v šestem odstavku 20. člena določal, da kadar o pogodbah o najemu, pri katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, ne odloča vlada, je potrebno soglasje ministrstva, pristojnega za finance. Ministrstvo za zdravje je opremo za Nevrološko kliniko pridobilo s sklenitvijo pogodbe o postopnem odkupu kljub temu, da ni imelo predhodnega soglasja vlade, in kljub temu, da jih je Ministrstvo za finance opozorilo, da ne namerava dati soglasja k pogodbam o postopnem odkupu, če se ta oblika financiranja še pred začetkom postopka oddaje javnega naročila ne uskladi z ministrstvom. Ministrstvo za zdravje je pri sklepanju pogodbe o postopnem odkupu kršilo šesti odstavek 20. člena ZIPRS0809, ki je prepovedoval sklepanje pogodb o postopnem odkupu brez soglasja ministrstva, pristojnega za finance, ali odobritve vlade.

3.3.4.ff Ministrstvo za zdravje in Splošna bolnišnica Novo mesto, Novo mesto (v nadaljevanju: Splošna bolnišnica) sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Zmanjšanje porabe energije v Splošni bolnišnici Novo mesto v skupni vrednosti 3.884.502 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega razpisa v letu 2010³³¹ za dodelitev nepovratnih sredstev iz prednostne usmeritve Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Trajnostna raba energije.

Ministrstvo za zdravje, kot sodelujoče ministrstvo, Ministrstvu za gospodarsko vlogo posredniškega telesa ni predložilo polletnega (na dan 30. 6. 2011) oziroma letnega poročila (na dan 31. 12. 2011) o izvedenih aktivnostih, s čimer ni spoštovalo 9. člena Sporazuma o medsebojnem sodelovanju pri izvajanju javnega razpisa za izbor operacij Energetska sanacija stavb pravnih oseb javnega prava na področju zdravstva, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v pristojnosti Ministrstva za zdravje v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, 6. razvojne prioritete "Trajnostna raba energije", 1. prednostne usmeritve "Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb" (v nadaljevanju: sporazum), ki določa obvezne podatke poročila.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo za zdravje ni pripravilo poročil v predpisani obliki, a je mesečno seznanjalo Ministrstvo za gospodarstvo o načrtovani porabi sredstev in večkrat letno uskladilo dinamiko porabe po letih. Ministrstvo za gospodarstvo je bilo ves čas seznanjeno o porabi sredstev in pomembnejših aktivnostih glede informiranja in obveščanja. Prvo poročilo je Ministrstvo za zdravje v predpisani obliki pripravilo na dan 30. 6. 2012.

³³¹ Uradni list RS, št. 8/10 z dne 5. 2. 2010

Ministrstvo je sprejelo sklep o sofinanciranju operacije Zmanjšanje porabe energije v Splošni bolnišnici 15. 6. 2010, kar je 20 dni kasneje, kot je bilo določeno z javnim razpisom, ker je minister sprejel sklep o dodelitvi sredstev v 80 dneh in ne v 60 dneh od datuma odpiranja vlog.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo zaradi obsežnosti ocenjevanja vlog, prispelih na javni razpis "Energetska sanacija stavb pravnih oseb javnega prava s področja zdravstva" ni moglo spoštovati 60-dnevnega roka za izdajo sklepa o izboru in dodelitvi sredstev.

3.3.4.gg Ministrstvo za zdravje je v letu 2009 pričelo s postopkom za podelitev javnega pooblastila za oddajo storitev iz javnega pooblastila zbornicam in strokovnim združenjem s področja zdravstvene nege³³². Ministrstvo je za izvajanje in financiranje nalog iz javnega pooblastila z Zbornico zdravstvene in babiške nege Slovenije – Zvezo strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije (v nadaljevanju: zbornica) v letu 2010 sklenilo pogodbo v skupni vrednosti 204.000 evrov in v letu 2011 pogodbo v skupni vrednosti 195.087 evrov.

S pogodbo je določeno, da ministrstvo zagotavlja sredstva za izvajanje javnih pooblastil. Iz Priloge 1 k aneksu je razvidno, da je zbornica za izvajanje javnih pooblastil porabila 152.400 evrov. Ministrstvo je z osnovno pogodbo zagotovilo 132.000 evrov, z aneksom pa bi bilo upravičeno zagotoviti še 20.400 evrov, dejansko pa je zagotovilo še 63.087 evrov. Ko je zagotovilo več sredstev, kot bi jih moralo po pogodbi, je ministrstvo ravnalo v nasprotju s tretjim in z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določata, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti ter da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji.

Ministrstvo je z izplačilom v vrednosti 63.087 evrov namesto v vrednosti 20.400 evrov (pogodbeni znesek 132.000 evrov in znesek 152.400 evrov iz Priloge 1 k aneksu) ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine.

3.3.4.hh Ministrstvo za zdravje je s sklepi imenovalo komisijo za ugotovitev izpolnjevanja predpisanih pogojev za opravljanje zasebne zdravstvene dejavnosti.

V 5. členu Pravilnika o plačilih članom delovnih teles in posameznim strokovnjakom³³³ (v nadaljevanju: pravilnik o plačilih) je določeno, da je podlaga za izplačilo sklep, v katerem je treba natančno opredeliti predmet dela oziroma naloge, rok za dokončanje naloge oziroma dela, način plačila (sproti, mesečno, polletno, letno, enkratno, po opravljenem delu), vrsto plačila in proračunsko postavko, s katere bodo izvršena plačila.

Ministrstvo je fizični osebi izplačalo sredstva v znesku 1.185 evrov za ugotavljanje izpolnjevanja predpisanih pogojev za opravljanje zasebne zdravstvene dejavnosti in ravnalo v nasprotju s 5. členom pravilnika o plačilih in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker s sklepom ni opredelilo roka za dokončanje naloge, načina in vrste plačila in proračunske postavke za izvršitev plačila.

³³² Uradni list RS, št. 7/09.

³³³ Št. 0070-44/2009-1 z dne 2. 6. 2009.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je od junija 2011 za izplačilo članom posamezne komisij pripravilo nove sklepe v skladu s pravilnikom o plačilih. Sklep vsebuje vse zahtevane elemente.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

3.3.4.ii Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je imelo v letu 2011 z Akademsko in raziskovalno mrežo Slovenije – zavodom Arnes, Ljubljana (v nadaljevanju: Arnes) sklenjeno pogodbo o financiranju v skupni vrednosti 5.784.789 evrov.

Ministrstvo je odgovorno tudi za nadzor nad porabo proračunskih sredstev in računovodskimi listinami, ki jih je Arnes predložil k zahtevkom. Ministrstvo je navedlo, da so odgovorni zaposleni pregledovali listine neposredno na Arnesu v okviru rednega nadzora finančnega poslovanja, vendar pa nimajo listinske dokumentacije, ki bi to potrjevala. Na podlagi tega smo ugotovili, da ministrstvo ni ustrezno nadzorovalo poslovanja Arnesa in porabe nakazanih sredstev, poleg tega pa so zahtevki za izplačila zavoda Arnes netransparentni in pomanjkljivi³³⁴. Z izplačevanjem proračunskih sredstev na osnovi obstoječih zahtevkov za izplačila je ministrstvo kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ki predpisuje, da je treba pred izplačilom sredstev iz proračuna preveriti in potrditi pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine.

3.3.4.jj Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je v 2009 z družbo Unistar LC, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Unistar) sklenilo pogodbo o sofinanciranju razvojno-raziskovalnega projekta E-storitev: Celovita oskrba sladkornih bolnikov s pomočjo telemedicine. Ministrstvo je projekt izbralo na javnem razpisu in ga sofinanciralo v vrednosti 426.179 evrov.

Rešitev družbe Unistar naj bi omogočala prenos podatkov o ravni krvnega sladkorja iz kupljenega elektronskega merilca v spletno bazo podatkov prek mobilnega telefona ali neposredno prek klasičnega dostopa do svetovnega spleta³³⁵. Komisija, ki je ocenjevala projekte, pa pri potrditvi sofinanciranja projekta ni upoštevala:

- v 2009 je na svetovnem spletu obstajalo več rešitev (nekateri med njimi celo brezplačne), ki so diabetikom že ponujale tovrstno spremljanje bolezni³³⁶;

³³⁴ Zahtevki so razdeljeni v generične kategorije, iz katerih brez izvornih knjigovodskih listin ni mogoče ugotoviti namena izplačila.

³³⁵ Le iz aparatov, ki tovrsten prenos omogočajo.

³³⁶ Med drugim DiabetEASE, ki je na spletnem naslovu <https://www.diabetease.com/> in deluje od leta 2008, Dia-log, ki je na spletnem naslovu <http://www.dia-log.com/default.aspx> in deluje od leta 1999, SugarStats, ki je na spletnem naslovu <https://sugarstats.com/> in deluje od leta 2007, ter številne druge. Navedene spletne strani so sicer v angleškem jeziku in ponujajo omejene možnosti neposrednega posodabljanja podatkov z elektronskimi merilci podatkov ali pa jih ponujajo šele od pojava prvih pametnih telefonov, vendar pa je možnost posodabljanja podatkov neposredno s svetovnim spletom dejansko odvisna od merilnika sladkorja, kar pa ni bil del projekta družbe Unistar.

- v 2009 so bili tudi nekateri merilniki krvnega sladkorja že opremljeni s programskimi rešitvami za statistično spremljanje zdravstvenih indikatorjev sladkorne bolezni³³⁷, nekateri med njim pa so tudi že delovali kot spletna baza podatkov³³⁸.

Iz razpisne dokumentacije ni razvidno, da bi projekt družbe Unistar v čemer koli nadgradil ali izboljšal rešitve, ki so že bile na razpolago³³⁹.

Cilji projekta niso bili jasno opredeljeni ali merljivi: v prijavi na razpis je družba Unistar navedla vrsto ciljev projekta, npr. vzpostavitev sodobne telemedicinske rešitve, ki naj bi bila dostopna vsem sladkornim bolnikom, zmanjšanje števila zapletov in s tem povezana boljša kvaliteta življenja, mobilna dostopnost do sodobnih zdravstvenih storitev ter dostopnost do vrhunskih zdravstvenih storitev na domu, manjša obremenitev primarnega in sekundarnega zdravstvenega sistema in medicinskega osebja v zdravstvenih ustanovah, izboljšana ponudba vrhunskih zdravstvenih informacijskih rešitev in e-zdravstvenih storitev za sladkorne bolnike, večja konkurenčnost malih in srednjih podjetij ter manjši stroški, povezani s spremljanjem in zdravljenjem sladkornih bolnikov. Hkrati je družba Unistar že v prijavi tudi navedla, da bo edini stvarni rezultat projekta neklinično preizkušen prototip storitve za podporo sladkornim bolnikom, pri čemer ni jasno, kako naj bi dosegel projektne cilje.

Merila ocenjevanja na razpis prispelih projektov so vključevala tudi tehnološko inovativnost/zahtevnost projekta. Na razpis poslana dokumentacije družbe Unistar vsebuje le najbolj osnovne informacije o tehnični rešitvi, na kateri naj bi temeljila storitev: vhodna informacija naj bi bila (kupljena) merilna naprava, ki naj bi posredovala podatke v programsko rešitev, do katere se dostopa prek fiksnega ali mobilnega omrežja. Prijava na razpis ne vključuje podatkov o tehnološki arhitekturi rešitve³⁴⁰, okolju, v katerem bo le-ta razvita, orodju za upravljanje zbirke podatkov, mehanizmih za zagotavljanje varnosti podatkov ali dejanskih funkcionalnostih rešitve, zaradi česar ni mogoče presojati o njeni tehnološki inovativnosti. Pravilnik o izvrševanju proračuna v 220. členu določa, da morajo biti v razpisni dokumentaciji navedena merila, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev ter njihova uporaba in pomen posameznega merila. V javnem razpisu so sicer navedena merila, vendar pa uporaba meril in pomen posameznega merila nista določena v skladu s predpisi. Ministrstvo je pri izvedbi razpisa kršilo določila 6. točke tretjega odstavka 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ker merila, način njihove uporabe in pomen meril niso jasno določeni.

Izbor projekta družbe Unistar za sofinanciranje zaradi navedenih razlogov ni v skladu z načeli učinkovitosti in gospodarnosti, ki ju opredeljuje tretji odstavek 2. člena ZJF.

³³⁷ Npr. merilci krvnega sladkorja blagovne znamke Ascensia, Bayer, ki so že v 2007 omogočali nalaganje podatkov iz merilnika v računalnik ter obdelavo s programom WinGLUCOFACTS (vir: Journal of Diabetes Science and Technology: Ascensia® WinGLUCOFACTS® Professional Software Improves Diabetes Health Outcome, januar 2007).

³³⁸ Npr. programska rešitev CareLink Personal podjetja Medtronic, ki deluje od 2004 (vir: Zgodovinski razvoj podjetja Medtronic, <http://www.medtronicdiabetes.net/AboutMedtronic/InnovationMilestones>).

³³⁹ Zapisnik o ocenjevanju prijav je bil izdan 9. 9. 2009.

³⁴⁰ Razen splošne navedbe, da rešitev uporablja mobilno ali fiksno omrežje in vsebuje aplikativno programsko opremo, bazo podatkov ter lahki odjemalec s spletnim vmesnikom – torej tehnološko arhitekturo večine sodobnih informacijskih rešitev.

Javni razpis za spodbujanje raziskovalno-razvojnih projektov razvoja e-vsebin in e-storitev v letih 2009 in 2010 ne opredeljuje aktivnosti, ki naj bi jih ministrstvo izvedlo za nadzor nad rezultati projekta ter nad doseganjem projektnih ciljev. Tudi pogodba med družbo Unistar in ministrstvom ne predvideva posledic nenamenske porabe sredstev z vidika izplačil ali vračanja sredstev, kar pomeni kršitev 5. točke prvega odstavka 229. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa obvezne sestavine pogodbe, med katerimi je tudi način nadzora nad namensko porabo sredstev.

Pojasnilo ministrstva

Izkazalo se je, da bi morali biti kriteriji glede doseganja ciljev bolj natančno določeni, kar bo ministrstvo upoštevalo pri pripravi naslednjega razpisa.

Priporočilo

Ministrstvo naj pri izboru projektov na javnih razpisih s področja znanosti in razvoja upošteva kriterije merljivosti in realnosti projektnih ciljev ter naj ne sofinancira razvojnih projektov, za katere že obstajajo brezplačne ali poceni alternative.

