

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

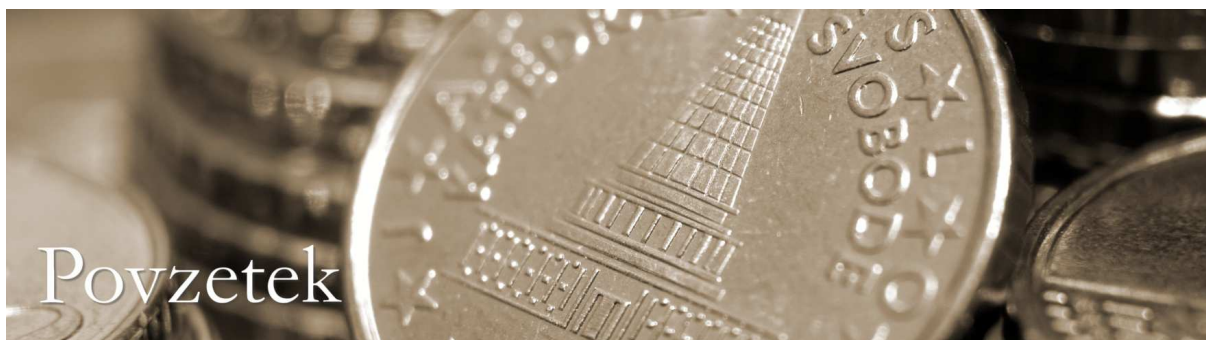
Predlog zaključnega računa proračuna
Republike Slovenije za leto 2010

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 2010



Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, 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. Revidirali smo tudi zbirno bilanco stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2010 in poslovanje enotnega zakladniškega računa države.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna v letu 2010.

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 2010 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavnimi prihodki niso izkazane izplačane dividende družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana in prihodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov iz mednarodnih gospodarskih poslov. Med odhodki niso izkazana izplačila upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje, obresti za založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SOD), stroški, ki si jih je SOD zaračunala 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 pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo. Odhodki za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi pa so izkazani v previsokem znesku. V računu finančnih terjatev in naložb so napačno izkazana sredstva za oblikovanje garancijskega sklada pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo, niso pa izkazana sredstva, ki jih je Republika Slovenija vložila v družbe tveganega kapitala. 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. Izdatki v računu financiranja so prenizko izkazani, ker med izdatki ni izkazano poplačilo obveznosti do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem.

Zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov so previsoko izkazani tekoči transferi in prenizko investicijski odhodki in stroški obresti, poleg tega pa je računsko sodišče opozorilo tudi na neustrezno računovodsko ureditev evidentiranja dolgoročno danih depozitov v Zakonu o javnih financah.

Ne da bi to vplivalo na revizijsko mnenje, je računsko sodišče opozorilo, da poročila, izdana bankam za omejitev učinkov finančne krize in Družbi za avtoceste Republike Slovenije, d. d., Celje, niso ustrezno zavarovana.

Zbirna bilanca stanja državnega proračuna je bila prvič pripravljena na dan 31. 12. 2010, in sicer na podlagi prvega odstavka 96. člena Zakona o javnih financah. Vključena je v obrazložitev predloga zaključnega računa proračuna za leto 2010. V zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2010 je vključenih 180 neposrednih uporabnikov državnega proračuna, od tega 130 vladnih proračunskih uporabnikov ter 49 nevladnih in pravosodnih proračunskih uporabnikov ter proračunski uporabnik Republika Slovenija – Proračun. Celotna aktiva zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2010 je znašala 22.075.055.831 evrov, pri čemer je 95 odstotkov celotne aktive predstavljalo 18 neposrednih proračunskih uporabnikov.

Preverili smo predvsem popolnost vključitve vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna v zbirno bilanco stanja ter izvedli omejen nabor preveritev na najpomembnejših postavkah glede na zaznana tveganja. V skladu z revizijskim programom smo se osredotočili na postavke opredmetenih osnovnih sredstev, dolgoročnih finančnih naložb, terjatev za sredstva, dana v upravljanje, denarnih sredstev in drugih kratkoročnih terjatev ter na teh postavkah na izbrane proračunske uporabnike.

Med pomembnejšimi ugotovitvami izpostavljamo, da terjatve za odmerjene, a še ne plačane dajatve, niso izkazane v zbirni bilanci stanja, kar je v neskladju z določbami Zakona o računovodstvu in Slovenskih računovodskih standardov; takih terjatev je vsaj 348.311.220 evrov.

Neposredni proračunski uporabniki med opredmetenimi osnovnimi sredstvi izkazujejo tudi sredstva z nabavno vrednostjo 1 evro, kar pomeni kršitev Zakona o računovodstvu ter Slovenskih računovodskih standardov. Na dan 31. 12. 2010 so imela ministrstva v svojih poslovnih knjigah evidentiranih 42.431 osnovnih sredstev z nabavno vrednostjo 1 evro. Od tega 847 zemljišč in 409 zgradb, ostalo pa predstavlja oprema.

O zbirni bilanci stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2010 ne izrekamo mnenja, saj razen določbe Zakona o javnih financah, da je sestavni del zaključnega računa proračuna, niti njena definicija niti namen in način njene priprave niso opredeljeni. Z revizijo smo želeli predvsem opozoriti na slabosti, ki smo jih ugotovili v zvezi z zagotavljanjem popolnosti, dokazovanjem lastništva in obstoja ter pravilnim vrednotenjem pomembnejših postavk zbirne bilance stanja.

Tudi razkritja v reviziji enotnega zakladniškega računa države niso vplivala na mnenje, saj smo želeli opozoriti na slabosti v organiziranosti, ustreznosti pravnih podlag, ki urejajo poslovanje enotnega zakladniškega računa države, in na ustreznost upravljanja s sredstvi, ki jih proračunski uporabniki izkazujejo v sistemu enotnega zakladniškega računa države.

Glede na obseg poslovanja v letu 2010 in dolgoročni vpliv na poslovanje v naslednjih letih je bila podana ocena, da je z dodeljevanjem dolgoročnih depozitov poslovnim bankam iz sredstev enotnega zakladniškega računa države kršeno osnovno načelo likvidnosti, kot ga določa Zakon o javnih financah. Obstaja tveganje, da dodeljeni depoziti pomenijo neustrezno obliko zagotavljanja sredstev bankam za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem. Takšna pomoč je dovoljena, vendar po postopkih, kot jih določa Zakon o javnih financah. Ker pa so bankam dodeljeni dolgoročni depoziti iz sredstev enotnega zakladniškega računa države in ne posojila iz proračunskih sredstev, niso zagotovljeni pogoji za nadzor nad porabo sredstev, na katerih temelji državna pomoč. Velik obseg dodelitve dolgoročnih depozitov tako v letu 2009 (1.270 milijonov evrov) kot v letu 2010 (521 milijonov evrov) ne bi bil možen brez vlog proračuna države v enotni zakladniški račun države, ki so na zadnji dan leta 2010 izkazane v znesku 1.280 milijonov evrov.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev izreklo o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2010 *mnenje s pridržkom*.

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

- *Zakon o delovnih razmerjih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so razporedili javne uslužbence na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev;
- *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so pisni dogovor o povečanem obsegu dela sklenili po opravljenem delu;
- *Zakon o zunanjih zadevah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so razporedili javne uslužbence na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev;
- *Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so previsoko določili položajni dodatek;
- *Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnih uslužbencem in funkcionarjem*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so neupravičeno izplačali stroške prevoza;
- *Kolektivna pogodba za javni sektor*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so previsoko izplačali dodatek za izmensko delo in nepravilno obračunali dodatek za delo v deljenem delovnem času ter niso izplačali tretje četrtine plačnih nesorazmerij.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso ustrezno vključili obveznosti v proračun; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini; pri izplačilih niso preverili pravne podlage in obsega obveznosti; niso pravilno izkazali prevzetih obveznosti; niso spoštovali načel namenskosti, učinkovitosti in gospodarnosti; niso delovale notranje kontrole; izplačevali so predplačila; sredstva proračunske rezervacije so uporabljali za vnaprej znane namene; sredstva splošne proračunske rezervacije so uporabili za predvidene namene;
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008, Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 ter Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so obveznosti plačevali v rokih, daljših od predpisanih; nepravilno so predobremenili proračun in sklenili pogodbo o postopnem odkupu ter izplačali predplačilo;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so v posameznem letu izkazovali prenizke obveznosti.

Neskladja s predpisi o javnem naročanju:

- *Zakon o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so objavili neustrezno obvestilo o oddaji javnega naročila; uporabili so neustrezen postopek javnega naročila; niso zagotovili okoliščin, ki bi preprečevale diskriminacijo ponudnikov; niso preverili ponudbene cene; niso spoštovali načela gospodarnosti; niso ustrezno objavili obvestila o zavrnitvi vseh ponudb; niso ustrezno objavili obvestila o oddaji javnega naročila; niso izločili neustrezne ponudbe; sprejeli so spremenjeno ponudbeno ceno;
- *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki 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 določili koordinatorja pri večstranski pogodbi; niso izvajali nadzora nad poslovanjem pravnih oseb; niso zagotovili pravočasne uskladitve finančnega načrta s sklenjeno pogodbo;
- *Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso sprejeli programa zapiranja rudnika;
- *Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso izvedli javnega razpisa za financiranje nakupa raziskovalne opreme;
- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso sprejeli metodologije;
- *Zakon o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so neustrezno uporabili sredstva koncesijske dajatve;
- *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 sredstva, čeprav v programu ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulacij cen; neustrezno so tudi določili kompenzacijo;
- *Uredba o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so neupravičeno podaljšali koncesijske pogodbe;
- *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kopenske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki v objavi javnega razpisa niso navedli meril;
- *Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov od leta 2004 do leta 2010*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so nepravčasno izdali sklep ter nepravilno izračunali višino sredstev;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki niso ustrezno izvedli vseh postopkov javnega naročanja; v posameznem letu so izkazovali prenizke obveznosti; pogodbe niso vsebovale vseh obveznih sestavin; niso sklenili pogodbe pred pričetkom del;
- *Pravilnik o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki v pogodbi niso opredelili števila študentov;
- *Pravilnik o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki v razpisu niso ustrezno navedli meril;
- *Pravilnik o sestavi, nalogah, pristojnostih in načinu dela Komisije Republike Slovenije za medicinsko etiko*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so neupravičeno sklenili pogodbo o delnem kritju plače zdravnika;
- *Pravilnik o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki v pogodbi niso navedli terminskega načrta porabe sredstev, sklep o sofinanciranju pa je bil prepozno izdan;
- *Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča*: Vlada RS in vladni proračunski uporabniki občini niso sporočili točnih podatkov o stanju nepremičnin.

Druge neskladja s predpisi:

- *Zakon o javnih financah*: vladni proračunski uporabnik je iz proračuna izplačal sredstva na podlagi pogodbe, ki je bila sklenjena, ne da bi bili za to izpolnjeni zakonski pogoji;
- *Zakon o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje*: vladni proračunski uporabnik je izplačal sredstva na podlagi pogodbe, ki je bila sklenjena v nasprotju z določili zakona;

- *Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov*: sredstva varnostnih rezerv so naložena v nasprotju z določili zakona;
- *Zakon o vodah*: Vlada RS ni ustanovila vodnega sklada kot proračunski sklad;
- *Zakon o soglasju in poročtvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz naslova danih 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*: vladni proračunski uporabnik ni zavaroval državnega poročstva;
- *Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save*: Vlada RS in vladni proračunski uporabnik sta v nasprotju z določili zakona v pogodbi o izvajanju gospodarske javne službe uredila lastništvo nad infrastrukturo in razmerja v povezavi z ureditvijo vodne infrastrukture ter zagotovila sredstva za financiranje infrastrukture;
- *Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije*: vladni proračunski uporabnik ni izvajal nadzora nad izpolnjevanjem zakonskih pogojev oziroma omejitev pri bankah, ki so dobile jamstveno kvoto;
- *Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe*: vladni proračunski uporabnik ni izvajal nadzora nad izpolnjevanjem zakonskih pogojev oziroma omejitev pri bankah, ki so dobile jamstveno kvoto in ni nadziral izvajanja zakona;
- *Zakon o slovenski izvozni in razvojni banki*: vladni proračunski uporabnik ni izvajal nadzora nad SID – Slovensko izvozno in razvojno banko, d. d., Ljubljana.

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

KAZALO

1. UVOD	12
2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNA BILANCA STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2010	15
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	15
2.2 PREDSTAVITEV ZBIRNE BILANCE STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2010 ...	16
2.3 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNE BILANCE STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2010	18
2.3.1 Spremembe in dopolnitve Zakona o javnih financah v letu 2010	21
2.3.2 Bilanca prihodkov in odhodkov	23
2.3.2.1 Proračunski prihodki in odhodki.....	25
2.3.2.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije.....	36
2.3.3 Račun finančnih terjatev in naložb	41
2.3.3.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	42
2.3.4 Poroštva Republike Slovenije	49
2.3.4.1 Izdana poročila Republike Slovenije v letu 2010.....	49
2.3.4.2 Unovčena poročila in vračila unovčenih poročil v letu 2010	66
2.3.4.3 Terjatve za unovčena poročila	73
2.3.5 Račun financiranja	75
2.3.5.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	76
2.3.5.2 Načrtovanje zadolževanja v proračunu Republike Slovenije	81
2.3.5.3 Upravljanje z dolgom državnega proračuna	84
2.3.5.4 Primerjava izkazanega primanjkljaja državnega proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država merjenega po metodologiji ESA 95.....	84
2.3.6 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna.....	86
2.3.7 Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2010.....	88
2.3.7.1 Pregled največjih postavk sredstev in najpomembnejših neposrednih proračunskih uporabnikov po vrednosti sredstev ter priprava zbirne bilance stanja.....	88
2.3.7.2 Dolgoročne finančne naložbe.....	92
2.3.7.3 Opredmetena osnovna sredstva	95

2.3.7.4	Terjatve za sredstva dana v upravljanje.....	98
2.3.7.5	Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah.....	100
2.3.7.6	Druge kratkoročne terjatve	102
2.4	POSLOVANJE ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA RAČUNA DRŽAVE	103
2.4.1	Organiziranost in računovodenje.....	103
2.4.1.1	Organiziranost.....	103
2.4.1.2	Upravljanje s sredstvi EZRD.....	105
2.4.1.3	Računovodenje EZRD	107
2.4.2	Poslovanje EZR v letu 2010	108
2.4.2.1	Bilanca stanja	109
2.4.2.2	Dolgoročni depoziti	109
2.4.2.3	Dana posojila.....	115
2.4.2.4	Kratkoročni depoziti	115
2.4.2.5	Denarna sredstva	116
2.4.2.6	Prejete vloge	117
2.4.2.7	Druge ugotovitve o bilanci stanja.....	118
2.4.2.8	Izkaz prihodkov in odhodkov	118
2.4.2.9	Račun financiranja	119
3.	PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	121
3.1	UVOD.....	121
3.2	OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	121
3.3	UGOTOVITVE.....	123
3.3.1	Splošne ugotovitve	123
3.3.2	Plače in drugi odhodki zaposlenim.....	133
3.3.3	Delni tekoči in investicijski odhodki	146
3.3.4	Tekoči in investicijski transferi	167
3.3.5	Nepravilnosti, ki ne vplivajo na izrek mnenja.....	190
4.	MNENJE	200
4.1	MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	200
4.2	MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	204
5.	ZAHTEVA ZA ODZIVNO POROČILO	208
6.	PRIPOROČILA	211
7.	POPRAVEK REVIZORJA	213
7.1	VRAČILA VLAGANJ PO ZAKONU O VRAČANJU VLAGANJ V JAVNO TELEKOMUNIKACIJSKO OMREŽJE	213

7.1.1	Predlog popravka.....	213
7.1.2	Pravne podlage za izvedbo popravka.....	214
7.1.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	214
7.2	OBLIKOVANJE SKLADA ZA DANE GARANCIJE PRI JAVNEM SKLADU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA PODJETNIŠTVO.....	215
7.2.1	Predlog popravka.....	215
7.2.2	Pravne podlage za izvedbo popravka.....	215
7.2.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	215
7.3	NALOŽBE V DRUŽBE TVEGANEGA KAPITALA.....	216
7.3.1	Predlog popravka.....	216
7.3.2	Pravne podlage za izvedbo popravka	217
7.3.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	217
7.4	IZGRADNJA INFRASTRUKTURE NA SPODNJI SAVI.....	217
7.4.1	Predlog popravka.....	217
7.4.2	Pravne podlage za izvedbo popravka	218
7.4.3	Navedba knjigovodskih in ostalih listin	218

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 7. 12. 2010¹, dopolnitev sklepa² pa 31. 3. 2011.

Odgovornost računskega sodišča

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

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

Splošna cilja revizije sta:

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

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

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹ Št. 320-18/2010/3.

² Št. 320-18/2010/96.

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, 107/10.

Odgovornost Vlade Republike Slovenije

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

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani Vlade RS, za pravilnost izvršitve proračuna 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 2010.

V letu 2010, na katero se nanaša revizija, in v letu 2011, 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 njeno delo.

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 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za javno upravo od 11. 7. 2011,
- dr. Franc Križanič, minister za finance,
- Katarina Kresal, ministrica za notranje zadeve do 5. 9. 2011,
- Samuel Žbogar, minister za zunanje zadeve,
- Aleš Zalar, minister za pravosodje, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za notranje zadeve od 5. 9. 2011,
- 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 do 11. 7. 2011,
- dr. Milan Pogačnik, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 29. 3. 2010,
- dr. Henrik Gjerkeš, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 29. 3. 2010 do 5. 5. 2010,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano od 5. 5. 2010,
- Majda Širca, ministrica za kulturo, do 11. 7. 2011,
- 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, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, od 23. 6. 2011,
- 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, do 11. 7. 2011,

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

- Gregor Golobič, minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, do 23. 6. 2011,
- dr. Henrik Gjerkeš, minister brez resorja, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko do 11. 1. 2011,
- Duša Trobec Bučan, ministrica brez resorja, odgovorna za lokalno samoupravo in regionalno politiko, od 11. 1. 2011 do 21. 4. 2011,
- dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja, pristojen za Slovence v zamejstvu in po svetu, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko, od 21. 4. 2011 do 11. 7. 2011 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kulturo od 11. 7. 2011,
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarstvo od 11. 7. 2011.

Predstojniki vladnih služb, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi so bili v letu 2010, na katero se nanaša revizija, in v letu 2011, v katerem smo revizijo izvedli:

- mag. Milan Martin Cvikl, generalni sekretar Vlade RS, do 16. 4. 2010,
- mag. Helena Kamnar, generalna sekretarka Vlade RS, od 16. 4. 2010,
- mag. Irena Križman, generalna direktorica Statističnega urada Republike Slovenije,
- mag. Boštjan Vasle, direktor Urada za makroekonomske analize in razvoj,
- Aleš Gulič, direktor Urada za verske skupnosti,
- dr. Janez Pogorelec, direktor Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, do 26. 4. 2011,
- Ksenija Mihovar Globokar, direktorica Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, od 26. 4. 2011.

2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNA BILANCA STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2010

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 2010 (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet v letu 2010⁸. Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 je bil vročen računskemu sodišču 30. 3. 2011. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2010, in sicer sprejeti in veljavni proračun ter realizacija proračuna.

V letu 2010 je bilo realiziranih 7.549.556.129 evrov prihodkov, kar predstavlja 93,1 odstotka načrtovanih prihodkov, 9.280.168.955 evrov odhodkov, kar predstavlja 94,0 odstotkov načrtovanih odhodkov, in proračunski primanjkljaj v znesku 1.730.612.827 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 10.087.632.977 evrov so predstavljali 85,5 odstotka načrtovanih prejemkov, vsi izdatki proračuna v znesku 11.205.433.378 evrov pa 94,2 odstotka načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili prejemki nižji od izdatkov za 1.117.800.402 evrov.

Osnovne podatke predstavljamo v tabeli 1.

⁷ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

⁸ Izraz "sprejeti proračun" se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2010 je zadnji sprejeti proračun Rebalans proračuna Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 56/10.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2010

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	8.106.637.503	0	7.549.556.129	93
4 Vsi odhodki	9.874.155.345	9.897.128.198	9.280.168.955	94
I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)	(1.767.517.842)	-	(1.730.612.827)	98
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	63.710.000	0	13.121.598	21
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	292.512.863	294.261.167	194.895.461	67
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(228.802.863)	-	(181.773.864)	79
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	3.621.773.371	-	2.524.955.250	70
55 Odplačila dolga	1.732.447.998	1.730.428.912	1.730.368.962	100
III. Neto zadolževanje (III=50-55)	1.889.325.373	-	794.586.288	42
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	11.792.120.874	-	10.087.632.977	86
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	11.899.116.206	-	11.205.433.378	94
VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	(106.995.332)	-	(1.117.800.402)	1045

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

Vir: zaključni račun.

2.2 Predstavitev zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2010

Zbirna bilanca stanja državnega proračuna (v nadaljevanju: zbirna bilanca stanja) na dan 31. 12. 2010 izkazuje stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev v vrednosti 22.075.055.831 evrov in je podrobneje predstavljena v tabeli 2.

Tabela 2: Zbirna bilanca stanja na dan 31. 12. 2010

v evrih			
Sredstva	Stanje na dan 31. 12. 2010	Obveznosti do virov sredstev	Stanje na dan 31. 12. 2010
(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju</i>	18.688.276.202	Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitve	2.079.615.740
Neopredmetena sredstva in dolgoročne aktivne časovne razmejitve	276.297.751	Kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine	367.678.714
Popravek vrednosti neopredmetenih sredstev	(154.821.479)	Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	86.168.286
Nepremičnine	7.358.874.069	Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	127.169.297
Popravek vrednosti nepremičnin	(3.147.084.867)	Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja	153.070.794
Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva	1.934.106.992	Kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta	225.819.546
Popravek vrednosti opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev	(913.080.618)	Kratkoročno obveznosti do financerjev	24.955.250
Dolgoročne finančne naložbe	9.523.307.670	Kratkoročne obveznosti iz financiranja	358.069.367
Dolgoročno dana posojila in depoziti	273.746.862	Neplačani prihodki	409.861.614
Dolgoročne terjatve iz poslovanja	393.798.663	Pasivne časovne razmejitve	326.822.872
<i>Terjatve za sredstva, dana v upravljanje</i>	3.143.131.159	Lastni viri in dolgoročne obveznosti	19.995.440.091
<i>Kratkoročna sredstva, razen zalog in aktivne časovne razmejitve</i>	3.123.948.095	Splošni sklad	7.713.233.970
Denarna sredstva v blagajni in takoј unovčljive vrednostnice	48.646	Rezervni sklad	15.747.440
Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	483.084.937	Dolgoročne pasivne časovne razmejitve	295.095.260
Kratkoročne terjatve do kupcev	9.466.724	Dolgoročne finančne obveznosti	11.859.581.126
Dani predujmi in varščine	44.207.921	Druge dolgoročne obveznosti	111.782.295

Sredstva	Stanje na dan 31. 12. 2010	Obveznosti do virov sredstev	Stanje na dan 31. 12. 2010
(1)	(2)	(3)	(4)
Kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta	1.274.910.197	Pasiva skupaj	22.075.055.831
Kratkoročne finančne naložbe	2.871.121	<i>Pasivni konti izvenbilančne evidence</i>	<i>9.876.747.045</i>
Kratkoročne terjatve iz financiranja	8.682.119		
Druge kratkoročne terjatve	423.600.147		
Neplačani odhodki	869.600.119		
Aktivne časovne razmejitve	7.476.164		
<i>Zaloge</i>	<i>262.831.534</i>		
Zaloge materiala	241.749.314		
Zaloge drobnega inventarja in embalaže	21.082.220		
Aktiva skupaj	22.075.055.831		
<i>Aktivni konti izvenbilančne evidence</i>	<i>9.876.747.045</i>		

Vir: zaključni račun.

2.3 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa in zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2010

Cilj tega dela revizije je bil izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2010.

O zbirni bilanci stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2010 ne izrekamo mnenja, saj razen določbe ZJF, da je sestavni del zaključnega računa proračuna, niti njena definicija, namen, vsebina in način njene priprave niso nikjer opredeljeni. Z revizijo smo zato želeli predvsem opozoriti na slabosti, ki smo jih ugotovili v zvezi z zagotavljanjem popolnosti, dokazovanju lastništva, obstoja in pravilnega vrednotenja pomembnejših postavk zbirne bilance stanja. Na podlagi ugotovljenih slabosti pa bi lahko Ministrstvo za finance, ki je odgovorno za pripravo zbirne bilance stanja, pripravilo ustrezna navodila, s katerimi bi zagotovili boljše informacije o stanju sredstev in obveznosti do njihovih virov v prihodnje.

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

- bilanca prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb,
- račun financiranja in
- zbirna bilanca stanja na dan 31. 12. 2010.

Prihodke proračuna za leto 2010 smo revidirali tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, kot so izkazani v glavni knjigi proračuna.

Dodatne preveritve so bile opravljene pri davku na dodano vrednost, trošarinah in drugih carinskih dajatvah, kjer je bila izvedena primerjava med podatki o pobranih davkih UJP s podatki Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) in Carinske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: CURS). V okviru potrjevanja prihodkov iz dohodnine smo posebej preverili sistem in računovodsko izkazovanje vračil preplačil dohodnine ter dela dohodnine, ki jo rezidenti kot donacijo namenijo za financiranje splošno koristnih namenov ter za financiranje političnih strank in reprezentativnih sindikatov.

Posebej smo revidirali prejeta sredstva iz proračuna 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 proračuna Evropske unije smo preverili, koliko teh sredstev se nanaša na programsko obdobje 2007–2013.

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

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

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2010 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 2010 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 2010, 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 2010 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa⁹ in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije¹⁰ glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011¹¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1011), Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije¹² (v nadaljevanju: ZJShemRS), Zakona o jamstveni shemi Republike

⁹ Razen za odhodke, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁰ Izdana poročila.

¹¹ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

¹² Uradni list RS, št. 33/09, 42/09.

Slovenije za fizične osebe¹³ (v nadaljevanju: ZJShemFO), Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb¹⁴ (v nadaljevanju: ZPFIGD) ter drugih predpisov. Ugotovljene nepravilnosti vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

V reviziji smo primerjali podatke o realiziranih prejemkih in izdatkih proračuna za leto 2010 iz predloženega zaključnega računa¹⁵ z realizacijo leta 2009. Državni zbor je 4. 3. 2011 sprejel zaključni račun za leto 2009¹⁶. Sprejeti zaključni račun je enak predlogu zaključnega računa za leto 2009, ki ga je Ministrstvo za finance predložilo v revizijo računskemu sodišču, to je brez popravkov napak, ki so bile ugotovljene med izvajanjem revizije.

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 ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje ter merila, ki jih za izkazovanje uvajajo Slovenski računovodski standardi¹⁷ (v nadaljevanju: SRS). 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.

Preveritve postavk zbirne bilance stanja so vključevale predvsem preveritev popolnosti vključitve vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna v zbirno bilanco stanja. Pri tem smo podatke iz zbirne bilance stanja primerjali s podatki iz glavnih knjig vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna iz Seznama posrednih in neposrednih uporabnikov proračuna na dan 31. 12. 2010¹⁸ in proračunskega uporabnika Republika Slovenija (v nadaljevanju: Proračun). Primerjali smo jih tudi s podatki iz bilanc stanja neposrednih uporabnikov državnega proračuna, ki jih objavlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJ PES).

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

¹³ Uradni list RS, št. 59/09.

¹⁴ Uradni list RS, št. 43/10.

¹⁵ Revidirani podatki za leto 2010 se razlikujejo od predloženih in so predstavljeni v 2.3.6 točki poročila.

¹⁶ Uradni list RS, št. 19/11.

¹⁷ Uradni list RS, št. 118/05, 10/06-popr., 58/06, 112/06-popr., 3/07, 12/08, 119/08, 1/10, 90/10-popr.

¹⁸ Register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov vodi UJP.

Napake in nepravilnosti, ugotovljene pri preverjanju zbirne bilance stanja, razkrivamo v poročilu, vendar ne vplivajo na izrečeno mnenje. Enako velja za razkritja, ki se nanašajo na zbirno bilanco stanja in so ugotovljena v okviru revizije splošnega dela zaključnega računa.

2.3.1 Spremembe in dopolnitve Zakona o javnih financah v letu 2010

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009¹⁹ smo opozorili na neustrezno ureditev načina evidentiranja dolgoročno danih depozitov samo na kontih bilance stanja, ki je bila določena v Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o EKN). Od Ministrstva za finance smo zato zahtevali, da izvede popravljalni ukrep, tako da določbe pravilnika o EKN, ki se nanašajo na evidentiranje dolgoročno danih depozitov, uskladi z določili ZJF, kar bi zagotovilo izkazovanje le-teh med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb. V letu 2010 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah²¹ (v nadaljevanju: ZJF-F), v katerega je vključena sprememba 90. člena; novi 90. člen je tako določil, da se vloge v sistemu enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD) evidentirajo zgolj v bilanci stanja. Taka ureditev načina evidentiranja vlog proračuna je posebnost in predstavlja odstopanje od načela evidentiranja po denarnem toku in ni ustrezna tudi zaradi neurejene pravne subjektivitete EZRD²². Zaradi takšne zakonske ureditve v letu 2009 in 2010 v poslovanju države (v izkazih denarnih tokov) niso prikazane vloge države v sistemu EZRD in tudi ne nalaganje denarnih sredstev sistemu EZRD v dolgoročne depozite bankam. Zaradi pomembnosti teh poslovnih dogodkov, tako po vrednosti kot po naravi in kontekstu, jih natančneje razkrivamo in ocenjujemo tudi z vidika usmeritev, ki jih dajejo SRS oziroma druga načela proračunskega izkazovanja.

