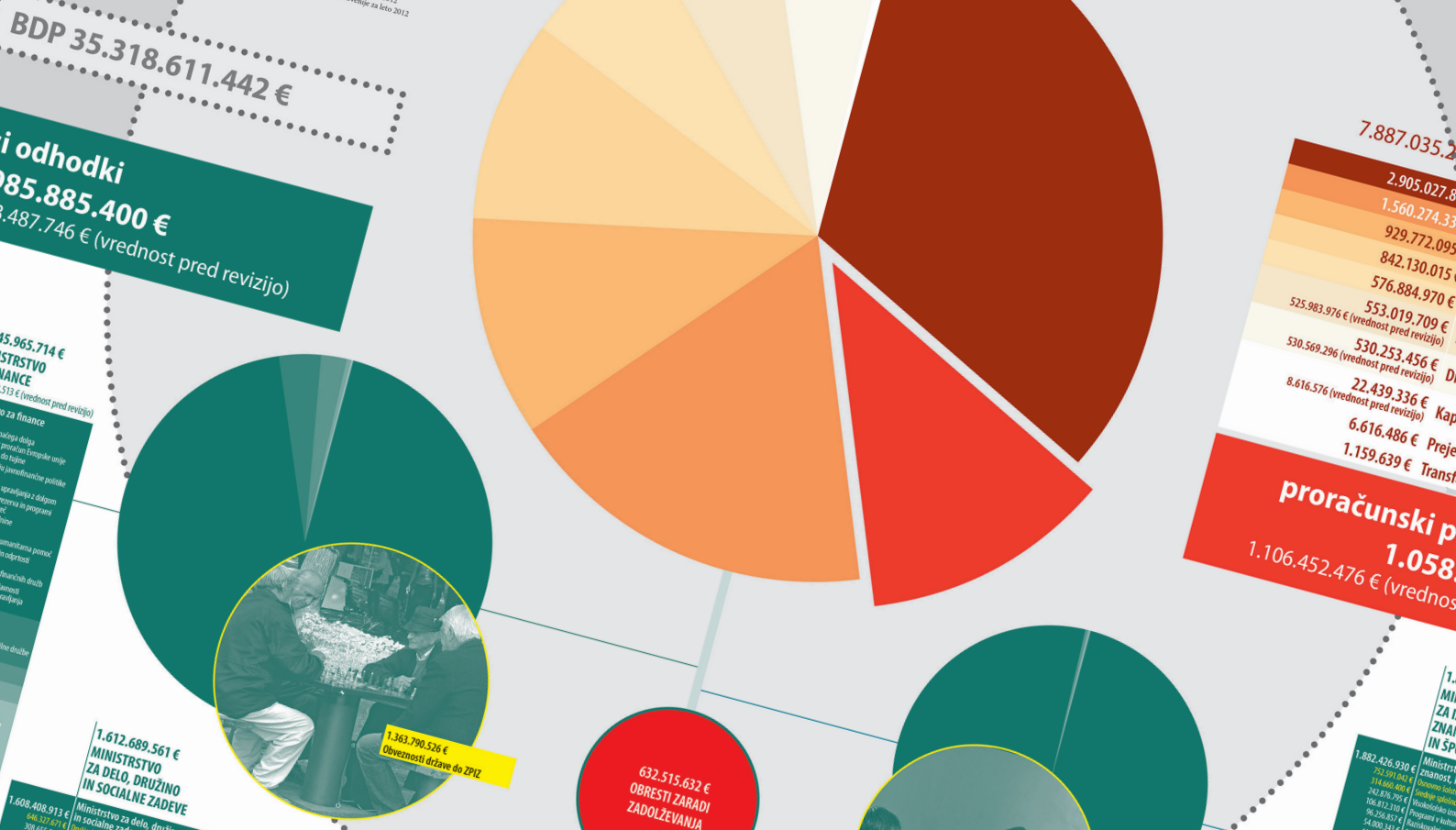




RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna  
Republike Slovenije za leto 2012

## ***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 2012

Številka: 320-14/2012/227

Ljubljana, 25. septembra 2013



**R**ačunsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 in pravilnost izvršitve proračuna v letu 2012. Preverili smo tudi zbirno bilanco stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2012.

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 2012.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), posamezna ministrstva oziroma vladne službe (v nadaljevanju: vladni proračunski uporabniki).

Računsko sodišče je o *predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2012* izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so bile ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov, ki so navedeni v nadaljevanju.

V bilanci prihodkov in odhodkov so med davčnimi prihodki izkazani tudi prihodki, ki ne pripadajo proračunu. Med prihodki niso izkazani prihodki iz instrumentov finančnega inženiringa, prihodki iz povečanja namenskega premoženja javnega sklada z nepremičninami in prihodki iz povečanja namenskega premoženja javnega sklada s terjatvijo. Odhodki za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi so previsoko izkazani. Med odhodki niso izkazani odhodki iz instrumentov finančnega inženiringa in odhodki za odškodnine po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja. V bilanci prihodkov in odhodkov niso izkazani prihodki in odhodki, ki so nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi Zakona o slovenski izvozni in razvojni banki, ki jih za Republiko Slovenijo po pooblastilu izvaja Slovenska izvozna in razvojna banka. V računu finančnih terjatev in naložb so previsoko izkazani izdatki iz instrumentov finančnega inženiringa. Med izdatki niso izkazani izdatki iz povečanja namenskega premoženja javnega sklada z nepremičninami in izdatki iz povečanja namenskega premoženja javnega sklada s terjatvijo. 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 in sredstva, ki jih je Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana založila za izplačila odškodnin po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja. Izdatki v računu financiranja so prenizko izkazani, saj 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.

Zaradi nepravilnega razvrščanja prihodkov v bilanci prihodkov in odhodkov so previsoko izkazani davčni in transferni prihodki ter prenizko izkazani nedavčni prihodki.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo na razporejanje sredstev med prehodnimi davčnimi podračuni. V letu 2012 je bilo na prehodni davčni podračun države nakazano premalo sredstev. Prihodki proračuna bi bili višji, če ne bi bilo napačnih razporejanj sredstev med podračuni.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo, da če bi se v proračunski sklad, ki je ustanovljen z namenom zagotovitve zadostnega obsega sredstev za štipendije, v letu 2012 prenesla sredstva v skladu z Zakonom za uravnoteženje javnih financ, bi bili v bilanci prihodkov in odhodkov nedavčni prihodki višji, kot tudi tekoči odhodki za enak znesek.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo na izplačilo regresa za letni dopust javnim uslužbencem in funkcionarjem. Če bi bil regres izplačan v skladu z Dogovorom o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012, bi bili odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov višji.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo na izplačilo tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij. Če bi bila ta izplačana v skladu s Kolektivno pogodbo za javni sektor, bi bili odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov višji.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo na prenos plačila obveznosti proračuna v prihodnja leta. Plačilo obveznosti do Slovenskih železnic, d. o. o., Ljubljana se je preneslo iz let 2012 do 2016 v leta 2014 do 2023.

Na mnenje tudi ne vplivajo ugotovitve, ki izhajajo iz pregleda zbirne bilance stanja. Želeli smo 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. Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2012 (v nadaljevanju: zbirna bilanca stanja) je bila pripravljena na podlagi prvega odstavka 96. člena Zakona o javnih financah. Vključena je v obrazložitve predloga zaključnega računa proračuna za leto 2012. V zbirno bilanco stanja je vključenih 169 neposrednih uporabnikov državnega proračuna, od tega 116 vladnih proračunskih uporabnikov, 13 nevladnih, 39 pravosodnih proračunskih uporabnikov in proračunski uporabnik Republika Slovenija – Proračun.

Preverili smo predvsem popolnost vključitve vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna (v nadaljevanju: neposredni uporabniki) v zbirno bilanco stanja ter izvedli omejen nabor preveritev na najpomembnejših postavkah glede na zaznana tveganja. Osredotočili smo se na postavke opredmetenih osnovnih sredstev, dolgoročnih finančnih naložb, dolgoročnih terjatev iz poslovanja, terjatev za sredstva, dana v upravljanje, dobroimetja pri bankah in drugih finančnih ustanovah, drugih kratkoročnih terjatev, kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev in drugih kratkoročnih terjatev, nekaterih drugih kratkoročnih obveznosti iz poslovanja ter na teh postavkah na izbrane proračunske uporabnike.

Med pomembnejšimi ugotovitvami izpostavljamo, da neposredni uporabniki med opredmetenimi osnovnimi sredstvi še vedno izkazujejo tudi sredstva z nabavno vrednostjo 1 evro, kar pomeni kršitev Zakona o računovodstvu ter Slovenskih računovodskih standardov. Na dan 31. 12. 2012 so imela ministrstva v poslovnih knjigah evidentiranih 35.508 osnovnih sredstev z nabavno vrednostjo 1 evro ali manj, od tega 1.073 zemljišč in 578 zgradb, ostalo pa predstavlja oprema.

Na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij ter na Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije 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 Slovenskega računovodskega standarda 35. Na dan 31. 12. 2012 te terjatve znašajo 22.160.270 evrov.

V zbirni bilanci stanja so prenizko izkazane obveznosti do dobaviteljev vsaj za 36.893.127 evrov, saj so bili nekateri računi za prejete obveznosti evidentirani v poslovne knjige šele v letu 2013.

V zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 so previsoko izkazane dolgoročne terjatve za unovčena poročila vsaj za 75.981.152 evrov.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2012 izreklo *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

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

- *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*: prevedba osnovne plače ni bila pravilno izvedena; dodatka za delo ponoči in za stalnost nista bila pravilno obračunana in izplačana;
- *Zakon o zunanjih zadevah*: javna uslužbenka je bila imenovana v naziv, za katerega ni izpolnjevala pogojev;
- *Zakon o službi v Slovenski vojski*: z javnim uslužbencem ni bila sklenjena pogodba o zaposlitvi oziroma ni bil izdan ustrezen sklep;
- *Zakon o obrambi*: dodatek za stalnost ni bil pravilno obračunan;
- *Uredba o napredovanju uradnikov v nazive*: postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje ni bil izveden, javni uslužbenec ni napredoval;
- *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*: delovni mesti nista bili pravilno sistemizirani;
- *Kolektivna pogodba za javni sektor*: dodatki za izmensko delo in dodatki za delo v deljenem delovnem času niso bili pravilno obračunani in izplačani;
- *Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012*: regres za letni dopust ni bil izplačan pravočasno in v pravilni višini;
- *Pravilnik o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu*: rok za opravljanje višjega diplomatskega izpita ni bil določen.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: pri izplačilih niso bile preverjene pravne podlage in obseg obveznosti; iz proračunske rezervacije so se zagotavljala sredstva za predvidene namene; obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo; prevzete so bile obveznosti in izplačana so bila sredstva v breme proračuna tekočega leta za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom; javni naročili nista bili izvedeni skladno s predpisi o javnem naročanju; sredstva so bila porabljena za namene, ki niso določeni z zakonom ter drugimi predpisi;
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004, Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 ter Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2011 in 2012*: obveznosti so bile plačane v rokih, daljših od predpisanih; dogovorjen je bil predolg odpovedni rok;

prevzete so bile obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji;

- *Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč*: sredstva so bila izplačana iz rezerve, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji;
- *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*: v pogodbe niso bile vključene protikorupcijske klavzule;
- *Uredba o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske*: za obračun sredstev za pripravljenost ni bila uporabljena pravilna osnova;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: prevzete obveznosti so bile nepravilno izkazane; pisna pogodba ni bila sklenjena pred začetkom opravljanja del;
- *Navodila za izvajanje vrednotenja odškodnin za potrebe gradenj in rekonstrukcij državnih cest – glavnih in regionalnih cest ter izdelavo cenitev v postopkih razpolaganja z nepremičnim premoženjem*: cinitve zemljišč ni izvedel cenilec ustrezne stroke.

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

- *Zakon o javnih naročilih* in *Zakon o javnem naročanju*: ni bil izbran ustrezen postopek oddaje javnega naročila; ni bila zagotovljena gospodarna poraba sredstev; ni bilo sestavljeno pisno poročilo; obvestila o oddaji naročila niso bila posredovana v predvidenem roku; ni bilo zagotovljeno spoštovanje načel gospodarnosti, učinkovitosti in konkurence med ponudniki; pogoj ni bil sorazmeren predmetu javnega naročila; niso bile zagotovljene takšne okoliščine, ki bi preprečevale diskriminacijo ponudnikov; nepopolna ponudba ni bila izločena iz postopka; v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti k oddaji ponudbe ni bilo povabljenih najmanj pet ponudnikov; določen je bil prekratek rok za zbiranje ponudb; javno naročilo ni bilo oddano po sklopih;
- *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*: ni bilo preverjeno, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: izdatek ni temeljil na verodostojni knjigovodski listini; niso bile sklenjene večstranske pogodbe; dopuščeno je bilo vsebinsko dopolnjevanje vlog; ni se izvajal ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe; ni bila zagotovljena uskladitev programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov;
- *Zakon o financiranju občin*: z uredbo niso bili določeni podrobnejši nameni in višina sredstev;
- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*: metodologija ni bila pravočasno sprejeta; v pravilniku ni bilo predpisanih meril;
- *Zakon o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008*: sklenjena pogodba ni bila usklajena z zakonom;
- *Zakon o subvencioniranju študentske prehrane*: merila za izbor niso bila jasno opredeljena;
- *Uredba o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu*: v programu za izvajanje koncesionirane dejavnosti ni bilo navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulacij cen; višina kompenzacije je bila neustrezno določena;
- *Uredba o načinu izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in o koncesijah teh javnih služb*: izvajanje javne službe ni bilo zagotovljeno v celem letu;
- *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*: razpis in razpisna dokumentacija nista določala meril za izbor;

- *Uredba o izvajanju finančne podpore za obranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije*: v razpisni dokumentaciji ni bil jasno opredeljen način uporabe meril in način določanja obsega dodeljenih sredstev;
- *Uredba o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture*: za določitev sredstev niso bile uporabljene pravilne osnove;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: dopuščeno je bilo vsebinsko dopolnjevanje vlog; zapisnikov komisije niso podpisali vsi člani komisije; komisija ni ustrezno preverila izpolnjevanja pogojev; v razpisu niso bili navedeni vsi zahtevani elementi; merila za izbor so bila neustrezno oblikovana;
- *Pravilnik o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih*: pogodbe niso bile sklenjene oziroma so bile sklenjene prepozno;
- *Pravilnik o merilih za vrednotenje materialnih stroškov srednjim šolam, ki izvajajo gimnazijske programe ter programe za pridobitev poklicne in srednje strokovne izobrazbe*: materialni stroški niso bili ustrezno ovrednoteni;
- *Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva*: višina akontacije ni bila določena;
- *Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole*: višina akontacije ni bila določena;
- *Pravilnik o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov*: način vrednotenja meril ni bil naveden;
- *Pravilnik o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa*: vrstni red odpiranja vlog ni bil naveden;
- *Pravilnik o merilih za sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na državni ravni*: ni bil upoštevan pravilen način izračuna vrednosti točke.

Druga neskladja s predpisi:

- *Zakon za uravnoteženje javnih financ*: sredstva niso bila prenesena v proračunski sklad;
- *Zakon za uravnoteženje javnih financ in Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*: nadomestilo za ustanovitev stavbne pravice ni bilo določeno na podlagi cenitve, ki bi bila narejena po Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti;
- *Zakon o javnih skladih*: vrednosti stvarnega vložka v javni sklad ni ocenil pooblaščen revizor;
- *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; likvidnosti presežki niso bili naloženi v Enotni zakladniški račun države;
- *Zakon o vodah*: vodni sklad ni bil ustanovljen kot proračunski sklad.

Vlada Republike Slovenije in vladni proračunski uporabniki med izvajanjem revizije niso odpravili vseh napak in nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, podalo pa je tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.



# KAZALO

|                                                                                                                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. UVOD</b>                                                                                                                                                                                                    | <b>13</b> |
| <b>2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNA BILANCA STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2012</b>                                                                                                         | <b>18</b> |
| 2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....                                                                                                                                                           | 18        |
| 2.2 PREDSTAVITEV ZBIRNE BILANCE STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2012 ...                                                                                                                                | 19        |
| 2.3 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNE BILANCE STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2012 .....                                                                                | 22        |
| 2.3.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....                                                                                                                                                                          | 24        |
| 2.3.1.1 Proračunski prihodki in odhodki.....                                                                                                                                                                      | 25        |
| 2.3.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije.....                                                                                                                     | 43        |
| 2.3.1.3 Davčno knjigovodstvo Davčne uprave Republike Slovenije.....                                                                                                                                               | 47        |
| 2.3.2 Račun finančnih terjatev in naložb .....                                                                                                                                                                    | 49        |
| 2.3.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....                                                                                                                                              | 51        |
| 2.3.3 Poroštva Republike Slovenije .....                                                                                                                                                                          | 63        |
| 2.3.3.1 Izdana poročila Republike Slovenije v letu 2012.....                                                                                                                                                      | 63        |
| 2.3.3.2 Unovčena poročila in vračila unovčenih poročil v letu 2012 .....                                                                                                                                          | 66        |
| 2.3.4 Račun financiranja .....                                                                                                                                                                                    | 69        |
| 2.3.4.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....                                                                                                                                                              | 69        |
| 2.3.4.2 Upravljanje z dolgom državnega proračuna.....                                                                                                                                                             | 76        |
| 2.3.4.3 Prenos odplačil obveznosti v prihodnja leta.....                                                                                                                                                          | 78        |
| 2.3.4.4 Primerjava izkazanega primanjkljaja državnega proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država, merjenega po metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995..... | 79        |
| 2.3.5 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna.....                                                                                                                               | 82        |
| 2.3.6 Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2012.....                                                                                                                                          | 83        |
| 2.3.6.1 Pregled največjih postavk sredstev in najpomembnejših neposrednih uporabnikov po vrednosti sredstev ter priprava zbirne bilance stanja .....                                                              | 83        |
| 2.3.6.2 Opredmetena osnovna sredstva .....                                                                                                                                                                        | 86        |
| 2.3.6.3 Dolgoročne finančne naložbe.....                                                                                                                                                                          | 90        |

|          |                                                                                                                    |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3.6.4  | Dolgoročne terjatve iz poslovanja .....                                                                            | 92  |
| 2.3.6.5  | Terjatve za sredstva, dana v upravljanje .....                                                                     | 96  |
| 2.3.6.6  | Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah .....                                                         | 100 |
| 2.3.6.7  | Kratkoročne terjatve .....                                                                                         | 103 |
| 2.3.6.8  | Splošni sklad .....                                                                                                | 104 |
| 2.3.6.9  | Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev .....                                                                       | 105 |
| 2.3.6.10 | Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja in kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta ..... | 108 |

### **3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA 112**

|       |                                               |     |
|-------|-----------------------------------------------|-----|
| 3.1   | UVOD .....                                    | 112 |
| 3.2   | OBRAZLOŽITEV REVIZIJE .....                   | 112 |
| 3.3   | UGOTOVITVE .....                              | 114 |
| 3.3.1 | Splošne ugotovitve .....                      | 114 |
| 3.3.2 | Plače in drugi odhodki zaposlenim .....       | 129 |
| 3.3.3 | Delni tekoči in investicijski odhodki .....   | 144 |
| 3.3.4 | Tekoči in investicijski transferi .....       | 165 |
| 3.3.5 | Nepravilnosti, ki ne vplivajo na mnenje ..... | 190 |

### **4. MNENJE 199**

|     |                                               |     |
|-----|-----------------------------------------------|-----|
| 4.1 | MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA ..... | 199 |
| 4.2 | MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA ..... | 201 |

### **5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA 207**

### **6. PRIPOROČILA 212**

### **7. POPRAVEK REVIZORJA 213**

|       |                                                                                                       |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1   | EVIDENTIRANJE PRIHODKOV (TOČKA 2.3.1.1.B) .....                                                       | 213 |
| 7.1.1 | Predlog popravka .....                                                                                | 213 |
| 7.1.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                              | 213 |
| 7.1.3 | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                         | 214 |
| 7.2   | EVIDENTIRANJE PRISTOJBIN ZA GOZDNE CESTE (TOČKA 2.3.1.1.C) .....                                      | 214 |
| 7.2.1 | Predlog popravka .....                                                                                | 214 |
| 7.2.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                              | 214 |
| 7.2.3 | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                         | 214 |
| 7.3   | TERJATVE DO JAVNEGA SKLADA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA RAZVOJ KADROV IN ŠTIPENDIJE (TOČKA 2.3.1.1.E) ..... | 214 |
| 7.3.1 | Predlog popravka .....                                                                                | 214 |
| 7.3.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                              | 214 |

|        |                                                                                                                                    |     |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.3.3  | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                                      | 215 |
| 7.4    | IZGRADNJA INFRASTRUKTURE NA SPODNJI SAVI (TOČKA 2.3.1.1.F) .....                                                                   | 215 |
| 7.4.1  | Predlog popravka .....                                                                                                             | 215 |
| 7.4.2  | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                                                           | 216 |
| 7.4.3  | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                                      | 216 |
| 7.5    | NADOMESTILO ZA USTANOVITEV STAVBNE PRAVICE V KORIST DRUŽBE ZA AVTOCESTE V REPUBLIKI SLOVENIJI, D.D., CELJE (TOČKA 2.3.1.1.H) ..... | 217 |
| 7.5.1  | Predlog popravka .....                                                                                                             | 217 |
| 7.5.2  | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                                                           | 217 |
| 7.5.3  | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                                      | 217 |
| 7.6    | OBVEZNOSTI DO JAVNIH USLUŽBENCEV (TOČKA 2.3.1.1.M IN 2.3.1.1.N) .....                                                              | 217 |
| 7.6.1  | Predlog popravka .....                                                                                                             | 217 |
| 7.6.2  | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                                                           | 218 |
| 7.6.3  | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                                      | 218 |
| 7.7    | INSTRUMENTI FINANČNEGA INŽENIRINGA (TOČKA 2.3.2.1.A) .....                                                                         | 218 |
| 7.7.1  | Predlog popravka .....                                                                                                             | 218 |
| 7.7.2  | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                                                           | 219 |
| 7.7.3  | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                                      | 219 |
| 7.8    | POVEČANJE NAMENKEGA PREMOŽENJA JAVNEGA SKLADA S PRENOSOM STANOVANJ (TOČKA 2.3.2.1.D) .....                                         | 220 |
| 7.8.1  | Predlog popravka .....                                                                                                             | 220 |
| 7.8.2  | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                                                           | 220 |
| 7.8.3  | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                                      | 220 |
| 7.9    | POVEČANJE NAMENKEGA PREMOŽENJA V SKLADU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NASLEDSTVO (TOČKA 2.3.2.1.E) .....                                  | 220 |
| 7.9.1  | Predlog popravka .....                                                                                                             | 220 |
| 7.9.2  | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                                                           | 220 |
| 7.9.3  | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                                      | 221 |
| 7.10   | VZPOSTAVITEV POTENCIALNIH OBVEZNOSTI ZA OBRESTI, ZARADI IZDANIH POROŠTEV (TOČKA 2.3.3.1.2) .....                                   | 221 |
| 7.10.1 | Predlog popravka .....                                                                                                             | 221 |
| 7.10.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka .....                                                                                           | 221 |
| 7.10.3 | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                                      | 221 |
| 7.11   | OBVEZNICE RS 21 IN RS 39 (TOČKA 2.3.4.1.C) .....                                                                                   | 222 |
| 7.11.1 | Predlog popravka .....                                                                                                             | 222 |

|        |                                                                                                               |     |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.11.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka.....                                                                       | 222 |
| 7.11.3 | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                 | 222 |
| 7.12   | UPRAVLJANJE Z DOLGOM DRŽAVNEGA PRORAČUNA (TOČKA 2.3.4.2) .....                                                | 222 |
| 7.12.1 | Predlog popravka.....                                                                                         | 222 |
| 7.12.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka.....                                                                       | 222 |
| 7.12.3 | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                 | 223 |
| 7.13   | ABSOLUTNO ZASTARANE TERJATVE IN TERJATVE IZ PRISTOJBIN ZA VZDRŽEVANJE<br>GOZDNIH CEST (TOČKA 2.3.6.7.A) ..... | 223 |
| 7.13.1 | Predlog popravka.....                                                                                         | 223 |
| 7.13.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka.....                                                                       | 223 |
| 7.13.3 | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                 | 223 |
| 7.14   | PLAČILA DAVČNIH TERJATEV (TOČKA 2.3.6.10.D).....                                                              | 224 |
| 7.14.1 | Predlog popravka.....                                                                                         | 224 |
| 7.14.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka.....                                                                       | 224 |
| 7.14.3 | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                 | 224 |
| 7.15   | HIBRIDNO POSOJILO NOVE KBM, D. D., MARIBOR (TOČKA 2.3.2.1.F).....                                             | 224 |
| 7.15.1 | Predlog popravka.....                                                                                         | 224 |
| 7.15.2 | Pravne podlage za izvedbo popravka.....                                                                       | 224 |
| 7.15.3 | Navedba knjigovodskih in ostalih listin .....                                                                 | 224 |

# 1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 12. 12. 2012<sup>1</sup>, prva sprememba sklepa<sup>2</sup> 1. 3. 2013, druga sprememba sklepa<sup>3</sup> pa 27. 5. 2013.

## *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 revizij<sup>4</sup>. 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 sodišču<sup>5</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Zakon o javnih financah<sup>6</sup> (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 usmeritve ter splošne akte revidirancev.

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna.

---

<sup>1</sup> Št. 320-14/2012/2.

<sup>2</sup> Št. 320-14/2012/61.

<sup>3</sup> Št. 320-14/2012/116.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 43/13.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.).

*Odgovornost Vlade Republike Slovenije, ministrstev in vladnih služb<sup>7</sup>*

Vlada je odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) za določitev in predložitev predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije v skladu z ZJF.

V skladu z ZJF je za pripravo predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije odgovorno Ministrstvo za finance. 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, izbire 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 vladni proračunski uporabniki pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve proračuna za leto 2012.

V letu 2012, na katero se nanaša revizija, in v letu 2013, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani vlade, ki so po drugem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije<sup>8</sup> (v nadaljevanju: ZVRS) skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado sestavljajo oziroma so jo v obdobju, na katero se nanaša revizija, do 10. 2. 2012 sestavljali predsednik vlade, 15 ministrov ter trije ministri brez resorja, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 so vlado sestavljali predsednik vlade, 11 ministrov ter en minister brez resorja, od 20. 3. 2013 pa vlado sestavljajo predsednik vlade, 12 ministrov ter en minister brez resorja, in sicer:

- Borut Pahor, predsednik vlade, do 10. 2. 2012 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za javno upravo do 10. 2. 2012,
- Janez Janša, predsednik vlade, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za finance od 31. 1. do 20. 3. 2013,
- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade, od 20. 3. 2013,
- dr. Franc Križanič, minister za finance, do 10. 2. 2012,
- dr. Janez Šušteršič, minister za finance, od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013,
- dr. Uroš Čufer, minister za finance, od 20. 3. 2013,
- 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 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za notranje zadeve do 10. 2. 2012,
- dr. Vinko Gorenak, minister za notranje zadeve, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- dr. Gregor Virant, minister za notranje zadeve in javno upravo, od 20. 3. do 31. 5. 2013 in minister za notranje zadeve od 1. 6. 2013,
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje in javno upravo, od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013 in od 20. 3. 2013 minister za pravosodje,

<sup>7</sup> Z vzorčenjem so bili zajeti v pregled Generalni sekretariat Republike Slovenije, Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu in Statistični urad Republike Slovenije.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13.

- dr. Ljubica Jelušič, ministrica za obrambo, do 10. 2. 2012,
- Aleš Hojs, minister za obrambo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- Roman Jakič, minister za obrambo, od 20. 3. 2013,
- 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 do 20. 3. 2013,
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 20. 3. 2013,
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- mag. Stanko Stepišnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. 2013,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 10. 2. 2012 in od 20. 3. 2013 minister za kmetijstvo in okolje,
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- 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 do 20. 3. 2013 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za pravosodje in javno upravo od 31. 1. do 20. 3. 2013,
- Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor, od 20. 3. do 2. 4. 2013,
- Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor, od 2. 4. 2013,
- dr. Igor Lukšič, minister za šolstvo in šport, do 10. 2. 2012 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo do 10. 2. 2012,
- dr. Žiga Turk, minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 20. 3. 2013,
- dr. Uroš Grilc, minister za kulturo, od 20. 3. 2013,
- Dorijan Marušič, minister za zdravje, do 10. 2. 2012,
- Tomaž Gantar, minister za zdravje, od 10. 2. 2012,
- dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja, pristojen za Slovence v zamejstvu in po svetu, do 10. 2. 2012 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kulturo do 10. 2. 2012,
- Ljudmila Novak, ministrica brez resorja, pristojna 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 do 20. 3. 2013,
- Tina Komel, ministrica brez resorja, pristojna za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, od 20. 3. 2013,
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve, do 10. 2. 2012 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarstvo do 10. 2. 2012,
- mag. Bojan Suvorov, državni sekretar, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko, do 10. 2. 2012.

Predstojniki vladnih služb<sup>9</sup>, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2012, na katero se nanaša revizija, in v letu 2013, 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 do 21. 3. 2013,
- Tanja Šarabon, generalna sekretarka vlade, od 21. 3. 2013,
- mag. Irena Križman, generalna direktorica Statističnega urada Republike Slovenije, do 20. 8. 2013,

---

<sup>9</sup> Navajamo le predstojnike tistih vladnih služb, ki smo jih z vzorčenjem zajeli v pregled.

- Genovefa Ružič, generalna direktorica Statističnega urada Republike Slovenije, od 21. 8. 2013,
- Darijan Košir, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, do 10. 2. 2012,
- mag. Anže Logar, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, od 10. 2. 2012 do 21. 3. 2013,
- Matija Sevšek, v. d. direktorja Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, od 21. 3. do 30. 4. 2013,
- Boštjan Lajovic, v. d. direktorja Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, od 1. 5. 2013,
- Aleš Gulič, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, do 10. 2. 2012,
- mag. Stanko Baluh, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti, do 20. 3. 2012 in začasno odgovoren za vodenje Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, od 10. 2. do 20. 3. 2012,
- mag. Tanja Salecl, direktorica Urada za enake možnosti, do 20. 3. 2012,
- Jernej Stritih, direktor Službe Vlade Republike Slovenije za podnebne spremembe, do 20. 3. 2012.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije<sup>10</sup> (v nadaljevanju: ZVRS-F) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZDU-1F) so se v letu 2012 posamezna ministrstva združevala, posamezne službe vlade, vladne službe in uradi vlade so bili ukinjeni, njihove pristojnosti pa prenesene na posamezna ministrstva<sup>12</sup>. Na podlagi Zakona o

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 8/12.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 21/12.

<sup>12</sup> 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 bivšega Ministrstva za gospodarstvo: področje energetike, rudarstva, učinkovite rabe in obnovljivih virov energije, pristojnosti Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo: področje razvoja in graditve širokopasovnih omrežij ter pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor: področje prostora in stanovanjske politike. Področje okolja bivšega Ministrstva za okolje in prostor pa je prešlo na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, kamor se je preneslo tudi področje podnebnih sprememb. Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za pravosodje sta se združili v Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Na Ministrstvo za notranje zadeve so prešle pristojnosti področja narodnosti. Na Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport so se združila področja bivšega 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, področja 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.



spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije<sup>13</sup> (v nadaljevanju: ZVRS-G) so se tudi v letu 2013<sup>14</sup> spremenile pristojnosti posameznih ministrstev.

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 21/13.

<sup>14</sup> Področje javne uprave je prešlo na Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, področje kulture pa na novo ustanovljeno Ministrstvo za kulturo. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je nadaljevalo delo kot Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport pa kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve se je preimenovalo v Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 47/13) Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo od 1. 6. 2013 nadaljuje delo kot Ministrstvo za notranje zadeve.

## 2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNA BILANCA STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2012

### 2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>15</sup>.

Proračun Republike Slovenije za leto 2012<sup>16</sup> (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet konec leta 2010, nato pa sta bila v letu 2012 sprejeta še dva rebalansa<sup>17</sup>. Zaključni račun je bil vročen računskemu sodišču 29. 3. 2013. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2012, in sicer za sprejeti, veljavni<sup>18</sup> ter realizirani proračun.

V letu 2012 je bilo realiziranih 7.887.035.270 evrov prihodkov, kar predstavlja 99,3 odstotka načrtovanih prihodkov, 8.993.487.746 evrov odhodkov, kar predstavlja 99,8 odstotka načrtovanih odhodkov, in proračunski primanjkljaj v znesku 1.106.452.476 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 10.839.024.440 evrov so predstavljali 105,8 odstotka načrtovanih prejemkov, vsi izdatki proračuna v znesku 10.772.189.636 evrov pa 99,2 odstotka načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili prejemki večji od izdatkov za 66.834.804 evre.

Osnovne podatke predstavljamo v tabeli 1.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 96/10.

<sup>17</sup> Izraz "sprejeti proračun" se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2012 je zadnji sprejeti proračun Rebalans Računa finančnih terjatev in naložb ter Računa financiranja državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2012, Uradni list RS, št. 108/12, vendar v njem ni navedena bilanca prihodkov in odhodkov. Zadnji sprejeti proračun, ki ga sestavlja tudi bilanca prihodkov in odhodkov, je Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2012, Uradni list RS, št. 37/12.

<sup>18</sup> Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen 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 2012

| Izkaz/postavka                                                  | Sprejeti<br>proračun<br>v evrih | Veljavni<br>proračun<br>v evrih | Realizirani<br>proračun<br>v evrih | Indeks          |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-----------------|
| (1)                                                             | (2)                             | (3)                             | (4)                                | (5)=(4)/(2)*100 |
| <b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>                            |                                 |                                 |                                    |                 |
| 7 Vsi prihodki                                                  | 7.942.417.878                   | -                               | 7.887.035.270                      | 99              |
| 4 Vsi odhodki                                                   | 9.013.907.176                   | 9.389.825.081                   | 8.993.487.746                      | 100             |
| <b>I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)</b>                | <b>(1.071.489.298)</b>          | <b>-</b>                        | <b>(1.106.452.476)</b>             | <b>103</b>      |
| <b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>                       |                                 |                                 |                                    |                 |
| 75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev | 8.483.709                       | -                               | 4.579.052                          | 54              |
| 44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev               | 568.978.962                     | 572.812.270                     | 509.500.531                        | 90              |
| <b>II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)</b> | <b>(560.495.253)</b>            | <b>-</b>                        | <b>(504.921.479)</b>               | <b>90</b>       |
| <b>Račun financiranja</b>                                       |                                 |                                 |                                    |                 |
| 50 Zadolževanje                                                 | 2.291.512.151                   | -                               | 2.947.410.118                      | 129             |
| 55 Odplačila dolga                                              | 1.273.547.235                   | 1.273.547.235                   | 1.269.201.359                      | 100             |
| <b>III. Neto zadolževanje (III=50-55)</b>                       | <b>1.017.964.916</b>            | <b>-</b>                        | <b>1.678.208.759</b>               | <b>165</b>      |
| <b>IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)</b>                            | <b>10.242.413.738</b>           | <b>-</b>                        | <b>10.839.024.440</b>              | <b>106</b>      |
| <b>V. Vsi izdatki (V=4+44+55)</b>                               | <b>10.856.433.373</b>           | <b>-</b>                        | <b>10.772.189.636</b>              | <b>99</b>       |
| <b>VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)</b>                | <b>(614.019.635)</b>            | <b>-</b>                        | <b>66.834.804</b>                  | <b>-</b>        |

Vir: zaključni račun.

## 2.2 Predstavitev zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2012

Zbirna bilanca stanja izkazuje stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev v vrednosti 25.058.957.167 evrov in je podrobneje predstavljena v tabeli 2.

Tabela 2: Zbirna bilanca stanja na dan 31. 12. 2012

| Postavka                                                                   | 31. 12. 2011          | 31. 12. 2012          | Indeks          | Delež<br>31. 12. 2012<br>v odstotkih |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|--------------------------------------|
| (1)                                                                        | v evrih<br>(2)        | v evrih<br>(3)        | (4)=(3)/(2)*100 | (5)=(3)/aktiva*100                   |
| <b>Dolgoročna sredstva in sredstva<br/>v upravljanju</b>                   | <b>18.690.118.482</b> | <b>19.276.064.841</b> | <b>103</b>      | <b>76,9</b>                          |
| Neopredmetena sredstva in dolgoročne<br>aktivne časovne razmejitve         | 300.783.440           | 345.608.609           | 115             | 1,4                                  |
| Popravek vrednosti neopredmetenih<br>sredstev                              | (187.535.690)         | (222.251.620)         | 119             | (0,9)                                |
| Nepremičnine                                                               | 7.512.572.371         | 7.981.879.374         | 106             | 31,9                                 |
| Popravek vrednosti nepremičnin                                             | (3.246.524.429)       | (3.361.230.267)       | 104             | (13,4)                               |
| Oprema in druga opredmetena osnovna<br>sredstva                            | 1.988.720.805         | 2.020.754.846         | 102             | 8,1                                  |
| Popravek vrednosti opreme in drugih<br>opredmetenih osnovnih sredstev      | (1.016.753.367)       | (1.143.264.965)       | 112             | (4,6)                                |
| Dolgoročne finančne naložbe                                                | 9.351.588.449         | 9.223.555.329         | 99              | 36,8                                 |
| Dolgoročno dana posojila in depoziti                                       | 469.017.108           | 827.693.239           | 176             | 3,3                                  |
| Dolgoročne terjatve iz poslovanja                                          | 381.090.597           | 383.027.904           | 101             | 1,5                                  |
| Terjatve za sredstva dana v upravljanje                                    | 3.137.159.198         | 3.220.292.392         | 103             | 12,9                                 |
| <b>Kratkoročna sredstva, razen zalog in<br/>aktivne časovne razmejitve</b> | <b>4.984.850.938</b>  | <b>5.541.846.536</b>  | <b>111</b>      | <b>22,1</b>                          |
| Denarna sredstva v blagajni in takoj<br>unovčljive vrednostnice            | 47.844                | 54.797                | 115             | 0,0                                  |
| Dobroimetje pri bankah in drugih<br>finančnih ustanovah                    | 467.586.171           | 1.200.572.843         | 257             | 4,8                                  |
| Kratkoročne terjatve do kupcev                                             | 30.540.966            | 22.257.433            | 73              | 0,1                                  |
| Dani predujmi in varščine                                                  | 74.369.249            | 177.856.456           | 239             | 0,7                                  |
| Kratkoročne terjatve do uporabnikov<br>enotnega kontnega načrta            | 2.005.335.780         | 1.223.061.513         | 61              | 4,9                                  |
| Kratkoročne finančne naložbe                                               | 3.596.151             | 2.882.366             | 80              | 0,0                                  |
| Kratkoročne terjatve iz financiranja                                       | 1.521.490             | 1.849.349             | 122             | 0,0                                  |
| Druge kratkoročne terjatve                                                 | 1.228.015.342         | 1.527.931.427         | 124             | 6,1                                  |

| Postavka                                                       | 31. 12. 2011          | 31. 12. 2012          | Indeks          | Delež        |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|--------------|
|                                                                | v evrih               | v evrih               | v evrih         | 31. 12. 2012 |
| (1)                                                            | (2)                   | (3)                   | (4)=(3)/(2)*100 | v odstotkih  |
| (5)=(3)/aktiva*100                                             |                       |                       |                 |              |
| Neplačani odhodki                                              | 1.157.792.178         | 1.357.618.450         | 117             | 5,4          |
| Aktivne časovne razmejitve                                     | 16.045.767            | 27.761.902            | 173             | 0,1          |
| <b>Zaloge</b>                                                  | <b>253.501.496</b>    | <b>241.045.790</b>    | <b>95</b>       | <b>1,0</b>   |
| Zaloge materiala                                               | 235.080.049           | 221.613.091           | 94              | 0,9          |
| Zaloge drobnega inventarja in embalaže                         | 18.421.447            | 19.432.699            | 105             | 0,1          |
| <b>Aktiva skupaj</b>                                           | <b>23.928.470.916</b> | <b>25.058.957.167</b> | <b>105</b>      | <b>100,0</b> |
| <i>Aktivni konti izvenbilančne evidence</i>                    | <i>8.569.039.116</i>  | <i>8.434.470.229</i>  | <i>98</i>       | <i>33,7</i>  |
| <b>Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitve</b>    | <b>4.443.093.508</b>  | <b>6.136.982.384</b>  | <b>138</b>      | <b>24,5</b>  |
| Kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine         | 356.303.372           | 362.146.522           | 102             | 1,4          |
| Kratkoročne obveznosti do zaposlenih                           | 83.136.331            | 77.714.960            | 93              | 0,3          |
| Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev                         | 122.054.326           | 152.587.661           | 125             | 0,6          |
| Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja                     | 377.396.001           | 441.584.338           | 117             | 1,8          |
| Kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta | 225.413.935           | 187.918.809           | 83              | 0,7          |
| Kratkoročno obveznosti do financerjev                          | 1.211.665.841         | 2.576.798.075         | 213             | 10,3         |
| Kratkoročne obveznosti iz financiranja                         | 453.140.237           | 449.739.311           | 99              | 1,8          |
| Neplačani prihodki                                             | 1.239.113.749         | 1.516.081.862         | 122             | 6,1          |
| Pasivne časovne razmejitve                                     | 374.869.716           | 372.410.846           | 99              | 1,5          |
| <b>Lastni viri in dolgoročne obveznosti</b>                    | <b>19.485.377.408</b> | <b>18.921.974.783</b> | <b>97</b>       | <b>75,5</b>  |
| Splošni sklad                                                  | 5.074.935.452         | 4.106.721.008         | 81              | 16,4         |
| Rezervni sklad                                                 | 4.055.794             | 20.667.106            | 510             | 0,1          |
| Dolgoročne pasivne časovne razmejitve                          | 294.919.280           | 298.631.892           | 101             | 1,2          |
| Dolgoročne finančne obveznosti                                 | 13.945.104.177        | 14.239.201.556        | 102             | 56,8         |
| Druge dolgoročne obveznosti                                    | 166.362.705           | 256.753.221           | 154             | 1,0          |
| <b>Pasiva skupaj</b>                                           | <b>23.928.470.916</b> | <b>25.058.957.167</b> | <b>105</b>      | <b>100,0</b> |
| <i>Pasivni konti izvenbilančne evidence</i>                    | <i>8.569.039.116</i>  | <i>8.434.470.229</i>  | <i>98</i>       | <i>33,7</i>  |

Vir: obrazložitve predloga zaključnega računa za leto 2012.

## 2.3 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa in zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2012

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2012.

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. 2012.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZJF<sup>19</sup> 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 Republike Slovenije za leto 2010 in za leto 2011<sup>20</sup> je računsko sodišče ugotovilo, da obstaja pomembno tveganje, da za zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2012 z revizijo ne bo mogoče pridobiti zadostnih in ustreznih dokazov za podajo revizijskega zagotovila o zbirni bilanci 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 2012 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. Izvedena je bila primerjava podatkov o pobranih davkih UJP s podatki Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Davčna uprava) in Carinske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Carinska uprava).

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 proračuna v razmerju do proračuna EU. 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.

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 107/10.

<sup>20</sup> Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011*, št. 320-15/2011/214 z dne 28. 9. 2012 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o zaključnem računu 2011), Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010*, št. 320-18/2010/258 z dne 27. 9. 2011 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o zaključnem računu 2010).

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2012 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 2012 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Revidirali smo tudi poslovne dogodke, ki so vplivali na spremembe finančnega premoženja neposrednih uporabnikov in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2012, 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 2012 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa<sup>21</sup> in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije<sup>22</sup> glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012<sup>23</sup> (v nadaljevanju: ZIPRS1112), Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije<sup>24</sup> (v nadaljevanju: ZJShemRS), Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe<sup>25</sup> (v nadaljevanju: ZJShemFO), Zakona o poročilih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb<sup>26</sup> (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 2012 iz predloženega zaključnega računa s podatki iz zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011<sup>27</sup>, ki ga je sprejel državni zbor.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov 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<sup>28</sup> (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 v zbirno bilanco stanja. Pri tem smo podatke iz zbirne bilance stanja primerjali s

<sup>21</sup> Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

<sup>22</sup> Izdana poročila.

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 33/09, 42/09.

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 59/09.

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 43/10, 87/11, 55/12.

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 13/13.

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 118/05 (10/06-popr., 112/06-popr.), 3/07, 12/08, 119/08, 1/10 (90/10-popr.), 80/11, 2/12, 64/12.

podatki iz glavnih knjig vseh neposrednih uporabnikov s Seznama posrednih in neposrednih uporabnikov proračuna<sup>29</sup> (v nadaljevanju: Seznam proračunskih uporabnikov) na dan 31. 12. 2012 in proračunskega uporabnika Republika Slovenija (v nadaljevanju: Proračun RS). Primerjali smo jih tudi s podatki iz bilanc stanja neposrednih uporabnikov, ki jih objavlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJ PES).

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, dolgoročne terjatve iz poslovanja, terjatve za sredstva, dana v upravljanje, dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah, druge kratkoročne terjatve, kratkoročne obveznosti do dobaviteljev ter nekatere druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja. 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 predlogu zaključnega računa za leto 2012 so bili realizirani prihodki, izkazani v znesku 7.887.035.270 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 8.993.487.746 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki oziroma proračunski primanjkljaj je znašal 1.106.452.476 evrov in se je v primerjavi z letom 2011 znižal za 27,7 odstotka.

Realizirani prihodki so se v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 povišali za 0,7 odstotka. V primerjavi z letom 2011 so se najbolj povečali nedavčni prihodki, in sicer za kar 22,2 odstotka, medtem ko so se v primerjavi z letom 2011 znižale prejete donacije za 8,2 odstotka ter davčni prihodki za 1,1 odstotka, ki v strukturi prihodkov predstavljajo največji delež vseh prihodkov, in sicer 82,4 odstotka. Na povečanje prihodkov v primerjavi z letom 2011 je v veliki meri vplivalo tudi povečanje prejetih sredstev iz Evropske unije za 3,7 odstotka, ki v strukturi prihodkov predstavljajo 10,7-odstotni delež.

Realizirani odhodki so bili v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 nižji za 3,9 odstotka. V primerjavi z letom 2011 so se znižali investicijski odhodki, tekoči transferi in plačila sredstev v Evropske unijo, in sicer investicijski odhodki za 25,6 odstotka, tekoči transferi za 4,7 odstotka ter plačila sredstev v Evropsko unijo za 3,7 odstotka. Investicijski transferi in tekoči odhodki so v primerjavi z letom 2011 ostali na približno enaki ravni.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2012 glede na leto 2011 ni bistveno spremenila. Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2011 in 2012 so prikazani v tabeli 3.

---

<sup>29</sup> Seznam vodi UJP.



Tabela 3: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2011 in 2012

| Konto/Postavka                                            | Realizacija v letu 2011 |                          | Realizacija v letu 2012 |                          | Indeks          |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------|
|                                                           | v evrih                 | struktura<br>v odstotkih | v evrih                 | struktura<br>v odstotkih |                 |
| (1)                                                       | (2)                     | (3)                      | (4)                     | (5)                      | (6)=(4)/(2)*100 |
| 70 Davčni prihodki                                        | 6.574.706.081           | 83,9                     | 6.502.528.577           | 82,4                     | 99              |
| 71 Nedavčni prihodki                                      | 430.479.164             | 5,5                      | 525.983.976             | 6,7                      | 122             |
| 72 Kapitalski prihodki                                    | 7.697.428               | 0,1                      | 8.616.576               | 0,1                      | 112             |
| 73 Prejete donacije                                       | 7.210.770               | 0,1                      | 6.616.486               | 0,1                      | 92              |
| 74 Transferni prihodki                                    | 1.047.255               | 0,0                      | 1.159.639               | 0,0                      | 111             |
| 78 Prejeta sredstva iz Evropske unije                     | 812.196.437             | 10,4                     | 842.130.015             | 10,7                     | 104             |
| <b>I. Vsi prihodki<br/>(I=70+71+72+73+74+78)</b>          | 7.833.337.135           | 100,0                    | 7.887.035.270           | 100,0                    | 101             |
| 40 Tekoči odhodki                                         | 2.526.596.416           | 27,0                     | 2.514.967.464           | 28,0                     | 100             |
| 41 Tekoči transferi                                       | 5.608.396.870           | 59,9                     | 5.347.123.971           | 59,5                     | 95              |
| 42 Investicijski odhodki                                  | 322.500.734             | 3,4                      | 239.818.607             | 2,7                      | 74              |
| 43 Investicijski transferi                                | 500.191.024             | 5,3                      | 501.276.517             | 5,6                      | 100             |
| 45 Plačila sredstev v Evropsko unijo                      | 405.135.638             | 4,3                      | 390.301.186             | 4,3                      | 96              |
| <b>II. Vsi odhodki<br/>(II=40+41+42+43+45)</b>            | 9.362.820.683           | 100,0                    | 8.993.487.746           | 100,0                    | 96              |
| <b>III. Presežek prihodkov nad odhodki<br/>(III=I-II)</b> | (1.529.483.548)         |                          | (1.106.452.476)         |                          | 72              |

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

Vira: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011 in zaključni račun.

### 2.3.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

V letu 2012 so bili prihodki občutno nižji, kot so bili sprva načrtovani, zato sta bila na predlog vlade sprejeta dva rebalansa proračuna. Realizirani proračunski prihodki pa so bili nižji tudi od načrtovanih v rebalansu proračuna, in sicer za 0,7 odstotka. Nižja realizacija prihodkov od načrtovane v sprejetem proračunu je bila med drugim tudi posledica nižje realizacije ključnih makroekonomskih okvirov v letu 2012. Makroekonomski okviri, ki so bili upoštevani pri načrtovanju prihodkov ob pripravi rebalansa proračuna, so bili večinoma ugodnejši od dejanske realizacije do konca leta.

Največje odstopanje med načrtovanimi in realiziranimi prihodki izkazujejo kapitalski prihodki, kjer je realizacija za 68,9 odstotka nižja od načrtovane. Nižja pa je tudi realizacija prejetih donacij in prejetih sredstev iz Evropske unije, in sicer donacij za 8,2 odstotka ter prejetih sredstev iz Evropske unije za 5,2 odstotka. Realizirani nedavčni in transferni prihodki pa so bili višji od načrtovanih v rebalansu proračuna, in sicer nedavčni prihodki za 14,7 odstotka, transferni prihodki pa za 8,6 odstotka.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2012 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2012

| Skupina kontov |                                       | Sprejeti proračun<br>za leto 2012<br>v evrih | Realizacija<br>v letu 2012<br>v evrih | Razlika<br>v evrih  | Indeks          |
|----------------|---------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|-----------------|
| (1)            |                                       | (2)                                          | (3)                                   | (4)=(3)-(2)         | (5)=(3)/(2)*100 |
| 70             | Davčni prihodki                       | 6.559.148.399                                | 6.502.528.577                         | (56.619.822)        | 99              |
| 71             | Nedavčni prihodki                     | 458.687.997                                  | 525.983.976                           | 67.295.979          | 115             |
| 72             | Kapitalski prihodki                   | 27.697.428                                   | 8.616.576                             | (19.080.852)        | 31              |
| 73             | Prejete donacije                      | 7.210.770                                    | 6.616.486                             | (594.284)           | 92              |
| 74             | Transferni prihodki                   | 1.068.200                                    | 1.159.639                             | 91.439              | 109             |
| 78             | Prejeta sredstva iz<br>Evropske unije | 888.605.084                                  | 842.130.015                           | (46.475.069)        | 95              |
| <b>Skupaj</b>  |                                       | <b>7.942.417.878</b>                         | <b>7.887.035.270</b>                  | <b>(55.382.608)</b> | <b>99</b>       |

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

Vir: zaključni račun.

Na nižjo realizacijo davčnih prihodkov je v največji meri vplivalo znižanje prihodkov iz davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), ki so se v primerjavi z načrtovanim obsegom znižali za 4,2 odstotka. Prihodki iz DDV so v letu 2012 predstavljali 44,6 odstotka davčnih prihodkov oziroma 36,8 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna. Na nižje celotne prihodke od DDV je vplival predvsem padec zasebne potrošnje ter zmanjšanje uvoza v letu 2012. Prav tako je na nižjo realizacijo davčnih prihodkov vplivalo znižanje prihodkov iz davka od dohodka pravnih oseb, ki so se v primerjavi z načrtovanim obsegom znižali za 6,8 odstotka, kar je posledica slabšega poslovanja podjetij v letu 2012 od napovedanega, ter carin, ki so se znižale za 17,9 odstotka. Med davčnimi prihodki pa so se glede na načrtovani obseg povišali predvsem drugi davki na blago in storitve ter drugi davki na dohodek in dobiček. Drugi davki na blago in storitve so se povišali za 76,9 odstotka, predvsem zaradi uvedbe takse za obremenjevanje zraka z emisijo CO<sub>2</sub>, ki v sprejetem proračunu ni bila upoštevana, medtem ko so se drugi davki na dohodek in dobiček povišali za 59,4 odstotka. Glede na načrtovani obseg prihodkov so se povišali tudi prihodki iz dohodnine in trošarin, in sicer prihodki iz dohodnine za 9 odstotkov, trošarine pa so se povišale za 3,8 odstotka, predvsem zaradi višjih trošarin na energente.

Nedavčni prihodki so bili v letu 2012 za 14,7 odstotka višji od načrtovanih. Na povišanje nedavčnih prihodkov je v največji meri vplivalo povišanje prihodkov od udeležbe na dobičku in dividend ter prihodkov od drugih nedavčnih prihodkov, ki so se glede na sprejeti proračun povišali za 191,8 odstotka,

predvsem zaradi višjih vplačil dividend nekaterih podjetij s področja energetike in prometa v decembru 2012 od prvotno predvidenih v sprejetem rebalansu proračuna.

Kapitalski prihodki so bili bistveno nižji od načrtovanih, in sicer so se v primerjavi z načrtovanim obsegom znižali za kar 68,9 odstotka. Na znižanje kapitalskih prihodkov je v največji meri vplivalo znižanje prihodkov od prodaje zgradb in prostorov, ki so se glede na sprejeti proračun znižali za skoraj 87,6 odstotka. Načrtovana višina kapitalskih prihodkov temelji na programih ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti. V letu 2012 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 8,2 odstotka manj, kot je bilo načrtovanih s sprejetim proračunom. Od tega predstavljajo donacije tujih nevladnih organizacij in fundacij ter tujih vlad in vladnih institucij 99,5 odstotka vseh prejetih donacij. Teh donacij je bilo v letu 2012 za 7,7 odstotka manj, kot je bilo predvideno s sprejetim proračunom, domačih donacij pa je bilo manj za kar 56,8 odstotka. Prav tako je bilo v letu 2012 za 5,2 odstotka manj prejetih sredstev iz Evropske unije, kot je bilo načrtovanih s sprejetim proračunom. Na znižanje prejetih sredstev iz Evropske unije je v največji meri vplivalo znižanje prihodkov iz Kohezijskega sklada. Realiziranih je bilo zgolj 56,2 odstotka načrtovanih prihodkov.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 0,3 odstotka nižja od načrtovanih v sprejetem proračunu. Na nižjo realizacijo je vplivalo predvsem znižanje tekočih odhodkov, ki so bili za 3,7 odstotka nižji od načrtovanih v sprejetem proračunu.

Načrtovani in realizirani odhodki so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2012

| Skupina kontov |                                      | Sprejeti proračun<br>za leto 2012<br>v evrih | Realizacija<br>v letu 2012<br>v evrih | Razlika<br>v evrih  | Indeks          |
|----------------|--------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|-----------------|
| (1)            |                                      | (2)                                          | (3)                                   | (4)=(3)-(2)         | (5)=(3)/(2)*100 |
| 40             | Tekoči odhodki                       | 2.612.579.615                                | 2.514.967.464                         | (97.612.151)        | 96              |
| 41             | Tekoči transferi                     | 5.258.423.527                                | 5.347.123.971                         | 88.700.444          | 102             |
| 42             | Investicijski odhodki                | 252.843.174                                  | 239.818.607                           | (13.024.567)        | 95              |
| 43             | Investicijski transferi              | 486.702.845                                  | 501.276.517                           | 14.573.672          | 103             |
| 45             | Plačila sredstev v<br>Evropsko unijo | 403.358.016                                  | 390.301.186                           | (13.056.830)        | 97              |
| <b>Skupaj</b>  |                                      | <b>9.013.907.176</b>                         | <b>8.993.487.746</b>                  | <b>(20.419.431)</b> | <b>100</b>      |

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

Vir: zaključni račun.

2.3.1.1.a Konec leta 2012 so bila sredstva na šestnajstih prehodnih podračunih davčnih uradov v znesku 3.188.180 evrov prenesena na podračun proračuna in v poslovnih knjigah proračuna v celotnem znesku evidentirana med prihodke na podkontu 706099 – Drugi davki. Prvi delovni dan v naslednjem letu 2. 1. 2013 so bila sredstva vrnjena na prehodne podračune davčnih uradov in nato razporejena med

različne končne prejemnike, ker sredstva ne pripadajo v celoti proračunu, ampak tudi drugim prejemnikom<sup>30</sup>. Torej so bila sredstva v celotnem znesku 3.188.180 evrov izkazana med prihodki proračuna, čeprav jih je le del predstavljal prihodke proračuna<sup>31</sup>. Prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2012 niso izkazani v skladu z 28. členom Zakona o računovodstvu<sup>32</sup> (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. Ministrstvo za finance nam ni predložilo podatka o znesku previsoko izkazanih prihodkov. Naveden prenos sredstev tudi ni v skladu s Pravilnikom o obliki in načinu vodenja knjigovodskih evidenc v Davčni upravi Republike Slovenije<sup>33</sup>, ki v drugem odstavku 18. člena določa, da se vsa sredstva s prehodnih podračunov davčnih uradov prenesejo v skladu s pravilnikom o nalogah UJP na dan 31. 12. na ustrezne podračune javnofinančnih prihodkov, kar pomeni, da bi se morala ob koncu leta sredstva razporediti vsem prejemnikom, ki jim ta sredstva dejansko pripadajo.

#### *Pojasnilo Davčne uprave*

*Sredstev iz praznjenja prehodnih podračunov davčnih uradov ni mogoče razdeliti po vrstah dajatev in dejanskem končnem prejemniku.*

2.3.1.1.b V letu 2011 so bili v poslovnih knjigah proračuna na kontu 7060 – Drugi davki evidentirani davčni prihodki, za katere ni bilo podatka, na katero dajatev oziroma na katerega davčnega zavezanca se nanašajo. Ministrstvo za finance je v letu 2012 pridobilo te podatke in opravilo preknjižbe iz konta 7060 – Drugi davki na konte prihodkov, na katere ti prihodki dejansko sodijo. Vendar je ta popravek opravilo v poslovnih knjigah za leto 2012 in ne za leto 2011. To sicer ni vplivalo na presežek odhodkov nad prihodki, saj je bila pripravljena preknjižba zneskov med konti prihodkov, vendar so zato nekateri prihodki izkazani previsoko, drugi pa prenizko oziroma niso izkazani na ustreznih kontih. Previsoko so izkazani davčni prihodki za 4.937.552 evrov in trasferni prihodki za 505 evrov, prenizko pa so izkazani nedavčni prihodki za 4.938.057 evrov. Navedeno izkazovanje prihodkov ni v skladu s 53., 54. in 57. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>34</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o EKN).

V letu 2012 je na kontu 7060 – Drugi davki evidentiranih za 6.902.091 evrov prihodkov, za katere v letu 2012 ni bilo podatka, na katero dajatev oziroma na katerega davčnega zavezanca se nanašajo.

2.3.1.1.c Na kontu 7060 – Drugi davki so bila v letu 2012 izkazana tudi plačila pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest v znesku 315.840 evrov, ki niso prihodek države, ampak občin. Pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest določa Zakon o gozdovih<sup>35</sup> (v nadaljevanju: ZG), ki v 49. členu določa, da so zavezanci za plačilo pristojbine lastniki gozdov, hkrati pa pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest opredeljuje kot

<sup>30</sup> Občinam, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ) in drugim.

<sup>31</sup> Davčna uprava nima podatka o višini sredstev, ki dejansko pripadajo posameznemu prejemniku.

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 66/05.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 30/93, 67/02, 115/06, 110/07, 106/10.

prihodek proračuna lokalnih skupnosti. Izkazovanje navedenih prihodkov ni v skladu z 28. členom ZR, ki določa, da izkaz prihodkov in odhodkov vsebuje podatke o prihodkih in odhodkih, ki jih je pravna oseba dosegla v obračunskem obdobju. Zaradi tega so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani davčni prihodki za 315.840 evrov. V bilanci stanja Proračuna RS so na dan 31. 12. 2012 iz navedenega priliva evidentirane obveznosti za preplačila in neplačani odhodki.

2.3.1.1.d Davčna uprava je pri usklajevanju podatkov z UJP ugotovila, da je v letu 2012 napačno razporejala sredstva med posameznimi prehodnimi davčnimi podračuni (v nadaljevanju: PDP). Davčna uprava je UJP dnevno pošiljala poročila o razporeditvi prilivov, ni pa ji vselej sporočila popravkov, ki so nastali zaradi razvezav<sup>36</sup> in stornacij napačno razvrščenih plačil. Zato UJP v letu 2012 ni izvedla razporeditev sredstev na podlagi navedenih popravkov Davčne uprave. Tako je bilo na PDP države premalo nakazano za 4.375.251 evrov. Ta sredstva v letu 2012 niso bila nakazana na podračun proračuna, zato proračun tudi ni izkazoval prihodkov v tem znesku. Prihodki proračuna bi bili v letu 2012 višji, če ne bi bilo napačnih razporejanj sredstev med posameznimi PDP.

#### *Ukrepi Ministrstva za finance*

*Vsi, ki so v letu 2012 dobili preveč sredstev (ZPIZ in posamezne občine), so morali 5. 2. 2013 vrniti sredstva na PDP države.*

2.3.1.1.e Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije (v nadaljevanju: sklad za štipendije) je na podlagi sedmega in devetega odstavka 6. člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti<sup>37</sup> (v nadaljevanju: ZZZPB) v obdobju od januarja 2007 do maja 2012 vodil evidenco obračunov koncesijskih dajatev študentskih servisov, upravljal s temi prihodki ter v obdobju od leta 2008 do decembra 2012 namenska sredstva namenjal za štipendije.

Zakon za uravnoteženje javnih financ<sup>38</sup> (v nadaljevanju: ZUJF), ki je veljal od 31. 5. 2012, je s prvim odstavkom 129. člena določil, da se ne glede na določbe sedmega in devetega odstavka 6. člena ZZZPB ustanovi proračunski sklad ministrstva, pristojnega za delo (v nadaljevanju: proračunski sklad), z namenom zagotovitve zadostnega obsega sredstev za štipendije, ki se podeljujejo na podlagi Zakona o štipendiranju<sup>39</sup>. Po drugem odstavku 129. člena ZUJF so viri financiranja proračunskega sklada: dajatev iz študentskega dela, drugi prihodki iz javnih sredstev in sredstev evropskih strukturnih skladov ter donacije. Nadalje 243. člen ZUJF določa, da se sredstva iz koncesijske dajatve po ZZZPB, ki se do uveljavitve ZUJF<sup>40</sup> realizirajo pri skladu za štipendije in ne bodo porabljena, prenesejo v proračunski sklad in se namenijo za sofinanciranje štipendij.

Vlada je proračunski sklad ustanovila 23. 11. 2012.

Po podatkih sklada za štipendije so z dnem uveljavitve ZUJF neporabljena sredstva po 243. členu ZUJF znašala 15.006.202 evra. Sklad za štipendije je od junija do novembra 2012 še naprej vodil evidence

<sup>36</sup> Razvezave pomenijo odpiranje s plačili že zaprtih terjatev zaradi popravkov obračunov davčnih zavezancev, stornov in neupravičenih pobotov.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 107/06-UPB1.

<sup>38</sup> Uradni list RS, št. 40/12, 105/12.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 59/07 (63/07-popr.), 40/09.

<sup>40</sup> Do 31. 5. 2012.

prejetih obračunov koncesij in na poslovni račun še vedno prejemal vplačila koncesijskih dajatev. V glavni knjigi je odprl poseben konto, kjer so se evidentirala plačila na podlagi prejetih obračunov koncesijskih dajatev. V obdobju od junija do novembra 2012 se je na tem računu zbralo za 19.116.139 evrov koncesijskih dajatev, ki v skladu z drugim odstavkom 129. člena ZUJF pripadajo proračunskemu skladu. Koncesijske dajatve za december 2012 so znašale 3.010.768 evrov in so bile v glavni knjigi proračuna izkazane kot prihodek proračuna za leto 2013<sup>41</sup> in nato prenesene v proračunski sklad.

Zbrana koncesijska sredstva za obdobje od junija do novembra 2012 v znesku 19.116.192 evrov ter neporabljena sredstva po 243. členu ZUJF v znesku 15.006.202 evra so bila prejeta na račun proračuna februarja 2013 in nato prenesena na podračun sklada. V skladu z 243. členom in drugim odstavkom 129. člena ZUJF bi morala biti ta sredstva prenesena v proračunski sklad že v letu 2012. Tako pa bi bili višji nedavčni prihodki za 34.122.341 evrov, kot tudi tekoči odhodki za enak znesek.

Sredstva v skupnem znesku 34.122.341 evrov<sup>42</sup> so na dan 31. 12. 2012 pripadala proračunskemu skladu. Zato bi bilo treba v poslovnih knjigah proračuna v skladu z 28. členom ZR evidentirati terjatve do sklada za stipendije. Zato so v bilanci stanja proračuna prenizko izkazane kratkoročne terjatve za 34.122.341 evrov in neplačani prihodki za enak znesek.

#### *Ukrepi vlade*

*V letu 2013 je bil sprejet Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, ki določa, da se prenos sredstev koncesijskih dajatev v proračunski sklad izvrši šele v februarju 2013.*

2.3.1.1.f Javno podjetje Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Leskovec pri Krškem (v nadaljevanju: javno podjetje Infra) je bilo ustanovljeno 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 Savi<sup>43</sup>. V drugem odstavku 4. člena Akta o ustanovitvi javnega podjetja Infra je določeno, da javno podjetje Infra izvaja dejavnost gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save na podlagi Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save<sup>44</sup> (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.

Točka 2.4 pogodbe o GJS določa, da z dnem, ko Republika Slovenija pridobi lastninsko pravico na zemljiščih, javno podjetje Infra pridobi pravico uporabe zemljišča za izvajanje javne službe. Republika Slovenija je lastnica vseh zemljišč, ki so pridobljena za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture.

<sup>41</sup> Obračuni koncesijskih dajatev se pripravljajo 18. v mesecu za pretekli mesec.

<sup>42</sup> Neporabljena sredstva koncesijskih dajatev do 31. 5. 2012 v znesku 15.006.202 evra in koncesijske dajatve za obdobje od junija do novembra 2012 v znesku 19.116.192 evrov.

<sup>43</sup> 1. člen Akta o ustanovitvi javnega podjetja Infra.

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 20/04-UPB1, 91/07.

Ob upoštevanju 8. člena Stvarnopravnega zakonika<sup>45</sup> (v nadaljevanju: SPZ) pa je Republika Slovenija tudi lastnica vseh objektov vodne infrastrukture ter objektov ali ureditev državne in lokalne infrastrukture na teh zemljiščih. Prvi odstavek 11. člena Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save<sup>46</sup> (v nadaljevanju: ZPKEPS-1) med drugim določa, da se sredstva za izvedbo ureditve objektov vodne infrastrukture ter ureditve državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz sredstev Sklada za vode, kar pomeni, da se zagotavljajo iz državnega proračuna<sup>47</sup>.

Za nakupe zemljišč je bilo v letu 2012 iz proračuna izplačanih 1.956.292 evrov. Zemljišča, pridobljena za gradnjo in ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture, so evidentirana v poslovnih knjigah Ministrstva za kmetijstvo in okolje<sup>48</sup>.

Javno podjetje Infra do konca leta 2011 Republiki Sloveniji ni zaračunavalo izgradnje infrastrukture na podlagi dinamike njene izgradnje, temveč je Republika Slovenija v proračunih zagotavljala 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. V poslovnih knjigah proračuna pa so se ta sredstva<sup>49</sup> izkazovala med dolgoročnimi finančnimi naložbami.

Javno podjetje Infra je v letu 2012 pričelo zaračunavati Republiki Sloveniji izgradnjo infrastrukture na podlagi dinamike njene izgradnje<sup>50</sup>, v proračunu pa se zagotavljajo tudi sredstva za odplačilo glavnice in obresti kreditov, ki jih je za izgradnjo infrastrukture v preteklosti najelo javno podjetje Infra.

Iz proračuna je bilo v letu 2012 za izgradnjo infrastrukture izplačanih 13.456.856 evrov, za odplačila glavnice posojil pa 14.176.029 evrov. Za obresti od posojil je bilo izplačanih 641.972 evrov. Sredstva, ki jih je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje izplačalo za izgradnjo infrastrukture, je v poslovnih knjigah evidentiralo med investicijskimi odhodki v znesku 13.456.856 evrov in osnovnimi sredstvi, odplačila posojil vključno s stroški obresti v znesku 14.818.001 evro pa med tekočimi transferi.

Plačila glavnice posojil so bila v letu 2012 evidentirana tudi v izvenbilančni evidenci. Stanje na kontih izvenbilančne evidence po vsebini predstavlja del infrastrukture, ki je bila financirana iz sredstev posojil in za katero je Republika Slovenija v letu 2012 zagotovila sredstva za poplačilo glavnice. Ta infrastruktura ni izkazana med osnovnimi sredstvi Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

V letu 2012 je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje na podlagi sklepa vlade evidentiralo objekte in infrastrukturno ureditev za Hidroelektrarno Boštanj med osnovnimi sredstvi po nabavni vrednosti 16.267.413 evrov.

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 87/02.

<sup>46</sup> Uradni list RS, št. 87/11. Začel je veljati 17. 11. 2011, z uveljavitvijo tega zakona je prenehal veljati ZPKEPS.

<sup>47</sup> ZPKEPS je pred tem v prvem odstavku 10. člena določal, da se sredstva za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter ureditve državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz državnega proračuna.

<sup>48</sup> Izkazovanje vrednosti zemljišč med sredstvi Ministrstva za kmetijstvo in okolje ni bilo predmet te revizije.

<sup>49</sup> Investicijski transferi, izplačani za izgradnjo infrastrukture, in odplačila glavnice posojil, ki jih je najelo javno podjetje Infra za izgradnjo infrastrukture.

<sup>50</sup> Vsa na novo zgrajena infrastruktura v letu 2012 je bila financirana iz proračuna, razen 86.711 evrov, ki so bili financirani iz najetega posojila javnega podjetja Infra.

### *Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo in okolje*

*Na podlagi poročila računskega sodišča in v skladu z možnostmi zagotavljanja finančnih sredstev iz vodnega sklada v letih 2012–2015 je bil izdelan predlog poplačila najetih posojil s poroštvom Republike Slovenije, ki jih je najelo javno podjetje Infra za gradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi, ter program prenosa osnovnih sredstev v last Republike Slovenije. Predviden je bil postopen prenos osnovnih sredstev v last Republike Slovenije, pri čemer sta bila kot izhodišče upoštevana dva kriterija, in sicer poplačilo kredita za infrastrukturo, ki se prenaša v last Republike Slovenije, ter stopnja dokončnosti osnovnih sredstev. Kot merilo za stopnjo dokončnosti se je upoštevalo izdano uporabno dovoljenje za posamezne objekte infrastrukture. Tako se v last Republike Slovenije postopno prenašajo bremen proste nepremičnine. Na podlagi sklepa vlade je bila v letu 2012 med osnovna sredstva Ministrstva za kmetijstvo in okolje prenesena infrastruktura v znesku 16.267.413 evrov. Gre za vodno infrastrukturo v sklopu gradnje Hidroelektrarne Boštanj. Za navedeno infrastrukturo je javno podjetje Infra v letu 2012 poplačalo obe najeti posojili.*

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je v poslovnih knjigah preneseno vodno infrastrukturo izkazalo med osnovnimi sredstvi v znesku 16.267.413 evrov, ob hkratnem zmanjšanju vrednosti dolgoročne finančne naložbe v znesku 9.683.811 evrov in zmanjšanju obveznosti na kontih izvenbilančne evidence v znesku 6.583.602 evra. Med osnovnimi sredstvi ministrstva je na dan 31. 12. 2012 izkazana infrastruktura v skupnem znesku 29.981.198 evrov<sup>51</sup>.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje še vedno izkazuje dolgoročno finančno naložbo v javno podjetje Infra, ki je na dan 31. 12. 2012 znašala 21.038.293 evrov. Izkazovanje dolgoročne finančne naložbe do javnega podjetja Infra je v nasprotju z 9. členom pravilnika o EKN, saj izkazana naložba po vsebini ne predstavlja nobene izmed oblik naložb, ki se v skladu s tem členom pravilnika o EKN lahko izkazujejo kot dolgoročne finančne naložbe, ter v nasprotju z 20. in 28. členom ZR. Naložba po vsebini predstavlja del vodne, državne in lokalne infrastrukture, za katero so že bila zagotovljena sredstva iz državnega proračuna do konca leta 2011<sup>52</sup>.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje od leta 2012 izkazuje del infrastrukture, ki je bila financirana s posojili, ki jih za račun Republike Slovenije najema javno podjetje Infra, na kontih izvenbilančne evidence namesto med osnovnimi sredstvi, kar je v nasprotju s 14., 20. in 28. členom ZR ter 5. in 72. členom pravilnika o EKN. Stanje na kontih izvenbilančne evidence na dan 31. 12. 2012 znaša 7.592.427 evrov.

Javno podjetje Infra je do konca leta 2009 izkazovalo celotno vrednost vodne, državne in lokalne infrastrukture v poslovnih knjigah. V letu 2010 je javno podjetje Infra 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. 2012 v poslovnih knjigah 25.395.896 evrov terjatev do Republike Slovenije.

V bilanci stanja Ministrstva za kmetijstvo in okolje na dan 31. 12. 2012 so 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 21.038.293 evrov. Previsoko stanje v znesku 7.592.427 evrov izkazujejo tudi konti izvenbilančne evidence. Na podlagi podatkov in pregledane dokumentacije, ki smo jo pridobili v reviziji, ocenjujemo, da so v bilanci stanja prenizko izkazane nepremičnine in splošni sklad za neopredmetena osnovna sredstva in opredmetena osnovna sredstva v

<sup>51</sup> Tu je evidentiran tudi del infrastrukture, ki je bil zgrajen že v 2012, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje pa ga je plačalo šele v 2013.

<sup>52</sup> Razen v delu, ki se nanaša na Hidroelektrarno Boštanj.



ocenjenem znesku 54.026.616 evrov<sup>53</sup>. Za vrednost infrastrukture, za katero Republika Slovenija še ni zagotovila sredstev iz državnega proračuna, bi moralo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje v poslovnih knjigah v skladu s SRS 9.2 izkazati obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra, ki na dan 31. 12. 2012 predvidoma znašajo 25.395.896 evrov.

Izplačila iz proračuna, namenjena za poplačilo glavnice in obresti iz najetih posojil javnega podjetja Infra, so v letu 2012 znašala 14.818.001 evro in so v zaključnem računu oziroma v bilanci prihodkov in odhodkov izkazana na kontu tekočih transferov. Takšno izkazovanje je v nasprotju z 41., 42. in 51. členom pravilnika o EKN. Republika Slovenija bi namreč morala odplačilo obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra izkazati 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 za 14.818.001 evro, prenizko izkazani investicijski odhodki za 86.711 evrov, prenizko pa so izkazani tudi stroški obresti v znesku 641.972 evrov. V računu financiranja pa so prenizko izkazani prejemki iz zadolževanja v znesku 86.711 evrov<sup>54</sup> in odplačila dolga v znesku 14.176.029 evrov.

Računsko sodišče je v revizijskih poročilih o zaključnih računih 2010 in 2011 opozorilo na napačno evidentiranje vodne, državne in lokalne infrastrukture v poslovnih knjigah državnega proračuna ter predlagalo popravek, to je 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 leti 2010 in 2011. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je delno upoštevalo zahteve računskega sodišča in del infrastrukture, za katero je bilo pridobljeno uporabno dovoljenje, evidentiralo med osnovnimi sredstvi. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje v poslovnih knjigah še vedno ne izkazuje celotne vrednosti infrastrukture, temveč samo tisti del, za katerega so bila v proračunih že zagotovljena in izplačana sredstva.

2.3.1.1.g V letu 2010 je bil sprejet Zakon o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji<sup>55</sup> (v nadaljevanju: ZDARS-1), ki določa status Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS), pogoje, po katerih družba DARS izvaja naloge prostorskega načrtovanja, umeščanja v prostor in pridobivanja zemljišč ter gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest v skladu z zakoni, drugimi predpisi in pogodbami, sklenjenimi na podlagi zakona, ter stvarnopravna razmerja v zvezi z avtocestami.

V 18. členu ZDARS-1 določa ureditev stvarnega vložka Republike Slovenije v družbo DARS. Dne 17. 2. 2011 je vlada na podlagi 18. člena ZDARS-1 sprejela sklep (v nadaljevanju: sklep vlade), ki določa, da znaša stvarni vložek Republike Slovenije v družbo DARS 2.319.653.549 evrov in predstavlja razliko med terjatvami Republike Slovenije do družbe DARS iz sredstev v upravljanju na dan 1. 1. 2010 v znesku 2.752.366.097 evrov in knjigovodsko vrednostjo zemljišč v lasti Republike Slovenije na dan 1. 1. 2010, na katerih so avtoceste kot objekt, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1, v znesku 432.712.548 evrov.

<sup>53</sup> Vrednost naložbe Republike Slovenije na dan 31. 12. 2012 v javno podjetje Infra (21.038.293 evrov) + znesek terjatev javnega podjetja Infra do Republike Slovenije na dan 31. 12. 2012 (25.395.896 evrov) + odplačane glavnice posojil v letu 2012, ki so evidentirane izvenbilančno (7.592.427 evrov).

<sup>54</sup> Izgradnja infrastrukture, ki se je v letu 2012 financirala iz dolgoročnega posojila javnega podjetja Infra, v znesku 86.711 evrov (zadnji obrok najetega posojila).

<sup>55</sup> Uradni list RS, št. 97/10.

Republika Slovenija je izročila družbi DARS stvarni vložek, ki je bil predmet dokapitalizacije družbe DARS, s sklenitvijo pogodbe o odstupu terjatev v osnovni kapital, to je 24. 3. 2011. Okrožno sodišče v Celju je v letu 2011 pri registraciji povečanja osnovnega kapitala družbe DARS sledilo sklepu vlade in kot predmet stvarnega vložka obravnavalo terjatev iz sredstev, danih v upravljanje. Ministrstvo za promet je poslovne dogodke, povezane z ureditvijo stvarnega vložka, evidentiralo tako, da je na dan 2. 1. 2010 zmanjšalo terjatve za sredstva, dana v upravljanje, v znesku 2.752.366.097 evrov ter povečalo dolgoročno finančno naložbo v družbo DARS v znesku 2.319.653.549 evrov in opredmetena osnovna sredstva (zemljišča) v znesku 432.712.548 evrov.

Ministrstvo za promet in družba DARS sta dne 16. 2. 2011 podpisala Primopredajni zapisnik o prenosu zemljišč v upravljanju družbe DARS na Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: primopredajni zapisnik). Predmet prenosa so bila zemljišča v znesku 432.712.548 evrov, ki predstavlja nabavno vrednost zemljišč v lasti Republike Slovenije na dan 1. 1. 2010. Vrednost zemljišč se je v računovodskih evidencah Republike Slovenije evidentirala na podlagi analitičnega seznama družbe DARS z dne 1. 1. 2010, ki je vseboval le podatke o vrednosti zemljišč po avtocestnih odsekih, ne pa podatkov o vrednosti zemljišč po parcelnih številkah zemljišč, ki so v lasti Republike Slovenije.

Vrednost zemljišč v poslovnih knjigah Ministrstva za infrastrukturo in prostor je na dan 31. 12. 2012 še vedno vodena po vrednosti posameznega avtocestnega odseka. Minister, pristojen za infrastrukturo in prostor, je po opravljenem letnem popisu sredstev in obveznosti do njihovih virov s sklepom zadolžil pravno in finančno službo ministrstva, da ustrezno preverita sezname nepremičnin in zemljiškoknjižno urejenost ter preverita popolnost podatkov o nepremičninah in zagotovita listinsko dokumentacijo za evidentiranje v poslovne knjige. Imenovana je bila posebna popisna komisija za popis teh zemljišč, ki so bila prenesena na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor iz družbe DARS. Ugotovili smo, da so se zemljiškoknjižna stanja na nepremičninah v okviru posameznega avtocestnega odseka začela v letu 2012 urejati, določen del nepremičnin, ki je bil prenesen na Republiko Slovenijo v okviru dokapitalizacije družbe DARS s stvarnim vložkom, pa še ni dokončno zemljiškoknjižno urejen.