3.3.4.kk Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Kemijski inštitut, Ljubljana in Helios, Tovarna lakov in umetnih smol Količevo, d. o. o., Domžale so v letu 2011 sklenili pogodbo o sofinanciranju mednarodnega projekta v okviru iniciativne MNT-ERA.NET II v vrednosti 214.500 evrov, od tega je znašal delež ministrstva 137.893 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi 2. javnega razpisa za sofinanciranje mednarodnih raziskovalnih projektov v okviru iniciative MNT-ERA.NET II. V skladu s 3. členom pogodbe je predmet te pogodbe izvedba aktivnosti v okviru izbranega projekta BONACO, ki jih izvedeta prejemnika v skladu z razpisom, razpisno dokumentacijo, vlogo in določili pogodbe.

Predmet 2. javnega razpisa za sofinanciranje mednarodnih raziskovalnih projektov v okviru iniciative MNT-ERA.NET II je sofinanciranje mednarodnih, aplikativnih, tržno orientiranih raziskovalnih in razvojnih projektov na področju mikro in nano tehnologij, vključno s proizvodnimi postopki in tehnologijami. Poudarek razpisa je na naslednjih aplikativnih področjih: Pametni senzorski sistemi na področju varnosti, okolja ter zabave, Medicinski in zdravstveni pripomočki, Funkcionalne vmesne plasti, površine in strukture, Energija za mobilno življenje.

Merila za izbor projektov so bila relevantnost projekta, raziskovalna kakovost vsebine projekta, kakovost raziskovalne usposobljenosti projektne skupine, upravljavska zmožnost, uravnoteženost projektne skupine in realnost ciljev ter izkoriščanje rezultatov projekta.

Vsako merilo je bilo vredno 20 točk. Projekt je bil pozitivno ocenjen, če je dosegel vsaj 67 točk. Pri pregledu meril smo ugotovili, da pri merilih in tudi pri podmerilih ni bil naveden način uporabe meril in podmeril, kar je v nasprotju s 6. točko tretjega odstavka 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, v skladu s katero so obvezni sestavni deli razpisne dokumentacije tudi navedba vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način njihove uporabe in pomen posameznih meril.

3.3.4.ll Posredni uporabniki proračuna, ki se v pretežnem delu financirajo iz proračunskih sredstev, morajo v skladu s četrtem odstavkom 26. člena ZJF sprejeti finančni načrt v 60 dneh po sprejetju državnega proračuna. V skladu s 15. členom Sklepa o ustanovitvi Javne agencije za tehnološki razvoj Republike Slovenije³⁴¹ (v nadaljevanju: Sklep o ustanovitvi TIA) je pristojnost upravnega odbora tudi, da sprejema program dela in finančni načrt agencije v soglasju z vlado. Upravni odbor je program dela in finančni načrt sprejel 31. 3. 2011, kar pomeni kršitev 26. člena ZJF, saj je bil proračun za leto 2011 objavljen 1. 12. 2010³⁴². Vlada je dala soglasje k programu dela in finančnemu načrtu TIA 3. 5. 2011.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je pri tem kršilo 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih, saj ni zagotovilo, da bi TIA pravočasno sprejela program dela in finančni načrt za leto 2011. Ministrstvo je ravnalo tudi v nasprotju s sklepom vlade, ki določa, da ministrstva in vladne službe izvedejo aktivnosti, s katerimi bodo zagotovili, da bodo posredni uporabniki, ki sodijo v njihovo pristojnost, pravočasno pripravili programe dela in finančne načrte za tekoče leto tako, da bo vlada o njih odločala najkasneje do konca marca.

3.3.4.mm Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Univerza v Mariboru, Maribor (v nadaljevanju: Univerza) sta sklenili pogodbo in anekse k pogodbi o zagotavljanju sredstev za investicije v študentskih domovih Univerze v Mariboru v letu 2010 v vrednosti 1.500.000 evrov.

V skladu s tretjim odstavkom 4. člena pogodbe se Univerzi ne nakažejo sredstva na podlagi zahtevka, če niso bila porabljen že prejeta sredstva na projektih, ki so predmet zahtevka. V 6. členu je bilo določeno, da je rok za porabo sredstev po tej pogodbi 31. 12. 2010.

V letih 2010 in 2011 je ministrstvo nakazalo Univerzi za izgradnjo študentskih domov 4.011.722 evrov, od tega 1.500.000 evrov v letu 2010 in 2.511.722 evrov v letu 2011. Ministrstvo nam je predložilo obračunsko dokumentacijo za študentske domove v vrednosti 3.496.321, kar predstavlja 515.401 evrov manj, kot je ministrstvo nakazalo sredstev za študentske domove Univerzi. Skupaj pa je Univerza do konca izvajanja revizije od vrednosti 3.496.321 evrov prejetih računov plačala izvajalcem samo 893.359 evrov.

Ministrstvo je z izplačili sredstev za študentske domove Univerzi kršilo določbo 4. člena pogodbe, kjer je določeno, da se univerzi ne nakažejo sredstva, če niso bila porabljen že prejeta sredstva na projektih, ki so predmet zahtevka. Ministrstvo je ravnalo tudi v nasprotju s prvim in drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za izplačilo, ter da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.4.nn Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je v letu 2011 s proračunske postavke 5737 – Dejavnost visokega šolstva sofinanciralo izvajanje študijskih dejavnosti na javnih visokošolskih zavodih in visokošolskih zavodih s koncesijo. Na podlagi Zakona o visokem šolstvu³⁴³ (v nadaljevanju: ZVis) in Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov³⁴⁴ (v nadaljevanju:

³⁴¹ Uradni list RS, št. 12/04, 75/06.

³⁴² Uradni list RS, št. 96/10.

³⁴³ Uradni list RS, št. 119/06-UPB3, 64/08, 86/09, 78/11.

³⁴⁴ Uradni list RS, št. 7/11.

uredba) je ministrstvo z zavodi v aprilu in maju 2011³⁴⁵ sklenilo za leto 2011 pogodbe v skupni vrednosti 291.119.694 evrov, od tega se na proračunski postavki 5737 zagotavljajo sredstva v vrednosti 261.014.858 evrov, ostala sredstva pa se zagotavljajo z drugih proračunskih postavk. Skupna vrednost sredstev za izvajanje programa dela po podatkih iz finančnih načrtov visokošolskih zavodov je 283.359.289 evrov. Ker je ministrstvo po pogodbah zagotavljalo visokošolskim zavodom več sredstev, kot je bilo predvideno v njihovih finančnih načrtih, je ravnalo v nasprotju s 53. členom uredbe, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad poslovanjem visokošolskih zavodov, oziroma pri javnih visokošolskih zavodih tudi v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni zagotovilo uskladitve finančnih načrtov s sklenjenimi pogodbami oziroma z aneksi k pogodbam.

V 27. členu uredbe je opredeljeno, da visokošolski zavod razporeja letna sredstva za temeljni steber financiranja po pravilih, ki jih sprejme pristojni organ visokošolskega zavoda, in z njimi pisno seznani ministrstvo v petih dneh po njihovem sprejemu oziroma spremembi. V skladu s 60. členom te uredbe so morali visokošolski zavodi sprejeti navedena pravila v šestih mesecih po uveljavitvi uredbe, to je do 5. 8. 2011.

Univerza je sprejela navedena pravila 24. 10. 2011³⁴⁶ in z njimi seznani ministrstvo 1. 12. 2011 ter s tem ravnala v nasprotju s 60. členom uredbe, ker po sprejetju pravil pa o tem ni obvestila ministrstva v petih dneh in s tem ravnala v nasprotju s 27. členom uredbe. Ministrstvo ni izvajalo ustreznega nadzora, saj je univerzo pozvalo k sprejemu oziroma predložitvi pravil šele 21. 11. 2011, čeprav bi morala univerza pravila sprejeti do 5. 8. 2011 in o tem obvestiti ministrstvo v petih dneh po njihovem sprejetju. S tem je ministrstvo kršilo 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni izvajalo nadzora nad poslovanjem pravnih oseb.

Ugotovili smo tudi, da noben izmed trinajstih koncesioniranih visokošolskih zavodov ni sprejel pravil za razporejanje sredstev za temeljni steber financiranja oziroma o tem seznani ministrstva, čeprav je bila v pogodbah o koncesijah sprejete pravil in seznani o tem pogodbeno dogovorjena obveznost koncesionarjev. Ministrstvo koncesioniranih visokošolskih zavodov posebej ni pozvalo k sprejetju pravil oziroma seznani o njimi. Koncesionirani visokošolski zavodi so ravnali v nasprotju z določili pogodbe in s 60. oziroma 27. členom uredbe.

Posamezne določbe ZVis so bile predane v presojo Ustavnemu sodišču Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče). Z Odločbo³⁴⁷ ustavnega sodišča je bilo tudi odločeno:

- 43. člen ZVis se razveljavi;
- četrti odstavek 46. člena, prvi do peti odstavek 73. člena in tretji odstavek 77. člena ZVis so v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava);
- državni zbor mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke odpraviti v roku devetih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije;
- uredba je v neskladju z ustavo, vlada mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku treh mesecev po uveljavitvi zakonske ureditve iz prejšnje točke.

³⁴⁵ Ker z Univerzo v Ljubljani za leto 2010 za proračunsko postavko 5737 ni bila sklenjena pogodba, sta bili za leto 2011 z Univerzo v Ljubljani sklenjeni dve pogodbi.

³⁴⁶ 15. redna seja Upravnega odbora univerze.

³⁴⁷ Uradni list RS, št. 34/11.

Odločba ustavnega sodišča je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije 6. 5. 2011, tako je moral državni zbor ugotovljeno neskladje iz ZVis odpraviti do 6. 2. 2012, ugotovljeno neskladje uredbe z ustavo pa je morala vlada odpraviti v roku treh mesecev po odpravi neskladja iz ZVis, vendar pa vlada do predpisanega roka (to je do 6. 2. 2012) ni poskrbela, da bi bila neskladja v ZVis odpravljena.

Ministrstvo mora na podlagi predpisov izvajati nadzor nad poslovanjem visokošolskih zavodov. Ministrstvo v letu 2011 ni izvajalo ustreznega nadzora nad poslovanjem visokošolskih zavodov, saj razen pri anonimni prijavi o domnevnih nepravilnostih na univerzi ni izvajalo nadzora nad porabo sredstev javnih visokošolskih zavodov, pri koncesioniranih visokošolskih zavodih pa je nadzor opravljalo le na podlagi naključnega pregleda izpisa stroškovnega mesta za koncesijska sredstva. Ministrstvo tudi podatkov, ki so jih posredovali visokošolski zavodi, nikoli ni preverjalo na visokošolskem zavodu. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 53. členom uredbe, ker ni izvajalo predvidenih oblik nadzora nad poslovanjem visokošolskih zavodov, oziroma pri javnih visokošolskih zavodih tudi v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki opredeljuje, da ministrstvo izvaja tudi nadzor nad poslovanjem javnih zavodov.

Z 18. členom uredbe je opredeljeno, da se sredstva za razvojni steber financiranja dodeljujejo z javnim razpisom, ki se izvede v skladu s pravilnikom, ki ga izda minister za visoko šolstvo. Pravilnik bi moral biti po 58. členu uredbe sprejet najpozneje v treh mesecih po uveljavitvi uredbe, to je do 5. 5. 2011, dejansko pa je bil Pravilnik o razvojnih nalogah v visokem šolstvu objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 107 šele 29. 12. 2011, kar ni v skladu z 58. členom uredbe. Zaradi zakasnitve pri sprejetju pravilnika v letu 2011 ministrstvo javnim visokošolskim zavodom tudi ni moglo dodeliti sredstev za razvojni steber financiranja.

3.3.4.00 Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je z Javno agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija za raziskovalno dejavnost) sklenilo pogodbo o financiranju delovanja in financiranju znanstveno-raziskovalne dejavnosti na podlagi Programa dela Javne agencije za raziskovalno dejavnost za leto 2011 v skupni vrednosti 187.683.013 evrov.

Ministrstvo izplačuje sredstva na podlagi zahtevkov Agencije za raziskovalno dejavnost, katerih priloga so računalniški izpisi končnih prejemnikov sredstev. Zahtevki se nanašajo na izplačila za posamezni mesec za več proračunskih postavk. Osnovna dokumentacija o prejemnikih sredstev je na Agenciji za raziskovalno dejavnost, tako da bi ministrstvo – kljub temu da je v pogodbi določeno, da ministrstvo lahko kadar koli zahteva od Agencije za raziskovalno dejavnost vpogled v poslovanje in dokumentacijo v zvezi z izpolnjevanjem pogodbe –, v praksi tako kontrolo težko izvajalo. Pri posameznih proračunskih postavkah, ki smo jih pregledali v celoti, smo ugotovili, da so bila posamezna izplačila višja od povprečnega mesečnega izplačila s proračunske postavke. Med izvajanjem revizije je sicer ministrstvo pridobilo od Agencije za raziskovalno dejavnost pojasnila za mesečna odstopanja, vendar pa iz zahtevkov za izplačila ni razvidno, da bi skrbnik pogodbe ob izplačilu posebej preveril zahtevke za izplačila, ki so odstopala od višine običajnih izplačil. Ministrstvo je odgovorno za porabo proračunskih sredstev, torej za njihov prenos na Agencijo za raziskovalno dejavnost, ta agencija pa za porabo sredstev in njihovo dodelitev končnim uporabnikom. Ministrstvo je pri izplačilih Agenciji za raziskovalno dejavnost kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti, ker ni preverilo pravne podlage in višine obveznosti oziroma nima določenega ustreznega načina preveritev.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je po prejemu revizijskega poročila računskega sodišča "Predlog zaključnega računa Proračuna Republike Slovenije za leto 2010"³⁴⁸ od Agencije za raziskovalno dejavnost zahtevalo, da ob zaključenem izvajanju programa dela in finančnega načrta za leto 2011 predloži poročilo o nadzoru zunanjih izvajalcev nad namensko porabo proračunskih sredstev namenjenih za znanstveno raziskovalno dejavnost končnih uporabnikov.

Priporočilo

Ministrstvo naj na podlagi ocene tveganj prične s postopnim izvajanjem nadzora pri Agenciji za raziskovalno dejavnost in končnih uporabnikih sredstev. Tako bo ministrstvo pridobilo vpogled v poslovanje Agencije za raziskovalno dejavnost in pregled nad izplačili končnim uporabnikom.