Neposredni proračunski uporabniki državnega proračuna so vključeni v enotno upravljanje denarnih sredstev v EZRD in zato v skladu s 4. členom Pravilnika za upravljanje likvidnosti sistema enotnega zakladniškega računa²³ prosta denarna sredstva nalagajo izključno v obliki vlog v EZRD.

Vloge proračuna²⁴ so glede na določbe SRS, na uporabo katerih napoti 2. člen Zakona o računovodstvu²⁵ (v nadaljevanju: ZR), lahko denarna sredstva ali pa finančne naložbe v posojila, torej so vloge proračuna lahko po vsebini različne.

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

¹⁹ Št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010, točka 2.2.

²⁰ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10.

²¹ Uradni list RS, št. 107/10.

²² Sistem EZRD nima pravne subjektivitete, upravljaavec s sredstvi sistema EZRD pa je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance. ZJF v 90. členu določa tudi, da se naložbe denarnih sredstev sistema EZRD v centralno banko, banke in hranilnice ter vloge v sistemu EZRD izkazujejo samo v bilanci stanja.

²³ Uradni list RS, št. 18/04, 78/04, 120/07, 22/10.

²⁴ Med vloge proračuna ne štejemo vlog sredstev proračunskih skladov in evropskih sredstev. Sredstva proračunskih skladov se izkažejo med odhodki že ob izločitvi v proračunski sklad, evropska sredstva pa še niso last Republike Slovenije.

²⁵ Uradni list RS, št. 23/99.

depozite in vloge v bankah, na primer z zapadlostjo največ tri mesece po pridobitvi, ter podobne naložbe, ki sicer niso namenjene vzpostavljanju naložb, temveč zagotavljanju plačilne sposobnosti. Torej so vloge proračuna, ki so namenjene zagotavljanju plačilne sposobnosti, v skladu s SRS 7.5. denarna sredstva.

SRS 3.4. opredeljuje finančne naložbe v posojila kot naložbe v finančne dolgove drugih podjetij, države ali drugih izdajateljev ter naložbe v kupljene obveznice. Tako so vloge proračuna, ki niso namenjene zagotavljanju plačilne sposobnosti, v skladu s SRS 3.4. finančne naložbe v posojila.

Vloge proračuna konec tekočega leta po vsebini niso denarna sredstva, *saj niso namenjene zagotavljanju plačilne sposobnosti za namene tekočega proračuna*, temveč se uporabijo za financiranje izdatkov proračunov prihodnjih let, zato so te vloge proračuna po vsebini finančne naložbe v posojila. Na dan 31. 12. 2010 je izkazoval proračun za 1.242.765.060 evrov vlog v sistemu EZRD²⁶, v letu 2010 pa je imel povprečno naloženo v sistemu EZRD 2.030.343.260 evrov vlog. Vloge proračuna v sistemu EZRD na koncu leta predstavljajo 16,5 odstotka prihodkov proračuna leta 2010 in skoraj polovico (49,2 odstotka) zadolževanja države v letu 2010.

V 10. točki prvega odstavka 3. člena ZJF je določeno, da se kot prejemki izkazujejo tudi prejeta vračila danih posojil, v 12. točki prvega odstavka 3. člena ZJF pa je določeno, da se kot izdatki izkazujejo tudi sredstva danih posojil. V tretjem odstavku 11. člena ZJF je določeno, da se v računu finančnih terjatev in naložb izkazujejo vsa prejeta sredstva vrnjenih posojil in vsa sredstva danih posojil.

V skladu z navedenimi določbami ZJF bi bilo treba med izdatki in prejemki v računu finančnih terjatev in naložb izkazovati vse dane vloge proračuna in njihova vračila, razen tistih, ki so namenjene zagotavljanju plačilne sposobnosti in predstavljajo le gibanje med postavkami denarnih sredstev.

Takšno evidentiranje vlog proračuna bi bilo tudi v skladu z 2. členom ZJF, ki v četrtem odstavku določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki, v desetem odstavku pa določa, da se med izdatke proračuna šteje tista izplačila iz proračuna, ki so bila izvršena do konca tekočega leta. Vloge proračuna, ki so namenjene zagotavljanju plačilne sposobnosti, so le oblika denarnih sredstev in jih zato ne moremo upoštevati kot izplačila iz proračuna. Ostale vloge proračuna pa je treba evidentirati med izdatki in prejemki.

ZJF v novem 90. členu, ki opredeljuje izjeme pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, določa, da se vloge proračuna izkazujejo samo v bilanci stanja²⁷, čeprav gre po vsebini za različne poslovne dogodke (gibanje med postavkami denarnih sredstev ali finančne naložbe v posojila). Tak način evidentiranja vlog proračuna vpliva na izkazovanje poslovnih dogodkov v zaključnem računu tako, da se dane oziroma vrnjene vloge proračuna, ki so po vsebini finančne naložbe v posojila, ne izkazujejo več med izdatki in prejemki proračuna v računu finančnih terjatev in naložb.

²⁶ Podrobneje obravnavamo vloge in porabo sredstev iz vlog v točkah 2.3.5.1.a in 2.4, kjer je prikazano poslovanje EZRD v letu 2010.

²⁷ Novi 90. člen je uvedel tudi druge izjeme pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, do katerih se nismo opredelili v tej točki revizijskega poročila.

Zaradi tega novi 90. člen ne upošteva tretje kakovostne značilnosti računovodskih izkazov, ki jo opredeljujejo SRS²⁸, to je zanesljivost. Zanesljivost zahteva upoštevanje prednosti vsebine pred obliko. Zahteva po dajanju prednosti vsebini pred obliko pa opozarja, da je treba poslovne dogodke obravnavati v skladu z njihovo vsebino, in ne zgolj glede na njihovo pravno obliko. Čeprav je pravna oblika vloge proračuna vedno enaka, so nekatere vloge po vsebini denarna sredstva, druge pa finančne naložbe v posojila. Torej bi bilo treba vloge proračuna, namenjene zagotavljanju plačilne sposobnosti oziroma uravnavanju likvidnosti proračuna računovodsko, obravnavati kot ostala denarna sredstva, ki se ne izkazujejo med denarnimi tokovi računa finančnih terjatev in naložb, vloge proračuna, ki so po vsebini finančne naložbe v posojila, pa kot ostale finančne naložbe v posojila, ki se izkazujejo med denarnimi tokovi v računu finančnih terjatev in naložb²⁹.

Novi 90. člen prav tako ne zagotavlja upoštevanja računovodskega načela dosledne stanovitnosti³⁰. 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 sprememb³¹. Prav tako ni spoštovana četrta kakovostna značilnost računovodskih izkazov, ki jo opredeljujejo SRS, to je primerljivost, ki omogoča, da je zaradi metodične enotnosti mogoče primerjati postavke v računovodskih izkazih istega podjetja za različna leta ali postavke v računovodskih izkazih različnih podjetij, in tudi, da so konti in knjižbe na njih metodično enotni, tako v posameznem podjetju kot v različnih podjetjih.

Zaradi navedenih odklonov od uveljavljenih računovodskih pravil, evidentiranje vlog proračuna na podlagi novega 90. člena omogoča poročanje, ki ne temelji na popolni predstavitvi prejemkov in izdatkov v posameznem letu in tako ne zagotavlja resničnega in poštenega prikaza prejemkov in izdatkov proračuna za posamezno leto.

2.3.2 Bilanca prihodkov in odhodkov

V zaključnem računu so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 7.549.556.129 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.280.168.955 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki oziroma proračunski primanjkljaj je znašal 1.730.612.827 evrov, in se je v primerjavi z letom 2009 povečal za 0,1 odstotka.

Realizirani prihodki so v letu 2010 ostali na približno enaki ravni kot v letu 2009. V primerjavi z letom 2009 so se najbolj povečali nedavčni prihodki in prejeta sredstva iz Evropske unije, in sicer nedavčni prihodki za 54 odstotkov ter prejeta sredstva iz Evropske unije za 21,6 odstotka, medtem ko so se v primerjavi z letom 2009 za 4,7 odstotka zmanjšali davčni prihodki, ki v strukturi prihodkov predstavljajo največji delež vseh prihodkov, in sicer 82,8 odstotka.

²⁸ Uvod v SRS (2006), točka 5: Temeljne računovodske predpostavke in kakovostne značilnosti računovodenja.

²⁹ Posebnost velja samo za vloge proračuna v sistemu EZRD, medtem ko so prejeta posojila iz EZRD, če so izkazana na koncu leta, izkazana tudi v bilancah tokov med prejemki in izdatki, kar kaže na vsebinsko neusklajenost obravnavanja denarnih tokov.

³⁰ Kodeks računovodskih načel, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana 1998.

³¹ Na to smo opozorili že v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

Realizirani odhodki so bili v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 večji za 0,2 odstotka. V primerjavi z letom 2009 so se najbolj povečali tekoči odhodki in tekoči transferi, in sicer tekoči odhodki za 6,2 odstotka, tekoči transferi pa za 1,5 odstotka. Investicijski odhodki, investicijski transferi in plačila sredstev v Evropsko unijo so se v primerjavi z letom 2009 zmanjšali, in sicer investicijski odhodki za 17,5 odstotka, investicijski transferi za 13,5 odstotka, plačila sredstev v Evropsko unijo pa za 9,7 odstotka.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2010 glede na leto 2009 ni bistveno spremenila. Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2009 in 2010 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2009 in 2010

Skupina kontov	Zaključni račun 2009		Realizacija 2010		Indeks
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
70 Davčni prihodki	6.554.054.334	87,0	6.249.176.913	82,8	95
71 Nedavčni prihodki	364.576.643	4,8	561.332.026	7,4	154
72 Kapitalski prihodki	9.080.983	0,1	6.244.045	0,1	69
73 Prejete donacije	7.280.373	0,1	8.600.588	0,1	118
74 Transferni prihodki	800.285	0,0	898.895	0,0	112
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	594.928.469	7,9	723.303.662	9,6	122
I. Vsi prihodki	7.530.721.087	100,0	7.549.556.129	100,0	100
(I=70+71+72+73+74+78)					
40 Tekoči odhodki	2.412.313.450	26,1	2.562.169.568	27,6	106
41 Tekoči transferi	5.311.259.911	57,4	5.390.578.660	58,1	101
42 Investicijski odhodki	448.776.837	4,8	370.189.772	4,0	82
43 Investicijski transferi	647.869.434	7,0	560.446.161	6,0	87
45 Plačila sredstev v Evropsko unijo	439.301.120	4,7	396.784.795	4,3	90
II. Vsi odhodki	9.259.520.752	100,0	9.280.168.955	100,0	100
(II=40+41+42+43+45)					
III. Presežek prihodkov nad odhodki	(1.728.799.666)		(1.730.612.827)		100
(III=I-II)					

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

Vira: zaključni račun za leto 2009 in zaključni račun.

2.3.2.1 Proračunski prihodki in odhodki

V letu 2010 so bili prihodki precej manjši od prvotno načrtovanih, zaradi česar je bil na predlog Vlade RS sprejet rebalans proračuna. Realizirani proračunski prihodki pa so bili nižji tudi od načrtovanih v rebalansu proračuna, in sicer za 557.081.374 evrov oziroma 6,9 odstotka.

Največje odstopanje med načrtovanimi in realiziranimi prihodki izkazujejo kapitalski prihodki, kjer je realizacija za 71,7 odstotka manjša od načrtovane. Manjša pa je tudi realizacija prejetih sredstev iz Evropske unije, in sicer za 30,3 odstotka, predvsem zaradi manjših prihodkov iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2010 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2010

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2010 v evrih	Realizacija v letu 2010 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	6.487.068.492	6.249.176.913	96
71 Nedavčni prihodki	549.795.298	561.332.026	102
72 Kapitalski prihodki	22.050.000	6.244.045	28
73 Prejete donacije	8.944.501	8.600.588	96
74 Transferni prihodki	908.784	898.895	99
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	1.037.870.429	723.303.662	70
Skupaj	8.106.637.503	7.549.556.129	93

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

Vir: zaključni račun.

Na manjšo realizacijo davčnih prihodkov je najbolj vplivalo zmanjšanje prihodkov od domačih davkov na blago in storitve, ki so se v primerjavi z načrtovanim obsegom zmanjšali za 3,8 odstotka. Prihodki od domačih davkov na blago in storitve so v letu 2010 predstavljali 62,5 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna. Prav tako je na nižjo realizacijo davčnih prihodkov vplivalo zmanjšanje dohodnine, ki se je v primerjavi z načrtovanim obsegom zmanjšala za 7,9 odstotka. Med davčnimi prihodki pa so se glede na načrtovani obseg povečali predvsem davki na plačilno listo in delovno silo, in sicer za 3,1 odstotka, ter davki na mednarodno trgovino in transakcije za 1,3 odstotka. Ti so se povečali predvsem zaradi večje rasti uvoza od pričakovane, ki je temeljila na pomladanski napovedi Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Nedavčni prihodki so bili v letu 2010 za 2,1 odstotka večji od načrtovanih. Večja je bila predvsem realizacija prihodkov od drugih nedavčnih prihodkov, ki so se glede na sprejeti proračun povečali za 19,0 odstotkov. Razlog za odstopanje realizacije je v poplačilu klirinškega dolga Rusije. Preostali nedavčni

prihodki so se glede na načrtovani obseg zmanjšali, največ prihodki od udeležbe na dobičku in dohodki od premoženja, in sicer za 7,9 odstotka, predvsem zaradi manj pobranih prihodkov od najemnin.

Prejetih donacij je bilo za 3,8 odstotka manj, kot je bilo načrtovanih s sprejetim proračunom. Od tega predstavljajo donacije tujih nevladnih organizacij in fundacij ter tujih vlad in vladnih institucij 97,0 odstotkov vseh prejetih donacij. Teh donacij je bilo v letu 2010 za 4,9 odstotka več, kot je bilo predvideno s sprejetim proračunom, domačih donacij pa je bilo za polovico manj od načrtovanih.

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 6 odstotkov nižja od načrtovane v sprejetem proračunu. Na nižjo realizacijo je vplivalo predvsem zmanjšanje tekočih in investicijskih transferov, katerih poraba je bila za 440.619.998 evrov oziroma 6,9 odstotka manjša od načrtovane v sprejetem proračunu.

Največje odstopanje med načrtovanimi in realiziranimi odhodki pa izkazujejo investicijski transferi in investicijski odhodki. Poraba sredstev za investicijske transfere je bila za 249.007.791 evrov oziroma 30,8 odstotka manjša od načrtovane v sprejetem proračunu, poraba sredstev za investicijske odhodke pa za 101.311.680 evrov oziroma 21,5 odstotka manjša od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2010.

Načrtovani in realizirani odhodki v letu 2010 so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2010

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2010 v evrih	Realizacija v letu 2010 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.598.203.242	2.562.169.568	99
41 Tekoči transferi	5.582.190.867	5.390.578.660	97
42 Investicijski odhodki	471.501.453	370.189.772	79
43 Investicijski transferi	809.453.952	560.446.161	69
45 Plačila sredstev v proračun Evropske unije	412.805.832	396.784.795	96
Skupaj	9.874.155.345	9.280.168.955	94

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

Vir: zaključni račun.

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

Tabela 6: Pregled izvedenih prerazporeditev pravic porabe med skupinami kontov

v evrih

Skupina kontov		Prerazporeditve na skupino kontov				
		40	41	42	43	Skupna vsota
Prerazporeditve iz skupine kontov	40		46.365.701	25.386.520	19.291.030	91.043.250
	41	52.200.045		490.323	8.955.054	61.645.422
	42	22.863.920	700.211		15.368.960	38.933.091
	43	10.649.495	17.628.412	7.122.494		35.400.400
	45	15.856.334				15.856.334
Skupna vsota		101.569.794	64.694.324	32.999.337	43.615.043	242.878.498

Vir: analitični podatki Ministrstva za finance.

Iz tabele 6 je razvidno, da so se v letu 2010, pri odhodkih na podlagi izvedenih prerazporeditev, povečali tekoči odhodki ter tekoči in investicijski transferi, in sicer za 21,8 milijona evrov, medtem ko so se investicijski odhodki in plačila sredstev v proračun Evropske unije zmanjšali za enak znesek.

2.3.2.1.a Republika Slovenija je v letu 2007 s pogodbo o brezplačnem prenosu delnic neodplačno prenesla na SOD 653.548 navadnih imenskih kosovnih delnic družbe Telekom, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Telekom), kar predstavlja 10,0 odstotkov delnic družbe. Delnice so bile prenesene za zagotovitev sredstev za poplačilo upravičencem po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (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.

V letu 2009 sta Republika Slovenija in SOD sklenili Pogodbo o ureditvi načina poplačila obveznosti iz naslova vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (v nadaljevanju: pogodba o poplačilu obveznosti), s katero je določen način poplačila obveznosti Republike Slovenije do SOD za leti 2009 in 2010, ki se nanašajo na izplačila upravičencem po ZVVJTO, in jih izvršuje SOD iz založenih lastnih sredstev. S pogodbo je dogovorjeno, da Republika Slovenija mesečno poravnava obveznosti do SOD iz sredstev proračuna³². Pogodba o poplačilu obveznosti je bila sklenjena v nasprotju z določbo drugega odstavka 11. člena ZVVJTO, ki kot vir financiranja določa kupnino od prodaje državnega deleža v družbi Telekom, oziroma s petim odstavkom 10. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje³³ (v nadaljevanju: ZVVJTO-D), ki določa, da dokler niso ustvarjeni finančni pritoki iz prodaje delnic (državnega deleža v družbi Telekom), SOD zagotavlja likvidnost za

³² Ob sklenitvi pogodbe o poplačilu obveznosti sta v celoti ostala v veljavi tudi pogodba o brezplačnem prenosu delnic in aneks št. 1 k pogodbi.

³³ Uradni list RS, št. 33/07.

izplačilo vlaganj iz drugih lastnih sredstev. Pogodba je bila sklenjena tudi v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno. Na to nepravilnost je računsko sodišče opozorilo v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

SOD je v letu 2010 v imenu in za račun Republike Slovenije izvršila za 7.175.184 evrov izplačil upravičencem po ZVVJTO, od tega je bilo SOD iz proračuna povrnjenih 6.745.642 evrov³⁴, preostali znesek 429.542 evrov pa predstavlja založena lastna sredstva SOD³⁵. SOD obravnava založena sredstva kot dano posojilo Republiki Sloveniji, za katero obračunava obresti po letni obrestni meri 4,475³⁶ odstotka. V letu 2010 je SOD za založena lastna sredstva zaračunala 6.741.238 evrov obresti. Poleg tega si je za izvajanje nalog po ZVVJTO zaračunala še 18.690 evrov drugih stroškov. Obresti in stroški za izvajanje nalog SOD v poslovnih knjigah državnega proračuna niso izkazani.

V letu 2010 je SOD prejela dividende družbe Telekom v znesku 1.960.644 evrov, ki so bile porabljene za financiranje zaračunanih stroškov SOD³⁷, preostali znesek zaračunanih stroškov predstavlja obveznost Republike Slovenije do SOD.

V povezavi z izvajanjem ZVVJTO je računsko sodišče v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2007³⁸, 2008³⁹ in 2009 že opozorilo na napačno evidentiranje poslovnih dogodkov v poslovnih knjigah Ministrstva za finance, vendar se način njihovega evidentiranja poslovnih dogodkov tudi v letu 2010 ni spremenil. Evidentiranje poslovnih dogodkov je namreč v nasprotju z 20. in 28. členom ZR.

Ministrstvo za finance oziroma proračun države v svojih poslovnih knjigah nima evidentiranih terjatev in obveznosti do SOD po ZVVJTO. Prenesene delnice družbe Telekom na SOD so evidentirane na kontih izvenbilančne evidence v znesku 324.623.827 evrov, ki predstavlja tržno vrednost prenesenih delnic na dan prenosa na SOD⁴⁰. Poštena vrednost delnic je na dan 31. 12. 2010 znašala 56.205.128 evrov oziroma predstavlja samo nekaj več kot 17 odstotkov v izvenbilančni evidenci prikazane vrednosti. Evidentiranje prenesenih delnic v izvenbilančni evidenci je v nasprotju s 14. členom ZR.

V povezavi z izvajanjem ZVVJTO je Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah evidentiralo odhodke proračuna na kontu 4119 – Transferi posameznikom in gospodinjstvom v znesku

³⁴ Znesek se nanaša na izplačana vlaganja upravičencem za obdobje od novembra 2009 do oktobra 2010.

³⁵ SOD lahko zalaga lastna sredstva v skladu s petim odstavkom 10. člena ZVVJTO-D.

³⁶ Višina obrestne mere je bila določena v aneksu št. 1 k pogodbi o brezplačnem prenosu delnic.

³⁷ Poraba sredstev dividend je v skladu s 4. členom aneksa št. 1 k pogodbi, 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.

³⁸ Št. 1201-2/2007-72 z dne 29. 9. 2008.

³⁹ Št. 1201-1/2008-53 z dne 23. 9. 2009.

⁴⁰ Delnice družbe 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.

6.745.642 evrov. Znesek predstavlja izplačila iz proračuna za poravnavo obveznosti SOD za izvršena izplačila upravičencem po ZVVJTO v obdobju od novembra 2009 do oktobra 2010. Sredstva, ki jih je SOD založila za izplačila upravičencem v novembru 2010, je Ministrstvo za finance evidentiralo na kontu kratkoročnih obveznosti do SOD v znesku 279.810 evrov.

SOD v svojih poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2010 izkazuje terjatev do Republike Slovenije v znesku 160.452.739 evrov. Izkazana terjatev do Republike Slovenije vključuje tudi znesek obveznosti iz sklenjenih poravnav, ki pa še niso bile izplačane upravičencem, v znesku 396.725 evrov. Te obveznosti so v poslovnih knjigah SOD posebej izkazane na kontu kratkoročnih obveznosti. Terjatev SOD do Republike Slovenije, zmanjšana za neporavnane obveznosti, tako znaša 160.056.014 evrov. Iz tega izhaja, da terjatve in obveznosti, ki se nanašajo na izvajanje ZVVJTO, med Republiko Slovenijo in SOD na dan 31. 12. 2010 niso usklajene. Tudi SOD izkazuje na dan 31. 12. 2010 prenesene delnice družbe Telekom na kontih izvenbilančne evidence v znesku 56.205.128 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 bilanci prihodkov in odhodkov med odhodki izkazati vsa izplačila upravičencem ter stroške SOD znesku 13.935.112 evrov, ki so v letu 2010 nastali z izvajanjem ZVVJTO, in ne samo del, ki je bil SOD povrnjen iz državnega proračuna.

Odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov so zato prenizko izkazani v znesku 7.189.470 evrov. Vir pokrivanja teh odhodkov predstavljajo založena sredstva SOD v znesku 5.228.826 evrov, ki bi jih Republika Slovenija morala izkazati med prejemki iz zadolževanja v računu financiranja, ter izplačane dividende v znesku 1.960.644 evrov od delnic družbe Telekom, ki bi jih država morala izkazati v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavčnimi prihodki. Zaradi tega je kršeno načelo izkazovanja poslovnih dogodkov po bruto načelu, ki ga določa peti odstavek 2. člena ZJF, saj v zaključnem računu proračuna države niso izkazani vsi odhodki, nastali z izvajanjem zakona, in vsi prejemki, ki so predstavljali vir za poplačilo obveznosti Republike Slovenije.

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 dani SOD za opravljanje poslov po ZVVJTO. Ministrstvo za finance bi moralo prenesene delnice evidentirati na kontu terjatev do SOD. Prav tako pa bi moralo sredstva, ki jih je založila SOD, 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 56.205.128 evrov⁴¹ ter prenizko izkazane obveznosti iz zadolževanja in prenizko izkazan splošni sklad za drugo v znesku 159.776.203 evrov⁴².

⁴¹ Poštena vrednost prenesenih delnic na dan 31. 12. 2010.

⁴² Znesek predstavlja založena sredstva SOD v letih 2007, 2008, 2009 in 2010, zmanjšan za izkazane obveznosti Republike Slovenije do SOD na dan 31. 12. 2010 v znesku 279.810 evrov (konto 2200).

V letu 2011 je bil sprejet Zakon o spremembah Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje⁴³ (v nadaljevanju: ZVVJTO-E), ki je začel veljati 31. 5. 2011. ZVVJTO-E v 1. členu določa, da se za izvajanje zakona zagotovijo sredstva v državnem proračunu. V prehodnih določbah je določeno, da SOD in Republika Slovenija z zapisnikom po stanju na dan 31. 12. 2010 ugotovita vrednost izplačanih sredstev SOD za izplačilo obveznosti po zakonu ter vrednost sredstev, ki jih je SOD že prejela povrnjene iz državnega proračuna; vrednost sredstev, prejetih kot dividende iz imetništva delnic družbe Telekom, ter obseg sredstev, ki jih Republika Slovenija še dolguje SOD. Prav tako je določeno, da morata Republika Slovenija in SOD urediti medsebojna razmerja s sklenitvijo pogodbe, s katero morata urediti vsaj neodplačni prenos 653.548 delnic družbe Telekom; novo zavarovanje poroštva, izdanega 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 2009⁴⁴ (v nadaljevanju: ZPSOD09)⁴⁵, ter način in dinamiko poplačila obveznosti Republike Slovenije; pri tem je določeno, da bo Republika Slovenija poravnala dolg v desetih polletnih obrokih. Iz tega izhaja, da bo ZVVJTO-E dodatno obremenil državne proračune od leta 2011.

2.3.2.1.b Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov⁴⁶ (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 banki⁴⁷ (v nadaljevanju: ZSIRB) 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 pooblaščenim institucijam 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 izplačanih 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

⁴³ Uradni list RS, št. 41/11.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 42/09.

⁴⁵ Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa Republike Slovenije za leto 2009 opozorilo, da poroštvo, dano družbi SOD, ni ustrezno zavarovano (točka 2.2.2.3.1.a revizijskega poročila).

⁴⁶ Uradni list RS, št. 2/04.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 56/08, 20/09.

drugih virov in sredstev. Varnostne rezerve upravlja pooblaščen institucija, sredstva varnostnih rezerv pa se vodijo ločeno od sredstev za opravljanje drugih dejavnosti pooblaščen institucije.

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 ZZFMGP. Peti odstavek 4. člena ZZFMGP določa, da se v skladu s pogodbo iz prvega odstavka 12. člena tega zakona sredstva varnostnih rezerv lahko uporabljajo tudi za druge namene, ki so v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in rentabilnosti poslovanja pooblaščen institucije.

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)⁴⁸, 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 rezerv⁴⁹, prek katerega prejema vplačila in opravlja izplačila iz poslov, ki jih opravlja po pogodbi.

V pogodbi je tudi določeno, da si SID banka za opravljanje storitev po pogodbi zaračuna mesečno provizijo v znesku 172.947 evrov⁵⁰, 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 Sloveniji⁵¹. V letu 2010 je SID banka za opravljanje zavarovalnih poslov zaračunala Republiki Sloveniji 2.490.436 evrov provizije⁵².

Pojasnilo Ministrstva za finance

Da bi se vrsta stroškov, ki se pokrivajo iz zaračunane provizije Republiki Sloveniji, natančneje določila, se bo ob spremembi pogodbe, ki je v pripravi, navedene stroške podrobneje opredelilo.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 že opozorilo na napačno evidentiranje poslovnih dogodkov, v povezavi z izvajanjem določil ZZFMGP, v poslovnih knjigah Ministrstva za finance, vendar se način računovodskega evidentiranja v letu 2010 ni spremenil.

SID banka evidentira poslovne dogodke, povezane z izvajanjem določil ZZFMGP, na kontih izvenbilančne evidence, ker nastopa v teh poslih kot agent v imenu in za račun Republike Slovenije. Ministrstvo za finance je v svojih poslovnih knjigah evidentiralo samo dobiček, ki ga je SID banka ustvarila z izvajanjem poslov po pooblastilu, in sicer kot povečanje dolgoročnih terjatev iz poslovanja v

⁴⁸ Pogodba z dne 1. 12. 2004. II. poglavje zakona se nanaša na zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov.

⁴⁹ SID banka ima račun varnostnih rezerv odprt pri Novi ljubljanski banki, d. d., Ljubljana.

⁵⁰ V pogodbi je določen tolarski znesek provizije, in sicer 41.445.000 tolarjev. Znesek ne vključuje davka na dodano vrednost.

⁵¹ To smo razkrili že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2009.

⁵² Znesek vključuje davek na dodano vrednost. SID banka je Republiki Sloveniji mesečno izstavljala račune za obračunano provizijo, ki je bila poravnana tako, da je SID banka mesečno prenesla sredstva v višini obračunane provizije iz transakcijskega računa varnostnih rezerv na transakcijski račun SID banke.

znesku 4.180.020 evrov in dolgoročno odloženih prihodkov v enakem znesku. Dolgoročne terjatve iz varnostnih rezerv so na dan 31. 12. 2010 evidentirane v znesku 124.219.372 evrov. Navedeni znesek SID banka izkazuje na dan 31. 12. 2010 kot obveznost do države iz poslov v tujem imenu in za tuj račun. V reviziji nismo preverjali, ali je stanje na dan 31. 12. 2010 izkazano v točnem 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, to je izdanih garancij, neto izpostavljenosti za račun države⁵³ ter škod v obravnavi. Potencialne obveznosti so na dan 31. 12. 2010 izkazane v znesku 1.036.661.442 evrov⁵⁴.

Ministrstvo za finance izkazuje poslovne dogodke v nasprotju z 20. in 28. členom ZR. Ker SID banka izvaja zavarovalne posle v imenu in za račun Republike Slovenije, poslovni dogodki, ki pri tem nastajajo, predstavljajo terjatve in obveznosti oziroma prejemke in izdatke Republike Slovenije. Ministrstvo za finance bi moralo v svojih poslovnih knjigah izkazovati vse poslovne dogodke, ki nastajajo v povezavi z izvajanjem zavarovalnih poslov in jih SID banka izkazuje v izvenbilančni evidenci.