#### *Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo in prostor*

*Aktivnosti v zvezi s popisom nepremičnin, ki so bile prenesene na Republiko Slovenijo v okviru dokapitalizacije družbe DARS s stvarnim vložkom, so potekale v letu 2012 in še vedno pospešeno potekajo. Ministrstvo je v letu 2012 od družbe DARS pridobilo in razpolaga z obsežnim seznamom zemljišč z navedenimi parcelnimi številkami. Ministrstvo bo tudi v letu 2013 nadaljevalo z aktivnostmi in poskušalo zagotoviti evidentiranje teh zemljišč po parcelnih številkah v poslovnih knjigah, opozarja pa, da je v celoti odvisno od podatkov, ki jih zagotovi družba DARS.*

ZDARS-1 v četrtem poglavju opredeljuje stvarne pravice na avtocestah, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1. V 14. členu ZDARS-1 ureja lastninsko pravico na delih avtocest, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1. V 15. členu ZDARS-1 pa je določeno, da se na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, na katerih so avtoceste kot objekt, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1, ustanovi stavbna pravica v korist DARS za 50 let. Na zemljiščih, na katerih so avtoceste kot objekt, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1, in katerih lastnik ni Republika Slovenija, se v korist družbe DARS z ZDARS-1 ustanovi stavbna pravica v trenutku, ko pridobi Republika Slovenija lastninsko pravico na teh zemljiščih.

Vpisi stavbnih pravic iz 14. in 15. člena ZDARS-1 v letu 2012 še niso bili izvedeni, vendar na podlagi 16. člena ZDARS-1 vpis lastninske in stavbne pravice v zemljiško knjigo, ki jo družba DARS pridobi na podlagi 14. in 15. člena ZDARS-1, nima oblikovalnega učinka<sup>56</sup>.

2.3.1.1.h Z uveljavitvijo ZUJF v letu 2012<sup>57</sup> je postala stavbna pravica odplačna<sup>58</sup>. ZUJF v 206. členu določa, da se višina nadomestila določi v višini, izračunani ob upoštevanju določb predpisov, ki urejajo stvarno premoženje države. Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>59</sup> (v nadaljevanju: ZSPDSLS), ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države, v 26. členu določa, da upravljanje nepremičnega premoženja obsega med drugim obremenjevanje premoženja s stvarnimi pravicami. V 31. členu ZSPDSLS pa so predpisane določbe, ki se nanašajo na obremenjevanje s stvarnimi pravicami. Ocenjena vrednost stvarnega premoženja države ter ocenjena vrednost ustanovitve stvarne pravice na stvarnem premoženju države se ugotovita po vsakokratno veljavnih mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti<sup>60</sup> (v nadaljevanju: MSOV), ki jih sprejema Svet za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti, kar določa 20. člen Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>61</sup> (v nadaljevanju: uredba ZSPDSLS).

Vlada je na 31. redni seji dne 27. 9. 2012 sprejela sklep<sup>62</sup>, da Republika Slovenija, zanjo vlada, sklene z družbo DARS Pogodbo o izvajanju naročila na podlagi 4. člena ZDARS-1. Istega dne<sup>63</sup> je Republika Slovenija z družbo DARS podpisala pogodbo o izvajanju naročila, s katero je bila na podlagi 15. člena ZDARS-1 v korist družbe DARS ustanovljena stavbna pravica na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, na katerih so avtoceste kot objekt, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred 4. 12. 2010.

Pogodba o izvajanju naročila vsebuje, poleg imena lastnika nepremičnine, natančen opis stavbne pravice, čas trajanja stavbne pravice in nadomestilo, ki ga mora plačati imetnik stavbne pravice lastniku nepremičnine, ne vsebuje pa zemljiškoknjižnih oznak nepremičnine, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 257. člena SPZ.

(P)<sup>64</sup>

[Redacted text block]

(P)

<sup>56</sup> Oblikovalni učinek pomeni, da stvarna pravica v korist določene osebe na nepremičnini nastane šele z vpisom v zemljiško knjigo.

<sup>57</sup> ZUJF je začel veljati 31. 5. 2012.

<sup>58</sup> 26. člen ZUJF.

<sup>59</sup> Uradni list RS, št. 86/10, 75/12.

<sup>60</sup> Od 1. 1. 2012 so v veljavi Mednarodni standardi ocenjevanja vrednosti 2011 – MSOV (2011), ki jih je sprejel Odbor za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti, 2011.

<sup>61</sup> Uradni list RS, št. 34/11, 42/12.

<sup>62</sup> Št. 37102-1/2012/5 z dne 27. 9. 2012.

<sup>63</sup> Št. 2430-12-100023 z dne 27. 9. 2012.

<sup>64</sup> (P) – POSLOVNA SKRIVNOST po Zakonu o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12).

<sup>65</sup> Št. 2430-12-100033 z dne 27. 9. 2012.

Iz cenitvenega poročila "Ocena vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, po katerih potekajo avtoceste družbe DARS" (v nadaljevanju: cenitveno poročilo) izhaja, da ocenjena poštena vrednost nadomestila za stavbno pravico, ustanovljena v korist družbe DARS, na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, po katerih potekajo avtoceste, po stanju na dan 31. 12. 2011, v enkratnem znesku, znaša 190.810.787 evrov (brez DDV) oziroma 228.972.945 evrov (z DDV). Izračun ocenjene vrednosti nadomestila za stavbno pravico prikazujemo v tabeli 6.

Tabela 6: Izračun ocenjene vrednosti nadomestila za stavbno pravico

|                  |                                                                                        | v evrih            |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|                  | Postavke                                                                               | Znesek             |
|                  | <i>Sedanja vrednost stavbne pravice</i>                                                |                    |
| 1                | Sedanja vrednost koristi iz poslovanja <sup>66</sup> za obdobje stavbne pravice 50 let | 301.060.577        |
|                  | <i>Po prenehanju stavbne pravice</i>                                                   |                    |
| 2                | Preostala vrednost objektov po 50 letih                                                | 0                  |
| 3                | Vrednost nadomestila za večkratnost lokacije                                           | (86.542.510)       |
| 4                | Nadaljnje poslovanje lastnika                                                          | (15.053.029)       |
|                  | <i>Dodatno</i>                                                                         |                    |
| 5                | Odbitek za neurejeno zemljiškoknjižno stanje                                           | (8.654.251)        |
| <b>6=1-3-4-5</b> | <b>Vrednost nadomestila</b>                                                            | <b>190.810.787</b> |

Vir: Cenitveno poročilo 2012.

V zvezi z določitvijo vrednosti nadomestila za stavbno pravico na podlagi cenitve je bilo ugotovljeno naslednje:

- Cenitev za določitev višine nadomestila za stavbno pravico je bila izvedena na podlagi določb MSOV 300 (Ocenjevanje vrednosti za računovodsko poročanje), čeprav bi morala biti cenitev izvedena na podlagi MSOV 230 (Pravice na nepremičninah), saj se je določitev višine nadomestila za ustanovitev stavbne pravice uporabila za določitev pogodbenih razmerij med Republiko Slovenijo in družbo DARS in ne za računovodsko poročanje.
- Vrednost nadomestila se je določila na donosu zasnovanem načinu, po metodi diskontiranega denarnega toka. Kot osnova za določitev sedanje vrednosti stavbne pravice je bil uporabljen čisti dobiček družbe DARS za leto 2011, ki pa ne predstavlja diskontiranega denarnega toka. Pri določitvi sedanje vrednosti stavbne pravice zato ni bil upoštevan obseg zadolženosti družbe DARS. Čisti dobiček družbe DARS za leto 2011, ki predstavlja rezultat poslovanja v obdobju od 1. 1. do dne 31. 12. 2011, pri določitvi sedanje vrednosti stavbne pravice ne more predstavljati reprezentativne vrednosti za obdobje 50 let, kolikor znaša obdobje, za katerega se je stavbna pravica ustanovila.
- V izračunu določitve vrednosti nadomestila je upoštevano, da po 50-ih letih, ob prenehanju stavbne pravice, ni preostale vrednosti objektov. Glede na to, da se vrednost objektov (avtocest) z

<sup>66</sup> Čisti poslovni izid obračunskega obdobja družbe DARS za leto 2011.

upoštevanjem obveznih vzdrževalnih oziroma obnovitvenih del v celoti ne bi smela amortizirati, v obdobju za katerega se je stavbna pravica ustanovila, bi se morala izkazati preostala vrednost objektov po 50-ih letih.

- V izračunu določitve vrednosti nadomestila za stavbno pravico so upoštevane tri odbitne postavke, in sicer: vrednost nadomestila za večkratnost lokacije, nadaljnje poslovanje lastnika in odbitek za neurejeno zemljiškoknjžno stanje. Nobena izmed odbitnih postavk glede na MSOV 230 ne bi smela biti upoštevana pri določitvi vrednosti nadomestila za stavbno pravico na podlagi določitve vrednosti nadomestila na donosu zasnovanem načinu.

Menimo, da vrednost nadomestila za stavbno pravico, ki je določena v pogodbi o izvajanju naročila, ni ustrezna, saj cenitev za določitev te vrednosti ni bila pripravljena v skladu s pravili, ki veljajo na področju ocenjevanja vrednosti. Cenitev za določitev vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice družbe DARS ni izdelana v skladu z MSOV (2011), kot zahteva 20. člen uredbe ZSPDSLS v povezavi z 206. členom ZUJF. Računsko sodišče je za presojo pravilnosti cenitve zaprosilo Slovenski inštitut za revizijo, ki je pristojen za odločitev o tem, ali je bila cenitev opravljena skladno s pravili ocenjevanja vrednosti.

#### *Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo in prostor*

*Pri cenitvi vrednosti nepremičnin, na katerih je ustanovljena stavbna pravica v korist družbe DARS so bile specifične razmere, ki so s številnimi omejitvenimi okoliščinami vplivale na izvedbo cenitve. Pri izvedbi cenitve so nastopile naslednje okoliščine, ki so vplivale na izvedeno cenitev: obseg nepremičnin, ki so predmet ustanovitve stavbne pravice, je izjemno velik; ni bilo razpoložljivih podatkov o vseh parcelnih številkah zemljišč in o vrednosti posameznih zemljišč oziroma objektih na njih, temveč le o skupnih podatkih – skupna površina in knjigovodska vrednost zemljišč; dogovor o plačilu nadomestila je bilo treba skleniti v izjemno kratkem roku, saj je tretji odstavek 206. člena ZUJF določil, da nadomestilo zapade v plačilo 30. dan po uveljavitvi ZUJF v enkratnem znesku, razen če se Republika Slovenija in družba DARS v tem roku dogovorita o obročnem odplačevanju nadomestila, kar pomeni, da je zaradi možnosti, da dogovor ne bo sklenjen, nadomestilo moralo biti izračunano v tem roku; družba DARS ima prepoved obremenjevanja zemljišč, na katerih je ustanovljena stavbna pravica; ob zaključku obdobja, za katerega je stavbna pravica ustanovljena, Republiki Sloveniji ni treba plačati nadomestila, torej bo Republika Slovenija vse objekte, zgrajene na zemljiščih, ki so predmet stavbne pravice, dobila v last brezplačno; niti v Republiki Sloveniji niti v tujini ni primerljivih okoliščin, ki bi jih bilo mogoče enostavno uporabiti za model oziroma vzorec pri pripravi cenitvenega poročila.*

2.3.1.1.i Na podlagi 25. člena ZUJF se viri sredstev za izvajanje nalog iz 4. člena ZDARS-1 zagotavljajo v državnem proračunu z namenske postavke, na kateri se zbirajo sredstva od nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, ki se plačuje v skladu z ZDARS-1. V letu 2012 so se sredstva nadomestila za uporabo stavbne pravice, ki izhaja iz pogodbe o izvajanju naročila in letne izvedbene pogodbe, zbirala na namenski proračunski postavki 9952. V poslovnih knjigah proračuna za leto 2012 so izkazani prihodki<sup>67</sup> od plačanega nadomestila za ustanovitev stavbne pravice za leto 2012 v znesku 5.126.170 evrov (brez DDV).

Poleg prihodkov, izkazanih v bilanci prihodkov in odhodkov, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor v izvenbilančni evidenci<sup>68</sup> izkazuje terjatve za nadomestilo za uporabo stavbne pravice, ki izhajajo iz pogodbe o izvajanju naročila, v znesku 222.821.540 evrov (z DDV), ki zapade v plačilo v prihodnjih proračunskih obdobjih. Evidentiranje zneska nadomestila za uporabo stavbne pravice, ki predstavlja dolgoročno terjatev iz poslovanja, v izvenbilančni evidenci Ministrstva za infrastrukturo in prostor je v

<sup>67</sup> Podkonto 710313 – Prihodki od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice.

<sup>68</sup> Podkonto 990200 – Drugi aktivni konti izvenbilančne evidence.

nasprotju s 14. členom ZR, saj poslovni dogodki, izkazani v izvenbilančni evidenci, ne morejo imeti narave bilančnih postavk.

Na podlagi 11. in 66. člena pravilnika o EKN bi se moral znesek nadomestila za uporabo stavbne pravice, ki izhaja iz pogodbe o izvajanju naročila, evidentirati v poslovne knjige proračuna med dolgoročne terjatve iz poslovanja na konto podskupine 085 in dolgoročno odložene prihodke na konto podskupine 920 v znesku 185.684.617 evrov<sup>69</sup> (brez DDV).

2.3.1.1.j Slovenska izvozna in razvojna banka (v nadaljevanju: SID banka) je s 3. členom Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki<sup>70</sup> (v nadaljevanju: ZSIRB) pooblaščen za opravljanje vseh poslov po Zakonu o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov<sup>71</sup> (v nadaljevanju: ZZFMGP). ZZFMGP ureja temelje sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov kot instrumentov trgovinske politike Republike Slovenije ter vlogo države pri teh aktivnostih.

Z namenom ureditve medsebojnih odnosov med SID banko in Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Ministrstvo za finance, je bila 23. 12. 2011 za nedoločen čas sklenjena Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z izvajanjem II. poglavja ZZFMGP (v nadaljevanju: pogodba SID). SID banka v skladu z 2. členom pogodbe SID opravlja aktivnosti, določene v 2. členu ZZFMGP, ki se nanašajo na tehnična in strokovna opravila, obravnavo zahtevkov za zavarovanje, ter v imenu in za račun Republike Slovenije sklepa in izvršuje pogodbe o zavarovanju, pozavarovanju in retrocesiji, izdaja finančne instrumente, s katerimi prevzema obveznosti in sprejema njihove izpolnitve ter daje udeležencem mednarodne menjave in finančnim institucijam delno ali popolno kritje pred riziki poslovnih transakcij.

Za opravljanje storitev, opredeljenih z ZZFMGP in pogodbo SID, se na podlagi 4. člena pogodbe SID mesečno zaračunava provizija. Mesečna provizija za leto 2012 po pogodbi SID znaša 159.160 evrov (brez DDV) oziroma 190.992 evrov (z DDV). SID banka na začetku meseca izstavi račun za provizijo za pretekli mesec, ki ga mora Ministrstvo za finance poravnati 30. dan po prejemu.

Do konca leta 2011 so se na podlagi četrtega odstavka 4. člena ZZFMGP varnostne rezerve<sup>72</sup> med drugim uporabljale tudi za plačilo provizije, torej stroškov za posle, ki jih SID banka opravlja na podlagi ZZFMGP. SID banka je do konca leta 2011 vsak mesec iz sredstev varnostnih rezerv poravnala provizijo, plačilo provizije v poslovnih knjigah Republike Slovenije pa ni bilo izkazano kot odhodek v bilanci prihodkov in odhodkov, na kar je računsko sodišče opozorilo v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009<sup>73</sup> (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o zaključnem računu 2009) in revizijskem poročilu o zaključnem računu 2010.

Ministrstvo za finance je na podlagi pogodbe SID v letu 2012 mesečno izplačevalo stroške provizije SID banki iz državnega proračuna in evidentiralo poslovne dogodke v zvezi s stroški provizije med odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov.

<sup>69</sup> Celotni znesek nadomestila po pogodbi o izvajanju naročila v znesku 190.810.787 evrov (brez DDV), zmanjšan za znesek nadomestila po letni izvedbeni pogodbi za leto 2012 v znesku 5.126.170 evrov (brez DDV).

<sup>70</sup> Uradni list RS, št. 56/08, 20/09.

<sup>71</sup> Uradni list RS, št. 2/04.

<sup>72</sup> Varnostne rezerve po vsebini predstavljajo sredstva Republike Slovenije.

<sup>73</sup> Št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010.

Na podlagi 4. člena pogodbe SID je provizija namenjena za plačilo administrativnih stroškov SID banke, nastalih v zvezi z opravljanjem nalog, opredeljenih z ZZFMGP in pogodbo SID, ki vključujejo stroške dela, stroške materiala in stroške storitev. SID banka mora Ministrstvu za finance do 28. 2. tekočega leta za preteklo leto posredovati višino dejanskih stroškov poslovanja po navedenih postavkah. Mesečna provizija za leto 2012 je bila v pogodbi SID določena na podlagi stroškov SID banke, ki jih je imela v letu 2010 z izvajanjem ZZFMGP.

2.3.1.1.k V 6. členu pogodbe SID je določeno, da za upravljanje s sredstvi varnostnih rezerv SID banka mesečno pripravlja oceno potrebne likvidnosti za obdobje naslednjih dvanajst mesecev in o tem obvesti Ministrstvo za finance do 20. dne v mesecu. Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance ne razpolaga z mesečnimi ocenami likvidnosti za obdobje naslednjih dvanajst mesecev, prav tako ni od SID banke zahtevalo predložitve teh ocen. Ministrstvo za finance torej ne spremlja in tudi ne nadzira potrebne likvidnosti v zvezi s posli, ki jih po pooblastilu izvaja SID banka na podlagi ZZFMGP.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Po sklenitvi pogodbe SID se je izkazalo, da so podatki, ki vplivajo na likvidnost (višina plačanih premij, škod, stanje sredstev varnostnih rezerv in podobno), razvidni že iz mesečnih poročil, ki jih SID banka do 20. dne v mesecu pošilja ministrstvu na podlagi 8. člena pogodbe SID, zato pošiljanje posebnih poročil o likvidnosti ni potrebno. Iz mesečnih poročil SID banke je med drugim razvidna tudi višina potencialnih škod, nastalih v zvezi z opravljanjem poslov zavarovanja za račun Republike Slovenije. Ministrstvo je mesečno likvidnost in potrebe po zagotavljanju morebitnih dodatnih virov iz proračuna spremljalo tudi na podlagi rednih telefonskih stikov s SID banko. Ob pripravi proračuna pa je od SID banke pridobilo podatke o plačanih in načrtovanih plačilih za nastale škode.*

2.3.1.1.l Na podlagi 5. člena pogodbe SID podrobnejšo politiko upravljanja z varnostnimi rezervami v imenu in za račun Republike Slovenije potrdi Ministrstvo za finance na predlog SID banke. Na podlagi 15. člena pogodbe SID, SID banka v 30 dneh po sklenitvi pogodbe SID Ministrstvu za finance predlaga v potrditev politiko upravljanja z varnostnimi rezervami. Do prejema potrditve Ministrstva za finance SID banka uporablja obstoječo politiko upravljanja z varnostnimi rezervami, veljavno od 1. 10. 2008.

SID banka je novo politiko upravljanja z varnostnimi rezervami pripravila, vendar je Ministrstvo za finance ni potrdilo. Iz dopisa Ministrstva za finance SID banki izhaja, da se v letu 2012 uporablja obstoječa politika upravljanja z varnostnimi rezervami, ki velja od 1. 10. 2008. V obstoječi politiki upravljanja z varnostnimi rezervami je določeno, da bo SID banka pri upravljanju z varnostnimi rezervami sledila načelom varnosti, likvidnosti in donosnosti in v ta namen spremljala: delež posamezne vrste naložb v celotnih sredstvih varnostnih rezerv, izpostavljenost do posameznega izdajatelja/dolžnika, valutno strukturo in obseg likvidnih sredstev za poravnavo obveznosti iz varnostnih rezerv. Na podlagi pregleda upravljanja SID banke s sredstvi varnostnih rezerv po stanju na dan 31. 12. 2012 ugotavljamo:

- Sredstva varnostnih rezerv v znesku 16.863.811 evrov so bila naložena v obveznice Republike Slovenije, kar pomeni, da se je Republika Slovenija najprej zadolžila z izdajo vrednostnih papirjev, potem pa del sredstev varnostnih rezerv porabila za nakup lastnih vrednostnih papirjev.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Politika upravljanja z varnostnimi rezervami z dne 22. 9. 2008, ki velja od 1. 10. 2008, med vrstami naložb varnostnih rezerv navaja tudi vrednostne papirje, katerih izdajatelj je Republika Slovenija. Naložbe varnostnih rezerv v vrednostne papirje Republike Slovenije so opredeljene kot ena izmed oblik naložb v politiki upravljanja z varnostnimi rezervami.*

- V skladu z določbo politike upravljanja z varnostnimi rezervami mora najmanj 20 odstotkov naložb sredstev varnostnih rezerv predstavljati likvidne naložbe. Kratkoročni depoziti, ki predstavljajo

likvidne naložbe, znašajo 19.594.022 evrov, kar predstavlja 14,3 odstotka vseh varnostnih rezerv. Skupaj s kratkoročnimi vrednostnimi papirji, ki na dan 31. 12. 2012 znašajo 5.375.875 evrov, in kratkoročnim delom dolgoročnih posojil, ki znašajo 12.836.931 evrov, sredstva varnostnih rezerv, naložena v likvidne naložbe, predstavljajo 27,6 odstotka.

- SID banka mora naložbe varnostnih rezerv, zaradi katerih je izpostavljena tveganjem morebitnih izgub zaradi spremembe tečajev tujih valut, uskladiti z obveznostmi na podlagi zavarovalnih polic in pogodb, katerih višina je odvisna od sprememb tečajev tujih valut, najmanj do 80 odstotkov. Osnova za ugotavljanje valutne strukture je neto izpostavljenost po valutah, ki se mesečno izračuna kot vsota vseh izpostavljenosti iz prevzetih nemarketabilnih rizikov. Ministrstvo za finance neto izpostavljenosti po valutah ne spremlja in ne nadzira, saj tovrstnih podatkov SID banki ni treba predložiti Ministrstvu za finance.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Ministrstvo je seznanjeno, da SID banka na podlagi politike upravljanja z varnostnimi rezervami mesečno pripravlja poročila o stanju valutne izpostavljenosti, ki bi jih na zahtevo oziroma po potrebi predložila ministrstvu.*

2.3.1.1.m V pogodbi SID je določeno, da se z namenom ustreznega evidentiranja stanja sredstev in virov sredstev varnostnih rezerv v poslovnih knjigah Republike Slovenije ugotovi stanje terjatev in obveznosti od izvajanja poslov po ZZFMGP na dan 1. 1. 2012. Pregled po posameznih postavkah aktive in pasive mora vsebovati podatke, določene v pogodbi SID. Iz 13. člena pogodbe SID izhaja, da bo podlaga za vzpostavitev stanja sredstev in obveznosti Republike Slovenije na dan 1. 1. 2012 bruto bilanca varnostnih rezerv, ki jih bo v poslovnih knjigah kot posle po pooblastilu izkazovala SID banka.

Pogodba SID omogoča Ministrstvu za finance pridobitev podatkov o sredstvih in virih sredstev varnostnih rezerv, na podlagi katerih bi bilo mogoče opraviti ustrezno evidentiranje sredstev in virov sredstev varnostnih rezerv v poslovnih knjigah Republike Slovenije, ki bi predstavljale otvoritveno stanje varnostnih rezerv na dan 1. 1. 2012. Glede na to, da je SID banka gospodarska družba, ne evidentira poslovnih dogodkov v skladu z ZR po načelu denarnega toka, kot to velja za proračun in proračunske uporabnike, temveč po načelu nastanka poslovnega dogodka na podlagi SRS. Zaradi tega je SID banka opravila prevedbo podatkov in Ministrstvu za finance posredovala podatke o stanju sredstev in virov sredstev varnostnih rezerv po pravilih, ki veljajo za proračun in proračunske uporabnike. Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance ni evidentiralo otvoritvenega stanja varnostnih rezerv na dan 1. 1. 2012 v poslovnih knjigah proračuna, čeprav je SID banka Ministrstvu za finance posredovala podatke, na podlagi katerih bi Ministrstvo za finance lahko vzpostavilo stanje sredstev in obveznosti Republike Slovenije na dan 1. 1. 2012 od izvajanja poslov po ZZFMGP. Vzpostavitev pravilnega stanja sredstev in virov sredstev varnostnih rezerv na dan 1. 1. 2012 je računsko sodišče zahtevalo v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2010.

Na dan 31. 12. 2012 znaša stanje iz varnostnih rezerv, ki je evidentirano v poslovnih knjigah Ministrstva za finance kot stanje dolgoročnih terjatev do SID banke, 131.870.846 evrov in ga je SID banka potrdila. Stanje varnostnih rezerv, ki ga izkazuje Ministrstvo za finance kot stanje dolgoročnih terjatev do SID banke, SID banka izkazuje kot obveznost do države iz poslov v tujem imenu in za tuj račun.

Na višino dolgoročnih terjatev Republike Slovenije do SID banke konec leta 2012 je vplival dobiček, ki ga je SID banka ustvarila z izvajanjem zavarovalnih poslov po pooblastilu, v znesku 2.122.035 evrov. Za dobiček so se povečale dolgoročne terjatve iz poslovanja na kontu 0850 in dolgoročno odloženi prihodki na kontu 9200 v enakem znesku.



Izpostavljenost iz veljavnih zavarovanj in izpostavljenost od danih zavezujočih "obljub" za zavarovanje se na podlagi pogodbe SID evidentira v izvenbilančni evidenci Ministrstva za finance. Ministrstvo za finance na izvenbilančnih kontih evidentira potencialne obveznosti iz zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov. Izkazano stanje na kontih izvenbilančne evidence na dan 31. 12. 2012 znaša 688.992.103 evre. Znesek predstavlja stanje odprtih garancij, ki jih je SID banka izdala do 14. 2. 2004, to je do uveljavitve ZZFMGP, v znesku 59.028 evrov in skupno neto izpostavljenost za račun države s pozavarovanjem<sup>74</sup> v znesku 688.933.075 evrov.

V 9. členu pogodbe SID je določeno, da SID banka Ministrstvu za finance enkrat mesečno do 20. dne v mesecu posreduje poročilo<sup>75</sup> o gibanju sredstev na računu varnostnih rezerv po vrstah porabe teh sredstev in po vrstah prilivov skladno s 4. členom ZZFMGP. Poročilo predstavlja podlago za evidentiranje prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov v poslovnih knjigah Republike Slovenije v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance in izvrševanje proračuna, za posamezno poslovno leto.

Ministrstvo za finance v poslovnih knjigah ni evidentiralo poslovnih dogodkov, ki so v letu 2012 nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi ZZFMGP, ki jih po pooblastilu izvaja SID banka<sup>76</sup>. SID banka izvaja zavarovalne posle v imenu in za račun Republike Slovenije, zato poslovni dogodki, ki pri tem nastajajo, predstavljajo sredstva in obveznosti oziroma prihodke in odhodke Republike Slovenije. Ministrstvo za finance bi moralo v poslovnih knjigah izkazovati vse poslovne dogodke, ki nastajajo na SID banki v povezavi z izvajanjem zavarovalnih poslov na podlagi ZZFMGP in jih SID banka izkazuje v izvenbilančni evidenci. Ker Ministrstvo za finance ne izkazuje poslovnih dogodkov, povezanih z zavarovalnimi posli na podlagi ZZFMGP, ravna v nasprotju z 20. členom ZR, ki določa, da morajo računovodski izkazi (bilanca stanja ter bilanca prihodkov in odhodkov) prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev, prihodkov, odhodkov ter presežek oziroma primanjkljaj. Računsko sodišče je že v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2010 zahtevalo, da Ministrstvo za finance izdela načrt aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo, da bodo poslovni dogodki, ki jih SID banka izvaja na podlagi ZZFMGP, izkazani v poslovnih knjigah državnega proračuna.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*V letu 2012 v poslovnih knjigah Republike Slovenije niso bili evidentirani prihodki in odhodki, povezani z izvajanjem zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov na SID banki. Glede na to, da je bila pogodba SID sklenjena decembra 2011, medtem ko je bil proračun za leto 2012 sprejet že pred tem, z rebalansom proračuna za leto 2012 pa ni bilo mogoče zagotoviti zadostne višine pravic porabe, določbe 9. člena pogodbe SID ni bilo mogoče izvajati.*

V skladu s četrtrim odstavkom 2. člena ZJF se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi ter vsi izdatki države za posamezne namene. V skladu z 28. členom ZR izkaz prihodkov in odhodkov vsebuje podatke o prihodkih in odhodkih, ki jih je pravna oseba dosegla v obračunskem obdobju. Bilanca stanja vsebuje podatke o stanju sredstev in obveznosti do virov sredstev pravne osebe ob koncu obračunskega obdobja. V skladu s prvim odstavkom 96. člena ZJF je zaključni račun proračuna države akt, v katerem so

<sup>74</sup> Izpostavljenost po zavarovalnih pogodbah in policah na dan 31. 12. 2012 znaša 466.673.867 evrov, izpostavljenost iz obljub 2.789.125 evrov in pozavarovanje 219.470.083 evrov.

<sup>75</sup> K poročilu mora biti priloženo: bruto bilanca varnostnih rezerv na zadnji dan v mesecu, izpis analitičnih konto kartic skupaj s prevedbeno tabelo in kopije bančnih izpiskov.

<sup>76</sup> Ministrstvo za finance je v poslovnih evidencah Republike Slovenije evidentiralo samo provizijo SID banke, ki predstavlja stroške v zvezi z opravljanjem poslov, ki se nanašajo na ZZFMGP in jih izvaja pooblaščen institucija SID banka.

prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto. Zato je treba v zaključnem računu izkazovati vse prejemke in izdatke, in ne le tistih, ki so bili načrtovani. Treba je evidentirati tudi vsa sredstva in obveznosti do virov sredstev, saj bi moralo Ministrstvo za finance na podlagi ustreznega izvedenega popisa v skladu s 36. členom ZR evidentirati vse poslovne dogodke, tudi te, ki se izvajajo v imenu in za račun države.

2.3.1.1.n Ugotovili smo, da so vladni proračunski uporabniki v letu 2012 nepravilno izplačali regres za letni dopust za leto 2012 (v nadaljevanju: regres) – povezava s točko 3.3.2.e tega poročila. Če bi bil regres izplačan pravilno, bi bilo, po podatkih Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo, izplačilo regresa pri vladnih proračunskih uporabnikih v letu 2012 za 9.633.120 evrov<sup>77</sup> višje od dejanskega.

V poslovnih knjigah proračuna te obveznosti niso bile izkazane, kar ni v skladu z 28. členom ZR ter 21. in 24. členom pravilnika o EKN. Zato so v poslovnih knjigah proračuna na dan 31. 12. 2012 prenizko izkazane kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 9.633.120 evrov in neplačani odhodki v enakem znesku.

2.3.1.1.o Ugotovili smo, da vladni proračunski uporabniki v letu 2012 do uveljavitve ZUJF niso izplačevali tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij (povezava s točko 3.3.2.f tega poročila). Vendar mora vlada v skladu s sodbo višjega delovnega in socialnega sodišča javnim uslužbencem, ki so upravičeni do odprave nesorazmerij v osnovnih plačah, za čas od 1. 10. 2010 do 31. 5. 2012 izplačati tretjo četrtino odprave nesorazmerij v osnovnih plačah skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi. V zvezi z navedeno sodbo je Državno pravobranilstvo Republike Slovenije vložilo zahtevo za revizijo.

Ocenjena višina izplačil za odpravo tretje četrtine plačnih nesorazmerij v osnovnih plačah v obdobju od 1. 1. do 31. 5. 2012 znaša po podatkih Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo za vladne proračunske uporabnike 7.315.358 evrov. Ocenjena višina teh izplačil znaša za celotno obdobje 24.673.733 evrov, zamudne obresti za celotno obdobje pa 22.460.182 evrov.

V poslovnih knjigah proračuna te potencialne obveznosti niso bile izkazane, kar ni v skladu s 14. členom ZR ter z 72. členom pravilnika o EKN. Zato so v izvenbilančni evidenci zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2012 prenizko izkazane potencialne obveznosti do zaposlenih v ocenjenem znesku 47.133.915 evrov.

2.3.1.1.p Ministrstvo za okolje in prostor v skladu s 162. členom Zakona o vodah<sup>78</sup> (v nadaljevanju: ZV-1) upravlja s skladom za vode (v nadaljevanju: vodni sklad), ki naj bi bil v skladu z določili ZV-1 ustanovljen kot proračunski sklad. ZV-1 prav tako določa vire sklada, in sicer so to plačila za vodne pravice v delu, ki pripada državi, sredstva od prodaje vodnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, ter plačila za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice in vodna povračila.

Kljub opozorilom računskega sodišča v revizijskih poročilih o zaključnem računu 2009 in 2010 vlada tudi v letu 2012 problematike vodnega sklada ni sistemsko uredila. Vlada v letu 2012 ni ustanovila vodnega sklada in še vedno z zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za posamezno leto določa začasne rešitve, ki lahko odstopajo od sistemske rešitve, ki jo določa ZV-1. ZIPRS1112 je tako opredelil

<sup>77</sup> Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo znaša ocenjena višina regresa za letni dopust v letu 2012, če bi bil izplačan pravilno, 21.770.580 evrov.

<sup>78</sup> Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12.

prihodke po 162. členu ZV-1 kot namenske prihodke proračuna, ni pa omogočil vzpostavitve proračunskega sklada.

V proračunu so bila namenska sredstva vodnega sklada zagotovljena na proračunski postavki 301710 – Vodni sklad v znesku 66.719.108 evrov. Sredstva v znesku 31.470.852 evrov se nanašajo na sredstva, ki so bila prenesena iz preteklega leta.

V letu 2012 je bilo s proračunske postavke 301710 – Vodni sklad porabljenih 48.113.719 evrov, ki so bila evidentirana med tekočimi in investicijskimi odhodki in transferi<sup>79</sup>, neporabljenih pa je ostalo 18.605.389 evrov. Ker vodni sklad, kljub določbi 162. člena ZV-1, ni bil ustanovljen kot proračunski sklad<sup>80</sup>, je v zaključnem računu proračuna za leto 2012 na proračunski postavki 301710 izkazana dejanska poraba v znesku 48.113.719 evrov in ne znesek polnjenja proračunskega sklada, kar bi bilo pravilno, če bi bil proračunski sklad ustanovljen. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije<sup>81</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) namreč v 125. členu določa, da bi se praviloma morale zagotovljene pravice porabe na namenski postavki enkrat mesečno izločati na podračun proračunskega sklada. Izločanje teh sredstev bi se moralo izkazati kot realizacija proračunske postavke<sup>82</sup>, kar bi v letu 2012 znašalo 35.248.256 evrov. Ker vlada ni ustanovila proračunskega sklada, je ravnala v nasprotju s 162. členom ZV-1 in 56. členom ZJF.

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

V letu 2012 je državni proračun izkazoval 842.130.015 evrov prejetih sredstev iz proračuna EU, kar predstavlja 10,7 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 94,8 odstotka načrtovanih sredstev iz proračuna EU. Izkazana prejeta sredstva iz proračuna EU so bila v letu 2012 za 3,7 odstotka višja kot v letu 2011.

V letu 2012 je bilo izkazanih 390.301.186 evrov plačil v proračun EU, kar predstavlja 4,3 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 96,8 odstotka načrtovanih plačil. Izkazana plačila v proračun EU so bila v letu 2012 za 3,7 odstotka nižja kot v letu 2011.

<sup>79</sup> Na kontih podskupine 402 – Izdatki za blago in storitve v znesku 3.460.898 evrov, kontih podskupine 413 – Drugi tekoči domači transferi v znesku 18.286.003 evre, kontih podskupine 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev v znesku 23.921.355 evrov in kontih skupine 43 – Investicijski transferi v znesku 2.445.463 evrov.

<sup>80</sup> Za ta sredstva ni bil odprt poseben podračun v okviru sistema enotnega zakladniškega računa države.

<sup>81</sup> Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

<sup>82</sup> Konto 4093 – Sredstva proračunskih skladov.

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

| Kto       | Vrsta prihodka                                                                       | Realizacija<br>2011<br>v evrih | Sprejeti<br>proračun 2012<br>v evrih | Realizacija<br>2012<br>v evrih | Indeks<br>(5)=(4)/(2)*100 | Indeks<br>(6)=(4)/(3)*100 | Delež<br>v odstotkih<br>(7) |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| (1)       | (2)                                                                                  | (3)                            | (4)                                  | (5)                            | (6)                       | (7)                       |                             |
| <b>78</b> | <b>Prejeta sredstva iz Evropske unije</b>                                            | <b>812.196.437</b>             | <b>888.605.084</b>                   | <b>842.130.015</b>             | <b>104</b>                | <b>95</b>                 | <b>100,0</b>                |
| 780       | Predpristopna in popristopna pomoč Evropske unije                                    | 681.870                        | 0                                    | 3.706.749                      | 544                       | -                         | 0,4                         |
| 781       | Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike   | 220.253.477                    | 254.173.663                          | 267.579.348                    | 121                       | 105                       | 31,8                        |
| 782       | Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov                              | 516.852.453                    | 413.677.043                          | 435.227.239                    | 84                        | 105                       | 51,7                        |
| 783       | Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada                              | 60.214.171                     | 190.620.737                          | 107.046.749                    | 178                       | 56                        | 12,7                        |
| 784       | Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov EU | 9.134.861                      | 26.793.641                           | 10.549.557                     | 115                       | 39                        | 1,3                         |
| 786       | Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU                                              | 2.017.992                      | 3.340.000                            | 10.753.420                     | 533                       | 322                       | 1,3                         |
| 787       | Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij                                      | 2.163.730                      | 0                                    | 2.690.664                      | 124                       | -                         | 0,3                         |
| 788       | Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU                                             | 877.883                        | 0                                    | 4.576.289                      | 521                       | -                         | 0,5                         |
| <b>45</b> | <b>Plačila sredstev v proračun EU</b>                                                | <b>405.135.638</b>             | <b>403.358.016</b>                   | <b>390.301.186</b>             | <b>96</b>                 | <b>97</b>                 | <b>100,0</b>                |
| 450       | Plačila sredstev v proračun EU                                                       | 405.135.638                    | 403.358.016                          | 390.301.186                    | 96                        | 97                        | 100,0                       |

Vira: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011 in zaključni račun.

V letu 2012 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije nanašal na prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 51,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V primerjavi z letom 2011 so se ti prihodki zmanjšali in so dosegli zgolj 84-odstotno realizacijo glede na leto 2011. Realizacija prihodkov iz strukturnih skladov je v letu 2012 presegla načrtovana sredstva v sprejetem proračunu za 5 odstotkov.

Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike predstavljajo 31,8 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V letu 2012 so bili realizirani prihodki za 5 odstotkov višji od načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2012, realizacija pa je bila višja za 21 odstotkov v primerjavi z letom 2011 predvsem zaradi višje realizacije sredstev za izvajanje programa razvoja podeželja.

Delež prejetih sredstev iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada je v letu 2012 znašal 12,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU. Ti prihodki so se v primerjavi z letom 2011 povečali za 78 odstotkov, vendar so dosegli le 56 odstotkov načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2012. Podobno kot v preteklem obdobju je nižja realizacija od načrtovane posledica zamud, nastalih zaradi pritožb v postopkih oddaje javnih naročil na področju okoljske in prometne infrastrukture. Na nižje prihodke od načrtovanih so vplivali tudi stečaji posameznih gradbenih podjetij, zaradi česar je bilo treba ponoviti posamezne postopke izbire izvajalcev za dokončanje del.

Druga prejeta sredstva iz proračuna EU, to so predpristopna in popristopna 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 2012 skupaj znašala 3,3 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije.

Proračun Republike Slovenije od leta 2008 med prejeti sredstvi iz Evropske unije beleži tudi prejeta vračila sredstev iz Evropske unije. V letu 2012 so ti prihodki znašali 4.576.289 evrov in so predstavljali 0,5 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. Prihodki od vračil so se v letu 2012 nanašali na prejeta vračila sredstev iz proračuna EU od bruto nacionalnega dohodka in popravka v korist Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske. V sprejetem proračunu za leto 2012 ti prihodki niso bili načrtovani.

Realizacija odhodkov plačil sredstev v proračun EU v letu 2012 je bila za 3 odstotke nižja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2012 ter nižja za 4 odstotke od realizacije odhodkov v letu 2011.

#### 2.3.1.2.1 Neto položaj državnega proračuna do proračuna Evropske unije

V sprejetem proračunu za leto 2012 je bilo načrtovano, da bo neto položaj državnega proračuna do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 485.247.068 evrov. Državni proračun je do proračuna EU v letu 2012 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 451.828.829 evrov, kar je za 33.418.239 evrov manj od načrtovanega.

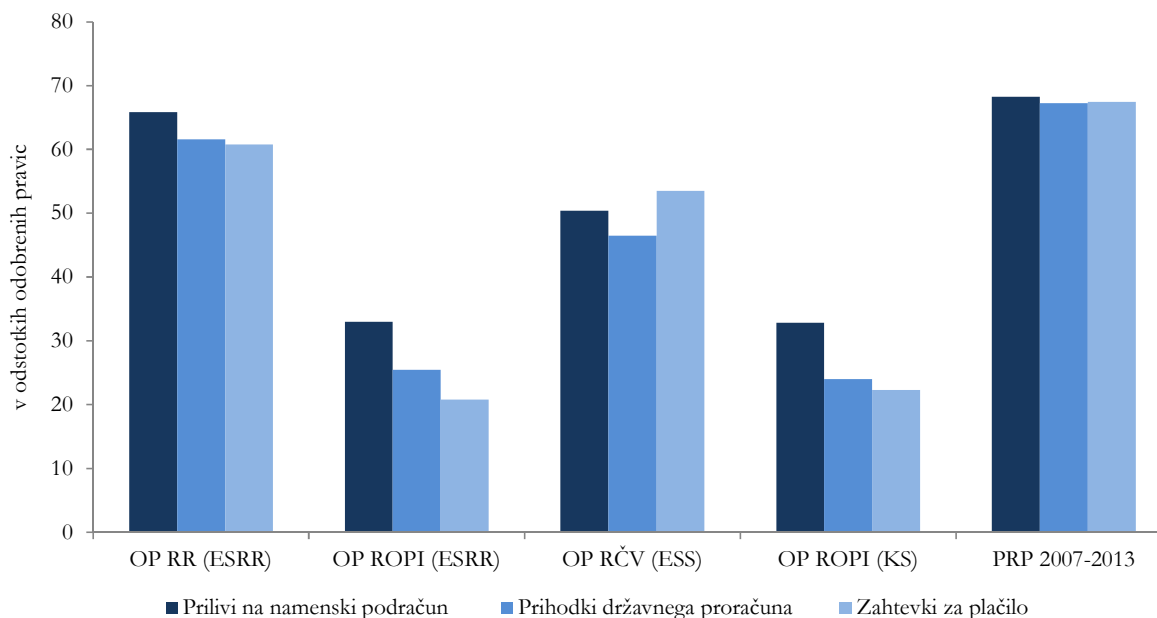
#### 2.3.1.2.2 Črpanje sredstev proračuna Evropske unije do 31. 12. 2012

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev proračuna EU do 31. 12. 2012 iz programskega obdobja 2007–2013, in sicer, koliko sredstev je iz posameznega programskega dokumenta glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti nakazala Evropska komisija Republiki Sloveniji na namenske podračune<sup>83</sup>,

<sup>83</sup> Sredstva na namenskih podračunih so sredstva, ki jih je Republiki Sloveniji nakazala Evropska komisija, in sicer predplačila in povračila sredstev na podlagi zahtevkov za plačilo.

koliko je bilo že evidentiranih prihodkov<sup>84</sup> v proračunu Republike Slovenije in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija posredovala Evropski komisiji<sup>85</sup>.

Slika 1: Zbirni prikaz deleža črpanja po programskih dokumentih za programsko obdobje 2007–2013 do 31. 12. 2012



Legenda: OP RR – Operativni program krepitve 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.

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

V programskem obdobju 2007–2013 je bilo črpanje do 31. 12. 2012 najboljše pri Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Zanj je bilo v programskem obdobju 2007–2013 za Republiko Slovenijo 915,9 milijona evrov odobrenih pravic. Do 31. 12. 2012 je Evropska komisija na namenski podračun nakazala sredstva v višini 68,3 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 67,5 odstotka odobrenih pravic ter evidentirala v državni proračun prihodke v višini 67,2 odstotka odobrenih pravic.

Podobna sposobnost črpanja je bila tudi pri Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov (v nadaljevanju: OP RR), za katerega je Republik Sloveniji v obdobju 2007–2013 na razpolago 1.768,2 milijona evrov. Za OP RR, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, je

<sup>84</sup> Državni proračun zalaga sredstva, ki so izplačana upravičencem. Po uspešno opravljenih kontrolah se sredstva z namenskih podračunov nakažejo na podračun izvrševanja proračuna in se evidentirajo kot prihodek državnega proračuna.

<sup>85</sup> Organ za potrjevanje zahtevke za povračilo certificira ter pošlje izjavo o izdatkih in zahtevke za plačilo Evropski komisiji, ki po pregledu zahtevka sredstva nakaže na namenske podračune.

Evropska komisija do 31. 12. 2012 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 65,9 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 60,8 odstotka odobrenih pravic in evidentirala v državnem proračunu prihodke v višini 61,6 odstotka odobrenih pravic.

Črpanje se je izvajalo počasneje pri Operativnem programu razvoja človeških virov (v nadaljevanju: OP RČV) in najpočasneje pri Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture (v nadaljevanju: OP ROPI). Za OP RČV Republika Slovenija v obdobju 2007–2013 razpolaga z 755,7 milijona evrov in za OP ROPI z 1.577,1 milijona evrov odobrenih pravic za prevzem obveznosti.

Za OP RČV, ki se financira iz Evropskega socialnega sklada, je Evropska komisija do 31. 12. 2012 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 50,4 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 53,5 odstotka odobrenih pravic in evidentirala v državnem proračunu prihodke v višini 46,5 odstotka odobrenih pravic.

Za OP ROPI, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, je Evropska komisija do 31. 12. 2012 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 32,9 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 20,8 odstotka odobrenih pravic, v državnem proračunu pa so bili evidentirani prihodki v višini 25,4 odstotka odobrenih pravic.

Za OP ROPI, ki se financira iz Kohezijskega sklada, je Evropska komisija do 31. 12. 2012 na namenski podračun nakazala sredstva v višini 32,8 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 22,3 odstotka odobrenih pravic in evidentirala v državnem proračunu prihodke v višini 23,9 odstotka odobrenih pravic.

### 2.3.1.3 Davčno knjigovodstvo Davčne uprave Republike Slovenije

Davčna uprava je 1. 10. 2011 uvedla novi informacijski sistem (v nadaljevanju: SAP – eDIS) za davčno knjigovodstvo, hkrati pa je bil uveden tudi spremenjen način vplačevanja javnofinančnih prihodkov, katerih nadzornik je Davčna uprava. SAP – eDIS ne omogoča izpisa glavne knjige davčnega knjigovodstva (v nadaljevanju: CDK) in bruto bilance po posameznem prejemniku, torej ločeno za državni proračun, proračun EU, ZPIZ, ZZZS in občine<sup>86</sup>. V CDK so izkazane terjatve in obveznosti do davčnih zavezancev in denarna sredstva.

V skladu z 20. členom Pravilnika o obliki in načinu vodenja knjigovodskih evidenc v Davčni upravi Republike Slovenije<sup>87</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o obliki in načinu vodenja knjigovodskih evidenc) bi morala Davčna uprava za letni pregled izdelati poročilo "A1" ali pregled skupno doseženega prometa, ki je

<sup>86</sup> Davčna uprava je v skladu s prvim odstavkom 5. člena Zakona o davčni službi (v nadaljevanju: ZDS-1; Uradni list RS, št. 1/07-UPB2, 40/09, 33/11) zadolžena za pobiranje davkov in prispevkov, ki so prihodek državnega proračuna, proračuna EU, in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Skladno s tretjim odstavkom istega člena je Davčna uprava zadolžena tudi za pobiranje prispevkov za socialno varnost, ki so prihodek ZPIZ in ZZZS, če je z zakonom, ki ureja področje pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ter zakonom, ki ureja področje zdravstvenega zavarovanja, tako določeno.

<sup>87</sup> Uradni list RS, št. 66/05.

zbirni pregled doseženega prometa plačil davkov, terjatev in obveznosti do zavezancev za davek, ločen prikaz začetnega stanja ter prometa posameznega leta, ki pa ga za leto 2012 ni pripravila.

Davčna uprava in UJP svojih evidenc ne usklajujeta, kot to določa tretji odstavek 10. člena Pravilnika o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov<sup>88</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o načinu plačevanja). Ta določa, da morajo prejemniki in nadzorniki najmanj enkrat mesečno na podlagi poročil UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah uskladiti svoje evidence, kar pomeni, da morata Davčna uprava in UJP najmanj enkrat mesečno uskladiti svoje evidence za plačane in vrnjene dajatve.

#### *Ukrepi Davčne uprave*

*UJP in Davčna uprava sta sprejela protokol o usklajevanju evidenc 10. 4. 2013.*

SAP – eDIS omogoča prikaz podatkov o izvedenih pobotih in tistih zapiranjih terjatev s plačili, ki jih Davčna uprava šteje kot pobote, vendar ne v dovolj kratkem času, ki bi omogočil učinkovit nadzor nad izvedenimi poboti oziroma zapiranjem terjatev. Med revizijo smo poizkušali preveriti pravilnost pobotov oziroma zapiranje terjatev s plačili, izvedenimi v januarju 2012, v skupnem znesku 23.832.700 evrov, vendar smo lahko pridobili podatke zgolj o dveh plačilih v skupnem znesku 1.026 evrov. Za obe plačili smo ugotovili, da sta zajemali plačila zavezancev iz leta 2011, ki sta pripadali ZPIZ in ne proračunu. To kaže na tveganje, da so bili v letu 2011 v proračunu izkazani tudi drugi prihodki, ki so dejansko pripadali ZPIZ.

Na podlagi sedmega odstavka 97. člena Zakona o davčnem postopku<sup>89</sup> (v nadaljevanju: ZDavP-2) mora Davčna uprava zavezanca za davek pisno obvestiti o vračilu oziroma zmanjšanem vračilu najkasneje v 15 dneh od dneva vračila, torej jih mora v tem roku obvestiti o izvedenih pobotih<sup>90</sup>. Davčna uprava je začela obveščati zavezance o izvedenih pobotih, ki se nanašajo na pobote plačil med PDP<sup>91</sup>, šele sredi leta 2012. Ker jih prej Davčna uprava ni obveščala, je s tem kršila sedmi odstavek 97. člena ZDavP-2.

Davčna uprava je v obdobju od 25. 1. do 6. 2. 2013 izvedla popis terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev po stanju na dan 31. 12. 2012, ki jih izkazuje analitična knjigovodska evidenca CDK. Popisne komisije so popis izvedle v skladu z Navodilom za popis terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev na dan 31. 12. 2012 v analitični knjigovodski evidenci CDK in popis zarubljenih premičnin ter prevzetih premičnin po sklepu prekrškovnega organa ali sodišča o začasnem odvzemu in blagu, ki je odvzeto na podlagi zakona o obdavčenju ali drugega zakona, oziroma blaga, ki je bilo prepuščeno davčnemu organu v prosto razpolaganje, ter blaga, ki ga po zakonskem pooblastilu prodaja davčni organ, po stanju na dan 31. 12. 2012<sup>92</sup> (v nadaljevanju: navodilo za popis). Popisne komisije so v skladu z navodilom za popis izbrale vzorec 930 naključno izbranih postavk na dan 31. 12. 2012, ki so bile predmet uskladitve s

<sup>88</sup> Uradni list RS, št. 109/10, 48/11, 107/11, 52/12, 85/12, 102/12.

<sup>89</sup> Uradni list RS, št. 13/2011-UPB4, 32/12, 94/12.

<sup>90</sup> V šestem odstavku 97. člena ZDavP-2 pa je dana zakonska podlaga za izvajanje pobotov, s tem ko je določeno, da se ne glede na prvi do peti odstavek tega člena zavezanca za davek, ki mu je potekel rok za plačilo drugih davkov, vrne preveč plačani davek, zmanjšan za znesek davkov, ki jim je potekel rok plačila pri davčnem organu, z upoštevanjem omejitev iz petega odstavka 93. člena, če ni z zakonom drugače določeno.

<sup>91</sup> To so podračuni pri UJP, kamor se stekajo plačila dajatev, od tod pa na podračune proračunskih uporabnikov.

<sup>92</sup> Št. 4290-200202/2012, december 2012.



knjigovodskim stanjem. Popisne komisije so skupno pregledale 930 odprtih postavk davčnih zavezancev, pri teh pa so bila kar v 6,9 odstotkih ugotovljena neskladja s knjigovodskim stanjem. Največ, kar 30 odstotkov, neskladij je bilo ugotovljeno pri pregledu obračunov na Posebnem davčnem uradu. Iz popisa ni bilo razvidno, katere napake, ki so jih ugotovile popisne komisije pri popisu vzorcev, so bile odpravljene oziroma popravljene v knjigovodstvu, zato so popisne komisije v začetku aprila 2013 pripravile odzivna poročila o odpravi napak, ugotovljenih pri popisu. Iz odzivnih poročil je razvidno, da pri dveh davčnih uradih še ni bilo odpravljenih vseh s popisom ugotovljenih napak v skupnem znesku 61.134 evrov.

Navodilo za popis ne določa popisa vseh terjatev in obveznosti tako, kot to določata ZR in Pravilnik o računovodstvu<sup>93</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu), čeprav se navodilo za popis v poglavju 1.1 sklicuje na oba pravna akta. V poglavju 1.3 navodila za popis je določeno, da popisna komisija zavezance za popis izbere po metodi naključnega izbora. Popisne komisije so skupno pregledale 930 odprtih postavk terjatev do davčnih zavezancev in njihovih obveznosti na dan 31. 12. 2012, 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 stanja 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.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*V letu 2012 je Davčna uprava poleg popisa na podlagi vzorca 930 odprtih postavk davčnih zavezancev preverila še stanje rešenih vlog, opominov in ugovorov davčnih zavezancev, opravila primerjavo med aktivnim dolgom in absolutno zastaranimi obveznostmi, preverila poročila o celovitosti izvedenega prenosa podatkov iz analitične evidence Davčne uprave v glavno knjigo in usklajenost glavne knjige ter analitične evidence terjatev in obveznosti. Poleg tega je bila naloga popisnih komisij na davčnih uradih med drugim tudi ugotoviti vzroke za nepravočasne izterjave oziroma prepozno izvedena vračila.*

### **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 tega poročila.

V tabeli 8 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2011 in 2012. Realizirani prejemki v letu 2012 so se v primerjavi z letom 2011 zmanjšali za 83,9 odstotka, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2011 zmanjšali za 29 odstotkov. Zaradi manjše realizacije prejemkov glede na realizacijo izdatkov je izkazan negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 504.921.479 evrov.

<sup>93</sup> Št. 45-14/2008/1 z dne 25. 3. 2008.

Tabela 8: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2011 in 2012

| Podskupina kontov                                                                                                              | Zaključni račun 2011 |              | Zaključni račun 2012 |              | Indeks          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|-----------------|
|                                                                                                                                | v evrih              | v odstotkih  | v evrih              | v odstotkih  |                 |
| (1)                                                                                                                            | (2)                  | (3)          | (4)                  | (5)          | (6)=(4)/(2)*100 |
| 750 Prejeta vračila danih posojil                                                                                              | 6.803.651            | 23,9         | 2.305.531            | 50,3         | 34              |
| 751 Prodaja kapitalskih deležev                                                                                                | 19.334.631           | 67,8         | 7.632                | 0,2          | 0               |
| 752 Kupnine iz privatizacije                                                                                                   | 2.386.488            | 8,4          | 2.265.888            | 49,5         | 95              |
| <b>75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev</b>                                                         | <b>28.524.770</b>    | <b>100,0</b> | <b>4.579.052</b>     | <b>100,0</b> | <b>16</b>       |
| 440 Dana posojila                                                                                                              | 223.686.748          | 31,2         | 370.672.686          | 72,8         | 166             |
| 441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb                                                                          | 479.224.208          | 66,8         | 138.255.500          | 27,1         | 29              |
| 442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije                                                                                    | 2.095.560            | 0,3          | 572.346              | 0,1          | 27              |
| 443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti | 12.476.596           | 1,7          | 0                    | -            | -               |
| <b>44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev</b>                                                                       | <b>717.483.111</b>   | <b>100,0</b> | <b>509.500.532</b>   | <b>100,0</b> | <b>71</b>       |
| <b>Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)</b>                                                                       | <b>(688.958.341)</b> | <b>-</b>     | <b>(504.921.479)</b> | <b>-</b>     | <b>73</b>       |

Opomba: seštevki se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2011 in zaključni račun.

### 2.3.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2012 je drugačna kot njihova struktura za leto 2011. Največji delež prejemkov predstavljajo prejeta vračila danih posojil, njihov delež se je povečal s 23,9 na 50,3 odstotka. Ti se nanašajo predvsem na prejeta vračila danih posojil od zasebnih podjetij v znesku 2.036.772 evrov. V strukturi prejemkov se je zmanjšal delež od prodaje kapitalskih deležev s 67,8 na 0,2 odstotka in povečal delež kupnin iz privatizacije z 8,4 na 49,5 odstotka.

Tudi struktura izdatkov za leto 2012 je drugačna kot za leto 2011. Največji delež izdatkov predstavljajo izdatki za dana posojila, in sicer 72,8 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2011 predstavljali 31,2 odstotka vseh izdatkov. V letu 2012 je Republika Slovenija dala posojilo Novi Ljubljanski banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: NLB) v znesku 320.000.000 evrov, Grčiji v znesku 20.232.471 evrov<sup>94</sup> in zasebnim podjetjem v znesku 300.000 evrov. Med izdatki za dana posojila pa so izkazana tudi sredstva v znesku 6.600.000 evrov, ki so bila iz proračuna izplačana Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, Maribor (v nadaljevanju: podjetniški sklad), ter plačila zapadlih poroštev v znesku 23.540.214 evrov.

Delež izdatkov za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb se je zmanjšal s 66,8 odstotka v letu 2011 na 27,1 odstotka v letu 2012. V letu 2012 je Republika Slovenija pridobila kapitalski delež v znesku 136.832.000 evrov v mednarodni finančni instituciji, imenovani Evropski mehanizem za stabilnost, in povečala delež v Mednarodni banki za obnovo in razvoj v znesku 1.423.206 evrov.

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

2.3.2.1.a Podjetniški sklad je iz proračuna v letu 2012 prejel 6.600.000 evrov za oblikovanje holdinškega sklada<sup>95</sup> za izvajanje instrumentov finančnega inženiringa. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in podjetniški sklad sta v letu 2009 sklenila Pogodbo o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013<sup>96</sup> (v nadaljevanju: sporazum). Leta 2012 je bil sklenjen Aneks št. 5<sup>97</sup> (v nadaljevanju:

<sup>94</sup> Posojilo je bilo dano na podlagi Zakona o posojilu Helenski Republiki, Uradni list RS, št. 56/10, 21/12.

<sup>95</sup> Uredba komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. 12. 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Uradni list EU L, št. 371 z dne 27. 12. 2006, št. 45 z dne 15. 2. 2007 (popr.) – v nadaljevanju: Uredba 1828/2006/ES, v 3. točki 43. člena določa, da se holdinški skladi lahko ustanovijo kot poseben sveženj financiranja znotraj finančne ustanove. Holdinški sklad je organiziran kot poseben podračun, ki ga je podjetniški sklad odprl v sistemu Enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD). Podjetniški sklad mora za holdinški sklad zagotoviti ločeno vodenje evidenc in stroškov. Na podračun holdinškega sklada se vplačujejo sredstva v skladu s sporazumom.

<sup>96</sup> Z Aneksom št. 1 z dne 3. 6. 2010 (v nadaljevanju: aneks 1) se je pogodba o financiranju preimenovala v Sporazum o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013. Z Aneksom št. 2 z dne 18. 10. 2010 in Aneksom št. 4 z dne 26. 9. 2011 so se povečala razpoložljiva sredstva. Z Aneksom št. 3 z dne 25. 3. 2011 je bila subvencija obrestne mere določena kot del finančnega inženiringa.

<sup>97</sup> Z dne 18. 12. 2012.

aneks 5), katerega predmet so dodatna sredstva za izvajanje finančne podpore podjetjem z instrumenti finančnega inženiringa, ki jih zagotavlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, prenos sproščenih sredstev iz že oblikovanih garancijskih skladov podjetniškega sklada v holdinški sklad, spremembe knjigovodske obravnave sredstev evropske kohezijske politike ter podrobnejša obravnava izvajanja neposrednih kreditov. Z aneksi so bile v sporazum vnesene tudi spremembe in dopolnitve Programa instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednje velika podjetja v Republiki Sloveniji za obdobje 2009–2013 (v nadaljevanju: poslovni načrt PIFI). Sporazum vključuje tudi sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR).

Predmet sporazuma je opredelitev medsebojnih odnosov ter pravic in obveznosti za izvedbo instrumentov finančnega inženiringa za lastniško in dolžniško financiranje od Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo v skladu s poslovnim načrtom PIFI, ki je sestavni del sporazuma. V sporazumu je določeno, da podjetniški sklad izvaja poslovni načrt PIFI ter da se izvajanje poslovnega načrta PIFI organizira prek holdinškega sklada. Sporazum določa tudi, da je holdinški sklad vzpostavljen kot poseben sveženj financiranja znotraj podjetniškega sklada, za katerega se zagotovi ločeno vodenje evidenc in stroškov, ter da ima v okviru poslovnega načrta PIFI vlogo holdinškega sklada podjetniški sklad. Pri tem ima podjetniški sklad vlogo upravičenca, njegova naloga pa je spodbujanje hitro rastočih in inovativnih malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri financiranja.

Aneks 1 je vlogo upravičenca s podjetniškega sklada prenesel na holdinški sklad. Z aneksom 1 je namreč določeno, da je upravičenec holdinški sklad, ki je organiziran kot poseben sveženj finančnih sredstev znotraj podjetniškega sklada. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v aneksu 1 vlogo upravičenca določilo v nasprotju z 11. točko prvega odstavka 3. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013<sup>98</sup> (v nadaljevanju: uredba o kohezijski politiki 2009), ki določa, da je upravičenec oseba zasebnega ali javnega prava, ki je odgovorna za izvedbo operacije<sup>99</sup>. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o zaključnem računu proračuna 2010 že opozorilo na to nepravilnost. Vlada je v letu 2013 sprejela Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013<sup>100</sup>, vendar opredelitve izraza upravičenec ni spremenila.

Na podlagi aneksa 5 je bilo podjetniškemu skladu v letu 2012 iz proračuna izplačanih 6.600.000 evrov<sup>101</sup>. Sredstva so bila nakazana na pogodbeno določen podračun holdinškega sklada, ki je vključen v sistem EZRD. To pomeni, da so sredstva podračuna sklada ločena od sredstev za delovanje preostalih aktivnosti podjetniškega sklada.

Izplačilo iz proračuna podjetniškemu skladu za oblikovanje holdinškega sklada je bilo v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo evidentirano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom v skupnem znesku 6.600.000 evrov. Za izplačana

<sup>98</sup> Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10.

<sup>99</sup> Uredba o kohezijski politiki 2009 v 3. členu opredeljuje operacijo kot potrjen projekt ali potrjeno skupino projektov, ki jo izvaja en ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete.

<sup>100</sup> Uradni list RS, št. 4/13, veljavnost od 19. 1. 2013.

<sup>101</sup> Od tega predstavljajo sredstva ESRR 85 odstotkov, sredstva državnega proračuna pa 15 odstotkov.

sredstva je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v bilanci stanja evidentiralo dano posojilo podjetniškemu skladu na kontu 0701 – Dolgoročno dana posojila javnim skladom ob hkratnem povečanju splošnega sklada v znesku 6.600.000 evrov.

Podjetniški sklad ni obravnaval prejetih sredstev iz proračuna kot dobljeno posojilo in ob prejemu sredstev ni evidentiral oziroma pripoznal prejemkov iz prejetih posojil. Vse poslovne dogodke v povezavi z oblikovanjem in črpanjem holdinškega sklada podjetniški sklad evidentira samo na kontih balance stanja<sup>102</sup>.

Sredstva, ki so bila v skladu s sporazumom izplačana na podračun holdinškega sklada po vsebini ne predstavljajo posojila Republike Slovenije podjetniškemu skladu. V 11. členu Ustanovitvenega akta Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo<sup>103</sup> je navedeno, da vire sredstev – poleg namenskega premoženja, ki ga zagotavlja ustanovitelj, mednarodnih virov ter prispevkov pravnih in fizičnih oseb –, predstavljajo tudi sredstva proračuna, ki jih ustanovitelj prenese na sklad za izvajanje sprejetih ukrepov. Ta sredstva pridobiva sklad na podlagi pogodb, ki jih sklene s posameznimi ministrstvi, porabijo pa se za dodeljevanje subvencij, razvojne naložbe podjetij ter za oblikovanje rezervacij za kritje rizikov iz izdanih garancij, kreditov in kapitalskih naložb.

Zakon o podpornem okolju za podjetništvo<sup>104</sup> v 18. členu določa, da so viri sredstev podjetniškega sklada, med drugim tudi sredstva proračuna, ki jih Republika Slovenija prenese na podjetniški sklad za izvajanje sprejetih ukrepov, ter da se sredstva uporabljajo za dodeljevanje neposrednih subvencij države za podjetniške projekte, razvojne naložbe podjetij in za oblikovanje rezervacij za kritje rizikov od izdanih garancij, kreditov, finančnih zakupov in kapitalskih naložb.

Sredstva, ki jih je za oblikovanje holdinškega sklada prejel podjetniški sklad, so namenjena izvajanju dejavnosti, za katero je podjetniški sklad ustanovljen. Podjetniški sklad izvaja naloge, določene v sporazumu, za račun Republike Slovenije<sup>105</sup>. Iz določil sporazuma<sup>106</sup> in poslovnega načrta PIFI izhaja, da sredstva ob prenosu na podjetniški sklad ostajajo v lasti Republike Slovenije, podjetniški sklad pa z njimi izvede instrumente finančnega inženiringa. Zaradi ohranitve lastništva Republike Slovenije nad prenesenimi sredstvi teh ni mogoče razumeti kot dano posojilo Republike Slovenije podjetniškemu skladu. Podjetniški sklad je za oblikovanje holdinškega sklada sicer odprl podračun sklada, ki je vključen v sistem EZRD, vendar izplačilo s podračuna proračuna na podračun holdinškega sklada ni mogoče razumeti kot posojilo Republike Slovenije podjetniškemu skladu, saj gre po vsebini samo za prenos sredstev Republike Slovenije med računi.

<sup>102</sup> Podjetniški sklad je sredstva za oblikovanje holdinškega sklada evidentiral v poslovnih knjigah na kontih denarnih sredstev in podkontu 971001 – Dolgoročne obveznosti iz poslovanja – PIFI.

<sup>103</sup> Uradni list RS, št. 112/04, 11/07, 43/08, 71/09.

<sup>104</sup> Uradni list RS, št. 102/07, 57/12.

<sup>105</sup> Pri instrumentih lastniškega financiranja (kapitalske naložbe v družbe tveganega kapitala) podjetniški sklad izvaja naloge v imenu in za račun Republike Slovenije, pri instrumentih dolžniškega financiranja (kreditni ter garancije malim in srednje velikim podjetjem) pa v svojem imenu in za račun Republike Slovenije.

<sup>106</sup> Iz 4. člena izhaja, da bo Republika Slovenija izvedla lastniške in dolžniške oblike financiranja ter da bo za izvajanje programov Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pooblastilo podjetniški sklad.

Ker prenos sredstev na podračun holdinškega sklada ne predstavlja posojila niti kapitalske naložbe, je evidentiranje poslovnih dogodkov v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2012 na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v znesku 6.600.000 evrov v nasprotju s tretjim odstavkom 11. člena ZJF in 45. členom pravilnika o EKN, evidentiranje danega posojila javnemu skladu na kontu 0701 v bilanci stanja pa v nasprotju z 10. členom pravilnika o EKN. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bi moralo v letu 2012 izplačilo sredstev na podračun holdinškega sklada v skladu s 14. členom pravilnika o EKN<sup>107</sup> evidentirati kot zmanjšanje sredstev na podskupini kontov 110 – Denarna sredstva na računih in povečanje na podskupini kontov 114 – Denarna sredstva na posebnih računih za posebne namene.

Pogoji za izkazovanje izdatkov proračuna so izpolnjeni, ko so sredstva holdinškega sklada porabljena za namene, ki jih določa sporazum in poslovni načrt PIFI. Odhodke oziroma izdatke, povezane z izvedbo instrumentov finančnega inženiringa, bi moralo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v poslovnih knjigah evidentirati šele na podlagi podatkov o plačilu sredstev iz holdinškega sklada za namene, za katere je holdinški sklad oblikovan in v skladu z vsebino posameznega instrumenta.

Podjetniški sklad izvaja instrumente finančnega inženiringa za račun Republike Slovenije. Republika Slovenija oziroma Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bi moralo v poslovnih knjigah izkazovati vse poslovne dogodke, ki nastajajo na podjetniškem skladu v povezavi z izvajanjem instrumentov finančnega inženiringa in jih podjetniški sklad izkazuje v bilanci stanja.

Po podatkih podjetniškega sklada je v skladu s sporazumom iz proračuna na podračun holdinškega sklada od leta 2009 do leta 2012 prejel 63.147.334 evrov. Na dan 31. 12. 2012 je bilo na podračunu holdinškega sklada 41.305.352 evrov, ki še niso bila porabljena za instrumente finančnega inženiringa v skladu s sporazumom. Za instrument garancij se sredstva iz podračuna holdinškega sklada prenesejo na drug podračun podjetniškega sklada, ki je namenjen oblikovanju rezervacij za izdane garancije. Na tem podračunu pa je stanje sredstev na dan 31. 12. 2012 znašalo 15.875.548 evrov. Ta sredstva so namenjena za potencialne obveznosti iz unovčitve garancij. Na dan 31. 12. 2012 so bila neporabljena sredstva holdinškega sklada in sredstva rezervacij za izdane garancije naložena kot vloge v sistem EZRD v znesku 47.799.288 evrov in depoziti v poslovne banke v znesku 9.378.444 evrov.

*Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo*

*Pri podatkih, ki jih je računsko sodišče pridobilo od podjetniškega sklada, gre zgolj za denarni tok sredstev poslovnega načrta PIFI. Vendar pa je treba na poslovni načrt PIFI in sredstva gledati predvsem vsebinsko (gre za instrumente finančnega inženiringa). Na podjetniškem skladu imajo evidenco za celoten poslovni načrt PIFI, koliko sredstev je bilo dodeljenih z javnim razpisom, torej porabljenih, kar pa ni enako denarnemu toku. Neporabljena sredstva, ki jih podjetniški sklad še ni razpisal, znašajo le še 5 milijonov evrov. Vse ostalo je porabljeno. Upoštevati je treba, da je holdinški sklad upravičenec, tako da so z vidika Evropske komisije sredstva porabljena že z vplačilom v holdinški sklad.*

Po podatkih podjetniškega sklada je iz sredstev na podračunu holdinškega sklada v letu 2012 v skladu s sporazumom izvedel instrument naložb v družbe tveganega kapitala v znesku 2.886.004 evre in instrument subvencije obrestne mere v znesku 699.743 evrov, za svoje provizije je porabil 282.000 evrov. Sredstva

<sup>107</sup> Ob upoštevanju Navodila računovodske obravnave poslov za tuj račun, ki ga je izdalo Ministrstvo za finance in je objavljeno na spletnih straneh ministrstva:

[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Javno\\_ra%C4%8Dunovodstvo/Gradiva/Gradi va\\_10\\_1\\_2012/Navodilo\\_racunovodske\\_obravnav\\_poslov\\_za\\_tuj\\_racun.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Javno_ra%C4%8Dunovodstvo/Gradiva/Gradi va_10_1_2012/Navodilo_racunovodske_obravnav_poslov_za_tuj_racun.pdf)], 17. 9. 2013.

holdinškega sklada so se povečala zaradi obresti na vloge za 127.331 evrov in s prilivi od družb tveganega kapitala za 4.940 evrov. V poslovnih knjigah proračuna se je zaradi naložb v družbe tveganega kapitala zmanjšalo stanje danih posojil javnim skladom za 2.886.004 evre, povečale so se dolgoročne finančne naložbe v enakem znesku.

V skladu s 14., 41., 42., 45. in 54. členom pravilnika o EKN ter s prvim, drugim in tretjim odstavkom 11. člena ZJF bi morala Republika Slovenija provizije podjetniškemu skladu (282.000 evrov) izkazovati med tekočimi odhodki in subvencije obrestne mere (699.743 evrov) med tekočimi transferi ter izkazati zmanjšanje denarnih sredstev na računih za posebne namene v znesku 981.743 evrov. Prihodke od obresti (127.331 evrov) in od družb tveganega kapitala (4.940 evrov) bi morala Republika Slovenija izkazati med nedavnimi prihodki ter izkazati povečanje sredstev na računih za posebne namene. Naložbe v družbe tveganega kapitala (2.886.004 evre) pa bi morale biti izkazane med izdatki za povečanje kapitalskih deležev.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov v letu 2012 so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani odhodki za 981.743 evrov in prihodki za 132.271 evrov. V računu finančnih terjatev in naložb so previsoko izkazani izdatki v znesku 3.713.996 evrov<sup>108</sup>. V bilanci stanja so previsoko izkazana dolgoročna posojila in depoziti v znesku 3.713.996 evrov ter prenizko izkazana denarna sredstva na računih za posebne namene v znesku 2.864.524 evrov<sup>109</sup>.

2.3.2.1.b Republika Slovenija in NLB sta sklenili Pogodbo o hibridnem posojilu<sup>110</sup> v znesku 320 milijonov evrov (v nadaljevanju: pogodba o hibridnem posojilu). Kot namen posojila je v pogodbi navedeno vzdrževanje količnika temeljnega kapitala<sup>111</sup> pri skupini NLB<sup>112</sup> na ravni vsaj 9 odstotkov, kot to zahteva priporočilo Evropskega bančnega organa<sup>113</sup> (v nadaljevanju: EBA).

EBA je dne 8. 12. 2011 izdal dokument *The EBA publishes Recommendation and final results of bank recapitalisation plan as part of co-ordinated measures to restore confidence in the banking sector* (v nadaljevanju: priporočilo EBA), s katerim je omogočil možnost povečanja temeljnega kapitala z izdajo hibridnih,

<sup>108</sup> 6.600.000 evrov – 2.886.004 evre = 3.713.996 evrov.

<sup>109</sup> Sredstva iz proračuna na podračun holdinškega sklada (6.600.000 evrov) – naložbe v družbe tveganega kapitala (2.886.004 evre) – provizije in subvencije obrestne mere (981.743 evrov) + prihodki od obresti (127.331 evrov) + prihodki od družb tveganega kapitala (4.940 evrov) = 2.864.524 evrov.

<sup>110</sup> Z dne 28. 6. 2012.

<sup>111</sup> Na podlagi 9. člena Sklepa o izračunu kapitala bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 85/10, 97/10, 100/11, 100/12; v nadaljevanju: sklep) temeljni kapital banke sestavljajo: vplačani osnovni kapital in kapitalske rezerve, razen osnovnega kapitala, vplačanega na podlagi prednostnih kumulativnih delnic in s temi delnicami povezanih kapitalskih rezerv; rezerve in zadržani dobiček ali izguba; in hibridni instrumenti temeljnega kapitala.

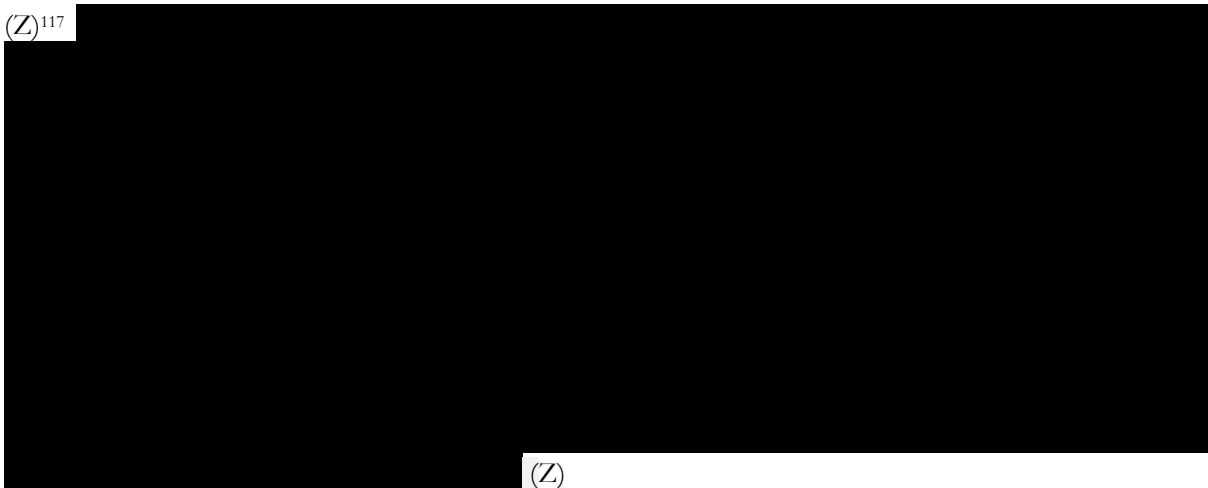
<sup>112</sup> NLB s podrejenimi družbami, ki so vključene v konsolidacijo v skladu s Sklepom o nadzoru bank in hranilnic na konsolidirani podlagi (Uradni list RS, št. 135/06, 104/07, 97/10).

<sup>113</sup> Angl. European Banking Authority. EBA je bil ustanovljen z Uredbo (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. 11. 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (Uradni list EU L, št. 331/12 z dne 15. 12. 2010).

konvertibilnih instrumentov<sup>114</sup>. Značilnost takšnega dolžniškega instrumenta je njegova spremenljivost v kapital, ko nastopi sprožilec, ki je vezan na znižanje kapitalske ustreznosti, pod predpisano raven. Tovrstne finančne instrumente regulatorji, vključno EBA, upoštevajo kot najkakovostnejšo obliko temeljnega kapitala.

Evropska komisija je izdala dokument Državna pomoč št. SA.34937 (2012/C) (ex 2012/N) Druga dokapitalizacija NLB in SA.33229 (2012/C) (ex 2011/N) Prestrukturiranje NLB, Poziv k predložitvi pripomb na podlagi člena 108(2) PDEU<sup>115</sup> (v nadaljevanju: dokument državna pomoč). Iz dokumenta državna pomoč izhaja, da je Banka Slovenije maja 2011 od NLB zahtevala, da do junija 2012 še poveča svoje kapitalske deleže, tudi zato da bi zagotovila skladnost s stresnim testom<sup>116</sup> EBA. Iz dokumenta državna pomoč tudi izhaja, da je Republika Slovenija 6. 6. 2012 Evropsko komisijo obvestila o drugi dokapitalizaciji NLB v obliki pogojno zamenljivih instrumentov, ki jih je odobril EBA, in sicer v znesku 382.900.000 evrov. V dokumentu državna pomoč je tudi navedeno, da Evropska komisija meni, da je dokapitalizacija NLB kot pomoč za reševanje zaradi finančne stabilnosti začasno skladna z notranjim trgom ter da se v skladu s tem odobri za šest mesecev. Če pa bo Republika Slovenija v roku šestih mesecev od datuma tega sklepa predložila poglobljeni načrt prestrukturiranja NLB, pa se bo odobrila do takrat, ko bo Evropska komisija sprejela dokončno odločitev o tem načrtu. Do konca aprila 2013 Evropska komisija še ni sprejela dokončne odločitve o navedenem načrtu.