Agencija za raziskovalno dejavnost sklepa s posameznimi končnimi prejemniki več pogodb. Tak način sklepanja pogodb je nepregleden in neučinkovit, obstaja pa tudi tveganje večkratnega plačila istih stroškov. Ministrstvo ravna v nasprotju s 3. točko 71. člena ZJF, saj ne izvaja ustreznega nadzora nad izvajanjem programa dela in finančnega načrta Agencije za raziskovalno dejavnost.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pozvalo Agencijo za raziskovalno dejavnost, da v bodoče s posameznimi prejemniki sredstev sklepa manj pogodb kot doslej, o pogodbah pa ministrstvo obvešča julija 2011 in julija 2012.

3.3.4.pp Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Univerza na Primorskem, Koper (v nadaljevanju: Univerza na Primorskem) sta sklenila pogodbo in aneks k pogodbi o zagotavljanju sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje ter za plačilo obresti kredita v skupni vrednosti 3.207.175 evrov. Za izgradnjo univerzitetnega kampusa Sonce je bilo namenjeno 1.817.093 evrov, za izgradnjo univerzitetnega kampusa Livade – Izola je bilo namenjeno 1.257.158 evrov, za investicijsko vzdrževanje 104.559 evrov, za plačilo obresti kredita pa je bilo namenjeno 28.365 evrov.

V zvezi z zagotavljanjem sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje je bilo s pogodbo dogovorjeno, da so lahko v zahtevek za izplačilo vključena plačila, ki so bila izvajalcem že plačana ali bodo plačana najkasneje v roku 60 dni od datuma izstavitve zahtevka, in sicer za račune, ki jih je Univerza na Primorskem že prejela.

Pregledali smo zahtevek Univerze na Primorskem z dne 12. 10. 2011 v vrednosti 971.119 evrov, ki se je nanašal na izgradnjo univerzitetnega kampusa Sonce, in pripadajočo dokumentacijo, ministrstvu pa so bili predloženi računi le v vrednosti 160.816 evrov. V skladu s pogodbo bi morala celotna vrednost zahtevka temeljiti na že plačanih računih ali pa na računih, ki jih je Univerza na Primorskem sicer že prejela, vendar naj bi bili plačani najkasneje v roku 60 dni od datuma izstavitve zahtevka. Nakazilo v vrednosti 810.303 evrov je bilo v nasprotju s pogodbenimi določili in prvim odstavkom 54. člena ZJF. Celotno nakazilo v vrednosti 971.119 evrov in tudi pogodbeno določilo v zvezi z izplačili sredstev je bilo v nasprotju s petim odstavkom 23. člena ZIPRS1112, ki določa, da je plačilo investicijskih transferov občinam in posrednim uporabnikom dovoljeno en dan pred dnem plačila občine ali posrednega uporabnika izvajalcu, če občina ali posredni uporabnik predloži popolno dokumentacijo za izplačilo iz proračuna 25 dni pred dnem plačila izvajalcu.

³⁴⁸ Revizijsko poročilo št. 320-18/2010/258 z dne 27. 9. 2011.

Ministrstvo za šolstvo in šport

3.3.4.qq Ministrstvo za šolstvo in šport na podlagi 84. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja³⁴⁹ (v nadaljevanju: ZOFVI) financira delovanje osnovnih šol. Ministrstvo je v letu 2011 za delovanje osnovnega šolstva zagotovilo 683.330.593 evrov.

ZOFVI v 81. členu določa, da se iz sredstev državnega proračuna osnovnim šolam za izvajanje programa zagotavljajo transferi za plače in materialne stroške, v prvem odstavku 84. člena ZOFVI pa je določeno, da se javnim šolam zagotavljajo sredstva v skladu z normativi in standardi, ki jih določi minister. Peti odstavek 84. člena ZOFVI natančneje določa, da morajo normativi in standardi obsegati učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe, ter merila za oblikovanje oddelkov in skupin in za vrednotenje materialnih stroškov ter standarde za prostor in opremo. Minister je normative in standarde za izvajanje programa osnovne šole predpisal s Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole³⁵⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih), v pravilniku o normativih pa ni predpisanih meril za vrednotenje materialnih stroškov, kar predstavlja kršitev četrtega odstavka 84. člena ZOFVI.

Ministrstvo je v letu 2011 izplačevalo sredstva za materialne stroške osnovnim šolam na podlagi sklepa iz leta 2010. Sklep o merilih za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov osnovnih šol, na podlagi katerega so bila osnovnim šolam dodeljena sredstva za kritje posameznih skupin materialnih stroškov v letu 2011, je bil izdan 21. 3. 2010 in je določal obseg sredstev za dodelitev tekočih transferov za materialne stroške s proračunske postavke 6672 – Dejavnost osnovnega šolstva za proračunsko leto 2010, ne pa tudi za leto 2011.

Ministrstvo za določitev obsega sredstev posameznemu javnemu zavodu ni imelo ustreznih normativov in standardov, kot to določa prvi odstavek 84. člena ZOFVI, in ni sprejelo ustreznega pravnega akta, s katerim bi posameznemu javnemu zavodu odobrilo sredstva za delovanje. Navedeno ravnanje ministrstva je v nasprotju s prvim odstavkom 84. člena ZOFVI in z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna, če so za to izpolnjeni vsi z zakonom in drugimi predpisi določeni pogoji.

Za primere ugotovljene nenamenske porabe transferov za materialne stroške ministrstvo nima predpisanih ukrepov in jih tudi ne izvaja (predložilo je le dokazila o izvedenem nadzoru nad pravilnostjo vnesenih podatkov in o izvedenih ukrepih za transfere plač). Navedeno ravnanje ministrstva pomeni kršitev 2. točke prvega odstavka 71. člena ZJF, saj ne izvaja ustreznega nadzora nad poslovanjem osnovnih šol.

3.3.4.rr Ministrstvo za šolstvo in šport prevzema obveznosti za nakazilo transferov srednjim šolam na podlagi prvega odstavka 71. člena ZJF in 81. člena ZOFVI. Ministrstvo je v letu 2011 zagotovilo za delovanje srednjih šol 289.293.534 evrov proračunskih sredstev.

³⁴⁹ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09 popr., 65/09 popr.), 20/11.

³⁵⁰ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja³⁵¹ (v nadaljevanju: ZOFVI-G) v 41. členu določa, da mora minister sprejeti metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja iz prvega odstavka 84. člena ZOFVI najkasneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona, to je do 26. 4. 2009. Navedena nepravilnost je bila ministrstvu očitana že v revizijskem poročilu "Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010"³⁵². V odzivnem poročilu je ministrstvo navedlo, da namerava metodologijo objaviti v skladu z normativnim programom vlade do 30. 12. 2011. Kljub navedbi v odzivnem poročilu ministrstvo še vedno ni sprejelo metodologije. Ker minister do zakonsko določenega datuma ni sprejel metodologije, je ministrstvo kršilo 41. člen ZOFVI-G.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo bi sicer lahko objavilo obstoječi metodologiji (metodologija C in D), vendar je ocenilo, da so enotni normativi in standardi dobra osnova za izdelavo enotne metodologije za vseh 120 izobraževalnih programov. V odzivnem poročilu z dne 21. 10. 2011 je bil preveč optimistično določen rok, da bo nova metodologija sprejeta in objavljena do 30. 12. 2011, saj analiza izračunov in bistveno spremenjeno stanje zaradi zmanjšane števila dijakov srednjih šol zahteva tudi nove sistemske rešitve znotraj nove metodologije.

Pri izračunu pogodbenih vrednosti je ministrstvo uporabilo Metodologijo za določitev skupnega letnega obsega sredstev za izvajanje programov, ki so upoštevani v soglasju k sistemizaciji delovnih mest³⁵³ (v nadaljevanju: metodologija C), ki ni bila objavljena v skladu s predpisi. Pri izračunu vrednosti plač je bil upoštevan korekcijski faktor, čeprav v pogodbi o financiranju ni bil določen. To ni v skladu z metodologijo C, ki določa, da se lahko v pogodbi s posameznim zavodom določi korekcijski faktor, s katerim se upošteva obstoječa kadrovska struktura zavoda (zaradi ugotovljene v povprečju nižje ali višje kadrovske strukture, povezane z nazivi in s plačilnimi razredi, od povprečja za tipična delovna mesta s področja srednjega šolstva v Republiki Sloveniji).

Ministrstvo je izdalo sklepe o začasnem financiranju srednjim šolam, ki so vključene v nov način financiranja (sistem MoFAS) 18. 12. 2010. Pogodbe o začasnem financiranju je ministrstvo z 99 srednjimi šolami sklenilo januarja 2011, s šestimi srednjimi šolami februarja 2011 in z eno srednjo šolo marca 2011. Pogodbe o zagotavljanju proračunskih sredstev so bile s srednjimi šolami sklenjene v avgustu 2011. Navedeno ravnanje ni v skladu s 7. členom Pravilnika o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno-izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih³⁵⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o novem financiranju), ki tudi določa, da ministrstvo in šola skleneta pogodbo za vsako naslednje proračunsko leto, najkasneje do 30. 11. tekočega leta.

Pojasnilo ministrstva

Roka sklenitve pogodbe iz pravilnika o novem financiranju ni mogoče uresničiti, ker ob sprejetju ni bilo upoštevano povečanje števila zavodov, vključenih v sistem MoFAS, in je bil zato rok preveč optimistično določen.

³⁵¹ Uradni list RS, št. 36/08.

³⁵² Revizijsko poročilo št. 320-18/2010/258 z dne 27. 9. 2011.

³⁵³ Minister je izdal sklep št. 6035-58/2009 dne 30. 3. 2009, s katerim je sprejel besedilo metodologij C in D za določitev letnega obsega sredstev za izvajanje izobraževalnih programov s področja srednjega šolstva.

³⁵⁴ Uradni list RS, št. 75/05.

Ministrstvo srednjim šolam, ki so vključene v sistem MoFAS³⁵⁵, poleg nakazil na osnovi pogodbe, nakazuje še sredstva, ki so izvzeta iz sistema MoFAS³⁵⁶, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

Ministrstvo s 13 srednjimi šolami, ki se financirajo po namenu (sistem KPIS³⁵⁷) ni sklenilo pogodb, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

Preverili smo obvezne sestavine pogodb o zagotavljanju proračunskih sredstev po sistemu MoFAS za obdobje od 1. 12. 2010 do 31. 10. 2011 za 12 srednjih šol. Ministrstvo v pogodbah ni navedlo poročila med šolskima letoma, s čimer je ravnalo v nasprotju s 3. alinejo četrtega odstavka 7. člena pravilnika o novem financiranju, ki kot obvezno sestavino pogodbe določa tudi poračun med šolskima letoma.

Pojasnilo ministrstva

Poračunov sredstev ni bilo. Ti so bili nujni za šole, ki so na novo vstopile v nov način financiranja (prvo leto). Kasneje pa poračuni niso več potrebni. Tako tudi ministrstvo razume določbo pravilnika, ki navaja poračune kot obvezno sestavino pogodbe. Pravilnik je nastal leta 2005, to je na začetku projekta novega načina financiranja, vendar se kasneje ni nikdar spremenil.

Ministrstvo nakazuje sredstva srednjim šolam na podlagi izračuna v sistemu KPIS oziroma sistemu MoFAS, v katerega se vnašajo podatki, praviloma po dvanajstlinah. Ministrstvo od srednjih šol ne pridobi nobenih drugih dokumentov, na podlagi katerih bi preverilo namenskost porabe nakazanih sredstev. Ministrstvo ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi saj:

- na podlagi pregledanih izplačil in ostale dokumentacije menimo, da ministrstvo v letu 2011 ni izvajalo zadostnega nadzora pri izplačevanju sredstev srednjim šolam,
- ministrstvo v pogodbi oziroma internih aktih nima določenega ustreznega načina preveritev.

³⁵⁵ MoFAS – Modernization Organization Financial Administration System.

³⁵⁶ Sredstva za plače in druge osebne prejemke direktorjev in ravnateljev šol, sredstva za plače in druge osebne prejemke pripravnikov ter sredstva za dodatek za mentorstvo, sredstva za plače in druge osebne prejemke spremljevalcev za nudenje fizične pomoči dijakom, sredstva za dodatek za mentorstvo strokovnim delavcem začetnikom za pristop k opravljanju strokovnega izpita (za dva meseca), nadomestila plače za delavce – invalide (odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi nezmožnosti za opravljanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti), nadomestilo plače presežnim delavcem (odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga oziroma zaradi nesposobnosti), sredstva za plače delavcev, ki dopolnjujejo svojo učno oziroma delovno obveznost na zavodih, ki so financirani na podlagi sistemizacije in KPIS, sredstva za dodatno strokovno pomoč, sredstva za povračilo davka od prometa zavarovalnih poslov, odpravnine zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, razloga nezmožnosti za opravljanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti in zaradi nesposobnosti, sredstva za plačilo prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, sredstva za nadomeščanje strokovnih delavcev na krajši odsotnosti, povračila stroškov šolnin za poslovne sekretarje in računovodje.

³⁵⁷ KPIS – kadrovsko-plačni informacijski sistem šolstva.

Priporočilo

Ministrstvo naj v pogodbah, sklenjenih s srednjimi šolami, določi način nadzora nad poslovanjem srednjih šol.

Ministrstvo proračunava pogodbeno nakazane zneske mesečno, glede na spremembe pogodb, proračuna oziroma drugih izplačil, ki niso predvideni v pogodbi, ne opravlja pa nadzora nad poslovanjem srednjih šol, kar ni v skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Ministrstvo od 13 srednjih šol, ki so vključene v projekt MoFAS (od tega sedem javnih srednjih šol in šest zasebnih srednjih šol), ni pridobilo poslovnih načrtov, kar ni v skladu s četrтим odstavkom 9. člena pravilnika o novem financiranju, ki določa, da šola razvojni in poslovni načrt posreduje ministrstvu najkasneje do 30. 10. poročilo o realizaciji za preteklo leto pa do 28. 2. tekočega leta.