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, temveč na predpisih, ki veljajo za gospodarske družbe⁵⁵. 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 banke⁵⁶ so v letu 2010 znašali realizirani odhodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov, 6.721.023 evrov⁵⁷, realizirani prihodki pa 10.633.150 evrov, ki bi morali biti v poslovnih knjigah Ministrstva za finance oziroma državnega proračuna v skladu z 41. in 54. členom pravilnika o EKN izkazani na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki in kontih skupine 71 – Nedavčni prihodki. Posledica tega je, da so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani nedavčni prihodki v ocenjenem znesku 10.633.150 evrov in prenizko izkazani tekoči odhodki v ocenjenem znesku 6.721.023 evrov. Pri upravljanju s sredstvi varnostnih rezerv nastajajo tudi prejemki in izdatki, ki bi morali biti v skladu s 45. in 58. členom pravilnika o EKN izkazani v računu finančnih terjatev in naložb⁵⁸.

Ministrstvo za finance bi moralo v svojih poslovnih knjigah izkazovati vse vrste sredstev in obveznosti do virov sredstev, ki nastajajo iz zavarovalnih poslov. Po podatkih SID banke znaša na dan 31. 12. 2010 stanje sredstev oziroma obveznosti do virov sredstev iz izvajanja zavarovalnih poslov 129.399.791 evrov⁵⁹. Po podatkih SID banke znaša na dan 31. 12. 2010 razlika med stanjem sredstev in stanjem sredstev varnostnih rezerv 4.984.657 evrov in predstavlja kratkoročne terjatve iz poslovanja v

⁵³ Vrednost sklenjenih zavarovalnih pogodb oziroma polic.

⁵⁴ V reviziji nismo preverjali, ali je stanje na dan 31. 12. 2010 izkazano v pravilnem znesku. Ministrstvo za finance evidentira potencialne obveznosti na podlagi poročila SID banke.

⁵⁵ Pri vodenju poslovnih knjig SID banka uporablja SRS in evidentira poslovne dogodke po načelu nastanka poslovnega dogodka.

⁵⁶ V reviziji nismo preverjali, ali so predloženi podatki o prihodkih in odhodkih točni.

⁵⁷ V tem znesku je vključena tudi zaračunana provizija SID banke v znesku 2.490.436 evrov.

⁵⁸ V reviziji od SID banke nismo zahtevali podatkov o realiziranih prejemkih in izdatkih iz poslov nalaganja varnostnih rezerv.

⁵⁹ Podatki SID banke niso revidirani.

tujem imenu⁶⁰, razlika med obveznostmi do virov sredstev in obveznostmi do države iz poslov v tujem imenu in za tuj račun v znesku 5.180.419 evrov pa predstavlja kratkoročne obveznosti iz poslovanja v tujem imenu⁶¹ ter presežek iz prevrednotenja vrednostnih papirjev. Izkaz SID banke ni pripravljen na podlagi ZR, zaradi česar ni mogoče ugotoviti, za koliko so v poslovnih knjigah Ministrstva za finance in v zbirni bilanci stanja podcenjena oziroma precenjena sredstva oziroma obveznosti do virov sredstev.

Pogodba v 6. členu določa, da se, če stanje na računu varnostnih rezerv presega denarne potrebe, ki izvirajo iz izpolnjevanja teh obveznosti, sredstva uporabijo za financiranje mednarodne trgovine v skladu z zakonom⁶². Določa tudi, da v ta namen daje SID banka kredite izključno prek bank, hranilnic in hranilno-kreditnih služb, ki so pridobile dovoljenje Banke Slovenije, oziroma prek bank držav članic Evropske unije, ki so upravičene opravljati kreditne posle na območju Republike Slovenije v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo.

Po podatkih SID banke znašajo na dan 31. 12. 2010 sredstva varnostnih rezerv 124.415.134 evrov. Ugotovitve, povezane z naložbami sredstev varnostnih rezerv na dan 31. 12. 2010, so:

- Sredstva v znesku 25.287.584 evrov so bila naložena v obveznice, od tega 9.291.204 evrov v obveznice Republike Slovenije⁶³. Vrednost državnih obveznic, kupljenih v letu 2010⁶⁴, znaša 3.078.609 evrov. To pomeni, da se je Republika Slovenija najprej zadolžila z izdajo obveznic, potem pa del sredstev varnostnih rezerv porabila za nakup lastnih vrednostnih papirjev.
- Sredstva v znesku 75.288.768 evrov predstavljajo dolgoročno dane kredite bankam, od tega se na kredite dane v letu 2010⁶⁵ nanaša 31.187.524 evrov⁶⁶.
- Sredstva v znesku 23.806.496 evrov so bila naložena v obliki kratkoročnih depozitov pri bankah, vse depozitne pogodbe so bile sklenjene v letu 2010.
- Ostala sredstva predstavljajo stanje denarnih sredstev na računu varnostnih rezerv v znesku 32.286 evrov.

Uprava SID banke je v letu 2008 sprejela dokument Politika upravljanja z varnostnimi rezervami (v nadaljevanju: politika upravljanja), in o tem seznani Ministrstvo za finance, ki na sprejeto politiko

⁶⁰ Regresna terjatev, terjatve iz zavarovalnih premij ter vnaprej plačani stroški.

⁶¹ Kratkoročno odloženi prihodki, povezani z regresno terjatvijo in opravninami, kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v državi in druge obveznosti.

⁶² ZZFMGP določa, da so posli financiranja mednarodne trgovine in investicij kreditni posli ter program izravnave obresti. Kreditni posli po tem zakonu so dajanje komercialnih in finančnih kreditov ter investicije v tujini za delno ali popolno financiranje ali refinanciranje poslov mednarodne menjave in investicij ter druge oblike financiranja mednarodnih gospodarskih poslov.

⁶³ Obveznice RS 59, RS 64, RS 65, RS 66, RS 67, RS 68. Podatek o vrednosti je pridobljen od SID banke in ga v reviziji nismo preverjali. Poleg državnih obveznic je del sredstev varnostnih rezerv na dan 31. 12. 2010 naložen tudi v obveznice delniških družb, katerih 100-odstotna lastnica je Republika Slovenija, in sicer Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS), SID banka, SOD in druge.

⁶⁴ Obveznice RS 67 in RS 68.

⁶⁵ Dolgoročni kredit je bil dan Banki Celje, d. d., Celje, Banki Koper, d. d., Koper, Gorenjski banki, d. d., Kranj in Probanki, d. d., Maribor.

⁶⁶ Dani krediti bi morali biti v skladu s 45. členom pravilnika o EKN izkazani kot izdatki v računu finančnih terjatev in naložb.

upravljanja ni imelo pripomb. Politika upravljanja razširja namen porabe presežnih sredstev varnostnih rezerv tudi na naložbe v skladu z nameni po ZSIRB⁶⁷, kar ni v skladu s sklenjeno pogodbo. Pogodba ne določa, da se glede nalaganja oziroma upravljanja s sredstvi varnostnih rezerv sprejme posebna politika, prav tako tega ne določa ZZFMGP.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ob spremembi pogodbe je predvideno dopolnilo: "Podrobnejšo politiko upravljanja z varnostnimi rezervami v imenu in za račun Republike Slovenije, ki je Priloga I in sestavni del te pogodbe, potrdi Ministrstvo za finance na predlog SID banke."

Nalaganje sredstev varnostnih rezerv v obveznice ni v skladu s petim odstavkom 4. člena ZZFMGP, ker ni v skladu s pogodbo. Namena dolgoročno danih kreditov bankam v reviziji nismo preverjali.

2.3.2.1.c Vlada RS je na podlagi devetega odstavka 15. člena in četrtega odstavka 15.d člena Zakona o železniškem prometu⁶⁸ (v nadaljevanju: ZZelP) izdala Uredbo o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi⁶⁹ (v nadaljevanju: uredba), s katero je predpisala tudi način vplačevanja in nakazila uporabnine upravljavcu. V skladu s prvim odstavkom 23. člena uredbe mora prevoznik ali druga pravna oseba (v nadaljevanju: prosilec), ki zaradi javnega ali komercialnega interesa potrebuje vlakovno pot, plačati najmanjši obseg storitev dostopa do infrastrukture (v nadaljevanju: uporabnina).

Javna železniška infrastruktura je v lasti Republike Slovenije, njen upravljavec pa so v skladu z ZZelP Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: upravljavec).

Uporabnino od 1. 5. 2010 v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu⁷⁰ in uredbo pobira Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije (v nadaljevanju: AŽP), pred tem pa je uporabnino pobiral upravljavec.

Prosilci so na podlagi računov, ki sta jih v letu 2010 izdajala AŽP oziroma upravljavec, vplačevali uporabnino na podračun pri AŽP⁷¹ oziroma na račun upravljavca.

Zbrana sredstva iz uporabnine so namenjena kritju dela stroškov vzdrževanja infrastrukture⁷², in sicer na podlagi zahtevka, ki ga upravljavalec izstavi Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: DŽI). AŽP, DŽI in upravljavec so 21. 9. 2010 sklenili protokol glede izvedbe nakazila uporabnine, kot ga določa 27. člen uredbe, s čimer je bilo dogovorjeno razmerje med AŽP in DŽI, ki nimata neposrednega medsebojnega pravnega odnosa.

⁶⁷ Politika upravljanja poleg drugega omogoča nalaganje sredstev varnostnih rezerv v vrednostne papirje, katerih izdajatelj je Republika Slovenija, v obveznice, s katerimi se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev v Republiki Sloveniji, ter v obveznice, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, če je njihov izdajatelj pravna oseba s sedežem v Republiki Sloveniji.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 44/07-UPB4, 58/09, 106/10.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 113/09.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 58/09.

⁷¹ Uporabnina se nakazuje na podračun AŽP na podlagi 23. člena uredbe.

⁷² Preostali stroški vzdrževanja infrastrukture se pokrivajo iz sredstev proračuna.

AŽP upravljavcu mesečno nakazuje uporabnino v znesku predloženega mesečnega zahtevka, ki ga upravljavec pred tem v skladu s pogodbo o opravljanju obvezne gospodarske javne službe posreduje v potrditev DŽI. Po dokončni potrditvi situacije upravljavec izstavi AŽP zahtevek za nakazilo uporabnine. AŽP o izvršenem nakazilu obvesti DŽI.

Iz obračunane uporabnine je bilo v letu 2010 vplačano⁷³ 7.487.433 evrov, za vzdrževanje javne železniške infrastrukture pa je bilo iz tega vira upravljavcu nakazanih 9.833.333 evrov⁷⁴.

Ugotovili smo, da se zbrana in porabljen sredstva uporabnine ne izkazujejo kot prihodki in odhodki v državnem proračunu, ne izkazujejo pa se tudi v poslovnih knjigah AŽP⁷⁵. Prosilci zaračunano uporabnino nakazujejo na podračun AŽP, ta pa zaračunano uporabnino v skladu s protokolom nakazuje na transakcijski račun upravljavca. Takšen način nakazovanja uporabnine je določen s 27. členom uredbe, vendar s tem ni izpolnjeno proračunsko načelo iz četrtega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene. Vlada RS namreč z uredbo ni uredila razmerij, ki zadevajo vzdrževanje javne železniške infrastrukture, na način, ki bi zagotavljal popolnost izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov. Uporabnina predstavlja nadomestilo za uporabo javne železniške infrastrukture, ki je v lasti Republike Slovenije. Zbrana sredstva bi morala zato predstavljati prihodek državnega proračuna, njihova poraba za vzdrževanje železniške infrastrukture pa odhodek državnega proračuna.

Opozarjamo, da zaradi takšnega sistema pobiranja in nakazovanja uporabnine v zaključnem računu proračuna niso izkazani prihodki v znesku 7.487.433 evrov in odhodki v znesku 9.833.333 evrov, čeprav gre za sredstva, ki pripadajo Republiki Sloveniji.

2.3.2.1.d Ministrstvo za okolje in prostor v skladu s 162. členom Zakona o vodah⁷⁶ (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 sredstev vodnega sklada, in sicer so to plačila za vodne pravice v delu, ki pripada državi, sredstva od prodaje vodnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, ter plačila za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice in vodna povračila.

Kljub opozorilu, ki ga je računsko sodišče podalo v okviru revizije o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, Vlada RS tudi v letu 2010 problematike vodnega sklada ni sistemsko uredila. Vlada RS v letu 2010 ni ustanovila vodnega sklada, in še vedno z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za posamezno leto določa začasne rešitve, ki odstopajo od sistemske rešitve, ki jo določa ZV-1. Tako ZIPRS1011 vire vodnega sklada še vedno opredeljuje ožje kot ZV-1, in sicer v 11. točki 11. člena kot namenske prihodke proračuna v letu 2010, ki se lahko uporabljajo za namene, določene v tretjem odstavku 162. člena ZV-1, določa vodna povračila do zneska 19.319.036 evrov in plačila za pridobitev vodne pravice do zneska 5.697.060 evrov oziroma skupaj do

⁷³ Do 1. 5. 2010 na račun upravljavca, od 1. 5. 2010 pa na podračun pri AŽP.

⁷⁴ Nakazila so bila izvršena na podlagi pogodbe, sklenjene med Vlado RS in upravljavcem.

⁷⁵ AŽP je v svojih poslovnih knjigah izkazovala sredstva uporabnine na kontih terjatev in obveznosti, ni pa izkazovala prihodkov in odhodkov iz sredstev uporabnin.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08.

25.016.096 evrov⁷⁷, medtem ko bi ti v skladu z drugim odstavkom 162. člena ZV-1 znašali 33.437.430 evrov.

V proračunu so bila namenska sredstva vodnega sklada zagotovljena na proračunski postavki 3017 – Vodni sklad v znesku 32.591.798 evrov, kar je 196.468 evrov manj, kot določa 11. točka 11. člena ZIPRS1011 oziroma je bilo predvideno z rebalansom proračuna. Sredstva v znesku 7.772.170 evrov se nanašajo na sredstva, ki so bila prenesena iz preteklega leta.

V letu 2010 je bilo s proračunske postavke 3017 – Vodni sklad porabljenih 15.618.123 evrov, ki so bila evidentirana med tekočimi in investicijskimi odhodki in transferi⁷⁸, neporabljenih sredstev je ostalo 16.973.675 evrov. Ker vodni sklad, kljub določbi 162. člena ZV-1, ni bil ustanovljen kot proračunski sklad⁷⁹, je v zaključnem računu proračuna za leto 2010 na namenski postavki 3017 izkazana dejanska poraba sredstev v znesku 15.618.123 evrov in ne znesek polnjenja proračunskega sklada, kar bi bilo pravilno, če bi bil proračunski sklad ustanovljen. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁸⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) namreč v 125. členu določa, da se morajo zagotovljene pravice porabe na namenski postavki praviloma enkrat mesečno izločati na podračun proračunskega sklada. Prenos zagotovljenih sredstev pa bi se moral izkazati kot realizacija namenske proračunske postavke, kar bi v letu 2010 znašalo 24.819.628 evrov. Vlada RS ni ustanovila proračunskega sklada, zato je ravnala v nasprotju s 162. členom ZV-1, 56. členom ZJF in 122. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Vlada RS je upoštevala pripombe računskega sodišča in na predlog Ministrstva za okolje in prostor v Državni zbor posredovala predlog Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (v nadaljevanju: ZIPRS1112), ki ga je sprejel Državni zbor 17. 11. 2010. V določbi 11. točke 11. člena ZIPRS1112 je tako določeno, da se med namenske prihodke proračuna uvrščajo vsi prihodki po 162. členu Zakona o vodah, ki se lahko uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu.

Podobna ureditev, odprtje namenske postavke, je bila v preteklosti uveljavljena pri zagotavljanju sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij, vendar se je izkazala za neustrezno, saj sredstva v trenutku, ko bi morala biti izplačana, niso bila na razpolago.

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

V letu 2010 je bilo v zaključnem računu izkazanih 723.303.662 evrov prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU), kar predstavlja 9,6 odstotka vseh prihodkov državnega

⁷⁷ V letu 2010 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 33.437.429 evrov, kar je 8.421.333 evrov več glede na določila ZIPRS1011.

⁷⁸ Na kontih podskupine 402 – Izdatki za blago in storitve v znesku 1.784.299 evrov, kontih podskupine 413 – Drugi tekoči domači transferi v znesku 9.528.976 evrov, kontih podskupine 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev v znesku 2.239.381 evrov in kontih skupine 43 – Investicijski transferi v znesku 2.065.467 evrov.

⁷⁹ Za navedena sredstva ni bil odprt poseben podračun v okviru sistema EZRD.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

proračuna oziroma 69,7 odstotka načrtovanih sredstev iz proračuna EU. Izkazana prejeta sredstva iz proračuna EU so bila v letu 2010 za 21,6 odstotka večja kot v letu 2009.

V letu 2010 je bilo izkazanih 396.784.795 evrov plačil v proračun EU, kar predstavlja 4,3 odstotka vseh odhodkov državnega proračuna oziroma 96,1 odstotka načrtovanih plačil. Izkazana plačila v proračun EU so bila v letu 2010 za 9,7 odstotka manjša kot v letu 2009. Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki po podskupinah kontov so predstavljeni v tabeli 7.

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

Kto	Vrsta prihodka	Zaključni račun 2009 v evrih	Sprejeti proračun 2010 v evrih	Realizacija 2010 v evrih	Indeks (5)=(4)/(2)*100	Indeks (6)=(4)/(3)*100	Realizacija 2010 v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4)			(7)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	594.928.469	1.037.870.429	723.303.662	122	70	100,0
780	Predpristopna in po-pristopna pomoč Evropske unije	15.612.382	5.119.744	4.109.187	26	80	0,6
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	220.330.299	259.681.996	217.966.456	99	84	30,1
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	211.038.399	531.274.208	364.722.899	173	69	50,4
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	104.871.734	203.904.030	99.363.416	95	49	13,7
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	7.888.475	17.143.264	12.189.182	155	71	1,7
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	14.149.783	2.620.401	3.129.559	22	119	0,4
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	605.241	610.000	995.417	165	163	0,1
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU	20.432.156	17.516.786	20.827.546	102	119	2,9
45	Plačila sredstev v proračun EU	439.301.120	412.805.832	396.784.795	90	96	100,0
450	Plačila sredstev v proračun EU	439.301.120	412.805.832	396.784.795	90	96	100,0

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2009 in zaključni račun.

Največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije se je v letu 2010 nanašal na prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 50,4 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V primerjavi z letom 2009 so se ti prihodki v letu 2010 povečali za 72,8 odstotka, predvsem zaradi boljšega črpanja sredstev strukturnih skladov v letu 2010 v primerjavi z letom 2009. K boljšemu črpanju sredstev strukturnih skladov so prispevale izboljšave in poenostavitve, med katerimi so najpomembnejše uvedba predplačil upravičencem, uvedba davka na dodano vrednost kot upravičenega stroška, kadar ta ni povračljiv, uvedba krajših plačilnih rokov za investicijske transfere, poenostavitve v postopku priprave in potrjevanja instrumentov, poenostavitve na področju dokazovanja upravičenih izdatkov, skrajšanje časa od izplačil iz državnega proračuna do povračil iz proračuna EU. Realizacija prihodkov v letu 2010 je dosegla 68,7 odstotka načrtovanih sredstev v sprejetem proračunu, predvsem zaradi neustreznega načrtovanja prihodkov v državnem proračunu, ki ne upošteva narave projektov in časovne komponente pri povrnitvi sredstev v državni proračun.

Drugi največji obseg sredstev so dosegla prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, ki so predstavljala 30,1 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. Realizirani prihodki v letu 2010 so bili za 16,1 odstotka manjši od načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2010, po vrednosti pa so bila na približno enaki ravni kot v letu 2009.

Delež prejetih sredstev iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada je v letu 2010 znašal 13,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. Prihodki so se leta 2010 v primerjavi z letom 2009 zmanjšali za 5,3 odstotka in so predstavljali 48,7 odstotka načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu za leto 2010. Realizacija je manjša od načrtovane zaradi zamud, nastalih zaradi pritožb v postopkih oddaje javnih naročil. Izpad predvidenih prihodkov je manjši tudi zaradi manjše realizacije izplačil na projektih avtocestne in železniške infrastrukture.

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 odhodkov. V letu 2010 so prihodki znašali 20.827.546 evrov in so predstavljali 2,9 odstotka vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V primerjavi z letom 2009 so se povečali za 1,9 odstotka, v primerjavi z načrtovanimi v sprejetem proračunu za leto 2010 pa za 18,9 odstotka.

Druga prejeta sredstva iz proračuna EU, to so predpristopna in popristopna pomoč Evropske unije, prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije, ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij, so v letu 2010 skupaj znašala 2,8 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU.

Realizacija plačil v proračun EU v letu 2010 je bila manjša od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2010 za 3,9 odstotka in manjša od realizacije odhodkov v letu 2009 za 9,7 odstotka.

2.3.2.2.1 Neto položaj državnega proračuna in Republike Slovenije do proračuna EU

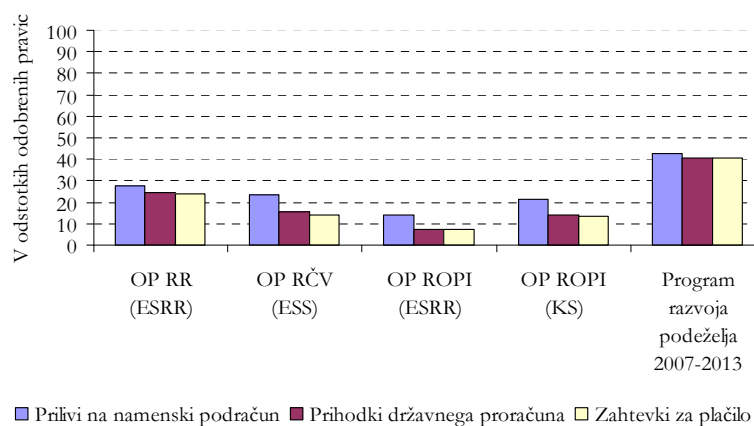
Državni proračun je do proračuna EU v letu 2010 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 326.518.867 evrov. V sprejetem proračunu za leto 2010 je bilo načrtovano, da naj bi neto položaj državnega proračuna do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 625.064.597 evrov.

Neto položaj Republike Slovenije je do proračuna EU v letu 2010 izkazoval neto presežek v znesku 352.842.514 evrov. To pomeni, da je Republika Slovenija⁸¹ prejela iz proračuna EU za 352.842.514 evrov več sredstev, kot jih je vplačala v proračun EU.

2.3.2.2.2 Črpanje evropskih sredstev do 31. 12. 2010

Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev do 31. 12. 2010 iz programskega obdobja 2007–2013, in sicer, koliko sredstev je iz posameznega programa pomoči glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti nakazala Evropska komisija Republiki Sloveniji na namenske podračune, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v državnem proračunu in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija posredovala Evropski komisiji.

Slika 1: Zbirni prikaz deleža črpanja do 31. 12. 2010 iz programskega obdobja 2007–2013



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

Iz programskega obdobja 2007–2013 je bilo črpanje do 31. 12. 2010 najboljše pri Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Zanj je v programskem obdobju 2007–2013 Republiki Sloveniji odobrenih 915,9 milijona evrov pravic⁸². Do 31. 12. 2010 je Evropska komisija na namenski podračun nakazala sredstva v višini 42,75 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 40,41 odstotka odobrenih pravic, prihodki v državnem proračunu pa so bili evidentirani v višini 40,37 odstotka odobrenih pravic.

Črpanje je potekalo počasneje pri treh operativnih programih, to je Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov (v nadaljevanju: OP RR), Operativnem programu razvoja človeških virov (v nadaljevanju: OP RČV) in Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture

⁸¹ Državni proračun, namenski podračuni in prejemniki izven državnega proračuna.

⁸² Odločba Evropske komisije z dne 15. 12. 2009 o odobritvi revizije programa za razvoj podeželja Republike Slovenije za programsko obdobje 2007–2013.

(v nadaljevanju: OP ROPI). V okviru OP RR je Republiki Sloveniji na voljo 1.709,7 milijona evrov⁸³, v okviru OP RČV 755,6 milijona evrov in v okviru OP ROPI 1.635,6 milijona evrov odobrenih pravic za prevzem obveznosti⁸⁴.

V okviru OP RR, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), je Evropska komisija do 31. 12. 2010 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 27,74 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahtevke za plačilo v višini 24,17 odstotka odobrenih pravic, prihodki v državnem proračunu pa so bili evidentirani v višini 24,70 odstotka odobrenih pravic⁸⁵.

Upošteva se spremenjeni znesek odobrenih pravic za prevzem obveznosti v okviru OP RR (Vlada RS je spremembe odobrila 3. 6. 2010, Evropska komisija pa je spremembo Odločbe potrdila 19. 4. 2011) znašajo prilivi na namenski podračun 26,82 odstotka odobrenih pravic, zahtevki za plačilo, poslani Evropski komisiji, 23,38 odstotka odobrenih pravic in evidentirani prihodki v državnem proračunu 23,88 odstotka odobrenih pravic.

V okviru OP RČV, ki se financira iz Evropskega socialnega sklada (ESS), je Evropska komisija do 31. 12. 2010 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 23,28 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahtevke za plačilo v višini 14,28 odstotka odobrenih pravic, prihodki v državnem proračunu pa so bili evidentirani v višini 15,40 odstotka odobrenih pravic.

V okviru OP ROPI, ki se financira iz ESRR, je Evropska komisija do 31. 12. 2010 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 13,91 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahtevke za plačilo v višini 7,40 odstotka odobrenih pravic, v enakem odstotku odobrenih pravic so bili evidentirani tudi prihodki v državnem proračunu.

Upošteva se spremenjeni znesek odobrenih pravic za prevzem obveznosti v okviru OP ROPI, ki se financira iz ESRR (Vlada RS je spremembe glede razdelitve pravic porabe sprejela 3. 6. 2010, Evropska komisija pa je spremembo Odločbe potrdila dne 14. 4. 2011), znašajo nakazila na namenski podračun 18,82 odstotka odobrenih pravic, zahtevki za plačilo, poslani Evropski komisiji, 10,01 odstotka odobrenih pravic in evidentirani prihodki v državnem proračunu prav tako 10,01 odstotka odobrenih pravic.

⁸³ Evropska komisija je potrdila Odločbo C(2011)2666 z dne 19. 4. 2011 o spremembi Odločbe K(2007)4080 o sprejetju operativnega programa "Krepitev regionalnih razvojnih potencialov" pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki spada pod cilj konvergenca v Sloveniji CCI2007SI161PO001. Odobrene pravice za prevzem obveznosti v okviru OP RR znašajo 1.768,2 milijona evrov.

⁸⁴ Evropska komisija je potrdila Odločbo C(2011)2637 z dne 14. 4. 2011 o spremembi Odločbe K(2007)4081 o sprejetju operativnega programa "Razvoj okoljske in prometne infrastrukture" pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, ki spada pod cilj konvergenca v Sloveniji CCI2007SI161PO002. Odobrene pravice za prevzem obveznosti v okviru OP ROPI znašajo 1.577,1 milijona evrov.

⁸⁵ Prihodki so izkazani v državnem proračunu potem, ko plačilni organ avtorizira zahtevke, šele nato jih certificira in pošlje Evropski komisiji v refundacijo. Izkazani prihodki v državnem proračunu so lahko zato na določen datum preseka višji kot poslani zahtevki za plačilo Evropski komisiji.

V okviru OP ROPI, ki se financira iz Kohezijskega sklada, je Evropska komisija do 31. 12. 2010 nakazala na namenski podračun sredstva v višini 21,52 odstotka odobrenih pravic. Republika Slovenija je Evropski komisiji poslala zahtevke za plačilo v višini 13,74 odstotka odobrenih pravic, prihodki v državnem proračunu pa so bili evidentirani v višini 14,08 odstotka odobrenih pravic.

2.3.3 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo tisti izdatki, ki nimajo narave odhodkov, to je trajne porabe sredstev, in prejemki, ki nimajo narave prihodkov, ampak spremembo oblike sredstev iz kapitalske ali finančne naložbe v denar. Med prejemki so izkazana vračila danih posojil in sredstva od prodaje kapitalskih vlog, med izdatki pa dana posojila in nakup kapitalskih naložb. V okviru izdatkov tega računa se izkazujejo tudi unovčena poročila, ki so posebej predstavljena v točki 2.3.4.2 revizijskega poročila.

V tabeli 8 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2009 in 2010. Realizirani prejemki v letu 2010 so se v primerjavi z letom 2009 zmanjšali za 46,7 odstotka, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2009 zmanjšali za 36,6 odstotka. Zaradi manjše realizacije prejemkov glede na realizacijo izdatkov je izkazan negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 181.773.865 evrov.

Tabela 8: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2009 in 2010

Podskupina kontov	Zaključni račun 2009		Realizacija 2010		Indeks
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	17.888.576	72,7	10.389.060	79,2	58
751 Prodaja kapitalskih deležev	1.490.458	6,1	59.550	0,5	4
752 Kupnine iz naslova privatizacije	5.223.274	21,2	2.672.987	20,4	51
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	24.602.308	100	13.121.597	100	53
440 Dana posojila	91.845.489	29,9	178.170.008	91,4	194
441 Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	201.976.437	65,7	2.151.424	1,1	1
442 Poraba sredstev kupnin iz naslova privatizacije	6.403.675	2,1	3.574.030	1,8	56
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	7.288.189	2,4	11.000.000	5,6	151
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	307.513.790	100	194.895.462	100	63
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)	(282.911.482)	-	(181.773.865)	-	64

Opomba: seštevki se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Vira: zaključni račun za leto 2009 in zaključni račun.