(Z)<sup>117</sup>



(Z)

<sup>114</sup> Na podlagi prvega odstavka 16. člena sklepa lahko banka v izračun temeljnega kapitala v okviru omejitev iz tretjega odstavka 5. člena sklepa vključi tudi hibridne instrumente. Na podlagi četrtega odstavka 16. člena sklepa morajo hibridni instrumenti, ki se vključujejo v temeljni kapital, ne glede na pravno obliko ali računovodsko obravnavanje, izpolnjevati vse naslednje pogoje: neposredno jih izda banka, ki jih namerava vključiti v izračun temeljnega kapitala; so vplačani oziroma se sme upoštevati le vplačani znesek; vplačila na podlagi instrumentov morajo biti brezpogojno razpoložljiva banki izdajateljici.

<sup>115</sup> Uradni list EU C, št. 361/18 z dne 22. 11. 2012.

<sup>116</sup> EBA spremlja in ugotavlja trende, morebitna tveganja in ranljivosti na finančnem trgu Evropske unije s t.i. stresnimi testi. Cilj teh testov je ocena odpornosti finančnih ustanov na neugodne razmere na trgu, kakor tudi prispevati k celoviti oceni sistemskega tveganja v finančnem sistemu Evropske unije.

<sup>117</sup> (Z) – ZAUPNO po Zakonu o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06-UPB2, 9/10, 60/11).



(Z)<sup>118</sup>

(Z)

V skladu s 5. točko pogodbe o hibridnem posojilu se posojilo obrestuje po letni obrestni meri v višini 10 odstotkov. V skladu s 3. točko pogodbe o hibridnem posojilu posojilo nima dospelosti in ga NLB lahko odplača samo v naslednjih primerih in pod pogoji:

- po predhodni pridobitvi dovoljenja Banke Slovenije, če nadomesti posojilo z enako ali bolj kakovostno obliko kapitala, če dokaže Banka Slovenije, da kapital skupine NLB tudi po odplačilu posojila presega v meri, ki jo Banka Slovenije šteje za ustrezno in pomembno;
- če zaradi spremembe predpisov Evropske unije ali Republike Slovenije nastopijo okoliščine, zaradi katerih po 1. 1. 2013 posojila ni več mogoče vključiti v dodatni temeljni kapital, opredeljen v predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja<sup>119</sup> (v nadaljevanju: predlog uredbe).

V skladu s 4. točko pogodbe o hibridnem posojilu pride do konverzije, ko obveznost NLB glede posojila preneha, če NLB zagotovi, da Republika Slovenija prejme dogovorjeno število delnic v vrednosti, ki je enaka znesku denarne obveznosti iz pogodbe o hibridnem posojilu, ki se ob konverziji nadomešča. Iz točke 4.2 pogodbe o hibridnem posojilu izhaja, da pride do obvezne konverzije posojila, če (a) NLB ugotovi, da količnik temeljnega kapitala skupine NLB v času pred prenehanjem veljavnosti oziroma preklicem priporočila EBA ne dosega vsaj 7 odstotkov ali da skupina NLB ne dosega višine količnika, določenega v predlogu uredbe; ali (b) Banka Slovenije odloči, da je potrebna konverzija, brez katere bi NLB prenehala biti sposobna obstoja ali da mora javni sektor zagotoviti vplačilo dodatnega kapitala NLB ali temu enakovreden ukrep, brez katerega bi NLB prenehala biti sposobna obstoja; ali (c) nastopi dan, ki je 60 dni pred datumom poteka veljavnosti odobrenega kapitala<sup>120</sup>; ali (d) NLB do 30. 6. 2013 ne odkupi vseh terjatev Republike Slovenije na podlagi pogodbe. Ne glede na točko (d) si bosta tako NLB kot Republika Slovenija prizadevali, da bi se do konca leta 2012 pridobili novi zasebni vlagatelji v temeljni kapital NLB vsaj v obsegu vrednosti posojila.

Izplačilo iz proračuna za dano posojilo NLB je bilo izvedeno dne 2. 7. 2012. Ministrstvo za finance je izdatek za posojilo v znesku 320.000.000 evrov evidentiralo v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4403 – Dano posojilo finančnim institucijam, v bilanci stanja pa je ministrstvo posojilo evidentiralo na kontu 0703 – Dolgoročno dana posojila finančnim institucijam ob hkratnem povečanju splošnega sklada za finančne naložbe. Sistem EZRD je ob izplačilu posojila znižal stanje depozitov za ohranitev stabilnosti finančnega sistema pri NLB v znesku danega posojila (povezava s točko 2.3.4.1.a tega poročila).

V Rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2012<sup>121</sup>, ki velja in se izvršuje od 21. 5. 2012 in je veljal v času sklenitve pogodbe o hibridnem posojilu in izplačila posojila, ni bilo načrtovanega danega posojila

<sup>118</sup> (Z) – ZAUPNO.

<sup>119</sup> Uradni list EU C, št. 37/04 z dne 10. 2. 2012.

<sup>120</sup> Statut NLB mora ves čas obstoja posojila omogočati izvedbo obvezne konverzije celotnega posojila brez posebnega sklepa skupščine NLB.

<sup>121</sup> Uradni list RS, št. 37/12.

NLB. Iz tega izhaja, da je Republika Slovenija za dano posojilo NLB porabila 320.000.000 evrov za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom, in s tem ravnala v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom. Proračunska postavka Ministrstva za finance 9971 – Dano posojilo finančnim institucijam, na kateri so se zagotovila sredstva za posojilo NLB, se je odprla kasneje z Rebalansom Računa finančnih terjatev in naložb ter Računa financiranja državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2012<sup>122</sup>.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

(Z)<sup>123</sup>

(Z)

Konverzija zneska posojila iz pogodbe o hibridnem posojilu v osnovni kapital NLB se je po navedbah Ministrstva za finance izvedla v letu 2013 na podlagi točke 4.2.b iz pogodbe o hibridnem posojilu, zato ker se je Banka Slovenije odločila, da je potrebna konverzija, brez katere bi NLB prenehala biti sposobna obstoja. Republika Slovenija je tako pridobila dodatno količino 8.707.483 delnic NLB po ceni 36,75 evra, ki je bila določena s pogodbo o hibridnem posojilu. Delnice so bile 15. 3. 2013 vpisane v centralni register KDD – Centralna klirinško depotna družba delniška družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD).

2.3.2.1.c KBC Bank NV<sup>124</sup> (v nadaljevanju: KBC banka) je v letu 2012 ponudila Republiki Sloveniji odprodajo celotnega lastniškega deleža, ki ga ima v NLB.

(Z)

(Z) Državni zbor je na podlagi prvega odstavka 7. člena ZUKN-C dne 15. 6. 2012 sprejel Odlok o upravljanju s kapitalsko naložbo Republike Slovenije v NLB, d. d.<sup>125</sup> (v nadaljevanju: odlok NLB), na podlagi katerega so se določili cilji in način upravljanja s kapitalsko

<sup>122</sup> Uradni list RS, št. 108/12.

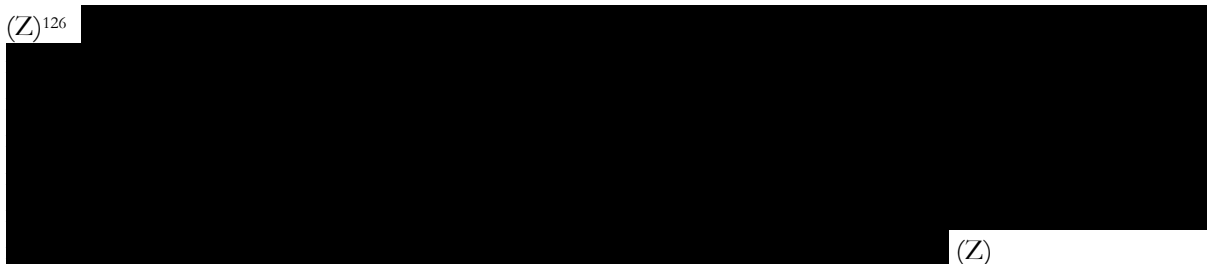
<sup>123</sup> (Z) – ZAUPNO.

<sup>124</sup> KBC Bank NV, a limited liability company incorporated under the laws of Belgium with its registered office at Havenlaan 2, 1080 Brussels, Belgium, and registered with the Crossroads Bank of Enterprises under number BE 0462.920.226.

<sup>125</sup> Uradni list RS, št. 47/12.

naložbo Republike Slovenije v NLB. Iz priloge odloka NLB izhaja, da bo država v NLB dolgoročno obdržala svoj delež v višini 25 odstotkov + 1 delnico.

(Z)<sup>126</sup>



2.3.2.1.d Vlada je s sklepom povečala namensko premoženje Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada (v nadaljevanju: stanovanjski sklad), tako da je nanj prenesla lastninsko pravico na sto osemindesetih stanovanjih. Vlada in stanovanjski sklad sta sklenila Pogodbo o povečanju namenskega premoženja in kapitala javnega sklada<sup>128</sup>, s katero so bila stanovanja prenesena na stanovanjski sklad.

V 3. členu navedene pogodbe je določeno, da Republika Slovenija s prenosom stanovanj povečuje namensko premoženje stanovanjskega sklada v znesku 13.822.760 evrov, kar predstavlja vrednost stanovanj, ovrednotenih na podlagi vrednosti posamezne nepremičnine, ki jo določa Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS) na podlagi predpisov, ki urejajo množično vrednotenje nepremičnin. To ni v skladu s četrtem odstavkom 7. člena Zakona o javnih skladih<sup>129</sup>, ki določa, da mora vrednost stvarnega vložka oceniti pooblaščen revizor. Neodpisana vrednost stanovanj v poslovnih knjigah proračuna na dan 30. 6. 2012 je znašala 3.001.014 evrov.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je v letu 2012 v poslovnih knjigah evidentiralo povečanje namenskega premoženja v stanovanjskem skladu kot povečanje naložb v namensko premoženje, preneseno javnim skladom v znesku 13.822.760 evrov, in splošnega sklada v enakem znesku.

Povečanje naložbe v namensko premoženje stanovanjskega sklada je bilo poravnano s prenosom stanovanj. Zato bi bilo treba v skladu s 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava<sup>130</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju), četrtem odstavkom 2. člena ZJF ter 45. in 55. členom pravilnika o EKN v poslovnih knjigah proračuna evidentirati tudi izdatke za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in kapitalne prihodke v znesku 13.822.760 evrov.

Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve sta v letu 2012 iz poslovnih knjig izločili stanovanja, ki so bila prenesena na stanovanjski sklad. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo<sup>131</sup> pa

<sup>126</sup> (Z) – ZAUPNO.

<sup>127</sup> Iz odredbe za plačilo – nakazilo izhaja, da je bil nakup lastniškega deleža KBC banke v NLB opravljen 11. 3. 2013.

<sup>128</sup> Z dne 20. 9. 2012.

<sup>129</sup> Uradni list RS, št. 77/08.

<sup>130</sup> Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12.

<sup>131</sup> V letu 2013 se je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 21/13) preimenovalo v Ministrstvo za pravosodje.

stanovanj z neodpisano vrednostjo 799.246 evrov tudi še med izvajanjem revizije ni izločilo iz poslovnih knjig, kar ni v skladu s 5. členom pravilnika o EKN in 28. členom ZR.

Zaradi napačnega evidentiranja poslovnih dogodkov so v izkazu prihodkov in odhodkov prenizko izkazani prihodki v znesku 13.822.760 evrov in v računu finančnih terjatev in naložb prenizko izkazani izdatki v enakem znesku. V bilanci stanja Ministrstva za pravosodje in javno upravo so previsoko izkazana opredmetena osnovna sredstva v znesku 799.246 evrov in splošni sklad za enak znesek.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Izdatki iz povečanja naložbe v namensko premoženje stanovanjskega sklada niso bili evidentirani, ker Ministrstvo za finance, Direktorat za javno računovodstvo (v nadaljevanju: DJR), ni prejel odredbe za ta namen. Ministrstva namreč niso imela v proračunu zagotovljenih ustrežnih pravic porabe, zaradi tega tudi niso bili evidentirani prihodki.*

V sprejetem proračunu za leto 2012 ni bilo načrtovanih prihodkov in izdatkov iz povečanja naložbe v namensko premoženje stanovanjskega sklada. Republika Slovenija je pri povečanju naložbe v namensko premoženje stanovanjskega sklada 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.e Republika Slovenija je na podlagi Sporazuma o vprašanih nasledstva<sup>132</sup>, ki je bil ratificiran z Zakonom o ratifikaciji Sporazuma o vprašanih nasledstva<sup>133</sup> (v nadaljevanju: MSVN), pridobila določena denarna sredstva. Ta sredstva so na podlagi 11. člena Zakona o skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo<sup>134</sup> namenjena za namensko premoženje Sklada Republike Slovenije za nasledstvo, javnega sklada (v nadaljevanju: sklad za nasledstvo) in se tudi zbirajo neposredno na podračunu sklada v sistemu EZRD. V poslovnih knjigah proračuna se ta sredstva evidentirajo med dolgoročnimi terjatvami iz poslovanja, dokler vlada ne poveča namenskega premoženja sklada za nasledstvo.

V letu 2012 je vlada iz teh sredstev s sklepom<sup>135</sup> povečala namensko premoženje sklada za nasledstvo za 26.903.462 evrov. V sklepu je tudi navedeno, da po povečanju namenskega premoženja sklada za nasledstvo znaša 82.925.249 evrov, kolikor je bilo nato tudi vpisano v sodni register. Poslovni dogodek je bil izkazan kot zmanjšanje dolgoročnih terjatev iz poslovanja in dolgoročno odloženih prihodkov v znesku 26.903.462 evrov ter povečanje naložb v namensko premoženje, preneseno javnim skladom, in splošnega sklada v enakem znesku. Stanje naložbe v namensko premoženje sklada za nasledstvo je po povečanju v poslovnih knjigah proračuna izkazano v znesku 82.925.249 evrov.

Povečanje naložbe v namensko premoženje sklada za nasledstvo je bilo poravnano z dolgoročno terjatvijo. Zato bi bilo treba v skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju, četrtem odstavkom 2. člena ZJF, 45. in 54. členom pravilnika o EKN v poslovnih knjigah proračuna evidentirati tudi izdatke za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in nedavčne prihodke v znesku 26.903.462 evrov.

<sup>132</sup> Sklenjen med petimi državami naslednicami Socialistične federativne republike Jugoslavije.

<sup>133</sup> Uradni list RS, št. 71/02.

<sup>134</sup> Uradni list RS, št. 29/06, 59/10.

<sup>135</sup> Povečanje namenskega premoženja je bilo vpisano v sodni register pri Okrožnem sodišču v Ljubljani 9. 8. 2012 s sklepom Srg 2012/32037.

Zaradi napačnega evidentiranja poslovnih dogodkov so v izkazu prihodkov in odhodkov prenizko izkazani prihodki v znesku 26.903.462 evrov in v računu finančnih terjatev in naložb prenizko izkazani izdatki v enakem znesku.

2.3.2.1.f Na podlagi prvega odstavka 7. člena ZUKN-C je bil dne 15. 6. 2012 sprejet Odlok o upravljanju s kapitalsko naložbo Republike Slovenije v NKBM, d. d.<sup>136</sup> (v nadaljevanju: odlok NKBM). Z odlokom NKBM so se določili cilji in način upravljanja s kapitalsko naložbo Republike Slovenije v Novo KBM, d. d., Maribor (v nadaljevanju: NKBM). Iz odloka NKBM izhaja, da je cilj upravljanja s kapitalsko naložbo Republike Slovenije v NKBM, da bi se na trgu kapitala našli primerni dolgoročni partnerji, ki bi zagotovili potrebna sredstva za dokapitalizacijo, zato bi država v NKBM dolgoročno obdržala svoj delež v višini zgolj 25 odstotkov + 1 delnico. Če bi obstajal interes za vstop potencialnih investorjev na kapitalskih trgih, že z dokapitalizacijo v letu 2012, bi se delež Republike Slovenije v NKBM zmanjšal na 25 odstotkov + 1 delnico.

Republika Slovenija je 5. 12. 2012 Evropsko komisijo obvestila o nameravani izdaji hibridnega posojila za NKBM v znesku 100.000.000 evrov glede na sprejet odlok NKBM. Evropska komisija je Republiko Slovenijo uradno obvestila o svoji odločitvi, 21. 12. 2012, da začasno odobri državno pomoč NKBM za zagotovitev finančne stabilnosti države. Poleg tega je skupščina delničarjev NKBM 11. 12. 2012 potrdila izdajo hibridnega posojila, na podlagi katerega naj bi NKBM okrepila svojo kapitalsko ustreznost. Skupščina je izglasovala tudi sklep, s katerim upravo pooblašča, da lahko v obdobju petih let s soglasjem nadzornega sveta in brez dodatnega sklepa skupščine osnovni kapital NKBM enkrat ali večkrat poveča za največ 100.000.000 evrov.

(Z)



Ministrstvo za finance je 31. 12. 2012 sklenilo pogodbo o hibridnem posojilu v znesku 100.000.000 evrov z NKBM (v nadaljevanju: pogodba NKBM). Posojilo se v celoti konvertira v navadne delnice ob nastanku t.i. kriznega dogodka, ko količnik prvovrstnega temeljnega kapitala banke pade pod 7 odstotkov ali dogodka nesposobnosti delovanja banke. V vsakem primeru na podlagi pogodbe NKBM nastopi obvezna pretvorbe posojila v delnice banke 30. 6. 2013<sup>138</sup>. Določilo 2.2 pogodbe NKBM določa namen, za katerega Republika Slovenija daje posojilo na razpolago NKBM. Namen je doseganje količnika prvovrstnega temeljnega kapitala skupine vsaj 9 odstotkov, kot zahteva Priporočilo EBA<sup>139</sup> in Banka Slovenije. Posojilo se šteje v izračun prvovrstnega temeljnega kapitala.

<sup>136</sup> Uradni list RS, št. 47/12.

<sup>137</sup> Core Tier 1.

<sup>138</sup> 26. 4. 2013 je bila v centralni register vrednostnih papirjev zaradi povečanja osnovnega kapitala z novimi vložki vpisana dodatna količina 98.522.167 delnic NKBM na imetnika Republiko Slovenijo, kar predstavlja 79,44-odstotni lastniški delež.

<sup>139</sup> Dokument EBA z naslovom Priporočilo EBA/REC/2011/1, objavljen 8. 12. 2011.

Iz letnega poročila NKBM za leto 2012 izhaja, da je NKBM zaradi priporočil EBA in Banke Slovenije izvedla ukrepe za povečanje t.i. temeljnega kapitala banke. Med ukrepi za povečanje temeljnega kapitala banke je bila tudi pridobitev hibridnega posojila od Republike Slovenije. Iz letnega poročila je tudi razvidno povečanje temeljnega kapitala na dan 31. 12. 2012 v znesku 100.000.000 evrov, ki vpliva na kapitalsko ustreznost NKBM, čeprav sredstev Republike Slovenije do navedenega datuma NKBM še ni prejela. Kljub temu, da NKBM na dan 31. 12. 2012 izkazuje prejeto posojilo v znesku 100.000.000 evrov, še vedno ne izpolnjuje zahtev EBA in Banke Slovenije glede kapitalske ustreznosti<sup>140</sup>.

V določbi 2.4 pogodbe NKBM je določeno črpanje posojila. Republika Slovenija mora dati na razpolago posojilo NKBM v enem znesku, ki bo plačano na račun NKBM, nemudoma po izpolnitvi pogojev iz določila 2.3 pogodbe NKBM<sup>141</sup>, vendar ne kasneje kot 4. 1. 2013. Vzporedno s podpisom pogodbe NKBM je Republika Slovenija, ki jo po pooblastilu vlade zastopa državni sekretar na Ministrstvu za finance, 31. 12. 2012 podpisala izjavo o plačilu hibridnega posojila v znesku 100.000.000 evrov NKBM. Iz izjave izhaja, da bo NKBM na podlagi pogodbe o hibridnem posojilu NKBM z dne 31. 12. 2012 prejela na poravnalni račun, na dan 4. 1. 2013, znesek 100.000.000 evrov. Plačilo hibridnega posojila NKBM je Republika Slovenija na dan 4. 1. 2013 tudi izvedla, kar izhaja iz odredbe za plačilo – nakazila, čeprav se je že 31. 12. 2012 iztekel rok, ki ga je bančni regulator Banka Slovenije postavila za zagotovitev zahtevane kapitalske ustreznosti, na podlagi sprejetih priporočil EBA<sup>142</sup> glede kapitalske ustreznosti bank.

Republika Slovenija je, ko je v pogodbi o hibridnem posojilu NKBM, ki je bila sklenjena 31. 12. 2012, določila plačilo posojila v letu 2013, poleg zahteve Banke Slovenije kršila tudi priporočila EBA, saj bi morale biti posojilo NKBM poravnano do 31. 12. 2012. Da je uspešna izvedba dokapitalizacije NKBM v letu 2012 ključna za program finančne konsolidacije v Republiki Sloveniji in tudi za javnofinančni položaj ter mednarodno boniteto Republike Slovenije izhaja tudi iz priloge odloka NKBM.

Republika Slovenija, Ministrstvo za finance, je 31. 12. 2012 sklenilo pogodbo o danem posojilu NKBM v znesku 100.000.000 evrov, na podlagi katere je v letu 2012 nastala obveznost Republike Slovenije do NKBM. Ministrstvo za finance v računovodskih evidencah ni evidentiralo tega poslovnega dogodka. Poslovni dogodek, ki je nastal v zvezi z danim hibridnim posojilom NKBM, predstavlja obveznost

<sup>140</sup> Po metodologiji EBA znaša količnik čistega temeljnega kapitala za Skupino NKBM 7,57 odstotka, za NKBM pa 7,62 odstotka. Po metodologiji Banke Slovenije pa količnik temeljnega kapitala za Skupino NKBM znaša 8,17 odstotka, za NKBM pa 8,33 odstotka.

<sup>141</sup> Republika Slovenija mora dati posojilo na razpolago NKBM samo, če:

- statut NKBM vsebuje določilo, ki pooblašča upravo, da odloči, pod pogojem, da s tem soglašata nadzorni svet, o povečanju osnovnega kapitala NKBM in o izključitvi prednostnih pravic v zvezi z delnicami, izdanimi na podlagi takšnega povečanja osnovnega kapitala;
- višina odobrenega kapitala omogoča NKBM, da poveča osnovni kapital v takšni višini in izda takšno število novih delnic, kot je nujno za izvršitev pretvorbe celotnega posojila;
- NKBM je obvestila Republiko Slovenijo o izpolnitvi pogojev in
- NKBM predloži dokaze, ki so zadostni za Republiko Slovenijo, da znaša količnik prvovrstnega temeljnega kapitala NKBM vsaj 7 odstotkov.

<sup>142</sup> Iz obrazložitve nujnosti in ekonomske utemeljenosti v prilogi odloka NKBM izhaja, da je NKBM podvržena strogim pravilom EBA glede doseganja kapitalske ustreznosti, ki zahtevajo, da ima banka vsaj 9 odstotkov temeljnega kapitala prvega reda.

Republike Slovenije do NKBM v letu 2012 in ga je v skladu z 28. členom ZR in SRS 11.8 treba evidentirati v bilanci stanja na dan 31. 12. 2012.

Na podlagi 21. in 25. člena pravilnika o EKN bi se moralo dano posojilo, ki izhaja iz pogodbe NKBM, evidentirati v poslovne knjige proračuna med kratkoročne obveznosti na konto skupine 220 in neplačane odhodke na konto skupine 189 v znesku 100.000.000 evrov.

### 2.3.3 Poroštva Republike Slovenije

#### 2.3.3.1 Izdana poroštva Republike Slovenije v letu 2012

ZJF ne opredeljuje pojma "izdana poroštva", vsebuje pa poglavje 7.2 Izdajanje poroštev, ki obsega 86., 86.a in 86.b člen ZJF. Prvi odstavek 86. člena ZJF določa, da država oziroma občina lahko izdaja poroštva za obveznosti iz zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. Drugi odstavek določa, da poroštvne pogodbe v imenu države sklepa minister, pristojen za finance, ali oseba, ki jo za to pooblasti vlada. Ker 86. člen ZJF, ki je edini člen poglavja 7.2 Izdajanje poroštev, opredeljuje poroštvne pogodbe, računsko sodišče pod pojmom "izdajanje poroštev" razume sklepanje poroštvnih pogodb. Glede na tako razumevanje pojma "izdajanje poroštev" je poroštvo izdano v tistem letu, ko je sklenjena poroštvna pogodba. Pri sklenjenih poroštvnih pogodbah, ki so ratificirane v državnem zboru in začnejo veljati po izpolnitvi določenega pogoja, smo zavzeli stališče, da je poroštvo izdano v tistem letu, v katerem je izpolnjen pogoj za veljavnost ratificirane poroštvne pogodbe.

5. člen ZJF določa, da se obseg vseh predvidenih poroštev države v posameznem letu določi z zakonom o izvrševanju državnega proračuna. ZIPRS1112 in pred njim sprejeti zakoni o izvrševanju državnega proračuna določajo, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb, v določenem letu ne sme preseči skupne višine glavnice, določene z vsakokratnim zakonom o izvrševanju proračuna.

Menimo, da bi moral biti pojem "izdano poroštvo" zakonsko opredeljen, saj je treba zagotavljati skladnost letnega obsega izdanih poroštev države z zakonsko določenim letnim obsegom. Dokler pojem ni opredeljen, obstaja možnost različnega razumevanja pojma, različnega poročanja o obsegu izdanih poroštev in nedoseganje namena določbe zakona o izvrševanju državnega proračuna, ki omejuje vsakoletno višino izdanih državnih poroštev za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb.

Republika Slovenija je v letu 2012 izdala poroštva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 1.551.991.800 evrov. Znesek izdanih poroštev predstavlja zneske glavnice, za vračilo katerih jamči Republika Slovenija na podlagi poroštvnih pogodb in aneksov k poroštvnim pogodbam, sklenjenih v letu 2012. Na podlagi zakonov o poroštvih, ki se vštevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1112, je bilo izdanih za 3.067.500 evrov poroštev. Na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju<sup>143</sup> je bilo v letu 2012 izdano poroštvo za obveznosti

<sup>143</sup> Uradni list RS, št. 59/10, 79/11.

družbe European Financial Stability Facility<sup>144</sup> (v nadaljevanju: EFSF) v skupnem znesku 1.548.924.300 evrov<sup>145</sup>.

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2012 je v glavni knjigi proračuna izkazano v znesku 6.505.821.654 evrov in predstavlja 38,7 odstotka dolga državnega proračuna<sup>146</sup>.

Tabela 9: Izkazano stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2012

| v evrih                                         |                      |
|-------------------------------------------------|----------------------|
| <b>Dolžnik</b>                                  | <b>Znesek</b>        |
| DARS                                            | 2.828.280.071        |
| SID banka                                       | 1.280.538.343        |
| EFSSF                                           | 1.232.276.863        |
| Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana | 470.000.000          |
| Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana        | 234.806.100          |
| Deželna banka Slovenije, d. d., Ljubljana       | 100.000.000          |
| Factor banka, d. d., Ljubljana                  | 100.000.000          |
| Slovenski regionalno razvojni sklad, Ribnica    | 35.213.325           |
| Eko sklad, j. s., Ljubljana                     | 31.985.859           |
| Javno podjetje Infra                            | 24.378.253           |
| Ostali dolžniki                                 | 168.342.840          |
| <b>Skupaj</b>                                   | <b>6.505.821.654</b> |

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

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

V letu 2012 je Republika Slovenija na podlagi zakonov o poroštvih, ki se vštevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1112, izdala poročstva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 3.067.500 evrov. Na podlagi ZPFIGD je bilo dvema družbama izdano za 2.167.500 evrov poroštev. Na podlagi Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah<sup>147</sup> je bilo izdano poročstvo za obveznosti družbe Agis zavore, d. d., Ptuj (v nadaljevanju: Agis zavore) v znesku 900.000 evrov.

<sup>144</sup> Družba EFSF je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti v območju evra.

<sup>145</sup> Znesek, za katerega se je v letu 2012 povečalo jamstvo Republike Slovenije na podlagi poroštvne pogodbe. Potencialne obveznosti v tabeli 9 pa predstavljajo znesek glavnice vrednostnih papirjev, ki jih je izdala družba EFSF in za katere jamči Republika Slovenija na dan 31. 12. 2012.

<sup>146</sup> Dolg državnega proračuna po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2012 znaša 16.815.966.767 evrov.

<sup>147</sup> Uradni list RS, št. 44/07-UPB2, 51/11.



Izdana poroštva v letu 2012 po dolžnikih prikazuje tabela 10. Poroštva so prikazana v znesku glavnice obveznosti, za katere jamči Republika Slovenija na podlagi sklenjenih poroštvenih pogodb.

Tabela 10: Izdana poroštva države v letu 2012 na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1112

| v evrih                        |                  |
|--------------------------------|------------------|
| <b>Dolžnik</b>                 | <b>Znesek</b>    |
| Agis zavore                    | 900.000          |
| Panoramic, d. o. o., Ljubljana | 600.000          |
| Deos, d. d., Ljubljana         | 1.567.500        |
| <b>Skupaj</b>                  | <b>3.067.500</b> |

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 2012 ne sme preseči skupne višine glavnice 2.000.000.000 evrov. Obseg izdanih poroštev za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb v letu 2012 znaša 3.067.500 evrov in ni presegel omejitve iz 38. člena ZIPRS1112. Kvota, določena v 38. členu ZIPRS1112, je bila v letu 2012 izkoriščena v višini 0,2 odstotka. Kvota, določena v 3. točki drugega odstavka 41. člena ZIPRS1112, je ostala v celoti neizkoriščena, saj SID banki v letu 2012 niso bila izdana poroštva.

#### 2.3.3.1.2 Izkazovanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev v zaključnem računu proračuna

Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev države so v skladu s 14. členom ZR izkazane v izvenbilančni evidenci, saj gre za poslovne dogodke, ki trenutno ne vplivajo na postavke v bilanci stanja ali izkazu prihodkov in odhodkov, vendar so pomembni za morebitne prihodnje obveznosti. V zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 je navedeno skupno stanje izvenbilančne evidence, ki je na dan 31. 12. 2012 izkazano v znesku 8.434.470.229 evrov. V delu zaključnega računa, ki se nanaša na obrazložitev podatkov iz bilance stanja, je navedeno, da stanje poroštev na dan 31. 12. 2012 znaša 6.505.821.654 evrov in da so v ta znesek vključene glavnice, brez obresti. V obrazložitvi ni navedeno, da določene obresti, ki jih znesek ne vključuje, tudi predstavljajo potencialne obveznosti ter da država na podlagi določenih poroštvenih pogodb jamči za poplačilo tudi drugih stroškov, ki jih navedeni znesek ne vključuje.

Čeprav se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih poroštvenih pogodb zavezala tako za vračilo glavnice kreditov oziroma vrednostnih papirjev, kot tudi za poravnavo obresti in drugih obveznosti, so med potencialnimi obveznostmi za izdana poroštva izkazane le potencialne obveznosti, ki se nanašajo na glavnice, ne pa tudi druge potencialne obveznosti, za plačilo katerih država prav tako jamči na podlagi sklenjenih poroštvenih pogodb (na primer obresti, stroški vodenja kredita). Izkazovanje potencialnih obveznosti v znesku, ki ne zajema vseh potencialnih obveznosti, za katere jamči Republika Slovenija na podlagi sklenjenih poroštvenih pogodb, predstavlja nepopolno izkazovanje potencialnih obveznosti. Zbirna bilanca stanja v delu, ki se nanaša na postavke izvenbilančne evidence, zato ni zanesljiva, čeprav je – skladno s 5. poglavjem Uvoda v SRS – zanesljivost ena izmed kakovostnih značilnosti računovodskih izkazov.

Za poročstva, izdana v letu 2012, smo ocenili višino potencialnih obveznosti, ki se nanašajo na obresti in v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 niso izkazane. Pri poroštenih pogodbah, sklenjenih na podlagi ZPFIGD, država ne jamči za obveznosti, ki se nanašajo na obresti. Pri sklenjeni porošteni pogodbi za obveznosti EFSF je Ministrstvo za finance ocenilo, da potencialne obveznosti, ki se nanašajo na neplačane obresti, obračunane do 31. 12. 2012, znašajo 8.143.574 evrov. Pri sklenjeni porošteni pogodbi za obveznosti družbe Agis zavore je Ministrstvo za finance ocenilo, da potencialne obveznosti, ki se nanašajo na neplačane obresti, obračunane do 31. 12. 2012, znašajo 2.696 evrov. Ker v izvenbilančni evidenci niso izkazane navedene skupne potencialne obveznosti v ocenjeni vrednosti 8.146.270 evrov, je v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 izkazan za najmanj toliko prenizek znesek potencialnih obveznosti države. Navedeni znesek potencialnih obveznosti za obresti, ki ni izkazan, predstavlja 0,7 odstotka izkazanih potencialnih obveznosti za EFSF in Agis zavore na dan 31. 12. 2012.

### 2.3.3.2 Unovčena poročstva in vračila unovčenih poroštev v letu 2012

#### 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 2012 je bilo v breme proračuna unovčenih za 189.600 evrov poroštev, katerih izdaja se vštevava v kvoto, določeno v zakonih o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. Unovčeni sta bili dve poroštvu za dolžnika družbo Lipa Ajdovščina, d. d., Ajdovščina – v likvidaciji, (v nadaljevanju: družba Lipa Ajdovščina). 75. člen ZJF določa, da minister, pristojen za finance, začne takoj po izpolnitvi obveznosti postopek za poplačilo regresnega zahtevka od glavnega dolžnika na podlagi pogodbe o zavarovanju. Ob unovčitvi poroštev za družbo Lipa Ajdovščina je bil regresni zahtevek Republike Slovenije zavarovan z zastavno pravico na delnicah družb Elektro Celje, d. d., Celje (402.818 delnic), Elektro Maribor, d. d., Maribor (316.579 delnic) in Elektro Primorska, d. d., Nova Gorica (270.456 delnic), ki ne kotirajo na borzi. Ministrstvo za finance je z zbiranjem informativnih ponudb za odkup delnic pričelo 14 dni po prejemu pozivov za unovčenje poroštev. Ponudbe je zbiral pri NLB in Iliriki, d. d., Ljubljana. Pri navedenih družbah ni bilo povpraševanja po delnicah, zato Ministrstvo za finance po unovčitvi poroštev ni moglo začeti z njihovo prodajo. Tako ni bil uresničen namen določbe 75. člena ZJF, tj. čimprejše poplačilo terjatve. Iz prejete dokumentacije je razvidno, da je obstajal kupec, ki bi kupil 40.000 lotov Elektra Maribor, d. d., Maribor po ceni okvirno 1 evro za delnico<sup>148</sup>.

#### Pojasnilo Ministrstva za finance

*Na podlagi poizvedbe na trgu vrednostnih papirjev je bilo ugotovljeno, da odprodaja vrednostnih papirjev ne bi bila uspešna, ker za te vrednostne papirje ni bilo zanimanja. V začetku leta 2013 je ministrstvo na prošnjo direktorja družbe Lipa Ajdovščina in direktorja materinske družbe Vipra Holding organiziralo sestanek, na katerem sta družbi ponudili možnost, da bi ena ali druga družba poravnala regresne obveznosti z odprodajo premoženja družbe Lipa Ajdovščina (nepremičnine, vrednostni papirji in podobno) v likvidacijskem postopku. Obveznost bi poravnala bodisi družba Lipa Ajdovščina bodisi Vipra Holding. Ker je bilo ocenjeno, da bi tak način odplačevanja pomenil večjo verjetnost dokončnega poplačila terjatve, je*

<sup>148</sup> Med izvajanjem revizije od Ministrstva za finance nismo prejeli pojasnila o razlogu za odločitev, da navedene ponudbe ni sprejelo.

*ministrstvo na tak dogovor pristalo. Kot je razvidno iz dokumentacije, je bil del obveznosti že odplačan<sup>149</sup>. Po zagotovitvi direktorja naj bi se preostala obveznost odplačala v kratkem, takoj ko družba odproda Lipa Ajdovščina dovolj premoženja.*

### **Priporočilo**

Ministrstvo za finance naj pri unovčitvi poroštev, zavarovanih s finančnimi naložbami, upravljanje s tako pridobljenimi naložbami uskladi s siceršnjo strategijo upravljanja kapitalskih naložb.

V letu 2012 je bilo v dobro proračuna vrnjenih za 93.637 evrov unovčenih poroštev. Vrnjen je bil del unovčenih poroštev, izdanih za obveznosti naslednjih dolžnikov: TAM Maribor, d. d., Maribor – v stečaju (v nadaljevanju: družba TAM – v stečaju), Planika, d. d., Kranj – v stečaju, Novoles, d. d., Straža – v stečaju in Univerzale, d. d., Domžale – v stečaju.

#### **2.3.3.2.2 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev, izdanih na podlagi jamstvenih shem**

V letu 2012 so bila zaradi neporavnanih obveznosti 39 pravnih oseb, zavarovanih s poroštvom, izdanimi na podlagi ZJShemRS, unovčena poroštva v znesku 23.318.466 evrov. Zaradi neporavnanih obveznosti sedem fizičnih oseb, zavarovanih s poroštvom, izdanimi na podlagi ZJShemFO, so bila v letu 2012 unovčena poroštva v znesku 32.148 evrov.

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

<sup>149</sup> Ministrstvo za finance je predložilo dokumentacijo, iz katere je razvidno, da je v marcu 2013 na podlagi plačila družbe Vipa nepremičnine, d. o. o., Ajdovščina zmanjšalo terjatev do družbe Lipa Ajdovščina za znesek 23.785 evrov.

Tabela 11: V letu 2012 unovčena poroštva, izdana na podlagi ZJShemRS

| Dolžnik                                                    | v evrih<br>Znesek |
|------------------------------------------------------------|-------------------|
| SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju                          | 7.696.824         |
| Primorje, d. d., Ajdovščina – v stečaju                    | 5.267.316         |
| Montavar metalna nova, d. o. o., Maribor – v likvidaciji   | 3.993.944         |
| Alpos, d. d., Šentjur – v stečaju                          | 1.369.970         |
| Almont, d. o. o., Slovenska Bistrica – v stečaju           | 611.748           |
| Konstruktor Gratrans, d. o. o., Spodnje Hoče – v stečaju   | 451.332           |
| Kovinoplastika Piskar MP, d. o. o., Mengeš                 | 335.081           |
| Arming, d. o. o., Ljubljana                                | 396.069           |
| Energoplan, d. d., Ljubljana                               | 303.137           |
| Alpos proizvodnja orodij, d. o. o., Šentjur – v stečaju    | 283.246           |
| GP Bežigrad, d. d., Ljubljana – v stečaju                  | 266.333           |
| Razvedrilo, d. o. o., Ljubljana – v stečaju                | 242.250           |
| Almont PVC, d. o. o., Slovenska Bistrica – v stečaju       | 225.427           |
| Interles, d. o. o., Lenart v Slovenskih goricah            | 204.713           |
| Pinus TKI, d. d., Rače                                     | 190.404           |
| Ekoplan A, d. o. o., Žalec                                 | 150.807           |
| Integral Lendava, d. d., Lendava – v stečaju               | 141.806           |
| Lesna Litija, d. d., Litija – v stečaju                    | 140.357           |
| Maroles, d. o. o., Šentjur – v stečaju                     | 103.867           |
| Viator & Vektor logistika, d. o. o., Ljubljana – v stečaju | 103.551           |
| R-mizar, d. o. o., Volčja Draga                            | 100.096           |
| Ostali dolžniki                                            | 740.188           |
| <b>Skupaj</b>                                              | <b>23.318.466</b> |

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

V letu 2012 so bile terjatve iz unovčenih poroštev, izdanih na podlagi jamstvenih shem, poplačane v znesku 192.525 evrov skupaj z zamudnimi obrestmi. Terjatve iz unovčenih poroštev na podlagi ZJShemRS so bile skupaj z zamudnimi obrestmi poplačane v znesku 186.460 evrov. Terjatve iz unovčenih poroštev na podlagi ZJShemFO so bile skupaj z zamudnimi obrestmi poplačane v znesku 6.065 evrov.

### 2.3.4 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja za leto 2012 izkazano zadolževanje državnega proračuna v znesku 2.947.410.118 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 1.269.201.359 evrov.

Primerjava prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2011 in 2012 je prikazana v tabeli 12. V primerjavi z letom 2011 se je zadolževanje proračuna v letu 2012 zmanjšalo za 24,1 odstotka, odplačila dolga pa so se povečala za 32,1 odstotka. Neto zadolževanje v letu 2012 znaša 1.678.208.759 evrov in je za 42,6 odstotka manjše kot v letu 2011, ko je neto zadolževanje znašalo 2.925.510.974 evrov.

Struktura zadolževanja se je v letu 2012 spremenila, saj se je država v letu 2012 zadolžila tudi v tujini. Delež odplačil na domačem trgu v celotnem odplačilu dolga se je povečal z 51,8 odstotka v letu 2011 na 99,2 odstotka v letu 2012.

Tabela 12: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2011 in 2012

| Konto/Postavka |                                  | Zaključni račun<br>2011 | Zaključni račun<br>2012 |              | Indeks          |
|----------------|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------|-----------------|
|                |                                  | v evrih                 | v evrih                 | v odstotkih  |                 |
| (1)            | (2)                              | (3)                     | (4)                     | (5)          | (6)=(4)/(3)*100 |
| 500            | Domače zadolževanje              | 3.885.900.796           | 1.215.708.433           | 41,2         | 32              |
| 501            | Zadolževanje v tujini            | 0                       | 1.731.701.685           | 58,8         | -               |
| <b>50</b>      | <b>Zadolževanje (500+501)</b>    | <b>3.885.900.796</b>    | <b>2.947.410.118</b>    | <b>100,0</b> | <b>76</b>       |
| 550            | Odplačila domačega dolga         | 497.318.833             | 1.259.527.767           | 99,2         | 253             |
| 551            | Odplačila dolga v tujino         | 463.070.989             | 9.673.592               | 0,8          | 2               |
| <b>55</b>      | <b>Odplačila dolga (550+551)</b> | <b>960.389.822</b>      | <b>1.269.201.359</b>    | <b>100,0</b> | <b>132</b>      |
| <b>X/1.</b>    | <b>Neto zadolževanje (50–55)</b> | <b>2.925.510.974</b>    | <b>1.678.208.759</b>    | <b>-</b>     | <b>57</b>       |

Vira: zaključni račun za leto 2011 in zaključni račun.

#### 2.3.4.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2012 izkazani v skupnem znesku 2.947.410.118 evrov, od tega se 1.731.701.685 evrov nanaša na dolgoročno zadolževanje z izdano obveznico na ameriškem trgu<sup>150</sup> (v nadaljevanju: dolarska obveznica), 510.000.000 evrov na dolgoročna posojila domačih bank, 421.581.230 evrov na zadolževanje z dvanajstmesečnimi zakladnimi menicami<sup>151</sup>, 222.442.180 evrov na

<sup>150</sup> Republika Slovenija je v letu 2012 izdala dolarsko obveznico v nominalnem znesku 2.250.000.000 ameriških dolarjev (v nadaljevanju: dolarjev).

<sup>151</sup> Republika Slovenija je v letu 2012 izdala dvanajstmesečni zakladni menici v znesku 421.581.230 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti).

zadolževanje s šestmesečnimi zakladnimi menicami<sup>152</sup>, 61.271.312 evrov na zadolževanje s trimesečnimi zakladnimi menicami<sup>153</sup>, 135.372 evrov na zadolževanje z izročitvijo obveznic RS 21 ter 278.339 evrov na zadolževanje z izročitvijo obveznic RS 39.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

Po vstopu v Evropsko monetarno unijo je Republika Slovenija izdajala obveznice na evropskem trgu, s čimer se je skušala na tem trgu uveljaviti kot redna izdajateljica in je gradila krivuljo donosnosti državnih vrednostnih papirjev. Republika Slovenija je v letu 2012 petim bankam podelila mandat za organizacijo nove izdaje obveznic na evropskem trgu ali za dodatno izdajo v letu 2007 že izdane obveznice. Banke in Ministrstvo za finance so preverjale interes za morebitno izdajo obveznic, a v aprilu 2012 zaradi razmer v Republiki Sloveniji in na evropskem trgu ni bilo mogoče izdati obveznic. Po določeni stabilizaciji razmer v Republiki Sloveniji sredi leta 2012 je bila obveznica predstavljena investitorjem. Vendar je bil interes investitorjev po predstavitvi premajhen, da bi omogočal izdajo obveznic na evropskem trgu. Nato so pričele priprave za izdajo obveznic na ameriškem trgu. Med temi pripravami so Ministrstvo za finance in banke večkrat preverile možnost izdaje obveznic na evropskem trgu, vendar takšne možnosti po oceni bank ni bilo. Zadolževanje na ameriškem trgu je edina alternativa evropskemu trgu, saj lahko le ta trg zagotovi potreben obseg zadolževanja. Zato je bila izdaja obveznic na ameriškem trgu potrebna, da se je vzpostavila alternativa zadolževanju na evropskem trgu, in sicer z namenom zagotavljanja stalnega in zanesljivega dostopa do virov financiranja, saj razvoja razmer na evropskem trgu ni mogoče predvideti.

Sredstva iz zadolževanja države v letu 2012 v skupnem znesku 2.947.410.118 evrov so bila v znesku 1.308.485.742 evrov porabljena za izvrševanje proračuna za leto 2012, preostali del v znesku 1.638.924.376 evrov pa je namenjen odplačilu glavnice državnega dolga v letih 2013 in 2014.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

Konec leta 2012 je bila izvedba zadolžitve za financiranje proračuna za leto 2013 negotova. Takrat je bila izdana obveznica na ameriškem trgu, ki je bila v večjem delu namenjena odplačilu glavnice državnega dolga v prvi polovici leta 2013. Če se Republika Slovenija ne bi mogla zadolžiti v začetku leta 2013, je bilo z izdajo obveznic v letu 2012 zagotovljeno financiranje proračuna za prvo polovico leta 2013.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance konec leta 2012 znašal 16.815.966.767 evrov in predstavlja 47,4 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), konec leta 2011 pa je dolg znašal 15.156.770.017 evrov in je predstavljal 41,9 odstotka BDP<sup>154</sup>.

Ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra po ZPKEPS<sup>155</sup> bi dolg državnega proračuna konec leta 2012 po oceni računskega sodišča znašal 16.841.362.663 evrov oziroma

<sup>152</sup> Republika Slovenija je v letu 2012 izdala osem šestmesečnih zakladnih menic v znesku 637.017.990 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti). Med prejemki je izkazan zgolj diskontiran znesek tistih menic, ki na dan 31. 12. 2012 še niso bile odplačane.

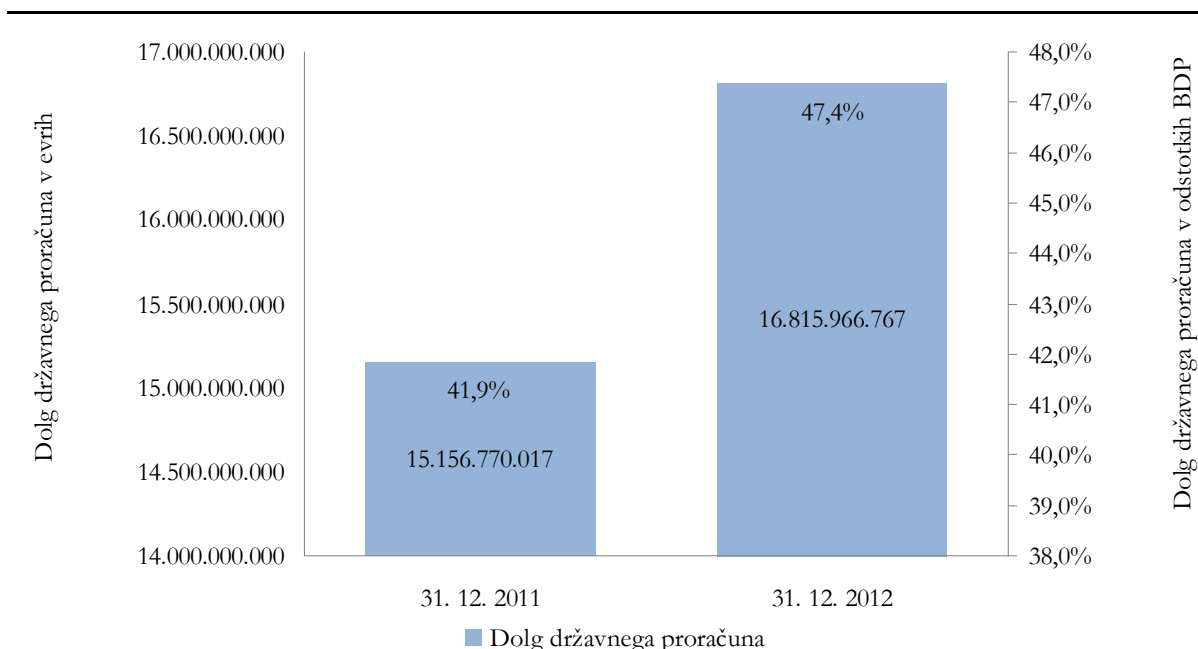
<sup>153</sup> Republika Slovenija je v letu 2012 izdala osem trimesečnih zakladnih menic v znesku 472.886.858 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti). Med prejemki je izkazan zgolj diskontiran znesek tistih menic, ki na dan 31. 12. 2012 še niso bile odplačane.

<sup>154</sup> BDP v tekočih cenah je v letu 2012 znašal 35.466 milijonov evrov, v letu 2011 pa 36.172 milijonov evrov. Vir: spletna stran Statističnega urada Republike Slovenije [URL: <http://www.stat.si/indikatorji.asp>], 23. 5. 2013.

<sup>155</sup> Konec leta 2012 znaša zadolžitev pri javnem podjetju Infra 25.395.896 evrov, konec leta 2011 pa 40.005.758 evrov.

47,5 odstotka BDP. Konec leta 2011 pa je ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra po ZPKEPS dolg znašal 15.196.775.775 evrov oziroma 42 odstotkov BDP.

Slika 2: Dolg državnega proračuna konec leta 2011 in 2012



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2012 znašali 632.515.632 evrov, kar predstavlja 8 odstotkov vseh prihodkov<sup>156</sup> proračuna v tem letu oziroma 1,8 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2011 so se stroški obresti povečali za 23,9 odstotka. V letu 2011 so stroški obresti znašali 510.629.127 evrov in so predstavljali 6,5 odstotka vseh prihodkov proračuna leta 2011 oziroma 1,4 odstotka BDP.

2.3.4.1.a Sistem EZRD je v letu 2009 iz sredstev zadolževanja proračuna v poslovne banke naložil depozite v znesku 1.270.000.000 evrov do leta 2012 za ohranitev stabilnosti finančnega sistema. Med drugim so bila sredstva naložena tudi v depozit pri NLB, in sicer v znesku 350.000.000 evrov. V letu 2011 so bile pogodbe o vezavi depozitov prekinjene, vendar so bile z istimi bankami sklenjene nove pogodbe o vezavi depozitov v skupnem znesku 1.195.000.000 evrov, ki zapadejo 1. 4. 2014 in se obrestujejo po letni obrestni meri 4,61 odstotka. Tako kot triletni depoziti iz leta 2009 so tudi triletni depoziti, ki so bili naloženi v poslovne banke v letu 2011, namenjeni zagotavljanju virov financiranja poslovnim bankam oziroma ohranitvi stabilnosti finančnega sistema<sup>157</sup>. V letu 2012 sta dve poslovni banki v skladu s pogodbenimi določili vrnila skupaj 48.000.000 evrov opisanih depozitov. (P)<sup>158</sup>

<sup>156</sup> Bilanca prihodkov in odhodkov.

<sup>157</sup> Točka 2.3.4.1.a v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2011.

<sup>158</sup> (P) – POSLOVNA SKRIVNOST.

(P) Torej z enakimi pogoji, kot jih je imel depozit, sklenjen v letu 2011. Ta posel je Ministrstvo za finance izvedlo zaradi hibridnega posojila NLB v znesku 320.000.000 evrov.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Odpoklic depozita je bil izvršen na podlagi dogovora vodstva ministrstva z NLB, v povezavi z nakazilom hibridnega posojila banki. Po navodilu ministra je bilo treba razpaziti toliko sredstev, kot je znašalo hibridno posojilo, torej 320.000.000 evrov.*

Ministrstvo za finance nam dogovora med vodstvom ministrstva z NLB ni predložilo, navedlo je, da tega dogovora v pisni obliki nimajo.

Stanje triletnih depozitov, naloženih v poslovne banke za ohranitev stabilnosti finančnega sistema, je zaradi navedenih poslovnih dogodkov na dan 31. 12. 2012 znašalo 827.000.000 evrov.

Dolgoročni depoziti sistema EZRD v poslovne banke so izkazani v bilanci stanja sistema EZRD na dan 31. 12. 2012 v znesku 860.000.000 evrov. Lastni viri in dolgoročne obveznosti sistema EZRD so na dan 31. 12. 2012 izkazani v znesku 55.890.438 evrov in ne omogočajo financiranja dolgoročnih depozitov sistema EZRD, zato viri za depozite sistema EZRD v poslovne banke predstavljajo tudi kratkoročne vloge in stanje denarja na podračunih proračunskih uporabnikov<sup>159</sup>.

Povprečno stanje vlog proračuna<sup>160</sup> v sistemu EZRD v letu 2012 je bilo 813.500.000 evrov, na dan 31. 12. 2012 pa so vloge proračuna v sistemu EZRD znašale 1.200.000.000 evrov. V letu 2012 pa se je povečalo stanje denarja na podračunu proračuna v sistemu EZRD<sup>161</sup>. Povprečno stanje denarja na podračunu proračuna<sup>162</sup> v letu 2012 je bilo 416.025.219 evrov, na dan 31. 12. 2012 pa je stanje denarja na podračunu znašalo 761.023.260 evrov.

Proračun je moral v letu 2012 ohranjati visoko stanje vlog in denarja v sistemu EZRD, ker je tako sistemu 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.

2.3.4.1.b Proračun je 15. 10. 2012 črpal posojilo pri NLB v znesku 200.000.000 evrov, ki zapade v plačilo 15. 10. 2019 in ima letno obrestno mero določeno kot seštevek EURIBOR za šestmesečne depozite in pribitka 3,6 odstotka<sup>163</sup>.

<sup>159</sup> Proračunski uporabniki lahko vlagajo vloge v sistem EZRD z zapadlostjo do enega leta.

<sup>160</sup> Povprečje smo izračunali iz stanj vlog proračuna konec vsakega meseca v letu 2012.

<sup>161</sup> V tem letu je prišlo do padca obrestnih mer na vloge, ki so bile za krajše ročnosti celo nižje od obrestne mere za stanje na podračunu. Zato je Ministrstvo za finance več sredstev obdržalo na podračunu proračuna in jih ni vezalo v vloge.

<sup>162</sup> Povprečje smo izračunali iz stanj denarja na podračunu proračuna konec vsakega meseca v letu 2012.

<sup>163</sup> Za prvo obrestno obdobje je ta seštevek znašal 4,016 odstotka. Hibridno posojilo države NLB pa je imelo obrestno mero 10 odstotkov.



Ministrstvo za finance je denarna sredstva od posojila naložilo v depozite pri Abanki Vip, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Abanka), in sicer posredno prek sistema EZRD, v katerem ima proračun naložena svoja denarna sredstva. Depoziti so bili Abanki dodeljeni na avkcijah sistema EZRD, na katerih so sodelovale tudi druge poslovne banke. Naloženi so bili v tiste poslovne banke, ki so ponudile najvišje obrestne mere. Ministrstvo za finance je tako v Abanko naložilo depozite v skupnem znesku 234.000.000 evrov<sup>164</sup>, z ročnostjo od 18 do 113 dni in obrestnimi merami od 0,70 do 2,8 odstotka. Navedeni depoziti so bili naloženi v obdobju od 11. 10. do 30. 11. 2012. (P)<sup>165</sup>

(P) Ministrstvo za finance, kot upravljevec EZRD, na podlagi modela izračunavanja maksimalne izpostavljenosti<sup>166</sup> določi limit, koliko depozitov lahko sistem EZRD naloži v posamezno banko. Z modelom izračunavanja maksimalne izpostavljenosti Ministrstvo za finance določa optimalno razpršenost depozitov pri domačih poslovnih bankah in tako sledi načelu varnosti. (P)

(P)

#### Pojasnilo Ministrstva za finance

*Limit je bil presežen zaradi navodila ministra za finance, da se presežna likvidnost iz posojila pri NLB vloži v obliki depozitov pri Abanki.*

2.3.4.1.c Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja<sup>168</sup> (v nadaljevanju: ZIOOZP) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja<sup>169</sup> izdala obveznico RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev (83.460.000 evrov). Na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja<sup>170</sup> (v nadaljevanju: ZSPOZ) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine<sup>171</sup> je Republika Slovenija leta 2002 izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev (125.100.000 evrov)<sup>172</sup>, 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. KDD ju je z odločbama vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: 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.

<sup>164</sup> Depoziti iz zneska 234.000.000 evrov, ki so bili najprej naloženi, so že zapadli, ko so bili naloženi zadnji depoziti iz tega zneska.

<sup>165</sup> (P) – POSLOVNA SKRIVNOST.

<sup>166</sup> Model je še v razvojni fazi in ni opredeljen v internih aktih.

<sup>167</sup> Na ta dan sta bila naložena zadnja dva depozita v Abanko na podlagi dogovora z Banko Slovenije.

<sup>168</sup> Uradni list RS, št. 49/99, 41/11.

<sup>169</sup> Uradni list RS, št. 84/99.

<sup>170</sup> Uradni list RS, št. 21/111-UPB2.

<sup>171</sup> 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.

<sup>172</sup> 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), in sicer po tečaju 239,640 tolarja za evro.

V letu 2011 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja<sup>173</sup> (v nadaljevanju: ZSPOZ-D), ki kot vir za odškodnine ne določa več sredstev SOD. Spremenjeni 3. člen ZSPOZ kot vire za poplačilo odškodnin določa sredstva, pridobljena na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij<sup>174</sup>, meddržavnih sporazumov in tujih virov ter državnega proračuna. ZSPOZ-D je v 3. členu določil, da mora Republika Slovenija 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 s pogodbo določili, da se dolg Republike Slovenije do SOD iz založenih sredstev za izplačilo odškodnin po ZSPOZ do 31. 12. 2010 v znesku 118.557.578 evrov<sup>175</sup> 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 premoženja<sup>176</sup> (v nadaljevanju: ZIOOZP-A). 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. ZIOOZP-A 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 s pogodbo določili, da se dolg Republike Slovenije do SOD iz založenih sredstev za izplačilo odškodnin po ZIOOZP do 31. 12. 2010 v znesku 57.091.764 evrov<sup>177</sup> 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 v letu 2012 v skladu s pogodbenimi določili poravnalo ustrezen del obveznosti do SOD za sredstva, ki jih je ta založila za izplačilo odškodnin po ZSPOZ in ZIOOZP do 31. 12. 2010, v skupnem znesku 35.815.612 evrov<sup>178</sup>. Poravnava obveznosti je bila v glavni knjigi proračuna evidentirana kot zmanjšanje dolgoročnih finančnih obveznosti na kontih bilance stanja in odplačila dolga na kontih računa financiranja.

V letu 2012 je bilo upravičencem vročenih 66.748 lotov obveznic RS 39 z nominalno vrednostjo 278.339 evrov in 3.244 lotov obveznic RS 21 z nominalno vrednostjo 135.372 evrov, kar je bilo v glavni

<sup>173</sup> Uradni list RS, št. 9/11.

<sup>174</sup> Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02.

<sup>175</sup> Obveznosti predstavljajo dolg Republike Slovenije do SOD iz vročenih in izplačanih obveznic do 31. 12. 2010, medtem ko obveznice, ki so bile izročene upravičencem do 31. 12. 2010, vendar še niso bile izplačane, v to obveznost niso vključene.

<sup>176</sup> Uradni list RS, št. 41/11.

<sup>177</sup> Tako kot opomba 175.

<sup>178</sup> Pogodbeni znesek se je v skladu z določbami obeh pogodb povečal za obresti, obračunane do 31. 3. 2012.

knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 413.711 evrov. Hkrati so bili 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, Republika Slovenija pa ta sredstva povrne SOD na podlagi mesečnih zahtevkov. Na podlagi mesečnih zahtevkov SOD za obdobje prvih desetih mesecev leta 2012 je Republika Slovenija izplačala SOD iz proračuna 333.864 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 39, ter 6.215.078 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 21<sup>179</sup>. Izplačila 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. Izplačane glavnice se nanašajo tako na vročene obveznice pred 31. 12. 2010, kot na obveznice, ki so bile upravičencem vročene po tem datumu.

Zaradi takega evidentiranja poslovnih dogodkov med odhodki proračuna niso izkazana izplačila glavnice za obveznice, ki so bile upravičencem vročene do 31. 12. 2010 in jih je SOD izplačala v letu 2012 ter za njihovo vračilo izstavila zahtevke Republiki Sloveniji<sup>180</sup> (v nadaljevanju: odhodki za obveznice, vročene do 31. 12. 2010), na kar je računsko sodišče opozorilo že v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2011.

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 mesečnih zahtevkov so se povečali dolgovi Republike Slovenije za glavnice obveznic, vročenih do 31. 12. 2010. Zato bi moralo Ministrstvo za finance v skladu s SRS 17.1. in 17.10. hkrati s pripoznanjem obveznosti v poslovnih knjigah proračuna izkazati tudi odhodke v enakem znesku. Ti odhodki po vsebini predstavljajo že izplačane glavnice obveznic upravičencem in so torej že bile dejansko izplačane. V skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju so zato izpolnjeni pogoji za pripoznanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010.

Prav tako bi moralo Ministrstvo za finance v skladu s četrtem odstavkom 11. člena ZJF med prejemki v računu financiranja izkazati zadolževanje, 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 zahteva tudi četrti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkažejo vsi prejemki in izdatki.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov, povezanih s poplačevanjem obveznosti po ZSPOZ in ZIOOZP, so v izkazu prihodkov in odhodkov pre nizko izkazani tekoči transferi v znesku 5.505.229 evrov, v računu financiranja pa so pre nizko izkazani prejemki iz zadolževanja v prav takem znesku.

<sup>179</sup> Republika Slovenija je v letu 2012 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 2012. Mesečna zahtevka za november in december 2012 v tem letu še nista bila izplačana.

<sup>180</sup> Izplačila iz proračuna v letu 2012 so se nanašala na izplačane glavnice v obdobju od januarja do oktobra 2012, za izplačane glavnice v novembru in decembru pa so bila izplačila iz proračuna izvršena v letu 2013.

#### 2.3.4.2 Upravljanje z dolgom državnega proračuna

V skladu z drugim odstavkom 82. člena ZJF lahko država za državna uravnavanja tečajnih in obrestnih tveganj sklepa tudi druge posle, povezane z državnim dolgom (izvedeni finančni instrumenti).

Republika Slovenija je 19. 10. 2012 na ameriškem trgu izdala desetletno obveznico (dolarska obveznica) z nominalno vrednostjo 2.250.000.000 dolarjev, letno obrestno mero v višini 5,5 odstotka in polletnim plačilom obresti. Z izdajo dolarske obveznice se je Republika Slovenija izpostavila tečajnemu tveganju. Z namenom odprave izpostavljenosti tečajnemu tveganju, ki izhaja iz zadolžitve z izdajo dolarske obveznice, je Republika Slovenija v letu 2012 izvedla posel valutne zamenjave. Na podlagi tega posla bo Republika Slovenija svoje obveznosti glede zadolžitve v dolarjih poravnavala v evrih.

Posel valutne zamenjave se je izvedel na podlagi pogodb za izvedbo valutne zamenjave Long Form Confirmation (v nadaljevanju: pogodbe LFC), ki so bile sklenjene med Republiko Slovenijo in tremi bankami, ki jim je bil podeljen mandat za izvedbo sindicirane izdaje obveznice (BNP Paribas, Deutsche Bank in JPMorgan). Pogodbe LFC vsebujejo določila, ki pomenijo zamenjavo glavnice ob izdaji obveznice, zamenjavo periodičnih denarnih tokov glede obresti med trajanjem pogodbe ter vrnitev glavnice ob zapadlosti 26. 10. 2022.

Posel valutne zamenjave se je izvedel po dogovorjenem fiksnem tečaju, določenem v pogodbi LFC<sup>181</sup>, po katerem se bo zamenjala glavnica ob izdaji in nato tudi ob zapadlosti obveznice. Republika Slovenija bo ob izdaji od bank dobila glavnico obveznice v evrih preračunano po fiksnem tečaju, bankam pa bo plačala znesek glavnice obveznice v dolarjih. Ob zapadlosti obveznice bo bankam vrnila nominalno vrednost glavnice v evrih, preračunano po fiksnem tečaju. Na dan sklenitve posla valutne zamenjave je bila določena tudi fiksna obrestna mera<sup>182</sup>, po kateri bo Republika Slovenija plačevala obresti na glavnico v evrih. Posel valutne zamenjave na podlagi drugega odstavka 82. člena ZJF predstavlja posel upravljanja z dolgom državnega proračuna.

Vrednost posla valutne zamenjave je bila dogovorjena s pogodbami LFC, in sicer v znesku 1.697.835.597 evrov<sup>183</sup>. Ta znesek glavnice<sup>184</sup> je ob izdaji obveznice dobila Republika Slovenija, medtem ko je plačala bankam dolarski znesek glavnice obveznice. Ta znesek preračunan po referenčnem tečaju European central Bank (v nadaljevanju: ECB) na dan izvedbe posla valutne zamenjave znaša 1.715.079.857 evrov<sup>185</sup>. Razliko v znesku 17.244.260 evrov, ki predstavlja tečajno razliko, je Ministrstvo za finance knjižilo v breme podkonta 402 932 – Stroški, povezani z zadolževanjem.

2.3.4.2.a Obveznost za glavnico dolarske obveznice je v poslovnih knjigah proračuna na dan 31. 12. 2012 izkazana v znesku 1.706.743.533 evrov. Ta znesek predstavlja dolarsko nominalno vrednost glavnice, preračunano v evre po srednjem tečaju ECB na dan 31. 12. 2012, kot to določa 34. člen ZR. Vendar mora Republika Slovenija na podlagi pogodb LFC ob zapadlosti plačati nominalno vrednost

<sup>181</sup> Fiksni tečaj 1,3029 dolarja za evro.

<sup>182</sup> Obrestna mera 5,3 odstotka.

<sup>183</sup>  $2.212.110.000 \text{ dolarjev (znesek iz zadolževanja z obveznico)} / 1,3029 \text{ (fiksni tečaj)} = 1.697.835.597 \text{ evrov.}$

<sup>184</sup> Glavnica obveznice znaša 2.250.000.000 dolarjev, vendar Republika Slovenija prejme manjši znesek (2.212.110.000 dolarjev), saj banke odštejejo nekatere stroške ob izdaji.

<sup>185</sup>  $2.212.110.000 \text{ (znesek iz zadolževanja z obveznico)} / 1,2898 \text{ (referenčni tečaj ECB)} = 1.715.079.857 \text{ evrov.}$

glavnice, preračunano po fiksnem tečaju v znesku 1.726.916.878 evrov. Razlika 20.173.345 evrov predstavlja dolgoročno finančno obveznost, ki je nastala na podlagi pogodb LFC in jo je v skladu s SRS 9.9. in 28. členom ZR treba izkazati v poslovnih knjigah Proračuna RS. V bilanci stanja Proračuna RS so zato prenizko izkazane dolgoročne finančne obveznosti v znesku 20.173.345 evrov in splošni sklad previsoko v enakem znesku.

2.3.4.2.b Za namen zmanjšanja kreditnega tveganja, ki nastane pri poslu valutne zamenjave, tako na strani bank kakor tudi na strani Republike Slovenije, so bili k pogodbam LFC sklenjeni tudi aneksi k pogodbam za izvedbo valutne zamenjave Credit Support Annex (v nadaljevanju: aneksi CSA), s katerimi se zmanjšuje kreditna izpostavljenost bank kakor tudi Republike Slovenije. V skladu z aneksi CSA so se Republika Slovenija in banke zavezale, da ves čas trajanja posla valutne zamenjave ena drugi zagotavljata denarno pokritje za kreditno izpostavljenost. Republika Slovenija je ob sklenitvi posla valutne zamenjave za ščitenje pred kreditnim tveganjem uporabila sprotno tržno vrednotenje valutne zamenjave oziroma izmenjavo pokritja v denarju. Ministrstvo za finance in banke, s katerimi je bila sklenjena valutna zamenjava, enkrat tedensko zagotovijo pokritje in tako zmanjšajo kreditno izpostavljenost na raven tedenske vrednosti valutne zamenjave.

V aneksih CSA je določeno, da višino pokritja, ki ga bo Republika Slovenija morala zagotavljati bankam ali bo do njega upravičena, izračunavajo banke, s katerimi Republika Slovenija izvaja transakcije za zmanjševanje kreditnega tveganja. Višina pokritja se izračunava na podlagi tržne vrednosti valutne zamenjave na presečni datum. Aneksi CSA določajo tudi mejo, nad katero morajo banke in Republika Slovenija zagotoviti denarno pokritje, in minimalni znesek pokritja, ki mora biti presežen, da stranke izvršijo prenos pokritja.

Republika Slovenija je imela v letu 2012<sup>186</sup> za 25.320.000 evrov prilivov iz zavarovanja kreditnega tveganja in za 139.050.000 evrov odlivov. Kreditna izpostavljenost Republike Slovenije pri poslu valutne zamenjave na dan 31. 12. 2012 znaša 113.730.000 evrov in predstavlja terjatev Republike Slovenije iz danih varščin bankam, s katerimi je bil sklenjen posel valutne zamenjave. Na izračun kreditne izpostavljenosti na dan 31. 12. 2012 je vplivala vrednost glavnice kakor tudi vse obresti, ki se bodo realizirale v desetih letih, kolikor traja posel valutne zamenjave. Poleg tega je izračun odvisen od tržnega tečaja in diskontnega faktorja, ki pa sta variabilna parametra.

Ministrstvo za finance je pripravilo oceno pričakovanih obveznosti in z njimi povezanih odlivov iz proračuna glede kreditne izpostavljenosti Republike Slovenije. Ocena pričakovanih odlivov temelji na naslednjih parametrih: spremembi gibanja tečaja dolar/evro v obdobju od leta 1999 do leta 2012, ki znaša 10,5 odstotka, korelaciji med gibanjem vrednosti valutne zamenjave in gibanjem deviznega tečaja, ki znaša 0,8 odstotka, in vrednosti glavnice, ki znaša 1,73 milijarde evrov. Zmnožek predstavlja 140 milijonov evrov in oceno pričakovane izpostavljenosti Republike Slovenije na letni ravni. Po oceni Ministrstva za finance naj bi letni odlivi iz zavarovanja pred kreditnim tveganjem znašali največ 200 milijonov evrov. Republika Slovenija mora zagotavljati pokritje iz valutne zamenjave do zapadlosti obveznice 26. 10. 2022.

<sup>186</sup> Realizirani zneski v dveh mesecih leta 2012, in sicer november in december 2012, saj je bila pogodba o valutni zamenjavi sklenjena šele konec oktobra 2012.

Zagotavljanje denarnih sredstev za pokrivanje obveznosti Republike Slovenije, ki izhajajo iz aneksov CSA, vpliva na odliv sredstev državnega proračuna v posameznem letu, brez vpliva na izdatke. V letu 2012 zadolževanje za ta namen ni bilo izvedeno, v prihodnjih letih pa se lahko zgodi, da bo Republika Slovenija morala zagotoviti sredstva za pokrivanje teh obveznosti z zadolževanjem. Pri tem opozarjamo, da ZJF ne dopušča zadolževanja države za te namene.

### 2.3.4.3 Prenos odplačil obveznosti v prihodnja leta

2.3.4.3.a Računsko sodišče je že v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2011 opozorilo, da so se odplačila nekaterih obveznosti Republike Slovenije prenesla v prihodnja leta. V letu 2011 je bil z Zakonom o dopolnitvi Zakona o družbi Slovenske železnice<sup>187</sup> (v nadaljevanju: ZDSŽ–A) določen novi 5.a člen Zakona o družbi Slovenske železnice<sup>188</sup>, na podlagi katerega bi morala Republika Slovenija obveznost do družbe Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba SŽ) v znesku 134.261.600 evrov poravnati v letih od 2012 do 2016, in sicer vsako leto po 26.852.320 evrov. ZUJF je v 20. členu, ki spreminja navedeni 5.a člen, odplačilo obveznosti Republike Slovenije do družbe SŽ preložil, tako da mora Republika Slovenija navedene obveznosti poravnati v letih od 2014 do 2023. Tako je Republika Slovenija preložila poravnavo navedenih obveznosti v prihodnja leta.

Iz ZDSŽ-A in 20. člena ZUJF izhaja, da je terjatev nastala z odpisom terjatev oziroma obveznosti, ki so obstajale na dan 31. 12. 1999, v breme oziroma v dobro dolgoročnih obveznosti iz financiranja in sestavin kapitala v podbilancah poslovnih področij družbe SŽ.

Iz poročila posebne revizije poslovanja družbe SŽ izhaja, da je družba SŽ že v letu 1993 izvedla delitev takrat skupne bilance, da bi se omogočilo ločeno ugotavljanje poslovnih rezultatov dejavnosti infrastrukture in prometa. Temu je sledila izločitev javne železniške infrastrukture iz družbe SŽ na Republiko Slovenijo po stanju na dan 31. 12. 1999. Po 31. 12. 1999, ko se je javna železniška infrastruktura že izločila iz premoženja družbe SŽ na podlagi Zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d. d.<sup>189</sup>, je država v letu 2003 dokapitalizirala družbo SŽ v znesku 21.694.245 evrov<sup>190</sup>. Na podlagi določil Zakona o poslovni sanaciji Holdinga Slovenske železnice, d. o. o.<sup>191</sup> v letu 2004 je država prevzela del dolga v zvezi z nakupom potniških vlakov v znesku 19.979.970 evrov<sup>192</sup> in tako nastalo terjatev pretvorila v osnovni kapital ter izvedla še dodatno dokapitalizacijo z vplačilom 20.864.630 evrov<sup>193</sup>.

Pogodba o plačilu terjatve (v nadaljevanju: pogodba s SŽ) med vlado in družbo SŽ je bila sklenjena 31. 12. 2012. Republika Slovenija in družba SŽ s to pogodbo urejata medsebojne pravice in obveznosti v zvezi s plačilom terjatve družbe SŽ do Republike Slovenije v znesku 134.261.600 evrov. V poslovnih knjigah Ministrstva za infrastrukturo in prostor je bila na podlagi pogodbe s SŽ pripoznana dolgoročna obveznost iz poslovanja v vrednosti 134.426.160 evrov.

<sup>187</sup> Uradni list RS, št. 43/11.

<sup>188</sup> Uradni list RS, št. 106/10.

<sup>189</sup> Uradni list RS, št. 26/03.

<sup>190</sup> Znesek 5.198.809 tisoč tolarjev je preračunan po tečaju 1 evro = 239,640 tolarja.

<sup>191</sup> Uradni list RS, št. 45/04.

<sup>192</sup> Znesek 4.788 milijonov tolarjev je preračunan po tečaju 1 evro = 239,640 tolarja.

<sup>193</sup> Znesek 5.000 milijonov tolarjev je preračunan po tečaju 1 evro = 239,640 tolarja.

#### 2.3.4.4 Primerjava izkazanega primanjkljaja državnega proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država, merjenega po metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995

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 država<sup>194</sup>. Podlaga za pripravo poročila sta Uredba Sveta (ES) št. 479/2009 z dne 25. maja 2009 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti<sup>195</sup>, in Uredba Sveta (ES) št. 679/2010 z dne 26. julija 2010 o spremembah Uredbe (ES) št. 479/2009 glede kakovosti statističnih podatkov v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem<sup>196</sup>.

Medtem ko neto posojanje/izposojanje sektorja država, kot je izkazano v EDP poročilu, temelji na metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995 (v nadaljevanju: metodologija ESA 95) in dodatnem metodološkem priročniku<sup>197</sup>, 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 2013 (v nadaljevanju: EDP poročilo iz aprila 2013), kjer so poleg podatkov o realizaciji za obdobje od leta 2009 do leta 2011 vključeni tudi predhodni podatki o realizaciji primanjkljaja in dolga sektorja država za leto 2012 ter napovedi za leto 2013. Pridobili smo tudi pojasnila o razlogih za razlike med izkazanim neto izposojanjem sektorja države po metodologiji ESA 95 ter izkazanim primanjkljajem v predlogu zaključnega računa.

Primanjkljaj, kot je izkazan v predlogu zaključnega računa, in predhodne podatke o neto izposojanju posameznih ravni sektorja države ter celotnega institucionalnega sektorja države za leto 2012, kot so prikazani v EDP poročilu iz aprila 2013, prikazuje tabela 13.

<sup>194</sup> Reporting of Government Deficit and Debt Levels – Poročilo o primanjkljaju in dolgu (v nadaljevanju: EDP poročilo).

<sup>195</sup> Uradni list EU L, št. 145 z dne 10. 6. 2009.

<sup>196</sup> Uradni list EU L, št. 198/1 z dne 30. 7. 2010.

<sup>197</sup> Manual on Government deficit and debt – Priročnik o primanjkljaju in dolgu države, ki ga je izdala Evropska komisija.

Tabela 13: Primanjkljaj proračuna v primerjavi z neto izposojanjem institucionalnega sektorja države za leto 2012

| v milijonih evrov                                                                                                                                                     |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Postavka                                                                                                                                                              | 2012              |
| <b>A. Primanjkljaj proračuna po denarnem toku (primanjkljaj v bilanci prihodkov in odhodkov države, izkazan v predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2012)</b> | <b>(1.106,45)</b> |
| <i>v odstotkih BDP<sup>198</sup></i>                                                                                                                                  | (3,1)             |
| 1. Popravki za finančne transakcije                                                                                                                                   | 42,19             |
| 2. Skupaj obračunski popravki:                                                                                                                                        | (131,67)          |
| • obračunski popravki pri prihodkih                                                                                                                                   | (135,17)          |
| • obračunski popravki pri odhodkih                                                                                                                                    | 3,49              |
| 3. Neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države                                                                                                | (53,48)           |
| 4. Drugi popravki                                                                                                                                                     | (93,05)           |
| <b>B. Neto izposojanje (-) enot centralne ravni države po metodologiji ESA 95 (B=A+1+2+3+4)</b>                                                                       | <b>(1.342,47)</b> |
| <i>v odstotkih BDP</i>                                                                                                                                                | (3,8)             |
| <b>C. Neto posojanje (+) enot lokalne ravni države po metodologiji ESA 95</b>                                                                                         | <b>33,24</b>      |
| <i>v odstotkih BDP</i>                                                                                                                                                | 0,1               |
| <b>D. Neto izposojanje (-) skladov socialnega zavarovanja po metodologiji ESA 95</b>                                                                                  | <b>(108,50)</b>   |
| <i>v odstotkih BDP</i>                                                                                                                                                | (0,3)             |
| <b>E. Neto izposojanje (-) sektorja države po metodologiji ESA 95 (E = B + C + D)</b>                                                                                 | <b>(1.417,73)</b> |
| <i>v odstotkih BDP</i>                                                                                                                                                | (4,0)             |

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje.

Vira: EDP poročilo iz aprila 2013 in podatki Ministrstva za finance.

V zaključnem računu za leto 2012 je izkazan primanjkljaj v znesku 1.106,45 milijona evrov, vse enote centralne ravni države pa po predhodnih podatkih za leto 2012 izkazujejo neto izposojanje v znesku 1.342,47 milijona evrov. Na izkazano neto izposojanje so vplivali pozitivni popravki za finančne transakcije (42,19 milijona evrov), negativni obračunski popravki zaradi prevedbe izkazanih prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka na obračunske vrednosti (131,67 milijona evrov), neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države (53,48 milijona evrov) ter drugi popravki (93,05 milijona evrov).

<sup>198</sup> BDP, ki je uporabljen pri izračunu v EDP poročilu iz aprila 2013, znaša 35.466,32 milijona evrov.



Popravki za finančne transakcije, ki v letu 2012 v celotnem znesku znašajo 42,19 milijona evrov, se nanašajo na odplačila dolga (glavnic) za izgradnjo vodne državne infrastrukture, ki se iz državnega proračuna nakazujejo javnemu podjetju Infra v znesku 14,2 milijona evrov. V znesku 10,8 milijona evrov se popravki za finančne transakcije nanašajo na plačila družbi SŽ, izkazana v okviru drugih subvencij javnim podjetjem. Iz odhodkov državnega proračuna se v znesku 17,2 milijona evrov izločijo tudi tečajne razlike, ki so nastale pri poslu valutne zamenjave, ki je bil izveden pri izdaji obveznic Republike Slovenije v dolarjih na tujem trgu.

Drugi popravki, ki povečujejo neto izposojanje enot centralne ravni države, so za leto 2012 izkazani v znesku 93,05 milijona evrov. Vsebinsko so prikazani v tabeli 14.

Tabela 14: Drugi popravki

| v milijonih evrov                      |                |
|----------------------------------------|----------------|
| <b>Drugi popravki</b>                  | <b>2012</b>    |
| Kapitalski transfer (superdividende)   | (50,74)        |
| Dokapitalizacija družb v državni lasti | (27,87)        |
| Unovčena poročstva države              | (21,98)        |
| Saldo proračunskih rezerv              | (4,06)         |
| Obračunski popravek za finančni lizing | 11,49          |
| Statistične izravnavne in popravki     | 0,11           |
| <b>Skupaj drugi popravki</b>           | <b>(93,05)</b> |

Vir: EDP poročilo iz aprila 2013 in podatki Ministrstva za finance.

Posebna transakcija, ki je v letu 2012 vplivala na nižje prihodke sektorja država je t.i. superdividenda, ki so jo vplačala v državni proračun tri podjetja (Elektro Slovenija, d. o. o., Ljubljana, GEN energija, d. o. o., Krško in Telekom Slovenija, d. d., Ljubljana) v znesku 50,7 milijona evrov. Superdividenda nastane, ko podjetje, kjer ima država lastniški delež, izplača dividendo, ki je višja od ustvarjenega dobička v preteklem letu, torej se izplača iz akumuliranih rezerv.

Dokapitalizacij družb v državni lasti, ki poslujejo z izgubo in se v proračunu ne izkazujejo med odhodki, v letu 2012 ni bilo. V letu 2012 so zvišali neto izposojanje enot centralne ravni države izdatki SOD za dokapitalizacijo NLB v znesku 27,9 milijona evrov.

Med drugimi popravki je izkazan še popravek v znesku 21,98 milijona evrov iz plačil zapadlih poroštev, ki v skladu z metodologijo ESA 95 kot tekoči transfer kapitala podjetjem in fizičnim osebam povečujejo neto izposojanje (primanjkljaj) države.

Poleg neto izposojanja enot centralne ravni države v znesku 1.342,47 milijona evrov so neto izposojanje sektorja države zmanjševale enote lokalne ravni države in povečevali skladi socialnega zavarovanja. Po predhodni oceni znaša neto izposojanje sektorja države za leto 2012 skupno 1.417,73 milijona evrov oziroma 4 odstotke BDP.

### 2.3.5 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna

V tabeli 15 so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

Tabela 15: Realizirani proračun za leto 2012 pred revizijo in po reviziji

v evrih

| Izkaz/Postavka                                                  | Pred revizijo          | Napake              | Po reviziji            |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------|------------------------|
| (1)                                                             | (2)                    | (3)                 | (4)=(2)+(3)            |
| <b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>                            |                        |                     |                        |
| 7 Vsi prihodki                                                  | 7.887.035.270          | 40.542.653          | 7.927.577.923          |
| 4 Vsi odhodki                                                   | 8.993.487.746          | (7.602.346)         | 8.985.885.400          |
| <b>I. Presežek/primanjkljaj</b>                                 | <b>(1.106.452.476)</b> | <b>48.144.999</b>   | <b>(1.058.307.477)</b> |
| <b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>                       |                        |                     |                        |
| 75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev | 4.579.052              | 0                   | 4.579.052              |
| 44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev               | 509.500.531            | 37.012.226          | 546.512.757            |
| <b>II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb</b>            | <b>(504.921.479)</b>   | <b>(37.012.226)</b> | <b>(541.933.705)</b>   |
| <b>Račun financiranja</b>                                       |                        |                     |                        |
| 50 Zadolževanje                                                 | 2.947.410.118          | 5.591.940           | 2.953.002.058          |
| 55 Odplačila dolga                                              | 1.269.201.359          | 14.176.029          | 1.283.377.388          |
| <b>III. Neto zadolževanje</b>                                   | <b>1.678.208.759</b>   | <b>(8.584.089)</b>  | <b>1.669.624.670</b>   |
| <b>IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)</b>                            | <b>10.839.024.440</b>  | <b>46.134.593</b>   | <b>10.885.159.033</b>  |
| <b>V. Vsi izdatki (V=4+44+55)</b>                               | <b>10.772.189.636</b>  | <b>43.585.909</b>   | <b>10.815.775.545</b>  |
| <b>VI. Sprememba stanja na računih</b>                          | <b>66.834.804</b>      | <b>2.548.684</b>    | <b>69.383.488</b>      |

Vir: zaključni račun.

### 2.3.6 Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2012

Zbirna bilanca stanja je bila pripravljena po stanju na dan 31. 12. 2012, in sicer na podlagi prvega odstavka 96. člena ZJF in Navodila za pripravo zbirne bilance stanja državnega proračuna<sup>199</sup>. Vključena je v obrazložitev zaključnega računa. Pripravljena je na podlagi analitičnih bruto bilanc in izkazuje sredstva in obveznosti do virov sredstev, kot so izkazane v bruto bilancah neposrednih uporabnikov ter bruto bilanci Proračuna RS. Prvič je bila pripravljena na dan 31. 12. 2010.

V zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2012 je vključenih 168 neposrednih uporabnikov<sup>200</sup> ter Proračun RS, in sicer:

- 58<sup>201</sup> in 58<sup>202</sup> vladnih proračunskih uporabnikov,
- 13 nevladnih proračunskih uporabnikov,
- 39 pravosodnih proračunskih uporabnikov in
- proračunski uporabnik 1099 (Proračun RS).

2.3.6.a Proračun RS ni uvrščen na Seznam proračunskih uporabnikov, ki ga vodi UJP. Ker tudi Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov<sup>203</sup> 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.

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

Celotna aktiva zbirne bilance stanja proračuna na dan 31. 12. 2012 je znašala 25.058.957.167 evrov, kar je 4,7 odstotka več, kot je znašala na dan 31. 12. 2011 (23.928.470.916 evrov). 98 odstotkov celotne aktive je predstavljalo 15 neposrednih uporabnikov, ki so prikazani v tabeli 16.

<sup>199</sup> Z dne 20. 2. 2013.

<sup>200</sup> To je 172 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).

<sup>201</sup> Trije proračunski skladi in namenska sredstva Ministrstva za gospodarstvo – kupnine se vodijo pri štirih od teh 58 neposrednih uporabnikov.

<sup>202</sup> 58 upravnih enot, za katere se sestavlja skupna bilanca stanja, ki se vključi v zbirno bilanco stanja.

<sup>203</sup> Uradni list RS, št. 46/03.

Tabela 16: Neposredni uporabniki glede na delež v aktivni zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2012

| Zap. št.      | Oznaka | Neposredni uporabniki                                   | Znesek<br>v evrih     | Delež<br>aktive<br>v odstotkih |
|---------------|--------|---------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| (1)           | (2)    | (3)                                                     | (4)                   | (5)                            |
| 1.            | 1611   | Ministrstvo za finance                                  | 8.224.194.515         | 32,8                           |
| 2.            | 1099   | Proračun RS                                             | 5.050.283.477         | 20,2                           |
| 3.            | 2430   | Ministrstvo za infrastrukturo in prostor                | 2.228.663.474         | 8,9                            |
| 4.            | 3330   | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 1.783.792.599         | 7,1                            |
| 5.            | 2330   | Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                     | 1.325.544.543         | 5,3                            |
| 6.            | 2431   | Direkcija Republike Slovenije za ceste                  | 1.201.824.037         | 4,8                            |
| 7.            | 1914   | Generalštab Slovenske vojske                            | 944.869.322           | 3,8                            |
| 8.            | 2130   | Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 782.350.440           | 3,1                            |
| 9.            | 2711   | Ministrstvo za zdravje                                  | 766.749.285           | 3,1                            |
| 10.           | 1714   | Policija                                                | 563.865.671           | 2,3                            |
| 11.           | 2611   | Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve         | 542.867.600           | 2,2                            |
| 12.           | 1911   | Ministrstvo za obrambo                                  | 522.025.018           | 2,1                            |
| 13.           | 2030   | Ministrstvo za pravosodje in javno upravo               | 337.197.899           | 1,3                            |
| 14.           | 2334   | Agencija Republike Slovenije za okolje                  | 195.887.219           | 0,8                            |
| 15.           | 1511   | Generalni sekretariat vlade Republike Slovenije         | 93.616.470            | 0,4                            |
| 16.           |        | Ostali                                                  | 495.225.685           | 2,0                            |
| <b>Skupaj</b> |        |                                                         | <b>25.058.957.254</b> | <b>100,0</b>                   |

Opomba: \* Seštevek aktiv vseh bilanc stanja neposrednih uporabnikov, pridobljenih na AJ PES, se od aktive v zbirni bilanci stanja razlikuje za 87 evrov. Gre za zaokroževanje in napačno prikazane podatke v bilanci stanja na Delovnem sodišču v Celju, podatki v zbirni bilanci stanja pa so pravilni.

Viri: bilance stanja za leto 2012, pridobljene iz AJ PES.

Najpomembnejše postavke sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 po vrednosti so bile:

- dolgoročne finančne naložbe 9.223.555.329 evrov (36,8 odstotka);
- opredmetena osnovna sredstva 5.498.138.988 evrov (21,9 odstotka): nabavna vrednost je 10.002.634.220 evrov in popravek vrednosti 4.504.495.232 evrov;
- terjatve za sredstva, dana v upravljanje 3.220.292.392 evrov (12,9 odstotka).

Najpomembnejše postavke obveznosti do virov sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 po vrednosti so bile:

- dolgoročne finančne obveznosti 14.239.201.556 evrov (56,8 odstotka);
- splošni sklad 4.106.721.008 evrov (16,4 odstotka);
- kratkoročne obveznosti do financerjev 2.576.798.075 evrov (10,3 odstotka).

2.3.6.1.a Zaradi reorganizacije neposrednih proračunskih uporabnikov v letu 2012 nismo primerjali končnih stanj v bruto bilancah na dan 31. 12. 2011 in začetnih stanj na dan 1. 1. 2012, saj reorganizirani uporabniki nimajo primerljivih stanj na dan 31. 12. 2011. Ministrstvo za finance je v Obrazložitvi podatkov zbirne bilance stanja neposrednih uporabnikov na dan 31. 12. 2012 navedlo, da so po izvedbi preknjiževanja zaradi reorganizacije, stanja na dan 1. 1. 2012 na novih neposrednih uporabnikih nižja za 3.476.678 evrov ali 1,86 odstotka stanja aktive oziroma pasive glede na stanje prejšnjih neposrednih uporabnikov. Pojasnilo je vse razlike, razen 4.933 evrov.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Znesek 4.933 evrov se nanaša na skupine kontov 00, 01, 04 in 05 ter na ukinjenega proračunskega uporabnika Urad Republike Slovenije za varstvo potrošnikov. Pristojnosti tega proračunskega uporabnika, njegova sredstva in obveznosti do virov sredstev so bile namreč na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu potrošnikov (Uradni list RS, št. 78/11) prenesene na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Preknjiženje ni bilo izvršeno na dan 1. 1. 2012, ampak kasneje v letu 2012.*

2.3.6.1.b S primerjavo podatkov zbirne bilance stanja, Seznama proračunskih uporabnikov, ki ga objavlja UJP, podatkov iz glavnih knjig vseh neposrednih uporabnikov in podatkov iz bilanc stanja neposrednih uporabnikov, ki jih objavlja AJ PES, smo ugotovili, da so v zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2012 vključeni vsi neposredni uporabniki, ki so bili na dan 31. 12. 2012 vključeni v Seznam proračunskih uporabnikov, ter Proračun RS.

V zbirno bilanco stanja so vključene tudi postavke Agencije Republike Slovenije za upravljanje kapitalskih naložb (v nadaljevanju: AUKN), čeprav je ta prenehala obstajati 28. 12. 2012 z uveljavitvijo 38. člena Zakona o Slovenskem državnem holdingu<sup>204</sup> (v nadaljevanju: ZSDH).

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*V skladu z ZSDH pristojnosti glede upravljanja naložb v imenu in za račun Republike Slovenije izvaja uprava SOD. SOD je zato tudi prevzela zaposlene iz AUKN, ter finančna in materialna sredstva. ZSDH pa ne določa, da je morala SOD pokrivati stroške, ki so nastali v AUKN do prenosa teh nalog na SOD. Zato je bilo na sestanku med predstavniki Ministrstva za finance in SOD dogovorjeno, da se vse obveznosti, ki se nanašajo na leto 2012, še poravnajo iz finančnega načrta AUKN. Taka rešitev poravnavanja obveznosti za leto 2012 je bila mogoča tudi zato, ker so bile v proračunu za leto 2013 pri proračunskem uporabniku AUKN zagotovljene proračunske pravice porabe. Po poravnavi vseh obveznosti iz poslovanja AUKN do dneva prenosa nalog na SOD in po poplačilu vseh terjatev (te so se nanašale predvsem na boleznine, ki jih je bilo treba refundirati iz ZZZS) se je tudi finančno poslovanje AUKN zaključilo.*

2.3.6.1.c Način priprave zbirne bilance stanja določa Navodilo za pripravo zbirne bilance stanja državnega proračuna. Kot je razvidno že iz izraza zbirna bilanca stanja, medsebojni odnosi med neposrednimi uporabniki niso izločeni, saj gre za seštevke analitičnih bruto bilanc stanja vseh neposrednih

<sup>204</sup> Uradni list RS, št. 105/12.

uporabnikov. To pomeni, da so za medsebojne terjatve in obveznosti ustrezne postavke v zbirni bilanci stanja prikazane višje, kot bi bile v primeru sestave konsolidirane bilance stanja.

### 2.3.6.2 Opredmetena osnovna sredstva

Neodpisano stanje na postavkah opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2012 je bilo 5.498.138.988 evrov ali 5 odstotkov več kot prejšnje leto (5.238.015.379 evrov). Znesek predstavlja 21,9 odstotka celotne aktive (vseh sredstev). Največje neposredne uporabnike glede na neodpisano stanje opredmetenih osnovnih sredstev prikazuje tabela 17.

Tabela 17: Največji neposredni uporabniki glede na delež v postavki opredmetena osnovna sredstva (neodpisana vrednost) na dan 31. 12. 2012

| Zap. št.      | Neposredni uporabnik                     | Znesek<br>v evrih    | Delež<br>v odstotkih | Kumulativa deleža<br>v odstotkih |
|---------------|------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------|
| (1)           | (2)                                      | (3)                  | (4)                  | (5)                              |
| 1.            | Ministrstvo za infrastrukturo in prostor | 1.585.930.809        | 28,8                 | 28,8                             |
| 2.            | Direkcija Republike Slovenije za ceste   | 1.183.815.897        | 21,5                 | 50,4                             |
| 3.            | Generalštab Slovenske vojske             | 684.292.211          | 12,4                 | 62,8                             |
| 4.            | Ministrstvo za obrambo                   | 500.566.199          | 9,1                  | 71,9                             |
| 5.            | Policija                                 | 382.139.344          | 7,0                  | 78,9                             |
| 6.            | Ostali                                   | 1.161.394.528        | 21,1                 | 100,0                            |
| <b>Skupaj</b> |                                          | <b>5.498.138.988</b> | <b>100,0</b>         |                                  |

Viri: Ministrstvo za finance, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve in bruto bilance za leto 2012.

2.3.6.2.a V skladu s 37. členom Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>205</sup> (v nadaljevanju: ZSPDSLS) ministrstvo, pristojno za upravo, 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 (v nadaljevanju: CEN). Vsebina in postopki vodenja CEN (in drugih evidenc, ki jih določa 37. člen ZSPDSLS) ter naloge posameznih upravljavcev nepremičnega premoženja države v zvezi z vodenjem evidenc naj bi se določile v uredbi, ki jo sprejme vlada. Navedena uredba še ni bila sprejeta. CEN bi se morala povezati z zemljiško knjigo, zemljiškim katastrom in katastrom stavb ter z drugimi evidencami. Povezava med CEN in zemljiško knjigo ne deluje, CEN tudi ni povezana z registrom nepremičnin na GURS. Po navedbah Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo CEN vsebuje podatke, ki so jih posamezni neposredni uporabniki vpisali v to evidenco kot upravljavci nepremičnin. Primerjava med CEN in registri osnovnih sredstev posameznih neposrednih uporabnikov bi bila mogoča na podlagi inventarne številke, ki je enoličen znak osnovnega sredstva. Ker v registrih osnovnih sredstev v programu MFERAC<sup>206</sup> v vseh primerih ni vpisana prava inventarna številka,

<sup>205</sup> Uradni list RS, št. 86/10, 75/12.

<sup>206</sup> MFERAC – enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

je primerjava CEN z registri nepremičnin otežena. Poleg tega je primerjava s CEN otežena, ker ta posebej evidentira dele zgradb, medtem ko neposredni uporabniki evidentirajo celotno zgradbo. Otežena je tudi primerjava registra nepremičnin na GURS s podatki registrov osnovnih sredstev v programu MFERAC.

2.3.6.2.b Pregledali smo poročila o popisu na dan 31. 12. 2012 za naslednje neposredne uporabnike: Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Ministrstvo za zdravje ter Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije.

Popisna komisija za popis nepremičnin Ministrstva za obrambo je ugotovila primanjkljaj 30 parcel in 1 objekta ter presežek 4 parcel in 2 objektov. Minister je sprejel sklep<sup>207</sup>, da se te 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, ker se popisne razlike niso evidentirale. 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:

- Ministrstvo za promet: usklajevanje nekaterih sredstev se je nadaljevalo tudi po izvedenem popisu; od družbe SŽ 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 in okolje: popisna komisija je v popisnem poročilu predlagala, da se med letom poskuša raziskati nepopisana osnovna sredstva ter presežke osnovnih sredstev;
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport: popisna komisija pri popisu ni našla 12 osnovnih sredstev, za katere je minister v sklepu zadolžil skrbnike osnovnih sredstev, da jih locirajo (sredstva so bila prenesena na podkonto 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe);
- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo: v sklepu, ki ga je podpisal minister, je navedeno, da se viške in manjke evidentira oziroma izloči iz knjigovodskih evidenc do 30. 6. 2013, opremo, opredeljeno kot osnovna sredstva v reševanju, pa je treba medsebojno primerjati, uskladiti in preveriti stanje med letom 2013.

V sklepu, ki ga je podpisal minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, ni naveden način knjiženja in likvidacije ugotovljenih primanjkljajev, kar zahteva 45. člen Pravilnika o računovodstvu<sup>208</sup>. Enako velja za Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije in Ministrstvo za zdravje.

2.3.6.2.c Ugotovili smo, da se pri popisih osnovnih sredstev nekatera sredstva neposrednih uporabnikov knjižijo na podkonto 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in podkonto 029000 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe. To so sredstva in nepremičnine, ki so predvidene za odpis, ali sredstva, ki v popisu niso bila najdena (manjki).

<sup>207</sup> 20. 2. 2013.

<sup>208</sup> Št. 45 – 14/2008/1 z dne 25. 3. 2008.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Ministrstvo za finance je v oktobru 2012 vse neposredne uporabnike pozvalo, naj posredujejo dokumentacijo za izločitev navedenih sredstev iz analitične evidence.*

Kljub pozivu Ministrstva za finance je bilo pri neposrednih uporabnikih na dan 31. 12. 2012 na podkontu 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe evidentiranih skupno 13.563.118,89 evra (knjigovodska vrednost: 516.668,19 evra), na podkontu 029000 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe pa 7.397.608,73 evra (knjigovodska vrednost: 751.444,81 evra).

Po sklepu ministra, pristojnega za infrastrukturo in prostor<sup>209</sup>, naj bi se po opravljenem popisu na dan 31. 12. 2011 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 opreme<sup>210</sup> prenesel na podkonto 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe, del<sup>211</sup> pa je ostal evidentiran kot oprema v uporabi, dokler za izknjiženje ne pridobi ustreznih listin. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor tudi v letu 2012 ni zagotovilo ustreznih knjigovodskih listin za izknjiženje navedenih sredstev.

2.3.6.2.d Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je imelo na dan 31. 12. 2012 na kontih podskupine 023 – Nepremičnine v gradnji ali izdelavi in 047 – Oprema in druga opredmetena sredstva, ki se pridobivajo v bruto bilanci evidentiranih 596 sredstev v pridobivanju v skupni vrednosti 687.699.432 evrov, od tega 431 zgradb v skupni vrednosti 163.606.137 evrov, ki so v pridobivanju že 5 let (od leta 2007). Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo pričeti z obračuni amortizacije, zato vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev niso ustrezno izkazane.

*Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo in prostor*

*Na področju železniške infrastrukture se projekti izvajajo več let, osnovna sredstva pa se aktivirajo ob zaključku vseh aktivnosti (po pridobitvi in uskladitvi kolavdacijskih zapisnikov in obrazcev za aktivacijo sredstev), zato so evidentirana kot sredstva v pridobivanju tudi po več let.*

2.3.6.2.e Ministrstvo za promet in družba DARS sta dne 16. 2. 2011 podpisala Primopredajni zapisnik o prenosu zemljišč v upravljanju družbe DARS na Republiko Slovenijo<sup>212</sup> (v nadaljevanju: primopredajni zapisnik). Predmet prenosa je bila vrednost zemljišč v vrednosti 432.712.548 evrov, ki predstavlja nabavno vrednost zemljišč v lasti Republike Slovenije na dan 1. 1. 2010. Vrednost zemljišč se je v računovodskih evidencah Republike Slovenije evidentirala na podlagi analitičnega seznama družbe DARS z dne 1. 1. 2010, ki je vseboval le podatke o vrednosti zemljišč po avtocestnih odsekih, ne pa podatkov o vrednosti zemljišč po parcelnih številkah zemljišč, ki so v lasti Republike Slovenije.

Vrednost zemljišč v poslovnih knjigah Ministrstva za infrastrukturo in prostor je na dan 31. 12. 2012 še vedno vodena po vrednosti posameznega avtocestnega odseka. Minister, pristojen za infrastrukturo in prostor, je po opravljenem letnem popisu sredstev in obveznosti do njihovih virov s sklepom zadalžil pravno in finančno službo ministrstva, da ustrezno preverita sezname nepremičnin in zemljiškoknjžno

<sup>209</sup> Št. 450-21/2012/18 z dne 27. 2. 2012.

<sup>210</sup> Del, ki ga lahko v celoti odpiše.

<sup>211</sup> Del, ki ga ni mogoče samostojno odpisati.

<sup>212</sup> Št. 010-84/2010/48-0003293 z dne 16. 2. 2011.



urejenost po seznamu ter preverita popolnost podatkov o nepremičninah in zagotovita listinsko dokumentacijo za evidentiranje v poslovne knjige. Imenovana je bila posebna popisna komisija za popis teh zemljišč, ki so bila prenesena na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor iz družbe DARS. Ugotovili smo, da so se odškodninska in zemljiškooknjižna stanja na nepremičninah v okviru posameznega avtocestnega odseka začela v letu 2012 urejati, določen del nepremičnin, ki je bil prenesen na Republiko Slovenijo na podlagi ZDARS-1, pa še ni dokončno zemljiškooknjižno urejen.

2.3.6.2.f Neposredni uporabniki, 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. 2012 so imeli navedeni neposredni uporabniki v poslovnih knjigah evidentiranih 35.508 osnovnih sredstev z nabavno vrednostjo 1 evro ali manj (torej 2,5 odstotka več kot v letu 2011), od tega 1.073 zemljišč in 578 zgradb:

- Ministrstvo za notranje zadeve in Policija: 460 kosov opreme;
- Ministrstvo za obrambo in organi v sestavi: 444 zemljišč, 64 zgradb, 6.078 kosov opreme (21 zemljišč več kot v letu 2011);
- ostali neposredni uporabniki, za katere vodi računovodstvo DJR: 629 zemljišč, 514 zgradb, 27.319 kosov opreme<sup>213</sup> (170 zemljišč in 39 zgradb več kot v letu 2011).

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava<sup>214</sup> v 3. členu določa: "*Neopredmetenim sredstvom in opredmetenim osnovnim sredstvom, razen nepremičninam, ki so na dan uveljavitve tega pravilnika vrednoteni po en evro, se določi nabavna vrednost najkasneje v roku enega leta od uveljavitve tega pravilnika. Za nepremičnine, ki so na dan uveljavitve tega pravilnika vrednotene po vrednosti en evro, se nabavna vrednost določi za pripravo letnega poročila za leto 2012.*" Sedem proračunskih uporabnikov je v letu 2012 pripisalo vrednost, ki jo je določila GURS, skupaj 149 nepremičninam, ki so pred tem imele vrednost 1 evro. Kljub temu in kljub določilom Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava so imeli neposredni uporabniki na dan 31. 12. 2012 še 1.073 zemljišč in 578 zgradb vrednotenih po 1 evro ali manj.

2.3.6.2.g Na Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za notranje zadeve smo pridobili pojasnili o deležu nepremičnin, vpisanih v zemljiško knjigo. Na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor je mogoče pridobiti le oceno deleža nepremičnin, ki so vpisane v zemljiško knjigo, zato tega podatka ne navajamo (povezava s točko 2.3.6.2.e tega poročila).

*Pojasnilo Ministrstva za obrambo*

*Na dan 31. 12. 2012 je bilo na področju zemljiških parcel 96 odstotkov zemljiških parcel zemljiškooknjižno urejenih ter na področju stanovanj 51,2 odstotka stanovanj zemljiškooknjižno urejenih.*

*Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo*

*Na dan 10. 5. 2013 je v evidenci CEN evidentiranih 1.130 zemljišč in 1.368 delov stavb. Zemljiškooknjižno je urejenih 94,1 odstotka zemljišč in 58,1 odstotka delov stavb.*

<sup>213</sup> Poleg tega pa še 6.440 kosov opreme v izvenbilančni evidenci.

<sup>214</sup> Uradni list RS, št. 97/12.

Ministrstvo za finance je v dokumentu Podatki, potrebni za popis, ki jih pripravi in posreduje računovodska služba neposrednega proračunskega uporabnika<sup>215</sup>, opozorilo neposredne uporabnike, naj njihove finančne službe pridobijo za vse nepremičnine, ki so evidentirane v njihovih poslovnih knjigah, zemljiškoknjižne izpise, ki dokazujejo lastništvo, ali podajo vlogo za vpis v zemljiško knjigo.

### 2.3.6.3 Dolgoročne finančne naložbe

Stanje na postavki dolgoročnih finančnih naložb na dan 31. 12. 2012 je bilo 9.223.555.329 evrov ali 36,8 odstotka vseh sredstev. Največje neposredne uporabnike glede na stanje dolgoročnih finančnih naložb prikazuje tabela 18.

Tabela 18: Največji neposredni uporabniki glede na delež v dolgoročnih finančnih naložbah na dan 31. 12. 2012

| Zap. Neposredni uporabnik št. |                                                         | Znesek               | Delež        | Kumulativa deleža |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------|--------------|-------------------|
|                               |                                                         | v evrih              | v odstotkih  | v odstotkih       |
| (1)                           | (2)                                                     | (3)                  | (4)          | (5)               |
| 1.                            | Ministrstvo za finance                                  | 7.698.586.290        | 83,5         | 83,5              |
| 2.                            | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 440.488.903          | 4,8          | 88,3              |
| 3.                            | Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 436.595.767          | 4,7          | 93,0              |
| 4.                            | Ministrstvo za infrastrukturo in prostor                | 409.100.803          | 4,4          | 97,4              |
| 5.                            | Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                     | 142.274.148          | 1,5          | 98,9              |
| 6.                            | Proračun RS                                             | 82.925.249           | 1            | 99,9              |
| 7.                            | Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve         | 12.587.713           | 0,1          | 100,0             |
| 8.                            | Ostali                                                  | 996.456              | 0            | 100,0             |
| <b>Skupaj</b>                 |                                                         | <b>9.223.555.329</b> | <b>100,0</b> |                   |

Viri: bruto bilance za leto 2012.

Pregledali smo stanje dolgoročnih finančnih naložb vseh neposrednih uporabnikov na dan 31. 12. 2012, ki so vključeni v zbirno bilanco stanja. Največje naložbe Republike Slovenije predstavljajo naložbe v:

- delnice DARS (2.417.190.327 evrov),
- delež družbe Holding Slovenske elektrarne, d. o. o. (950.128.945 evrov),
- delnice Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Ljubljana (437.393.193 evrov),
- delnice NLB (436.533.462 evrov),

<sup>215</sup> Št. 450-119/2011/4 z dne 22. 11. 2012.

- delež družbe GEN energija, d. o. o., Krško (393.088.312 evrov),
- delnice Telekom Slovenija, d. d., Ljubljana (390.567.218 evrov),
- delež družbe Elektro-Slovenija, d. o. o., Ljubljana (379.225.812 evrov),
- delnice SID banke (338.213.679 evrov).

2.3.6.3.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. Tudi v 61. členu Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2013 in 2014<sup>216</sup> (v nadaljevanju: ZIPRS1314) je določeno, da Ministrstvo za finance vodi centralno evidenco naložb za pripravo in izvajanje predpisov ter poročanje mednarodnim finančnim institucijam in organizacijam in da lahko minister za finance podrobneje določi način pridobivanja podatkov za vodenje evidence o neposrednih in posrednih kapitalskih naložbah države in občin. Po prvem odstavku 68. člena ZIPRS1314 do vzpostavitve informacijskega sistema vodi Ministrstvo za finance centralno evidenco kapitalskih naložb v skladu z 61. členom ZIPRS1314 na podlagi podatkov, ki jih upravljavci podatkov posredujejo v elektronski obliki.

Sektor za upravljanje javnega premoženja (v nadaljevanju: SUJP) na Ministrstvu za finance vodi centralno evidenco finančnega premoženja. V skladu s 5. členom Pravilnika o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine<sup>217</sup> 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 30. 4. 2013 še ni posodobil, tako država nima posodobljenega registra finančnih naložb.

2.3.6.3.b Ker ni bilo mogoče pridobiti posodobljene centralne evidence naložb Republike Slovenije, smo analitične evidence dolgoročnih finančnih naložb posameznih neposrednih uporabnikov primerjali z zbirnim izpisom stanja na računih vrednostnih papirjev v centralnem registru na dan 31. 12. 2012, ki ga je posredovala KDD, in izpisi iz poslovnega registra Slovenije (ePRS), ki jih je posredoval AJ PES. Preverili smo izpisek iz KDD in ugotovili, da so v analitičnih evidencah posameznih neposrednih uporabnikov evidentirane vse naložbe Republike Slovenije v delniške družbe, za katere vodi evidenco KDD. Na podlagi izpisa iz poslovnega registra Slovenije (ePRS), v katerem so vsi subjekti, kjer je Republika Slovenija lastnica, smo preverili, ali so vsi ti subjekti tudi v analitičnih evidencah dolgoročnih finančnih naložb pri posameznih neposrednih uporabnikih. V analitičnih evidencah posameznih neposrednih uporabnikov so evidentirane vse naložbe v družbe z omejeno odgovornostjo, javne zavode, javne agencije, javne sklade in javna podjetja, kjer je Republika Slovenija (so)lastnica.

Neposredni uporabniki usklajujejo stanje dolgoročnih finančnih naložb s partnerji enkrat letno. Ministrstvo za finance se usklajuje 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, manjše, zaradi možnosti izgube v teh družbah in potrebe po izvedbi oslabitev teh naložb.

<sup>216</sup> Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13.

<sup>217</sup> Uradni list RS, št. 129/04.

Za dolgoročne finančne naložbe v gospodarske družbe, v katerih o potrditvi letnega poročila odloča skupščina, je usklajevanje potekalo na dan 31. 12. 2011, saj ob zaključku poslovnih knjig podatki o povečanju ali zmanjšanju naložbe še ni znan. Uskladitev za stanje na dan 31. 12. 2011 se je evidentiralo na dan 2. 1. 2012.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Za dolgoročne finančne naložbe v družbe, v katerih o potrditvi letnega poročila odloča skupščina, je Ministrstvo za finance obrazilo Izpis odprtih postavk (v nadaljevanju: IOP) že enkrat poslalo, ponovno pa jih bo poslalo po potrditvi njihovih letnih poročil.*

2.3.6.3.c Ugotovili smo, da so v poslovnih knjigah Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport na dan 31. 12. 2012 izkazane tudi dolgoročne finančne naložbe v vrednosti 43.065 evrov, ki po vsebini ne predstavljajo naložb v podjetje, ampak investicijski transfer<sup>218</sup>. 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.

2.3.6.3.d Pri nekaterih ministrstvih (Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) se stanje dolgoročnih finančnih naložb v bruto bilanci na dan 31. 12. 2012 ne ujema s stanjem, ugotovljenim s popisom. Ugotovili smo, da so ministrstva izvajala popis pred zaključkom evidentiranja poslovnih dogodkov za leto 2012, kar je v nasprotju z 39. členom ZR.

#### *Pojasnilo ministrstev, za katere vodi računovodstvo DJR*

*Ministrstva, za katere vodi računovodstvo DJR, pojasnjujejo, da so popis izvedli v skladu z navodili DJR.*

2.3.6.3.e Ministrstvo za kmetijstvo in okolje še vedno izkazuje dolgoročno finančno naložbo v javno podjetje Infra, ki je na dan 31. 12. 2012 znašala 21.038.293 evrov (povezava s točko 2.3.1.1.f tega poročila). Izkazovanje dolgoročne finančne naložbe do javnega podjetja Infra je v nasprotju z 9. členom pravilnika o EKN, saj izkazana naložba po vsebini ne predstavlja nobene izmed oblik naložb, ki se v skladu s tem členom pravilnika o EKN lahko izkazujejo kot dolgoročne finančne naložbe, ter v nasprotju z 20. in 28. členom ZR.

### **2.3.6.4 Dolgoročne terjatve iz poslovanja**

Dolgoročne terjatve iz poslovanja v zbirni bilanci stanja predstavljajo dolgoročne terjatve za unovčena poročila in druge dolgoročne terjatve iz poslovanja ter popravek dolgoročnih terjatev iz poslovanja. Na dan zbirne bilance stanja znašajo dolgoročne terjatve iz poslovanja 385.618.677 evrov. Od tega predstavlja znesek 2.590.773 evrov terjatve, ki zapadejo v plačilo v letu 2013 in so v zbirni bilanci stanja prikazane med drugimi kratkoročnimi terjatvami. Tako znaša dolgoročni del teh terjatev v zbirni bilanci stanja 383.027.904 evre.

<sup>218</sup> Nabava opreme zasebnim zavodom s področja izobraževanja. Po navedbah Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo 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 (Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09, 64/09-popr., 65/09-popr., 20/11; v nadaljevanju: ZOFVI).

V izvenbilančni evidenci zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2012 je izkazanih 6.505.821.654 evrov državnih poroštev in jamstev.

Ob zahtevku za poplačilo posojila iz porošstva, ki ga izstavi banka, Ministrstvo za finance evidentira obveznost do banke. Po plačilu unovčenega porošstva se zapre obveznost do banke in evidentira dolgoročna terjatev do družbe, namesto katere je Republika Slovenija poravnala obveznost za najeto posojilo.

V zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 so izkazane dolgoročne terjatve iz poslovanja (tabela 19).

Tabela 19: Dolgoročne terjatve iz poslovanja (konto skupine 08)

| Naziv                                                 | Na dan 31. 12. 2012<br>v evrih | Delež<br>v odstotkih |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| (1)                                                   | (2)                            | (3)                  |
| Dolgoročne terjatve za unovčena porošstva             | 84.172.852                     | 21,8                 |
| Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja               | 301.461.912                    | 78,2                 |
| Popravek vrednosti dolgoročnih terjatev iz poslovanja | (16.087)                       | 0,0                  |
| <b>Skupaj</b>                                         | <b>385.618.677</b>             | <b>100,0</b>         |

Viri: bruto bilance za leto 2012.

Proračun RS je na dan bilance stanja izkazoval dolgoročne terjatve za unovčena porošstva, ki so v tabeli 20.

Tabela 20: Dolgoročne terjatve za unovčena porošstva (konto 084, Proračun RS)

| Naziv                                                                         | Podkonto | Na dan 31. 12. 2012<br>v evrih | Delež<br>v odstotkih |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------|--------------------------------|----------------------|
| (1)                                                                           | (2)      | (3)                            | (4)                  |
| Dolgoročne terjatve za unovčena porošstva                                     | 084000   | 76.475.898                     | 90,8                 |
| Dolgoročne terjatve za unovčena porošstva<br>jamstvene sheme za pravne osebe  | 084001   | 7.391.732                      | 8,8                  |
| Dolgoročne terjatve za unovčena porošstva<br>jamstvene sheme za fizične osebe | 084002   | 305.222                        | 0,4                  |
| <b>Skupaj</b>                                                                 |          | <b>84.172.852</b>              | <b>100,0</b>         |

Viri: bruto bilance za leto 2012.

Dolgoročne terjatve za unovčena porošstva sestavljajo dolgoročne terjatve za unovčena porošstva in dolgoročne terjatve za unovčena porošstva jamstvene sheme za pravne in za fizične osebe.

2.3.6.4.a Dolgoročne terjatve za unovčena porošstva se v znesku 76.286.298 evrov nanašajo na terjatev za unovčeno poroštvo družbi TAM – v stečaju. Prva terjatev do družbe TAM – v stečaju je bila evidentirana v letu 2000. Zadnjič je Republika Slovenija evidentirala terjatev do družbe TAM – v stečaju v

letu 2004. Od skupnega zneska unovčenega poročstva 86.586.307 evrov je bilo v zadnjih 12 letih iz stečajne mase poplačanih 10.300.008 evrov. V letu 2012 je bilo iz stečajne mase poplačanih 46.625 evrov, v letu 2011 in 2012 pa ni bilo poplačil.

Že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009<sup>219</sup> smo ugotovili, da terjatev do družbe TAM Maribor d.d. – v stečaju v znesku 10.787.967 evrov ni bila prijavljena v stečajni postopek, kar je v nasprotju s 65. členom ZJF, ki določa, da je predstojnik neposrednega uporabnika oziroma od njega pooblaščen oseba pristojna za izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev.

Med revizijo je DJP pridobil oceno (dopis 8. 5. 2013) stečajnega upravitelja družbe TAM – v stečaju, da Republika Slovenija lahko pričakuje še približno 0,4 odstotka poplačila svoje terjatve.

2.3.6.4.b Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za pravne osebe se nanašajo na terjatve za unovčena poročstva družb in fizičnih oseb po ZJShemRS. Ugotovili smo, da za nekatere družbe Proračun RS ni prijavil terjatve v stečajni postopek (Florida wellness, d. o. o., Ljubljana – v stečaju).

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja se nanašajo na dolgoročne terjatve iz poslovanja, druge dolgoročne terjatve iz poslovanja do finančnih institucij ter dolgoročne sporne terjatve iz poslovanja iz stečajev in prisilnih poravnjav. Na dan 31. 12. 2012 znašajo 301.461.912 evrov. Največ drugih dolgoročnih terjatev iz poslovanja izkazujejo proračunski uporabniki, ki so navedeni v tabeli 21.

Tabela 21: Največje druge dolgoročne terjatve iz poslovanja

| Proračunski uporabnik                 | Terjatve na dan 31. 12. 2012<br>v evrih | Delež<br>v odstotkih |
|---------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------|
| (1)                                   | (2)                                     | (3)                  |
| Ministrstvo za finance                | 150.140.924                             | 49,8                 |
| Proračun RS                           | 130.514.915                             | 43,3                 |
| Ministrstvo za gospodarstvo – kupnine | 11.869.230                              | 3,9                  |
| Ministrstvo za kmetijstvo in okolje   | 7.555.835                               | 2,5                  |
| Ministrstvo za obrambo                | 626.411                                 | 0,2                  |
| Ostali                                | 754.598                                 | 0,3                  |
| <b>Skupaj</b>                         | <b>301.461.913</b>                      | <b>100,0</b>         |

Viri: bruto bilance 2012.

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja na Ministrstvu za finance v znesku 139.830.301 evro se nanašajo na terjatve do SID banke za sredstva varnostnih rezerv in sredstva, namenjena za posebno izravnavo obresti, v znesku 7.303.623 evrov na terjatve do Sklada Republike Slovenije za nasledstvo in v znesku 3.007.000 evrov na terjatve do Rudnika Kanižarica – v zapiranju, d. o. o., Črnomelj.

<sup>219</sup> Št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010.

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja v poslovnih knjigah proračuna se nanašajo na druge dolgoročne terjatve iz poslovanja, druge dolgoročne terjatve iz poslovanja do finančnih institucij in dolgoročne sporne terjatve iz poslovanja iz stečajev in prisilnih poravnav.

Druge dolgoročne terjatve v znesku 71.808.473 evrov se v večjem delu (71.517.036 evrov) nanašajo na terjatev do Sklada Republike Slovenije za nasledstvo. Sporazum o vprašanih nasledstva<sup>220</sup>, ki ga je sklenilo pet enakopravnih držav naslednic Socialistične federativne Republike Jugoslavije določa, da pripada Republiki Sloveniji 16 odstotkov razpoložljivih sredstev, ki jih je imela Socialistična federativna Republika Jugoslavija ali Narodna banka Jugoslavije v tujini, in je podlaga za reševanje vprašanj kliringa. Stanje terjatev je usklajeno s Skladom Republike Slovenije za nasledstvo.

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja do finančnih institucij v znesku 9.328.421 evrov, ki jih izkazuje Proračun RS, se nanašajo na terjatev do Factor banke, d. d., Ljubljana za provizijo po pogodbi o izdaji obveznic, na terjatev do Abanke od Pariškega kluba<sup>221</sup> in na terjatev do Banke Slovenije od zbirateljskih in priložnostnih kovancev.

Dolgoročne sporne terjatve iz poslovanja iz stečajev in prisilnih poravnav se nanašajo na dolgoročne terjatve za unovčena poroštva po ZJShemRS, ki se zaradi stečajnih postopkov vodijo kot druge dolgoročne terjatve.

2.3.6.4.c Proračun RS dolgoročnih spornih terjatev iz poslovanja iz stečajev in prisilnih poravnav ni usklajeval s prejemniki poroštev ampak s poslovnimi bankami, ki so odobrile posojilo tem družbam. Proračun RS do teh bank ne izkazuje terjatev za unovčena poroštva, vendar pa so banke kljub temu potrdile terjatev proračuna za unovčena poroštva do družb v stečaju za tiste družbe v stečaju, kjer terjatev za račun Republike Slovenije izterjujejo banke. Iz potrjenega obrazca ni razvidno, kaj banka dejansko potrdi. Na podlagi IOP obrazcev, ki so bili potrjeni, ni mogoče potrditi, da je bila terjatev iz unovčenega poroštva prijavljena v stečajni postopek, niti da je bila prijavljena v znesku, ki je evidentiran v poslovnih knjigah Republike Slovenije.

Stečajni postopki še niso zaključeni. Ugotovili smo, da so v nekaterih primerih v skladu z ZJShemRS terjatve v stečaj prijavljale poslovne banke v skupni višini za del, ki ga terja banka, in del, ki ga je že ali ga šele bo iz poroštva poplačala Republika Slovenija. Zaradi takšnega načina prijavljanja terjatev iz dokumentov ni točno razvidno, kakšen del se nanaša na banko in kakšen na Republiko Slovenijo. V skladu z ZJShemRS Republiki Sloveniji pripada sorazmerni delež.

2.3.6.4.d Ugotovili smo, da so dolgoročne terjatve za sporna unovčena poroštva evidentirane med drugimi dolgoročnimi terjatvami, kar je v nasprotju s pravilnikom o EKN, po katerem naj bi se dolgoročne terjatve za unovčena poroštva izkazovale med dolgoročnimi terjatvami za unovčena poroštva.

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo se nanašajo na terjatve za dane dolgoročne kredite družbam, ki so šle kasneje v stečaj ali likvidacijo. Vse posle v zvezi s kreditiranjem, izterjavo, zavarovanjem in vodenjem terjatev za Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo vodi podjetniški sklad.

<sup>220</sup> Ratificiran je bil z MSVN.

<sup>221</sup> Sporazum med Republiko Avstrijo in Zvezno republiko Jugoslavijo o poravnavi terjatev, ki izvirajo iz Pariškega kluba.

2.3.6.4.e Ugotovili smo, da je bil popis dolgoročnih terjatev opravljen, vendar v nekaterih primerih (Proračun RS, podkonti 084000 – Dolgoročne terjatve za unovčena poročila, 084001 – Dolgoročne terjatve za unovčena poročila jamstvene sheme za pravne osebe, 085101 – Dolgoročne sporne terjatve iz poslovanja iz stečajev in prisilnih poravnjav ter Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo konto podskupine 085 – Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja) popisna komisija ni razpolagala z dokumentacijo, ki bi potrjevala evidentirane terjatve.

### 2.3.6.5 Terjatve za sredstva, dana v upravljanje

Stanje na postavki terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2012 je bilo 3.220.292.392 evrov ali 12,9 odstotka vseh sredstev. Največje neposredne uporabnike glede na stanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, prikazuje tabela 22.

Tabela 22: Največji neposredni uporabniki glede na delež v postavki terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2012

| Zap. št.      | Neposredni uporabnik                                    | Znesek<br>v evrih    | Delež<br>v odstotkih | Kumulativa<br>deleža<br>v odstotkih |
|---------------|---------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------------|
| (1)           | (2)                                                     | (3)                  | (4)                  | (5)                                 |
| 1.            | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 1.075.713.209        | 33,4                 | 33,4                                |
| 2.            | Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                     | 1.021.117.680        | 31,7                 | 65,1                                |
| 3.            | Ministrstvo za zdravje                                  | 670.835.123          | 20,8                 | 85,9                                |
| 4.            | Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve          | 411.013.041          | 12,8                 | 98,7                                |
| 5.            | Ministrstvo za infrastrukturo in prostor                | 20.843.035           | 0,7                  | 99,4                                |
| 6.            | Ostali                                                  | 20.770.304           | 0,6                  | 100,0                               |
| <b>Skupaj</b> |                                                         | <b>3.220.292.392</b> | <b>100,0</b>         |                                     |

Viri: bruto bilance za leto 2012.

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

- Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (974.371.945 evrov),
- Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana; 209.671.186 evrov),
- Onkološkega inštituta v Ljubljani (75.215.176 evrov),
- Univerzitetnega kliničnega centra Maribor (75.193.425 evrov),
- RTV Slovenija (70.107.260 evrov),
- Narodne galerije Ljubljana (52.446.386 evrov).

2.3.6.5.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 obrazložitev 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 sredstev, danih v upravljanje. To onemogoča uskladitev terjatev in obveznosti za sredstva, dana v upravljanje, kadar se pri usklajevanju ugotovijo razlike.

2.3.6.5.b Preverili smo usklajevanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvu za infrastrukturo in prostor.

Tabela 23: Število usklajenih in neusklajenih IOP obrazcev na dan 31. 12. 2012 pri neposrednih uporabnikih, ki imajo največ terjatev za sredstva, dana v upravljanje

| Zap. št.      | Proračunski uporabnik                                   | Znesek, nad katerim smo preverjali usklajevanje terjatev v evrih | Število usklajenih IOP na dan 31. 12. 2012 | Število neusklajenih IOP na dan 31. 12. 2012 |
|---------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|
| (1)           | (2)                                                     | (3)                                                              | (4)                                        | (5)                                          |
| 1.            | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 10.000.000                                                       | 9                                          | 17                                           |
| 2.            | Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                     | 2.000.000                                                        | 2                                          | 5                                            |
| 3.            | Ministrstvo za zdravje                                  | 5.000.000                                                        | 3                                          | 16                                           |
| 4.            | Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve         | 5.000.000                                                        | 3                                          | 16                                           |
| 5.            | Ministrstvo za infrastrukturo in prostor                | 3.000.000                                                        | 0                                          | 3                                            |
| <b>Skupaj</b> |                                                         |                                                                  | <b>17</b>                                  | <b>57</b>                                    |

Vir: podatki DJR.

Pregledali smo usklajevanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, pri prvih petih neposrednih uporabnikih, ki na dan bilance stanja izkazujejo največje stanje. Od 74 pregledanih usklajevanj na dan 31. 12. 2012 jih je bilo 57 neusklajenih. Neusklajene terjatve ministrstva uskladijo po zaključku priprave bilance stanja in evidentirajo razlike na dan 2. 1. 2013.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Glede na to, da imajo pravne osebe javnega prava rok za oddajo bilanc na AJ PES 28. 2., ne morejo pravočasno posredovati končnih podatkov, da bi jih lahko na ministrstvu še evidentirali na dan 31. 12. Vse podatke, ki jih ministrstvo prejme od javnih zavodov, javnih skladov, javnih agencij, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij po sestavi bilance stanja ministrstva, evidentira kot popravke otvoritvenega stanja na dan 2. 1. naslednjega leta.*

Ugotovili smo tudi, da se razlike v nekaterih primerih (Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport) evidentirajo na podlagi IOP obrazcev, ki ga pošljejo zavodi in ne na podlagi originalne

dokumentacije. Evidentiranje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, zgolj na podlagi izpiska odprtih postavk ni v skladu s 36. členom ZR ter SRS 22.1. in 21.1.

---

**Priporočilo**

Ministrstvu za finance priporočamo, naj prouči ustreznost rokov za predložitev računovodskih izkazov pravnih oseb javnega prava ter sprejme predpis, ki bo zagotavljal pravočasno posredovanje podatkov pravnih oseb javnega prava za pravilno vrednotenje terjatev za sredstva, dana v upravljanje v zbirni bilanci stanja.

---

2.3.6.5.c Ugotovili smo, da na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij Ministrstva za pravosodje in javno upravo ter na Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije še vedno izkazujejo terjatve za sredstva, dana v upravljanje, do javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, čeprav so bila sredstva v upravljanju pri javnih podjetjih in javnih gospodarskih zavodih, ki opravljajo javno gospodarsko službo, ukinjena 31. 12. 2009 zaradi prenehanja veljavnosti SRS 35. Na dan 31. 12. 2012 te terjatve znašajo 22.160.270 evrov in so se glede na leto 2011 znižale za 47,5 odstotka.

Tabela 24: Terjatve za sredstva, dana v upravljanje, do javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, ki jih izkazujejo neposredni uporabniki

| <b>Terjatve za sredstva, dana v upravljanje, do javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, ki jih izkazujejo neposredni uporabniki</b> | <b>Znesek v evrih</b> | <b>Delež v odstotkih</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|
| (1)                                                                                                                                         | (2)                   | (3)                      |
| <b>Ministrstvo za infrastrukturo in prostor</b>                                                                                             |                       |                          |
| • Agencija za radioaktivne odpadke, Ljubljana                                                                                               | 10.828.529            | 48,9                     |
| • Cestno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana                                                                                               | 74.926                | 0,3                      |
| • Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o., Brnik                                                                                      | 4.386.314             | 19,8                     |
| • VOC Celje, Vzdrževanje in obnova cest, d. d., Celje                                                                                       | 252.493               | 1,1                      |
| <b>Skupaj</b>                                                                                                                               | <b>15.542.262</b>     | <b>70,1</b>              |
| <b>Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij</b>                                                                          |                       |                          |
| • Javni gospodarski zavod Kozjak, Maribor                                                                                                   | 580.964               | 2,6                      |
| • Javni gospodarski zavod Emboplast, Koper                                                                                                  | 134.835               | 0,6                      |
| • Javni gospodarski zavod Rinka, Celje                                                                                                      | 191.721               | 0,9                      |
| • Javni gospodarski zavod Golovec, Ljubljana                                                                                                | 339.908               | 1,5                      |
| • Javni gospodarski zavod Pohorje Mirna, Šentrupert                                                                                         | 4.470.248             | 20,1                     |
| <b>Skupaj</b>                                                                                                                               | <b>5.717.676</b>      | <b>25,7</b>              |
| <b>Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije</b>                                                                                      |                       |                          |
| • Javni gospodarski zavod Protokolne storitve Republike Slovenije, Kranj                                                                    | 900.332               | 4,2                      |
| <b>Skupaj</b>                                                                                                                               | <b>900.332</b>        | <b>4,2</b>               |
| <b>Skupaj terjatve za sredstva, dana v upravljanje, vseh neposrednih uporabnikov</b>                                                        | <b>22.160.270</b>     | <b>100,0</b>             |

Viri: analitične evidence DJR za leto 2012.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

Ministrstvo za finance je glede na 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 uporabnikov je razvidno, da so se v letu 2012 sredstva v upravljanju zmanjšala na 22.160.270 evrov, kar predstavlja 0,69 odstotka terjatev za sredstva, dana v upravljanje. Ministrstvo poudarja, da to ni

*računovodski problem, pa vendarle je ministrstvo z dopisi v letu 2012 ponovno pozvalo nekatera ministrstva za poročanje na podlagi Navodila računovodske obravnave poslov za tuj račun, ki ga je sprejela na vladi 22. 12. 2011, ter jih opozorilo na nerešeno problematiko. Sodelovalo je tudi pri realizaciji prenosa stvarnega premoženja iz Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije, Kranj v poslovne knjige Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije.*

Opozarjamo, da zaradi ukinitve sredstev v upravljanju neposredni uporabniki ne smejo več izkazovati terjatev za sredstva, dana v upravljanje javnim podjetjem in javnim gospodarskim zavodom, za sredstva, oddana v najem tem pravim osebam pa bi morali zaračunavati najemnino skladno z ZSPDSLS oziroma izkazovati terjatve iz poslovanja.

#### *Ukrep Ministrstva za infrastrukturo in prostor*

*Ministrstvo je že pričelo z urejanjem statusa sredstev na področju izvajanja gospodarske javne službe ravnanja z radioaktivnimi odpadki ter drugih dejavnosti, ki jih za ustanovitelja izvaja Agencija za radioaktivne odpadke, Ljubljana in 6. 4. 2013 podalo vladi predlog za medresorsko usklajevanje.*

2.3.6.5.d Preverili smo popis terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvu za infrastrukturo in prostor. Iz zapisnikov o popisu smo ugotovili, da so bile terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2012 popisane na podlagi knjigovodskih evidenc ministrstev in IOP. Če IOP ni bil vrnjen, je komisija prevzela stanje iz obstoječih knjigovodskih evidenc, kar je v nasprotju s 36. členom ZR. Poleg tega smo ugotovili še, da se stanja, ugotovljena s popisi na dan 31. 12. 2012, ne skladajo s stanjem v bruto bilancah na dan 31. 12. 2012, ker so ministrstva usklajevala stanja na dan zbirne bilance stanja še po zaključku popisa.

#### *Pojasnilo ministrstev*

*Ministrstva, za katere vodi računovodstvo DJR, pojasnjujejo, da so popis izvedla v skladu z navodili DJR.*

### **2.3.6.6 Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah**

Stanje na postavki dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah na dan 31. 12. 2012 je bilo 1.200.572.843 evrov ali 2,6-krat večje kot leto poprej (467.586.171 evrov). Proračun RS je na dan 31. 12. 2012 izkazoval 1.105.955.912 evrov ali 92,1 odstotka sredstev na tej postavki, proračunski skladi in kupninski račun 37.960.194 evrov ali 3,2 odstotka, drugi računi vladnih in nevladnih ter pravosodnih uporabnikov proračuna pa so izkazovali 56.656.739 evrov ali 4,7 odstotka vseh sredstev na tej postavki. Pretežni del teh sredstev je vključen v sistem EZRD.

Tabela 25: Skupina kontov 11 – Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih institucijah na dan 31. 12. 2012

| Proračunski uporabnik/Vrsta računa                                                                                                                                                                                                                            | Znesek sredstev na računih na dan 31. 12. 2011<br>v evrih<br>(2) | Znesek sredstev na računih na dan 31. 12. 2012<br>v evrih<br>(3) | Delež sredstev na računih glede na vsa sredstva na računih na dan 31. 12. 2012<br>v odstotkih<br>(4) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                  |                                                                  |                                                                                                      |
| Podračun Republika Slovenija – Proračun                                                                                                                                                                                                                       | 37.495.253                                                       | 761.162.403                                                      | 63,4                                                                                                 |
| Podračun Republika Slovenija – Proračun, sodni depoziti                                                                                                                                                                                                       | 560.350                                                          | 687.156                                                          | 0,1                                                                                                  |
| RS – Proračun, posebni računi pri Banki Slovenije                                                                                                                                                                                                             | 24.316                                                           | 24.368                                                           | 0,0                                                                                                  |
| RS – Proračun, Fiduciarni račun*1 – Londonski klub                                                                                                                                                                                                            | 16.287.066                                                       | 3.895.401                                                        | 0,3                                                                                                  |
| RS – Proračun, Osimski račun*2                                                                                                                                                                                                                                | 43.262.176                                                       | 42.461.450                                                       | 3,5                                                                                                  |
| Posebni namenski transakcijski računi – sredstva Evropske unije za izvajanje skupnih evropskih politik                                                                                                                                                        | 286.360.823                                                      | 294.469.337                                                      | 24,5                                                                                                 |
| Drugi namenski računi (donacije, vključno PHARE, ISPA, SAPARD)                                                                                                                                                                                                | 6.749.334                                                        | 3.255.796                                                        | 0,3                                                                                                  |
| <b>I. Skupaj računi proračuna</b>                                                                                                                                                                                                                             | <b>390.739.318</b>                                               | <b>1.105.955.912</b>                                             | <b>92,1</b>                                                                                          |
| Rezervni sklad Republike Slovenije (Stalna proračunska rezerva)                                                                                                                                                                                               | 4.055.401,69                                                     | 20.666.713                                                       | 1,7                                                                                                  |
| Ministrstvo za zdravje – investicijska vlaganja                                                                                                                                                                                                               | 1.536.544,29                                                     | 1.949.247                                                        | 0,2                                                                                                  |
| Ministrstvo za izobraževanje, kulturo in šport – proračunski sklad                                                                                                                                                                                            | 15.730.262,35                                                    | 15.138.293                                                       | 1,3                                                                                                  |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – kupninski račun                                                                                                                                                                                            | 87.907,18                                                        | 205.941                                                          | 0,0                                                                                                  |
| <b>II. Skupaj proračunski skladi in kupninski račun</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>21.410.115</b>                                                | <b>37.960.194</b>                                                | <b>3,2</b>                                                                                           |
| Sredstva na računih Davčne uprave in Carinske uprave (zasežena sredstva, varščine)                                                                                                                                                                            | 3.148.230                                                        | 3.588.291                                                        | 0,3                                                                                                  |
| Sredstva na drugih računih vladnih neposrednih uporabnikov (Ministrstva za obrambo, Ministrstva za notranje zadeve, Ministrstva za zunanje zadeve - konzularna predstavništva, upravne enote, Ministrstva za javno upravo – stanovanjska komisija in podobno) | 4.594.387                                                        | 7.434.605                                                        | 0,6                                                                                                  |
| Sredstva na računih nevladnih proračunskih uporabnikov                                                                                                                                                                                                        | 351.286                                                          | 330.111                                                          | 0,0                                                                                                  |
| Sredstva na računih pravosodnih uporabnikov proračuna (redni računi, sodni depoziti, varščine, zasežena sredstva)                                                                                                                                             | 47.342.834                                                       | 45.303.730                                                       | 3,8                                                                                                  |
| <b>III. Skupaj drugi računi</b>                                                                                                                                                                                                                               | <b>55.436.738</b>                                                | <b>56.656.739</b>                                                | <b>4,7</b>                                                                                           |
| <b>I+II+III Skupaj</b>                                                                                                                                                                                                                                        | <b>467.586.171</b>                                               | <b>1.200.572.843</b>                                             | <b>100,0</b>                                                                                         |

Opomba: \* Zneski se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Vir: obrazložitve zbirne bilance stanja.

2.3.6.6.a Na podračunu Davčne uprave je bilo na dan 31. 12. 2012 stanje 1.890.405,76 evra. To so zasežena sredstva v skladu z Zakonom o deviznem poslovanju<sup>222</sup> (v nadaljevanju: ZDP-1). V skladu s 56. členom ZDP-1 je nadzor nad poslovanjem po ZDP-1 opravljal tudi Devizni inšpektorat Republike Slovenije, katerega naloge je v letu 2006 prevzela Davčna uprava<sup>223</sup>. Stanje na podračunu je bilo enako že od leta 2006, spremembe med leti so predstavljale tečajne razlike. Zasežena sredstva bi bilo treba vrniti v proračun, ker jim je pravica za vračilo že zastarala.

#### *Ukrep Ministrstva za finance*

*Po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o deviznem poslovanju<sup>224</sup> in na podlagi sklepa Davčne uprave<sup>225</sup> so bila začasno zasežena devizna sredstva, ki jim je pravica za vračilo že zastarala, v januarju 2013 prenesena v državni proračun.*

2.3.6.6.b Stanje na računih Ministrstva za zunanje zadeve na dan 31. 12. 2012 je znašalo 1.986.722 evrov. 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. Ugotovili smo, da je imelo 10 diplomatsko-konzularnih predstavništev na dan 31. 12. 2012 na računih več kot 50.000 evrov, kar pri nekaterih presega znesek sredstev, ki ga porabijo za svoje mesečno delovanje (Veleposlaništvo Republike Slovenije v Bruslju, Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri NATO v Bruslju, Veleposlaništvo Republike Slovenije v Parizu), neporabljenih sredstev pa konec leta ne vračajo v proračun.

#### *Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve*

*Stanja sredstev, ki jih imajo diplomatsko-konzularna predstavništva na računih, so omejena, in sicer do višine njihove mesečne porabe. Razlog za višje stanje denarnih sredstev so bili trajniki, ki so bili zaradi praznikov plačani šele 4. 1. 2013. Ostanke sredstev so se porabili v januarju.*

Na podkontu 112010 – Sredstva na deviznih računih – konzularne takse, ki je namenjen vodenju evidence prihodkov iz konzularnih taks, ki jih morajo diplomatsko-konzularna predstavništva<sup>226</sup> mesečno

<sup>222</sup> Uradni list RS, št. 110/03-UPB1.

<sup>223</sup> 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. Prezem iz prejšnjega odstavka mora biti opravljen najkasneje do 31. avgusta 2006."

<sup>224</sup> 9. člen ZDP-2B, Uradni list RS, št. 109/12.

<sup>225</sup> Št. 400-1/2013-2 01-1130-03 z dne 16. 1. 2013.

<sup>226</sup> Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 106/10-UPB5) v 29. členu določa, da so prihodki od taks, plačanih pri organih državne uprave, prihodek državnega proračuna. Navodilo o finančno materialnem poslovanju diplomatsko konzularnih predstavništev (št. ZFR-725/2011 z dne 30. 5. 2011) v 21. členu določa, da diplomatsko-konzularna predstavništva opravljajo konzularne dejavnosti, za katere se plačujejo konzularne takse v skladu z zakonom, ki ureja upravne takse, in drugimi predpisi. Diplomatsko-konzularna predstavništva prejeme konzularnih taks nakazujejo v državni proračun. Nakazati jih morajo enkrat mesečno, in sicer praviloma zadnji delovni dan v mesecu. Vse konzularne takse, pobrane v tekočem letu, je treba nakazati najkasneje do 31. 12. tekočega leta.

nakazovati v proračun, je bilo na trinajstih diplomatsko-konzularnih predstavništvi na dan 31. 12. 2012 evidentirano negativno stanje.

*Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve*

*Do neskladja je prišlo zaradi razlik iz prejšnjih let oziroma zaradi tečajnih razlik, ker diplomatsko-konzularna predstavništva pobranih sredstev niso odvedla v državni proračun v istem mesecu.*

V letu 2012 je bilo zaprtih šest diplomatsko-konzularnih predstavništev v tujini. Iz Poročila popisne komisije o letnem popisu obveznosti in terjatev za proračunsko leto 2012 po stanju na dan 31. 12. 2012 je razvidno, da je bilo ob zaprtju diplomatsko-konzularnega predstavništva v Teheranu razknjiženih 29.072 evrov, ki so se prikazovali v knjigovodski evidenci. Znesek naj bi predstavljal v preteklih letih nastale tečajne razlike zaradi tekočega spreminjanja obračunskega tečaja med lokalno valuto in dolarji, ki so bili osnova za poslovanje diplomatsko-konzularnega predstavništva, in nato preračuna dolarjev v evre.

*Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve*

*Glede na to, da se v aplikaciji AIDA izhaja iz skupnega stanja (seštevkev kontov skupine 11 = 112000, 112010 in 112020), to pomeni, da so stanja nastala v preteklosti in se v sodelovanju z DJR postopno razčističujejo tako, da bi se vzpostavi vzporedni – enakovredni evidenci. Hkrati z izvajalcem na področju računalniške aplikacije AIDA ministrstvo išče skupno rešitev v spremembi programske opreme AIDA, ki bi tudi v aplikaciji AIDA omogočila enak sistem izkazovanja stanj, kot je trenutno v aplikaciji MFERAC pri DJR. Ravno zaradi tega, ker se na DJR vodijo konto kartice skupine 11 po posameznem stroškovnem mestu (diplomatsko-konzularnem predstavništvu) že od ustanovitve, so razlike lahko rezultat oziroma posledica tečajnih razlik po posameznih letih in po posameznih diplomatsko-konzularnih predstavništvih.*

2.3.6.6.c Ugotovili smo, da vsi neposredni uporabniki pri preračunavanju vrednosti tujih valut na dan 31. 12. 2012 niso uporabljali srednjega tečaja Banke Slovenije, ki je veljal na zadnji dan v letu, kot to določa 34. člen ZR, oziroma referenčnega tečaja ECB na ta dan.

## 2.3.6.7 Kratkoročne terjatve

2.3.6.7.a Carinska uprava izkazuje v analitičnih evidencah na dan 31. 12. 2012 za 23.448 evrov absolutno zastaranih terjatev<sup>227</sup>. Kljub temu, da so navedene terjatve na podlagi petega odstavka 126. člena Zakona o davčnem postopku<sup>228</sup> (v nadaljevanju: ZDavP-2) prenehale, so v celotnem znesku 23.448 evrov izkazane v poslovnih knjigah Proračuna RS na dan 31. 12. 2012 med drugimi kratkoročnimi terjatvami.

Ugotovili smo, da so v poslovnih knjigah Proračuna RS na dan 31. 12. 2012 evidentirane tudi absolutno zastarane davčne terjatve. Kljub temu, da so te terjatve na podlagi petega odstavka 126. člena ZDavP-2 prenehale, so izkazane v bilanci stanja Proračuna RS na dan 31. 12. 2012 med drugimi kratkoročnimi terjatvami. Točnega zneska ni mogoče ugotoviti, saj Davčna uprava šele v letu 2013 izvaja postopek ugotavljanja zastaranja terjatev v letu 2012, v katerem ugotavlja, ali je izpolnjen pogoj za odpis terjatev. Davčna uprava je do 10. 4. 2013 odpisala 3.099.479 evrov absolutno zastaranih terjatev, kar pomeni, da so bile davčne terjatve izkazane previsoko za najmanj ta znesek.

<sup>227</sup> Navedene terjatve so starejše od 10 let.

<sup>228</sup> Uradni list RS, št. 13/11-UPB4, 32/12, 94/12.

Navedeno izkazovanje terjatev ni v skladu z 20. in 28. členom ZR. Zato so v bilanci stanja Proračuna RS na dan 31. 12. 2012 previsoko izkazane druge kratkoročne terjatve za 3.122.927 evrov in neplačani prihodki v enakem znesku.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Znesek zastaranih terjatev se ugotovi šele, ko so končani postopki ugotavljanja zastaranih terjatev.*

2.3.6.7.b Ugotovili smo tudi, da so v poslovnih knjigah proračuna na dan 31. 12. 2012 izkazane terjatve iz pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest v znesku 229.116 evrov, ne pa tudi obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta (lokalnih skupnosti), ker so pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest v skladu z 49. členom ZG prihodek proračuna lokalnih skupnosti in ne državnega proračuna.

Davčna uprava je v skladu s 5. členom ZDS-1 zadolžena za pobiranje davkov in prispevkov, ki so prihodek državnega proračuna, proračuna EU in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, ter za pobiranje prispevkov za socialno varnost, ki so prihodek ZPIZ in ZZZS, če je z zakonom, ki ureja področje pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ter zakonom, ki ureja področje zdravstvenega zavarovanja, tako določeno. Davčna uprava v teh primerih opravlja posle v svojem imenu za svoj račun (Republika Slovenija) in hkrati posle v svojem imenu za tuj račun (občine, ZPIZ, ZZZS). Pri izvajanju poslov Davčne uprave za tuj račun bi Ministrstvo za finance moralo na dan 31. 12. 2012 v poslovnih knjigah proračuna v skladu s SRS 5.1. in SRS 11.38. izkazati vse terjatve do zavezancev za plačilo davkov in prispevkov in obveznosti do prejemnikov sredstev. Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili od Davčne uprave, znašajo na dan 31. 12. 2012 terjatve do davčnih zavezancev iz poslov za tuj račun 494.310.627 evrov.

### **2.3.6.8 Splošni sklad**

2.3.6.8.a Splošni sklad se je v letu 2012 zmanjšal za 19,08 odstotka, na kar je vplivalo predvsem knjiženje primanjkljaja v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2012 v znesku 1.106.452.476 evrov in primanjkljaja v računu finančnih terjatev in naložb v znesku 504.921.480 evrov, medtem ko presežek računa financiranja ni vplival na višino splošnega sklada, saj se med letom v skladu s pravilnikom o EKN ob povečanju teh obveznosti zmanjšuje splošni sklad in obratno, ob zmanjšanju teh obveznosti se splošni sklad povečuje.



Tabela 26: Splošni sklad

| <b>Zap. št.</b> | <b>Proračunski uporabnik</b>                            | <b>Znesek<br/>v evrih</b> |
|-----------------|---------------------------------------------------------|---------------------------|
| (1)             | (2)                                                     | (3)                       |
| 1.              | Ministrstvo za finance                                  | 8.042.026.933             |
| 2.              | Ministrstvo za infrastrukturo in prostor                | 2.017.248.544             |
| 3.              | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 1.574.052.485             |
| 4.              | Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                     | 1.295.547.504             |
| 5.              | Direkcija Republike Slovenije za ceste                  | 1.188.912.490             |
| 6.              | Ministrstvo za zdravje                                  | 742.332.916               |
| 7.              | Generalštab Slovenske vojske                            | 705.602.831               |
| 8.              | Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 666.588.762               |
| 9.              | Proračun RS                                             | (4.382.309.017)           |
| 10.             | Ostali                                                  | 2.256.717.560             |
| <b>Skupaj</b>   |                                                         | <b>4.106.721.008</b>      |

Vir: analitične evidence DJR.

#### 2.3.6.9 Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev

Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev, izkazane v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012, znašajo 152.587.661 evrov in predstavljajo 0,6 odstotka obveznosti do virov sredstev. Med kratkoročnimi obveznostmi do dobaviteljev je izkazan tudi tisti del dolgoročnih obveznosti, ki zapade v plačilo v letu 2013, in sicer v znesku 27.943.957 evrov. Največje neposredne uporabnike glede na stanje kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev prikazuje tabela 27.

Tabela 27: Največji neposredni uporabniki glede na stanje kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev na dan 31. 12. 2012

| Zap. št.      | Neposredni uporabnik                                    | Znesek             | Delež        | Kumulativa deleža |
|---------------|---------------------------------------------------------|--------------------|--------------|-------------------|
|               |                                                         | v evrih            | v odstotkih  | v odstotkih       |
| (1)           | (2)                                                     | (3)                | (4)          | (5)               |
| 1.            | Ministrstvo za infrastrukturo in prostor                | 28.189.890         | 22,6         | 22,6              |
| 2.            | Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 14.125.766         | 11,3         | 33,9              |
| 3.            | Ministrstvo za zunanje zadeve                           | 13.879.943         | 11,1         | 45,1              |
| 4.            | Direkcija Republike Slovenije za ceste                  | 12.054.633         | 9,7          | 54,8              |
| 5.            | Policija                                                | 7.049.602          | 5,7          | 60,4              |
| 6.            | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 6.816.824          | 5,5          | 65,9              |
| 7.            | Generalštab Slovenske vojske                            | 6.012.311          | 4,8          | 70,7              |
| 8.            | Ministrstvo za pravosodje in javno upravo               | 3.267.255          | 2,6          | 73,3              |
| 9.            | Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve         | 3.078.651          | 2,5          | 75,8              |
| 10.           | Ministrstvo za zdravje                                  | 2.958.797          | 2,4          | 78,2              |
| 11.           | Ministrstvo za finance                                  | 2.696.098          | 2,2          | 80,3              |
| 12.           | Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                     | 2.677.677          | 2,1          | 82,5              |
| 13.           | Ostalo                                                  | 21.836.257         | 17,5         | 100,0             |
| <b>Skupaj</b> |                                                         | <b>124.643.705</b> | <b>100,0</b> |                   |

Viri: bruto bilance za leto 2012.

Največje kratkoročne obveznosti do dobaviteljev predstavljajo:

- Organizacija združenih narodov (v nadaljevanju: OZN; 9.966.483 evrov),
- SŽ - Železniško gradbeno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana (5.506.705 evrov),
- DARS (4.309.164 evrov),
- RC Simit, razvojni center za sodobne materiale in tehnologije, d. o. o., Kidričevo (2.817.559 evrov),
- Intech-les, d. o. o., Rakek (2.792.879 evrov),
- SiEVA, d. o. o., Šempeter pri Gorici (2.623.610 evrov),
- Javna agencija Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, inovativnosti, razvoja, investicij in turizma, Ljubljana (v nadaljevanju: JAPTI; 2.555.687 evrov).

2.3.6.9.a Obveznosti do tujih dobaviteljev na dan zbirne bilance stanja znašajo 8.680.382 evrov. Obveznosti, ki jih izkazuje Ministrstvo za zunanje zadeve do OZN v znesku 9.966.483 evrov, so evidentirane med domačimi obveznostmi namesto med tujimi.

*Ukrep Ministrstva za zunanje zadeve*

*Ministrstvo za zunanje zadeve je obveznosti do OZN med revizijo že preneslo na ustrezne konte kratkoročnih obveznosti do tujih dobaviteljev.*

2.3.6.9.b Pregledali smo uskladitve na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, Direkciji Republike Slovenije za ceste, Ministrstvu za zunanje zadeve, Policiji, Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Generalštabu Slovenske vojske ter na Ministrstvu za pravosodje in javno upravo. Ugotovili smo, da neposredni uporabniki ne usklajujejo obveznosti do dobaviteljev na dan bilance stanja, kot to določa 37. člen ZR. Ministrstva ne pošiljajo posebej 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 zaprosili DJR, da za večje odprte obveznosti do dobaviteljev, ki so evidentirane pri posameznih neposrednih uporabnikih, pošlje v potrditev izpis odprtih postavk za obveznosti na dan bilance stanja. Ker neposredni uporabniki niso uskladili obveznosti do dobaviteljev na dan bilance stanja, so ravnali v nasprotju s 37. členom ZR.

*Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo in prostor*

*Ministrstvo je pojasnilo, da naloge pooblaščenega računovodje za Direkcijo Republike Slovenije za ceste opravlja Ministrstvo za finance.*

2.3.6.9.c Potrditve stanja, ki so bile opravljene med revizijo, po zaključku zbirne bilance stanja, so na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor razkrile, da je imelo ministrstvo neusklajene obveznosti do DARS v znesku 16.206.470 evrov, do Slovenskih železnic Infrastruktura, d. o. o., Ljubljana v znesku 16.416.353 evrov, do Slovenskih železnic – Železniško gradbeno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana v znesku 8.293.362 evrov in niso bile evidentirane na dan 31. 12. 2012. Od skupno 40.916.185 evrov neusklajenih obveznosti, ki so nastale v letu 2012 ali prej, je ministrstvo v letu 2013 evidentiralo v poslovne knjige 20.445.201 evro obveznosti, ostale so sporne in jih ministrstvo ni evidentiralo. Obveznosti ministrstva na dan 31. 12. 2012 so tako prenizko izkazane za vsaj 20.445.201 evro.

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Obveznosti do dobaviteljev so knjižene v letu 2013, čeprav se nanašajo na leto 2012 zaradi prepoznega posredovanja računov v DJR.*

*Pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo in prostor*

*Ministrstvo je DARS račune, ki so neusklajeni, že večkrat zavrnilo. Računi v skupnem znesku 15.236.248,56 evra se nanašajo na terjatve DARS iz leta 2010 (torej pred sprejetjem ZDARS-1), računi v skupnem znesku 970.222,27 evra se nanašajo na naloge, opravljene na podlagi letne izvedbene pogodbe o izvajanju naročila na podlagi 4. člena ZDARS. ZDARS-1 je začel veljati 4. 12. 2010. Do uveljavitve tega zakona so veljala določila prejšnjega zakona (ZDARS) in določila pogodb, sklenjenih na njegovi podlagi. Upoštevati je treba, da se je v tem obdobju v celoti uporabljal sistem, ki sta ga sprejela Republika Slovenija in DARS. Financiranje nalog prostorskega načrtovanja, umeščanja v prostor in pridobivanja nepremičnin za gradnje avtocest je bilo podrobneje urejeno v pogodbi o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom in drugih povezanih nalog po Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, sklenjenem med Republiko Slovenijo in DARS 29. 4. 2004. V točkah 1.3.3 in 1.3.4 pogodbe je določeno, da se naloge oziroma plačila za opravljene naloge poravnajo neposredno z računa izgradnje. Enako je veljalo tudi za nadomestilo za opravljanje teh nalog. Drugačen način financiranja ni bil predviden ne v tej pogodbi in ne v drugih predpisih, zato ministrstvo ni imelo pravne podlage, da bi za leto 2010 uporabilo kakršen koli drug način financiranja. Ministrstvo oziroma Republika Slovenija torej nista imela pravne podlage za izvajanje izplačil v korist DARS neposredno iz državnega proračuna, DARS pa do takšnega načina financiranja ni bila upravičena. Zato je*

*Ministrstvo za infrastrukturo in prostor zavrnilo predložene račune DARS kot neutemeljene. Pri Slovenskih železnica – Železniško gradbeno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana je določen del, ki je predmet IOP, vezan na zadržana plačila.*

Med izvajanjem revizije smo ugotovili, da so na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, kljub temu da za njih vodi računovodstvo DJR, sami podpisovali uskladitve računov. Zato prihaja pri usklajevanju do razhajanj. Navedena ugotovitev kaže na to, da popis obveznosti na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor ni bil izveden, kar predstavlja kršitev 36. člena ZR.

2.3.6.9.d Pregledali smo kratkoročne obveznosti do dobaviteljev, ki so nastale že v letu 2012 in za katere so neposredni uporabniki v letu 2012 prejeli račune, a so bili ti evidentirani v poslovnih knjigah šele v letu 2013. Ugotovili smo, da so bile v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 obveznosti skupaj (z všteti 20.445.201 evri Ministrstva za infrastrukturo in prostor) prenizko izkazane vsaj za 36.893.127 evrov. Navedeni podatki o neevidentiranih računih v letu 2012 ne vsebujejo naslednjih neposrednih uporabnikov: sodišč, Slovenske obveščevalne varnostne agencije, Ministrstva za notranje zadeve, državnega zbora, računskega sodišča, Slovenske akademije znanosti in umetnosti ter upravnih enot.

Prav tako smo ugotovili, da so ministrstva v letu 2012 evidentirala tudi za 10.009.481 evrov računov, ki bi morali biti evidentirani že v letu 2011. To pomeni, da so bile obveznosti v letu 2012 za 10.009.481 evrov previsoko izkazane. Ta podatek ne zajema neposrednih uporabnikov, za katere DJR ne vodi računovodstva. Ministrstva, za katera vodi računovodstvo DJR, in Ministrstvo za obrambo niso ravnali v skladu z 20. členom ZR, ki določa, da morajo računovodski izkazi prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev.

2.3.6.9.e Preverili smo starost obveznosti, ki so evidentirane na dan 31. 12. 2012 pri trinajstih neposrednih uporabnikih, ki izkazujejo najvišje obveznosti. Kratkoročne obveznosti iz preteklih let izkazuje Ministrstvo za zunanje zadeve, in sicer obveznosti do OZN v znesku 7.104.827 evrov, ki so zapadle že v letu 2011.

*Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve*

*Ministrstvo obveznosti iz preteklih let ni poplačalo, ker za te obveznosti ni imelo rezerviranih sredstev v proračunu.*

#### **2.3.6.10 Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja in kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta**

2.3.6.10.a Med drugimi kratkoročnimi obveznostmi smo pregledali ostale kratkoročne obveznosti iz poslovanja. Stanje ostalih kratkoročnih obveznosti na dan 31. 12. 2012 je bilo 116.338.313 evrov. Največ kratkoročnih obveznosti iz poslovanja prikazujejo neposredni uporabniki, prikazani v tabeli 28.

Tabela 28: Ostale kratkoročne obveznosti iz poslovanja

| Zap. št.      | Neposredni uporabnik                                    | Znesek<br>v evrih  | Delež<br>v odstotkih | Kumulativa deleža<br>v odstotkih |
|---------------|---------------------------------------------------------|--------------------|----------------------|----------------------------------|
| (1)           | (2)                                                     | (3)                | (4)                  | (5)                              |
| 1.            | Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve         | 61.776.437         | 53,1                 | 53,1                             |
| 2.            | Proračun RS                                             | 46.838.885         | 40,3                 | 93,4                             |
| 3.            | Davčna uprava                                           | 2.052.602          | 1,8                  | 95,2                             |
| 4.            | Carinska uprava                                         | 1.761.151          | 1,5                  | 96,7                             |
| 5.            | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 876.825            | 0,8                  | 97,5                             |
| 6.            | Ostali                                                  | 3.032.413          | 2,5                  | 100,0                            |
| <b>Skupaj</b> |                                                         | <b>116.338.313</b> | <b>100,0</b>         |                                  |

Viri: analitične evidence DJR.

Na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve je evidentiranih 61.776.437 evrov oziroma 53,1 odstotka ostalih kratkoročnih obveznosti iz poslovanja. Večina obveznosti se nanaša na socialne transfere. Ostale kratkoročne obveznosti, ki jih izkazuje Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, so prikazane v tabeli 29.

Tabela 29: Ostale kratkoročne obveznosti, ki jih izkazuje Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

| Zap. št.      | Vrsta obveznosti                                                      | Znesek<br>v evrih | Delež<br>v odstotkih | Kumulativa deleža<br>v odstotkih |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|----------------------------------|
| (1)           | (2)                                                                   | (3)               | (4)                  | (5)                              |
| 1.            | Obveznosti za porodniške dopuste                                      | 27.282.756        | 44,2                 | 44,2                             |
| 2.            | Obveznosti za otroške dodatke                                         | 20.664.226        | 33,5                 | 77,7                             |
| 3.            | Obveznosti za štipendije                                              | 5.937.076         | 9,6                  | 87,3                             |
| 4.            | Obveznosti za vojne veterane in invalide                              | 4.206.777         | 6,8                  | 94,1                             |
| 5.            | Obveznosti za krajši delovni čas in za del plač za izgubljeni dohodek | 1.897.479         | 3,1                  | 97,2                             |
| 6.            | Ostale obveznosti                                                     | 1.788.123         | 2,8                  | 100,0                            |
| <b>Skupaj</b> |                                                                       | <b>61.776.437</b> | <b>100,0</b>         |                                  |

Viri: analitične evidence DJR.

Ostale kratkoročne obveznosti iz poslovanja, ki jih izkazuje Proračun RS, se v znesku 46.356.851 evrov nanašajo na Fiduciarni račun in Osimski sporazum.

2.3.6.10.b Največ obveznosti do posrednih uporabnikov proračuna izkazujejo neposredni uporabniki, prikazani v tabeli 30.

Tabela 30: Kratkoročne obveznosti do posrednih uporabnikov proračuna, ki jih izkazujejo neposredni uporabniki (konto podskupine 242)

| Zap. št.      | Neposredni uporabnik                                    | Znesek            | Delež        | Kumulativa deleža |
|---------------|---------------------------------------------------------|-------------------|--------------|-------------------|
|               |                                                         | v evrih           | v odstotkih  | v odstotkih       |
| (1)           | (2)                                                     | (3)               | (4)          | (5)               |
| 1.            | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 74.540.179        | 75,5         | 75,5              |
| 2.            | Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve         | 13.747.442        | 13,9         | 89,4              |
| 3.            | Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 4.057.189         | 4,1          | 93,5              |
| 4.            | Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                     | 2.632.292         | 2,7          | 96,2              |
| 5.            | Ministrstvo za infrastrukturo in prostor                | 1.461.683         | 1,5          | 97,7              |
| 6.            | Ostali                                                  | 2.315.936         | 2,3          | 100,0             |
| <b>Skupaj</b> |                                                         | <b>98.754.721</b> | <b>100,0</b> |                   |

Vir: analitične evidence DJR.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport izkazuje največ kratkoročnih obveznosti do Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, univerz in Zavoda za varstvo kulturne dediščine. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izkazuje največ obveznosti do Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, Centra za usposabljanje in varstvo, Ig, Zavoda za uposabljanje, delo in varstvo dr. Marijana Borštnarja, Dornava, centrov za socialno delo in drugih.

2.3.6.10.c Kratkoročne obveznosti do posrednih uporabnikov proračuna občine na dan bilance stanja znašajo 57.185.252 evra in se v večji meri nanašajo na obveznosti Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport do posameznih osnovnih in drugih šol.

Tabela 31: Kratkoročne obveznosti do posrednih uporabnikov proračuna občine, ki jih izkazujejo neposredni uporabniki (konto podskupine 243)

| Zap. št.      | Neposredni uporabnik                                        | Znesek            | Delež        | Kumulativa deleža |
|---------------|-------------------------------------------------------------|-------------------|--------------|-------------------|
|               |                                                             | v evrih           | v odstotkih  | v odstotkih       |
| (1)           | (2)                                                         | (3)               | (4)          | (5)               |
| 1.            | Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport     | 56.910.925        | 99,5         | 99,5              |
| 2.            | Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve             | 35.086            | 0,1          | 99,6              |
| 3.            | Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo            | 32.855            | 0,1          | 99,7              |
| 4.            | Upravna enota Ljubljana                                     | 19.746            | 0,0          | 99,7              |
| 5.            | Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij | 14.589            | 0,0          | 99,7              |
| 6.            | Ostali                                                      | 172.051           | 0,3          | 100,0             |
| <b>Skupaj</b> |                                                             | <b>57.185.252</b> | <b>100,0</b> |                   |

Viri: bruto bilance za leto 2012.

2.3.6.10.d V poslovnih knjigah proračuna v letu 2012 niso bile evidentirane vse davčne terjatve, čeprav so bile v letu 2012 že plačane. Torej so bili prihodki že izkazani, terjatve za te prihodke pa še ne. V poslovnih knjigah proračuna so zato prilive ob plačilu evidentirali med druge kratkoročne obveznosti v znesku 153.037.753 evrov, namesto da bi z njimi zapirali terjatve, kar ni v skladu s SRS 11.1. in 28. členom ZR. V bilanci stanja Proračuna RS so zato na dan 31. 12. 2012 previsoko izkazane druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja in neplačani odhodki.

## 3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

### 3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2012 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov bilance prihodkov in odhodkov.

### 3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del zaključnega računa, katerega izvršitev je razvidna iz tabel 32 in 33.

Tabela 32: Odhodki vseh neposrednih uporabnikov za leto 2012

| Odhodki                                  | Rebalans<br>proračuna<br>v evrih | Veljavni<br>proračun<br>v evrih | Realizirani<br>proračun<br>v evrih | Delež<br>v odstotkih | Indeks          | Indeks          |
|------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------|
| (1)                                      | (2)                              | (3)                             | (4)                                | (5)                  | (6)=(4)/(2)*100 | (7)=(4)/(3)*100 |
| Plače in drugi<br>odhodki zaposlenim     | 1.136.607.018                    | 1.177.446.755                   | 1.168.391.366                      | 13,0                 | 103             | 99              |
| Delni tekoči in<br>investicijski odhodki | 1.728.815.776                    | 1.782.719.450                   | 1.586.394.705                      | 17,6                 | 92              | 89              |
| Tekoči in investicijski<br>transferi     | 5.745.126.372                    | 6.036.300.860                   | 5.848.400.488                      | 65,0                 | 102             | 97              |
| Plačila sredstev v<br>proračun EU        | 403.358.016                      | 393.358.016                     | 390.301.186                        | 4,3                  | 97              | 99              |
| <b>Vsi odhodki</b>                       | <b>9.013.907.176</b>             | <b>9.389.825.081</b>            | <b>8.993.487.746</b>               | <b>100,0</b>         | <b>100</b>      | <b>96</b>       |

Viri: finančni načrti za leto 2012 in zaključni račun.



Tabela 33: Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2012

| Odhodki                                  | Rebalans<br>proračuna<br>v evrih | Veljavni<br>proračun<br>v evrih | Realizirani<br>proračun<br>v evrih | Delež<br>v odstotkih | Indeks<br>$(6)=(4)/(2)*100$ | Indeks<br>$(7)=(4)/(3)*100$ |
|------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| (1)                                      | (2)                              | (3)                             | (4)                                | (5)                  | (6)                         | (7)                         |
| Plače in drugi<br>odhodki zaposlenim     | 952.704.946                      | 984.486.787                     | 975.741.747                        | 11,2                 | 102                         | 99                          |
| Delni tekoči in<br>investicijski odhodki | 1.651.659.751                    | 1.699.152.520                   | 1.508.023.692                      | 17,3                 | 91                          | 89                          |
| Tekoči in investicijski<br>transferi     | 5.742.961.439                    | 6.034.108.064                   | 5.846.217.324                      | 67,0                 | 102                         | 97                          |
| Plačila sredstev v<br>proračun EU        | 403.358.016                      | 393.358.016                     | 390.301.186                        | 4,5                  | 97                          | 99                          |
| <b>Vsi odhodki</b>                       | <b>8.750.684.151</b>             | <b>9.111.105.387</b>            | <b>8.720.283.949</b>               | <b>100,0</b>         | <b>100</b>                  | <b>96</b>                   |

Viri: finančni načrti za leto 2012 in zaključni račun.

Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov, pri katerih je bila opravljena revizija, v skupni vrednosti 8.720.283.949 evrov predstavljajo 96,96 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2012. Vzorčenje je izvedeno na 56,34 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 razmerjih<sup>229</sup> (v nadaljevanju: ZDR), Zakonom o javnih uslužbencih<sup>230</sup> (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju<sup>231</sup> (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor<sup>232</sup> (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 naročilih<sup>233</sup> (v nadaljevanju: ZJN-1), Zakona o javnem naročanju<sup>234</sup> (v nadaljevanju: ZJN-2), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009<sup>235</sup>

<sup>229</sup> Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

<sup>230</sup> Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

<sup>231</sup> Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

<sup>232</sup> Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12.

<sup>233</sup> Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

<sup>234</sup> Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 90/12.

<sup>235</sup> Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09 (31/09-popr.), 59/09, 96/09.

(v nadaljevanju: ZIPRS0809), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011<sup>236</sup> (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 izvrševanju proračuna ter področne zakonodaje.

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, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjklivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega uporabnika. Poleg osnovnega števila enot v vzorcu smo na podlagi ugotovljenih tveganj na področju izplačil sredstev Evropske unije izbrali še dodatni vzorec devetih enot.

V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2012, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2012. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

### 3.3 Ugotovitve

#### 3.3.1 Splošne ugotovitve

##### *Predobremenitve in evidenca pogodb*

3.3.1.a 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 vsakoletni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna. 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 MFERAC, prevzete obveznosti v breme proračuna pa se evidentirajo v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca Finančni element predobremenitev (v nadaljevanju: FEP). 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.

<sup>236</sup> Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

Ministrstvo za finance je za leto 2012 predložilo podatke o sklenjenih pogodbah, ki so jih posamezni neposredni uporabniki sklenili s partnerji, in podatke o prevzetih obveznostih v breme proračuna<sup>237</sup>. Pri analizi pogodb, evidentiranih v evidenci pogodb, in prevzetih obveznostih v breme proračuna, evidentiranih v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca FEP, smo preverjali le tiste pogodbe, za katere je treba spremljati realizacijo po posamezni pogodbi<sup>238</sup>, pogodbe za istovrstne naloge z enako ali podobno vsebino, sklenjene z različnimi izvajalci ali upravičenci, ki bremenijo isto proračunsko vrstico<sup>239</sup> (v nadaljevanju: pogodbe za istovrstne naloge), in obveznosti, za katere pripravi neposredni uporabnik program porabe sredstev na eni ali več proračunskih vrstic, ki je finančno ovrednoten<sup>240</sup> (v nadaljevanju: FOP), pa smo izločili iz analize.

Pri pregledu podatkov smo ugotovili, da:

- nekatere pogodbe, ki so v evidenci, nimajo podatka o vrednosti pogodbe,
- nekatere pogodbe niso evidentirane v evidenci pogodb (MFERAC),
- so vrednosti nekaterih pogodb višje, enake ali pa nižje od zneska dinamike FEP.

Tabela 34: Aktivne in sklenjene pogodbe v letu 2012

|                                    | Aktivne pogodbe <sup>241</sup> |                            |                                                  | Sklenjene pogodbe <sup>242</sup> v letu 2012 |                            |                                                  |
|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------|
|                                    | Število pogodb                 | Vrednost pogodb<br>v evrih | Vrednost predobremenitev<br>2012–2017<br>v evrih | Število pogodb                               | Vrednost pogodb<br>v evrih | Vrednost predobremenitev<br>2012–2017<br>v evrih |
| Pogodbe, ki so v evidenci pogodb:  | 9.580                          | 2.623.410.826              | 1.342.586.739                                    | 5.022                                        | 667.252.006                | 653.205.675                                      |
| - pogodbe brez določene vrednosti  | 871                            | 0                          | 85.810.603                                       | 200                                          | 0                          | 32.584.622                                       |
| - pogodbe z vrednostjo             | 8.709                          | 2.623.410.826              | 1.256.776.136                                    | 4.822                                        | 667.252.006                | 620.621.053                                      |
| Pogodbe, ki niso v evidenci pogodb | 372                            | 0                          | 261.948.100                                      | 349                                          | 0                          | 257.037.005                                      |

Vira: evidenca o pogodbah in enotna baza predobremenitev.

<sup>237</sup> Podatki o sklenjenih pogodbah in prevzetih obveznostih v breme proračuna se nanašajo na konte 4020, 4021, 4022, 4023, 4024, 4025, 4026, 4027, 4029 in skupine kontov 41, 42 in 43.

<sup>238</sup> 1. točka 148. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

<sup>239</sup> 2. točka 148. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

<sup>240</sup> 3. točka 148. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

<sup>241</sup> Aktivne pogodbe so vse pogodbe, ki so bile sklenjene do vključno leta 2012 in so veljale v letu 2012.

<sup>242</sup> Sklenjene pogodbe v letu 2012 so vse pogodbe, ki so bile sklenjene v letu 2012 ali prej, vendar z začetkom veljavnosti 1. 1. 2012.

Pri primerjavi podatkov iz evidence pogodb in enotne baze predobremenitev smo ugotovili, da:

- je 871 pogodb v evidenci pogodb takšnih, ki imajo podatke o znesku dinamike FEP za posamezna leta, nimajo pa podatka o vrednosti pogodbe; med navedenimi pogodbami je 200 takšnih, ki so bile sklenjene v letu 2012;
- nekatere pogodbe, ki so veljale v letu 2012, niso evidentirane v evidenci pogodb<sup>243</sup>; ocenjujemo, da v evidenci pogodb ni 372 pogodb v skupni vrednosti najmanj 261.948.100 evrov ter da je med navedenimi pogodbami 349 takšnih, ki so bile sklenjene v letu 2012;
- je bilo po 24. 9. 2012 sklenjenih 488 pogodb v skupni vrednosti 161.601.082 evrov<sup>244</sup>.

Tabela 35: Pogodbe sklenjene v letu 2012

|                                                         | Število pogodb       | Razlika<br>v evrih |
|---------------------------------------------------------|----------------------|--------------------|
| Pogodbe, kjer je vrednost večja od zneska dinamike FEP  | 1.357 <sup>245</sup> | 66.471.895         |
| Pogodbe, kjer je vrednost manjša od zneska dinamike FEP | 750 <sup>246</sup>   | 52.425.564         |
| Pogodbe, kjer je vrednost enaka znesku dinamike FEP     | 2.915                | 0                  |

Vira: evidenca o pogodbah in enotna baza predobremenitev.

Pri primerjavi podatkov iz evidence pogodb in enotne baze predobremenitev smo ugotovili, da je v evidenci pogodb 1.357 pogodb takšnih, kjer je vrednost pogodbe večja od vrednosti predobremenitev. V evidenci pogodb je tudi 750 pogodb, kjer je vrednost pogodbe manjša od vrednosti predobremenitev. Pri 2.915 pogodbah pa so bile vrednosti pogodb enake vrednostim predobremenitev.

Na podlagi 20. člena ZIPRS1112 lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti v breme proračuna do leta 2014 oziroma v določenih primerih tudi za daljše obdobje. Predobremenitve v obdobju 2012–2014 se nanašajo na drugi odstavek 20. člena ZIPRS1112, predobremenitve po letu 2014 pa se nanašajo predvsem na prvi, četrti in šesti odstavek 20. člena ZIPRS1112. Iz enotne baze predobremenitev je razvidno, da so na podlagi nekaterih že sklenjenih pogodb prevzete obveznosti do leta 2017.

<sup>243</sup> V enotni bazi predobremenitev je zabeležen podatek o znesku dinamike FEP, v evidenci pogodb pa ni podatka o pogodbi. Glede na vsebino pogodbe, ki izhaja iz evidence FEP (FEP\_predmet), menimo, da v določenih primerih ne gre za FEP, ampak za FOP. Pri pregledu izplačil v vzorcu smo v enem primeru ugotovili, da v evidenco pogodb ni bila evidentirana odločba, ki bi v evidenco morala biti evidentirana (odločba o pomoči za odpravo posledic poplav v letu 2010 v vrednosti 1.211.207 evrov, ki jo je družbi Thermana, Družba dobrega počutja, d. d., Laško izdalo Ministrstvo za gospodarstvo).

<sup>244</sup> Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2012 (Uradni list RS, št. 71/12) v 1. členu določa, da lahko v letu 2012 neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti do vključno 24. 9. 2012. Pravilnik taksativno določa izjeme, obveznost je bilo mogoče prevzeti tudi ob soglasju Ministrstva za finance.

<sup>245</sup> Od teh pogodb je 105 takšnih, kjer je razlika manjša od 10 evrov, oziroma 206 takšnih, kjer je razlika manjša od 100 evrov.

<sup>246</sup> Od teh pogodb je 33 takšnih, kjer je razlika manjša od 10 evrov, oziroma 170 takšnih, kjer je razlika manjša od 100 evrov.

Tabela 36: Pregled predobremenitev po letih za vse aktivne pogodbe v letu 2012

v evrih

| Leto | Vrednost    |
|------|-------------|
| 2012 | 866.635.661 |
| 2013 | 396.144.308 |
| 2014 | 116.985.491 |
| 2015 | 124.522.559 |
| 2016 | 51.027.416  |
| 2017 | 49.219.405  |

Vira: evidenca o pogodbah in enotna baza predobremenitev.

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. V skladu s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna morajo neposredni uporabniki obrazec FEP potrditi v petih dneh po sklenitvi pogodbe. Pri pregledu posameznih pravnih poslov smo ugotovili, da vladni proračunski uporabniki v letu 2012 v 14 primerih po prevzemu obveznosti niso pravilno predobremenili proračuna. V štirih primerih proračuna niso predobremenili v ustrezni višini, v 10 primerih pa so proračun predobremenili po roku, določenem v pravilniku o izvrševanju proračuna. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 145. oziroma 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

### ***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 1994–2015<sup>247</sup> (v nadaljevanju: ZIJZ) in

<sup>247</sup> Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01, 76/08, 59/11.

- podračun (v nadaljevanju: študentski proračunski sklad), ustanovljen po Zakonu o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov<sup>248</sup> (v nadaljevanju: ZDKDPŠ).

S 129. členom ZUJF je bil ustanovljen še proračunski sklad za zagotovitev zadostnega obsega sredstev za štipendije, vendar v letu 2012 sklad še ni imel prilivov in odlivov.

### **Proračunska rezerva**

3.3.1.c V skladu s tretjim odstavkom 48. člena ZJF se v sredstva proračunske rezerve izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5 odstotka prejemkov proračuna. Prejemki rebalansa proračuna za leto 2012 so znašali 10.242.413.739 evrov, z rebalansom proračuna pa je bila oblikovana proračunska rezerva v vrednosti 18.896.559 evrov, kar je v skladu s predpisano vrednostjo. Razpoložljiva sredstva proračunske rezerve so v letu 2012 obsegala tudi prenesena sredstva iz leta 2011 in druge prihodke in so skupno znašala 23.031.689 evrov. Iz proračunske rezerve je bilo v letu 2012 za 2.364.976 evrov odlivov, oblikovane pa so bile obveznosti<sup>249</sup> v skupni vrednosti 9.943.174 evrov.

V skladu s tretjim odstavkom 10. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč<sup>250</sup> (v nadaljevanju: ZOPNN) se, kadar je program odprave posledic nesreče sprejet v letu nastanka naravne nesreče, za izvajanje ukrepov odprave posledic naravne nesreče na stvareh v tem proračunskem letu zagotovijo sredstva v okviru še razpoložljivih proračunskih sredstev, namenjenih vzdrževanju stvari v državni ali občinski lasti, ter v okviru sredstev državne proračunske rezerve. V skladu s četrtem odstavkom tega člena se za naravno nesrečo, za katero je vlada odločila o uporabi sredstev za odpravo njenih posledic v septembru ali kasneje, v prvem proračunskem letu po letu, v katerem je nastala naravna nesreča, zagotovijo sredstva za izvajanje ukrepov odprave posledic naravne nesreče na stvareh v okviru rednih proračunskih sredstev, namenjenih vzdrževanju stvari v državni ali občinski lasti, ter v okviru sredstev državne proračunske rezerve.

V letu 2012 so zagotovljena sredstva proračunske rezerve za odpravo posledic neposredne škode na stvareh zaradi posledic poplav med 16. in 20. 9. 2010 znašala 61.249 evrov, zagotovljena sredstva za odpravo posledic neposredne škode na stvareh zaradi posledic neurja z močnim vetrom in točo 3. 8. in 6. 8. 2010 pa so znašala 55.376 evrov. To ni v skladu s četrtem odstavkom 10. člena ZOPNN, iz katerega izhaja, da se lahko sredstva za izvajanje ukrepov odprave posledic naravne nesreče na stvareh zagotovijo iz državne proračunske rezerve le še v prvem proračunskem letu po letu, v katerem je nastala naravna nesreča<sup>251</sup>.

<sup>248</sup> Uradni list RS, št. 24/07-UPB1.

<sup>249</sup> Obveznosti (oblikovane na podlagi sklepov vlade ali na podlagi zakonov) predstavljajo višino sredstev, ki so odobrene za posamezne naravne nesreče, ni pa še bilo odlivov sredstev iz sklada.

<sup>250</sup> Uradni list RS, št. 114/05-UPB1, 90/07, 102/07.

<sup>251</sup> Ob dodatnem pogoju, da je vlada odločila o uporabi sredstev za odpravo posledic v septembru ali kasneje.

## Proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode

3.3.1.d 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 1994–2015 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 višina 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. Izvajajo se projekti, ki so uvrščeni v Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) na podlagi sklepa vlade.

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 vključeni 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.

Šest javnih zdravstvenih zavodov<sup>252</sup> v letu 2012 ni odvedlo na poseben račun pri Ministrstvu za zdravje dela amortizacije, ki je priznana v ceni njihovih storitev v ustrezni vrednosti, kar skupaj predstavlja 1.029.582 evrov. Ministrstvo za zdravje je v letu 2012 poslalo opomine javnim zdravstvenim zavodom za plačilo odprtih terjatev iz plačevanja amortizacije po ZIJZ. Navedeno smo ugotovili tudi v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2011, ko je računsko sodišče priporočilo spremembo Pravilnika o zagotavljanju sredstev pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je

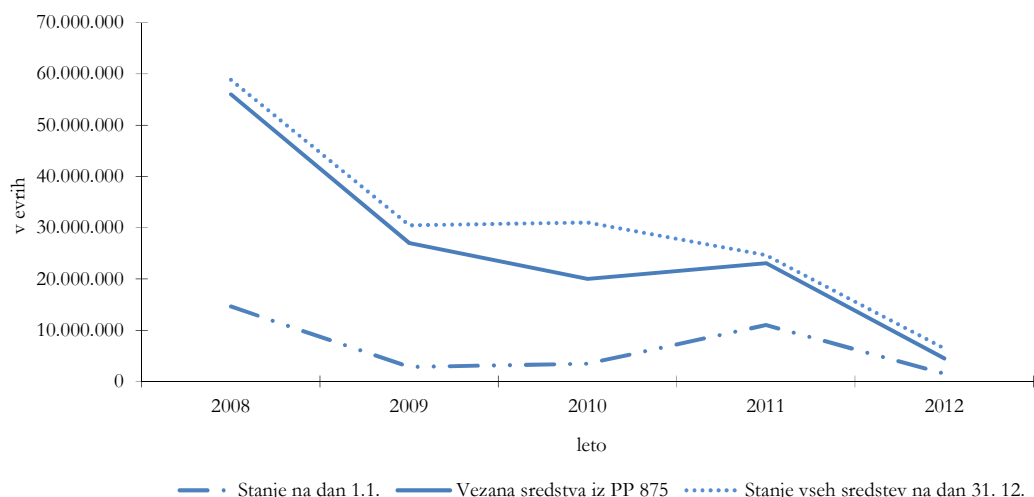
<sup>252</sup> Univerzitetni klinični center Maribor, Splošna bolnišnica Celje, Splošna bolnišnica Slovenj Gradec, Splošna bolnišnica Jesenice, Splošna bolnišnica Brežice, Bolnišnica Sežana.

Republika Slovenija<sup>253</sup>, s katerim bi uredilo tudi ukrepe, če se obveznosti javnih zdravstvenih zavodov iz dela amortizacije ne plačujejo. Ministrstvo za zdravje spremembe pravilnika med izvajanjem revizije še ni pripravilo.

#### Pojasnilo ministrstva

Dne 18. 2. 2013 je bil izdan Sklep o pripravi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994–2015, s katerim je bila ustanovljena delovna skupina za pripravo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994–2015. Ministrstvo je ta zakon uvrstilo v Program dela vlade za leto 2013. Na podlagi sprejetega Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994–2015 bo pripravljena tudi sprememba podzakonskega akta Pravilnika o zagotavljanju sredstev, pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija.

Slika 3: Sredstva na podračunu Ministrstva za zdravje za obdobje od leta 2008 do leta 2012



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. 2012 je imelo ministrstvo 4.500.000 evrov vlog, kar je za 80,5 odstotka manj kot na dan 1. 1. 2012<sup>254</sup>.

<sup>253</sup> Uradni list RS, št. 37/02.

<sup>254</sup> Ministrstvo za zdravje je na dan 31. 12. 2011 imelo 23.100.000 evrov depozitov.



Tabela 37: Proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode v letu 2012

|       |                                                                                                                                          | v evrih      |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|       | Opis                                                                                                                                     | Leto 2012    |
| 1     | Stanje na dan 1. 1.                                                                                                                      | 1.536.544    |
| 2     | Ostale spremembe                                                                                                                         | -            |
| 3     | Prilivi skupaj                                                                                                                           | 12.163.063   |
| 3.1   | Prenos sredstev s proračunske postavke 2229 na proračunsko postavko 875                                                                  | 5.480.531    |
| 3.1.1 | Del namenskih sredstev, določenih z državnim proračunom                                                                                  |              |
| 3.1.2 | Sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavod ne potrebuje za opravljanje svoje dejavnosti | 129.796      |
| 3.1.3 | Del amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, določen z ZIJZ                                                                             | 5.349.548    |
| 3.1.4 | Obresti od prilivov (pozitivno stanje na računu – proračunska postavka 2229)                                                             | 1.188        |
| 3.1.5 | Darila, volila in druga namenska sredstva, če se izrecno ne nanašajo na določen javni zdravstveni zavod                                  | -            |
| 3.1.6 | Prejemki od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte javnih zdravstvenih zavodov               | -            |
| 3.2   | Prenos sredstev s proračunske postavke 3564 na proračunsko postavko 875                                                                  | 6.682.532    |
| 4     | Obresti (od stanja na računu in vezave depozitov)                                                                                        | 90.700       |
| 5     | Sprememba vezave depozita <sup>255</sup>                                                                                                 | (18.600.000) |
| 6     | Odlivi skupaj                                                                                                                            | 30.483.961   |
| 7     | Odlivi <sup>256</sup>                                                                                                                    | 42.900       |
| 8     | Stanje na računu na dan 31. 12. (1+2+3+4+5-6-7)                                                                                          | 1.949.247    |
| 9     | Vrednost depozitov na dan 31. 12. 2012                                                                                                   | 4.500.000    |

Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

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. 2012 na podračunu

<sup>255</sup> Vrednost depozitov na dan 1. 1. 2012 je znašala 23.100.000 evrov, na dan 31. 12. 2012 pa 4.500.000 evrov.

<sup>256</sup> Znesek 42.900 evrov predstavlja pogodbeno kazen. Ministrstvo je pripravilo dve odredbi samo za knjiženje v znesku 30.000 evrov na podlagi pogodbe št. C2711-09Y000330 za izdelavo projektne dokumentacije ter projektantski nadzor pri gradnji objekta in v znesku 12.900 evrov na podlagi pogodbe št. C2711-11-356428 za nakup dveh kardioloških ultrazvočnih aparatov in delovne postaje za ehokardiografijo za Splošno bolnišnico Izola.

proračunskega sklada za investicije v javne zdravstvene zavode 1.949.247 evrov, kar ni v skladu z 8. členom ZIJZ.

*Pojasnilo ministrstva*

*Presežki v vrednosti 1.949.247 evrov niso bili naloženi v sistem EZRD zaradi pričakovanja realizacije predvsem na projektu 2711-94-0001 – Univerzitetni klinični center Ljubljana, HB<sup>257</sup> in DTS<sup>258</sup> in projektu 2711-94-0014 – Splošna bolnišnica Slovenj Gradec – novogradnja in rekonstrukcija.*

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 dotrajanih zgradb v javnih zdravstvenih zavodih, kadar je to neizogibno 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 dva investicijska projekta iz proračunskega sklada porabilo več sredstev, kot je bilo načrtovano v NRP oziroma z rebalansom za leto 2012, za 21 investicijskih projektov pa je porabilo manj sredstev, kot je bilo načrtovano v NRP oziroma z rebalansom za leto 2012.

*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. Zato 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.*

### **Splošna proračunska rezervacija**

3.3.1.e 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 2 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov.

Prihodki v sprejetem proračunu za leto 2012 so znašali 8.695.193.822 evrov, v rebalansu proračuna pa 7.942.417.878 evrov. Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2012 so bila v skladu s

<sup>257</sup> HB – Hospitalni blok.

<sup>258</sup> DTS – Diagnostično-terapevtski servis.

predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred rebalansom proračuna znašala 107.232.729 evrov, po rebalansu proračuna pa 152.678.154 evrov.

V tabeli 38 so opisane prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v skupni vrednosti 45.463.399 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 2012 ne bi bilo mogoče načrtovati.

Tabela 38: Pregled prerazporeditev

| Neposredni uporabnik                                    | Vrednost<br>v evrih | Namen                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije         | 120.814             | Nakup osnovnih sredstev in drobnega inventarja                                                                                     |
| Ministrstvo za finance – Davčna uprava                  | 1.653.000           | Izvajanje tekočih nalog                                                                                                            |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 583.566             | Financiranje slovensko-švicarskega programa sodelovanja za zmanjšanje gospodarskih in socialnih razlik v razširjeni Evropski uniji |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 130.548             | Izvajanje projektov tehnične pomoči za čezmejne programe sodelovanja                                                               |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 6.252.846           | Izvedba javnega razpisa za vzpostavitev razvojnih centrov slovenskega gospodarstva                                                 |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 325.195             | Izvedba projekta Razvoj turističnih destinacij                                                                                     |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 2.064.706           | Sredstva za izvajanje programa dela mladih raziskovalcev                                                                           |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 590.000             | Dodelitev finančne spodbude družbi BSH Hišni aparati, d. o. o., Nazarje za investicijski projekt                                   |
| Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 33.000              | Izvajanje projekta Kakovost, konkurenčnost in odzivnost visokega šolstva 2007–2013                                                 |
| Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 4.745.479           | Izvajanje operacij iz Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013                        |
| Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 470.000             | Izvajanje operacij iz Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013                                           |
| Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 289.435             | Financiranje operacije Nordijski center Planica – II. faza – center za smučarske teke                                              |
| Ministrstvo za obrambo – Generalštab Slovenske vojske   | 550.000             | Operativna usposobitev vojaškega letališča v Cerkljah                                                                              |
| Ministrstvo za obrambo – Generalštab Slovenske vojske   | 1.330.000           | Nadgradnja helikopterja Slovenske vojske                                                                                           |

| Neposredni uporabnik                                                        | Vrednost<br>v evrih | Namen                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministrstvo za obrambo – Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje | 520.000             | Prenova siren iz sistema javnega obveščanja in alarmiranja                                                                                  |
| Ministrstvo za pravosodje in javno upravo                                   | 242.065             | Stroški tekočega vzdrževanja in obratovalnih stroškov na novo prevzetih izpraznjenih prostorov                                              |
| Ministrstvo za pravosodje in javno upravo                                   | 190.000             | Stroški tekočega vzdrževanja in obratovalnih stroškov ter servisnih pregledov na mejnih prehodih                                            |
| Ministrstvo za pravosodje in javno upravo                                   | 129.865             | Izvedba javnega razpisa za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga 2012–2014                                         |
| Ministrstvo za pravosodje in javno upravo                                   | 341.250             | Izvajanje projekta Modernizacija pravosodnega sistema                                                                                       |
| Ministrstvo za zdravje                                                      | 166.049             | Financiranje prostorov kliničnega oddelka za hematologijo na UKC Ljubljana                                                                  |
| Ministrstvo za zunanje zadeve                                               | 8.216.214           | Sredstva, namenjena pokrivanju stroškov delovanja diplomatsko-konzularnih predstavništev v tujini (najemnine in druge pogodbene obveznosti) |
| Ministrstvo za zunanje zadeve                                               | 134.269             | Izvajanje projektov Sklada za zunanje meje za obdobje 2007–2013                                                                             |
| Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                                         | 730.000             | Izvajanje ukrepov skupne ribiške politike                                                                                                   |
| Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                                         | 10.862.500          | Izvajanje ukrepov Programa razvoja podeželja 2007–2013                                                                                      |
| Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                                         | 3.618.681           | Izvajanje operacij iz Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013                                |
| Ministrstvo za notranje zadeve                                              | 633.000             | Izvajanje programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov                                                                            |
| Ministrstvo za notranje zadeve – Policija                                   | 434.381             | Financiranje nakupa delovne postaje                                                                                                         |
| Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu       | 37.975              | Najemnina in ostali obratovalni stroški, izplačilo sejin in delo članov sveta agencije ter pritožbene komisije                              |
| Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu       | 3.745               | Nakup licenčne programske opreme                                                                                                            |
| Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu       | 64.816              | Financiranje projekta Internacionalizacija visokega šolstva in razvijanje študijskih programov ter novih oblik poučevanja in učenja         |
| <b>Skupaj</b>                                                               | <b>45.463.399</b>   |                                                                                                                                             |

Vir: podatki Ministrstva za finance.

### ***Prepoved poslovanja z državo***

3.3.1.f Na podlagi 35. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije<sup>259</sup> (v nadaljevanju: ZIntPK) organ ali organizacija javnega sektorja, ki mora postopek javnega naročanja voditi skladno 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 je njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik ali je neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot 5-odstotnem deležu udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Prepoved velja tudi za poslovanje organa ali organizacije javnega sektorja s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom kot fizično osebo.

Komisija za preprečevanje korupcije je objavila Evidenco poslovnih subjektov iz 35. člena ZIntPK na svoji spletni strani<sup>260</sup>.

Na podlagi pregleda evidence in izpisa poslovnih partnerjev vladnih proračunskih uporabnikov v letu 2012 ugotavljamo, da so vladni proračunski uporabniki poslovali v skladu s 35. členom ZIntPK.

### ***Ugotovitve, ki se nanašajo na več vladnih proračunskih uporabnikov***

3.3.1.g ZIntPK v 14. členu določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v vse pogodbe za dobavo blaga, opravljanjem storitev ali izvedbo del v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV vključiti določila o ničnosti pogodbe, ko kdo v imenu ali na račun druge pogodbenice 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, posredniku.

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

- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje in Evropska košarkarska zveza FIBA Europe Properties, GmbH, Munich sta sklenila sporazum o možnosti uporabe oznake "FIBA Europe Official Partner" za namen promocije in oglaševanja za obdobje veljavnosti od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2014 na tekmovanjih v košarki v Evropi v skupni vrednosti 3.500.000 evrov;
- Ministrstvo za notranje zadeve in Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Telekom) sta sklenila pogodbo o izvajanju storitev vzpostavitve in vzdrževanja zasebnega omrežja (VPN<sup>261</sup>) med lokacijami enot Policije za nedoločen čas v skupni okvirni letni vrednosti 595.273 evrov.

<sup>259</sup> Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

<sup>260</sup> [URL: [http://www.kpk-rs.si/registri/omejitve\\_poslovanja/seznam/](http://www.kpk-rs.si/registri/omejitve_poslovanja/seznam/)], 12. 9. 2012.

<sup>261</sup> Angl. Virtual private network.

*Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo za notranje zadeve je s Telekomom sklenilo aneks k pogodbi, v katerem je vključena protikorupcijska klavzula.*

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ter DARS sta sklenila pogodbo o prenosu izvedbe in izvajanju nadzora nad izvedbo in porabo sredstev za projekt "Izdelava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za avtocestni odsek Draženci–Mednarodni mejni prehod Gruškovje-2010-SI92233-S" v vrednosti 2.022.500 evrov;
- Ministrstvo za zdravje in IMP, d. d., Ljubljana, IMP Promont montaža, d. o. o., Ljubljana–Črnuče ter Kovinotehna MKI, d. o. o., Novo mesto so sklenili pogodbo in več dodatkov k pogodbi za izvedbo vseh vrst električnih in strojnih instalacij za 1. fazo dogradnje, rekonstrukcije in adaptacije diagnostičnega, terapijskega in servisnega objekta v UKC Ljubljana v skupni vrednosti 1.689.365 evrov.

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

3.3.1.h ZIPRS1112 je v prvem odstavku 23. člena določil, da so, ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov, plačilni roki neposrednih uporabnikov v breme proračuna predpisani s tem zakonom. Za plačilo vseh obveznosti je plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan, za posredne uporabnike pa največ 30 dni. Ne glede na to določbo so plačilni roki lahko krajši za plačila, ki so izrecno navedena v tretjem odstavku 23. člena ZIPRS1112.

V več primerih smo ugotovili, da vladni proračunski uporabniki plačil niso izvedli v roku iz prvega odstavka 23. člena ZIPRS1112:

- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je račun družbe IPMIT – Institut za projektni management in informacijsko tehnologijo, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IPMIT) v vrednosti 113.635 evrov plačalo v dveh delih, in sicer prvi del 129. dan po prejemu zahtevka in drugi del 212. dan po prejemu zahtevka;
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je obračunsko situacijo izvajalca Slovenske železnice – infrastruktura, družba za upravljanje in vzdrževanje železniške infrastrukture ter vodenje železniškega prometa, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Slovenske železnice – infrastruktura) za opravljanje obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture v vrednosti 5.621.465 evrov delno plačalo pravočasno, del situacije v znesku 256.992 evrov pa 90. dan po prejemu situacije.

*Pojasnilo ministrstva*

*Plačilo za opravljanje obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture v vrednosti 5.621.465 evrov: delno plačilo je bilo vezano na zagotavljanje proračunskih sredstev za drugo šestmesečje (aneks št. 1).*

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je račun Zavarovalnice Maribor, d. d., Maribor za zavarovanje premoženja v vrednosti 4.186.791 evrov plačalo 57. dan po prejemu računa.

*Pojasnilo ministrstva*

*Plačilo za zavarovanje premoženja je bilo zaradi prevzemanja tekočih poslov nove vlade zamaknjeno izven zakonskega roka.*

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direkcija Republike Slovenije za ceste je zahtevek izvajalca CPK, d. d., Koper za redno vzdrževanje glavnih in regionalnih cest v vrednosti 171.818 evrov plačalo 81. dan po prejemu zahtevka;
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direkcija Republike Slovenije za ceste je odškodnino v skladu s pogodbo o prenosu lastninske pravice za zemljišče v vrednosti 272.431 evrov plačalo 12. dan po notarski overovitvi pogodbe.

*Pojasnilo ministrstva*

*Obveznost je bila plačana pred potekom 30-dnevnega roka po prejemu notarsko overjene pogodbe, ker je stranka pogodbo podpisala že 4. 5. 2012 in je že takrat pričakovala plačilo. Ker sredstva niso bila zagotovljena, je bila pogodba overjena 23. 11. 2012.*

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je račun konzorcija družb SRC, d. o. o., Ljubljana, Astec, d. o. o., Ljubljana, Liko Pris, d. o. o., Vrhnika, Marand, d. o. o., Ljubljana in Unistar LC, d. o. o., Ljubljana za izvajanje storitev informacijske tehnologije v vrednosti 1.210 evrov plačalo 92. dan po prejemu zahtevka;
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je zahtevka JAPTI za spodbujanje tujih neposrednih investicij v vrednosti 270.000 evrov in 855.750 evrov plačalo 76. oziroma 77. dan po prejemu zahtevka;
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je zahtevek Občine Pesnica za sofinanciranje operacije "Izgradnja vrtca v Pesnici" v vrednosti 100.234 evrov plačalo 40. dan po prejemu zahtevka;
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je zahtevek DARS za izvedbo in izvajanje nadzora nad izvedbo in porabo sredstev za projekt "Izdelava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za avtocestni odsek Draženci–Mednarodni mejni prehod Gruškovje-2010-SI92233-S" v vrednosti 521.359 evrov plačalo 58. dan po prejemu zahtevka.

3.3.1.i Republika Slovenija prevzema obveznosti za plačilo članarine, prispevke in donacije različnim mednarodnim organizacijam oziroma povezavam. V letu 2012 je Republika Slovenija plačala 436 različnih mednarodnih obveznosti v skupni vrednosti 201.306.299 evrov.

Tabela 39: Prevzete mednarodne obveznosti – članarine, dane donacije in prispevki in druga sofinanciranja za leto 2012

|                                                     |  | v evrih     |
|-----------------------------------------------------|--|-------------|
|                                                     |  | Vrednost    |
| <b>Proračunski uporabnik</b>                        |  |             |
| Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije     |  | 2.500       |
| Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje     |  | 1.908       |
| Ministrstvo za finance                              |  |             |
| - bilanca prihodkov in odhodkov                     |  | 4.696.229   |
| - račun finančnih terjatev in naložb <sup>262</sup> |  | 138.444.836 |

<sup>262</sup> Iz Računa finančnih terjatev in naložb je bila poravnana naložba v Evropski mehanizem za stabilnost, ustanovljen s Pogodbo o ustanovitvi Evropskega mehanizma za stabilnost med Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Irsko, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko in Republiko Finsko z dne 2. 2. 2012.

| Proračunski uporabnik                                   | Vrednost           |
|---------------------------------------------------------|--------------------|
| Ministrstvo za notranje zadeve                          | 175.159            |
| Ministrstvo za zunanje zadeve                           | 37.996.324         |
| Ministrstvo za obrambo                                  | 9.916.276          |
| Ministrstvo za pravosodje in javno upravo               | 197.950            |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo        | 2.323.633          |
| Ministrstvo za kmetijstvo in okolje                     | 2.666.440          |
| Ministrstvo za infrastrukturo in prostor                | 440.338            |
| Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve         | 334.811            |
| Ministrstvo za zdravje                                  | 584.355            |
| Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport | 3.367.111          |
| Državni zbor                                            | 87.248             |
| Državni svet Republike Slovenije                        | 1.688              |
| Računsko sodišče                                        | 4.878              |
| Ustavno sodišče                                         | 2.290              |
| Komisija za preprečevanje korupcije                     | 7.447              |
| Državna volilna komisija                                | 1.100              |
| Varuh človekovih pravic                                 | 2.370              |
| Statistični urad Republike Slovenije                    | 2.632              |
| AUKN                                                    | 20.148             |
| Biotehniška fakulteta                                   | 16.292             |
| Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije | 11.451             |
| Triglavski narodni park                                 | 585                |
| Zavod Republike Slovenije za varstvo narave             | 300                |
| <b>Skupaj</b>                                           | <b>201.306.299</b> |
| - od tega Bilanca prihodkov in odhodkov                 | 62.832.835         |
| - od tega Račun finančnih terjatev in naložb            | 138.444.836        |

Vir: podatki Ministrstva za zunanje zadeve.

V nekaterih primerih za posamezno organizacijo plačuje članarino več proračunskih uporabnikov, vsak od njih posamezni del<sup>263</sup>.

<sup>263</sup> Primer: članarino Organizaciji za ekonomski razvoj in sodelovanje je v letu 2012 v pretežnem delu v vrednosti 2.670.338 evrov plačalo Ministrstvo za zunanje zadeve, preostanek v vrednosti 128.862 evrov pa še sedem drugih ministrstev.

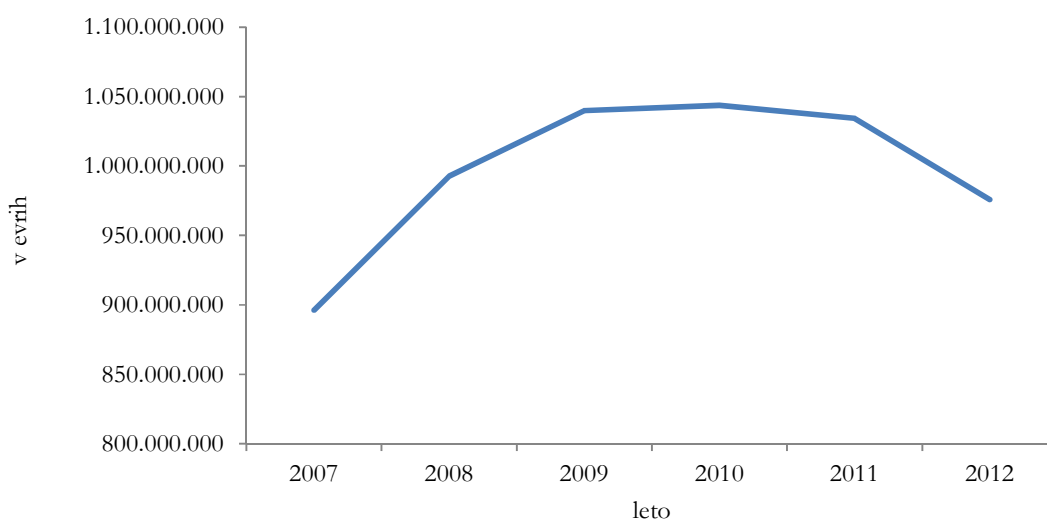


### 3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenim

#### *Obseg sredstev za plače*

3.3.2.a V letu 2012 je bilo za plače vladnih proračunskih uporabnikov skupaj porabljen 975.741.747 evrov. 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.

Slika 4: Obseg sredstev za plače vladnih proračunskih uporabnikov v obdobju od leta 2007 do leta 2012



Viri: glavne knjige proračuna.

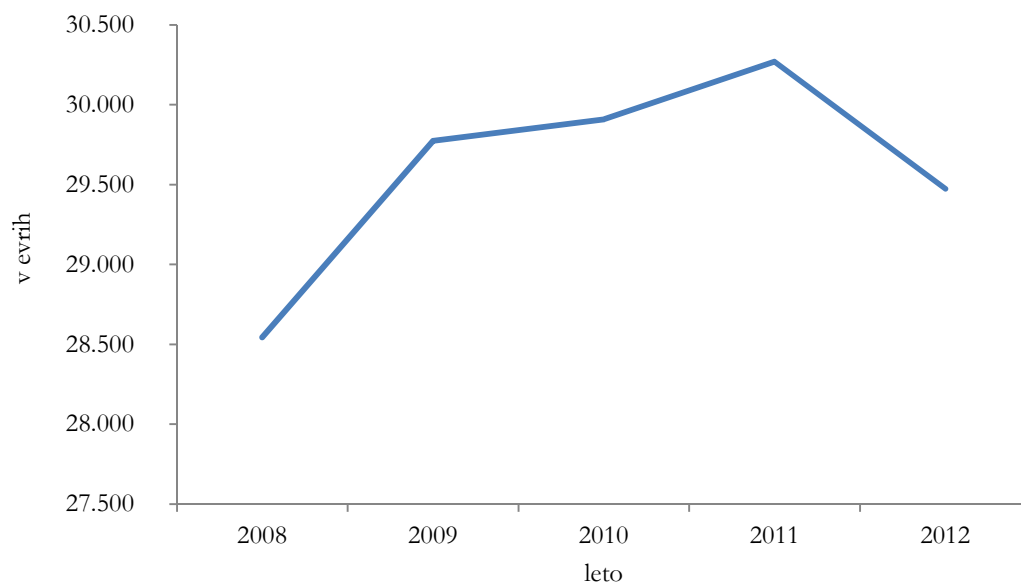
Obseg sredstev za plače se je v letu 2012 glede na leto 2011 zmanjšal za 5,68 odstotka, glede na leto 2007 pa povečal za 8,89 odstotka. Zmanjšanje obsega sredstev za plače v primerjavi z letom 2011 je posledica znižanja plačne lestvice za 8 odstotkov v skladu z 236. členom ZUJF, nižjega izplačila regresa za letni dopust in zmanjšanja števila zaposlenih.

#### *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 plače<sup>264</sup> na zaposlenega.

<sup>264</sup> Povprečen letni strošek plače je celoten strošek plače, ki bremeni delodajalca (plača, povečana za prispevke delodajalca).

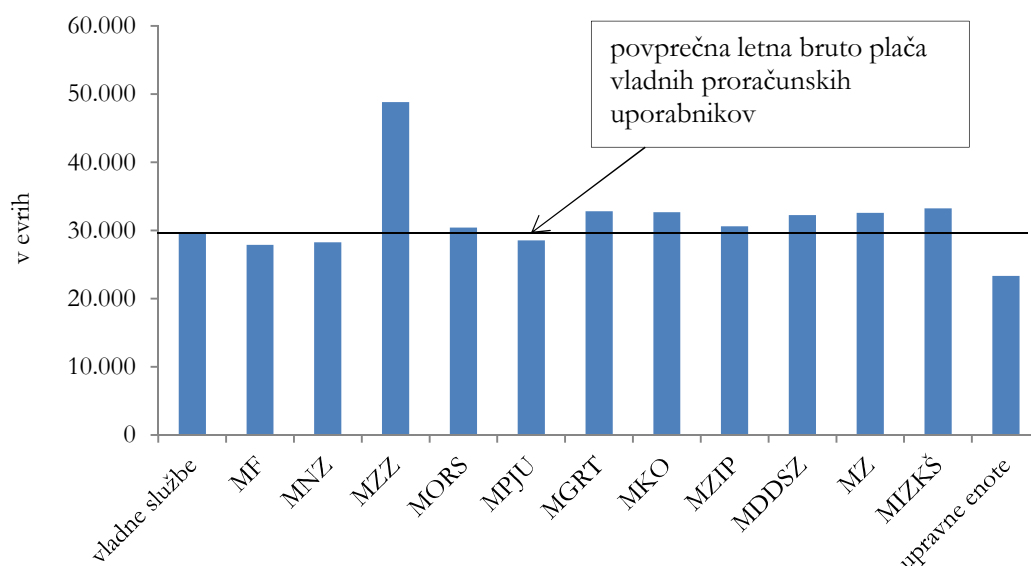
Slika 5: Višina povprečnega letnega stroška plače vladnih proračunskih uporabnikov



Vira: glavne knjiga proračuna in analitične evidence plač.

Povprečen letni strošek plače pri vladnih proračunskih uporabnikih je v letu 2012 znašal 29.472 evrov in se je glede na leto 2011 zmanjšal za 2,63 odstotka. Razlogi za zmanjšanje so predvsem v znižanju plačne lestvice in nižje izplačanem regresu za letni dopust, pa tudi v omejitvah glede napredovanja. V skladu s 163. členom ZUJF namreč javni uslužbenci, ki so v letu 2012 napredovali v višji plačni razred ali višji naziv, niso pridobili pravice do plače v skladu z višjim plačnim razredom oziroma višjim nazivom z dnevom napredovanja, temveč je bila pridobitev te pravice prestavljena na 1. 6. 2013, z izjemo tistih, ki so pridobili pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom, ker so pridobili naziv ali višji naziv, ki je bil pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega je bil javni uslužbenec premeščen oziroma je sklenil pogodbo o zaposlitvi.

Slika 6: Višina povprečnega letnega stroška plače posameznih vladnih proračunskih uporabnikov



Vira: glavna knjiga proračuna in analitična evidenca plač.

Najvišji letni strošek plače je bil na Ministrstvu za zunanje zadeve, kjer večje število zaposlenih delo opravlja v tujini, njihove plače pa se določajo v skladu z Uredbo o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini<sup>265</sup> (v nadaljevanju: uredba o plačah v tujini). V skladu z uredbo o plačah v tujini je višina plače odvisna od delovnega mesta, nalog in kraja opravljanja dela, povprečni odhodki za plače pa so višji kakor za delo, ki se opravlja v Republiki Sloveniji.

### ***Sredstva za povečan obseg dela***

3.3.2.c V letu 2012 so se sredstva za delovno uspešnost izplačevala samo za delovno uspešnost za povečan obseg dela, saj je Zakon o interventnih ukrepih<sup>266</sup> (v nadaljevanju: ZIU) v 6. členu določil, da javnim uslužbencem in funkcionarjem v letu 2012 ne pripada del plače za redno delovno uspešnost.

Sredstva za delovno uspešnost za povečan obseg dela (v nadaljevanju: delovna uspešnost) so se izplačevala na podlagi Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence<sup>267</sup> (v nadaljevanju: uredba o delovni uspešnosti), izdane na podlagi 22.e člena ZSPJS. 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;

<sup>265</sup> Uradni list RS, št. 14/09 (16/09-popr.), 23/09, 51/10, 67/10, 41/12, 68/12.

<sup>266</sup> Uradni list RS, št. 94/10.

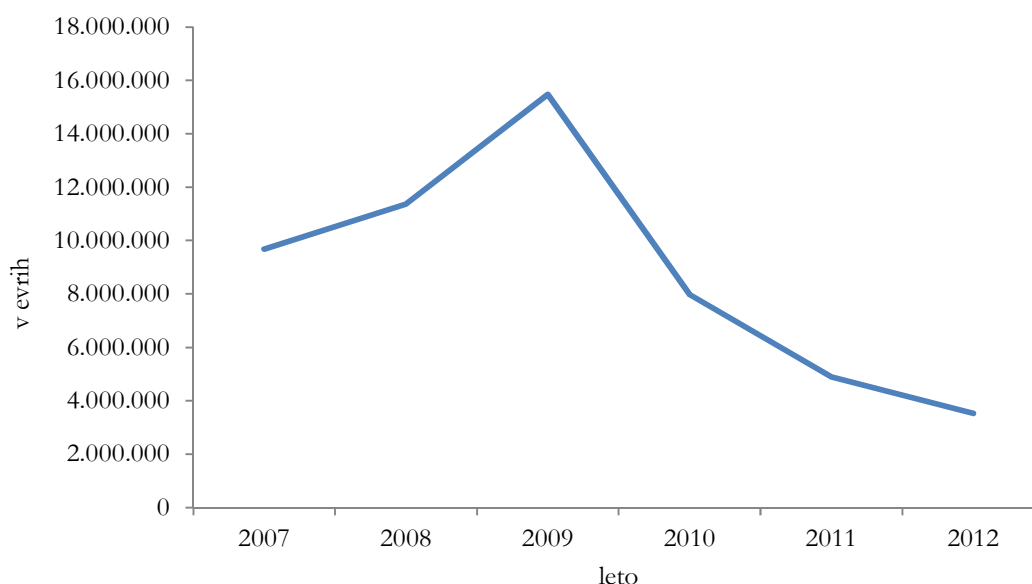
<sup>267</sup> Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

- 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.

V letu 2012 je višino delovne uspešnosti določal ZIU, ki je v prvem odstavku 7. člena določil, da lahko 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 za povečan obseg dela tudi zaradi in iz sredstev posebnega projekta, lahko del plače znaša skupno največ 30 odstotkov njegove osnovne plače.

Vladni proračunski uporabniki so javnim uslužbencem v letu 2012 za delovno uspešnost izplačali 3.519.276 evrov.

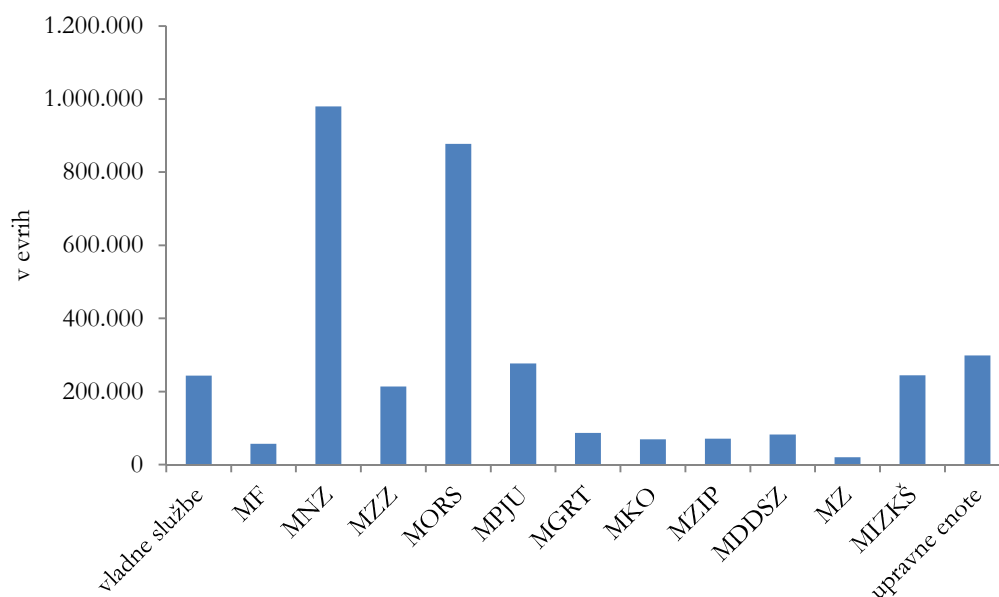
Slika 7: Obseg sredstev za delovno uspešnost v obdobju od leta 2007 do leta 2012



Viri: glavne knjige proračuna.

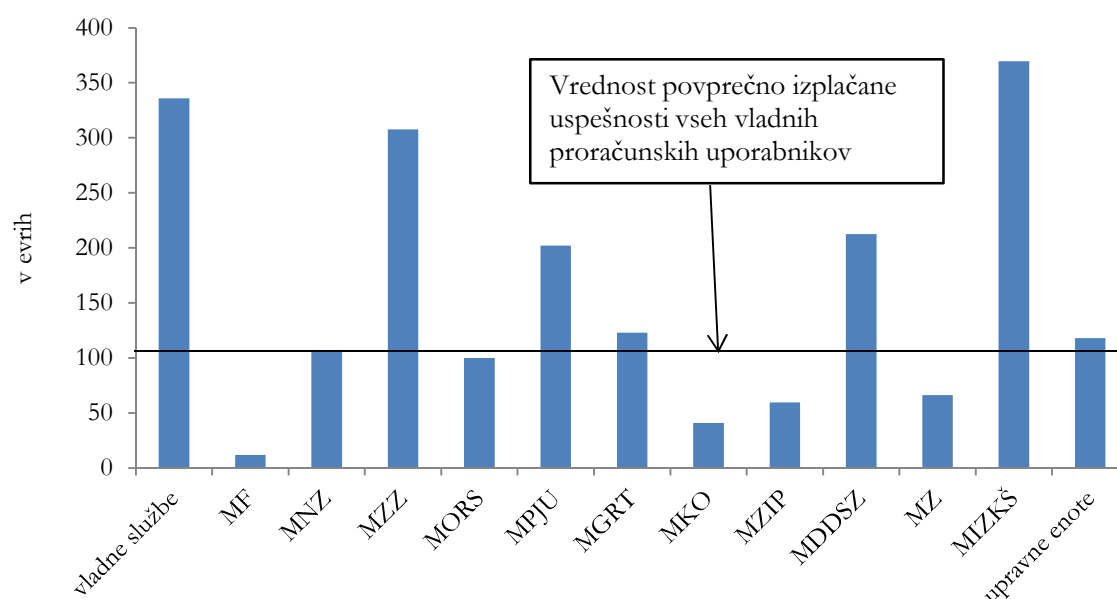
V letu 2012 so se sredstva za delovno uspešnost za vladne proračunske uporabnike glede na preteklo leto zmanjšala za 28,02 odstotka, glede na leto 2009, ko je bil obseg sredstev največji, pa za 77,25 odstotka.

Slika 8: Delovna uspešnost po vladnih proračunskih uporabnikih



Vir: glavna knjige proračuna.

Največ sredstev sta za delovno uspešnost izplačali Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za obrambo, ki imata tudi največje število zaposlenih. Boljši pokazatelj razdelitve delovne uspešnosti je zato povprečna višina delovne uspešnosti glede na skupno število zaposlenih pri proračunskem uporabniku.

Slika 9: Povprečna delovna uspešnost na zaposlenega<sup>268</sup>

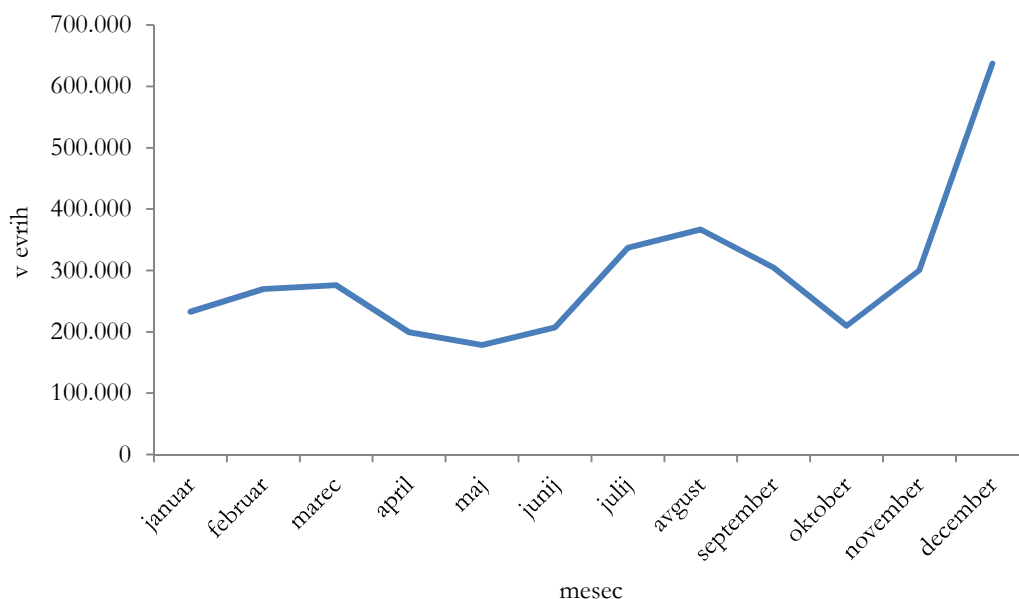
Vir: glavna knjiga proračuna.

Zaposleni so v letu 2012 povprečno prejeli 106 evrov delovne uspešnosti, kar predstavlja 74,34 odstotka povprečne delovne uspešnosti na zaposlenega iz leta 2011. Iz slike 9 je razvidno, da so največji obseg delovne uspešnosti na zaposlenega izplačali Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport (369 evrov), vladne službe (336 evrov) in Ministrstvo za zunanje zadeve (308 evrov). Najmanjši obseg delovne uspešnosti na zaposlenega so izplačali na Ministrstvu za finance (12 evrov).

Pri pregledu izplačevanja sredstev za delovno uspešnost smo preverjali tudi gibanje izplačil v posameznih mesecih. Povprečno so vladni proračunski uporabniki izplačali 293.273 evrov delovne uspešnosti mesečno.

<sup>268</sup> Pri številu zaposlenih smo upoštevali zaposlene, ki so za december 2012 prejeli plačo.

Slika 10: Gibanje delovne uspešnosti



Vir: glavna knjiga proračuna.

Od povprečja bistveno odstopa predvsem december, ko so vladni proračunski uporabniki izplačali kar 636.772 evrov delovne uspešnosti. Najbolj so od povprečnega izplačila odstopali Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. Ministrstva navajajo več razlogov za odstopanje:

- posamezni javni uslužbenci so bili nadpovprečno obremenjeni od začetka dela nove vlade, saj so sodelovali na pomembnih in dalj časa trajajočih projektih (ZUJF, rebalans proračuna 2012, Slovenski državni holding, Družba za upravljanje terjatev bank), zato se je minister odločil, da nadpovprečno obremenitev nagradi z enkratnim izplačilom povečanega obsega dela v decembru<sup>269</sup>;
- višje izplačilo delovne uspešnosti v decembru je posledica sodelovanja javnih uslužbencev (policistov) pri varovanju protestnih shodov ob koncu leta 2012<sup>270</sup>;
- višje izplačilo je posledica priprave zakonodaje, sodelovanja javnih uslužbencev na pogajanjih s sindikati in reorganizacije ministrstva<sup>271</sup>;
- višje izplačilo je vezano na višji obseg dela v oktobru in novembru na področju kohezijske politike – v novembru se zaključuje proračunsko obdobje, velik del nalog pa je vezan ravno na to obdobje<sup>272</sup>.

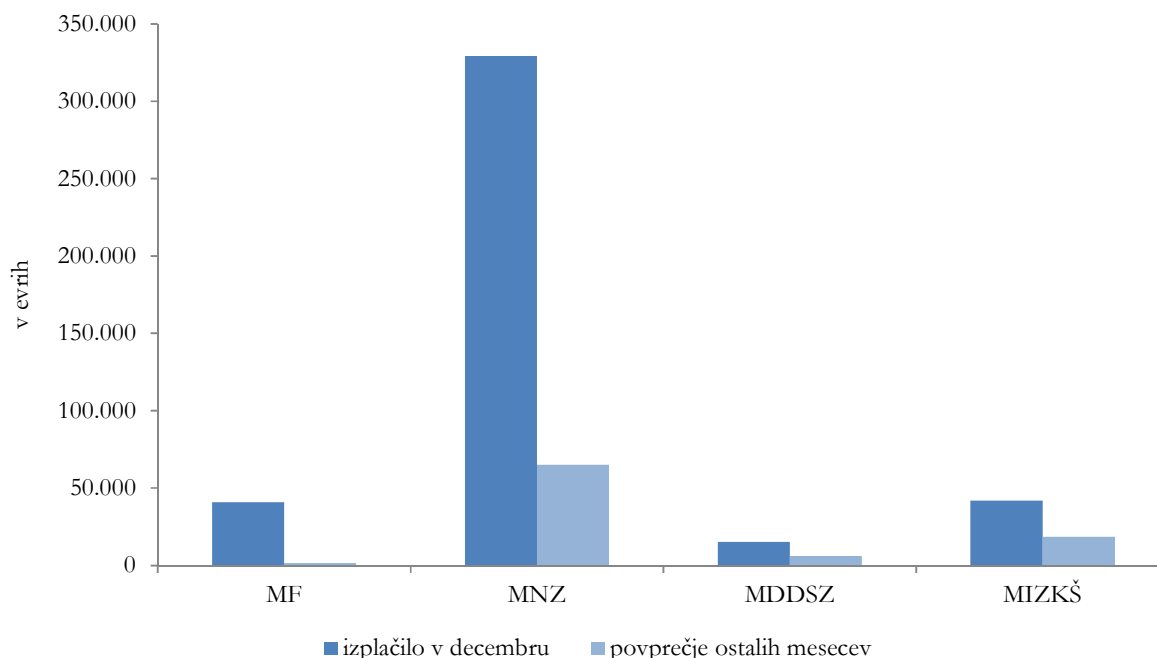
<sup>269</sup> Ministrstvo za finance.

<sup>270</sup> Ministrstvo za notranje zadeve.

<sup>271</sup> Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

<sup>272</sup> Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport.

Slika 11: Primerjava izplačane delovne uspešnosti v decembru s povprečno izplačano delovno uspešnostjo v preostalih mesecih leta 2012



Vir: glavna knjiga proračuna.

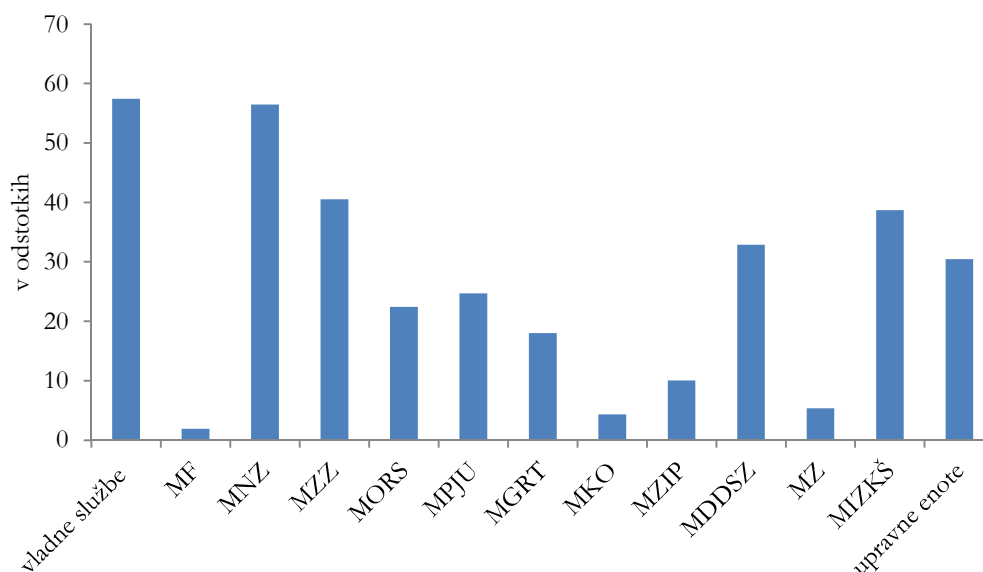
V letu 2012 je delovno uspešnost vsaj enkrat prejelo 9.815 javnih uslužbencev. Največ, to je 3.238 javnih uslužbencev, je delovno uspešnost prejelo enkrat, 42 javnih uslužbencev pa je delovno uspešnost prejelo dvanajstkrat, torej vse mesece v letu. Pri tem najbolj izstopa Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, kjer je delovno uspešnost vse mesece v letu prejelo 19 javnih uslužbencev, kar predstavlja 1,39 odstotka zaposlenih na ministrstvu. Enajstkrat je delovno uspešnost v letu 2012 prav tako prejelo 42 javnih uslužbencev, pri čemer je največ takih javnih uslužbencev zaposlenih na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za pravosodje in javno upravo<sup>273</sup>.

Največ javnih uslužbencev, to je 5.229, kar predstavlja 56,47 odstotka vseh zaposlenih, je delovno uspešnost vsaj enkrat v letu prejelo na Ministrstvu za notranje zadeve. To je posledica stavkovnega sporazuma med vlado in dvema policijskima sindikatoma, iz katerega izhaja, da bo vlada omogočila izplačilo delovne uspešnosti zaposlenim v policijskih enotah na lokalni ravni organiziranosti Policije, ki imajo kadrovske zasedenosti na dan podpisa sporazuma pod 85 odstotki, in zaposlenim na tistih policijskih enotah, ki so najbolj obremenjene. Največji delež zaposlenih, ki so prejeli delovno uspešnost vsaj enkrat v letu 2012, pa je bil pri vladnih službah, kjer je delovno uspešnost vsaj enkrat prejelo 57,46 odstotka zaposlenih.

<sup>273</sup> Pri vseh navedenih neposrednih uporabnikih je delovno uspešnost enajstkrat prejelo 11 javnih uslužbencev.



Slika 12: Delež zaposlenih, ki so v letu 2012 vsaj enkrat prejeli delovno uspešnost



Vir: analitična evidenca plač.

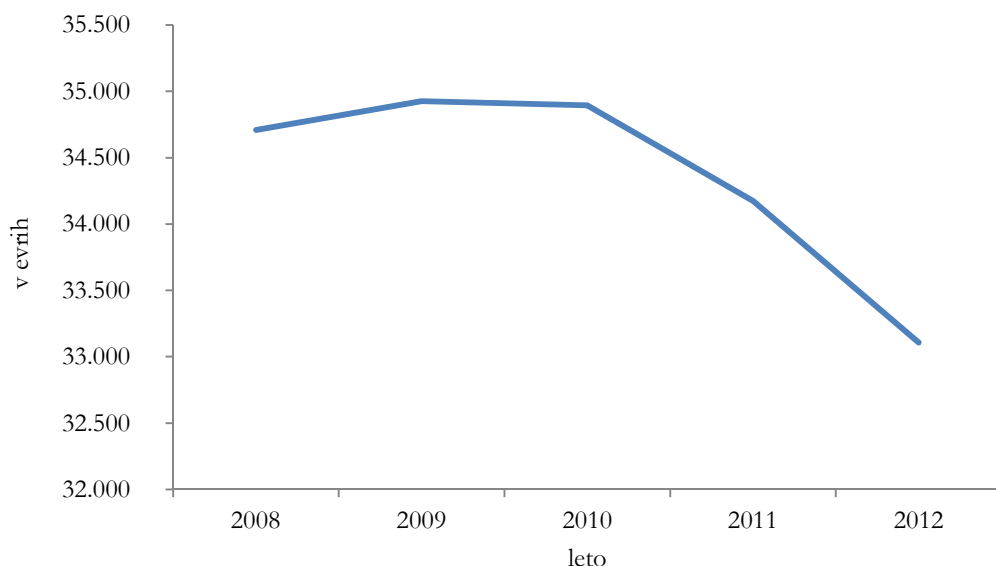
Največji skupni znesek delovne uspešnosti enemu javnemu uslužbencu je bil izplačan na Ministrstvu za zdravje, in sicer 7.886 evrov. Več kot 5.000 evrov je prejelo 16 javnih uslužbencev, od teh jih je bilo pet zaposlenih na Ministrstvu za pravosodje in javno upravo. En odstotek zaposlenih, ki so prejeli delovno uspešnost, je prejel 11 odstotkov vse izplačane delovne uspešnosti.

Ocenjujemo, da pri izplačilu delovne uspešnosti obstaja tveganje, da vladni proračunski uporabniki s tem povečujejo osnovne plače, predvsem pri izplačilu delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela, ki ga javni uslužbenec opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog. Kriteriji za določitev višine plačila tovrstnega dela 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 sredstev za plače smo ugotavljali tudi gibanje števila zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih. V decembru 2012 je plačo prejelo 33.107 zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih.

Slika 13: Gibanje števila prejemnikov plače v decembru



Vir: analitična evidenca plač.

Decembra 2012 se je število prejemnikov plače znižalo za 3,13 odstotka oziroma za 1.069 zaposlenih glede na število prejemnikov plače v decembru 2011. Glede na leto 2008 se je število prejemnikov plače v decembru zmanjšalo za 4,62 odstotka oziroma za 1.603 zaposlene. Zaradi reorganizacije vladnih proračunskih uporabnikov v letu 2012 neposredna primerjava gibanja zaposlenih po proračunskih uporabnikih glede na pretekla leta ni mogoča, saj podatki niso neposredno primerljivi.

### ***Izplačilo regresa za letni dopust***

3.3.2.e Vladni proračunski uporabniki so v letu 2012 za regres za letni dopust za leto 2012 (v nadaljevanju: regres) javnim uslužbencem in funkcionarjem izplačali skupno 12.074.875 evrov. Regres je bil izplačan na podlagi 176. člena ZUJF v juniju<sup>274</sup> glede na uvrstitev javnega uslužbenca oziroma funkcionarja v plačni razred v mesecu pred izplačilom regresa. V skladu s tem členom je bil regres izplačan v razponu od 100 evrov do 692 evrov oziroma v sorazmerno nižjem delu, če so javni uslužbenci oziroma funkcionarji imeli pravico le do sorazmernega dela regresa, kar ni v skladu z določbo 9. točke Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012<sup>275</sup> (v nadaljevanju: dogovor). Ta določa, da se regres v letu 2012 izplača v znesku 692 evrov pri plači za april 2012. V skladu z dogovorom je regres za letni dopust zapadel v izplačilo v maju, ko je bila izplačana plača za april, torej še pred uveljavitvijo ZUJF, in bi moral biti izplačan v višini, določeni z dogovorom.

<sup>274</sup> Oziroma v kasnejših mesecih pri tistih javnih uslužbencih, ki so pravico do regresa pridobili po juniju 2012.

<sup>275</sup> Uradni list RS, št. 89/10. Višje delovno in socialno sodišče (v nadaljevanju: višje sodišče) je v sodbi št. X Pdp 104/2013 z dne 22. 3. 2013 presodilo, da ima določba 9. točke dogovora naravo kolektivne pogodbe in je pravno zavezujoča.

Izplačani regres v skladu z dogovorom bi bil po podatkih Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo za vladne proračunske uporabnike v letu 2012 za 9.633.120 evrov<sup>276</sup> višji od dejansko izplačanega.

#### *Ukrep vlade*

*Na podlagi 62.c člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014<sup>277</sup> (v nadaljevanju: ZIPRS1314-A) je bila ob plači za maj 2013 izplačana razlika regresa za letni dopust za leto 2102 skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi.*

### ***Odprava tretje četrtine plačnih nesorazmerij***

3.3.2.f Vladni proračunski uporabniki v letu 2012 do uveljavitve ZUJF niso izplačevali tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij. Višje sodišče je v sodbi<sup>278</sup> odločilo, da je vlada, ker tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij v obdobju od 1. 10. 2010 do 31. 5. 2012 ni izplačevala, kršila 50. člen KPJS. Višje sodišče je odločilo, da je odprava tretje četrtine plačnih nesorazmerij zapadla v izplačilo s 1. 10. 2010 oziroma ob izplačilu plače za oktober 2010, Aneks št. 4 h KPJS<sup>279</sup>, ki je preložil izplačilo odprave tretje četrtine plačnih nesorazmerij, pa je po mnenju višjega sodišča predstavljal nedopusten poseg v že pridobljene pravice javnih uslužbencev. Vlada mora v skladu s sodbo javnim uslužbencem, ki so upravičeni do odprave nesorazmerij v osnovnih plačah, za obdobje od 1. 10. 2010 do 31. 5. 2012 izplačati tretjo četrtino odprave nesorazmerij v osnovnih plačah skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od zapadlosti posamezne plače, to je od 5. dne v mesecu za pretekli mesec, v roku 15 dni. V zvezi z odločitvijo višjega sodišča glede izplačila tretje četrtine plačnih nesorazmerij je Državno pravobranilstvo Republike Slovenije vložilo zahtevo za revizijo.

Ocenjena višina izplačil za odpravo tretje četrtine plačnih nesorazmerij v osnovnih plačah v obdobju od 1. 1. do 31. 5. 2012 po podatkih Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo znaša za vladne proračunske uporabnike 7.315.358 evrov.

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

3.3.2.g V dveh primerih smo ugotovili, da Ministrstvo za finance, Carinska uprava javnima uslužbencema dodatka za izmensko delo ni obračunalo v skladu s 40. členom KPJS. Iz tega člena izhaja, da za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času pripada javnim uslužbencem dodatek v višini 7 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Dodatek se obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela v teh pogojih. Zakon o carinski službi<sup>280</sup> (v nadaljevanju: ZCS-1) v prvem in drugem odstavku 51. člena izmensko delo opredeljuje kot delo, ki se izmenoma opravlja v dopoldanskem, popoldanskem ali nočnem času, izmensko delo je tudi delo v turnusu, ko se delo opravlja po razporedu 12 ur, sledi pa 24 ali 48 urni počitek, ter delo po posebnem razporedu, ki se opravlja dopoldne, popoldne in v nočnem času, vendar ne v enakomernem zaporedju. Za

<sup>276</sup> Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo znaša ocenjena višina regresa za letni dopust v letu 2012, če bi bil izplačan v višini in roku iz dogovora, za vse upravičence v znesku 692 evrov, 21.770.580 evrov.

<sup>277</sup> Uradni list RS, št. 46/13.

<sup>278</sup> Št. X Pdp 889/2012 z dne 25. 1. 2013.

<sup>279</sup> Uradni list RS, št. 89/10.

<sup>280</sup> Uradni list RS, št. 103/04-UPB1, 40/09, 9/11.

delo v popoldanski izmeni se šteje delo, če delavec izpolni najmanj 75 odstotkov delovne obveznosti po 12. uri.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto carinika, je ministrstvo pri plači za oktober obračunalo in izplačalo za tri ure premalo dodatka za izmensko delo;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto carinika, je ministrstvo pri plači za januar obračunalo in izplačalo za uro premalo dodatka za izmensko delo.

*Ukrep ministrstva*

*Carinska uprava je izvedla poračun nepravilno obračunanih dodatkov za izmensko delo pri plači za april 2013.*

### **Ministrstvo za notranje zadeve**

3.3.2.h V dveh primerih smo ugotovili, da Ministrstvo za notranje zadeve, Policija javnima uslužbencema dodatka za izmensko delo ni obračunalo v skladu s 40. členom KPJS. Iz navedenega člena izhaja, da za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času pripada javnim uslužbencem dodatek v višini 7 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Dodatek se obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela v teh pogojih.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto policista – vodje policijskega okoliša, je ministrstvo pri plači za februar obračunalo in izplačalo za dve uri premalo dodatka za izmensko delo;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji kriminalist specialist, je ministrstvo pri plači za november obračunalo in izplačalo za uro premalo dodatka za izmensko delo.

*Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je izvedlo poračun nepravilno obračunanih dodatkov za izmensko delo pri plačah za marec in april 2013.*

3.3.2.i V več primerih smo ugotovili, da Ministrstvo za notranje zadeve, Policija javnim uslužbencem dodatka za delo ponoči ni obračunalo v skladu s četrtem odstavkom 32. člena ZSPJS, ki določa, da dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času javnemu uslužbencu pripadajo le za čas opravljanja dela v manj ugodnih pogojih.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto policist, je ministrstvo pri plači za december 2011 obračunalo nočno uro, čeprav je policist ni opravil;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto policist, ministrstvo pri plači za november ni obračunalo dveh nočnih ur, čeprav ju je policist opravil v nočni izmeni;
- javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto policist – vodja policijskega okoliša, ministrstvo pri plači za februar ni obračunalo dveh nočnih ur, čeprav ju je opravila v nočni izmeni.

*Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je izvedlo poračun nepravilno obračunanih dodatkov za nočno delo pri plačah za marec 2013.*

3.3.2.j Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji policijski inšpektor, pri plači za marec v prenizkem znesku izplačalo dodatek za stalnost. Javni uslužbenec je imel v februarju 2012 zaključenih 17 let delovne dobe v policiji, za kar mu je pripadal dodatek za stalnost v višini 4,29 odstotka od osnovne plače, izplačan pa mu je bil dodatek v višini 3,96 odstotka od osnovne plače. Navedeno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 52. člena ZSPJS v povezavi s 86. členom Zakona o policiji<sup>281</sup>, iz katerih izhaja, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za stalnost v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za vsako začeto leto delovne dobe v policiji nad pet let.

*Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je izvedlo poračun prenizko izplačanega dodatka za stalnost pri plači za marec 2013.*

3.3.2.k Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnega uslužbenca, razporejenega na delovno mesto policist, s 1. 5. 2011 imenovalo v višji uradniški naziv policist II in ga uvrstilo v 23. plačni razred. Uradnik v skladu s 5. členom Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive<sup>282</sup> (v nadaljevanju: uredba o napredovanju v nazive) napreduje, ko v nazivu iste stopnje, v času od zadnjega napredovanja, doseže trikrat oceno odlično ali štirikrat najmanj oceno zelo dobro ali petkrat najmanj oceno dobro, pa tudi ko glede na točkovanje ocen, določeno v uredbi, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred, doseže šestnajst točk v štirih letih, pri čemer se število točk, doseženih z oceno zadovoljivo, ne upošteva. Postopek preverjanja pogojev za napredovanje v naziv se v skladu z 11. členom uredbe o napredovanju v nazive izvede vsako koledarsko leto do 15. 3., o napredovanju pa odloči predstojnik do 15. 4. koledarskega leta, kot to določa prvi odstavek 12. člena uredbe o napredovanju v nazive. Javni uslužbenec je bil do vključno leta 2009 petkrat ocenjen z oceno dobro, zato je pogoje za napredovanje v nazivu izpolnil že v letu 2010. Policija za javnega uslužbenca ni izvedla postopka preverjanja pogojev za napredovanje v roku iz 11. člena uredbe o napredovanju v nazive. Uradnik kljub temu, da je izpolnil pogoje za napredovanje, ni napredoval v višji naziv s 1. 5. 2010, kar ni v skladu 6. členom uredbe o napredovanju v nazive, ki določa, da uradnik lahko napreduje na podlagi ocene delovne uspešnosti, če izpolnjuje pogoje za napredovanje, določene v prvem odstavku 3. člena uredbe o napredovanju v nazive.

*Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je v skladu s 77.a členom ZJU izdalo nov akt v korist javnega uslužbenca v marcu 2013.*

### **Ministrstvo za zunanje zadeve**

3.3.2.l Ministrstvo za zunanje zadeve in javna uslužbenka sta sklenila aneks k pogodbi o zaposlitvi, s katerim je bila javna uslužbenka razporejena na delovno mesto diplomat 1. ranga. Delo na tem delovnem mestu se izvaja v nazivu tretje stopnje minister svetovalec, v katerega je bila javna uslužbenka ob razporeditvi z odločbo tudi imenovana. Prvi odstavek 40. člena Zakona o zunanjih zadevah<sup>283</sup> (v nadaljevanju: ZZZ-1) določa, da je pogoj za imenovanje v diplomatski naziv prvega kariernega razreda<sup>284</sup> tudi višji diplomatski izpit. Ker javna uslužbenka tega izpita pred tem ni opravila, je bilo v skladu

<sup>281</sup> Uradni list RS, št. 66/09-UPB7, 22/10.

<sup>282</sup> Uradni list RS, št. 98/08, 16/09, 19/10.

<sup>283</sup> Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08, 108/09.

<sup>284</sup> Naziv minister svetovalec se uvršča v prvi karierni razred.

s tretjim odstavkom 40. člena ZZZ-1<sup>285</sup> v aneksu k pogodbi o zaposlitvi določeno, da mora izpit opraviti do 31. 8. 2012. Javna uslužbenka v roku, določenem v pogodbi oziroma roku iz tretjega odstavka 40. člena ZZZ-1, ni opravila zahtevanega višjega diplomatskega izpita. Javna uslužbenka ni izpolnila vseh pogojev za imenovanje v naziv minister svetovalec, kar ni v skladu s prvim odstavkom 40. člena ZZZ-1.

Javna uslužbenka višjega diplomatskega izpita ni mogla opraviti v roku, saj ministrstvo v letih 2011 in 2012 ni organiziralo izobraževanja in ni določilo rokov za izpit. Ministrstvo je s tem ravnalo v nasprotju s 25. členom Pravilnika o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu<sup>286</sup>, ki določa, da se višji diplomatski izpit opravlja dvakrat letno, praviloma v maju in oktobru.

Ministrstvo v sistemizaciji za delovno mesto diplomat 1. ranga med ostalimi pogoji za opravljanje dela na tem delovnem mestu ni navedlo pogoja o opravljenem višjem diplomatskem izpitu. Ker ministrstvo pri sistemiziranju delovnega mesta ni upoštevalo posebnega pogoja iz prvega odstavka 40. člena ZZZ-1, ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 2. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih<sup>287</sup> (v nadaljevanju: uredba o notranji organizaciji), ki določa, da mora biti sistemizacija v skladu z zakonom, uredbo in drugimi predpisi.

#### *Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je sprejelo spremembo in dopolnitev Pravilnika o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu<sup>288</sup>, na podlagi katerega bo izvedlo izobraževanja za diplomatski in višji diplomatski izpit. Ministrstvo je konec leta 2012 izdalo sklep, s katerim je določilo, da mora javna uslužbenka opraviti višji diplomatski izpit najkasneje na drugem izpitnem roku, ki bo razpisan po dokončnosti sklepa.*

### **Ministrstvo za obrambo**

3.3.2.m V več primerih smo ugotovili, da je Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske javnim uslužbencem dodatek za delo v deljenem delovnem času obračunalo v neskladju z drugim odstavkom 41. člena KPJS. Ta določa, da se dodatek za delo v deljenem delovnem času obračunava le za čas po prekinitvi dela, ministrstvo pa je dodatek obračunalo za vse ure dejanskega dela. V vseh primerih so javni uslužbenci izvajali stražo, kjer javni uslužbenec dejansko izvaja naloge 12 ur, preostalih 12 ur pa je v stalni pripravljenosti, pri tem pa je delo organizirano v krajših časovnih intervalih<sup>289</sup>. Iz evidence dela ni razvidno, kdaj je javni uslužbenec dejansko izvajal naloge, tako tudi ni mogoče ugotoviti, za koliko ur dela je bil dodatek neupravičeno izplačan.

<sup>285</sup> Tretji odstavek 40. člena ZZZ-1 določa, da so osebe, ki izpolnjujejo pogoje za naziv prvega kariernega razreda, lahko imenovane v naziv prvega kariernega razreda pod pogojem, da v enem letu po imenovanju v naziv opravijo diplomatski izpit in višji diplomatski izpit.

<sup>286</sup> Uradni list RS, št. 1/11.

<sup>287</sup> 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, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12.

<sup>288</sup> Uradni list RS, št. 34/13.

<sup>289</sup> Na primer štiri ure dela, štiri ure stalne pripravljenosti in podobno.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto nižji vojaški uslužbenec namestnik vodje tehnolog, je ministrstvo za november 2011 obračunalo in izplačalo dodatek v obsegu 36 opravljenih ur;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto podčastnik, je ministrstvo za november 2011 obračunalo in izplačalo dodatek v obsegu 24 opravljenih ur;
- javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto vojak specialist namerilec, je ministrstvo za november 2011 obračunalo in izplačalo dodatek v obsegu 136 opravljenih ur;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak specialist voznik, je ministrstvo za november 2011 obračunalo in izplačalo dodatek v obsegu 96 opravljenih ur.

#### *Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je v marcu in aprilu 2013 izdalo štiri ukaze o določitvi delovnega časa in evidentiranju delovnega časa za posebne skupine zaposlenih v Slovenski vojski, s katerimi je uredilo način obračunavanja dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času.*

3.3.2.n Ministrstvo za obrambo in javni uslužbenec, razporejen na delovno mesto višji svetovalec za upravljanje z materialnimi viri, sta sklenila aneks k pogodbi o zaposlitvi, s katerim je bila javnemu uslužbencu določena plača po prehodu na nov plačni sistem. Ugotovili smo, da je bil v aneksu k pogodbi o zaposlitvi javnemu uslužbencu za en plačni razred previsoko določen prevedeni plačni razred javnega uslužbenca, zaradi česar je bil tudi uvrščen v en plačni razred višje, kakor bi bilo pravilno glede na predhodno določen količnik<sup>290</sup>. Pri izračunu prevedenega plačnega razreda javnega uslužbenca je bil upoštevan količnik 5,0, javni uslužbenec je do prevedbe dosegel količnik 4,7. To ni v skladu s tretjim odstavkom 49.a člena in drugim odstavkom 49.c člena ZSPJS, ki določata način izračuna nominalnega zneska osnovne plače javnega uslužbenca in določitev prevedene osnovne plače javnega uslužbenca. Javnemu uslužbencu je delovno razmerje prenehalo v juliju 2012 zaradi upokojitve.

3.3.2.o Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnega uslužbenca razporedilo na delovno mesto vojak. Javni uslužbenec je v delovnem razmerju z ministrstvom za nedoločen čas od 1. 10. 1991. Ugotovili smo, da javni uslužbenec in ministrstvo nista sklenila pogodbe o zaposlitvi niti ni bil javnemu uslužbencu izdan ustrezen sklep, kar ni v skladu s prvim in drugim odstavkom 95. člena Zakona o službi v Slovenski vojski<sup>291</sup>. Ta določata, da se pripadnikom, ki so se zaposlili v stalni sestavi pred 14. 1. 1995 in do uveljavitve tega zakona niso sklenili pogodb o zaposlitvi za opravljanje vojaške službe, ob prvi razporeditvi na drugo formacijsko dolžnost ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Če ne pride do sklenitve pogodbe o zaposlitvi, minister oziroma oseba, ki jo pooblasti, izda sklep, ki nadomešča pogodbo o zaposlitvi. Tovrstne pogodbe o zaposlitvi se sklenejo za nedoločen čas, vsi pripadniki pa jih morajo skleniti najpozneje v roku dveh let po uveljavitvi tega zakona<sup>292</sup>.

<sup>290</sup> V aneksu k pogodbi o zaposlitvi je bil kot prevedeni plačni razred javnega uslužbenca določen 35. plačni razred, pravilno bi bilo 34. plačni razred. Javni uslužbenec je bil uvrščen v 36. plačni razred, pravilna bi bila uvrstitev v 35. plačni razred.

<sup>291</sup> Uradni list RS, št. 68/07.

<sup>292</sup> To je do 1. 8. 2009.

*Ukrep ministrstva**Ministrstvo in javni uslužbenec sta v juliju 2013 sklenila pogodbo o zaposlitvi.*

3.3.2.p Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak, pri plači za november v prenizkem znesku izplačalo dodatek za stalnost. Javni uslužbenec je bil upravičen do dodatka v višini 1,65 odstotka vrednosti osnovne plače, prejel je dodatek v višini 1,32 odstotka osnovne plače. Do nepravilnega obračuna dodatka je prišlo zaradi neupoštevanja časa pripravnštva v obdobju, za katero je bil javni uslužbenec upravičen do dodatka za stalnost. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 52. člena ZSPJS v povezavi s prvim odstavkom 98.f člena Zakona o obrambi<sup>293</sup>, ki določa, da dodatek za stalnost pripada pripadnikom stalne sestave vojske za vsako začeto leto dela na vojaški dolžnosti nad pet let. Zakon časa pripravnštva ne izključuje iz obdobja, ki se upošteva pri določitvi dodatka.

*Ukrep ministrstva**Ministrstvo je javnemu uslužbencu v juliju 2013 pravilno določilo dodatek za stalnost in izvedlo poračun prenizko izplačane plače.*

3.3.2.q Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske delovnega mesta sistemski administrator VII/2 – II ni sistemiziralo v skladu s prilogo III uredbe o notranji organizaciji, ki za to delovno mesto določa visoko strokovno stopnjo izobrazbe oziroma prvo stopnjo bolonjske izobrazbe. Sistemizacija za navedeno delovno mesto določa univerzitetno stopnjo izobrazbe. Navedeno ni v skladu s petim odstavkom 50. člena uredbe o notranji organizaciji, ki določa, da se strokovno-tehnična delovna mesta razvrščajo v skladu s prilogo III uredbe o notranji organizaciji.

*Ukrep ministrstva**Ministrstvo je januarja 2013 sprejelo novo sistemizacijo, v kateri je pravilno določilo pogoje za stopnjo izobrazbe.*

### 3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

#### **Sredstva za študentsko delo**

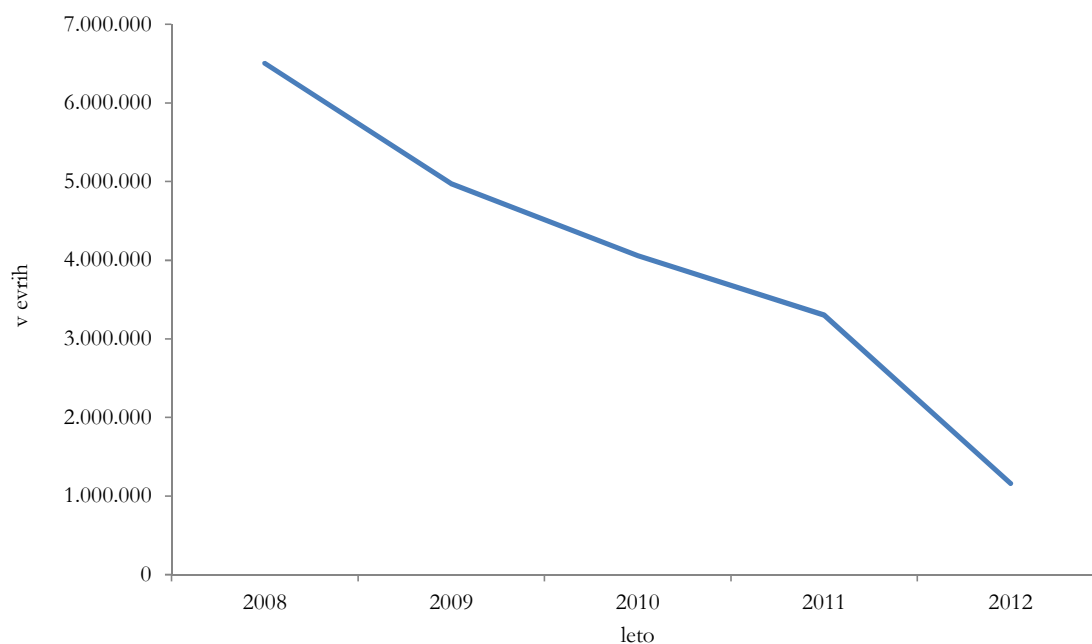
3.3.3.a V letu 2012 se je v proračunu vladnih proračunskih uporabnikov zagotavljalo sredstva v znesku 1.158.534 evrov za delo študentov prek študentskih servisov.

---

<sup>293</sup> Uradni list RS, št. 103/04-UPB1.



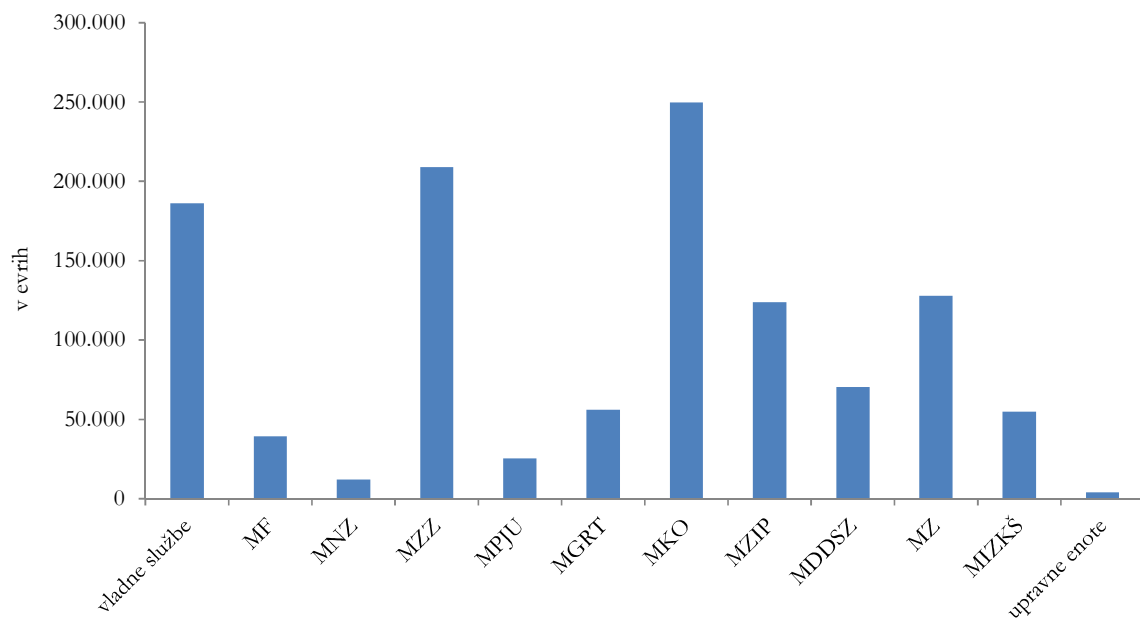
Slika 14: Primerjava porabe sredstev za študentsko delo med leti



Viri: glavne knjige proračuna.

Sredstva za delo študentov od leta 2008 vseskozi padajo. Tako so se v letu 2012 glede na leto 2011 zmanjšala za 64,91 odstotka, glede na leto 2008 pa za 82,18 odstotka. Razlog za takšno zmanjšanje je v določbah ZUJF, ki so za uporabnike proračuna omejile prevzemanje obveznosti za plačilo stroškov zaradi opravljanja dela dijaka ali študenta na podlagi ustrezne napotnice. Za prevzem tovrstnih obveznosti so vladni proračunski uporabniki potrebovali soglasje vlade.

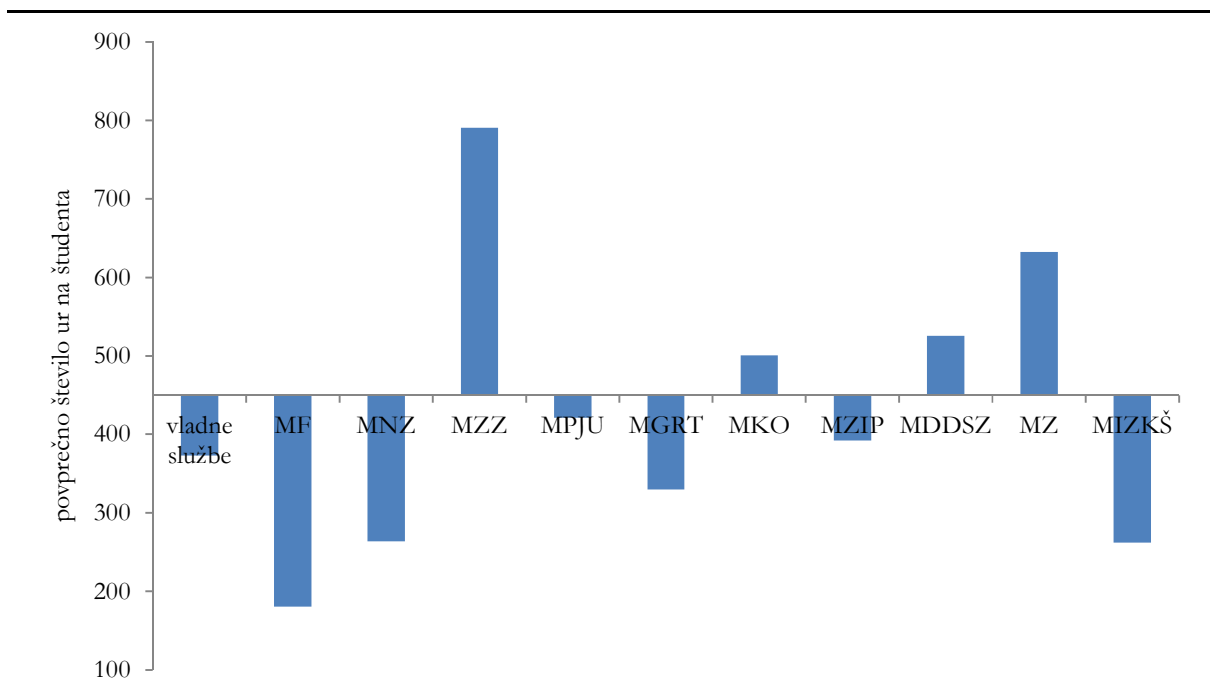
Slika 15: Primerjava porabe sredstev med vladnimi proračunskimi uporabniki



Vir: glavna knjiga proračuna.

V letu 2012 je največ sredstev za delo študentov namenilo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, in sicer 21,55 odstotka vseh sredstev, Ministrstvo za zunanje zadeve 18,02 odstotka, vladne službe pa 16,05 odstotka. Na Ministrstvu za obrambo v letu 2012 niso namenili sredstev za delo študentov.

Slika 16: Primerjava opravljenih ur po vladnih proračunskih uporabnikih\*

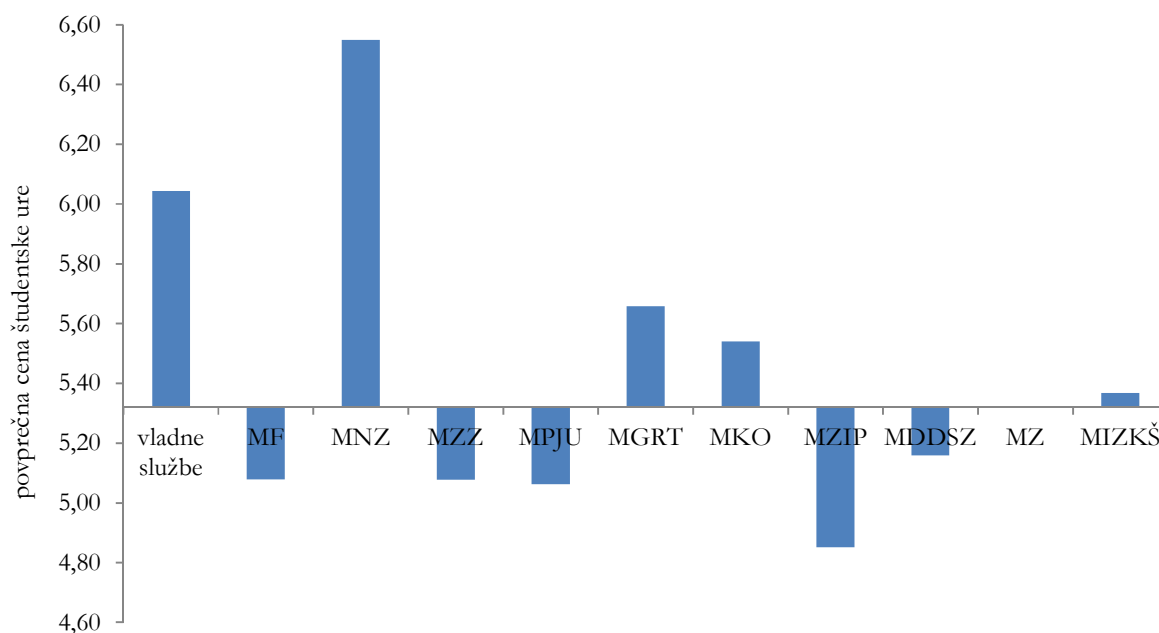


Opomba: \* V analizo niso vključene upravne enote, Statistični urad Republike Slovenije in Slovenska obveščevalno-varnostna agencija.

Viri: podatki revidirancev.

Na ravni vladnih proračunskih uporabnikov so študenti v letu 2012 v povprečju opravili 450 ur dela na študenta. Pri pregledu po posameznih vladnih proračunskih uporabnikih pa smo ugotovili, da so študentje povprečno opravili od 180 ur do 791 ur dela letno. Na Ministrstvu za zunanje zadeve so posamezni študentje povprečno opravili 791 ur v letu 2012, na Ministrstvu za zdravje 633 ur, na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve 525 ur, na ostalih ministrstvih pa v povprečju manj kot 500 ur letno, najmanj na Ministrstvu za finance, to je 180 ur.

Slika 17: Primerjava povprečnih cen študentskega dela\*



Opomba: \* V analizo niso vključene upravne enote, Statistični urad Republike Slovenije in Slovenska obveščevalno-varnostna agencija.

Viri: podatki revidirancev.

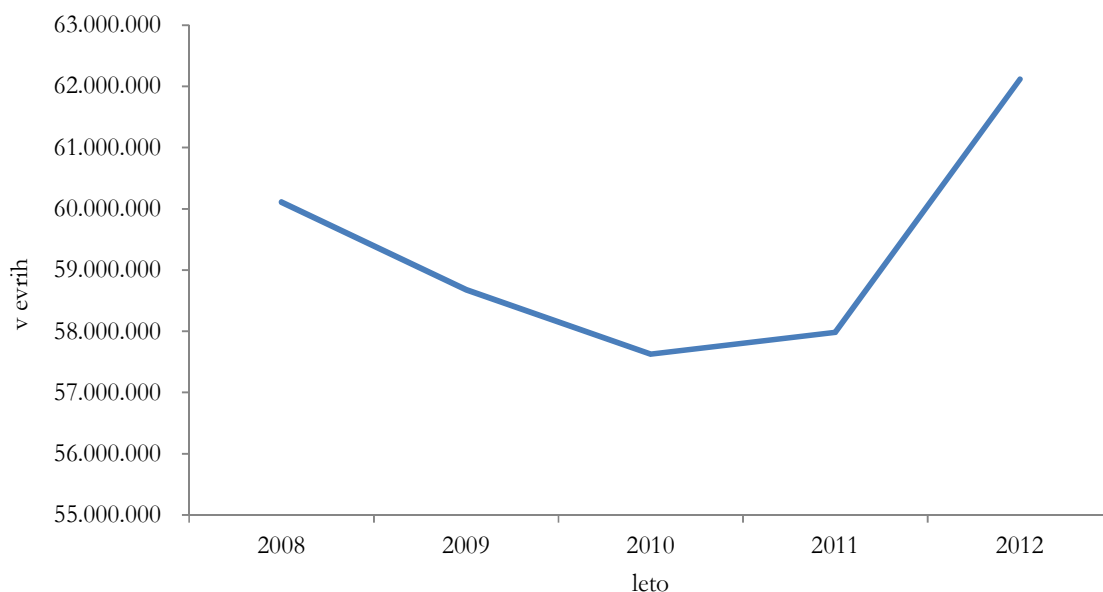
Povprečna cena ure študentskega dela z vsemi prispevki se je gibala med 4,85 evra do 6,55 evra na uro, v povprečju pa 5,32 evra na uro, kar je primerljivo z letom 2011<sup>294</sup>.

### ***Sredstva za najemnine***

3.3.3.b Vladni proračunski uporabniki so v letu 2012 za najemnine in zakupnine porabili skupno 62.115.999 evrov. Pri analizi smo upoštevali sredstva, izkazana na kontu 4026 – Poslovne najemnine in zakupnine. V okviru tega 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.

<sup>294</sup> V letu 2011 je bila povprečna cena ure študentskega dela 5,35 evra.

Slika 18: Primerjava porabe sredstev za najemnine med leti



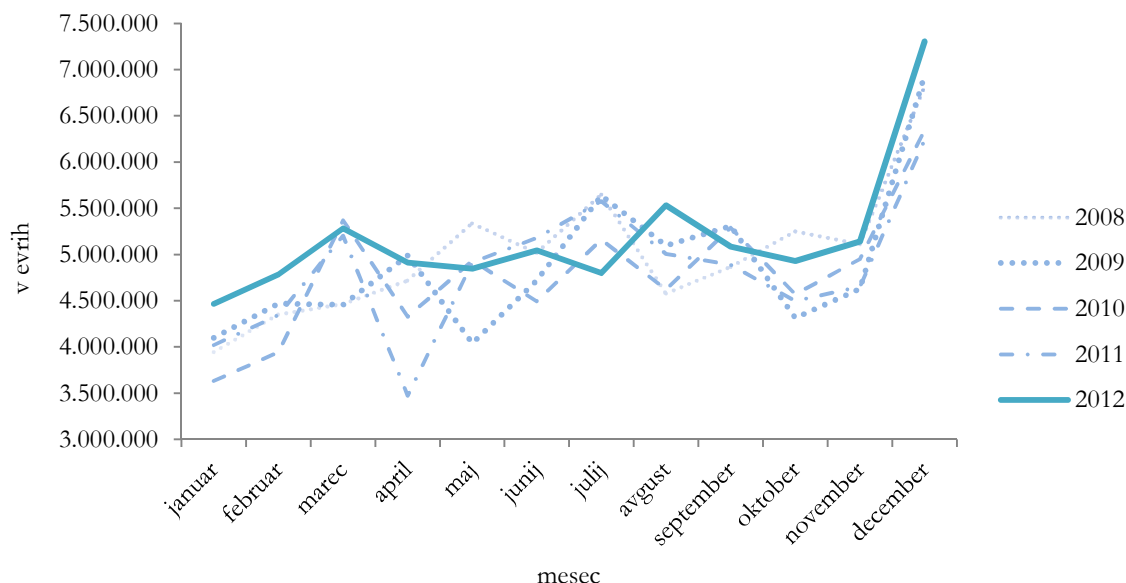
Vir: glavna knjiga proračuna.

V primerjavi s preteklimi leti so se sredstva za najemnine in zakupnine v letu 2012 glede na leto 2011 zvišala za 7,12 odstotka, glede na leto 2008 pa za 3,34 odstotka. Vladni proračunski uporabniki navajajo različne razloge za to povečanje, in sicer:

- sklenitev novih najemnih pogodb;
- višja vrednost izplačanih odškodnin zaradi nezmožnosti uporabe v denacionalizacijskem postopku vrnjenih nepremičnin<sup>295</sup>;
- plačilo najemnin, ki bi morale biti plačane v letu 2011, pa niso bile;
- višje plačilo nadomestil za uporabo stavbnega zemljišča.

<sup>295</sup> Odškodnina je bila plačana iz konta najemnin, saj je bila denacionalizacijskemu upravičencu dodeljena za čas, ko ta nepremičnine ni mogel uporabljati. Odškodnina je po vsebini predstavljala najemnino za obdobje, ko je ministrstvo uporabljalo nepremičnino.

Slika 19: Primerjava porabe sredstev za najemnine pri vladnih proračunskih uporabnikih



Vir: glavna knjiga proračuna.

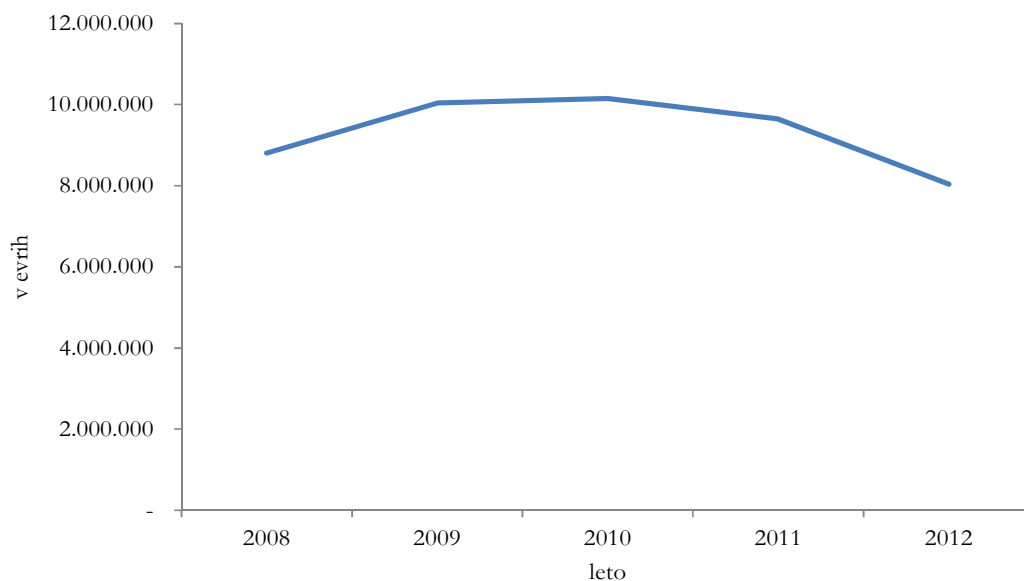
Izplačila najemnin po posameznih mesecih nihajo od 7,19 odstotka do 11,76 odstotka vseh sredstev v posameznem mesecu. V decembru 2012 je bilo za najemnine vladnih proračunskih uporabnikov nakazanih za 2.166.875 evrov več kot v novembru. Po navedbah posameznih vladnih proračunskih uporabnikov so vzroki za višjo skupno vrednost najemnin v decembru naslednji:

- v izplačilo so zapadli računi, na podlagi katerih se je plačala najemnina za daljše časovno obdobje;
- v decembru so bili plačani računi, ki so zapadli v plačilo že v prejšnjih mesecih, vendar zaradi nejasnosti glede pravne obveze za izplačilo niso bili poravnani prej;
- v decembru je bila plačana odškodnina zaradi nezmožnosti uporabe v denacionalizacijskem postopku vrnjenih nepremičnin po sodbi okrožnega sodišča.

### ***Sredstva za finančne najeme***

3.3.3.c Vladni proračunski uporabniki so v letu 2012 porabili 8.051.109 evrov za odplačila finančnih najemov. Za nakup poslovnih stavb na podlagi finančnega najema so namenili 5.404.838 evrov, za nakup avtomobilov na podlagi finančnega najema so porabili 1.852.041 evrov, za nakup pisarniškega pohištva in opreme na podlagi finančnega najema so porabili 612.652 evrov ter 181.579 evrov za nakup neopredmetenih dolgoročnih sredstev.

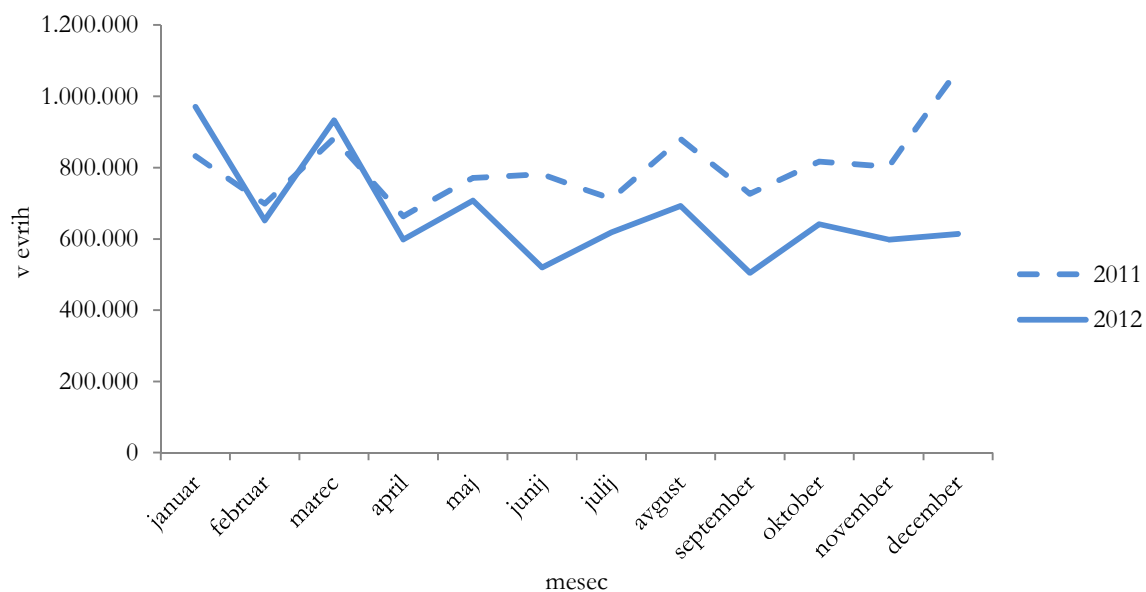
Slika 20: Primerjava porabe sredstev za finančne najeme med leti



Vir: glavna knjiga proračuna.

V primerjavi s preteklim letom so se sredstva za finančne najeme v letu 2012 glede na leto 2011 znižala za 16,51 odstotka, glede na leto 2008 pa za 8,61 odstotka. Znižanje skupne višine sredstev za odplačilo finančnih najemov je predvsem posledica znižanja sredstev za nakup pisarniške opreme na podlagi finančnega najema. Ta sredstva so bila v letu 2012 kar za 78 odstotkov nižja kakor v letu 2011.

Slika 21: Primerjava porabe sredstev za finančne najeme pri vladnih proračunskih uporabnikih



Vir: glavna knjiga proračuna.

Izplačila sredstev za finančne najeme po posameznih mesecih nihajo od 6,27 odstotka do 12,06 odstotka vseh sredstev v posameznem mesecu. Največ sredstev za finančne najeme so vladni proračunski uporabniki nakazali leta 2012 v januarju, in sicer 970.951 evrov. Iz slike 21 je razvidno, da je bilo v letu 2011 največ sredstev izplačanih v decembru, ko je bilo izplačanih več sredstev kot v januarju 2012.

Sredstva za finančni najem so bila v letu 2012 izplačana štirinajstim poslovnim partnerjem.

### ***Pogodbe v pavšalnih zneskih***

3.3.3.d Pogodbe v pavšalnih zneskih so pogodbe, ki jih naročniki sklenejo z izvajalci in v katerih se določi znesek za plačilo opravljanja določenih storitev za določeno obdobje, ne glede na to, kako pogosto izvajalec storitve izvaja oziroma naročnik storitve koristi.

Vladni proračunski uporabniki so v letu 2012 izplačali za nekaj več kot 28 milijonov evrov na podlagi pogodb, ki so bile sklenjene v pavšalnih zneskih, kar predstavlja 49,61 odstotka izplačil v letu 2011. Najstarejša še aktivna pogodba sklenjena v pavšalnem znesku je iz leta 2002, največ pogodb pa je bilo sklenjenih v letu 2012, ko je bilo sklenjenih 36,94 odstotka v letu 2012 aktivnih pogodb v pavšalnem znesku. Na podlagi v letu 2012 sklenjenih pogodb v pavšalnih zneskih je bilo izplačano 29,25 odstotka vseh sredstev. V pavšalnih zneskih so sklenjene tudi pogodbe za nedoločen čas, na podlagi teh je bilo v letu 2012 izplačano 356.361 evrov. Večina teh pogodb je bila sklenjena pred letom 2012.

Veliko večino pogodb v pavšalnih zneskih predstavljajo pogodbe s področja vzdrževanja računalniške opreme in računalniških programov. Za ta namen je bilo v letu 2012 izplačano več kot 24,3 milijona evrov, tovrstna izplačila torej predstavljajo 86,9 odstotka vseh izplačil na podlagi pogodb sklenjenih v pavšalnih zneskih v letu 2012.

Pri analizi pogodb v pavšalnih zneskih vladnih proračunskih uporabnikov smo ugotovili, da je v letu 2012 po vrednosti največji delež pogodb imelo Ministrstvo za notranje zadeve s 36,36 odstotka pogodb, sledi Ministrstvo za pravosodje in javno upravo z 20,27 odstotka pogodb in Ministrstvo za obrambo z 12,98 odstotka pogodb.

ZJF v 52. členu določa, da neposredni 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 neposredni uporabniki morali plačevati samo že opravljena dela po vnaprej določeni ceni in ne mesečnih pavšalnih zneskov.

---

#### **Priporočilo**

Ministrstva naj pogodbe v pavšalnih zneskih sklepajo izključno, ko obseg storitev ni neposredno izmerljiv in ko ni povsem določen čas izvajanja take storitve.

---

### ***Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije***

3.3.3.e Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije in Kogast Sistemi, d. o. o., Grosuplje sta po izvedenem postopku oddaje javnega naročila sklenila pogodbo za prenovo kuhinje in spremljajočih



prostorov v vladni palači<sup>296</sup> v vrednosti 202.443 evrov. O oddanem javnem naročilu Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije ni pripravil končnega poročila o oddaji naročila, kar ni v skladu s prvim odstavkom 105. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik po vsakem oddanem javnem naročilu<sup>297</sup> sestaviti pisno poročilo.

*Ukrep Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije*

*Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije je pripravil končno poročilo o oddaji naročila 4. 4. 2013.*

### **Ministrstvo za finance**

3.3.3.f Ministrstvo za finance, Davčna uprava in Raiffeisen leasing, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Raiffeisen leasing) sta sklenila pogodbo o finančnem najemu nepremičnine in opreme s postopnim odkupom<sup>298</sup> v skupni prodajni vrednosti 2.681.679 evrov<sup>299</sup> brez DDV za izvajanje nalog Davčnega urada Novo mesto na lokaciji v Novem mestu. Davčna uprava je te prostore najemala že od leta 1998.

Pred sklenitvijo pogodbe za finančni najem nepremičnine in opreme s postopnim odkupom v letu 2002 je bilo za te poslovne prostore izdelano Cenilno poročilo o določitvi vrednosti nepremičnin<sup>300</sup>, ki je določilo tržno vrednost 1.632.617 evrov<sup>301</sup> in je bilo v devizni vrednosti veljavno še nadaljnjih šest mesecev<sup>302</sup>. Prodajna vrednost nepremičnine je znatno odstopala od uradne cenoitve, saj je bila v pogodbi določena prodajna vrednost nepremičnine<sup>303</sup> za 518.357 evrov višja od ocenjene tržne vrednosti nepremičnine. V reviziji predloženi dokumenti<sup>304</sup> nakazujejo, da je Davčna uprava javno naročilo želela oddati prek postopka s pogajanjem brez predhodne objave v skladu z 20. členom ZJN-1, vendar Davčna uprava ne razpolaga z dokumentacijo, ki bi potrjevala izvedbo kateregakoli postopka oddaje javnega naročila. Ker je Davčna uprava kupila nepremičnine po bistveno višji ceni od ocenjene vrednosti nepremičnine, ni ravnala v skladu s 4. členom ZJN-1, iz katerega izhaja, da mora naročnik z izvedbo javnega naročila in izborom ponudbe zagotoviti, da je poraba sredstev za naročnika najbolj gospodarna glede na namen javnega naročila in na predmet javnega naročila.

### **Ministrstvo za notranje zadeve**

3.3.3.g V dveh primerih smo ugotovili, da je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija plačalo račun, ne da bi za to imelo ustrezno pravno podlago, saj z izvajalcem storitve ni imelo veljavne pogodbe, prav tako izvajalcu storitve ni izdalo naročilnice. Takšno ravnanje ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno, v povezavi s 142. členom pravilnika o postopkih za izvrševanja proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki pogodbo skleniti pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

<sup>296</sup> Oprema kuhinje z montažo in zagonom ter garancijsko vzdrževanje.

<sup>297</sup> Razen pri postopku oddaje naročila male vrednosti.

<sup>298</sup> Z dne 27. 11. 2002.

<sup>299</sup> Prodajna vrednost nepremičnine znaša 2.150.975 evrov, prodajna vrednost opreme pa 530.704 evre.

<sup>300</sup> Z dne 12. 7. 2002.

<sup>301</sup> Upošteva se menjalni tečaj 1 evro = 226,630 tolarja.

<sup>302</sup> Do 11. 1. 2003.

<sup>303</sup> 2.150.975 evrov.

<sup>304</sup> Zaprošilo za pridobitev mnenja Urada za javna naročila glede ustreznosti oddaje naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave z dne 26. 6. 2002.

Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je plačalo račun v vrednosti 72 evrov AMZS, d. d., Ljubljana<sup>305</sup> za opravljeno vleko vozila v postopku;
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je plačalo račun v vrednosti 931 evrov Medicinski fakulteti Univerze v Ljubljani<sup>306</sup> za opravljene toksikološke preiskave za javnega uslužbenca Policijske uprave Maribor.

3.3.3.h Ministrstvo za notranje zadeve in Telekom sta na podlagi javnega naročila po odprtem postopku sklenila pogodbo o izvajanju storitev vzpostavitve in vzdrževanja zasebnega omrežja (VPN) med lokacijami enot Policije za nedoločen čas, po kateri je znašala skupna okvirna letna vrednost 595.273 evrov ter aneks, v katerem je bil dogovorjen 15-odstotni popust na cene mesečne naročnine. Odločitev o oddaji javnega naročila je postala pravnomočna dne 28. 10. 2008, ministrstvo pa je obvestilo o oddaji javnega naročila na portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije objavilo (oziroma poslalo v objavo) šele dne 29. 1. 2009, kar je 93 dni po datumu oddaje naročila. Tako ravnanje ministrstva ni v skladu s prvim odstavkom 62. člena ZJN-2, po katerem mora naročnik obvestilo o oddaji javnega naročila, katerega vrednost je enaka ali presega vrednost iz prvega in drugega odstavka 12. člena tega zakona, objaviti v roku 48 dni po oddaji<sup>307</sup> naročila.

#### *Ukrepi ministrstva*

*Ministrstvo je v register tveganj vključilo tudi tveganja, povezana s pravočasnostjo objav o oddanih javnih naročilih.*

### **Ministrstvo za obrambo**

3.3.3.i Ministrstvo za obrambo in družba PIL 2 Inženiring, d. o. o., Grosuplje sta na podlagi javnega naročila po odprtem postopku sklenila pogodbo za vzdrževanje objektov in vgrajene infrastrukture v vojašnicah in kompleksih Slovenske vojske po Republiki Sloveniji v okvirni vrednosti 1.672.590 evrov. Iz Priloge 1A k razpisni dokumentaciji (ponudba) je razvidno, da je ministrstvo od ponudnikov v okviru točke C/I (vodovodno inštalacijska dela) zahtevalo le navedbo cen za vodovodna in inštalacijska dela, ni pa zahtevalo tudi predložitve cen za material, ki je tudi predmet javnega naročila. V popisu posameznih postavk iz razpisne dokumentacije je navedeno, da ponudnik ponudi le cene po enoti dela, cene materiala pa se v postopku oddaje javnega naročila ne določijo, temveč jih izvajalec obračuna posebej ob vsakokratnih nabavah po nabavni ceni dobavitelja materiala, pri čemer izbor materiala predhodno potrdi naročnik. Merilo za izbor je bila le cena dela, ne pa tudi cena materiala. Ministrstvo je plačalo račun za vodovodna in inštalacijska dela v znesku 3.145 evrov, ki vključuje tudi nabavo materiala v znesku 1.644 evrov, katerega cena ni bila predhodno določena z javnim razpisom in ga je izvajalec obračunal po nabavni ceni dobavitelja materiala.

Ministrstvo je z opredelitvijo predmeta javnega naročila v omejenem obsegu, kot izhaja iz razpisne dokumentacije, ravnalo v neskladju s temeljnimi načeli javnega naročanja, in sicer s 6. členom ZJN-2, ki

<sup>305</sup> Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je v letu 2012 navedenemu izvajalcu v desetih primerih brez pravne podlage izplačalo skupaj 1.157 evrov za opravljene storitve prevozov vozil.

<sup>306</sup> Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je v letu 2012 navedenemu izvajalcu brez pravne podlage izplačalo skupaj 1.020.978 evrov za opravljene toksikološke preiskave.

<sup>307</sup> Kot dan oddaje naročila se upošteva dan, ko odločitve o oddaji ni več mogoče izpodbijati v postopku pravnega varstva.

določa, da mora naročnik ob upoštevanju načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja.

#### *Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je 9. 4. 2013 začelo s postopkom oddaje javnega naročila po odprtem postopku za vzdrževanje objektov in vgrajene infrastrukture v vojašnicah in kompleksih Slovenske vojske po Republiki Sloveniji za obdobje od 2013 do leta 2015. V popisu posameznih postavk razpisne dokumentacije je zahtevana cena tako za enoto dela kot tudi za enoto materiala.*

3.3.3.j Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je rezervnemu pripadniku Slovenske vojske v aprilu 2012 izplačal skupaj 242 evrov za pripravljenost, udeležbo na usposabljanju in povračilo stroškov. Ugotovili smo, da rezervni pripadnik Slovenske vojske ni bil upravičen do plačila za udeležbo na usposabljanju, saj se v obdobju, za katero je prejel plačilo, ni usposabljal, temveč je opravil le zdravniški pregled, za katerega pa plačilo za usposabljanje v skladu z 20. členom Uredbe o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske<sup>308</sup> (v nadaljevanju: uredba o rezervni sestavi) ne pripada. Ministrstvo ni ravnalo v skladu s 7. členom ZJF, saj je sredstva uporabilo za namene, ki niso določeni z zakoni ter drugimi predpisi.

Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo pripadniku za pripravljenost izplačalo prenizek znesek. V skladu s prvim in drugim odstavkom 19. člena uredbe o rezervni sestavi pripada pogodbenemu pripadniku rezervne sestave za vsak dan pripravljenosti za morebitni vpoklic plačilo za pripravljenost v višini 0,8 odstotka od osnove, ki jo predstavlja znesek bruto minimalne plače v Republiki Sloveniji. Ministrstvo je kot osnovo pri obračunu za januar, februar in marec uporabilo znesek bruto minimalne plače v Republiki Sloveniji za leto 2011 in ne za leto 2012, kar ni v skladu z navedenim členom uredbe o rezervni sestavi.

#### *Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je v marcu 2013 izvedlo poračun nepravilno izplačanih zneskov.*

### **Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo**

3.3.3.k Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: služba za lokalno samoupravo) in IPMIT sta na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku sklenila pogodbo o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov (v nadaljevanju: ISARR) v vrednosti 3.698.528 evrov. S sklenitvijo aneksa št. 4 se je pogodbeni vrednost zvišala na 4.478.527 evrov.

Služba za lokalno samoupravo je v razpisni dokumentaciji javnega naročila za ISARR na področju tehničnih in kadrovske sposobnosti zahtevala, da je pri izvajalcu zaposlen tudi strokovnjak za evropske vire financiranja z vsaj dvehletnimi 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 med ponudniki, kar ni v skladu s prvim odstavkom 7. člena in 10. členom ZJN-2.

<sup>308</sup> Uradni list RS, št. 95/02, 122/04, 119/07, 30/09, 97/12.

Služba za lokalno samoupravo je v razpisni dokumentaciji na področju tehničnih in kadrovskih sposobnosti zahtevala tudi vsaj en referenčni projekt s specifičnih področij, povezanih z javno upravo in Evropsko unijo na področju razvoja informacijskega sistema na področju finančnega monitoringa<sup>309</sup>. 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. Družba IPMIT ni navedla vseh sodelavcev, ki bi ustrezali zahtevanim sposobnostim, zato bi morala služba za lokalno samoupravo v skladu s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2 ponudbo kot nepopolno izločiti.

### ***Ministrstvo za kmetijstvo in okolje***

3.3.3.1 Ministrstvo za okolje in prostor je po izvedenem postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti za projektiranje objektov, namenjenih popotresni obnovi Posočja po potresu 12. 7. 2004, priznalo usposobljenost dvaindvajsetim projektantom. Cene projektne dokumentacije in normativi za določanje teh cen za gradnjo pri popotresni obnovi so bile določene s Pravilnikom o cenah in normativih za določanje cen projektne dokumentacije za popotresno obnovo objektov<sup>310</sup> (v nadaljevanju: pravilnik za določanje cen projektne dokumentacije), ki v 1. členu določa, da ta pravilnik določa najvišje cene projektne dokumentacije in normative za določanje teh cen. V 5. členu pravilnika za določanje cen projektne dokumentacije je bila določena cena norma ure za projektantske storitve za leto 2012 v znesku 28 evrov. Ministrstvo je v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti s projektanti sklepalo neposredne pogodbe za izdelavo projektne dokumentacije za popotresno obnovo za posamezne objekte z vrednostjo norma ure 28 evrov. Med drugimi je sklenilo tudi naslednje pogodbe:

- s Studio M Manfreda Lidija, s. p., Tolmin, pogodbo in aneks št. 1 za objekt v Idriji v skupni vrednosti 35.025 evrov;
- s Projekt, d. d., Nova Gorica pogodbo za objekt v Prapetno Brdu v vrednosti 16.075 evrov ter
- z Arhe, d. o. o., Ljubljana pogodbo za poslovno stanovanjski objekt v Kobaridu v vrednosti 15.958 evrov.

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je v 26. členu ZJN-2 opredeljen kot postopek, katerega namen je oddaja javnega naročila in v katerem naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki

<sup>309</sup> 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.

<sup>310</sup> Uradni list RS, št. 59/98, 19/00, 31/01, 53/02, 32/05, 82/07.

jim je priznal sposobnost. Ministrstvo je v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti sklenilo s projektanti neposredne pogodbe o izdelavi projektne dokumentacije za popotresno obnovo za posamezne objekte, ne da bi ponudnike povabilo k oddaji ponudb. To ni v skladu z devetim odstavkom 41. člena ZJN-2, iz katerega izhaja, da mora naročnik v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti k oddaji ponudb povabiti najmanj pet kandidatov, ki jim je bila priznana sposobnost. S pravilnikom za določanje cen projektne dokumentacije je bila določena najvišja cena projektne dokumentacije, zato bi ministrstvo z odpiranjem konkurence v drugi fazi postopka lahko doseglo tudi nižje cene.

Ministrstvo je nakazalo 51.697 evrov, ki bi kot plačilo za opravljene storitve moralo pripadati projektantom, družbi Gradbeni inštitut ZRMK, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ZRMK) na podlagi pooblastil projektantov, s katerimi so družbo ZRMK pooblastili, da v svojem imenu in za račun pooblastitelja predloži ministrstvu v plačilo njihove račune za opravljena dela po pogodbah s projektanti, ki jih je potrdila in posredovala družbi ZRMK Državna tehnična pisarna. To pooblastilo poleg predložitve računov pooblašča družbo ZRMK, da prejme plačilo teh računov od pristojnega ministrstva na svoj transakcijski račun ter iz svojega transakcijskega računa izvrši nakazilo na transakcijski račun pooblastitelja v roku sedmih dni od dneva prejema teh sredstev na svoj račun.

V 4. členu pogodb, ki jih je ministrstvo sklenilo s projektanti, je določeno, da ministrstvo račun za opravljene storitve pregleda in potrdi v roku petnajstih dni od prejema in ga plača v tridesetih koledarskih dneh po datumu potrditve, razen če ga v spornem znesku zavrne. Za rok plačila se šteje dan, ko ministrstvo izroči nalog za plačilo organizaciji, ki zanj opravlja plačilni promet. Iz določila 4. člena pogodb izhaja, da naj bi ministrstvo neposredno plačevalo projektantske storitve po teh pogodbah. Ker ministrstvo in družba ZRMK nista bila v pravnem razmerju glede izvedbe plačil, ki bi sicer kot plačilo za opravljene storitve pripadala projektantom, takšna plačila družbi ZRMK niso imela pravne podlage. Ministrstvo s plačilom družbi ZRMK ni ravnalo v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

3.3.3.m Ministrstvo za okolje in prostor je po izvedenem postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti za odstranitve, graditev in rekonstrukcije objektov, namenjenih popotresni obnovi Posočja po potresu 12. 7. 2004, priznalo usposobljenost enaindvajsetim izvajalcem gradbenih del. Cene gradbenih del za rekonstrukcijo in nadomestitev objektov na območju popotresne obnove in normativi za določanje teh cen so določeni v Pravilniku o cenah in normativih za določanje cen gradbenih del za popotresno obnovo objektov<sup>311</sup> (v nadaljevanju: pravilnik za določanje cen gradbenih del), ki v 1. členu določa, da ta pravilnik določa najvišje cene gradbenih del za popotresno obnovo. Ministrstvo je v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti sklenilo z lastniki objektov (investitorji) in izvajalci gradbenih del neposredne pogodbe o izvedbi rekonstrukcij objektov v popotresni obnovi po enotnih cenah iz pravilnika za določanje cen gradbenih del. Med drugimi je sklenilo tudi naslednje pogodbe:

- z Vizing, d. o. o., Tolmin (v nadaljevanju: Vizing) in fizično osebo, pogodbo in aneks št. 1 za objekt v Bovcu v skupni vrednosti 31.479 evrov – pogodbeni vrednost se v celoti nanaša na nepovratna sredstva državne pomoči;
- z Vizing in fizično osebo pogodbo in aneks št. 1 za objekt v Bovcu v skupni vrednosti 31.377 evrov – od tega znašajo nepovratna sredstva državne pomoči 28.544 evrov, preostali znesek pa je lastna udeležba investitorja;

<sup>311</sup> Uradni list RS, št. 59/98, 9/99, 19/00, 31/01, 53/02, 32/05, 83/07.

- z GSN Metod Kavčič, s. p., Tolmin in fizično osebo pogodbo za objekt v Tolminu v skupni vrednosti 18.162 evrov – pogodbeni vrednost se v celoti nanaša na nepovratna sredstva državne pomoči.

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je v 26. členu ZJN-2 opredeljen kot postopek, katerega namen je oddaja javnega naročila in v katerem naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost. Ministrstvo je v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti z izvajalci sklenilo neposredne pogodbe o izvedbi rekonstrukcije posameznih objektov, ne da bi ponudnike povabilo k oddaji ponudb. Navedeno ni v skladu z devetim odstavkom 41. člena ZJN-2, iz katerega izhaja, da mora naročnik v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti k oddaji ponudb povabiti najmanj pet kandidatov, ki jim je bila priznana sposobnost. S pravilnikom za določanje cen gradbenih del so bile določene najvišje cene gradbenih del za rekonstrukcijo in nadomestitev objektov na območju popotresne obnove, zato bi ministrstvo z odpiranjem konkurence v drugi fazi postopka lahko doseglo tudi nižje cene.

Ministrstvo je sredstva, namenjena izvajalcem gradbenih del za izvedbo rekonstrukcij objektov v popotresni obnovi, nakazalo NKBM na podlagi pogodbe o opravljanju finančnih storitev pri popotresni obnovi za leto 2010 v vrednosti 47.940 evrov ter aneksa št. 1 k pogodbi za leti 2011 in 2012 v znesku 95.880 evrov. NKBM je po pogodbi ob finančnih storitvah vodila tudi evidence o stanju izkoriščenih sredstev za posameznega upravičenca in ministrstva na računu izvajalca, obveščala upravičence o zaključku koriščenja sredstev, usklajevala in koordinirala črpanje vseh virov sredstev. Tovrstne storitve ni mogoče šteti kot storitve s seznama B, za katere je v skladu z drugim odstavkom 20. člena ZJN-2 treba spoštovati le določbe zakona, ki določajo opredelitev predmeta naročila oziroma tehnične specifikacije. Ministrstvo bi zato moralo pred sklenitvijo pogodbe izvesti postopek oddaje javnega naročila, česar pa ni storilo. Navedeno ni v skladu s 53. členom ZJF, iz katerega izhaja, da se pogodba za naročilo storitev lahko sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju.

### ***Ministrstvo za infrastrukturo in prostor***

3.3.3.n Vlada in Slovenske železnice – infrastruktura sta sklenila pogodbo in aneksa k pogodbi o opravljanju obvezne gospodarske javne službe vodenja železniškega prometa in opravljanju nekaterih drugih nalog iz 11.b člena Zakona o železniškem prometu<sup>312</sup> (v nadaljevanju: ZZelP) za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2012. V skladu z drugim odstavkom 1. člena pogodbe nadzor nad izvajanjem te pogodbe izvaja Ministrstvo za promet. Pogodba v 6. členu določa, da za storitve vodenja železniškega prometa in za naloge iz 3. alineje 11.b člena ZZelP izstavi upravljavec najkasneje do 6. v mesecu začasno situacijo za tekoči mesec, v skladu s finančnim načrtom. Upravljavec najkasneje do 30. v mesecu izstavi končno situacijo za pretekli mesec s finančno realizacijo dejansko opravljenega dela. Ministrstvo je potrdilo in izplačalo situacije, ki so temeljile na oceni načrtovanih del tekočega meseca ter poročunu za realizacijo del iz predpreteklega meseca. Podlaga za potrditev situacij torej ni bila začasna situacija del tekočega meseca in končna situacija del preteklega meseca, temveč končna situacija del predpreteklega meseca, kar ni v skladu s 6. členom pogodbe. Če bi bile situacije izstavljene v pravilni višini, bi bila skupna vrednost pregledanih situacij za 877.073 evrov večja. Ministrstvo je situacije kljub temu potrdilo in izplačalo, 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.

<sup>312</sup> Uradni list RS, št. 11/11-UPB6.

3.3.3.o Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija za ceste) je sodni cenilki plačala 44 cenitev v vrednosti 3.750 evrov za cinitve zemljišč, ki jih je pridobivala zaradi rekonstrukcije ali izgradnje državnih cest. Direkcija za ceste pridobiva zemljišča za gradnjo cest s pogodbami namesto razlastitve. Vrednotenje odškodnin v skladu s 1. členom Navodila za izvajanje vrednotenja odškodnin za potrebe gradenj in rekonstrukcij državnih cest – glavnih in regionalnih cest ter izdelavo cenitev v postopkih razpolaganja z nepremičnim premoženjem<sup>313</sup> (v nadaljevanju: navodilo za vrednotenje odškodnin) opravljajo cenilci ustrezne stroke, vpisani v imenik sodnih izvedencev in sodnih cenilcev, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za pravosodje. Sodna cenilka je izvajala cinitve različnih zemljišč, čeprav je bila imenovana le za cenilko kmetijske stroke za področje sadjarstva in vinogradništva. Ker je Direkcija za ceste naročila izvedbo cenitev pri cenilki, ki ni bila imenovana za cinitve iz ustreznega področja, ni ravnala v skladu s 1. členom navodila za vrednotenje odškodnin, ki določa, da vrednotenje odškodnin opravljajo cenilci ustrezne stroke, vpisani v imenik sodnih izvedencev in sodnih cenilcev, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za pravosodje.

3.3.3.p Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direkcija za ceste je izplačala odškodnino po pogodbi namesto razlastitve v vrednosti 272.431 evrov. Odškodnina je bila dogovorjena za prenos lastninske pravice na zemljiščih, ki jih je Direkcija za cestepotrebovala za gradnjo zahodne obvoznice v Mariboru. Podlaga za določitev odškodnine za zemljišča so bile štiri cinitve, ki jih je opravil sodni izvedenec za gradbeništvo. Ker je Direkcija za ceste naročila cenitev pri sodnem izvedencu, ki ni bil imenovan za cinitve ustreznega področja, ni ravnala v skladu s 1. členom navodila za vrednotenje odškodnin, ki določa, da vrednotenje odškodnin opravljajo cenilci ustrezne stroke, vpisani v imenik sodnih izvedencev in sodnih cenilcev, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za pravosodje.

#### *Ukrepi ministrstva*

*Direkcija za ceste je dopolnila register tveganj in notranje kontrole zagotovila tako, da se pred naročilom cinitve vpogleda v imenik sodnih cenilcev, ki se vodi pri pristojnem ministrstvu, in vpogled evidentira z ustreznim izpisom.*

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

3.3.3.q Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in konzorcij družb: SRC, d. o. o., Ljubljana, 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) sta sklenila pogodbo za zagotavljanje storitev podpore pri uporabi informacijske tehnologije za uporabnike v skupni vrednosti 252.000 evrov za obdobje treh let. Pogodba je bila sklenjena na podlagi skupnega javnega naročila, ki ga je izvedlo Ministrstvo za javno upravo.

Javno naročilo je zajemalo vrsto med seboj zelo različnih storitev<sup>314</sup>, vendar ga Ministrstvo za javno upravo ni ustrezno razdelilo na sklope, kar bi omogočilo večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom, ki nudijo le nekatere izmed navedenih storitev. Ministrstvo za javno upravo ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 6. člena ZJN-2, ki določa, če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti izvedbe javnega naročila, da mora naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako,

<sup>313</sup> Št. 02001-18/2008 z dne 27. 10. 2008.

<sup>314</sup> 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.

da je mogoče ponudbo oddati po sklopih. Pri tem mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom.

Pogodba med ministrstvom in konzorcijem je bila sklenjena 3. 11. 2008 za obdobje treh let. Ker ob izteku pogodbe novo skupno javno naročilo še ni bilo oddano, je ministrstvo izvedlo postopek s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi 2. alineje 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2 in s konzorcijem sklenilo aneks št. 1, s katerim se je pogodbena vrednost povečala za 120.000 evrov oziroma za 48 odstotkov, čas trajanja pogodbe pa se je podaljšal do sklenitve nove pogodbe na podlagi skupnega javnega naročila oziroma največ za eno leto. S sklenitvijo aneksa je ministrstvo zagotovilo nemoteno delovanje in razpoložljivost informacijske komunikacijske tehnologije, saj bi nevpostavitve in nedelovanje te tehnologije lahko predstavljalo tveganje za poslovanje ministrstva.

Iz 2. alineje 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2 izhaja, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi za javna naročila gradenj in javna naročila storitev pri dodatnih gradnjah ali storitvah, ki niso vključene v prvotni projekt ali v prvotno naročilo, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale nujne za izvedbo naročila gradenj ali storitev v tem projektu ali naročilu, če so dodatne storitve ali gradnje nujne za dokončanje naročila. Skupna vrednost dodatnih naročil ne sme presegati 30 odstotkov zneska prvotnega naročila. Po aneksu št. 1 k pogodbi je skupna pogodbena vrednost za 120.000 evrov oziroma za 48 odstotkov presegla vrednost prvotnega naročila, kar je v neskladju z določili 2. alineje 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2. S sklenitvijo aneksa se tudi ni zagotovilo dokončanje naročila, kar je ena izmed zahtev tega člena. Gre namreč za izvajanje kontinuiranih storitev, ki jih je treba izvajati v celotnem obdobju uporabe informacijske tehnologije, za katero se je pogodba sklenila. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2, ki določa, da se javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave lahko odda le v primerih, ki so izrecno določeni v 29. členu ZJN-2, pogoji za uporabo tega postopka pa niso bili izpolnjeni.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Do izteka veljavnosti tedanje pogodbe Ministrstvo za javno upravo še ni zaključilo novega postopka, na podlagi katerega bi lahko sklenili novo pogodbo, zato je moralo ministrstvo, da bi zagotovilo nemoteno delovanje in razpoložljivost informacijske komunikacijske opreme, skleniti aneks k pogodbi. Pogodba je bila tako podaljšana za obdobje največ enega leta oziroma do sklenitve nove pogodbe. Kljub temu, da je predmet pogodbe kontinuirano izvajanje storitev, je bilo naročilo najbolj smotrno izvesti po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, saj je na Ministrstvo za javno upravo posredovalo pooblastilo za pričetek novega postopka, saj ne bi bilo smiselno, da bi imeli za isti predmet hkrati dva postopka. Z izvedenim postopkom je ministrstvo poskrbelo le za začasno rešitev in je takoj, ko je bilo mogoče, sklenilo novo pogodbo.*

3.3.3.r Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Inšpektorat Republike Slovenije za delo, je na podlagi skupnega javnega naročila z dobaviteljema Petrol, Slovenska energetska družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Petrol) in OMV Slovenija, d. o. o., Koper sklenilo pogodbo o sukcesivni dobavi goriv ter za nakup določenih izdelkov za nego in vzdrževanje vozil in osnovnih nadomestnih delov na bencinskih servisih dobaviteljev.

Ministrstvo je družbi Petrol izplačalo 3.054 evrov, ne da bi skrbnik pogodbe pred tem račun ustrezno likvidiral, s čimer bi potrdil količino in kakovost dobavljenega blaga, kot to določa šesti odstavek 7. člena Navodil o finančnem poslovanju Inšpektorata Republike Slovenije za delo<sup>315</sup>. Takšno ravnanje ni v skladu

<sup>315</sup> Št. 001-1/2008 z dne 30. 1. 2008.



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 zdravje***

3.3.3.s Ministrstvo za zdravje in Remont, d. d., Celje sta na podlagi postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi sklenila pogodbo za nadgradnjo hladilnega postroja (druga faza) v okviru pripravljalnih del v zvezi z nadomestno novogradnjo v Splošni bolnišnici Celje v vrednosti 274.196 evrov. Ministrstvo je 27. 2. 2013 na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o oddaji javnega naročila, kar je več kot eno leto in štiri mesece po oddaji javnega naročila<sup>316</sup>. Navedeno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 62. člena ZJN-2, po katerem mora naročnik objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila, katerega vrednost je enaka ali presega vrednost iz prvega ali drugega odstavka 12. člena ZJN-2, v 48 dneh po oddaji naročila.

S pogodbo je bilo določeno, da mora izvajalec predložiti nepreklicno bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti ter zavarovalno polico za zavarovanje objektov oziroma pogodbenih del in dobav, in sicer najkasneje v desetih dneh od sklenitve pogodbe. Predložitev nepreklicne bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti ter zavarovalne police za zavarovanje objektov oziroma pogodbenih del in dobav ni bila skladna s pogodbenimi določili, saj je bila nepreklicna bančna garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti predložena 44 dni po dogovorjenem roku, zavarovalna polica za zavarovanje objektov oziroma pogodbenih del in dobav pa je bila izdana 14 dni po dogovorjenem roku<sup>317</sup>. Ministrstvo ni zagotovilo izpolnitve pogodbene obveznosti izvajalca.

3.3.3.t Ministrstvo za zdravje kot naročnik in plačnik del, UKC Ljubljana in Arba plus, d. o. o., Trzin so na podlagi izvedenega odprtega postopka javnega naročila sklenili pogodbo o izvedbi gradbeno obrtniških in inštalacijskih del pri izvedbi vertikalnega komunikacijskega jedra z dvigali in povezovalnim mostom v diagnostično terapevtskem servisnem objektu UKC Ljubljana v vrednosti 2.621.013 evrov. Ministrstvo je 27. 3. 2013 na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o oddaji javnega naročila, kar je več kot leto in pol po oddaji javnega naročila<sup>318</sup>. Navedeno ravnanje je v nasprotju s prvim odstavkom 62. člena ZJN-2, v skladu s katerim mora naročnik objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila, katerega vrednost je enaka ali presega vrednost iz prvega ali drugega odstavka 12. člena ZJN-2, v 48 dneh po oddaji naročila.

Z dodatkom št. 1 je bil določen rok dokončanja pogodbenih obveznosti s pridobitvijo uporabnega ter obratovalnega dovoljenja 30. 8. 2012. V skladu z dogovorjenim rokom dokončanja del je izvajalec predložil bančno garancijo za pravočasno in kakovostno izvedbo pogodbenih del z veljavnostjo do 30. 9. 2012. Z dodatkom št. 2 in št. 3 so bila dogovorjena nepredvidena dodatna dela in spremenjena oziroma nadomestna dela, s čimer se je pogodbena vrednost povečala na 2.680.031 evrov, hkrati pa se je rok dokončanja del podaljšal do 28. 2. 2013. V skladu z določili dodatkov bi moral izvajalec del predložiti bančno garancijo za pravočasno in kakovostno izvedbo pogodbenih del z veljavnostjo do 28. 3. 2013, česar pa ni naredil. Vrednost zavarovalne vsote predložene zavarovalne police za zavarovanje objektov oziroma pogodbenih del s podaljšano veljavnostjo ni zajemala celotne pogodbene vrednosti gradbenih in

<sup>316</sup> Javno naročilo je bilo oddano 12. 10. 2011.

<sup>317</sup> Ministrstvo za zdravje med izvajanjem revizije ni predložilo dokumentacije, iz katere bi bil razviden datum predložitve zavarovalne police.

<sup>318</sup> Javno naročilo je bilo oddano 12. 9. 2011.

montažnih del, saj v vrednosti zavarovalne vsote ni bilo upoštevano povečanje gradbenih in montažnih del, ki je bilo dogovorjeno z dodatkom št. 2. Ministrstvo ni zagotovilo izpolnitve pogodbene obveznosti izvajalca.

3.3.3.u Ministrstvo za zdravje in IMP, d. d., Ljubljana, IMP Promont montaža, d. o. o., Ljubljana ter Kovinotehna MKI, d. o. o., Novo mesto so sklenili pogodbo in več dodatkov k pogodbi za izvedbo vseh vrst električnih in strojnih instalacij za prvo fazo dogradnje, rekonstrukcije in adaptacije diagnostičnega, terapijskega in servisnega objekta UKC Ljubljana v skupni vrednosti 1.689.365 evrov. Pogodbeni rok dokončanja del je bil 4 mesece, vendar je bil večkrat podaljšan. Prevoz objekta je bil opravljen februarja 2013, dokumentacija pa predana aprila 2013.

Ministrstvo je za izbor najugodnejšega ponudnika izvedlo odprti postopek oddaje javnega naročila. Pri tem smo ugotovili, da je bil rok za prejem ponudb v objavi razpisa krajši od 40 dni<sup>319</sup> od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu v objavo Uradnemu listu Evropske unije, kar ni v skladu z 51. členom ZJN-2, obenem pa niso bili izpolnjeni pogoji za skrajšanje rokov v odprtem postopku v skladu z 52. členom ZJN-2.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ministrstvo je določilo 29-dnevni rok za oddajo ponudb, kar je minimalni rok, če so izpolnjeni določeni pogoji. Ministrstvo je zaradi časovne stiske in glede na oceno, da je v tem času mogoče pripraviti ponudbe ob pogojih popolne konkurence, opredelilo ta rok za oddajo ponudb. Na željo ponudnikov bi bil rok podaljšan, vendar je ostal nespremenjen, ker ministrstvo predloga za podaljšanje ni prejelo.*

3.3.3.v Ministrstvo za zdravje, izvajalca LESNINA MG OPREMA, podjetje za inženiring, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Lesnina MG oprema) in MAKRO 5, d. o. o., Koper ter uporabnik UKC Ljubljana so na podlagi izvedenega postopka s pogajanja po predhodni objavi sklenili pogodbo<sup>320</sup> za izvedbo gradbeno-obrtno-inštalacijskih del (v nadaljevanju: GOI) del ter za dobavo in montažo tehnološke opreme, priključitev in preizkus delovanja opreme ter usposabljanje osebja za delo z opremo za centralno kuhinjo v kletni etaži UKC diagnostično terapijskih servisnih služb v vrednosti 8.266.689 evrov. Ministrstvo pred izvedbo postopka oddaje javnega naročila ni izdelalo ocene upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, kar ni v skladu z 8. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu<sup>321</sup> (v nadaljevanju: ZJZP), ki določa, da 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. Pri vrednosti projekta nad 4.845.000 evrov<sup>322</sup> 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.

<sup>319</sup> Obvestilo v Uradni list Evropske unije je bilo poslano 24. 6. 2009, rok za oddajo ponudbe je bil 22. 7. 2009.

<sup>320</sup> Z dne 12. 8. 2011.

<sup>321</sup> Uradni list RS, št. 127/06.

<sup>322</sup> 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, št. 314 z dne 1. 12. 2009.

*Pojasnilo ministrstva*

*Iz dokumenta identifikacija investicijskega projekta izhaja, da obstaja posebno tveganje, ki ga predstavlja sistem javnega naročanja in izbire zasebnih partnerjev v sistemu javno-zasebnega partnerstva. Dvom izhaja iz navedbe, da kakovosti (bolnišnične) prehrane, tako dietne kot običajne, ni mogoče standardizirati do mere, da bi obstajala dovolj natančna merila za izvajanje službe in za presojo pri morebitnih sporih. Zaradi navedenega je bila oddaja javnega naročila na način lastnega investiranja in ne s prenosom kuhinje v upravljanje ali prenosom preskrbe s hrano zunanjemu izvajalcu najbolj smotrna rešitev.*

Ministrstvo je od izvajalcev pridobilo zavarovalno polico za zavarovanje objektov oziroma pogodbenih del in dobav ter odgovornosti za čas od 22. 8. 2011 do 22. 3. 2012 v vrednosti 6.980.907 evrov<sup>323</sup>, kar je za 1.285.782 evrov prenizek znesek. Navedeno ni v skladu s 4. alinejo prvega odstavka točke 7.1 pogodbe, ki med drugim določa, da mora izvajalec predložiti zavarovalno polico za zavarovanje objektov oziroma pogodbenih del in dobav ter odgovornosti za čas od pričetka veljavnosti pogodbe do primopredaje, sklenjeno pri zavarovalnici v višini pogodbene vrednosti, z veljavnostjo garancije do roka 30 dni po primopredaji. Ministrstvo od izvajalcev ni pridobilo podaljšanja zavarovalne police do 30. 6. 2012, kar ni v skladu z 2. alinejo 3. člena dodatka št. 1 k pogodbi, ki določa, da bo izvajalec v roku 15 dni po sklenitvi dodatka naročniku dostavil podaljšanje veljavnosti zavarovalne police za zavarovanje odgovornosti za škodo do tretjih oseb, ki nastane pri izvajanju del na gradbišču, z veljavnostjo do 30. 6. 2012. Ministrstvo ni zagotovilo izpolnitve pogodbene obveznosti izvajalca.

3.3.3.w Ministrstvo za zdravje in GH Holding, d. d., Ljubljana sta na podlagi javnega naročila po odprtem postopku sklenila pogodbo<sup>324</sup> v vrednosti 19.484.880 evrov za GOI z dobavo in montažo medicinske in nemedicinske opreme za objekt novogradnje Univerzitetnega kliničnega centra Maribor, onkologija in radioterapija. Ministrstvo pred izvedbo postopka oddaje javnega naročila ni izdelalo ocene upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, kar ni v skladu z 8. členom ZJZP, ki določa, da 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. Pri vrednosti projekta nad 4.845.000 evrov 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.

*Pojasnilo ministrstva*

*Analiza smiselnosti vključitve javno-zasebnega partnerstva ni bila izvedena, saj glede na naravo te kapitalsko zelo zahtevne gradnje objekta s področja zdravstva ni bilo nobenih možnosti za pritegnitev zasebnega kapitala.*

**Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport**

3.3.3.x Ministrstvo za kulturo in GIVO, družba za gradnjo, d. o. o., Ljubljana sta na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku sklenila gradbeno pogodbo za obnovitvena dela na gradu Strmol v vrednosti 2.785.846 evrov. V 15. členu pogodbe je določeno, da mora izvajalec naročniku najkasneje v desetih dneh od sklenitve pogodbe predati nepreklicno bančno garancijo na prvi poziv za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov od skupne vrednosti pogodbe, ki mora biti predložena v skladu z zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije in pogodbe. V prvem odstavku točke 4.2 razpisne

<sup>323</sup> Zavarovalno polico je predložila Lesnina MG oprema.

<sup>324</sup> Z dne 16. 11. 2011.

dokumentacije je med drugim določeno, da mora izbrani izvajalec predložiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov od obračunske vrednosti pogodbe, to je celotne pogodbene vrednosti z DDV.

Izvajalec je 22. 9. 2010 predložil bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v vrednosti 232.154 evrov, kar je 8,3 odstotka pogodbene vrednosti z DDV oziroma 10 odstotkov pogodbene vrednosti brez DDV. Navedeno ravnanje ni v skladu s 15. členom pogodbe. Ministrstvo ni zagotovilo izpolnitve pogodbene obveznosti izvajalca.

3.3.3.y Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport in družba D. S. U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana sta sklenila najemno pogodbo za poslovno stavbo, garažna mesta in opremo (v nadaljevanju: najemna pogodba) na Masarykovi cesti za skupno mesečno najemnino 230.247 evrov. V točki 6.1 najemne pogodbe je določeno, da je najemna pogodba za poslovno stavbo in površine ter infrastrukturo sklenjena za nedoločen čas z odpovednim rokom 12 mesecev. Navedeno ni v skladu s tretjim odstavkom 20. člena ZIPRS0809, ki določa, da so lahko najemne pogodbe sklenjene za nedoločen čas z odpovednim rokom, ki ne sme biti daljši od šestih mesecev.

V točki 8.3 najemne pogodbe je določeno, da pogodba velja, ko jo podpišeta obe pogodbeni stranki, uporablja pa se od 15. 1. 2008, kar je v nasprotju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Pogodba je bila namreč sklenjena 7. 3. 2008.

3.3.3.z Ministrstvo za kulturo in Čistoča, d. o. o., Trzin sta sklenila pogodbo za dnevno čiščenje poslovnih prostorov v vrednosti 8.651.333 evrov. Pogodba je bila sklenjena za obdobje do 31. 1. 2006 z možnostjo dvakratnega podaljšanja v skladu z določili 97. člena ZJN-1. Kljub temu, da se je navedeno obdobje izteklo, je ministrstvo z izvajalcem sklenilo aneks št. 6, na podlagi katerega je bila veljavnost pogodbe podaljšana do izbora novega izvajalca. S tem je ministrstvo ravnalo v nasprotju z 8. členom ZJN-2, saj ponudnik ni bil izbran na pregleden način in po predpisanem postopku, opredeljenem v prvem odstavku 24. člena ZJN-2. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 53. členom ZJF, ki določa, da se pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ministrstvo je v letu 2010 objavilo javno naročilo za čiščenje poslovnih prostorov, vendar se naročilo ni oddalo nobenemu ponudniku. Naročnik je po opravljenem javnem odpiranju, v postopku pregleda, analiziranja in ocenjevanja prejetih ponudb ter po ponovnem pregledu razpisne dokumentacije ugotovil, da je bila specifikacija storitev in blaga navedena v prevelikem obsegu. Zato se je odločil, da zaradi zmanjševanja stroškov in uresničevanja ukrepov za racionalno porabo javnih sredstev vse ponudbe zavrne.*

#### *Ukrepi ministrstva*

*Ministrstvo je v letu 2013 po odprtem postopku sklenilo novo pogodbo za čiščenje poslovnih prostorov z drugim izvajalcem. Z izvajalcem Aktiva Čiščenje, d. o. o., Trzin<sup>325</sup> je ministrstvo prekinilo pogodbo.*

<sup>325</sup> Aktiva čiščenje, d. o. o., Trzin je pravni naslednik družbe Čistoča, d. o. o., Trzin.

### 3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

#### *Tekoči transferi javnim zavodom*

3.3.4.a V proračunu Republike Slovenije se zagotavljajo tudi sredstva za delovanje javnih zavodov, javnih agencij in javnih skladov (sredstva za financiranje posrednih uporabnikov). Največji delež predstavljajo transferi v javne zavode, saj več kot 97 odstotkov vseh sredstev za financiranje posrednih uporabnikov predstavljajo transferi v javne zavode.

Tabela 40: Pregled sredstev za delovanje javnih zavodov

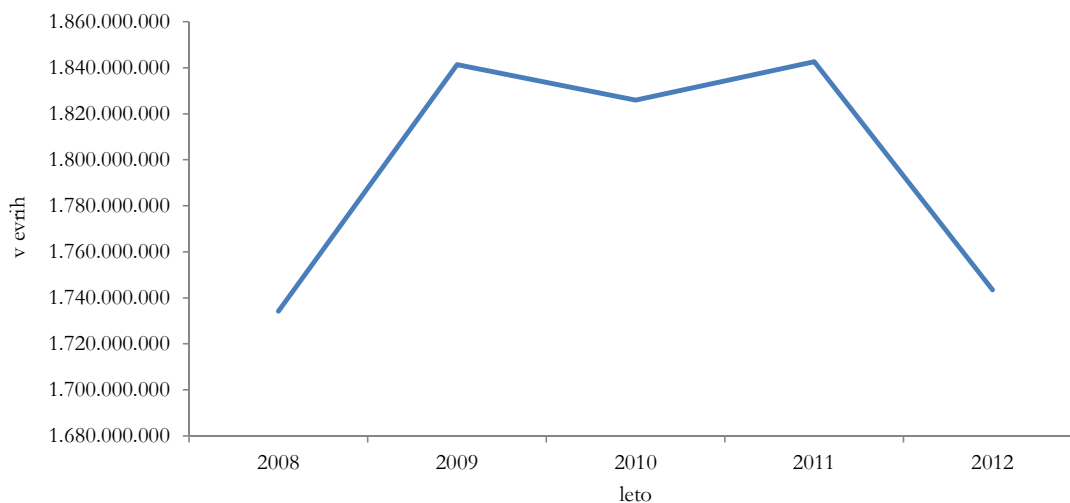
| Skupina kontov/podskupina kontov/konto                | Vrednost      | Delež tekočih transferov za plače prispevke, blago in storitve v javne zavode na skupini kontov/podskupini kontov/kontu* |
|-------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                       | v evrih       | v odstotkih                                                                                                              |
| Tekoči transferi – skupina kontov 41                  | 5.344.940.806 | 32,52                                                                                                                    |
| Drugi tekoči domači transferi – podskupina kontov 413 | 3.375.635.035 | 51,49                                                                                                                    |
| Tekoči transferi v javne zavode – konto 4133          | 1.754.311.711 | 99,07                                                                                                                    |

Opomba: \* Tekoči transferi za plače, prispevke, blago in storitve v javne zavode so v letu 2011 znašali 1.737.947.279 evrov.

Vir: glavna knjiga proračuna.

V letu 2012 je bilo iz proračuna izplačano 5.344.940.806 evrov za tekoče transfere, od tega predstavljajo tekoči transferi v javne zavode za plače, prispevke delodajalcev ter blago in storitve (v nadaljevanju: transferi za delovanje javnih zavodov) 32,52 odstotka vseh tekočih transferov oziroma 1.737.947.279 evrov. Največji delež, to je 52,71 odstotka teh sredstev, predstavljajo tekoči transferi za plače in druge izdatke zaposlenim, sledijo izdatki za blago in storitve s 26,44-odstotnim deležem in sredstva za integralno financiranje visokošolskih zavodov s 13,23-odstotnim deležem v transferih za delovanje javnih zavodov.

Slika 22: Tekoči transferi za delovanje javnih zavodov v obdobju od leta 2008 do leta 2012



Viri: glavne knjige proračuna.

Transferi za delovanje javnih zavodov so se v letu 2012 glede na preteklo leto zmanjšali za 5,68 odstotka oziroma za 104.686.029 evrov in so bili le 0,2 odstotka višji kakor v letu 2008. Glede na leto 2011 so se najbolj znižala sredstva za blago in storitve, in sicer za 8,39 odstotka. Nadpovprečno so se znižala tudi sredstva za integralno financiranje visokošolskih zavodov, in sicer za 7,57 odstotka, vendar so bila ta sredstva še vedno za nekaj več kot 11 odstotkov višja kakor v letu 2008.

Veliko večino transferov za delovanje javnih zavodov, to je kar 88,91 odstotka vseh, je izplačalo Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, ki financira delovanje javnih zavodov s področja šolstva oziroma visokega šolstva. Ti dve področji predstavljata največji delež transferov v javne zavode neposredno iz državnega proračuna.

### ***Ugotovitve, ki se nanašajo na več vladnih proračunskih uporabnikov***

3.3.4.b Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve so v letih 2010 in 2011 izvedli javne razpise za energetska sanacija stavb javnih zavodov oziroma oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v pristojnosti teh ministrstev<sup>326</sup>. Javni razpisi so bili financirani iz sredstev evropske kohezijske politike s slovensko

<sup>326</sup> Javni razpis "Energetska sanacija pravnih oseb javnega prava s področja zdravstva, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v pristojnosti Ministrstva za zdravje ter opravljajo zdravstveno dejavnost na sekundarni in/ali terciarni ravni", Uradni list RS, št. 8/10; javni razpis "Energetska sanacija stavb javnih zavodov na področju vzgoje in izobraževanja, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v pristojnosti Ministrstva za šolstvo in šport", Uradni list RS, št. 32/11; javni razpis "Energetska sanacija domov za starejše, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v pristojnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve ter opravljajo socialno varstveno dejavnost", Uradni list RS, št. 57/11.

udeležbo. Ministrstva so javne razpise izvedla na podlagi sporazumov o prenosu nalog, ki so jih sklenili z Ministrstvom za gospodarstvo, ki je bilo v vlogi posredniškega telesa.

Namen izvedbe javnega razpisa je predvsem zagotavljanje preglednosti in enakopravne obravnave prijaviteljev. Namenjen je izboru med seboj konkurenčnih projektov, število prijavljenih projektov pa praviloma ni vnaprej znano oziroma omejeno. Izbor projektov pri neposredni potrditvi operacij oziroma pri izvajanju programa ministrstva je izveden iz nabora določenih aktivnosti oziroma projektov (v lastništvu države) skladno s politikami ministrstva ali več ministrstev oziroma s področja horizontalnih politik vlade, pri tem pa sta število možnih projektov in njihov končni izbor lahko znana vnaprej. Neposredna potrditev projektov (operacij) oziroma izvajanje programa ministrstva zahteva visoko stopnjo neposredne odgovornosti in strokovnosti. Javni razpis je postopek, ki je določen s predpisi, od razpisovalca pa zahteva ustrezno poznavanje več področij in ustrezno pripravo razpisne dokumentacije. Z javnimi razpisi za energetske sanacije so bili določeni nekateri pogoji in postopki<sup>327</sup>, ki pa so bili glede na lastništvo sredstev, ki jih uporabljajo javni zavodi, nepotrebni, saj bi bilo mogoče energetske sanacije objektov javnih zavodov oziroma oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, izvesti z neposredno potrditvijo projektov v skladu s 15. členom Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013<sup>328</sup> (v nadaljevanju: uredba o kohezijski politiki). Pri postopkih izvedbe javnih razpisov smo ugotovili več nepravilnosti, ki jih ob neposredni potrditvi projektov ne bi bilo.

Pri vseh treh javnih razpisih so komisije javnih razpisov ocenjevale in predlagale za sofinanciranje tudi vloge, ki so bile sprva vsebinsko neustrezne<sup>329</sup>. Komisije so vlagatelje večkrat pozivale k dopolnjevanju vlog, predmet dopolnjevanja pa so bile tudi vsebinske spremembe, ki bi lahko vplivale na kriterije za izbiro projektov<sup>330</sup>, oziroma tudi sprememba investicijske dokumentacije, ki je bila prvotno ocenjena kot neustrezna<sup>331</sup>. Komisije so vloge po večkratnih (vsebinskih) dopolnitvah ocenile in predlagale za sofinanciranje, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 106.h člena ZJF in prvim odstavkom 225. člena pravilnika o izvrševanju proračuna. Iz slednjega izhaja, da komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog, jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji. Iz 223. člena pravilnika o izvrševanju proračuna izhaja, da komisija pri odpiranju vlog ugotavlja njihovo popolnost, to je ali so bili predloženi vsi zahtevani dokumenti (formalno popolnost), v skladu s 224. členom pravilnika o izvrševanju proračuna pa k dopolnitvi pozove vlagatelje, katerih vloge

<sup>327</sup> Na primer: določitev finančnih virov javnih razpisov brez upoštevanja načinov financiranja javnih služb, zahteva po 10 odstotkih lastnih sredstev javnega zavoda, neupravičenost stroška (nepovratnega) DDV, različna pravila o upravičenosti stroškov pridobivanja investicijske dokumentacije v povezavi z določbo razpisa, s katero je javni zavod postal upravičenec z dnem podpisa pogodbe o sofinanciranju, omejitev vrednosti projekta na najmanj 300.000 evrov, določba, da sofinanciranje ne sme predstavljati državne pomoči, v povezavi z zahtevo za izključno izvajanje javne dejavnosti, javni zavodi pa praviloma opravljajo tudi druge dejavnosti in oddajajo prostore v najem drugim osebam, in tudi v povezavi z vgradnjo opreme in naprav za kogeneracijo, pri kateri se presežna električna energija oddaja v sistem, javni zavod pa za to pridobijo dodatne prihodke ter formalizacija dela razpisne komisije z roki, ugotavljanjem popolnosti vlog in vodenjem zapisnikov.

<sup>328</sup> Uradni list RS, št. 41/07.

<sup>329</sup> Razpis Ministrstva za šolstvo in šport se je nanašal na vlogo Športnega centra Novo mesto, razpis Ministrstva za zdravje na vlogo Splošne bolnišnice Murska Sobota, razpis Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pa na vlogi Doma starejših občanov Ljubljana Šiška in Doma Danice Vogrinc Maribor.

<sup>330</sup> Športni center Novo mesto, Dom starejših občanov Ljubljana Šiška in Dom Danice Vogrinc Maribor.

<sup>331</sup> Splošna bolnišnica Murska Sobota.

niso bile popolne. Iz navedenih členov izhaja, da vsebinske dopolnitve vloge za dodelitev sredstev niso dopustne.

Pri razpisu Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve člani razpisne komisije niso podpisali vseh zapisnikov oziroma predloga za dodelitev sredstev, kar ni v skladu z 225. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

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

3.3.4.c Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (v nadaljevanju: Urad za Slovence v zamejstvu) je na podlagi izvedenega javnega razpisa za finančno podporo avtohtoni slovenski narodni skupnosti v zamejstvu sklenil pogodbe s Slovensko kulturno gospodarsko zvezo v skupni vrednosti 220.000 evrov, Zvezo slovenskih kulturnih društev v skupni vrednosti 193.000 evrov, Združenjem slovenski dijaški dom »Srečko Kosovel« v skupni vrednosti 126.000 evrov in Nedeljo – cerkvenim listom krške škofije v skupni vrednosti 32.000 evrov. Na podlagi javnega razpisa za finančno podporo Slovincem po svetu je sklenil pogodbo z Društvom Slovencev Kredarica v skupni vrednosti 14.920 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 Slovenije<sup>332</sup>, ki določata, da javni razpis vsebuje tudi navedbo meril, s katerimi 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.

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

3.3.4.d Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti je z Občino Izola za leto 2012 sklenil pogodbo o sofinanciranju dejavnosti Občine Izola na področju dvojezičnosti in drugih ustavnih pravic<sup>333</sup> v skladu s prvim odstavkom 20. člena Zakona o financiranju občin<sup>334</sup> (v nadaljevanju: ZFO-1). V drugem odstavku 20. člena ZFO-1 je določeno, da podrobnejše namene porabe in višino sredstev za financiranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti ali uresničevanje z zakonom določenih pravic romske etnične skupnosti določi vlada z uredbo. Vlada uredbe, v kateri bi za leto 2012 določila namen porabe in višino sredstev za te namene, ni sprejela, zato sredstva niso bila dodeljena ob upoštevanju zahtev iz drugega odstavka 20. člena ZFO-1.

#### ***Ukrepi vlade***

*Vlada je sprejela Uredbo o sofinanciranju občin na narodnostno mešanem območju za leti 2013 in 2014<sup>335</sup>, v kateri je za leti 2013 in 2014 določila namen porabe in višino sredstev za sofinanciranje dvojezičnega poslovanja občinskih uprav in organov ter delovanja občinskih samoupravnih narodnih skupnosti.*

<sup>332</sup> Uradni list RS, št. 139/06.

<sup>333</sup> Dvojezično poslovanje občinske uprave in poslovanje občinske samoupravne narodne skupnosti madžarske in italijanske narodnosti.

<sup>334</sup> Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

<sup>335</sup> Uradni list RS, št. 20/13.



### ***Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo***

3.3.4.e Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in družba Bodočnost Maribor, d. o. o, Maribor (v nadaljevanju: Bodočnost) sta sklenila pogodbo o dodelitvi nepovratnih sredstev za izvedbo finančnega in kadrovskega prestrukturiranja ter prilagoditve delovnih mest v vrednosti 167.954 evrov. Na podlagi pogodbe je bilo izplačanih 107.245 evrov.

Pogodba je v 3. členu določila upravičene stroške tekočega poslovanja, ki so predmet sofinanciranja: gradbena in obrtniška dela, strojne in elektro inštalacije, oprema in orodje, stavbno in pisarniško pohištvo, stroški upravnih postopkov in informacijska tehnologija ter stroški popravil. Sredstva po pogodbi so bila izplačana na podlagi zahtevka v znesku 107.245 evrov, ki je vseboval dokazila o stroških novo-zaposlenih delavcev v znesku 71.346 evrov in ostalih stroškov v znesku 35.899 evrov. V pogodbi stroški novo-zaposlenih delavcev niso bili predvideni kot upravičeni stroški tekočega poslovanja, ki so predmet sofinanciranja. Ker je ministrstvo izplačalo sredstva za namen, ki ni bil predviden v pogodbi, je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverilo pravnega temelja in višine obveznosti.

V pogodbi je bilo določeno, da izplačilo bremeni proračunski postavki 960610 – Razvoj Pomurja in 233810 – Pomoč podjetjem v težavah. Družba Bodočnost ne izhaja iz Pomurja, zato poraba sredstev s proračunske postavke 960610 – Razvoj Pomurja ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa tudi, 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.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Pogodba je bila sklenjena 29. 11. 2012. Ministrstvo bi za spremembo specifikacije upravičenih stroškov moralo skleniti aneks k pogodbi, vendar zaradi konca proračunskega leta tega ni storilo, saj bi bil aneks sklenjen šele potem, ko je bilo izplačilo že izvedeno oziroma izplačila v letu 2012 sploh ne bi bilo mogoče izvesti.*

3.3.4.f Služba za lokalno samoupravo in Občina Laško sta 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"<sup>336</sup> (v nadaljevanju: tretji razpis) sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Ureditev kanalizacije Laško in Rimske Toplice v znesku 882.825 evrov.

V objavi javnega razpisa so bili navedeni splošni in posebni pogoji za dodelitev sredstev. Razpis je določal, da o izbiri operacij odločajo Sveti regij, ni pa določal meril, ki se upoštevajo pri izbiri posameznih operacij. Meril in uporabe meril tudi ni določala razpisna dokumentacija. Navedeno ravnanje ni v skladu s 5. točko tretjega odstavka 11. člena in 4. alinejo 1. točke 12. člena uredbe o kohezijski politiki, kjer je navedeno, da morajo biti v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji navedena merila (navedba, opis, ovrednotenje meril po vrstnem redu od bolj k manj pomembnemu).

<sup>336</sup> Uradni list RS, št. 23/08.

### ***Ministrstvo za kmetijstvo in okolje***

3.3.4.g Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je na podlagi izvedenega javnega razpisa za izbor in potrditev Obalne akcijske skupine in lokalne razvojne strategije za izvajanje trajnostnega razvoja ribiških območij izdalo Obalni akcijski skupini Ribič, Izola (v nadaljevanju: OAS Ribič) odločbo v skupni vrednosti 2.885.372 evrov za obdobje izvajanja Operativnega programa za razvoj ribištva v Republiki Sloveniji 2007–2013.

Ministrstvo je na podlagi zahtevka izplačalo OAS Ribič 919.755 evrov. Pri pregledu upravičenosti izplačanih sredstev smo ugotovili, da stroškov v vrednosti 89.949 evrov ni mogoče upoštevati kot upravičene stroške, in sicer:

- 76.564 evrov uveljavljenih stroškov se je nanašalo na predplačila za nabavo blaga oziroma opravljene storitve; ker je ministrstvo izplačalo sredstva za uveljavljena predplačila OAS Ribič, je ravnalo v nasprotju z izdano odločbo, s katero je bilo določeno, da morajo biti projekti in aktivnosti, za katere bodo podani zahtevki za povračilo, pred izdajo zahtevka v celoti izvedeni in plačani;
- 1.667 evrov je bilo izplačanih za potne stroške brez ustreznih obrazložitvev; za povračila potnih stroškov niso bila priložena poročila o opravljenih službenih poteh, iz katerih bi bile razvidne opravljene razdalje s časom trajanja in prevoženimi kilometri, kar je v nasprotju z zahtevano vsebino uveljavljenih potnih stroškov, objavljeno v javnem razpisu;
- 3.510 evrov uveljavljenih stroškov se je nanašalo na 90 ur "splošnih sestankov", 2.222 evrov pa na 100 ur "svetovanja"; iz zahtevka in priložene dokumentacije ni bilo mogoče potrditi, da so bili sestanki in svetovanja dejansko opravljeni;
- 5.986 evrov uveljavljenih stroškov se je nanašalo na "svetovanje, zbiranje dokumentacije, sestavo listin, preučevanje dokumentacije, sestavo poslovnega načrta in potne stroške"; iz zahtevka ni razvidna vrednost ter podrobnejša vsebina stroškov po posameznih vrstah opravljenih storitev.

Ministrstvo je z izplačilom neustrezno utemeljenih oziroma neupravičenih stroškov v skupnem znesku 89.949 evrov ravnalo v nasprotju s prvim in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določata, 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.

#### *Ukrepi ministrstva*

*Ministrstvo je naknadno pridobilo obračunsko dokumentacijo, s katero je potrdilo upravičenost izplačila OAS Ribič.*

3.3.4.h Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje in družba Nivo, gradnje in ekologija, d. d., Celje sta sklenila letni dodatek h koncesijski pogodbi o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju porečja Savinje za leto 2012 v vrednosti 1.749.017 evrov (v nadaljevanju: koncesijska pogodba). Letni dodatek za leto 2012 je bil sklenjen 9. 1. 2012. V skladu s prvim odstavkom 9. člena Uredbe o načinu izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in o koncesijah teh javnih služb (v nadaljevanju: uredba o načinu opravljanja obvezne gospodarske javne službe) mora izvajalec javne službe zagotoviti izvajanje javnih služb v vseh pogojih, ob vsakem času in pravočasno ter v obsegu, ki ga določi koncedent z letnim programom dela. V petem odstavku 9. člena koncesijske pogodbe je določeno, da mora koncesionar med koledarskim letom nemudoma obveščati Agencijo Republike Slovenije za okolje o vseh dogodkih, povezanih z opravljanjem koncesije, ki bi lahko ogrozili življenja ali povzročili večjo materialno

škodo. V skladu s tretjim odstavkom 15. člena koncesijske pogodbe mora biti letni dodatek h koncesijski pogodbi sklenjen najkasneje en mesec pred potekom veljavnosti koncesijske pogodbe ali veljavnosti pogodbe. Obvezna gospodarska javna služba na področju urejanja voda je torej služba, ki jo je treba glede na področje dela opravljati ob vsakem času skozi celotno leto. Ker ministrstvo za obdobje od 1. 1. do 9. 1. 2012 ni zagotovilo izvajanja javne službe na področju urejanja voda na območju porečja Savinje, je ravnalo v nasprotju z določbami uredbe o načinu opravljanja obvezne gospodarske javne službe in koncesijske pogodbe.

3.3.4.i Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ter Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: Kmetijsko gozdarska zbornica) sta na podlagi Zakona o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije<sup>337</sup> sklenila pogodbo o financiranju izvajanja programa strokovnih nalog kmetijskega svetovanja, in sicer za leti 2012 in 2013 v skupni vrednosti 8.985.679 evrov. Pogodba je bila sklenjena 29. 8. 2012, uporabljala pa se je za obdobje od 1. 1. 2012 do 31. 1. 2013. Ker so sredstva za tekočo porabo Kmetijsko gozdarske zbornice poleg ministrstva zagotavljale tudi občine, bi morale ministrstvo skupaj z občinami skleniti večpartitno pogodbo s Kmetijsko gozdarsko zbornico. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo in da se za nalogo, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih uporabnikov, sklene le ena večstranska pogodba, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki je koordinator nalog. Ravnalo je tudi v nasprotju s 142. členom pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki pogodbo skleniti pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

3.3.4.j Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Veterinarska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Veterinarska uprava) in Univerza v Ljubljani, Veterinarska fakulteta, Nacionalni veterinarski inštitut (v nadaljevanju: Nacionalni veterinarski inštitut) sta sklenila pogodbo o izvajanju javne veterinarske službe in aneks št. 33 k pogodbi o izvajanju javne veterinarske službe v vrednosti 5.028.061 evrov (v nadaljevanju: letna pogodba).

Veterinarska uprava je zahtevek Nacionalnega veterinarskega inštituta za junij 2012 v znesku 414.622 evrov poravnala na podlagi potrjenega zahtevka, čeprav zahtevku ni bilo priložene dokumentacije, iz katere bi bila razvidna pravilnost odhodka. Zahtevku ni bilo priložene podrobne specifikacije glede obračunov stroškov po ukrepih javne veterinarske službe ter prikaza plač in dodatkov po delovnih mestih. Veterinarska uprava je ravnala v nasprotju s prvim in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določata, 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.

#### *Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je Nacionalni veterinarski inštitut pozvalo, da ob vsakem zahtevku za izvajanje javne veterinarske službe priloži priložni plačah zaposlenim. Zahtevek za maj 2013 je Nacionalni veterinarski inštitut izdal v skladu z zahtevami.*

3.3.4.k Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Veterinarska uprava, 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

<sup>337</sup> Uradni list RS, št. 69/04-UPB1, 26/08.

namenjeni prehrani ljudi, v ocenjeni vrednosti od 2.300.000 evrov do 2.586.000 evrov letno (v nadaljevanju: letna pogodba). Pogodba je bila sklenjena na podlagi koncesijske pogodbe, ki jo je z izvajalcem sklenilo Ministrstvo za okolje in prostor, ki je na podlagi 9. člena Uredbe o načinu, predmetu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja s stranskimi živalskimi proizvodi kategorije 1 in 2<sup>338</sup> 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 obdobje od 16. 1. do 31. 1. 2012 v znesku 99.819 evrov je Veterinarska uprava poravnala, čeprav ni imela zapisnikov oziroma potrdil o prevzetih stranskih živalskih proizvodov za zbirni mesti v Ljubljani in za Veterinarsko fakulteto v skupnem znesku 19.306 evrov. Veterinarska uprava ni ravnala v skladu s prvim in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določata, 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.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Za zagotovitev skladnosti predstavnik Glavnega urada Uprave Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin na določeno obdobje opravi pregled listin v obratu. Do sedaj so bile vse količine enake zaračunanim.*

### **Ministrstvo za infrastrukturo in prostor**

3.3.4.1 Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je v letu 2010 objavilo razpis za predložitev vlog za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR, 2. razvojna prioriteta: gospodarsko razvojna infrastruktura, prednostna usmeritev 2. 2. Informacijska družba, projekt gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v lokalni skupnosti (v nadaljevanju: javni razpis). Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je na podlagi javnega razpisa:

- s sklepom in pogodbo o sofinanciranju gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v Občini Pivka odobrilo sofinanciranje v vrednosti 2.830.000 evrov;
- s sklepom in pogodbo o sofinanciranju gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v Občini Sežana odobrilo sofinanciranje v vrednosti 10.499.766 evrov;
- s sklepom in pogodbo o sofinanciranju gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v Občini Mokronog–Trebelno odobrilo sofinanciranje v vrednosti 14.649.041 evrov.

Iz točke 5.4 razpisne dokumentacije izhaja, da rok za gradnjo omrežja praviloma ne sme odstopati od rokov, predvidenih v projektu, s katerim se prijavitelj prijavlja na razpis, kadar pa ti niso predvideni, pa ne smejo biti daljši od 18 mesecev od dneva začetka veljavnosti pogodbe. Tudi pogodba med Ministrstvom

<sup>338</sup> Uradni list RS, št. 134/06, 1/10.

za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Občino Pivka v 4. členu določa, da predvideni rok za izgradnjo omrežja ne sme biti daljši od 18 mesecev. Rok za izgradnjo omrežja v Občini Pivka je bil 18 mesecev. V skladu z 8. členom pogodbe je mogoče podaljševanje roka porabe sredstev glede na predvideni terminski načrt, vendar mora lokalna skupnost obrazložiti in utemeljiti vzroke za podaljšanje in predložiti nov terminski načrt. Vendar je ta rok, glede na določbe razpisa, mogoče podaljšati le do 18 mesecev. Občina Pivka je prosila za podaljšanje roka izgradnje zaradi izrednih okoliščin glede sočasnosti gradnje omrežja, kanalizacije in vodovoda na isti trasi, ki niso omogočale gradnje. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je z Občino Pivka sklenilo dodatek k pogodbi, s katerim je Občini Pivka rok izgradnje podaljšalo na 27 mesecev, kar ni v skladu z razpisno dokumentacijo. Predhodno je ministrstvo za mnenje o upravičenosti podaljšanja roka prosilo organ upravljanja za strukturne sklade in kohezijske sklad<sup>339</sup>, ki se je strinjal s podaljšanjem roka. Podaljšanje roka ni preseglo datuma zaključka obdobja za upravičenost izdatkov in obdobja razpoložljivih sredstev javnega razpisa do 31. 12. 2013.

3.3.4.m Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je sklenila koncesijsko pogodbo<sup>340</sup> in anekse h koncesijski pogodbi za leti 2011 in 2012<sup>341</sup> za opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z družbo BUS, medkrajevni potniški promet, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: BUS) oziroma javnim podjetjem Ljubljanski potniški promet, d. o. o., Ljubljana<sup>342</sup> (v nadaljevanju: LPP). Pri sklenitvi pogodbe se je ministrstvo sklicevalo na šesti odstavek 50. člena Zakona o prevozih v cestnem prometu<sup>343</sup> (v nadaljevanju: ZPCP-2). Ta določa, da se, kadar veljavnost koncesije poteče pred podelitvijo nove koncesije na podlagi javnega razpisa ali pri odvzemu koncesije, ne glede na določbe prvega in drugega odstavka tega člena, 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<sup>344</sup>. Navedeni družbi je bila podeljena koncesija 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 prometu<sup>345</sup> (v nadaljevanju: ZPCP-2A), ki je določal, da se koncesije, podeljene v skladu z Zakonom o prevozih v cestnem prometu<sup>346</sup> (v nadaljevanju: ZPCP-1), podaljšajo za obdobje od 1. 1. 2009 do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar največ do 31. 12. 2010. Iz 24. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu<sup>347</sup> izhaja, da se koncesije, podeljene v skladu z Zakonom o prevozih v cestnem prometu<sup>348</sup>, veljavne do 31. 12. 2012, na podlagi katerih se ob uveljavitvi tega zakona izvaja gospodarska javna služba javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu, podaljšajo za obdobje do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar največ do 31. 12. 2015.

<sup>339</sup> Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

<sup>340</sup> Z dne 30. 6. 2011.

<sup>341</sup> Z dne 30. 12. 2011 in 11. 1. 2012.

<sup>342</sup> LPP je kot pravni naslednik družbe BUS vstopil v koncesijsko razmerje z ministrstvom dne 11. 1. 2012 na podlagi sklepa št. Srg 2012/525 z dne 9. 1. 2012.

<sup>343</sup> Uradni list RS, št. 131/06 (5/07-popr.), 123/08, 28/10, 49/11, 57/12.

<sup>344</sup> Šesti odstavek 50. člena ZPCP-2 je bil dodan s spremembo ZPSP-2A.

<sup>345</sup> Uradni list RS, št. 123/08.

<sup>346</sup> Uradni list RS, št. 26/05-UPB3.

<sup>347</sup> Uradni list RS, št. 39/13.

<sup>348</sup> Uradni list RS, št. 59/01, 63/04.

Koncesijska pogodba v 6. členu določa, 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, število voznikov, kakovosti vozil, kalkulaciji cene. To izhaja iz 8. člena Uredbe o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu<sup>349</sup> (v nadaljevanju: uredba o koncesijah 2004). Pri ponudniku LPP ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov glede na število avtobusov oziroma kalkulacij cen. Navedeno ravnanje ni v skladu s 6. členom pogodbe in 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 kilometer<sup>350</sup>, maksimalne kompenzacije na kilometer<sup>351</sup> in prihodkov, ki jih prevoznik ustvari z izvajanjem dejavnosti.

Normirana cena 1,76 evra na kilometer in maksimalna kompenzacija 0,533 evra na kilometer, ki sta se v letu 2012 uporabljali, sta izhajali iz dogovora, ki sta ga sklenila Ministrstvo za promet in Gospodarska zbornica Slovenije v letu 2011.

Ocenjujemo, da je vrednost normirane cene previsoka, saj bi koncesionar, če bi bili tudi dejanski stroški prevoznika tako visoki, gospodarsko javno službo opravljal z veliko izgubo, ker prihodki in kompenzacija ne pokrivata stroškov, izračunanih na podlagi normirane cene, kar je razvidno iz tabele 41.

Tabela 41: Izračun poslovnega izida za prevoznika LPP

|                  |                                                 |                 |
|------------------|-------------------------------------------------|-----------------|
| 1                | Prevoženi kilometri (mesec v vzorcu)            | 256.103         |
| 2                | Stroški z upoštevanjem normirane cene (v evrih) | 450.741         |
| 3                | Maksimalna kompenzacija (v evrih)               | 136.503         |
| 4                | Izkazani prihodki (v evrih)                     | 280.874         |
| <b>5=2-(3+4)</b> | <b>Rezultat (v evrih)</b>                       | <b>(33.364)</b> |
| 6=5/1            | Izguba na prevoženi kilometer                   | 0,13027         |

Vir: poročilo prevoznika LPP.

Če bi normirana cena odražala dejanske stroške prevoznika, bi prevoznik LPP v enem mesecu z izvajanjem javne službe imel 33.364 evrov izgube. Na podlagi tega ocenjujemo, da normirana cena in najvišja možna kompenzacija nista rezultat analize stroškov, ki bi jih imelo na tem področju tipično dobro delujoče podjetje, na podlagi katere naj bi se v skladu s četrtem odstavkom 43. člena uredbe o koncesijah 2004 določila kompenzacija.

<sup>349</sup> Uradni list RS, št. 88/04. Uredba o koncesijah 2004 se za navedeno koncesijo še vedno uporablja, saj je bila prvotna koncesija podeljena na podlagi prehodnih določb te uredbe, nova koncesija pa na podlagi razpisa še ni bila podeljena. Vsa podaljšanja koncesije temeljijo na podelitvi koncesije iz leta 2004, zato se je tudi višina plačila še vedno določala v skladu z uredbo o koncesijah 2004.

<sup>350</sup> Polna lastna cena na prevoženi kilometer predstavlja stroškovno ceno.

<sup>351</sup> Najvišja možna kompenzacija iz proračuna na kilometer.

3.3.4.n Ministrstvo za infrastrukturo in prostor in RTH, Rudnik Trbovlje – Hrastnik, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: RTH) sta sklenila pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja rudnika Trbovlje Hrastnik za leto 2012 v skupni vrednosti 1.520.693 evrov. K pogodbi je bil sklenjen dodatek, s katerim se je pogodbeni vrednost zvišala na 6.768.700 evrov.

V skladu z Zakonom o postopnem zapiranju rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije<sup>352</sup> (v nadaljevanju: ZPZRTH) opravlja nadzor nad izvajanjem programa in porabo sredstev neodvisna strokovna institucija, izbrana na podlagi razpisa, ki potrjuje mesečne situacije, ki jih izstavlja RTH. Institucija, ki izvaja nadzor, k vsaki situaciji priloži tudi poročilo.

Podlaga za izplačilo sredstev po pogodbi o financiranju programa postopnega zapiranja rudnika Trbovlje – Hrastnik za leto 2012 je situacija, ki jo potrdi neodvisna strokovna institucija, in poročilo, ki ga pripravi za vsako posamezno situacijo. Ministrstvo pred izplačilom situacij ni preverjalo navedb v poročilu nadzora, ki se nanašajo na posamezno situacijo. Kljub temu, da neodvisna institucija opravlja nadzor nad izvajanjem programa zapiranja rudnika in porabo sredstev, bi moral skrbnik pogodbe o financiranju programa postopnega zapiranja rudnika Trbovlje – Hrastnik za leto 2012 preveriti navedbe v poročilu nadzora in glede nejasnosti zahtevati pojasnila. Ministrstvo je s tem kršilo določilo drugega odstavka 54. člena ZJF, v skladu s katerim je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

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

3.3.4.o Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je na podlagi odločb centrov za socialno delo izplačalo starševska nadomestila v vrednosti 360.912.465 evrov. Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih<sup>353</sup> (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 ZSDP.

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 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 izrablja v strnjem 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 starševskih nadomestil, ki jih je upravičencem izplačalo ministrstvo na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo, smo v 17 primerih od 50 pregledanih primerov ugotovili, da centri za

<sup>352</sup> Uradni list RS, št. 26/05-UPB2, 43/10 (49/10-popr.).

<sup>353</sup> Uradni list RS, št. 110/06-UPB2, 10/08.

socialno delo niso razpolagali s predvidenim datumom poroda, ki ga določi ginekolog. Zato tudi ni bilo mogoče verodostojno ugotavljati, ali so matere nastopile porodniški dopust 28 dni pred predvidenim datumom poroda. Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, s tem ni ravnalo v skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena 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, ki bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje centra za socialno delo.

#### *Ukrepi 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.p Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izplačuje otroške dodatke na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo. Otroški dodatek je družinski prejemek, s katerim se staršem oziroma otroku zagotovi dopolnilni prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje. Upravičenost in višina otroškega dodatka sta bili v skladu z določili ZSDP do konca leta 2011 odvisni od bruto dohodka vseh družinskih članov. V skladu z določili 73. člena ZSDP v povezavi s 65. členom ZUPJS se med bruto dohodke všttevajo vsi dohodki, ki so vir dohodnine, transferni dohodki in vsi drugi dohodki, med katere sodijo tudi prejemki učencev in študentov, prejeti prek pooblaščenih organizacij in delodajalcev za posredovanje dela dijakom in študentom, zmanjšani za normirane stroške po zakonu o dohodnini.

Pri preverjanju pravilnosti otroških dodatkov, ki jih je ministrstvo izplačalo upravičencem, smo ugotovili, da v enem primeru niso bili upoštevani vsi dohodki vlagatelja in oseb, ki se poleg vlagatelja upoštevajo pri ugotavljanju povprečnega mesečnega dohodka na družinskega člana. Upoštevani niso bili dohodki učencev, prejeti prek pooblaščenih organizacij in delodajalcev za posredovanje dela dijakom, zmanjšani za normirane stroške po zakonu o dohodnini, to je dohodki sina upravičenke v znesku 224 evrov. Navedeno vpliva na višino otroškega dodatka, do katerega je bila prejemnica dejansko upravičena, saj upoštevanje tega dohodka vpliva na spremembo dohodkovnega razreda upravičenke. Upravičenka je prejela otroški dodatek v znesku 126 evrov mesečno za obdobje od 1. 8. 2011 do 31. 7. 2012<sup>354</sup>. Upravičenka je bila upravičena do dodatka 104 evra mesečno za obdobje od 1. 8. 2011 do 31. 7. 2012, saj je povprečni mesečni dohodek na družinskega člana znašal 526,75 evra, kar je predstavljalo 35,2 odstotka povprečne mesečne plače vseh zaposlenih v Republiki Sloveniji za leto 2010. Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, ni ravnalo v skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena 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 delovanje centra za socialno delo.

3.3.4.q Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve na podlagi odločb centrov za socialno delo izplačuje denarne prejemke, med drugim otroške dodatke. Postopke odločanja o pravicah iz javnih sredstev vsebinsko ureja Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev<sup>355</sup> (v nadaljevanju: ZUPJS), postopkovna pravila, po katerih ravnajo centri za socialno delo, pa ureja Zakon o splošnem upravnem

<sup>354</sup> Nova odločba v skladu z ZUPJS je bila upravičenki izdana 22. 9. 2012, zato je upravičenka prejela otroški dodatek v višini, kot je bil določen z odločbo iz julija 2011.

<sup>355</sup> Uradni list RS, št. 62/10, 40/11.



postopku<sup>356</sup> (v nadaljevanju: ZUP), če posamezna vprašanja v ZUPJS niso drugače urejena. ZUP v 222. členu določa, da mora pristojni organ, ko se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, izdati odločbo in jo vročiti stranki čim prej, najpozneje pa v enem mesecu (če ugotovitveni postopek ni potreben), oziroma najpozneje v dveh mesecih (v drugih primerih) od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka. Roke za izdajo odločb o pravicah iz javnih sredstev je v letu 2012 spremenil enajsti odstavek 4. člena Zakona o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012<sup>357</sup> (v nadaljevanju: ZDIU12), ki je določal, da mora center za socialno delo pri prvem odločanju o pravicah iz javnih sredstev v letu 2012 izdati odločbo in jo vročiti stranki v roku treh mesecev od prejema popolne vloge. Z uveljavitvijo ZUJF od 31. 5. 2012 ponovno velja dvomesečni rok za izdajo odločb, kot ga določa ZUP.

Pri preverjanju pravilnosti otroških dodatkov, ki jih je upravičencem izplačalo ministrstvo na podlagi odločb centrov za socialno delo, smo v več primerih<sup>358</sup> ugotovili, da centri za socialno delo o pravici do otroškega dodatka niso odločili v roku treh mesecev od prejema popolne vloge, kot je to določal 4. člen ZDIU12, oziroma v roku dveh mesecev od prejema popolne vloge, kot določa 222. člen ZUP. Ministrstvo ni zagotovilo ustreznega nadzora nad odločanjem o pravici do otroškega dodatka, saj ni preprečilo zamud pri odločanju o pravici do tega denarnega prejema, kar je v neskladju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

3.3.4.r Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in ZPIZ sta sklenila pogodbo o opravljanju storitev, povezanih z nakazovanjem nadomestil za invalidnost, dodatka za tujo nego in pomoč ter razliko med nadomestilom za invalidnost in pokojnino, za nedoločen čas. Ministrstvo je, ker je sklenilo pogodbo za nedoločen čas, ravnalo v nasprotju s 16. členom Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004<sup>359</sup>, ki je določal največji dovoljeni obseg prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

Ministrstvo je ZPIZ odobrilo in izplačalo pet zahtevkov v skupni vrednosti 11.658.148 evrov, čeprav k zahtevkom za izplačilo ni bilo priloženih poimenskih seznamov upravičencev, kot to določa 4. člen pogodbe. 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.

3.3.4.s Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je objavilo javni razpis za izbiro ponudnikov subvencionirane študentske prehrane za leti 2011 in 2012 (v nadaljevanju: javni razpis). V skladu s tretjim odstavkom 2. člena Zakona o subvencioniranju študentske prehrane<sup>360</sup> (v nadaljevanju: ZSSP) se v javnem razpisu kot prednostni kriterij upošteva kakovost hrane in cena. Ministrstvo je v javnem razpisu postavilo več meril, vendar kakovost hrane kot merilo ni jasno opredeljena, kar ni v skladu z 2. členom

<sup>356</sup> Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10.

<sup>357</sup> Uradni list RS, št. 110/11, 43/12.

<sup>358</sup> Odločba št. 1231-668/2011/0 z dne 17. 5. 2012 – vloga je bila vložena 23. 12. 2011, odločba št. 1231-80/2012-1/7/0 z dne 18. 5. 2012 – vloga je bila vložena 13. 1. 2012, odločba št. 1231-6929-72/2012/1 z dne 9. 8. 2012 – vloga je bila vložena 16. 12. 2011, odločba št. 1231-754/2012/26/12 z dne 7. 8. 2012 – vloga je bila vložena 4. 1. 2012.

<sup>359</sup> Uradni list RS, št. 110/03-UPB1, 121/03.

<sup>360</sup> Uradni list RS, št. 74/07-UPB1, 33/09.

ZSSP. Kot merilo je na primer določeno nudenje vegetarijanskih obrokov in samopostrežnega solatnega bara.

V javnem razpisu je bilo določenih tudi več vstopnih pogojev<sup>361</sup>, ki so jih morali izpolnjevati prijavitelji. Javni razpis pa ni določal, da morajo prijavitelji posredovati kakršnakoli dokazila o izpolnjevanju pogojev, temveč je zahteval le podpisane izjave o izpolnjevanju pogojev. Nekateri pogoji so bili oblikovani tako, da jih ob prijavi niti ni bilo mogoče dokazovati, saj so bili vezani na ravnanja prijavitelja, ki naj bi se izvedla šele v obdobju nujenja študentske prehrane. Mogoče pa bi bilo preveriti vsaj izpolnjevanje prostorskih pogojev prijaviteljev, vendar ker predložitev dokazil ni bila zahtevana, razpisna komisija ni mogla preveriti, ali prijavitelji tudi dejansko izpolnjujejo pogoje javnega razpisa, kakor izhaja iz prvega odstavka 225. člena 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.

#### *Ukrep ministrstva*

*V razpisu za leti 2013 in 2014 je ministrstvo ločilo vstopne pogoje na dva dela – na pogoje, za katera je bilo ob prijavi treba predložiti dokazila, in pogoje, ki jih ob prijavi ni bilo mogoče preveriti.*

3.3.4.t Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Arhitekturna delavnica Zorc, d. o. o., Ljubljana sta na podlagi javnega projektnega natečaja sklenila pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije Dnevni center Obala na Debelem rtiču v znesku 310.560 evrov, po kateri je bilo v letu 2012 izplačanih 93.168 evrov<sup>362</sup>.

V objavi javnega natečaja so navedena merila<sup>363</sup> za ocenjevanje elaboratov, ni pa naveden način vrednotenja meril. To ni v skladu s prvim in četrtem odstavkom 41. člena Pravilnika o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov<sup>364</sup>, ki določata, da morajo merila za ocenjevanje natečajnih elaboratov omogočiti objektivno presojo natečajnih elaboratov ter da morajo biti merila za ocenjevanje opisana in ovrednotena v vrstnem redu od najpomembnejšega do najmanj pomembnega.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ministrstvo je pri izvedbi javnega natečaja aktivno sodelovalo z Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije, katere člani so mnenja, da je za tovrstne razpise bolj primerno opisno ocenjevanje.*

3.3.4.u Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Društvo za pomoč zasvojenim in njihovim bližnjim "Po moč Sežana" sta na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenila pogodbo o sofinanciranju programa socialnega varstva v letu 2012 v znesku 53.745 evrov. Ministrstvo v objavi javnega razpisa ni navedlo kraja, časa in osebe, pri kateri lahko zainteresirani dvignejo razpisno dokumentacijo, kar ni v skladu z 10. točko 219. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

<sup>361</sup> Na primer: nudenje določenega števila kosil, ustreznost prostora, število solat v samopostrežnem baru, minimalen čas nujenja hrane, nudenje vode ob obrokih in podobno.

<sup>362</sup> V letu 2011 je bilo izplačanih 91.056 evrov.

<sup>363</sup> Na primer: Urbanistična zasnova: skladnost zasnove s prostorskimi akti ter naravovarstvenimi in kulturno varstvenimi smernicami; umestitev volumnov v prostor, navezava posegov na obodni prostor; fleksibilnost zasnove.

<sup>364</sup> Uradni list RS, št. 108/04.

*Pojasnilo ministrstva*

*Obrazci za prijavo na javni razpis (obrazec 2011-A, obrazec 2011-B, obrazec 2011-C) so bili na spletni strani ministrstva. Glede na to, da je ministrstvo na javni razpis v letu 2010 prejelo 323 vlog, na javni razpis v letu 2011 pa 373 vlog in da je bil omogočen dvig razpisne dokumentacije, je ministrstvo ni posredovalo v fizični obliki.*

Ministrstvo je v objavi javnega razpisa objavilo 24 kriterijev, po katerih so ocenjevalci ocenjevali vloge za programe C. Kriteriji v objavi javnega razpisa niso bili podrobneje razčlenjeni, kar 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 meril.

*Pojasnilo ministrstva*

*V javnem razpisu je bilo za programe C objavljenih 10 kriterijev kvantitativnega značaja in 14 kriterijev kakovostnega značaja. Vloge sta ocenjevala dva ocenjevalca, tako se je zmanjšala subjektivnost ocenjevanja vlog.*

3.3.4.v Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: Zavod za zaposlovanje) sta sklenila pogodbo o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leto 2012 v znesku 232.447.172 evrov. Ministrstvo ni odobrilo poročil o ukrepih na trgu dela, kar ni v skladu s petim odstavkom 12. člena pogodbe, ki določa, da ministrstvo prejeta poročila prouči in odobri v roku petih dni od prejema poročila.

*Pojasnilo ministrstva*

*Poročila je ministrstvo usklajevalo, ni pa jih potrjevalo.*

3.3.4.w Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je sklenilo pogodbe oziroma anekse k pogodbi o financiranju nalog in delovanju v letu 2012 z javnimi zavodi, ki so v tabeli 42.

Tabela 42: Pregled vrednosti finančnih načrtov in sklenjenih pogodb

| Izvajalec                                                        | v evrih                                    |                                       |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|
|                                                                  | Vrednost sklenjene pogodbe oziroma aneksa* | Vrednost finančnega načrta (rebalans) |
| Center za socialno delo Novo mesto                               | 1.189.062                                  | 1.223.797                             |
| Center za socialno delo Celje                                    | 1.702.452                                  | 1.593.488                             |
| Center za socialno delo Velenje                                  | 978.431                                    | 969.661                               |
| Center za socialno delo Šmarje pri Jelšah                        | 757.766                                    | 757.607                               |
| Center za socialno delo Maribor                                  | 3.376.823                                  | 3.401.651                             |
| Center za socialno delo Ljubljana Moste Polje                    | 1.597.880                                  | 1.589.697                             |
| Center za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič Draga | 5.465.806                                  | 5.931.806                             |

Opomba: \* Zadnja določena vrednost pogodbe, ki je bila spremenjena z aneksom.

Viri: sklenjene pogodbe, aneksi 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. Ker ministrstvo ni zahtevalo uskladitve finančnih načrtov s sklenjenimi pogodbami oziroma z aneksi k pogodbam, je ravnalo v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb, če poseben zakon ne določa drugače, tako da usklajujejo programe dela in finančne načrte javnih zavodov ter financirajo dejavnost javnih zavodov po potrjenih programih.

#### *Ukrepi ministrstva*

*Ministrstvo je glede na ugotovitve računskega sodišča v reviziji zaključnega računa za leto 2011 vse javne zavode, s katerimi je imelo sklenjene pogodbe o financiranju za leto 2012, med letom redno pozivalo k uskladitvi finančnih načrtov. Ministrstvo je v letu 2013 začelo s sklepanjem pogodb za obdobje od januarja do decembra, tako da bodo finančni načrti javnih zavodov v prihodnje lahko usklajeni s pogodbami oziroma aneksi takoj po sklenitvi.*

### **Ministrstvo za zdravje**

3.3.4.x Ministrstvo za zdravje in Splošna bolnišnica Murska Sobota (v nadaljevanju: bolnišnica) sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Energetska sanacija objektov Splošne bolnišnice Murska Sobota v vrednosti 4.830.845 evrov.

Ministrstvo za zdravje je bolnišnici nakazalo sredstva za dražjo napravo za kogeneracijo, čeprav je bila bolnišnici dobavljena cenejša naprava od tiste, za katero je bolnišnica od ministrstva uveljavljala povračilo sredstev. Ministrstvo v okviru postopka preverjanja zahtevka za izplačilo ni ugotovilo nobenih nepravilnosti pri izvajanju energetske sanacije. To bi lahko ugotovilo, če bi v okviru administrativnih kontrol izvedlo preverjanje na terenu, kot ga določajo navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES. Ministrstvo za zdravje ni v celoti ustrezno izvajalo nadzora nad izvedbo projekta, saj med preverjanjem pravilnosti izvedbe postopka javnega naročanja ni ugotovilo nepravilnosti in med preverjanjem zahtevkov za izplačilo sredstev ni preverilo zagotovitve ločenosti vodenja knjigovodskih evidenc. Pri pregledu zahtevkov se je zanašalo na zavezo javnega zavoda iz 11. člena pogodbe o sofinanciranju o spoštovanju predpisov. Ministrstvo je bolnišnici neupravičeno izplačalo več sredstev, kot bi bilo treba, kar ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, iz katerega izhaja, 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.

#### *Ukrepi ministrstva*

*Ministrstvo je 28. 3. 2013 od bolnišnice zahtevalo neupravičeno izplačana sredstva v znesku 2.207.550 evrov.*

### **Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport**

3.3.4.y Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport prevzema obveznosti za nakazilo transferov srednjim šolam na podlagi prvega odstavka 71. člena ZJF in 81. člena ZOFVI. Ministrstvo je v letu 2012 za delovanje srednjih šol zagotovilo 275.831.915 evrov, kar je za 4,9 odstotka manj kakor v letu 2011.

Srednje šole so se v letu 2012 financirale po dveh sistemih financiranja:

- financiranje po namenih (KPIS<sup>365</sup>; v nadaljevanju: sistem KPIS),
- kosovno financiranje oziroma tako imenovani novi način financiranja (projekt MoFAS<sup>366</sup>; v nadaljevanju: sistem MoFAS):
  - kosovno financiranje – metodologija C in
  - kosovno financiranje – metodologija D.

Tabela 43: Način financiranja srednjih šol v letu 2011 in 2012

| Metodologija                     | KPIS | Metodologija C | Metodologija D | Metodologija C+D |
|----------------------------------|------|----------------|----------------|------------------|
| Število srednjih šol v letu 2011 | 13   | 1              | 26             | 82               |
| Število srednjih šol v letu 2012 | 13   | 1              | 50             | 58               |

Vir: podatki ministrstva.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja<sup>367</sup> (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. Ministrstvo je 28. 12. 2012 na podlagi 84. člena ZOFVI izdalo Pravilnik o metodologiji financiranja izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva<sup>368</sup>, Pravilnik o metodologiji financiranja izobraževalnih programov dvojezične srednje šole<sup>369</sup> ter Pravilnik o metodologiji financiranja izobraževalnih programov srednjih šol z italijanskim učnim jezikom<sup>370</sup>. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju z 41. členom ZOFVI-G, ker do zakonsko določenega roka ni sprejelo metodologij za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja.

Ministrstvo je za določitev letnega obsega sredstev za izvajanje izobraževalnih programov s področja srednjega šolstva za večino srednjih šol uporabljalo Metodologijo za določitev skupnega letnega obsega sredstev za izvajanje programov, ki so upoštevani v soglasju k sistemizaciji delovnih mest (v nadaljevanju: metodologija C), in Metodologijo D za določitev letne cene na dijaka v posameznih programih (v nadaljevanju: metodologija D).

Preverili smo izračun sredstev za eno srednjo šolo<sup>371</sup> po vsaki izmed metodologij, na podlagi katerih je ministrstvo izračunalo višino financiranja srednje šole v letu 2012.

<sup>365</sup> KPIS – kadrovsko-plačni informacijski sistem šolstva.

<sup>366</sup> Modernization Organization Financial Administration System.

<sup>367</sup> Uradni list RS, št. 36/08.

<sup>368</sup> Uradni list RS, št. 107/12.

<sup>369</sup> Tako kot opomba 368.

<sup>370</sup> Tako kot opomba 368.

<sup>371</sup> Gimnazija Ormož, Ormož (metodologija KPIS), Gimnazija Šiška, Ljubljana (metodologija C), Srednja šola tehniških strok Šiška, Ljubljana (metodologija D), Gimnazija Franca Miklošiča Ljutomer, Ljutomer (metodologija C+D).

Glede financiranja po metodologiji C in C+D smo ugotovili naslednje:

- Ministrstvo pri izračunu sredstev v delu, ki se nanaša na materialne stroške, ni preverjalo, v katero klimatsko cono sodi srednja šola, temveč je upoštevalo, da sodi v najvišjo klimatsko cono. V enem primeru<sup>372</sup> smo ugotovili, da je ministrstvo upoštevalo nepravilno klimatsko cono, kar je vplivalo na višino nakazanih materialnih stroškov. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 2. člena Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov srednjim šolam, ki izvajajo gimnazijske programe ter programe za pridobitev poklicne in srednje strokovne izobrazbe<sup>373</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o materialnih stroških srednjih šol), ki določa, da se v izračunu stroškov za ogrevanje upoštevajo tri klimatske cone.

*Pojasnilo ministrstva*

*Določba, ki razvršča šole po klimatskih conah, je zastarela, zato jo bo treba črtati. Upoštevanje klimatskih con bi pomenilo, da bi morali zaradi vrednotenja materialnih stroškov za vsak program določiti tri različne cene, kljub temu da vsi materialni stroški za ogrevanje predstavljajo zelo majhen delež v ceni (v povprečju komaj dva odstotka).*

- Pri sredstvih za stalno strokovno spopolnjevanje delavcev in za zdravniške preglede smo ugotovili neuskkljenost drugega odstavka 8. člena pravilnika o materialnih stroških srednjih šol ter metodologij C in D, ki sta upoštevani v soglasju k sistemizaciji delovnih mest. Pravilnik o materialnih stroških srednjih šol v drugem odstavku 8. člena določa, da se sredstva za stalno strokovno spopolnjevanje delavcev in za zdravniške preglede delavcev priznajo na podlagi zasedbe sistemiziranih delovnih mest. Metodologiji C in D pa določata, da so ta sredstva določena v skladu s pravilniki o normativih in standardih za vrednotenje materialnih stroškov, ob upoštevanju normativnega števila delavcev po priznani sistemizaciji. Ministrstvo je sredstva določilo ob uporabi metodologij C in D.

Ministrstvo je srednjim šolam na podlagi Sklepa o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2012/2013 (v nadaljevanju: sklep o dodatni strokovni pomoči) mesečno nakazovalo sredstva za ure dodatne strokovne pomoči v višini 80 odstotkov ur učne pomoči, ki izhajajo iz odločb o usmeritvi šolam. Ministrstvo višine akontacije v sklepu o dodatni strokovni pomoči ni določilo, kar ni v skladu s 15. členom Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva<sup>374</sup>, ki določa, da se vrednost ure in obseg sredstev za plačilo ur, povezanih z izvajanjem dodatne strokovne pomoči, določita s sklepom ministra. Minister je izdal sklep o dodatni strokovni pomoči, ne da bi pred tem pridobil soglasje ministra, pristojnega za zdravje, kar ni v skladu s četrtem odstavkom 84. člena ZOFVI, ki določa, da normative in standarde za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki potrebujejo prilagojeno izvajanje programov za predšolske otroke oziroma izobraževalnih programov, prilagojene izobraževalne programe ali posebni program vzgoje in izobraževanja, določi minister v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravstvo.

*Pojasnilo ministrstva*

*Odstotek akontacije, ki se mesečno nakazuje šolam (80 odstotkov), je predmet internega dogovora. Prav tako se je v skladu z internim dogovorom v aplikaciji v posameznem mesecu določilo število tednov glede na počitnice ter posebnosti v šolskem letu, v katerem se je pripravljala aplikacija. Ministrstvo dvakrat letno opravi poračun sredstev z upoštevanjem poročil šol o*

<sup>372</sup> Gimnazija Šiška, Ljubljana.

<sup>373</sup> Uradni list RS, št. 29/04.

<sup>374</sup> Uradni list RS, št. 62/10, 99/10.

*dejanski realizaciji števila ur dodatne strokovne pomoči. Ministrstvo je z določitvijo sistema plačevanja mesečnih akontacij v višini 80 odstotkov sredstev želelo preprečiti preplačila.*

Ministrstvo je 19. 12. 2011 izdalo sklepe o začasnem financiranju srednjim šolam, ki so vključene v novi način financiranja (sistem MoFAS). Pogodbe o zagotavljanju proračunskih sredstev so bile s srednjimi šolami sklenjene v septembru in oktobru 2012. 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 domovih<sup>375</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o novem načinu financiranja), ki tudi določa, da ministrstvo in šola skleneta pogodbo za vsako naslednje proračunsko leto najkasneje do 30. 11. tekočega leta.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Pravilnik o novem načinu financiranja je s 1. 1. 2013 prenehal veljati. Določba, da morajo biti pogodbe s šolami sklenjene do 30. 11. za naslednje koledarsko leto, se je izkazala za ne-operativno, iz pravilnika o novem načinu financiranja pa se ni črtala.*

Ministrstvo s 13 srednjimi šolami, ki se financirajo po sistemu KPIS, ni sklenilo pogodb oziroma jim ni izdalo posamičnega akta, s katerim bi določilo višino financiranja. Srednjim šolam, ki so vključene v sistem MoFAS, pa je ob nakazilih na podlagi pogodbe nakazovalo še sredstva, ki so izvzeta iz sistema MoFAS<sup>376</sup>, in za katera obveznosti ni prevzelo s pogodbo. Navedeno ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

Javne gimnazije poleg Republike Slovenije financirajo tudi občine. Ministrstvo z občinami kot neposrednimi uporabniki, ki so zagotavljali sredstva gimnazijam, ni sklenilo večstranske pogodbe, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, ki 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. Iz proračuna občine se zagotavlja tudi del sredstev za materialne stroške, ki jih financira tudi ministrstvo. S sklenitvijo večstranske pogodbe se zmanjša tveganje za dvojno financiranje.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Občine sofinancirajo nadstandardno ponudbo šole. Ministrstvo meni, da v tem primeru ni treba skleniti z občinami skupne pogodbe s sklicevanjem na 50. člen ZJF, saj država in občine ne sofinancirajo istih nalog.*

<sup>375</sup> Uradni list RS, št. 75/05.

<sup>376</sup> 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 sistema 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.

Do dvojnega financiranja lahko pride pri javnih gimnazijah, ki so jih ustanovile občine, saj ZOFVI v 81. členu določa, da sredstva za plače in materialne stroške v celoti ali v določenem deležu zagotavlja mestna občina v skladu s pogodbo, ki jo skleneta mestna občina in vlada.

Ministrstvo nakazuje sredstva srednjim šolam na podlagi izračuna v sistemu KPIS oziroma sistemu MoFAS, v katerega se vnašajo podatki, praviloma po dvanajstinah. Ministrstvo srednjim šolam, ki se financirajo po namenih (KPIS), nakazuje sredstva na podlagi pisnih listin oziroma prek elektronskih aplikacij.

Ministrstvo poračunava 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. Ministrstvo prav tako ni preverilo poročil o porabi sredstev srednjih šol<sup>377</sup>, ki se financirajo kosovno za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2012, saj smo ugotovili, da prihodki v poročilih niso bili skladni z dejanskimi izplačili ministrstva srednjim šolam v tem obdobju. Ker ministrstvo ni izvajalo nadzora nad poslovanjem srednjih šol, je ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člen 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.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ministrstvo je večino poročil za prvo polovico leta po posredovanju prejelo šele v decembru. Šolam, kjer se podatki niso ujemali, je ministrstvo posredovalo izplačila iz MFERAC z namenom, da uskladijo prejemke še pred sestavo računovodskih izkazov za leto 2012.*

3.3.4.z Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport na podlagi 81. člena ZOFVI financira delovanje osnovnih šol. Ministrstvo je v letu 2012 za delovanje osnovnega šolstva zagotovilo 658.625.392 evrov, kar je za 3,7 odstotka manj kakor v letu 2011.

V skladu z 81. in 82. členom ZOFVI se sredstva osnovnim šolam zagotavljajo iz državnega proračuna in iz sredstev lokalne skupnosti. Ministrstvo z osnovnimi šolami ni sklenilo pogodb oziroma jim izdalo drugega posamičnega pravnega akta, s katerim bi določilo višino financiranja, 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, ter 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.

---

#### **Priporočilo**

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj višino financiranja posamezne osnovne šole iz sredstev državnega proračuna določi s sklepom.

---

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 določa, da morajo normativi in standardi obsegati učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za

---

<sup>377</sup> Preverili smo tri poročila srednjih šol: Gimnazija Šiška, Ljubljana, Srednja šola tehniških strok Šiška, Ljubljana, Gimnazija Franca Miklošiča Ljutomer, Ljutomer.



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 šole<sup>378</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o normativih), v njem pa ni predpisanih meril za vrednotenje materialnih stroškov, kar ni v skladu s 84. členom ZOFVI.

ZOFVI v četrtem odstavku 84. člena določa, da normative in standarde za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki potrebujejo prilagojeno izvajanje programov za predšolske otroke oziroma izobraževalnih programov, prilagojene izobraževalne programe ali posebni program vzgoje in izobraževanja določi minister v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravje. Minister je izdal sklep o dodatni strokovni pomoči, ne da bi pred tem pridobil soglasje ministra, pristojnega za zdravje, kar ni v skladu s četrtem odstavkom 84. člena ZOFVI.

Ministrstvo osnovnim šolam na podlagi sklepa o dodatni strokovni pomoči mesečno nakazuje sredstva za ure dodatne strokovne pomoči v višini 80 odstotkov ur učne pomoči, ki so določene v odločbah o usmeritvi šolam. Ministrstvo višine akontacije v sklepu o dodatni strokovni pomoči ni določilo, kar ni v skladu s 43.a členom pravilnika o normativih, ki določa, da merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem s posebnimi potrebami, namenjenih učni pomoči in ur dodatne strokovne pomoči za učence tujce določi minister, pristojen za šolstvo.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Odstotek akontacije, ki se šolam nakazuje v višini 80 odstotkov, je predmet internega dogovora. Prav tako se je v skladu z internim dogovorom v aplikaciji v posameznem mesecu določilo število tednov glede na počitnice ter posebnosti v šolskem letu, v katerem se je pripravljala aplikacija. Ministrstvo dvakrat letno opravi poračun sredstev z upoštevanjem poročil šol o dejanski realizaciji števila ur dodatne strokovne pomoči. Ministrstvo je z določitvijo sistema plačevanja mesečnih akontacij v višini 80 odstotkov sredstev želelo preprečiti preplačila.*

Ministrstvo je januarja 2012 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 za december 2011, je bil izdan 21. 3. 2010 in je določal obseg sredstev za dodelitev tekočih transferov za materialne stroške s proračunske postavke 667210 – Dejavnost osnovnega šolstva za proračunsko leto 2010, ne pa tudi za leto 2011. Za leto 2012 je ministrstvo sprejelo Sklep o merilih za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov osnovnih šol od 1. 1. 2012 do 30. 6. 2012 in Sklep o spremembi sklepa o merilih za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov osnovnih šol.

Ministrstvo nakazuje sredstva osnovnim šolam na podlagi izračuna v sistemu KPIS, v katerega se vnašajo podatki, praviloma po dvanajstinah. Ministrstvo od osnovnih šol ne pridobi nobenih drugih dokumentov, na podlagi katerih bi preverilo pravni temelj oziroma višino obveznosti za nakazilo sredstev.

Ministrstvo preverja in usklajuje razlike med podatki, vnesenimi v sistem KPIS, podatki glede na potrjeno sistemizacijo delovnih mest, posebne zahtevke šol, ki niso vključeni v sistem KPIS, obvešča šole o ugotovljenih razlikah ter pripravi poračun za preveč nakazana sredstva, ne opravlja pa nadzora nad poslovanjem osnovnih 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.

<sup>378</sup> Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10.

3.3.4.aa Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport in Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija za raziskovalno dejavnost) sta sklenila pogodbo o financiranju delovanja Agencije za raziskovalno dejavnost in znanstveno raziskovalne dejavnosti v letu 2012 v znesku 157.156.072 evrov (v nadaljevanju: pogodba o financiranju). Nadzor je povezan z načinom izplačila sredstev Agenciji za raziskovalno dejavnost. Izplačila potekajo na podlagi zahtevkov, ki v prilogi vsebujejo računalniške izpise končnih prejemnikov sredstev. Zahtevki se nanašajo na izplačila za posamezni mesec za več proračunskih postavk, razdeljeni so tudi po kontih. Dokumentacija, ki potrjuje upravičenost prejemnikov sredstev do transfera, je na Agenciji za raziskovalno dejavnost, tako da ministrstvo nima nadzora nad namensko porabo sredstev. Ministrstvo na podlagi posredovane dokumentacije in izvedenih kontrol ob prejemu zahtevka ne more potrditi, da je zahtevek Agencije za raziskovalno dejavnost v celoti upravičen, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je treba pravni temelj in višino obveznosti pred izplačilom preveriti.

V 10. členu pogodbe o financiranju je predviden nadzor ministrstva nad namensko porabo sredstev, ki jih Agencija za raziskovalno dejavnost prejme po pogodbi o financiranju. Ministrstvo takega nadzora ne izvaja, kar ni v skladu z 10. členom pogodbe.

Prek Agencije za raziskovalno dejavnost se financira poslovanje javnega zavoda Institut informacijskih znanosti iz Maribora (v nadaljevanju: IZUM), ki ga je ustanovila vlada. Dejavnost IZUM je pretežno vezana na razvoj in delovanje sistema in servisov COBISS<sup>379</sup>, ki predstavlja temelj knjižničnega informacijskega sistema Slovenije ter knjižničnih informacijskih sistemov nekaterih drugih držav. IZUM razvija tudi Informacijski sistem o raziskovalni dejavnosti v Sloveniji – SICRIS<sup>380</sup>, ki vključuje podatke o raziskovalnih organizacijah, raziskovalcih in projektih in je temelj za odločanje o financiranju raziskovalne dejavnosti na Agenciji za raziskovalno dejavnost.

Sredstva za financiranje IZUM so v proračunu predvidena na proračunski postavki 572401 – IZUM in druga knjižnično informacijska dejavnost (IZUM je prejel 4.321.423 evrov), pri čemer je ostalim prejemnikom namenjenih le 5 odstotkov proračunske postavke. Poleg tega je Agencija za raziskovalno dejavnost v letu 2012 financirala IZUM tudi s črpanjem sredstev drugih proračunskih postavk ministrstva v vrednosti 1.055.000 evrov. Agencija za raziskovalno dejavnost financira delovanje IZUM na podlagi potrjenega programa dela in finančnega načrta, čeprav takšno financiranje javnih zavodov ni predvideno v 20. členu Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti<sup>381</sup>, ki določa naloge agencije na področju raziskovalnih dejavnosti.

---

### Priporočilo

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj poslovanje IZUM financira neposredno in ne prek Agencije za raziskovalno dejavnost, kar bo ministrstvu omogočilo boljši nadzor nad porabo sredstev in poslovanjem IZUM.

---

<sup>379</sup> Kooperativni online bibliografski sistem in servisi.

<sup>380</sup> Slovenian Current Research Information System.

<sup>381</sup> Uradni list RS, št. 22/06-UPB1, 112/07, 9/11.

3.3.4.bb V drugem odstavku 7. člena pravilnika o novem načinu financiranja je določeno, da ministrstvo in dijaški dom skleneta pogodbo za vsako naslednje proračunsko leto, najkasneje do 30. 11. tekočega leta. Ministrstvo in Dijaški dom Ivana Cankarja, Ljubljana (v nadaljevanju: dijaški dom) sta pogodbo o zagotavljanju proračunskih sredstev po novem modelu financiranja za obdobje od 1. 12. 2011 do 30. 9. 2012 v vrednosti 985.807 evrov sklenila 10. 9. 2012<sup>382</sup>. S tem ministrstvo ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 7. člena pravilnika o novem načinu financiranja.

*Pojasnilo ministrstva*

*Kljub temu, da pogodba ni bila sklenjena pravočasno, je ministrstvo poskrbelo za sprejem pravne podlage za izplačilo. Pred sklenitvijo pogodbe je financiranje dijaškega doma potekalo na podlagi sklepa ministra.*

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 dijaškega doma ne izvaja, kar je v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

3.3.4.cc Ministrstvo za šolstvo in šport ter Občina Kočevje sta z Raiffeisen leasing sklenila pogodbo za najem s postopnim odkupom – leasing objekta za izvajanje pouka športne vzgoje za potrebe gimnazije, srednje šole ter javnega programa športa v Kočevju, pri čemer je znašal delež ministrstva 54 odstotkov predvidene vrednosti investicije. V Zakonu o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008<sup>383</sup> (v nadaljevanju: ZTRPIZ) je predvideno financiranje izgradnje Gimnazije Kočevje, in sicer do leta 2006 v skupnem znesku 555.906 tisoč tolarjev (2.319.755 evrov)<sup>384</sup>. Po predvideni dinamiki vlaganj bi morala biti zaključena že leta 2006. Ministrstvo je sklenilo pogodbo o najemu s postopnim odkupom, ki bo realiziran do 20. 3. 2018, kar ni v skladu s 1. členom ZTRPIZ, ki določa, da bo Republika Slovenija z vsakoletnimi proračuni zagotovila sredstva za skladnejši in bolj uravnotežen razvoj izobraževanja in znanosti in za posodobitev šolske in raziskovalne infrastrukture v letih od 2003 do 2008, oziroma ni v skladu s priložnostjo 2 ZTRPIZ, kjer je predvidena dinamika financiranja investicij po letih. Čeprav se je načrt razvojnih programov letno spreminjal, gre za kršitev ZTRPIZ, saj mora načrt razvojnih programov v skladu z določili 10. člena ZJF temeljiti na dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja, posebnih zakonih ali drugih predpisih. Spreminjanje dinamike vlaganj je mogoče samo na podlagi spremembe ZTRPIZ, ki pa ni bila sprejeta.

Vlada se je pri spremembi načrta razvojnih programov v letu 2004, katerega del je bil tudi projekt Športne dvorane pri Gimnaziji Kočevje, sklicevala na četrti odstavek 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005<sup>385</sup>, kar pa ni ustrezno, ker ta omogoča le drugačen način prevzemanja obveznosti (med drugim tudi za finančni najem, ki pa je izrecno prepovedan za neposredne uporabnike državnega in občinskih proračunov), ki zapadejo v prihodnjih letih, ne pa financiranja projektov, ki so določeni v ZTRPIZ.

3.3.4.dd Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport ter Streliška zveza Slovenije sta na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenila pogodbo o sofinanciranju izvajalca letnega programa športa na državni ravni v Republiki Sloveniji v letu 2012 v znesku 153.919 evrov. Ministrstvo v zapisniku o odpiranju vlog ni navedlo vrstnega reda odpiranja vlog in vlagateljev, ki niso dostavili popolne vloge, kar

<sup>382</sup> Sklep o začasnem financiranju dijaškega doma je bil izdan 19. 12. 2011.

<sup>383</sup> Uradni list RS, št. 96/02.

<sup>384</sup> Preračun po tečaju 1 evro = 239,640 tolarja.

<sup>385</sup> Uradni list RS, št. 96/05-UPB1.

ni v skladu z 9. členom Pravilnika o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa<sup>386</sup>.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Vrstni red odpiranja vlog je razviden iz vrstnega reda prispelih vlog, kar je zabeleženo v Lotus Notesu v SPIS.*

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji navedlo, da so pogoji in merila, po katerih se izberejo izvajalci letnega programa športa na državni ravni v letu 2012, določeni v Pravilniku o merilih za sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na državni ravni<sup>387</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o merilih za sofinanciranje). Uporaba meril<sup>388</sup> v razpisni dokumentaciji za sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na državni ravni ni bila določena na način, iz katerega bi bila uporaba meril nedvoumno razvidna, kar ni v skladu s 6. točko tretjega odstavka 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

Ministrstvo je pri izračunu vrednosti točke za področje vrhunskega športa prilagodilo (povišalo) vrednost obsega sredstev, določenih v letnem programu športa za delovanje nacionalnih panožnih športnih zvez za dejavnosti vrhunskega športa, kar je pomenilo višjo vrednost točke, ki je vplivala na višino sofinanciranja. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu z drugim odstavkom 20. člena pravilnika o merilih za sofinanciranje, ki določa način izračuna vrednosti točke za področje vrhunskega športa.

3.3.4.ee Ministrstvo za kulturo je objavilo javni razpis za sofinanciranje operacije prenove in obnove, celostne revitalizacije in modernizacije kulturnih spomenikov v lasti občin iz Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete 3 "Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov" prednostne usmeritve 3.2 "Mreženje kulturnih potencialov". Ministrstvo prejemnikov sredstev ni pozvalo k podpisu pogodb hkrati s sklepom o izboru, temveč je izdalo povabili k podpisu pogodbe 48. dan po izdaji sklepov o izboru. Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s 15. točko javnega razpisa in 16. točko razpisne dokumentacije, iz katerih izhaja, da bodo prejemniki sredstev hkrati s sklepom o izboru pozvani k podpisu pogodbe.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Datum podpisa pogodb je ministrstvo na pobudo oziroma željo upravičencev zamaknilo v september, saj so želeli upravičenci organizirati svečan podpis pogodb skupaj z novinarsko konferenco po poletnih počitnicah. Zaradi termenskega usklajevanja štirih županov in ministrice je ministrstvo novinarsko konferenco organiziralo sredi septembra, 15. 9. 2010.*

<sup>386</sup> Uradni list RS, št. 95/99, 11/06.

<sup>387</sup> Uradni list RS, št. 6/07, 86/08, 51/09, 103/10, 36/11.

<sup>388</sup> Drugi in tretji odstavek 21. člena pravilnika o merilih za sofinanciranje določata:

"(2) Če se v posameznem letu poveča obseg sredstev v letnem programu športa za dejavnosti iz 1. in 2. točke prvega odstavka 19. člena tega pravilnika, se sofinanciranje posamezne nacionalne panožne športne zveze za te dejavnosti lahko poveča za največ 20 odstotnih točk nad odstotkom povečanja obsega sredstev v letnem programu športa za te dejavnosti ali zmanjša za največ 20 odstotkov ne glede na predhodno leto.

(3) Če se v posameznem letu zmanjša obseg sredstev v letnem programu športa za dejavnosti iz 1. in 2. točke prvega odstavka 19. člena tega pravilnika, se sofinanciranje posamezne nacionalne panožne športne zveze za te dejavnosti lahko poveča za največ 20 odstotkov glede na predhodno leto ali zmanjša za največ 20 odstotnih točk nad odstotkom zmanjšanja obsega sredstev v letnem programu športa za te dejavnosti."

Način uporabe omejitev pa ni določen.

3.3.4.ff Ministrstvo za kulturo, javni zavod Pomurski muzej Murska Sobota, Mestna občina Murska Sobota in Občina Moravske Toplice so 9. 2. 2012 sklenili pogodbo o financiranju opravljanja javne službe javnega zavoda v letu 2012 v vrednosti 391.083 evrov. S pogodbo so se odobrila sredstva za stroške dela zaposlenih, za splošne stroške delovanja in za programske materialne stroške. Ministrstvo je javnemu zavodu 1. 2. 2012 izplačalo 3.394 evrov za prispevke delodajalca za zaposlene, to je 8 dni pred sklenitvijo pogodbe. Navedeno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je pred izplačilom treba preveriti in pisno potrditi pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne listine, saj pravni temelj za nastanek obveznosti za plačilo ob izplačilu še ni obstajal.

*Pojasnilo ministrstva*

*Pomurski muzej Murska Sobota je muzej, ki ima dve občini soustanoviteljici, zato je bil postopek podpisovanja štiripartitne pogodbe dolgotrajnejši in se je zavlekel v februar 2012. Ministrstvo meni, da bi morebitno neizplačilo prispevkov delodajalca javnemu zavodu povzročilo hujše težave.*

3.3.4.gg Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je izdalo odločbe za financiranje delovanja javnih zavodov za leto 2012 oziroma je za ta namen z javnimi zavodi sklenilo pogodbe. V odločbah in pogodbah so navedene vrednosti za stroške dela zaposlenih, splošne stroške delovanja in programsko materialne stroške, in sicer:

- Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana – odločbe v vrednosti 6.496.138 evrov;
- Slovensko mladinsko gledališče, Ljubljana – odločbe v vrednosti 2.547.524 evrov;
- Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana – odločbe v vrednosti 10.334.295 evrov;
- Slovensko narodno gledališče Nova Gorica – odločbe v vrednosti 2.713.067 evrov;
- Mestno gledališče ljubljansko, Ljubljana – odločbe v vrednosti 3.983.025 evrov;
- Moderna galerija, Ljubljana – odločbe v vrednosti 1.721.023 evrov;
- Medobčinski muzej Kamnik, Kamnik – pogodba z aneksom v vrednosti 226.925 evrov;
- Pomurski muzej Murska Sobota, Murska Sobota – pogodba z aneksom v vrednosti 408.597 evrov;
- Dolenjski muzej Novo mesto, Novo mesto – pogodba z aneksom v vrednosti 627.037 evrov;
- Slovenska filharmonija, Ljubljana – odločbe v vrednosti 5.890.041 evrov;
- Slovensko narodno gledališče Maribor, Maribor – odločbe v vrednosti 11.088.945 evrov;
- Narodni muzej Slovenije, Ljubljana – odločbe v vrednosti 2.541.249 evrov;
- Arboretum Volčji Potok, Radomlje – odločbe v vrednosti 670.334 evrov;
- Slovenski filmski center, javna agencija Republike Slovenije, Ljubljana – odločbe v vrednosti 4.561.542 evrov;
- Javni sklad Republike Slovenije za kulturne dejavnosti, Ljubljana – odločbe v vrednosti 4.305.998 evrov.

V skladu s 3. členom Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture<sup>389</sup> (v nadaljevanju: uredba o metodologiji) so podlaga za izračun sredstev za izvajanje javne službe programski materialni stroški, splošni stroški delovanja, stroški dela in stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme. Ministrstvo je izdalo sklep o razdelitvi sredstev javnim zavodom z začasnimi odločbami v letu 2012, iz katerega izhaja, da so bili stroški dela določeni na podlagi vrednosti za plače iz leta 2010, zmanjšane za odstotek, sredstva za splošne stroške pa so bila določena tako, da je bila vrednost za splošne stroške iz leta 2011 zmanjšana za odstotek. Programski materialni stroški so bili določeni tako, da so bili od sredstev, predvidenih v proračunu 2012 za financiranje javne

<sup>389</sup> Uradni list RS, št. 100/03, 81/09.

službe na področju kulture, odšteti stroški za plače in splošni stroški. Ministrstvo je javnim zavodom po sprejetju rebalansa proračuna za leto 2012 izdalo nove odločbe, ki so razveljavile začasne odločbe. Ministrstvo je pri določitvi višine sredstev javnim zavodom za stroške dela izhajalo iz vrednosti za plače iz leta 2011, ki je bila znižana zaradi znižanja sredstev z rebalansom proračuna za leto 2012 ter ZUJF. Pri določanju višine sredstev za splošne stroške delovanja in programske materialne stroške je ministrstvo izhajalo iz vrednosti za te stroške v letu 2011, ki so bila znižana zaradi manjšega obsega tekočih transferov, določenega v proračunu v letu 2012. Iz navedenega izhaja, da ministrstvo pri določitvi programskih materialnih stroškov in splošnih stroškov delovanja ni uporabilo pravih osnov v skladu s 4. in 5. členom uredbe o metodologiji, ki določata način določitve sredstev za te namene.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ministrstvo ima v skladu s točko 1.4 Navodila za določanje višine sredstev za financiranje javne službe v javnih zavodih, javnem skladu in javnih agencijah na področju kulture iz državnega proračuna za proračunsko leto 2012 (v nadaljevanju: navodilo) možnost korigirati višino sredstev za posamezne namene glede na razpoložljiva sredstva. Ker se je višina sredstev za tekoče transfere javnim zavodom, agencijama ter skladu na področju kulture v skladu z izhodišči za pripravo proračuna za leto 2012 ter rebalansa proračuna za leto 2012 znižala, je ministrstvo pri določitvi višine sredstev za programske materialne stroške ter splošne stroške delovanja izhajalo iz vrednosti, ki so bile v skladu z navodilom izračunane za leto 2011. Zaradi enakopravne obravnave vseh javnih zavodov je bila višina sredstev proporcionalno korigirana v skladu s proračunskimi možnostmi v letu 2012, pri tem pa so se upoštevali tudi predlogi finančnih načrtov za leto 2012. Celotni splošni stroški delovanja so se znižali za približno 2 odstotka, celotni programski materialni stroški pa so se znižali za približno 5 odstotkov.*

3.3.4.hh Pregledali smo izplačila Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport Glasbeni šoli Franca Šturma Ljubljana v vrednosti 164.031 evrov, Konservatoriju za glasbo in balet Maribor v vrednosti 174.199 evrov, Zavodu za gluhe in naglušne Ljubljana v vrednosti 210.953 evrov, Centru za sluh in govor Maribor v vrednosti 107.050 evrov, Zavodu za vzgojo in izobraževanje Logatec v vrednosti 4.156 evrov in javnemu zavodu Center za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje Kamnik v vrednosti 21.808 evrov. Izplačila so bila namenjena za financiranje plač in prispevkov za plače oziroma za prevoz zaposlenih. Z navedenimi javnimi zavodi ministrstvo ni sklenilo pogodb oziroma jim ni izdalo posamičnega akta, s katerim bi določilo višino financiranja, 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.

### **3.3.5 Nepravilnosti, ki ne vplivajo na mnenje**

#### ***Nepravilnosti, ki se nanašajo na več vladnih proračunskih uporabnikov***

3.3.5.a Posredni uporabniki proračuna, ki se v pretežnem delu financirajo iz proračunskih sredstev, morajo v skladu s četrtem odstavkom 26. členom ZJF sprejeti finančni načrt v 60 dneh po sprejetju državnega proračuna. Javni zavodi nimajo uveljavljenega sistema sprejemanja finančnih načrtov, ki bi bil usklajen s sistemom sprejemanja dvoletnih proračunov, kakor je to uveljavljeno za državni proračun. Finančne načrte praviloma sprejemajo v letu pred začetkom proračunskega leta, zato so glede na 26. člen ZJF prepozni pri sprejemanju finančnih načrtov v tistih letih, ko je bil državni proračun sprejet tudi za leto, ki sledi prihodnjemu. Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov izvajajo pristojna ministrstva, ki v skladu z 71. členom ZJF zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tudi tako, da usklajujejo programe dela in finančne načrte javnih zavodov ter financirajo njihove dejavnosti po potrjenih programih. Kljub temu, da je bil državni proračun za leto 2012 sprejet 1. 12. 2010, smo v več primerih ugotovili, da so javni zavodi finančne načrte za leto 2012 ministrstvom predložili ob koncu leta 2011 ali

celo šele v letu 2012 oziroma jih sploh niso predložili. Ministrstva so javne zavode do uskladitve in potrditve programov dela in finančnih načrtov v večini primerov financirala prek pogodb ali odločb o začasnem financiranju. Navedeno smo ugotovili v zvezi s financiranjem 31 različnih javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij, ki sodijo pod pristojnost Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve<sup>390</sup>, Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport<sup>391</sup> ter Ministrstva za kmetijstvo in okolje<sup>392</sup>.

Na podlagi 13. člena Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture<sup>393</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o financiranju javnih zavodov) morajo navedeni posredni uporabniki s področja kulture, kadar jim ministrstvo izda odločbo ali sklene aneks k pogodbi, program dela predložiti ministrstvu v roku 60 dni od izdaje odločbe oziroma sklenitve aneksa k pogodbi. V sedmih primerih<sup>394</sup> smo ugotovili, da javni zavodi s področja kulture tega niso spoštovali.

3.3.5.b Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve so v letih 2010 in 2011 izvedli javne razpise za energetske sanacije stavb javnih zavodov oziroma oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v pristojnosti navedenih ministrstev.

Vsi trije javni razpisi so določali, da bodo prijavitelji o izboru obveščeni v 60 dneh po odpiranju vlog. Ministrstvo za šolstvo in šport je prijavitelje o izboru obvestilo 37 dni prepozno, kar je v nasprotju z 10. točko javnega razpisa, Ministrstvo za zdravje je prijavitelje o izboru obvestilo 24 dni prepozno, kar je v nasprotju z 12. točko razpisa, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pa je prijavitelje o izboru obvestilo 57 dni prepozno, kar je v nasprotju z 10. točko javnega razpisa.

### ***Ministrstvo za zunanje zadeve***

3.3.5.c Ministrstvo za zunanje zadeve je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto podsekretar, akt o napredovanju izdalo po roku, predvidenim z 12. členom uredbe o napredovanju v nazive. Odločba o napredovanju bi morala biti izdana do 15. 4. leta, v katerem je ugotovljeno

<sup>390</sup> Zavod za usposabljanje, delo in varstvo dr. Marijana Borštnarja Dornava, Center za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič Draga, Center za socialno delo Novo mesto, Center za socialno delo Celje, Center za socialno delo Velenje, Center za socialno delo Ljubljana Moste Polje, Center za socialno delo Maribor, Center za socialno delo Šmarje pri Jelšah.

<sup>391</sup> Univerza v Ljubljani, Univerza na Primorskem, Univerza v Mariboru, Fakulteta za informacijske študije v Novem mestu, Narodna in univerzitetna knjižnica Ljubljana, Slovensko mladinsko gledališče, Slovensko narodno gledališče Nova Gorica, Slovensko narodno gledališče Opera in balet, Center za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje Kamnik, Zavod za vzgojo in izobraževanje Logatec, Center za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja, Zavod za šport Republike Slovenije Planica, Slovenska filharmonija, Slovensko narodno gledališče Maribor, Narodni muzej Slovenije, Slovenski filmski center, Javni sklad Republike Slovenije za kulturne dejavnosti, Konservatorij za glasbo in balet Maribor, Center za sluh in govor Maribor in Zavod za gluhe in naglušne Ljubljana ministrstvu niso posredovali finančnega načrta in programa dela.

<sup>392</sup> Kmetijsko gozdarska zbornica, Krajinski park Kolpa, Javni zavod za ribištvo.

<sup>393</sup> Uradni list RS, št. 85/10.

<sup>394</sup> Pomurski muzej Murska Sobota, Slovensko mladinsko gledališče Ljubljana, Slovensko narodno gledališče Opera in balet, Slovensko narodno gledališče Nova Gorica, Mestno gledališče Ljubljansko, Medobčinski muzej Kamnik, Narodna in univerzitetna knjižnica Ljubljana.

izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Javnemu uslužbencu je bila odločba o napredovanju izdana 21. 5. 2012<sup>395</sup>.

*Pojasnilo ministrstva*

*Ministrstvo je v letu 2012 obdelalo več kot 650 ocen. Ocenjevanja se včasih zavlečejo zaradi dislociranih enot – predstavništev Republike Slovenije v tujini.*

### **Ministrstvo za obrambo**

3.3.5.d Ministrstvo za obrambo in Don Don, d. o. o., Metlika sta sklenila pogodbo o dobavi industrijskih sendvičev v vrednosti 460.000 evrov. V 14. členu pogodbe sta se stranki dogovorili, da bo naročnik naročila za dobavo blaga posredoval dobavitelju na naročilnem listu tako, kot je običajno v blagovnem prometu med strankami. Vzorec naročilnega lista je priloga 3 k pogodbi. Ugotovili smo, da naročnik dobavitelju v vseh primerih naročila ni posredoval prek naročilnega lista, temveč tudi drugače (ustno, prek telefona), kar ni v skladu s 14. členom pogodbe.

*Pojasnilo ministrstva*

*Glede na dinamiko aktivnosti v enotah vojašnice ter s tem povezanih potreb glede oskrbe s prebrano, ministrstvo občasno, glede na dano situacijo, telefonsko oddaja naročila. Tako ministrstvo skrbi za racionalno nabavo potrebnih količin, da ne prihaja do nepotrebnih viškov oziroma manjka prebranskih artiklov. Organizacija dela v vojaški kuhinji je dinamična, ker dnevno prihaja do sprememb, ki jih je treba upoštevati. Pogosto je reakcijski čas ozko odmerjen.*

### **Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo**

3.3.5.e Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto notranji revizor podsekretar, akt o napredovanju izdalo po roku, predvidenim z 12. členom uredbe o napredovanju v nazive. Odločba o napredovanju bi morala biti izdana do 15. 4. leta, v katerem je ugotovljeno izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Javni uslužbenki je bila odločba o napredovanju izdana 16. 7. 2012.

3.3.5.f Služba za lokalno samoupravo je 7. 2. 2011 objavila Povabilo k oddaji načrtov porabe za koriščenje deleža sredstev občine za sofinanciranje investicij po ZFO-1 (v nadaljevanju: povabilo). V 4. členu Navodila za izvajanje 23. člena ZFO-1 v Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: navodilo za izvajanje ZFO-1) je določeno, da mora povabilo vsebovati 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 za izvajanje ZFO-1.

*Pojasnilo službe za lokalno samoupravo*

*Povabilo ne vsebuje skrajnega roka za ponovno povabilo zato, ker to 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, se povabilo lahko ponovi najpozneje do 1. 9. tekočega proračunskega leta."*

---

<sup>395</sup> Finančnih posledic prepozne izdaje odločbe ni bilo, saj je bil javni uslužbenec upravičen do proračuna premalo izplačane plače.



3.3.5.g Ministrstvo za gospodarski razvoj in JAPTI sta sklenila pogodbo o financiranju izvajanja javnega razpisa za spodbujanje tujih neposrednih investicij v Republiki Sloveniji v letih 2010 in 2011.

Pri ocenjevanju vlog so na JAPTI uporabili merila, ki niso bila merljiva. Merila za ocenjevanje vlog so bila del razpisne dokumentacije, ki jo je ministrstvo potrdilo. Ministrstvo ni ravnalo v skladu s prvim in drugim odstavkom 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

3.3.5.h Služba za lokalno samoupravo in Občina Krško sta na podlagi javnega poziva za predložitev vlog za sofinanciranje operacij prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2010–2012<sup>396</sup> sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Rekonstrukcija objekta Cesta krških žrtev 2, Krško (Mencingerjeva hiša) v vrednosti 710.910 evrov.

Javni poziv je v točki 5.1.2 določal, da je skrajni rok za porabo sredstev strukturne politike 31. 12. 2012. Stranki pogodbe sta s sklenitvijo aneksa k pogodbi podaljšali obdobje upravičenosti sredstev do 30. 6. 2013, kar ni v skladu z javnim pozivom. Poleg tega bi lahko spremenjena časovna dinamika izvedbe projekta vplivala na izbiro projektov v izvedbenem načrtu Regionalnega razvojnega programa Spodnjeseavske razvojne regije za obdobje 2007–2013.

3.3.5.i Ministrstvo za gospodarstvo je objavilo javni razpis za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR, Razvojni centri slovenskega gospodarstva. Ugotovili smo, da v pogodbah o sofinanciranju operacij – razvojnih centrov<sup>397</sup>, ki jih je ministrstvo sklenilo z upravičenci, ni bila določena dinamika izplačil pogodbenih zneskov, kar ni v skladu z 11. točko 13. člena uredbe o kohezijski politiki. Dinamika izplačil je bila v vzorcu pogodbe razpisne dokumentacije predvidena. Ugotovili smo tudi, da so se z aneksi pogodbe o sofinanciranju spreminjale oziroma dopolnjevale tako, da niso odražale napovedane dinamike iz poslovnih načrtov prijaviteljev vlog, kar ni v skladu s točko 3.3 javnega razpisa. Sklenitev aneksa in sprememba dinamike nista bila posledica spremembe poslovnega načrta, do katere bi prišlo zaradi spremenjenih okoliščin projekta. Sprememba dinamike izplačil bi lahko vplivala tudi na izvedbo predvidenih aktivnosti in doseganje kazalnikov.

3.3.5.j Služba za lokalno samoupravo in Občina Krško sta na podlagi javnega poziva za predložitev vlog za sofinanciranje operacij prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2010–2012 sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Rekonstrukcija objekta Cesta krških žrtev 2, Krško (Mencingerjeva hiša) v vrednosti 710.910 evrov. V skladu z 10. in 11. točko javnega poziva bi moralo biti odpiranje vlog izvedeno v roku 8 dni od posameznega roka za predložitev vlog, vlagatelji pa obveščeni o

<sup>396</sup> Uradni list RS, št. 7/10.

<sup>397</sup> Pogodba o sofinanciranju operacije "Razvojni center avtomobilske industrije Si.EVA", sklenjena s SiEVA, d. o. o., Šempeter pri Gorici, v vrednosti 19.999.970 evrov; Pogodba o sofinanciranju operacije "Razvojni center interdisciplinarnih tehnologij in izdelkov na področju lesarstva", sklenjena z INTECH LES, d. o. o., Rakek, v vrednosti 17.231.536 evrov in Pogodba o sofinanciranju operacije "RC 31 – Center kreativne pohištvene industrije", sklenjena z RC 31, d. o. o., Železniki, v vrednosti 4.912.032 evrov.

rezultatih javnega poziva najkasneje v roku 60 dni od datuma odpiranja vlog. Ugotovili smo, da je bil Občini Krško sklep izdan 55 dni prepozno<sup>398</sup>, kar ni v skladu z javnim pozivom.

3.3.5.k Služba za lokalno samoupravo je v letu 2010 izvedla javni poziv za predložitev vlog za sofinanciranje operacij prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2010–2012<sup>399</sup> (v nadaljevanju: javni poziv). Služba za lokalno samoupravo je po 6. in 7. roku<sup>400</sup> javnega poziva za odpiranje ponudb sklenila naslednje pogodbe:

- z Občino Radeče pogodbo o sofinanciranju operacije Vrtec Čira Čara Radeče v skupni vrednosti 683.591 evrov;
- z Občino Pesnica pogodbo o sofinanciranju operacije Izgradnja vrtca v Pesnici v skupni vrednosti 1.004.064 evrov;
- z Občino Ljutomer pogodbo o sofinanciranju operacije Celovita prenova mestnega jedra v skupni vrednosti 1.539.401 evro.

Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud<sup>401</sup> (v nadaljevanju: uredba o regionalnih spodbudah) je v trinajstem odstavku 7. člena določala, da mora uporabnik v roku, navedenem v objavi javnega 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 bodo vlagatelji obveščeni 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 regionalnih spodbudah, saj je sprejela sklepe o sofinanciranju operacij v rokih daljših od 60 dni, za Občino Radeče 21 dni prepozno, za Občino Pesnica in Občino Ljutomer pa 41 dni prepozno.

### ***Ministrstvo za infrastrukturo in prostor***

3.3.5.l Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je v letu 2010 objavilo razpis za predložitev vlog za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR, 2. razvojna prioriteta: gospodarsko razvojna infrastruktura, prednostna usmeritev 2. 2. Informacijska družba, projekt gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v lokalni skupnosti<sup>402</sup>.

V točki 7.1 in 7.2 razpisne dokumentacije je bilo določeno, da bodo prijavitelji o izbiri obveščeni najkasneje v roku 60 dni od datuma odpiranja vlog, dne 15. 10. 2010. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je sprejelo sklepe o izbiri in sofinanciranju za Občino Pivka, za Občino Sežana in za Občino Mokronog–Trebelno šele 1. 2. 2011, to je 47 dni prepozno, kar ni v skladu z razpisno dokumentacijo.

<sup>398</sup> Občina Krško se je prijavila na 7. rok 29. 10. 2010, kar pomeni, da bi moralo biti odpiranje vlog izvedeno do 8. 11. 2010, vlagatelji pa obveščeni najkasneje 7. 1. 2011. Občini Krško je bil sklep izdan 1. 3. 2011.

<sup>399</sup> Uradni list RS, št. 7/10, 47/10, 73/10, 81/10.

<sup>400</sup> Datuma za predložitev vlog na 6. in 7. rok javnega poziva sta bila 29. 10. 2010 in 26. 8. 2011.

<sup>401</sup> Uradni list RS, št. 113/09, 37/10.

<sup>402</sup> Uradni list RS, št. 54/10, 1/11, 7/11, 30/11.

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

3.3.5.m Pri preverjanju pravilnosti izplačil otroških dodatkov, ki jih je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izplačalo upravičencem na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo, smo ugotovili, da centri za socialno delo pri odločanju niso ustrezno upoštevali premoženja vlagatelja in oseb, ki se poleg vlagatelja upoštevajo pri ugotavljanju materialnega položaja. Upravičenost do otroškega dodatka je namreč odvisna tudi od oseb, ki se upoštevajo poleg vlagatelja, njihovega dohodka in premoženja. V skladu s 17. členom ZUPJS se v premoženje osebe šteje nepremično premoženje, osebna in druga vozila, vodna plovila, lastniški deleži gospodarskih družb ali zadrug, vrednostni papirji, denarna sredstva na transakcijskem ali drugem računu, kadar ne predstavljajo dohodka, hranilne vloge in druga denarna sredstva po izjavi posameznika ter drugo premično premoženje. Premoženje oseb, ki se ne šteje v premoženje osebe, določa 18. člen ZUPJS, med drugim se ne upoštevajo osebni avtomobili do z zakonom določene vrednosti. Neustrezno upoštevanje premoženja<sup>403</sup> ni vplivalo na višino izplačila otroškega dodatka, saj upoštevanje tega premoženja ni imelo vpliva na spremembo dohodkovnega razreda upravičencev.

Ministrstvo na podlagi 71. člena ZJF zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da med drugim izvaja nadzor nad poslovanjem javnih zavodov in nadzor nad izvajanjem odobrenih programov javnih zavodov. O pravicah do otroškega dodatka odločajo centri za socialno delo, izplačuje pa se iz proračuna države. Čeprav nepravilno upoštevanje materialnega položaja ni vplivalo na pravilnost izplačila, menimo, da zaradi ugotovljenih nepravilnosti obstaja tveganje pravilnosti delovanja centrov za socialno delo pri določanju višine otroškega dodatka.

3.3.5.n Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izplačuje varstvene dodatke na podlagi odločb, ki jih je do uveljavitve Zakona o socialno varstvenih prejemkih<sup>404</sup> (v nadaljevanju: ZSVarPre) izdajal ZPIZ. Ministrstvo je v letu 2012 na podlagi Dogovora o zagotavljanju sredstev za izplačilo akontacij socialno varstvenih prejemkov, sklenjenega z ZPIZ, izplačevalo varstvene dodatke kot akontacijo socialno varstvenih prejemkov v skladu s četrtim in petim odstavkom 68. člena ZSVarPre. Varstveni dodatki so se do konca leta 2006 usklajevali na podlagi 150. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju<sup>405</sup> (v nadaljevanju: ZPIZ-1), po 1. 1. 2007 pa na podlagi Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji<sup>406</sup> (v nadaljevanju: ZUTPG). Na podlagi navedenega predpisa ZPIZ sprejema Sklepe o uskladitvah pokojnin, ki so podlaga za usklajevanje varstvenih dodatkov.

Pri ugotavljanju pravilnosti izplačanih zneskov za varstvene dodatke smo v treh primerih ugotovili odstopanja med izplačanimi zneski in zneski, do katerih so bili prejemniki dejansko upravičeni. Upravičenci so prejeli dvakrat za 12 evrov in enkrat po 2 evra več, kot bi jim v skladu z določili 150. člena ZPIZ-1 oziroma ZUTPG pripadalo. Ministrstvo ni vzpostavilo takšnih notranjih kontrol, da bi lahko ugotovilo navedena odstopanja, kar ni v skladu s 100. členom ZJF.

<sup>403</sup> Pri ugotavljanju materialnega položaja v enem primeru niso bila upoštevana denarna sredstva na transakcijskem računu otrok, ki jih mora vlagateljica preživljati, v enem primeru niso bila upoštevana denarna sredstva na transakcijskem računu zakonca upravičenke, v enem primeru je bil upoštevan osebni avtomobil, katerega vrednost je znašala na dan vložitve vloge 3.080 evrov, čeprav se osebni avtomobili do vrednosti 8.060 evrov ne štejejo v premoženje, in v enem primeru je bilo upoštevano vodno plovilo v previsokem znesku.

<sup>404</sup> Uradni list RS, št. 61/10, 40/11.

<sup>405</sup> Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

<sup>406</sup> Uradni list RS, št. 114/06, 71/08, 73/08, 85/10.

3.3.5.o Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje sta sklenila pogodbo o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leto 2012 v vrednosti 232.447.172 evrov.

Pogodba v tretjem odstavku 10. člena določa, da izvajalec pripravi predlog javnega povabila, h kateremu ministrstvo izda soglasje v roku petih delovnih dni od prejema predloga. Ministrstvo je prek aplikacije SPIS posredovalo elektronsko sporočilo, da podaja soglasje k objavi javnega povabila za izvajanje javnih del 2012. Posredovanega soglasja ministrstvo ni podpisalo in žigosalo.

### ***Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport***

3.3.5.p V 27. členu Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov<sup>407</sup> (v nadaljevanju: uredba o javnem financiranju) 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 seznaniti ministrstvo v petih dneh po njihovem sprejemu oziroma spremembi.

Univerza v Ljubljani je 27. 9. 2012 prejela pravila za razporejanje sredstev za temeljni steber financiranja za leto 2012 (v nadaljevanju: pravila) in z njimi seznanila ministrstvo 21. 11. 2012, Univerza v Mariboru je sprejela pravila 24. 10. 2011 oziroma 21. 6. 2012. O pravilih, ki so začela veljati 21. 6. 2012, je seznanila ministrstvo 9. 7. 2012. Univerza na Primorskem je 20. 6. 2012 sprejela pravila in z njimi seznanila ministrstvo 14. 1. 2013, medtem ko je Fakulteta za informacijske študije v Novem mestu pravila sprejela in z njimi seznanila ministrstvo že v letu 2011. Ministrstvo ni izvajalo ustreznega nadzora, saj ni zagotovilo, da bi navedeni javni visokošolski zavodi pravočasno sprejeli pravila in o tem obvestili ministrstvo. Ker ni izvajalo nadzora nad poslovanjem javnih zavodov, je ministrstvo kršilo 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

Izmed trinajstih koncesioniranih visokošolskih zavodov jih je deset sprejelo pravila, ki so veljala za nazaj<sup>408</sup>, medtem ko je Visoka šola za varstvo okolja, Velenje sprejela za prvih devet mesecev leta 2012. Deset koncesioniranih visokošolskih zavodov je s sprejetimi pravili seznanilo ministrstvo<sup>409</sup>, pri čemer

<sup>407</sup> Uradni list RS, št. 7/11, 64/12.

<sup>408</sup> Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici je sprejela pravila za študijsko leto 2012/2013 na 49. seji Upravnega odbora 29. 10. 2012; Fakulteta za državne in evropske študije je sprejela pravila za študijsko leto 2012/2013 na seji Upravnega odbora 30. 10. 2012; Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici je sprejela pravila za leto 2012 na 16. korespondenčni seji Upravnega odbora 30. 10. 2012; Gea college – Fakulteta za podjetništvo, Piran je sprejela pravila za leto 2012 na 8. redni seji Upravnega odbora 20. 1. 2012; Visoka šola za dizajn v Ljubljani je sprejela pravila za leto 2012 na 4. redni seji Upravnega odbora 22. 3. 2012; Visoka šola za tehnologije in sisteme, Novo mesto je sprejela pravila za leto 2012 na seji Upravnega odbora 30. 1. 2012; Visoka šola za tehnologijo polimerov, Slovenj Gradec je sprejela pravila za leto 2012 na 18. redni seji Upravnega odbora 24. 10. 2012; Visoka šola za upravljanje in poslovanje, Novo mesto je sprejela pravila za leto 2012 na seji Upravnega odbora 30. 1. 2012; Visoka šola za zdravstvo Novo mesto je sprejela pravila za leto 2012 na seji Upravnega odbora 30. 1. 2012; Visoka šola za zdravstveno nego Jesenice je sprejela pravila za leto 2012 na seji Upravnega odbora 27. 2. 2013.

<sup>409</sup> S sprejetimi pravili so ministrstvo seznanili Univerza v Novi Gorici, Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici, Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje, Gea college – Fakulteta za podjetništvo, Piran, Visoka šola za dizajn v Ljubljani, Visoka šola za tehnologijo polimerov, Slovenj Gradec, Visoka šola za varstvo okolja, Velenje, Visoka šola za zdravstvo Novo mesto, Visoka šola za zdravstveno nego, Jesenice.

šest zavodov ni seznanilo ministrstva v predpisanem roku petih dni po njihovem sprejemu oziroma spremembi<sup>410</sup>. Ministrstvo koncesioniranih visokošolskih zavodov ni pozvalo k sprejetju pravil oziroma seznanitvi z njimi.

3.3.5.q Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je na podlagi pogodbe o financiranju programa dela Slovenskemu filmskemu centru, javni agenciji Republike Slovenije (v nadaljevanju: Slovenski filmski center), odobrilo in izplačalo zahteve za izplačilo v vrednosti 1.400.990 evrov, čeprav k zahtevkom ni bila predložena izjava Slovenskega filmskega centra, da zahtevek temelji na verodostojnih listinah, ki še niso bile in ne bodo poravnane iz drugih virov financiranja. Ker je ministrstvo izplačalo zahtevek brez ustreznih prilog, je ravnalo v nasprotju s šestim odstavkom 3. člena pogodbe, ki določa, da mora biti vsem zahtevkom priložena izjava Slovenskega filmskega centra, da zahtevek temelji na verodostojnih listinah, ki še niso bile in ne bodo poravnane iz drugih virov financiranja.

*Pojasnilo ministrstva*

*Vsebinsko je bilo izplačilo v celoti utemeljeno z verodostojno dokumentacijo, ki je bila priložena zahtevku Slovenskega filmskega centra in za katere verodostojnost je s podpisom jamčila pooblaščen oseba za vodenje Slovenskega filmskega centra.*

3.3.5.r Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je objavilo javni razpis za razvoj kompetenčnih centrov v obdobju 2010–2013. V pogodbah o sofinanciranju operacij – kompetenčnih centrov, ki jih je ministrstvo sklenilo z upravičenci, ni bila določena dinamika izplačil pogodbenih zneskov, kar ni v skladu z 11. točko 13. člena uredbe o kohezijski politiki. Dinamika izplačil je bila predvidena v vzorcu pogodbe iz razpisne dokumentacije.

Ministrstvo in upravičenci so v letu 2011 zaradi spremembe načina poročanja o posrednih stroških<sup>411</sup> sklenili anekse k pogodbam o sofinanciranju. S tem se je spremenila tudi struktura stroškov, ki se je razlikovala od strukture, opredeljene v vlogah<sup>412</sup>. Spremembe vrednosti posameznih vrst stroškov niso temeljile na spremembah programov kompetenčnih centrov. Ta sprememba ni v skladu s 4. točko razpisne dokumentacije, ki določa pogoje za kandidiranje na javnem razpisu, saj je s tem ministrstvo dopustilo neskladnost prijavnih obrazcev s programom prijavitelja. Še posebej pri enem programu<sup>413</sup> je dopustilo neskladnost med vlogo, ki je del pogodbe, in 8. členom pogodbe o sofinanciranju med ministrstvom in izbranim prijaviteljem, saj je bila z računsko prilagoditvijo povečanja vrednosti posameznih vrst stroškov dejansko povečana vrednost celotnega projekta. Sprememba je bila opravljena tako, da je bil ohranjen znesek dodeljenih sredstev. Delež posrednih stroškov je bil s prvotnih 26,1 odstotka zmanjšan na 20 odstotkov od zneska neposrednih stroškov, kakor je bilo določeno s

<sup>410</sup> Univerza v Novi Gorici je sprejela pravila 17. 3. 2011 in o tem seznanila ministrstvo 19. 10. 2012; Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje je sprejela pravila 20. 12. 2011 in o tem seznanila ministrstvo 2. 11. 2012; Gea college – Fakulteta za podjetništvo, Piran je sprejela pravila 20. 1. 2012, ministrstvo pa je s pravili seznanila 17. 1. 2013; Visoka šola za dizajn v Ljubljani je sprejela pravila 22. 3. 2012 in o tem obvestila ministrstvo 19. 10. 2012; Visoka šola za varstvo okolja, Velenje je sprejela pravila 28. 10. 2011 in o tem obvestila ministrstvo 15. 10. 2012; Visoka šola za zdravstveno nego Jesenice je sprejela pravila 27. 2. 2013 in o tem obvestila ministrstvo 12. 6. 2013.

<sup>411</sup> Sprememba iz poročanja po dejanskih stroških na poročanje po pavšalu.

<sup>412</sup> Vloga je bila sestavni del pogodbe o sofinanciranju. Vrednost upravičenih stroškov je bila v vseh programih določena v enaki višini, kot je bila vrednost celotnega programa.

<sup>413</sup> Kompetenčni center Brin, Zavod za biotehnološke inovacije, Ljubljana.

predpisano metodologijo. Da se je znesek dodeljenih sredstev ohranil v isti višini, so se za razliko (359.333 evrov) povečale vrednosti ostalih stroškov (predvsem stroški dela), čeprav za to ni bilo podlage v vsebinskih spremembah projekta, ki bi izhajale iz spremembe programa.

Z aneksi (z drugim oziroma tretjim) so se pogodbe o sofinanciranju spreminjale oziroma dopolnjevale aprila 2012, torej 14 mesecev po sklenitvi pogodbe o sofinanciranju, tako da niso odražale napovedane dinamike iz programov prijaviteljev vlog, kar ni v skladu s 5. in 8. točko javnega razpisa. Sklenitev aneksov in spremembe dinamike niso bili posledica sprememb programov kompetenčnih centrov, do katerih bi prišlo zaradi spremenjenih okoliščin. Opisane spremembe bi lahko vplivale na ocene pri ocenjevanju vlog, izvedbo predvidenih aktivnosti in doseganje kazalnikov.

## 4. MNENJE

### 4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja, za pripravo katerega sta odgovorna Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance.

#### *Mnenje s pridržkom*

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2012 smo ugotovili:

- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za največ 40.542.653 evrov:
  - med davčnimi prihodki so izkazani prihodki v znesku 3.188.180 evrov, ki ne pripadajo proračunu v celoti – točka 2.3.1.1.a;
  - med davčnimi prihodki so izkazani prihodki iz pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest v znesku 315.840 evrov, ki ne pripadajo proračunu – točka 2.3.1.1.c;
  - med nedavčnimi prihodki niso izkazani prihodki iz instrumentov finančnega inženiringa v znesku 132.271 evrov – točka 2.3.2.1.a;
  - med kapitalskimi prihodki niso izkazani prihodki iz povečanja namenskega premoženja javnega sklada z nepremičninami v znesku 13.822.760 evrov – točka 2.3.2.1.d;
  - med nedavčnimi prihodki niso izkazani prihodki iz povečanja namenskega premoženja javnega sklada s terjatvijo v znesku 26.903.462 evrov – točka 2.3.2.1.e;
- odhodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani za 7.602.346 evrov:
  - med odhodki so previsoko izkazani odhodki za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi v skupnem znesku 14.089.318 evrov (preveč izkazani tekoči transferi za 14.818.001 evro, premalo izkazani investicijski odhodki za 86.711 evrov in tekoči odhodki za 641.972 evrov) – točka 2.3.1.1.f;
  - med odhodki niso izkazani odhodki iz instrumentov finančnega inženiringa v znesku 981.743 evrov – točka 2.3.2.1.a;
  - med tekočimi transferi 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 v znesku 5.505.229 evrov – točka 2.3.4.1.c;

- izdatki *v računu finančnih terjatev in naložb* so pre nizko izkazani za 37.012.226 evrov:
  - med izdatki so previsoko izkazani izdatki iz instrumentov finančnega inženiringa v skupnem znesku 3.713.996 evrov (preveč izkazana dana posojila v znesku 6.600.000 evrov in premalo izkazana povečanja kapitalskih deležev v znesku 2.886.004 evre) – točka 2.3.2.1.a;
  - med izdatki niso izkazani izdatki iz povečanja namenskega premoženja javnega sklada z nepremičninami v znesku 13.822.760 evrov – točka 2.3.2.1.d;
  - med izdatki niso izkazani izdatki iz povečanja namenskega premoženja javnega sklada s terjatvijo v znesku 26.903.462 evrov – točka 2.3.2.1.e;
- prejemki *v računu financiranja* so pre nizko izkazani za 5.591.940 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 znašajo 86.711 evrov – točka 2.3.1.1.f;
  - 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 5.505.229 evrov – točka 2.3.4.1.c;
- izdatki *v računu financiranja* so pre nizko izkazani za 14.176.029 evrov, saj 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 v znesku 14.176.029 evrov – točka 2.3.1.1.f;
- *v bilanci prihodkov in odhodkov* niso izkazani prihodki in odhodki, ki so nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi Zakona o slovenski izvozni in razvojni banki, ki jih za Republiko Slovenijo po pooblastilu izvaja Slovenska izvozna in razvojna banka – točka 2.3.1.1.m;
- zaradi nepravilnega razvrščanja prihodkov *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani davčni in transferni prihodki v skupnem znesku 4.938.057 evrov ter pre nizko izkazani nedavčni prihodki v enakem znesku – točka 2.3.1.1.b.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2012.

#### *Pojasnjevalni odstavek*

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.1.1.d tega poročila, v kateri obravnavamo razporejanje sredstev med prehodnimi davčnimi podračuni. V letu 2012 je bilo na prehodni davčni podračun nakazano premalo sredstev. Prihodki proračuna bi bili v letu 2012 za 4.375.251 evrov višji, če ne bi bilo napačnih razporejanj sredstev med podračuni.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.1.1.e tega poročila, v kateri obravnavamo proračunski sklad, ki je ustanovljen z namenom zagotovitve zadostnega obsega sredstev za štipendije. Če bi se v proračunski sklad v letu 2012 prenesla sredstva v skladu z Zakonom za uravnoteženje javnih financ, bi bili v bilanci prihodkov in odhodkov nedavčni prihodki višji za 34.122.341 evrov in tekoči odhodki za enak znesek.



Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 3.3.2.e tega poročila, kjer obravnavamo izplačilo regresa za letni dopust javnim uslužbencem in funkcionarjem. Če bi bil regres izplačan v skladu z Dogovorom o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012, bi bili odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov višji za 9.633.120 evrov.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.1.1.o tega poročila, kjer obravnavamo izplačilo tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij. Če bi bila ta izplačana v skladu s Kolektivno pogodbo za javni sektor, bi bili odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov višji za ocenjen znesek 7.315.358 evrov.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.4.3 tega poročila, v kateri je obravnavan prenos plačila obveznosti proračuna v prihodnja leta. Plačilo obveznosti do Slovenskih železnic, d. o. o., Ljubljana v znesku 134.261.600 evrov se je preneslo iz let 2012 do 2016 v leta 2014 do 2023.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na napake in nepravilnosti ter druge ugotovitve v segmentu splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 in zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2012, ki smo jih opisali v točkah od 2.3.6.1 do 2.3.6.10 tega poročila, ter na napake v zbirni bilanci stanja, ki smo jih opisali v točkah 2.3.1.1.e, 2.3.1.1.n, 2.3.1.1.o, 2.3.1.1.f, 2.3.1.1.i, 2.3.1.1.m, 2.3.2.1.a, 2.3.2.1.d, 2.3.2.1.f, 2.3.3.1.2 in 2.3.4.2.a tega poročila.

## 4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2012 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da Vlada Republike Slovenije oziroma vladni proračunski uporabniki pri izvrševanju proračuna niso poslovali v skladu z naslednjimi predpisi in pravnimi akti:

- *Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju*, ker:
  - v enem primeru ni bila pravilno izvedena prevedba osnovne plače – točka 3.3.2.n;
  - v treh primerih ni bil pravilno obračunan in izplačan dodatek za delo ponoči – točka 3.3.2.i;
  - v enem primeru ni bil pravilno obračunan in izplačan dodatek za stalnost – točka 3.3.2.j;
- *Zakonom o zunanjih zadevah*, ker:
  - je v enem primeru javno uslužbenko imenovala v naziv, za katerega ni izpolnjevala pogojev – točka 3.3.2.l;
- *Zakonom o službi v Slovenski vojski*, ker:
  - v enem primeru z javnim uslužbencem ni bila sklenjena pogodba o zaposlitvi oziroma ni bil izdan ustrezen sklep – točka 3.3.2.o;
- *Zakonom o obrambi*, ker:
  - v enem primeru ni bil pravilno obračunan dodatek za stalnost – točka 3.3.2.p;

- *Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive*, ker:
  - v enem primeru v roku ni bil izveden postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje in javni uslužbenec ni napredoval – točka 3.3.2.k;
- *Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*, ker:
  - v dveh primerih ni bilo pravilno sistemizirano delovno mesto – točki 3.3.2.l in 3.3.2.q;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
  - v štirih primerih ni bil pravilno obračunan in izplačan dodatek za izmensko delo – točki 3.3.2.g in 3.3.2.h;
  - v štirih primerih ni bil pravilno obračunan in izplačan dodatek za delo v deljenem delovnem času – točka 3.3.2.m;
- *Dogovorom o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012*, ker:
  - ni bil pravočasno in v pravilni višini izplačan regres za letni dopust – točka 3.3.2.e;
- *Pravilnikom o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu*, ker:
  - niso bili določeni roki za opravljanje višjega diplomatskega izpita – točka 3.3.2.l;
- *Zakonom o javnih financah*, ker:
  - so bila v enem primeru izplačana sredstva v breme proračuna tekočega leta za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom – točka 2.3.2.1.b;
  - je bila v enem primeru prevzeta obveznost v breme proračuna tekočega leta za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom – točka 2.3.2.1.d;
  - v enem primeru izdatek ni temeljil na verodostojni knjigovodski listini – točka 3.3.4.k;
  - v 17 primerih pri izplačilih ni bila preverjena pravna podlaga in obseg obveznosti – točke 3.3.3.n, 3.3.3.r, 3.3.4.e, 3.3.4.g, 3.3.4.j, 3.3.4.k, 3.3.4.n, 3.3.4.r, 3.3.4.aa in 3.3.4.ff;
  - so bila v 30 primerih iz proračunske rezervacije zagotovljena sredstva za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati – točka 3.3.1.e;
  - so bila v dveh primerih izplačana sredstva za namene, ki niso bili določeni s proračunom – točki 3.3.4.e in 3.3.4.x;
  - niso bile prevzete obveznosti s pisno pogodbo – točke 3.3.3.g, 3.3.4.y, 3.3.4.z in 3.3.4.hh;
  - niso bile sklenjene večstranske pogodbe – točki 3.3.4.i in 3.3.4.y;
  - so bila v enem primeru sredstva porabljena za namene, ki niso določeni z zakonom ter drugimi predpisi – točka 3.3.3.j;
  - v dveh primerih naročilo storitev ni bilo izvedeno skladno s predpisi o javnem naročanju – točki 3.3.3.m in 3.3.3.z;
  - je bilo dopuščeno vsebinsko dopolnjevanje vlog – točka 3.3.4.b;
  - ni bil izvajan ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe – točke 3.3.4.o, 3.3.4.p, 3.3.4.q, 3.3.4.y, 3.3.4.z in 3.3.4.bb;
  - v sedmih primerih ni bila zagotovljena uskladitev programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov – točka 3.3.4.w;

- *Zakonom za uravnoteženje javnih financ, ker:*
  - v letu 2012 niso bila prenesena sredstva v proračunski sklad – točka 2.3.1.1.e;
- *Zakonom za uravnoteženje javnih financ in Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ker:*
  - ni določila nadomestila za ustanovitev stavbne pravice na podlagi cenoitve, ki bi bila narejena po Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti - točka 2.3.1.1.h;
- *Zakonom o javnih skladih, ker:*
  - v enem primeru vrednosti stvarnega vložka v javni sklad ni ocenil pooblaščen revizor – točka 2.3.2.1.d;
- *Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004, Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 ter Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2011 in 2012, ker:*
  - je bila v devetih primerih obveznost plačana v roku, daljšem od predpisanega – točka 3.3.1.h;
  - je bil v enem primeru dogovorjen predolg odpovedni rok – točka 3.3.3.y;
  - je bila v enem primeru prevzeta obveznost v breme proračunov prihodnjih let, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji – točka 3.3.4.r;
- *Zakonom o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju, ker:*
  - v enem primeru ni bil izbran ustrezen postopek javnega naročanja – točka 3.3.3.q;
  - v enem primeru ni bilo sestavljeno pisno poročilo – točka 3.3.3.e;
  - v enem primeru ni bila zagotovljena gospodarna poraba sredstev – točka 3.3.3.f;
  - v treh primerih obvestilo o oddaji naročila ni bilo posredovano v predvidenem roku – točke 3.3.3.h, 3.3.3.s in 3.3.3.t;
  - v enem primeru pri oddaji naročila ni bilo zagotovljeno spoštovanje načela gospodarnosti in učinkovitosti – točka 3.3.3.i;
  - v enem primeru pri oddaji naročila ni bilo zagotovljeno spoštovanje načela konkurence med ponudniki – točka 3.3.3.k;
  - v enem primeru pogoj ni bil sorazmeren predmetu javnega naročila – točka 3.3.3.k;
  - v enem primeru pri oddaji naročila niso bile zagotovljene takšne okoliščine, ki bi preprečevale diskriminacijo ponudnikov – točka 3.3.3.k;
  - v enem primeru nepopolna ponudba ni bila izločena iz postopka – točka 3.3.3.k;
  - v dveh primerih v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti k oddaji ponudbe ni bilo povabljenih najmanj pet ponudnikov – točki 3.3.3.l in 3.3.3.m;
  - je bil v enem primeru določen prekratek rok za zbiranje ponudb – točka 3.3.3.u;
  - v enem primeru javno naročilo ni bilo oddano po sklopih – točka 3.3.3.q;
- *Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu, ker:*
  - v dveh primerih ni bilo preverjeno, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo – točki 3.3.3.v in 3.3.3.w;
- *Zakonom o financiranju občin, ker:*
  - niso bili določeni podrobnejši nameni in višine sredstev z uredbo – točka 3.3.4.d;

- *Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije*, ker:
  - v štirih primerih pogodbe ne vsebujejo protikorupcijske klavzule – točka 3.3.1.g;
- *Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, ker:
  - v enem primeru ni bila pravočasno sprejeta metodologija – točka 3.3.4.y;
  - v enem primeru v pravilniku ni bilo predpisanih meril – točka 3.3.4.z;
- *Zakonom o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008*, ker:
  - je bila v enem primeru sklenjena pogodba, ki ni bila usklajena z zakonom – točka 3.3.4.cc;
- *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.d;
  - ni bila določena obveznost glede višine odvajanja dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov – točka 3.3.1.d;
  - likvidnostni presežki niso bili naloženi v Enotni zakladniški račun države – točka 3.3.1.d;
- *Zakonom o subvencioniranju študentske prehrane*, ker:
  - v enem primeru merila za izbor niso bila jasno opredeljena – točka 3.3.4.s;
- *Zakonom o odpravi posledic naravnih nesreč*, ker:
  - so bila v dveh primerih sredstva izplačana iz rezerve, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji – točka 3.3.1.c;
- *Zakonom o vodah*, ker:
  - ni bil ustanovljen vodni sklad kot proračunski sklad – točka 2.3.1.1.p;
- *Uredbo o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu*, ker:
  - v enem primeru v programu za izvajanje koncesionirane dejavnosti ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulacij cen – točka 3.3.4.m;
  - je bila neustrezno določena višina kompenzacije – točka 3.3.4.m;
- *Uredbo o načinu izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in o koncesijah teh javnih služb*, ker:
  - ni bilo v vsem letu zagotovljeno izvajanje javne službe – točka 3.3.4.h;
- *Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*, ker:
  - v enem primeru razpis in razpisna dokumentacija nista določala meril za izbor – točka 3.3.4.f;
- *Uredbo o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske*, ker:
  - v enem primeru za obračun sredstev za pripravljenost niso bile uporabljene pravilne osnove – točka 3.3.3.j;

- *Uredbo o izvajanju finančne podpore za obranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije*, ker:
  - v enem primeru v razpisni dokumentaciji ni bil jasno opredeljen način uporabe meril in način določanja obsega dodeljenih sredstev – točka 3.3.4.c;
- *Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture*, ker:
  - v 15 primerih za določitev sredstev niso bile uporabljene pravilne osnove – točka 3.3.4.gg;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
  - so bile v 14 primerih nepravilno izkazane prevzete obveznosti – točka 3.3.1.b;
  - v enem primeru ni bila sklenjena pisna pogodba pred začetkom opravljanja del – točka 3.3.3.y;
  - je bilo dopuščeno vsebinsko dopolnjevanje vloge – točka 3.3.4.b;
  - v enem primeru zapisnikov komisije niso podpisali vsi člani komisije – točka 3.3.4.b;
  - v enem primeru komisija ni ustrezno preverila izpolnjevanja pogojev – točka 3.3.4.s;
  - v enem primeru v razpisu niso bili navedeni vsi zahtevani elementi – točka 3.3.4.u;
  - so bila v dveh primerih neustrezno oblikovana merila za izbor – točki 3.3.4.u in 3.3.4.dd;
- *Pravilnikom o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih*, ker:
  - niso bile sklenjene pogodbe oziroma so bile sklenjene prepozno – točki 3.3.4.y in 3.3.4.bb;
- *Pravilnikom o merilih za vrednotenje materialnih stroškov srednjim šolam, ki izvajajo gimnazijske programe ter programe za pridobitev poklicne in srednje strokovne izobrazbe*, ker:
  - niso bili ustrezno ovrednoteni materialni stroški – točka 3.3.4.y;
- *Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva*, ker:
  - ni bila določena višina akontacije – točka 3.3.4.y;
- *Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole*, ker:
  - ni bila določena višina akontacije – točka 3.3.4.z;
- *Pravilnikom o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov*, ker:
  - v enem primeru v javnem natečaju ni bil naveden način vrednotenja meril – točka 3.3.4.t;
- *Pravilnikom o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa*, ker:
  - v enem primeru ni bil naveden vrstni red odpiranja vlog – točka 3.3.4.dd;
- *Pravilnikom o merilih za sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na državni ravni*, ker:
  - v enem primeru ni bil upoštevan določen način izračuna vrednosti točke – točka 3.3.4.dd;
- *Navodilom za izvajanje vrednotenja odškodnin za potrebe gradenj in rekonstrukcij državnih cest – glavnih in regionalnih cest ter izdelavo cenitev v postopkih razpolaganja z nepremičnim premoženjem*, ker:
  - v dveh primerih cენitve zemljišča ni izvedel cenilec ustrezne stroke – točki 3.3.3.o in 3.3.3.p;

- *Pogodbami in sporazumi*, ker:
  - v sedmih primerih niso bila spoštovana pogodbeno določila – točke 3.3.3.s, 3.3.3.t, 3.3.3.v, 3.3.3.x, 3.3.4.m, 3.3.4.r in 3.3.4.v;
- *Razpisno dokumentacijo oziroma javnim pozivom*, ker:
  - je bilo v enem primeru podaljšano obdobje upravičenosti sredstev – točka 3.3.4.l;
  - v enem primeru prejemniki sredstev niso bili pravočasno pozvani k sklenitvi pogodbe – točka 3.3.4.ee.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjih odstavkih, menimo, da so Vlada Republike Slovenije oziroma vladni proračunski uporabniki v vseh pomembnih pogledih poslovali v skladu s predpisi in usmeritvami.

#### *Pojasnjevalni odstavki*

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 3.3.2.f tega poročila, v kateri je obravnavana tretja četrtina odprave plačnih nesorazmerij v osnovnih plačah. V zvezi s sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča, glede izplačila tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij, je Državno pravobranilstvo Republike Slovenije vložilo zahtevo za revizijo. Vlada Republike Slovenije nosi vsa tveganja glede poplačila obveznosti iz odprave plačnih nesorazmerij v osnovnih plačah v ocenjeni vrednosti 7.315.358 evrov.

## 5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

*Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije morajo 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.

Načrti aktivnosti, ki jih zahtevamo, morajo vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

*Vlada Republike Slovenije mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za sprejem uredbe iz 37. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.3.6.2.a;
- pripraviti načrt aktivnosti za ustrezno izvedbo popisa nepremičnin pri neposrednih uporabnikih državnega proračuna – točka 2.3.6.2.b.

*Ministrstvo za finance mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za preoblikovanje proračunskega uporabnika Proračun RS tako, da se postavke v poslovnih knjigah porazdelijo na ustrezne neposredne uporabnike državnega proračuna in za njegovo pripojitev k Ministrstvu za finance, ki v zvezi s tem lahko ohrani ustrezno analitično evidenco – točka 2.3.6.a;
- odpisati razliko med evidentiranimi terjatvami do TAM Maribor, d. d., Maribor – v stečaju in pričakovano oceno poplacha – točka 2.3.6.4.a;
- pripraviti načrt aktivnosti za izboljšanje notranjih kontrol na področju načrtovanja državnega proračuna in pri zagotavljanju popolnosti evidentiranja prejemkov in izdatkov državnega proračuna ter sredstev in obveznosti do virov sredstev – točka 2.3.1.1.m;

- pripraviti načrt aktivnosti za pripravo internega akta o evidentiranje poslov, ki jih Davčna uprava Republike Slovenije opravlja v svojem imenu za tuj račun – točka 2.3.6.7.b;
- pripraviti načrt aktivnosti za dopolnitev predpisov z nedvoumno opredelitvijo pojma "izdano poročstvo" – točka 2.3.3.1;
- izdelati načrt aktivnosti za izdelavo ustrezne programske rešitve, ki bo omogočila, da bodo sredstva ob prenosu s prehodnih podračunov davčnih uradov konec leta razporejena prejemnikom, katerim ta sredstva pripadajo, in to po vrstah prihodkov – točka 2.3.1.1.a;
- pripraviti načrt aktivnosti za zagotovitev uskladitve terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev z dejanskim stanjem, ugotovljenim na podlagi popisa – točka 2.3.1.3;
- pripraviti načrt aktivnosti za pripravo in pridobitev vseh ustreznih dokumentov za popis dolgoročnih terjatev iz poslovanja (vsaj dokument o prijavi terjatve v stečaj ali/in dokument o priznavanju terjatve stečajnega upravitelja oziroma sodišča, dokument o tem, v kateri fazi je stečajni postopek) – točki 2.3.6.4.e in 2.3.6.4.c;
- pripraviti načrt aktivnosti za preveritev evidentiranja sredstev na podskupinah kontov 029 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe in 049 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in zagotovitev dokumentacije za njihovo razknjiženje (za Ministrstvo za finance in organe v sestavi) – točka 2.3.6.2.c.

*Ministrstvo za notranje zadeve mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za pravočasno izvedbo uskladitve stanja obveznosti na dan zbirne bilance stanja državnega proračuna – točka 2.3.6.9.b;
- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo preprečevale prevzemanje obveznosti brez ustreznih pisnih pravnih podlag – točka 3.3.3.g.

*Ministrstvo za zunanje zadeve mora:*

- sprejeti navodilo za evidentiranje tečajnih razlik in zagotavljanje listinske dokumentacije – točka 2.3.6.6.b;
- pripraviti načrt aktivnosti za pravočasno izvedbo uskladitve stanja obveznosti na dan zbirne bilance stanja državnega proračuna – točka 2.3.6.9.b;
- pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo višjega diplomatskega izpita in vnos vseh zakonskih pogojev za imenovanje v naziv in zasedbo delovnega mesta v sistemizacijo – točka 3.3.2.l.

*Ministrstva za obrambo mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za pravočasno izvedbo uskladitve stanja obveznosti na dan zbirne bilance stanja državnega proračuna – točka 2.3.6.9.b.

*Ministrstvo za pravosodje mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za povezavo centralne evidence nepremičnega premoženja z ustreznimi evidencami Geodetske uprave Republike Slovenije in z zemljiško knjigo v skladu s četrtem odstavkom 37. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, tako da bo mogoč pregled dejanskega stanja lastništva nepremičnin po upravljavcih; v načrtu aktivnosti mora predvideti preverjanje usklajenosti podatkov med zemljiško knjigo in centralno evidenco nepremičnega premoženja – točka 2.3.6.2.a;



- pripraviti načrt aktivnosti za ureditev pravnih razmerij in ustrezno evidentiranje sredstev, ki so v lasti Republike Slovenije in jih uporabljajo javno gospodarski zavodi in javna podjetja – točka 2.3.6.5.c;
- pripraviti načrt aktivnosti za preveritev evidentiranja sredstev na podskupinah kontov 029 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe in 049 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in zagotovitev dokumentacije za razknjiženje – točka 2.3.6.2.c.

*Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za prilagoditev Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, tako da bo določala, da je upravičenec lahko tudi holdinški sklad pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo – točka 2.3.2.1.a;
- pripraviti načrt aktivnosti za pripravo in pridobitev vseh ustreznih dokumentov za popis dolgoročnih terjatev iz poslovanja (vsaj dokument o prijavi terjatve v stečaj ali/in dokument o priznavanju terjatve stečajnega upravitelja oziroma sodišča, dokument o tem, v kateri fazi je stečajni postopek) – točki 2.3.6.4.e in 2.3.6.4.c;
- pripraviti načrt aktivnosti za pravočasno izvedbo uskladitve stanja obveznosti na dan zbirne bilance stanja državnega proračuna – točka 2.3.6.9.b;
- proučiti možnosti za povračilo neupravičeno izplačanih sredstev – točka 3.3.4.e.

*Ministrstvo za kmetijstvo in okolje mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za popis objektov in ureditev infrastrukture, ki jo je za Republiko Slovenijo zgradilo javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem na dan 31. 12. 2013, ugotovitev vrednosti navedene infrastrukture ter vrednosti obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra ter za pridobitev situacij za gradnjo in ureditev infrastrukture od javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, na podlagi katerih bo lahko prevzelo infrastrukturo, ki je last Republike Slovenije – točka 2.3.1.1.f;
- pripraviti načrt aktivnosti bodisi za ustanovitev proračunskega sklada ali pa spremembo Zakona o vodah, tako da ne bo več predvideval ustanovitve proračunskega sklada – točka 2.3.1.1.p;
- pripraviti načrt aktivnosti za preveritev evidentiranja sredstev na podskupinah kontov 029 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe in 049 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in zagotovitev dokumentacije za razknjiženje – točka 2.3.6.2.c;
- ustrezno urediti izvajanja plačil projektantom – točka 3.3.3.l.

*Ministrstvo za infrastrukturo in prostor mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev ustreznih postopkov, ki bodo zagotavljali, da vrednost stvarnega vložka v namensko premoženje javnih skladov ob izročitvi oceni pooblaščen revizor – točka 2.3.2.1.d;
- pripraviti načrt aktivnosti za preveritev upravičenosti evidentiranja vseh sredstev na podskupine kontov 023 – Nepremičnine v gradnji ali izdelavi in 047 – Oprema in druga osnovna sredstva, ki se pridobivajo – točka 2.3.6.2.d;
- pripraviti načrt aktivnosti za izdelavo nove cenitve nadomestila za ustanovitev stavbne pravice na zemljiščih Republike Slovenije v korist Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, ki bo v skladu z mednarodnimi standardi ocenjevanja, in za sklenitev aneksa k pogodbi o izvajanju naročila, s katerim se bo višina nadomestila uskladila z novo cenitvijo – točka 2.3.1.1.h;
- z internim aktom določiti postopek usklajevanja terjatev in obveznosti – točka 2.3.6.9.c;

- pripraviti načrt aktivnosti za ureditev pravnih razmerij in ustrezno evidentiranje sredstev, ki so v lasti Republike Slovenije in jih uporabljajo javno gospodarski zavodi in javna podjetja – točka 2.3.6.5.c;
- pripraviti načrt aktivnosti za preveritev evidentiranja sredstev na podskupinah kontov 029 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe in 049 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in zagotovitev dokumentacije za razknjiženje – točka 2.3.6.2.c;
- pripraviti načrt aktivnosti za pravočasno izvedbo uskladitve stanja obveznosti na dan zbirne bilance stanja državnega proračuna – točka 2.3.6.9.b.

*Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mora:*

- pridobiti seznam upravičencev in preveriti pravilnost višine izplačil; če ministrstvo ugotovi, da so bila izvedena izplačila previsoka, mora izvesti aktivnosti za povračilo preveč izplačanih sredstev – točka 3.3.4.r.

*Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za pravočasno izvedbo uskladitve stanja obveznosti na dan zbirne bilance stanja državnega proračuna – točka 2.3.6.9.b;
- začeti postopke za usklajevanje pogodb s predpisi – točka 3.3.3.y;
- pripraviti načrt aktivnosti za sistematično izvajanje nadzora nad javnimi zavodi in Javno agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije z navedbo časovnega termina izvajanja aktivnosti in oseb, ki bodo nadzor izvajale – točke 3.3.4.y, 3.3.4.z, 3.3.4.aa in 3.3.4.bb;
- pripraviti načrt aktivnosti za sklenitev pogodb s šolami oziroma za izdajo drugega posamičnega pravnega akta šolam, iz katerega bo razviden način zagotovitve pravne podlage za financiranje šol in predviden čas sklenitve pogodb oziroma izdaje posamičnega pravnega akta – točka 3.3.4.z;
- natančno opredeliti višino akontacije in število tednov, ki se šoli prizna za posamezni mesec v sklepu o dodatni strokovni pomoči – točki 3.3.4.y in 3.3.4.z;
- dopolniti pravilnik o normativih in standardih z merili za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov osnovnih šol – točka 3.3.4.z.

*Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za ureditev pravnih razmerij in ustrezno evidentiranje sredstev, ki so v lasti Republike Slovenije in jih uporabljajo javni gospodarski zavodi in javna podjetja – točka 2.3.6.5.c.

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

Če odzivna poročila ne bo predložena v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, storijo odgovorne osebe uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabniki javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivna poročila, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnih poročil računskemu sodišču ne predložijo odzivnih poročil, se šteje, da uporabniki javnih sredstev kršijo

obveznost dobrega poslovanja<sup>414</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnih poročilih obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>414</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

## 6. PRIPOROČILA

*Ministrstvu za finance* priporočamo, naj:

- za zagotovitev pravilnega vrednotenja terjatev za sredstva, dana v upravljanje, v zbirni bilanci stanja državnega proračuna z ustreznim predpisom zagotovi pravočasno posredovanje podatkov pravnih oseb javnega prava;
- pri unovčitvi poroštev, zavarovanih s finančnimi naložbami, upravljanje s tako pridobljenimi naložbami uskladi s strategijo upravljanja kapitalskih naložb;
- prouči nujnost dopolnitve pravnih podlag, s katerimi bi se opredelila vsebina nadzora nad javnimi zavodi in drugimi osebami javnega prava, ki ga ministrstvom nalaga 71. člen Zakona o javnih financah, njihova pooblastila ter pristojnosti.

Vsem *ministrstvom* priporočamo, naj:

- pogodbe v pavšalnih zneskih sklepajo izključno, ko obseg storitev ni neposredno izmerljiv in ko ni povsem določen čas izvajanja take storitve.

*Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport* priporočamo, naj:

- višino financiranja posamezne osnovne šole iz sredstev državnega proračuna določi s sklepom;
- poslovanje Instituta informacijskih znanosti, Maribor financira neposredno in ne prek Agencije za raziskovalno dejavnost, kar bo ministrstvu omogočilo boljši nadzor nad porabo sredstev in poslovanjem Instituta informacijskih znanosti, Maribor.

## 7. POPRAVEK REVIZORJA

Na podlagi tretjega odstavka 97. člena Zakona o javnih financah smo ob izdaji osnutka revizijskega poročila predlagali popravke predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012. 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 Evidentiranje prihodkov (točka 2.3.1.1.b)

#### 7.1.1 Predlog popravka

- izknjiženje napačnih preknjižb prihodkov

|                    |  |              |
|--------------------|--|--------------|
| podskupina kto 700 |  | (1.569.734)  |
| podskupina kto 701 |  | (22.650)     |
| podskupina kto 702 |  | (3.836)      |
| podskupina kto 704 |  | (10.221.235) |
| podskupina kto 706 |  | 6.879.903    |
| podskupina kto 711 |  | (42)         |
| podskupina kto 712 |  | (11.670)     |
| podskupina kto 714 |  | 4.949.769    |
| podskupina kto 740 |  | (505)        |

#### 7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.1.1.b tega poročila.

### 7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 in jih navajamo v nadaljevanju:

- podatki Davčne uprave Republike Slovenije o razporeditvi neidentificiranih plačil po stanju na dan 31. 12. 2011 v letu 2012.

## 7.2 Evidentiranje pristojbin za gozdne ceste (točka 2.3.1.1.c)

### 7.2.1 Predlog popravka

- izknjiženje napačno evidentiranih prihodkov iz pristojbin za gozdne ceste

|                |           |           |
|----------------|-----------|-----------|
| kto 7060       |           | (315.840) |
| skupina kto 18 | (315.840) |           |

### 7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.1.1.c tega poročila.

### 7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 in jih navajamo v nadaljevanju:

- izpisi iz poslovnih knjig Davčne uprave Republike Slovenije: konto 1761018 – Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest, fizične osebe in konto 176322 – Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest, pravne osebe.

## 7.3 Terjatve do Javnega sklada Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije (točka 2.3.1.1.e)

### 7.3.1 Predlog popravka

- evidentiranje terjatev do Javnega sklada Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| kto 1420       | 34.122.341 |            |
| skupina kto 28 |            | 34.122.341 |

### 7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.1.1.e tega poročila.

### 7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 in jih navajamo v nadaljevanju:

- Končno poročilo o koncesijskih dajatvah za obdobje 2007–2012 št. 0140-2012 z dne 11. 2. 2013;
- potrdilo o bremenitvi računa št. 011006000006813 z dne 11. 2. in 12. 2. 2013.

## 7.4 Izgradnja infrastrukture na spodnji Savi (točka 2.3.1.1.f)

### 7.4.1 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. 2012.

- izknjiženje dolgoročne finančne naložbe v Javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem in izvenbilančne evidence, ki predstavljajo opredmetena osnovna sredstva

|                    |              |              |
|--------------------|--------------|--------------|
| podskupina kto 067 | (21.038.293) |              |
| podskupina kto 900 |              | (21.038.293) |
| podskupina kto 990 | (7.592.427)  |              |
| podskupina kto 999 |              | (7.592.427)  |

- evidentiranje vodne, državne in lokalne infrastrukture, ki še ni izkazana (ocenjujemo, da znesek na dan 31. 12. 2012 znaša 54.026.616 evrov)

|                     |            |            |
|---------------------|------------|------------|
| skupina kto 02 (03) | 54.026.616 |            |
| skupina kto 90      |            | 54.026.616 |

- vzpostavitev dolgoročnih obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem (ocenjujemo, da znesek na dan 31. 12. 2012 znaša 25.395.896 evrov)

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| skupina kto 90 | 25.395.896 |            |
| skupina kto 97 |            | 25.395.896 |

- evidentiranje prejemkov in izdatkov v letu 2012

|                    |              |        |
|--------------------|--------------|--------|
| kto 4135           | (14.818.001) |        |
| podskupina kto 403 | 641.972      |        |
| podskupina kto 420 | 86.711       |        |
| podskupina kto 550 | 14.176.029   |        |
| podskupina kto 500 |              | 86.711 |

#### 7.4.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.1.1.f tega poročila.

#### 7.4.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizije predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 in na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- Pogodba št. 2511-11-810290 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2012 z dne 6. 1. 2012;
- Aneks št. 1 k pogodbi št. 2511-11-810290 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2012 z dne 9. 7. 2012;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2511-11-810290 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2012 z dne 21. 11. 2012;
- 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;
- Aneks št. 1 k pogodbi 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 10. 1. 2012;
- Aneks št. 2 k pogodbi 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 20. 12. 2012;
- Pogodba št. 2511-11-810289 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2012 z dne 24. 1. 2012;
- Aneks št. 1 k pogodbi št. 2511-11-810289 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2012 z dne 22. 6. 2012;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2511-11-810289 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2012 z dne 20. 12. 2012;



- konto kartica Ministrstva za kmetijstvo in okolje – konto 0670, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2012;
- izpis odprtih postavk Ministrstva za kmetijstvo in okolje – konto 0670, partner 80039120, stanje na dan 31. 12. 2012;
- izpis odprtih postavk – terjatve javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem do Republike Slovenije na dan 31. 12. 2012;
- konto kartica Ministrstva za kmetijstvo in okolje, konto 2200, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2012;
- konto kartica Ministrstva za kmetijstvo in okolje, konto 9902, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2012;
- nerevidirano letno poročilo javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem za leto 2012 (februar 2013).

## 7.5 Nadomestilo za ustanovitev stavbne pravice v korist Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (točka 2.3.1.1.i)

### 7.5.1 Predlog popravka

- izknjiženje izvenbilančne evidence

|                    |               |               |
|--------------------|---------------|---------------|
| podskupina kto 990 | (222.821.540) |               |
| podskupina kto 999 |               | (222.821.540) |

- evidentiranje terjatve za nadomestilo za uporabo stavbne pravice

|                    |             |             |
|--------------------|-------------|-------------|
| podskupina kto 085 | 185.684.617 |             |
| podskupina kto 920 |             | 185.684.617 |

### 7.5.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.1.1.i tega poročila.

### 7.5.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listini, ki smo jo pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- Pogodba o izvajanju naročila z dne 27. 9. 2012.

## 7.6 Obveznosti do javnih uslužbencev (točki 2.3.1.1.n in 2.3.1.1.o)

### 7.6.1 Predlog popravka

- evidentiranje obveznosti zaradi prenizko izplačanega regresa

|                |           |           |
|----------------|-----------|-----------|
| skupina kto 21 |           | 9.633.120 |
| skupina kto 18 | 9.633.120 |           |

- evidentiranje potencialnih obveznosti neizplačane tretje četrtine plačnih nesorazmerij (ocenjen znesek)

|                    |            |            |
|--------------------|------------|------------|
| podskupina kto 990 | 47.133.915 |            |
| podskupina kto 999 |            | 47.133.915 |

## 7.6.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točkah 2.3.1.1.n in 2.3.1.1.o tega poročila.

## 7.6.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 104/2013 z dne 22. 3. 2013;
- dopis Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo št. 0100-190/2013/4 z dne 12. 4. 2013;
- sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 889/2012 z dne 25. 1. 2013.

## 7.7 Instrumenti finančnega inženiringa (točka 2.3.2.1.a)

### 7.7.1 Predlog popravka

Za izvedbo popravka je treba najprej vzpostaviti pravilno stanje denarnih sredstev na posebnih računih za posebne namene (podskupina kontov 114), ker so sredstva, ki so bila iz proračuna Republike Slovenije od leta 2009 izplačana za oblikovanje holdinškega oziroma garancijskega sklada pri Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, v delu napačno izkazana med dolgoročno danimi posojili. Ustrezen popravek se izvede v poslovnih knjigah na dan 1. 1. 2012.

- izknjiženje dolgoročno danih posojil Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo

|                    |             |             |
|--------------------|-------------|-------------|
| podskupina kto 070 | (3.713.996) |             |
| podskupina kto 900 |             | (3.713.996) |

- evidentiranje dobroimetja pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo

|                    |             |  |
|--------------------|-------------|--|
| skupina kto 44     | (3.713.996) |  |
| podskupina kto 114 | 3.713.996   |  |

- evidentiranje prejemkov in izdatkov v letu 2012

|                    |         |         |
|--------------------|---------|---------|
| skupina kto 40     | 282.000 |         |
| skupina kto 41     | 699.743 |         |
| podskupina kto 114 |         | 981.743 |
| skupina kto 71     |         | 132.271 |
| podskupina kto 114 | 132.271 |         |

### 7.7.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.2.1.a tega poročila.

### 7.7.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- Sporazum o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013 z dne 23. 11. 2009, sklenjen med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo;
- Aneks št. 5 k sporazumu z dne 18. 12. 2012, sklenjen med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo;
- zahtevek Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo za izplačilo št. 5-PIFI/2012 z dne 18. 12. 2012 (znesek 6.600.000 evrov);
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 0701, partner 882900, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2012;
- konto kartica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – konto 9001, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- konto kartica Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo – konto 971, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2012;
- sklepi Vlade Republike Slovenije o vstopu Republike Slovenije v zasebne družbe tveganega kapitala;
- notarska potrdila o spremembah družbenih pogodb družb tveganega kapitala;
- odobritev upravljalvske provizije Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo za leto 2012, ki jo je izdalo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo;
- ločena knjigovodska evidenca Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo za vse transakcije v zvezi z izvedenimi ukrepi v letu 2012.

## 7.8 Povečanje namenskega premoženja javnega sklada s prenosom stanovanj (točka 2.3.2.1.d)

### 7.8.1 Predlog popravka

- evidentiranje izdatkov in prihodkov v letu 2012 iz povečanja namenskega premoženja v javnih skladih

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| kto 4430       | 13.822.760 |            |
| skupina kto 72 |            | 13.822.760 |

- izknjiženje nepremičnin

|                     |           |           |
|---------------------|-----------|-----------|
| skupina kto 02 (03) | (799.246) |           |
| skupina kto 90      |           | (799.246) |

### 7.8.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.2.1.d tega poročila.

### 7.8.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 in jih navajamo v nadaljevanju:

- sklep Vlade Republike Slovenije št. 35200-2/2012/7 z dne 14. 6. 2012;
- Pogodba o povečanju namenskega premoženja in kapitala javnega sklada z dne 20. 9. 2012.

## 7.9 Povečanje namenskega premoženja v Skladu Republike Slovenije za nasledstvo (točka 2.3.2.1.e)

### 7.9.1 Predlog popravka

- evidentiranje izdatkov in prihodkov v letu 2012 iz povečanja namenskega premoženja v javnih skladih

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| kto 4430       | 26.903.462 |            |
| skupina kto 71 |            | 26.903.462 |

### 7.9.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.2.1.e tega poročila.

### 7.9.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- sklep Vlade Republike Slovenije št. 47602-13/2012/5 z dne 12. 7. 2012;
- sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani Srg 2012/32037 z dne 9. 8. 2012.

## 7.10 Vzpostavitev potencialnih obveznosti za obresti zaradi izdanih poroštev (točka 2.3.3.1.2)

### 7.10.1 Predlog popravka

Znesek v predlogu popravka temelji na podatkih Ministrstva za finance. Za vzpostavitev pravilnega zneska potencialnih obveznosti za obresti zaradi izdanih poroštev za obveznosti družbe Agis Zavore, d. d., Ptuj mora Ministrstvo za finance pridobiti od banke podatek o znesku obresti na dan 31. 12. 2012 (zapadlih in nezapadlih), ki predstavlja znesek obveznosti družbe Agis Zavore, d. d., Ptuj za plačilo obresti na podlagi določb sklenjene kreditne pogodbe.

- izkazovanje potencialnih obveznosti za obresti zaradi izdanih poroštev za obveznosti družb Agis Zavore, d. d., Ptuj in družbe European Financial Stability Facility

|                    |           |           |
|--------------------|-----------|-----------|
| podskupina kto 990 | 8.146.270 |           |
| podskupina kto 999 |           | 8.146.270 |

### 7.10.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.3.1.2 tega poročila.

### 7.10.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- Deed of guarantee z dne 18. 1. 2011, Amandment deed in relation to a deed of guarantee z dne 24. 10. 2011, Second amendment deed in relation to a deed of guarantee z dne 13. 2. 2012;
- Guaranteed Debt Issuance Programme z dne 13. 2. 2012;
- Certified Copy of Resolution of the Guarantors of the European Financial Stability Facility z dne 1. 3. 2012 in 14. 3. 2012;
- Poročilo EFSF, Reporting date as 31. 12. 2012 – Total Guarantee consumption until 31. 12. 2012;
- Poroštvena pogodba 01/12-PP, sklenjena med Republiko Slovenijo in Novo KBM, d. d., Maribor, z dne 9. 2. 2012;
- štiri poročila za leto 2012, ki jih je izpolnila Nova KBM, d. d., Maribor – Gibanje posojila, za katerega je dano poroštvo Republike Slovenije;

- dokument Sektorja za evidence in analize javnega sektorja s podatki o poroštvu ID 300296, Nova KBM, d. d., Maribor, Agis Zavore, d. d., Ptuj in z izračunom obresti.

## 7.11 Obveznice RS 21 in RS 39 (točka 2.3.4.1.c)

### 7.11.1 Predlog popravka

- evidentiranje odhodkov in zadolževanja v letu 2012 za glavnice obveznic RS 21 in RS 39, vročenih do 31. 12. 2010, ki jih je na račun Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana izplačala upravičencem v letu 2012

|                    |           |           |
|--------------------|-----------|-----------|
| podskupina kto 411 | 5.505.229 |           |
| podskupina kto 500 |           | 5.505.229 |

### 7.11.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.4.1.c tega poročila.

### 7.11.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- 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. 2013/000873-81 z dne 22. 1. 2013.

## 7.12 Upravljanje z dolgom državnega proračuna (točka 2.3.4.2)

### 7.12.1 Predlog popravka

- evidentiranje dolgoročne finančne obveznosti na dan 31. 12. 2012 zaradi fiksnega tečaja, po katerem se odplača glavnica obveznice

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| skupina kto 96 |            | 20.173.345 |
| skupina kto 90 | 20.173.345 |            |

### 7.12.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.4.2 tega poročila.

### 7.12.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- pogodbe Long Form Confirmation;
- Pricing Term Sheet z dne 19. 10. 2012.

## 7.13 Absolutno zastarane terjatve in terjatve iz pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest (točka 2.3.6.7.a)

### 7.13.1 Predlog popravka

- izknjiženje absolutno zastaranih terjatev Carinske uprave Republike Slovenije na dan 31. 12. 2012

|                |          |          |
|----------------|----------|----------|
| kto 1760       | (23.430) |          |
| kto 1770       | (18)     |          |
| skupina kto 28 |          | (23.448) |

- izknjiženje zastaranih terjatev Davčne uprave Republike Slovenije na dan 31. 12. 2012

|                |             |             |
|----------------|-------------|-------------|
| kto 1760       | (3.099.479) |             |
| skupina kto 28 |             | (3.099.479) |

### 7.13.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.6.7.a tega poročila.

### 7.13.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- pregled stanja terjatev iz javno finančnih prihodkov po vrstah dajatev za obdobje od 1. 10. do 31. 12. 2012 z dne 14. 2. 2013;
- izpis terjatev za davčne in nedavčne prihodke iz glavne knjige proračuna;
- seznam absolutno zastaranih terjatev in v letu 2013 odpisanih terjatev, ki sta jih na dan 31. 12. 2012 izkazovala Carinska uprava Republike Slovenije in Davčna uprava Republike Slovenije;
- analiza ugotavljanja in odpisa zaradi absolutnega zastaranja pravice do izterjave na dan 10. 4. 2013.

## 7.14 Plačila davčnih terjatev (točka 2.3.6.10.d)

### 7.14.1 Predlog popravka

- Izknjiženje napačno evidentiranih obveznosti iz plačil davčnih terjatev

|                |               |               |
|----------------|---------------|---------------|
| kto 2360       |               | (153.037.753) |
| skupina kto 18 | (153.037.753) |               |

### 7.14.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.6.10.d tega poročila.

### 7.14.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- izpis obveznosti za davčne in nedavčne prihodke iz glavne knjige proračuna;
- pregled stanja terjatev in obveznosti iz javno finančnih prihodkov po vrstah dajatev za obdobje od 1. 10. do 31. 12. 2012 z dne 14. 2. 2013.

## 7.15 Hibridno posojilo Nove KBM, d. d., Maribor (točka 2.3.2.1.f)

### 7.15.1 Predlog popravka

- evidentiranje danega hibridnega posojila Nove KBM, d. d., Maribor med kratkoročnimi obveznostmi in neplačanimi odhodki

|                    |             |             |
|--------------------|-------------|-------------|
| podskupina kto 220 |             | 100.000.000 |
| podskupina kto 189 | 100.000.000 |             |

### 7.15.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.2.1.f tega poročila.

### 7.15.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listini, ki smo jo pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012:

- Pogodba o hibridnem posojilu v znesku 100 milijonov evrov, sklenjena med Republiko Slovenijo in Novo KBM, d. d., Maribor z dne 31. 12. 2012.



## Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
4. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
5. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
6. Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, priporočeno s povratnico;
7. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno s povratnico;
8. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
9. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno s povratnico;
10. Ministrstvu za obrambo, priporočeno s povratnico;
11. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno s povratnico;
12. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
13. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno s povratnico;
14. Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, priporočeno;
15. Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
16. Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, priporočeno;
17. Statističnemu uradu Republike Slovenije, priporočeno;
18. Borutu Pahorju, priporočeno;
19. Janezu Janši, priporočeno;
20. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
21. dr. Janezu Šušteršiču, priporočeno;
22. Samuelu Žbogarju, priporočeno;
23. Alešu Zalarju, priporočeno;
24. dr. Vinku Gorenaku, priporočeno;
25. dr. Ljubici Jelušič, priporočeno;
26. Alešu Hojsu, priporočeno;
27. dr. Ivanu Svetliku, priporočeno;
28. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
29. mag. Radovanu Žetjavu, priporočeno;

30. Francu Bogoviču, priporočeno;
31. dr. Roku Žarnicu, priporočeno;
32. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
33. Zvonku Černaču, priporočeno;
34. Igorju Maherju, priporočeno;
35. dr. Igorju Lukšiču, priporočeno;
36. dr. Žigu Turku, priporočeno;
37. Dorijanu Marušiču, priporočeno;
38. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
39. Ljudmili Novak, priporočeno;
40. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
41. mag. Bojanu Suvorovu, priporočeno;
42. mag. Heleni Kamnar, priporočeno;
43. dr. Božu Predaliču, priporočeno;
44. Darijanu Koširju, priporočeno;
45. mag. Anžetu Logarju, priporočeno;
46. Matiji Sevšku, priporočeno;
47. Alešu Guliču, priporočeno;
48. mag. Stanku Baluhu, priporočeno;
49. mag. Tanji Salecl, priporočeno;
50. Jerneju Stritihu, priporočeno;
51. mag. Ireni Križman, priporočeno;
52. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
53. arhivu, tu.



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

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