3.3.4.ss Ministrstvo za šolstvo in šport je Osnovni šoli Veržej odobrilo in izplačalo zahtevek za materialne stroške za januar 2011 v vrednosti 8.323 evrov, ne da bi imelo za izplačila transferov za kritje materialnih stroškov v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami pravno podlago v predpisu ali drugem pravnem aktu, ki bi veljal za proračunsko leto 2011. Ministrstvo je v letu 2011 izplačevalo sredstva za materialne stroške zavodom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami na podlagi sklepa iz leta 2010. Sklep o merilih za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, na podlagi katerega so bila 28 javnim zavodom v letu 2011 dodeljena sredstva za kritje materialnih stroškov, je bil izdan 21. 4. 2010 in je določal obseg sredstev za dodelitev tekočih transferov za materialne stroške s proračunskih postavk 6674 – Dejavnost zavodov za usposabljanje in 4394 – Regresiranje prevozov gojencev v zavodih za usposabljanje za proračunsko leto 2010, ne pa tudi za leto 2011.

Ministrstvo je v proračunskem letu 2011 izplačalo transfere v vrednosti 3.037.116 evrov za materialne stroške osemindvajsetim javnim zavodom na področju vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. Ministrstvo za določitev obsega sredstev posameznemu javnemu zavodu ni imelo ustreznih meril, kot to določa prvi odstavek 84. člena ZOFVI, in ni sprejelo ustreznega pravnega akta, s katerim bi posameznemu javnemu zavodu odobrilo sredstva za delovanje. Navedeno ravnanje ministrstva je v nasprotju s prvim odstavkom 84. člena ZOFVI in enajstim odstavkom 2. člena ZJF, saj za izplačilo niso bili izpolnjeni vsi z zakonom določeni pogoji.

3.3.4.tt Ministrstvo za šolstvo in šport je z Inštitutom za narodnostna vprašanja, Ljubljana na podlagi izvedenega javnega razpisa za sofinanciranje projekta "Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti" sklenilo pogodbo o sofinanciranju v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 v skupni vrednosti 3.562.033 evrov.

Na javni razpis za dodelitev sredstev sta prispeli dve vlogi³⁵⁸, ki sta izpolnjevali pogoje iz razpisne dokumentacije, zato je komisija za izvedbo postopka javnega razpisa o izbiri odločala na podlagi meril. Merila za izbor upravičencev³⁵⁹, ki izpolnjujejo pogoje (navedba, opis, ovrednotenje meril po vrstnem redu od bolj k manj pomembnemu), so bila določena v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji, vendar za vsa merila ni bil določen način uporabe posameznega merila³⁶⁰, kar je v nasprotju s 6. točko tretjega odstavka 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

Pojasnilo ministrstva

Javni razpis je bil ciljno usmerjen v dvig socialnega in kulturnega kapitala, ker je prevladalo strokovno mnenje, da je treba aktivnosti usmeriti še v romska naselja, ne samo v šolo. Glede na kompleksnost tematike so bila v javnem razpisu merila za izbor oblikovana objektivno, kot je bilo mogoče. Za večjo objektivnost so bili izbrani strokovnjaki z referencami s področja romske problematike, ki so vloge ocenjevali, upoštevala pa se je povprečna ocena. V okviru javnega razpisa je bil izbran cenejši ponudnik.

3.3.4.uu Ministrstvo za šolstvo in šport je na podlagi prej izvedenega javnega razpisa za sofinanciranje projektov za uspešno vključevanje otrok, učencev in dijakov migrantov v vzgojo in izobraževanje za obdobje od leta 2008 do leta 2011 z Osnovno šolo Koper (v nadaljevanju: OŠ Koper) sklenilo pogodbo in pet aneksov o sofinanciranju izvedbe projekta v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov v skupni vrednosti 102.000 evrov.

Ministrstvo je OŠ Koper odobrilo in izplačalo zahtevek za izplačilo v vrednosti 19.746 evrov, čeprav k zahtevku za izplačilo ni bilo priloženih ustreznih prilog za plačilo materialnih stroškov. K računu v znesku 5.700 evrov za oblikovanje, pripravo, tisk in dostavo 1000 kosov zbornika Uvajanje rešitev s področja vključevanja migrantov v izvedbene kurikule Tiskarne Jožef Mljach, s. p., Divača ni bilo priložene publikacije ter seznama oseb ali institucij, s podpisimi prejemnikov, kot to določa točka 3.6. Navodil ministrstva za izvajanje projektov Evropskega socialnega sklada³⁶¹ (v nadaljevanju: navodila). Ministrstvo je s tem, ko je izplačalo zahtevek brez ustreznih dokazil, ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 4. člena pogodbe, ki določa, da morajo biti upravičeni stroški projekta v skladu z navodili, ki za založniške in tiskarske storitve med obveznimi dokazili opredeljuje tudi izvod gradiva ali publikacije ter seznam oseb ali institucij, ki jim je bila publikacija (gradivo) poslana/predana, s podpisimi prejemnikov. Navedeno ravnanje tudi ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.4.vv Ministrstvo za šolstvo in šport je sklenilo pogodbe oziroma anekse k pogodbam o zagotavljanju proračunskih sredstev po novem modelu financiranja za izvajanje višješolskih študijskih programov za proračunsko leto 2011 s posameznimi javnimi zavodi.

³⁵⁸ Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana je prijavil projekt v vrednosti 3.562.033 evrov, Zavod za izobraževanje in kulturo Črnomelj pa v vrednosti 3.900.000 evrov.

³⁵⁹ Merila so razdeljena na tri sklope: kakovost elaborata projekta in usposobljenost predlagatelja, vsebinska dodana vrednost projekta ter prispevek k povečanju zaposlitvenih možnosti.

³⁶⁰ Ta ugotovitev se nanaša na tisti del meril, ko je bila možnost odgovora, da prijavitelj delno izpolnjuje pogoje, ni pa bilo jasno definirano, kaj to pomeni.

³⁶¹ Navodila so sestavni del in priloga št. 3 k pogodbi in nanje napotuje tudi 4. člen pogodbe.

Posredni uporabniki, ki se v pretežnem delu financirajo iz proračunskih sredstev, morajo v skladu s 26. členom ZJF sprejeti finančni načrt v 60 dneh po sprejetju državnega proračuna. Po statutih javnih zavodov sprejme program dela in finančni načrt svet zavoda. Svet Lesarske šole Maribor je program dela in finančni načrt za leto 2011 sprejel na seji 19. 5. 2011, svet Šole za hortikulturo in vizualne umetnosti Celje 18. 4. 2011, svet Šolskega centra Celje pa 14. 3. 2011. Sveti navedenih javnih zavodov so sprejeli finančne načrte za leto 2011 prepozno, saj so bile Spremembe Proračuna Republike Slovenije za leto 2011 objavljene 1. 12. 2010. Javni zavodi so pri tem ravnali v nasprotju s 26. členom ZJF, ministrstvo pa ni poskrbelo za usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, kot to določa 1. točka prvega odstavka 71. člena ZJF.

Ministrstvo od Lesarske šole Maribor ni pridobilo finančnega načrta za leto 2011, kar ni v skladu z 9. členom Navodila o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov³⁶², ki določa, da morajo posredni uporabniki posredovati sprejete finančne načrte v petnajstih dneh po sprejemu pristojnemu ministrstvu.

V 2. in 3. točki prvega odstavka 71. člena ZJF je določeno, da ministrstva izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb ter nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb. Ministrstvo nadzora nad poslovanjem javnih zavodov, ki izvajajo višješolske študijske programe, ne izvaja in tudi nima predpisanih ukrepov za izvajanje nadzora, kar je v nasprotju z 2. in s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

3.3.4.ww Ministrstvo za šolstvo in šport je Dijaškemu domu Ivana Cankarja, Ljubljana (v nadaljevanju: dijaški dom) 18. 12. 2010 izdalo sklep o ugotovitvi obsega, namena in načina zagotavljanja sredstev³⁶³ (v nadaljevanju: sklep), ki je veljal do sklenitve pogodbe. Na podlagi drugega odstavka 8. člena pravilnika o novem financiranju bi moral minister izdati sklep najkasneje do 31. 8. tekočega leta. Ministrstvo je tako kršilo drugi odstavek 8. člena pravilnika o novem financiranju.

V drugem odstavku 7. člena pravilnika o novem financiranju je določeno, da ministrstvo in dijaški dom skleneta pogodbo za vsako naslednje proračunsko leto, najkasneje do 30. 11. tekočega leta. Ministrstvo in dijaški dom sta pogodbo o začasnem zagotavljanju proračunskih sredstev po novem modelu financiranja v letu 2011³⁶⁴ sklenila šele 21. 1. 2011, pogodbo o zagotavljanju proračunskih sredstev po novem modelu financiranja za obdobje od 1. 12. 2010 do 31. 10. 2011³⁶⁵ pa 16. 8. 2011. Ministrstvo je s prepozno sklenitvijo pogodb kršilo drugi odstavek 7. člena pravilnika o novem financiranju.

Pri izračunu pogodbene vrednosti je ministrstvo uporabilo metodologijo C, ki ni bila objavljena v skladu s predpisi. Pri izračunu vrednosti plač je ministrstvo upoštevalo korekcijski faktor 1,09. Korekcijski faktor je bil pri izračunu vrednosti plač upoštevan, čeprav v pogodbi o financiranju ni bil določen. To ni v skladu z metodologijo C, ki določa, da se lahko v pogodbi s posameznim zavodom določi korekcijski faktor, s katerim se upošteva obstoječa kadrovska struktura zavoda (zaradi ugotovljene v povprečju nižje ali višje kadrovske strukture, povezane z nazivi in plačilnimi razredi, od povprečja za tipična delovna mesta s področja srednjega šolstva v Republiki Sloveniji).

³⁶² Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

³⁶³ V sklepu je ocenjeni obseg sredstev znašal 941.155 evrov za obdobje od 1. 12. 2010 do 31. 8. 2011.

³⁶⁴ Sklenjena za obdobje od 1. 12. 2010 do 31. 8. 2011 v vrednosti 941.155 evrov.

³⁶⁵ V vrednosti 1.125.978 evrov.

3.3.4.xx Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad Republike Slovenije za mladino (v nadaljevanju: urad) je z Mladinskim centrom Trbovlje, Trbovlje na podlagi izvedenega javnega razpisa za izbor operacij za sofinanciranje investicij v mladinsko turistično infrastrukturo sklenilo pogodbo o sofinanciranju v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za projekt Mladinski center in hotel Trbovlje v skupni vrednosti 599.544 evrov.

Splošni pogoji v razpisni dokumentaciji iz točke 3.1. o statusu mladinskih organizacij kot pogoj za kandidiranje na javnem razpisu ni navajal, na katero obdobje se je status nanašal. Nekatere mladinske organizacije so status imele že v času javnega razpisa, nekatere pa so ga pridobile šele v obdobju izvajanja investicije; s tem je bila kršena 1. točka prvega odstavka 12. člena uredbe o kohezijski politiki 2007, v skladu s katero mora razpisna dokumentacija vsebovati podrobnejšo opredelitev pogojev za kandidiranje na javnem razpisu. Splošni pogoji bi se morali nanašati na celotno obdobje izvajanja investicije, torej bi mladinske organizacije morale imeti status v letu 2008 in celotno obdobje izvajanja investicije. Glede na to, da je urad v istem uradnem listu objavil javni poziv za podelitev statusa mladinskih organizacij za obdobje 2009–2012, je bila onemogočena izvedba javnega razpisa za sofinanciranje investicij mladinskih centrov, ker pred podelitvijo statusov mladinskih organizacij te niso mogle izpolniti pogoja o statusu mladinskih organizacij. Splošni pogoji v 11. točki 9. člena pogodbe, da bo imel upravičenec med izvajanjem investicije in še pet let po zaključku projekta veljavni status mladinskega centra, ki ga bo pridobil na uradu, ni mogoč oziroma je v nasprotju z 10. členom Zakona o mladinskih svetih³⁶⁶, ki določa, da je za registracijo Mladinskega sveta Slovenije in mladinskih svetov lokalnih skupnosti pristojen organ, ki je pristojen za registracijo društva v skladu z zakonom, ki ureja društva.

Pojasnilo ministrstva

Od leta 2010 velja Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju³⁶⁷, ki je na novo uredil podeljevanje statusa delovanja mladinskih organizacij v javnem interesu.

Urad je v postopku javnega razpisa za izbor operacij za sofinanciranje investicij v javno mladinsko turistično infrastrukturo, ki se sofinancira iz ESRR v programskem obdobju 2007–2013, obravnaval tudi vlogo Koroškega zavoda za kulturo, Ravne na Koroškem, ki ni imel statusa mladinskega centra v letu 2008. Koroški zavod za kulturo je status mladinskega centra dobil šele v letu 2009, zato ni izpolnjeval splošnega pogoja iz točke 3.1. razpisne dokumentacije. Urad je s tem kršil 5. točko četrtega odstavka 14. člena uredbe o kohezijski politiki 2007.

Komisija je v postopku ocenjevanja vlog, prispelih na javni razpis, obravnavala tudi sedem vlog kot pravočasne, čeprav so prispele na urad po roku za oddajo prijav na javni razpis (20. 10. oziroma 21. 10. 2008). S tem je bila kršena 2. točka četrtega odstavka 14. člena uredbe o kohezijski politiki 2007.

Odstotek sofinanciranja projektov s pomočjo lestvice razvrstitev projektov v kakovostne razrede in pripadajoče deleže sofinanciranja bi moral biti na podlagi 12. člena uredbe o kohezijski politiki določen že v razpisni dokumentaciji. Urad je lestvico razvrstitev in deleže sofinanciranja določil šele v postopku ocenjevanja vlog, zato je bil kršen 12. člen uredbe o kohezijski politiki 2007, saj razpisna dokumentacija ni jasno določala načina razdelitve sredstev glede na doseženo skupno število točk ocenjenih projektov.

³⁶⁶ Uradni list RS, št. 70/00, 42/10.

³⁶⁷ Uradni list RS, št. 42/10.