2.3.3.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2010 je drugačna kot njihova struktura za leto 2009. Največji delež prejemkov predstavljajo prejeta vračila danih posojil, njihov delež se je povečal z 72,7 na 79,2 odstotka, in sicer predvsem zaradi nižjih prejemkov od prodaje kapitalskih deležev. V strukturi prejemkov se je zmanjšal tudi delež kupnin iz privatizacije z 21,2 na 20,4 odstotka.

Tudi struktura izdatkov za leto 2010 je drugačna kot za leto 2009. Največji delež izdatkov predstavljajo dana posojila, in sicer 91,4 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2009 predstavljali 29,9 odstotka vseh izdatkov. V letu 2010 je Republika Slovenija dala posojilo Grčiji v znesku 102.852.240 evrov⁸⁶. Med izdatki za dana posojila pa so izkazana tudi sredstva v znesku 63.797.339 evrov, ki so bila iz proračuna izplačana Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, Maribor oziroma Slovenskemu podjetniškemu skladu (v nadaljevanju: podjetniški sklad) za oblikovanje garancijskega sklada.

Delež izdatkov za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb se je zmanjšal s 65,7 odstotka v letu 2009 na 1,1 odstotka v letu 2010. V letu 2009 je Republika Slovenija dokapitalizirala SID banko, Evropsko investicijsko banko in Mednarodno banko za obnovo in razvoj v skupnem znesku 169.749.807 evrov. V letu 2010 pa je bilo realizirano povečanje kapitalskih deležev v javnih podjetjih in družbah, ki so v lasti države ali občin, v znesku 1.084.548 evrov⁸⁷ in povečanje kapitalskih deležev v tujini v skupnem znesku 1.066.876 evrov⁸⁸.

V strukturi izdatkov se je zmanjšala tudi poraba sredstev kupnin iz privatizacije z 2,1 odstotka na 1,8 odstotka. Poraba teh sredstev se realizira v skladu z Zakonom o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij⁸⁹ (v nadaljevanju: ZUKLPP).

Povečali so se izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava z 2,4 odstotka na 5,6 odstotka. Republika Slovenija je v letu 2010 povečala namensko premoženje Eko sklada, Slovenskega okoljskega javnega sklada, Ljubljana⁹⁰ in Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja, Ribnica⁹¹.

2.3.3.1.a Podjetniški sklad je iz proračuna v letu 2010 prejel v upravljanje 65.797.339 evrov za oblikovanje sklada⁹² 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 oziroma aneksov z Ministrstvom za gospodarstvo (13.797.339 evrov) in Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (52.000.000 evrov).

⁸⁶ Posojilo je bilo dano na podlagi Zakona o posojilu Helenski Republiki (Uradni list RS, št. 56/10).

⁸⁷ Družba Rimske terme, d. o. o., Rimske toplice; družba Geoplin, d. o. o., Ljubljana.

⁸⁸ Mednarodna banka za obnovo in razvoj in European Financial Stability Facility, Société Anonyme.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02.

⁹⁰ V znesku 6.000.000 evrov.

⁹¹ V znesku 5.000.000 evrov.

⁹² Podjetniški sklad ima v sistemu EZRD odprte podračune, kamor so bila iz proračuna nakazana sredstva, namenjena za dane garancije za kredite.

- Ministrstvo za gospodarstvo in podjetniški sklad sta v letu 2009 sklenila Pogodbo o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013 (v nadaljevanju: pogodba o financiranju). Z Aneksom št. 1 (v nadaljevanju: aneks 1) se je pogodba o financiranju preimenovala v Sporazum o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013 (v nadaljevanju: sporazum). Z Aneksom št. 2⁹³ (v nadaljevanju: aneks 2) so se povečala razpoložljiva sredstva sporazuma. Z obema aneksoma so bile v sporazum vnesene tudi spremembe in dopolnitve Programa instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednje velika podjetja v Republiki Sloveniji za obdobje 2009–2013 (v nadaljevanju: poslovni načrt PIFI).

Predmet sporazuma je opredelitev medsebojnih odnosov ter pravic in obveznosti za izvedbo instrumentov finančnega inženiringa za lastniško in dolžniško financiranje od Ministrstva za gospodarstvo v skladu s poslovnim načrtom PIFI, ki je sestavni del pogodbe o financiranju. V sporazumu je določeno, da podjetniški sklad izvaja 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 2007–2013⁹⁴.

Določeno je tudi, da se izvajanje programa organizira prek holdinškega sklada, kot nosilnega sklada za naložbe v več skladov tveganega kapitala in/ali garancijskih in/ali posojilnih skladov. Sporazum določa tudi, da je holdinški sklad vzpostavljen kot poseben sveženj financiranja znotraj podjetniškega sklada⁹⁵, za katerega se zagotovi ločeno vodenje evidenc in stroškov, ter da ima v okviru poslovnega načrta PIFI vlogo holdinškega sklada podjetniški sklad. Pri tem ima podjetniški sklad vlogo upravičenca, njegova naloga pa je spodbujanje hitro rastočih in inovativnih malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri financiranja.

Aneks 1 je vlogo upravičenca s podjetniškega sklada prenesel na holdinški sklad. Z aneksom je namreč določeno, da je upravičenec holdinški sklad, ki je organiziran kot poseben sveženj finančnih sredstev znotraj podjetniškega sklada. Ministrstvo za gospodarstvo je v aneksu 1 vlogo upravičenca določilo v nasprotju z 11. točko prvega odstavka 3. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013⁹⁶ (v nadaljevanju: Uredba o kohezijski politiki), ki določa, da je upravičenec oseba zasebnega ali javnega

⁹³ Z dne 18. 10. 2010. Z aneksom. 2 so se med drugim v sporazum dodali novi pojmi in sicer: garancija, pogarancija in neposredni kredit.

⁹⁴ Poglavje 4: spodbujanje malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri.

⁹⁵ Uredba komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. 12. 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe Sveta (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Uradni list EU L, št. 371 z dne 27. 12. 2006, št. 45 z dne 15. 2. 2007 (popr.), v 3. točki 43. člena določa, da se instrumenti finančnega inženiringa 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 sistemu EZRD.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10.

prava, ki je odgovorna za izvedbo operacije⁹⁷. Takšna določitev upravičenca je tudi v nasprotju z drugimi dokumenti, na podlagi katerih se izvajajo instrumenti finančnega inženiringa⁹⁸.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

V skladu s 43. členom Uredbe sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe sveta (ES) št. 1260/1999⁹⁹ (v nadaljevanju: Uredba sveta (ES) št. 1083/2006) se instrumenti finančnega inženiringa, vključno s holdinškimi skladi, ustanovijo kot neodvisni pravni subjekti ali kot poseben sveženj financiranja znotraj finančne ustanove (tu gre za drugi primer). Kadar je instrument finančnega inženiringa vzpostavljen v finančni ustanovi, je vzpostavljen kot poseben sveženj financiranja, za katerega se uporabljajo posebna izvedbena pravila v finančni ustanovi (posebne evidence). Kot je razvidno iz Razlage instrumentov finančnega inženiringa v skladu s 44. členom Uredbe sveta (ES) št. 1083/2006¹⁰⁰ (v nadaljevanju: Razlaga instrumentov finančnega inženiringa), je upravičenec sam instrument finančnega inženiringa (točka 1.2.7). V takem primeru je zato upravičenec holdinški sklad v okviru podjetniškega sklada.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo ni utemeljeno, saj je treba točko 1.2.7 iz dokumenta Razlaga instrumentov finančnega inženiringa povezati s točkama 1.2.6 in 1.2.8 tega dokumenta. Iz točk 1.2.6 in 1.2.8 namreč izhaja, da je v skladu z Uredbo sveta (ES) št. 1083/2006 upravičenec izvajalec, organ ali podjetje, javno ali zasebno, ki je odgovorno za zagon, ali zagon in izvajanje operacije. Holdinški sklad pa je upravičenec, kadar so operacije instrumentov finančnega inženiringa organizirane prek holdinškega sklada in je holdinški sklad odgovoren za zagon ali zagon in izvajanje operacije.

Ker pri podjetniškem skladu holdinški sklad po vsebini predstavlja podračun v sistemu EZRD, to ni oseba zasebnega ali javnega prava, in ne more biti odgovoren za izvedbo operacije, zato tudi ne more predstavljati upravičenca za porabo sredstev kohezijske politike.

Z aneksom 1 je bilo v sporazum vneseno tudi novo poglavje, ki ureja način izvajanja instrumenta garancij za zavarovanje bančnih kreditov, ki jih pri bankah najemajo podjetja. Za te namene so bila podjetniškemu skladu z aneksom 2 odobrena dodatna sredstva v znesku 13.797.339 evrov, ki so bila v celoti izplačana iz proračuna v letu 2010¹⁰¹. V skladu z določili aneksa 1 predstavljajo upravičene stroške pri izvajanju instrumenta garancij stroški vplačila v garancijski sklad in upravljavska provizija. Garancije se lahko izdajajo najkasneje do 5. 8. 2015; neporabljena sredstva bo holdinški sklad ob predhodni odobritvi Ministrstva za gospodarstvo preusmeril na druge instrumente finančnega inženiringa; sredstva holdinškega sklada, ki ne bodo porabljena do 31. 8. 2015, se vrnejo v državni proračun.

⁹⁷ Uredba o kohezijski politiki opredeljuje operacijo kot potrjen projekt ali potrjeno skupino projektov, ki jo izvaja en ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete.

⁹⁸ Poslovni načrt PIFI, Letni načrt upravljanja holdinškega sklada za leto 2011.

⁹⁹ Uradni list EU L, št. 210 z dne 31. 7. 2006, št. 239 z dne 1. 9. 2006 (popr.), št. 145 z dne 7. 6. 2007 (popr.), št. 301 z dne 12. 11. 2008 (popr.), št. 333 z dne 11. 12. 2008 (popr.).

¹⁰⁰ Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Evropska Komisija.

¹⁰¹ Od tega predstavljajo sredstva ESRR 85 odstotkov, sredstva državnega proračuna pa 15 odstotkov vseh sredstev.

- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter podjetniški sklad sta sklenila Pogodbo o financiranju in izvajanju Programa instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednja podjetja (v nadaljevanju: pogodba za mala in srednja podjetja) v skupnem znesku 50.000.000 evrov, ki je bil v celoti izplačan iz proračuna v letu 2010. Predmet te pogodbe je opredelitev medsebojnih odnosov, pravic in obveznosti v zvezi s prenosom in upravljanjem z namenskimi sredstvi za izvajanje instrumentov finančnega inženiringa v okviru poslovnega načrta PIFI.

Iz 8. člena pogodbe za mala in srednja podjetja izhaja, da v skladu z 9. členom Zakona o javnih skladih¹⁰² (v nadaljevanju: ZJS-1) Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo daje upravičencu sredstva v upravljanje za izvajanje instrumentov v skladu s poslovnim načrtom PIFI, letnimi načrti ter veljavnimi zakoni. Za izvajanje instrumentov po tej pogodbi bo podjetniški sklad v okviru poslovnega načrta PIFI oblikoval kreditni in garancijski sklad ministrstva tako, da bo mogoče jasno razlikovati med sredstvi po tej pogodbi in drugimi sredstvi poslovnega načrta PIFI. V skladu z 8. členom pogodbe vsa sredstva, vrnjena iz naložb, ostajajo v lasti Republike Slovenije in se ponovno uporabijo za podporo razvojnim projektom podjetij. Po zaključku te pogodbe ministrstvo obvesti podjetniški sklad o nadaljnji uporabi oziroma vračilu sredstev v proračun. Podjetniški sklad in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo se dogovorita o načinu ter namenu nadaljnje uporabe in načinu vrnitve sredstev z aneksom k pogodbi.

Podrobna opredelitev namenov financiranja, oblikovanje in nadzor instrumentov, opredelitev naložbene politike in načrt upravljanja morajo biti v skladu z 11. členom pogodbe za mala in srednja podjetja določeni v Letnem načrtu upravljanja holdinškega sklada za leto 2011, ki ga mora podjetniški sklad pripraviti v sodelovanju z Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, in je priloga pogodbe. V 12. členu te pogodbe je navedeno, da podjetniški sklad sredstva predvsem nalaga kot garancije podjetniškega sklada za ugodne bančne kredite za razvojne projekte, ki so opredeljeni v letnem načrtu za leto 2011¹⁰³.

- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter podjetniški sklad sta v letu 2009 sklenila Pogodbo o financiranju in izvajanju instrumenta garancije za bančne kredite za mikro, mala in srednje velika podjetja (v nadaljevanju: pogodba o garancijah za bančne kredite) v znesku 12.000.000 evrov, katere predmet je opredelitev odnosov ter pravic in obveznosti za izvajanje in financiranje instrumenta, ki ga bo podjetniški sklad izvajal na podlagi navedene pogodbe. Dne 14. 10. 2010 sta Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in podjetniški sklad sklenila Aneks št. 1 k tej pogodbi (v nadaljevanju: aneks št. 1). Predmet aneksa št. 1 je nakazilo še neizplačanega zneska 2.000.000 evrov, določitev dovoljenih naložb prostih sredstev¹⁰⁴ in izboljšava določil o stroških upravljanja¹⁰⁵.

V skladu s 1. členom pogodbe o garancijah za bančne kredite ministrstvo daje upravičencu v upravljanje sredstva za izvedbo predmeta pogodbe. Namen instrumenta je zagotavljanje dostopa do

¹⁰² Uradni list RS, št. 77/08.

¹⁰³ V letnem načrtu za leto 2011 je navedeno, da bo podjetniški sklad z Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo nadaljeval z izvajanjem razpisa za garancije za ugodnejše bančne kredite za tehnološke projekte.

¹⁰⁴ Z aneksom je bilo pogodbi dodano določilo, da bo podjetniški sklad začasna prosta sredstva po pogodbi nalagal v skladu s 26. in 27. členom ZJS-1, ter da ne glede na prejšnji stavek podjetniški sklad ne sme začasno prostih sredstev nalagati v vrednostne papirje, obveznice in delnice.

¹⁰⁵ Stroški upravljanja garancijskega sklada znašajo dva odstotka od priliva v garancijski sklad.

ugodnih finančnih virov za podjetja oziroma zagotavljanje garancij za zavarovanje bančnih kreditov podjetij. Sredstva po tej pogodbi so bila namenjena oblikovanju garancijskega sklada, in so bila izplačana iz proračuna v letu 2010 v znesku 2.000.000 evrov¹⁰⁶.

V 6. členu pogodbe o garancijah bančne kredite 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.

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. Z aneksom se tudi dogovori poraba ali vračilo ostalih morebitnih neporabljenih sredstev zaradi neuspešne izvedbe razpisa.

Na podlagi prej navedenih sklenjenih pogodb je bilo podjetniškemu skladu v letu 2010 iz proračuna izplačanih 65.797.339 evrov. Sredstva so bila nakazana na pogodbeno določen podračun sklada, ki je vključen v sistem EZRD. To pomeni, da so sredstva podračuna sklada ločena od sredstev za delovanje preostalih aktivnosti podjetniškega sklada. Na dan 31. 12. 2010 so bila vsa sredstva naložena kot vloga v sistem EZRD.

Izplačila iz državnega proračuna podjetniškemu skladu za oblikovanje sklada za dane garancije so bila v poslovnih knjigah ministrstev evidentirana kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb, in sicer pri Ministrstvu za gospodarstvo na kontu 4401 – Dana posojila javnim skladom v znesku 13.797.339 evrov, pri Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pa na kontu 4404 – Dana posojila privatnim podjetjem v znesku 50.000.000 evrov in na kontu 4420 – Dana posojila privatnim podjetjem in zasebnikom iz sredstev kupnin – Dolgoročna posojila v znesku 2.000.000 evrov. Za celotno vrednost izplačanih sredstev po vseh treh pogodbah je Ministrstvo za gospodarstvo v bilanci stanja evidentiralo dano posojilo podjetniškemu skladu na kontu 0701 – Dolgoročno dana posojila na podlagi posojilnih pogodb ob hkratnem povečanju splošnega sklada v znesku 65.797.339 evrov¹⁰⁷.

Podjetniški sklad ni obravnaval prejetih sredstev iz proračuna kot dobljeno posojilo in ob prejemu sredstev ni evidentiral oziroma pripoznal prejemkov iz prejetih posojil¹⁰⁸. Vse poslovne dogodke v

¹⁰⁶ Znesek 10.000.000 evrov je bil izplačan iz proračuna v letu 2009.

¹⁰⁷ Evidentiranje posojil v celoti v bilanci stanja Ministrstva za gospodarstvo tudi ne zagotavlja preglednosti nad porabo denarnih sredstev. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo zaradi tega ne bo moglo ustrezno evidentirati poslovnih dogodkov pri porabi ali vračilu teh sredstev, saj nima vzpostavljenih terjatev za dana posojila. Pri tem še enkrat poudarjamo, da je evidentiranje med danimi posojili napačno, saj bi morala Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo izplačana sredstva evidentirati kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje podjetniškemu skladu.

¹⁰⁸ Če bi podjetniški sklad prejela sredstva obravnaval kot dobljeno posojilo, bi moral v svojih poslovnih knjigah ob prejemu posojila pripoznati prejemke sredstev in jih evidentirati na kontu 9403 – Sklad namenskega premoženja v javnih skladih za drugo (debet) in podskupini kontov 500 – Domače zadolževanje (kredit).

povezavi z oblikovanjem in črpanjem garancijskega sklada podjetniški sklad evidentira samo na kontih bilance stanja¹⁰⁹.

Sredstva v skupnem znesku 65.797.339 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 vseh treh pogodb. Prav tako je v poslovnem načrtu PIFI določeno, da podjetniški sklad sredstva obravnava v skladu z 9. členom ZJS-1 kot premoženje, dano v upravljanje. ZJS-1 namreč v 9. členu določa, da lahko javni sklad prejme od ustanovitelja ali od drugih oseb v upravljanje ali last za izvajanje skupnih projektov tudi drugo premoženje. Prenos premoženja se uredi s pogodbo¹¹⁰.

Sporazum, sklenjen med podjetniškim skladom in Ministrstvom za gospodarstvo, vključuje tudi sredstva ESRR. Pri tem Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 v 44. členu opredeljuje instrumente finančnega inženiringa in določa, da je mogoče tovrstne instrumente organizirati prek holdinških skladov, ki jih država članica Evropske unije oziroma organ upravljanja izvede v eni ali več naslednjih oblikah: kot oddajo javnega naročila, kot dodelitev nepovratnih sredstev Evropske investicijske banke ali Evropskega investicijskega sklada ali kot dodelitev nepovratnih sredstev finančni instituciji brez razpisa, če je to v skladu z nacionalno zakonodajo. Poraba sredstev ESRR za izvajanje instrumentov finančnega inženiringa, v obliki dodeljevanja posojil podjetniškemu skladu v predpisih ni predvidena.

V Ustanovitvenem aktu Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo¹¹¹ (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 tudi navedeno, da sklad svoj namen uresničuje tudi z dajanjem garancij mikro, malim in srednje velikim podjetjem. V 11. členu ustanovitvenega akta 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, porabijo pa se za dodeljevanje subvencij, razvojne naložbe podjetij ter za oblikovanje rezervacij za kritje rizikov iz izdanih garancij, kreditov in kapitalskih naložb.

Sredstva, ki jih je za oblikovanje sklada za dane garancije prejel podjetniški sklad, so namenjena izvajanju dejavnosti, za katero je sklad ustanovljen. Podjetniški sklad izvaja naloge, določene v teh pogodbah, v svojem imenu in za račun Republike Slovenije. Iz določil pogodb in poslovnega načrta PIFI 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

¹⁰⁹ Podjetniški sklad je sredstva za oblikovanje sklada za dane garancije, prejete po pogodbi, sklenjeni z Ministrstvom za gospodarstvo, evidentiral v svojih poslovnih knjigah na kontih denarnih sredstev in podkontu 960001 – Dolgoročne obveznosti za sredstva PIFI – MG (določeno v aneksu št. 1 k sporazumu). Sredstva po pogodbi za 50.000.000 evrov, sklenjeni z Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, je podjetniški sklad evidentiral na kontih denarnih sredstev in podkontu 960002 – Dolgoročne obveznosti za sredstva PIFI – MVZT. Sredstva po pogodbi za 2.000.000 evrov pa je podjetniški sklad evidentiral na kontih denarnih sredstev in podkontu 971002 – Dolgoročne obveznosti po pogodbi MVZT.

¹¹⁰ Takšno premoženje se ne šteje za kapital javnega sklada in se ne vpiše v sodni register.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 112/04, 11/07, 43/08, 71/09.

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 v računu finančnih terjatev in naložb na kontih skupine 44 – Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v znesku 65.797.339 evrov je v nasprotju s 44. členom pravilnika o EKN, evidentiranje danega posojila javnemu skladu na kontu 0701 v bilanci stanja pa v nasprotju z 10. členom pravilnika o EKN. V skladu z 12. in 41. členom pravilnika o EKN bi morala Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo evidentirati izplačana sredstva podjetniškemu skladu na podskupini kontov 091 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje posrednim uporabnikom proračuna¹¹², ter na kontu skupine 40 – Tekoči odhodki¹¹³. 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 65.797.339 evrov, za prav tak znesek pa so prenizko izkazani tekoči odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov, kar vpliva na izkazovanje prenizkega proračunskega primanjkljaja v letu 2010 v znesku 65.797.339 evrov. V bilanci stanja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo so na dan 31. 12. 2010 zaradi prej navedenih razlogov prenizko izkazane terjatve za sredstva, dana v upravljanje podjetniškemu skladu, v znesku 52.000.000 evrov, v bilanci stanja Ministrstva za gospodarstvo pa so na dan 31. 12. 2010 previsoko izkazana dana posojila v znesku 65.797.339 evrov in prenizko izkazane terjatve za sredstva, dana v upravljanje, v znesku 13.797.339 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je v pripravi Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog.

2.3.3.1.b Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 opozorilo na napačno evidentiranje poslovnih dogodkov, v povezavi z oblikovanjem holdinškega sklada¹¹⁴ na podlagi pogodbe o financiranju, na podlagi katere je bilo podjetniškemu skladu v letu 2009 iz proračuna izplačanih 35.049.996 evrov. Pri tem je računsko sodišče navedlo, da je šlo pri tem poslovnem dogodku zgolj za prenos sredstev s podračuna izvrševanja proračuna na podračun holdinškega sklada, ki ga v delu, ki se nanaša na izvedbo lastniškega financiranja, v imenu in za račun Republike Slovenije upravlja podjetniški sklad. V letu 2009 zato še niso bili izpolnjeni pogoji za izkazovanje izdatkov v računu finančnih terjatev in naložb, v bilanci stanja Ministrstva za gospodarstvo na dan 31. 12. 2009 so bila previsoko izkazana dana posojila, prenizko pa je bilo izkazano stanje denarnih sredstev državnega proračuna.

¹¹² 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.

¹¹³ Konta odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov ni mogoče natančneje določiti, ker v EKN ni določen, čeprav je bil ZJS-1, ki omogoča javnim skladom tudi prejemanje sredstev v upravljanje, sprejet že v letu 2008. Na problematiko evidentiranja tovrstnih poslovnih dogodkov je računsko sodišče prav tako opozorilo že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

¹¹⁴ Točka 2.2.2.1.f revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

V pogodbi je določeno, da se izvajanje programa organizira prek holdinškega sklada, ki se vzpostavi kot poseben sveženj financiranja znotraj podjetniškega sklada¹¹⁵. Sredstva holdinškega sklada se v imenu Republike Slovenije vložijo kot kapitalske naložbe v družbe tveganega kapitala¹¹⁶, ki bodo ta sredstva lahko koristile za kapitalske naložbe v obliki tveganega kapitala v malih in srednje velikih podjetjih s potencialom hitre rasti (v nadaljevanju: podjetja).

Podjetniški sklad je v letu 2010 objavil Javni razpis za kapitalske naložbe Republike Slovenije v zasebne družbe tveganega kapitala¹¹⁷ (v nadaljevanju: javni razpis), ki ga je prej potrdilo Ministrstvo za gospodarstvo. Skupni znesek razpisanih sredstev, ki je bil namenjen za kapitalske naložbe Republike Slovenije v zasebne družbe tveganega kapitala, je bil 33.998.496 evrov. V letu 2010 je Vlada RS odobrila štiri naložbe v družbe tveganega kapitala¹¹⁸. V imenu Vlade RS je družbene pogodbe podpisala ministrica za gospodarstvo. Do konca leta 2010¹¹⁹ je Republika Slovenija vplačala vložke¹²⁰ v te družbe v skupnem znesku 642.268 evrov. Pri vseh družbah je bila Republika Slovenija vpisana v sodni register v letu 2010 kot družbenik. Ministrstvo za gospodarstvo v svojih poslovnih knjigah ni evidentiralo finančnih naložb v te družbe, s čimer je ravnalo v nasprotju z 9. členom pravilnika o EKN. Na dan 31. 12. 2010 so bila zato v bilanci stanja Ministrstva za gospodarstvo in zbirni bilanci stanja državnega proračuna prenizko izkazane dolgoročne kapitalske naložbe na podskupini kontov 062 – Druge dolgoročne kapitalske naložbe v državi v znesku 642.268 evrov, previsoko pa so izkazana dana posojila podjetniškemu skladu. Hkrati so bili ob vplačilu vložkov Republike Slovenije v družbe tveganega kapitala, v skladu s 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava¹²¹ in 45. členom pravilnika o EKN izpolnjeni pogoji za pripoznanje izdatkov na podskupini kontov 441 – Povečanje kapitalskih deležev in naložb v znesku 642.268 evrov, ki pa niso bili izkazani v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2010. V zaključnem računu so zato prenizko izkazani izdatki računa finančnih terjatev in naložb v znesku 642.268 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Naložbe je ministrstvo evidentiralo v poslovne knjige po stanju na dan 2. 1. 2011, kot popravek otvoritve za leto 2011.

2.3.4 Poroštva Republike Slovenije

2.3.4.1 Izdana poroštva Republike Slovenije v letu 2010

Republika Slovenija je v letu 2010 izdala za 800.596.625 evrov poroštev. Na podlagi zakonov o poroštvih, ki se vštrevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1011, je bilo izdanih za 452.473.764 evrov poroštev. Poroštva za omejitev finančne krize na podlagi 86.a ZJF so bila dana kreditnima institucijama v znesku

¹¹⁵ Holdinški sklad je organiziran kot poseben podračun, ki ga je podjetniški sklad odprl v EZRD.

¹¹⁶ Družbe tveganega kapitala bodo izbrane prek javnega razpisa, ki ga bo izvedel podjetniški sklad. Republika Slovenija bo kot družbenik vpisana v sodni register.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 17/10, 45/10.

¹¹⁸ Odobrene so bile naložbe v družbe: Sklad poslovnih angelov, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; META Ingenium, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; MURKA, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; PRVI SKLAD, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Prvi sklad).

¹¹⁹ Vplačila so bila izvedena 28. 12. in 7. 12. 2010.

¹²⁰ Sredstva so bila izplačana s podračuna holdinškega sklada.

¹²¹ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10.

200.000.000 evrov. Na podlagi ZJShemRS in ZJShemFO je bilo izdanih za 146.155.118 evrov poroštev. V letu 2010 je bilo izdano tudi porošstvo Evropski investicijski banki (v nadaljevanju: EIB) v znesku 1.967.743 evrov za posojila, ki jih je EIB odobrila za investicijske projekte v afriških, karibskih in pacifiških državah ter čezmorskih državah in ozemljih¹²².

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2010 znaša 7.747.714.670 evrov in predstavlja 65,2 odstotka dolga državnega proračuna¹²³, pri čemer v dolgu ni upoštevana zadolžitev Republike Slovenije pri SOD na podlagi ZVVJTO in Javnemu podjetju Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Leskovec pri Krškem (v nadaljevanju: javno podjetje Infra) na podlagi Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save¹²⁴ (v nadaljevanju: ZPKEPS). Ob upoštevanju teh zadolžitev¹²⁵ stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev predstavlja 64,2 odstotka dolga državnega proračuna.

2.3.4.1.1 Izdana porošstva na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1011

V letu 2010 je Republika Slovenija na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1011, izdala za 452.473.764 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 podjetja Infra je Republika Slovenija izdala eno porošstvo v znesku 2.473.764 evrov, za družbo SOD je Republika Slovenija izdala sedem poroštev v skupnem znesku 300.000.000 evrov, za DARS dve poroštvu v skupnem znesku 120.000.000 evrov ter za Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja, Ribnica (v nadaljevanju: Regionalno-razvojni sklad) eno porošstvo v znesku 30.000.000 evrov.

Izdana porošstva po prejemnikih poroštev v letu 2010 prikazuje tabela 9. Poroštva so prikazana v vrednosti poroštenih pogodb.

¹²² Poroštvo je bilo izdano na podlagi Zakona o ratifikaciji Notranjega sporazuma med predstavniki vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o financiranju pomoči Skupnosti v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2008-2013 v skladu s Sporazumom o partnerstvu AKP-ES in o dodelitvi finančne pomoči čezmorskim državam in ozemljem, za katera se uporablja Četrty del Pogodbe ES, Uradni list RS, št. 58/07.

¹²³ Dolg državnega proračuna po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2010 znaša 11.884.536.376 evrov.

¹²⁴ Uradni list RS, št. 20/04-UPB1, 91/07.

¹²⁵ Dolg državnega proračuna ob upoštevanju zadolžitve pri SOD in javnemu podjetju Infra po oceni računskega sodišča na dan 31.12. 2010 znaša 12.076.306.190 evrov.

Tabela 9: Izdana poročstva države v letu 2010 na podlagi zakonov o poročstvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1011

v evrih	
Prejemnik poročstva	Znesek
SOD	300.000.000
DARS	120.000.000
Regionalno-razvojni sklad	30.000.000
Javno podjetje Infra	2.473.764
Skupaj	452.473.764

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

ZIPRS1011 v 35. členu določa, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poročstvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb v letu 2010, ne sme preseči skupne vrednosti glavnice 2.450.000.000 evrov. Obseg izdanih poroštev v letu 2010 znaša 452.473.764 evrov in ni presegel omejitve iz 35. člena ZIPRS1011. Kvota, določena v 35. členu ZIPRS1011, je bila v letu 2010 izkoriščena v višini 18,5 odstotka. Kvota, določena v 3. točki prvega odstavka 38. člena ZIPRS1011, je ostala v celoti neizkoriščena, saj SID banki v letu 2010 niso bila izdana poročstva.

2.3.4.1.1.a Republika Slovenija je dala poročstvo za obveznosti iz kreditov¹²⁶ v znesku 300.000.000 evrov, ki jih je SOD najela pri bankah na podlagi Zakona o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti Slovenske odškodninske družbe, d. d. v višini 300.000.000 evrov iz naslova najetih kreditov in izdanih obveznic za financiranje Slovenske odškodninske družbe, d. d. v letu 2010¹²⁷ (v nadaljevanju: ZPSOD10). Republika Slovenija je dala poročstvo na podlagi sedmih poročstvenih pogodb¹²⁸.

Namen danih poroštev v ZPSOD10 in poročstvenih pogodbah ni opredeljen, iz poslovno-finančnega načrta SOD za leto 2010 (v nadaljevanju: poslovno-finančni načrt SOD) pa izhaja, da bo SOD porabila sredstva iz zadolžitve za pokrivanje zakonskih¹²⁹ in pogodbenih obveznosti v letih 2010 do 2012, in sicer 157.000.000 evrov za pokrivanje likvidnostnega primanjkljaja v letu 2010, 98.000.000 evrov za pokrivanje likvidnostnega primanjkljaja v letih 2011 in 2012 ter 45.000.000 evrov za pokrivanje stroškov obresti iz zadolževanja.

¹²⁶ Krediti so najeti po obrestnih merah v razponu trimesečni EURIBOR+0,95 do trimesečni EURIBOR+1,00.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 43/10.

¹²⁸ Št. 06/10-PP do št. 12/10-PP, vse z dne 30. 7. 2010.

¹²⁹ SOD poravnava obveznosti po Zakonu o denacionalizaciji, Uradni list RS, št. 27/91, 31/93, 65/98, 66/00, Zakonu o zadrukah Uradni list RS, št. 97/09-UPB2 in drugih predpisih, ki urejajo denacionalizacijo premoženja; Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (v nadaljevanju: ZSPOZ); Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/02, 27/09; Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zplembe premoženja (v nadaljevanju: ZIOOZP); Uradni list RS, št. 49/99; ZVVJTO in Zakonu o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (v nadaljevanju: ZLPZ-1), Uradni list RS, št. 44/02.

Pojasnilo SOD

SOD je iz sredstev zadolžitve v letu 2010 porabila 124.900.000 evrov za izpolnjevanje zakonskih obveznosti, neporabljena sredstva iz zadolžitve pa so se konec leta nahajala v obliki depozitov in potrdil o vlogah pri bankah in so obrestovana po obrestni meri od 2,82 odstotka do 3,65 odstotka.

SOD v letu 2010, tako kot že v letu 2009¹³⁰, brez zadolževanja ni bila sposobna poravnati svojih zakonskih obveznosti, saj večino njenega premoženja, ki naj bi bilo namenjeno poravnavanju obveznosti, predstavljajo kapitalske naložbe, ki so opredeljene kot strateške¹³¹. Pri razpolaganju s temi naložbami mora SOD upoštevati Zakon o upravljanju kapitalskih naložb¹³² (v nadaljevanju: ZUKN) in pripravo strategije upravljanja kapitalskih naložb¹³³ ter na 8. člen¹³⁴ Zakona o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o naložbeni politiki Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja in Slovenske odškodninske družbe¹³⁵ (v nadaljevanju: ZPKDPIZ).

Ministrstvo za finance je s SOD sklenilo pogodbo o zavarovanju poroštva. V pogodbi o zavarovanju poroštva je SOD za zavarovanje poroštvene obveznosti zastavila v korist Republike Slovenije delnice družb Aerodrom Ljubljana, d. d., Zgornji Brnik, Hit, d. d., Nova Gorica, Loterija Slovenije, d. d., Ljubljana, Luka Koper, d. d., Koper, Nova Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana, Nova kreditna banka Maribor, d. d., Maribor in Zavarovalnica Triglav, d. d., Ljubljana, ki predstavljajo strateške kapitalske naložbe v lasti SOD v skupnem znesku 242.968.557 evrov. Iz pogodbe izhaja, da se navedeni znesek nanaša na revidirane knjigovodske vrednosti izdajateljcev delnic na dan 31. 12. 2009 in je nižji od zneska zadolžitve SOD s poroštvom Republike Slovenije. V poslovnih knjigah SOD je knjigovodska vrednost zastavljenih delnic na dan 31. 12. 2010 znašala 216.197.394 evrov¹³⁶.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zavarovanje v razmerju 2:1 je osnovno in najnižje sprejemljivo razmerje zavarovanja poroštva, ki velja tako za zavarovanja s hipotekami kot za zavarovanja z vrednostnimi papirji. V razmerah finančne in celotne gospodarske krize prihaja do nihanja tako na trgu nepremičnin kot na trgu vrednostnih papirjev, zato ni mogoče predvideti, na katerem trgu bodo nihanja večja, in zato je potreben višji faktor zavarovanja. Ministrstvo za finance skuša pri zavarovanju poroštva z vrednostnimi papirji v zavarovanje vzeti tiste delnice, ki so likvidne, tržne in imajo nizko stopnjo volatilnosti (delnice podjetij z višjo rastjo dobička, prihodka ali denarnega toka in pričakovanim višjim potencialom rasti).

Pri SOD je situacija zelo specifična, saj gre na eni strani za zadolževanje SOD s poroštvom države, torej potencialno obveznost države, na drugi strani pa ima SOD terjatve do Republike Slovenije, na kar je opozorilo tudi računsko sodišče ob izvedbi revizije smotrnosti poslovanja Vlade RS pri neodplačnem prenosu, nakupu in prodaji kapitalske naložbe v delež

¹³⁰ SOD je v letu 2009 najela dolgoročna posojila v znesku 180.000.000 evrov.

¹³¹ Poslovno-finančni načrt SOD za leto 2010, Ljubljana (november 2009), točka 4.5.2.

¹³² Uradni list RS, št. 38/10.

¹³³ Strategija upravljanja kapitalskih naložb v letu 2010 še ni bila pripravljena.

¹³⁴ Prvi odstavek 8. člena določa, da od uveljavitve tega zakona Kapitalska družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KAD) oziroma SOD ne smeta niti v celoti niti delno razpolagati z nobeno kapitalsko naložbo, ki je opredeljena kot strateška naložba v skladu z zakonom, ki ureja upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije, ali v kateri skupna knjigovodska vrednost naložbe družb KAD ali SOD presega 20 milijonov evrov, brez soglasja skupščine KAD ali SOD.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 79/10.

¹³⁶ Podatki SOD.

družbe Splošna plovba, d. o. o., Portorož v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2008. Za izvajanje popravljalnih ukrepov je Ministrstvo za finance pripravilo Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o Slovenskem odškodninskem skladu (ZSOS-B), Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (ZSPOZ-D), Predlog zakona o spremembah Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja in Predlog zakona o spremembah Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje, ki so bili v Državnem zboru sprejeti v letu 2011 in na podlagi katerih je postala SOD agent države.

Ker je SOD zalagala lastna sredstva za obveznosti države po teh zakonih, bo morala Republika Slovenija SOD vrniti sredstva v skupnem znesku 335.000.000 evrov brez obresti. Te terjatve SOD do Republike Slovenije predstavljajo hkrati tudi zavarovanje poroštvene obveznosti. Za zavarovanje poroštvene obveznosti, ki predstavlja razliko med danimi poroštvi Republike Slovenije in terjatvami SOD do Republike Slovenije, je SOD zastavila vrednostne papirje v korist Republike Slovenije.

Ministrstvo za finance v pojasnilih navaja, da bodo terjatve Republike Slovenije do SOD, ki bodo vzpostavljene iz poslovanja SOD za račun države, predstavljale zavarovanje državnega poroštva, vendar v pogodbi o zavarovanju poroštva niso opredeljene kot predmet zavarovanja poroštva, izdanega SOD.

SOD ima na dan 31. 12. 2010 po podatkih iz letnega poročila¹³⁷ 897.232.210 evrov dolgoročnih finančnih naložb in 969.973.337 evrov dolgoročnih finančnih obveznosti. Izkazane dolgoročne finančne obveznosti se nanašajo na obveznosti iz najetih posojil pri bankah, obveznosti iz izdane obveznice SOS2E in obveznosti do upravičencev iz ZIOOZP. Posojila, ki so bila najeta v letu 2009 v znesku 180.000.000 evrov, zapadejo v plačilo leta 2012, posojila, najeta v letu 2010 v znesku 300.000.000 evrov, pa leta 2015.

SOD je omejena pri razpolaganju s finančnimi naložbami. V letu 2011 so bili sprejeti zakoni, ki na novo urejajo razmerja med Republiko Slovenijo in SOD in bodo vplivali na način financiranja in možnost poplačila obveznosti SOD v prihodnjih letih. Na podlagi nove ureditve bo Republika Slovenija iz proračunov zagotavljala sredstva za izpolnjevanje obveznosti po ZSPOZ, ZIOOZP in ZVVJTO, kjer SOD posluje v imenu in za račun Republike Slovenije. Prav tako bo Republika Slovenija SOD povrnila sredstva, ki jih je ta porabila za izpolnjevanje obveznosti po navedenih zakonih v preteklih letih. Sredstva, ki jih bo prejela SOD iz proračuna, pa predstavljajo pomemben vir za poplačilo obveznosti iz najetih posojil v letih 2009 in 2010.

Pojasnilo SOD

Obveznosti iz najetih kreditov v letu 2009 v skupnem znesku 180.000.000 evrov bodo v letu 2012 poravnane iz prilivov, iz proračuna Republike Slovenije, drugače pa je v 4. alineji 2. člena ZPSOD09 predvidena možnost podaljšanja kreditov. Obveznosti iz najetih kreditov v letu 2010 v znesku 300.000.000 evrov bodo v letu 2015 oziroma že prej poravnane iz prilivov iz proračuna Republike Slovenije, preostali del pa iz kupnin od prodaje finančnih naložb.

Dokler nova razmerja med Republiko Slovenijo in SOD ne bodo dokončno urejena in ne bo sprejeta strategija upravljanja kapitalskih naložb, ni mogoče ugotoviti, ali bodo v prihodnjih letih sredstva SOD zadoščala za poplačilo njenih obveznosti, zato tudi ni mogoče presoditi, ali je zavarovanje poroštva ustrezno. Delnice, s katerimi je zavarovano poroštvo Republike Slovenije, lahko predstavljajo ustrezno

¹³⁷ Nekonsolidirano in konsolidirano letno poročilo za leto, končano 31. 12. 2010 družbe in skupine SOD.

zavarovanje le, če predstavljajo "presežno" premoženje, ki ga SOD ne bo potrebovala za poravnavanje svojih obveznosti, pri tem pa ostaja tveganje glede obsega poplačila¹³⁸. Drugače bi morala Republika Slovenija ob unovčitvi poročstva za zasežene zastavljene delnice zagotoviti SOD drugo, nadomestno premoženje, v skladu s točko d) 9. člena Zakona o Slovenskem odškodninskem skladu¹³⁹. To bi pomenilo, da takšen način zavarovanja poroštev ni smisel, saj ne bi omogočal poplačila terjatve Republike Slovenije iz unovčenega poročstva do SOD.

2.3.4.1.1.b Republika Slovenija je na podlagi dveh zakonov, in sicer Zakona 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 evrov¹⁴⁰ (v nadaljevanju: ZPDVPNPIA1) in Zakona o soglasju in 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 329,73 milijonov evrov¹⁴¹ (v nadaljevanju: ZPDVPNPIA2) v letu 2010 dala poročstva za financiranje gradnje avtocestnih odsekov v skupnem znesku 120.000.000 evrov. Republika Slovenija je dala poročstva na podlagi dveh poroštvnih pogodb, in sicer za zavarovanje posojila, ki ga je DARS najela pri Kommunalkredit Austria, AG, Avstrija (v nadaljevanju: Kommunalkredit Avstrija) v znesku 70.000.000 evrov, in posojila, ki ga je DARS najela pri KfW Bank, GmbH, Nemčija (v nadaljevanju: banka KfW) v znesku 50.000.000 evrov.

V 7. členu ZPDVPNPIA1 in 7. členu ZPDVPNPIA2 je določeno, da minister za finance, v imenu in za račun Republike Slovenije, ter DARS v 90 dneh po sklenitvi poroštvne pogodbe oziroma izdaji poroštvne izjave skleneta pogodbo, s katero uredita način zavarovanja poročstva. Ministrstvo za finance je z DARS sklenilo pogodbo o zavarovanju poročstva, dano za obveznosti iz kreditne pogodbe s KfW. Pogodba o zavarovanju poročstva, danega za obveznosti iz kreditne pogodbe s Kommunalkredit Austria, ni bila sklenjena, kar je v nasprotju s 7. členom ZPDVPNPIA1.

V sklenjeni pogodbi o zavarovanju poročstva je določeno, da porok uresničuje pravico do regresiranja tako, da se poplača z ustreznim obsegom sredstev, zbranih na podlagi 5. člena¹⁴² Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁴³ (v nadaljevanju: ZDARS), 2. in 3. člena¹⁴⁴ Zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki

¹³⁸ Revidirana knjigovodska vrednost zastavljenih delnic na dan 31. 12. 2009 in 31. 12. 2010 je bila nižja od zneska zadolžitve s poroštvom Republike Slovenije.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 7/93, 48/94.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 55/08.

¹⁴¹ Uradni list RS, št. 49/09.

¹⁴² Kot viri sredstev so navedeni: sredstva, zbrana na podlagi ZZNSGC, druga namenska sredstva, najeta posojila in refinanciranje posojil, sredstva zbrana z izdajanjem dolžniških vrednostnih papirjev, druga sredstva iz proračuna Republike Slovenije, prihodki o upravljanja in razpolaganja z nepremičninami iz tretjega odstavka 3. člena zakona, sredstva koncesijske dajatve, drugi viri.

¹⁴³ Uradni list RS, št. 20/04-UPB1.

¹⁴⁴ ZZNSGC v 2. členu določa, da se sredstva za graditev državnih cest zagotovijo v proračunu Republike Slovenije, in sicer za leto 2003 najmanj v znesku 37.000 milijonov tolarjev in v letih po letu 2003 najmanj v znesku, ki je realno enak znesku za leto 2003. V 3. členu je določen namen porabe sredstev.

Sloveniji¹⁴⁵ (v nadaljevanju: ZZNSGC) ter iz predvidenih virov¹⁴⁶ v Resoluciji o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji¹⁴⁷ (v nadaljevanju: Resolucija), razen cestnin. Pri tem porok uveljavlja regresno pravico najprej iz virov, zbranih v skladu z 2. členom ZZNSGC, če sredstva iz ZZNSGC ne zadoščajo za poplačilo poroka, pa se porok poplača iz sredstev, določenih v ZDARS. Iz virov, ki jih določa Resolucija, razen cestnin, se porok poplača, če zbrana sredstva iz ZZNSGC in sredstva iz ZDARS ne zadoščajo za kritje regresnih zahtevkov poroka.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Vse pogodbe o zavarovanju poroštev, danih DARS, urejajo zavarovanje na enak način kot pogodba o zavarovanju, ki je bila sklenjena v letu 2010.

Konec leta 2010 je bil sprejet nov Zakon o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁴⁸ (v nadaljevanju: ZDARS-1). ZDARS-1 določa status DARS, pogoje, po katerih DARS izvaja naloge prostorskega načrtovanja, umeščanja v prostor in pridobivanja zemljišč ter gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest v skladu z zakoni, drugimi predpisi in pogodbami, sklenjenimi na podlagi zakona, ter stvarnopravna razmerja v zvezi z avtocestami.

V skladu z določili ZDARS-1 opravlja DARS v imenu in za račun Republike Slovenije posamezne naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor ter naloge v zvezi s pridobivanjem nepremičnin za potrebe gradnje avtocest. Gradnjo avtocest izvaja DARS v svojem imenu in za svoj račun v okviru koncesije građenj v skladu z zakonom, ki ureja javno-zasebno partnerstvo. Republika Slovenija v korist DARS ustanovi neodplačno stavbno pravico na zemljiščih, na katerih so avtoceste kot objekt, DARS pa pridobi lastninsko pravico na določenih nepremičninah, ki so bile zgrajene oziroma so se začele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1. ZDARS-1 ne določa več obveznosti plačevanja koncesijske dajatve.

Po sprejetju ZDARS-1 še vedno ostaja v veljavi ZZNSGC, vendar v proračunih Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 sredstva za namene iz ZZNSGC niso zagotovljena.

Pojasnilo Ministrstva za promet

ZZNSGC še vedno predstavlja veljavno vsebinsko pravno podlago za zagotavljanje proračunskih sredstev v zvezi z določenimi aktivnostmi pri gradnji avtocest in hitrih cest, ki so določene v nacionalnem programu in ki se financirajo za račun Republike Slovenije. Vendar pa se v vsakoletnem proračunu sredstva zagotavljajo v skladu s predpisi o izvrševanju proračuna. V 19. členu Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012¹⁴⁹ je določeno, da se pravice porabe za izvrševanje nacionalnih programov in zakonov, v katerih je opredeljen obseg sredstev za financiranje posameznih izdatkov proračuna, zagotavljajo v znesku, določenem s proračunom, ne glede na znesek, ki je predviden z nacionalnim programom ali posebnim zakonom. V sprejetih proračunih za leti 2011 in 2012 Ministrstvo za promet nima zagotovljenih pravic porabe, kot jih določa ZZNSGC.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 57/98, 18/02.

¹⁴⁶ Resolucija določa naslednje vire: bencinski tolar (sredstva zbrana na podlagi ZZNSGC), cestnine, domači in tuji krediti, drugi viri (sofinanciranje nacionalnega programa izgradnje avtocest iz posameznih občin, bančne obresti na depozite iz viškov pridobljenih sredstev bencinskega tolarja in cestnin).

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 50/04.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 97/10.

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11.

Republika Slovenija na dan 31. 12. 2010 izkazuje potencialne obveznosti iz danih poroštev DARS v znesku 2.998.506.697 evrov. Računsko sodišče je že pred uveljavitvijo ZDARS-1 opozarjalo na neustrezno ureditev zavarovanj poroštev, danih DARS¹⁵⁰. Ministrstvo za finance tudi po uveljavitvi ZDARS-1, ki je spremenil razmerja med Republiko Slovenijo in DARS, ni sklenilo novih pogodb o zavarovanju, zato poročstva, dana DARS, niso ustrezno zavarovana. Pogodbe o zavarovanju poroštev namreč določajo, da bo porok uveljavljala regresno pravico najprej iz virov, zbranih na podlagi 2. člena ZZNSGC, to je iz sredstev proračuna, kar pomeni, da bi Republika Slovenija terjala samo sebe, poleg tega v proračunih 2011 in 2012 niso zagotovljena sredstva za ta namen. Pogodbe o zavarovanju poroštev tudi določajo, da če sredstva iz ZZNSGC ne bi zadoščala za poplačilo poroka, se porok poplača iz sredstev, določenih v 5. členu ZDARS, ki je prenehal veljati 4. 12. 2010. Kot zadnji vir za poplačilo regresnih zahtevkov pogodbe o zavarovanju poroštev navajajo vire iz Resolucije, razen cestnin. Resolucija poleg cestnin, ki so izvzete iz zavarovanja, kot vir financiranja izgradnje avtocest navaja sredstva ZZNSGC, kredite ter druge vire (sofinanciranje občin in bančne obresti od depozitov). To pomeni, da bi po obstoječih pogodbah o zavarovanju poroštev Republika Slovenija lahko poplačala svoje terjatve iz unovčenih poroštev samo iz sredstev sofinanciranja občin in bančnih obresti, kar predstavlja zavarovanje, ki je vrednostno nesorazmerno glede na obseg potencialnih obveznosti Republike Slovenije, in ne omogoča poplačila terjatev Republike Slovenije iz unovčenih poroštev DARS.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zavarovanja ni mogoče urediti na drugačen način, kot je urejeno že v obstoječih pogodbah o zavarovanju poroštev, ker nepremičnin, ki jih bo prejela DARS na podlagi ZDARS-1, ni mogoče uporabiti kot zavarovanje.

Za gradnjo avtocestnih odsekov na podlagi 5. člena ZDARS-1 bo namreč imela DARS lastnino na avtocestnih odsekih po modelu lastninske pravice zgradi-upravljaj-prenesi. Gre za model 'začasne' lastninske pravice, tipičen za javno-zasebno partnerstvo, po katerem se bo po izteku koncesijske pogodbe lastninska pravica na avtocestnih odsekih vrnila Republiki Sloveniji. Zastavna pravica tu ni smiselna. Po 8. in 15. členu ZDARS-1 bo DARS dobila stavbno pravico na zemljiščih, na katerih so avtoceste, za 50 let. Ves čas trajanja stavbne pravice pa bo lastninska pravica na zemljiščih še vedno v rokah Republike Slovenije. Na podlagi 14. člena ZDARS-1 bo DARS sicer na nekaterih objektih, povezanih z zgrajenimi avtocestami oziroma avtocestami, ki se že gradijo, pridobila (trajno) lastninsko pravico. Vendar je skupna vrednost teh objektov premajhna za zavarovanje terjatev, ki jih ima oziroma jih bo imela Republika Slovenija do DARS.

Poročstva, dana DARS, ki predstavljajo konec leta 2010 potencialno obveznost Republike Slovenije v znesku 2.998.506.697 evrov, so bila dana na podlagi dvaindvajsetih zakonov¹⁵¹. ZPDVPNPIA1 in ZPDVPNPIA2, na podlagi katerih so bila dana poročstva DARS v letu 2010, določajo, da morajo biti

¹⁵⁰ Revizijska poročila o predlogu zaključnega računa za leto 2007, 2008 in 2009, revizijsko poročilo o javnem dolgu v obdobju od leta 2003 do leta 2006 (št. 1202-1/2007-29 z dne 5. 11. 2008).

¹⁵¹ Podatki Ministrstva za finance, Direktorata za javno premoženje.

poročstva zavarovana. Tako določajo tudi zakoni¹⁵², na podlagi katerih so bila dana poročstva od leta 2007¹⁵³.

Z uveljavitvijo ZDARS-1 Republika Slovenija s podelitvijo stavbne pravice na svojih zemljiščih sicer prenaša avtocestno infrastrukturo za 50 let v last DARS, vendar te infrastrukture v skladu s 17. členom ZDARS-1 ni mogoče obremenjevati, kar pomeni, da ne more biti namenjena za zavarovanje danih poroštev. Nova ureditev je s prenosom avtocestne infrastrukture na DARS Republiki Sloveniji sicer omogočila, da v svojih poslovnih knjigah ne izkazuje obveznosti iz zadolžitve za njeno izgradnjo, kljub temu pa Republiki Sloveniji ostajajo vsa tveganja glede poplačila obveznosti iz najetih kreditov DARS, ker poročstva niso ustrezno zavarovana. Ocenjujemo, da obstaja zelo veliko tveganje, da bodo prva poročstva unovčena najpozneje v letu 2014. Naša ocena temelji na podatkih iz letnega poročila DARS za leto 2010, iz katerega je razvidno, da je imela DARS v letu 2010 skupaj 316.531.665 evrov prihodkov, od tega 290.095.679 evrov prihodkov od cestnin. V letu 2014 zapade¹⁵⁴, brez morebitnih novih zadolžitev, 529.753.376 evrov finančnih obveznosti iz najetih kreditov in izdanih obveznic DARS¹⁵⁵, kar pomeni, da DARS v letu 2014 s svojimi viri ne bo mogla poravnati zapadlih finančnih obveznosti¹⁵⁶. To pomeni, da bodo upniki, če se DARS ne bo zadolžila za odplačilo svojih dolgov oziroma če ne bo prišlo do reprogramiranja dolga, unovčili poročstva Republike Slovenije¹⁵⁷.

Obstoječa ureditev ne omogoča izvršiti zahtev glede zavarovanja poroštev, ki so navedene v zakonih, na podlagi katerih je Republika Slovenija dala poročstva DARS.

2.3.4.1.1.c Javno podjetje Infra je bilo ustanovljeno¹⁵⁸ za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter druge državne in lokalne infrastrukture¹⁵⁹ na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save in

¹⁵² Zakon o soglasju in poročstvu Republike Slovenije za obveznosti iz kredita, ki ga najame DARS pri Evropski investicijski banki za projekt slovenskih avtocest/VIII-ZSDSA8, Uradni list RS, št. 127/06, Zakon o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti DARS iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v vrednosti 1.030,15 milijona evrov – ZPDVPNPIA, Uradni list RS, št. 20/06, 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 360 milijonov evrov – ZPNPIA, Uradni list RS, št. 76/05, ZPDVPNPIA1 in ZPDVPNPIA2.

¹⁵³ Za zakone, na podlagi katerih so bila dana poročstva DARS pred letom 2007, v reviziji nismo preverjali, ali vsebujejo določbe glede zavarovanja poroštev.

¹⁵⁴ V podatkih o višini finančnih obveznosti ni upoštevana zadolžitev v znesku 70.000.000 evrov v letu 2010, ker so bili podatki pripravljeni sredi leta 2010.

¹⁵⁵ Od tega 435.974.246 evrov glavnice in 93.779.129 evrov obresti.

¹⁵⁶ Gradivo Vlade Republike Slovenije – Predlog Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (št. 00721-13/2010/15 z dne 29. 7. 2010).

¹⁵⁷ Unovčenja poroštev, ki niso ustrezno zavarovana, pomenijo tudi, da obstaja velika verjetnost, da bo v prihodnjih zaključnih računih Republike Slovenije financiranje izgradnje avtocestne infrastrukture izkazano prek unovčitev državnih poroštev, to je kot izdatek v računih finančnih terjatev in naložb, kar pa ne bo imelo vpliva na izkazane proračunske primanjkljaje v bilancah prihodkov in odhodkov, ki predstavljajo "merilo" uspešnosti poslovanja države.

¹⁵⁸ Vlada RS je s sklepom (št. 324-12/2003-6 z dne 26. 2. 2004) sprejela Akt o ustanovitvi javnega podjetja Infra.

¹⁵⁹ ZPKEPS v 2. členu opredeljuje pojme ureditve vodne, državne in lokalne infrastrukture.

za vzdrževanje objektov vodne infrastrukture na spodnji Savi¹⁶⁰. V drugem odstavku 4. člena Akta o ustanovitvi javnega podjetja Infra je določeno, da javno podjetje Infra izvaja dejavnost gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save na podlagi ZPKEPS¹⁶¹.

Republika Slovenija je dala poroštvo javnemu podjetju Infra v znesku 2.473.764 evrov za posojilo, namenjeno izvedbi ureditev vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture, ki ga je javno podjetje Infra najelo pri banki SKB, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SKB). Poroštvo je bilo dano na podlagi 10.b člena ZPKEPS, ki določa, da lahko izvajalec državne gospodarske javne službe urejanja voda za izvedbo ureditev vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture najame posojilo s poroštvom koncedenta, to je države.

Republika Slovenija je z javnim podjetjem Infra sklenila pogodbo o zavarovanju porošstva. V njej je določeno, da, kadar Republika Slovenija namesto javnega podjetja Infra izpolni obveznost iz kreditne pogodbe ali v povezavi z njo, pridobi pravico do regresiranja vseh plačanih zneskov, obresti in vseh stroškov, ki so v zvezi s tem nastali, z zakonitimi zamudnimi obrestmi. Poroštvo je zavarovano s petimi bianco menicami.

Zavarovanje poroštenih obveznosti Republike Slovenije z bianco menicami ni ustrezno, saj javno podjetje Infra poleg sredstev iz državnega proračuna nima zadostnih drugih sredstev, iz katerih bi se ob unovčitvi porošstva lahko poplačala Republika Slovenija¹⁶². Poleg tega javno podjetje Infra najema posojila za gradnjo infrastrukture, ki jo gradi za račun Republike Slovenije, hkrati pa je Republika Slovenija iz proračuna dolžna zagotavljati sredstva za njeno izgradnjo. Če Republika Slovenija javnemu podjetju Infra ne bi zagotovila dovolj sredstev za poravnavo obveznosti iz najetih kreditov, bi banka unovčila poroštvo Republike Slovenije, ob unovčitvi pa bi Republika Slovenija lahko terjala zgolj samo sebe.

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

V pogodbi o GJS je izvajanje gospodarske javne službe v povezavi z ureditvijo vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture urejeno tako, da javno podjetje Infra v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja naloge prostorskega načrtovanja, pridobivanja in razpolaganja z zemljišči, urejen pa je tudi prenos objektov ali ureditev lokalne infrastrukture na lokalno skupnost ali drugega upravljavca. Naloge priprave programov infrastrukturnih objektov, projektiranja, gradnje vodne infrastrukture, ureditev objektov državne in lokalne infrastrukture izvaja javno podjetje Infra v svojem imenu in za račun Republike Slovenije. Lesno maso in naplavine pa prodaja v svojem imenu in za svoj račun.

V pogodbi o GJS so razmerja med Republiko Slovenijo in javnim podjetjem Infra pri ureditvi vodne infrastrukture urejena drugače, kot je določeno v 8. členu ZPKEPS, kjer je navedeno, da koncesionar

¹⁶⁰ 1. člen Akta o ustanovitvi javnega podjetja Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o.

¹⁶¹ Uradni list RS, št. 01/00, 42/02, 121/03, 91/07.

¹⁶² Stanje potencialnih obveznosti Republike Slovenije do javnega podjetja Infra iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2010 znaša 33.349.109 evrov.

zagotovi izvedbo ureditve vodne infrastrukture v imenu in za račun Republike Slovenije in ne v svojem imenu in za račun Republike Slovenije, kot je določeno v pogodbi o GJS. Ureditev v pogodbi o GJS je v nasprotju z 10.a členom ZPKEPS, ki določa, da je treba način in pogoje izvajanja javne službe skleniti v skladu z zakonom.

V pogodbi o GJS je določeno¹⁶³, da postanejo objekti vodne infrastrukture ter objekti ali ureditev državne infrastrukture po izgraditvi last Republike Slovenije, objekti ali ureditev lokalne infrastrukture pa se po izgraditvi prenesejo v last občine. Ocenjujemo, da je pogodba o GJS uredila lastništvo nad temi objekti na način, da so do izgraditve oziroma ureditve ti objekti last javnega podjetja Infra in da je takšna ureditev v nasprotju z določili ZPKEPS in Stvarnopravnim zakonikom¹⁶⁴(v nadaljevanju: SPZ).

V drugem odstavku 10. člena ZPKEPS je namreč določeno, da zemljišča na območju hidroelektrarn kupuje koncesionar v imenu in za račun Republike Slovenije iz sredstev državnega proračuna. Zakonsko določilo je povzeto tudi v točki 2.4 pogodbe o GJS. V skladu z določili pogodbe o GJS z dnem, ko Republika Slovenija pridobi lastninsko pravico na zemljiščih, javno podjetje Infra pridobi pravico uporabe zemljišča za izvajanje javne službe. Iz tega izhaja, da je Republika Slovenija lastnica vseh zemljišč, ki so pridobljena za potrebe ureditve vodne, državne in lokalne infrastrukture. Ob upoštevanju 8. člena¹⁶⁵ SPZ pa je Republika Slovenija tudi lastnica vseh objektov vodne infrastrukture ter objektov ali ureditev državne in lokalne infrastrukture na teh zemljiščih, in to že v fazi same izgradnje infrastrukture, in ne šele po izgraditvi, kot je določeno v pogodbi o GJS. Javno podjetje Infra bi bilo lahko lastnik infrastrukture samo, če bi Republika Slovenija na svojih zemljiščih v korist javnega podjetja Infra ustanovila stavbno pravico¹⁶⁶, tega pa ZPKEPS ne predvideva. Poleg tega prvi odstavek 10. člena ZPKEPS določa, da se sredstva za izvedbo ureditev vodne infrastrukture ter ureditev državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz državnega proračuna, kar pomeni, da mora sredstva za izgradnjo infrastrukture zagotavljati Republika Slovenija in ne javno podjetje Infra.

Sredstva za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture so bila v proračunu zagotovljena na namenski postavki 3017 – Vodni sklad na podlagi 11. točke 11. člena ZIPRS1011, potrjenega programa porabe sredstev vodnega sklada in Poslovnega načrta javnega podjetja Infra za leto 2010 (v nadaljevanju: poslovni načrt).

Poslovni načrt je sprejela Vlada RS 1. 4. 2010 in iz njega je v povezavi z ureditvijo vodne, državne in lokalne infrastrukture¹⁶⁷ razvidno, da je za nakupe zemljišč v letu 2010 načrtovanih 790.000 evrov, kot vir sredstev pa so navedena sredstva vodnega sklada. Za gradnjo infrastrukture je bilo načrtovanih 9.787.314 evrov, kot vir financiranja pa vodni sklad v znesku 2.036.789 evrov in novo zadolževanje v znesku 7.750.525 evrov. Za odplačila glavnin in obresti iz najetih kreditov je bilo načrtovanih 6.328.895 evrov, kot vir za poravnave teh obveznosti pa so načrtovana sredstva vodnega sklada. Za

¹⁶³ Točke 2.5, 2.6 in 2.7 pogodbe o GJS.

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 87/02.

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

¹⁶⁶ Stavbna pravica je urejena v 256. členu SPZ kot pravica imeti v lasti zgrajeno zgradbo nad ali pod tujo nepremičnino.

¹⁶⁷ Tabela: rekapitulacija, stran 67 poslovnega načrta.

ureditev infrastrukture je bilo torej skupaj načrtovanih 16.906.209 evrov, od tega iz vodnega sklada 9.155.684 evrov.

Minister za okolje in prostor je 7. 5. 2010 potrdil program proračunske postavke 3017 – Vodni sklad za leto 2010 (v nadaljevanju: program) in v njem določil obseg razpoložljivih sredstev v skupnem znesku 32.788.265 evrov. Za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture¹⁶⁸ je v programu porabe sredstev vodnega sklada načrtovanih več sredstev kot v poslovnem načrtu javnega podjetja Infra, in sicer je za nakupe zemljišč načrtovanih 1.254.566 evrov, gradnjo infrastrukture 3.140.294 evrov, za odplačila kreditov in obresti pa 6.328.895 evrov, torej skupaj 10.723.755 evrov.

Kljub temu, da so bila v finančnem načrtu Ministrstva za okolje in prostor na proračunski postavki 3017 – Vodni sklad načrtovana sredstva, namenjena financiranju vodne, državne in lokalne infrastrukture, v višjem znesku kot v poslovnem načrtu javnega podjetja Infra, sredstva niso bila načrtovana v obsegu, ki bi zadoščal za poravnavo obveznosti države za gradnjo te infrastrukture v letu 2010 glede na predvideno dinamiko izgradnje infrastrukture v poslovnem načrtu javnega podjetja Infra.

Ministrstvo za okolje in prostor je, v povezavi z ureditvijo vodne, državne in lokalne infrastrukture, na proračunski postavki vodnega sklada zagotovilo, tako za leto 2010 kot tudi za pretekla leta, predvsem sredstva za nakupe zemljišč in za tekoča odplačila obveznosti iz najetih posojil javnega podjetja Infra, ne pa vseh potrebnih sredstev za poravnavo obveznosti države za gradnjo infrastrukture, ki jo po pogodbi o GJS za račun Republike Slovenije gradi javno podjetje Infra.

Za nakupe zemljišč je bilo z namenske postavke vodnega sklada izplačanih 690.322 evrov¹⁶⁹. Zemljišča, pridobljena za gradnjo in ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture, so evidentirana v poslovnih knjigah Ministrstva za okolje in prostor. Vrednost zemljišč na dan 31. 12. 2010 znaša 11.043.074 evrov in ni bila predmet revizije.

Iz nerevidiranih računovodskih izkazov javnega podjetja Infra za leto 2010 je razvidno, da se je vrednost vodne ter državne in lokalne infrastrukture v letu 2010 povečala za 2.362.508 evrov, kar je manjši obseg od načrtovanega, Republika Slovenija pa je iz proračuna za ureditev te infrastrukture brez stroškov obresti za najeta posojila¹⁷⁰ izplačala 6.025.589 evrov¹⁷¹. Javno podjetje Infra ne zaračunava Republiki Sloveniji izgradnje infrastrukture na podlagi dinamike njene izgradnje, temveč na zneske izstavljenih računov vplivajo zneski zapadlih obrokov kreditov, ki so bili najeti za njeno izgradnjo. Takšen način financiranja infrastrukture je v nasprotju s prvim odstavkom 10. člena ZPKEPS.

¹⁶⁸ Tabela 5, točke 6.2, 6.3 in 6.4, postavke: zemljišča, gradnja, odplačila kreditov.

¹⁶⁹ Izplačila so evidentirana v bilanci prihodkov in odhodkov na kontu 4206 – Nakup zemljišč.

¹⁷⁰ Do sprejetja popravkov Slovenskih računovodskih standardov (v nadaljevanju: SRS), ki so bili objavljeni v Uradnem list RS, št. 90/10, stroški izposojanja niso povečevali nabavne vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev. Po sprejetju popravkov pa je v SRS 1.12. določeno, da nabavno vrednost opredmetenih osnovnih sredstev sestavljajo tudi stroški izposojanja za njegovo zgraditev ali izdelavo in usposobitev za uporabo.

¹⁷¹ Znesek vsebuje sredstva ureditev infrastrukture (1.230.762 evrov) in glavnice kreditov (4.794.827 evrov).

Za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture, skupaj z odplačili obveznosti iz najetih posojil¹⁷², je bilo iz proračuna v letu 2010 izplačanih z namenske postavke vodnega sklada skupaj 7.541.394 evrov. Od tega se na odplačila glavnice iz najetih kreditov nanaša 4.794.827 evrov in na obresti 1.515.806 evrov.

Javno podjetje Infra je do konca leta 2009 izkazovalo celotno vrednost vodne, državne in lokalne infrastrukture v svojih poslovnih knjigah. Iz revidiranih računovodskih izkazov javnega podjetja Infra za leto 2010 pa je razvidno, da je javno podjetje Infra iz svojih poslovnih knjig izknjižilo osnovna sredstva, ki se nanašajo na vodno, državno in lokalno infrastrukturo, ter vzpostavilo terjatev do Republike Slovenije iz poslovanja za njen račun. Javno podjetje Infra izkazuje na dan 31. 12. 2010 v svojih poslovnih knjigah 33.345.786 evrov terjatev do Republike Slovenije, od tega se na dolgoročne terjatve nanaša 28.543.356 evrov, na kratkoročne terjatve pa 4.802.430 evrov.

Sredstva, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor izplačalo iz proračuna za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture, je v svojih poslovnih knjigah evidentiralo med tekočimi transferi v znesku 7.541.394 evrov in kot povečanje dolgoročne finančne naložbe v javno podjetje Infra v znesku 6.025.589 evrov¹⁷³. Vrednost naložbe je bila v letu 2010 zmanjšana v znesku 201.180 evrov zaradi prenosa zgrajene infrastrukture na Občino Sevnica in je bila na dan 31. 12. 2010 izkazana v znesku 24.954.133 evrov.

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

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

V bilanci stanja Ministrstva za okolje in prostor na dan 31. 12. 2010 so previsoko izkazane finančne naložbe v javno podjetje Infra in splošni sklad za finančne naložbe v znesku 24.954.133 evrov. Na podlagi podatkov in pregledane dokumentacije, ki smo jo pridobili v reviziji, ocenjujemo, da so v bilanci stanja prenizko izkazane nepremičnine in splošni sklad za neopredmetena osnovna sredstva in opredmetena osnovna sredstva v znesku 58.299.919 evrov. Za vrednost infrastrukture, za katero Republika Slovenija še ni zagotovila sredstev iz državnega proračuna, bi moralo Ministrstvo za okolje in prostor v poslovnih knjigah v skladu s SRS 9.2. izkazati obveznost iz financiranja do javnega podjetja Infra, ki na dan 31. 12. 2010 na podlagi informacij in dokumentov, ki smo jih pridobili v reviziji, predvidoma znaša 31.993.611 evrov. Brez izkazane obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra Republika Slovenija nima podlage za izplačevanje sredstev iz proračuna za poplačilo dolgov javnega podjetja Infra, ker 10.b člen ZPKEPS določa, da lahko Republika Slovenija v povezavi z najetimi posojili plačuje le

¹⁷² Glavnica in obresti.

¹⁷³ Stroški obresti v znesku 1.515.806 evrov, ki so evidentirani med tekočimi transferi, niso povečevali vrednosti naložbe Republike Slovenije v javno podjetje Infra.

poroštvne obveznosti, ki pa ne nastanejo ob zapadlosti najetih posojil, temveč šele ob unovčitvi državnega porošstva.

Ker Ministrstvo za okolje in prostor v svojih poslovnih knjigah ni evidentiralo celotne vrednosti infrastrukture, temveč samo tisti del, za katerega so bila v proračunih že zagotovljena in izplačana sredstva, v zaključnih računih preteklih let niso bili izkazani vsi odhodki Republike Slovenije, prav tako kot vir financiranja teh odhodkov niso bili izkazani prejemki iz zadolževanja pri javnem podjetju Infra. V letu 2010, ko so odplačila dolgov presegala vrednost izgradnje, pa so odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani v previsokem znesku.

Izplačila iz proračuna javnemu podjetju Infra v skupnem znesku 7.541.394 evrov so v zaključnem računu oziroma v bilanci prihodkov in odhodkov izkazana na kontu tekočih transferov. Takšno izkazovanje je v nasprotju z 41., 42. in 43. členom pravilnika o EKN ter četrtem odstavkom 11. člena ZJF. Republika Slovenija bi namreč morala odhodke za izgradnjo svoje infrastrukture izkazovati med svojimi investicijskimi odhodki, odplačilo obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra pa med izdatki za odplačila dolga in stroški obresti.

Zaradi napačnega izkazovanja in nepravilnega razvrščanja odhodkov oziroma izdatkov so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani tekoči transferi za 7.541.394 evrov, prenizko so izkazani investicijski odhodki v znesku 2.362.508 evrov¹⁷⁴ in stroški obresti za 1.515.806 evrov. V računu financiranja pa so prenizko izkazana odplačila dolga v znesku 4.794.827 evrov.

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

V letu 2010 je Republika Slovenija na podlagi 86.a člena ZJF izdala 200.000.000 evrov poroštev. 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 Factor banke, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Factor banka) je Republika Slovenija izdala eno poroštvo v znesku 100.000.000 evrov in za obveznice Deželne banke Slovenije, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Deželna banka) v znesku 100.000.000 evrov. Izdana poročstva so po prejemnikih poroštev prikazana v tabeli 10. Poroštva so prikazana v nominalni vrednosti izdanih obveznic.

Tabela 10: Izdana poročstva države v letu 2010 na podlagi 86.a člena ZJF

		v evrih
Prejemnik porošstva – kreditna institucija	Znesek	
Factor banka	100.000.000	
Deželna banka	100.000.000	
Skupaj	200.000.000	

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

¹⁷⁴ Povečanje opredmetenih osnovnih sredstev v gradnji v letu 2010.

ZJF v 86.a členu določa, da poročstva države, izdana na podlagi 86.a člena ZJF, ne smejo presežati skupne vrednosti glavnice 12.000.000.000 evrov. Skupaj je bilo v letih 2009 in 2010 na podlagi 86.a člena ZJF izdanih za 2.200.000.000 evrov¹⁷⁵ poroštev, kar pomeni, da izdana poročstva niso presežla omejitve iz 86.a člena ZJF.

2.3.4.1.2.a ZJF v drugem odstavku 88.a člena določa, da mora Vlada RS za izdana poročstva za omejitev učinkov finančne krize v sklepu o izdaji poročstva med drugim navesti tudi način uveljavljanja regresne pravice. V šestem odstavku 81.a člena ZJF določa, da mora država – za zavarovanje pred tveganjem, da obveznost, katere predmet je terjatev države na podlagi unovčenja poročstva iz 86.a člena ZJF, ne bi bila izpolnjena –, 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. Računsko sodišče je že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 opozorilo, da takšen način zavarovanja danih poroštev države, kot je predpisan v šestem odstavku 81.a člena ZJF, ni ustrezen, saj o spremembah kapitala delniške družbe ne odloča uprava, temveč skupščina delničarjev družbe po postopkih, kot jih določa Zakona o gospodarskih družbah¹⁷⁶ (v nadaljevanju: ZGD-1). Poročstva, izdana Factor banki in Deželni banki, niso zavarovana iz naslednjih razlogov:

- Vlada RS je na podlagi vloge za pridobitev poročstva Factor banke in ocene Banke Slovenije¹⁷⁷ sprejela sklep (v nadaljevanju: sklep o izdaji poročstva Factor banki), v katerem je določeno, da Republika Slovenija izda poročstvo Factor banki za obveznosti iz obveznic, ki jih bo Factor banka v letu 2010 izdala na mednarodnem finančnem trgu, do vrednosti 100 milijonov evrov. Dne 4. 6. 2010 sta Republika Slovenija in Factor banka sklenili pogodbo o izdaji poročstva. S pridobljenim poročstvom je Factor banka v letu 2010 izdala obveznice¹⁷⁸ v znesku 100.000.000 evrov, ki kotirajo na Luksemburški borzi.

V sklepu o izdaji poročstva Factor banki je način uveljavljanja regresne pravice urejen tako, da je določeno, da se poročstvo izda, če uprava banke pred izdajo poročstva podpiše izjavo, da bo na naslednji redni skupščini banke po izdaji poročstva predlagala sprejem ustreznih sklepov, ki bi omogočili poroku vplačilo delnic Factor banke s stvarnim vložkom, katerega predmet bi bila morebitna terjatev države na podlagi unovčenja poročstva iz 86.a člena ZJF. Uprava banke je podpisala izjavo 7. 1. 2010. Pogodba o zavarovanju poročstva izdanega Factor banki ni bila sklenjena.

Iz notarskega zapisnika 16. redne skupščine delničarjev Factor banke in Statuta Factor banke z dne 25. 5. 2010 izhaja, da je skupščina pooblastila upravo banke, da po predhodnem soglasju nadzornega sveta v obdobju do 25. 5. 2015 poveča osnovni kapital banke za največ 5.788.483 evrov, kar predstavlja polovico osnovnega kapitala banke, z izdajo delnic za denarne in stvarne vloške. Za stvarne vloške se delnice izdajo le, če delnice vplača Republika Slovenija s svojo terjatvijo na podlagi unovčenja poročstva iz 86.a člena ZJF.

¹⁷⁵ V letu 2009 sta poročstvo prejeli Nova Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana – v nadaljevanju: NLB (1.500.000.000 evrov) in Abanka Vipra, d. d., Ljubljana (500.000.000 evrov).

¹⁷⁶ Uradni list št. 42/06, 60/06-popr., 10/08, 68/08, 42/09.

¹⁷⁷ Ocena o potrebnosti in primernosti izdaje poročstva države Factor banki (oznaka 29/3-09 z dne 1. 12. 2009).

¹⁷⁸ Obveznice bodo dospele v plačilo 9. 6. 2015. Obveznice so bile izdane po obrestni meri 3,25 odstotka.

Skupščina je pooblastila upravo za povečanje osnovnega kapitala za obdobje petih let, kar je najdaljši rok, ki ga za tovrstno pooblastilo (odobreni kapital) dovoljuje drugi odstavek 353. člena ZGD-1¹⁷⁹. Pooblastilo upravi na podlagi sklepa skupščine in statuta preneha 25. 5. 2015, kar je pred datumom zapadlosti obveznic, ki je 9. 6. 2015. ZGD-1 v tretjem odstavku 353. člena določa, da znesek odobrenega kapitala ne sme preseči polovice osnovnega kapitala, ki je obstajal, ko je bilo pooblastilo dano, kar pri Factor banki predstavlja znesek 5.788.483 evrov. To pa pomeni, da je vrednost povečanja osnovnega kapitala, za katerega je uprava pooblaščenca, nesorazmerna z vrednostjo izdaje obveznic, za katere je Republika Slovenija izdala poročstvo.

- Vlada RS je na podlagi vloge za pridobitev poročstva Deželne banke in ocene Banke Slovenije¹⁸⁰ sprejela sklep (v nadaljevanju: sklep o izdaji poročstva Deželni banki), v katerem je določeno, da Republika Slovenija izda poročstvo Deželni banki za obveznosti iz obveznic, ki naj bi jih Deželna banka v letu 2010 izdala na mednarodnem finančnem trgu do vrednosti 100.000.000 evrov. Pogodba o izdaji poročstva med Republiko Slovenijo in Deželno banko je bila sklenjena 16. 6. 2010. S pridobljenim poročstvom je Deželna banka v letu 2010 izdala obveznice¹⁸¹ v znesku 100.000.000 evrov, ki kotirajo na Luksemburški borzi.

V sklepu o izdaji poročstva Deželni banki je način uveljavljanja regresne pravice urejen tako, da je določeno, da se poročstvo izda, če uprava banke pred izdajo poročstva podpiše izjavo, da na naslednji redni skupščini banke po izdaji poročstva predlaga sprejem ustreznih sklepov, ki bi omogočili poroku vplačilo delnic Deželne banke s stvarnim vložkom, katerega predmet bi bila morebitna terjatev države na podlagi unovčenja poročstva iz 86.a člena ZJF. Uprava banke je izjavo podpisala 12. 4. 2010. Pogodba o zavarovanju poročstva ni bila sklenjena.

Uprava in nadzorni svet banke sta skupščini predlagala sprejem sklepa, na podlagi katerega bi skupščina pooblastila upravo banke, da po predhodnem soglasju nadzornega sveta v petih letih od vpisa spremembe statuta v sodni register poveča osnovni kapital banke največ za 7.893.090 evrov – kar predstavlja polovico kapitala banke –, z izdajo delnic za denarne ali stvarne vloške. Za stvarne vloške se delnice izdajo le, če delnice vplača Republika Slovenija s svojo terjatvijo na podlagi unovčenja poročstva iz 86.a člena ZJF. Skupščina delničarjev¹⁸² predlaganega sklepa uprave ni sprejela.

Če bi ob zapadlosti obveznic Factor banke in Deželne banke prišlo do unovčitve izdanih poročstev, bo Republika Slovenija zato sicer vzpostavila terjatev do bank iz unovčenega poročstva, vendar brez zagotovila glede obsega poplačila terjatve. Ocenjujemo, da opisana dejstva pomenijo tveganje glede uresničevanja načela učinkovitosti in gospodarnosti kot enega temeljnih načel ZJF¹⁸³.

¹⁷⁹ ZGD-1 v drugem odstavku 353. člena določa, da skupščina lahko da pooblastilo upravi na podlagi spremembe statuta, in sicer za najdlje pet let po vpisu spremembe statuta v register. Sprememba statuta Factor banke je bila vpisana v sodni register 28. 5. 2010.

¹⁸⁰ Ocena o potrebnosti in primernosti izdaje poročstva države Deželni banki (oznaka 29/4-10 z dne 2. 3. 2010).

¹⁸¹ Obveznice bodo dospele v plačilo 18. 6. 2015, obrestna mera znaša trimesečni EURIBOR + 1,20 odstotka.

¹⁸² Sklep ni bil izglasovan na 24. skupščini delničarjev dne 24. 6. 2010.

¹⁸³ Tretji odstavek 2. člena ZJF.

2.3.4.1.3 Izdana poročstva na podlagi izvajanja jamstvenih shem

V letu 2010 je Republika Slovenija izdala na podlagi ZJShemRS 131.544.078 evrov jamstev in na podlagi ZJShemFO 14.611.040 evrov jamstev.

2.3.4.1.3.a ZJShemRS in ZJShemFO pooblašata SID banko, 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 bank¹⁸⁴. Med SID banko in Republiko Slovenijo sta bili na podlagi obeh uredb¹⁸⁵, ki sta bili sprejeti na podlagi ZJShemRS in ZJShemFO, sklenjeni pogodbi o ureditvi razmerij pri izdajanju jamstev¹⁸⁶.

ZJShemRS v prvem odstavku 13.a člena določa, da banke, ki pridobijo jamstveno kvoto, v okviru svojega poslovanja ne smejo dajati posojil ter obnavljati ali kako drugače spreminjati pogojev posojil za odkup delnic ali poslovnih deležev gospodarskih družb, ki bi ga izvedli člani poslovodstev teh gospodarskih družb ali z njimi povezane osebe, ob upoštevanju zakonsko določenih pogojev¹⁸⁷. ZJShemRS v 13.a členu prav tako določa, da mora nadzor nad izvajanjem tega člena zakona izvajati Ministrstvo za finance in da so pogodbe, sklenjene v nasprotju z določbami tega člena, nične. V 20. členu ZJShemFO je določeno, da omejitve pri poslovanju bank, ki jih določa 13.a člen ZJShemRS, veljajo tudi za banke, ki pridobijo jamstvene kvote po ZJShemFO. Računsko sodišče je že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 opozorilo, da Ministrstvo za finance takega nadzora v letu 2009 ni izvajalo, izvajalo pa ga ni tudi v letu 2010, zato obstaja tveganje, da banke, ki so pridobile jamstveno kvoto, ne izpolnjujejo pogojev oziroma omejitev iz 13.a člena ZJShemRS.

2.3.4.1.4 Računovodsko evidentiranje izdanih poroštev

Pri preveritvi usklajenosti stanja potencialnih obveznosti Republike Slovenije iz izdanih poroštev države¹⁸⁸, ki so izkazana v izvenbilančni evidenci, s stanji, ki jih izkazujejo banke kot upniki, na dan 31. 12. 2010, smo ugotovili, da izkazane potencialne obveznosti Republike Slovenije iz danih poroštev na dan 31. 12. 2010 niso bile usklajene v znesku 1.279.352.477 evrov, kar predstavlja 17,2 odstotka celotnih izkazanih potencialnih obveznosti Republike Slovenije iz danih poroštev. V 36. členu ZR je določeno obvezno usklajevanje stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s

¹⁸⁴ 4. člen ZJShemRS in 4. člen ZJShemFO.

¹⁸⁵ Uredba o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 35/09, 43/09, 4/10, 42/10 (v nadaljevanju: uredba za pravne osebe) in Uredba o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe, Uradni list RS, št. 65/09, 70/09.

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ Pogoji so določeni v točkah a), b) in c) prvega odstavka 13.a člena ZJShemRS, in sicer: a) če nimajo dovoljenja za prevzemno ponudbo; b) če zoper njih poteka postopek zaradi kršitve, ki se nanašajo na zlorabo trga finančnih instrumentov iz 10. poglavja Zakona o trgu finančnih instrumentov, Uradni list RS, št. 67/07, 100/07-popr., 69/08, 40/09, 88/10, in kršitev, ki se nanašajo na izstavitve prevzemne ponudbe po zakonu, ki ureja prevzeme, oziroma so s pravnomočno odločbo ugotovljene kršitve teh zakonov; c) če je uveden postopek presoje koncentracije zaradi neskladnosti s pravili konkurence v skladu z zakonom, ki ureja preprečevanje omejevanja konkurence, oziroma je takšna neskladnost s pravnomočno odločbo že ugotovljena.

¹⁸⁸ Poročstva, ki se všttevajo v kvoto ZIPRS1011, poročstva za omejitve učinkov finančne krize (86.a člen ZJF) in poročstvo dano banki EIB.

popisom. V Pravilniku o računovodstvu¹⁸⁹, ki je splošni pravni akt in ga je izdal minister za finance, je v 42. členu določeno, da popisna komisija popiše tudi ostala sredstva in vire sredstev, ki so izkazani v izvenbilančni evidenci po stanju v računovodskih evidencah na dan 31. 12., in preveri realnost izkazanih zneskov. Ministrstvo za finance ni uskladilo potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev, ki so izdana za kredite, najete pri bankah v tujini, v znesku 1.279.060.372 evrov in potencialno obveznost iz izdanega porošstva za kredit, najet pri družbi MYCYCLE, d. o. o., Ljubljana v znesku 292.105 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je vsem upnikom pravočasno poslalo IOP¹⁹⁰ obrazce, vendar jih upniki niso vrnil.

2.3.4.2 Unovčena porošstva in vračila unovčenih poroštev v letu 2010

2.3.4.2.1 Unovčitve in vračila poroštev, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1011

V letu 2010 je bilo v breme proračuna unovčenih za 4.438.306 evrov poroštev, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1011. V letu 2010 je bilo prvič unovčeno državno porošstvo, izdano za dolžnika Hmezad kmetijstvo Žalec, d. d., Žalec – v stečaju (v nadaljevanju: Hmezad). Kot v letu 2009 so se tudi v letu 2010 unovčila izdana porošstva za dolžnika družbo Novoles lesna industrija Straža, d. d., Straža (v nadaljevanju: Novoles). Unovčena porošstva v letu 2010 po dolžnikih so prikazana v tabeli 11.

Tabela 11: Unovčena porošstva v letu 2010

v evrih	
Dolžnik	Znesek
Hmezad	3.396.571
Novoles	1.041.735
Skupaj	4.438.306

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

V letu 2010 je bilo v dobro proračuna vrnjenih 938.227 evrov unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi. Vrnjena so bila tri unovčena porošstva, ki so bila izdana za dolžnike Planika, d. d., Kranj – v stečaju; PAK 4, d. o. o., Kartonaža, Loke pri Zagorju – v likvidaciji in Novoles.

2.3.4.2.1.a Republika Slovenija je izdala porošstvo za kreditne obveznosti družbe Hmezad na podlagi Zakona o merilih in postopku za dajanje poroštev Republike Slovenije¹⁹¹ (v nadaljevanju: ZMPDP) upniku Slovenski zadružni kmetijski banki, d. d., Ljubljana¹⁹² v višini 100 odstotkov vrednosti posojila. Poroštvena pogodba z banko je bila sklenjena v letu 1998.

¹⁸⁹ Št. 45 – 14/2008/1, 25. 3. 2008.

¹⁹⁰ IOP – izpisek odprtih postavk.

¹⁹¹ Uradni list RS, št. 21/95, 18/96.

¹⁹² Banka se je preimenovala v Deželno banko Slovenije, d. d., Ljubljana.

Stečajni postopek nad družbo Hmezad se je začel 16. 3. 1999 in v letu 2010 še ni bil zaključen. Po sklepu Okrožnega sodišča v Celju je bila terjatev, ki jo je Deželna banka prijavila v stečajno maso v znesku 2.128.005 evrov (509.955.120 tolarjev), v celoti priznana. Priznan ji je bil tudi obstoj ločitvene (zastavne) pravice na nepremičninah in premičninah, ki jih je Hmezad zastavil ob sklenitvi pogodbe o dolgoročnem kreditu.

Kot ločitveni upnik je Deželna banka 13. 6. 2001 iz unovčene posebne stečajne mase prejela poplačilo v znesku 270.817 evrov (64.898.547 tolarjev). Ker ni bilo več zastavljenega premoženja, iz katerega bi se Deželna banka še lahko poplačala kot zastavni upnik, je lahko preostanek terjatve uveljavljala samo še pod pogoji, ki veljajo za navadne upnike, in na podlagi tega prejela še dve poplačili, in sicer 23. 10. 2001 v znesku 742.875 evrov (178.022.629 tolarjev)¹⁹³ ter 24. 2. 2003 v znesku 464.351 evrov (111.277.021 tolarjev)¹⁹⁴. Deželna banka je s prejetimi plačili najprej zapirala terjatve iz obresti in nato glavnice.

Deželna banka je pred zaključkom stečajnega postopka družbe Hmezad 30. 6. 2010 pozvala Ministrstvo za finance k plačilu poroštvene obveznosti. Poroštveno obveznost je Ministrstvo za finance plačalo 8. 7. 2010 v znesku 3.396.571 evrov (od tega zneska se je na glavnico nanašalo 2.183.233 evrov in na obresti 1.213.338 evrov).

Iz Rednega poročila stečajnega upravitelja izhaja, da znaša neunovčena posebna stečajna masa družbe Hmezad po oceni stečajnega upravitelja približno 100.000 evrov in je odvisna od unovčitve, denacionalizije in parcelacije nepremičnin, ki so ostale še v reševanju. Stanje denarnih sredstev na dan 31. 12. 2010 znaša 552.227 evrov.

Zaradi izpolnitve poroštvene obveznosti Republike Slovenije je Deželna banka 2. 8. 2010 dovolila Republiki Sloveniji, in o tem obvestila stečajnega upravitelja, da vstopi v stečajni postopek z enakimi pravicami in v enakem obsegu, kot je bil prej priznan Deželni banki. S tem je Deželna banka odstopila Republiki Sloveniji terjatev do stečajne mase družbe Hmezad.

Izpolnjena obveznost Republike Slovenije do Deželne banke letu 2010 ne pomeni, da ima Republika Slovenija priznano terjatev v stečajni masi družbe Hmezad v znesku 3.396.571,40 evra¹⁹⁵, kolikor je Republika Slovenija kot porok v skladu z 2. in 5. členom poroštvene pogodbe plačala Deželni banki. Republika Slovenija ima priznan zgolj nepoplačan del terjatve, ki jo je Deželna banka ob začetku stečajnega postopka prijavila v stečajno maso in znaša 650.016 evrov¹⁹⁶, kar je potrdil tudi stečajni upravitelj z dopisom v letu 2011. Republika Slovenija oziroma Ministrstvo za finance ob začetku stečajnega postopka ni ravnalo gospodarno, kot določa tretji odstavek 2. člena ZJF, in ni prijavilo oziroma zavarovalo pogojne terjatve iz danega poroštva družbi Hmezad, s čimer je ravnalo v neskladju s 139. členom Zakon o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji¹⁹⁷ (v nadaljevanju: ZPPSL).

¹⁹³ V višini 40 odstotkov vrednosti terjatve (podatek iz osnutka glavne delitve stečajne mase).

¹⁹⁴ V višini 25 odstotkov vrednosti terjatve (podatek iz osnutka poziva Deželne banke z dne 21. 4. 2010).

¹⁹⁵ Znesek je poroštvena obveznost, ki vsebuje glavnico z obrestmi, zaračunanimi do 1. 6. 2010.

¹⁹⁶ Znesek predstavlja priznano terjatev Deželne banke v stečajni masi, zmanjšano za poplačila iz stečajne mase v letih 2001 in 2003.

¹⁹⁷ Uradni list RS, št. 67/93, 39/97, 52/99.

ZPPSL, ki je veljal ob začetku stečajnega postopka družbe Hmežad, v prvem odstavku 116. člena namreč določa, da se upniku s terjatvijo, ki je povezana z odložnim ali razveznim pogojem, zagotovijo ustrezna sredstva iz stečajne mase. Drugi odstavek 139. člena ZPPSL pa določa, da lahko v povezavi s terjatvami iz prvega odstavka 116. člena poroki zahtevajo, da se jim do dokončne razdelitve zavaruje znesek, ki ga bodo plačali za dolžnika, v sorazmerju z zneskom, ki bi jim pripadal kot stečajnim upnikom.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Glede 116. člena ZPPSL je treba poudariti, da ne daje upnikom neposredno nobene pravice kar koli zahtevati, temveč nalaga upravitelju, da mora iz stečajne mase rezervirati sredstva za pogojne terjatve. Po 139. členu ZPPSL bi lahko zahtevali regresni zahtevek kot porok oziroma zavarovanje zneska bodočih regresnih terjatev iz poročstva.

Stečaj do družbe Hmežad se je začel že leta 1999, Republika Slovenija pa je obveznost po poročstveni pogodbi poravnala avgusta leta 2010, zato terjatve ni mogoče prijaviti v stečajni postopek. Ministrstvo za finance pričakuje, da bo na podlagi obvestila, s katerim je Republika Slovenija postala stečajni upnik, v nadaljnjem stečajnem postopku prišla do določenega poplačila, če bo prišlo do unovčitve stečajne mase.

Iz dopisa stečajnega upravitelja izhaja, da glede na stanje stečajne mase ter odprte potencialne obveznosti ni mogoče predvideti, ali lahko Ministrstvo za finance še pričakuje kakršno koli poplačilo v stečajnem postopku. Terjatev iz unovčenega poročstva do družbe Hmežad, ki jo v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2010 izkazuje Ministrstvo za finance v znesku 3.396.571 evrov, je zato previsoko izkazana najmanj v znesku 2.746.555 evrov (točka 2.3.4.3).

2.3.4.2.1.b Republika Slovenija je izdala štiri poročstva za kreditne obveznosti družbe Novoles na podlagi Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah¹⁹⁸ (v nadaljevanju: ZPRPGDT) upnikom SKB banka, d. d., Ajdovščina, Nova kreditna banka Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: SKB in NKBM) in NLB v višini 100,0 odstotkov. Poročstvene pogodbe so bile sklenjene 14. 10. 2004.

V letu 2010 je Republika Slovenija na podlagi pozivov bank kot porok namesto družbe Novoles plačala poročstvene obveznosti iz zapadlih obrokov glavnice v skupnem znesku 1.041.734 evrov, zapadle pogodbene obresti je plačevala družba Novoles.

V letu 2010 je Republika Slovenija od družbe Novoles prejela poplačila terjatev iz unovčenih poročstev v znesku 2.152 evrov in zamudnih obresti v znesku 2.611 evrov. Terjatve do družbe Novoles na dan 31. 12. 2010 znašajo 4.243.841 evrov¹⁹⁹. Kreditne obveznosti družbe Novoles, zavarovane z državnimi poročstvi, zapadejo v drugi polovici leta 2011.

Republika Slovenija je v letu 2010 dvakrat pozvala družbo Novoles k poplačilu preostalih terjatev iz unovčenih poročstev in zamudnih obresti. Prvič je Republika Slovenija pozvala družbo Novoles k poplačilu 31. 8. 2010 v znesku 3.859.583 evrov, kar predstavlja unovčena poročstva do 19. 8. 2010, povečana za zamudne obresti in zmanjšana za že poplačane terjatve; in drugič 15. 12. 2010 v znesku 4.203.390 evrov za unovčena poročstva do 30. 11. 2010, povečana za zamudne obresti, z upoštevanjem plačanih zneskov družbe Novoles.

¹⁹⁸ Uradni list RS, št. 44/07-UPB2.

¹⁹⁹ Znesek predstavlja terjatev iz plačanih glavnice v znesku 3.650.501 evra in zamudnih obresti 593.340 evrov.

Ministrstvo za finance je 26. 5. 2010 Državnemu pravobranilstvu Republike Slovenije predlagalo odlog izvršbe, ker se je družba Novoles z lastniki dogovorila o dokapitalizaciji ter konverziji dela terjatev v kapitalski delež. Ministrstvo za finance je ocenilo, da bi nadaljevanje izvršbe na premoženju družbe Novoles povzročilo njen stečaj. Državno pravobranilstvo Republike Slovenije je 10. 6. 2010 s sklepom odločilo, da se izvršba odloži do 31. 5. 2011.

Republika Slovenija je izdala poroštva v skupnem znesku 5.424.804 evrov²⁰⁰ ob sklenitvi poroštenih pogodb zavarovala z vpisom hipoteke na nepremičninah družbe Novoles in njenih hčerinskih družb, na premičnem premoženju (opremi) družbe Novoles in s petimi menicami z menično izjavo.

Ministrstvo za finance je 17. 8. 2006 in 13. 11. 2009 podalo izbrisni pobotnici za izbris zastavnih pravic na treh nepremičninah, vpisanih v vložek št. 559 k. o. Ševnica, in 17. 12. 2009 izbrisno pobotnico za izbris vseh zastavnih pravic na nepremičninah, vpisanih v vložek št. 798, k. o. Dvor, s katerimi so bila zavarovana poroštva Republike Slovenije.

Potencialne obveznosti države iz izdanih poroštev družbi Novoles na dan 31. 12. 2010 znašajo 990.702 evrov, terjatve iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2010 pa znašajo 4.243.841 evrov in v delu, za katerega so bile dane izbrisne pobotnice, niso več zavarovane, kar predstavlja tveganje za poplačilo terjatev države iz že unovčenih poroštev in nadaljnjih unovčitev. To tveganje je veliko, saj se je v družbi Novoles na podlagi sklepa Okrožnega sodišča v Novem mestu 14. 3. 2011 začel postopek prisilne poravnave.

Republika Slovenija je 12. 4. 2011 prijavila svojo terjatev v postopek prisilne poravnave do dolžnika družbe Novoles. Prijavila je ločitveno pravico za terjatev v znesku 4.576.466 evrov²⁰¹ na nepremičninah pod vložno št. 433 k. o. Gorenja Straža in premičninah dolžnika družbe Novoles. Prijavila je tudi bodočo pogojno terjatev in ločitveno pravico v znesku 743.478 evrov²⁰² na nepremičninah pod vložno št. 433 k. o. Gorenja Straža in premičninah dolžnika družbe Novoles.

2.3.4.2.2 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev na podlagi jamstvenih shem

V letu 2010 je bilo unovčenih devet poroštev v znesku 3.711.261 evrov, izdanih bankam na podlagi ZJShemRS, in sedemindvajset poroštev v znesku 172.036 evrov, izdanih bankam na podlagi ZJShemFO. Poroštva, ki so bila unovčena na podlagi ZJShemRS, so po dolžnikih izkazana v tabeli 12.

²⁰⁰ 1.300.000.000 tolarjev.

²⁰¹ Terjatev vsebuje plačila obrokov glavnice kreditov bank v znesku 3.898.325 evrov in plačila zamudnih obresti v znesku 660.874 evrov po stanju na dan 14. 3. 2011, plačilo glavnice v obdobju od 14. 3. do 5. 4. 2011 v znesku 14.954 evrov in plačilo izvršilnih stroškov v znesku 2.312 evrov po stanju na dan 14. 3. 2011.

²⁰² Kontrolni izračuni potencialnih obveznosti z dne 6. 4. 2011. Te terjatve do začetka postopka prisilne poravnave niso zapadle v plačilo, banke pa jih lahko zahtevajo od Republike Slovenije na podlagi danega porošstva.

Tabela 12: Unovčena poroštva na podlagi ZJShemRS v letu 2010

v evrih

Dolžnik	Znesek
Avtotohiša Moste, d. o. o., Ljubljana	278.114
Cestno podjetje Maribor, d. d., Maribor	78.954
Florida Wellness, d. o. o., Ljubljana	141.909
Fluid, d. o. o., Črniče	1.066.651
Gradbeništvo Lendava, d. o. o., Lendava	35.339
Gradis Celje, d. d., Celje	1.730.573
Imgrad čisti prostori, d. o. o., Ljubljana	75.275
LIZ – inženiring, d. d., Ljubljana	263.690
Metalles, d. o. o., Radeče	40.756
Skupaj	3.711.261

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Republika Slovenija v letu 2010 ni prejela nobenega poplačila terjatev iz unovčenih poroštev na podlagi ZJShemRS.

2.3.4.2.2.a ZJShemRS in uredba za pravne osebe, ki je bila sprejeta na njegovi podlagi, ne določata, kako morajo biti zavarovana jamstva, izdana po tem zakonu, kar predstavlja tveganje glede poplačila države ob unovčitvah jamstev.

Način zavarovanja jamstev, izdanih na podlagi ZJShemFO, je določen v 7. členu zakona, vendar so glede zavarovanja izvzeta jamstva, ki so dodeljena na podlagi točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, to je za obveznosti iz kreditov fizičnih oseb, ki jim je bila po 1. 8. 2008 odpovedana pogodba o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, zaradi začetka postopka za prenehanje delodajalca ali prisilne poravnave ob hkratnem upoštevanju drugih pogojev, navedenih v tem členu zakona²⁰³.

Vsa jamstva, ki so bila v letu 2010 unovčena na podlagi ZJShemFO, so bila dodeljena za obveznosti iz kreditov fizičnih oseb iz točke č prvega odstavka 6. člena ZJShemFO in niso bila zavarovana, zato obstaja veliko tveganje glede poplačila terjatev Republike Slovenije iz teh unovčitev.

²⁰³ V točki č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO je še določeno: kreditojemalec na dan vložitve vloge za kredit po tem zakonu ne sme imeti sklenjenega delovnega razmerja oziroma opravljati samostojne dejavnosti. Skupni dohodki njegove družine, ki se v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, všttevajo v letno davčno osnovo ter dohodki iz kapitala v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, v letu pred predložitvijo vloge za kredit po tem zakonu ne smejo preseči polovice letne povprečne plače v Republiki Sloveniji na člana družine.

2.3.4.2.2.b Ministrstvo za finance ne izvaja nadzora nad postopki oziroma notranjimi kontrolami SID banke, na podlagi katerih bi si pridobilo zagotovilo, da so postopki oziroma notranje kontrole takšne, da preprečujejo izdajanje oziroma unovčitve jamstev za obveznosti kreditorejmalcev, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev poroštev po ZJShemRS in ZJShemFO. S tem je bil kršen 19. člen ZJShemFO, ki določa, da nadzor nad izvajanjem tega zakona izvršuje Ministrstvo za finance. ZJShemRS sicer ne vsebuje eksplicitnega določila glede nadzora nad izvajanjem poroštev, vendar je treba upoštevati, da je Ministrstvo za finance pristojno za področje državnih poroštev in po 16. členu ZSIRB odgovorno za nadzor nad SID banko, ki izvaja naloge, povezane z jamstvi, izdanimi na podlagi teh zakonov. Ministrstvo za finance je spremljalo izvajanje ZJShemRS in ZJShemFO na podlagi poročil SID banke.

Pregledali smo pet primerov unovčenih poroštev, izdanih na podlagi ZJShemFO v višini 100 odstotkov obveznosti. V enem primeru smo na podlagi dokumentov presodili, da kreditorejmalec ni izpolnjeval pogojev iz točke č) prvega odstavka 6. člena zakona, zaradi česar je bilo jamstvo izdano v nasprotju s 6. členom ZJShemFO. Za navedeno kršitev je odgovorna banka, ki se je s pogodbo o dodelitvi jamstvene kvote zavezala, da bo preverila in ugotovila izpolnjevanje pogojev za uvrstitev kreditov v jamstveno shemo.

ZJShemFO v 21. členu določa, da mora banka, če so kreditne pogodbe sklenjene v nasprotju s 6., 7. in 8. členom tega zakona in so kršitve nastale pri banki, pri unovčenju jamstva vrniti vse zneske, ki so bili izplačani banki ali drugemu upniku na podlagi unovčenega jamstva, z zakonitimi zamudnimi obrestmi od dne unovčenja jamstva do plačila. Med izvajanjem revizije je SID banka poslala banki zahtevek za vračilo plačanega zneska jamstva.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V roku od prejema dokumentacije od SID banke do izteka roka za plačilo je Ministrstvo za finance preverjalo zahtevke bank glede na razpoložljivo dokumentacijo. Če je ugotovilo nepravilnosti, je o tem obvestilo SID banko in jo pozvalo k dopolnitvi oziroma je zavrnilo plačilo jamstva in/ali je zahtevalo uveljavitev ničnosti kreditne pogodbe.

Ministrstvo za finance je dodatno navedlo, da je v letu 2010 zavrnilo dva zahtevka za izplačilo poroštev, izdanih na podlagi ZJShemRS, SID banka pa je zavrnila tri zahtevke za plačilo poroštev, izdanih na podlagi ZJShemFO. Vsi zahtevki so bili zavrnjeni zaradi neizpolnjevanja pogojev za pridobitev porošstva. Pri zavrnitvi zahtevkov za izplačilo poroštev, izdanih na podlagi ZJShemRS, sta bili v skladu s 17.b členom ZJShemRS v letu 2010 vloženi tožbi za ugotovitev ničnosti kreditne pogodbe²⁰⁴.

2.3.4.2.2.c ZJShemRS za izterjavo jamstev pooblašča SID banko. Z zakonom je določeno tudi, da pri vodenju postopkov izterjave unovčenih jamstev SID banka sodeluje z Ministrstvom za finance in Državnim pravobranilstvom Republike Slovenije, v skladu z zakonom, ki ureja državno pravobranilstvo. Uredba za pravne osebe določa v 24. členu, da je za izterjavo posameznih terjatev iz unovčenih jamstev v imenu Republike Slovenije odgovorna SID banka, izterjava pa se izvaja prek banke, ki je prejela jamstvo za unovčeno terjatev. Pogodbe o jamstvu, sklenjene med Republiko Slovenijo in bankami, določajo, da je banka pri unovčenem jamstvu dolžna s skrbnostjo dobrega strokovnjaka izvajati izterjavo terjatve do svojega kreditorejmalca tudi v delu terjatve, ki je zaradi plačila prešla na Republiko Slovenijo.

²⁰⁴ V enem primeru se je banka v letu 2011 v celoti odpovedala jamstvu Republike Slovenije. Ministrstvo je navedlo, da je bilo to urejeno s sklenitvijo aneksa k pogodbi o jamstvu.

SID banka je Ministrstvu za finance poslala Poročilo o postopkih izterjave terjatev iz naslova unovčenega jamstva na podlagi ZJShemRS, katerega priloge so poročila bank. Pregledali smo pet poročil bank, ki jim je Republika Slovenija v letu 2010 izplačala poročstva na podlagi ZJShemRS²⁰⁵. Od petih pregledanih primerov se je za štiri kreditorejmalce v letu 2010 začel stečajni postopek in za enega postopek redne likvidacije.

Ministrstvo za finance je SID banko pozvalo, naj posreduje poročilo o izterjavi terjatev, pri tem pa ni podalo usmeritev glede vsebine poročila. Iz poročila SID banke in iz poročil bank, ki jih je Ministrstvo za finance prejelo na podlagi poziva, ni razvidno, koliko znašajo zneski terjatev, ki so jih banke prijavile v stečajne postopke iz terjatev zaradi unovčenih poroštev Republike Slovenije. Ker se terjatve iz unovčenih poroštev lahko izkazujejo v poslovnih knjigah največ v znesku, ki je prijavljen v stečajnem postopku, ni bilo mogoče potrditi, ali so terjatve iz unovčenih poroštev po ZJShemRS izkazane v poslovnih knjigah Republike Slovenije v pravem znesku.

V enem od petih pregledanih primerov smo ugotovili, da banka v stečajnem postopku ni prijavila terjatve do kreditorejmalca²⁰⁶ v delu terjatve, ki je zaradi unovčenja poročstva prešla na Republiko Slovenijo. Peti odstavek 296. člena Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju²⁰⁷ (v nadaljevanju: ZFPPIPP) določa, če upnik zamudi rok za prijavo terjatve iz prvega, drugega, tretjega ali četrtega odstavka tega člena, njegova terjatev v razmerju do stečajnega dolžnika preneha in sodišče zavrže prepozno prijavo terjatve. Na dan 31. 12. 2010 se v poslovnih knjigah Republike Slovenije izkazuje navedena terjatev v znesku 141.909 evrov. Na podlagi pridobljene dokumentacije smo presodili, da je terjatev do stečajnega dolžnika v skladu z ZFPPIPP prenehala, zaradi česar ni podlage za izkazovanje terjatve do stečajnega dolžnika v evidentiranem znesku in so zato terjatve za unovčena poročstva na podlagi ZJShemRS, ki so na dan 31. 12. 2010 izkazane v znesku 3.711.261 evrov, previsoko izkazane v znesku 141.909 evrov²⁰⁸.

Terjatve predstavljajo finančno premoženje Republike Slovenije, zato prenehanje terjatve predstavlja zmanjšanje finančnega premoženja države. Na podlagi 17. člena ZJShemRS je SID banka odgovorna za vodenje postopkov izterjave terjatev, kar po našem mnenju predstavlja tudi odgovornost za prijavo terjatev v stečajni postopek, kadar je to potrebno. Ministrstvo za finance v opisanem primeru ni opravilo ustreznega nadzora po 16. členu ZSIRB.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Če do poplačila ne bo prišlo, z opustitvijo prijave terjatve v stečajnem postopku za Republiko Slovenijo ne bodo nastopile negativne posledice, s tem pa ni več pravne podlage za odškodninski zahtevek zoper banko, prejemnico jamstva. Ministrstvo še ni začelo ustreznih postopkov zoper banko, ker še ni znano, ali je nastala škoda Republiki Sloveniji in kakšna je vrednost te škode.

²⁰⁵ Poročila bank, ki se nanašajo na unovčena poročstva, izdana naslednjim kreditorejmalcem: Gradis Celje, d. d., Celje; Avtohiša Moste, d. o. o., Ljubljana; Fluid, d. o. o., Črniče; LIZ inženiring, d. d., Ljubljana; Florida Wellness, d. o. o., Ljubljana. Poročstvo za Avtohišo Moste je bilo unovčeno 29. 12. 2010, zato se do konca leta izterjava še ni začela.

²⁰⁶ Florida Wellness, d. o. o., Ljubljana - v stečaju.

²⁰⁷ Uradni list RS, št. 126/07, 40/09, 59/09, 52/10, 126/07-ORZFPPIPP21.

²⁰⁸ Izkazovanje terjatev na podlagi ZJShemRS in ZJShemFO je predstavljeno v točki poročila 2.3.4.3.2.

Ker terjatev ni bila prijavljena v stečajnem postopku, obstaja tveganje, da je zaradi take opustitve nastala škoda, za katero je odgovorna SID banka. Če bo nastanek škode izkazan, naj Ministrstvo za finance z veljavnimi pravnimi sredstvi doseže njeno povračilo.

2.3.4.3 Terjatve za unovčena poroštva

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

2.3.4.3.1 Terjatve za unovčena poroštva, izdana na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto, določeno v ZIPRS1011

Stanje terjatev za unovčena poroštva brez zamudnih obresti na dan 31. 12. 2010 znaša 95.471.530 evrov in je prikazano v tabeli 13. Terjatve iz zamudnih obresti iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2010 znašajo 610.965 evrov, in sicer do družbe Novoles 593.340 evrov in do IUUV, Industrija usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika – v stečaju (v nadaljevanju: IUUV) 17.625 evrov.

Tabela 13: Stanje terjatev za unovčena poroštva, ki se všttevajo v kvoto ZIPRS1011, brez zamudnih obresti na dan 31. 12. 2010

Prejemnik poroštva	Stanje terjatev na dan 31. 12. 2010 v evrih	Delež v odstotkih
Dolgoročne terjatve za unovčena poroštva (konto 0840)	93.351.765	100,00
AM – BUS, d. o. o., Ljubljana – v stečaju	9.932.352	10,7
Hmezd kmetijstvo Žalec, d. d., Žalec – v stečaju	3.396.571	3,6
IUV	39.418	0,0
Tam Maribor, d. d., Maribor – v stečaju	76.332.923	81,8
Novoles lesna industrija Straža, d. d., Straža	3.650.501	3,9
Dolgoročne sporne terjatve za unovčena poroštva do družb v stečaju (konto 0851)	2.119.765	100,00
Novoteks tkanina, d. d., Novo mesto – v stečaju	1.112.523	52,5
Planika, d. d., Kranj – v stečaju	528.305	24,9
Univerzale industrija oblačil Domžale, d. d., – v stečaju	478.937	22,6
Skupaj	95.471.530	-

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Največji delež dolgoročnih terjatev za unovčena poroštva predstavljajo terjatve do Tam Maribor, d. d., – v stečaju (v nadaljevanju: TAM) in AM – BUS, d. o. o., Ljubljana – v stečaju (v nadaljevanju: AM – BUS),

med dolgoročnimi spornimi terjatvami za unovčena poroštva pa največji delež predstavljajo terjatve do Novoteks tkanina, d. d., Novo mesto – v stečaju.

Ministrstvo za finance je v letu 2010 odpisalo za 7.058.116 evrov spornih terjatev iz unovčenih poroštev do družb Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., Šoštanj, Termoelektrarna Trbovlje, d. o. o., Trbovlje, Lesnina Veletrgovina, d. o. o., Ljubljana, Slovenske železnice, d. d., Ljubljana in Litostroj Holding, d. d., Ljubljana.

Na podlagi IOP obrazcev smo preverili, ali je stanje terjatev za unovčena poroštva (konto 0840) in terjatev iz zamudnih obresti iz unovčenih poroštev (konto 1602) na dan 31. 12. 2010 usklajeno s stanji, ki jih izkazujejo prejemniki poroštev, kot določata 36. člen ZR in 26. člen Pravilnika o računovodstvu. Uskladitev terjatev za sporne terjatve za unovčena poroštva do družb v stečaju (konto 0851) se ne izvaja.

Izkazane terjatve iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2010 niso bile usklajene s prejemniki poroštev v znesku 89.701.265 evrov²⁰⁹, kar predstavlja 96,1 odstotka celotnega stanja terjatev za unovčena poroštva na dan 31. 12. 2010. Neusklajene so terjatve do družb v stečaju.

Izkazane zamudne obresti od terjatev iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2010 niso bile usklajene v znesku 17.625 evrov²¹⁰, kar predstavlja 2,9 odstotka celotnega stanja izkazanih zamudnih obresti iz terjatev za unovčena poroštva na dan 31. 12. 2010.

2.3.4.3.2 Terjatve za unovčena poroštva, izdana na podlagi izvajanja jamstvenih shem

V poslovnih knjigah je stanje terjatev za unovčena poroštva, ki so bila izdana na podlagi ZJShemRS, brez zamudnih obresti, na dan 31. 12. 2010 izkazano v znesku 3.711.261 evrov²¹¹. Terjatve za unovčena poroštva, izdana fizičnim osebam na podlagi ZJShemFO na dan 31. 12. 2010, znašajo 172.036 evrov. Terjatve iz zamudnih obresti iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2010 znašajo 4.621 evrov, od tega se na unovčena poroštva po ZJShemRS nanaša 932 evrov, na unovčena poroštva po ZJShemFO pa 3.689 evrov.

Ker so bila v letu 2010 prvič unovčena poroštva, izdana na podlagi jamstvenih shem, hkrati pa Republika Slovenija v letu 2010 ni dobila nobenih poplačil, so izkazane terjatve na dan 31. 12. 2010 enake znesku plačanih poroštev v letu 2010²¹².

Na podlagi IOP obrazcev smo preverili, ali je stanje terjatev za unovčena poroštva na dan 31. 12. 2010 usklajeno s stanji, ki jih izkazujejo dolžniki, kot določata 36. člen ZR ter 26. člen Pravilnika o računovodstvu. Ugotovili smo, da izkazane terjatve za unovčena poroštva na podlagi ZJShemRS niso bile usklajene z dolžniki v znesku 3.632.306 evrov, kar predstavlja 98 odstotkov terjatev za unovčena poroštva na podlagi ZJShemRS. Večino neusklajenih terjatev predstavljajo terjatve do družb v stečaju.

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

²⁰⁹ AM-BUS, Hmezad, IUUV, Tam Maribor.

²¹⁰ IUUV.

²¹¹ Terjatve so izkazane previsoko v znesku 141.909 evrov (točka poročila 2.3.4.2.2.c).

²¹² Točka poročila 2.3.4.3.2.

2.3.5 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja za leto 2010 izkazano zadolževanje državnega proračuna v znesku 2.524.955.250 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 1.730.368.962 evrov. Primerjava prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2009 in 2010 je prikazana v tabeli 14. V primerjavi z letom 2009 se je zadolževanje proračuna v letu 2010 zmanjšalo za 47 odstotkov, odplačila dolga pa so se povečala za 104 odstotke. Neto zadolževanje v letu 2010 znaša 794.586.288 evrov, medtem ko je bilo v letu 2009 neto zadolževanje skoraj petkrat večje in je znašalo 3.890.690.425 evrov. Manjši obseg zadolževanja je predvsem posledica dejstva, da se v letu 2010 Republika Slovenija ni zadolževala za izvajanje ukrepov za ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema²¹³. Struktura zadolževanja je v obeh letih enaka, saj se je država v obeh letih v celoti zadolžila na domačem trgu. Delež odplačil dolga na domačem trgu v celotnem odplačilu dolga se je povečal z 49,9 odstotka v letu 2009 na 70,2 odstotka v letu 2010 zaradi odplačil dvanajstmesečnih zakladnih menic²¹⁴ in obveznice RS 60²¹⁵.

Tabela 14: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2009 in 2010

Postavka/Vir podatkov	Zaključni račun 2009		Zaključni račun 2010		Indeks
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
Domače zadolževanje	4.739.486.848	100,0	2.524.955.250	100,0	53
Zadolževanje v tujini	0	0,0	0	0,0	
Zadolževanje skupaj	4.739.486.848	100,0	2.524.955.250	100,0	53
Odplačila domačega dolga	423.458.178	49,9	1.215.043.597	70,2	287
Odplačila dolga v tujino	425.338.245	50,1	515.325.365	29,8	121
Odplačila dolga skupaj	848.796.423	100,0	1.730.368.962	100,0	204
Neto zadolževanje (zadolževanje - odplačila)	3.890.690.425	-	794.586.288	-	-

Vira: zaključni račun za leto 2009 in zaključni račun.

²¹³ Revizijsko poročilo o Predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, točka 2.2.3.1.c.

²¹⁴ Odplačili DZ 41 in DZ 42 v skupnem znesku 739.486.848 evrov.

²¹⁵ Odplačilo RS 60 v znesku 368.623.416 evrov.

2.3.5.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2010 izkazani v skupnem znesku 2.524.955.250 evrov, od tega se 2.500.000.000 evrov nanaša na dolgoročno zadolževanje z državnimi obveznicami RS 67 in RS 68²¹⁶, ter 24.955.250 evrov na zadolževanje s trimesečnimi zakladnimi menicami²¹⁷.

Republika Slovenija se zadolžuje tudi za izpolnjevanje obveznosti na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja²¹⁸ (v nadaljevanju: ZIOOZP) in ZSPOZ. To zadolževanje se ne izkazuje med prejemki v računu financiranja, izkazuje pa se v stanju dolga oziroma kot obveznost državnega proračuna.

Republika Slovenija se je v letu 2010 dejansko zadolžila v skupnem znesku 2.529.091.957 evrov, kar je prikazano v tabeli 15.

Tabela 15: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2010

v evrih

Zakonska osnova	Znesek
A. Dolgoročno zadolževanje	2.504.136.707
Dolgoročne obveznice RS 67 in RS 68	2.500.000.000
Odškodnine:	
• vročitev obveznic RS 21 upravičencem zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja	3.079.674
• vročitev obveznic RS 39 žrtvam vojnega in povojnega nasilja	1.057.033
B. Kratkoročno zadolževanje	24.955.250
Trimesečne zakladne menice TZ 129	24.955.250
Skupaj zadolževanje (A+B)	2.529.091.957

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance konec leta 2010 znašal 11.884.536.376 evrov²¹⁹ in predstavlja 33,0 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), konec leta 2009 pa je dolg znašal 11.083.371.273 evrov in je predstavljal 31,4 odstotka BDP²²⁰.

²¹⁶ Republika Slovenija je v letu 2010 izdala obveznico RS 67 v nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov in RS 68 v nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov.

²¹⁷ Republika Slovenija je v letu 2010 izdala trimesečno zakladno menico (v nadaljevanju: TZ 129) v znesku 24.955.250 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek zmanjšan za obresti).

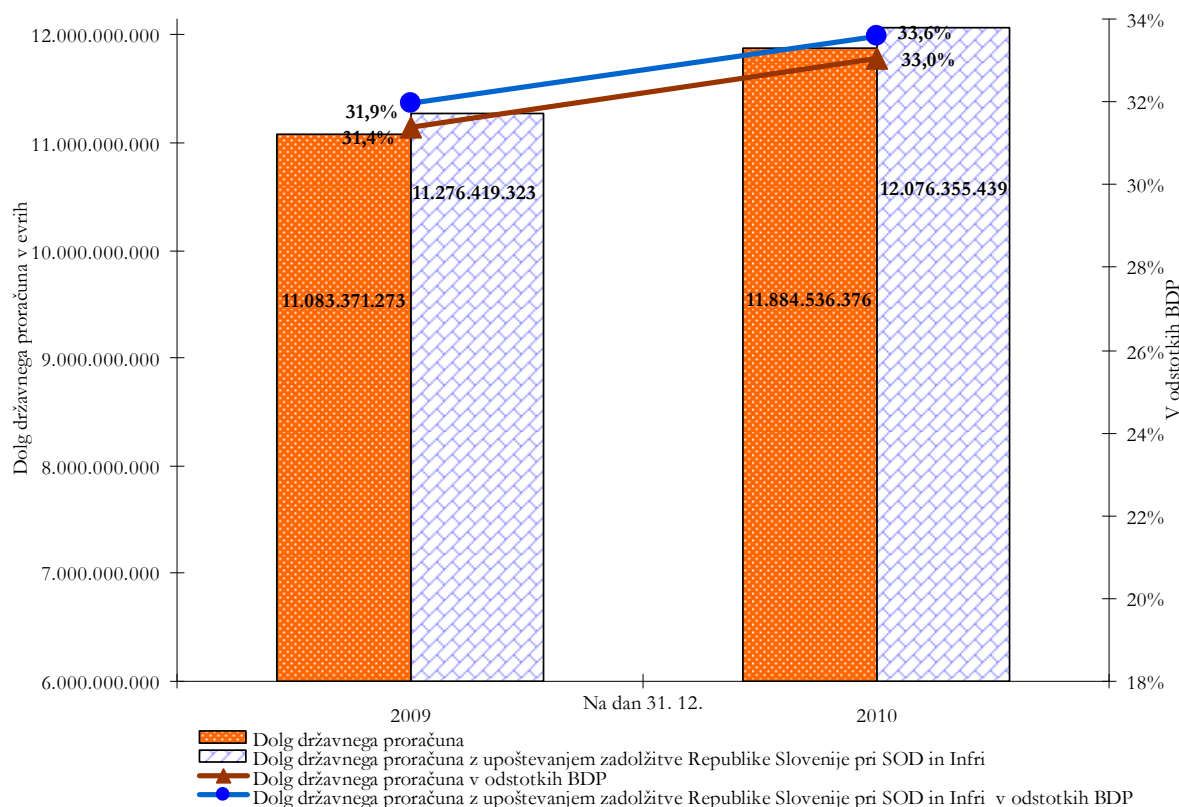
²¹⁸ Uradni list RS, št. 49/99.

²¹⁹ Evidenca ZKL.

²²⁰ BDP v tekočih cenah je v letu 2010 znašal 35.973 milijonov evrov, v letu 2009 pa 35.297 milijonov evrov; vir: spletna stran Statističnega urada Republike Slovenije, <http://www.stat.si/indikatorji.asp> [22. 6. 2011].

Ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri SOD po ZVVJTO²²¹ in zadolžitve pri javnem podjetju Infra po ZPKEPS²²² bi dolg državnega proračuna konec leta 2010 po oceni računskega sodišča znašal 12.076.306.190 evrov oziroma 33,6 odstotka BDP, konec leta 2009 pa je znašal 11.276.419.323 evrov oziroma 31,9 odstotka BDP.

Slika 2: Dolg državnega proračuna konec leta 2009 in 2010



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna so v letu 2010 znašali 476.691.114 evrov, kar predstavlja 6,3 odstotka vseh prihodkov²²³ proračuna v tem letu oziroma 1,3 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2009 so se stroški obresti povečali za 46,0 odstotkov. V letu 2009 so namreč znašali 326.446.361 evrov in so predstavljali 4,3 odstotka vseh prihodkov proračuna leta 2009 oziroma 0,9 odstotka BDP.

²²¹ Konec leta 2010 znaša zadolžitev pri SOD 159.776.203 evrov, konec leta 2009 pa 154.779.030 evrov.

²²² Konec leta 2010 znaša zadolžitev pri javnem podjetju Infra 31.993.611 evrov, konec leta 2009 pa 38.269.020 evrov.

²²³ Bilanca prihodkov in odhodkov.

2.3.5.1.a Povprečno stanje vlog proračuna²²⁴ v sistemu EZRD v letu 2010 je bilo 2.030.343.260 evrov, na dan 31. 12. 2010 pa so vloge proračuna v sistemu EZRD znašale 1.242.765.060 evrov²²⁵. Zaradi tako visokega stanja vlog proračuna v sistemu EZRD je bilo dolgoročno zadolževanje v letu 2010 višje, kot bi bilo, če bi proračun sredstva, vezana v teh vlogah, porabil za izvrševanje proračuna. V tem primeru bi proračun v letu 2010 sicer izgubil prihodke od obresti na te vloge, vendar bi zaradi manjšega zadolževanja v letu 2010 zmanjšal odhodke od obresti. Proračun je pri vlaganju sredstev v sistem EZRD v letu 2010 dosegal letne obrestne mere od 0,19 do 1,41 odstotka, medtem ko so efektivne letne obrestne mere dolgoročnih zadolžitev v letu 2010 znašale 4,16 odstotka²²⁶ in 2,90²²⁷ odstotka. Iz tega izhaja, da se je proračun v letu 2010 dolgoročno zadolževal po višjih obrestnih merah, kot so bile obrestovane vloge proračuna v sistemu EZRD. To pomeni, da bi proračun s porabo sredstev, ki so bila konec leta v vlogah, v letu 2010 izgubil manj prihodkov od obresti, kot bi znašalo zmanjšanje odhodkov od obresti iz zadolževanja v letu 2010, in s tem dosegel pozitivni finančni rezultat²²⁸. Proračun je moral v letu 2010 ohranjati visoko stanje vlog v sistemu EZRD, ker je s tem sistemu EZRD omogočal zadosten obseg virov za financiranje dolgoročnih depozitov, naloženih v poslovne banke v letu 2009, za ohranitev stabilnosti finančnega sistema.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Dinamika zadolževanja ni odvisna zgolj od obsega sredstev proračuna v danem trenutku, temveč tudi od ocen gibanja denarnega toka proračuna v času odločitve (na denarni tok vplivajo različni dejavniki), razmer na finančnih trgih in časa, potrebnega za izvedbo zadolžitve z izdajo obveznic ter s tem povezanimi tveganji. Tveganja so ekonomska (nepredvidljivi dogodki v gospodarskem in finančnem prostoru se v zadnjih dveh letih vrstijo in lahko v nekem času onemogočijo dostop do investitorjev na trgu obveznic), tržna (gibanja obrestnih mer), politična in druga. Zato nikakor ni sprejemljivo opazovanje pravilnosti odločitve o dinamiki zadolžitve s perspektive konca leta ali današnjega dne.

Dolgoročni depoziti sistema EZRD v poslovne banke so izkazani v bilanci stanja sistema EZRD na dan 31. 12. 2010 v znesku 1.791.000.000 evrov, od tega 234.000.000 evrov depozitov zapade v letu 2011, 1.270.000.000 evrov v letu 2012 in 287.000.000 evrov v letu 2013²²⁹. Lastni viri in dolgoročne obveznosti sistema EZRD so na dan 31. 12. 2010 izkazani v znesku 53.605.921 evrov in ne omogočajo financiranja dolgoročnih depozitov sistema EZRD, zato vire za depozite sistema EZRD v poslovne banke, predstavljajo tudi kratkoročne vloge in stanje denarja na podračunih proračunskih uporabnikov²³⁰.

Sistem EZRD ima na dan 31. 12. 2010 v poslovnih bankah depozite v znesku 1.270.000.000 evrov, ki so bili vezani v letu 2009 do leta 2012 iz sredstev zadolževanja proračuna z obveznico RS 65²³¹ za ohranitev

²²⁴ Povprečje smo izračunali iz stanj vlog proračuna konec vsakega meseca v letu 2010 brez vlog iz sredstev evropskih in proračunskih skladov.

²²⁵ V znesku ni upoštevana vloga iz proračunskega sklada v znesku 20.000.000 evrov, vlog iz sredstev evropskih skladov na dan 31. 12. 2010 ni bilo. Pregledali smo tudi stanje vlog proračuna konec vsakega meseca v letu 2010 in ugotovili, da je bilo najnižje stanje vlog prav konec decembra.

²²⁶ Obveznica RS 67.

²²⁷ Obveznica RS 68.

²²⁸ Treba je še upoštevati, da se del presežka prihodkov nad odhodki sistema EZRD prenese v državni proračun.

²²⁹ Pogodbe za depozite, ki zapadejo v letu 2011 in 2013 v skupni vrednosti 521.000.000 evrov, so bile sklenjene v letu 2010.

²³⁰ Proračunski uporabniki lahko vlagajo vloge v sistem EZRD z zapadlostjo do enega leta.

²³¹ Revizijsko poročilo o Predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, točka 2.2.3.1.c.

stabilnosti finančnega sistema. Ti depoziti na dan 31. 12. 2010 predstavljajo 48,9 odstotka vseh sredstev sistema EZRD. Vloge proračuna v sistemu EZRD v skupnem znesku 1.262.765.060 evrov na dan 31. 12. 2010 pa predstavljajo 48,6 odstotka vseh virov sredstev sistema EZRD.

Sistem EZRD je imel na dan 31. 12. 2010 na razpolago za upravljanje sredstva v skupnem znesku 2.542.963.143 evrov, in sicer sredstva vlog proračunskih uporabnikov v znesku 1.908.349.210 evrov, stanj na podračunih proračunskih uporabnikov v znesku 581.008.012 evrov in splošnega sklada v znesku 53.605.921 evrov. Brez vlog proračuna na dan 31. 12. 2010 ta sredstva znašajo 1.280.198.083 evrov, kar je le 10.198.083 evrov več, kot znašajo dolgoročni depoziti, ki so bili vezani v poslovnih bankah v letu 2009²³². Brez vlog proračuna v sistemu EZRD sistem EZDR na dan 31. 12. 2010 ne bi imel zadostnih virov sredstev za financiranje dolgoročnih depozitov bankam, vezanih v letu 2009.

Tabela 16: Bilanca stanja sistema EZRD na dan 31. 12. 2010

v evrih			
Sredstva		Obveznosti do virov sredstev	
Dolgoročno dani depoziti	1.791.000.000	Splošni sklad	53.605.921
Dolgoročna sredstva	1.791.000.000	Lastni viri in dolgoročne obveznosti	53.605.921
Denar	40.084.395	Kratkoročne obveznosti do uporabnikov EKN	2.493.084.734
Kratkoročne finančne naložbe	711.234.940		
Ostala kratkoročna sredstva	57.084.174	Ostale kratkoročne obveznosti	52.712.854
Kratkoročna sredstva	808.403.509	Kratkoročne obveznosti	2.545.797.588
Skupaj	2.599.403.509	Skupaj	2.599.403.509

Vir: Poročilo o upravljanju denarnih sredstev enotnega zakladniškega računa države za leto 2010.

2.3.5.1.b Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi ZIOOZP in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja²³³ 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 poveljnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine²³⁴ je Republika Slovenija leta 2002 izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev (125.100.000 evrov)²³⁵, 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

²³² 1.270.000.000 evrov.

²³³ Uradni list RS, št. 84/99.

²³⁴ Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02. Uredba je prenehala veljati z uveljavitvijo novele ZSPOZ-C, Uradni listi RS, št. 27/09.

²³⁵ 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.

depotna družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) ju je z odločbama vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun SOD. SOD v skladu z določili ZIOOZP in ZSPOZ vroča obveznice upravičencem na podlagi odločb in jim izplačuje zapadle obroke glavnice in obresti. SOD izplačuje upravičencem odškodnine po ZSPOZ tudi v gotovini.

V letu 2010 je bilo upravičencem vročenih 73.800 lotov obveznic RS 21 z nominalno vrednostjo 3.079.674 evrov in 253.485 lotov obveznic RS 39 z nominalno vrednostjo 1.057.033 evrov, kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 4.136.707 evrov.

V letu 2010 so bile upravičencem izplačane glavnice obeh obveznic v znesku 7.260.913 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 naložb²³⁶ ter izdatki v računu financiranja.

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 premoženja²³⁷, ki se uporabi za namene iz 33. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij²³⁸ (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 2010 je bilo za ta namen SOD izplačanih 227.204 evrov, kar je bilo evidentirano med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb.

V letih od 2002 do 2006 je Republika Slovenija za izvajanje ZSPOZ na SOD neodplačno prenesla tudi delnice in deleže v devetnajstih podjetjih ter ji odstopila terjatve do treh podjetij. Vendar vsa ta sredstva, ki jih je SOD pridobila od Republike Slovenije za izvajanje ZSPOZ, niso zadostovala za pokritje celotnega zneska izplačanih odškodnin po ZSPOZ, zato je SOD za izvajanje ZSPOZ porabljala tudi svoje premoženje. Premoženje SOD je bilo namreč pred spremembo ZSPOZ v letu 2011 določeno kot eden izmed virov za poplačilo odškodnin po ZSPOZ.

V februarju 2011 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja²³⁹ (v nadaljevanju: ZSPOZ-D). ZSPOZ-D kot vir za odškodnine ne določa več sredstev SOD. ZSPOZ-D v 1. členu kot vire za poplačilo odškodnin določa sredstva, pridobljena na podlagi ZUKLPP, meddržavnih sporazumov in tujih virov ter državnega proračuna.

ZSPOZ-D je v 3. členu prav tako določil, da je Republika Slovenija dolžna SOD povrniti sredstva, ki jih je ta v obdobju od leta 2002 do 31. 12. 2010 založila za izplačilo odškodnin po ZSPOZ, zmanjšana za vrednost unovčenega in neunovčenega premoženja, ki ga je Republika Slovenija za izvajanje ZSPOZ prenesla na SOD (v nadaljevanju: preneseno premoženje). Pri tem neunovčeno premoženje ostane v lasti SOD.

²³⁶ Takšen način evidentiranja določa tretji odstavek 6. člena ZIPRS1011.

²³⁷ Prejemek računa finančnih terjatev in naložb.

²³⁸ Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 1/96.

²³⁹ Uradni list RS, št. 9/11.

SOD in Republika Slovenija sta na podlagi 3. člena ZSPOZ-D z zapisnikom ugotovili vrednost terjatve SOD do Republike Slovenije iz založenih sredstev do 31. 12. 2010 v znesku 118.557.578 evrov. V zapisniku sta ugotovili, da je SOD do 31. 12. 2010 izplačala upravičencem odškodnine in obresti v znesku 278.805.206 evrov. Od zneska izplačanih odškodnin so bili nato odšteti prilivi sredstev na podlagi ZUKLPP in ZLPP v znesku 31.398.554 evrov, kupnine od prodaje prenesenega premoženja in unovčene terjatve v skupnem znesku 64.927.214 evrov, prejete dividende iz prenesenega premoženja v znesku 6.694.993 evrov, poštena vrednost še neunovčenega prenesenega premoženja, ki na dan 31. 12. 2010 znaša 57.225.042 evrov, ter vračila sredstev upravičencev v znesku 1.825 evrov.

V letu 2011 je začel veljati tudi Zakon o spremembah Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja (v nadaljevanju: predlog sprememb ZIOOZP-A)²⁴⁰. Do uveljavitve ZIOOZP-A je Republika Slovenija zagotavljala sredstva za odškodnine po ZIOOZP iz sredstev, s katerimi upravlja SOD. Če sredstva SOD ne bi zadoščala, je bila Republika Slovenija dolžna zagotoviti SOD dodatna sredstva²⁴¹. ZIOOZP-A je spremenil ZIOOZP tako, da sredstva za izplačilo odškodnin ne zagotavlja več SOD, temveč Republika Slovenija iz državnega proračuna. V 3. členu pa določa način povračila sredstev SOD, ki jih je ta v obdobju od leta 2001 do 31. 12. 2010 založila za izplačilo odškodnin po ZIOOZP (v nadaljevanju: založena sredstva po ZIOOZP). SOD in Republika Slovenija z zapisnikom ugotovita vrednost založenih sredstev po ZIOOZP, nato pa s pogodbo določita način in dinamiko vračila. Po podatkih SOD²⁴² ta sredstva znašajo 57.088.417 evrov.

2.3.5.2 Načrtovanje zadolževanja v proračunu Republike Slovenije

Obseg zadolževanja državnega proračuna in način sklepanja poslov v zvezi z zadolževanjem je določen v 81., 81.a, 82. in 84. členu ZJF²⁴³ ter 33. členu ZIPRS1011.

Republika Slovenija se lahko v skladu z 81. členom ZJF 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. V skladu z 81.a členom ZJF se lahko država še dodatno zadolži za omejitve učinkov svetovne finančne krize in ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema. V skladu z 82. členom ZJF pa se država lahko zadolži tudi za upravljanje z državnim dolgom. Po določilu 90. člena ZJF, ki je veljal do 29. 12. 2010, 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. O sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem države v skladu s 84. členom ZJF odloča minister, pristojen za finance, na podlagi letnega programa financiranja proračuna²⁴⁴, ki ga sprejme Vlada RS.

²⁴⁰ Uradni list RS, št. 41/11.

²⁴¹ Po podatkih Ministrstva za finance in SOD SOD ni prejela nobenih sredstev za izvajanja ZIOOZP iz državnega proračuna.

²⁴² Podatki niso revidirani.

²⁴³ V tej točki revizijskega poročila ni upoštevan ZJF-F, ki je začel veljati 30. 12. 2010 in ni vplival na zadolževanje v letu 2010.

²⁴⁴ Program financiranja proračuna za leto 2010 je sprejela Vlada RS dne 30. 12. 2009, kot tudi prvo dopolnitev programa financiranja dne 23. 9. 2010.

V sprejetem proračunu za leto 2010²⁴⁵ je bilo načrtovano zadolževanje za pokrivanje primanjkljaja v bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter za odplačilo glavnice dolga, ki so zapadle v letu 2010. Primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov je bil načrtovan v znesku 1.767.517.842 evrov, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v znesku 228.802.863 evrov, potrebna sredstva za odplačila glavnice dolga v znesku 1.732.447.998 evrov ter zmanjšanje sredstev na računu (to je poraba sredstev iz preteklih let) v znesku 106.995.332 evrov, zato je bilo v proračunu načrtovano potrebno zadolževanje v znesku 3.621.773.371 evrov. Pri tem ob določitvi potrebnega obsega zadolževanja v letu 2010 Ministrstvo za finance ni upoštevalo, da je v programu financiranja za leto 2009 že načrtovalo zadolževanje za odplačila glavnice, ki zapadejo v letu 2010; zadolževanje je bilo po podatkih iz predloga zaključnega računa za leto 2009 tudi realizirano v skupnem znesku 1.392.054.231 evrov²⁴⁶. Tako so v proračunu za leto 2010 med prejemki načrtovana tudi sredstva zadolževanja, ki so bila že načrtovana in pridobljena z zadolževanjem v letu 2009 in niso predmet zadolževanja v letu 2010, kar ni v skladu s šestim odstavkom 10. člena ZJF.

Enak znesek zadolževanja kot v proračunu za leto 2010 je določen tudi v 33. členu ZIPRS1011, ki določa, da se lahko država za kritje presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter odplačilo dolgov v računu financiranja za proračun leta 2010 zadolži do vrednosti 3.621.773.371 evrov²⁴⁷. Menimo, da takšna opredelitev dovoljenega obsega zadolževanja ni ustrezna, ker dopušča tudi zadolževanje za odplačila glavnice dolga, ki je že bilo načrtovano v programu financiranja za leto 2009 in tudi realizirano v znesku 1.392.054.231 evrov.

V prvi dopolnitvi programa financiranja državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2010 (v nadaljevanju: program financiranja) je obseg zadolževanja za leto 2010 določen na drugačen način kot v sprejetem proračunu za leto 2010 in ZIPRS1011. Program financiranja namreč upošteva načrtovano zadolževanje iz proračuna za leto 2010, popravljen za realizirano zadolževanje iz leta 2009 za odplačila glavnice dolga v letu 2010 ter načrtovano zadolževanje za odplačila glavnice dolga v prihodnjih dveh letih, ki ga dopušča 81. člen ZJF.

V programu financiranja je namreč določeno, da se država v letu 2010 lahko zadolži v znesku 2.229.719.140 evrov za kritje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter odplačilo dolgov v računu financiranja in še do 2.159.663.866 evrov za odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih. Iz tega izhaja, da v proračunu za leto 2010 ni načrtovano zadolževanje za odplačila glavnice dolga v prihodnjih dveh letih, ki je bilo načrtovano v programu financiranja v znesku do 2.159.663.866 evrov²⁴⁸ in v letu 2010 tudi realizirano v znesku 295.236.110 evrov. To ni v skladu s četrtem odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki, ki pripadajo državi, na kar je računsko sodišče opozorilo že v revizijskem

²⁴⁵ Uradni list RS št. 99/09, 56/10.

²⁴⁶ Računsko sodišče se je v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa Republike Slovenije za leto 2009 izreklo, da obrazložitev v tem delu ne odraža dejanskega stanja (točka 2.2.3.1.c poročila).

²⁴⁷ V skladu z določili istega člena ZIPRS1011 se v kvoto ne šteje izdaja obveznic RS 21 in RS 39, zadolževanje za upravljanje z dolgovi države in prevzemi dolga.

²⁴⁸ Znesek predstavlja največji možni znesek zadolževanja za odplačila dolga v prihodnjih dveh letih.

poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009. Obseg zadolžitve, določen v programu financiranja, je usklajen z določili ZJF.

Napačno pa je v proračunu za leto 2010 v računu financiranja izkazana tudi poraba sredstev na računu, saj ne zajema porabe sredstev iz zadolževanja v letu 2009 (1.392.054.231 evrov), ki je bila načrtovana za odplačila glavnice dolga v letu 2010, in tudi ne načrtovanega prejema sredstev iz zadolževanja v letu 2010 za odplačila glavnice v prihodnjih dveh letih²⁴⁹. To ni v skladu s četrnim odstavkom 11. člena ZJF, ki določa, da se v računu financiranja izkazujejo tudi načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu.

Zaradi neustreznega načrtovanja obsega zadolževanja in porabe sredstev na računu v proračunu za leto 2010 realizacija zaključnega računa v delu, ki se nanaša na zadolževanje in porabo sredstev na računu, zelo odstopa od načrtovanega obsega. Na odstopanje so v manjšem delu vplivali tudi realiziran primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov, primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb ter realizirani izdatki za odplačila glavnice dolga, ki so bili za 86.013.050 evrov manjši od načrtovanih.

Podatki o načrtovani in realizirani zadolžitvi ter porabi sredstev na računu so predstavljeni v tabeli 17.

Tabela 17: Načrtovani in realizirani prejemki iz zadolževanja v letu 2010

v evrih

Skupina/podskupina kontov (1)	Sprejeti proračun 2010 (2)	Realizacija 2010 (3)	Indeks (4)=(3)/(2)*100
500 Domače zadolževanje	3.621.773.371	2.524.955.250	70
501 Zadolževanje v tujini	0	0	-
50 Zadolževanje	3.621.773.371	2.524.955.250	70
Zmanjšanje sredstev na računih	(106.995.332)	(1.117.800.402)	1045

Vir: zaključni račun.

V obrazložitvah zaključnega računa za leto 2010 Ministrstvo za finance tudi samo navaja, da je bilo v proračunu načrtovano zadolževanje, ki je že bilo izvedeno v letu 2009.

Obseg zadolževanja za izvrševanje državnega proračuna leta 2010, določen z ZIPRS1011, je bil sicer določen v višjem znesku 3.621,77 milijona evrov, vendar je bil delno že zagotovljen z zadolževanjem v predhodnem letu 2009 za odplačila glavnice leta 2010 v znesku 1.392,05 milijona evrov. Ob upoštevanju predfinanciranja, izvršenega v letu 2009, je bilo tako v okviru skupne zadolžitve v letu 2010 v znesku 2.524,96 milijona evrov, 2.229,72 milijona evrov zagotovljenih za financiranje potreb državnega proračuna leta 2010, 295,24 milijona evrov pa za predfinanciranje dela glavnice dolga, ki zapadejo v letu 2011²⁵⁰.

²⁴⁹ Ta sredstva ostanejo konec leta 2010 neporabljena.

²⁵⁰ Zaključni račun.

Načrtovani obseg zadolževanja v proračunu za leto 2010 ne upošteva že izvedenega zadolževanja v preteklem letu za odplačilo glavnice dolga v tekočem letu in pa zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih dveh letih. Takšno načrtovanje zadolževanja Državnemu zboru, ki sprejme proračun, in javnosti, ne daje resnične in poštene slike o dejansko potrebnem oziroma načrtovanem zadolževanju in porabi sredstev zadolževanja iz preteklega leta.

2.3.5.3 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 odkup šestnajstih lastnih obveznic, vendar v letu 2010 ni izvedlo nobenih transakcij upravljanja z državnim dolgom.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance v prvi polovici leta 2010 ni izvedlo odkupov lastnih obveznic, saj niso bili izpolnjeni pogoji za izvedbo odkupov, ki jih določata 82. člen ZJF in program financiranja za leto 2010. V drugi polovici leta 2010 pa je bil sprejet rebalans proračuna, ki med odhodki za obresti ni več predvideval odhodkov za obresti, ki bi nastale pri odkupu lastnih obveznic. Odkupi obveznic se zato niso izvajali.

2.3.5.4 Primerjava izkazanega primanjkljaja 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 država²⁵¹. Podlaga za pripravo poročila je Uredba Sveta (ES) št. 479/2009 z dne 25. 5. 2009 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti²⁵².

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 priročniku²⁵³, temelji sistem javnih financ v Republiki Sloveniji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986. Metodologiji se razlikujeta v institucionalnem zajemanju enot ter vrednotenju in klasifikaciji posameznih kategorij. Kategorije neto posojanje/izposojanje sektorja država, izkazane po metodologiji ESA 95, zato ni mogoče neposredno primerjati z izkazanem primanjkljajem/presežkom proračuna.

Pregledali smo Poročilo o primanjkljaju in dolgu države iz aprila 2011²⁵⁴, kjer so poleg podatkov o realizaciji za obdobje od leta 2007 do leta 2009 vključeni tudi predhodni podatki o realizaciji primanjkljaja

²⁵¹ Reporting of Government Deficit and Debt Levels – Poročilo o primanjkljaju in dolgu oziroma EDP poročilo.

²⁵² Uradni list EU, L št. 145 z dne 10. 6. 2009.

²⁵³ Manual on Government deficit and debt – