



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna
Republike Slovenije za leto 2009

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 2009



Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, ki obsega splošni del, v katerem so predstavljeni naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, in posebni del proračuna.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna v letu 2009.

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

Računsko sodišče je o *predlogu splošnega dela zaključnega računa* za leto 2009 izreklo *negativno mnenje*, ker v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavčnimi prihodki niso izkazane izplačane dividende družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana in prihodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov iz mednarodnih gospodarskih poslov. Med tekočimi transferi niso izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje ter plačila odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja. Med tekočimi odhodki pa niso izkazane obresti za založena sredstva SOD, stroški, ki si jih je SOD zaračunal za izvajanje nalog po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje, odhodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov iz mednarodnih gospodarskih poslov, in sredstva za oblikovanje garancijskega sklada. V računu finančnih terjatev in naložb so med izdatki napačno izkazana sredstva za oblikovanje varnostnih rezerv za zavarovanje in financiranje mednarodnih gospodarskih poslov ter sredstva za oblikovanje garancijskega in holdinškega sklada, med izdatki pa niso izkazana sredstva, ki jih je proračun vložil v sistem enotnega zakladniškega računa države in so bila naložena v poslovne banke. Prejemki v računu financiranja so prenizko izkazani, ker med prejemki iz zadolževanja niso izkazana založena sredstva SOD za izplačila upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje in njegove zaračunane stroške ter prejemki iz zadolževanja z obveznico RS 39, ki so bili porabljeni za poplačila odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja.

Zaradi nepravilnega razvrščanja prihodkov in odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov so previsoko izkazani davčni prihodki in tekoči odhodki, prenizko pa so izkazani nedavčni prihodki in investicijski odhodki. Zaradi nepravilnega razvrščanja izdatkov v računu finančnih terjatev in naložb so previsoko izkazani izdatki za povečanje kapitalskih deležev in prenizko izdatki za dana posojila.

Računsko sodišče je opozorilo na neustrezno računovodsko ureditev evidentiranja dolgoročno danih depozitov v novem Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

Ne da bi to vplivalo na revizijsko mnenje, je Računsko sodišče opozorilo, da poročila bankam za omejitve učinkov finančne krize, niso ustrezno zavarovana.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev izreklo o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2009 *negativno mnenje*. Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so ravnali v neskladju s predpisi v naslednjih primerih:

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

- *Zakon o javnih uslužbencih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso zagotovili enakopravnosti kandidatov za zasedbo delovnega mesta; v pogodbi o zaposlitvi niso navedli posebnih pogojev dela in določil o dodatkih; z izvedenim postopkom javnega natečaja so zaobšli dejanski namen javnega natečaja; javni uslužbenci so nepravilno napredovali;
- *Zakon o delovnih razmerjih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so razporedili javne uslužbence na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev; z izvedenim postopkom objave prostega delovnega mesta so zaobšli dejanski namen objave prostega delovnega mesta; za opravljanje nadurnega dela niso bili izpolnjeni pogoji;
- *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so nepravilno izplačali dodatek;
- *Uredba o postopkih za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so kandidate za zasedbo delovnega mesta različno obravnavali;
- *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so izplačevali dodatek, ki ni opredeljen v aktu o sistemizaciji delovnih mest;
- *Kolektivna pogodba*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so obračunali previsok dodatek za delovno dobo.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki pri izplačilih niso preverili pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini; prevzeli so obveznosti v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu; naročilo so oddali, ne da bi imeli sklenjeno pogodbo oziroma so pogodbo sklenili potem, ko je bilo naročilo oddano; niso izvedli postopka javnega naročila; niso pravilno izkazovali prevzetih obveznosti; izplačali so nedovoljeno predplačilo; niso spoštovali načel namenskosti in gospodarnosti; niso sklepali večstranskih pogodb; niso zahtevali vračil preveč plačanih obveznosti; pogodba je bila sklenjena, ne da bi bili za to izpolnjeni zakonski pogoji;
- *Zakoni o izvrševanju proračuna Republike Slovenije*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so obveznosti poravnali v daljših rokih, kot so zakonsko predpisani; neustrezno so prevzemali obveznosti v breme proračuna prihodnjih let;
- *Zakon o javnih cestah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso na javnem razpisu izbrali koncesionarja za opravljanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest;
- *Zakon o gospodarskih družbah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so prevzeli obveznost, čeprav pogodbe ni sklenil zakoniti zastopnik družbe;
- *Uredba o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso podelili koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest;

- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: v posameznem letu so izkazovali prenizke obveznosti; niso vzpostavili ustrezne evidence pogodb.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- *Zakon o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so prevzeli obveznost, ki ni predmet pogodbe, oziroma so sklenili pogodbo, ne da bi izvedli predpisan postopek oddaje javnega naročila; niso izbrali najugodnejšega ponudnika; niso spoštovali načela gospodarnosti; niso zavrnili nepopolnih in neustreznih ponudb; niso objavili izida o oddaji javnega naročila;
- *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki vsaj za devet pogodb, ki so presegale vrednost 5.150.000 evrov, niso preverili, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso izvajali nadzora nad poslovanjem pravnih oseb;
- *Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so potrjevali neustrezen program obnove;
- *Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so izplačevali proračunska sredstva, čeprav zaradi pomanjkljivega nadzora ni natančne razmejitev med stroški zapiranja in stroški rednega poslovanja rudnika;
- *Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso izvedli javnega razpisa za financiranje nakupa raziskovalne opreme;
- *Uredba komisije (ES) št. 1998/2006 z dne 15. 12. 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči "de minimis"*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso preverjali zneska že odobrenih državnih pomoči;
- *Uredba o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so izplačevali proračunska sredstva, čeprav v programu izvajalcev ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulaciji cen; kompenzacija ne temelji na analizi stroškov;
- *Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so ocenjevali vloge nad mejno vrednostjo;
- *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki v objavi javnega razpisa niso ustrezno opredelili pogojev za kandidiranje; prijavitelji niso izpolnjevali pogojev; v javnem razpisu niso navedli načina razdelitve sredstev; niso navedli meril in niso izvedli ustrezne kontrole zahtevka;
- *Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso upoštevali meril pri dodelitvi sredstev;
- *Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerze od leta 2004 do 2008*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso pravočasno izdali sklepa o določitvi količnika "k";
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso ustrezno izvedli vseh postopkov javnega naročanja.

Druga neskladja s predpisi:

- *Zakon o javnih financah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so prodali kapitalsko naložbo v družbi neposredno na podlagi pogodbe o prodajni opciji; kupnina od prodaje kapitalske naložbe ni bila določena kot namenski prejemek proračuna; niso bili takoj začeti postopki izterjave regresnih zahtevkov iz unovčenih poroštev, terjatev iz unovčenega poročstva ni bila prijavljena v stečajni postopek, sklepanje poslov zadolževanja je bilo izvedeno v nasprotju s programom financiranja, ukrepi za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem niso bili izvedeni pravilno;
- *Zakon o vodah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso ustanovili vodnega sklada kot proračunski sklad;
- *Zakon o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 1.030,15 milijonov evrov, Zakon o soglasju in poročstvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in izdaje dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 544,22 milijonov evrov, Zakon o soglasju in poročstvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d.d. iz naslova kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 329,73 milijonov evrov*: Ministrstvo za finance ni zavarovalo državnega poročstva;
- *Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe*: Ministrstvo za finance ni nadziralo izvajanja zakona;
- *Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije*: Ministrstvo za finance ni nadziralo izvajanja zakona;
- *Zakon o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev*: Ministrstvo za finance ni zavarovalo državnega poročstva;
- *Zakon o političnih strankah*: Ministrstvo za finance ni zaračunalo globe političnim strankam, ki računskemu sodišču niso posredovale letnega poročila o poslovanju stranke za preteklo leto oziroma ga niso posredovale v roku;
- *Zakon o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje*: Ministrstvo za finance je v nasprotju z določili zakona s SOD sklenilo pogodbo o ureditvi načina poplačila obveznosti iz vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje;
- *Uredba o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu Zakona o javnih financah*: Vlada RS je odobrila poročstva na podlagi nepopolnih vlog;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: Ministrstvo za finance kupnin od prodaje kapitalskih naložb ni obravnavalo kot namenske prejemke proračuna.

Vlada RS in vladni proračunski uporabniki med izvajanjem revizije niso odpravili vseh nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, podalo pa je tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	10
2. REVIZIJA SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	15
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	18
2.2.1.1 Proračunski prihodki.....	19
2.2.1.2 Proračunski odhodki	25
2.2.1.3 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije.....	30
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	36
2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	36
2.2.2.2 Evidenca kupnin od prodaje kapitalskih naložb države	62
2.2.2.3 Izdana poročstva Republike Slovenije v letu 2009.....	63
2.2.2.4 Unovčena poročstva in vračila unovčenih poroštev v letu 2009	73
2.2.2.5 Terjatve za unovčena poročstva.....	75
2.2.3 Račun financiranja	78
2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	81
2.2.3.2 Upravljanje z dolgom državnega proračuna.....	91
2.2.3.3 Primerjava izkazanega presežka državnega proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država merjenega po metodologiji ESA 95.....	91
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna	93
3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	95
3.1 UVOD.....	95
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	95
3.3 UGOTOVITVE.....	98
3.3.1 Plače in drugi odhodki zaposlenim.....	98
3.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki	105
3.3.3 Tekoči in investicijski transferi	126

4. MNENJE	145
4.1 MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	145
4.2 MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	147
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	153
6. PRIPOROČILA	155

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 25. 11. 2009¹, dopolnitev sklepa pa 6. 4. 2010².

Odgovornost računskega sodišča

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

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

Splošna cilja revizije sta:

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

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

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹ Št. 1201-1/2009-2.

² Št. 1201-1/2009/99.

³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ Uradni list RS, št. 11/01.

⁵ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

Odgovornost Vlade Republike Slovenije

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

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani Vlade RS, za pravilnost izvršitev proračunov v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe in organov v sestavi ministrstev pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve proračuna za leto 2009.

V letu 2009, na katero se nanaša revizija, in v letu 2010, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani Vlade RS, ki so po prvem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁶ odgovorni za delo vlade.

Vlado RS sestavljajo oziroma so jo v obdobju, na katero se nanaša revizija, sestavljali predsednik Vlade RS, 15 ministrov in trije ministri brez resorja, in sicer:

- Borut Pahor, predsednik Vlade RS,
- dr. Franc Križanič, minister za finance,
- Katarina Kresal, ministrica za notranje zadeve,
- Samuel Žbogar, minister za zunanje zadeve,
- Aleš Zalar, minister za pravosodje,
- dr. Ljubica Jelušič, ministrica za obrambo,
- dr. Ivan Svetlik, minister za delo, družino in socialne zadeve,
- dr. Matej Lahovnik, minister za gospodarstvo do 16. 7. 2010,
- mag. Darja Radić, ministrica za gospodarstvo od 16. 7. 2010,
- dr. Milan Pogačnik, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano do 29. 3. 2010
- dr. Henrik Gjerkeš, v. d. ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano od 29. 3. do 5. 5. 2010,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano od 5. 5. 2010,
- Majda Širca, ministrica za kulturo,
- Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor do 12. 2. 2010,
- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor od 12. 2. 2010,
- dr. Patrick Vlačič, minister za promet,
- dr. Igor Lukšič, minister za šolstvo in šport,
- Borut Miklavčič, minister za zdravje do 7. 4. 2010,
- Dorijan Marušič, minister za zdravje od 7. 4. 2010,
- Irma Pavlinič-Krebs, ministrica za javno upravo,
- Gregor Golobič, minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
- mag. Zlata Ploštajner, ministrica brez resorja, odgovorna za lokalno samoupravo in regionalno politiko do 22. 10. 2009,

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

- dr. Henrik Gjerkeš, minister brez resorja, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko od 22. 10. 2009,
- dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja, pristojen za Slovence v zamejstvu in po svetu,
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve.

Predstojniki vladnih služb, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so v letu 2009, na katerega se nanaša revizija, in v letu 2010, v katerem smo revizijo izvedli, bili oziroma so:

- mag. Milan Martin Cvikl, generalni sekretar Vlade Republike Slovenije do 16. 4. 2010,
- mag. Helena Kamnar, generalna sekretarka Vlade Republike Slovenije od 16. 4. 2010,
- mag. Irena Križman, generalna direktorica Statističnega urada Republike Slovenije,
- Veronika Stabej, direktorica Urada vlade za komuniciranje,
- Ksenija Benedetti, šefinja Protokola v Vladi Republike Slovenije,
- mag. Boštjan Vasle, direktor Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

2. REVIZIJA SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA

2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Njihovo vsebino določa 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 proračuna⁷.

Proračun Republike Slovenije za leto 2009 (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet v letu 2009⁸. Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 (v nadaljevanju: zaključni račun) je bil vročen računskemu sodišču 30. 3. 2010. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2009, in sicer sprejeti⁹ in veljavni¹⁰ proračun ter realizacija proračuna.

V letu 2009 je bilo realiziranih 7.530.721.087 evrov prihodkov, kar predstavlja 95,1 odstotka načrtovanih prihodkov, 9.259.520.752 evrov odhodkov, kar predstavlja 94,9 odstotka načrtovanih odhodkov in proračunski primanjkljaj v znesku 1.728.799.666 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 12.294.810.243 evrov so predstavljali 108,9 odstotka načrtovanih prejemkov, vsi izdatki proračuna v znesku 10.415.830.965 evrov pa 92,3 odstotka načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili prejemki višji od izdatkov za 1.878.979.278 evrov.

Osnovne podatke predstavljamo v tabeli 1.

⁷ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07.

⁸ Izraz "sprejeti proračun" se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2009 je zadnji sprejeti proračun Rebalans proračuna Republike Slovenije, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 59/09.

⁹ Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun (v letu 2009 za drugi rebalans proračuna).

¹⁰ Izraz veljavni proračun se uporablja za sprejeti proračun z vsemi prerazporeditvami.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2009

Izkaz/postavka		Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov					
7	Vsi prihodki	7.920.040.319	0	7.530.721.087	95
4	Vsi odhodki	9.759.279.171	9.832.751.480	9.259.520.752	95
I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)		(1.839.238.852)	-	(1.728.799.666)¹	94
Račun finančnih terjatev in naložb					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	21.068.487	0	24.602.308	117
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	675.462.052	683.967.962	307.513.790	46
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)		(654.393.565)	-	(282.911.482)	43
Račun financiranja					
50	Zadolževanje	3.347.432.617	0	4.739.486.848	142
55	Odplačila dolga	853.800.200	849.107.271	848.796.423	99
III. Neto zadolževanje (III=50-55)		2.493.632.417	-	3.890.690.425	156
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)		11.288.541.423	0	12.294.810.243	109
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)		11.288.541.423	11.365.826.713	10.415.830.965	92
VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)		0		1.878.979.278	-

Opomba 1: Seštevek se razlikuje zaradi zaokroževanja.

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2009.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je bil izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2009.

Podsegmente revidiranja splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2009 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 proračuna¹¹. Primerjali smo jih tudi s podatki iz poročil o pobranih davkih ter preverili usklajevanje evidenc Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) in Carinske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: CURS) z evidencami UJP. Izkazovanje odhodkov proračuna smo preverili sočasno s preizkušanjem pravilnosti izvrševanja proračuna.

Posebej smo revidirali prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije, 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 in Republike Slovenije v razmerju do evropskega proračuna. Za prejeta sredstva iz Evropske unije smo preverili, koliko od teh sredstev se nanaša na programsko obdobje od leta 2004–2006 in koliko na programsko obdobje od leta 2007–2013.

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2009 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 2009 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Revidirali smo tudi poslovne dogodke, ki so vplivali na spremembe finančnega premoženja neposrednih proračunskih uporabnikov in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2009, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke računa financiranja tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev ter potrjevali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2009 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa¹² in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije¹³ glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009¹⁴ (v nadaljevanju: ZIPRS0809), Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije¹⁵ (v nadaljevanju: ZJShemRS), Zakona o jamstveni shemi Republike

¹¹ Proračunski uporabnik (PU) 1099 – Izvrševanje proračuna RS.

¹² Razen za odhodke, katerih preveritve so sestavni del revizije o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹³ Izdana poročila.

¹⁴ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09, 59/09, 96/09.

¹⁵ Uradni list RS, št. 33/09, 42/09.

Slovenije za fizične osebe¹⁶ (v nadaljevanju: ZJShemFO) 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 2009 z realizacijo leta 2008. Državni zbor je v letu 2009 na svoji 11. seji obravnaval predlog zaključnega računa za leto 2008, vendar zaključnega računa ni sprejel. Ker se realizirani prejemki in izdatki za leto 2008 iz predloženega zaključnega računa razlikujejo od istovrstnih podatkov po opravljeni reviziji (v nadaljevanju: revidirani podatki), so v tem revizijskem poročilu predstavljeni vsi, primerjava realizacije med letoma 2009 in 2008 pa je izvedena na revidiranih podatkih za leto 2008.

Pri pregledu dokumentov, ki vključujejo tolarske zneske, smo tolarske zneske preračunali v evre po tečaju zamenjave en evro je 239,64 tolarja.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov in izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, v nekaterih primerih pa tudi merila, ki jih za izkazovanje uvajajo Slovenski računovodski standardi (v nadaljevanju: SRS)¹⁷. Kriterij za opredelitev napak je predstavljalo tudi temeljno načelo, navedeno 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.

Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava

Opozarjamo na neustrezno ureditev načina evidentiranja dolgoročno danih depozitov v novem podzakonskem predpisu, ki ga je izdal minister za finance. Minister za finance je konec leta 2009 izdal nov Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁸ (v nadaljevanju: nov pravilnik o EKN), ki se je začel uporabljati 1. 1. 2010, razen določb 10. in 58. člena, ki so se začele uporabljati že 31. 12. 2009. Določbe 10. člena spreminjajo način evidentiranja dolgoročno danih depozitov.

Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (v nadaljevanju: pravilnik o EKN)¹⁹, ki je veljal v letu 2009 in pred uveljavitvijo novega pravilnika o EKN²⁰, je v 44. členu določal, da se plačila, ki so rezultat dogovora o posojanju sredstev in imajo za rezultat nastanek finančne terjatve, evidentirajo med izdatki. V skladu s tretjim odstavkom 11. člena ZJF se tovrstni izdatki izkazujejo v računu finančnih terjatev in naložb. Izjemo so v skladu z 18. členom pravilnika o EKN predstavljale le naložbe začasno prostih denarnih sredstev, ki se niso evidentirale med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb, temveč le na kontih stanja.

¹⁶ Uradni list RS, št. 59/09.

¹⁷ Uradni list RS, št. 118/05.

¹⁸ Uradni list RS, št. 112/09.

¹⁹ Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 138/06, 120/07, 124/08.

²⁰ Velja od 31. 12. 2009.

Nov pravilnik o EKN določa kot izjemo pri evidentiranju izdatkov računa finančnih terjatev in naložb tudi dolgoročno dane depozite. V 10. členu novega pravilnika o EKN je namreč določeno, da se zneski povečanja dolgoročno danih depozitov ne evidentirajo kot izdatki v računu finančnih terjatev in naložb in ne v okviru splošnega sklada, temveč le na kontih stanja. Spremenjen način evidentiranja dolgoročno danih depozitov vpliva na izkazovanje poslovnih dogodkov v zaključnem računu proračuna na način, da se dolgoročno dani depoziti ne izkazujejo več kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb.

Nov pravilnik o EKN izenačuje način evidentiranja naložb začasno prostih denarnih sredstev in dolgoročno danih depozitov, čeprav gre po vsebini za različne poslovne dogodke. Način izkazovanja naložb začasno prostih denarnih sredstev je ustrezen in v skladu z merili, ki jih za izkazovanje poslovnih dogodkov uvajajo SRS²¹. SRS 7.5 določa, da med denarna sredstva uvrščamo tudi denarne ustreznike. Denarni ustrezniki so naložbe, ki jih je mogoče hitro oziroma v bližnji prihodnosti pretvoriti v vnaprej znani znesek denarnih sredstev in pri katerih je tveganje spremembe vrednosti nepomembno. Sem lahko uvrščamo kratkoročne depozite in vloge v bankah ter podobne naložbe, ki sicer niso namenjene vzpostavljanju naložb, temveč zagotavljanju plačilne sposobnosti. Iz tega izhaja, da naložb oziroma depozitov začasno prostih denarnih sredstev po vsebini ne moremo opredeliti kot posojanje, temveč so to po vsebini denarna sredstva, in jih zato ni treba izkazovati med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb. V nasprotju z naložbami začasno prostih denarnih sredstev, dolgoročni depoziti po vsebini niso denarni ustrezniki, temveč posojila, zato jih ni mogoče obravnavati kot denarna sredstva in jih je treba evidentirati med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb.

Način evidentiranja dolgoročno danih depozitov, ki ga je uvedel nov pravilnik o EKN, ne zagotavlja popolnosti izkazovanja vseh prejemkov in izdatkov proračuna, ki je eno izmed temeljnih načel javnih financ, določeno v četrtem odstavku 2. člena ZJF. Prav tako takšna ureditev predstavlja odklon od opredelitve izdatkov proračuna iz 12. točke prvega odstavka 3. člena ZJF²² ter opredelitve računa finančnih terjatev in naložb iz tretjega odstavka 11. člena ZJF²³.

Nov pravilnik o EKN, v delu, ki se nanaša na evidentiranje dolgoročno danih depozitov²⁴, ne zagotavlja upoštevanja računovodskega načela dosledne stanovitnosti²⁵; ta določa, da mora biti način računovodskega obravnavanja gospodarskih kategorij jasno določen in se ne more spreminjati glede na trenutne koristi poslovne celote. Če so načini računovodskega obravnavanja gospodarskih kategorij v različnih obdobjih različni, je treba prikazati razloge in posledice takšnih sprememb. Prav tako ni spoštovana četrta kakovostna značilnost računovodskih izkazov, ki jo opredeljujejo SRS²⁶, to je primerljivost, ki omogoča, da je zaradi metodične enotnosti mogoče primerjati postavke v računovodskih izkazih istega podjetja za

²¹ Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, v nadaljevanju: ZR) v 2. členu določa uporabo Slovenskih računovodskih standardov.

²² Izdatki so vsi odhodki, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in za odplačila glavnice dolga.

²³ V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb. ZJF opredeljuje le posojila in ne depozitov, ki pa so po vsebini enaki posojilom (finančne naložbe).

²⁴ V reviziji smo preučili samo tiste določbe novega pravilnika o EKN, ki so začele uporabljati že v letu 2009.

²⁵ Kodeks računovodskih načel, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana 1998.

²⁶ Uvod v Slovenske računovodske standarde (2006), točka 5: Temeljne računovodske predpostavke in kakovostne značilnosti računovodenja.

različna leta ali postavke v računovodskih izkazih različnih podjetij, in tudi da so konti in knjižbe na njih metodično enotni tako v posameznem podjetju kot v različnih podjetjih.

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V zaključnem računu so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 7.530.721.087 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.259.520.752 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki²⁷ je znašal 1.728.799.666 evrov.

Realizirani prihodki so bili v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 nižji za 11,8 odstotka, predvsem zaradi zmanjšanja davčnih prihodkov. Realizirani odhodki so bili v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 višji za 7,9 odstotka. V primerjavi z letom 2008 so se najbolj povečali tekoči in investicijski transferi, in sicer investicijski transferi za 33,4 odstotka ter tekoči transferi za 12,1 odstotka. Tekoči in investicijski odhodki so se v primerjavi z letom 2008 zmanjšali, in sicer investicijski odhodki za 9,4 odstotka ter tekoči transferi za 1,1 odstotka. Plačila sredstev v proračun Evropske unije so se v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 povečala za 2,7 odstotka.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2009 glede na leto 2008 ni bistveno spremenila. Največ, in sicer za 3,5 odstotne točke, so se v primerjavi z letom 2008, zaradi zmanjšanja tekočih in investicijskih odhodkov, povečali tekoči in investicijski transferi. Sprememba strukture odhodkov je predvsem odraz ekonomske krize, zaradi katere je bilo treba povečati transferne izdatke posameznikom in podjetjem v krizi.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2008 in 2009 so prikazani v tabeli 2.

²⁷ Proračunski primanjkljaj.

Tabela 2: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2008 in 2009

Konto/Postavka		Zaključni račun 2008	Revidirani podatki 2008		Realizacija 2009		Indeks
		v evrih	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(8)=(5)/(3)*100
70	Davčni prihodki	7.685.337.562	7.685.337.563	90,0	6.554.054.334	87,0	85
71	Nedavčni prihodki	469.283.453	476.840.084	5,6	364.576.643	4,8	76
72	Kapitalski prihodki	10.620.952	10.620.952	0,1	9.080.983	0,1	86
73	Prejete donacije	5.992.030	5.992.030	0,1	7.280.373	0,1	122
74	Transferi prihodki	605.054	605.054	0,0	800.285	0,0	132
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	363.230.950	363.230.950	4,3	594.928.469	7,9	164
I.	Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	8.535.070.002	8.542.626.633	100,0	7.530.721.087	100,0	88
40	Tekoči odhodki	2.434.852.615	2.438.890.391	28,4	2.412.313.450	26,1	99
41	Tekoči transferi	4.625.788.504	4.737.342.325	55,2	5.311.259.911	57,4	112
42	Investicijski odhodki	495.473.994	495.543.218	5,8	448.776.837	4,8	91
43	Investicijski transferi	486.019.025	485.619.025	5,7	647.869.434	7,0	133
45	Plačila sredstev v Evropsko unijo	427.915.174	427.915.174	5,0	439.301.120	4,7	103
II.	Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	8.470.049.312	8.585.310.133	100,0	9.259.520.752	100,0	108
III.	Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	65.020.690	(43.083.501)	-	(1.728.799.666)	-	4.013

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

Viri: predloga zaključnega računa za leto 2008 in 2009, revizijsko poročilo št. 1201-1/2008-53 z dne 23. 9. 2009.

2.2.1.1 Proračunski prihodki

Realizacija proračunskih prihodkov je bila za 4,9 odstotka nižja od sprejetega proračuna za leto 2009. Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2009 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2009

Konto / Postavka	Sprejeti proračun za leto 2009 v evrih	Realizacija v letu 2009 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	6.726.857.388	6.554.054.334	97
71 Nedavčni prihodki	351.841.244	364.576.643	104
72 Kapitalski prihodki	20.521.372	9.080.983	44
73 Prejete donacije	6.004.435	7.280.373	121
74 Transferni prihodki	759.458	800.285	105
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	814.056.422	594.928.469	73
Skupaj	7.920.040.319	7.530.721.087	95

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2009.

V zaključnem računu proračuna za leto 2009 so bili izkazani realizirani prihodki v znesku 7.530.721.087 evrov. Z revizijo smo potrdili popolnost izkazovanja prejetih denarnih sredstev, ne pa tudi izkazovanja prihodkov, saj iz glavne knjige proračuna ni mogoče ugotoviti, kateri prilivi na podračun proračuna predstavljajo prihodek proračuna. Evidentiranje poslovnih dogodkov, povezanih z izkazovanjem prihodkov, ni urejeno na način, ki bi omogočal potrditev popolnosti izkazovanja prihodkov.

Že v preteklih revizijah zaključnega računa so bila ugotovljena razhajanja pri izkazovanju prihodkov v zaključnem računu in analitičnimi evidencami, ki jih vodi DURS. Do navedenih razlik med podatki prihaja zaradi različnega evidentiranja poslovnih dogodkov, kar razkrivamo v nadaljevanju.

2.2.1.1.a Podatki iz poročila A1-JFP, ki ga za javnofinančne prihodke pripravi DURS, se razlikujejo od podatkov glavne knjige proračuna in podatkov o vplačanih davčnih prihodkih iz poročila UJP. DURS je za izvajanje Pravilnika o opravljanju nalog Uprave Republike Slovenije za javna plačila na področju plačevanja in razporejanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov²⁸ (v nadaljevanju: pravilnik) z UJP sklenila protokol o postopkih za izvajanje mesečnih usklajevanj evidenc s poročili UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah. Tretji odstavek 7. člena pravilnika določa, da morajo prejemniki in nadzorniki najmanj enkrat mesečno na podlagi poročil UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah uskladiti svoje evidence za davek na dodano vrednost²⁹ (v nadaljevanju: DDV). V letu 2009 se je protokol izvajal za DDV, za druge davčne prihodke pa DURS evidenc ni usklajevala.

DURS je v letu 2009 za 67 vplačilnih računov preverila, ali so bile vse izvedene denarne transakcije po podatkih UJP zajete v obdelavo³⁰. Razlike pri tem niso bile ugotovljene, kar pomeni, da so bila vsa vplačila in vračila evidentirana v davčno knjigovodstvo. Razlik, do katerih prihaja zaradi različnega načina evidentiranja poslovnih dogodkov³¹, pa DURS ni ugotavljala. Razlike so prikazane v tabeli 4:

²⁸ Uradni list RS, št. 110/02, 42/03, 134/03, 70/04, 141/04, 106/05, 120/05, 72/06, 136/06, 117/07, 77/08, 32/09.

²⁹ Če se ugotovijo razlike, je v skladu s tretjim odstavkom 7. člena pravilnika treba razlike odpraviti po postopkih, ki so določeni s tem pravilnikom.

³⁰ Obdelavo podatkov izvaja pogodbeni izvajalec RRC Računalniške storitve, d. d., Ljubljana.

³¹ DURS v analitično evidenco (TKDIS) evidentira poslovne dogodke glede na datum plačila, med tem ko UJP podatke o vplačilih na vplačilni račun evidentira ob prilivu na račun.

Tabela 4: Primerjava prihodkov izkazanih v glavni knjigi proračuna in v analitičnih evidencah DURS

Račun JFP¹/ konto	Naziv	Prihodki po podatkih		Razlika v evrih
		glavne knjige proračuna v evrih	analitične evidenice DURS v evrih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) - (4)
700001	Dohodnina – letni poračun	(81.197.460)	(81.390.777)	193.317
700002	Akontacija dohodnine – od dohodkov iz delovnega razmerja	1.798.852.262	1.798.631.040	221.222
	Akontacija dohodnine - od pokojnin, nadomestil in drugih dohodkov iz naslova obveznega in prostovoljnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja	20.968.571	21.016.474	(47.903)
700003	Akontacija dohodnine – od dohodkov iz drugega pogodbenega razmerja	76.543.502	77.008.730	(465.228)
700004	Akontacija dohodnine – od drugih dohodkov	14.171.904	14.151.768	20.136
700006	Akontacija dohodnine od dohodka iz osn. kmetijske dejavnosti	4.225.911	4.230.468	(4.557)
700008	Akontacija dohodnine od dohodka iz dejavnosti	100.603.518	100.804.251	(200.733)
700009	Akontacija dohodnine - od dohodka iz dejavnosti od vsakega posameznega dohodka	10.008.865	9.846.861	162.004
700010	Dohodnina od dobička iz kapitala pri odsvojitvi nepremičnin	7.387.108	7.392.275	(5.167)
700011	Dohodnina od dobička iz kapitala od odsvojitve vrednostnih papirjev in drugih deležev ter investicijskih kuponov	25.975.724	25.973.535	2.189
700012	Dohodnine – od dividend	48.816.743	48.890.285	(73.542)
700013	Dohodnine – od obresti	49.764.299	46.970.581	2.793.718
	Akontacija dohodnine – od dohodkov iz oddajanja premoženja v najem	13.676.772	13.647.225	29.547
700014	Akontacija dohodnine – od dohodkov iz prenosa premoženjskih pravic	3.750.082	3.796.891	(46.809)
700015	Zamudne obresti od dohodnine	(1.747.268)	(1.758.003)	10.735
700100	Davek od dohodkov pravnih in fizičnih oseb – davčni odtegljaj	712.417.373	712.550.291	(132.918)
700101	Zamudne obresti od davka od dohodkov pravnih oseb	(189.305)	(245.771)	56.466
701000	Prispevek za zaposlovanje-od zaposlenih pri pravnih osebah	16.854.777	16.829.077	25.700
701002	Prispevek za starševsko varstvo – od zaposl. pri pravnih oseb.	11.864.280	11.861.504	2.776
701100	Prispevek za zaposlovanje – za zaposlene pri pravnih osebah	7.228.015	7.220.199	7.816
702000	Davek na izplačane plače	1.241.267	1.199.263	42.004
702001	Zamudne obresti od davka na izplačane plače	62.030	46.200	15.830
702100	Posebni davek na določene prejemke (na pogodbeno delo)	27.337.329	27.326.493	10.836
702101	Zamudne obrest od posebnega davka na določene prejemke	(150.932)	(153.560)	2.628
704410	Davek od prometa zavarovalnih poslov	68.816.768	68.774.027	42.741
704713	Požarna taksa	7.130.642	7.120.299	10.343
704800	Davek od prometa novih motornih vozil	35.523.569	35.620.721	(97.152)
706001	Pozneje vplačani ukinjeni davki in prispevki	1.887.178	1.863.390	23.788
706002	Prisilne izterjave davkov in prispevkov	2.590.955	1.426.579	1.164.376
Skupaj razlika		2.984.414.479	2.980.650.316	3.764.163

Opomba 1: JFP – javnofinančni prihodki. Prikazani so zgolj tisti računi javnofinančnih prihodkov, pri katerih je bila razlika višja od 1.000 evrov.

Vir: podatki glavne knjige proračuna in podatki analitične evidence DURS.

DURS je za ugotovljene razlike podal zgolj splošna pojasnila o razlogih, ki privedejo do razlik.

Pojasnilo DURS

Razlike zaradi dolgotrajnega in težavnega iskanja po analitičnih knjigovodskih evidencah na lokacijah po vseh davčnih uradih Republike Slovenije, ni mogoče pojasniti. Z uvedbo novega davčnega informacijskega sistema eDIS DURS pričakuje večjo usklajenost podatkov oziroma boljši in učinkovitejši pregled nad razlikami, do katerih prihaja zaradi zakonsko določenega načina različnega evidentiranja poslovnega dogodka.

Pravilnik o računovodstvu³², ki ga je izdal minister, pristojen za finance, v 26. členu določa, da mora neposredni proračunski uporabnik najmanj štirikrat letno uskladiti analitične evidence s sintetično evidenco. Davčno knjigovodstvo oziroma njegove analitične evidence, ki predstavljajo podlago za evidentiranje poslovnih dogodkov v glavni knjigi proračuna, niso usklajene s podatki v glavni knjigi, kar je v nasprotju s 26. členom Pravilnika o računovodstvu. V nadaljevanju sta dva primera neusklajenih evidenc.

- Pri dohodnini od obresti je ugotovljena razlika v znesku 2.793.718 evrov. Znesek 2.828.124 evra se nanaša na davčni odtegljaj, ki ga v skladu z Direktivo Sveta 2003/48/ES z dne 3. 6. 2003 o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti³³ od 1. 6. 2005 obračunavajo Avstrija, Belgija, Luksemburg in nekatere druge države³⁴ glede na dohodke od prihrankov nerezidentov, državljanov Republike Slovenije. Davčni organi teh držav zadržijo 25 odstotkov davčnega odtegljaja, preostali del (75 odstotkov) prihodkov pa nakažejo v proračun Republike Slovenije. DURS navedenih davčnih odtegljajev ne izkazuje v poročilu A1-JFP, saj iz nakazila davčnega odtegljaja tuje države davčni zavezanci niso razvidni. Za navedene davčne odtegljaje DURS vodi ločeno evidenco, na podlagi katere preverja in primerja informacije o izvršenih nakazilih iz tujine z dejanskimi nakazili na vplačilni račun dohodnine – od obresti pri UJP. Evidenco DURS vodi v Excelovem dokumentu. Takšen način evidentiranja davčnih odtegljajev ne zagotavlja njihove popolnosti evidentiranja, saj se podatki brez sledljivosti lahko popravljajo ali spreminjajo. Preostali znesek razlike v znesku 34.406 evra ni bil pojasnjen.

Priporočilo

DURS naj zaradi večje preglednosti poročanja o izvršenih vplačilih davčnih prihodkov na vplačilne račune v poročilu A1-JFP prikaže tudi podatek o davčnih odtegljajih od dohodkov od prihrankov, ki jih za državljane Republike Slovenije v prehodnem obdobju v proračun nakazujejo Avstrija, Belgija, Luksemburg in nekatere druge države. DURS naj vzpostavi evidenco, ki bo zagotavljala ustrezno varnost podatkov.

Pojasnilo DURS

Podatki o davčnem odtegljaju od dohodkov od prihrankov (dohodnina od obresti) na dan 31. 12. 2010 bodo v poročilo A1-JFP za leto 2010 ročno vneseni, ustrezna evidenca pa bo zagotovljena z vzpostavitvijo novega informacijskega sistema.

- Pri izkazovanju prihodkov iz prisilne izterjave davkov in prispevkov je ugotovljena razlika v znesku 1.164.376 evrov, ki se v skupnem znesku 1.263.609 evrov nanaša na vračila stroškov davčne izvršbe za

³² Št. 45 – 14/2008/1 z dne 25. 3. 2008.

³³ Uradni list EU, št. 157.

³⁴ Države ter odvisna in pridružena ozemlja, ki jim je v prehodnem obdobju, od leta 2005 do leta 2011, dovoljen davčni odtegljaj od dohodkov nerezidentov od prihrankov, so določene s Pravilnikom o določitvi ozemelj, ki uporabljajo ukrepe, ki ustrezajo ali so enaki tistim, ki jih določa Direktiva Sveta 2003/48/ES (Uradni list RS, št. 138/06).

druge nedavčne obveznosti. DURS v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku³⁵ in Zakonom o prekrških³⁶ na predlog prekrškovnega organa izvrši postopke davčne izvršbe denarnih terjatev države in samoupravnih lokalnih skupnosti³⁷. Stroške izvršbe plača dolжник, razen če se dokaže, da izvršba ni bila upravičena. Vračila stroškov davčne izvršbe se vodijo v evidencah davčne izvršbe in predstavljajo nedavčni prihodek države. Preostali znesek razlike v znesku 99.233 evrov ni bil pojasnjen.

V glavni knjigi proračuna so vračila stroškov izvršbe evidentirana med davčnimi prihodki na kontu 706002 – Prisilne izterjave davkov in prispevkov. V skladu z določili pravilnika o EKN ti prihodki po vsebini predstavljajo nedavčne prihodke, zato je bilo njihovo evidentiranje v nasprotju z 51. in 52. členom pravilnika o EKN. Zaradi tega so v zaključnem računu proračuna v bilanci prihodkov in odhodkov davčni prihodki izkazani za 1.263.609 evrov previsoko, nedavčni prihodki pa za enak znesek prenizko.

2.2.1.1.b Pri primerjavi podatkov o vplačilih in vračilih DDV iz poročila A1-DDV in poročila A1-JFP smo ugotovili, da je izkazan znesek plačil DDV v poročilu A1-JFP za 191.482 evrov višji kot v poročilu A1-DDV. Razlika se nanaša na pobrani DDV za elektronsko opravljene storitve, ki ga na posebni devizni račun³⁸ vplačujejo davčni zavezanci, ki nimajo sedeža v Republiki Sloveniji in opravljajo elektronske storitve. Ta se kasneje prenese na račun DDV. Vplačila se po posebnem sklicu evidentirajo v posebni evidenci, ki se vodi pri Davčnem uradu Ljubljana, v poročilo A1-JFP pa se vnašajo ročno, kot javnofinančni prihodek na podkontu 704003 – Zamudne obresti od davka na dodano vrednost od uvoženega blaga, ki pa ni ustrezen. Napačno izkazovanje DDV od elektronsko opravljenih storitev v poročilu A1-JFP se ne odraža v napačnem izkazovanju davčnih prihodkov v glavni knjigi proračuna, kjer so ti izkazani na podkontu 704000 – Davek na dodano vrednost po obračunu.

Priporočilo

DURS naj prihodek iz vplačanega DDV od elektronsko opravljenih storitev v poročilu A1-JFP izkaže na nižji ravni podkonta 704000 (na primer na podkontu 7040001).

V primerjavi z letom 2008 so bila vračila v potniškem prometu tujcem in konzularnim predstavništvom v letu 2009 v znesku 54.208.991 evrov vključena v poročilo A1-DDV in tako je odpravljeno neustrezno poročanje na podlagi neusklajenih evidenc, na katerega smo opozarjali pri preteklih revizijah.

2.2.1.1.c Politичne stranke morajo v skladu s 24. členom Zakona o političnih strankah³⁹ (v nadaljevanju: ZPolS) Državnemu zboru do 30. 4. tekočega leta predložiti letno poročilo o poslovanju stranke za preteklo leto (v nadaljevanju: poročilo). Pred oddajo letnih poročil političnih strank mora poročila pregledati in oceniti računsko sodišče, zapis o pregledu pa se kot priloga priloži k poročilu. Rok, do katerega morajo politične stranke računskemu sodišču predložiti poročilo v pregled in oceno je 31. 3. tekočega leta. V letu 2009 je poročilo računskemu sodišču v roku posredovalo 22 političnih strank, od skupno 59 registriranih. Kar 36 političnih strank poročila računskemu sodišču ni posredovalo, ena politična stranka pa poročila ni posredovala v roku, kar se v skladu z 11. točko prvega odstavka 28. člena

³⁵ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08.

³⁶ Uradni list RS, št. 3/07-UPB4, 17/08 (21/08 popr.), 108/09.

³⁷ Po določbah zakona, ki ureja prisilno izterjavo davkov.

³⁸ Račun št. 01100-6000007007-DDV, kasneje pa se prenese na račun DDV, št. 01100-8305527000.

³⁹ Uradni list RS, št. 100/05-UPB1, 103/07.

ZPolS obravnava kot prekršek, ki se kaznuje z globo od 4.150 evrov do 20.850 evrov. Ministrstvo za finance, kot pristojno ministrstvo za nadzor nad izvrševanjem določb 24. člena ZPolS, bi navedenim političnim strankam moralo na podlagi 11. točke prvega odstavka 28. člena ZPolS izreči globo za storjeni prekršek v znesku najmanj 4.150 evrov, ki bi bila ob vplačilu v proračun izkazana kot prihodek državnega proračuna.

2.2.1.2 Proračunski odhodki

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 5,1 odstotka nižja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2009. Nižja realizacija je predvsem posledica manjše porabe sredstev za tekoče transfere, ki je bila za 268.203.290 evrov oziroma 4,8 odstotka nižja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu. Največje odstopanje med načrtovanimi in realiziranimi odhodki izkazujejo investicijski odhodki in investicijski transferi. Poraba sredstev za investicijske odhodke je bila za 58.711.173 evrov oziroma 11,6 odstotka nižja od načrtovanih, poraba sredstev za investicijske transfere pa za 79.943.041 evrov oziroma 11 odstotkov nižja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2009.

Načrtovani in realizirani odhodki v letu 2009 so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2009

Konto / Postavka	Sprejeti proračun za leto 2009 v evrih	Realizacija v letu 2009 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.492.469.913	2.412.313.450	97
41 Tekoči transferi	5.579.463.201	5.311.259.911	95
42 Investicijski odhodki	507.488.010	448.776.837	88
43 Investicijski transferi	727.812.475	647.869.434	89
45 Plačila sredstev v proračun Evropske unije	452.045.572	439.301.120	97
Skupaj	9.759.279.171	9.259.520.752	95

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2009.

Primerjali smo pravice porabe, kot so bile zagotovljene v sprejetem proračunu, s pravicami porabe v veljavnem proračunu po ekonomski klasifikaciji. Z izvedenimi prerazporeditvami v letu 2009 so se najbolj povečale pravice porabe na kontih skupine tekočih in investicijskih transferov, in sicer zaradi nižjih pravic porabe na kontih investicijskih odhodkov. Zaradi poslabšanja gospodarskih razmer v letu 2009 so bila s prerazporeditvami zagotovljena dodatna sredstva predvsem za transfere brezposelnim in ostale socialne transfere. Spremembe razpoložljivih pravic porabe med skupinami kontov oziroma podsegmenti so prikazane v tabeli 6.

Tabela 6: Pregled izvedenih prerazporeditev pravic porabe med skupinami kontov

Skupina kontov		Prerazporeditve na skupino kontov v evrih				
		40	41	42	43	Skupna vsota
Prerazporeditve iz skupine kontov v evrih	40		18.757.716	21.536.836	16.027.770	56.322.322
	41	5.229.538		356.033	34.300.180	39.885.751
	42	15.942.568	2.000.250		20.385.167	38.327.985
	43	3.170.308	45.322.054	11.124.938		59.617.300
	Skupna vsota	24.342.414	66.080.020	33.017.807	70.713.117	194.153.358

Vir: analitični podatki Ministrstva za finance.

2.2.1.2.a Republika Slovenija je v letu 2007 na podlagi sklepa Vlade RS s pogodbo o brezplačnem prenosu delnic⁴⁰ na Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SOD) neodplačno prenesla 653.548 navadnih imenskih kosovnih delnic družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Telekom), kar predstavlja 10 odstotkov delnic omenjene družbe. Delnice so bile prenesene z namenom zagotovitve sredstev za poplačilo upravičencem po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje⁴¹ (v nadaljevanju: ZVVJTO). ZVVJTO v 3. členu določa, da je zavezanec za vračilo vlaganj Republika Slovenija, v imenu Republike Slovenije pa vračilo vlaganj izvrši SOD, iz česar izhaja, da SOD posluje v imenu in za račun Republike Slovenije.

Dne 15. 5. 2009 sta Republika Slovenija in SOD sklenila Pogodbo o ureditvi načina poplačila obveznosti iz vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (v nadaljevanju: pogodba o poplačilu obveznosti). S pogodbo o poplačilu obveznosti je določen način poplačila obveznosti Republike Slovenije do SOD za leti 2009 in 2010 za izplačila upravičencem po ZVVJTO, ki jih izvršuje SOD iz založenih lastnih sredstev. S pogodbo o poplačilu obveznosti je dogovorjeno, da bo Republika Slovenija mesečno poravnala obveznosti do SOD iz sredstev proračuna. Ob sklenitvi pogodbe o poplačilu obveznosti je v celoti ostala v veljavi tudi pogodba o brezplačnem prenosu delnic.

Iz pogodbe o poplačilu obveznosti je mogoče ugotoviti, da SOD zaradi neugodnih finančnih razmer ne more poravnati obveznosti po ZVVJTO iz prodaje delnic družbe Telekom⁴², zaradi česar poravnava obveznosti po omenjenem zakonu iz založenih lastnih sredstev. Navedeno je tudi, da je pogodba o poplačilu obveznosti sklenjena na podlagi 11. člena ZVVJTO in 5. člena pogodbe o brezplačnem prenosu delnic.

ZVVJTO v 11. členu, na katerega se sklicuje pogodba o poplačilu obveznosti, določa, da, če prenesene delnice družbe Telekom ne zadoščajo za vračanje vlaganj in kritje z njimi povezanih stroškov po

⁴⁰ Pogodba o brezplačnem prenosu delnic z dne 2. 8. 2007. Dne 20. 11. 2008 sta Republika Slovenija in SOD sklenila aneks št. 1 k pogodbi o brezplačnem prenosu delnic, s katerim sta med drugim uredila poročanje in upravičene stroške SOD za izvajanje nalog po ZVVJTO.

⁴¹ Uradni list RS št. 54/07-UPB4.

⁴² Delnice družbe Telekom v celotnem obdobju od prenosa na SOD do konca leta 2009 niso bile prodane.

ZVVJTO, Republika Slovenija zagotovi dodatno finančno in stvarno premoženje, ki ga s posebno pogodbo prenese na SOD. Zaradi tega bi morala SOD delnice najprej prodati in tako prejeta sredstva porabiti za poplačilo obveznosti, ki jih ima po zakonu. Republika Slovenija pa lahko zagotovi dodatno finančno ali stvarno premoženje za pokrivanje obveznosti po ZVVJTO šele potem, ko se nesporno izkaže, da sredstva iz prodaje delnic ne zadostujejo za kritje vseh obveznosti po ZVVJTO. Tudi v prehodnih določbah 10. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah ZVVJTO⁴³ je določeno, da dokler niso ustvarjeni finančni pritoki iz prodaje delnic, SOD zagotavlja likvidnost za izplačilo vlaganj iz drugih lastnih sredstev. To pomeni, da je bila pogodba o poplačilu obveznosti sklenjena v nasprotju z določili ZVVJTO in enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

SOD je v letu 2009 v imenu in za račun Republike Slovenije izvršila za 27.038.672 evrov izplačil upravičencem po ZVVJTO, od tega je bilo SOD na podlagi pogodbe o poplačilu obveznosti iz proračuna povrnjenih 26.990.515 evrov⁴⁴, ki so bili v poslovnih knjigah Ministrstva za finance evidentirani na kontu tekočih transferov. Preostali znesek 48.157 evrov predstavlja založena lastna sredstva SOD⁴⁵, ki jih je Ministrstvo za finance evidentiralo na kontu kratkoročnih obveznosti do SOD.

SOD obravnava založena lastna sredstva za izplačila upravičencem po ZVVJTO kot dano posojilo Republiki Sloveniji, za katero obračunava obresti po letni obrestni meri 4,475 odstotka⁴⁶. V letu 2009 je SOD Republiki Sloveniji za založena lastna sredstva v obdobju od leta 2007 do leta 2009 zaračunala 6.960.997 evrov obresti. Poleg tega si je za izvajanje nalog po navedenem zakonu zaračunala še 29.499 evrov drugih stroškov.

V letu 2009 je SOD prejela dividende družbe Telekom v znesku 3.921.288 evrov, ki so bile v celoti porabljene za financiranje zaračunanih stroškov SOD⁴⁷, preostali znesek zaračunanih stroškov predstavlja obveznost Republike Slovenije do SOD.

Računsko sodišče je v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 že opozorilo na napačno evidentiranje poslovnih dogodkov, povezanih z izvajanjem ZVVJTO. Kljub razkritjem v revizijskih poročilih, so poslovni dogodki v poslovnih knjigah Ministrstva za finance še vedno napačno evidentirani.

Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah nima evidentiranih nobenih terjatev in obveznosti do SOD po ZVVJTO. Prenesene delnice družbe Telekom na SOD so evidentirane na kontih izvenbilančne evidence v napačnem znesku 324.623.827,08 evra, ki predstavlja tržno vrednost prenesenih delnic na dan prenosa na SOD⁴⁸. Poštena vrednost delnic je na dan 31. 12. 2009 namreč znašala 88.006.774 evrov.

⁴³ Uradni list RS, št. 33/07.

⁴⁴ Znesek se nanaša na izplačana vlaganja upravičencem za obdobje januar-oktober 2009.

⁴⁵ SOD lahko zalaga lastna sredstva v skladu s 5. odstavkom 10. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (Uradni list RS, št. 60/06).

⁴⁶ Višina obrestne mere je bila določena v aneksu št. 1 k pogodbi o brezplačnem prenosu delnic.

⁴⁷ Sredstva dividend so bila porabljena v skladu z 4. členom aneksa št. 1 k pogodbi o brezplačnem prenosu delnic, kjer je navedeno, da se dividende, ki jih pridobi SOD od družbe Telekom, najprej porabijo za poplačilo stroškov povezanih z izvrševanjem nalog SOD po ZVVJTO. Preostanek sredstev dividend se porabi za vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje v skladu z ZVVJTO.

⁴⁸ Delnice Telekom so bile s konta terjatev Republike Slovenije do SOD prenesene na konte izvenbilančne evidence v letu 2008 na podlagi sklepa ministra št. 450-79/2008/16 z dne 20. 2. 2009.

Evidentiranje delnic družbe Telekom v izvenbilančni evidenci je v nasprotju s 14. členom ZR, evidentiranje poslovnih dogodkov po ZVVJTO v poslovnih knjigah države pa v nasprotju z 20. in 28. členom ZR.

SOD v svojih poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2009 izkazuje terjatev do Republike Slovenije v znesku 159.523.539 evrov, ki vključuje tudi znesek obveznosti iz sklenjenih poravnjav v letu 2009, ki pa še niso bile izplačane upravičencem v znesku 4.696.351 evrov. Iz tega izhaja, da terjatve in obveznosti, ki se nanašajo na izvajanje ZVVJTO, med Republiko Slovenijo in SOD na dan 31. 12. 2009 niso bile usklajene. SOD izkazuje na dan 31. 12. 2009 prenesene delnice družbe Telekom na kontih izvenbilančne evidence v znesku 88.006.774 evrov.

Iz določil ZVVJTO izhaja, da SOD opravlja navedene posle v imenu in za račun Republike Slovenije, kar pomeni, da bi morala Republika Slovenija v svojih poslovnih knjigah izkazovati vse poslovne dogodke v povezavi z izvajanjem ZVVJTO. Tako bi morala Republika Slovenija v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov med odhodki izkazati vsa izplačila upravičencem po ZVVJTO ter zaračunane in poplačane stroške SOD v letu 2009 v skupnem znesku 34.029.168 evrov in ne samo stroškov, ki so bili v letu 2009 SOD izplačani iz proračuna. Zaradi tega so odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani v znesku 7.038.653 evrov.

Vir pokrivanja stroškov v znesku 7.038.653 predstavljajo založena sredstva SOD v znesku 3.117.365 evrov, ki bi jih Republika Slovenija morala izkazati med prejemki iz zadolževanja v računu financiranja ter izplačane dividende v znesku 3.921.288 evrov, ki bi jih država morala izkazati v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavčnimi prihodki. Zaradi tega je kršeno načelo izkazovanja poslovnih dogodkov po bruto sistemu (peti odstavek 2. člena ZJF), saj v zaključnem računu proračuna države niso izkazani vsi odhodki in prejemki, ki so bili porabljeni za poplačilo obveznosti države.

Ministrstvo za finance je delnice družbe Telekom v letu 2008 preneslo v izvenbilančno evidenco, kar ni v skladu z namenom prenosa delnic na SOD in zakonskimi pooblastili, ki so dane SOD za opravljanje poslov po ZVVJTO. Ministrstvo za finance bi moralo prenesene delnice evidentirati na kontu terjatev do SOD. Tudi založena sredstva SOD bi moralo evidentirati na kontu obveznosti iz zadolžitve Republike Slovenije pri SOD. Šele ob dejanski prodaji delnic bi Ministrstvo za finance lahko pobotalo terjatve in obveznosti do SOD, ki izhajajo iz poslov po ZVVJTO, ter hkrati izkazalo prejemke iz prodaje kapitalskih deležev v računu finančnih terjatev in naložb ter odplačilo dolga (vračilo založenih sredstev) v računu financiranja.

V bilanci stanja so zaradi napačnega evidentiranja poslovnih dogodkov prenizko izkazane terjatve do SOD in dolgoročno odloženi prihodki v znesku 88.006.774 evrov⁴⁹ ter prenizko izkazane obveznosti iz zadolževanja in splošni sklad za drugo v znesku 154.779.030 evrov⁵⁰. V zaključnem računu so v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani odhodki v znesku 7.038.653 evrov in prihodki v znesku 3.921.288 evrov, v računu financiranja pa so prenizko izkazani prejemki iz zadolževanja v znesku 3.117.365 evrov.

⁴⁹ Poštena vrednost prenesenih delnic na dan 31. 12. 2009.

⁵⁰ Znesek predstavlja založena sredstva SOD v letih 2007, 2008 in 2009, zmanjšani za izkazane obveznosti Republike Slovenije do SOD na dan 31. 12. 2009 v znesku 48.157 evrov (konto 220010).

2.2.1.2.b Ministrstvo za okolje in prostor v skladu s 162. členom Zakona o vodah⁵¹ (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.

ZIPRS0809 opredeljuje vire sklada ožje kot ZV-1, in sicer v 12. točki 11. člena kot namenske prihodke proračuna v letu 2009 določa vodna povračila do zneska 19.319.036 evrov in plačila za pridobitev vodne pravice do zneska 5.697.060 evrov oziroma skupaj 25.016.096 evrov⁵².

V proračunu so bila namenska sredstva vodnega sklada zagotovljena na proračunski postavki Ministrstva za okolje in prostor 3017 – Vodni sklad v skupnem znesku 30.679.364 evrov, od tega se 5.663.268 evrov nanaša na prenos sredstev iz preteklega leta. V letu 2009 je bilo s proračunske postavke 3017 porabljenih 22.907.165 evrov, ki so bila evidentirana na kontih skupine 402 – Izdatki za blago in storitve v znesku 3.103.561 evrov, kontih skupine 413 – Drugi tekoči domači transferi v znesku 5.067.339 evrov, kontih skupine 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev v znesku 6.113.303 evrov in kontih skupine 43 – Investicijski transferi v znesku 8.424.961 evrov.

Vodni sklad kljub določbi 162. člena ZV-1 ni ustanovljen kot proračunski sklad, ker za ta sredstva ni bil odprt poseben podračun pri enotnem zakladniškem računa države, kar je v nasprotju s 162. členom ZV-1 in 56. členom ZJF.

Zaradi tega je v zaključnem računu za leto 2009 izkazana na namenski postavki 3017 dejanska poraba sredstev v znesku 22.907.165 evrov in ne znesek polnjenja proračunskega sklada, kar bi bilo pravilno, če bi bil proračunski sklad ustanovljen. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁵³ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) namreč v 125. členu določa, da bi se morale zagotovljene pravice porabe na namenski postavki praviloma enkrat mesečno izločati na podračun proračunskega sklada. Prenos zagotovljenih sredstev pa bi se moral v proračunu izkazati kot realizacija namenske proračunske postavke, kar bi v letu 2009 znašalo 25.016.096 evrov. Glede na določila ZV-1 bi se morali oblikovati viri vodnega sklada v znesku 31.347.182 evrov, kar pomeni, da se je v integralni proračun, v nasprotju z določili ZV-1, prerazporedilo za 6.331.086 evrov namenskih sredstev vodnega sklada. Navedeni znesek pomeni uporabo proračunskih sredstev v neskladju z namenom, opredeljenim v ZV-1.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Takšen način zagotavljanja sredstev za izvajanje programa sklada za vode ne omogoča pokrivanje že prevzetih obveznosti v prvi polovici leta 2010, oziroma le izjemoma omogoča nadaljevanje načrtovane dinamike, zato so bili v letu 2010 posredovani predlogi za spremembo Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, ki pa niso bili sprejeti.

⁵¹ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08.

⁵² V letu 2009 je bilo iz plačil za vodne pravice v delu, ki pripada državi, sredstev od prodaje vodnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, ter plačil za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice in vodnih povračil v proračun nakazanih 31.347.182 evrov, kar je za 6.331.086 evrov več glede na določila ZIPRS0809.

⁵³ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

2.2.1.2.c Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi sklenjene koncesijske pogodbe o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju zgornje Save z Vodnogospodarskim podjetjem Kranj, d. d., Kranj plačalo opravljena dela v znesku 91.456 evrov⁵⁴. Ministrstvo je plačilo evidentiralo kot tekoči odhodek na kontu 4025 – Tekoče vzdrževanje in ne kot investicijski odhodek na kontu 4205 – Investicijsko vzdrževanje in obnove. Navedeno ravnanje ni v skladu s 40. in 42. členom pravilnika o EKN. Zaradi tega so bili v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov tekoči odhodki izkazani za 91.456 evra previsoko, investicijski odhodki pa za prav tak znesek prenizko.

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

V letu 2009 je bilo v zaključnem računu izkazanih 594.928.469 evrov prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije, kar predstavlja 7,9 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna oziroma 73,1 odstotka načrtovanih sredstev iz proračuna Evropske unije. Izkazana prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije so bila v letu 2009 za 63,8 odstotka višja kot v letu 2008.

V letu 2009 je bilo izkazanih 439.301.120 evrov plačil v proračun Evropske unije, kar predstavlja 4,7 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 97,2 odstotka načrtovanih plačil. Izkazana plačila v proračun Evropske unije so bila v letu 2009 za 2,7 odstotka višja kot v letu 2008.

Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki po podskupinah kontov so predstavljeni v tabeli 7.

⁵⁴ Dela so bila plačana na podlagi izstavljenе druge začasne situacije.

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

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2008* v evrih	Sprejeti proračun 2009 v evrih	Realizacija 2009 v evrih	Indeks (6)=(5)/(3)*100	Indeks (7)=(5)/(4)*100	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	363.230.950	814.056.422	594.928.469	164	73	100,0
780	Predpristopna sredstva Evropske unije	5.986.169	18.832.900	15.612.382	261	83	2,6
781	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za izvajanje skupne kmetijske politike	208.300.897	234.563.812	220.330.299	106	94	37,0
782	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za strukturno politiko	51.173.405	409.704.459	211.038.399	412	52	35,5
783	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za kohezijsko politiko	72.616.231	108.684.559	104.871.734	144	97	17,6
784	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za izvajanje notranje politike	3.831.910	18.914.325	7.888.475	206	42	1,3
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije	5.122.929	3.910.796	14.149.783	276	362	2,4
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	716.926	0	605.241	84	/	0,1
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna Evropske unije	15.482.482	19.445.571	20.432.156	132	105	3,4
45	Plačila sredstev v proračun Evropske unije	427.915.174	452.045.572	439.301.120	103	97	100,0
450	Plačila sredstev v proračun Evropske unije	427.915.174	452.045.572	439.301.120	103	97	100,0

Opomba*: Predloženi in revidirani podatki so enaki in jih zato predstavljamo v enem stolpcu.

Vir: predlog zaključnega računa proračuna za leti 2008 in 2009.

Največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije se je v letu 2009 nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske politike, ki so predstavljala 37 odstotkov vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. Realizirani prihodki v letu 2009 niso bistveno odstopali od načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2009, prav tako pa ni večjih razlik v realizaciji prihodkov med leti 2008 in 2009.

V strukturi prejetih sredstev iz Evropske unije predstavljajo prejeta sredstva za strukturno politiko 35,5 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V primerjavi z letom 2008 so se ti prihodki v letu 2009 povečali za 312 odstotkov, predvsem zaradi boljšega črpanja sredstev strukturnih skladov v letu 2009 v primerjavi z letom 2008. K boljšemu črpanju sredstev strukturnih skladov so prispevale izboljšave in poenostavitve, med katerimi so najpomembnejše uvedba izplačila predplačil upravičencem, uvedba DDV kot upravičenega stroška, kadar ni povračljiv, uvedba krajših plačilnih rokov za investicijske transfere, poenostavitve v postopku priprave in potrjevanja instrumentov, poenostavitve na področju dokazovanja upravičenih izdatkov ter skrajšanje časa od izplačil iz državnega proračuna do povračil iz evropskega proračuna. Realizacija prihodkov v letu 2009 je dosegla 51,5 odstotka načrtovanih sredstev v

sprejetem proračunu 2009, predvsem zaradi neustreznega načrtovanja prihodkov v državnem proračunu, ki ne upošteva narave projektov in časovne komponente pri povrnitvi sredstev v državni proračun.

Delež prejetih sredstev za kohezijsko politiko je v letu 2009 znašal 17,6 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. Ti prihodki so se leta 2009 v primerjavi z letom 2008 povečali za 44 odstotkov, zlasti zaradi projektov s področja okolja, ki so v letu 2008 zamujali zaradi pritožb v postopkih oddaje javnih naročil.

Proračun Republike Slovenije od leta 2008 izkazuje med prejetimi sredstvi iz Evropske unije tudi prejeta vračila sredstev iz Evropske unije, ki se evidentirajo po bruto načelu izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov⁵⁵. V letu 2009 so ti prihodki znašali 20.432.156 evrov in so predstavljali 3,4 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V primerjavi z letom 2008 so se povečali za 32 odstotkov, v primerjavi z načrtovanimi v sprejetem proračunu za leto 2009 pa za 5,1 odstotka.

Druga prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije, to so predpristopna sredstva Evropske unije, sredstva za izvajanje notranje politike, ostala prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij, so v letu 2009 skupaj znašala 6,4 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije.

Realizirani odhodki plačil sredstev v proračun Evropske unije v letu 2009 niso bistveno odstopali od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2009, prav tako pa ni večjih razlik v realizaciji odhodkov med leti 2008 in 2009.

2.2.1.3.a Prihodki, ki izhajajo iz programskega obdobja 2007–2013

Preverili smo, koliko prihodkov iz evropskega proračuna v letu 2009 je iz programskega obdobja 2007–2013 (v nadaljevanju: novo programsko obdobje) in ugotovili, da se na novo programsko obdobje nanaša 80,6 odstotka vseh prihodkov iz evropskega proračuna.

V okviru sredstev za izvajanje skupne kmetijske politike se je na novo programsko obdobje vezalo 98,9 odstotka vseh prihodkov, ki so se nanašali na Program razvoja podeželja, tržne ukrepe v kmetijstvu in neposredna plačila v kmetijstvu.

V okviru strukturnih skladov je iz novega programskega obdobja izhajalo 89,8 odstotka vseh prihodkov. To so prihodki v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) iz Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 ter iz Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013, prihodki v okviru Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS) iz Operativnega programa razvoja človeških virov 2007–2013 ter prihodki iz Evropskega teritorialnega sodelovanja.

Iz sredstev Kohezijskega sklada se je 67 odstotkov prihodkov nanašalo na novo programsko obdobje, in sicer iz Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013.

⁵⁵ Ti prihodki namreč ne predstavljajo dejanskih prilivov iz sredstev evropskega proračuna na podračun državnega proračuna v tekočem letu, temveč je za znesek preplačila v preteklem letu zmanjšano plačilo iz državnega proračuna v evropski proračun v tekočem letu.

Najmanjši delež prihodkov, ki se nanašajo na novo programsko obdobje, predstavljajo prihodki iz ostalih prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije, in sicer v višini 12,2 odstotka.

2.2.1.3.b Neto položaj državnega proračuna in Republike Slovenije do evropskega proračuna

Državni proračun je do evropskega proračuna v letu 2009 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 155.627.349 evrov. V sprejetem proračunu za leto 2009 je bil načrtovan neto proračunski presežek v znesku 362.010.850 evrov predvsem zato, ker je bilo v sprejetem proračunu načrtovanih za 36,8 odstotka več prejetih sredstev iz Evropske unije, kot jih je bilo dejansko realiziranih.

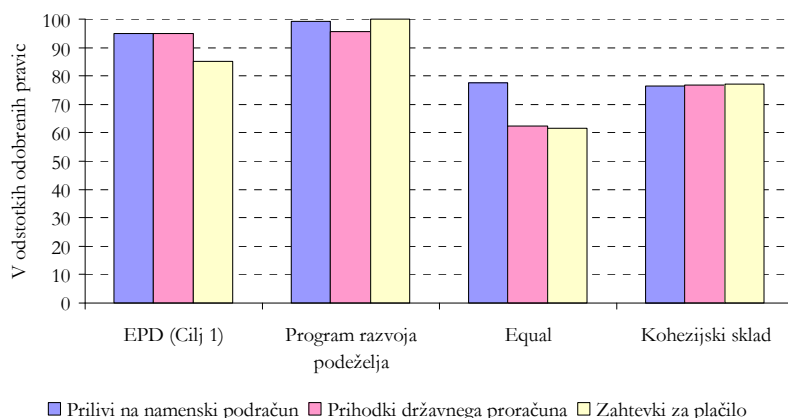
Neto položaj Republike Slovenije je do evropskega proračuna v letu 2009 izkazoval neto presežek v znesku 199.643.262 evrov. To pomeni, da je Republika Slovenija⁵⁶ prejela iz evropskega proračuna za 199.643.262 evrov več sredstev, kot jih je vplačala v evropski proračun.

2.2.1.3.c Črpanje evropskih sredstev do 31. 12. 2009

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev do 31. 12. 2009 iz obeh programskih obdobj⁵⁷, in sicer, koliko sredstev je iz posameznega programa pomoči glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti nakazala Evropska komisija Republiki Sloveniji na namenske podračune, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v državnem proračunu in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija posredovala Evropski komisiji.

Črpanje sredstev do 31. 12. 2009, ločeno po programskih obdobjih, prikazujeta sliki 1 in 2.

Slika 1: Zbirni prikaz deleža črpanja sredstev do 31. 12. 2009 iz programskega obdobja 2004–2006



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

Republiki Sloveniji je bilo v programskem obdobju 2004–2006 (v nadaljevanju: staro programsko obdobje) iz Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije 2004–2006 (EPD) na voljo 237,5 milijona evrov odobrenih pravic za prevzem obveznosti. Evropska komisija je Republiki Sloveniji do 31. 12. 2009

⁵⁶ Državni proračun, namenski podračuni in prejemniki izven državnega proračuna.

⁵⁷ Programsko obdobje 2004–2006 in programsko obdobje 2007–2013.

za izvajanje EPD nakazala na namenske podračune ESRR, ESS, Evropskega kmetijskega in jamstvenega sklada – Usmerjevalni oddelek in Finančnega inštrumenta za usmerjanje ribištva sredstva v višini 95 odstotkov odobrenih pravic iz posameznega sklada. To je največ, kolikor lahko Evropska komisija nakaže državi članici pred zaključkom programov⁵⁸. Aktivnost države pri črpanju evropskih sredstev odražajo poslani zahtevki za plačilo Evropski komisiji. Do 31. 12. 2009 je Republika Slovenija Evropski komisiji posredovala v okviru EPD zahtevkov za plačilo v višini 85,3 odstotka odobrenih pravic. V državnem proračunu je bilo evidentiranih prihodkov iz EPD v višini 95 odstotkov odobrenih pravic⁵⁹.

Za izvajanje Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006⁶⁰ je imela Republika Slovenija 281,6 milijona evrov odobrenih pravic za prevzem obveznosti. Evropska komisija je Republiko Slovenijo do 31. 12. 2009 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 99,3 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je posredovala Evropski komisiji zahtevkov za plačilo v višini 100,2 odstotka odobrenih pravic, evidentiranih prihodkov v državnem proračunu pa je bilo 95,8 odstotka odobrenih pravic.

Republika Slovenija je do 31. 12. 2009 najpočasneje črpala sredstva na podlagi Programa pobude Skupnosti Equal 2004–2006 za Republiko Slovenijo, za katerega je pridobila 6,4 milijona evrov odobrenih pravic in ki je po vrednosti najmanjši med obravnavanimi programi⁶¹. Do 31. 12. 2009 je Evropska komisija nakazala na namenski podračun sredstva v višini 77,6 odstotka začetnih odobrenih pravic. Evidentiranih prihodkov v državnem proračunu je bilo 62,5 odstotka začetnih odobrenih pravic iz programa. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahtevke za plačilo v višini 61,6 odstotka začetnih odobrenih pravic in do konca leta 2006 glede na odobrene pravice za leto 2004 Evropski komisiji poslala za 276.421 evrov premalo zahtevkov za plačilo⁶². Za ta znesek je Evropska komisija zaradi pravila "n+2" pravice samodejno razveljavila in zmanjšala preostale pravice za prevzem obveznosti⁶³.

⁵⁸ Preostalih pet odstotkov končnega plačila iz posameznega sklada lahko Republika Slovenija prejme, ko Evropska komisija potrdi dokumente o zaključku pomoči, ki jih mora Republika Slovenija predložiti do 30. 9. 2010.

⁵⁹ Potem ko plačilni organ zahtevke avtorizira, evidentira prihodke v državnem proračunu. Šele nato jih certificira in pošlje Evropski komisiji v refundacijo. Tako so na določen presečni datum prihodki v državnem proračunu lahko višji kot poslani zahtevki za plačilo Evropski komisiji.

⁶⁰ Do 31. 12. 2009 je za Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 Republika Slovenija Evropski komisiji že predložila dokumente o zaključku pomoči.

⁶¹ Končni rok za predložitev dokumentov o zaključku pomoči je 31. 3. 2010.

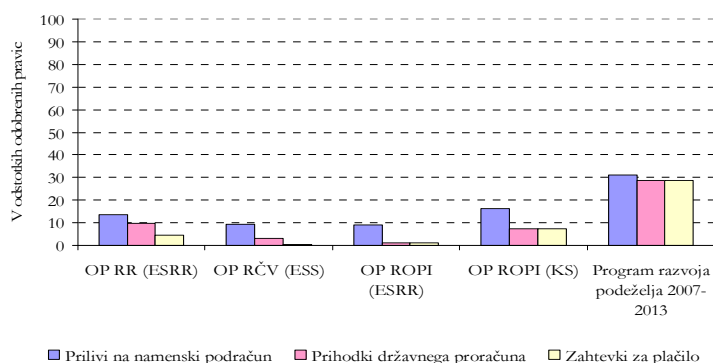
⁶² Razlog za neporabljena sredstva glede na prevzete obveznosti je prekinitev pogodb o financiranju naslednjih razvojnih partnerstev: Izzovi prihodnost (nosilec je Študentska organizacija Univerze v Ljubljani), Inovativni pristopi za nove možnosti (nosilec je Pospeševalni center za malo gospodarstvo oziroma Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije), Krožno zaposlovanje (nosilec je Ekonomski inštitut Maribor), Zaposlitvena koda (nosilec je Regionalna razvojna agencija Celje), MOST do uspešne vključitve na trg dela (nosilec je Regionalna razvojna agencija Severne Primorske) in Kozjansko (nosilec je Razvojna agencija Sotla).

⁶³ Država članica je v programskem obdobju 2004–2006 pri pridobivanju sredstev iz strukturnih skladov, pobude Skupnosti Equal, Programa razvoja podeželja časovno omejena s pravilom "n+2". Po tem pravilu mora biti za leto 2004 vsota prejetih predplačil in posredovanih zahtevkov za plačilo Evropski komisiji do 31. 12. 2006 enaka ali večja od zneska odobrenih pravic za leto 2004. Za leto 2005 mora biti do 31. 12. 2007 vsota prejetih predplačil in posredovanih zahtevkov za plačilo Evropski komisiji enaka ali večja od zneska odobrenih pravic za leti 2004 in 2005. Država članica mora za znesek odobrenih pravic, za katerega še ni posredovala zahtevkov za plačilo, te poslati najpozneje do datuma zaključka pomoči.

Iz Kohezijskega sklada je imela Republika Slovenija 172,6 milijona evrov odobrenih pravic po odločbah Evropske komisije o potrditvi projektov. Republika Slovenija je do 31. 12. 2009 pridobila prilive na namenski podračun v višini 76,4 odstotka odobrenih pravic po odločbah Evropske komisije o potrditvi projektov. Evropski komisiji je posredovala zahtevke za plačilo v višini 77 odstotkov odobrenih pravic, v državnem proračunu pa so bili evidentirani prihodki v višini 76,9 odstotka odobrenih pravic po odločbah Evropske komisije o potrditvi projektov. Projekti Kohezijskega sklada se še izvajajo, zaključiti se morajo do 31. 12. 2010.

Republika Slovenija je torej največ evropskih sredstev pridobila iz tistih programov pomoči, ki so po znesku odobrenih pravic tudi najpomembnejši. Najpočasneje pa je sredstva črpala pri zneskovno najmanj pomembnem programu.

Slika 2: Zbirni prikaz deleža črpanja sredstev do 31. 12. 2009 iz programskega obdobja 2007–2013



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

Iz novega programskega obdobja je bilo črpanje do 31. 12. 2009 najboljše pri Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Zanj je Republiki Sloveniji na voljo 900,2 milijona evrov odobrenih pravic. Do 31. 12. 2009 je Evropska komisija na namenski podračun nakazala sredstva v višini 31 odstotkov odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahtevke za plačilo v višini 28,8 odstotka odobrenih pravic, prihodki v državnem proračunu pa so bili evidentirani v višini 28,7 odstotka odobrenih pravic.

Črpanje je potekalo počasneje pri treh operativnih programih: Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov, Operativnem programu razvoja človeških virov in Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture. V novem programskem obdobju ima Republika Slovenija na voljo za prvi navedeni program 1.709,7 milijona evrov, za drugega 755,6 milijona evrov in za zadnjega 1.635,6 milijona evrov odobrenih pravic za prevzem obveznosti.

V okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov, ki se financira iz ESRR, je Evropska komisija do 31. 12. 2009 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 13,6 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahtevke za plačilo v višini 4,6 odstotka odobrenih pravic, prihodki v državnem proračunu pa so bili evidentirani v višini 9,8 odstotka odobrenih pravic.

V okviru Operativnega programa razvoja človeških virov, ki se financira iz ESS je Evropska komisija do 31. 12. 2009 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 9,4 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahteve za plačilo v višini 0,4 odstotka odobrenih pravic, prihodki v državnem proračunu pa so bili evidentirani v višini 3 odstotkov odobrenih pravic.

V okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture, ki se financira iz ESRR, je Evropska komisija do 31. 12. 2009 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 9 odstotkov odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahteve za plačilo v višini 1 odstotka odobrenih pravic, prihodki v državnem proračunu pa so bili evidentirani v višini 1,1 odstotka odobrenih pravic. Za del, ki se financira iz Kohezijskega sklada, je Evropska komisija do 31. 12. 2009 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 16,2 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahteve za plačilo v višini 7,4 odstotka odobrenih pravic, v enakem odstotku odobrenih pravic so bili evidentirani tudi prihodki v državnem proračunu.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

2.2.2.1 Prejemki in izdatki računa 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.

V tabeli 8 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb v letih 2008 in 2009. Realizirani prejemki v letu 2009 so se v primerjavi z letom 2008 znižali za 71 odstotkov, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2008 zvišali za 74 odstotkov. Gibanja prejemkov in izdatkov so vplivala na negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 282.911.482 evrov.

Tabela 8: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2008 in 2009

Konto	Zaključni račun 2008		Revidirani podatki 2008		Realizacija v letu 2009		Indeks realizacija 09/ realizacija 08
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(6)/(4)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	47.967.133	69,7	47.967.133	56,0	17.888.577	72,7	37
751 Prodaja kapitalskih deležev	11.495.556	16,7	28.364.981	33,1	1.490.458	6,1	5
752 Kupnine iz privatizacije	9.321.734	13,6	9.321.734	10,9	5.223.274	21,2	56
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	68.784.422	100	85.653.848	100	24.602.308	100	29
440 Dana posojila	4.475.275	2,8	4.475.275	2,5	91.845.489	29,9	2052
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	128.807.565	80,5	145.676.991	82,4	201.976.437	65,7	139
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	14.262.585	8,9	14.262.585	8,1	6.403.675	2,1	45
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	12.428.092	7,8	12.428.092	7,0	7.288.189	2,4	59
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	159.973.517	100	176.842.943	100	307.513.790	100	174
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)	(91.189.094)	-	(91.189.094)	-	(282.911.482)	-	310

Opomba: seštevki se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Viri: predloga zaključnega računa proračuna za leto 2008 in 2009, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2008.

Struktura prejemkov za leto 2009 je drugačna kot njihova struktura za leto 2008. Največji delež prejemkov predstavljajo prejeta vračila danih posojil, njihov delež se je povečal s 56 na 72,7 odstotka, in sicer predvsem na račun nižjih prejemkov od prodaje kapitalskih deležev. V strukturi prejemkov se je tudi povečal delež iz kupnin iz privatizacije z 10,9 na 21,2 odstotka.

Tudi struktura izdatkov za leto 2009 je drugačna kot struktura za leto 2008. Največji delež izdatkov predstavlja povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 65,7 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2008 predstavljali 82,4 odstotka vseh izdatkov. V strukturi izdatkov so se povečala dana posojila z 2,5 na 29,9 odstotka, delež ostalih izdatkov pa se je v letu 2009 zmanjšal.

2.2.2.1.a Kot izhaja iz sklepa Vlade RS, sta društvo Mohorjeva družba v Celovcu (v nadaljevanju: Mohorjeva družba) kot lastnica družbe Studentenheim Korotan GmbH⁶⁴ (v nadaljevanju: družba SH Korotan) in Republika Slovenija v letu 2007 sklenili Predpogodbo o nakupu 100-odstotnega poslovnega deleža družbe SH Korotan.

Družba SH Korotan je bila ustanovljena za izvajanje naslednjih dejavnosti: upravljanje študentskih domov, kot določa avstrijski Zakon o študentskih domovih⁶⁵, subsidiarno izvajanje hotelirske dejavnosti, kupovanje premičnih in nepremičnih naložbenih sredstev in njihova oddaja v najem, trgovanje z vsakovrstnim blagom ter izvajanje vseh drugih poslov in ukrepov, ki so potrebni in koristni za doseganje namena družbe. Namen družbe je pospeševanje slovenske umetnosti in kulture ter izobraževanja in znanosti. V obdobju od ustanovitve do sredine leta 2009 je študentski dom povprečno ustvaril 28 odstotkov prihodkov iz dejavnosti oddaje ležišč študentom, 72 odstotkov pa iz hotelirske dejavnosti⁶⁶.

Vlada RS je dne 27. 8. 2009 sprejela sklep o nakupu 100-odstotnega poslovnega deleža družbe SH Korotan, ki je bil podlaga za podpis Pogodbe o nakupu 100-odstotnega poslovnega deleža družbe SH Korotan v znesku 35.000 evrov. Pogodbo sta podpisali Republika Slovenija in Mohorjeva družba, znesek kupnine 35.000 evrov je bil enak višini ustanovitvenega vložka družbe.

Vlada RS je dne 10. 9. 2009 sprejela sklep o pooblastilu za zastopanje interesov Republike Slovenije na glavni skupščini družbe SH Korotan, tako da se uresničuje glasovalna pravica na način, označen v Navodilu za glasovanje, ki je sestavni del sklepa. V Navodilu za glasovanje je med drugim določeno, da se poveča osnovni kapital družbe SH Korotan z denarnim vložkom v znesku 5.650.000 evrov ter da se od Mohorjeve družbe odkupi nepremičnina Študentski dom Korotan, Albertgasse 48, Dunaj s pripadajočimi pravicami, drobnim inventarjem, opremo in poslovnimi pravicami. Na skupščini družbe SH Korotan⁶⁷ je bil sprejet sklep, da se osnovni kapital poveča za 5.650.000 evrov na skupaj 5.685.000 evrov in da edini družbenik, Republika Slovenija, prevzame celoten znesek zvišanega kapitala.

Mohorjeva družba in družba SH Korotan sta 16. 9. 2009 sklenili Pogodbo o nakupu nepremičninskih pravic, opreme, drobnega inventarja in poslovnih pravic v znesku 5.309.500 evrov⁶⁸, katere predmet je bil nakup nepremičnine študentskega doma Korotan, pripadajočih poslovnih pravic ter inventarja in opreme.

⁶⁴ Družbo z omejeno odgovornostjo SH Korotan je ustanovilo društvo Mohorjeva družba v Celovcu dne 18. 6. 2007.

⁶⁵ Zvezni uradni list BGBl. Nr. 291/1986.

⁶⁶ Študentski dom je iz dejavnosti oddaje ležišč študentom leta 2007 ustvaril 41 odstotkov vseh prihodkov, 29 odstotkov leta 2008 in 14 odstotkov v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 7. 2009. Ostale prihodke je ustvaril iz hotelskih storitev, in sicer 59 odstotkov leta 2007, 71 odstotkov leta 2008 ter 86 odstotkov v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 7. 2009.

⁶⁷ Dne 16. 9. 2009.

⁶⁸ Vrednost pogodbe temelji na oceni sodnega cenilca (Poročilo o ocenjevanju vrednosti nepremičninskih pravic z dne 6. 6. 2009). Znesek pogodbe predstavlja kupnino, ki jo je družba SH Korotan plačala Mohorjevi družbi. V skladu z določili pogodbe je družba SH Korotan plačala tudi davek za pridobitev zemljišča in pristojbino na vpis v zemljiško knjigo v skupnem znesku 231.300 evrov. Del nakazanih sredstev iz dokapitalizacije pa je rezerviran za morebitno plačilo davka na povišanje osnovnega kapitala, ki ga bo družba SH Korotan morala plačati, če davčni organi ocenijo, da družba ne posluje zgolj kot splošno koristna, temveč opravlja tudi pridobitno dejavnost.

Družba SH Korotan je na podlagi sklepa Vlade RS dne 14. 10. 2009 z Mohorjevo družbo sklenila Pogodbo o upravljanju študentskega doma Korotan, s katero je Mohorjevo družbo pooblastila za upravljanje in vodenje študentskega doma za račun lastnice. Pogodba je veljala od 1. 10. 2009 do 30. 4. 2010, z možnostjo podaljšanja.

Nakup družbe in povečanje osnovnega kapitala družbe SH Korotan v skupnem znesku 5.685.000 evrov je bil izvršen s proračunske postavke Ministrstva za finance 5848 – Povečanje kapitalskih naložb RS. Iz obrazložitev proračuna med drugim izhaja, da so sredstva na tej proračunski postavki namenjena povečanju oziroma ohranitvi kapitalskih deležev v strateških naložbah Republike Slovenije.

Med pripravo proračuna za leto 2009, ko je Ministrstvo za finance načrtovalo porabo sredstev na proračunski postavki 5848, v predpisih oziroma drugih dokumentih ni bilo opredeljeno, kaj so strateške naložbe Republike Slovenije. Sredi leta 2009 je Vlada RS sprejela Politiko upravljanja podjetij v državni lasti, kjer je navedeno, da so strateške naložbe Republike Slovenije tiste, v katerih ima država dolgoročni strateški lastniški interes. Iz dokumenta prav tako izhaja, da že obstoječe finančne naložbe, ki jih ima država, še niso razvrščene na strateške in druge, temveč je razvrščanje naložb predvideno šele kot ukrep, ki ga je treba izvesti kot enega izmed pogojev za izvajanje politike upravljanja podjetij v državni lasti. Za razvrščanje naložb bo oblikovana posebna delovna skupina, v katero bodo vključeni tudi zunanji strokovnjaki.

Ocenjujemo, da bi moral nakup strateških naložb Republike Slovenije temeljiti na strateških usmeritvah oziroma politikah države, kar potrjuje tudi dokument Politika upravljanja podjetij v državni lasti, kjer je med drugim navedeno, da morajo biti razlogi za lastništvo države v drugih pravnih osebah in cilji lastništva opredeljeni v strategijah, ki jih pripravljajo pristojna ministrstva.

Ministrstvo za finance ni predložilo dokumentov, s katerimi bi utemeljilo, zakaj je naložba v družbo SH Korotan strateškega pomena za Republiko Slovenijo. Ker so bila sredstva s proračunske postavke 5848 porabljenega za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom, je Ministrstvo za finance pri nakupu družbe ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Finančna naložba v družbi SH Korotan predstavlja strateško naložbo Republike Slovenije. Študentski dom Korotan je bil zgrajen že leta 1966 za koroške študente s pomočjo Mohorjeve družbe in patra Ivana Tomažiča. V njem kot stanovalci prevladujejo študenti slovenske narodnostne skupnosti na Koroškem in študenti iz Slovenije, ki zasedajo večino ležišč, namenjenih študentom. V študentskem domu je tudi sedež društva Kulturni center Korotan, v katerem so prireditve za promocijo slovenske kulture in znanosti. Zaradi varovanja, promocije in razvoja slovenskih nacionalnih interesov je treba zagotoviti dolgoročni obstoj in delovanje študentskega doma Korotan.

Izplačilo iz proračuna za nakup finančne naložbe v družbi SH Korotan je bilo izvršeno s proračunske postavke finančnega načrta Ministrstva za finance in je izkazano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb pri Ministrstvu za finance, v bilanci stanja pa je kapitalaska naložba evidentirana pri Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo⁶⁹. Takšen način evidentiranja poslovnih dogodkov nima vpliva na pravilnost izkazanih izdatkov računa finančnih terjatev in naložb v zaključnem računu proračuna, ne zagotavlja pa povezljivosti med izkazanimi računovodskimi kategorijami v izkazih posameznega proračunskega uporabnika.

⁶⁹ Konto 063000 - druge dolgoročne kapitalske naložbe v tujini.

2.2.2.1.b Nova kreditna banka Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: NKBM) je Republiko Slovenijo povabila k nakupu njene primarne emisije obveznic z lastnostmi inovativnih instrumentov⁷⁰. Iz povabila izhaja, da bodo obveznice izdane 29. 12. 2009 kot inovativni instrument z namenom izboljšanja kapitalске ustreznosti NKBM in bodo za izračun kapitalске ustreznosti banke vključene v temeljni kapital banke⁷¹.

V prospektu⁷² k izdaji obveznic z lastnostmi inovativnih instrumentov je navedeno, da bo celotna izdaja obveznic znašala 63.000.000 evrov⁷³ z nespremenljivo obrestno mero v višini 8,7 odstotka letno. Izplačila obresti in morebitnih drugih pripadkov (v nadaljevanju: donosi) iz obveznic so nekumulativna, kar pomeni, da imetnik obveznice pri neizplačilu donosov ob posamezni zapadlosti nima več terjatve iz takih donosov, izdajatelj pa ne obveznosti. Vse terjatve in obveznosti iz obveznic so podrejene, kar pomeni, da se ob morebitnem stečaju izdajatelja izplačujejo šele tik pred nekumulativnimi prednostnimi delnicami in navadnimi delnicami izdajatelja in za poplačilom vseh ostalih obveznosti izdajatelja. Obveznice nimajo določene ali nakazane zapadlosti in predstavljajo trajno obveznost izdajatelja⁷⁴.

Dne 24. 12. 2009 je Vlada RS sprejela sklep, s katerim je sprejela povabilo izdajatelja o vpisu in vplačilu do polovice izdanih in vplačanih podrejenih nematerializiranih imenskih obveznic z lastnostmi inovativnih instrumentov, kar znaša do 31.500 obveznic oziroma v skupnem znesku do 31.500.000 evrov. Iz sklepa Vlade RS izhaja, da namerava Republika Slovenija vplačati celotni navedeni znesek, če izdajatelj pridobi dovolj drugih vlagateljev, ki bodo vplačali preostali del emisije, drugače bo Republika Slovenija vplačala le sorazmerni delež glede na višino vplačil vseh drugih zainteresiranih vlagateljev.

Po pridobitvi pisnega dokazila o višini vplačila 12.985.000 evrov drugih zainteresiranih vlagateljev, ki ga je Ministrstvu za finance posredovala NKBM, je Republika Slovenija vplačala 12.985 obveznic v skupnem znesku 12.985.000 evrov. Obveznice so vpisane v centralnem registru vrednostnih papirjev, ki ga vodi KDD – Centralna klirinško depotna delniška družba, d. d., Ljubljana. Obveznice so bile 1. 4. 2010 uvrščene na organiziran trg Ljubljanske borze, d. d., Ljubljana.

Izplačilo za nakup obveznic je bilo izvršeno s proračunske postavke Ministrstva za finance 9545 – Dokapitalizacija bank. V obrazložitvah proračuna je navedeno, da so sredstva za dokapitalizacijo bank načrtovana za morebitne potrebe po dokapitalizaciji oziroma ohranitvi lastniškega deleža Republike Slovenije v Novi Ljubljanski banki, d. d., Ljubljana ali NKBM.

NKBM je z izdajo obveznic z lastnostmi inovativnih instrumentov povečala temeljni kapital banke in s tem kapitalsko ustreznost banke, pri čemer se pri izračunu kapitalске ustreznosti uporabljajo določila

⁷⁰ Vabilo k sodelovanju pri primarni emisiji inovativnih instrumentov za povečanje kapitala Nove KBM, d. d. (z dne 16. 12. 2009).

⁷¹ Banke izračunavajo kapitalsko ustreznost na podlagi Sklepa o izračunu kapitala bank in hranilnic, Uradni list RS, št. 135/06, 104/07 (v nadaljevanju: sklep o izračunu kapitala). Banka Slovenije je dala dovoljenje NKBM za vključitev inovativnega instrumenta v izračun temeljnega kapitala (odločba Banke Slovenije z dne 15. 12. 2009). Pogoji vključevanja inovativnih instrumentov v temeljni kapital banke so določeni v 11. členu sklepa o izračunu kapitala.

⁷² NKBM – določila in pogoji ponudbe obveznic – inovativnih instrumentov z dne 11. 12. 2009.

⁷³ 63.000 obveznic, vsaka v nominalnem znesku 1.000 evrov.

⁷⁴ Izdajatelj lahko ob predhodnem dovoljenju Banke Slovenije na vsak dan dospelosti obresti, ki je enak ali kasnejši kot 29. 12. 2014, v celoti odpokliče obveznice, jih odkupi ali določi datum njihove zapadlosti.

sklepa o izračunu kapitala. Izdane obveznice pa ne predstavljajo povečanja osnovnega kapitala oziroma dokapitalizacije banke kot predvidevajo določila Zakona o gospodarskih družbah⁷⁵ (v nadaljevanju: ZGD-1), ki se za banke uporablja na podlagi določbe 39. člena Zakona o bančništvu⁷⁶. Iz tega izhaja, da je Republika Slovenija ob nakupu obveznic porabila sredstva za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom, in je ravnala v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

Ministrstvo za finance je izdatek za nakup obveznic v znesku 12.985.000 evrov evidentiralo v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4411 – Povečanje kapitalskih deležev v finančnih institucijah, v bilanci stanja pa je ministrstvo kupljene obveznice evidentiralo med dolgoročnimi finančnimi naložbami v delnice ob hkratnem povečanju splošnega sklada za finančne naložbe.

ZR in predpisi, izdani na njegovi podlagi, ne določajo načina evidentiranja inovativnih finančnih instrumentov, napotujejo pa na uporabo SRS. SRS 3 – Finančne naložbe (v nadaljevanju: SRS 3) se uporablja pri evidentiranju, obračunavanju in razkrivanju finančnih naložb. SRS 3 navaja, da so finančne naložbe v kapital drugih podjetij naložbe v kapitalske instrumente, finančne naložbe v posojila pa so naložbe v finančne dolgove drugih podjetij, države ali drugih izdajateljev. Ker imajo inovativni instrumenti tako lastnosti lastniških kot dolžniških instrumentov, je treba pri njihovem razvrščanju upoštevati Mednarodne računovodske standarde.

Obveznice z lastnostmi inovativnih instrumentov predstavljajo finančno naložbo v finančni dolg in ne naložbe v kapital, kar je podrobneje opredeljeno v Mednarodnem računovodskem standardu MRS 32 – Finančni instrumenti: predstavljanje⁷⁷, na katerega se sklicuje SRS 3⁷⁸. MRS 32 v napotkih za uporabo standarda⁷⁹ namreč določa, da imata imetnik oziroma izdajatelj, če se tovrstne obveznice izdajo, finančno sredstvo oziroma finančno obveznost⁸⁰. Zaradi tega bi moralo Ministrstvo za finance nakup obveznic NKBM v znesku 12.985.000 evrov v bilanci stanja izkazati na kontu 072 – Dolgoročno dana posojila z odkupom domačih vrednostnih papirjev in ne na kontu 060 – Naložbe v delnice v državi, v računu finančnih terjatev in naložb pa bi moralo evidentirati izdatek na kontu 4403 – Dana posojila finančnim institucijam.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 85/09-UPB3. ZGD opredeljuje ukrepe za povečanje osnovnega kapitala delniške družbe od 333. do vključno 370. člena.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 131/06.

⁷⁷ MRS 32 določa načela za predstavljanje finančnih instrumentov kot obveznosti ali lastniški kapital.

⁷⁸ V uvodu SRS je določeno, da tista podjetja, ki morajo po zakonu uporabljati SRS, neposredno uporabljajo le tiste določbe mednarodnih standardov računovodskega poročanja, predpisane z Uredbo Komisije 1725/2003/ES (s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami) o sprejetju mednarodnih računovodskih standardov, na katere se SRS neposredno sklicujejo.

⁷⁹ Priloga A k standardu.

⁸⁰ MRS 32, Priloga A, točka AG 6 določa: 'Večni' dolgovni instrumenti (instrumenti brez datuma zapadlosti v plačilo), kot so 'večne' obveznice in zadolžnice, običajno dajejo imetniku pogodbeno pravico prejeti ob vnaprej določenih dneh in v nedogled plačila na račun obresti, bodisi brez pravice do vračila glavnice bodisi s pravico do vračila glavnice pod pogoji, pri katerih je vračilo glavnice malo verjetno ali pa pomaknjeno v zelo oddaljeno prihodnost. Imetnik in izdajatelj instrumenta imata finančno sredstvo oziroma finančno obveznost.

2.2.2.1.c Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov⁸¹ (v nadaljevanju: ZZFMGP) ureja temelje sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov kot instrumentov trgovinske politike Republike Slovenije ter vlogo države pri teh aktivnostih. V skladu z 2. členom ZZFMGP pooblaščen institucija opravlja tehnična in strokovna opravila, obravnava zahteve 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; sprejema njihove izpolnitve ter daje udeležencem mednarodne menjave in finančnim institucijam delno ali popolno kritje pred riziki poslovnih transakcij.

V 3. členu ZZFMGP je določeno, da pooblaščen institucija na podlagi posebne pogodbe o zastopanju opravlja posle v imenu in za račun Republike Slovenije, ločeno od svojega drugega poslovanja. Zakon o slovenski izvozni in razvojni banki⁸² je za opravljanje teh poslov pooblastil SID – Slovensko izvozno in razvojno banko, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka).

V skladu s 4. členom ZZFMGP zagotovi Republika Slovenija pooblaščen instituciji potrebna sredstva za izvajanje dejavnosti zavarovanja v obliki denarnih sredstev, ki se uporabljajo za oblikovanje varnostnih in posebnih varnostnih rezerv (v nadaljevanju: varnostne rezerve). Varnostne rezerve se oblikujejo tudi iz plačanih premij, odpravnin, regresov in drugih prihodkov, ki jih pooblaščen institucija kot zastopnica države ustvari s posli zavarovanja, pozavarovanja, retrocesije in drugimi posli, ter storitvami, s katerimi se zagotavlja udeležencem mednarodne menjave kritje pred nemarketabilnimi riziki (v nadaljevanju: zavarovalni posli). Varnostne rezerve se oblikujejo tudi iz sredstev, ki jih pooblaščen institucija pridobi iz upravljanja s tem premoženjem in s prevzetimi riziki, iz proračuna Republike Slovenije, lahko pa tudi iz drugih virov in sredstev.

V skladu s četrtem odstavkom 4. člena ZZFMGP se varnostne rezerve uporabljajo za poravnavo obveznosti do zavarovancev, plačilo stroškov preprečevanja in zmanjševanja bodočih ali že nastalih škod, za kritje izgub iz teh poslov in poslov upravljanja s tem premoženjem in riziki ter za plačilo stroškov v zvezi z opravljanjem poslov pooblaščen institucije, ki jih ta opravlja na podlagi zakona.

Ministrstvo za finance in SID banka sta sklenila Pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z izvajanjem II. poglavja Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov (v nadaljevanju: pogodba),⁸³ s katero sta uredila medsebojne odnose pri opravljanju poslov SID banke na področju zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov. Na podlagi pogodbe mora SID banka pri banki, ki opravlja plačilni promet, odpreti poseben transakcijski račun varnostnih rezerv⁸⁴, prek katerega prejema vplačila in opravlja izplačila iz poslov, ki jih opravlja po pogodbi.

V pogodbi je med drugim določeno, da si SID banka za opravljanje storitev po pogodbi zaračuna mesečno provizijo v znesku 172.947 evrov⁸⁵, ki se na podlagi računa SID banke poravnava iz računa varnostnih rezerv. V pogodbi ni določeno, kateri stroški SID banke, ki nastajajo pri izvajanju pogodbenih določil, se pokrivajo iz zaračunane provizije Republiki Sloveniji.

⁸¹ Uradni list RS, št. 2/04.

⁸² Uradni list RS, št. 56/08, 20/09.

⁸³ Pogodba brez št. z dne 1. 12. 2004. II. poglavje zakona se nanaša na zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov.

⁸⁴ SID banka je odprla račun varnostnih rezerv pri Novi ljubljanski banki, d. d., Ljubljana.

⁸⁵ V pogodbi je določen tolarški znesek provizije, in sicer 41.445.000 tolarjev. Znesek ne vključuje davka na dodano vrednost.

V letu 2009 je SID banka za opravljanje zavarovalnih poslov zaračunala Republiki Sloveniji 2.490.436 evrov provizije⁸⁶, ki je bila poravnana z računa varnostnih rezerv⁸⁷. Plačilo provizije v poslovnih knjigah Republike Slovenije ni bilo izkazano kot odhodek v bilanci prihodkov in odhodkov, zato v zaključnem računu ni vplivalo na izkazan proračunski primanjkljaj. Iz obrazložitve finančnega načrta Ministrstva za finance izhaja, da je ministrstvo v finančnem načrtu na proračunski postavki 5447 – Provizija SID med drugim⁸⁸ načrtovalo tudi odhodke za plačilo provizije za izvajanje mednarodnih gospodarskih poslov iz proračuna. Provizija je bila poravnana iz računa varnostnih rezerv, kot določata ZZFMGP in sklenjena pogodba, in ne iz sredstev proračuna.

Na podlagi pogodbe in sklepa Vlade RS je bilo v letu 2009 s proračunske postavke 9548 – Varnostne rezerve SID banke⁸⁹ na poseben transakcijski račun varnostnih rezerv nakazanih 10.000.000 evrov za oblikovanje varnostnih rezerv. Izplačilo iz proračuna je bilo v poslovnih knjigah Ministrstva za finance izkazano kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4415 – Povečanje drugih finančnih naložb v znesku 10.000.000 evrov, v bilanci stanja pa je ministrstvo evidentiralo dolgoročno terjatev iz poslovanja na kontu 085⁹⁰ in dolgoročno odložene prihodke na kontu 920 v enakem znesku.

SID banka evidentira poslovne dogodke v povezavi z izvajanjem določil ZZFMGP na kontih izvenbilančne evidence⁹¹, ker nastopa v teh poslih kot agent v imenu in za račun Republike Slovenije.

Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah ni evidentiralo vseh poslovnih dogodkov, ki so v letu 2009⁹² nastali na SID banki pri izvajanju zavarovalnih poslov, temveč je evidentiralo samo dobiček, ki ga je SID banka ustvarila z izvajanjem poslov po pooblastilu, in sicer kot povečanje dolgoročnih terjatev iz poslovanja na kontu 085 v znesku 143.236 evrov in dolgoročno odloženih prihodkov na kontu 920 v enakem znesku⁹³.

⁸⁶ Znesek vključuje davek na dodano vrednost.

⁸⁷ SID banka je Republiki Sloveniji mesečno izstavljala račune za obračunano provizijo, ki je bila poravnana tako, da je SID banka mesečno prenesla znesek obračunane provizije sredstva s transakcijskega računa varnostnih rezerv na transakcijski račun SID banke.

⁸⁸ Iz obrazložitve proračunske postavke izhaja, da je na tej proračunski postavki načrtovano tudi plačilo provizije SID banki za izvajanje Programa izravnave obresti in izvajanje zakona o jamstveni shemi.

⁸⁹ Proračunska postavka je bila odprta z drugim rebalansom državnega proračuna. Iz obrazložitve finančnega načrta izhaja, da so bila sredstva na proračunski postavki namenjena oblikovanju varnostnih rezerv.

⁹⁰ Ministrstvo za finance na kontu 085 – Dolgoročne terjatve iz poslovanja do SID banke evidentira poslovne dogodke povezane z izvajanjem ZZFMGP in Programa izravnave obresti.

⁹¹ ZZFMGP v 6. členu določa, da mora SID banka o poslovanju po pooblastilu Republike Slovenije voditi poslovne knjige in sestavljati računovodske izkaze, če ni drugače določeno, v skladu s predpisi o gospodarskih družbah ter ob upoštevanju računovodskih in zavarovalnih standardov in načel ter splošnih računovodskih predpostavk.

⁹² Evidentiranje poslovnih dogodkov pred letom 2009 ni bilo predmet revizije.

⁹³ V reviziji smo preverili gibanje prometa na kontu 085 v letu 2009, v delu, ki se nanaša na sredstva varnostnih rezerv. Ministrstvo za finance je povečalo terjatve do SID banke iz sredstev varnostnih rezerv v skupnem znesku 10.519.250 evrov. Poleg dobička za leto 2009 v znesku 143.236 evrov je sredstva varnostnih rezerv povečal tudi prenos sredstev s programa izravnave obresti na varnostne rezerve v znesku 376.014 evrov in nakazana sredstva iz proračuna v znesku 10.000.000 evrov. Terjatve do SID banke pa so se zmanjšale v skupnem znesku 376.080 evrov zaradi popravka nižjega dobička leta 2007 v znesku 100.302 evra in popravka nižjega dobička leta 2008 v znesku 275.778 evrov. Rezultat gibanja v letu 2009 je povečanje terjatev do SID banke iz varnostnih rezerv za 10.143.170 evrov.

Na dan 31. 12. 2009 je stanje dolgoročnih terjatev do SID banke iz varnostnih rezerv evidentirano v znesku 120.039.352 evrov. Navedeni znesek predstavlja znesek, ki ga SID banka izkazuje na dan 31. 12. 2009 kot obveznost do države iz poslov v tujem imenu in za tuj račun⁹⁴. V reviziji nismo preverili, ali je stanje na dan 31. 12. 2009 izkazano v pravilnem znesku.

Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah na kontih izvenbilančne evidence evidentira tudi potencialne obveznosti Republike Slovenije, ki nastajajo iz zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov (izdanih garancij, neto izpostavljenosti za račun države⁹⁵ ter škod v obravnavi). Potencialne obveznosti so na dan 31. 12. 2009 izkazane v znesku 962.551.381 evrov⁹⁶.

Način izkazovanja poslovnih dogodkov, povezanih z zavarovalnimi posli v poslovnih knjigah Ministrstva za finance, je v nasprotju z 20. in 28. členom ZR. SID banka izvaja zavarovalne posle v imenu in za račun Republike Slovenije, zato poslovni dogodki, ki pri tem nastajajo, predstavljajo terjatve in obveznosti oziroma prihodke in odhodke Republike Slovenije. Republika Slovenija oziroma Ministrstvo za finance bi moralo v svojih poslovnih knjigah izkazovati vse poslovne dogodke, ki nastajajo na SID banki v povezavi z izvajanjem zavarovalnih poslov in jih SID banka izkazuje v izvenbilančni evidenci.

Izplačilo iz proračuna za oblikovanje varnostnih rezerv še ne predstavlja odhodka oziroma izdatka državnega proračuna. Pogoji za izkazovanje odhodkov proračuna so namreč izpolnjeni šele, ko so sredstva varnostnih rezerv porabljena za namene, ki jih določa ZZFMGP. SID banka je za oblikovanje varnostnih rezerv sicer odprla poseben transakcijski račun, vendar s sredstvi na tem računu samo upravlja, saj tudi ob prenosu sredstev iz podračuna proračuna na ta račun sredstva ostajajo v lasti Republike Slovenije. Sredstev, ki so bila izplačana s podračuna proračuna na račun varnostnih rezerv, ni mogoče razumeti kot povečanje finančne naložbe Republike Slovenije, saj gre po vsebini samo za prenos sredstev med računi.

Ker prenos sredstev na račun varnostnih rezerv ne predstavlja niti posojila niti kapitalske naložbe, je evidentiranje izplačila iz proračuna v znesku 10.000.000 evrov med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb v nasprotju s tretjim odstavkom 11. člena ZJF in 44. členom pravilnika o EKN. Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov so v zaključnem računu proračuna previsoko izkazani izdatki v računu finančnih terjatev in naložb v znesku 10.000.000 evrov.

SID banka je delniška družba, zato njeno evidentiranje poslovnih dogodkov ne temelji na ZR in načelu denarnega toka, tako kot to velja za državni proračun. V reviziji smo zato SID banko zaprosili za podatke o prihodkih in odhodkih, ki so nastali z opravljanjem zavarovalnih poslov, po načelu denarnega toka. Po podatkih SID banke⁹⁷ so v letu 2009 realizirani odhodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov, znašali 8.100.843 evrov, realizirani prihodki pa 8.490.318 evrov. Odhodke bi moralo Ministrstvo za finance izkazati na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki, prihodke pa na kontih skupine 71 – Nedavčni prihodki. Kot posledica tega so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani nedavčni prihodki v ocenjenem znesku 8.490.318 evrov in prenizko izkazani tekoči odhodki v ocenjenem znesku 8.100.843 evrov.

⁹⁴ Poleg navedenega zneska obveznosti, izkazuje SID banka še obveznost do države iz prevrednotenja vrednostnih papirjev v znesku 208.463 evrov.

⁹⁵ Vrednost sklenjenih zavarovalnih pogodb oziroma polic.

⁹⁶ V reviziji nismo preverili, ali je stanje na dan 31. 12. 2009 izkazano v pravilnem znesku. Ministrstvo za finance evidentira potencialne obveznosti na podlagi poročila SID banke, in sicer na kontih 990201 in 999201.

⁹⁷ V reviziji nismo preverili, ali so predloženi podatki o prihodkih in odhodkih točni.

Ministrstvo za finance bi moralo v svojih poslovnih knjigah izkazovati tudi vsa sredstva in obveznosti do virov sredstev, ki nastajajo iz zavarovalnih poslov. Po podatkih SID banke znaša na dan 31. 12. 2009 stanje sredstev oziroma obveznosti do virov sredstev iz izvajanja zavarovalnih poslov 125.428.388 evrov⁹⁸. Pri tem je treba pojasniti, da je izkaz SID banke, iz katerega je razvidno navedeno stanje, pripravljen v skladu s predpisi, ki veljajo za gospodarske družbe⁹⁹, in ne na podlagi ZR, ki je podlaga za vodenje poslovnih knjig proračuna in proračunskih uporabnikov¹⁰⁰. Zaradi tega ni mogoče ugotoviti, za koliko so v bilanci stanja Republike Slovenije oziroma Ministrstva za finance podcenjena sredstva oziroma obveznosti do virov sredstev.

2.2.2.1.d V računu finančnih terjatev in naložb je v letu 2009 med prejemki izkazana kupnina za delnice Zavarovalnice Triglav, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: zavarovalnica) v skupnem znesku 419.547 evrov, ki jo je SOD nakazala v proračun v skladu z Zakonom o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic¹⁰¹ (v nadaljevanju: ZLPZ-1).

Na dan 1. 1. 1991, ko je bila sestavljena otvoritvena bilanca zavarovalnice, za del kapitala še niso bili določeni imetniki delnic (nenominiran kapital). Na podlagi ZLPZ-1, Odločbe o zadevi lastninskega preoblikovanja Zavarovalnice Triglav, d. d., Ljubljana¹⁰² in Odločbe Vlade Republike Slovenije o ugotovitvi kapitalskih deležev v nenominiranem kapitalu Zavarovalnice Triglav, d. d., Ljubljana in upravičencev do teh deležev¹⁰³ je SOD postala skrbnica delnic, izdanih za nenominiran kapital zavarovalnice. SOD do prenosa novih delnic lastninskim upravičencem varuje njihove interese in koristi ter uresničuje pravice iz delnic v njihovo korist.

Na podlagi 20. člena ZLPZ-1 so upravičenci do lastninjenja nenominiranega kapitala (v nadaljevanju: upravičenci) tudi gospodarske družbe (zavarovanci zavarovalnice), ki lahko v skladu s 24. členom ZLPZ-1 uveljavljajo zahtevek za pridobitev delnic zavarovalnice le proti plačilu, ki pripada Republiki Sloveniji. Cena delnice se določi na podlagi cenitve na dan 1. 1. 2001 in se revalorizira z indeksom cen življenjskih potrebščin od tega dneva do dneva plačila.

Cenitev zavarovalnice je 3. 10. 2003 izvedlo podjetje PriceWaterhouseCoopers, d. o. o., Ljubljana, ki je vrednost zavarovalnice na dan 1. 1. 2001 ocenilo na 60.600.000 tisoč tolarjev (252.879.319 evrov) oziroma vrednost ene delnice na 27.057 tolarjev (113 evrov). To leto je SOD tudi objavila poziv upravičencem za vložitev zahtev za pridobitev delnic¹⁰⁴. V postopku preveritve cenitve je podjetje PriceWaterhouseCoopers, d. o. o., Ljubljana v letu 2006 ocenilo vrednost zavarovalnice na 121.800.000 tisoč tolarjev (508.262.394 evrov) oziroma vrednost ene delnice na 54.348 tolarjev (227 evrov). Na tej podlagi je SOD izdala 527 sklepov o obnovi postopka pravnim osebam, ki so že imele dokončne odločbe o pravici do odplačne pridobitve delnic in pravice še niso izkoristile, in pravnim osebam, ki so že odkupile delnice zavarovalnice. SOD je v istem letu izdala nadomestne odločbe, s katerimi so bile odpravljene in nadomeščene dokončne odločbe in določena nova, višja prodajna cena osnovne delnice na podlagi preveritve cenitve. Na tej podlagi je SOD sklenila z upravičenci anekse k pogodbam o prenosu delnic zavarovalnice.

⁹⁸ Podatki SID banke niso revidirani.

⁹⁹ Pri vodenju poslovnih knjig se uporablja načelo nastanka poslovnega dogodka.

¹⁰⁰ Pri vodenju poslovnih knjig se uporablja načelo denarnega toka.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 44/02.

¹⁰² Št. 443-12/2002-3 z dne 10. 4. 2003, objavljena v Uradnem listu RS, št. 37/03, izdala jo je Vlada RS.

¹⁰³ Št. 443-03/2003-1 z dne 29. 5. 2003, objavljena v Uradnem listu RS, št. 52/03.

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 97/03.

Zoper nekatere sklepe o obnovi postopka so bile vložene pritožbe na Ministrstvo za finance, vendar jih je ministrstvo zavrnilo. Zoper odločbe Ministrstva za finance je bilo vloženih 130 tožb na Upravno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: upravno sodišče). Upravno sodišče je tožbe zavračalo, nekateri upravičenci pa so vložili revizijo na Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: vrhovno sodišče). To je v zaključenih primerih razsodilo, da se revizijam ugodi in se sodbe upravnega sodišča spremenijo tako, da se tožbam ugodi ter se odločbe Ministrstva za finance in sklepi SOD o obnovi postopka odpravijo. V sodbah je zavzelo jasno stališče, da SOD za ponovno določitev višje cene ni imela zakonske podlage. Vrhovno sodišče je v obrazložitvi sodb zapisalo, da je bila cena delnice na podlagi 26. člena ZLPZ-1 sestavni del poziva SOD upravičencem, naj vložijo zahteve za pridobitev delnic. ZLPZ-1 po presoji vrhovnega sodišča ne daje pravne podlage za to, da bi se cena delnice določila šele z odločbo SOD. Poziv je za SOD zavezujoč in samo v okviru pogojev, objavljenih v tem pozivu, je mogoče z odločbo SOD odločiti o zahtevku posameznega upravičenca za pridobitev delnic. ZLPZ-1 tudi ne določa, da je mogoče vrednost nenominiranega kapitala, ki je sestavni del poziva, po objavi poziva spreminjati. Upravno sodišče je v kasnejših sodbah ugodilo tožbam zoper odločbe Ministrstva za finance.

Pojasnilo Ministrstva za finance

85 odstotkov delnic, katerih kupnina pripada Republiki Sloveniji, je bilo prodanih po ceni, določeni na podlagi preveritve cenitve. Ministrstvo za finance ocenjuje, da preplačila znašajo 48.000.000 evrov. Ocena ne upošteva zamudnih obresti. Republika Slovenija v prihodnjih letih ne načrtuje vračil preplačil iz državnega proračuna.

Stališče SOD je, da iz ZLPZ-1 in sodb vrhovnega sodišča ne izhaja, da se cena delnic ne more spremeniti. Iz sodb je razvidno le, da cena delnice ni predmet odločanja v upravnem postopku in tako o njej ni mogoče odločiti z upravno odločbo. ZLPZ-1 ne določa cene delnic, temveč le metodo njene določitve, ki pa jo je SOD v celoti upoštevala. Treba je ločiti upravni postopek ter obligacijsko razmerje (upravičenci so pogodbe o prenosu delnic, ki določajo višjo ceno, sklenili prostovoljno). SOD zagovarja stališče, da upravičenci lahko delnice pridobivajo le na podlagi preveritve cenitve. Obstaja pa tveganje, da bodo nekateri upravičenci vlagali pravna sredstva, s katerimi si bodo želeli zagotoviti odkup delnice pod pogoji iz prvotne cenitve. Prav tako obstaja nevarnost, da bodo tisti upravičenci, ki so delnice že odkupili po višji ceni (SOD je seznanjena z dvema tožbama, s katerima upravičenca zahtevata vračilo razlike v ceni delnic), izkoristili pravna sredstva.

Ugotovili smo, da imajo upravičenci za nezastarane terjatve še vedno možnosti za izterjavo razlike med plačano kupnino za delnice, izračunano na podlagi preveritve cenitve, in kupnino, ki bi jo plačali na podlagi prvotne cenitve (preplačila), saj lahko vložijo tožbo za povračilo škode ali zaradi neupravičene obogatitve države. Vrhovno sodišče je namreč zavzelo stališče, da država ni imela v zakonu nobene podlage za ponovno višjo določitev cene. Tudi pravno mnenje v zvezi s postopkom lastninjenja zavarovalnice¹⁰⁵, ki ga je za SOD izdelal Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, ne izključuje možnosti za izterjavo preplačil. V letu 2009 sta dva upravičenca vložila tožbo zoper SOD za vračilo preplačil v skupnem znesku 5.546.831 evrov.

V obdobju od leta 2007 do leta 2009 so bile v proračun nakazane kupnine od prodaje delnic zavarovalnice v skupnem znesku 90.078.737 evrov¹⁰⁶. V letu 2007 je bilo 62.000.000 evrov kupnine porabljene za odplačila dolga v računu financiranja¹⁰⁷, 10.000.000 evrov kupnine pa je bilo porabljene v letu 2008 za

¹⁰⁵ Z dne 24. aprila 2009.

¹⁰⁶ Od tega 80.069.457 evrov v letu 2007, 9.589.733 evrov v letu 2008 in 419.547 evrov v letu 2009.

¹⁰⁷ Obrazložitev splošnega dela rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2007.

dokapitalizacijo SID banke¹⁰⁸. Če bo v prihodnosti prišlo do pravnomočnih sodb v korist upravičencev, bo morala Republika Slovenija zagotoviti sredstva za vračila preplačil. Pri tem opozarjamo, da ocenjena vrednost preplačil za 29.921.263 evrov presega neporabljena sredstva kupnine od prodaje delnic zavarovalnice, ki na dan 31. 12. 2009 znašajo 18.078.737 evrov.

Priporočilo

Ministrstvo za finance naj vzpostavi evidenco potencialnih obveznosti iz tožb za vračila preplačil delnic zavarovalnice, saj bodo, če bi prišlo do razsodb v prid kupcev delnic, izplačila oškodovancem bremenila državni proračun.

2.2.2.1.e Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo oziroma Slovenski podjetniški sklad (v nadaljevanju: podjetniški sklad) je iz proračuna v letu 2009 prejel v upravljanje 52.660.665 evrov za oblikovanje garancijskega sklada za dane garancije za kredite, ki jih pri bankah najemajo mala in srednje velika podjetja (v nadaljevanju: podjetja). Sredstva so bila izplačana na podlagi sklenjenih pogodb z Ministrstvom za gospodarstvo in Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo¹⁰⁹.

- Ministrstvo za gospodarstvo in podjetniški sklad sta dne 23. 4. 2009 sklenila Pogodbo o financiranju in izvajanju programa Garancije za bančne kredite s subvencijo obrestne mere v okviru prednostne usmeritve 1.2 Spodbujanje podjetništva Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013¹¹⁰. Predmet te pogodbe je opredelitev odnosov ter pravic in obveznosti za izvajanje in financiranje Programa garancijskega sklada in subvencije obrestne mere v okviru sklada (v nadaljevanju: program sklada), ki je sestavni del pogodbe in ga bo podjetniški sklad izvajal v okviru omenjene prednostne usmeritve¹¹¹ ter v skladu s priglašeno shemo državne pomoči¹¹².

¹⁰⁸ Na podlagi 12. člena ZIPRS0809.

¹⁰⁹ Revizijska presoja temelji na pregledu sklenjenih pogodb med Ministrstvom za gospodarstvo ter Ministrstvom za visoko šolstvo znanost in tehnologijo in podjetniškim skladom, določilih Zakona o javnih skladih (Uradni list RS, št. 77/08 - v nadaljevanju: ZJS-1) in Ustanovitvenem aktu Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo. V reviziji nismo presojali skladnosti izvedenih postopkov z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list št. 41/07, 17/09, – v nadaljevanju: Uredba o kohezijski politiki); Uredbo Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 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 Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (Uradni list EU L371/1 – v nadaljevanju: Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. 12. 2006); Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999, (Uradni list EU L210/25 – v nadaljevanju: Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006) ter Uredbo (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999 (Uradni list EU L210/1 – v nadaljevanju: Uredba (ES) št. 1080/2006 z dne 5. 7. 2006).

¹¹⁰ Št. SPS-09-6927, 6965, 9453, 9454-MH.

¹¹¹ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007 do 2013 je skupni programski dokument Slovenije in Evropske Unije, ki je sprejet na predlog države članice po uskladitvi z Evropsko komisijo, ko ta sprejme odločitev o potrditvi ter ga obe partnerici tudi skupaj izvajata in financirata. Gre za usmerjanje razpoložljivih sredstev ESRR, drugih finančnih virov in sredstev ustreznega lastnega sofinanciranja.

¹¹² Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013, *de minimis*. Sklep Vlade RS št. 31001-1/2006/9 z dne 6. 7. 2006, dopolnjen s sklepom št. 31001-1/2007/6 z dne 26. 4. 2007, s sklepom št. 31001-1/2007/8 z dne 27. 9. 2007 in s sklepom št. 31001-1/2007/17 z dne 3. 7. 2008.

Skupna pogodbeni vrednost znaša 17.600.000 evrov, od tega se na oblikovanje garancijskega sklada nanaša 10.000.000 evrov¹¹³. V strukturi sredstev predstavljajo sredstva ESRR 85 odstotkov vseh sredstev, sredstva državnega proračuna pa znašajo 15 odstotkov sredstev.

V sedmem členu pogodbe je določeno, da gre pri garancijah oziroma garancijskem skladu za instrument finančnega inženiringa¹¹⁴. Podjetniški sklad bo dodeljeval garancije podjetjem na podlagi letnih in večletnih javnih razpisov, katerih postopke bo tudi vodil. Če podjetje preneha odplačevati kredit, banka razdre kreditno pogodbo in pozove podjetniški sklad k plačilu garancije, ki jo ta izplača iz oblikovanih rezervacij¹¹⁵.

V pogodbi je določeno, da se aktivnosti izvajajo od podpisa pogodbe do poteka šestih mesecev po izteku zadnje kreditne pogodbe, za katero bo izdana garancija in izplačana subvencija obrestne mere v skladu s programom sklada. Sproščena sredstva evropske kohezijske politike, vložena v garancijski sklad, skupaj z obrestmi, po revolving sistemu ostajajo v lasti Republike Slovenije in se tudi po zaključku programa sklada ponovno namenijo za spodbujanje podjetij v naslednjem obdobju.

Dne 24. 9. 2009 sta Ministrstvo za gospodarstvo in podjetniški sklad sklenila dodatek št. 1 k pogodbi, s katerim se je pogodbeni vrednost povečala na skupaj 66.250.665 evrov. Od tega se na oblikovanje garancijskega sklada nanaša 42.660.665 evrov¹¹⁶. Sredstva za oblikovanje garancijskega sklada v znesku 42.660.665 evrov so bila v letu 2009 v celoti izplačana podjetniškemu skladu.

- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in podjetniški sklad sta dne 6. 11. 2009 sklenila Pogodbo o financiranju in izvajanju instrumenta garancije za bančne kredite za mikro, mala in srednje velika podjetja, katere predmet je opredelitev odnosov ter pravic in obveznosti za izvajanje in financiranje instrumenta, ki ga bo podjetniški sklad izvajal na podlagi navedene pogodbe. V skladu s 1. členom te pogodbe ministrstvo daje upravičencu v upravljanje sredstva za izvedbo predmeta pogodbe. Namen instrumenta je zagotavljanje dostopa do ugodnih finančnih virov za podjetja oziroma zagotavljanje garancij za zavarovanje bančnih kreditov podjetij. Sredstva po pogodbi so bila namenjena oblikovanju garancijskega sklada, pogodbeni vrednost je znašala 12.000.000 evrov in je v celoti zagotovljena iz sredstev državnega proračuna.

V 6. členu pogodbe je navedeno, da gre pri garancijskem skladu za instrument finančnega inženiringa, ki predstavlja plačilo iz proračuna v garancijski sklad in izdajanje garancij za podjetja na osnovi oblikovanega garancijskega sklada za kritje rizikov za bančne kredite. Garancije se morajo podjetjem dodeljevati z javnim razpisom, ki ga objavi podjetniški sklad.

¹¹³ 7.600.000 evrov je namenjenih subvencioniranju obrestne mere.

¹¹⁴ V Programu sklada je določeno, da mora podjetniški sklad za kritje izračunane neto izgube oblikovati ustrezne garancijske sklade, v katerih se zbirajo sredstva za kritje potencialnega tveganja in se iz njih oblikuje rezervacije za vsakega posameznega prejemnika garancije posebej, oziroma si mora podjetniški sklad v določenem delu zagotoviti dodatne pogarancije. Viri za kritje potencialne neto izgube se morajo zagotoviti pred objavo razpisa podjetniškega sklada. Potencialna neto izguba se izračuna v skladu s Pravilnikom o izvajanju aktivnosti podjetniškega sklada za obvladovanje kreditnih tveganj.

¹¹⁵ Iz pogodbe izhaja, da so sredstva za oblikovanje garancijskega sklada dana v upravljanje, saj 6. člen določa, da unovčevanje garancij pomeni znižanje sredstev danih v upravljanje podjetniškemu skladu.

¹¹⁶ Preostala sredstva v okviru pogodbene vrednosti v znesku 23.590.000 evrov so namenjena subvencioniranju obrestne mere.

Sproščena sredstva skupaj z obrestmi, vložena v garancijski sklad, po revolving sistemu ostajajo v lasti Republike Slovenije tudi po zaključku izvajanja instrumenta garancije za bančne kredite, zato je ministrstvo dolžno sporočiti podjetniškemu skladu odločitev o nadaljnji uporabi teh sredstev oziroma o vrnitvi sredstev. Ministrstvo in podjetniški sklad se dogovorita za odločitev z aneksom k osnovni pogodbi. Prav tako se z aneksom dogovori poraba ali vračilo ostalih morebitnih neporabljenih sredstev zaradi neuspešne izvedbe razpisa.

Na podlagi sklenjene pogodbe je bilo podjetniškemu skladu v letu 2009 iz proračuna izplačanih 10.000.000 evrov.

Izplačila iz državnega proračuna podjetniškemu skladu za oblikovanje garancijskega sklada so bila v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarstvo evidentirana kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom v znesku 42.660.665 evrov, prav tako pa tudi v poslovnih knjigah Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, kjer je bil v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 evidentiran izdatek v znesku 10.000.000 evrov. Za celotno vrednost izplačanih sredstev po obeh pogodbah je Ministrstvo za gospodarstvo v bilanci stanja izkazalo dana sredstva podjetniškemu skladu na kontu 070 – Dolgoročno dana posojila na podlagi posojilnih pogodb ob hkratnem povečanju splošnega sklada v znesku 52.660.665 evrov.

Podjetniški sklad ni obravnaval prejetih sredstev iz proračuna kot dobljeno posojilo in ob prejemu sredstev ni evidentiral prejemkov iz prejetih posojil. Vse poslovne dogodke v povezavi z oblikovanjem in črpanjem garancijskega sklada evidentira podjetniški sklad samo na kontih bilance stanja¹¹⁷.

Sredstva v skupnem znesku 52.660.665 evrov, ki so bila izplačana iz proračuna podjetniškemu skladu, po vsebini ne predstavljajo posojila Republike Slovenije podjetniškemu skladu, temveč so to sredstva, dana v upravljanje, kar izhaja tudi iz določil obeh pogodb. ZJS-1 namreč v 9. členu določa, da lahko javni sklad prejme od ustanovitelja ali od drugih oseb v upravljanje ali v last za izvajanje skupnih projektov tudi drugo premoženje. Prenos premoženja se uredi s pogodbo¹¹⁸.

V Ustanovitvenem aktu Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo¹¹⁹ (v nadaljevanju: ustanovitveni akt) je navedeno, da je namen delovanja sklada izboljšanje dostopa mikro, malih in srednje velikih podjetij do virov financiranja razvojnih naložb. V 8. členu ustanovitvenega akta je med drugim navedeno, da sklad svoj namen uresničuje tudi z dajanjem garancij mikro, malim in srednjim podjetjem. V 11. členu pa 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 in se porabijo za dodeljevanje subvencij, razvojne naložbe podjetij ter za oblikovanje rizikov iz izdanih garancij, kreditov in kapitalskih naložb.

¹¹⁷ Podjetniški sklad je sredstva za oblikovanje garancijskega sklada, prejeta po pogodbi, sklenjeni z Ministrstvom za gospodarstvo, evidentiral v svojih poslovnih knjigah na kontih denarnih sredstev in kontih skupine 9120 – Garancijski sklad EU 2009, sredstva po pogodbi sklenjeni z Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pa na kontih denarnih sredstev in kontih skupine 971 – Dolgoročne obveznosti iz poslovanja.

¹¹⁸ Takšno premoženje se ne šteje za kapital javnega sklada in se ne vpiše v sodni register.

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 112/04, 11/07, 43/08, 71/09.

Sredstva, ki jih je za oblikovanje garancijskega sklada prejel podjetniški sklad, so namenjena izvajanju dejavnosti, za katero je sklad ustanovljen. Podjetniški sklad izvaja pogodbeno določila v svojem imenu in za račun Republike Slovenije. Iz določil obeh pogodb izhaja, da sredstva ob prenosu na podjetniški sklad ostajajo v lasti Republike Slovenije, zato ta sredstva po vsebini predstavljajo sredstva, prejeta v upravljanje, ohranitve lastništva Republike Slovenije nad prenesenimi sredstvi pa ni mogoče razumeti kot dano posojilo Republike Slovenije podjetniškemu skladu. Poleg tega ustanovitveni akt ne predvideva financiranja izvajanja dejavnosti sklada s sredstvi posojil.

Evidentiranje poslovnih dogodkov je zaradi tega v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom v znesku 52.660.665 evrov v nasprotju s 44. členom pravilnika o EKN, evidentiranje danega posojila javnemu skladu na kontu 070 v bilanci stanja pa v nasprotju z 10. členom pravilnika o EKN. V skladu z 12. in 40. členom pravilnika o EKN bi morala Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo evidentirati prenesena sredstva na kontih skupine 09 – Terjatve za sredstva dana v upravljanje¹²⁰ ter na kontu skupine 40 – Tekoči odhodki. Podjetniški sklad pa bi moral za prejeta sredstva oblikovati obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje.

V zaključnem računu so zato previsoko izkazani izdatki v računu finančnih terjatev in naložb v znesku 52.660.665 evrov, prenizko pa so izkazani tekoči odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov za enak znesek. To vpliva na izkazovanje podatkov v posameznih bilancah zaključnega računa proračuna, saj se odhodki za rezervacije izkazujejo v bilanci prihodkov in odhodkov ter vplivajo na izkazani proračunski primanjkljaj, medtem ko se dana posojila izkazujejo kot izdatki v računu finančnih terjatev in naložb.

Na podlagi sklenjenih pogodb je bilo podjetniškemu skladu v letu 2009 iz proračuna izplačanih 52.660.665 evrov. Sredstva so bila najprej nakazana na pogodbeno določen podračun sklada, ki je vključen v sistem enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD), pozneje pa prenesena na poseben podračun, namenjen samo oblikovanju garancijskega sklada. To pomeni, da so sredstva garancijskega sklada ločena od sredstev za delovanje preostalih aktivnosti podjetniškega sklada. Na dan 31. 12. 2009 so bila vsa sredstva naložena kot vloga v EZRD. Pri tem opozarjamo, da podjetniški sklad pri nalaganju sredstev garancijskega sklada uporablja določila 26. in 27. člena ZJS-1; Člena določata način nalaganja sredstev, ki predstavljajo premoženje javnega sklada, ne pa tudi nalaganja sredstev, ki jih imajo javni skladi v upravljanju. Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter podjetniški sklad bi morali zato v pogodbi natančno določiti dopustne oblike nalaganja sredstev, s katerimi upravlja podjetniški sklad.

2.2.2.1.f Ministrstvo za gospodarstvo in podjetniški sklad sta sklenila Pogodbo o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013 (v nadaljevanju: pogodba)¹²¹.

¹²⁰ Ob evidentiranju terjatev za sredstva dana v upravljanje se poveča tudi splošni sklad na kontu 9003 – Splošni sklad za terjatve za sredstva, dana v upravljanje.

¹²¹ Revizijska presoja temelji na pregledu sklenjene pogodbe med Ministrstvom za gospodarstvo in podjetniškim skladom, ZJS-1 in Ustanovitvenem aktu Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo. V reviziji nismo presojali skladnosti izvedenih postopkov z Uredbo o kohezijski politiki, Uredbo Komisije (ES) št. 1828/2006, Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006 in Uredbo (ES) št. 1080/2006.

Predmet pogodbe je opredelitev medsebojnih odnosov ter pravic in obveznosti za izvedbo instrumentov finančnega inženiringa za lastniško in dolžniško financiranje s strani ministrstva v skladu s Poslovnim načrtom programa instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednje velika podjetja v Republiki Sloveniji 2009–2013 (v nadaljevanju: poslovni načrt PIFI), ki je sestavni del pogodbe. V pogodbi je določeno, da bo podjetniški sklad izvajal poslovni načrt PIFI v okviru prednostne usmeritve 1.2 Spodbujanje podjetništva iz Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 in v skladu s Programom ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013¹²². Sklad nastopa v vlogi upravičenca¹²³, njegova naloga pa je spodbujanje hitro rastočih in inovativnih malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri financiranja.

V pogodbi je določeno, da bo izvajanje programa organizirano prek holdinškega sklada, ki se bo vzpostavil kot poseben sveženj financiranja znotraj podjetniškega sklada¹²⁴ in za katerega se zagotovi ločeno vodenje evidenc in stroškov.

Vrednost pogodbe znaša 35.049.996 evrov, od tega predstavljajo sredstva ESRR 85 odstotkov vseh sredstev, sredstva državnega proračuna pa 15 odstotkov vseh sredstev.

Upravičene stroške po pogodbi predstavljajo stroški vplačila v holdinški sklad. Ta sredstva so namenjena za izvajanje operacij in upravljavsko provizijo upravičenca, ki ne sme presegati dveh odstotkov vseh sredstev, ki so prenesena iz proračuna na holdinški sklad. Obresti iz upravljanja teh sredstev se ohranjajo na podračunu holdinškega sklada in se namenijo za iste namene.

Sredstva holdinškega sklada so predvsem namenjena instrumentom lastniškega financiranja; pri tem bodo sredstva iz holdinškega sklada v imenu Republike Slovenije vložena kot kapitalska naložba v družbe tveganega kapitala¹²⁵, ki bodo ta sredstva lahko koristile za kapitalske naložbe v obliki tveganega kapitala v malih in srednje velikih podjetjih s potencialom hitre rasti. Če sredstva ne bodo porabljena za naložbe, bodo preusmerjena v izvajanje instrumentov dolžniškega financiranja, to je dajanje garancij za zavarovanje bančnih kreditov, pogarancij za zavarovanje garancij in kreditiranje malih in srednje velikih podjetij. Ob prodaji naložb Republike Slovenije se sredstva kohezijske politike ponovno vrnejo v holdinški sklad in se s pripadajočimi obrestmi ponovno uporabijo v korist projektov malih in srednje velikih podjetij.

V poslovnem načrtu PIFI je določeno, da podjetniški sklad prejme sredstva za oblikovanje holdinškega sklada v upravljanje, v skladu z 9. členom ZJS-1. Po izvedenem javnem razpisu za izbor družb tveganega kapitala bo kot družbenik v izbrane družbe vstopila Republika Slovenija¹²⁶. Če sredstva ostanejo, lahko podjetniški sklad izvaja dolžniške instrumente, za katere se na ločenih podračunih oblikuje garancijski

¹²² Poglavje 4: spodbujanje malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri.

¹²³ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v obdobju 2007–2013 v 12. točki 3. člena opredeljuje upravičenca kot osebo javnega ali zasebnega prava, ki je odgovorna za izvedbo operacije.

¹²⁴ Uredba komisije (ES) št. 1828/2006 v 3. točki 43. člena določa, da se instrumenti finančnega inženiringa, vključno s holdinškimi skladi, ustanovijo kot neodvisni pravni subjekti, za katere veljajo sporazumi med partnerji pri sofinanciranju in delničarji, ali kot poseben sveženj financiranja znotraj finančne ustanove. Holdinški sklad je organiziran kot poseben podračun, ki ga je podjetniški sklad odprl v EZRD.

¹²⁵ Družbe tveganega kapitala bodo izbrane prek javnega razpisa, ki ga bo izvedel podjetniški sklad.

¹²⁶ Republika Slovenija bo kot družbenik vpisana v sodni register.

sklad. Prav tako je določeno, da se instrumenti iz poslovnega načrta izvajajo pod lastništvom Republike Slovenije.

Na podlagi sklenjene pogodbe je bilo podjetniškemu skladu v letu 2009 iz proračuna izplačanih 35.049.996 evrov. Sredstva so bila nakazana na podračun, ki ga je podjetniški sklad odprl za oblikovanje holdinškega sklada v EZRD. Na dan 31. 12. 2009 so sredstva holdinškega sklada naložena kot vloga v EZRD. V 10. členu pogodbe je določeno, da mora podjetniški sklad nalagati sredstva v skladu z ZJS-1. Ker ZJS-1 ne določa dopustnih oblik nalaganja sredstev, ki jih imajo javni skladi v upravljanju, podjetniški sklad pri nalaganju sredstev holdinškega sklada uporablja določila 26. in 27. člena ZJS-1; člena določata način nalaganja sredstev, ki predstavljajo premoženje javnega sklada. V skladu z določili ZJS-1 so med dopustnimi oblikami nalaganja sredstev, ki predstavljajo premoženje javnega sklada, tudi takšne, ki niso primerne za nalaganje sredstev holdinškega sklada (npr. nakup delnic). Ministrstvo za gospodarstvo in podjetniški sklad bi zato morala v pogodbi natančno določiti dopustne oblike nalaganja sredstev, s katerimi upravlja podjetniški sklad v imenu države.

Izplačila iz proračuna so bila v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarstvo evidentirana kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom v znesku 35.049.996 evrov, v bilanci stanja pa je ministrstvo evidentirano dano posojilo na kontu 070 – Dolgoročno dana posojila ob hkratnem povečanju splošnega sklada¹²⁷. Takšen način evidentiranja poslovnih dogodkov je v nasprotju z 10. in 44. členom Pravilnika o EKN, kar pojasnujemo v nadaljevanju.

Sredstva, ki so bila iz proračuna izplačana podjetniškemu skladu, po vsebini ne predstavljajo posojila Republike Slovenije danega podjetniškemu skladu, temveč so to sredstva, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije upravlja podjetniški sklad. Tudi podjetniški sklad teh sredstev ni obravnaval kot dobljeno posojilo in ob prejemu sredstev ni evidentiral prejemkov iz prejetih posojil. Vse poslovne dogodke v povezavi z oblikovanjem holdinškega sklada je podjetniški sklad evidentiral samo na kontih bilance stanja¹²⁸.

Izvajanje nalog določenih v pogodbi sodi v dejavnost sklada, kot je opredeljena v ustanovitvenem aktu, posle po navedeni pogodbi pa izvaja sklad v imenu in za račun Republike Slovenije. Podjetniški sklad je zato, da bi oblikoval holdinški sklad, odprl poseben podračun v EZRD, vendar s sredstvi na tem podračunu samo upravlja, saj tudi ob prenosu na podračun holdinškega sklada sredstva ostajajo v lasti Republike Slovenije. Pri izvedbi pogodbenih določil podjetniški sklad ne nastopa v svojem imenu temveč kot agent, to je v imenu Republike Slovenije, saj se bo Republika Slovenija vpisala v sodni register kot družbenik v družbah tveganega kapitala.

Sredstva, ki so bila izplačana iz proračuna v holdinški sklad, ne predstavljajo danega posojila podjetniškemu skladu, ker ta z njimi samo upravlja. Hkrati izvaja druge naloge po pogodbi, vse pa v imenu in za račun Republike Slovenije, za kar je upravičen do provizije¹²⁹.

¹²⁷ Konto 9001 – Splošni sklad za finančne naložbe.

¹²⁸ Podjetniški sklad je v svojih poslovnih knjigah prejela sredstva za oblikovanje holdinškega sklada evidentiral na kontih denarnih sredstev in kontih skupine 971 – Dolgoročne obveznosti iz poslovanja.

¹²⁹ Podjetniški sklad v letu 2009 provizije po tej pogodbi ni zaračunal.

Podjetniški sklad izkazuje pridobljena sredstva oziroma oblikovanje holdinškega sklada v bilanci stanja na kontih denarnih sredstev in na obveznostih iz poslovanja, za kar nima podlage v računovodskih predpisih, ki veljajo za javne sklade in tudi ne v SRS¹³⁰. Sredstva na računu holdinškega sklada niso sredstva podjetniškega sklada, temveč Republike Slovenije. Prav tako iz teh sredstev v svojih poslovnih knjigah ne more izkazovati nobenih obveznosti, saj posluje kot agent v imenu in za račun Republike Slovenije. Zaradi tega bi moral vse poslovne dogodke, povezane z oblikovanjem in porabo sredstev holdinškega sklada, izkazovati v izvenbilančni evidenci. Povezano s poslovanjem v imenu in za račun Republike Slovenije lahko podjetniški sklad v svojih bilancah izkaže samo terjatve in obveznosti in prihodke oziroma odhodke, ki jih ima zaradi izvajanja nalog za državo.

Vse poslovne dogodke, povezane z oblikovanjem in porabo sredstev holdinškega sklada, bi moralo v svojih poslovnih knjigah izkazati Ministrstvo za gospodarstvo. Nakazilo sredstev iz podračuna proračuna na podračun holdinškega sklada še ne predstavlja odhodka proračuna, saj gre po vsebini samo za prenos sredstev na drugi podračun, ki ga v imenu Republike Slovenije upravlja podjetniški sklad. Šele ko bodo sredstva holdinškega sklada porabljena za finančne naložbe v družbe tveganega kapitala, bodo izpolnjeni pogoji, da Ministrstvo za gospodarstvo v svojih poslovnih knjigah izkaže izdatke v računu finančnih terjatev in naložb¹³¹ in povečanje dolgoročnih finančnih naložb na kontih bilance stanja.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov so v zaključnem računu proračuna previsoko izkazani izdatki v računu finančnih terjatev in naložb v znesku 35.049.996 evrov. Prav tako so v bilanci stanja Ministrstva za gospodarstvo previsoko izkazana dolgoročno dana posojila in splošni sklad v znesku 35.049.996 evrov, prenizko pa je izkazano stanje denarnih sredstev Republike Slovenije na računu holdinškega sklada v enakem znesku.

2.2.2.1.g Sklad za svetovno okolje (Global Environment Facility, v nadaljevanju: GEF) je s Projektom Odstranjevanje ovir za povečano izrabo biomase kot energetskega vira (v nadaljevanju: projekt GEF) namenil Republiki Sloveniji nepovratna sredstva v skupnem znesku 4.791.086 evrov¹³² (tuja donacija GEF) za spodbujanje rabe lesne biomase in s tem za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v ozračje. Del tuje donacije v znesku 2.785.515 evrov¹³³ v tolaški protivrednosti je bil namenjen za finančno podporo investicijam v sisteme daljinskega ogrevanja na lesno biomaso v obliki kapitalskih vložkov Republike Slovenije. Vlada RS se je s projektom GEF seznanila v letu 2001 in sprejela sklep, s katerim je pooblastila

¹³⁰ SRS (7) Denarna sredstva v točki 7.9. določa, da je mogoče v bilanci stanja pripoznati denarna sredstva takrat, ko je verjetno, da bodo v povezavi z njimi pritekale gospodarske koristi. Ta pogoj pri podjetniškem skladu ni izpolnjen, ker polnjenje in poraba sredstev holdinškega sklada prinaša gospodarske koristi Republiki Slovenije, ki bo postala lastnica finančnih naložb, nobenih gospodarskih koristi pa ne prinaša podjetniškemu skladu. SRS (9) Dolgoročni dolgovi v točki 9.8. kot pogoj za pripoznavanje dolgoročnih dolgov v bilanci stanja določa, da mora obstajati verjetnost, da se bodo zaradi poravnave teh dolgov zmanjšali dejavniki, ki omogočajo gospodarske koristi, kar pri podjetniškem skladu tudi ni izpolnjeno. Zmanjševanje obveznosti, ki jih sklad izkazuje na kontu 971 – dolgoročne obveznosti iz poslovanja, se namreč pokriva iz denarnih sredstev, ki so v lasti Republike Slovenije in ne podjetniškega sklada.

¹³¹ Konto 441 – povečanje kapitalskih deležev in naložb.

¹³² 4.300.000 ameriških dolarjev, preračunano po tečaju na dan 13. 12. 2001 (1 evro je 0,8975 ameriškega dolarja), tečajnica Evropske centralne banke.

¹³³ 2.500.000 ameriških dolarjev, preračunano po tečaju na dan 13. 12. 2001 (1 evro je 0,8975 ameriškega dolarja), tečajnica Evropske centralne banke.

takratnega ministra za okolje in prostor, da v imenu Republike Slovenije podpiše Projektni dokument GEF¹³⁴ in za izvedbo projekta zadolžila Ministrstvo za okolje in prostor. S tem sklepom je Republika Slovenija zagotovila tudi sredstva državnega proračuna za naložbe v sisteme daljinskega ogrevanja na lesno biomaso poleg donacije GEF, in sicer v obliki nepovratnih sredstev, ki jih bo podeljevala Agencija RS za učinkovito rabo in obnovljive vire energije¹³⁵ ter za kredite z ugodno obrestno mero, ki jih bo podeljeval Ekološko razvojni sklad Republike Slovenije (v nadaljevanju: EKO sklad).

Na podlagi Projektnega dokumenta GEF je bila v letu 2003 sklenjena tripartitna Pogodba o vodenju projekta GEF (v nadaljevanju: tripartitna pogodba) med Republiko Slovenijo, Agencijo za učinkovito rabo in obnovljive vire energije in EKO skladom. Tripartitna pogodba določa pogoje za pridobitev kapitalskih vložkov države iz sredstev donacije GEF v že ustanovljenih gospodarskih družbah, ki bodo investirale v sisteme daljinskega ogrevanja na lesno biomaso ter pogoje prodaje državnega premoženja v teh družbah. V tripartitni pogodbi je določeno, da mora biti nakupna cena kapitalskih vložkov v gospodarsko družbo enaka knjigovodski vrednosti delnice oziroma poslovnega deleža družbe po zadnjih letnih računovodskih izkazih, Republika Slovenija pa v roku treh do petih let od dneva sklenitve pogodbe o vplačilu poslovnega deleža izvede postopek prodaje v skladu z ZJF in predpisi, izdanimi na tej podlagi. Določeno je tudi, da o prodaji odloči Vlada RS na predlog Ministrstva za okolje in prostor.

V skladu z določili tripartitne pogodbe se mora prodaja opraviti na podlagi ene izmed zakonsko določenih metod prodaje, in sicer javne ponudbe, javnega zbiranja ponudb oziroma javne dražbe, ob predhodno izvedeni cenitvi, ki bi predstavljala osnovo za določitev izhodiščne cene pri prodaji kapitalskih deležev. Če bi bila cena kapitalске naložbe Republike Slovenije, dosežena v enem izmed izbranih postopkov prodaje, enaka ali višja od cene iz sklenjene opsijske pogodbe, bi se kapitalska naložba Republike Slovenije morala prodati na podlagi tako izvedenega postopka. Če pa bi bila cena kapitalске naložbe, dosežena v enem izmed izbranih postopkov prodaje, nižja od cene iz sklenjene opsijske pogodbe, bi se kapitalska naložba prodala opsijskemu zavezancu v skladu z določili pogodbe o prodajni opciji. Tripartitna pogodba namreč določa, da se z enim ali skupino delničarjev ali družbenikov družbe, izjemoma pa tudi s tretjo osebo, če zagotovi ustrezno zavarovanje svojih obveznosti, sklene pogodba o prodajni opciji, po kateri ima Republika Slovenija v roku treh do petih let od pridobitve kapitalске naložbe pravico prodati svoj poslovni delež opsijskemu zavezancu po vnaprej določeni ceni oziroma kupnini, ki predstavlja 50 odstotkov zneska, ki ga je plačala Republika Slovenija za pridobitev poslovnega deleža.

Na podlagi tripartitne pogodbe, Projektnega dokumenta GEF, javnega razpisa¹³⁶ in sklepa Vlade RS iz leta 2001 je Vlada RS sprejela sklep, na podlagi katerega je Republika Slovenija v letu 2004 vplačala¹³⁷ v družbo Energetika Projekt, d. o. o., Vransko (v nadaljevanju: Energetika Projekt) denarni vložek v znesku 115.832.500 tolarjev (483.360 evrov) in s tem pridobila poslovni delež v višini 49,0 odstotka. Z družbo Energetika Projekt je bila sklenjena Pogodba o vplačilu poslovnega deleža.

¹³⁴ Projektni dokument GEF sta dne 13. 12. 2001 podpisali Republika in EKO Sklad s Programom Združenih narodov za razvoj, kot izvajalsko agencijo GEF. Revidirani Projektni dokument GEF je bil podpisan 24. 10. 2002.

¹³⁵ V letu 2004 proračunski uporabnik (kot organ v sestavi), v letu 2005 pa je postala notranja organizacijska enota Ministrstva za okolje in prostor.

¹³⁶ Javni razpis za dodeljevanje sredstev za spodbujanje naložb v sisteme daljinskega ogrevanja na lesno biomaso v obdobju 2003-2005, Uradni list RS, št. 53-54/03 z dne 6. 6. 2003.

¹³⁷ Izdatek z dne 7. 7. 2004, proračunska postavka 8940 GEF-biomas-a-tuja donacija, RFTN.

Na podlagi prejetega pooblastila je minister za okolje in prostor podpisal Pogodbo o prodajni opciji z opcijskimi zavezankami družbami Nivo, d. d., Celje (v nadaljevanju: Nivo), BACO, d. o. o., Trzin (v nadaljevanju: BACO) in KIV, d. d., Vransko (v nadaljevanju: KIV)¹³⁸.

Ministrstvo za okolje in prostor je v obdobju od leta 2004 do leta 2006 izplačalo družbi Energetika Projekt še 463.875 evrov nepovratnih sredstev, v letu 2009 pa je družba za razširitev omrežja in namestitve sončnih kolektorjev na javnem razpisu pridobila 630.444 evrov nepovratnih sredstev iz kohezijskega sklada, od katerih ji je bilo v letu 2009 izplačanih 389.402 evrov. Družba Energetika Projekt je tako v obdobju od leta 2004 do leta 2009 prejela iz proračuna skupaj 1.336.637 evrov.

Ministrstvo za okolje in prostor je dne 21. 5. 2009 z dopisom obvestilo vse tri opcijske zavezanke o "nameri" uveljavljanja opcijske pravice do prodaje predmetnega poslovnega deleža v družbi Energetika Projekt v nominalnem znesku 242.625 evrov. Za podpis dopisa podpisnik ni imel pooblastila. Vsi trije opcijski zavezanci so dopis razumeli kot poziv opcijskega upravičenca, da uveljavlja pravico do prodaje poslovnega deleža. Na obvestilo sta se odzvali družbi Nivo in KIV in v roku 15 dni po prejemu obvestila plačali dogovorjeno kupnino na podračun proračuna. Minister za okolje in prostor je z družbo KIV dne 19. 6. 2009 podpisal Pogodbo o odsvojitvi poslovnega deleža¹³⁹ za dve tretjini prodajanega poslovnega deleža¹⁴⁰ (161.750 evrov) ter dne 22. 6. 2009 z družbo NIVO za eno tretjino prodajanega poslovnega deleža¹⁴¹ (80.875 evrov)¹⁴².

Ministrstvo za okolje in prostor je poslalo obvestilo o "nameri" uveljavljanja pravice do prodaje predmetnega poslovnega deleža v družbi Energetika Projekt in podpisalo obe pogodbi o odsvojitvi poslovnega deleža, kljub dejstvu, da prej ni izvedlo postopka prodaje, kot ga določa ZJF, oziroma kot sta ga določala tripartitna pogodba in javni razpis. Ministrstvo za okolje in prostor je pri prodaji 49-odstotnega kapitalskega deleža v družbi Energetika Projekt kršilo določila 80.c člena ZJF, ker minister ni imenoval komisije za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja, 80.d člen, ker za izvedbo postopka prodaje ni imelo sprejetega posameznega programa prodaje, 80.e člen, ker vrednost kapitalske naložbe ni bila ocenjena ter 80.f člen, ker prodaja ni bila opravljena na podlagi ene od metod, ki jih dopušča ZJF. Zaradi uporabljenega načina prodaje kapitalskega deleža v družbi Energetika Projekt je verjetno, da je pri prodaji prišlo do oškodovanja državnega premoženja¹⁴³.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je vse postopke prodaje finančnega premoženja vodilo v skladu z določili ZJF in Uredbe o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin¹⁴⁴. Edina izjema je bila prodaja finančnega premoženja, ki ga je Vlada RS na podlagi projektne dokumentacije GEF in tripartitne pogodbe vložila v sklopu javnega

¹³⁸ Vsi zavezanci so imeli pravico do 1/3 deleža Republike Slovenije.

¹³⁹ V skladu z določili točke 2.3. Pogodbe o prodajni opciji sta bili po nakazilu kupnine sklenjeni pogodbi o odsvojitvi poslovnega deleža v obliki notarskega zapisa.

¹⁴⁰ Kupnino za odsvojeni poslovni delež v višini 32,7 odstotka je družba KIV plačala dne 5. 6. 2009.

¹⁴¹ Kupnino za odsvojeni poslovni delež v višini 16,3 odstotka je družba NIVO plačala dne 4. 6. 2009.

¹⁴² Na podlagi 2. člena Pogodbe o prodajni opciji je družba BACO svoj delež odstopila družbi KIV.

¹⁴³ Iz Odloka o Programu prodaje državnega finančnega premoženja za leti 2008 in 2009 je razvidno, da je bila nominalna vrednost 49-odstotnega poslovnega deleža 483.360 evrov, v poslovnih knjigah države pa je bila kapitalska naložba države v delež v družbi evidentirana v znesku 404.698 evrov.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 123/03, 140/06, 95/07 in 55/09.

razpisa za dodeljevanje sredstev za spodbujanje naložb v sisteme daljinskega ogrevanja na lesno biomaso v obdobju 2003–2005. Po enakem postopku je ministrstvo vodilo tudi postopek prodaje finančne naložbe v družbi Komunala Kočevje, d. o. o., Kočevje vendar v tem primeru postopka zaradi različnih strokovnih mnenj še ni zaključilo¹⁴⁵. Ministrstvo za okolje in prostor nima veljavnih nobenih pogodb o prodajni opciji, ker je področje učinkovite rabe energije prešlo na Ministrstvo za gospodarstvo in s tem tudi finančne naložbe v družbe, ki so bile realizirane na podlagi projekta GEF.

V skladu s tripartitno pogodbo bi morala Republika Slovenija prenesti kupnino, pridobljeno s prodajo kapitalske naložbe v družbi Energetika Projekt, na Sklad za energetske izrabo biomase s katerim bi moral upravljati EKO sklad¹⁴⁶. Kupnina bi morala predstavljati namenska proračunska sredstva in se ponovno razdeliti v obliki kapitalskih naložb za nove projekte daljinskega ogrevanja na lesno biomaso.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Do ustanovitve Sklada za energetske izrabo biomase, kot ločenega računa pri EKO skladu, ni nikoli prišlo, saj je vse postopke s projektom GEF vodila Agencija za učinkovito rabo in obnovljive vire energije oziroma kasneje strokovne službe ministrstva.

Kupnina od prodaje deleža v družbi Energetika Projekt v ZIPRS0809 ni bila predvidena kot namenski prejemek proračuna, kar je v nasprotju s tripartitno pogodbo. Da bi Ministrstvo za okolje in prostor zagotovilo nadaljnjo namensko porabo sredstev kupnin, ki so posledica tuje donacije GEF, bi moralo v skladu s 43. členom ZJF predlagati, da se v zakonu, ki se nanaša na izvrševanje državnega proračuna, ta sredstva določijo kot namenski prejemek proračuna. Ministrstvo za finance bi moralo za prejeta sredstva kupnin odpreti posebne proračunske postavke, kot določa pravilnik o izvrševanju proračuna.

2.2.2.1.h Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR) je v letu 2009 v svojih poslovnih knjigah evidentirala kapitalsko naložbo v družbo Rimske terme, d. o. o., Rimske Toplice (v nadaljevanju: družba: Rimske terme) v znesku 1.000.000 evrov. Postopek pridobitve poslovnega deleža v družbi Rimske terme je bil izveden v nasprotju s predpisi. Lastninska pravica na nepremičninah je bila prenesena brez prej sprejetega posameznega programa prodaje, kar je bilo v nasprotju s 3. točko drugega odstavka 80.c člena ZJF¹⁴⁷, ki določa, da se postopek prodaje lahko izvede, če je sprejet posamezni program prodaje, in 80.d členom ZJF, ki določa vsebino posameznega programa prodaje, v povezavi z 2. točko drugega odstavka 80.a člena ZJF, ki določa, da se določbe ZJF, ki urejajo prodajo, smiselno uporabljajo za vsak pravni posel, na podlagi katerega se lastninska pravica na premoženju prenese na drugo pravno ali fizično osebo.

¹⁴⁵ Pogodba o prodajni opciji sklenjena z Občino Kočevje je predmet sodnega postopka na Okrožnem sodišču v Ljubljani.

¹⁴⁶ Enako velja za ostale kapitalske naložbe v gospodarske družbe, pridobljene z vložitvijo sredstev donacije GEF.

¹⁴⁷ Z začetkom uporabe Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (v nadaljevanju: ZSPDPO, Uradni list RS, št. 14/07) so prenehale veljati določbe od 80.a do 80.h ZJF, ki urejajo ravnanje s stvarnim premoženjem. V 40. členu pa je določeno, da se postopki ravnanja s stvarnim premoženjem, začeti pred uporabo tega zakona, dokončajo po predpisih, ki veljajo do začetka uporabe tega zakona. ZSPDPO se je začel uporabljati 3. 9. 2007, sklepa Vlade RS o preoblikovanju najemnega razmerja in sklep o vstopu v družbo MRC pa sta bila sprejeta v letu 2005. V četrtem odstavku 3. člena ZSPDPO je razpolaganje s stvarnim premoženjem opredeljeno kot vsak prenos lastninske pravice na drugo fizično ali pravno osebo, zlasti pa to pomeni prodajo, odsvojitve na podlagi menjave ali na drug način odplačne ali neodplačne odvojitve stvarnega premoženja ter vlaganje stvarnih vložkov v pravne osebe zasebnega in javnega prava.

V nadaljevanju je pojasnjen način pridobitve in evidentiranja naložbe v poslovnih knjigah.

V letu 2000 sta Republika Slovenija in družba BARSOS-MC, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: investitor) podpisala Predpogodbo o oddaji nepremičnin v dolgoročni najem-zakup, s pravico najemnika do predčasnega nakupa¹⁴⁸, katere predmet so bile nepremičnine v medicinsko rehabilitacijskem centru v Rimskih Toplicah, in sicer komunalno opremljeni objekti in zemljišča, namenjena rabi teh objektov (v nadaljevanju: funkcionalna zemljišča) ter parkovne površine. V predpogodbi je navedeno, da je bil investitor izbran kot najugodnejši ponudnik, prijavljen na javni razpis. V javnem razpisu je navedeno, da premoženje obsega zemljišča v skupni izmeri 232.115 kvadratnih metrov, pri čemer meri funkcionalno zemljišče 7.511 kvadratnih metrov in parkovne površine 224.604 kvadratnih metrov, ter da gradbeni objekti obsegajo skupno 10.544 kvadratnih metrov. Navedeno je tudi, da ocenjena vrednost funkcionalnega zemljišča na dan 1. 4. 1997 znaša 30.757.545 tolarjev (128.349 evrov), ocenjena vrednost gradbenih objektov pa 532.676.694 tolarjev (2.222.820 evrov)¹⁴⁹. S predpogodbo je določeno, da ima investitor kadar koli do poteka najemnega razmerja pravico, da od Republike Slovenije zahteva, da mu proda del ali celoto nepremičnin, pri tem pa se odkupna pravica ne nanaša na parkovne površine. Pogodbenci sta predpogodbo sporazumno prekinili 29. 7. 2004.

V letu 2004 sta Republika Slovenija in družba MRC-Medicinsko rehabilitacijski center, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba MRC¹⁵⁰) podpisali Pogodbo o najemu nepremičnin v Rimskih Toplicah do 1. 1. 2008¹⁵¹ (v nadaljevanju: najemna pogodba). Najemna pogodba je bila sklenjena po izvedbi javne ponudbe, razpisane na podlagi 60. člena Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin¹⁵² (v nadaljevanju: Uredba o stvarnem premoženju). V skladu s sklenjeno pogodbo znaša letna najemnina 4.512.000 tolarjev (18.828 evrov), obveznost najemnine pa nastopi s pridobitvijo uporabnega dovoljenja in najkasneje 31. 12. 2007¹⁵³. V pogodbi je tudi navedeno, da Vlada RS najkasneje do 1. 1. 2006 predmetne nepremičnine vključi v program prodaje državnega premoženja ter da je iz poročila o vrednosti nepremičnin, ki ga je dne 28. 7. 2004 izdelal cenilec, razvidno, da znaša vrednost predmetnih nepremičnin na dan 28. 7. 2004 skupno 180.000.000 tolarjev (751.127 evrov). Z najemno pogodbo se je najemodajalec zavezal, da med trajanjem najema, nepremičnin ne bo prodal tretji osebi brez soglasja najemnika.

¹⁴⁸ Predpogodba z dne 15. 5. 2000, s katero je bilo določeno, da najem nepremičnin, ki so predmet predpogodbe, traja do 50 let.

¹⁴⁹ S predpogodbo je določeno, da ocenjena vrednost po cenitvi z dne 1. 4. 1997 predstavlja izhodiščno vrednost nepremičnin, ki se upošteva pri določitvi lastniškega deleža investitorja.

¹⁵⁰ Ob sklenitvi najemne pogodbe je bila družba BARSOS-MC, d. o. o., Ljubljana, edina lastnica družbe MRC, ki je iz družbe izstopila 7. 4. 2006. V letu 2004 so v družbo MRC vstopili UNIOR, Kovaška industrija, d. d., Zreče (v nadaljevanju: UNIOR), Mobitel, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Mobitel), Nova ljubljanska banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: NLB), NKBM, Kapitalska družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Kapitalska družba) in Zavarovalnica Triglav.

¹⁵¹ Pogodba z dne 28. 9. 2004 in aneks št. 1 z dne 2. 12. 2004, ki ju je na podlagi pooblastila Vlade RS podpisala ministrica brez resorja, zadolžena za regionalni razvoj. Med revizijo SVLR ni predložila vseh prilog k pogodbi, ker po njeni navedbi z njimi ne razpolaga. V pogodbi je navedeno, da nepremičnine predstavljajo funkcionalna zemljišča v izmeri 7.798 kvadratnih metrov, zgradbe v izmeri 10.544 kvadratnih metrov ter parkovne površine v izmeri 225.207 kvadratnih metrov. Skupaj to predstavlja zemljišča v izmeri 233.005 kvadratnih metrov, ki jih sestavlja 61 parcel.

¹⁵² Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

¹⁵³ V reviziji SVLR ni predložila podatkov o plačani višini najemnine v času trajanja najemne pogodbe.

V najemni pogodbi je bilo določeno, da lahko najemnik po 1. 1. 2006 oziroma prej, na podlagi sporazuma pogodbenih strank uveljavi opcijo nakupa, pod pogoji veljavnimi ob sklenitvi najemne pogodbe, in sicer: predmet nakupa so nepremičnine, ki so predmet najema oziroma njihov delež, ki je v lasti najemodajalca; cena je 180.000.000 tolarjev (751.127 evrov); v 15 dneh po uveljavitvi možnosti nakupa mora najemnik plačati kupnino, najemodajalec pa izdati zemljiškoknjižno dovolilo.

Najemnik je bil dolžan uresničiti investicijski načrt, ki je sestavni del razvojnega načrta do 31. 12. 2007. Investicijski načrt se šteje za uresničenega, ko najemnik doseže višino investicijskih vlaganj najmanj 4.000.000.000 tolarjev (16.691.704 evrov) in pridobi veljavno uporabno dovoljenje. Rok za uresničitev investicijskega načrta je bistvena sestavina pogodbe. Če najemnik ne bi uresničil razvojnega načrta v roku in v vrednosti najmanj 4.000.000.000 tolarjev, bi najemodajalec, v skladu z najemno pogodbo, lahko unovčil bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti (znesek garancije je 814.757,93 evrov). Višina investicijskih vlaganj predstavlja podlago za določitev solastniškega deleža na nepremičninah, ki so predmet najema. Najemodajalec se je zavezal, da bo po sklenitvi pogodbe, s posredovanjem Javnega sklada RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, za izvedbo investicijskega programa najemniku omogočil pridobitev sredstev v obliki dolgoročnega posojila do vrednosti 300.000.000 tolarjev (1.251.878 evrov)¹⁵⁴.

Vlada RS je oddala nepremičnine v najem kljub temu, da jih je nameravala vključiti v program prodaje državnega premoženja¹⁵⁵. Upravljavec pred oddajo nepremičnin v najem ni pripravil posameznega programa upravljanja, kar je v nasprotju z 59. členom Uredbe o stvarnem premoženju, ki določa, da se v najem lahko odda stvarno premoženje, ki ga ne potrebuje noben od upravljavcev in ki ga upravljavec ni predvidel za postopek razpolaganja, ter da mora upravljavec v ta namen pripraviti posamezen program upravljanja.

Določba najemne pogodbe, na podlagi katere bi najemnik lahko uveljavil možnost nakupa nepremičnin na podlagi sporazuma pogodbenih strank, se nanaša na prodajo nepremičnin. Nepremičnine, ki so predmet najemne pogodbe, pred podpisom najemne pogodbe niso bile vključene v sprejeti letni program prodaje stvarnega premoženja, kot je določal 80.c člen ZJF. Najemnik zaradi tega ne bi mogel zakonito uveljavljati opcije nakupa na podlagi sporazuma pogodbenih strank, temveč bi moral biti pred tem izveden postopek prodaje v skladu z 80.c členom ZJF. Določitev fiksne cene za nakup nepremičnin ni bila v skladu s 35. členom Uredbe o stvarnem premoženju, ki določa, da cenitev ne sme biti starejša od šestih mesecev na dan objave javne dražbe oziroma ponudbe oziroma na dan poziva za oddajo ponudb v postopku zbiranja javnih ponudb.

V letu 2004 sta Republika Slovenija in družba MRC sklenili Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice na nekaterih zemljiščih v okviru kompleksa Rimske Toplice¹⁵⁶. V letu 2005¹⁵⁷ je Vlada RS na podlagi predloga

¹⁵⁴ Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja je s sklepom št. 1110-1V/9-2004 z dne 22. 11. 2004 družbi MRC odobril posojilo v znesku 300.000.000 tolarjev z obrestno mero EURIBOR s pribitkom 0,5 odstotka z dobo vračanja 20 let (z vključenim moratorijem) in moratorijem na odplačevanje pet let.

¹⁵⁵ Pogodba v 1. členu določa, da vlada predmetne nepremičnine najkasneje do 1. 1. 2006 vključi v program prodaje državnega premoženja.

¹⁵⁶ Pogodba z dne 3. 12. 2004.

¹⁵⁷ To je pred iztekom obdobja najema, določenega v najemni pogodbi.

SVLR sprejela sklep, da predlaga družbi MRC, da se najemno razmerje¹⁵⁸ preoblikuje tako, da država s kompleksom Rimskih Toplic, opredeljenim v najemni pogodbi, kot stvarnim vložkom vstopi v družbo MRC (v nadaljevanju: sklep o preoblikovanju najemnega razmerja). Vlada RS je na podlagi predloga SVLR s sklepom potrdila določbe družbeniško-delničarske pogodbe, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo, po katerih bo kot družbenik vstopila v družbo MRC s stvarnim vložkom, ki ga predstavljajo vse nepremičnine, ki so predmet najemne pogodbe (v nadaljevanju: sklep o vstopu v družbo MRC). Določila je tudi, da je vrednost vložka enaka vrednosti nepremičnin, kot jo določa poročilo o vrednosti nepremičnin, ki ga navaja najemna pogodba.

V letu 2006 je Republika Slovenija sklenila družbeniško-delničarsko pogodbo¹⁵⁹, s katero se je obvezala povečati osnovni kapital družbe MRC, in sicer s stvarnim vložkom, ki ga predstavljajo vse nepremičnine, opisane v 2. členu najemne pogodbe v vrednosti, ki izhaja iz cennice; s tem naj bi se najemno razmerje in pogodba o ustanovitvi stavbne pravice preoblikovala tako, da bi Republika Slovenija postala družbenik družbe MRC. Republika Slovenija se je zavezala izročiti stvarni vložek v nepremičninah v ocenjeni vrednosti 747.270 evrov¹⁶⁰.

Družbeniki družbe MRC so se zavezali sprejeti sklep o povečanju osnovnega kapitala družbe pod odložnimi pogoji¹⁶¹. Če vsi odložni pogoji niso izpolnjeni najkasneje v roku 12 mesecev od podpisa pogodbe, obveznosti pogodbenih strank iz glavne dokapitalizacije trajno prenehajo obstajati in se stranke pogodbe zavezujejo izvesti prostovoljno likvidacijo družbe MRC, razen če se s pisnim aneksom k pogodbi ne dogovorijo drugače¹⁶². V reviziji ni bilo mogoče pridobiti dokazil o izpolnitvi odločnih pogojev, zaradi česar ni bilo mogoče presoditi, ali je v letu 2007 obveznost Republike Slovenije za dokapitalizacijo prenehala ali ne.

Republika Slovenija je v letu 2008 na podlagi sklenjene Pogodbe o prevzemu novega vložka¹⁶³ pridobila poslovni delež v družbi Rimske terme¹⁶⁴. Poslovni delež je pridobila z izročitvijo stvarnega vložka, ki so ga

¹⁵⁸ Najemno razmerje, ki je opredeljeno s Pogodbo za najem nepremičnin v okviru kompleksa Zdravilišča Rimske Toplice in aneksom št. 1.

¹⁵⁹ Pogodba z dne 13. 3. 2006, katere podpisniki so: UNIOR, NLB, NKBM, Mobitel, Kapitalska družba, Zavarovalnica Triglav, MRC in Republika Slovenija. V zgodovinskem izpisku iz sodnega registra je pri družbi MRC kot datum spremembe družbene pogodbe naveden drug datum, in sicer 3. 5. 2006. Med revizijo SVLR ni predložila vseh prilog k pogodbi, ker po njihovih navedbah z njimi ne razpolaga.

¹⁶⁰ Iz določil pogodbe ni razvidno, na katerih podlagah temelji ocena stvarnega vložka v znesku 747.270 evrov. To je mogoče zgolj posredno razbrati iz sklepa, s katerim je Vlada RS potrdila družbeniško-delničarsko pogodbo, kjer je navedeno, da vrednost nepremičnin temelji na poročilu o vrednosti nepremičnin iz leta 2004, ki ga navaja najemna pogodba.

¹⁶¹ Kot odložni pogoj je med drugim navedeno: BARSOS proda in izroči dokumentacijo ter odstopi poslovni delež v skladu z določili pogodbe podpisnicam. S sredstvi iz posojila je izdelan investicijski program z natančnim terminskim programom zagotavljanja vseh opravil na Projektu Rimske Toplice, ki temelji na izdelanem projektu za gradbeno dovoljenje in projektu za izvedbo. Investicijski program pisno potrjuje vse stranke pogodbe.

¹⁶² Aneks k pogodbi po navedbah SVLR ni bil sklenjen.

¹⁶³ Notarski zapis pogodbe o prevzemu novega vložka z dne 11. 2. 2008. Pogodbo je podpisal minister brez resorja, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

¹⁶⁴ Družba MRC se je v letu 2006 preimenovala v družbo Rimske terme.

predstavljale nepremičnine¹⁶⁵ v okviru kompleksa zdravilišča Rimske Toplice. V pogodbi je navedeno, da je skupščina družbe Rimske terme sprejela sklep o povečanju osnovnega kapitala družbe z izročitvijo stvarnega vložka v vrednosti 1.000.000 evrov, ki ga v družbo vloga Republika Slovenija, da osnovni vložek Republike Slovenije znaša 747.270 evrov in da se razlika v znesku 252.730 evrov evidentira kot kapitalna rezerva družbe. To pomeni, da je Republika Slovenija za pridobitev deleža v družbi Rimske terme vložila nepremičnine po povprečni vrednosti 3,2 evra na kvadratni meter¹⁶⁶.

Republika Slovenija je v družbo Rimske Terme vložila stvarni vložek v vrednosti, ki je enaka vrednosti, temelječi na poročilu o vrednosti nepremičnin iz leta 2004, vendar pa to poročilo ni zajemalo parkovnih površin v izmeri 225.207 kvadratnih metrov in funkcionalnih zemljišč v izmeri 287 kvadratnih metrov, čeprav so tudi te nepremičnine predmet stvarnega vložka v družbo Rimske Terme. Poleg tega je cenitev nepremičnin iz leta 2004 temeljila na predpostavkah, ki ob sklenitvi družbeniško-delničarske pogodbe niso več veljale¹⁶⁷. Zaradi tega je verjetno, da je bilo pri določitvi vrednosti stvarnega vložka oškodovano državno premoženje.

V letu 2009 je Ministrstvo za gospodarstvo izplačalo družbi Rimske terme iz proračuna investicijske transfere v znesku 3.500.000 evrov¹⁶⁸, kar je štirikrat več, kot je v letu 2008 znašala vrednost osnovnega vložka Republike Slovenije v družbo.

Del stvarnega vložka Republike Slovenije sta predstavljali tudi dve nepremičnini¹⁶⁹, ki nista bili vključeni v sprejeti letni program prodaje stvarnega premoženja¹⁷⁰. S tem je bila kršena 1. točka drugega odstavka 80.c člena ZJF, ki določa, da se postopek prodaje lahko izvede, če je predmet prodaje vključen v sprejeti letni program prodaje finančnega in stvarnega premoženja, razen če predmeta prodaje v skladu s tem zakonom ni treba vključiti v ta program, v povezavi z 2. točko drugega odstavka 80.a člena ZJF.

V javni ponudbi, na podlagi katere je bila sklenjena najemna pogodba z družbo MRC, ni bilo predvideno, da država med najemom preoblikuje najemno razmerje tako, da s stvarnim vložkom, ki ga predstavljajo najeta zemljišča, vstopi v družbo, s katero se sklene najemna pogodba. Kljub temu se je Vlada RS v letu 2005 odločila za tak način prenosa lastninske pravice na nepremičninah. Prenos je bil opravljen v nasprotju s prvim odstavkom 80.f člena ZJF, ki določa, da mora biti prodaja stvarnega premoženja

¹⁶⁵ 61 nepremičnin pri vložnih številkah 74, 78, 93, 346, 390, 420 in 806 vse k.o. Rimske Toplice v skupnem obsegu 233.005 kvadratnih metrov, od česar funkcionalna zemljišča merijo 7.798 kvadratnih metrov in parkovne površine pa 225.207 kvadratnih metrov. Nepremičnine zajemajo tudi zgradbe v izmeri 10.544 kvadratnih metrov. Glede na vrsto rabe, razvidno iz vpogleda v zemljiško knjigo, so nepremičnine predstavljale park, travnike, gozdove, pašnika, njivo, sadovnjak, dvorišča in stavbe.

¹⁶⁶ 747.270 evrov (vrednost kapitalskega vložka)/233.005 kvadratnih metrov (površina vloženih nepremičnin).

¹⁶⁷ Cenitev iz leta 2004 je med drugim temeljila na naslednjih predpostavkah: nepremičnine so v brezplačnem najemu 50 let; najemnik ima možnost nakupa nepremičnin do konca najema po revalorizirani ceni, ki je na dan 1. 4. 1997 znašala 563.434.239 tolarjev (2.351.169 evrov).

¹⁶⁸ Družba Rimske terme je sredstva pridobila na podlagi javnega razpisa Ministrstva za gospodarstvo za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva Turistična infrastruktura.

¹⁶⁹ Nepremičnini: parc. št. 970/3-njiva in 971/4-dvorišče, k. o. Rimske Toplice.

¹⁷⁰ Prodaja ostalih nepremičnin je bila predvidena v Odloku o programu prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leto 2006 in 2007, Uradni list RS, št. 116/05.

izvedena na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje ponudnikov in preglednost postopkov prodaje, v povezavi z 2. točko drugega odstavka 80.a člena ZJF. Prenos lastninske pravice s sklenitvijo neposredne pogodbe je bil v nasprotju s četrtem odstavkom 80.f člena ZJF, ki določa primere, v katerih se prodaja s sklenitvijo neposredne pogodbe lahko opravi.

SVLR med revizijo ni predložila sklepa skupščine družbe o povečanju osnovnega kapitala družbe Rimske terme s stvarnim vložkom, prav tako ne dokazila o ocenitvi stvarnega vložka s strani revizorja¹⁷¹. Poročilo o stvarnem vložku, ki je bilo predloženo revizorjem, je podpisal le predstavnik Republike Slovenije, ne pa ne pa tudi ostali družbeniki, zato je nepopolno¹⁷². SVLR nima dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, zakaj je bil osnovni vložek v družbo Rimske terme manjši, kot je vrednost stvarnega vložka, navedena v pogodbi o prevzemu novega vložka. Zaradi tega ni bilo mogoče potrditi, da je Republika Slovenija zagotovila, da je stvarne vloške ocenil revizor, kot to določa 476. člen ZGD-1, in tudi ne, da v postopku izročitve stvarnega vložka ni prišlo do oškodovanja državnega premoženja.

Z Odlokom o zaščiti območja parkovnega kompleksa zdravilišča v Rimskih Toplicah¹⁷³, ki ga je sprejela skupščina občine Laško, je bilo to območje razglašeno kot spomenik oblikovane narave. V skladu s 6. členom Zakona o varstvu kulturne dediščine¹⁷⁴ (v nadaljevanju: ZVKD) med spomenike spadajo tudi spomeniki oblikovane narave. Ker Vlada RS pred prenosom lastninske pravice na nepremičninah v okviru kompleksa zdravilišča v Rimskih Toplicah o nameravanem poslu ni pisno obvestila lokalne skupnosti, je ravnala v nasprotju s 63. členom ZVKD, ki določa, da ima lokalna skupnost, na območju katere je spomenik, predkupno pravico na spomeniku, in da mora lastnik spomenika o nameravani prodaji in o pogojih prodaje pisno obvestiti predkupnega upravičenca. ZVKD v 64. členu določa, da je pogodba, sklenjena v nasprotju s prejšnjim členom, nična.

Republika Slovenija je pridobila kapitalsko naložbo v družbi Rimske terme v letu 2008, vendar je bila pridobitev kapitalske naložbe evidentirana v poslovnih knjigah SVLR šele v letu 2009, kar je bilo v nasprotju z 20. in 28. členom ZR. Nepremičnine, ki so bile predmet stvarnega vložka, so bile pred tem evidentirane v poslovnih knjigah Ministrstva za obrambo, ki jih je iz svojih knjig prav tako izločilo šele v letu 2009.

Če bi SVLR zagotovila pravočasno evidentiranje kapitalske naložbe v družbo Rimske terme v svojih poslovnih knjigah, bi moral poslovni dogodek vplivati na izkazane prejemke in izdatke v zaključnem računu proračuna za leto 2008, in sicer bi morali biti v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani kapitalski prihodki v znesku 1.000.000 evrov, v računu finančnih terjatev in naložb pa izdatki za povečanje kapitalskih deležev v enakem znesku. Ob upoštevanju SRS pa zaradi zapoznelega evidentiranja kapitalske naložbe šele v letu 2009 poslovni dogodek ne vpliva na prejemke in izdatke zaključnega računa proračuna v letu 2009¹⁷⁵.

¹⁷¹ Glede na navedbe v Poročilu o stvarnem vložku z dne 11. 2. 2008, je družba Moore Stephens Audit, d. o. o., Ljubljana izdelala revizijsko poročilo o povečanju osnovnega kapitala družbe s stvarnim vložkom z dne 28. 6. 2007.

¹⁷² Ne vsebuje revizijskega poročila, ki je glede na 476. člen ZGD-1 njegov sestavni del.

¹⁷³ Uradni list RS, št. 26/93. V odloku so navedene parcele, ki predstavljajo spomeniško območje. Od parcel, ki so bile kot stvarni vložek vložene v družbo Rimske terme, je v odloku navedenih 48 parcel, ki obsegajo 209.133 kvadratnih metrov.

¹⁷⁴ Uradni list RS, št. 7/99.

¹⁷⁵ SRS, uvod, točka 9. – spremembe računovodskih ocen, usmeritev in popravki napak: Učinek popravkov napak iz preteklih obdobj se ne vključi v poslovni izid obdobja, v katerem je prišlo do odkritja napak.

Priporočilo

Državni zbor še ni sprejel predloga zaključnega računa za leto 2008, zato Vladi RS priporočamo, naj pred predložitvijo predloga zaključnega računa v potrditev Državnemu zboru RS, le-tega dopolni z evidentiranjem poslovnih dogodkov, ki se nanašajo na pridobitev poslovnega deleža v družbi Rimske terme, in sicer naj v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2008 poveča kapitalске prihodke v znesku 1.000.000 evrov, v računu finančnih terjatev in naložb pa izdatke za povečanje kapitalskih deležev v enakem znesku.

2.2.2.2 Evidenca kupnin od prodaje kapitalskih naložb države

ZJF v 74. členu določa, za katere namene se lahko porabijo kupnine od prodaje kapitalskih naložb Republike Slovenije. Računsko sodišče je že v reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2007 ocenilo, da obstaja tveganje, da kupnine ne bodo porabljene za namene, ki jih določa ZJF, zato je Ministrstvu za finance priporočilo¹⁷⁶, naj vzpostavi evidenco prejetih in porabljenih sredstev kupnin, ki pa je Ministrstvo za finance v letu 2009 še vedno ni vzpostavilo.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Evidenca kupnin na Ministrstvu za finance še ni vzpostavljena na način, da bi omogočala preglednost porabe prejetih kupnin. Direktorat za javno premoženje bo v najkrajšem možnem času ponovno sklical sestanek z direktoratom za proračun in se dogovoril o načinu vzpostavitve evidence kupnin v aplikaciji MFERAC. Predlaga se nadgradnja programa z dodatnimi funkcionalnostmi na tak način, da bo izpis iz MFERAC vseboval natančne podatke o prejetih, porabljenih in prostih sredstvih kupnin.

Kupnine od prodaje kapitalskih naložb se med letom nakazujejo na podračun proračuna in se obravnavajo kot nenamenska sredstva, kar je v nasprotju s 34. členom pravilnika o izvrševanju proračuna v povezavi s 74. členom ZJF, ki določa, da so kupnine od prodaje kapitalskih naložb namenski prejemki proračuna. Ministrstvo za finance bi moralo za prejeta sredstva kupnin odpreti posebne proračunske postavke, kot določa pravilnik o izvrševanju proračuna¹⁷⁷.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Prejemke iz kupnin je treba obravnavati kot namenske prejemke proračuna, zato bo v ta namen ob rebalansu proračuna oziroma najkasneje ob sprejemu proračuna za novo proračunsko obdobje predlagano odprtje nove proračunske postavke.

Sredstva kupnin od prodaje kapitalskih naložb v preteklih letih in v letu 2009, se na dan 31. 12. 2009 nahajajo v obliki denarnih sredstev na podračunu proračuna oziroma kot vloge v EZRD.

¹⁷⁶ Priporočilo je v Revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007 (št. 1201-2/2007-72 z dne 29. 9. 2008), točka 4. Priporočila, četrta alineja, str. 92.

¹⁷⁷ Pravilnik o izvrševanju proračuna v 35. do 40. členu opredeljuje vključevanje namenskih prejemkov in izdatkov v proračun.

Neporabljena sredstva kupnin so na začetku leta 2009 znašala 301.965.773 evrov¹⁷⁸, od tega je bilo za dokapitalizacijo NKBM rezerviranih 40.958.624 evrov¹⁷⁹, preostala sredstva v znesku 261.007.149 evrov pa bi se v letu 2009 lahko porabila za odplačila dolga v računu financiranja. Kljub temu Ministrstvo za finance v proračunu za leto 2009 ni načrtovalo porabe sredstev kupnin za odplačila dolgov v računu financiranja, kar pomeni, da se je Republika Slovenija za izvrševanje proračuna za leto 2009 zadolžila za več, kot bi bilo treba.

V letu 2009 so se razpoložljiva sredstva kupnin povečala za 712.770 evrov¹⁸⁰ in so konec leta 2009 znašala 302.678.543 evrov.

2.2.2.3 Izdana poroštva Republike Slovenije v letu 2009

Republika Slovenija je v letu 2009 izdala za 2.594.939.939 evrov državnih poroštev. Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2009 znaša 7.142.037.658¹⁸¹ evrov in predstavlja 64,4 odstotka dolga državnega proračuna na dan 31. 12. 2009¹⁸² oziroma ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri SOD 63,6 odstotka dolga državnega proračuna na dan 31. 12. 2009¹⁸³.

2.2.2.3.1 Izdana poroštva na podlagi zakonov o poroštvi, ki se vštevajo v kvoto ZIPRS0809

V letu 2009 je Republika Slovenija na podlagi zakonov o poroštvi, ki se vštevajo v kvoto ZIPRS0809, izdala za 408.559.151 evrov poroštev. Poroštva so bila izdana prejemnikom za njihove dolgoročne finančne obveznosti na osnovi poroštenih pogodb sklenjenih med Republiko Slovenijo (porok) in upniki (različnimi bankami). Za obveznosti javnega zavoda Študentski domovi v Ljubljani je Republika Slovenija izdala eno poroštvo v znesku 4.559.151 evrov. Za družbo SOD je Republika Slovenija izdala šest poroštev v skupnem znesku 180.000.000 evrov in za Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: DARS) štiri poroštva v skupnem znesku 224.000.000 evrov. V letu 2009 poroštva SID banki niso bila izdana. Izdana poroštva po prejemnikih poroštev v letu 2009 prikazuje tabela 9. Poroštva so prikazana v vrednosti poroštenih pogodb.

¹⁷⁸ V znesku niso upoštevane kupnine, ki se v proračun stekajo na podlagi Zakona o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (v nadaljevanju: ZUKLPP, Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02), ki se uporabijo za namene določene v zakonu.

¹⁷⁹ ZIPRS0809 v 2. točki 12. člena določa, koliko sredstev kupnin od prodaje NKMB iz leta 2007 se lahko porabi za dokapitalizacijo NKBM v letih 2008 in 2009. V letu 2008 je Republika Slovenija porabila za dokapitalizacijo NKMB 22.041.376 evrov, preostala sredstva v znesku 40.958.624 evrov pa so ostala rezervirana za morebitno dokapitalizacijo NKBM v letu 2009, do katere v letu 2009 ni prišlo.

¹⁸⁰ Znesek predstavlja kupnino od prodaje deleža v Energetiki Projekt v znesku 242.625 evrov, kupnino od prodaje delnic Zavarovalnice Triglav (nakazuje SOD) v znesku 419.561 evrov in kupnine od prodaje drugega finančnega premoženja manjše vrednosti v skupnem znesku 50.584 evrov.

¹⁸¹ 4.957.352.716 evrov (poroštva na podlagi zakonov o poroštvi, ki se vštevajo v kvoto ZIPRS0809), 2.000.000.000 evrov (poroštva za omejitev učinkov finančne krize – 86.a člen ZJF), 180.064.665 evrov (jamstva po ZJShemRS), 4.620.277 evrov (jamstva po ZJShemFO).

¹⁸² 11.083.371.273 evrov (v znesku ni upoštevana zadolžitev pri SOD).

¹⁸³ Dolg državnega proračuna ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri SOD na podlagi ZVVJTO znaša 11.238.198.460 evrov.

Tabela 9: Izdana poroštva države v letu 2009 na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto ZIPRS0809

Prejemnik poroštva	Znesek v evrih
Študentski domovi v Ljubljani	4.559.151
SOD	180.000.000
DARS	224.000.000
Skupaj	408.559.151

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

ZIPRS0809 v petem odstavku 31. člena določa, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb v letu 2009, ne sme preseči skupne vrednosti glavnice 3.660.000.000 evrov.

Obseg izdanih poroštev v letu 2009 znaša 408.559.151 evrov in ni presegel omejitve iz 31. člena ZIPRS0809. Kvota, določena v 31. členu, je bila v letu 2009 izkoriščena v višini 11,2 odstotka. Kvota, določena v 3. alineji drugega odstavka 34. člena ZIPRS0809, je ostala v celoti neizkoriščena, saj SID banki niso bila izdana poroštva.

2.2.2.3.1.a Republika Slovenija je dala poroštvo SOD za obveznosti iz kreditov, najetih za financiranje obveznosti te družbe v letu 2009 na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Slovenske odškodninske družbe, d. d., iz naslova kreditov, najetih za financiranje Slovenske odškodninske družbe, d. d., v letu 2009¹⁸⁴ (v nadaljevanju: ZPSOD09). Poroštvo je Republika Slovenija dala na podlagi šestih poroštenih pogodb. Iz Poslovno finančnega načrta SOD za leto 2009 izhaja, da bo SOD na osnovi poroštva Republike Slovenije črpala dolgoročni kredit v znesku 180.000.000 evrov, s katerim bo nadomestila primanjkljaj sredstev, ki je nastal zaradi vračanj vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje. Republika Slovenija je za vse poroštevne pogodbe sklenila s SOD pogodbo o zavarovanju poroštva. Za zavarovanje poroštevne obveznosti je SOD zastavila v korist Republike Slovenije delnice družbe Telekom, ki jih je SOD prejela na podlagi pogodbe o brezplačnem prenosu delnic v skladu z ZVVJTO. Takšen način zavarovanja poroštevne obveznosti je bil določen v 6. členu ZPSOD09.

Ob izpolnitvah poroštenih obveznosti iz ZPSOD09 se morebitne unovčitve poroštev države, izdanih družbi SOD, plačajo iz sredstev državnega proračuna, hkrati pa je poroštvo zavarovano z delnicami družbe Telekom, namenjenih poplačilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje po ZVVJTO, torej za plačila obveznosti države, ki jih izvaja družba SOD v imenu in za račun Republike Slovenije. Zaradi tega poroštvo ni ustrezno zavarovano, saj ne omogoča poplačila terjatve Republike Slovenije iz unovčenega poroštva do SOD.

2.2.2.3.1.b Republika Slovenija je na podlagi treh zakonov, in sicer Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v vrednosti

¹⁸⁴ Uradni list RS, št 42/09.

1.030,15 milijonov evrov¹⁸⁵ (v nadaljevanju: ZPDVPNPIA), Zakona o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz naslova kreditov in izdaje dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 544,22 milijonov evrov¹⁸⁶ (v nadaljevanju: ZPDVPNPIA1) in Zakona o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 329,73 milijonov evrov¹⁸⁷ (v nadaljevanju: ZPDVPNPIA2) v letu 2009 dala poročstva za financiranje gradnje avtocestnih odsekov in obnove avtocestnega omrežja, na podlagi štirih poroštenih pogodb v skupnem znesku 224.000.000 evrov.

Način zavarovanja poroštev je določen v 7. členu ZPDVPNPIA, 6. členu ZPDVPNPIA1 in 6. členu ZPDVPNPIA2: če Republika Slovenija izpolni porošteno obveznost pridobi pravico do regresiranja izplačanih zneskov od družbe DARS, skupaj z vsemi stroški, ki so nastali v zvezi s tem. Pravico do regresiranja Republika Slovenija uresniči iz sredstev po vseh virih, ki so namenjeni gradnji avtocest. Za zavarovanje poročstva so bile sklenjene štiri pogodbe o zavarovanju poročstva med Republiko Slovenijo in družbo DARS.

V pogodbah o zavarovanju poročstva je bilo določeno, da porok uresničuje pravico do regresiranja tako, da se poplača z ustrezno višino sredstev, zbranih na podlagi 5. člena Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁸⁸ (v nadaljevanju: ZDARS), 2. in 3. člena Zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: ZZNSCG)¹⁸⁹, ter iz predvidenih virov v Resoluciji o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji¹⁹⁰, razen cestnin. Pri tem bo porok uveljavljal regresno pravico najprej iz virov, zbranih v skladu z 2. členom ZZNSGC, če sredstva iz ZZNSCG ne bodo zadostovala za poplačilo poroka, se bo porok poplačal iz sredstev, določenih v ZDARS. Iz virov Resolucije o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, razen cestnin, se bo porok poplačal, če zbrana sredstva iz ZZNSGC in sredstva iz ZDARS ne bodo zadostovala za kritje regresnih zahtevkov poroka.

Pogodbe o zavarovanju poročstva, sklenjene med družbo DARS in Republiko Slovenijo, urejajo izpolnitev poroštenih obveznosti in način uresničevanja regresne pravice (določen je vrstni red sredstev poplačil Republike Slovenije), čeprav ima država pravico regresa že po 7. členu ZPDVPNPIA, 6. členu ZPDVPNPIA1 in 6. členu ZPDVPNPIA2, v pogodbah o zavarovanju poroštev pa ni urejen način zavarovanja (instrumenti zavarovanja), kot zahtevajo 8. člen ZPDVPNPIA, 7. člen ZPDVPNPIA1 in 7. člen ZPDVPNPIA2.

Takšen način poplačila Republike Slovenije iz unovčenih poroštev ni smisel, saj Republika Slovenija zahteva poplačilo regresnega zahtevka iz svojih virov sredstev, na kar je računsko sodišče opozorilo že v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007 in 2008 ter v revizijskem poročilu o javnem dolgu v obdobju od leta 2003 do 2006.

¹⁸⁵ Uradni list RS, št. 20/06.

¹⁸⁶ Uradni list RS, št. 55/08.

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 49/09.

¹⁸⁸ Uradni list RS, št. 20/04-UPB1.

¹⁸⁹ Uradni list RS, št. 57/98, 18/02.

¹⁹⁰ Uradni list RS, št. 50/04.

2.2.2.3.2 Izdana poročstva za omejitev učinkov finančne krize (86.a člen ZJF)

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah¹⁹¹ (v nadaljevanju: ZJF-D) v 3. členu, ki uvaja nov 86.a člen, določa obseg izdaje poroštev za omejitev učinkov svetovne finančne krize in ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema, in sicer za obveznosti iz zadolžitve kreditnih institucij. Merila in pogoje ter višino provizije za izvedbo ukrepa iz 86.a člena ZJF pa določa Uredba o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu Zakona o javnih financah¹⁹² (v nadaljevanju: Uredba za izdajanje poroštev).

V letu 2009 je bilo na podlagi 86.a člena ZJF izdanih za 2.000.000.000 evrov poroštev Republike Slovenije. Poroštva so bila izdana za obveznosti iz zadolžitve kreditnih institucij – bank, na osnovi pogodb o izdaji poroštev, sklenjenih med Republiko Slovenijo in bankami. Za obveznice NLB je Republika Slovenija izdala eno poroštvo v znesku 1.500.000.000 evrov. Za obveznice Abanke Vip, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Abanka) pa je Republika Slovenija izdala poroštvo v znesku 500.000.000 evrov. Izdana poročstva so po prejemnikih poroštev prikazana v tabeli 10.

Tabela 10: Izdana poročstva države na podlagi 86.a člena ZJF v letu 2009

Prejemnik poroštev – kreditna institucija	Znesek v evrih*
NLB	1.500.000.000
Abanka	500.000.000
Skupaj	2.000.000.000

*Opomba: poročstva so prikazana v nominalni vrednosti izdanih obveznic.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance

Ker ZJF v 86.a členu določa zgornjo mejo poroštev za omejitev učinkov finančne krize v znesku 12.000.000.000 evrov skupne vrednosti glavnice, v tabeli 10 prikazana izdana poročstva niso presegla omejitve. Ta poročstva se ne štejejo v obseg poroštev države, kot je določen v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna. Kvota, določena v 86.a členu ZJF, je bila v letu 2009 izkoriščena v višini 16,6 odstotka.

Vlada RS je na podlagi vloge za pridobitev poroštev NLB in ocene Banke Slovenije¹⁹³ 5. 3. 2009 sprejela sklep (v nadaljevanju: sklep o izdaji poroštev NLB), v katerem je določeno, da Republika Slovenija izda poroštvo NLB za obveznosti iz obveznic, ki jih namerava NLB izdati na mednarodnem finančnem trgu do vrednosti 2,5 milijarde evrov. Dne 23. 7. 2009 sta Republika Slovenija kot porok in NLB sklenili pogodbo o izdaji poroštev. NLB je s pridobljenim državnim poroštvom v letu 2009 izdala obveznice v skupnem nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov¹⁹⁴. Obveznice kotirajo na Luksemburški borzi¹⁹⁵.

¹⁹¹ Uradni list RS, št. 109/08.

¹⁹² Uradni list RS, št. 115/08.

¹⁹³ Ocena o potrebnosti in primernosti izdaje poroštev države NLB (oznaka 29/1-09 z dne 17. 2. 2009).

¹⁹⁴ Datum dospetja obveznic je 23. 7. 2012. Obveznice so bile izdane po fiksni letni obrestni meri 3,25 odstotka.

¹⁹⁵ http://www.bourse.lu/application?_flowId=ValueSummaryObligationFlow&cdVal=153185&cdTypeVal=OBL (borzna kotacija).

V vlogi za pridobitev poročstva je morala uprava NLB navesti način zavarovanja poročstva. Pri tem je navedla, da lahko NLB zagotovi vplačilo delnic banke s stvarnim vložkom, katerega predmet je terjatev države na podlagi unovčenega poročstva, na podlagi postopka s pogojnim povečanjem osnovnega kapitala NLB. Uprava NLB je v vlogi opozorila, da sama nima pristojnosti te odločitve, zato se s podpisom vloge za poročstvo ne more zavezati, da bo sklep skupščine delničarjev NLB o pogojnem povečanju kapitala (in izdaji delniških nakupnih opcij) tudi dejansko sprejet¹⁹⁶.

ZJF v drugem odstavku 88.a člena določa, da mora Vlada RS v sklepu o izdaji poročstva med drugim navesti tudi način uveljavljanja regresne pravice. V sklepu o izdaji poročstva NLB je način uveljavljanja regresne pravice urejen tako, da je določeno, da se poročstvo izda, če uprava banke pred izdajo poročstva podpiše izjavo, da na prvi naslednji redni skupščini banke po izdaji poročstva predlaga sprejem ustreznih sklepov, ki bi omogočili poroku vplačilo delnic NLB s stvarnim vložkom, katerega predmet bi bila morebitna terjatev države na podlagi unovčenja poročstva iz 86.a člena ZJF. Uprava banke je izjavo podpisala 31. 3. 2009. Pogodba o zavarovanju poročstva danega NLB ni bila sklenjena.

V povezavi z zavarovanjem izdanih poročstev za omejitev učinkov finančne krize ZJF v šestem odstavku 81.a člena določa, da mora država zaradi varovanja pred tveganjem neizpolnitve obveznosti, katerega predmet je terjatev države na podlagi unovčenja poročstva iz 86.a člena ZJF, poročstvo odobriti, če se uprava kreditne institucije zaveže, da bo pravna oseba zagotovila ustrezne pravne pogoje, na podlagi katerih lahko država izvede vplačilo delnic te pravne osebe s stvarnim vložkom.

Način zavarovanja danih poročstev države na podlagi 86.a člena ZJF, kot je predpisan v šestem odstavku 81.a člena ZJF, ni ustrezen, saj o spremembah kapitala delniške družbe odloča skupščina delničarjev družbe po postopkih, kot jih določa ZGD. Poleg tega ZJF za izdana poročstva izrecno ne zahteva sklenitev pogodb o zavarovanju poročstva, s katerimi bi Republika Slovenija zavarovala svoje premoženje oziroma terjatve iz unovčenih poročstev. Zato bo, če bi ob zapadlosti obveznic NLB prišlo do unovčitve poročstva, danega NLB, Republika Slovenija sicer vzpostavila terjatev do NLB iz unovčenega poročstva, vendar brez zagotovila glede višine njenega poplačila. Ocenjujemo, da opisana dejstva pomenijo tveganje glede uresničevanja načela učinkovitosti in gospodarnosti kot enega temeljnih načel ZJF.

Vlada RS je na podlagi vloge Abanke za pridobitev poročstva in ocene Banke Slovenije¹⁹⁷ 30. 7. 2009 sprejela sklep (v nadaljevanju: sklep o izdaji poročstva Abanki), v katerem je določeno, da Republika Slovenija izda poročstvo Abanki za obveznosti iz obveznic, ki jih bo Abanka izdala na mednarodnem finančnem trgu do vrednosti 750.000.000 evrov. Dne 14. 9. 2009 sta Republika Slovenija kot porok in Abanka sklenili pogodbo o izdaji poročstva. Abanka je s pridobljenim državnim poročstvom v letu 2009 izdala obveznice v skupnem nominalnem znesku 500.000.000 evrov, ki kotirajo na Londonski borzi¹⁹⁸.

V vlogi za pridobitev poročstva je morala uprava Abanke navesti način zavarovanja poročstva. Iz vloge izhaja, da sprejem sklepov o povečanju osnovnega kapitala iz odobrenega ali pogojnega kapitala, da bi se

¹⁹⁶ Sklep o pogojnem povečanju osnovnega kapitala se sprejema s tričetrtinsko večino pri sklepanju zastopane osnovnega kapitala.

¹⁹⁷ Ocena o potrebnosti in primernosti izdaje poročstva države Abanki (oznaka 29/2-09 z dne 21. 4. 2009).

¹⁹⁸ Obveznice zapadejo leta 2012, izdane so bile s spremenljivo obrestno mero trimesečni EURIBOR s pribitkom 1 odstotka letno. Borzna kotacija: <http://www.londonstockexchange.com/exchange/prices-and-news/stocks/prices-search/stock-prices-search.html?nameCode=B4MQZK8&page=1>

zagotovilo zavarovanje za terjatev države, če bi prišlo do unovčitve poroštva, ni nujno potreben. Abanka to utemeljuje s tem, da ima z zadnjo novelo ZBan-1¹⁹⁹ Banka Slovenije na voljo prisilne ukrepe, ki jih lahko uporabi za zagotovitev ekonomske stabilnosti banke. Ti ukrepi omogočajo Banki Slovenije, da, če organi banke ne bi sodelovali pri zagotavljanju njene ekonomske stabilnosti, s sprejemom odločb oziroma sklepov nadomesti njihovo voljo in omogoči povečanje osnovnega kapitala banke, tudi s terjatvami upnikov. Zaradi tega, po mnenju Abanke, zadostuje zaveza uprave, da bo predlagala skupščini in nadzornemu svetu sprejem sklepov o povečanju osnovnega kapitala, če nastopijo opisane okoliščine, saj če tega ne bi storila, lahko Banka Slovenije ukrepa.

ZJF v drugem odstavku 88.a člena določa, da mora Vlada RS v sklepu o izdaji poroštva navesti tudi način uveljavljanja regresne pravice. V sklepu o izdaji poroštva Abanki je način uveljavljanja regresne pravice urejen tako, da je določeno, da se poroštvo izda, če uprava banke pred izdajo poroštva podpiše izjavo, da bo na naslednji redni skupščini banke po izdaji poroštva predlagala sprejem ustreznih sklepov, ki bodo omogočili poroku vplačilo delnic Abanke s stvarnim vložkom, katerega predmet bo morebitna terjatev države na podlagi unovčenja poroštva iz 86.a člena ZJF. Uprava banke je izjavo podpisala 13. 7. 2009. Pogodba o zavarovanju poroštva danega Abanki ni bila sklenjena.

V povezavi z zavarovanjem izdanih poroštev za omejitev učinkov finančne krize ZJF v šestem odstavku 81.a člena določa, da mora država zaradi varovanja pred tveganjem neizpolnitve obveznosti, katerega predmet je terjatev države na podlagi unovčenja poroštva iz 86.a člena ZJF, poroštvo odobriti pod pogojem, da se uprava kreditne institucije zaveže, da bo pravna oseba zagotovila ustrezne pravne pogoje, na podlagi katerih lahko država izvede vplačilo delnic te pravne osebe s stvarnim vložkom.

Način zavarovanja danih poroštev države na podlagi 86.a člena ZJF, kot je predpisan v šestem odstavku 81.a člena ZJF, ni ustrezen, saj o spremembah kapitala delniške družbe odloča skupščina delničarjev družbe po postopkih, kot jih določa ZGD. Poleg tega ZJF za izdano poroštva izrecno ne zahteva sklenitev pogodb o zavarovanju poroštva, s katerimi bi Republika Slovenija zavarovala svoje premoženje oziroma terjatve iz unovčenih poroštev. Zato bo, če bi ob zapadlosti obveznic Abanke prišlo do unovčitve poroštva, danega Abanki, Republika Slovenija sicer vzpostavila terjatev do Abanke iz unovčenega poroštva, vendar brez zagotovitve glede višine njenega poplačila. Ocenjujemo, da opisana dejstva pomenijo tveganje glede uresničevanja načela učinkovitosti in gospodarnosti kot enega temeljnih načel ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Skupščina delničarjev Abanke je 27. 5. 2010 sprejela sklep, na podlagi katerega pooblašča upravo Abanke, da po predhodnem soglasju nadzornega sveta v obdobju do 13. 6. 2013 poveča osnovni kapital banke za največ 15.022.534 evrov, kar predstavlja polovico osnovnega kapitala banke, z izdajo novih rednih delnic za denarne ali stvarne vloške. Za stvarne vloške se nove delnice izdajo le, če delnice vplača Republika Slovenija s svojo terjatvijo na podlagi unovčenja poroštva iz 86.a člena ZJF.

2.2.2.3.2.a NLB in Abanka sta posredovali vlogo za pridobitev poroštva Republike Slovenije pri zadolževanju v obliki izdaje obveznic. Kreditna institucija (banka) mora v skladu s 4. členom Uredbe za izdajanje poroštev k vlogi za izdajo poroštva predložiti tudi dokumentacijo, ki vsebuje izračun kapitala in kapitalske ustreznosti po tekočem stanju. Izračun kapitala in kapitalske ustreznosti je v vlogi za izdajo poroštva NLB opravljen na dan 30. 9. 2008, in sicer znaša kapital na navedeni datum 1.364.585 tisoč

¹⁹⁹ Uradni list RS, št. 98/09.

evrov, kapitalna ustreznost na navedeni datum pa 11,4 odstotka. Izračun kapitala in kapitalne ustreznosti je v vlogi za izdajo poročstva Abanke opravljen na dan 31. 12. 2008, in sicer znaša kapital na navedeni datum 432.380 tisoč evrov, kapitalna ustreznost na navedeni datum pa 12,6 odstotka.

Banki k vlogi za pridobitev poročstva nista predložili dokumentacije, ki vsebuje izračun kapitala in kapitalne ustreznosti po tekočem stanju, to je na dan 3. 2. 2009²⁰⁰ oziroma 10. 4. 2009²⁰¹, kot zahteva 4. člen Uredbe za izdajanje poročtev.

2.2.2.3.2.b Preverili smo namensko porabo sredstev, za katera sta NLB in Abanka v letu 2009 pridobili poročstvo Republike Slovenije in nadzor nad porabo teh sredstev, ki ga izvaja Ministrstvo za finance.

Iz poročila NLB o porabljenih sredstvih iz izdanih obveznic, zavarovanih z državnim poročstvom (v nadaljevanju: poročilo NLB) na dan 31. 12. 2009 je mogoče ugotoviti, da je NLB porabila sredstva v skupnem znesku 1.641.532.027 evrov. Sredstva v znesku 251.385.538 evrov naj bi bila porabljena za kreditiranje fizičnih oseb, sredstva v znesku 1.390.146.489 evrov pa za kredite, dane pravnim osebam. Krediti naj bi bili dani fizičnim in pravnim osebam za obratna sredstva, investicije, potrošnjo in reševanje stanovanjske problematike ter za namen "drugo", katerega vsebine ni bilo mogoče opredeliti. Za namen "drugo" je bilo porabljenih 86.114.381 evrov.

Iz poročila Abanke o porabljenih sredstvih iz naslova izdanih obveznic zavarovanih z državnim poročstvom (v nadaljevanju: poročilo Abanke) na dan 31. 12. 2009 je mogoče ugotoviti, da je Abanka porabila sredstva v skupnem znesku 500.007.365 evrov. Sredstva v znesku 23.583.512 evrov naj bi bila porabljena za kreditiranje fizičnih oseb, sredstva v znesku 469.257.186 evrov za kredite, dane pravnim osebam. Krediti naj bi bili dani za obratna sredstva, investicije, potrošnjo in reševanje stanovanjske problematike. Iz poročila Abanke izhaja tudi, da so bila sredstva v znesku 7.166.667 evrov porabljena za refinanciranje obveznosti Abanke.

Obe banki sta poročali o znesku porabljenih sredstev iz izdanih obveznic z državnim poročstvom, ki presega znesek zadolžitve posamezne banke na mednarodnem finančnem trgu, in sicer znesek v poročilu NLB presega zadolžitev za 141.532.027 evrov, v poročilu Abanke pa znesek presega za 7.365 evrov. Sredstva iz izdanih obveznic Abanke naj bi bila poleg danih kreditov porabljena tudi za refinanciranje obveznosti banke v znesku 7.166.667 evrov, sredstva iz izdanih obveznic NLB v znesku 86.114.381 evrov pa so bila porabljena za namen "drugo", ki ni opredeljen.

Ministrstvo za finance v letu 2009 ni izvajalo nadzora nad namensko porabo sredstev, čeprav je v pogodbah o izdaji poročstva določeno, da ima Ministrstvo za finance v imenu poroka pravico nadzora namenske porabe sredstev pridobljenih z izdajo obveznic zavarovanih s poročstvom države, ki se lahko izvaja prek kvartalnih poročil bank ali z zahtevo po reviziji.

Iz Biltenov Banke Slovenije je razvidno, da sta NLB in Abanka z izdanimi dolžniškimi vrednostnimi papirji (obveznicami) zavarovanimi z državnim poročstvom prišli do finančnih virov, s katerimi sta večinoma nadomestili posojilno zadolževanje v tujini v prejšnjih letih.

²⁰⁰ NLB.

²⁰¹ Abanka.

Na podlagi pregledane dokumentacije in navedb Banke Slovenije je verjetno, da so bila sredstva NLB in Abanke pridobljena z izdajo obveznic, zavarovanih s poroštvom Republike Slovenije, uporabljena tudi za refinanciranje obveznosti obeh bank. Uredba za izdajanje poroštev v 2. členu določa, da morajo kreditne institucije sredstva, pridobljena s poroštvom Republike Slovenije, uporabiti za spodbujanje gospodarske aktivnosti in za zagotovitev ustrezne kreditne podpore gospodarstvu in prebivalstvu, ne pa za kreditiranje ali refinanciranje kreditov, namenjenih odkupom podjetij, ki bi jih izvedla uprava in z njimi povezane osebe.

2.2.2.3.3 Izdana poročstva na podlagi izvajanja jamstvenih shem

V letu 2009 je bil sprejet Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije²⁰² (v nadaljevanju: ZJShemRS), ki ureja jamstva Republike Slovenije bankam za zadolževanje gospodarskih subjektov in Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe²⁰³ (v nadaljevanju: ZJShemFO), ki ureja jamstva Republike Slovenije bankam in hranilnicam za zadolževanje fizičnih oseb. Na podlagi zakonov sta bili sprejeti uredbi o izvajanju obeh zakonov²⁰⁴.

Na podlagi ZJShemRS in ZJShemFO je Republika Slovenija v letu 2009 izdala poročstva v znesku 186.380.788 evrov. Na dan 31. 12. 2009 so znašale potencialne obveznosti iz izdanih jamstev po ZJShemRS 180.064.665 evrov in po ZJShemFO 4.620.277 evrov. Obseg izdanih jamstev bankam za zadolževanje fizičnih in pravnih oseb v letu 2009 ni presegel omejitev, ki jih določata ZJShemRS in ZJShemFO. Unovčitev jamstev iz tega v letu 2009 ni bilo.

ZJShemRS in ZJShemFO pooblaščata SID - Slovensko izvozno in razvojno banko, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka), da v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja vse posle v zvezi z izdajo, spremljanjem, unovčevanjem in izterjavo jamstev ter nadzorom nad namensko porabo kreditov, zavarovanih z jamstvom države po obeh zakonih, na podlagi poročil bank²⁰⁵. Med SID banko in Republiko Slovenijo sta bili na podlagi obeh uredb sklenjeni pogodbi o ureditvi razmerij pri izdajanju jamstev²⁰⁶. Ker je Ministrstvo za finance pristojno za področje državnih poroštev, je hkrati odgovorno za nadzor nad SID banko, ki izvaja naloge, povezane z jamstvi, izdanimi na podlagi teh zakonov. Ministrstvo za finance je dolžno izvajati nadzor nad izvajanjem ZJShemFO tudi na podlagi 19. člena ZJShemFO. V okviru nadzora nad izvajanjem ZJShemRS in ZJShemFO Ministrstvo za finance preverja skladnost mesečnih poročil, ki mu jih posreduje SID banka, z originalnimi izvodi sklenjenih pogodb o jamstvu in pogodb o dodelitvi jamstvene kvote ter vodi evidenco o jamstvih.

2.2.2.3.3.a Tretji odstavek 17.a člena ZJShemRS določa, da se v pogodbi o jamstvu določijo kršitve zakona, uredbe ali pogodbe, zaradi katerih je banka dolžna plačati na račun Republike Slovenije pogodbeno kazen, ki ne sme biti nižja od 5 odstotkov odobrene in potrjene glavnice kredita, zavarovanega

²⁰² Uradni list RS, št. 33/09, 42/09.

²⁰³ Uradni list RS, št. 59/09.

²⁰⁴ Uredba o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 35/09, 43/09 – v nadaljevanju: uredba za pravne osebe) ter Uredba o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe (Uradni list RS, št. 65/09, 70/09 – v nadaljevanju: uredba za fizične osebe).

²⁰⁵ 4. člen ZJShemRS in 4. člen ZJShemFO.

²⁰⁶ Pogodba o ureditvi razmerij pri izdajanju jamstev po ZJShemRS z dne 11. 5. 2009 in Pogodba o ureditvi razmerij pri izdajanju jamstev po ZJShemFO z dne 22. 9. 2009.

z jamstvom po tem zakonu. V pogodbah o jamstvu, sklenjenih na podlagi ZJShemRS, je določeno, da je SID banka dolžna plačati pogodbeno kazen, če se ugotovijo kršitve 2. člena, tretjega odstavka 4. člena, 17. člena in 18. člena uredbe za pravne osebe. Ministrstvo za finance v letu 2009 ni preverilo, če SID banka zagotavlja nadzor pravilnosti izvajanja navedenih določb uredbe.

2.2.2.3.3.b Z navodili je Ministrstvo za finance natančneje določilo poročila in podatke, o katerih mora SID banka poročati ministrstvu o kreditih, za katere jamči država na podlagi ZJShemFO. Iz "poročila o kreditih, izdanih po posamezni pogodbi o dodelitvi jamstvene kvote – ZJShemFO" (v nadaljevanju: poročilo o kreditih) so razvidni podatki o davčni številki kreditojemalca, iz ID²⁰⁷ pogodbe o dodelitvi jamstvene kvote pa lahko ugotovimo banko, pri kateri je bil kredit najet. Iz teh podatkov je mogoče ugotoviti, ali je posamezni kreditojemalec najel kredit z jamstvom države po ZJShemFO samo pri eni banki, kot je določeno v prvem odstavku 8. člena ZJShemFO. Iz poročila o kreditih so razvidni tudi podatki o znesku glavnice kredita, ki lahko znaša najmanj 5.000 evrov oziroma največ 100.000 evrov, kot določa drugi odstavek 7. člena ZJShemFO. Iz "poročila o stanju kreditov, izdanih po posamezni pogodbi o dodelitvi jamstvene kvote – ZJShemFO" (v nadaljevanju: poročilo o stanju kreditov) je razviden datum zapadlosti zadnjega obroka anuitete, na podlagi katerega lahko ugotovimo ročnost kredita, kot določa tretji odstavek 7. člena ZJShemFO.

Ministrstvo za finance nima podatkov, ki bi mu omogočali nadzor nad omejitvami pri izdajanju jamstev fizičnim osebam iz drugega odstavka 8. člena ZJShemFO, ki določa, za katere namene po tem zakonu ni mogoče izdati kreditov, in tretjega odstavka 8. člena ZJShemFO, ki določa, v katerih primerih je mogoče odtujiti nepremičnine, za katere so bili najeti stanovanjski krediti. Prav tako ne nadzoruje izpolnjevanja pogojev za kredite, za katere se izdaja jamstvo iz prvega odstavka 7. člena ZJShemFO; ta določa zavarovanje kreditov, in četrtega odstavka 7. člena ZJShemFO, ki določa višino glavnice kreditov, ki jih lahko najemajo kreditojemalci, ki nimajo sklenjenega delovnega razmerja oziroma ne opravljajo samostojne dejavnosti.

2.2.2.3.3.c ZJShemFO in ZJShemRS določata, da Republika Slovenija pooblašča SID banko, da v njenem imenu in za njen račun opravlja nadzor nad namensko porabo kreditov, zavarovanih z jamstvom po obeh zakonih, na podlagi poročil bank. V pogodbah o jamstvu, sklenjenih na podlagi ZJShemRS, in pogodbah o dodelitvi jamstvene kvote, sklenjenih na podlagi ZJShemFO, je določeno, da ima SID banka pravico do nadzora namenske porabe kreditov na podlagi poročil, določenih v teh pogodbah²⁰⁸.

Iz poročila o kreditih in poročila o stanju kreditov, s katerima SID banka poroča Ministrstvu za finance o izvajanju ZJShemFO, je razvidno, da SID banki ni treba poročati o namenu kredita, kot je naveden v kreditni pogodbi, sklenjeni med banko in fizično osebo, poročati pa mora o skupini kreditojemalcev, za katere se izdaja jamstvo Republike Slovenije po 6. členu ZJShemFO. Ocenjujemo, da Ministrstvo za finance ni ravnalo v skladu z 19. členom ZJShemFO, ker ni izvajalo nadzora, ali je SID banka preverjala namensko porabo kreditov, danih fizičnim osebam, zavarovanih z jamstvom Republike Slovenije.

²⁰⁷ ID - identifikacijska številka.

²⁰⁸ V pogodbah o jamstvu, sklenjenih na podlagi ZJShemRS, je določeno, da je treba pripraviti poročilo o nadzoru nad namensko porabo kredita, v pogodbah o dodelitvi jamstvene kvote, sklenjenih na podlagi ZJShemFO, pa je določeno, da je treba pripraviti letno poročilo o stanju glavnice kredita za fizične osebe po stanju na dan 31. 12., in drugi podatki iz tabele, ki je sestavni del povabila k avkciji, ter dokumentacija, ki je bila podlaga za uvrstitev določenega kredita na seznam kreditov za jamstveno kvoto.

V uredbi za pravne osebe in pogodbah o jamstvu, sklenjenih na podlagi ZJShemRS, je določeno, da bo SID banka izvajala nadzor nad namensko porabo kreditov tudi prek izrednih revizij in na druge načine. Ministrstvo za finance ni izvajalo nadzora, ali SID banka preverja namensko porabo kreditov, za katere jamči država na podlagi ZJShemRS, z izrednimi revizijami pri bankah in kreditojemalcih.

2.2.2.3.3.d ZJShemRS v 13.a členu določa omejitve pri poslovanju bank, ki pridobijo jamstveno kvoto na podlagi tega zakona. V 20. členu ZJShemFO pa je določeno, da omejitve pri poslovanju bank, ki jih določa 13.a člen ZJShemRS, veljajo tudi za banke, ki pridobijo jamstvene kvote po ZJShemFO. Na podlagi 13.a člena ZJShemRS mora nadzor nad izvajanjem določb tega člena zakona izvajati Ministrstvo za finance. Ministrstvo za finance tega nadzora ni izvajalo.

2.2.2.3.3.e ZJShemRS ne vsebuje določb o zavarovanju kreditov, za katere daje država jamstva po tem zakonu, določa le različen odstotek provizije²⁰⁹, glede na to, ali je kredit zavarovan s kvalitetnim zavarovanjem v skladu z običajno bančno prakso ali ne. ZJShemRS tudi ne določa pogojev, pod katerimi lahko država daje jamstva za kredite, ki niso zavarovani s kvalitetnim zavarovanjem v skladu z običajno bančno prakso.

Ministrstvo za finance od SID banke ne pridobiva podatkov o tem, kateri krediti, za katere daje država jamstva po ZJShemRS, so zavarovani s kvalitetnim zavarovanjem v skladu z običajno prakso, in kateri ne, čeprav kvaliteta zavarovanja kreditov vpliva na izterjavo terjatev iz unovčenih poroštev ob morebitnih unovčitvah.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj spremlja tudi podatke o kvaliteti zavarovanja kreditov, ki imajo poročilo Republike Slovenije po ZJShemRS, saj je od tega odvisna uspešnost izterjave terjatev iz unovčenih poroštev ob morebitnih unovčitvah v prihodnjih letih in realizacija bodočih prejemkov računa finančnih terjatev in naložb

2.2.2.3.4 Računovodsko evidentiranje izdanih poroštev

Pri preverjanju usklajenosti stanja potencialnih obveznosti Republike Slovenije iz izdanih poroštev na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto ZIPRS0809 in so izkazana v izvenbilančni evidenci, s stanji, ki jih izkazujejo banke kot upniki na dan 31. 12. 2009, smo ugotovili, da izkazane potencialne obveznosti Republike Slovenije na dan 31. 12. 2009 niso bile usklajene v znesku 3.637.787.342 evrov, kar predstavlja 70,7 odstotka celotnih izkazanih potencialnih obveznosti Republike Slovenije iz izdanih poroštev²¹⁰. Republika Slovenija ne usklajuje tistih potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev, ki so izdana za kredite, najete pri bankah v tujini, kar je v nasprotju z 42. členom Pravilnika o računovodstvu, ki določa, da popisna komisija popiše tudi ostala sredstva in vire sredstev, ki so izkazani v izvenbilančni evidenci, po stanju na dan 31. 12. in preveri realnost izkazanih zneskov.

Pojasnilo Ministrstva za finance:

Skladnost računovodskih podatkov o stanju potencialnih obveznosti za kredite, najete pri tujih bankah, se je doslej ugotavljalo le med podatki v glavni knjigi proračuna in podatki v analitični evidenci Direktorata za javno premoženje, kot skrbnika teh obveznosti. Da bi bilo možno preveriti realnost izkazanih zneskov pri popisu sredstev in njihovih virov, bo Ministrstvo za finance v bodoče posredovalo podatke o stanju potencialnih obveznosti v potrditev tudi tujim bankam. S tem bo izveden ukrep

²⁰⁹ Provizijo plačuje banka za račun kreditojemalcev in je prihodek proračuna.

²¹⁰ V znesek niso vključena poročila za omejitve učinkov finančne krize – 86.a člen ZJF v znesku 2.000.000.000 evrov.

za preprečitev tveganj, da stanje potencialnih obveznosti iz naslova najetih kreditov pri tujih bankah v poslovnih knjigah ne bi bilo pravilno izkazano.

V izvenbilančni evidenci so bile na dan 31. 12. 2009 evidentirane potencialne obveznosti iz izdanih poroštev po ZJShemRS v znesku 180.064.665 evrov, ki je za 97.953 evrov manjši od zneska poroštev, ki so ga potrdile banke. Do razlike je prišlo, ker je ena banka poslala uskladitev stanja, ko so bile poslovne knjige proračuna že zaključene. Ministrstvo za finance je razliko evidentiralo na dan 2. 1. 2010. Zaradi tega so v poslovnih knjigah potencialne obveznosti izkazane za 97.953 evrov prenizko.

2.2.2.4 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev v letu 2009

V letu 2009 je bilo v breme proračuna unovčenih 1.065.995 evrov poroštev. Unovčenih je bilo sedem poroštev, ki so se unovčevala že v letu 2008, in sicer izdana za dolžnike Univerzo na Primorskem (v nadaljevanju: Univerza), družbo Lipa Ajdovščina, tovarna pohištva, d. d., Ajdovščina – v likvidaciji (v nadaljevanju: Lipa) in družbo Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža (v nadaljevanju: Novoles). Unovčena poroštva v letu 2009 po dolžnikih so prikazana v tabeli 11.

Tabela 11: Unovčena poroštva v letu 2009

Dolžnik	Znesek v evrih
Lipa	12.787
Novoles	1.041.734
Univerza	11.474
Skupaj	1.065.995

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

V letu 2009 je bilo vrnjenih za 1.846.197 evrov unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi. Od tega zneska je bilo 1.321.359 evrov prejetih plačil iz stečajnih mas družb AM-BUS, d. o. o., Ljubljana – v stečaju (v nadaljevanju: AM-BUS), TAM, d. d., Maribor – v stečaju (v nadaljevanju: TAM) in Univerzale industrija oblačil, d. d., Domžale – v stečaju (v nadaljevanju: Univerzale) ter 524.838 evrov prejetih plačil iz izterjave terjatev od družbe Novoles, družbe Lipa in Univerze.

2.2.2.4.a Republika Slovenija je izdala dve poroštvu za kreditne obveznosti družbe Lipa na podlagi Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah²¹¹ (v nadaljevanju: ZPRPGDT) upniku NKBM. Poroštveni pogodb ista bili z NKBM podpisani dne 12. 11. 2003. Zaradi neplačil kreditnih obveznosti družbe Lipa iz zapadlih obrokov glavnice in obresti je NKBM pozvala Republiko Slovenijo k plačilu poroštenih obveznosti. V letu 2009 je Republika Slovenija namesto družbe Lipa plačala poroštvne obveznosti v znesku 12.788 evrov. Vse terjatve iz unovčenih poroštev do družbe Lipa v skupnem znesku 41.723 evrov²¹² so bile v letu 2009 poplačane.

²¹¹ Uradni list RS, št. 110/02, 91/05, 31/07.

²¹² Od tega se 28.241 evrov nanaša na stanje unovčenih poroštev iz preteklih let.

Poroštvo za obveznosti družbe Lipa je bilo unovčeno v januarju in februarju 2009. Glede na to, da je skupščina družbe Lipa 28. 4. 2008 sprejela sklep o začetku redne likvidacije družbe Lipa, bi moralo Ministrstvo za finance poslati Državnemu pravobranilstvu RS²¹³ zahtevek za začetek postopka izterjave unovčenih poroštev, kot določa 75. člen ZJF. Ker Ministrstvo za finance ni začelo postopka izterjave unovčenih poroštev, je ravnalo v nasprotju s 75. členom ZJF.

2.2.2.4.b Republika Slovenija je izdala štiri poroštva za kreditne obveznosti družbe Novoles na podlagi ZPRPGDT upnikom SKB banka, d. d., Ljubljana, NLB in NKBM. Poroštvene pogodbe so bile sklenjene 14. 10. 2004. V letu 2009 je Republika Slovenija na podlagi pozivov bank namesto družbe Novoles plačala poroštvene obveznosti iz zapadlih obrokov glavnice v skupnem znesku 1.041.734 evrov, medtem ko je zapadle pogodbene obresti družba Novoles plačevala sama.

V letu 2009 je Republika Slovenija od družbe Novoles prejela poplačila terjatev iz unovčenih državnih poroštev v znesku 397.158 evrov²¹⁴. Terjatve Republike Slovenije iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2009 do družbe Novoles znašajo 2.925.402 evrov²¹⁵.

Republika Slovenija v letu 2009 ni pozvala družbe Novoles k poplačilu preostalih terjatev iz unovčenih poroštev in zamudnih obresti. Ker Ministrstvo za finance ni začelo takoj po izpolnitvi obveznosti iz unovčenja poroštva postopka za poplačilo regresnega zahtevka od glavnega dolžnika na podlagi pogodbe o zavarovanju, je ravnalo v nasprotju s 75. členom ZJF.

Ministrstvo za finance je 16. 12. 2009 zaradi dolžnikovega delnega poplačila dolgov do Republike Slovenije družbi Novoles podala izjavo, s katero nalaga Državnemu pravobranilstvu RS, da predlaga sodišču umik in ustavitev izvršilnih postopkov, začeti pred letom 2009, in sicer izvršbe na nepremičninah, vse pod pogojem, da se v prodajni pogodbi za navedene nepremičnine zapiše in naloži obveznost kupcu nepremičnin, da plača 21.694 evrov na račun Republike Slovenije in da se plačilo izvrši do 31. 12. 2009²¹⁶. V reviziji ni bilo mogoče presoditi, ali so terjatve iz unovčenih poroštev še izterljive.

Republika Slovenija je poroštva, izdana družbi Novoles, ob sklenitvi poroštvenih pogodb zavarovala z vpisom hipoteke na premoženju družbe Novoles in premoženju hčerinskih družb v skupini Novoles. Ministrstvo za finance je 17. 12. 2009, zato da bi družba Novoles lahko delno poplačala dolg družbi Novoles–Primara, d. o. o., Straža, podalo izbrisno pobotnico, s katero izrecno in nepreklicno dovoljuje vknjižbo izbrisa vseh zastavnih pravic-hipotek, vpisanih v vložek št. 798, katastrska občina Dvor, upnika Republike Slovenije, s katerimi so bile zavarovane glavnice kreditov, za katere je bilo izdano poroštvo Republike Slovenije.

Potencialne obveznosti države iz izdanih poroštev družbi Novoles na dan 31. 12. 2009 znašajo 2.032.436 evrov, terjatve iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2009 pa znašajo 2.925.402 evrov in v delu, za katerega je bila dana izbrisna pobotnica, niso več zavarovane, kar predstavlja tveganje za poplačilo terjatev države iz že unovčenih poroštev in morebitnih nadaljnjih unovčitev.

²¹³ Državno pravobranilstvo je v skladu s prvim odstavkom 1. člena Zakona o državnem pravobranilstvu (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 77/09) zastopnik Republike Slovenije in drugih subjektov, določenih s tem zakonom, pred sodišči in upravnimi organi.

²¹⁴ 343.762 evrov glavnice in 53.396 evrov zamudnih obresti.

²¹⁵ 2.610.919 evrov glavnice in 314.483 evrov zamudnih obresti.

²¹⁶ Družba Novoles je v proračun Republike Slovenije nakazala znesek 21.694 evrov na dan 23. 12. 2009.

2.2.2.4.c Republika Slovenija je izdala poroštvo za kreditne obveznosti Univerze na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev²¹⁷ (v nadaljevanju: ZPUPSPP) upniku Banki Koper. Poroštvena pogodba z Banko Koper je bila sklenjena 30. 11. 2007.

Ministrstvo za finance z Univerzo ni sklenilo pogodbe o zavarovanju poroštva, kar ni v skladu s 7. členom ZPUPSPP, ki določa, da v roku 90 dni po izdaji posameznega poroštva iz tega zakona skleneta Ministrstvo za finance in posamezni kreditojemalec pogodbo, s katero uredita način zavarovanja poroštva, na kar je računsko sodišče opozorilo že v poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008. Potencialne obveznosti države iz izdanih poroštev Univerzi na dan 31. 12. 2009 znašajo 2.845.694 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Pogodba o zavarovanju poroštva je bila posredovana v podpis na Univerzo.

2.2.2.5 Terjatve za unovčena poroštva

Ministrstvo za finance izkazuje v svojih poslovnih knjigah terjatve za unovčena poroštva na kontu 084. Sporne terjatve, ki se nanašajo na unovčena poroštva, izkazuje na kontu 085100, terjatve za unovčena poroštva do družb v stečaju pa na kontu 085101. Stanje terjatev brez zamudnih obresti na dan 31. 12. 2009 znaša 102.912.845 evrov in je po prejemnikih poroštev prikazano v tabeli 12.

²¹⁷ Uradni list RS, št. 29/06.

Tabela 12: Stanje terjatev za unovčena poročstva na dan 31. 12. 2009

Prejemnik poročstva	Stanje terjatev na dan 31. 12. 2009 v evrih
Terjatve za unovčena poročstva (084)¹	89.097.802
• TAM	76.332.923
• AM – BUS	9.932.352
• Novoles	2.610.919
• Gep Tika, d. d., Trbovlje	182.190
• IUV, industrija usnja d.d. Vrhnika – v stečaju (IUV)	39.418
Sporne terjatve iz unovčenih poroštev (085100)	6.548.272
• Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., Šoštanj (TEŠ)	3.306.001
• Termoelektrarna Trbovlje, d. o. o., Trbovlje (TET)	3.141.365
• Lesnina Veletrgovina, d. o. o., Ljubljana (družba Lesnina)	22.600
• Slovenske Železnice, d. d., Ljubljana (družba Slovenske železnice)	20.653
• Litostroj Holding, d. d., Ljubljana – v stečaju (Litostroj)	57.653
Terjatve iz unovčenih poroštev do družb v stečaju (085101)	7.266.771
• Litostroj	509.843
• Novoteks tkanina, d. d., Novo mesto – v stečaju	1.112.523
• Planika, d. d., Kranj – v stečaju	5.165.468
• Univerzale	478.937
SKUPAJ	102.912.845

Opomba 1: Zamudne obresti so izkazane na kontu 1602 in na dan 31. 12. 2009 znašajo 528.584 evrov.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.5.a Na podlagi IOP²¹⁸ obrazcev smo preverili končno stanje terjatev za unovčena poročstva (konto 084) na dan 31. 12. 2009 tako, da smo preverili ali je stanje terjatev za unovčena poročstva konec obračunskega leta usklajeno s stanji, ki jih izkazujejo prejemniki poroštev, kot določata 36. člen ZR ter 26. člen Pravilnika o računovodstvu.

Ugotovili smo, da izkazane terjatve iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2009 niso bile usklajene s prejemniki poroštev v znesku 86.304.693 evrov, kar predstavlja 99 odstotkov celotnega stanja terjatev za unovčena poročstva na dan 31. 12. 2009. Izkazane zamudne obresti od terjatev iz unovčenih poroštev na

²¹⁸ IOP – izpisek odprtih postavk.

dan 31. 12. 2009 niso bile usklajene s prejemniki poroštev v znesku 17.625 evrov, kar predstavlja tri odstotke celotnega stanja zamudnih obresti.

Uskladitev terjatev za sporne terjatve iz unovčenih poroštev (konto 085100) in terjatev iz unovčenih poroštev do družb v stečaju (konto 085101) se ne opravlja.

2.2.2.5.b Terjatve Republike Slovenije iz unovčenih poroštev do družb v stečaju AM-BUS, TAM, IUUV in Litostroj v skupnem znesku 16.512.987 evrov niso bile prijavljene v stečajni postopek, kar je v nasprotju s 65. členom ZJF, ki določa, da je predstojnik neposrednega uporabnika, oziroma pooblaščen oseba, ki jo je ta pooblastil, pristojna za izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev. Republika Slovenija je zato izgubila možnost poplačila teh terjatev.

- Stečajni postopek nad družbo AM-BUS je bil začel dne 30. 12. 1999. V obdobju od leta 1996 do 2004, ko je zapadla zadnja kreditna obveznost družbe AM-BUS, zavarovana z državnim poroštvom, je Republika Slovenija namesto te družbe na podlagi pozivov bank plačala poroštvne obveznosti v skupnem znesku 10.671.903 evrov²¹⁹. Državno pravobranilstvo RS je v letu 2000 prijavilo terjatev iz unovčenih državnih poroštev v skupnem znesku 5.043.954 evrov²²⁰, ki je bila v celoti priznana²²¹. Do 31. 12. 2009 je Republika Slovenija od družbe AM BUS prejela skupaj 2.223.749 evrov poplačil terjatev iz unovčenih državnih poroštev. Stečajni postopek v letu 2009 še ni zaključen. Nadaljnja poplačila so odvisna od razdelitve stečajne mase. Del terjatve iz unovčenega porošstva do družbe AM-BUS v znesku 5.627.949 evrov ni bil prijavljen v stečajni postopek.
- Stečajni postopek nad družbo TAM je bil začel dne 3. 6. 1996. V obdobju od leta 1996 do leta 2004, ko je zapadla zadnja kreditna obveznost družbe TAM, zavarovana z državnim poroštvom, je Republika Slovenija na podlagi pozivov bank in zavarovalnic namesto družbe TAM plačala poroštvne obveznosti v skupnem znesku 88.135.944 evrov²²². Državno pravobranilstvo RS je leta 1996 prijavilo terjatev iz unovčenih državnih poroštev v skupnem znesku 77.347.978 evrov²²³. Do 31. 12. 2009 je Republika Slovenija od družbe TAM prejela poplačila terjatev iz unovčenih državnih poroštev v skupnem znesku 10.399.196 evrov. Stečajni postopek v letu 2009 še ni zaključen. Zaključek stečajnega postopka je predviden konec leta 2010. Nadaljnja poplačila so odvisna od razdelitve stečajne mase. Del terjatve iz unovčenega porošstva do družbe TAM v znesku 10.787.966 evrov ni bil prijavljen v stečajni postopek.
- Postopek prisilne poravnave nad družbo IUUV je bil uveden 27. 5. 2005. V dneh 20. 6. 2005 in 27. 6. 2005 je Republika Slovenija na podlagi pozivov Banke Koper in NLB kot porok namesto družbe IUUV plačala poroštvno obveznost v skupnem znesku 11.417.439 evrov²²⁴. Ministrstvo za finance je celoten znesek terjatev iz unovčenih državnih poroštev prijavilo v postopek prisilne poravnave. Prijavljena terjatev je bila prerekana v znesku 39.418 evrov²²⁵, to je za znesek pogodbenih obresti, ki do začetka prisilne poravnave še ni zapadel v plačilo. Dne 23. 12. 2008 je bil nad družbo IUUV postopek prisilne poravnave ustavljen in začel stečajni postopek. Terjatev iz unovčenega

²¹⁹ 2.557.414.893 tolarjev.

²²⁰ 1.208.733.160 tolarjev.

²²¹ Navedeni podatki so iz dokumenta Državnega pravobranilstva RS (št. ST-AP1-21/2000-26-F z dne 18. 2. 2005).

²²² 21.120.897.669 tolarjev.

²²³ 18.535.669.369 tolarjev.

²²⁴ 2.736.074.975 tolarjev.

²²⁵ 9.446.221 tolarjev.

državnega poroštva v znesku 39.418 evrov, ki je bila v postopku prisilne poravnave prerekana, v stečajni postopek ni bila prijavljena.

- Od leta 1997 do začetka stečajnega postopka nad družbo Litostroj, ki je bil začet dne 1. 9. 1999, je nad družbo potekal postopek prisilne poravnave. Republika Slovenija je na podlagi pozivov Abanke in NLB v obdobju od leta 1995 do leta 1997 namesto družbe Litostroj plačala poroštvene obveznosti v skupnem znesku 608.777 evrov²²⁶. Republika Slovenija je leta 1998 v postopek prisilne poravnave prijavila terjatev v znesku 1.078.508 evrov²²⁷, ki ni bila v celoti priznana. V stečajnem postopku je bila terjatev prerekana v znesku 126.809 evrov²²⁸ in priznana v znesku 951.699 evrov²²⁹, od tega zneska se 551.123 evrov nanaša na glavnico, 400.576 evrov na zamudne obresti. Do 31. 12. 2009 je Republika Slovenija od družbe Litostroj prejela poplačila terjatev iz unovčenih državnih poroštev v skupni vrednosti 441.856 evrov. Terjatev v znesku 57.654 evrov do družbe Litostroj je vodena med spornimi terjatvami (na kontu 085100), ker ta del terjatve ni bil prijavljen v stečajni postopek.

2.2.2.5.c Največji delež spornih terjatev iz unovčenih poroštev predstavljata terjatvi do družbe TEŠ v znesku 3.306.001 evrov in družbe TET v znesku 3.141.365 evrov. Terjatve do omenjenih družb so bile prvotno vzpostavljene do Splošne banke Velenje in Banke Zasavje Trbovlje kot popravek otvoritvenega stanja za leto 1995. Podlaga za knjiženje je bil seznam "Terjatve iz plačanih jamstev v letu 1992" z dne 24. 2. 1995. Ministrstvo za finance ne razpolaga z drugimi listinami, ki so podlaga za nastanek teh terjatev. Pretežni del zneska se nanaša na obračunane zamudne obresti iz plačanih jamstev v obdobju od 15. 6. 1992 do 31. 12. 1994, zato je bila v postopku notranjega usklajevanja terjatev med Direktoratom za javno premoženje in Direktoratom za javno računovodstvo v letu 2005 terjatev do Splošne banke Velenje preknjižena na družbo TEŠ in terjatev do Banke Zasavje Trbovlje preknjižena na družbo TET, ki navajata, da nimata odprtih obveznosti do Republike Slovenije in sta terjatvi Republike Slovenije oporekali.

Terjatve do družbe Lesnina in družbe Slovenske železnice pa se nanašajo na zamudne obresti od unovčenega poroštva iz leta 1993 in 1997 v skupnem znesku 43.254 evrov.

Za vse te terjatve v skupnem znesku 6.490.620 evrov je Direktorat za javno premoženje podal mnenje o njihovi izterljivosti, iz katerega izhaja, da so terjatve do družb TEŠ, TET, Slovenske železnice in Lesnine zastarane, zato je bil zanje podan predlog računovodstvu, da se jih odpiše. Splošni zastaralni rok za terjatve je po 346. členu Obligacijskega zakonika²³⁰ pet let in je že potekel, zato bi morale biti terjatve po stanju na dan 31. 12. 2009 odpisane.

2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje državnega proračuna v znesku 4.739.486.848 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 848.796.423 evrov.

²²⁶ 145.887.320 tolarjev.

²²⁷ 258.453.770 tolarjev, od tega 150.914.390 tolarjev (629.755 evrov) glavnice in 107.539.380 tolarjev (448.754 evrov) zamudnih obresti.

²²⁸ 30.388.580 tolarjev.

²²⁹ 228.065.191 tolarjev.

²³⁰ Uradni list RS, št. 97/07-UPB1.

Primerjava prejemkov in izdatkov računu financiranja za leti 2008 in 2009 je prikazana v tabeli 13. V primerjavi z letom 2008 se je zadolževanje proračuna v letu 2009 povečalo za 322 odstotkov, odplačila dolga pa so se zmanjšala za 32,2 odstotka. Neto zadolževanje v letu 2009 znaša 3.890.690.425 evrov, medtem ko je bilo v letu 2008 doseženo neto odplačilo dolga v znesku 127.712.744 evrov. Veliko povečanje zadolževanja v letu 2009 je predvsem posledica primanjkljaja v bilanci prihodkov in odhodkov ter zadolževanja za izvajanje ukrepov za ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema, kar je pojasnjeno v nadaljevanju poročila (točka 2.2.3.1.c). Struktura zadolževanja je v obeh letih enaka, saj se je država v obeh letih v celoti zadolžila na domačem trgu. Delež odplačil dolga v tujino v celotnem odplačilu dolga se je povečal iz 3,4 odstotka v letu 2008 na 50,1 odstotka v letu 2009, kar je posledica odplačila evroobveznice²³¹ v znesku 400.000.000 evrov, ki je bila izdana na tujem trgu.

Republika Slovenija se je v letu 2009 zadolžila s skupnem znesku 4.739.486.848 evrov, od tega 4.000.000.000 evrov z izdajo treh državnih obveznic (RS 64, RS 65, RS 66)²³² ter 739.486.848 evrov z izdajo dvanajstmesečnih zakladnih menic²³³.

Tabela 13: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2008 in 2009

Postavka/Vir podatkov	Zaključni račun 2008	Revidirani podatki 2008	struktura (odstotki)	Zaključni račun 2009	struktura (odstotki)	Indeks
	v evrih	v evrih		v evrih	(7)=(5)/(3)*100	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Domače zadolževanje	1.016.156.980	1.124.261.171	100,0	4.739.486.848	100,0	422
Zadolževanje v tujini	0	0	0,0	0	0,0	0
Zadolževanje skupaj	1.016.156.980	1.124.261.171	100,0	4.739.486.848	100,0	422
Odplačila domačega dolga	1.209.066.560	1.209.066.560	96,6	423.458.178	49,9	35
Odplačila dolga v tujino	42.907.355	42.907.355	3,4	425.338.245	50,1	991
Odplačila dolga skupaj	1.251.973.915	1.251.973.915	100,0	848.796.423	100,0	68
Neto odplačilo dolga (odplačila - zadolževanje)	235.816.935	127.712.744	-	(3.890.690.425)	-	-

Viri: predlog zaključnega računa proračuna za leti 2008 in 2009, revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2008

²³¹ Obveznica RS – eur 1999.

²³² Republika Slovenija je v letu 2009 izdala obveznico RS 64 v nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov, RS 65 v nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov in RS 66 v nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov.

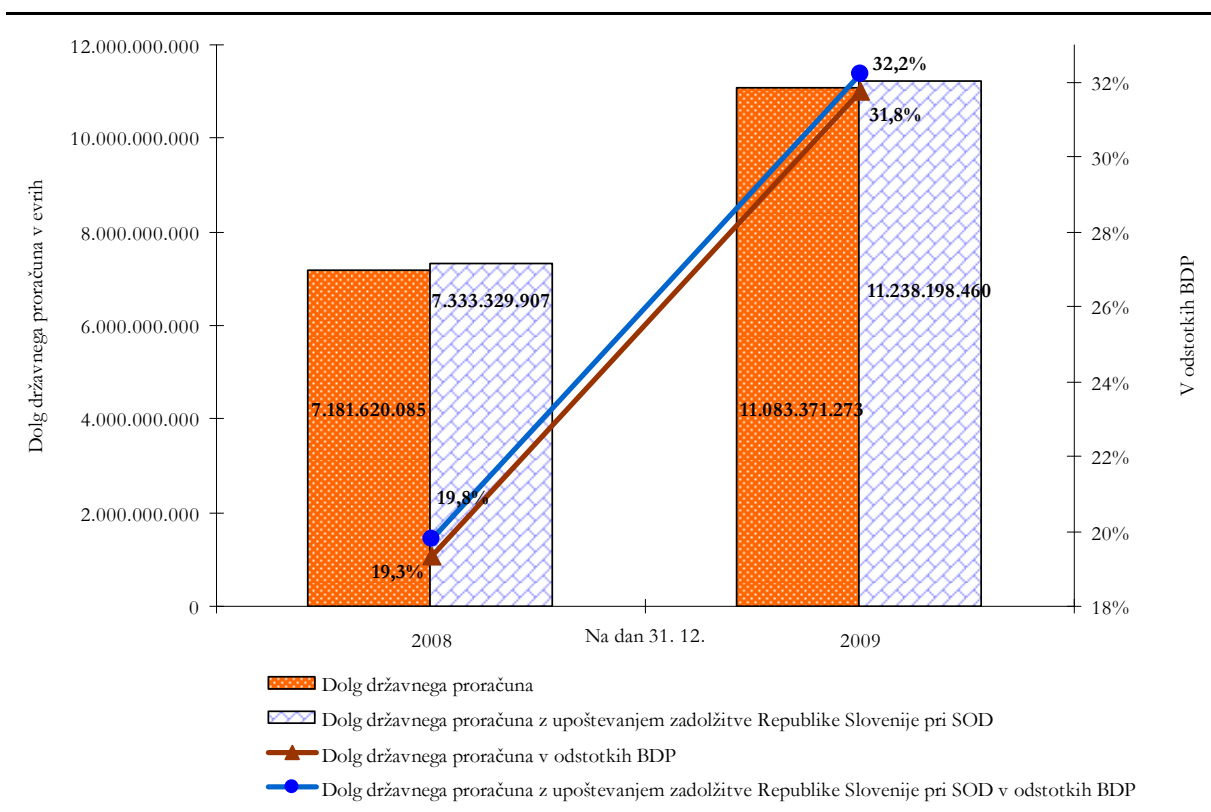
²³³ Republika Slovenija je v letu 2009 izdala dvanajstmesečni zakladni menici DZ 41 v znesku 393.048.426 evrov in DZ 42 v znesku 346.438.422 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek izdaje zmanjšan za obresti).

Zadolževanje v letu 2009 je bilo realizirano v znesku 4.739.486.848 evrov, kar znaša 141,59 odstotka sredstev načrtovanih v proračunu za leto 2009. Realizirana zadolžitev je večja od načrtovane, ker v sprejetem proračunu ni bila načrtovana zadolžitev za izvajanje ukrepov za ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema in za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v letu 2010. Opozarjamo, da takšno načrtovanje ni v skladu s 4. točko 2. člena ZJF-1, ki določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki, ki pripadajo državi.

Dolg državnega proračuna je konec leta 2009 znašal 11.083.371.273 evrov in predstavlja 31,8 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), konec leta 2008 pa je dolg znašal 7.181.620.085 evrov in predstavlja 19,3 odstotka BDP²³⁴.

Ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri SOD, ker je SOD od leta 2007 do leta 2009 založila lastna sredstva za poplačilo upravičencem po ZVVJTO, je dolg države konec leta 2009 znašal 11.238.198.460 evrov (32,2 odstotka BDP), konec leta 2008 pa 7.333.329.907 evrov (19,8 odstotka BDP).

Slika 3: Dolg državnega proračuna konec leta 2008 in 2009



Vir: podatki Ministrstva za finance.

²³⁴ BDP v tekočih cenah v letu 2009 je znašal 34.894 milijonov evrov, v letu 2008 pa 37.135 milijonov evrov.
Vir: Bilten javnih financ, april 2010.

2.2.3.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Republika Slovenija se v skladu z 81. členom ZJF lahko za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži doma in v tujini do višine primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu in do višine, potrebne za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

Obseg zadolžitve za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter odplačilo dolgov v računu financiranja za leto 2009 je določen v 31. členu ZIPRS0809 v znesku 3.347.432.617 evrov. V skladu z določili istega člena ZIPRS0809 se v kvoto ne šteje izdaja obveznic RS 21 in RS 39, zadolževanje za upravljanje z dolgovi države in prevzemi dolga.

Država se v skladu z 81.a členom ZJF lahko še dodatno zadolži za omejitev učinkov svetovne finančne krize in ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema. Po določilu 90. člena ZJF se pri likvidnostnem zadolževanju v računu financiranja na koncu leta izkaže le razlika med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja v tekočem letu, razlika pa se šteje v obseg zadolževanja države.

V skladu s 84. členom ZJF o sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem države odloča minister, pristojen za finance, na podlagi letnega programa financiranja proračuna, ki ga sprejme Vlada RS²³⁵. V drugi dopolnitvi programa financiranja državnega proračuna Republike Slovenija za leto 2009²³⁶ je določeno, da se država v letu 2009 lahko zadolži v znesku 3.347.432.617 evrov za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter odplačilo dolgov v računu financiranja in še za 2.666.298.232 evrov za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih. Obseg zadolžitve, določen v programu financiranja, je usklajen z določili ZJF in ZIPRS0809.

Država se je v letu 2009 dejansko zadolžila v skupnem znesku 4.750.707.926 evrov. Celotno zadolževanje države v letu 2009 je prikazano v tabeli 14.

²³⁵ Program financiranja proračuna za leto 2009 je sprejela Vlada RS dne 24. 12. 2008, kot tudi prvo dopolnitev programa financiranja dne 23. 4. 2009 in drugo dopolnitev programa financiranja dne 27. 8. 2009.

²³⁶ Druga dopolnitev programa financiranja.

Tabela 14: Prikaz zadolževanja države v letu 2009

Zakonska osnova	Znesek v evrih
A. Dolgoročno zadolževanje	4.011.221.078
Dolgoročne obveznice RS 64, RS 65 in RS 66	4.000.000.000
Odškodnine:	
• vročitev obveznic RS 21 upravičencem zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja ²³⁷ ;	6.259.291
• vročitev obveznic RS 39 žrtvam vojnega in poveljnega nasilja ²³⁸ .	4.961.787
B. Kratkoročno zadolževanje	739.486.848
Dvanajstmesečne zakladne menice DZ 41 in DZ 42	739.486.848
Skupaj zadolževanje (A+B)	4.750.707.926

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.3.1.a V programu financiranja²³⁹ je bilo predvideno, da se dolgoročno zadolževanje za financiranje državnega proračuna realizira z izdajo dveh referenčnih obveznic Republike Slovenije na evropskem trgu, vsake v vrednosti 1.000.000.000 evrov oziroma skupaj 2.000.000.000 evrov.

Na podlagi programa financiranja je Republika Slovenija izdala 3-letne obveznice RS 64²⁴⁰ v skupnem nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov in 5-letne obveznice RS 65²⁴¹ v skupnem nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov oziroma skupaj obe obveznici 2.500.000.000 evrov. Pri izdaji obveznic RS 65 je bil za 500.000.000 evrov presežen znesek izdaje glede na znesek, ki je bil določen v programu financiranja, kar je bilo v nasprotju s 84. členom ZJF, saj je imel minister ob izdaji obveznic pooblastilo za zadolžitev države do vrednosti dveh milijard evrov. Povečan znesek izdaje obveznic RS 65 je naknadno potrdila Vlada RS ob sprejemu prvih dopolnitev programa financiranja, ki temelji na sprejetem rebalansu proračuna in Zakonu o spremembah in dopolnitvah ZIPRS0809²⁴².

Pojasnilo Ministrstva za finance

Obveznice RS 65 so bile izdane konec prvega trimesečja leta 2009, v času globalne finančne krize, torej v času izjemne negotovosti finančnega trga in tudi velike negotovosti glede izvršitve državnega proračuna za to leto.

²³⁷ Zakon o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja (Uradni list RS, št. 49/99 – v nadaljevanju: ZIOOPZ).

²³⁸ Zakon o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja (Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/02, 27/09 – v nadaljevanju: ZSPOZ).

²³⁹ Program financiranja pred dopolnitvami.

²⁴⁰ Izdane 5. 2. 2009, zapadejo v plačilo 5. 2. 2012.

²⁴¹ Izdane 2. 4. 2009, zapadejo v plačilo 2. 4. 2014.

²⁴² Uradni list RS, št. 26/09.

Priprava izdaje teh obveznic je potekala sočasno s sprejemanjem zakona o prvem rebalansu državnega proračuna v Državnem zboru. Prav zaradi sprejetega rebalansa proračuna in kriznih razmer je bila višina te izdaje povečana na 1.500 milijonov evrov. Prvi rebalans proračuna je bil v Državnem zboru sprejet dne 26. 3. 2009, obveznice pa so bile izdane 2. 4. 2009. S prvim rebalansom proračuna je bil obseg zadolžitve za izvrševanje državnega proračuna za leto 2009 povečan z 869 milijonov evrov na 2.296 milijonov evrov, to je za kar 1.427 milijonov evrov.

Pri tem je treba še posebej upoštevati, da je obseg zadolžitve pred rebalansom temeljil na proračunu za leto 2009, ki je bil pripravljen v letu 2007 na povsem drugačnih makroekonomskih predpostavkah in predvidevanjih, ki se v letu 2009 niso uresničila. V letu 2008 zaradi državnozbornih volitev ni bila opravljena uskladitev proračuna za leto 2009. Ta uskladitev je bila opravljena šele z rebalansom proračuna, ki je bil v Državnem zboru sprejet 26. 3. 2009.

Obseg dovoljene zadolžitve države za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu je določen v 81. členu ZJF in zakonu o izvrševanju proračuna. Program financiranja je izvedbeni dokument, s katerim Vlada RS odloči o načinu izvedbe financiranja potrebnega obsega zadolžitve, ne odloča pa o obsegu zadolžitve, saj o tem odloča Državni zbor s sprejemom državnega proračuna in Zakona o izvrševanju državnega proračuna. Obseg zadolžitve je v programu financiranja le povzet iz zakona zaradi preglednosti dokumenta in boljše razumljivosti njegove vsebine. Zaradi sočasnosti izvedbe transakcije izdaje RS 65 in sprejema rebalansa proračuna, sočasno ni bilo mogoče izvesti še uskladitve programa financiranja v tem delu. Tako so bile navedbe obsega zadolžitve v programu financiranja spremenjene naknadno. Pri tem pa je bil program spremenjen le glede obsega zadolžitve, ne pa glede drugih delov, ki se vsebinsko nanašajo na izdajo obveznic in so predmet odločanja Vlade RS.

2.2.3.1.b V programu financiranja²⁴³ je bilo predvideno kratkoročno zadolževanje s tremi izdajami dvanajstmesečnih zakladnih menic DZ 41, DZ 42 in DZ 43²⁴⁴ in okvirno nominalno vrednostjo posamezne izdaje v znesku 250.000.000 evrov. Stanje izdanih zakladnih menic naj bi bilo konec leta 2009 predvidoma 750.000.000 evrov.

Republika Slovenija je na podlagi izvedenih avkcij 15. 1. 2009 izdala dvanajstmesečne zakladne menice DZ 41 v skupnem nominalnem znesku 400.200.000 evrov in 12. 3. 2009 dvanajstmesečne zakladne menice DZ 42 v skupnem nominalnem znesku 349.800.000 evrov²⁴⁵. Iz tega izhaja, da sta posamezni izdaji zakladnih menic presegli okvirni znesek iz programa financiranja (prva za 150.200.000 evrov, druga pa za 99.800.000 evrov), kar ni v skladu z 84. členom ZJF, ki pooblašča ministra za sklepanje poslov iz zadolževanja v skladu s sprejetim programom financiranja. Zakladne menice DZ43, katerih izdaja je bila prav tako predvidena v programu financiranja, v letu 2009 niso bile izdane, ker je Ministrstvo za finance že z izdajo dvanajstmesečnih zakladnih menic DZ 41 in DZ 42 doseglo predviden obseg zadolžitve z dvanajstmesečnimi zakladnimi menicami iz programa financiranja.

²⁴³ Program financiranja pred dopolnitvami.

²⁴⁴ Avkcije naj bi bile izvršene 13. 1. 2009 za DZ 41, 10. 3. 2009 za DZ 42 in 12. 5. 2009 za DZ 43.

²⁴⁵ Zakladne menice so diskontirani vrednostni papirji, kjer vlagatelji ob izdaji vplačajo diskontirani znesek, izdajatelj pa ob zapadlosti izplača nominalni znesek zakladnih menic. Razlika predstavlja obresti, ki se izračunavajo z uporabo navadnega obrestnega računa. Tako je Republika Slovenija ob izdaji zakladnih menic DZ 41 prejela diskontiran znesek 393.048.426 evrov, znesek do nominalne vrednosti izdaje 7.151.574 evrov pa predstavlja obresti. Pri izdaji zakladnih menic DZ 42 pa je Republika Slovenija prejela diskontiran znesek 346.438.422 evrov, znesek 3.361.578 evrov pa se nanaša na obresti.

2.2.3.1.c Program financiranja določa tudi namen porabe sredstev iz zadolževanja. V programu financiranja²⁴⁶ je navedeno, da so sredstva, ki jih Republika Slovenija pridobi iz izdanih obveznic, namenjena za financiranje izvrševanja proračuna, preostanek pa za odplačila glavnice dolga v letu 2010 ali financiranje ukrepov za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem²⁴⁷. Zadolževanje z dvanajstmesečnimi zakladnimi menicami je po programu financiranja namenjeno odplačilu glavnice dolga v letu 2010 ali za financiranje ukrepov za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem.

Na dan, ko so bila prejeta sredstva iz zadolžitve od izdaje obveznice RS 65 v proračun, je bil del sredstev v skupnem znesku 1.493.833.000 evrov vložen v EZRD v obliki vlog z ročnostjo od enega do 364 dni. EZRD je del teh sredstev v skupnem znesku 1.343.000.000 evrov vložil v poslovne banke. Depoziti EZRD v poslovnih bankah iz sredstev RS 65 v skupnem znesku 1.270.000.000 evrov zapadejo 2. 4. 2012²⁴⁸, sredstva v znesku 73.000.000 evrov pa so naložena kot depoziti na odpoklic²⁴⁹.

Prav tako so bila naslednji dan po izvedenih avkcijah dvanajstmesečnih zakladnih menic sredstva, pridobljena z izdajo menic v znesku 717.137.183 evrov, vložena v EZRD. Ročnost vlog v EZRD je bila enaka zapadlosti dvanajstmesečnih zakladnih menic²⁵⁰. Ob zapadlosti zakladnih menic v letu 2010 sta bili vlogi v EZRD sproščeni in porabljeni za odplačilo obveznosti iz izdaje zakladnih menic. V obdobju od izdaje dvanajstmesečnih zakladnih menic do poplačila obveznosti je EZRD sredstva v znesku 717.137.183 evrov naložil kot depozite v poslovne banke. Depoziti v poslovnih bankah so zapadli na dan zapadlosti dvanajstmesečnih zakladnih menic. Podatki o depozitih EZRD v poslovne banke iz sredstev RS 65 in dvanajstmesečnih zakladnih menic so razvidni iz tabele 15.

²⁴⁶ Druga dopolnitev programa financiranja.

²⁴⁷ Zadolževanje za izvedbo ukrepov za omejitev učinkov finančne krize je opredeljeno v 81.a členu ZJF in Uredbi o merilih in pogojih za odobritev posojil po 81.a členu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 119/08, v nadaljevanju: uredba za odobritev posojil).

²⁴⁸ Obveznica RS 65 zapade dne 2. 4. 2014.

²⁴⁹ Pri depozitih na odpoklic je določen prvi možni datum dviga 1. 4. 2010, z možnostjo podaljšanja devetih mesecev.

²⁵⁰ Vloga (364 dni) v skupnem znesku 373.209.400 evrov iz sredstev DZ 41 zapade dne 14. 1. 2010. Vloga (364 dni) v skupnem znesku 343.927.783 evrov iz sredstev DZ 42 zapade dne 11. 3. 2010.

Tabela 15: Depoziti EZRD iz sredstev RS 65 in dvanajstmesečnih zakladnih menic v poslovne banke

Banka	Znesek v evrih	Datum vezave	Zapadlost	Ročnost v dnevih
Iz sredstev RS 65:				
NLB	350.000.000	2.4.2009	2.4.2012	1096
NKBM	325.000.000	2.4.2009	2.4.2012	1096
Abanka	275.000.000	2.4.2009	2.4.2012	1096
Banka Celje, d. d., Celje	110.000.000	2.4.2009	2.4.2012	1096
Probanka, d. d., Maribor	80.000.000	2.4.2009	2.4.2012	1096
Factor banka, d. d., Ljubljana	60.000.000	2.4.2009	2.4.2012	1096
SID banka	55.000.000	2.4.2009	1.4.2010	364
Gorenjska Banka, d. d., Kranj	50.000.000	2.4.2009	2.4.2012	1096
Deželna banka Slovenije, d. d., Ljubljana	20.000.000	2.4.2009	2.4.2012	1096
Banka Koper, d. d., Koper	10.000.000	2.4.2009	1.4.2010	364
Poštna banka Slovenije, d. d., Maribor	8.000.000	2.4.2009	1.4.2010	364
Iz sredstev dvanajstmesečnih zakladnih menic:				
NLB	245.532.500	15.1.2009	14.1.2010	364
NLB	209.199.089	12.3.2009	11. 3.2010	364
Abanka	83.679.041	12.3.2009	11.3.2010	364
Probanka, d. d., Maribor	49.106.500	15.1.2009	14.1.2010	364
Banka Celje, d. d., Celje	44.195.850	15.1.2009	14.1.2010	364
Banka Celje, d. d., Celje	38.078.515	12.3.2009	11.3.2010	364
NKBM	29.463.900	15.1.2009	14.1.2010	364
Deželna banka Slovenije, d. d., Ljubljana	8.786.740	12.3.2009	11.3.2010	364
Deželna banka Slovenije, d. d., Ljubljana	4.910.650	15.1.2009	14.1.2010	364
Factor banka, d. d., Ljubljana	4.184.398	12.3.2009	11.3.2010	364
SKUPAJ	2.060.137.183	-	-	-

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Iz pregledane dokumentacije je razvidno, da so bili poslovni dogodki izvedeni na podlagi dogovora med Ministrstvom za finance, Banko Slovenije in poslovnimi bankami zato, da bi se ohranila stabilnost domačega finančnega sistema.

Obseg dodatnega zadolževanja države za izvajanje ukrepov za omejitev učinkov finančne krize je določen v 81.a členu ZJF. V prvi alineji prvega odstavka 81.a člena ZJF je tudi določeno, da se država za omejitev učinkov svetovne finančne krize in ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema lahko dodatno zadolži za financiranje posojil kreditnim institucijam²⁵¹, kot so opredeljene v zakonu, ki ureja bančništvo, s sedežem v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: kreditne institucije).

ZJF v 88.a členu tudi določa, da konkretne prejemnike, vsebino, obseg, trajanje in druge pogoje za izvedbo ukrepov iz 81.a člena ZJF sprejme Vlada RS. Ta je na podlagi 88.a člena ZJF sprejela uredbo za odobritev posojil, ki določa merila in pogoje za izvedbo ukrepa iz prve alineje prvega odstavka 81.a člena ZJF. V skladu s prvim odstavkom 2. člena uredbe za odobritev posojil lahko posojila pridobijo kreditne institucije, ki zaradi učinkov svetovne finančne krize tudi s poroštvom Republike Slovenije ne morejo pridobiti sredstev za financiranje zapadlih obveznosti in za tekoče poslovanje na finančnem ali medbančnem trgu. Drugi odstavek 2. člena uredbe za odobritev posojil pa določa, da morajo kreditne institucije pridobljena sredstva uporabiti za spodbujanje gospodarske aktivnosti in za zagotovitev ustrezne kreditne podpore gospodarstvu in prebivalstvu, ne pa za kreditiranje ali refinanciranje kreditov, namenjenih odkupom podjetij, ki ga izvedejo uprave in z njimi povezanih oseb. Uredba za odobritev posojil tudi določa postopek pridobitve posojil. V skladu z določili uredbe za odobritev posojil, bi morala kreditna institucija Ministrstvu za finance posredovati vlogo za odobritev posojila, Banka Slovenije bi morala k vlogi podati oceno o potrebnosti in primernosti posojila, o odobritvi posojila bi morala odločiti Vlada RS, višina obrestne mere pa bi morala biti odvisna od bonitete kreditne institucije in meril, opredeljenih z uredbo za odobritev posojil²⁵².

Ukrepi po 81.a členu ZJF so bili priglašeni Evropski komisiji kot državna pomoč²⁵³, vendar se kot državna pomoč niso izvajali. ZJF v 88.a členu določa, da mora Vlada RS o sprejetih ukrepih najmanj enkrat na vsake tri mesece seznaniti Državni zbor.

Ministrstvo za finance je med izvajanjem revizije navedlo, da v letu 2009 ni izvajalo ukrepov po 81.a členu ZJF in se ni zadolževalo za ta namen. Iz pregledane dokumentacije pa izhaja, da je Ministrstvo za finance izvajalo ukrepe, s katerimi je ohranjalo stabilnost domačega finančnega sistema, vendar ne na način, ki ga določajo 81.a in 88.a člen ZJF ter uredba za odobritev posojil, temveč tako, da je na avkcijah poslovnim bankam razdelilo depozite. Poslovne banke so v obliki depozitov pridobljena sredstva od Republike Slovenije lahko uporabile za katerikoli namen.

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) v publikaciji Ekonomsko ogledalo²⁵⁴ navaja, da je iz podatkov Banke Slovenije razvidno, da poslovne banke sredstva iz zadolžitve države niso prenesle v krepitev kreditne aktivnosti, temveč so banke ta sredstva v veliki meri

²⁵¹ Poleg posojil lahko Republika Slovenija sredstva iz zadolžitve porabi tudi za odkup terjatev kreditnih institucij ter za kapitalne naložbe.

²⁵² Merila so opredeljena v Prilogi k uredbi za odobritev posojil.

²⁵³ Državna pomoč št. N 637/2008, likvidnostna shema za slovenski finančni sektor.

²⁵⁴ Št. 11/letnik XV/2009, november 2009.

prenesla v tujino. Poslovne banke so pretežni del teh sredstev porabile za poplačilo dela najetih kreditov v tujini, ki so bili v preteklih letih glavni vir visoke kreditne aktivnosti bank. Del presežne kratkoročne likvidnosti, ki je nastal zaradi visokih neto prilivov državnih depozitov, so po oceni UMAR poslovne banke večinoma nalagale v tuje bančne depozite, da bi ustvarjale rezerve za kasnejše potrebe, povezane z odplačevanjem tujih kreditov in vlog. Manjši del sredstev so poslovne banke preusmerile tudi v tuje vrednostne papirje.

Ministrstvo za finance o opisanih ukrepih, ki jih je izvajalo, ni poročalo Državnemu zboru, kot določa 88.a člen ZJF.

Ministrstvo za finance je v obrazložitvi zaključnega računa navedlo, da so bila sredstva iz zadolževanja države v znesku 3.347,4 milijonov evrov porabljena za izvrševanje proračuna za leto 2009, preostali del v znesku 1.392,1 milijon evrov pa je namenjen odplačilu glavnice državnega dolga v letu 2010 in izvrševanju ukrepov za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem v letu 2010. Takšna obrazložitev zaključnega računa ne odraža dejanskega stanja. Republika Slovenija sredstev iz zadolžitve v skupnem znesku 1.987.137.183 evrov, ki jih je vložila v EZRD, ta pa jih je vložil v poslovne banke, ne bo mogla porabiti za odplačilo glavnice dolga v letih 2010²⁵⁵ in tudi ne za izvajanje ukrepov za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem v letu 2010. Iz pregledane dokumentacije izhaja, da je bilo za izvrševanje proračuna za leto 2009 porabljeno 2.679.349.665 evrov, za ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema 1.987.137.183 evrov, 73.000.000 evrov pa je depozitov, ki so bili lahko porabljeni za odplačila glavnice državnega dolga v letu 2010.

Zadolžitev v znesku 1.987.137.183 evrov je bila v skladu z namenom, ki je opredeljen v programu financiranja, to je za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem, vendar pa postopki izvajanja ukrepov niso bili izvedeni, kot določajo 81.a in 88.a členom ZJF ter uredba za odobritev posojil.

Ob zapadlosti dvanajstmesečnih zakladnih menic DZ 41 in DZ 42 je bilo iz proračuna izplačanih imetnikom 10.513.152 evrov obresti, za vlogi iz sredstev zakladnih menic v EZRD pa je proračun prejel 17.309.347 evrov obresti. EZRD je za depozite v poslovnih bankah iz teh sredstev prejel 17.381.857 evrov obresti²⁵⁶. Ob oceni gospodarnega ravnanja s sredstvi je treba upoštevati tudi, da je del presežka prihodkov nad odhodki, ki ga ustvari EZRD, prenesen v državni proračun. Državni proračun je iz transakcij s sredstvi iz zadolževanja z menicami sicer izkazoval pozitiven rezultat, vendar pri tem še enkrat poudarjamo, da v letu 2009 sredstva niso bila porabljena v skladu z določili ZJF.

Efektivna letna obrestna mera zadolžitve Republike Slovenije z obveznico RS 65 znaša 4,446 odstotka²⁵⁷. V obdobju od izdaje obveznice RS 65 do konca leta 2009 je proračun v EZRD vlagal vloge po letnih obrestnih merah v razponu od 0,84 do 1,66 odstotka, ena vloga pa je obrestovana po letni obrestni meri 4,18 odstotka. EZRD je naložil sredstva iz zadolžitve z obveznico RS 65 kot triletne depozite in depozite na odpoklic v poslovne banke, vse po letni obrestni meri 4,38 odstotka. To pomeni, da bo državni

²⁵⁵ Sredstva iz izdanih dvanajstmesečnih zakladnih menic so bila v letu 2010 porabljena za poravnavo obveznosti iz teh menic, zato tega ni mogoče razumeti kot zadolževanje v smislu 81. člena ZJF.

²⁵⁶ Vse obresti so bile izplačane v letu 2010.

²⁵⁷ Nominalna obrestna mera RS 65 znaša 4,375 odstotka. Pri izračunu efektivne obrestne mere so upoštevani še stroški vnaprej plačanih obresti in stroški provizije organizatorjem izdaje. Podatek o efektivni obrestni meri je dalo Ministrstvo za finance.

proračun izkazoval negativni rezultat iz deponiranja sredstev v EZRD, EZRD pa bo iz teh poslov izkazoval pozitiven rezultat, ki se bo v delu prenesel v državni proračun²⁵⁸. Treba pa je opozoriti, da je efektivna obrestna mera zadolžitve z RS 65 za 0,066 odstotne točke višja od obrestnih mer za depozite EZRD v poslovne banke.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah²⁵⁹ (v nadaljevanju: ZJF-E) je spremenil določila 68. člena ZJF, ki se nanašajo na upravljanje denarnih sredstev EZRD. ZJF-E v tretjem odstavku 68. člena določa, da lahko upravljavec sredstev EZRD nalaga denarna sredstva EZRD za obdobje, ki ni daljše od treh let²⁶⁰. Proračunski uporabniki pa lahko vlagajo vloge v EZRD z ročnostjo do enega leta. EZRD ima na dan 31. 12. 2009 v poslovnih bankah depozite v znesku 1.270.000.000 evrov vezane do leta 2. 4. 2012, vloge proračuna v EZRD na dan 31. 12. 2009, iz katerih so financirani ti depoziti, pa zapadejo v prvi polovici leta 2010. Lastni viri in dolgoročne obveznosti EZRD so na dan 31. 12. 2009 izkazani v znesku 21.957.260 evrov in ne omogočajo financiranja dolgoročno danih depozitov. Opozarjamo, da so viri za dolgoročne naložbe EZRD kratkoročne vloge proračunskih uporabnikov, kar predstavlja veliko tveganje za vračilo vlog proračunskim uporabnikom v prihodnjih treh letih in narekuje potrebo EZRD po zagotavljanju dodatnih dolgoročnih virov sredstev. Strukturo sredstev in virov sredstev EZRD na dan 31. 12. 2009 prikazuje tabela 16.

Tabela 16: Bilanca stanja EZRD na dan 31. 12. 2009

Sredstva v evrih		Obveznosti do virov sredstev v evrih	
Dolgoročno dani depoziti	1.270.000.000	Splošni sklad	21.957.260
Dolgoročna sredstva	1.270.000.000	Lastni viri in dolgoročne obveznosti	21.957.260
Denar	330.038.520	Kratkoročne obveznosti do uporabnikov EKN	3.630.188.125
Kratkoročne finančne naložbe	2.051.248.287		
Ostala kratkoročna sredstva	88.919.782	Ostale kratkoročne obveznosti.	88.061.204
Kratkoročna sredstva	2.470.206.589	Kratkoročne obveznosti	3.718.249.329
Skupaj	3.740.206.589	Skupaj	3.740.206.589

Vir: Poročilo o upravljanju denarnih sredstev enotnega zakladniškega računa države za leto 2009.

ZJF v četrtem odstavku 81.a člena določa, da se posojila, ki jih da država kreditnim institucijam za omejitev učinkov svetovne finančne krize in ohranitev stabilnosti finančnega sistema, evidentirajo med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb. Izvedeni ukrepi Ministrstva za finance za ohranitev stabilnosti finančnega sistema pa niso izkazani v zaključnem računu proračuna oziroma kot izdatki v

²⁵⁸ EZRD upravlja Ministrstvo za finance, vendar stroškov upravljanja ne zaračunava.

²⁵⁹ Uradni list RS, št. 49/09.

²⁶⁰ Pred spremembo je bila omejitev nalaganja do 12 mesecev.

računu finančnih terjatev in naložb. Ministrstvo za finance je bankam za ohranjanje stabilnosti finančnega sistema zagotovilo sredstva tako, da je z izdajo dvanajstmesečnih zakladnih menic in obveznice RS 65 pridobljena sredstva vložilo v EZRD in nato iz EZRD zagotovilo depozite poslovnim bankam. Zaradi takšnega prenašanja sredstev so v poslovnih knjigah proračuna evidentirane zgolj kratkoročne terjatve za dane depozite EZRD. Glede na to, da je EZRD sredstva v znesku 1.270.000.000 evrov vezal pri poslovnih bankah v obliki triletnih depozitov, bo proračun ta sredstva lahko prejel šele ob zapadlosti depozitov v bankah, saj EZRD nima lastnih dolgoročnih virov sredstev v takšnem znesku. Ne samo zaradi vsebine vlog proračuna v sistem EZRD v znesku 1.270.000.000 evrov, temveč tudi zaradi obdobja, v katerem bodo sredstva od bank povrnjena v proračun, predstavljajo vloge v bilanci stanja dolgoročni depozit, ki bi moral biti v skladu z 10. in 44. členom pravilnika o EKN v bilanci stanja evidentiran na kontu 074 – Dolgoročno dani depoziti in kontu 900 – Splošni sklad, v računu finančnih terjatev in naložb pa bi morali biti izkazani izdatki za dana posojila na kontu 440.

Sredstva iz dvanajstmesečnih zakladnih menic je Ministrstvo za finance vložilo kot kratkoročne vloge v EZRD z ročnostjo 364 dni in jih ob zapadlosti porabilo za odplačilo obveznosti iz izdaje teh zakladnih menic, zaradi česar te vloge ne predstavljajo naložb začasno prostih denarnih sredstev. Zaradi tega bi morali biti v skladu z 18. členom pravilnika o EKN v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 440 – Dana posojila evidentirani izdatki v znesku 717.137.183 evrov ob hkratnem povečanju splošnega sklada v bilanci stanja v enakem znesku.

Evidentiranje navedenih poslovnih dogodkov prav tako ni v skladu s četrnim odstavkom 2. člena, 12. točko prvega odstavka 3. člena in tretjim odstavkom 11. člena ZJF. Ker poslovni dogodki niso pravilno prikazani, so v zaključnem računu, v računu finančnih terjatev in naložb, prenizko izkazani izdatki na kontu 440 – Dana posojila za 1.987.137.183 evrov, kot tudi splošni sklad v bilanci stanja v enakem znesku. Za ta znesek se v zaključnem računu proračuna v računu financiranja tudi nepravilno izkazuje povečanje sredstev na računih. Prav tako so v bilanci stanja previsoko izkazane kratkoročne terjatve za dane depozite za 1.270.000.000 evrov in prenizko izkazani dolgoročno dani depoziti za enak znesek.

2.2.3.1.d Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi ZIOOZP in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja²⁶¹ izdala obveznico RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev (83.460.000 evrov). Na podlagi ZSPOZ in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanje odločb o določitvi odškodnine²⁶² je Republika Slovenija leta 2002 izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev (125.100.000 evrov)²⁶³, v letu 2009 pa še dodatno količino v nominalni vrednosti 10.425.000 evrov. Obveznici sta namenjeni za poravnavo obveznosti Republike Slovenije iz ZIOOZP in ZSPOZ. Klirinško depotna družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) ju je z odločbama vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun SOD. SOD v skladu z določili ZIOOZP in ZSPOZ vroča obveznice upravičencem na podlagi odločb in jim izplačuje zapadle obroke glavnice in obresti.

²⁶¹ Uradni list RS, št. 84/99.

²⁶² Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02.

²⁶³ 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.

V letu 2009 je bilo upravičencem vročenih 149.995 lotov obveznic RS 21 z nominalno vrednostjo 6.259.291 evrov in 1.189.877 lotov obveznic RS 39 z nominalno vrednostjo 4.961.787 evrov, kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 11.221.078 evrov.

Pri izdaji novih obveznic so bili uporabljeni postopki prenosa obveznic na SOD, ki ne ustrezajo dejanskemu stanju, kot je že ugotovljeno v reviziji računskega sodišča²⁶⁴. V tej reviziji je nesporno ugotovljeno, da pri poravnavanju obveznosti za odškodnine, SOD posluje v imenu in za račun Republike Slovenije in zato ne evidentira tega poslovanja v svojih poslovnih knjigah med svojimi prihodki in odhodki. Obveznice, ki so bile v letu 2009 vročene upravičencem v skupnem znesku 11.221.078 evrov, bi morale biti evidentirane v poslovnih knjigah proračuna kot prejemki v računu financiranja²⁶⁵ in hkrati kot odhodki za poplačila obveznosti iz odškodnin v bilanci prihodkov in odhodkov²⁶⁶. Navedeni poslovni dogodek bistveno vpliva na izkazovanje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov in na neto zadolžitev v računu financiranja. Na podlagi določil tretjega odstavka 31. člena ZIPRS0809 se izdaja obveznic po ZIOOZP in po ZSPOZ ne vključuje v omejitve dovoljenega obsega zadolževanja države.

V poslovnih knjigah proračuna pa bi morali biti v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani tudi odhodki za poplačila obveznosti iz odškodnin, ki jih je SOD v letu 2009 izplačala upravičencem v gotovini²⁶⁷, med prihodki oziroma prejemki pa bi moral biti izkazan vir za njihovo poplačilo.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov so v zaključnem računu v računu financiranja prenizko izkazani prejemki iz zadolževanja v znesku 11.221.078 evrov in odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov najmanj v znesku 11.221.078 evrov.

V letu 2009 so bile upravičencem izplačane glavnice obeh obveznic v znesku 11.992.070 evrov. Poslovni dogodek je bil v poslovnih knjigah proračuna evidentiran kot zmanjšanje dolgoročnih finančnih obveznosti za celoten znesek izplačil glavnice, hkrati so se v enakem znesku pripoznali tudi prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter izdatki v računu financiranja²⁶⁸.

Sredstva za poplačilo odškodnin po ZSPOZ se v skladu z določbami tega zakona zagotavljajo tudi iz proračuna. D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana vplača v proračun kupnino od prodaje družbenega premoženja²⁶⁹, ki se uporabi za namene iz 33. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij²⁷⁰ (v nadaljevanju: ZLPP). V skladu s 7. členom ZUKLPP in 33. členom ZLPP se del teh sredstev porabi za namene, ki jih določa ZSPOZ. V letu 2009 je bilo za ta namen SOD izplačanih 582.440 evrov, kar je bilo evidentirano med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb.

²⁶⁴ Revizijsko poročilo o smotrnosti poslovanja Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana pri poravnavanju obveznosti od leta 2004 do leta 2007, št. 1206-10/2006-33 z dne 9. 2. 2009.

²⁶⁵ Konto skupine 50 – Sredstva pridobljena z izdajo vrednostnih papirjev.

²⁶⁶ Konto skupine 41 – transferi vojnim invalidom, veteranom in žrtvam vojnega nasilja.

²⁶⁷ Del obveznosti iz odškodnin SOD izplačuje upravičencem tudi v gotovini, vendar v reviziji teh podatkov nismo pridobili in preverjali.

²⁶⁸ Tretji odstavek 6. člena ZIPRS0809.

²⁶⁹ Prejemek računa finančnih terjatev in naložb.

²⁷⁰ Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 1/96.

2.2.3.2 Upravljanje z dolgom državnega proračuna

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

Ministrstvo za finance je v programu financiranja predvidelo, da ponudi, da odkupi 18 lastnih obveznic, vendar v letu 2009 ni izvedlo nobenih transakcij upravljanja z državnim dolgom.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je v letu 2009 poizvedovalo pri imetnikih obveznic Republike Slovenije, ali imajo interes za prodajo. Ker ti niso izkazali želosti velikega interesa, se je odločilo, da odkupov lastnih obveznic ne izvede.

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

Od leta 2004 mora Slovenija kot članica Evropske unije dvakrat letno poročati Evropskemu statističnemu uradu in Evropski komisiji o primanjkljaju in dolgu institucionalnega sektorja država²⁷¹. Podlaga za pripravo poročila je Uredba Sveta (ES) št. 479/2009 z dne 25. maja 2009 o uporabi protokola o postopkih v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti²⁷².

Medtem ko neto posojanje/izposojanje sektorja država, kot je izkazano v EDP poročilu, temelji na metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995 (v nadaljevanju: ESA 95) in dodatnem metodološkem priročniku²⁷³, sistem javnih financ v Sloveniji temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986. Metodologiji se razlikujeta v institucionalnem zajemanju enot ter vrednotenju in klasifikaciji posameznih kategorij²⁷⁴. Zaradi tega kategorije neto posojanje/izposojanje sektorja država, izkazane po metodologiji ESA 95, ni mogoče neposredno primerjati z izkazanim primanjkljajem/presežkom proračuna.

Pregledali smo Poročilo o primanjkljaju in dolgu države iz aprila 2010, v katerem so poleg podatkov o realizaciji za obdobje od leta 2006 do 2008 vključeni tudi predhodni podatki o realizaciji primanjkljaja in dolga sektorja država za leto 2009, ter pojasnili razloge za razlike med izkazanim neto izposojanjem sektorja države po metodologiji ESA 95 ter izkazanim proračunskim primanjkljajem proračuna v zaključnem računu.

Proračunski primanjkljaj, kot je izkazan v zaključnem računu, in predhodne podatke o neto izposojanju posameznih ravni sektorja države ter celotnega institucionalnega sektorja države za leto 2009, kot so prikazani v EDP poročilu iz aprila 2010, prikazuje tabela 17.

²⁷¹ Reporting of Government Deficit and Debt Levels – Poročilo o primanjkljaju in dolgu oziroma EDP poročilo.

²⁷² Uradni list EU, št. 145/1.

²⁷³ Manual on Government deficit and debt – Priročnik o primanjkljaju in dolgu države, ki ga je izdala Evropska komisija.

²⁷⁴ Več o tem: http://www.mf.gov.si/slov/tekzib/porocilo_primanjkljaju.htm.

Tabela 17: Primanjkljaj proračuna v primerjavi z neto izposojanjem institucionalnega sektorja države za leto 2009

Postavka	2009 v milijonih evrov
Primanjkljaj proračuna po denarnem toku	(1.728,8)
<i>v odstotkih BDP²⁷⁵</i>	<i>(5,0)</i>
Popravki za finančne transakcije	0,0
Obračunski popravki pri prihodkih	293,64
Obračunski popravki pri odhodkih	(98,11)
Skupaj obračunski popravki	195,54
Neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države	(26,43)
Drugi popravki	(35,94)
Neto izposojanje (-) enot centralne ravni države po metodologiji ESA 95	(1.595,63)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(4,6)</i>
Neto izposojanje (-) enot lokalne ravni države po metodologiji ESA 95	(179,99)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,5)</i>
Neto izposojanje (-) skladov socialnega zavarovanja po metodologiji ESA 95	(139,62)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,4)</i>
Neto izposojanje (-) sektorja države po metodologiji ESA 95	(1.915,24)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(5,5)</i>

Opomba: Seštevki odstopajo zaradi zaokroževanja.

Vir: podatki Ministrstva za finance in EDP poročilo (april 2010).

V letu 2009 je proračun izkazoval primanjkljaj v znesku 1.728,8 milijona evrov, vse enote centralne ravni države pa po predhodnih podatkih za leto 2009 izkazujejo neto izposojanje v znesku 1.595,63 milijona evrov. Na izkazano neto izposojanje so vplivali predvsem pozitivni obračunski popravki zaradi prevedbe izkazanih prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka na obračunske vrednosti v skupnem znesku 195,54 milijona evrov ter drugi popravki v znesku 35,94 milijona evrov. Med drugimi popravki se je 27,03 milijona evrov nanašalo na izplačana sredstva upravičencem po ZVVJTO, ki jih v imenu Republike Slovenije opravi SOD²⁷⁶. Tu je izkazan tudi popravek v znesku 9,35 milijona evrov, ki predstavlja razliko

²⁷⁵ BDP, ki je uporabljen pri izračunu v EDP poročilu za leto 2009, znaša 34.894 milijona evrov.

²⁷⁶ Proračun je te zneske povrnil SOD in tako povečal primanjkljaj, na drugi strani pa so prejeta sredstva zmanjšala neto izposojanje SOD za enak znesek. Pri izračunu neto izposojanja centralne ravni države ob vključevanju neto izposojanja SOD je zato prišlo do pobotanja izplačil upravičencem po ZVVJTO in so bili potrebni drugi popravki v tem znesku (27,03 milijona evrov).

med izločenimi in porabljenimi sredstvi proračunskih rezerv ter pozitiven popravek v znesku 0,44 milijona evrov, ki predstavlja korekcijo za plačila zapadlih jamstev države.

Poleg neto izposojanja enot centralne ravni države v znesku 1.595,63 milijona evrov so neto izposojanje sektorja države povečevale enote lokalne ravni države v znesku 179,99 milijona evrov in skladi socialnega zavarovanja v znesku 139,62 milijona evrov. Po predhodni oceni znaša neto izposojanje sektorja države za leto 2009 skupno 1.915,24 milijona evrov.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna

V tabeli 18 so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

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

Tabela 18: Realizirani proračun za leto 2009 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/Postavka (1)	Pred revizijo v evrih (2)	Napake v evrih (3)	Po reviziji v evrih (4)=(2)+(3)	Povezava s točko poročila (5)
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	7.530.721.087	12.411.606	7.543.132.693	2.2.1.2.a 2.2.2.1.c
4 Vsi odhodki	9.259.520.752	79.021.239	9.338.541.991	2.2.1.2.a 2.2.2.1.c 2.2.2.1.e 2.2.3.1.d
I. Presežek /primanjkljaj	(1.728.799.665)	(66.609.633)	(1.795.409.298)	
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	24.602.308	0	24.602.308	
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	307.513.790	1.889.426.522	2.196.940.312	2.2.2.1.c 2.2.2.1.e 2.2.2.1.f 2.2.3.1.c
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(282.911.482)	(1.889.426.522)	(2.172.338.004)	
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	4.739.486.848	14.338.443	4.753.825.291	2.2.1.2.a 2.2.3.1.d
55 Odplačila dolga	848.796.423	0	848.796.423	
III. Neto zadolževanje	3.890.690.425	14.338.443	3.905.028.868	
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	12.294.810.243	26.750.049	12.321.560.292	
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	10.415.830.965	1.968.447.761	12.384.278.726	
VI. Sprememba stanja na računih	1.878.979.278	-	(62.718.434)	

Opomba: Vsota zneskov se lahko razlikuje za 1 evro.

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2009.

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2009 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2009.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa proračuna za leto 2009, katerega izvršitev je razvidna iz tabel 19 in 20.

Tabela 19: Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2009

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks $(6)=(4)/(2)*100$	Indeks $(7)=(4)/(3)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.223.696.262	1.240.216.219	1.228.762.960	13,3	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.776.261.661	1.778.310.330	1.632.327.326	17,6	92	92
Tekoči in investicijski transferi	6.307.275.676	6.367.179.360	5.959.129.346	64,4	94	94
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	452.045.572	447.045.572	439.301.120	4,7	97	98
Vsi odhodki	9.759.279.171	9.832.751.480	9.259.520.752	100,0	95	94

Vira: finančni načrt za leto 2009 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2009.

Tabela 20: Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2009

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks $(6)=(4)/(2)*100$	Indeks $(7)=(4)/(3)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.037.078.753	1.049.552.208	1.039.924.061	11,6	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.696.847.777	1.694.466.545	1.554.080.152	17,3	92	92
Tekoči in investicijski transferi	6.304.070.584	6.364.031.968	5.956.734.237	66,3	94	94
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	452.045.572	447.045.572	439.301.120	4,9	97	98
Vsi odhodki	9.490.042.686	9.555.096.293	8.990.039.570	100,0	95	94

Vira: finančni načrt za leto 2009 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2009.

Odhodki neposrednih proračunskih uporabnikov, pri katerih je bila opravljena revizija, v skupnem znesku 8.990.039.570 evrov predstavljajo 97,09 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2009.

Vzorčenje je izvedeno na 61,98 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 razmerjih²⁷⁷ (v nadaljevanju: ZDR), Zakonom o javnih uslužbencih²⁷⁸ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o delavcih v državnih organih²⁷⁹, Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju²⁸⁰ (v nadaljevanju: ZSPJS), Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti²⁸¹, Kolektivno pogodbo za javni sektor²⁸² (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 naročilih²⁸³ (v nadaljevanju: ZJN-1), Zakona o javnem naročanju²⁸⁴ (v nadaljevanju: ZJN-2), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008²⁸⁵ (v nadaljevanju: ZIPRS0708), ZIPRS0809 ter drugih predpisov.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravičen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku. Pravilnost transferov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, ZIPRS0708, ZIPRS0809, 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 proračunskega uporabnika, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni proračunski uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega proračunskega uporabnika. Poleg osnovnega števila enot v vzorcu smo na podlagi ugotovljenih tveganj izbrali še dodatni vzorec, ki je zajemal 10 odstotkov enot osnovnega vzorca.

²⁷⁷ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

²⁷⁸ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁷⁹ Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.

²⁸⁰ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13.

²⁸¹ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96.

²⁸² Uradni list RS, št. 57/07, 23/09, 91/09.

²⁸³ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

²⁸⁴ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08.

²⁸⁵ Uradni list RS, št. 92/07-UPB1.

3.3 Ugotovitve

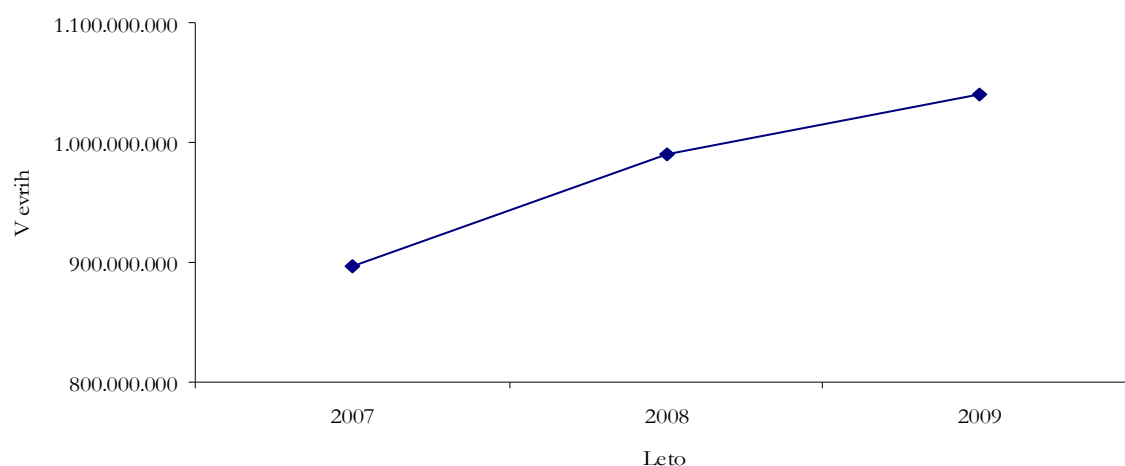
V nadaljevanju predstavljamo posamezne ugotovitve, ki smo jih razvrstili po vrstah odhodkov in v okviru posamezne vrste odhodka po vladnih proračunskih uporabnikih.

3.3.1 Plače in drugi odhodki zaposlenim

Obseg sredstev za plače

3.3.1.a V letu 2009 je bilo skupaj za plače vladnih proračunskih uporabnikov porabljen 1.039.924.061 evrov, od tega 19.476.100 evrov za delovno uspešnost²⁸⁶, kar predstavlja 1,87 odstotka vseh sredstev za plače. Podatke o sredstvih, namenjenih izplačilu plač in delovni uspešnosti, smo črpali iz glavne knjige proračuna, podatke za dodatek po 96. členu ZJU oziroma 22.e členu ZSPJS pa iz analitične evidence plač. Podatki o plačah so obsegali odhodke za plače, davke in prispevke.

Slika 4: Obseg sredstev za plače vladnih proračunskih uporabnikov v obdobju od 2007 do 2009



Vir: glavna knjiga proračuna.

Obseg sredstev za plače se je v letu 2009 glede na leto 2008 povečal za pet odstotkov, glede na leto 2007 pa za 16 odstotkov. Na povišanje obsega sredstev za plače v letu 2009 je vplivalo gibanje zaposlenih med letom, napredovanja javnih uslužbencev, premestitve javnih uslužbencev na zahtevnejša delovna mesta in podobno. Na povišanje obsega sredstev za plače v letu 2008 glede na leto 2007 je poleg razlogov za povišanje mase plač v letu 2009 treba upoštevati še povišanje izhodiščne plače za negospodarske dejavnosti od 1. 1. 2008 za 3,4 odstotka²⁸⁷ in od 1. 7. 2008 za 2 odstotka²⁸⁸. Leto 2008 je bilo tudi prehodno leto, v katerem so javni uslužbenci s 1. 8. 2008 prešli na nov plačni sistem. ZSPJS je uvedel nominalizem, ukiniti so se količniki, mesečna osnovna plača pa se je določila z uvrstitvijo delovnega mesta,

²⁸⁶ Upoštevana je redna delovna uspešnost in sredstva za povečan obseg dela.

²⁸⁷ Uradni list, RS, št. 17/08 (ZSPJS-H).

²⁸⁸ Uradni list, RS, št. 58/08 (ZSPJS-I).

naziva ali funkcije v plačni razred na skupni plačni lestvici, kar je po naši oceni tudi vplivalo na povišanje sredstev za plače.

Sredstva za povečan obseg dela

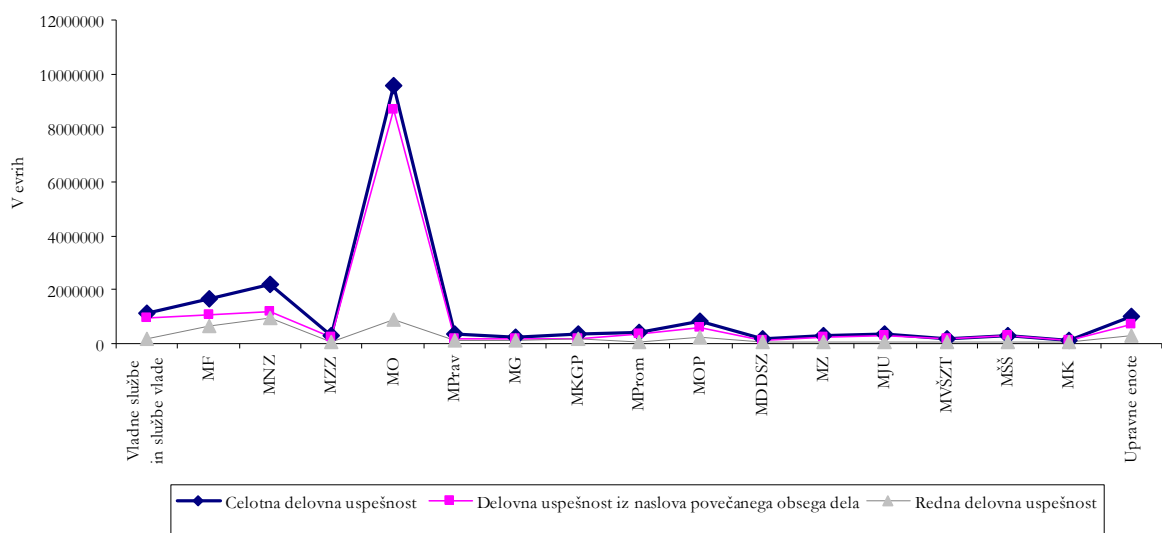
3.3.1.b Vladni proračunski uporabniki so javnim uslužbencem v letu 2009 za delovno uspešnost izplačali 19.476.100 evrov, od tega 79,5 odstotka predstavlja delovno uspešnost iz povečanega obsega dela. Iz sredstev za delovno uspešnost zaradi povečanega obsega dela je bilo v letu 2009 tako izplačanih 15.483.499 evrov, kar je 36,13 odstotka več kot v letu 2008 in 59,63 odstotka več kot v letu 2007.

V letu 2009 so se sredstva za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela javnih uslužbencev izplačevala na podlagi Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence²⁸⁹ (v nadaljevanju: uredba o delovni uspešnosti), izdane na podlagi 22.e člena ZSPJS. Uredba o delovni uspešnosti določa, da se javnemu uslužbencu lahko izplača del plače za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela v posameznem mesecu pod pogoji, ki jih določa zakon, če:

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

Slika 5 prikazuje primerjavo izplačil sredstev iz delovne uspešnosti in posebej delovno uspešnost iz povečanega obsega dela po vladnih proračunskih uporabnikih za leto 2009, ki so jih izplačali javnim uslužbencem.

Slika 5: Delovna uspešnost za leto 2009

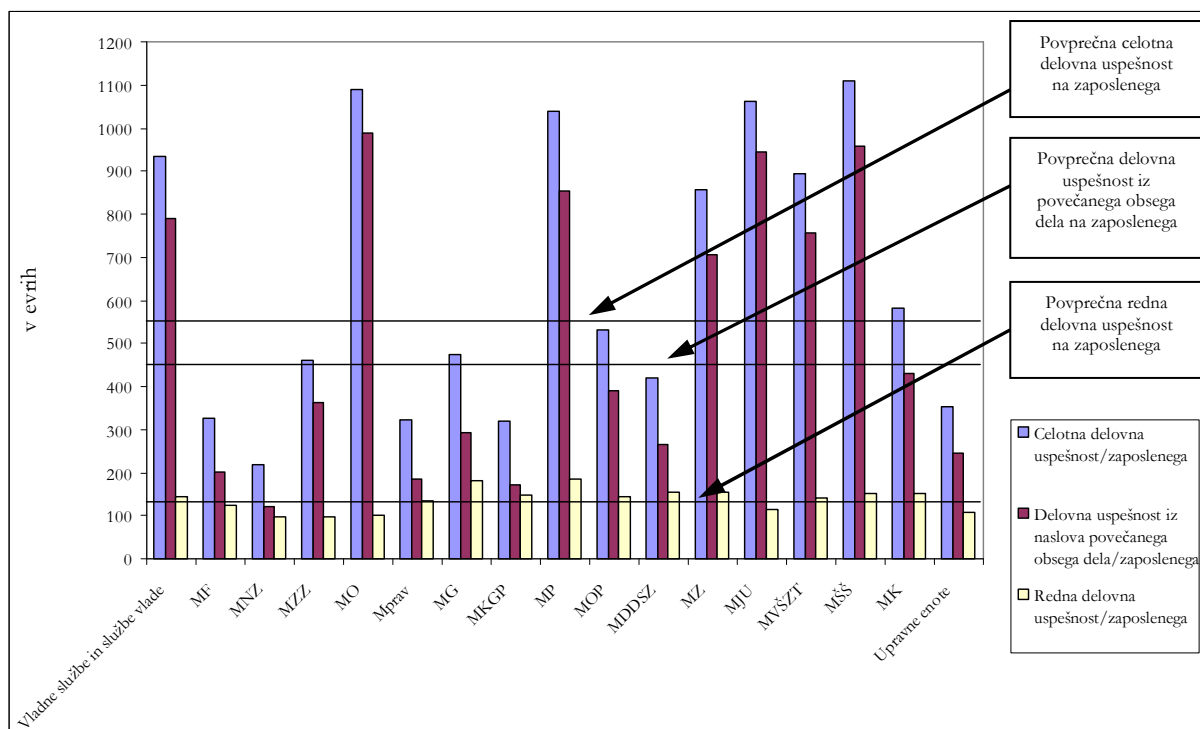


Vir: glavna knjiga proračuna in analitična evidenca plač.

²⁸⁹ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence je začela veljati 31. 5. 2008, uporabljati pa se je začela z dnem prvega obračuna plač na podlagi ZSPJS.

Največ sredstev iz delovne uspešnosti in delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela je bilo izplačanih javnim uslužbencem na Ministrstvu za obrambo in predstavlja 49 odstotkov vseh sredstev izplačanih za delovno uspešnost in 56 odstotkov vseh sredstev, ki so bila izplačana iz povečanega obsega dela, vendar pa je treba pri analizi upoštevati tudi število zaposlenih. Tolikšen obseg povečanega obsega dela na Ministrstvu za obrambo je posledica določb ZSPJS in Zakona o službi v Slovenski vojski²⁹⁰ (v nadaljevanju: ZSSloV), ki pripadnikom posameznih enot dopušča povišanje osnovne plače do 30 odstotkov zaradi povečanega obsega dela in obremenitev.

Slika 6: Delovna uspešnost za leto 2009 na zaposlenega



Vir: glavna knjiga proračuna in analitična evidenca plač.

Pri analizi delovne uspešnosti (celotne, iz povečanega obsega dela in redne) smo ugotovili, da so zaposleni v letu 2009 prejeli:

- povprečno 557 evrov celotne delovne uspešnosti,
- povprečno 443 evrov delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela,
- povprečno 114 evrov redne delovne uspešnosti.

Kot je razvidno s slike 6 zaposleni na posameznih ministrstvih prejemajo bistveno višje zneske delovne uspešnosti, kot znašajo povprečni zneski, zaposleni na posameznih ministrstvih pa ne dosegajo povprečnih zneskov delovne uspešnosti.

²⁹⁰ Uradni list RS, št. 68/07.

Pri preverjanju izplačil sredstev za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela smo podrobneje pregledali tovrstna izplačila na Ministrstvu za obrambo. Ministrstvo za obrambo posameznim javnim uslužbencem hkrati izplačuje sredstva za povečan obseg dela oziroma posebne obremenitve na podlagi 22.e člena ZSPJS ter drugega in tretjega odstavka 59. člena ZSSloV. Po naši oceni je hkratna določitev in izplačilo povečanega obsega dela po treh navedenih zakonskih podlagah vprašljiva zaradi čezmerne obremenitve javnega uslužbenca, ki lahko ogrozi tako učinkovito opravljanje dodatnega obsega nalog kot tudi izvajanje z opisom delovnega mesta določenih nalog. Izplačilo dodatkov za čezmerno dodatno delo kaže na zlorabo predpisov, ki dodatno delo dopuščajo. Izplačevanje dodatkov za povečan obseg dela mora biti restriktivno ter predvsem utemeljeno, saj bi se le tako lahko izognili dvomu o upravičenosti izplačevanja dodatnega dela, ki se večinoma opravlja med rednim delom.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo je sprejelo sistemske ukrepe (Ukazi za organizacijo in izvedbo obračuna dodatka za povečan obseg dela in obremenitev po 59. členu ZSSloV št. 1005-48/2009-653 z dne 31. 8. 2009, št. 1005-29/2010-21 z dne 14. 1. 2010 in št. 1005-29/2010-50 z dne 9. 2. 2010), ki v letu 2010 zagotavljajo znižanje kroga upravičencev ter bolj racionalno in transparentno delitev sredstev za izplačilo dodatkov po 59. členu ZSSloV. Ministrstvo je uvedlo mesečne kontrole upravičenosti izplačil dodatkov za povečan obseg dela na podlagi različnih predpisov.

Ocenjujemo, da pri izplačilu delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela 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 uporabnika proračuna, saj je ta obseg težko izmeriti. Pri takem obsegu delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela 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.

Priporočilo

Vladi RS priporočamo, naj predstojniki pred pisno odločitvijo o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela preverijo, ali gre za delo, ki presega pričakovan obseg dela posameznika v posameznem mesecu in je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog proračunskega uporabnika, ali pa to delo sodi v okvir rednih delovnih nalog javnega uslužbenca. Če se je javnemu uslužbencu več mesecev zapored izplačevala delovna uspešnost iz povečanega obsega dela, ki ga je opravljal v okviru rednega dela, naj predstojniki preverijo, ali je bil javni uslužbenec za redne naloge ustrezno obremenjen in ali je svoje redno delo uspešno opravil.

Javni natečaji in takojšnje premestitve na višja delovna mesta

3.3.1.c Na Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju: služba vlade) in Ministrstvu za šolstvo in šport smo ob pregledu postopkov novih zaposlitev ugotovili, da sta z izvedenim postopkom javnega natečaja oziroma z objavo prostega delovnega mesta zaobšla dejanski namen javnega natečaja po 27. členu ZJU oziroma objave prostega delovnega mesta po 23. členu ZDR, saj sta le dan oziroma dva dni po nastopu novih zaposlitev javna uslužbenca trajno premestila z njunim soglasjem na bolj zahtevno (višje) delovno mesto.

Po naši oceni tako kratko časovno obdobje od nastopa nove zaposlitve do premestitve na drugo bolj zahtevno delovno mesto dokazuje namen ministrstva in službe vlade, da sta institut javnega natečaja oziroma objave prostega delovnega mesta uporabila, da se javna uslužbenca zaposli za nedoločen čas pri

organu, s čimer je izpolnjen eden bistvenih pogojev za njuno premestitev na bolj zahtevna (višja) delovna mesta. Po naši oceni tako kratek čas od nastopa novih zaposlitev do njune premestitve organoma ni omogočil presoje, ali sta dovolj usposobljena za bolj zahtevno delovno mesto, oziroma ali sta sploh bila usposobljena za delo na delovnem mestu, za katero je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi.

Institut javnega natečaja je namenjen izbiri strokovno najbolj usposobljenega in najprimernejšega kandidata.

Protokol v Vladi Republike Slovenije

3.3.1.d Protokol Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Protokol) je javno uslužbenko razporedil na delovno mesto sekretar. Pri obračunu in izplačilu plače za maj so bili javni uslužbenki obračunani in izplačani naslednji dodatki: dodatek za nakup delovnih oblačil, dodatek za čas stalne pripravljenosti in dodatek za nadurno delo.

ZSPJS v 23. členu določa dodatke, ki pripadajo javnim uslužbencem, če so za to izpolnjeni pogoji. Med temi dodatki pa ni nikjer naveden dodatek za nakup delovnih oblačil, zato obračun in izplačilo tega dodatka pomeni kršitev 23. člena ZSPJS oziroma tretjega odstavka 16. člena ZJU.

Ukrepi Protokola

Protokol z letom 2010 ne obračunava in ne izplačuje več dodatka za nakup delovnih oblačil.

Pravilnik o razporeditvi delovnega časa v Protokolu v 15. členu ureja čas stalne pripravljenosti. Do dodatka za čas stalne pripravljenosti so upravičeni javni uslužbenci, ki so določeni za čas stalne pripravljenosti od petka do nedelje ter na druge dela proste dneve ter nosilci oziroma koordinatorji večjih protokolarnih dogodkov. V aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ni opredeljeno, katera delovna mesta se opravljajo v posebnih pogojih dela oziroma v obliki stalne pripravljenosti, oziroma kdo je nosilec oziroma koordinator večjih protokolarnih dogodkov. Iz sistemizacije delovnih mest na delovnem mestu sekretar, ki ga zaseda javna uslužbenka, je mogoče ugotoviti, da med posebnimi pogoji za zasedbo tega delovnega mesta ni navedeno, da se delo opravlja v posebnih pogojih dela v obliki stalne pripravljenosti. 46. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih²⁹¹ določa, da se pri posameznih delovnih mestih v sistemizaciji navede tudi pogoje za opravljanje dela in druge posebnosti delovnega mesta, zato bi akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest moral imeti navedena delovna mesta, ki se opravljajo v posebnih pogojih dela. Javni uslužbenki pravica do dodatka za stalno pripravljenost tudi ni bila določena v pogodbi o zaposlitvi, kar ni v skladu z 9. točko drugega odstavka 53. člena ZJU, v skladu s katerim se morajo v pogodbi o zaposlitvi določiti morebitni dodatki za delovno mesto.

Javna uslužbenka je v aprilu 2009 opravila 20 ur nadurnega dela. ZDR dopušča nadurno delo, vendar ga lahko delodajalec odredi v izjemnih, nujnih in nepredvidenih primerih, naštetih v prvem odstavku 143. člena ZDR. Javni uslužbenki je bil nalog za nadurno delo izdan 30. 3. 2009, kar pomeni 16 oziroma 27 dni pred protokolarnim dogodkom. Po naši oceni to ni izjemen, nujen in nepredviden dogodek, ki ga Protokol ne bi mogel načrtovati vnaprej. Javni uslužbenki je bil pri plači obračunan dodatek za nadurno delo za 20 ur, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za odreditev nadurnega dela na podlagi 143. člena ZDR.

²⁹¹ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09.

Priporočilo*Protokol naj zagotovi nemoteno izvajanje nalog s prerazporejanjem delovnega časa.***Pojasnilo Protokola**

Protokol bo pravico do dodatka stalne pripravljenosti vključil v pogodbe o zaposlitvi in predlagal Ministrstvu za finance in Ministrstvu za javno upravo dopolnitev sistema MFERAC z možnostjo vnosa posebnih pogojev dela (stalne pripravljenosti) po posameznih delovnih mestih v sistemizacijo delovnih mest. Javni uslužbenci Protokola so v letu 2009 sodelovali pri organizaciji in izvedbi 363 protokolarnih dogodkov, po sistemizaciji delovnih mest pa zanje skrbi 20 uslužbencev. Opravljanje dela s prerazporejanjem delovnega časa je težko izvedljivo, ker je veliko protokolarnih dogodkov, ki jih ni mogoče predvideti v naprej in se zanje izve šele zadnji trenutek. Števila nadur ni mogoče reševati z novimi zaposlitvami glede na veljavni kadrovske načrt in zniževanje števila zaposlenih.

Ministrstvo za finance

3.3.1.e Ministrstvo za finance, DURS je z 29. 12. 2007 javno uslužbenko razporedilana delovno mesto vodja izpostave v uradniškem nazivu kontrolor višji svetovalec II. Javna uslužbenka je do premestitve na zahtevnejše delovno mesto opravljala delo na delovnem mestu svetovalke na Izpostavi Grosuplje, Davčni urad Ljubljana, v uradniškem nazivu svetovalec II. S premestitvijo na zahtevnejšo delovno mesto je bila javna uslužbenka razporejena v tri stopnje višji uradniški naziv, in sicer je bila s svetovalke II razporejena na kontrolor višji svetovalec II. Takšno ravnanje pomeni kršitev petega odstavka 120. člena ZJU, ki določa, da lahko uradnik izjemoma napreduje v za eno ali dve stopnji višji naziv pri premestitvi na zahtevnejšo delovno mesto, na katerem se lahko naloge opravljajo le v višjem nazivu, pri tem pa lahko uradnik napreduje le v najnižji naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.1.f Ministrstvo za zunanje zadeve je z javnim uslužbencem sklenil delovno razmerje za določen čas v skladu z določbo 1. točke prvega odstavka 68. člena ZJU. S pogodbo o zaposlitvi je bil določen tudi pogoj za zasedbo delovnega mesta, ki bi ga moral javni uslužbenec izpolniti v roku treh mesecev po sklenitvi pogodbe o zaposlitvi. Javni uslužbenec je pogoj izpolnil 9. 7. 2009 in ne do 15. 3. 2009, kot je bilo določeno s pogodbo o zaposlitvi. Neizpolnjevanje zahtevanih pogojev predstavlja kršitev 20. člena ZDR, ki določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene in objavljene pogoje za opravljanje dela, ki jih zahteva delodajalec.

Ministrstvo za obrambo

3.3.1.g Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je pogodbo o zaposlitvi sklenilo z javnim uslužbencem, ki ni izpolnjeval vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta in opravljanje nalog na delovnem mestu, ki jih določa akt o sistemizaciji. Javni uslužbenec je bil razporejen na formacijsko dolžnost nižji vojaški uslužbenec. Akt o sistemizaciji za opravljanje dela na tem delovnem mestu določa najmanj srednjo družboslovno ali ekonomsko izobrazbo. Javni uslužbenec pa ima dokončan program srednjega izobraževanja – obutveni tehnik. Takšno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR, iz katerega izhaja, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma zahtevane in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR objavljene pogoje za opravljanje dela.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo je javnega uslužbenca razporedilo na drugo dolžnost, na nižjega vojaškega uslužbenca za kadre in varstvo pri delu, za katero je izpolnjeval pogoje.

3.3.1.h Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnega uslužbenca imenovalo na formacijsko dolžnost častnik načelnik odseka. Razvrstitev formacijskih dolžnosti kot pogoj za opravljanje dela na tej formacijski dolžnosti med drugim določa tudi licenco nadzora sistema zračnega prostora in tečaj za zračnega kontrolorja. Javni uslužbenec tečaja ni opravil in tudi ni pridobil licence. Takšno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR, ki določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma zahtevane pogoje in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR objavljene pogoje za opravljanje dela.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo je podalo soglasje k sporazumnemu prenehanju delovnega razmerja javnega uslužbenca z dnem 31. 7. 2010.

3.3.1.i Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je javnega uslužbenca z nazivom stotnik letalski inženir imenovalo na formacijsko dolžnost častnik letalski inženir načelnik odseka. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu med drugim določa tudi preizkus strokovne usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom. Javni uslužbenec tega preizkusa nima, kar ni v skladu z 20. členom ZDR, ki določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma zahtevane pogoje in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR objavljene pogoje za opravljanje dela.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je 31. 12. 2009 javnega uslužbenca razrešilo z dolžnosti častnik letalski inženir načelnik odseka inženir in ga razporedilo na formacijsko dolžnost častnik za nadzor vojaškega zračnega prometa, za katero se preizkus strokovne usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom ne zahteva.

3.3.1.j Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je zaposlenemu previsoko obračunalo dodatek za delovno dobo v letu 2009. Javni uslužbenec je imel julija 2009 zaključenih 32 let delovne dobe, za kar mu pripada dodatek za delovno dobo v višini 10,56 odstotka od osnovne plače. Ministrstvo je dodatek za delovno dobo obračunalo za zaključenih 33 let delovne dobe, to je 10,89 odstotka od osnovne plače. Navedeno ravnanje ni v skladu s 35. členom KPJS, ki določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Ministrstvo je zaposlenemu dodatek za delovno dobo popravilo pri plači za marec 2010.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.1.k Ministrstvo za pravosodje, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij je javnemu uslužbencu na delovnem mestu paznik pri plači za september izplačala deset nadur več, kot je bilo določeno v predlogu za izplačilo nadur pri plači za september 2009. Javnemu uslužbencu je bilo izplačanih 20 nadur, čeprav je v predlogu za plačilo nadur pri plači za september 2009 določeno, da se mu izplača 10 nadur. Navedeno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.1.1 Ministrstvo za gospodarstvo, Tržni inšpektorat Republike Slovenije (v nadaljevanju: Tržni inšpektorat) je objavil interni natečaj za prosto uradniško delovno mesto inšpektor. Kot pogoji za zasedbo delovnega mesta so bili med drugim navedeni najmanj visoka izobrazba družboslovne ali naravoslovne smeri, najmanj pet let delovnih izkušenj, opravljeno usposabljanje za imenovanje v naziv in strokovni izpit za inšpektorja. Komisija je izvedla izbirni postopek za izbiro najbolj usposobljenega kandidata. Kot merila, na podlagi katerih je opravila izbiro, so bili med drugimi navedeni tudi opravljen izpit iz javne uprave oziroma usposabljanje za imenovanje v naziv, opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka, zaposlitev v državnih organih ter opravljen izpit za inšpektorja. Tržni inšpektorat pri uporabi meril vsaj v enem primeru ni upošteval, da se uslužbencem, ki imajo opravljen izpit za inšpektorja, prizna strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka, prav tako pa vsaj v enem primeru ni upošteval, da ima kandidat izpit iz javne uprave na podlagi 193. člena ZJU priznan. Kandidat je zato dosegel le 10 točk in ne 20 točk, kot bi bilo pravilno in kolikor je bilo potrebno za uvrstitev v drugo fazo izbirnega postopka (razgovor). Takšno vodenje postopka ne daje zagotovila, da je bil izbran najbolj strokovno usposobljen kandidat, saj so bili kandidati neupravičeno različno obravnavani, kar ni v skladu s prvim odstavkom 15. člena Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih²⁹², ki določa, da se za zasedbo prostega uradniškega delovnega mesta izbere kandidat, ki se v izbirnem postopku izkaže kot najbolj strokovno usposobljen za opravljanje dela na prostem uradniškem delovnem mestu in ki izpolnjuje pogoje za imenovanje v naziv, v katerem se opravlja delo, ter ostale pogoje za zasedbo prostega uradniškega delovnega mesta.

3.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Javno-zasebno partnerstvo

3.3.2.a V skladu s prvim odstavkom 8. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu²⁹³ (v nadaljevanju: ZJZP) mora javni partner pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva v smislu 2. člena ZJZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta). Pri vrednosti projekta nad 5.150.000 evrov²⁹⁴ pa lahko v skladu z drugim odstavkom 8. člena ZJZP javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo, če glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno. Postopek primerjave in ugotovitve se izvede kot predhodni postopek v skladu z ZJZP.

Vladni proračunski uporabniki so nam posredovali podatke o izvedenih projektih javno-zasebnega partnerstva oziroma o izvedenih preveritvah možnosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva v letih 2008 in 2009, in sicer:

- Iz podatkov za leto 2008 je mogoče ugotoviti, da so vladni proračunski uporabniki v tem letu začeli izvajati oziroma izvedli tri projekte javno-zasebnega partnerstva, ob tem pa izvedli še eno oceno upravičenosti izvedljivosti javno-zasebnega partnerstva ter izdali en poziv promotorjem k podaji vlog

²⁹² Uradni list RS, št. 139/06.

²⁹³ Uradni list RS, št. 127/06.

²⁹⁴ Uredba Komisije (ES) št. 1422/2007 z dne 4. decembra 2007, Uradni list L 317 z dne 5. 12. 2007.

o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo za zdravje je ob tem, vezano na javno-zasebno partnerstvo, podelilo sedem koncesij na področju specialistične ambulantne zdravstvene dejavnosti novim izvajalcem in izdalo 22 soglasij za podelitev koncesije na primarni ravni.

- Iz podatkov za leto 2009 je razvidno²⁹⁵, da je bil v letu 2009 izveden le en projekt javno-zasebnega partnerstva z uporabo postopka s pogajanjem po predhodni objavi, in sicer oddaja koncesije za vzdrževanje državnih cest po določbah Zakona o javnih cestah²⁹⁶ (v nadaljevanju: ZJC) in na njegovi podlagi izdani Uredbi o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in koncesiji te službe²⁹⁷ (v nadaljevanju: uredba o vzdrževanju državnih cest) v povezavi s 27. členom ZJZP. Predhodni postopek po drugem odstavku 8. člena ZJZP, glede na posredovane podatke, ni bil izveden niti v enem primeru.

Vladni proračunski uporabniki so v letu 2009 samo v enem primeru uporabili postopek po ZJZP, v letu 2008 pa je bilo teh postopkov 34.

Pri pregledu podatkov v evidenci pogodb, za katero ugotavljamo, da ni popolna, smo ugotovili, da je bilo v letu 2009 sklenjenih najmanj 12 pogodb nad vrednostjo 5.150.000 evrov za storitve in gradnje, od tega so bile tri pogodbe sklenjene za izvajanje javne gospodarske službe na področju železnic (upravljavec je zakonsko določen). Za najmanj devet pogodb²⁹⁸ v skupni vrednosti 183.305.666 evrov pa Vlada RS ni izkazala, da jih je bilo glede na določbe drugega odstavka 8. člena ZJZP dovoljeno skleniti na podlagi predpisov o javnem naročanju, ker sklenitev katere od oblik javno-zasebnega partnerstva v teh primerih ne bi bila mogoča oziroma ekonomsko upravičena.

Ponudniki z negativnimi referencami

3.3.2.b ZJN-2 in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev²⁹⁹ (v nadaljevanju: ZJNVETPS) določata vodenje evidence o ponudnikih z negativnimi referencami. ZJN-2 v 77. členu in ZJNVETPS v 81. členu določata, da mora naročnik, najkasneje pred sklenitvijo pogodbe o oddaji naročila, lahko pa že prej, preveriti obstoj in vsebino podatkov iz izbrane ponudbe oziroma drugih navedb iz ponudbe. Če naročnik v postopku javnega

²⁹⁵ Točnost posredovanih podatkov ni bila predmet preveritve.

²⁹⁶ Uradni list RS, št. 29/97, 18/02, 92/05, 45/08, 42/09, 109/09.

²⁹⁷ Uradni list RS, št. 14/09.

²⁹⁸ SWIETELSKY BAUGESELLSCHAFT MBH, Linz, Avstrija za modernizacijo železniške proge Divača–Koper: železniška postaja Hrpelje–Kozina v znesku 65.855.326 evrov, SŽ ŽGP LJUBLJANA za nadgradnjo proge Pragersko–Ormož–Murska Sobota v znesku 45.013.855 evrov, ZZI, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ZZI) za storitve zagotavljanja delovanja, vzdrževanja in nadgradnje računalniškega sistema v znesku 17.267.400 evrov, GRANT, d. d., Slovenska Bistrica za izvedbo GOI (gradbeno obrtniško instalacijski) del stolpa kontrole zračnega prometa v znesku 10.775.938 evrov, SŽ – PP LJUBLJANA, d. d., Ljubljana za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja v znesku 10.343.517 evrov, SCT, d. d., Ljubljana za potniški terminal letališče Maribor – novogradnja objekta B v znesku 9.570.321 evrov, 3 GEN, d. o. o., Ljubljana za sistemsko podporo računalniškega sistema v znesku 8.969.400 evrov, KOZAMURNIK BORIS, s. p., Slovenj Gradec za izvangarancijsko vzdrževanje in manjša popravila vozil v znesku 8.700.000 evrov, VEGRAD PROJEKTIVNI BIRO, d. o. o., Velenje za Šolski center Ravne na Koroškem – izdelava projektne dokumentacije z izvedbo arhitekturnega natečaja za gradbeno obrtniško inštalacijska dela v znesku 6.809.909 evrov.

²⁹⁹ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08.

naročanja ugotovi, da je posamezni ponudnik v ponudbi predložil neresnična in zavajajoča dokazila, je dolžan ponudnika izločiti iz nadaljnjega postopka javnega naročanja. Naročnik mora o tem obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, ki vodi evidenco o ponudnikih z negativnimi referencami. Takega ponudnika oziroma podizvajalca se izloči iz postopkov javnega naročanja za obdobje treh let, če je predmet naročila blago ali storitev, oziroma za obdobje petih let, če je predmet naročila gradnja. Ministrstvo, pristojno za finance, objavi seznam ponudnikov z negativnimi referencami na svoji spletni strani.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Do sprejetja ZJN-2b in ZJNVETPS-b ni bilo pravne podlage za pripravo podzakonskega akta, s katerim bi opredelili pogoje za uvrstitev na seznam, način preverjanja pogojev za uvrstitev na seznam, način uvrščanja na seznam in način brisanja s seznama. Zaradi nejasnosti je ministrstvo pripravilo spremembe in dopolnitve ZJN-2 in ZJNVETPS, ki bodo omogočile vzpostavitev evidence ponudnikov z negativnimi referencami. Te spremembe so bile objavljene 12. 3. 2010 v Uradnem listu RS, št. 19/10.

ZJN-2 in ZJNVETPS sta bila sprejeta v letu 2006. Ministrstvo za finance, ki je bilo dolžno vzpostaviti evidenco ponudnikov z negativnimi referencami, pa do leta 2010 ni poskrbelo za sprejem ustreznih predpisov, ki bi omogočili vzpostavitev evidence.

Predobremenjevanje proračuna

3.3.2.c Prevzemanje obveznosti neposrednih proračunskih uporabnikov (v nadaljevanju: NPU) je opredeljeno v ZJF, ZIPRS0809 in pravilniku o izvrševanju proračuna. ZJF v 51. členu določa, da NPU lahko prevzemajo obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih le, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. V Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za posamezno leto je za posamezne namene določen največji obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. V skladu z ZJF lahko NPU prevzemajo obveznosti za tekoče leto in dve naslednji leti. S pravilnikom o izvrševanju proračuna pa so določeni pogoji za evidentiranje prevzetih obveznosti. Plačila, ki izhajajo iz obveznosti prevzetih v skladu z navedenimi predpisi, mora neposredni uporabnik vključiti v proračun leta, v katerem zapadejo.

ZIPRS0809 v posameznih členih določa pravice porabe in največji dovoljeni obseg prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let. Neposredni uporabniki lahko v tekočem letu za investicijske odhodke in investicijske transfere razpišejo javno naročilo za celotno vrednost projekta, ki je vključen v načrt razvojnih programov, če so zanj načrtovane pravice porabe na postavkah sprejetih proračunov. Neposredni uporabniki lahko v posameznem letu prevzamejo obveznosti za namene, za katere so zagotovljena sredstva v naslednjih letih in ki zapadejo v plačilo v naslednjih letih v obsegu, kot je določen z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za posamezno leto.

NPU evidentirajo sklenjene pogodbe v evidenco pogodb v sistemu MFERAC, prevzete obveznosti v breme proračuna pa se evidentirajo v enotno bazo predobremenitev. S tem, ko se prevzete obveznosti evidentirajo v enotno bazo predobremenitev, je Ministrstvo za finance obveščeno o prevzetih obveznostih v breme tekočega proračuna in proračuna prihodnjih let, vendar pa samo za obdobje treh let, kot določa Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za posamezno leto. Čeprav so pogodbe sklenjene za daljše obdobje, Ministrstvo za finance navaja, da obveznosti po teh pogodbah niso evidentirane kot prevzete obveznosti.

Tabela 21: Pregled predobremenitev po letih

Leto	Znesek predobremenitev v evrih
2009	1.033.080.213
2010	590.077.876
2011	132.817.405
2012	19.083.497
2013	8.239.175
2014	8.067.171
2015	5.837.316
2016	2.095.721
2017	492.150

Vir: analitične evidence revidirancev.

Čeprav Ministrstvo za finance zagotavlja, da NPU ne morejo evidentirati predobremenitev za obdobje, daljše od zakonsko predvidenega, pa je iz evidenc o predobremenitvah razvidno, da so posamezne pogodbe in njihove predobremenitve evidentirane kot predobremenitve do leta 2017. Ministrstvo za finance z neustreznimi evidencami o predobremenitvah ne zagotavlja jasnega vpogleda v že prevzete obveznosti.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Iz pregleda predobremenitev za obdobje po letu 2012 je razvidno, da se predobremenitve v kasnejših letih nanašajo predvsem na izjeme po 4. točki četrtega odstavka 20. člena ZIPRS0809.

Ministrstvo za finance nam je predložilo podatke o sklenjenih pogodbah in prevzetih obveznostih v breme proračuna³⁰⁰. Pri pregledu podatkov smo ugotovili, da:

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

³⁰⁰ Pridobljeni podatki o sklenjenih pogodbah in prevzetih obveznostih v breme proračuna se nanašajo le na konte 4020, 4021, 4023, 4025, 4026 in skupino kontov 42, preostali konti pa so bili iz analize izločeni.

Tabela 22: Aktivne in sklenjene pogodbe v letu 2009

	Aktivne pogodbe ³⁰¹			Sklenjene pogodbe ³⁰² v letu 2009		
	Število pogodb	Vrednost pogodb v evrih	Vrednost predobremenitev v evrih	Število pogodb	Vrednost pogodb v evrih	Vrednost predobremenitev v evrih
Pogodbe v evidenci pogodb v letu 2009:	12.074	2.557.769.137	41.483.657.970	6.992	848.472.913	666.555.204
• pogodbe brez določene vrednosti;	820	0	997.387.123	283	0	7.444.897
• pogodbe z vrednostjo;	11.254	2.557.769.137	40.486.270.847	6.709	848.472.913	659.110.307
Pogodbe brez števil	9.316	0	14.015.832.342	-	-	-

Vir: analitične evidence revidirancev.

Pri primerjavi podatkov iz evidence pogodb in evidence predobremenitev smo ugotovili, da določenega števila pogodb ni v evidenci pogodb. Na podlagi primerjave števila izvedenih predobremenitev po namenu in posameznih partnerjih, za katere na podlagi predloženih podatkov ocenjujemo, da ima revidiranec sklenjene pogodbe, ocenjujemo, da je vseh pogodb, ki niso v evidenci pogodb, vsaj 9.316 v skupni vrednosti 14.015.832.342 evrov. Čeprav je s pravilnikom o izvrševanju proračuna določeno, da morajo neposredni uporabniki zavesti pogodbe v evidenco pogodb, je iz predloženih podatkov razvidno, da tega ne izvajajo. Vsaj pri 820 pogodbah so neposredni uporabniki ravnali v nasprotju s 144. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, saj v evidenco pogodb niso vnesli predpisanih podatkov.

Tabela 23: Pogodbe sklenjene v letu 2009

	Število pogodb	Razlika v evrih
Pogodbe, kjer je vrednost večja od predobremenitev	1.598	228.335.470
Pogodbe, kjer je vrednost manjša od predobremenitev	759	46.417.760
Pogodbe, kjer je vrednost enaka predobremenitvam	4.635	0

Vir: analitične evidence revidirancev.

Iz analize in obdelave podatkov³⁰³ iz evidence pogodb in evidence predobremenitev je razvidno, da je v evidencah 1.598 pogodb, kjer je vrednost pogodbe večja od vrednosti predobremenitev, kar pomeni, da so v proračunu izkazane predobremenitve vsaj za 228.335.470 evrov prenizko.

³⁰¹ Aktivne pogodbe so vse pogodbe, ki so bile sklenjene do vključno leta 2009 in so veljale v letu 2009.

³⁰² Sklenjene pogodbe v letu 2009 so vse pogodbe, ki so bile sklenjene v letu 2009 ali prej, vendar z začetkom veljavnosti 1. 1. 2009.

³⁰³ Pri analizi in obdelavi podatkov smo upoštevali evidence Ministrstva za finance, ki vključujejo podatke iz evidence sklenjenih pogodb posameznih NPU ter podatke iz evidence izvedenih predobremenitev.

Pri revidiranju posameznih izplačil iz proračuna in predobremenitev smo ugotovili:

- NPU je sklenil pogodbo v višini ponudbene vrednosti, predobremenitev pa je evidentiral samo za del pogodbene vrednosti (točke 3.3.2.t, 3.3.3.k, 3.3.3.l);
- NPU je sklenil pogodbo samo za del ponudbene vrednosti, za razliko do celotne ponudbene vrednosti je neposredni uporabnik sklepal anekse, predobremenitev pa je evidentiral samo za del pogodbene vrednosti (točka 3.3.2.t),

zato z analitičnimi postopki in z revidiranjem posameznih izplačil ni mogoče potrditi pravilnosti predobremenitve proračuna za leto 2009 in prihodnja leta.

Proračunski sklad za investicije v zdravstvu

3.3.2.d Proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode je podračun, ustanovljen na podlagi Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994–2011³⁰⁴ (v nadaljevanju: ZIJZ). Sredstva se morajo v skladu z ZIJZ zbirati na posebnem računu pri Ministrstvu za zdravje, ločeno od ostalih proračunskih sredstev. Proračunski sklad se na podlagi 5. člena ZIJZ financira iz sredstev od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavod ne potrebuje za opravljanje svoje dejavnosti, dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, določenega z ZIJZ, in obresti od prilivov³⁰⁵, ki se prek pravic porabe namenske postavke 2229 – Sredstva amortizacije in drugih virov po ZIJZ izločajo na podračun proračunskega sklada, ter integralni prihodki proračuna, ki se prek pravic porabe postavke 3564 – Investicije v javne zdravstvene zavode po stanju na dan 20. 12. tekočega leta izločijo na podračun proračunskega sklada, ter prejemkov od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte javnih zdravstvenih zavodov.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Po uveljavitvi Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin³⁰⁶ ministrstvo pri oddaji nepremičnin ali premičnin javnih zdravstvenih zavodov v najem ne izkazuje nobenih pravnih poslov, zato obstaja tveganje, da se izkupički od oddaje nepremičnin ali premičnin v najem ne zbirajo v proračunskem skladu. Ministrstvo takešno ravnanje lahko ugotovi šele ob upravnih nadzorih, ko vodstvu javnega zavoda naloži prenakazilo sredstev.

Poraba proračunskega sklada na Ministrstvu za zdravje poteka s proračunske postavke 875 – Proračunski sklad po zakonu o investicijah.

V skladu s 7. členom ZIJZ morajo vsi javni zdravstveni zavodi, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v programu investicij po ZIJZ, obvezno odvajati na poseben račun pri ministrstvu, pristojnem 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. Podrobno določi to obveznost minister, pristojen za zdravje. Namesto amortizacije se v ustrezni višini lahko uporabi kak drug vir sredstev javnega zdravstvenega zavoda za njegovo obvezno soudeležbo pri financiranju investicije. Likvidnostne presežke sredstev na posebnem računu mora ministrstvo v skladu z 8. členom ZIJZ do njihove namenske porabe nalagati v sistem enotnega zakladniškega računa, na način in pod pogoji, ki veljajo za sistem enotnega zakladniškega računa.

³⁰⁴ Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01, 76/08.

³⁰⁵ Pozitivno stanje na računu – proračunska postavka 2229.

³⁰⁶ Uradni list RS, št. 14/07.

Ministrstvo je na dan 31. 12. 2007 izkazovalo stanje namenskih sredstev na podračunu v znesku 14.602.946 evrov, na dan 31. 12. 2008 v znesku 2.816.346 evrov in na dan 31. 12. 2009 v znesku 3.460.442 evrov. V leto 2007 je ministrstvo s proračunske postavke 3564 – Investicije v javne zdravstvene zavode preneslo na proračunski sklad 12.614.051 evrov, v leto 2008 pa 21.540.352 evrov, v leto 2009 pa prenosa sredstev ni bilo.

Tabela 24: Sredstva na podračunu Ministrstva za zdravje za obdobje od leta 2007 do 2009

Št.	Opis	Leto 2007 v evrih	Leto 2008 v evrih	Leto 2009 v evrih
1	Stanje na dan 1. 1.	4.549.157	14.602.946	2.816.346
2	Ostale spremembe*	-	15.229 (21)	(15.229)
3	Prilivi skupaj (4+5)	16.440.308	27.683.429	6.300.305
4	Prenos sredstev s PP ³⁰⁷ 3564 na PP 875	12.614.051	21.540.352	-
5	Prenos sredstev s PP 2229** na PP 875	3.826.257	6.143.077	6.300.305
6	Obresti (od stanja na računu in vezave depozitov)	1.025.939	1.537.077	849.640
7	Sprememba vezave depozita	2.289.434	(32.000.000)	29.000.000
8	Odlivi skupaj:	9.701.892	9.022.314	35.490.620
9	Stanje na dan 31. 12. (1+2+3+6+7-8)	14.602.946	2.816.346	3.460.442
10	Vezana sredstva na PP 875	24.000.000	56.000.000	27.000.000
Stanje vseh sredstev na dan 31. 12. (9+10)		38.602.946	58.816.346	30.460.442

* Na Ministrstvu za zdravje so navedli, da bi morale biti pogodbe o delu v letu 2008, plačane s proračunske postavke 875, zaradi sistemske blokade pa so bile plačane z iste proračunske postavke, vendar iz integralnega računa. V letu 2008 je bila vzpostavljena obveznost na skladu v znesku 15.229 evrov, v letu 2009 pa so bila sredstva vrnjena na integralni račun Ministrstva za zdravje. 21 evrov pa predstavlja uskladitev zaradi napake pri evidentiranju.

** Zbiranje sredstev na proračunski postavki 2229 v obdobju 2007 do 2009 je razvidno iz tabele 25.

Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

³⁰⁷ PP – proračunska postavka.

Tabela 25: Prenos sredstev s proračunske postavke 2229 na proračunsko postavko 875

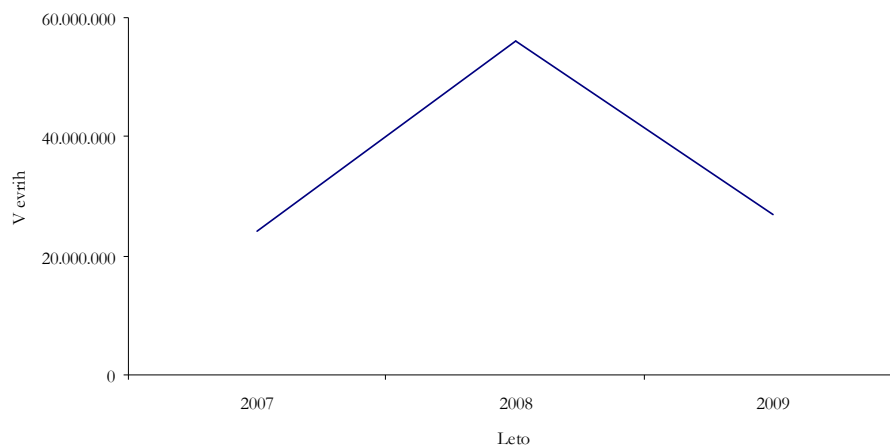
Opis	Leto 2007 v evrih	Leto 2008 v evrih	Leto 2009 v evrih
Sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavod ne potrebuje za opravljanje svoje dejavnosti	118.243	55.113	109.616
Del amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, določen z ZIJZ	3.701.291	6.074.630	6.186.705
Obresti od prilivov (pozitivno stanje na računu – proračunska postavka 2229)	6.723	13.333	3.984
Skupaj	3.826.257	6.143.076	6.300.305

Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

Stanje sredstev brez vezanih sredstev na dan 31. 12. 2009 se je glede na stanje na dan 31. 12. 2008 povečalo za 22,9 odstotka, na kar je najbolj vplivala sprememba vezave depozita.

Ministrstvo je imelo sredstva s proračunske postavke 875 vezana pri Zakladnici Republike Slovenije. Na dan 31. 12. 2009 so imeli vezanih 27.000.000 evrov, kar je za 107 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2008 oziroma 12,5 odstotka več kot v letu 2007.

Slika 7: Vezana sredstva na proračunski postavki 875 v obdobju od leta 2007 do 2009



Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

Ministrstvo se o višini sredstev, ki jih veže, odloči na podlagi predobremenitev na proračunski postavki 875 in načrtovanih plačil v določenem prihodnjem obdobju. Na zmanjšanje vezave sredstev v letu 2009 je vplivala večja poraba sredstev v tem letu, ki je znašala 35.490.620 evrov, v letu 2008 pa je bila poraba sredstev le 9.022.314 evrov.

Ministrstvo za finance

3.3.2.e Ministrstvo za finance, CURS in družba ZZI sta sklenila pogodbo o zagotavljanju delovanja, vzdrževanja in nadgradnje sistema centralnega knjigovodstva obveznih dajatev za obdobje dveh let. Po preteku pogodbe sta stranki, po predhodno izvedenem postopku s pogajanjem brez predhodne objave, sklenili aneks k pogodbi. Uporaba tega postopka oddaje javnega naročila ni v skladu s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2. Pogoji iz 2. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2, v skladu s katerim je CURS vodila postopek, namreč niso bili izpolnjeni, saj izvedba takšnega postopka v predhodnem javnem naročilu ni bila predvidena in ocenjena vrednost javnega naročila ni zajemala vrednosti dodatnih storitev.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.f Ministrstvo za notranje zadeve je oddalo javno naročilo za izdelavo in dobavo delov policijskih uniform in opreme po sklopih. Pri izboru najugodnejšega ponudnika, kjer je bila edino merilo najnižja cena, je ministrstvo pri sklopu št. 5, ki se nanaša na izdelavo in dobavo delovnih vetrovk, izbralo dražjega ponudnika Labod, d. d, Novo mesto in Kroj, d. d., Ljubljana, ki sta oddala skupno ponudbo, namesto najcenejšega. V zapisniku o odpiranju ponudb je bila namreč za sklop 5 za enega od ponudnikov (ki je ponudil najnižjo ceno) navedena napačna vrednost (višja od ponujene), kasneje pa je bil izbor izveden prav na osnovi vrednosti iz zapisnika, zaradi česar je bil kot najcenejši izbran ponudnik, ki ni predložil najcenejše ponudbe. Z izbranimi ponudnikoma je bila sklenjena pogodba v vrednosti 76.335 evrov. S tem je ministrstvo kršilo 6. člen ZJN-2, saj ni bil izbran najcenejši oziroma najugodnejši ponudnik.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.2.g Ministrstvo za zunanje zadeve je sklenilo najemno pogodbo za najem stanovanja za veleposlanika v New Delhiju. S pogodbo je bila določena mesečna najemnina v znesku 280.000 indijskih rupij (4.024 evrov³⁰⁸), ki se plačuje četrtletno vnaprej. S pogodbo je bilo določeno tudi plačilo varnostnega depozita v višini treh mesečnih najemnin v skupnem znesku 840.000 indijskih rupij (12.073 evrov). Ministrstvo je kot dokazilo o plačilu varnostnega depozita v višini treh mesečnih najemnin v skupnem znesku 840.000 indijskih rupij (12.073 evrov) predložilo potrdilo o prejemu plačila, iz katerih pa ni razviden namen plačila navedenega zneska. Ministrstvo je z izplačilom ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za izplačilo.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.h Ministrstvo za obrambo na podlagi pogodb med SPL, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SPL) in lastniki stanovanj na posameznih naslovih plačuje obratovalne stroške za posamezna stanovanja. SPL je v decembru izdal račun v vrednosti 8.226 evrov. Ministrstvo je račun prejelo 15. 12. 2008 ter ga 30. 12. 2008 potrdilo. Iz odredbe, bančnega izpiska ter podatkov iz MFERAC pa je razvidno, da je bil račun plačan šele 16. 2. 2009. ZIPRS0809 v 2. točki prvega odstavka 22. člena določa, da je plačilni rok vseh drugih obveznosti 30. dan, ki začne teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Ministrstvo je plačalo račun 62 dni po prejemu računa, kar pomeni kršitev 2. točke prvega odstavka 22. člena ZIPRS0809.

³⁰⁸ Preračun po tečaju zamenjave 1 evro je 69,5825 indijskih rupij.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Ministrstvo je račun prejelo 15. 12. 2008, rok za dostavo izdelanih odredb za leto 2008 pa je bil 2. 12. 2008, zato ni bilo mogoče izvesti plačila v letu 2008.

Ministrstvo je na podlagi navedenega računa plačalo stroške tako za prazna kot tudi za zasedena stanovanja. V pogodbah med najemniki in ministrstvom je določeno, da najemnik plačuje individualne in skupne obratovalne stroške neposredno SPL. Iz računa pa je razvidno, da je ministrstvo plačalo tudi nekatere individualne in skupne obratovalne stroške zasedenih stanovanj, ki bi jih morali plačati najemniki. Navedeno ravnanje pomeni kršitev enajste točke 2. člena ZJF, saj so bila sredstva proračuna nenamensko porabljena.

3.3.2.i Ministrstvo za obrambo in Granit, d. d., Slovenska Bistrica sta sklenila pogodbo za izgradnjo stolpa kontrole zračnega prometa, komunalne infrastrukture, rekonstrukcije TP³⁰⁹, kuhinje in SN³¹⁰ kablovoda na letališču Cerklje ob Krki v znesku 10.775.939 evrov. Izvajalec je ministrstvu zaračunal večjo količino del, kot je bilo določeno s pogodbo, k pogodbi pa ni bil sklenjen aneks za večjo količino del. Navedeno ravnanje tudi ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.2.j Ministrstvo za pravosodje, Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij je na podlagi postopka oddaje naročila male vrednosti z ISO SPEKTER Sonja Peterlin Krznar, s. p., Šmartno pri Litiji (v nadaljevanju: ISO SPEKTER) sklenila pogodbo o izvajanju storitev varnosti in zdravja pri delu ter požarne varnosti za pet let, in sicer za obdobje od 1. 12. 2004 do 30. 11. 2009. Pogodba, s katero se prevzemajo obveznosti v breme petih proračunov (od 2004 do 2009), ni v skladu s tretjim odstavkom 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005³¹¹ (v nadaljevanju: ZIPRS0405), ki dovoljuje sklepanje pogodb za leti 2004 in 2005, veljavnost pogodbe za daljše obdobje pa bi lahko bila določena le z odložnim pogojem. Takšno ravnanje tudi ni v skladu z 51. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik lahko prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta.

Ob pregledu računa smo ugotovili, da je bila naročniku zaračunana storitev po višji ceni, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo. Cena svetovalne ure v pogodbi je bila 25 evrov, izvajalec pa je zaračunal 26 evrov za svetovalno uro. Navedeno ravnanje predstavlja kršitev 5. točke pogodbe in drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pojasnilo Ministrstva za pravosodje

Način sklepanja pogodb je bil v preteklih letih tak, da pogodbe niso vsebovale klavzula o odložnem pogoju.

³⁰⁹ TP – transformatorska postaja.

³¹⁰ SN – srednja napetost.

³¹¹ Uradni list RS, št. 96/05-UPB1.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.2.k Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je s SPL sklenilo pogodbo o najemu parkirišč. Pri preverjanju posameznih računov smo ugotovili, da je ministrstvo dvakrat plačalo najemnino za december 2008, in sicer po dveh različnih računih.

V pogodbi je določeno, da po enem letu parkiranja v garažni hiši Bežigrajski dvor najemodajalcu pripada popust v višini 14,1 odstotka osnovne cene. Po določitih pogodbe bi SPL moral z avgustom 2009 pričeti obračunavati najemnino po znižani ceni, vendar pa je v avgustu in tudi v septembru obračunal najem parkirnih prostorov po osnovni ceni. Poračun za oba meseca je bil narejen in obračunan šele pri računu za november.

Na podlagi tega ugotavljamo, da ministrstvo ni ustrezno preverjalo prejetih računov, kar predstavlja kršitev drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da je treba višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

SPL je dne 25. 3. 2010 preveč zaračunan znesek 1.500 evrov vrnil v proračun.

Ministrstvo za promet

3.3.2.l Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: Direkcija za investicije v JŽI) in konzorcij ponudnikov Alcatel Transport Solutions Deutschland GmbH, Stuttgart, Germany, Iskra Sistemi, d. d., Ljubljana ter Primorje, d. d., Ajdovščina (v nadaljevanju: konzorcij Alcatel, Iskra, Primorje) so na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave sklenili pogodbo za modernizacijo svetlobno varnostnih naprav na progi Divača–Koper v znesku 43.618.156 evrov.

Direkcija za investicije v JŽI je sprva objavila javni razpis, v katerem je javno naročilo oddajala po odprtem postopku. Po več vloženih revizijskih zahtevkih in mnenju Centralne finančne in pogodbene enote (v nadaljevanju: CFPE)³¹² je Direkcija za investicije v JŽI razveljavila javni razpis in nadaljevala postopek s pogajanjem brez predhodne objave. K oddaji ponudbe je povabila vse tri ponudnike iz odprtega postopka. Vsi ponudniki so se vabilu odzvali. Komisija je 2. 10. 2006 ocenjevala ustreznost ponudb. Direkcija za investicije v JŽI je v postopku s pogajanjem po več vloženih revizijskih zahtevkih sklenila pogodbo s konzorcijem Alcatel, Iskra, Primorje v znesku 36.348.463 evrov (brez davka na dodano vrednost). Poročilo o pogajanjih s ponudniki je 24. 10. 2006 odobrila tudi CFPE.

Direkcija za investicije v JŽI ni objavila izida o oddaji javnega naročila v Uradnem listu Republike Slovenije ter Uradnem glasilu evropskih skupnosti, kar je v neskladju s prvim in tretjim odstavkom 70. člena ZJN-1. Do vzpostavitve informacijskega portala Urada za javna naročila so se, v skladu s 109. členom prehodnih in končnih določb ZJN-1A, obvestila v zvezi z javnimi naročili objavljala v Uradnem listu Republike Slovenije.

³¹² CFPE je bila ustanovljena pri Ministrstvu za finance na osnovi *Memoranduma o dogovoru o ustanovitvi Centralne finančne in pogodbene enote*, sklenjenega med Vlado RS in Evropsko komisijo, za vzpostavitev in upravljanje sistema finančnega nadzora nad porabo sredstev predpristopnih pomoči Evropske unije.

V predhodno izvedenem odprtem postopku oddaje javnega naročila je bila vrednost ponudbe konzorcija Alcatel, Iskra, Primorje v znesku 32.358.048 evrov, kar pomeni, da se je v pogajanjih vrednost ponudbe povečala za 12,3 odstotka za isti predmet javnega naročila. Naročnik s povečanjem vrednosti ponudbe v postopku s pogajanjem ni ravnal v skladu s 5. točko prvega odstavka 20. člena ZJN-1. Po določilih petega odstavka 20. člena ZJN-1 mora naročnik preveriti, da pogodbeni cena ni višja od primerljive cene na tržišču, in skrbno preveriti kakovost predmeta, ki je predmet javnega naročila.

Naročnik tudi ni ravnal v skladu z načelom gospodarnosti, ki ga določa 4. člen ZJN-1. Navedeni člen namreč določa, 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.

3.3.2.m Ministrstvo za promet, Direkcija za investicije v JŽI in Konsortium 4S z vodjem konzorcija Siemens AG Österreich, Dunaj sta na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenila pogodbo³¹³ za projekt modernizacije SV³¹⁴ in TK³¹⁵ naprav na progi Pragersko–Ormož v vrednosti 45.127.739 evrov.

Naročnik je sprva objavil javni razpis, v katerem je javno naročilo oddajal po odprtem postopku. Po več vloženih revizijskih zahtevkih in večkratni predstavitvi roka za odpiranje ponudb je vendarle prišlo do odpiranja teh, vendar je razpisna komisija ugotovila, da nobena izmed treh prispelih ponudb ne izpolnjuje vseh zahtev iz razpisne dokumentacije in jih je zavrnila ter zaključila odprti postopek. Naročnik ni ravnal v skladu s 77. členom ZJN-1 v povezavi s 109. členom ZJN-1A³¹⁶, saj obvestila o zavrnitvi vseh ponudb ni objavil v Uradnem listu Republike Slovenije in Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, prav tako pa ni bilo mogoče pridobiti nobenih dokazov, da je o zavrnitvi obvestil Komisijo Evropskih skupnosti. Navedeni 77. člen ZJN-1 namreč določa, da mora naročnik o zavrnitvi vseh ponudb obvestiti vlado oziroma svoj nadzorni organ in Komisijo Evropskih skupnosti, če vrednost javnega naročila presega vrednosti, določene za objavo v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti. Navedeno odločitev mora poslati tudi v objavo na enotnem informacijskem portalu Urada za javna naročila in Uradnemu glasilu Evropskih skupnosti. Do vzpostavitve informacijskega portala Urada za javna naročila so se, v skladu s 109. členom prehodnih in končnih določb ZJN-1A, obvestila v zvezi z javnimi naročili objavljala v Uradnem listu Republike Slovenije.

Direkcija za investicije v JŽI je 31. 1. 2007 sprejela sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi. K oddaji ponudbe je povabila vse tri ponudnike iz odprtega postopka. Vsi ponudniki so se vabilu odzvali in 12. 2. 2007 je komisija ocenjevala ustreznost ponudb. Iz zapisnika komisije je mogoče ugotoviti, da ena ponudba ni izpolnjevala formalnih zahtev³¹⁷, drugi dve pa nista izpolnjevali tehničnih zahtev³¹⁸ razpisne dokumentacije. Prva ponudba je bila v skladu s 16. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-2 nepopolna, saj ni izpolnjevala pogojev iz 41. do 47. člena ZJN-2. Drugi dve ponudbi sta bili v skladu z 20. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-2 neprimerni, saj nista izpolnjevali pogojev, vezanih na predmet javnega naročila. Komisija je v zapisniku ugotovila, da nobena izmed ponudb ne izpolnjuje zahtev razpisne dokumentacije, zato pogajanja niso možna. Kljub temu se je naročnik odločil

³¹³ Z dne 4. 4. 2007. Pogodba je bila sklenjena z JAŽP, ki je vodila postopke izbora izvajalca. Direkcija za investicije v JŽI je pravna naslednica JAŽP in je le prevzela pogodbene obveznosti.

³¹⁴ SV – signalno-varnostne.

³¹⁵ TK – telekomunikacijske.

³¹⁶ Uradni list RS, št. 2/04.

³¹⁷ Ponudnik ni izkazal referenc v skladu z zahtevami razpisne dokumentacije.

³¹⁸ Ponujeni predmet javnega naročila obeh ponudnikov ni izpolnjeval vse pogojev iz razpisne dokumentacije.

za nadaljevanje pogajanj. Iz zapisnika o poteku prve faze pogajanj s ponudnikoma izhaja, da je opazovalka postopka oddaje javnega naročila z ministrstva naročnika opozorila, da nadaljevanje pogajanj ni v skladu s predpisi o javnih naročilih. Kljub opozorilu je naročnik nadaljeval s pogajanjmi z dvema ponudnikoma, ki sta izpolnjevala formalne pogoje, ne pa tudi pogojev, vezanih na predmet javnega naročila. Po ponovnem pozivu na dopolnitev ponudb sta oba pozvana ponudnika dopolnila ponudbi tako, da sta ti izpolnjevali vse pogoje iz razpisne dokumentacije. Po pogajanjih za znižanje cene je naročnik izbral ugodnejšega ponudnika in z njim sklenil pogodbo. Navedeno ravnanje ni v skladu z 80. členom ZJN-2, ki določa, da mora ponudnik po opravljenem pregledu in dopolnitvi ponudb v skladu z 78. členom ZJN-2 izločiti vse ponudbe, ki niso popolne. Naročnik je izločil ponudbo, ki ni bila formalno popolna, čeprav je šlo za pomanjkljivosti, ki bi jih bilo mogoče z dopolnitvijo ponudbe odpraviti, ponudnika z neprimernima ponudbama pa je pozval k dopolnitvi ponudb. Dopolnitev ponudb je sicer dopustna možnost, vendar je na tak način mogoče odpraviti samo formalno nepopolnost ponudbe.

3.3.2.n Ministrstvo za promet, Direkcija za investicije v JŽI in Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Slovenske železnice) sta sklenila dve pogodbi o opravljanju obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture, in sicer za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2008 ter za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2009. Obe pogodbi v 9. členu določata, da za redno vzdrževanje izstavi upravljavec do 15. v mesecu mesečno situacijo na osnovi že izvedenih del za pretekli mesec in ocene načrtovanih del za tekoči mesec. Direkcija za investicije v JŽI je potrdila in plačala situacije, ki so temeljile na oceni načrtovanih del tekočega meseca, oceni opravljenih del preteklega meseca ter vrednosti izvedenih del predpreteklega in predhodnih mesecev. Osnova za izdajo situacij, ob oceni načrtovanih del tekočega meseca, torej ni bila vrednost realiziranih del preteklega meseca, temveč le ocenjena vrednost izvršenih del preteklega meseca, kar ni v skladu z 9. členom pogodb. Direkcija za investicije v JŽI je situacije kljub temu potrdila, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.2.o Ministrstvo za promet, Direkcija za investicije v JŽI in Slovenske železnice sta sklenila pogodbo o opravljanju obvezne gospodarske javne službe vodenja železniškega prometa in opravljanju nekaterih drugih nalog iz 11.b. člena Zakona o železniškem prometu³¹⁹ (v nadaljevanju: ZZelP) za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2009. Pogodba v 6. členu določa, da za storitve vodenja železniškega prometa in za naloge iz tretje in četrte alineje 11. b člena ZZelP izstavi upravljavec najkasneje do 6. v mesecu začasno situacijo za tekoči mesec, v skladu s finančnim načrtom in cenikom storitev, h kateri priloži končno situacijo o dejansko opravljenih urah dela za pretekli mesec in obračun dejansko opravljenega dela. Direkcija za investicije v JŽI je potrdila in izplačala situacije, ki so temeljile na oceni načrtovanih del tekočega meseca ter poračunu za realizacijo del iz predpreteklega meseca. Osnova 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 z 6. členom pogodbe. Direkcija za investicije v JŽI je situacije kljub temu potrdila in izplačala, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Direkcija za investicije v JŽI je pri obračunavanju situacij upoštevala tudi peti odstavek 6. člena pogodbe, ki je določeno, da mora upravljavec predložiti poročilo in priloge o opravljenem delu za pretekli mesec, vključno s kumulativno pri naslednji situaciji, kar pa dejansko pomeni predpretekli mesec.

³¹⁹ Uradni list RS, št. 44/07-UPB4, 58/09.

3.3.2.p Ministrstvo za promet ter Mestna občina Velenje in Komunalno podjetje Velenje, d. o. o., Velenje (v nadaljevanju: sofinancerja) so podpisali sporazum o sofinanciranju za ureditev glavne ceste G1-4/1260 Zg. Dolič–Velenje, pododsek Šaleška cesta v Velenju v vrednosti 1.293.493 evrov. Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija za ceste) in sofinancerja pa so sklenili pogodbo z izvajalcem del CM Celje, d. d., Celje (v nadaljevanju: CM Celje), ki je bil izbran na javnem razpisu po odprtem postopku. Ponudba izbranega izvajalca je znašala 1.722.576 evrov. V pogodbi je bilo navedeno, da se za razliko do izbrane vrednosti sklene aneks k pogodbi.

K pogodbi je bil sklenjen tudi aneks št. 3 zaradi dodatnih del in večjega obsega del v vrednosti 482.942 evrov. V pogodbi je bilo navedeno, da je aneks sklenjen po postopku s pogajanji brez predhodne objave, v skladu s 1. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Ta postopek bi lahko uporabili za dodatne gradnje, ki niso vključene v prvotni projekt, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila gradenj, če se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo. Pri pregledu dokumentacije, ki je bila osnova za sklenitev aneksa št. 3, smo ugotovili, da dodatna dela niso nastala zaradi nepredvidenih okoliščin, ampak sprememb projekta med gradnjo. Direkcija za ceste je pri sklenitvi aneksa št. 3 kršila določila ZJN-2, ker je uporabila postopek s pogajanji brez predhodne objave po 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Za uporabo tega določila ZJN-2 pa ni bil izpolnjen pogoj nastopa nepredvidenih okoliščin, ki bi povzročile dodatna dela.

Glede na vpise v gradbeni dnevnik ugotavljamo, da so dela potekala od 8. 10. 2007 do 9. 12. 2008 in od 2. 3. do 14. 5. 2009. Aneks št. 3 za dodatna dela in večji obseg dela v vrednosti 482.942 evrov oziroma v višini 28 odstotkov prvotne pogodbene vrednosti je bil sklenjen 8. 5. 2009, torej potem, ko so bila dodatna dela že opravljena. S tem je Direkcija za ceste kršila 142. člen pravilnika o izvrševanju proračuna in prvi odstavek 53. člena ZJF, saj pred prevzemom obveznosti ni izvedla postopka oddaje javnega naročila v skladu s predpisi o javnem naročanju in pred pričetkom del ni sklenila pisne pogodbe. Pogoji, da bi naročnik lahko dovolil izvajalcu, ki je dela izvajal, da dodatna dela opravlja istočasno, ko poteka postopek pogajanj v skladu z drugim odstavkom 17. člena ZJN-2, pa niso bili izpolnjeni.

3.3.2.q Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je sklenila pogodbo s CGP, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: CGP Novo mesto) in pogodbo s Cestnim podjetjem Ljubljana, d. d., Ljubljana za redno vzdrževanje državnih cest. Pogodbe so bile sklenjene na podlagi postopkov oddaje javnih naročil in ne na podlagi postopkov podelitve koncesij. Ker je redno vzdrževanje državnih cest obvezna gospodarska javna služba, je Direkcija za ceste kršila 4. in 6. člen Uredbe o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest³²⁰ (v nadaljevanju: uredba) v povezavi z 8. členom ZJC, ki določata, da obvezno gospodarsko javno službo rednega vzdrževanja državnih cest opravlja koncesionar, izbran na javnem razpisu, s katerim koncedent sklene koncesijsko pogodbo v skladu s koncesijskim aktom za dobo petih let. Direkcija za ceste bi morala na podlagi drugega odstavka 6. člena uredbe pripraviti koncesijski akt, izvesti postopek izbire koncesionarja in izbrati koncesionarja za redno vzdrževanje državnih cest, o izbiri koncesionarja pa izdati upravno odločbo.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Direkcija za ceste je v letu 2009 sklenila koncesijske pogodbe za opravljanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja cest. Ugotovljena nepravilnost se nanaša na izplačila na osnovi prejšnjih, a veljavnih pogodb.

3.3.2.r Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je skupaj z Mestno občino Novo mesto kot sovlagateljem sklenila pogodbo z izvajalcem CGP Novo mesto za rekonstrukcijo ceste Gabrje–Ratež od

³²⁰ Uradni list RS, št. 48/98.

kilometra 3,740 do kilometra 3,970. Pogodba je bila sklenjena po postopku s pogajanjem, ki je sledil odprtemu postopku. Na pogajanjih je izvajalec ponudil 10 odstotkov nižjo ceno. Pogodba je bila sklenjena v znesku 500.548 evrov. Izvajalec je naročniku posredoval v plačilo 2. situacijo v znesku 30.288 evrov, vendar ni obračunal 10-odstotnega popusta. S tem sta se strinjala tako nadzor kakor tudi Direkcija za ceste, saj sta oba situacijo potrdila. Direkcija za ceste je kršila določila 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverila cene.

Ukrepi Ministrstva za promet

Izvajalec del je Direkciji za ceste v 3. situaciji obračunal v pogodbi dogovorjeni popust.

3.3.2.s Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je skupaj z INFRA, d. o. o., Sevnica (v nadaljevanju: INFRA) kot sovlagateljem sklenila z izvajalcem SCT, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SCT Ljubljana) s partnerji pogodbo za rekonstrukcijo ceste Sevnica–Brestanica od kilometra 9+079,60 do kilometra 10+312,63 v vrednosti 4.442.524 evrov, pri tem je vrednost ponudbe znašala 4.917.124 evrov.

Pred sklenitvijo pogodbe z izvajalcem sta Ministrstvo za promet in INFRA sklenila sporazum o sofinanciranju cest na območju HE Blanca. V sporazumu je bila za rekonstrukcijo ceste Sevnica–Brestanica projekt navedena vrednost 7.853.630 evrov, od tega naj bi INFRA projekt sofinancirala v znesku 3.283.630 evrov, Direkcija za ceste pa v znesku 4.570.000 evrov, torej v razmerju INFRA 41,8 odstotka in Direkcija za ceste 58,2 odstotka pogodbene vrednosti. Po izvedenem javnem naročilu je znašala vrednost projekta 4.917.124 evrov. V pogodbi z izvajalcem je bilo določeno, da Direkcija za ceste sofinancira projekt v vrednosti 4.317.000 evrov oziroma 87,8 odstotka, INFRA pa v vrednosti 600.124 evrov oziroma 12,2 odstotka. Tako je vsa razlika med pričakovano vrednostjo projekta in vrednostjo po izvedenem javnem naročilu šla v korist INFRA, čeprav naj bi sofinancerja ohranila v sporazumu navedeno razmerje sofinanciranja projekta. Direkcija za ceste je pri tem kršila tretji odstavek 2. člena ZJF, saj ni upoštevala načela učinkovitosti in gospodarnosti.

Izvajalec je naročniku posredoval 24. 12. 2008 v plačilo 11. situacijo v vrednosti 356.248 evrov. Direkcija za ceste je del situacije plačala pravočasno, preostanek v znesku 128.774 evrov pa 8. 6. 2009 po sklenitvi aneksa k pogodbi. Situacija je bila dokončno plačana 166. dan po tem, ko jo je Direkcija za ceste prejela. Direkcija za ceste je ravnala v nasprotju z 22. členom ZIPRS0809, ki določa, da je za obveznosti za investicijske odhodke, ki se plačujejo po posameznih situacijah, plačilni rok 60. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

3.3.2.t Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je izvedla javne razpise za oddajo del. Na podlagi izvedenih javnih razpisov in sprejetih ponudb pa je s posameznimi izvajalci sklepala pogodbe in izvajala predobremenitve proračunskih sredstev v nižjih zneskih, kot so jih predložili v ponudbah:

- LINEAL, d. o. o., Maribor – pogodba za izdelavo projektne dokumentacije za cesto Proletarskih brigad–Limbuška cesta v Mariboru v vrednosti 207.698 evrov, ponudbena vrednost je bila enaka pogodbene vrednosti; predobremenitev za del pogodbene vrednosti;
- CM Celje – pogodba za ureditev Šaleške ceste v Velenju v vrednosti 1.293.492 evrov, čeprav je ponudbena vrednost znašala 1.722.576 evrov, razliko do ponudbene vrednosti je Direkcija za ceste zagotovila z aneksi k pogodbi; predobremenitev za del pogodbene vrednosti;
- SCT Ljubljana – pogodba za rekonstrukcijo mostu čez Savo v Smledniku v vrednosti 889.646 evrov, čeprav je ponudbena vrednost znašala 902.317 evrov, razliko do ponudbene vrednosti je Direkcija za ceste zagotovila z aneksi k pogodbi, predobremenitev v višini pogodbene vrednosti;
- DDC – pogodba za konzultantske storitve pri realizaciji investicij na državnih cestah v vrednosti 6.640.611 evrov, čeprav je ponudbena vrednost znašala 19.853.581 evrov, razliko do ponudbene

vrednosti je Direkcija za ceste zagotovila z aneksi k pogodbi; predobremenitev za del pogodbene vrednosti;

- DDC – pogodba za konzultantske in inženirske storitve pri upravljanju, vzdrževanju in varstvu državnih cest v vrednosti 12.520.781 evrov; predobremenitev za del pogodbene vrednosti;
- SCT Ljubljana – pogodba za rekonstrukcijo ceste Sevnica–Brestanica v vrednosti 4.442.524 evrov, razliko do ponudbene vrednosti 4.917.124 evrov je Direkcija za ceste zagotovila z aneksi k pogodbi; predobremenitev v višini pogodbene vrednosti.

Ker Direkcija za ceste ni v celoti izkazala vseh dejansko prevzetih pogodbenih obveznosti, je ravnala v nasprotju s prvim in četrtim odstavkom 51. člena ZJF, ki določata, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Plačila, ki izhajajo iz obveznosti, prevzetih na ta način, pa mora neposredni uporabnik vključiti v proračun leta, v katerem zapadejo. Ker je Direkcija za ceste prevzemala obveznosti v breme proračuna prihodnjih let v neskladju z drugim odstavkom 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007³²¹ (v nadaljevanju: ZIPRS0607), drugim odstavkom 22. člena ZIPRS0708 oziroma drugim odstavkom 20. člena ZIPRS0809, je izkazovala v posameznih letih prenizke obveznosti in s tem kršila 145. člen pravilnika o izvrševanju proračuna in 51. člen ZJF.

3.3.2.u Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste izvaja investicije na državnih cestah tudi v sodelovanju in s sofinanciranjem drugih subjektov, najpogosteje občin. Tako je Direkcija za ceste v letu 2009 izplačevala sredstva tudi po naslednjih pogodbah:

- CM Celje – pogodba za ureditev Šaleške ceste v Velenju v vrednosti 1.722.576 evrov;
- SCT Ljubljana, CPM, d. d., Maribor (v nadaljevanju: CPM Maribor) in Cestno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana – pogodba za rekonstrukcijo ceste Sevnica – Brestanica v vrednosti 4.442.524 evrov;
- HIP PLUS, d. o. o., Vače – pogodba za rekonstrukcijo Šmihelske ceste v Novem mestu v vrednosti 2.590.898 evrov;
- CGP Novo mesto – pogodba za rekonstrukcijo ceste Gabrje–Ratež v vrednosti 500.548 evrov.

Za vsako posamezno vrsto del, torej za vsako postavko ponudbenega predračuna, je vnaprej določeno, ali jo financira občina ali država ali pa vsaka en del. Situacijo, ki jo izstavi izvajalec, nadzor razdeli na obveznost posameznega sofinancerja. Iz situacije ni razvidno, kako je nadzor to delitev izvedel. Po navedbah Direkcije za ceste je pri rekonstrukciji ceste Sevnica–Brestanica nadzor potrdil situacijo glede na delež sofinancerja in ne glede na vrsto del. Ker iz situacije ni razvidna razdelitev, tudi skrbniki pogodb ne morejo potrditi, da je obveznost Direkcije za ceste po posamezni situaciji pravilno obračunana. S tem je Direkcija za ceste kršila 54. člen ZJF, saj pred izplačilom ni preverila obveznosti, ki izhajajo iz pogodb.

Po navedbah Direkcije za ceste je pri plačilu situacije za rekonstrukcijo Šmihelske ceste v Novem mestu nadzor razdelil obveznosti glede na vrsto del. Tako bi morala Direkcija za ceste izvajalcu plačati 275.819 evrov, vendar pa ni imela zagotovljenih sredstev v zadostnem obsegu. Del manjkajočih sredstev v vrednosti 22.569 evrov je namesto Direkcije za ceste plačala Mestna občina Novo mesto, kar pomeni, da je Mestna občina Novo mesto kreditirala Direkcijo za ceste v obliki blagovnega kredita. Direkcija za ceste je ravnala v nasprotju z 81. in 84. členom ZJF, saj se država lahko zadolžuje le po postopku, na način in v obsegu, ki ga določa zakon.

³²¹ Uradni list RS, št. 116/05, 103/06.

3.3.2.v Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je sklenila koncesijsko pogodbo za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest, ki so v upravljanju Direkcije za ceste s CPG, d. d., Nova Gorica (v nadaljevanju: CPG Nova Gorica) za koncesijsko območje 2. Koncesija je bila podeljena in pogodba je bila sklenjena po izvedenem postopku javno-naročniškega javno-zasebnega partnerstva z uporabo postopka s pogajanjem po predhodni objavi, kakor določa 13. člen uredbe o vzdrževanju državnih cest.

V skladu s pogodbo koncesionar mesečno izstavlja situacije koncedentu, plačilni rok je 30 dni od prejema situacije. CPG Nova Gorica je 31. 8. 2009 izstavil situacijo za dela, izvedena v avgustu, v znesku 401.627 evrov. Koncedent je situacijo v celoti potrdil, vendar je zaradi pomanjkanja pravic porabe v predvidenem roku poravnal le 314.634 evrov. Preostala izplačila so bila izvedena delno v decembru 2009, delno pa v januarju 2010. Navedeno ravnanje ni v skladu z 2. točko prvega odstavka 22. člena ZIPRS0809, ki določa, da je plačilni rok za tovrstne obveznosti 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Ministrstvo je s tem prevzelo obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki blagovnega kredita oziroma zadolževanja pri izvajalcu, kar je v neskladju z 81. in 84. členom ZJF, ki določa, da se država zadolžuje le po postopku, na način in v obsegu, ki ga določa zakon.

Situacija je bila plačana v maksimalni višini, kot jo je določala koncesijska pogodba za projekt rednega vzdrževanja cest. S pogodbo je bilo namreč zagotovljeno premalo sredstev, da bi bilo omogočeno plačilo koncesionarju za vsa neodložljiva in nujno potrebna dela, ki jih mora koncesionar izvajati za zagotovitev prometne varnosti v skladu s predpisi, ki urejajo varnost cest. Pravice porabe v proračunu ob sklenitvi pogodbe niso omogočale prevzemanja obveznosti, ki bi zapadle v plačilo v letu 2009 v takšnem obsegu, da bi Direkcija za ceste lahko poplačala vsa dela, ki so nujno potrebna za zagotovitev prometne varnosti. Zato je že prva izdana in potrjena situacija preseгла pogodbeni znesek predviden za projekt rednega vzdrževanja cest.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.2.w Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi kupoprodajne pogodbe, sklenjene s Savskimi elektrarnami Ljubljana, d. o. o., Medvode (v nadaljevanju: Savske elektrarne) plačalo del kupnine za nakup zemljišč za izgradnjo hidroelektrarne Boštanj v znesku 233.041 evrov.

V kupoprodajni pogodbi je določeno, da ministrstvo del kupnine v skupnem znesku 2.330.408 evrov plača v desetletnih enakih obrokih, vsakokrat po 233.041 evrov, najkasneje do 30. 6., začevši z letom 2006. Ministrstvo je s sklenitvijo kupoprodajne pogodbe prevzelo obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki blagovnega kredita oziroma zadolževanja pri prodajalcu zemljišč, kar je v neskladju s členoma 81 in 84 ZJF, ki določata, da se država zadolžuje le po postopku, na način in v obsegu, ki ga določa zakon. Znesek dolgoročnih obveznosti ministrstva po kupoprodajni pogodbi na 31. 12. 2009 je 1.398.245 evrov.

V 5. členu pogodbe je določeno, da ministrstvo plača Savskim elektrarnam kupnino za zazidana stavbna zemljišča z nepremičninami na njih v skupnem znesku 2.172.361 evrov. V točki 3.2.4.3 Koncesijske pogodbe za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save (v nadaljevanju: koncesijska pogodba), sklenjene 2. 7. 2002 med Republiko Slovenijo, Savskimi elektrarnami in Holdingom slovenske elektrarne, d. o. o., Ljubljana je določeno, da prodajalec lahko lastnikom ponudi največ takšno ceno, kot bi jo bili lastniki zemljišč upravičeni pridobiti na podlagi predpisov, ki urejajo razlastitev. V tretjem odstavku 12. člena

Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save³²² (v nadaljevanju: ZPKEPS) je določeno, da se za pridobivanje zemljišč smiselno uporabljajo določbe Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji³²³ v delu, ki se nanaša na postopek pridobivanja nepremičnin in dokazovanje pravice graditi na določenem zemljišču.

Ministrstvo ne razpolaga s pogodbami o nakupu zemljišč, cenilnimi poročili ter drugo dokumentacijo, ki je podlaga za plačilo navedenega zneska, zato ni mogoče preveriti, ali so bila zemljišča ocenjena na način, kot je določeno v 3. točki 12. člena ZPKEPS in koncesijski pogodbi. Ministrstvo je plačalo Savskim elektrarnam letni pogodbeni znesek 217.236 evrov za kupnino za zazidana stavbna zemljišča z nepremičninami na njih, ne da bi pred tem preverilo pravilnost teh stroškov. Ministrstvo je ravnalo v neskladju 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 pri plačilu kupnine tudi ni ravnalo v skladu z načelom gospodarnosti iz tretjega odstavka 2. člena ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Način plačila je bil vključen v pogodbo na podlagi sklepa Vlade RS (št. 329-00/2002-1 z dne 4. 7. 2002), da se sredstva, zbrana iz koncesij za izboljšanje energetskega potenciala vseh slovenskih rek, namensko in prioritarno namenijo za financiranje nakupa zemljišč in infrastrukturnih ureditev na spodnji Savi. Način plačil je bil dogovorjen, ker iz sredstev vodnega sklada ni bilo mogoče v enkratnem znesku zagotoviti dovolj sredstev za nakup zemljišč. Ministrstvo je pred sklenitvijo pogodbe pridobilo mnenje Ministrstva za finance, vso dokumentacijo za sklenitev pogodb pa je obravnavala tudi Vlada RS.

3.3.2.x Ministrstvo za okolje in prostor je z investitorjem Petrol, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Petrol) ter izvajalcem Gorenje, d. d., Velenje sklenilo pogodbo o sofinanciranju sanacije odlagališča gudrona v Pesniškem dvoru. Ministrstvo je 31. 7. 2008 od družbe Petrol prejelo račun za plačilo 22. začasne situacije v znesku 168.607 evrov. Ministrstvo je račun plačalo šele 1. 12. 2009, to je eno leto in 122 dni po nastanku obveznosti. Takšno ravnanje pomeni kršitev prvega odstavka 22. člena ZIPRS0809, ki določa, da je plačilni rok za obveznosti za investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah, 60. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

3.3.2.y Ministrstvo za okolje in prostor je sklenilo pogodbo z družbo Vaisala Oyj, Vantaa, Finska (v nadaljevanju: Vaisala) o nabavi merilnega sistema za merjenje vidljivosti vzdolž vzletno pristajalne steze na Letališču Jožeta Pučnika v skupni vrednosti 180.000 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi postopka javnega naročila s pogajanjem brez predhodne objave, in sicer na podlagi 2. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2. Javno naročilo se lahko odda po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik. Pri oddaji javnega naročila družbi Vaisala ti pogoji niso bili v celoti izpolnjeni, kar je razvidno tudi iz obrazložitve odločitve, ki je bila posredovana Ministrstvu za finance, pa tudi iz navedb ministrstva, da so med postopkom pridobili še informativno ponudbo konkurenčne družbe. Ministrstvo je v obrazložitvi navedlo, da so pri oddaji družbi Vaisala stroški vzdrževanja, rezervnih delov, prilagoditve programske opreme nižji, vendar pa te navedbe niso temeljile na izvedenih predhodnih podrobnejših analizah. Ministrstvo je kršilo tretji odstavek 24. člena ZJN-2, ker niso bili izpolnjeni pogoji iz 29. člena ZJN-2.

³²² Uradni list RS, št. 20/04-UPB1, 91/07.

³²³ Uradni list RS, št. 35/95.

3.3.2.z Ministrstvo za okolje in prostor je z Vodnogospodarskim podjetjem Kranj, d. d., Kranj (v nadaljevanju: VGP Kranj) sklenilo koncesijsko pogodbo in aneks o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju zgornje Save v skupni vrednosti 5.224.212 evrov za leto 2009 in z Muro, Javno vodnogospodarsko podjetje, d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: VGP Mura) koncesijsko pogodbo in aneks o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju porečja reke Mure v skupni vrednosti 3.163.500 evrov za leto 2009.

VGP Kranj je z II. začasno situacijo zaračunalo storitev po višji ceni (odlov rib), kot je bilo dogovorjeno s predračunom, oziroma je zaračunal storitev, ki s predračunom ni bila dogovorjena (lesene oblice in preusmeritveni nasip za odvod vode). VGP Mura je z II. začasno situacijo zaračunalo storitev sklenitve posamezne pogodbe za povzročeno škodo na kmetijskih zemljiščih po višji ceni, kot je bila določena s predračunom. Navedeno ravnanje predstavlja kršitev drugega odstavka 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

3.3.2.aa Ministrstvo za zdravje je izvedlo javni razpis za izvedbo vseh vrst električnih in strojnih instalacij za objekt nove Pediatrične klinike v Ljubljani. Na razpis sta se prijavila dva ponudnika, vendar pa sta bili njuni ponudbi izločeni kot nepravilni, ker nista izpolnjevali vseh zahtev iz razpisne dokumentacije. Ker v odprtem postopku ministrstvo ni pridobilo nobene pravilne ponudbe, je nadaljevalo postopek s pogajanjem brez predhodne objave, kot določa 1. točka prvega odstavka 20. člena ZJN-1. Na povabilo k oddaji ponudb v postopku s pogajanjem brez predhodne objave sta prispeli dve ponudbi, to je ponudbi obeh povabljenih ponudnikov. Oba ponudnika sta bila povabljeni k pogajanju. S pogajanjem so pri IMP, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: IMP) dosegli znižanje cene na 25.037.556 evrov, EVACO, d. o. o., Maribor pa ni znižal cene glede na prvotno ponudbo.

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

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

V aneksu št. 3, ki je bil sklenjen zaradi dokončanja projekta, je navedeno, da se v skladu z aneksom urejajo dodatne električne in strojne inštalacije, ki niso bile vključene v prvotni projekt. Aneks št. 3 je bil sklenjen po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, v skladu s 1. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave bi lahko uporabili za dodatne gradnje, ki niso vključene v

prvotni projekt, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila gradenj v tem projektu, če se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo. Pri pregledu dokumentacije, ki je bila osnova za sklenitev aneksa št. 3 k pogodbi, ugotavljamo, da dodatna dela niso nastala zaradi nepredvidenih okoliščin.

Ministrstvo je pri sklenitvi aneksa št. 3 k pogodbi kršilo določila ZJN-2, ker je uporabilo postopek s pogajanji brez predhodne objave po 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Za uporabo tega določila ZJN-2 pa ni bil izpolnjen pogoj nastopa nepredvidenih okoliščin, ki bi povzročile dodatna dela. Dodatna dela so nastala zaradi sprememb projekta med gradnjo.

3.3.2.bb Ministrstvo za zdravje, Univerzitetni klinični center, Ljubljana (v nadaljevanju: Univerzitetni klinični center) in Olympus Slovenija, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Olympus) so na podlagi izvedenega odprtega postopka sklenili pogodbo za dobavo in montažo medicinske opreme za sklop 2 v znesku 1.116.404 evrov. Ponudba Olympus ni bila formalno popolna, saj ni vsebovala zahtevanih referenc vsaj dveh izvršenih dobav medicinske opreme oziroma medicinske specialne opreme v zadnjih treh letih v vrednosti vsake vsaj 50 odstotkov posameznega sklopa, s katerima se v skladu z razpisno dokumentacijo dokazuje tehnična in kadrovska sposobnost ponudnika. Ponudnik je predložil le eno ustrezno dokazilo za izvršeno dobavo. Navedeno ravnanje ni v skladu z 80. členom ZJN-2, ki določa, da mora naročnik v postopku oddaje javnega naročila po opravljenem pregledu in dopolnitvi ponudb v skladu z 78. členom ZJN-2 izločiti vse ponudbe, ki niso popolne.

Ministrstvo za šolstvo in šport

3.3.2.cc Ministrstvo za šolstvo in šport je s SGP Tehnik, d. d., Škofja Loka (v nadaljevanju: SGP Tehnik) na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenilo pogodbo za izgradnjo žičniške naprave v Planici v vrednosti 1.669.020 evrov.

Ponudniki so morali izkazati izpolnjevanje tehničnih sposobnosti s seznamom žičniških naprav zgrajenih v zadnjih petih letih pred objavo tega naročila, to je najmanj tri sedežnice. Izvajalec je predložil naslednja dokazila:

- dokazilo o izgradnji sedežnice na STC Starem vrhu, Poljane, kjer je ponudnik zgradil 6-sedežnico Stari Vrh,
- dokazilo o izgradnji skakalnice Gorenje Sava Kranj,
- dokazilo o izgradnji 6-sedežnice v Italiji.

Ponudba izvajalca SGP Tehnik ni vsebovala prevedenih potrdil naročnikov, ki bi izkazovala izvedbo najmanj treh primerljivih sedežnic v zadnjih petih letih, zato bi jo moralo ministrstvo v skladu z 80. členom ZJN-2 izločiti v postopku javnega razpisa, saj je takšna ponudba po 16. točki 2. člena ZJN-2 nepopolna.

Ministrstvo je prevode referenc in obrazložitev banke o pomenu izjave za izdajo bančnih garancij pridobilo po že izdanem obvestilu o oddaji javnega naročila oziroma po tistem, ko je neizbrani ponudnik vložil zahtevek za revizijo javnega naročila. Iz izjave NLB o garanciji za odpravo napak v garancijskem roku smo ugotovili, da:

- se ne sklada z vsebino razpisnega obrazca št. 13, ker je banka potrdila, da izdala bančno garancijo v skladu s poslovno politiko banke in ponudniku izdala bančno garancijo za odpravo napak v

- garancijski dobi, in ne, da se brezpogojno in nepreklicno zavezuje, da mu izda bančno garancijo, kot določa obrazec št. 13 razpisne dokumentacije,
- bo izdala bančno garancijo za kvalitetno in pravočasno izvedbo pogodbenih del v pogodbenem roku v skladu s poslovno politiko banke in ne, da jo bo izdala nepreklicno in brezpogojno, kot določa razpisni obrazec št. 12 a.

Ministrstvo je predložene izjave bank upoštevalo kot formalno popolne in s tem kršilo prvi odstavek 78. člena ZJN-2, ker ponudnika SGP Tehnik ni zaprosilo za formalno dopolnitev vloge v delu, ki se nanaša na prevode referenc in pri poslovni banki ni preverilo pravilnosti njene izjave o izdaji bančne garancije.

Izvajalec ministrstvu tudi ni predložil bančne garancije za kvalitetno in pravočasno izvršitev del v desetih dneh od dneva sklenitve pogodbe. Garancijo za kvalitetno in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti, ki jo je izdala NLB, je ministrstvo prejelo 15. 7. 2009, kar je po izteku roka iz pogodbe, v skladu s katerim bi morala prispeti do 11. 7. 2009.

Izvajalec bi moral v skladu s pogodbo v roku desetih dni od sklenitve pogodbe predložiti ministrstvu podroben terminski načrt, to je do 11. 7. 2009, vendar je podroben terminski načrt predložil šele po 2. 11. 2009, kar pomeni kršitev 3. člena pogodbe.

Pojasnilo Ministrstva za šolstvo in šport

Zaradi revizije postopka je revidiran terminski načrt izvajalec izročil po pridobitvi gradbenega dovoljenja, pogodbeni stranki pa sta o zamiku sklenili dogovor.

Pri pregledu smo ugotovili pomanjkljivost, da je ministrstvo izvedlo postopek javnega naročanja za izgradnjo žičniške naprave Planica I tudi na zemljiščih, na katerih takrat še ni imelo lastninske pravice oziroma druge stvarne pravice, na podlagi katere bi imelo pravico graditve na teh zemljiščih. Ministrstvo je sklenilo z Občino Kranjska Gora pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice na parcelah zaradi gradnje poti, ki bo omogočala dostop do žičnice, šele dne 7. 9. 2009 oziroma po zaključku postopka javnega naročila (sklenitev pogodbe z izbranim izvajalcem je bila 1. 7. 2009).

Ministrstvo za kulturo

3.3.2.dd Ministrstvo za kulturo in Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Ljubljana (v nadaljevanju: Znanstvenoraziskovalni center) sta sklenila sporazum o sodelovanju pri projektu priprave predloga nominacije ustvarjalnega opusa Jožeta Plečnika za seznam svetovne kulturne in naravne dediščine (v nadaljevanju: sporazum) v vrednosti 45.000 evrov. Projekt nominacije je ena od prioritarnih nalog Strategije za varstvo kulturne dediščine in naravnih vrednot v Republiki Sloveniji v skladu z mednarodnimi pravnimi instrumenti in aktivnostmi, ki jih je Vlada RS sprejela s sklepom 27. 12. 2007.

S sporazumom je bilo določeno, da je podlaga za izplačilo obveznosti potrjen program dela in poročilo o delu. Znanstvenoraziskovalni center je predložil program dela in poročilo o delu 9. 10. 2009, obveznosti iz sporazuma pa je v celoti izpolnil 2. 2. 2010, ko je predložil ministrstvu digitalno gradivo skupaj s prenosom materialnih avtorskih pravic po Zakonu o avtorski in sorodnih pravicah³²⁴. Ministrstvo je

³²⁴ Uradni list RS, št. 16/07-UPB3, 68/08.

izplačalo Znanstvenoraziskovalnemu centru sredstva v celotni vrednosti, ki je bila določena s sporazumom, 19. 6. 2009 oziroma 9. 11. 2009, to je preden je izvajalec izpolnil obveznosti iz sporazuma, kar pomeni kršitev drugega odstavka 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del.

3.3.3 Tekoči in investicijski transferi

Finančni načrti posrednih proračunskih uporabnikov

3.3.3.a Pri reviziji zaključnega računa proračuna Republike Slovenije se že vrsto let srečujemo s problematiko financiranja posrednih proračunskih uporabnikov (v nadaljevanju: PPU).

Posamezni vladni proračunski uporabniki namenjajo sredstva za:

- financiranje delovanja PPU (plače zaposlenih, najemnine za prostore in podobno, materialne stroške, nakup opreme),
- financiranje posameznih nalog, projektov in podobnega in
- nakazovanje proračunskih sredstev PPU, da jih ta deli naprej končnim prejemnikom sredstev v okviru svojih pristojnosti.

Predpisi s področja javnih financ, predvsem ZJF in podzakonski predpisi, slabo urejajo področje dodeljevanja transferov PPU iz državnega proračuna. Pogosto je financiranje PPU urejeno v področnih predpisih, kjer pa pristojna ministrstva niso poskrbela, da bi bilo dodeljevanje sredstev PPU enovito urejeno.

Za financiranje PPU torej velja, da gre za zelo različen sistem financiranja. Poseben problem pri tem predstavlja tudi dejstvo, da je financiranje posameznega PPU mogoče s proračunskimi sredstvi več NPU. Vse to prispeva k netransparentnosti financiranja posameznega PPU.

Osnova za financiranje PPU mora biti njegov letni program dela in finančni načrt. O njuni uresničitvi mora vsako leto tudi poročati z letnim poročilom o uresničitvi letnega programa dela in finančnega načrta. Pogosto program dela in letni načrt nista usklajena oziroma nista pripravljena na način, ki bi omogočal povezovanje izvajanja nalog s finančnimi posledicami za posamezno opravljeno nalogo. V večini primerov se ne da ugotoviti, koliko sredstev je potrebnih za uresničitev posamezne naloge PPU. Prav tako ugotavljamo, da PPU pri poročanju o opravljenem delu in uresničitvi finančnega načrta pogosto poročajo na drugačen način, kot so načrtovali, kar onemogoča primerjavo načrtovanega z uresničenim.

PPU pogosto pripravljajo poleg osnovnih letnih programov dela in finančnih načrtov še delne programe dela in finančne načrte za financiranje posameznih nalog, za financiranje katerih kandidirajo na razpisu posameznega NPU ali drugega PPU. Vse to seveda povzroči še dodatno netransparentnost financiranja.

Za financiranje PPU velja, da je zakonsko slabo urejeno in da poteka na veliko različnih načinov. Financiranje dejavnosti PPU pogosto poteka po dvanajstinah, vendar pa so tudi razlike pri poračunavanju, in sicer:

- nekateri PPU na koncu leta obračunajo nastalo razliko med nakazanimi proračunskimi sredstvi za plače in materialne stroške ter dejansko nastalimi stroški,

- nekateri PPU mesečno obračunajo razlike med načrtovanimi in dejanskimi stroški v preteklem mesecu,
- nekateri PPU sploh ne obračunajo nastalih razlik.

Še dodatno se seveda zadeva zaplete, ko ima PPU sklenjeno z enim ministrstvom pogodbo o financiranju dejavnosti, hkrati pa pridobi prek razpisov še dodatna sredstva za financiranje posameznih nalog ali projektov.

Poseben problem predstavlja nakazovanje proračunskih sredstev posameznemu PPU, ki izvaja razpis za dodeljevanje sredstev končnim uporabnikom. S stališča likvidnosti proračuna bi bilo bolj gospodarno, če bi ta sredstva nakazovali direktno iz proračuna, ne pa tako kot sedaj, ko jih najprej prejme PPU in jih potem nakazuje končnim uporabnikom, seveda z manjšim ali večjim zamikom.

Ugotovili smo, da je financiranje PPU s sredstvi državnega proračuna v zakonodaji slabo urejeno, da pa področni predpisi urejajo financiranje na posameznih področjih. Financiranje PPU tako poteka na zelo različne načine in je popolnoma netransparentno. Netransparentnost še povečuje financiranje posameznih nalog ali projektov, za izvajanje katerih so bili PPU izbrani na javnih razpisih.

PPU, ki se v pretežnem delu financirajo iz proračunskih sredstev, morajo sprejeti finančni načrt v 60 dneh po sprejetju državnega proračuna. Večinoma organi PPU pravočasno potrdijo programe dela in finančne načrte, vendar pa, kadar potrjuje programe dela in finančne načrte Vlada RS, ta kasni s potrditvijo. V posameznih primerih je Vlada RS potrdila programe dela in finančne načrte sredi leta, na katerega se nanašajo, v posameznih primerih pa še kasneje. Ker je potrditev programov dela in finančnih načrtov Vlade RS pogoj za sklenitev letne pogodbe, sklepajo ministrstva s PPU pogodbe za delovanje v posameznem letu zelo pozno, kar pa vpliva na normalno delovanje PPU.

Priporočilo

Vlada RS naj poskerbi, da bo potrdila programe dela in finančne načrte pred pričetkom leta, na katerega se nanašajo, oziroma takoj v začetku leta in s tem omogočila PPU nemoteno delovanje.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko

3.3.3.b Javni zavod Posoški razvojni center, Kobarid je na podlagi petega odstavka 43. člena Zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju³²⁵ (v nadaljevanju: ZPOOSRP) izdelal Program spodbujanja razvoja Posočja 2007–2013 (v nadaljevanju: Soča 2013). Na osnovi programa Soča 2013 je Posoški razvojni center izdelal letni Izvedbeni program razvojne pomoči občinam Bovec, Kobarid in Tolmin za leto 2009 (v nadaljevanju: Soča 2009). Program bi moral po določbi sedmega odstavka 43. člena ZPOOSRP vsebovati analizo učinkov izvajanja programa ukrepov. Ker Soča 2009 nima vključene analize učinkov izvajanja programa ukrepov in ga je Vlada RS kljub temu potrdila, je bil kršen sedmi odstavek 43. člena ZPOOSRP.

³²⁵ Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

3.3.3.c SVLR je v letu 2009 izplačevala sredstva na podlagi naslednjih razpisov:

- prvi javni razpis za prednostno usmeritev "Regionalni razvojni programi" v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij (v nadaljevanju: prvi razpis),
- drugi javni razpis za prednostno usmeritev "Regionalni razvojni programi" v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij (v nadaljevanju: drugi razpis),
- tretji javni razpis za prednostno usmeritev "Regionalni razvojni programi" v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij (v nadaljevanju: tretji razpis).

Na podlagi izvedenega prvega razpisa je SVLR izplačevala sredstva po naslednji pogodbi:

- Mestni občini Maribor – pogodba o sofinanciranju operacije e-GJI: Regionalni kataster gospodarske javne infrastrukture v znesku 578.850 evrov.

Na podlagi izvedenega drugega razpisa je SVLR izplačevala sredstva po naslednjih pogodbah:

- Mestni občini Kranj – pogodba o sofinanciranju operacije Grad Kieselstein – kompleks v znesku 2.869.517 evrov;
- Občini Šenčur – pogodba o sofinanciranju operacije Obnova vodovodnega omrežja in ceste v Vogljah v znesku 1.207.773 evrov;
- Mestni občini Ptuj – pogodba o sofinanciranju operacije Rekonstrukcija lokalne ceste LZ 328141 Potrčeva cesta v znesku 1.427.058 evrov;
- Občini Škofja Loka – pogodba o sofinanciranju operacije Industrijska cona Trata – 1. faza v znesku 1.241.133 evrov.

Na podlagi izvedenega tretjega razpisa je SVLR izplačevala sredstva po naslednjih pogodbah:

- Občini Sveti Tomaž – pogodba o sofinanciranju operacije Modernizacija lokalnih cest Bratonečice in Sejanci v znesku 498.904 evrov;
- Občini Mozirje – pogodba o sofinanciranju operacije Rekonstrukcija lokalne ceste Mozirje–Šmihel–Planinska ravna v znesku 661.059 evrov;
- Občini Podčetrtek – pogodba o sofinanciranju operacije Lokalna cesta Podčetrtek–Olimje v znesku 432.083 evrov;
- Občini Duplek – pogodba o sofinanciranju operacije Obnova lokalne ceste Dupleški vrh v znesku 669.593 evrov.

V objavah javnih razpisov so bili navedeni splošni in posebni pogoji za dodelitev sredstev. Za merila za izbiro operacij je bilo navedeno, da o operacijah odločajo Sveti regij, ne pa katera merila se upoštevajo pri izbiri posameznih operacij. V razpisni dokumentaciji SVLR tudi ni navedla meril in uporabe meril. Navedeno ravnanje pomeni kršitev 11. in 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).

Ministrstvo za finance

3.3.3.d Republika Slovenija se je z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju³²⁶ (v nadaljevanju: ZPIZ-1) in Zakonom o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja³²⁷ (v nadaljevanju: ZPFOPIZ) obvezala, da bo iz državnega proračuna zagotavljala sredstva tudi za upokojene člane sklada obrtnikov. V letu 2009 je Ministrstvo za finance izplačalo iz proračuna obveznost do Sklada obrtnikov in podjetnikov, Ljubljana (v nadaljevanju: SOP) za leto 2007 v znesku 3.179.101 evrov s proračunske postavke 5860 – Obveznosti države do SOP. Pri upravljanju te proračunske postavke, ki je sicer v finančnem načrtu Ministrstva za finance, sodeluje z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve, ki se ukvarja z vsebinskimi vprašanji financiranja SOP. Iz dokumentacije je razvidno, da prihaja do nesoglasja glede višine obveznosti iz proračuna do SOP med SOP in Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve. Sedanja ureditev ni ustrezna, ker je za porabo sredstev iz proračuna odgovorna oseba, ki se po vsebini s to problematiko ne ukvarja in izvede nakazilo sredstev iz proračuna na osnovi predloga Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Izplačana sredstva obsegajo, poleg sredstev iz proračuna za pokojnine obrtnikov, tudi plačilo stroškov SOP v višini 26,46 odstotka izplačane obveznosti iz pokojnin. Izračuna tega dela obveznosti nismo prejeli, tako da ni bilo mogoče preveriti, ali je izplačilo v skladu z zakonom. Ministrstvo za finance je kršilo določila 54. člena ZJF, ker pred izplačilom ni preverilo pravnega temelja in višine obveznosti.

3.3.3.e Na podlagi 13. člena Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije³²⁸ in Sporazuma o sodelovanju pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja med Ministrstvom za finance in Centrom za mednarodno sodelovanje in razvoj, zavod s pravico javnosti (v nadaljevanju: CMSR) sta Ministrstvo za finance in CMSR sklenila pogodbo in aneks o financiranju v letu 2009. Ministrstvo je s to pogodbo v okviru tehnično operativnega dela mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki ga po pooblastilu izvaja CMSR, finančno podprlo projekte Implementacija integriranega bolnišničnega informacijskega sistema v Srbiji, Modernizacija izkoriščanja mineralnih surovin v Bosni in podobno.

Ministrstvo je 15. 4. 2009 v skladu s pogodbo nakazalo sredstva CMSR v znesku 1.624.902 evrov in v skladu z aneksom 11. 12. 2009 še 61.032 evrov. Sredstva v okviru pogodbe so bila zagotovljena v finančnem načrtu ministrstva na proračunski postavki 5829 – Bilateralna razvojna pomoč, za sredstva v znesku aneksa pa je ministrstvo opravilo na predlog ministra prerazporeditev sredstev z drugih proračunskih postavk.

V skladu s 4. členom Sporazuma o sodelovanju in izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki je sestavni del pogodbe, se smejo sredstva porabiti izključno v tistem letu, za katero so dogovorjena. V letu 2008 je CMSR ostalo na računu 1.246.860 evrov, ki so bili namenjeni za financiranje projektov v letu 2008, konec leta 2009 pa 1.151.564 evrov neporabljenih sredstev iz pogodbe o financiranju za leto 2009. Ministrstvo ni opravilo ustreznega nadzora nad poslovanjem CMSR v letu 2009 v delu, ki se nanaša na porabo sredstev, dogovorjenih s pogodbo. S tem je ravnalo v nasprotju s 4. členom Sporazuma o sodelovanju in izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja in s pogodbo. Ministrstvo ni izvajalo zadostnega nadzora v skladu z 71. členom ZJF in tudi ni zahtevalo vrnitev sredstev v proračun, kar je v nasprotju s 55. členom ZJF.

³²⁶ Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

³²⁷ Uradni list RS, št. 81/00.

³²⁸ Uradni list RS, št. 70/06.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.3.f Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi izvedenega javnega razpisa za izvajanje ukrepa omejene vrednosti za dokončanje razvojno-investicijskih projektov ter spodbujanje pre zaposlitev in samozaposlovanja v letih 2009 in 2010 dodelilo sredstva naslednjim prejemnikom:

- Fori, d. o. o., Velenje – pogodba v vrednosti 492.500 evrov,
- Ecologic, d. o. o., Ljubljana – pogodba v vrednosti 473.375 evrov,
- TELE 59, d. o. o., Maribor – pogodba v vrednosti 450.000 evrov,
- Royce & Bach, d. o. o., Celje – pogodba v vrednosti 483.774 evrov,
- Strojna gonila, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Strojna gonila) – pogodba v vrednosti 457.600 evrov.

Ministrstvo za gospodarstvo je skupaj z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve objavilo javni razpis za izvajanje ukrepa omejene vrednosti za dokončanje razvojno-investicijskih projektov ter spodbujanje pre zaposlitev in samozaposlovanja v letih 2009 in 2010. V razpisu in razpisni dokumentaciji niso bila navedena merila za dodelitev sredstev in uporaba meril. Sredstva so dobili tisti, katerih vloge so izpolnjevale vse v razpisu navedene pogoje. Prednost so imeli tisti, ki so prej oddali vlogo, vendar pa smo ugotovili, da je od 50 prejemnikov sredstev 47 vložilo vloge že prvi dan, to je 17. 8., dva 18. 8. 2 in en 19. 8. 2009. Na podlagi tega ugotavljamo, da je ministrstvo s tem kršilo določila 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, saj niso bila navedena merila in uporaba meril v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji.

3.3.3.g Ministrstvo za gospodarstvo v skladu z Zakonom o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije³²⁹ (v nadaljevanju: ZPZRTH) financira program postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje – Hrastnik (v nadaljevanju: RTH), za kar sklepa letne pogodbe. Ker je bil v letu 2009 Program zapiranja RTH za leto 2009 sprejet na Vladi RS šele 15. 10. 2009, je ministrstvo z RTH sklenilo za financiranje programa v letu 2009 pogodbo in tri anekse v skupni vrednosti 18.834.960 evrov.

V ZPZRTH je določeno, da nadzor nad izvajanjem programa in porabo sredstev opravlja neodvisna strokovna institucija, izbrana na osnovi razpisa, ki potrjuje mesečne situacije, ki jih izstavlja RTH. Mesečni situaciji je priloženo tudi poročilo nadzora o pregledu situacije za posamezni mesec. Na osnovi pregledanih poročil nadzora (za situacije za marec, september in november 2009) sklepamo, da nadzor ne preverja vseh računov v posameznem mesecu, saj je v delu poročila, ki se nanaša na finančno kontrolo zbirne kumulativne situacije izvršenih del RTH navedeno: "V okviru preverjanja stroškov storitev zapiralnega dela RTH smo pregledali večje število naključno izbranih računov, pri čemer smo preverjali namensko rabo sredstev in usklajenost rokov plačila s pogodbenimi roki." Ker je poslovanje RTH deljeno na redno poslovanje in na del, ki se nanaša na zapiranje RTH in ki je financiran s sredstvi proračuna, morajo biti stroški razmejeni in ločeno prikazani. Ocenjujemo, da bi zaradi te delitve poslovanja RTH, moral nadzor preveriti vse račune in ne le naključno izbranih. Na osnovi primerjave poročil nadzora in situacij ugotavljamo, da se nekateri zneski v situaciji razlikujejo od zneskov, ki so v poročilu nadzora. Skrbnik pogodbe ni pojasnil teh razlik. Poročila nadzora so v posameznih primerih tudi nejasna, saj iz poročila ni razvidno, ali se posamezni račun nanaša na stroške zapiranja RTH ali ne. Nadzor bi moral v poročilu jasno razmejiti, kateri stroški se nanašajo na zapiranje RTH in kateri ne, ne pa da v posameznih primerih izraža dvom glede vsebine računa. S pomanjkljivim nadzorom je ministrstvo kršilo določila 8. člena ZPZRTH, kjer je navedeno, da se sredstva za zapiranje RTH smejo koristiti le za namene, določene

³²⁹ Uradni list RS, št. 26/05-UPB2.

v prvem odstavku, in se po določbi tretjega odstavka istega člena ne smejo uporabiti za subvencioniranje proizvodnje premoga.

3.3.3.h Ministrstvo za gospodarstvo je objavilo javni razpis za pridobitev sredstev ESRR za projekt gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v lokalni skupnosti. V razpisu so bila navedena merila za pridobitev sredstev, eno izmed njih je bilo delež gospodinjstev iz projekta, ki jim bo omogočen širokopasovni dostop do omrežja v lokalni skupnosti na območju belih lis (ne glede na način financiranja) glede na vsa gospodinjstva v lokalni skupnosti. Iz obrazložitve meril izhaja, da za vsak odstotek takih gospodinjstev dobi projekt eno točko, maksimalno možno število točk pa je pri tem merilu 40. Po vseh merilih skupaj je bilo mogoče prejeti 100 točk, sofinancirali pa so se vsi projekti, ki so dosegli najmanj 30 točk.

Ministrstvo je navedeno merilo uporabilo nepravilno, saj je pri oceni upoštevalo dvojni delež gospodinjstev, ki jim bo omogočen širokopasovni dostop v lokalni skupnosti na območju belih lis glede na vsa gospodinjstva v lokalni skupnosti. Dodatno je ministrstvo pri izračunu točk prijaviteljev, ki so na projekt prijavili skupni projekt več občin³³⁰, upoštevalo zgolj število gospodinjstev na področju nosilne občine, ne pa tudi na področju ostalih občin. Če bi ministrstvo upoštevalo število gospodinjstev vseh občin, bi ti prijavitelji prejeli manj točk, kakor so jih. Takšen način uporabe merila izhaja iz vprašanj in odgovorov, ki jih je ministrstvo objavilo 9. 1. 2008. Opozarjamo, da informacije, ki jih v zvezi z razpisom daje dodeljevalec sredstev, lahko le pojasnjujejo razpisno dokumentacijo, ne smejo pa je spreminjati. Takšna uporaba meril daje prednost občinam, ki so se združevale pri pripravi projekta, kar pa iz razpisa in razpisne dokumentacije ne izhaja. Navedeno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 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.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

Glede na sredstva ESRR v okviru evropske kobezijske politike za to prednostno usmeritev, so bila merila za izbor prijaviteljev na javni razpis oblikovana tako, da je mogoče s čim manj sredstvi pokriti čim večji del območij v Republiki Sloveniji, kjer širokopasovno omrežje ni omogočeno. Pri tem je bila posebna pozornost namenjena razpršeni pokritosti, ker je na ta način mogoče pokriti večji del Republike Slovenije, in dejstvu, da se z združevanjem lokalnih skupnosti in priprave skupne vlog stroški zmanjšajo ob enaki pokritosti območij, ki nimajo možnosti širokopasovnega dostopa.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.3.i Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: agencija) je z odločbo dodelila nepovratna sredstva ukrepa Pomoč mladim prevzemnikom kmetij za leti 2008 in 2009 fizični osebi v znesku 27.800 evrov.

Na podlagi meril iz Javnega razpisa za ukrep Pomoč mladim prevzemnikom kmetij za leti 2008 in 2009 in Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013³³¹ je agencija dodelila vlagatelju za profesionalnost kmetovanja v aktivni življenjski dobi (do 65 let) 15 točk in ne 10 točk, do katerih bi bil upravičen, saj sta na kmetiji le dva kmetijska zavarovanja. Agencija je pri dodelitvi sredstev kršila šesti odstavek 85. člena Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, ki določa, da se vlogo oceni na podlagi meril določenih v javnem razpisu.

³³⁰ Na razpis se je lahko prijavilo več občin, ki so pripravile skupni projekt in eno izmed občin imenovala za vodilno.

³³¹ Uradni list RS, št. 73/08, 17/09.

Ukrep Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja

Agencija je v letu 2010 ugotovila nepravilnost in zahtevala vračilo sredstev. Prejemnik je preveč izplačana sredstva vrnil v proračun 11. 2. 2010.

Ministrstvo za promet

3.3.3.j Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je sklenila koncesijski pogodbi za opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z družbo Avtobusni promet Murska Sobota, d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: Avtobusni promet MS) in z družbo Veolio Transport Štajerska, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Veolio Transport). Pogodbi sta bili sklenjeni v skladu z 2. členom Zakona o dopolnitvah zakona o prevozih v cestnem prometu³³², ki določa, da se koncesije, podeljene v skladu z Zakonom o prevozih v cestnem prometu³³³, podaljšajo za obdobje od 1. 1. 2009 do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar največ do 31. 12. 2010.

Pogodbi v 6. členu določata, 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, številu voznikov, kakovosti vozil, kalkulaciji cene. Tako je določeno v 8. členu Uredbe o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu³³⁴ (v nadaljevanju: uredba o koncesijah), ki določa pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar. Pri obeh ponudnikih pri predloženem programu ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov glede na število avtobusov in predvsem kalkulacij cene. Navedeno ravnanje ni v skladu s 6. členom pogodbe in 8. členom uredbe o koncesijah.

Sredstva, do katerih so izvajalci gospodarske javne službe upravičeni iz proračuna, so odvisna od števila prevoženih kilometrov, normirane cene na kilometer³³⁵, maksimalne kompenzacije na kilometer³³⁶ in prihodkov, ki jih prevoznik ustvari z izvajanjem dejavnosti. Normirana cena na kilometer in maksimalna kompenzacija izhajata iz dogovora, ki sta ga sklenila ministrstvo in Gospodarska zbornica Slovenije³³⁷. V letu 2009 je normirana cena znašala 1,71 evra na kilometer, maksimalna kompenzacija pa 0,431 evra na kilometer. Ocenjujemo, da vrednost normirane cene ni realna, saj bi ti, če bi bili tudi dejanski stroški prevoznikov tako visoki, gospodarsko javno službo opravljali z veliko izgubo, ker prihodki in kompenzacije ne pokrivajo stroškov, izračunanih na podlagi normirane cene. To je razvidno iz tabele 26.

³³² Uradni list RS, št. 123/08.

³³³ Uradni list RS, št. 26/05-UPB3.

³³⁴ Uradni list RS, št. 88/04.

³³⁵ Polna lastna cena na prevožen kilometer predstavlja stroškovno ceno.

³³⁶ Najvišja možna kompenzacija iz proračuna na kilometer.

³³⁷ Pri sklenitvi sporazuma Direkcija za ceste ni sodelovala. Podpisnika sporazuma sta minister in predsednik Gospodarske zbornice Slovenije.

Tabela 26: Izračun poslovnega izida za dva prevoznika

	Veolio Transport	Avtobusni promet MS
Prevoženi kilometri (mesec v vzorcu)	617.424	160.475
Stroški z upoštevanjem normirane cene (v evrih)	1.055.795	274.412
Maksimalna kompenzacija (v evrih)	266.110	69.165
Izkazani prihodki (v evrih)	488.856	57.069
Rezultat – izguba (v evrih)	(300.829)	(148.178)

Vir: poročila avtobusnih prevoznikov.

Če bi normirana cena odražala dejanske stroške prevoznikov, bi prevoznika v enem mesecu z izvajanjem javne službe imela 300.829 evrov oziroma 148.178 evrov izgube. Na podlagi tega ocenjujemo, da normirana cena in najvišja možna kompenzacija nista odraz analize stroškov, ki bi jih imela na tem področju tipično dobro delujoča družba, na podlagi katere naj bi se, v skladu s četrtem odstavkom 43. člena uredbe o koncesijah, določila kompenzacija.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.3.k Ministrstvo za okolje in prostor in Občina Slovenj Gradec sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Regijski center za ravnanje z odpadki Koroške – KOCEROD v znesku 10.291.014 evrov. Ministrstvo prevzetih obveznosti v breme proračuna ni evidentiralo tako, kot določa 144. člen pravilnika o izvrševanju proračuna. Ministrstvo je evidentiralo le prevzete obveznosti v znesku 10.191.014 evrov, kar je za 100.000 evrov manj od pogodbene vrednosti.

3.3.3.l Ministrstvo za okolje in prostor in Občina Sevnica sta na podlagi Finančnega memoranduma za sofinanciranje izgradnje objektov lokalne gospodarske javne infrastrukture na področju varstva okolja v Občini Sevnica sklenila pogodbo o sofinanciranju investicije v znesku 6.482.936 evrov. Ministrstvo prevzetih obveznosti v breme proračuna ni evidentiralo tako, kot določa 145. člen pravilnika o izvrševanju proračuna. Evidentiralo je le prevzete pogodbene obveznosti v znesku 6.320.221 evrov, kar je za 162.715 evrov manj od pogodbene vrednosti.

3.3.3.m Ministrstvo za okolje in prostor je s Stanovanjskim skladom Republike Slovenije, javni sklad, Ljubljana (v nadaljevanju: Stanovanjski sklad) sklenilo pogodbo o zagotovitvi sredstev za subvencije mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja za leto 2009 v vrednosti 4.563.161 evrov. Subvencije mladim družinam se dodeljujejo na podlagi javnega poziva, ki ga izvede Stanovanjski sklad in v višini, ki jo določi Vlada RS s sklepom.

V 2. členu pogodbe je določeno, da ministrstvo nakaže sredstva v 15 dneh po prejemu zahtevka, zahtevkov pa naj bi bil podan najkasneje do 16. 10. 2009. V istem členu pa je tudi določeno, da se znesek za subvencije izplača na podlagi predloženega seznama izdanih pravnomočnih sklepov o dodelitvi subvencij.

Tabela 27: Pregled nakazil in vrednost pravnomočnih odločb

Datum zahtevka	Vrednost zahtevka	Vrednost pravnomočnih odločb do datuma zahtevka	Kumulativna vrednost nakazil iz proračuna	Kumulativna vrednost pravnomočnih odločb	Razlika
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2)-(5)
16. 10. 2009	3.367.000	936	3.367.000	936	(3.366.064)
6. 11. 2009	1.184.336	3.361.800	4.551.336	3.362.736	(1.188.600)
po 6. 11. 2009		1.104.000		4.466.736	
Skupaj	4.551.336	4.466.736	4.551.336	4.466.736	(84.600)

Vir: zahtevki za izplačila in podatki Stanovanjskega sklada o izdanih sklepih.

Ministrstvo je izplačalo sredstva, čeprav je iz dokumentacije razvidno, da ob izdaji zahtevka in kasneje ob izplačilu ni bilo podlage za izplačilo sredstev. Ob obeh zahtevkih je ministrstvo izplačalo več sredstev, kot je bilo do izdaje zahtevka pravnomočnih odločb. Tudi vrednost vseh pravnomočnih odločb je nižja od skupne vrednosti nakazil Stanovanjskemu skladu, in sicer v znesku 84.600 evrov. Stanovanjski sklad je sicer 31. 12. 2009 vrnil v proračun 78.600 evrov, za razliko do 84.600 evrov pa ni predložil dokumentacije, ki bi opravičevala nižje vračilo. Na podlagi tega ugotavljamo, da je ministrstvo pri izplačilu Stanovanjskemu skladu kršilo določila pogodbe in 54. člen ZJF, saj ni preverilo pravnega temelja in višine obveznosti.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.3.3.n Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je upravičencu izplačalo otroški dodatek na podlagi odločbe Centra za socialno delo Postojna (v nadaljevanju: CSD) za obdobje od 1. 5. 2009 do 30. 4. 2010.

CSD je pri izračunu skupnega dohodka družine upošteval bruto dohodke iz plač, nadomestil in drugih prejemkov ter štipendije in prejemke dijakov in študentov, ni pa pridobil podatkov o dohodku kmetijske dejavnosti ter o dohodku iz obresti od denarnih depozitov pri bankah in hranilnicah upravičenca, zaradi česar pri izračunu višine otroškega dodatka ni uporabil pravilne osnove in je kršil 73. člen Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih³³⁸ (v nadaljevanju: ZSDP). Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, je s tem ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe.

Pojasnilo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Višina katastrskega dohodka in obresti od denarnih depozitov nista vplivali na odstotek povprečnega dohodka družinskega člana, ugotovljena nepravilnost zato ni vplivala na višino izplačanega otroškega dodatka.

3.3.3.o Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je izplačalo upravičenki nadomestilo za nego in varstva otroka 3.440 evrov na podlagi odločbe Centra za socialno delo Ljubljana Bežigrad (v nadaljevanju:

³³⁸ Uradni list RS, št. 110/06-UPB2, 10/08.

CSD) Iz izdane odločbe izhaja, da naj bi višina povprečne mesečne plače ob priznanju nadomestila znašala 1.282 evrov in zato izplačilo ne more znašati več kot 3.205 evrov.

CSD je pri izdaji odločbe upravičenki kršil 2. člen Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji³³⁹ (v nadaljevanju: ZUTPG) v povezavi s 43. členom ZSDP, ker je nadomestilo za nego in varstvo odmeril v nepravilnem znesku 3.205 evrov bruto mesečno in ne v znesku 3.305 evrov bruto mesečno, kot je znašala višina nadomestila za nego in varstvo otroka po določilih ZUTPG. Nepravilni znesek v odločbi je bil naveden zaradi sistemske napake v informacijskem sistemu, saj je bila uporabljena nepravilna osnova povprečne plače kot osnova za izračun nadomestila. Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, je s tem ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. Ne glede na ugotovljeno nepravilnost v odločbi je bilo izplačilo v pravilnem znesku, ker je ministrstvo nepravilnost v sistemu že odpravilo.

Priporočilo

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve naj pripravi predlog sprememb ustreznega zakona, v katerih jasno opredeli, kateri podatki o povprečni mesečni plači so osnova za izračun nadomestil.

3.3.3.p Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je z družbo Strojna gonila na podlagi javnega razpisa sklenilo pogodbo o sofinanciranju projektov ohranitve delovnih mest v vrednosti 40.000 evrov.

Ministrstvo je v letu 2009 sredstva po pogodbi izplačalo v vrednosti 25.000 evrov s proračunske postavke 3595 – Spodbude delodajalcem za odpiranje novih delovnih mest.

Ministrstvo je kršilo enajsti odstavek 2. člena ZJF, ker je nakazalo sredstva s proračunske postavke, ki je bila namenjena spodbudam delodajalcem za odpiranje novih delovnih mest dolgotrajno brezposelnih oseb, ki so prejemniki denarne socialne pomoči na podlagi 36. člena Zakona o socialnem varstvu³⁴⁰ in plačevanju prispevkov delodajalcem na podlagi 48.a člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti³⁴¹, ki je namenjena starejšim brezposelnim osebam, iskalcem prve zaposlitve in brezposelnim osebam, ki nadomeščajo delavca med porodniškim dopustom.

Ministrstvo je v postopku javnega razpisa znesek dodeljenih pomoči po pravilu *de minimis* v centralni evidenci Ministrstva za finance preverjalo 19. 10. 2009, torej že po sklenitvi pogodbe, s čimer je kršilo 3. člen Uredbe komisije (ES) št. 1998/06 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči *de minimis*³⁴² (v nadaljevanju: Uredba št. 1998/06), ki dovoljuje dodelitev nove pomoči šele po opravljeni preveritvi.

Ministrstvo je sklenilo pogodbo o sofinanciranju projektov ohranitve delovnih mest 28. 11. 2008, kljub temu da ni bilo izkazano zakonito zastopanje za gospodarsko družbo, ker pogodbe za družbo Strojna Gonila ni sklenil direktor ali prokurist, temveč po pooblastilu prokurista njegov pooblaščenec³⁴³, kar ni v skladu z 32. členom ZGD-1.

³³⁹ Uradni list RS, št. 114/06, 71/08.

³⁴⁰ Uradni list RS, št. 3/07-UPB3.

³⁴¹ Uradni list RS, št. 107/07-UPB1.

³⁴² Uradni list EU, št. L 379/5 z dne 28. 12. 2006.

³⁴³ Za ministrstvo je pogodbo podpisala po pooblastilu direktorica direktorata in ne minister, ki je nekaj dni prej nastopil funkcijo.

Ministrstvo za zdravje

3.3.3.q Ministrstvo za zdravje je z Občino Preddvor sklenilo pogodbo o sofinanciranju investicije v javni zdravstveni zavod na primarni ravni v znesku 265.841 evrov na podlagi izvedenega javnega razpisa. Ministrstvo je v razpisu navedlo, da je do sredstev upravičena tista pravna oseba, ki izpolnjuje pogoje iz javnega razpisa. Ministrstvo pa v razpisu ni določilo, kako bo delilo sredstva, če bo vlog več, kot je razpoložljivih sredstev. Ministrstvo v objavi javnega razpisa ni navedlo meril in njihove uporabe, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, kar ni v skladu z 219. členom pravilnika o izvrševanju proračuna. Pravilnik o izvrševanju proračuna določa tudi, da komisija v osmih dneh od odpiranja vlog pozove vlagatelje k dopolnitvi vlog. Ministrstvo pa je Občino Preddvor pozvalo 15. dan po zadnjem pregledu vlog, da dopolni vlogo. Takšno ravnanje ni v skladu z 224. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa da komisija v roku osmih dni od odpiranja vlog pisno pozove tiste vlagatelje vlog, katerih vloge niso bile popolne, da jih dopolnijo.

Na podlagi zahtevka za izplačilo je ministrstvo Občini Preddvor izplačalo 265.841 evrov za nakup dodatnih neopremljenih prostorov v skupni izmeri 139,87 kvadratnih metrov, ki v investicijskem programu, ki je priloga k prijavi vlogi na javni razpis, niso bili predvideni za nakup. Ministrstvo z Občino Preddvor ni sklenilo aneksa k pogodbi, ki bi določal spremembe investicije in zato ni ravnalo v skladu s 3. členom pogodbe; ta določa, da spremembe investicije brez predhodne pisne odobritve ministrstva in sklenitve aneksa k tej pogodbi niso dopustne. Navedeno ravnanje pomeni tudi kršitev 50. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

3.3.3.r Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je z Javno agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija) sklenilo pogodbo o financiranju Programa dela Javne agencije za raziskovalno dejavnost za leto 2009 v skupni vrednosti 192.274.726 evrov. S pogodbo je urejeno financiranje znanstvenoraziskovalne dejavnosti in financiranje delovanja Agencije.

Ministrstvo izplačuje sredstva na podlagi zahtevkov Agencije, katerih priloga so računalniški izpisi končnih prejemnikov sredstev. Ti izpisi vsebujejo od nekaj do več kot 100 strani računalniškega izpisa. Zahtevki se nanašajo na izplačila za posamezni mesec za več proračunskih postavk. Osnovna dokumentacija o prejemnikih sredstev je na Agenciji, tako da bi ministrstvo kljub temu, da je v pogodbi določeno, da ministrstvo lahko kadarkoli zahteva od Agencije vpogled v poslovanje in dokumentacijo v zvezi z izpolnjevanjem pogodbe, v praksi tako kontrolo težko izvajalo. Ministrstvo je odgovorno za porabo proračunskih sredstev, torej za njihov prenos na Agencijo, Agencija pa za porabo sredstev in njihovo dodelitev končnim uporabnikom. Ministrstvo je pri izplačilih Agenciji kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ker ni preverilo pravne podlage in višine obveznosti, saj nima določenega ustreznega načina preveritev.

Agencija za vsako leto pripravi program dela in finančni načrt. Na začetku vsakega proračunskega leta ima že sprejete obveznosti iz pogodb, ki so bile sklenjene v preteklih letih, saj se raziskovalni projekti in programi izvajajo več let. Teh obveznosti v finančnem načrtu ne prikazuje. V finančnem načrtu tudi ni prikazano, katere razpise za sofinanciranje raziskovalne dejavnosti namerava Agencija v posameznem letu izvesti in kdaj in v kolikšni višini bodo nastale finančne obveznosti po teh razpisih. Finančni načrt ne vsebuje prikaza dinamike porabe sredstev v proračunskem letu. Na podlagi tega ugotavljamo, da je program dela in finančni načrt pripravljen netransparentno, saj ne omogoča pregleda nad tem, za kaj bo Agencija prejela proračunska sredstva namenila. S tem ministrstvo krši določila 71. člena ZJF.

Ministrstvo je v letu 2009 zagotovilo Agenciji proračunska sredstva za izvedbo javnega razpisa za sofinanciranje nakupa raziskovalne opreme. Agencija je izvedla javni razpis na podlagi 12. člena Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti³⁴⁴ (v nadaljevanju: ZRRD), ki določa namene, za katere so zagotovljena sredstva iz državnega proračuna. V zadnji alineji 12. člena ZRRD "za druge namene, določene s tem zakonom", so zapisani še dodatni primeri financiranja, ki pa morajo biti določeni v ZRRD. V ZRRD ni podlage, da bi se v kakšnem drugem zakonskem aktu določil drug namen, ZRRD pa tudi ne ureja financiranja nakupa raziskovalne opreme. Kljub temu, da ZRRD ne določa financiranja nakupa raziskovalne opreme, pa Resolucija o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010³⁴⁵ (v nadaljevanju: ReNRRP) kot strateški državni dokument določa, da je iz državnega proračuna treba zagotoviti sredstva za izvajanje raziskovalne in razvojne dejavnosti. Glede na sedanjo ureditev v ZRRD bi moralo ministrstvo samo izvesti javni razpis za sofinanciranje nakupa raziskovalne opreme. Ministrstvo je s tem kršilo 12. člen ZRRD.

Pojasnilo Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
Ministrstvo pripravlja gradivo za dopolnitev 12. člena ZRRD.

Pri posameznih proračunskih postavkah, ki smo jih pregledali v celoti, smo ugotovili, da so bila posamezna izplačila veliko višja od povprečnega mesečnega izplačila s proračunske postavke. Iz zahtevkov ni razvidno, da je skrbnik pogodbe posebej preveril zahteve za izplačila v decembru in ugotavljal, zakaj so izplačila v decembru 2009 tako visoka. Ministrstvo je navedlo, da se povečana izplačila v decembru 2009 nanašajo na dodatno izplačana sredstva zaradi sodelovanja v pedagoškem procesu, izplačila za dodatno financiranje zaradi povečane raziskovalne aktivnosti v Republiki Sloveniji in Evropski uniji, sofinanciranje materialnih stroškov in investicijskega vzdrževanja, izplačevanje sredstev večjemu številu mladih raziskovalcev in materialnih stroškov, vezanih na delo mladih raziskovalcev, in da so izvedena na podlagi Pravilnika o ocenjevanju in financiranju raziskovalnih in infrastrukturnih programov³⁴⁶. Ministrstvo ne preverja, kdaj je Agencija nakazala sredstva končnim porabnikom.

Priporočilo

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo naj od Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije ob posameznem izplačilu iz proračuna zahteva predložitev take dokumentacije, iz katere bo razvidno, kdaj je sredstva nakazala končnemu porabniku.

Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da Agencija s posameznimi končnimi prejemniki sklepa več pogodb. Tak način sklepanja pogodb je nepregleden in neučinkovit, obstaja pa tudi tveganje večkratnega plačila istih stroškov, na primer, da Agencija financira raziskovalno opremo prek ustanoviteljskih obveznosti, prek financiranja posameznih raziskovalnih programov in projektov in še prek posebnega razpisa, ki je namenjen zagotavljanju sredstev za nakup raziskovalne opreme. Pri tovrstnem sklepanju pogodb Agencija ravna v nasprotju s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, ministrstvo pa v nasprotju z 71. členom ZJF, saj ne izvaja ustreznega nadzora nad izvajanjem programa dela in finančnega načrta Agencije.

³⁴⁴ Uradni list RS, št. 22/2006-UPB1, 112/2007.

³⁴⁵ Uradni list RS, št. 3/06.

³⁴⁶ Uradni list RS, št. 23/08, 23/09, 86/09.

Priporočilo

Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo priporočamo, naj priporoča Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, da v bodoče sklepa s posameznimi prejemniki sredstev manj pogodb kot doslej, kar bi omogočilo preglednost sofinanciranja raziskovalne dejavnosti in izogibanje dvojnemu financiranju posameznega dela dejavnosti.

3.3.3.s Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je na podlagi Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov od leta 2004 do leta 2010³⁴⁷ (v nadaljevanju: uredba o financiranju) izdalo sklep o določitvi količnika "k", odstotka za razvojne naloge, osnovnih letnih sredstev in normativnih letnih sredstev ter sredstev po 23. in 24. členu sprememb uredbe o financiranju za leto 2009. Sklep je bil izdan 15. 6. 2009, kar ni v skladu z 20. členom uredbe o financiranju, ki določa, da bi sklep moral biti izdan do 1. marca.

Pojasnilo Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Ob sprejemu Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008 je Vlada RS sprejela tudi sklep, da se dodatna sredstva zagotovijo z rebalansom proračuna za leto 2009. Izračun je bil zato mogoč šele po sprejemu rebalansa, ki je bil v Uradnem listu RS objavljen 6. 4. 2009. Vlada RS je na seji 23. 4. 2009 sprejela izhodišča za pripravo drugega rebalansa, sklep pa je bil izdan, ko je bilo določeno, za koliko se zmanjšujejo sredstva za študijsko dejavnost.

3.3.3.t Ministrstvo za finance v skladu s 3. členom Zakona o spremljanju državnih pomoči³⁴⁸ vodi evidenco prejemnikov pomoči po pravilu *de minimis*. Obveza po spremljanju tovrstnih pomoči izhaja iz 3. člena Uredbe št. 1998/06. Ta določa, da je treba pred dodelitvijo *de minimis* pomoči od podjetja pridobiti pisno izjavo ali izjavo v elektronski obliki o kakršni koli drugi pomoči *de minimis*, ki jo je to prejelo v prejšnjih dveh letih in v tekočem proračunskem letu. Tako se zagotovi, da podjetje ne bi prejelo več kakor 200.000 evrov pomoči po pravilu *de minimis*, kar predstavlja največji možni znesek pomoči po pravilu *de minimis*, ki ga podjetje, v skladu z Uredbo št. 1998/06, v tem obdobju lahko prejme. Če država članica Evropske unije vzpostavi centralni register pomoči *de minimis*, ki vsebuje popolne informacije o vseh pomočeh *de minimis*, ki jih dodeljuje kateri koli organ v državi, izjav podjetij ni treba pridobivati. Podlaga za vpis v evidenco so podatki upravljavcev pomoči, saj so ti, v skladu s prvim odstavkom 5. člena Uredbe o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh *de minimis*³⁴⁹, Ministrstvu za finance dolžni sporočiti podatke o prejemnikih pomoči po pravilu *de minimis* v roku 15 dni od dodelitve pomoči. Pomoč se kot dodeljena šteje v trenutku, ko se zakonska pravica prejema pomoči prenese na podjetje na podlagi nacionalnega pravnega režima, ki se uporablja³⁵⁰.

S preveritvijo podatkov pridobljenih med revizijo in poročil o *de minimis* pomočeh, ki jih posreduje Ministrstvo za finance upravljavcem pomoči, smo ugotovili, da evidenca o pomočeh *de minimis* ne zajema vseh pomoči *de minimis*. Navedeno smo ugotovili pri dodeljenih pomočeh, ki so bile v obdobju treh proračunskih let dodeljene družbi Strojna gonila. Pomoči *de minimis*, ki so bile družbi Strojna gonila dodeljene do konca leta 2009, so razvidne iz tabele 28.

³⁴⁷ Uradni list RS, št. 134/03, 72/04, 4/06, 132/06, 99/08, 30/09, 110/09.

³⁴⁸ Uradni list RS, št. 37/04.

³⁴⁹ Uradni list RS, št. 61/04, 22/07.

³⁵⁰ Deseti odstavek preambule Uredbe št. 1998/06.

Tabela 28: Pregled dodeljenih sredstev – pomoči *de minimis* za družbo Strojna gonila

Razpis	Datum razpisa	Dodeljena sredstva do 31. 12. 2009 v evrih	Upravljevec pomoči
(1)	(2)	(3)	(4)
Vzpodbujanje zaposlovanja invalidov – št. M002-2009544-2007	25. 5. 2007	10.000	Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov
Pomoč pri zaposlovanju dolgotrajno brezposelnih žensk – št. M003-5022860-2008	11. 7. 2008	7.400	Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije
Spodbujanje zaposlovanja pri realizaciji investicij in razvojnih projektov – št. M002-5748542-2008	5. 9. 2008	25.000	Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije
Sofinanciranje projektov ohranitve delovnih mest – št. M005-5022860-2008	12. 9. 2008	40.000	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
Spodbujanje tehnološko razvojnih projektov – št. M001-2045419-2008	10. 4. 2009	155.000	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
Skupaj		237.400	

Vir: podatki revidirancev.

Iz poročila, ki ga je Ministrstvo za finance posredovalo Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v zvezi s preveritvijo potencialnih prejemnikov pomoči pri javnem razpisu za spodbujanje tehnološko razvojnih projektov v mikro, malih in srednje velikih podjetjih (SME) v letu 2009 – SMER je mogoče ugotoviti, da je družba Strojna gonila od 1. 1. 2007 do dneva poročila prejela 42.400 evrov *de minimis* pomoči. Iz podatkov, pridobljenih med revizijo, pa je razvidno, da je bilo družbi Strojna gonila v tem obdobju izplačano 62.400 evrov *de minimis* pomoči, na podlagi sklenjenih pogodb pa je bila upravičena še do dodatnih 20.000 evrov³⁵¹. Ker podatki Ministrstva za finance niso bili popolni, je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo družbi Strojna gonila dodelilo 155.000 evrov pomoči po pravilu *de minimis*. Vsa dodeljena sredstva družbi Strojna gonila v proračunskih letih 2007, 2008 in 2009 so za 37.400 evrov presegla prag 200.000 evrov, kar ni v skladu z 2. členom Uredbe št. 1998/06.

Družba Strojna gonila je bila oktobra 2009 za prejem pomoči izbrana tudi na razpisu Ministrstva za gospodarstvo za izvajanje ukrepa omejene vrednosti za izvajanje razvojno-investicijskih projektov ter spodbujanje prezaposlitev in samozaposlovanja v letih 2009 in 2010. Razpis je bil izveden v okviru programa pomoči, ki začasno omogoča dodeljevanje pomoči omejene vrednosti podjetjem, ki jih je

³⁵¹ V podatkih Ministrstva za finance ni upoštevane dodeljene pomoči iz javnega razpisa za sofinanciranje projektov ohranitve delovnih mest – št. priglasitve M005-5022860-2008.

prizadela trenutna finančna in gospodarska kriza in ga je Republika Slovenija priglasila Evropski komisiji. Pomoč dopušča Sporočilo Komisije – Začasni okvir Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi³⁵² (v nadaljevanju: sporočilo komisije), na podlagi katerega se pomoči, ki izpolnjujejo pogoje iz sporočila komisije, začasno štejejo kot združljive s skupnim trgom. Eden izmed pogojev je, da dodeljena pomoč ne presega 500.000 evrov. Pred dodelitvijo pomoči je treba opraviti preveritev o prejeti višini pomoči *de minimis* ter že prejeti pomoči iz začasnega okvirja in zagotoviti, da podjetje v obdobju med 1. 1. 2008 in 31. 12. 2010 ne bo prejelo več kot 500.000 evrov tovrstnih pomoči³⁵³. Iz poročila Ministrstva za finance, ki ga je posredovalo Ministrstvu za gospodarstvo, je razvidno, da je družba Strojna gonila v obdobju, ki se evidentira, prejela 42.400 evrov pomoči *de minimis*³⁵⁴. Do dneva dopisa je bilo družbi Strojna gonila dejansko izplačano 52.400³⁵⁵ evrov pomoči, pogodbeno pa je bila upravičena še do dodatnih 175.000 evrov pomoči *de minimis*, skupaj torej 227.400 evrov. Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi poročila Ministrstva za finance najvišji možni znesek prejete pomoči iz začasnega okvirja zmanjšalo le za 42.400 evrov. Družbi Strojna gonila je bila v obdobju od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2009 dodeljena *de minimis* pomoč in pomoč iz sporočila komisije v skupnem znesku 685.000 evrov, kar je 185.000 več kot bi bilo v skladu s sporočilom komisije.

Poročila Ministrstva za finance, ki jih posreduje upravljavcem pomoči pred dodelitvijo sredstev, vsebujejo samo dejansko realizirane, izplačane zneske pomoči, ne pa tudi pogodbeno že prevzetih obveznosti za plačilo pomoči, ki bodo izplačane v prihodnje. Upravljavec pomoči zato ob sklenitvi pogodbe, s katero prevzame obveznost za izplačilo pomoči, nima popolne informacije o tem, koliko pomoči je potencialni prejemnik že pridobil v tekočem in preteklih dveh proračunskih letih oziroma do kakšne višine pomoči je na podlagi že sklenjenih pogodb ali izdanih sklepov še upravičen. Posledica tega je, da lahko pride do prekoračitve dovoljene višine pomoči, kakor je razvidno iz navedenih primerov.

3.3.3.u Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je objavilo javni razpis za dodeljevanje spodbud v okviru iniciative EUREKA za leto 2007 in 2008. Na razpis se je prijavila tudi družba KIV Trade, d. o. o., Vransko (v nadaljevanju: KIV Trade). Družba KIV Trade je pri posameznih kategorijah razpisnega obrazca navedla podatke druge družbe, KIV, d. d., Vransko (v nadaljevanju: KIV)³⁵⁶. Družba KIV Trade je navajala napačne podatke o številu zaposlenih³⁵⁷ in letnem prihodku. Pri opisu projekta je navajala vlogo, ki naj bi jo v projektu imela družba KIV, opisovala pa je tudi področje dejavnosti, cilje, vlogo na trgu in produkte družbe KIV. Ocenjujemo, da bi takšna vloga morala razpisna komisija v skladu

³⁵² Uradni list EU, št. C 83/1 z dne 7. 4. 2009.

³⁵³ Točka 4. 2. 2. sporočila Komisije.

³⁵⁴ V evidenci je upoštevana tudi pomoč v znesku 10.000 evrov dodeljena v letu 2007, kar je izven obdobja od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2010.

³⁵⁵ Znesek ne upošteva pomoči dodeljenih v letu 2007.

³⁵⁶ Družbi nista kapitalsko ali kakor koli drugače povezani po določbah Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/06 - popr. 60/06, 10/08, 68/08, 42/09) o povezanih družbah. Iz sodnega/poslovnega registra izhaja, da je družba KIV Trade v lasti treh fizičnih oseb, družba KIV pa v večinski lasti družbe KIV Engineering, d. o. o., Vransko (v nadaljevanju: KIV Engineering). Iz podatkov ni razvidno, da bi družba KIV Trade imela lastniški delež v družbi KIV ali KIV Engineering. Prav tako ni razvidno, da bi med družbami obstajala pogodba o obvladovanju.

³⁵⁷ V opombi vloge je le za ta podatek navedeno, da se nanaša na KIV skupaj.

z 2. točko razpisne dokumentacije³⁵⁸ izločiti iz nadaljnega ocenjevanja vlog. Če bi razpisna komisija ocenila, da za to niso podani razlogi, napačnih navedb ne bi smela upoštevati pri oceni vloge. Komisija je pri ocenjevanju upoštevala tudi netočne podatke, kar ni v skladu s 225. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

Ministrstvo za šolstvo in šport

3.3.3.v Ministrstvo za šolstvo in šport ter Srednja šola Veni Pilon, Ajdovščina sta na podlagi izvedenega poziva šolam sklenila pogodbo o financiranju investicijsko vzdrževalnih del za energetska sanacijo objekta – CNS (varčna razsvetljava) v znesku 56.553 evrov.

Ministrstvo je v postopku izbire prejemnikov sredstev kriterije za razdelitev sredstev iz Sklepa o potrditvi kriterijev investicijskega vzdrževanja objektov in opreme za področje srednjih šol za leto 2009, ki ga je sprejel minister, dodatno razširilo s kriterijem, da se znotraj posameznega kriterija zavodi razvrstijo po številu dijakov posameznega zavoda. V pozivni dokumentaciji tudi ni bila vnaprej opravljena okvirna razdelitev sredstev po posameznih kriterijih.

V postopek ocenjevanja je bila uvrščena tudi vloga Srednje šole tehniških strok Šiška, Ljubljana (v nadaljevanju: šola), ki je prispela po izteku roka za predložitev vloge, kar je v neskladju s Pozivom za predložitev vlog za pridobitev sredstev financiranja investicijsko vzdrževalnih del za leto 2009 (v nadaljevanju: poziv). Kot razlog za zamudo je šola navedla pripravo na organizacijo 1. foruma, ki je bil 7. 5. 2009, kar po naši oceni ni opravičljiv razlog za zamudo, saj je ministrstvo šolo pozvalo že 7. 4. 2009, torej mesec dni pred rokom za oddajo vlog.

Ministrstvo je ocenjevalo tudi vloge, ki so presegle s pozivom določeno maksimalno vrednost 100.000 evrov. Ministrstvo ni izločilo takih vlog iz postopka oziroma ni zahtevalo dopolnitve oziroma uskladitve vloge s pogoji v pozivu, temveč jih je ocenjevalo kot vse ostale vloge in jim dodelilo sredstva v vrednosti 100.000 evrov. Ministrstvo je pri izvedbi javnega poziva kršilo določila 4. člena Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ³⁵⁹ v povezavi z določili poziva.

Priporočilo

Ministrstvu za šolstvo in šport naj v Pozivu za predložitev vlog za pridobitev sredstev financiranja investicijsko vzdrževalnih del jasneje opredeli pogoje za kandidiranje na javnem razpisu tako, da natančno določi izločitvene pogoje za nadaljnjo obravnavo v postopku.

Pojasnilo Ministrstva za šolstvo in šport

V Pozivu za predložitev vlog za pridobitev sredstev financiranja investicijsko vzdrževalnih del za leto 2010 je ministrstvo določilo, da bo posamezna vloga, ne glede na vrednost ocenjenih del, financirana največ do 100.000 evrov ter da mora zavod priložiti vlogi investicijsko dokumentacijo, če želi pridobiti sredstva za izvedbo investicijsko vzdrževalnih del na objektu, če skupna vrednost del s sofinanciranjem presega 100.000 evrov.

³⁵⁸ Točka 2 a.) med drugim določa: "Oddane vloge bo pregledala strokovna komisija, ki bo ugotavljala celovitost oddanih vlog. Vloge vlagateljev, ki ne bodo ustrezale pogojem sodelovanja, ki ne bodo dopolnjene v roku ter vloge, ki ne bodo skladne z namenom razpisa, se zavržejo oziroma so izločene iz postopka nadaljnega ocenjevanja vlog."

³⁵⁹ Uradni list RS, št. 60/06.

Ministrstvo po sklenitvi pogodb o financiranju investicijsko vzdrževalnih del s šolami dne 1. 7. 2009 ni potrdilo obrazca FEP najkasneje v petih dneh, temveč šele 16. 7. 2009; s tem je kršilo 153. člen pravilnika o izvrševanju proračuna.

3.3.3.w Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad Republike Slovenije za mladino (v nadaljevanju: urad) je z Mladinskim centrom Brežice, Brežice na podlagi izvedenega javnega razpisa za izbor operacij za sofinanciranje investicij v mladinsko turistično infrastrukturo sklenilo pogodbo o sofinanciranju v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za projekt Mladinski hotel Brežice v vrednosti 796.293 evrov.

Splošni pogoj v razpisni dokumentaciji iz točke 3.1. o statusu mladinskih organizacij kot pogoj za kandidiranje na javnem razpisu ni navajal, na katero obdobje se je status nanašal. Nekatere mladinske organizacije so status imele že v času javnega razpisa, nekatere pa so ga pridobile šele v obdobju izvajanja investicije; s tem je bila kršen 12. člen uredbe o kohezijski politiki, v skladu s katerim mora razpisna dokumentacija vsebovati podrobnejšo opredelitev pogojev za kandidiranje na javnem razpisu. Zapisani pogoj bi se moral nanašati na celotno obdobje izvajanja investicije, torej bi mladinske organizacije morale imeti status v letu 2008 in celotno obdobje izvajanja investicije. Glede na to, da je urad v istem uradnem listu objavil javni poziv za podelitev statusa mladinskih organizacij za obdobje 2009–2012, je bila onemogočena izvedba javnega razpisa za sofinanciranje investicij mladinskih centrov, ker pred podelitvijo statusov mladinskih organizacij te niso mogle izpolniti pogoja o statusu mladinskih organizacij. Zapisani pogoj v 11. točki 9. člena pogodbe, da bo upravičenec imel med izvajanjem investicije in še pet let po zaključku projekta veljavni status mladinskega centra, ki ga bo pridobil na uradu, ni mogoč oziroma je v nasprotju z 10. členom Zakona o mladinskih svetih³⁶⁰ v povezavi s smiselno uporabo Zakona o društvih³⁶¹. Mladinske organizacije bodo namreč status po letu 2012 lahko pridobile le na podlagi javnega poziva in ob izpolnjevanju pogojev. S takšnim pogodbenim določilom pa urad že vnaprej omejuje izbor mladinskih organizacij na javnem pozivu oziroma izničuje pomen javnega poziva, ker ne zagotavlja enakopravne obravnave vseh mladinskih organizacij.

Urad je v postopku javnega razpisa za izbor operacij za sofinanciranje investicij v javno mladinsko turistično infrastrukturo, ki se sofinancira iz ESRR v programskem obdobju 2007–2013 obravnaval tudi vlogo Koroškega zavoda za kulturo, Ravne na Koroškem (v nadaljevanju: Koroški zavod za kulturo), ki ni imel statusa mladinskega centra v letu 2008. Koroški zavod za kulturo je status mladinskega centra dobil šele v letu 2009, zato ni izpolnjeval splošnega pogoja iz točke 3.1. razpisne dokumentacije. Urad je s tem kršil 14. člen uredbe o kohezijski politiki.

Komisija je v postopku ocenjevanja vlog, prispelih na javni razpis, obravnavala tudi sedem vlog kot pravočasne, čeprav so prispele na urad po roku za oddajo prijav na javni razpis (20. 10. 2008 oziroma 21. 10. 2008); s tem je bila kršena 2. točka četrtega odstavka 14. člena uredbe o kohezijski politiki.

Odstotek sofinanciranja projektov s pomočjo lestvice razvrstitev projektov v kakovostne razrede in pripadajoče deleže sofinanciranja bi moral biti na podlagi 12. člena uredbe o kohezijski politiki določen že v razpisni dokumentaciji. Urad je lestvico razvrstitev in deleže sofinanciranja določil šele v postopku ocenjevanja vlog, zato je bil kršen 12. člen uredbe o kohezijski politiki, saj razpisna dokumentacija ni jasno določala načina razdelitve sredstev glede na doseženo skupno število točk ocenjenih projektov.

³⁶⁰ Uradni list RS, št. 70/00.

³⁶¹ Uradni list RS, št. 61/06, 58/09.

Urad mora na podlagi uredbe o kohezijski politiki zagotoviti kontrolo upravičenosti stroškov, vendar pa kontrolna enota ni opravila kontrole upravičenosti stroškov (vzorčnega preverjanja in preverjanja vzorca računov) pred izvedbo izplačila, kar je v neskladju z drugim odstavkom 28. člena uredbe o kohezijski politiki.

3.3.3.x Ministrstvo za šolstvo in šport je z Občino Podčetrtek na podlagi javnega razpisa za zbiranje predlogov za sofinanciranje investicij v športno-rekreacijsko infrastrukturo-II sklenilo pogodbo o sofinanciranju večnamenske športne dvorane v Občini Podčetrtek v vrednosti 2.000.000 evrov.

Komisija v postopku javnega razpisa ni preverila izpolnjevanja pogoja po točki 3.1. javnega razpisa, saj za vse prejete vloge ni pridobila dokazil iz javnih evidenc, iz katerih bi bilo razvidno, da izpolnjujejo pogoj za kandidiranje na javnem razpisu. Komisija tudi pri določitvi končne ocene prijavljenih projektov, če so se ocene ocenjevalcev razlikovale, ni upoštevala povprečne ocene ocenjevalcev, temveč je kot končno oceno določila nižjo ali višjo oceno posameznega ocenjevalca. Ministrstvo je uporabilo merila v neskladju z razpisno dokumentacijo in ni preverjalo izpolnjevanja pogojev, s čimer je kršilo 14. člen uredbe o kohezijski politiki.

Ministrstvo za kulturo

3.3.3.y Ministrstvo za kulturo in Centralna tehniška knjižnica sta na podlagi sklepa Vlade RS in izdane odločbe ministrstva sklenila pogodbo o zagotavljanju pogojev za delovanje Nemške čitalnice v letu 2009 v znesku 18.897 evrov. Sredstva za delovanje Centralne tehniške knjižnice je v letu 2009 zagotavljalo tudi Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki je sklenilo posebno pogodbo. Sklepanje dvostranskih pogodb in ne večstranskih pogodb predstavlja kršitev 50. člena ZJF, v skladu s katerim je za naloge, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih uporabnikov, lahko sklenjena le ena večstranska pogodba.

Pojasnilo Ministrstva za kulturo

Zaradi dolgotrajnega postopka usklajevanja in potrjevanja Programa dela in finančnega načrta Centralne tehniške knjižnice za leto 2009 je bilo treba izjemoma skleniti dvostransko pogodbo, in sicer med Ministrstvom za kulturo in Centralno tehniško knjižnico, saj časa za uskladitev in sklenitev večstranske pogodbe po potrditvi programa na Vladi RS ni bilo, ne da bi bilo ogroženo delovanje Nemške čitalnice.

3.3.3.z Ministrstvo za kulturo je sklenilo z Javno agencijo za knjigo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Javna agencija za knjigo) pogodbo in dodatke k pogodbi o začasnem financiranju delovanja agencije za obdobje od 15. 12. 2008 do 30. 6. 2009. Dne 1. 7. 2009 sta ministrstvo in Javna agencija za knjigo sklenila pogodbo o financiranju programa dela Javne agencije za knjigo za leto 2009 v znesku 6.156.398 evrov. V skladu z 11. členom Zakona o javni agenciji za knjigo Republike Slovenije³⁶² in 26. členom Sklepa o ustanovitvi Javne agencije za knjigo Republike Slovenije³⁶³ so prihodki Javne agencije za knjigo tudi sredstva državnega proračuna, pridobljena na podlagi pogodbe z ministrstvom, pristojnim za kulturo, in ministrstvom, pristojnim za znanost. Ker je vsako ministrstvo sklepalo pogodbe posebej, gre za kršitev 50. člena ZJF, saj se pri zagotavljanju sredstev več ministrstev lahko sklepa le ena večstranska pogodba, v kateri bi moral biti določen koordinator nalog.

Svet Javne agencije za knjigo je program dela in finančni načrt za leto 2009 sprejel dne 20. 3. 2009, Vlada RS pa je izdala soglasje k programu dela in finančnemu načrtu Javne agencije za knjigo dne 17. 6. 2009. Financiranje Javne agencije za knjigo do 17. 6. 2009, ko je pridobila k programu dela in finančnemu načrtu soglasje ustanovitelja, je bilo v nasprotju s 23. členom ZUJIK. V skladu s 23. členom ZUJIK se

³⁶² Uradni list RS, št. 112/07.

³⁶³ Uradni list RS, št. 57/08.

zagotavljajo javna sredstva javnim skladom ali javnim agencijam na podlagi ustanovitvenega akta, in sicer določi višino javnih sredstev za financiranje ustanovitelj v skladu s potrjenim programom dela in letnim izvedbenim načrtom, ki je tudi podlaga za transfer sredstev.

3.3.3.aa Ministrstvo za kulturo je z družbo Radio Štajerski val, d. o. o., Šmarje pri Jelšah (v nadaljevanju: Radio Štajerski val) sklenilo pogodbo o financiranju in izvedbi projekta v letu 2009 v vrednosti 32.120 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega razpisa za sofinanciranje programskih vsebin medijev v letu 2009.

Z javnim razpisom je bilo določeno, da se z razpisom ne sofinancirajo mediji sami po sebi, ampak zgolj ustvarjanje vsebin znotraj posameznega medija in da so upravičeni stroški vsi neposredni stroški, ki so potrebni za produkcijo vsebin. Ministrstvo je družbi Radio Štajerski val nakazalo celoten pogodbeni znesek 32.120 evrov, čeprav družba Radio Štajerski val ni predložila ustrezne obračunske dokumentacije v zvezi z izvajanjem projekta javnega razpisa. Družba Radio Štajerski val je sicer predložila obračunsko dokumentacijo za celotno pogodbeno vrednost projekta, vendar razen navedenega zneska stroški niso neposredni stroški, ki so bili potrebni za produkcijo vsebin, ali pa iz dokumentacije ni razvidna vsebina opravljenih storitev. Ministrstvo je z izplačilom celotnega pogodbenega zneska ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, ter v nasprotju z drugim odstavkom istega člena, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.3.bb Na podlagi odločb je Ministrstvo za kulturo Filmskemu skladu Republike Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: Filmski sklad) dodelilo 4.256.437 evrov za izvedbo programa za leto 2009.

Vlada RS je potrdila program dela in finančni načrt 11. 6. 2009, njegovo spremembo pa 26. 11. 2009. Financiranje Filmskega sklada, ne da bi k temu podal soglasje ustanovitelj, pomeni kršitev 23. člena ZUJIK v povezavi z 8. členom Akta o ustanovitvi Filmskega sklada Republike Slovenije³⁶⁴. V skladu s 23. členom ZUJIK se zagotavljajo javna sredstva javnim skladom ali javnim agencijam na podlagi ustanovitvenega akta, in sicer določi višino javnih sredstev za financiranje ustanovitelj v skladu s potrjenim programom dela in letnim izvedbenim načrtom, ki je tudi podlaga za transfer sredstev.

Ministrstvo je v letu 2009 v skladu z izdano odločbo nakazalo Filmskemu skladu sredstva za realizacijo filmskega programa v znesku 2.981.941 evrov, kjer je določeno, da ministrstvo nakaže sredstva na podlagi specificiranega zahtevka. S financiranjem Filmskega sklada brez predložene ustrezne obračunske dokumentacije je ministrstvo ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, in 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 bi moralo v skladu z 71. členom ZJF opravljati nadzor nad poslovanjem in nad izvajanjem odobrenih programov javnih zavodov in javnih skladov.

³⁶⁴ Uradni list RS, št. 96/00, 111/00, 66/01, 84/01, 85/02.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Negativno mnenje

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2009 smo ugotovili:

- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 12.411.606 evrov, ker:
 - med nedavčnimi prihodki niso izkazane izplačane dividende družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana v znesku 3.921.288 evrov, ki so bile porabljene za financiranje zaračunanih stroškov Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana – točka 2.2.1.2.a;
 - med nedavčnimi prihodki niso izkazani prihodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov iz mednarodnih gospodarskih poslov v znesku 8.490.318 evrov – točka 2.2.2.1.c;
- odhodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 79.021.239 evrov, ker:
 - med tekočimi transferi niso izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje v znesku 48.157 evrov – točka 2.2.1.2.a;
 - med tekočimi odhodki niso izkazani stroški za obresti za založena sredstva in zaračunani stroški Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana v znesku 6.990.496 evrov – točka 2.2.1.2.a;
 - med tekočimi odhodki niso izkazani odhodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov iz mednarodnih gospodarskih poslov, v znesku 8.100.843 evrov – točka 2.2.2.1.c;
 - med tekočimi odhodki niso izkazana sredstva za oblikovanje garancijskega sklada, ki so bila dana v upravljanje Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, v znesku 52.660.665 evrov – točka 2.2.2.1.e;
 - med tekočimi transferi niso izkazana plačila odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja v znesku 11.221.078 evrov – točka 2.2.3.1.d;
- izdatki *v računu finančnih terjatev in naložb* so prenizko izkazani za 1.889.426.522 evrov, ker:
 - so med izdatki napačno izkazana sredstva za oblikovanje varnostnih rezerv za zavarovanje in financiranje mednarodnih gospodarskih poslov v znesku 10.000.000 evrov – točka 2.2.2.1.c;
 - so med izdatki napačno izkazana sredstva za oblikovanje garancijskega sklada, ki so bila dana v upravljanje Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, v znesku 52.660.665 evrov – točka 2.2.2.1.e;

- so med izdatki napačno izkazana sredstva za oblikovanje holdinškega sklada, ki so bila dana v upravljanje Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, v znesku 35.049.996 evrov – točka 2.2.2.1.f;
- med izdatki niso izkazana sredstva, ki jih je proračun vložil v sistem enotnega zakladniškega računa države in so bila naložena v poslovne banke v znesku 1.987.137.183 evrov – točka 2.2.3.1.c;
- prejemki *v računu financiranja* so prenizko izkazani za 14.338.443 evrov, ker:
 - med prejemki iz zadolževanja niso izkazana založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana za izplačila upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje in njene zaračunane stroške v znesku 3.117.365 evrov – točka 2.2.1.2.a;
 - niso izkazani prejemki iz zadolževanja z obveznico RS 39, porabljeni za poplačila odškodnin žrtvam vojnega in poveljnega nasilja, v znesku 11.221.078 evrov – točka 2.2.3.1.d.
- zaradi nepravilnega razvrščanja prihodkov *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani davčni prihodki in prenizko izkazani nedavčni prihodki v znesku 1.263.609 evrov – točka 2.2.1.1.a;
- zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani tekoči odhodki in prenizko izkazani investicijski odhodki v znesku 91.456 evrov – točka 2.2.1.2.c;
- zaradi nepravilnega razvrščanja izdatkov *v računu finančnih terjatev in naložb* so previsoko izkazani izdatki za povečanje kapitalskih deležev in prenizko izdatki za dana posojila v znesku 12.985.000 evrov – točka 2.2.2.1.b.

Menimo, da splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, ki ga je predložilo Ministrstvo za finance Računskemu sodišču 30. 3. 2010, ne prikazuje resnično in pošteno prejemkov in izdatkov proračuna, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi.

Pojasnjevalna odstavka

Ne glede na to, da bilanca stanja na dan 31. 12. 2009³⁶⁵ ni bila predmet revidiranja, smo v okviru revidiranja splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna ugotovili napačno izkazovanje v bilanci stanja, na kar opozarjamo v nadaljevanju:

- prenizko so izkazane terjatve do Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana in odloženi prihodki v znesku 88.006.774 evrov, ki se nanašajo na prenesene delnice družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana na Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana – točka 2.2.1.2.a;
- prenizko so izkazane obveznosti iz zadolževanja in splošni sklad v znesku 154.779.030 evrov, ki se nanašajo na založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana pri vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje – točka 2.2.1.2.a;
- previsoko je izkazana dolgoročna finančna naložba v delnice, ki se nanaša na nakup obveznic Nove kreditne banke Maribor, d. d., Maribor z lastnostmi inovativnih instrumentov v znesku 12.985.000 evrov in prenizko izkazano dolgoročno dano posojilo z odkupom vrednostnih papirjev Nove kreditne banke Maribor, d. d., Maribor v enakem znesku – točka 2.2.2.1.b;

³⁶⁵ Bilance stanja neposrednih proračunskih uporabnikov niso sestavni del zaključnega računa proračuna in niso bile predmet revidiranja.

- niso izkazana sredstva in obveznosti, ki nastajajo iz zavarovalnih poslov po Zakonu o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov, in po podatkih Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana znašajo 125.428.388 evrov – točka 2.2.2.1.c;
- previsoko je izkazano dano posojilo Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo za oblikovanje garancijskega sklada v znesku 52.660.665 evrov in prenizko terjatve za sredstva, dana v upravljanje podjetniškemu skladu, v enakem znesku – točka 2.2.2.1.e;
- previsoko je izkazano dano posojilo Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo za oblikovanje holdinškega sklada v znesku 35.049.996 evrov in prenizko izkazana denarna sredstva Republike Slovenije na računu holdinškega sklada v enakem znesku – točka 2.2.2.1.f;
- potencialne obveznosti iz danih poroštev po Zakonu o jamstveni shemi Republike Slovenije so prenizko izkazane za 97.953 evrov – točka 2.2.2.3.4;
- prenizko je izkazan splošni sklad za vložena sredstva v sistem enotnega zakladniškega računa države v znesku 1.987.137.183 evrov – točka 2.2.3.1.c;
- dane vloge v sistem enotnega zakladniškega računa države v znesku 1.270.000.000 evrov so nepravilno evidentirane med kratkoročnimi terjatvami, namesto med dolgoročno danimi depoziti – točka 2.2.3.1.c.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.2.2.3.2 tega poročila, v kateri so obravnavana poročstva Republike Slovenije Novi Ljubljanski banki, d. d., Ljubljana in Abanki Vipava, d. d., Ljubljana. V letu 2009 je Republika Slovenija omenjenima bankama izdala poročstva v skupni vrednosti 2 milijardi evrov, ki po naši oceni niso ustrezno zavarovana.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2009.

Negativno mnenje

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

- *Zakonom o javnih uslužbencih*, ker:
 - je javna uslužbenka nepravilno napredovala – točka 3.3.1.e;
 - je z izvedenim postopkom javnega natečaja zaobšla dejanski namen javnega natečaja – točka 3.3.1.c;
 - v aktu o sistemizaciji niti na njegovi podlagi sklenjeni pogodbi o zaposlitvi ni določila posebnih pogojev dela in dodatkov – točka 3.3.1.d;
- *Zakonom o delovnih razmerjih*, ker je:
 - razporedila javne uslužbenke na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev – točke 3.3.1.f, 3.3.1.g, 3.3.1.h in 3.3.1.i;
 - z izvedenim postopkom objave prostega delovnega mesta zaobšla dejanski namen objave prostega delovnega mesta – točka 3.3.1.c;
 - niso bili izpolnjeni pogoji za opravljanje nadurnega dela – točka 3.3.1.d;

- *Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju*, ker:
 - je nepravilno izplačala dodatek – točka 3.3.1.d;
- *Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*, ker:
 - so bili kandidati različno obravnavani – točka 3.3.1.l;
- *Uredbo o notranji organizaciji in sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave*, ker:
 - dodatek ni opredeljen v aktu o sistemizaciji delovnih mest – točka 3.3.1.d;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - je javnemu uslužbencu obračunala previsok dodatek za delovno dobo – točka 3.3.1.j;
- *Zakonom o javnih financah*, ker:
 - pri izplačilih ni preverila pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini – točke 3.3.1.k, 3.3.2.g, 3.3.2.i, 3.3.2.j, 3.3.2.k, 3.3.2.n, 3.3.2.o, 3.3.2.r, 3.3.2.u, 3.3.2.w, 3.3.2.z, 3.3.3.d, 3.3.3.g, 3.3.3.m, 3.3.3.r, 3.3.3.aa in 3.3.3.bb;
 - je prevzela obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu – točke 3.3.2.u, 3.3.2.v in 3.3.2.w;
 - je oddala naročilo brez sklenjene pogodbe/aneksa oziroma je pogodbo/aneks sklenila po tem, ko je bilo naročilo oddano – točki 3.3.2.p in 3.3.3.q;
 - ni izvedla postopka javnega naročila – točka 3.3.2.p;
 - ni pravilno izkazala prevzetih obveznosti – točki 3.3.2.t in 3.3.2.j;
 - ni spoštovala načela namenskosti – točki 3.3.2.h in 3.3.3.p;
 - ni spoštovala načela gospodarnosti – točki 3.3.2.s in 3.3.2.w;
 - ni izvajala nadzora nad poslovanjem pravnih oseb – točke 3.3.3.e, 3.3.3.n, 3.3.3.o, 3.3.3.r in 3.3.3.bb;
 - ni sklepala večstranskih pogodb – točki 3.3.3.y in 3.3.3.z;
 - ni zahtevala vračila sredstev – točka 3.3.3.e;
 - je izplačevala predplačila – točki 3.3.2.aa in 3.3.2.dd;
 - je s Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana sklenila pogodbo o ureditvi načina poplačila obveznosti iz vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje, ne da bi bili zato izpolnjeni zakonski pogoji – točka 2.2.1.2.a;
 - je ob nakupu družbe Studentenheim Korotan GmbH porabila sredstva za namen, ki ni bil načrtovan v proračunu – točka 2.2.2.1.a;
 - je ob nakupu obveznic Nove kreditne banke Maribor, d. d., Maribor z lastnostmi inovativnih instrumentov porabila sredstva za namen, ki ni bil načrtovan v proračunu – točka 2.2.2.1.b;
 - je brez prej izvedenega postopka, določenega v Zakonu o javnih financah, prodala delež v družbi Energetika Projekt, d. o. o., Vransko, kupnino od prodaje družbe pa v Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 ni določila kot namenski prejemek proračuna – točka 2.2.2.1.g;
 - ni takoj začela s postopki za izterjavo regresnih zahtevkov iz unovčenih poroštev – točki 2.2.2.4.a in 2.2.2.4.b;
 - terjatev do IUV, industrije usnja, d. d., Vrhnika iz unovčenega porošstva ni prijavila v stečajni postopek – točka 2.2.2.5.b;
 - se je zadolžila v nasprotju s potrjenim programom financiranja – točki 2.2.3.1.a in 2.2.3.1.b;

- ni pravilno izvedla ukrepov za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem – točka 2.2.3.1.c;
- *Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005, Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007, Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 ter Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, ker je:*
 - obveznost poravnala v daljših rokih, kot so predpisani – točke 3.3.2.h, 3.3.2.s, 3.3.2.v in 3.3.2.x;
 - je neustrezno prevzemala obveznosti v breme proračuna prihodnjih let – točki 3.3.2.j in 3.3.2.t;
- *Zakonom o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju, ker:*
 - ni izločila nepopolnih in neustreznih vlog oziroma ni zahtevala dopolnitve vlog – točke 3.3.2.m, 3.3.2.bb in 3.3.2.cc;
 - je prevzela obveznost, ki ni predmet pogodbe, oziroma je sklenila pogodbo, ne da bi izvedla predpisan postopek oddaje javnega naročila – točke 3.3.2.e, 3.3.2.p, 3.3.2.y in 3.3.2.aa;
 - ni izbrala najugodnejšega ponudnika – točka 3.3.2.f;
 - ni preverila ponudbene cene in ni spoštovala načela gospodarnosti – točka 3.3.2.l;
 - ni objavila izida o oddaji javnega naročila oziroma obvestila o zavrnitvi vseh ponudb v uradnem listu – točki 3.3.2.l in 3.3.2.m;
- *Zakonom o javnih cestah, ker:*
 - ni izbrala na javnem razpisu koncesionarja za opravljanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest – točka 3.3.2.q;
- *Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu, ker:*
 - ni preverila, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo, za najmanj devet pogodb, ki so presegale vrednost 5.150.000 evrov, pa ni izkazala, da jih je bilo dovoljeno skleniti na podlagi predpisov o javnem naročanju, ker sklenitev katere od oblik javno-zasebnega partnerstva v teh primerih ne bi bila mogoča oziroma ekonomsko upravičena – točka 3.3.2.a;
- *Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo, ker:*
 - je sklenila pogodbo pred potrditvijo programa dela – točki 3.3.3.z in 3.3.3.bb;
- *Zakonom o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju, ker:*
 - je potrjevala neustrezen program – točka 3.3.3.b;
- *Zakonom o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje - Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije, ker:*
 - zaradi pomanjkljivega nadzora ni natančne razmejitve med stroški zapiranja Rudnika Trbovlje - Hrastnik in stroški rednega poslovanja Rudnika Trbovlje - Hrastnik – točka 3.3.3.g;
- *Zakonom o gospodarskih družbah, ker:*
 - pogodbe ni sklenil zakoniti zastopnik gospodarske družbe – točka 3.3.3.p;
- *Zakonom o raziskovalni in razvojni dejavnosti, ker:*
 - ni bil izveden javni razpis za financiranje nakupa raziskovalne opreme – točka 3.3.3.r;

- *Zakonom o vodah*, ker:
 - vodni sklad ni bil ustanovljen kot proračunski sklad – točka 2.2.1.2.b;
- *Zakonom o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 1.030,15 milijonov evrov*, ker:
 - poroštvo Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Ljubljana ni bilo zavarovano – točka 2.2.2.3.1.b;
- *Zakonom o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in izdaje dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 544,22 milijonov evrov*, ker:
 - poroštvo Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Ljubljana ni bilo zavarovano – točka 2.2.2.3.1.b;
- *Zakonom o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz naslova kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 329,73 milijonov evrov*, ker:
 - poroštvo Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Ljubljana ni bilo zavarovano – točka 2.2.2.3.1.b;
- *Zakonom o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe*, ker:
 - ni nadzirala izvajanja zakona – točki 2.2.2.3.3.b in 2.2.2.3.3.c;
- *Zakonom o jamstveni shemi Republike Slovenije*, ker:
 - ni nadzirala izvajanja zakona – točka 2.2.2.3.3.d;
- *Zakonom o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev*, ker:
 - poroštvo ni zavarovano – točka 2.2.2.4.c;
- *Zakonom o političnih strankah*, ker:
 - ni zaračunala globe političnim strankam, ki računskemu sodišču niso posredovale letnega poročila o poslovanju stranke za preteklo leto oziroma ga niso posredovale v roku – točka 2.2.1.1.c;
- *Zakonom o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje*, ker:
 - je v nasprotju z njegovimi določili s Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana sklenila pogodbo o ureditvi načina poplačila obveznosti iz vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje – točka 2.2.1.2.a;
- *Uredbo o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu Zakona o javnih financah*, ker:
 - vlogi za pridobitev porošstva nista bili popolni – točka 2.2.2.3.2.a;

- *Uredbo Komisije (ES) št. 1998/2006 z dne 15. 12. 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči de minimis*, ker:
 - ni preverjala zneska že dodeljenih državnih pomoči – točki 3.3.3.p in 3.3.3.t;
- *Uredbo o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest*, ker:
 - ni podelila koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest – točki 3.3.2.q in 3.3.2.v;
- *Uredbo o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu*, ker:
 - v programu ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulacij cen – točka 3.3.3.j;
 - normirana cena in kompenzacija ne temelji na analizi stroškov – točka 3.3.3.j;
- *Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ*, ker:
 - je ocenjevala vloge nad vrednostjo 100.000 evrov – točka 3.3.3.v;
- *Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*, ker:
 - v razpisu ni podrobnejše opredelitve pogojev za kandidiranje – točka 3.3.3.w;
 - prijavitelj ni izpolnjeval pogojev iz razpisa – točka 3.3.3.w;
 - v razpisu ni določen način razdelitve sredstev – točka 3.3.3.w;
 - ni bila izvedena ustrezna kontrola zahtevka – točka 3.3.3.w;
 - komisija ni preverila izpolnjevanja pogojev iz razpisa – točka 3.3.3.x;
 - v objavi javnega razpisa niso bila navedena merila – točka 3.3.3.c;
 - je upoštevala vloge, prispele po roku za oddajo vlog – točka 3.3.3.w;
- *Uredbo o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*, ker:
 - ni pravilno upoštevala meril pri dodelitvi sredstev – točka 3.3.3.i;
- *Uredbo o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz od leta 2004 do leta 2008*, ker:
 - ni pravočasno izdala sklepa o določitvi količnika "k" – točka 3.3.3.s;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - ni pravočasno pozvala vlagateljev k dopolnitvi vlog – točka 3.3.3.q;
 - ni navedla meril v javnem razpisu – točka 3.3.3.q;
 - ni navedla meril in uporabe meril v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji – točka 3.3.3.f;
 - ni pravočasno potrdila obrazca FEP (finančni elementi predobremenitev) – točka 3.3.3.v;
 - ni ocenila vlog na podlagi pogojev in meril iz javnega razpisa – točka 3.3.3.h;
 - ni zavrгла nepopolne vloge – točka 3.3.3.u;
 - ni vzpostavila ustrezne evidence pogodb – točka 3.3.2.c;
 - je v posameznem letu izkazovala prenizke obveznosti – točke 3.3.2.t, 3.3.3.k in 3.3.3.l;
 - kupnin od prodaje kapitalskih naložb ni obravnavala kot namenske prejemke proračuna – točka 2.2.2.2;

- *Pogodbami*, ker:
 - ni spoštovala pogodbenih določil – točke 3.3.2.i, 3.3.2.j, 3.3.2.n, 3.3.2.o, 3.3.2.cc, 3.3.3.j, 3.3.3.e, 3.3.3.m in 3.3.3.q.

Menimo, da je bilo poslovanje Vlade Republike Slovenije, za delo katere so odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitev proračunov v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe in organov v sestavi ministrstev pa njihovi predstojniki, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Za odpravo ugotovljenih nepravilnosti morajo revidirani uporabniki javnih sredstev 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 nepravilnosti.

Vlada Republike Slovenije mora:

- pričeti s postopki za spremembo Zakona o javnih uslužbencih, ki naj določi obdobje po nastopu nove zaposlitve, v katerem ne bo dovoljeno premeščati javnih uslužbencev na bolj zahtevna (višja) delovna mesta, ter izjeme oziroma pogoje, pod katerimi bi bilo tako premeščanje izjemoma dovoljeno – točka 3.3.1.c;
- pričeti s postopkom priprave takih zakonskih podlag, ki bodo:
 - poenotile sistem financiranja posrednih proračunskih uporabnikov;
 - poenotile način obračunavanja razlik med nakazanimi sredstvi in dejanskimi stroški;
 - določile način in pogoje pridobivanja sredstev različnih neposrednih proračunskih uporabnikov;
 - določile način in pogoje prenakazovanja sredstev končnim uporabnikom, kadar so posredni proračunski uporabniki samo posredniki pri dodeljevanju sredstev končnim uporabnikom – točka 3.3.3.a;
- pričeti s postopkom združitve problematike financiranja SOP in proračunsko postavko, torej oboje na Ministrstvu za finance ali oboje na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve – točka 3.3.3.d;
- za vsako od razkritih nepravilnosti na področju transferov predstaviti celoten proces, ki je pripeljal do izplačila, pri katerem je bila razkrita nepravilnost, opredeliti točko v procesu, na kateri je prišlo do nepravilnosti, ugotoviti vzrok za nastalo nepravilnost, na podlagi registra tveganj oceniti možne posledice za doseganje ciljev ter predstaviti sprejete ukrepe (notranje kontrole), ki bodo v bodoče preprečevali nastanek podobnih dogodkov – točke 3.3.3.b, 3.3.3.c, 3.3.3.d, 3.3.3.e, 3.3.3.f, 3.3.3.g, 3.3.3.h, 3.3.3.i, 3.3.3.j, 3.3.3.k, 3.3.3.l, 3.3.3.m, 3.3.3.n, 3.3.3.o, 3.3.3.p, 3.3.3.q, 3.3.3.r, 3.3.3.s, 3.3.3.t, 3.3.3.u, 3.3.3.v, 3.3.3.w, 3.3.3.x, 3.3.3.y, 3.3.3.aa in 3.3.3.bb;

Ministrstvo za finance mora:

- določbe novega pravilnika o EKN, ki se nanašajo na evidentiranje dolgoročno danih depozitov, uskladiti z določili ZJF – točka 2.2;

Ministrstvo za obrambo mora:

- od najemnikov zahtevati povračilo stroškov, ki jih je namesto njih plačalo ministrstvo – točka 3.3.2.h;

Ministrstvo za promet mora:

- od izvajalca zahtevati obračun popusta in vračilo preveč plačanih sredstev – točka 3.3.2.r;

Ministrstvo za okolje in prostor mora:

- od izvajalca zahtevati poračun razlike med pogodbeno in obračunano ceno ter vračilo te razlike v proračun – točka 3.3.2.z;
- pripraviti ustrezna postopkovna navodila za izplačila Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije, v katerih bo opredeljeno, da se sredstva iz proračuna nakazujejo šele po po izvršenih nakazilih končnim prejemnikom sredstev – točka 3.3.3.m.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja³⁶⁶. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da uporabniki javnih sredstev kršijo obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

³⁶⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- predstojniki pred pisno odločitvijo o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela preverijo, ali gre za delo, ki presega pričakovan obseg dela posameznika v posameznem mesecu in je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog proračunskega uporabnika, ali pa to delo sodi v okvir rednih delovnih nalog javnega uslužbenca; če se je javnemu uslužbencu več mesecev zapored izplačevala delovna uspešnost iz povečanega obsega dela, ki ga je ta opravljal v okviru rednega dela, naj predstojniki preverijo, ali je bil javni uslužbenec za redne naloge ustrezno obremenjen in ali je svoje redno delo uspešno opravil;
- poskrbi, da bo potrdila programe dela in finančne načrte pred pričetkom leta, na katero se nanašajo, oziroma takoj v začetku leta in s tem omogočila posrednim proračunskim uporabnikom nemoteno delovanje;
- pred ponovno predložitvijo predloga zaključnega računa za leto 2008 v potrditev Državnemu zboru Republike Slovenije predlog dopolni z evidentiranjem poslovnih dogodkov, ki se nanašajo na pridobitev poslovnega deleža v družbi Rimske terme, d. o. o., Rimske Toplice, in sicer v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2008 poveča kapitalske prihodke v znesku 1.000.000 evrov, v računu finančnih terjatev in naložb pa izdatke za povečanje kapitalskih deležev v enakem znesku;
- zagotovi, da organi javnih zavodov potrdijo letni program dela in finančni načrt pred pričetkom leta, na katero se nanaša, Vlada Republike Slovenije pa naj ga potrdi v roku enega meseca po potrditvi organov upravljanja.

Ministrstvu za finance, Davčni upravi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v poročilu A1-JFP zaradi večje preglednosti poročanja o izvršenih vplačilih davčnih prihodkov na vplačilne račune prikaže tudi podatek o davčnih odtegljajih od dohodkov od prihrankov, ki jih za državljane Republike Slovenije v prehodnem obdobju v proračun nakazujejo Avstrija, Belgija, Luksemburg ter nekatere druge države in za vodenje evidence navedenih davčnih odtegljajev vzpostavi evidenco, ki bo zagotavljala ustrezno varnost podatkov;
- prihodke iz vplačanega davka na dodano vrednost od elektronsko opravljenih storitev v poročilu A1-JFP izkaže na nižji ravni podkonta 704000 – Davek na dodano vrednost po obračunu.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- spremlja tudi podatke o kvaliteti zavarovanja kreditov, ki imajo poroštvo Republike Slovenije po Zakonu o jamstveni shemi Republike Slovenije saj je od tega odvisna uspešnost izterjave terjatev iz unovčenih poroštev ob morebitnih unovčitvah v prihodnjih letih in realizacija bodočih prejemkov računa finančnih terjatev in naložb;

- vzpostavi evidenco potencialnih obveznosti iz tožb za vračilo preplačil delnic Zavarovalnice Triglav, d. d., Ljubljana.

Protokolu v Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- zagotovi nemoteno izvajanje nalog s prerazporejanjem delovnega časa.

Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo, naj:

- pripravi predlog spremembe Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, v katerih jasno opredeli, kateri podatki o povprečni mesečni plači so osnova za izračun nadomestil;

Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo priporočamo, naj:

- od Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije ob posameznem izplačilu iz proračuna zahteva predložitev take dokumentacije, iz katerih bo razvidno, kdaj je sredstva nakazala končnemu porabniku;
- Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije priporoči, da v bodoče sklepa s posameznimi prejemniki sredstev manj pogodb kot doslej, kar bi omogočilo preglednost sofinanciranja raziskovalne dejavnosti in izogibanje dvojnemu financiranju posameznega dela dejavnosti;

Ministrstvu za šolstvo in šport priporočamo, naj:

- v Pozivu za predložitev vlog za pridobitev sredstev financiranja investicijsko vzdrževalnih del jasneje opredeli pogoje za kandidiranje na javnem razpisu tako, da natančno določi izločitvene pogoje za nadaljnjo obravnavo v postopku.

Pravni pouk

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

Številka: 1201-1/2009/246

Ljubljana, 15. septembra 2010

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
4. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
5. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
6. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
7. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
8. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
9. Ministrstvu za obrambo, priporočeno s povratnico;
10. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
11. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
12. Ministrstvu za promet, priporočeno s povratnico;
13. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
14. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno;
15. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
16. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
17. Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije, priporočeno;
18. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
19. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, priporočeno;
20. Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, priporočeno;
21. Uradu vlade za komuniciranje, priporočeno;
22. Statističnemu uradu Republike Slovenije, priporočeno;
23. Protokolu v Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
24. Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, priporočeno;
25. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
26. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
27. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
28. Borutu Miklavčiču, priporočeno;
29. mag. Zlati Ploštajner, priporočeno;
30. mag. Milanu Martinu Cviklu, priporočeno;
31. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
32. arhivu, tu.



Bedimo nad potmi javnega denarja

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

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

Enota Maribor / Maribor Office

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