3.3.5 Nepravilnosti, ki ne vplivajo na mnenje

Ugotovitve, ki se nanašajo na več revidirancev

3.3.5.a Pravilnik o izvrševanju proračuna v 153. členu določa, da neposredni uporabniki potrdijo obrazec FEP, ki se nanaša na sklenjene pogodbe, takoj, vendar ne kasneje kot v petih dneh po podpisu pogodbe. Pri pregledu posameznih pravnih poslov smo ugotovili:

- Služba za razvoj je s Kobilarno sklenila pogodbo za financiranje projekta Muzej Lipica v vrednosti 692.850 evrov; Služba za lokalno samoupravo je pripravila FEP in predobremenila proračun 121 dni po prenosu nalog s Službe za razvoj na Službo za lokalno samoupravo;
- Služba za lokalno samoupravo in Občina Cerkljenjak sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Dograditev čistilne naprave in izgradnja kanalizacijskega kanala v vrednosti 462.112 evrov; Služba za lokalno samoupravo je evidentirala predobremenitev 51 dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo in Regionalni center sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije "Podjetno v svet podjetništva" v skupni vrednosti 514.166 evrov; Služba za lokalno samoupravo je evidentirala predobremenitev 38 dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Krško sklenila pogodbo⁷ o sofinanciranju operacije "Komunalna infrastruktura Vihre–Mrtvice – 2. faza" v vrednosti 1.962.771 evrov in evidentirala predobremenitev v vrednosti 1.962.771 evrov 37 dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Laško sklenila pogodbo⁸ o sofinanciranju operacije "Ureditev kanalizacije Laško in Rimske Toplice" v vrednosti 882.825 evrov in evidentirala predobremenitev v vrednosti 882.825 evrov 31 dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Miklavž na Dravskem polju sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije "Izgradnja vrtca Vrtljak v Miklavžu" v vrednosti 531.6323 evrov in evidentirala predobremenitev 36 dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Tolmin sklenila pogodbo za "Izgradnjo kanalizacije in rekonstrukcijo vodovoda Poljubinj Vzhod" v vrednosti 197.244 evrov in evidentirala predobremenitev deset dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Vojnik sklenila pogodbo za "Izgradnjo nizkoenergetskega vrtca Vojnik" v vrednosti 2.242.343 evrov in evidentirala predobremenitev sedem dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Medvode sklenila pogodbo za "Dozidavo vrtca ob osnovni šoli Sora" v vrednosti 300.000 evrov in evidentirala predobremenitev sedem dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Loška dolina sklenila pogodbo za "Gradnjo komunalne infrastrukture v naselju Markovec" v vrednosti 1.587.360 evrov in evidentirala predobremenitev devet dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Ivančna Gorica sklenila pogodbo za "Izgradnjo kanalizacijskega sistema s čistilno napravo Muljava" v vrednosti 1.410.361 evrov in evidentirala predobremenitev 11 dni prepozno;
- Služba za lokalno samoupravo je z Občino Sveti Jurij ob Ščavnici sklenila pogodbo "Kulturno- promocijski center" in evidentirala predobremenitev 16 dni prepozno.
- Ministrstvo za obrambo je z družbo Vegelj Inženiring, d. o. o., Artiče sklenilo pogodbo za položitev električnega kabla v vojašnici Cerklje ob Krki v skupni vrednosti 34.293 evrov in evidentiralo predobremenitev 35 dni prepozno;

- Ministrstvo za promet, Direkcija za investicije v JŽI, Slovenske železnice in Zavarovalnica so sklenili pogodbo o zavarovanju premoženja javne železniške infrastrukture in železniških postajnih poslopij Republike Slovenije, za obdobje od leta 2011 do leta 2012 v skupni vrednosti 8.340.728 evrov; Direkcija za investicije v JŽI je evidentirala predobremenitev 52 dni pozno.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo za promet je s 1. 7. 2011 prevzelo naloge Direkcije za vodenje investicij v JŽI, ki zaradi zadržanja izvrševanja proračuna v povezavi s pripravo predloga rebalansa proračuna za leto 2011 prevzete obveznosti v sistemu ni mogla takoj evidentirati, nakar so se pravice in obveznosti prenesle na Ministrstvo za promet. Ministrstvu so se pravice porabe povečale šele na podlagi sklepa vlade z dne 12. 7. 2012, kar je omogočalo izvedbo postopkov evidentiranja prevzetih obveznosti Ministrstva za promet za leto 2012 in ustrezno evidentiranje za celotno prevzeto obveznost po pogodbi.

Vladni proračunski uporabniki so pri pripravi in predobremenjevanju proračuna v navedenih primerih kršili 153. člen pravilnika o izvrševanju proračuna, saj predobremenitve niso evidentirali v roku petih dni.

3.3.5.b Služba za lokalno samoupravo, Urad za makroekonomske analize in zaposleni so sklenili Sporazum, s katerim so stranke soglašale, da s 16. 3. 2011 namesto Urada za makroekonomske analize v pogodbo o izobraževanju ob delu kot pogodbeni stranka vstopi Služba za lokalno samoupravo ter prevzame vse pravice in obveznosti Urada za makroekonomske analize. Zaposleni se je leta 2000 vpisal na podiplomski študij ekonomije in poslovnih ved – poslovna informatika na Ekonomsko-poslovno fakulteto Maribor. Študij traja po programu dve leti, a ga zaposleni med izvajanjem revizije še ni končal.

Služba za lokalno samoupravo je sklenila sporazum kljub temu, da zaposleni ni izpolnil vseh obveznosti v rokih, ki izhajajo iz izobraževalnega programa, in študija ni končal do konca izobraževalnega programa, kot to določa 5. člena pogodbe. Pogodba o izobraževanju ob delu v 7. členu določa tudi, da mora zaposleni povrniti prejete neto osebne dohodke, če nastopi kateri koli razlog iz 6. člena pogodbe, ki določa, da se pogodba razdre tudi, če delavec po lastni krivdi ne opravlja študijskih obveznosti v skladu z izobraževalnim programom v času izobraževanja in iz neopravičenih razlogov ne konča izobraževanja v pogodbeno določenem roku. Služba za lokalno samoupravo ni ravnala v skladu s 6. členom pogodbe o izobraževanju ob delu, saj z zaposlenim ni razdrla pogodbe, kljub temu da zaposleni iz neupravičenih razlogov ni končal izobraževanja v pogodbeno določenem roku.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko

3.3.5.c Služba za lokalno samoupravo je 7. 2. 2011 objavila "Povabilo k oddaji načrtov porabe za koriščenje deleža sredstev občine za sofinanciranje investicij po zakonu o financiranju občin (ZFO-1)" (v nadaljevanju: povabilo). V 4. členu navodila je določeno, da mora povabilo vsebovati tudi skrajni rok za ponovno povabilo ter podatke o tem, kdaj so bili objavljeni izračunani deleži in občinam poslano elektronsko sporočilo o objavi. Povabilo ne vsebuje skrajnega roka za ponovno povabilo, podatkov o tem, kdaj so bili objavljeni izračunani deleži in občinam poslano elektronsko sporočilo o objavi, kar ni v skladu s 4. členom navodila.

Pojasnilo službe

Povabilo ne vsebuje skrajnega roka za ponovno povabilo, ker tako opredeljuje ZFO-1: "Delež občinskih sredstev izračuna neposredni uporabnik državnega proračuna, pristojen za lokalno samoupravo in regionalno politiko, po sprejetju državnega proračuna in povabi občine k oddaji načrtov porabe njihovega deleža. Če po prvi predložitvi tega načrta občina ne porabi vseh razpoložljivih sredstev svojega deleža, se povabilo lahko ponovi najpozneje do prvega septembra tekočega proračunskega leta".

3.3.5.d Služba za lokalno samoupravo je z Občino Vojnik sklenila dve pogodbi o sofinanciranju projekta "Izgradnja nizkoenergetskega vrtca Vojnik" v skupni vrednosti 3.049.834 evrov, od tega se ena pogodba nanaša na sofinanciranje s sredstvi Evropske unije, Občina Vojnik pa je sklenila gradbeno pogodbo z izvajalcem CM Celje, d. d., Ceste mostovi Celje, družba za nizke in visoke gradnje, Celje v vrednosti 1.558.003 evrov.

Pogodba med Službo za lokalno samoupravo in Občino Vojnik v 8. členu določa, da Služba za lokalno samoupravo lahko sama kadar koli preverja namensko porabo sredstev, ali pa za spremljanje in nadzor porabe proračunskih sredstev izbere neodvisne zunanje institucije. Občina Vojnik se obvezuje, da v vseh primerih nadzora porabe proračunskih sredstev zagotovi pogoje za opravljanje nadzora in omogoča vpogled v projektno in izvajalsko dokumentacijo v vsaki točki projekta. Čeprav je bil s pogodbo Službi za lokalno samoupravo omogočen nadzor porabe proračunskih sredstev, ni opravila ustrezne kontrole in ni ugotovila kršitev pogodbe med Občino Vojnik in izvajalcem ter nepravilnosti pri oddaji javnega naročila. Služba za lokalno samoupravo ni zagotovila takih notranjih kontrol, ki bi preprečile izplačila v nasprotju s pogodbami v celotnem procesu projekta, in s tem kršila prvi in drugi odstavek 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

3.3.5.e Služba za lokalno samoupravo in Občina Loška dolina sta sklenili dve pogodbi o sofinanciranju "Gradnje komunalne infrastrukture v naselju Markovec" v skupni vrednosti 2.643.485 evrov. Občina Loška dolina pa je sklenila pogodbo z izvajalcem Primorje, d. d., Ajdovščina v vrednosti 1.171.688 evrov na podlagi izvedenega javnega razpisa po odprtem postopku.

Čeprav je bil s pogodbo Službi za lokalno samoupravo omogočen nadzor porabe proračunskih sredstev, ni opravila ustrezne kontrole. Služba za lokalno samoupravo ni zagotovila takih notranjih kontrol, ki bi preprečile izplačila v nasprotju s pogodbami v celotnem procesu projekta, in s tem kršila prvi in drugi odstavek 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

3.3.5.f Pogodbe z Občino Tolmin, Občino Medvode in Občino Ivančna Gorica ne vsebujejo obveze prejemnika sredstev o spoštovanju predpisov s področja javnih financ in javnih naročil, kar ni v skladu z 8. členom navodila, ki določa, da Služba za lokalno samoupravo pripravi pogodbo, ki razen vsebine, določene s 25. členom ZFO-1 in pravilnikom o izvrševanju proračuna, vsebuje roke za predložitev zahtevkov za izplačilo, plačilne roke ter obvezo prejemnika sredstev o spoštovanju predpisov s področja javnih financ in javnih naročil.

Pojasnilo službe

V pogodbi je v 5. členu, v drugi alineji določeno: "Občina se zavezuje, da bo izvajala in vodila projekt v skladu z veljavno zakonodajo". Služba za lokalno samoupravo meni, da je to dovolj in da je prejemnik dolžan spoštovati predpise. Služba za lokalno samoupravo je po prejemu zahtevka za sofinanciranje preverjala pravilnost postopkov javnega naročanja.

Ministrstvo za finance

3.3.5.g Ministrstvo za finance, Davčna uprava je v letu 2011 na podlagi postopka javnega naročanja s podjetjem Hermes&Softlab, d. o. o., Ljubljana (sedaj: ComTrade, d. o. o., Ljubljana; v nadaljevanju: ComTrade)³⁶⁸ sklenila pogodbo za nakup 55.000 delovnih ur storitev vzdrževanja in nadgradnje sistema za

³⁶⁸ ComTrade, d. o. o., Ljubljana je pravni naslednik Hermes&Softlab, d. o. o., Ljubljana.

elektronsko davčno poslovanje v vrednosti 3.300.000 evrov. Davčna uprava ure storitev uporablja tako, da pri ComTrade naroči različne razvojne naloge, ta jih izvede, po zaključku pa obračuna porabljene ure in izstavi račun. ComTrade pa ob naročilu storitev ne pripravi predračuna, iz katerega bi bilo razvidno, koliko delovnih ur naj bi bilo potrebnih za izvedbo posameznega naročila oziroma kakšna bo vrednost naročila, čeprav je vrednost posamezne naloge lahko tudi 20.000 evrov in več. Sodelovanje Davčne uprave z družbo ComTrade odstopa od uveljavljene prakse Davčne uprave, saj ta pri naročanju drugih storitev pri zunanjih izvajalcih storitev informacijske tehnologije praviloma zahteva predračun. Pri izvrševanju pogodbe s ComTrade finančno poslovanje in notranje kontrole Davčne uprave niso zasnovane tako kot pri izvrševanju drugih pogodb. Pomanjkljivo zasnovane notranje kontrole pri naročanju predstavljajo kršitev drugega odstavka 100. člena ZJF, ker finančno poslovanje obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenje in poročanje, da bi bilo mogoče doseči zastavljene cilje ter zagotoviti, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.5.h Za štiri javne uslužbenke, razporejene na delovna mesta višji policist vodja izmene-pomočnik komandirja, tajnica generalnega sekretarja V-I in podsekretar, za katere Ministrstvo za notranje zadeve nima podatkov iz delovnih knjižic, ni bilo mogoče potrditi pravilnosti določitve delovne dobe v sistemu MFERAC. Ministrstvo bi moralo že v postopkih novih zaposlitev od javnih uslužbencev pridobiti izpis podatkov iz matične evidence ZPIZ. Ministrstvo ni zagotovilo ustreznih notranjih kontrol, ki bi omogočile pravilno določitev delovne dobe že ob novi zaposlitvi javnih uslužbencev, kar je v nasprotju s prvim in drugim odstavkom 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

Ministrstvo za obrambo

3.3.5.i Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je akt o napredovanju posameznim javnim uslužbencem izdalo po roku, predvidenem s tretjim odstavkom 7. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede. V skladu z uredbo o napredovanju v plačne razrede bi moral biti sklep izdan do 30. 3. leta, v katerem je ugotovljeno izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

Navedeno neskladje smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji vojaški uslužbenec za psihološko dejavnost, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 6. 7. 2009,
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak desetnik specialist, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 7. 6. 2010,
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji častnik poveljnik bataljona, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 13. 5. 2010,
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak kandidat, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 15. 7. 2009,
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak voznik, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 7. 6. 2010,
- javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto častnik načelnik odseka, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 1. 7. 2009,
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak prometnik, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 29. 5. 2009,

- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto častnik za obveščevalne zadeve, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 16. 6. 2009.

Ministrstvo s pozno izdajo sklepov ni ravnalo v skladu s tretjim odstavkom 7. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede.

Pojasnilo ministrstva

1. 4. 2009 je bilo prvič izvedeno napredovanje v skladu z novimi predpisi. Upoštevajoč prehodne določbe uredbe o napredovanju v plačne razrede je bilo treba pregledati dokumentacijo za približno 2500 kandidatov za napredovanje po starih in novih predpisih. Roki za izvedbo napredovanj so bili zelo kratki, postopek ugotavljanja izpolnjevanja pogojev pa je bil daljši od prejšnjega sistema. Pogoje za napredovanje je izpolnilo približno 1500 pripadnikov Slovenske vojske, zato je pri nekaterih pripadnikih prišlo do zamude pri izdaji odločb, vendar pri izplačilu niso bili prikrajšani.

3.3.5.j Ministrstvo za obrambo je 21. 7. 2009 javnemu uslužbencu izdalo odločbo o napredovanju v višji uradniški naziv višji svetovalec II. Pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, so bile javnemu uslužbencu priznane od 1. 5. 2009.

Uredba o napredovanju v nazive v 11. členu določa, da v eno stopnjo višji naziv lahko napredujejo uradniki, ki najkasneje do 15. 3. tekočega leta izpolnijo pogoje za napredovanje. O napredovanju odloči predstojnik v 30 dneh od izteka roka preveritve izpolnjevanja pogojev na podlagi 12. člena uredbe o napredovanju v nazive, torej najkasneje do 15. 4. tekočega leta, pri čemer pravice iz višjega naziva pripadajo uradniku od 1. 5. tekočega leta. Ministrstvo za obrambo je po prej izvedenem postopku preverjanja izpolnjevanja pogojev na podlagi uredbe o napredovanju v nazive javnemu uslužbencu 21. 7. 2009 izdalo odločbo o napredovanju v višji uradniški naziv višji svetovalec II. Čeprav je bila javnemu uslužbencu odločba o napredovanju v naziv izdana šele 21. 7. 2009, so bile pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, javnemu uslužbencu priznane od 1. 5. 2009. Ministrstvo za obrambo je s prepozno izdajo odločbe o napredovanju v višji uradniški naziv javnemu uslužbencu kršilo določbo prvega odstavka 12. člena uredbe o napredovanju v nazive, ki določa, da o napredovanju odloči predstojnik v 30 dneh od izteka roka iz 11. člena uredbe o napredovanju v nazive.

Ministrstvo za promet

3.3.5.k Vlada in družba Slovenske železnice sta sklenili večletno pogodbo o izvajanju obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu za obdobje od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2019. V 4. členu pogodbe je določeno, da je obseg storitev obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu izražen z vlakovnimi kilometri³⁶⁹.

Za leto 2011 je medsebojne pravice in obveznosti pri izvajanju gospodarske javne službe določal aneks 3, ki v 5. členu določa, da nadomestilo za prevoz potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2011 znaša 48.373.984 evrov, in v 6. členu, da izvajalec gospodarske javne službe izstavi do 27. v mesecu Direkciji za investicije v JŽI³⁷⁰ začasno mesečno situacijo za tekoči mesec v višini načrtovanega mesečnega obsega dela. Izvajalec izstavi za

³⁶⁹ Vlakovni kilometri, izračunani na podlagi kilometrske razdalje voženj vlakov po potrjenem voznem redu.

³⁷⁰ Po ukinitvi Direkcije za vodenje investicij v JŽI opravlja njene naloge od 1. 7. 2011 Ministrstvo za promet.

pretekli mesec do 27. v mesecu končno situacijo na osnovi dejansko izvedenega obsega dela v preteklem mesecu, ki se upošteva pri plačilu naslednje začasne situacije, tako da se poročuna nadomestilo do višine realiziranega obsega izvajanja gospodarske javne službe.

V prilogi 2 je opredeljeno, da znašajo skupni letni načrtovani vlakovni kilometri po voznem redu 10.906.497 vlakovnih kilometrov, za kar ustreza letno nadomestilo 48.373.984 evrov³⁷¹. V prilogi 2 so tudi predstavljeni načrtovani vlakovni kilometri po voznem redu za posamezne mesece. Iz tabele je mogoče razbrati nesorazmerno odstopanje načrtovanih vlakovnih kilometrov za november (1.522.743 vlakovnih kilometrov) in december (293.919 vlakovnih kilometrov), medtem ko se načrtovani vlakovni kilometri v ostalih mesecih leta 2011 gibljejo od 828.177 vlakovnih kilometrov v februarju do 957.121 vlakovnih kilometrov v marcu. Pri tem pa za november in december načrtovano število potnikov bistveno ne odstopa od načrtovanega števila potnikov v ostalih mesecih leta 2011. Iz navedenih dejstev izhaja, da so bili načrtovani vlakovni kilometri za november in december določeni neustrezno ter je zato neustrezno določeno tudi mesečno nadomestilo, ki je za november znašalo 6.753.878 evra, za december pa 1.303.629 evrov, medtem ko je nadomestilo za ostale mesece znašalo od 3.673.244 evra v februarju do 4.245.154 evrov v marcu.

Ministrstvo za promet je potrjevalo in plačalo situacije, ki so temeljile na oceni načrtovanih del tekočega meseca ter ustreznem poročunu do višine dejanskih opravljenih del preteklega meseca. Ministrstvo je 25. 11. 2011 prejelo 11. začasno situacijo za načrtovani obseg del v vrednosti 6.765.170 evrov, ki se nanaša na 1.526.703 načrtovanih vlakovnih kilometrov (6.771.442 evrov) ter ustrezen poračun glede na dejansko opravljen obseg del v oktobru 2011. Ministrstvo je 23. 12. 2011 prejelo tudi 11. končno situacijo za dejansko izvedeni obseg del v vrednosti 4.020.260 evrov, iz katere je razvidno, da je bilo v novembru dejansko opravljenih 906.416 vlakovnih kilometrov, kar je za 40,63 odstotka manj od načrtovanih vlakovnih kilometrov. Osnova za izdajo 11. začasne situacije torej ni bil realno načrtovan obseg del v mesecu novembru.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.3.5.l Po podatkih glavne knjige proračuna je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve fizični osebi izplačalo enkratni znesek v vrednosti 11.004.604 evrov. Po pregledu dokumentacije, povezane z izplačilom, in analitičnih evidenc smo ugotovili, da navedeni znesek predstavlja skupek izplačil upravičencem denarne socialne pomoči v novembru in da fizična oseba navedenega zneska ni prejela. Pri izplačilu je bila v polje ID_PP v glavni knjigi, ki predstavlja šifro partnerja, vnesena napačna šifra. Namesto šifre 80050820, ki bi predstavljala šifro za neposredna plačila iz proračuna, je bila vnesena šifra 80052820, ki predstavlja šifro fizične osebe. Podatki glavne knjige proračuna tako ne odražajo pravičnega dejanskega stanja izplačil in so zavajajoči. Ministrstvo pri evidentiranju izplačil upravičencem ni ravnalo v skladu s 100. členom ZJF, saj ni vzpostavilo ustreznih notranjih kontrol.

3.3.5.m Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je na spletnih straneh objavilo Javni poziv za dodelitev državnih štipendij za šolsko/študijsko leto 2010/2011. V pozivu je navedlo, da se štipendija, na podlagi sklenjenih meddržavnih sporazumov oziroma po načelu vzajemnosti, lahko dodeli tudi državljanom tretjih držav, ki imajo dovoljenje za stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in

³⁷¹ 4,435336478798 evra na vlakovni kilometer.

njihovim ožjim družinskim članom. To ni v skladu z 8. členom ZŠtip, ki je v času objave poziva določal, da se štipendija lahko dodeli državljanom tretjih držav, ki imajo dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje v Republiki Sloveniji, in njihovim ožjim družinskim članom, kot jih določa zakon, ki ureja prebivanje tujcev. Če državljani tretjih držav tega pogoja ne izpolnjujejo, se lahko štipendija dodeli na podlagi sklenjenih meddržavnih sporazumov oziroma načela vzajemnosti. Iz ZŠtip torej ni bilo razvidno, da morata biti pogoja, da ima državljan tretje države dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje v Republiki Sloveniji in da je s to državo sklenjen meddržavni sporazum oziroma velja načelo vzajemnosti, izpolnjena kumulativno, kakor je bilo določeno v pozivu, temveč je dopuščal alternativno izpolnjevanje pogoja.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Mnenje s pridržkom

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2011 smo ugotovili:

- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani za 456.105 evrov, saj so med davčnimi prihodki izkazani tudi prihodki v ocenjenem znesku 456.105 evrov, ki ne pripadajo proračunu – točka 2.3.1.1.b;
- odhodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 197.442.115 evrov:
 - med odhodki so prenizko izkazani odhodki za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi, ugotovljeni v skupnem znesku 5.898.190 evrov (preveč izkazani tekoči transferi 5.439.268 evrov in investicijski transferi 2.325.319 evrov, premalo izkazani tekoči odhodki 644.441 evrov in premalo izkazani investicijski odhodki 13.018.336 evrov) – točka 2.3.1.1.c;
 - med tekočimi transferi niso izkazani odhodki za odškodnine po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja v znesku 180.836.357 evrov – točka 2.3.4.1.c;
 - med tekočimi odhodki niso izkazani odhodki, ki se nanašajo na razliko med nominalno in prodajno vrednostjo pri zamenjavi obveznic, v znesku 10.707.568 evrov – točka 2.3.4.2;
- prejemki *v računu financiranja* so prenizko izkazani v znesku 202.236.942 evrov:
 - med prejemki niso izkazani prejemki iz zadolževanja pri Javnem podjetju Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi, ki predvidoma znašajo 10.693.017 evrov – točka 2.3.1.1.c;
 - med prejemki iz zadolževanja niso izkazana sredstva, ki jih je Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana založila za izplačila odškodnin po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja v znesku 180.836.357 evrov – točka 2.3.4.1.c;
 - med prejemki niso izkazani prejemki iz upravljanja z dolgom v znesku 10.707.568 evrov – točka 2.3.4.2;

- izdatki *v računu financiranja* so pre nizko izkazani v znesku 4.794.827 evrov: med izdatki ni izkazano poplačilo obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki je nastala pri izgradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi – točka 2.3.1.1.c;
- zaradi nepravilnega razvrščanja prihodkov *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani davčni prihodki in pre nizko izkazani nedavčni prihodki v znesku 13.661 evrov – točka 2.3.1.1.a;
- zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov *v bilanci prihodkov in odhodkov* so:
 - previsoko izkazani investicijski odhodki in pre nizko izkazani tekoči odhodki v znesku 25.827 evrov – točka 2.3.1.1.d;
 - previsoko izkazani tekoči transferi v znesku 644.441 evrov kot tudi investicijski transferi v znesku 2.325.319 evrov, pre nizko pa so izkazani stroški obresti v znesku 644.441 evrov in investicijski odhodki v znesku 2.325.319 evrov – točka 2.3.1.1.c.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2011.

Pojasnjevalni odstavek

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.1.1.c tega poročila, v kateri je obravnavano izvajanje ureditve vodne infrastrukture na spodnji Savi, kjer je ugotovljeno, da se ne izvaja načrt aktivnosti za odpravo nesmotnosti in nepravilnosti, ugotovljenih v reviziji Gospodarska javna služba urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save, da so previsoko izkazane finančne naložbe v Javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem in splošni sklad za sredstva, prenesena drugim pravnim osebam javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, v znesku 31.229.908 evrov, da niso izkazane nepremičnine in splošni sklad za neopredmetena in opredmetena osnovna sredstva, ki se nanašajo na vodno, državno in lokalno infrastrukturo na spodnji Savi, katere lastnik je Republika Slovenija in katere ocenjena knjigovodska vrednost znaša 71.318.255 evrov, in da nista izkazana splošni sklad in obveznost iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki predvidoma znaša 40.005.758 evrov in se nanaša na posojila, ki jih je javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem najelo za gradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.3.2.2, v kateri so obravnavana poroštva, dana na podlagi jamstvenih shem. V letu 2011 je bilo zaradi neporavnanih obveznosti 32 pravnih oseb, zavarovanih s poroštvi, izdanimi na podlagi Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije, unovčeno za 19.658.475 evrov poroštev. Zaradi neporavnanih obveznosti 25 fizičnih oseb, zavarovanih s poroštvi, izdanimi na podlagi Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe so bila v letu 2011 unovčena poroštva v znesku 171.143 evrov.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.4.1, posebno v točkah 2.3.4.1.a in 2.3.4.1.b, v katerih so obravnavani dolgoročni depoziti, ki jih je Ministrstvo za finance v letu 2011 prek sistema enotnega zakladniškega računa države dodelilo bankam v znesku 1.195.000.000 evrov, in sicer najprej s pogodbami, sklenjenimi leta 2009 za obdobje treh let, ki so bile po dveh letih (leta 2011) prekinjene. Depoziti so bili nato istega dne z novimi pogodbami dani za nadaljnje obdobje treh let. Sistem enotnega zakladniškega računa države ima na dan 31. 12. 2011 v poslovnih bankah za 1.698.800.000 evrov dolgoročnih depozitov naloženih v bankah. Vloge proračuna v sistemu enotnega zakladniškega računa

države so na dan 31. 12. 2011 izkazane v skupnem znesku 1.943.000.000 evrov. Proračun je moral v letu 2011 ohranjati visoko stanje vlog v sistemu enotnega zakladniškega računa države, ker je s tem sistemom enotnega zakladniškega računa države omogočal zadosten obseg virov za financiranje danih dolgoročnih depozitov. Proračun je sredstva za vloge vzdrževal z zadolževanjem. Pri tem je bila obrestna mera iz zadolžitve pomembno višja kot obrestna mera vlog v enotnem zakladniškem računu države.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.4.3, v kateri so obravnavani prenosi obveznosti proračuna, ki so nastale v obdobju od leta 2001 do leta 2011, v skupnem znesku 510.085.408 evrov, ki so prenesene v prihodnja leta. Nanašajo se na plačevanje obveznosti, ki izhajajo iz Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje, Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja, Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja, obveznosti do Slovenskih železnic, d. o. o., Ljubljana in iz izgradnje vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na napake in nepravilnosti ter druge ugotovitve v segmentu splošnega dela proračuna in zbirne bilance stanja in smo jih opisali v točkah od 2.3.6.1 do 2.3.6.9.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2011 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

Mnenje s pridržkom

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

- *Zakonom o delovnih razmerjih*, ker:
 - je razporedila javne uslužbenke na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev – točki 3.3.2.f in 3.3.2.i;
- *Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju*, ker:
 - je javnega uslužbenca uvrstila v previsok plačni razred – točka 3.3.2.e;
 - ni obračunala in izplačala dodatkov za nadurno delo, opravljeno ponoči - točka 3.3.2.g;
- *Zakonom o javnih uslužbencih*, ker:
 - objava delovnega mesta ni bila v skladu s sistemizacijo – točka 3.3.2.j;
 - ni sklenila pogodbe za določen čas, temveč za nedoločen čas – točka 3.3.2.l;
 - ni bila zagotovljena enakopravna dostopnost vseh zainteresiranih – točka 3.3.2.k;
- *Zakonom o policiji*, ker:
 - javni uslužbenec ni v roku opravil izpita – točka 3.3.2.f;
 - javnemu uslužbencu ni prenehalo delovno razmerje – točka 3.3.2.f;

- *Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive*, ker:
 - javni uslužbenec ni dosegel zadostnega števila točk za napredovanje – točka 3.3.2.h;
- *Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*, ker:
 - je v izbirni postopek uvrstila vlogo javne uslužbenke, ki ni izpolnjevala natečajnih pogojev – točka 3.3.2.k;
- *Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*, ker:
 - javna uslužbenka ni bila uvrščena v najnižji naziv – točka 3.3.2.m;
- *Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi*, ker:
 - je nepravilno ocenila delo javnega uslužbenca – točka 3.3.2.h;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - ni obračunala in izplačala dodatkov za nadurno delo, opravljeno ponoči – točka 3.3.2.g;
- *Zakonom o javnih financah*, ker:
 - izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini – točke 3.3.4.q, 3.3.4.ii, 3.3.4.mm in 3.3.4.pp;
 - pri izplačilih ni preverila pravne podlage in obsega obveznosti – točke 3.3.3.k, 3.3.3.p, 3.3.3.w, 3.3.3.aa, 3.3.4.d, 3.3.4.h, 3.3.4.i, 3.3.4.k, 3.3.4.p, 3.3.4.q, 3.3.4.s, 3.3.4.t, 3.3.4.bb, 3.3.4.gg, 3.3.4.hh, 3.3.4.ii, 3.3.4.mm, 3.3.4.oo, 3.3.4.rr in 3.3.4.uu;
 - je oddala naročilo brez sklenjene pogodbe/aneksa oziroma je pogodbo/aneks sklenila potem, ko je bilo naročilo oddano – točki 3.3.3.l in 3.3.4.rr;
 - ni sklenila večstranske pogodbe in ni določila koordinatorja pri večstranski pogodbi – točki 3.3.4.c in 3.3.4.d;
 - ni spoštovala načela namenskosti – točke 3.3.4.k, 3.3.4.gg, 3.3.4.qq in 3.3.4.ss;
 - ni spoštovala načela učinkovitosti in gospodarnosti – točke 3.3.4.bb, 3.3.3.cc, 3.3.4.gg in 3.3.4.jj;
 - ni izvajala nadzora nad poslovanjem pravnih oseb – točke 3.3.4.j, 3.3.4.t, 3.3.4.u, 3.3.4.w, 3.3.4.x, 3.3.4.z, 3.3.4.aa, 3.3.4.dd, 3.3.4.ll, 3.3.4.nn, 3.3.4.oo, 3.3.4.qq, 3.3.4.rr in 3.3.4.vv;
 - je iz proračunske rezervacije zagotavljala sredstva za predvidene namene – točki 3.3.1.h in 3.3.3.i;
 - je sklepala pogodbe v pavšalnih zneskih – točki 3.3.3.e in 3.3.3.dd;
 - je prevzela obveznost v breme proračuna tekočega leta za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom – točka 2.3.2.1.b;
 - je izplačala sredstva v breme proračuna tekočega leta za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom – točka 2.3.2.1.e;
- *Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 ter Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011*, ker:
 - je obveznosti plačevala v rokih, daljših od predpisanih – točki 3.3.3.r in 3.3.4.pp;
 - je sklenila pogodbo o postopnem odkupu – točka 3.3.4.ee;
- *Zakonom o javnih naročilih in Zakonom o javnem naročanju*, ker:
 - ni izbrala ustreznega postopka javnega naročanja – točka 3.3.3.o;

- je omejevala konkurenco – točka 3.3.3.j;
 - v obvestilu ni navedbe vrednosti naročila – točka 3.3.3.z;
 - ni zagotovila okoliščin, ki bi preprečevale diskriminacijo ponudnikov – točka 3.3.3.j;
 - ni izbrala ustreznega postopka javnega naročila – točke 3.3.3.q, 3.3.3.s, 3.3.3.u, 3.3.3.z in 3.3.3.ee;
 - ministrstvo ni izdalo podzakonskega akta – točka 3.3.1.k;
 - ni zagotovila nediskriminatorne obravnave – točka 3.3.3.ee;
 - ponudbe ni izločila – točki 3.3.3.g in 3.3.3.j;
 - sprejela spremenjeno ponudbeno ceno – točka 3.3.1.g;
 - ni pravočasno objavila obvestila o oddaji javnega naročila – točka 3.3.3.m;
 - so dodatna dela preseгла 10 odstotkov osnovne pogodbene vrednosti – točka 3.3.3.s;
 - dela so se izvajala že pred pogajanjem ali pa niso bila nepredvidljiva – točki 3.3.3.t in 3.3.3.u;
- *Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu*, ker:
 - ni preverila, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo – točki 3.3.3.h in 3.3.3.n;
 - *Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije*, ker:
 - pogodbe ne vsebujejo protikorupcijske klavzule – točka 3.3.1.l;
 - *Zakonom o prevozih v cestnem prometu*, ker:
 - je neustrezno podelila koncesije – točka 3.3.4.r;
 - *Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, ker:
 - ni sklenjena pogodba – točka 3.3.4.ss;
 - ni izvajala nadzora nad izvrševanjem pogodb – točki 3.3.4.qq in 3.3.4.rr;
 - v pravilniku ni predpisanih meril in ni ustreznega pravnega akta o odobritvi sredstev za delovanje – točka 3.3.4.qq;
 - ni sprejeta metodologija za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja – točka 3.3.4.rr;
 - *Zakonom o uresničevanju javnega interesa na področju kulture*, ker:
 - s pogodbo ni uredila vseh medsebojnih obveznosti – točka 3.3.4.d;
 - ni izvajala nadzora nad izvrševanjem pogodbenih obveznosti – točka 3.3.4.d;
 - *Zakonom o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*, ker:
 - ni bil določen letni program investicij v javne zdravstvene zavode – točka 3.3.1.f;
 - ni določena obveznost glede višine odvajanja dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov – točka 3.3.1.f;
 - likvidnosti presežki niso bili naloženi v enotni zakladniški račun države – točka 3.3.1.f;
 - *Zakonom o spodbujanju tujih investicij in internacionalizacije podjetij*, ker:
 - program spodbujanja investicij ni sprejet – točka 3.3.4.p;
 - *Zakonom o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji*, ker:
 - vrednost transfera ni bila usklajena – točka 3.3.4.y;

- *Zakonom o mladinskih svetih, ker:*
 - so opredelitve v pogodbi neustrezne – točka 3.3.4.xx;
- *Zakonom o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save, ker:*
 - je zagotovila sredstva za financiranje infrastrukture v nasprotju z določili zakona – točka 2.3.1.1.c;
- *Zakonom o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije, ker:*
 - je pridobila kapitalsko naložbo, ne da bi svet Agencije za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije dal soglasje k pridobitvi – točka 2.3.2.1.e;
- *Uredbo o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin, ker:*
 - je v pogodbi o menjavi poslovnih deležev določila menjalno razmerje na podlagi cenitev, ki sta bili starejši od 12 mesecev – točka 2.3.2.1.b;
- *Uredbo o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu in Uredbo o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesijah te javne službe, ker:*
 - v programu ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulacij cen – točka 3.3.4.r;
 - je neustrezno določila kompenzacijo za javni linijski prevoz potnikov – točka 3.3.4.r;
- *Uredbo o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov, ker:*
 - ni izvajala nadzora nad poslovanjem – točka 3.3.4.nn;
 - ni pravočasno sprejela pravilnika za financiranje razvojnega stebra – točka 3.3.4.nn;
- *Uredbo o dodeljevanju regionalnih spodbud, ker:*
 - je prepozno sprejela sklepe o sofinanciranju – točka 3.3.4.g;
- *Uredbo o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije, ker:*
 - ni jasno določen način uporabe meril – točka 3.3.4.e;
- *Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, ker:*
 - v objavi javnega razpisa niso bila navedena merila, uporaba meril in način določanja deleža – točki 3.3.4.f in 3.3.4.xx;
 - pogodbe ne vsebujejo določb o načinu nadzora nad namensko porabo sredstev – točka 3.3.4.m;
 - pogodbe ne vsebujejo navedb o dinamiki izplačil – točka 3.3.4.m;
 - predstojnik je sprejel sklep prepozno – točka 3.3.4.ff;
 - niso upoštevana določila razpisne dokumentacije – točka 3.3.4.xx;
 - so pri ocenjevanju upoštewane tudi prepozne vloge – točka 3.3.4.xx;
- *Uredbo o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju, ker:*
 - ni izplačala sredstev podizvajalcem – točka 3.3.3.x;
- *Uredbo o uporabi službenih mobilnih telefonov in storitev mobilne telefonije v organih državne uprave, ker:*

- ni uskladila vseh internih aktov z uredbo – točka 3.3.3.a;
- *Uredbo o izvajanju javnih naročil Agencije za javno naročanje*, ker:
 - je nepravčasno sprejela sklep – točka 3.3.3.f;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - komisija ni ustrezno ocenila vlog – točki 3.3.4.l in 3.3.4.m;
 - je v posameznem letu izkazovala prenizke obveznosti – točka 3.3.1.b;
 - ni sklenila pogodb pred pričetkom del – točke 3.3.3.s, 3.3.3.t, 3.3.3.u, 3.3.3.v in 3.3.3.y;
 - je neustrezno oblikovala merila – točke 3.3.4.v, 3.3.4.bb, 3.3.4.kk in 3.3.4.tt;
 - javni razpis ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije – točka 3.3.4.c;
 - ni navedena uporaba meril – točka 3.3.4.c;
 - ni sklenila večstranske pogodbe – točka 3.3.4.d;
 - pogodba ne vsebuje vseh obveznih sestavin – točka 3.3.4.jj;
- *Pravilnikom o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov*, ker:
 - so bile obveznosti prevzete po 26. 9. 2011 in brez soglasja Ministrstva za finance – točka 3.3.1.d;
- *Pravilnikom o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno-izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šola ter dijaških domovih*, ker:
 - niso bile sklenjene pogodbe oziroma so bile prepozno sklenjene – točki 3.3.4.rr in 3.3.4.ww;
 - nima poslovnih načrtov šol – točka 3.3.4.rr;
 - minister ni pravočasno izdal sklepa – točka 3.3.4.ww;
- *Pravilnikom o koncesijah na področju socialnega varstva*, ker:
 - je podaljšala rok za predložitev letnih poročil – točka 3.3.4.cc;
- *Pravilnikom o plačilih članom delovnih teles in posameznim strokovnjakom*, ker:
 - s sklepom ni opredelila roka za dokončanje naloge – točka 3.3.4.hh;
- *Pravilnikom o zagotavljanju sredstev pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija*, ker:
 - zahtevki za odvajanje amortizacije niso bili izdani pravočasno – točka 3.3.1.f;
- *Sklepom Vlade Republike Slovenije*, ker:
 - ni pravočasno potrdila programa dela in finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika – točke 3.3.4.s, 3.3.4.t in 3.3.4.ll;
- *Pogodbami in sporazumi*, ker:
 - ni spoštovala pogodbenih določil – točke 3.3.3.p, 3.3.3.w, 3.3.3.x, 3.3.4.d, 3.3.4.h, 3.3.4.r, 3.3.4.v, 3.3.4.bb, 3.3.4.ff, 3.3.4.mm, 3.3.4.pp in 3.3.4.uu;
- *objavo javnega razpisa*, ker:
 - je predstojnik prepozno sprejel sklep – točki 3.3.4.n in 3.3.4.o.

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

5. ZAHTEVA ZA ODZIVNO POROČILO

Za odpravo ugotovljenih nepravilnosti mora *Vlada Republike Slovenije* v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Vlada Republike Slovenije mora:

- revidirancem naložiti, da proučijo vzroke za v poročilu navedene nepravilnosti in na podlagi ocene tveganj sprejmejo ustrezne ukrepe za njihovo obvladovanje, ter tako zagotovijo preprečevanje nepravilnosti oziroma njihovo pravočasno odkrivanje in odpravljanje – točke 2.3.1.1.c, 2.3.2.1.b, 2.3.2.1.e, 3.3.1.b, 3.3.1.d, 3.3.1.f, 3.3.1.h, 3.3.1.k, 3.3.1.l, 3.3.2.e, 3.3.2.f, 3.3.2.g, 3.3.2.h, 3.3.2.i, 3.3.2.j, 3.3.2.k, 3.3.2.l, 3.3.2.m, 3.3.3.a, 3.3.3.e, 3.3.3.g, 3.3.3.h, 3.3.3.i, 3.3.3.j, 3.3.3.k, 3.3.3.l, 3.3.3.m, 3.3.3.n, 3.3.3.o, 3.3.3.p, 3.3.3.q, 3.3.3.r, 3.3.3.s, 3.3.3.t, 3.3.3.u, 3.3.3.v, 3.3.3.w, 3.3.3.x, 3.3.3.y, 3.3.3.z, 3.3.3.aa, 3.3.3.bb, 3.3.3.cc, 3.3.3.dd, 3.3.3.ee, 3.3.4.c, 3.3.4.d, 3.3.4.e, 3.3.4.f, 3.3.4.g, 3.3.4.h, 3.3.4.i, 3.3.4.j, 3.3.4.k, 3.3.4.l, 3.3.4.m, 3.3.4.n, 3.3.4.o, 3.3.4.p, 3.3.4.q, 3.3.4.r, 3.3.4.s, 3.3.4.t, 3.3.4.u, 3.3.4.v, 3.3.4.w, 3.3.4.x, 3.3.4.y, 3.3.4.z, 3.3.4.aa, 3.3.4.bb, 3.3.4.cc, 3.3.4.dd, 3.3.4.ee, 3.3.4.ff, 3.3.4.gg, 3.3.4.hh, 3.3.4.ii, 3.3.4.jj, 3.3.4.kk, 3.3.4.ll, 3.3.4.mm, 3.3.4.nn, 3.3.4.oo, 3.3.4.pp, 3.3.4.qq, 3.3.4.rr, 3.3.4.ss, 3.3.4.tt, 3.3.4.uu, 3.3.4.vv, 3.3.4.wv in 3.3.4.xx.

Kot dokaz naj predloži registre tveganj v delu, ki se nanašajo na ocenjevanje tveganj, povezanih z ugotovljenimi nepravilnostmi, in seznam(e) pripadajočih ukrepov, ki so jih revidiranci sprejeli za obvladovanje teh tveganj.

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 poslovanja³⁷². 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 uporabniki javnih sredstev kršijo obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- zagotovi ustrezno pravno podlago za obstoj proračunskega uporabnika Proračun RS;
- bodo predstojniki vladnih proračunskih uporabnikov bolj pozorni, katere prekoračitve porabe mobilnih telefonov v obdobju dopustov odobrijo;
- vladni proračunski uporabniki naj pogodbe v pavšalnih zneskih sklepajo izključno za primere, ko obseg storitev ni neposredno izmerljiv in ko ni povsem določen čas izvajanja take storitve.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- v podrobnejših navodilih za popis, ki jih v skladu s 40. členom Zakona o računovodstvu predpiše odgovorna oseba pravne osebe, opredeli ustrezne dokumente in postopke, potrebne za ugotovitev dejanskega stanja terjatev, izkazanih do družb v stečaju;
- opredeli način priprave zbirne bilance stanja državnega proračuna, da medsebojne terjatve in obveznosti ne bodo prikazane previsoko;
- uskladi interno navodilo Podatki, potrebni za popis s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu;
- za zagotovitev pravilnega vrednotenja terjatev za sredstva, dana v upravljanje, v zbirni bilanci stanja z ustreznim predpisom zagotovi pravočasno posredovanje podatkov javnih zavodov;
- pripravi in posreduje v sprejem vladi strategijo upravljanja z dolgom, v kateri opredeli kvalitativne kriterije za doseganje želenega obsega finančnih instrumentov na posameznih segmentih ročnosti;
- na podlagi kriterijev iz sprejete strategije oblikuje vsakoletni program financiranja državnega proračuna, tako da pri odkupih in zamenjavah upošteva izboljšanje uravnoteženja ročnosti strukture dolga (npr. opredeli naj, koliko odstotkov dolga naj bo za ročnost po tri- ali petletnih intervalih), in optimalno velikost posameznih izdaj finančnih instrumentov z vidika likvidnosti, ki jih ti dosegajo na trgu.

Ministrstvu za promet in infrastrukturo priporočamo, naj:

- v sodelovanju z DARS določi roke in odgovorne osebe za zagotovitev dokumentacije, ki bo dokazovala obstoj in lastništvo Republike Slovenije nad zemljišči v upravljanju DARS, ki so bila prenesena na Republiko Slovenijo.

Ministrstvu za finance in Ministrstvu za pravosodje in javno upravo priporočamo, naj:

- opredelita enoten način določanja vrednosti istovrstnih nepremičnin, ki so vrednotene po 1 evro, za vse neposredne uporabnike državnega proračuna.

Ministrstvu za zunanje zadeve priporočamo, naj:

- prouči, kako bo zagotovilo ustrezno dokumentacijo za potrjevanje obsega sredstev na računih diplomatsko-konzularnih predstavništev.

Vsem ministrstvom priporočamo, naj:

- preverijo evidentiranje sredstev na kontih 029000 in 049000 in zagotovijo dokumentacijo za njihovo razknjiženje.

Ministrstvu za zdravje priporočamo, naj:

- pripravi spremembo pravilnika o zagotavljanju sredstev, pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, v katerem bo uredilo tudi ukrepe, če se obveznosti javnih zdravstvenih zavodov iz dela amortizacije ne plačujejo;
- zagotovi tak postopek nabave opreme, da se nabavi le oprema, ki je potrebna in se bo takoj po nabavi tudi uporabljala.

Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo, naj:

- odpravi okoliščine, ki vodijo v diskriminacijo ponudnikov pri javnih naročilih na področju informacijskih sistemov, ter s ponudniki sklepa le pogodbe, ki vsebujejo tudi garancijsko obdobje za odpravo napak na lastne stroške;
- pri naslednjih razpisih, povezanih s socialnim podjetništvom, prijavitelje zaveže k ohranitvi doseženih zaposlitev v projektu.

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj:

- pri priglasitvi shem državnih pomoči natančno uporablja izrazoslovje o mikro in malih podjetjih.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport priporočamo, naj:

- pri izboru projektov na javnih razpisih s področja znanosti in razvoja upošteva kriterije merljivosti in realnosti projektnih ciljev ter naj ne sofinancira razvojnih projektov, za katere že obstajajo brezplačne ali poceni alternative;
- na podlagi ocene tveganj prične s postopnim izvajanjem nadzora pri agenciji za raziskovalno dejavnost in končnih uporabnikih sredstev; tako bo ministrstvo pridobilo vpogled v poslovanje agencije za raziskovalno dejavnost in pregled nad izplačili končnim uporabnikom;
- v pogodbah, sklenjenih s srednjimi šolami, določi način nadzora nad poslovanjem srednjih šol.

7. POPRAVEK REVIZORJA

Na podlagi tretjega odstavka 97. člena Zakona o javnih financah³⁷³ smo ob izdaji osnutka revizijskega poročila predlagali popravke predloga zaključnega računa za leto 2011. Popravke, ki so relevantni ob izdaji revizijskega poročila, navajamo v nadaljevanju. Členitev kontov, na katerih so predlagani popravki, je različna in je odvisna od listin in informacij, s katerimi smo razpolagali med izvajanjem revizije. Zneski predlaganih popravkov so navedeni v evrih.

7.1 Dohodnina (točka 2.3.1.1.b)

7.1.1 Predlog popravka

- evidentiranje prihodkov iz dohodnine v letu 2011³⁷⁴

podskupina kto 700		(456.105)
skupina kto 23, 24		456.105

7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.1.1.b revizijskega poročila.

7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizij predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 in jih navajamo v nadaljevanju:

- delni izpisi na podračunu javnofinančnih prihodkov na dan 30. 12. 2011 za proračunskega uporabnika: Ministrstvo za finance, Davčna uprava Republike Slovenije;
- pojasnilo Davčne uprave Republike Slovenije z dne 23. 4. 2012.

³⁷³ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

³⁷⁴ Zneski so izkazani v ocenjenem znesku, kot je naveden v pojasnilu Davčne uprave Republike Slovenije, navedenem v točki 5.1.3 popravka. Za izvedbo knjiženja je treba upoštevati dejanski znesek, ki je bil ugotovljen ob preknjiževanju oziroma naknadnih popravkih prilivov leta 2011 v letu 2012.

7.2 Izgradnja infrastrukture na spodnji Savi (točka 2.3.1.1.c)

7.2.1 Predlog popravka

Izkazani zneski vodne, državne in lokalne infrastrukture ter znesek obveznosti iz financiranja temeljijo na dokumentih in informacijah, ki smo jih pridobili v reviziji. Za prenos infrastrukture v poslovne knjige države ter vzpostavitev obveznosti mora Republika Slovenija izvesti popis infrastrukture in ugotoviti njeno dejansko vrednost, na podlagi katere se opravijo knjiženja v poslovnih knjigah proračuna ter nato ugotoviti obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem na dan 31. 12. 2011.

- izknjiženje dolgoročne finančne naložbe v Javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem

podskupina kto 067	(31.229.908)	
podskupina kto 900		(31.229.908)

- evidentiranje vodne, državne in lokalne infrastrukture (na podlagi dokumentov in informacij, ki smo jih pridobili v reviziji, predvidevamo, da znesek na dan 31. 12. 2011 znaša 71.318.255 evrov)

skupina kto 02 (03)	71.318.255	
skupina kto 90		71.318.255

- vzpostavitev dolgoročnih obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra (na podlagi dokumentov in informacij, ki smo jih pridobili v reviziji, predvidevamo, da znesek na dan 31. 12. 2011 znaša 40.005.758 evrov)

skupina kto 90	40.005.758	
skupina kto 97		40.005.758

- evidentiranje prejemkov in izdatkov v letu 2011

kto 4135	(5.439.268)	
kto 4315	(2.325.319)	
podskupina kto 403	644.441	
podskupina kto 420	13.018.336	
podskupina kto 550	4.794.827	
podskupina kto 500		10.693.017

7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.1.1.c revizijskega poročila.

7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizije predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2010 in na naslednjih listinah, ki smo jih pridobili v reviziji zaključnega računa za leto 2011:

- Pogodba št. 2511-11-810006 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–marec 2011 z dne 3. 2. 2011;
- Aneks št. 1 k pogodbi št. 2511-11-810006 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju april–junij 2011 z dne 31. 3. 2011;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2511-11-810006 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2011 z dne 1. 7. 2011;
- Pogodba št. 2511-10-810096 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 8. 10. 2010;
- Aneks št. 1 k pogodbi št. 2511-10-810096 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 23. 12. 2010;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2511-10-810096 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 1. 4. 2011;
- Aneks št. 3 k pogodbi št. 2511-10-810096 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 30. 6. 2011;
- Pogodba št. 2511-10-810048 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 29. 6. 2010;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2511-10-810048 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 23. 12. 2010;
- Aneks št. 3 k pogodbi št. 2511-10-810048 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 1. 4. 2011;
- Pogodba št. 2511-11-810270 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2011 z dne 2. 12. 2011;
- Pogodba št. 2511-11-810184 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2011 z dne 30. 6. 2011;
- konto kartica Ministrstva za okolje in prostor – kto 0670, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2011;

- izpis odprtih postavk Ministrstva za okolje in prostor – kto 0670, partner 80039120, stanje na dan 31. 12. 2011;
- izpis odprtih postavk – terjatve javnega podjetja Infra do Republike Slovenije na dan 31. 12. 2011;
- računi javnega podjetja Infra in obvestila o zapadlih obveznostih iz najetih posojil, na podlagi katerih je bil evidentiran promet na kontu 0670, partner 80039120 v letu 2011;
- konto kartica Ministrstva za okolje in prostor, kto 2200, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2011;
- nerevidirano letno poročilo javnega podjetja Infra za leto 2011 (februar 2012).

7.3 Obveznice RS 21 in RS 39 (točka 2.3.4.1.c)

7.3.1 Predlog popravka

- evidentiranje odhodkov in zadolževanja v letu 2011 za založena sredstva SOD do 31. 12. 2010

podskupina kto 411	175.649.342	
podskupina kto 500		175.649.342

- evidentiranje odhodkov in zadolževanja v letu 2011 za glavnice obveznic RS 21 in RS 39, vročenih do 31. 12. 2010, ki jih je SOD izplačala upravičencem v letu 2011

podskupina kto 411	5.187.015	
podskupina kto 500		5.187.015

7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.4.1.c revizijskega poročila.

7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa za leto 2011 in jih navajamo v nadaljevanju:

- pogodba o ureditvi razmerij na podlagi ZSPOZ z dne 11. 4. 2011 in aneks št. 1 z dne 11. 10. 2011;
- pogodba o ureditvi razmerij na podlagi ZIOOZP z dne 8. 7. 2011;
- dopis SOD št. 2012/131-2/00125-81 z dne 20. 2. 2012.

7.4 Upravljanje z dolgom državnega proračuna (točka 2.3.4.2)

7.4.1 Predlog popravka

- evidentiranje prejemkov in izdatkov v letu 2011 iz upravljanja z dolgom

skupina kto 40	10.707.568	
podskupina kto 500		54.993.463
podskupina kto 550	44.285.895	

7.4.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.4.2 revizijskega poročila.

7.4.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizij predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2007 in 2008 in listinah, ki smo jih pridobili v reviziji zaključnega računa za leto 2011 in jih navajamo v nadaljevanju:

- odločba Ljubljanske borze, d. d., Ljubljana, št. 17_RS33/2011 z dne 27. 10. 2011;
- odločba Centralno klirinške depotne družbe, d. d., Ljubljana, št. KD 3650-4 z dne 19. 10. 2011;
- odločitev o zamenjavi obveznic RS 33 za obveznice RS 59 z dne 18. 10. 2011, Ministrstvo za finance;
- poročilo o zamenjavi obveznic Republike Slovenije v letu 2011 št. 470-32/2010/14 z dne 30.1.2012;
- amortizacijski načrt za obveznico RS 59;
- amortizacijski načrt za obveznico RS 33.

7.5 Evidentiranje obveznosti do družbe Slovenske železnice (točka 2.3.6.9.c)

7.5.1 Predlog popravka

- evidentiranje obveznosti do družbe Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana na podlagi Zakona o družbi Slovenske železnice

podskupina kto 900	134.261.600	
podskupina kto 970		134.261.600

7.5.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.6.8.c revizijskega poročila.

7.5.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji zaključnega računa za leto 2011 in jih navajamo v nadaljevanju:

- Zakon o družbi Slovenske železnice (Uradni list RS, št. 106/10, 43/11).

Pravni pouk

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

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
5. Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, priporočeno;
6. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno;
7. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
8. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
9. Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, priporočeno;
10. Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, priporočeno;
11. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
12. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
13. Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije, priporočeno;
14. Kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije, priporočeno;
15. Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, priporočeno;
16. Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, priporočeno;
17. Statističnemu uradu Republike Slovenije, priporočeno;
18. Upravni enoti Logatec, priporočeno;
19. Agenciji za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije, priporočeno;
20. Direktoratu za javno naročanje, priporočeno;
21. Borutu Pahorju, priporočeno;
22. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
23. Katarini Kresal, priporočeno;

24. Samuelu Žbogarju, priporočeno;
25. Alešu Zalarju, priporočeno;
26. dr. Ljubici Jelušič, priporočeno;
27. dr. Ivanu Svetliku, priporočeno;
28. mag. Darji Radić, priporočeno;
29. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
30. Majdi Širca, priporočeno;
31. dr. Roku Žarniću, priporočeno;
32. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
33. dr. Igorju Lukšiču, priporočeno;
34. Dorijanu Marušiču, priporočeno;
35. Irmi Pavlinič-Krebs, priporočeno;
36. Gregorju Golobiču, priporočeno;
37. dr. Henriku Gjerkešu, priporočeno;
38. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
39. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
40. mag. Bojanu Suvorovu, priporočeno;
41. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
42. mag. Heleni Kamnar, priporočeno;
43. Alešu Guliču, priporočeno;
44. mag. Jadranki Gustinčič, priporočeno;
45. Darijanu Koširju, priporočeno;
46. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
47. arhivu, tu.



Bedimo nad potmi javnega denarja

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

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

Enota Maribor / Maribor Office

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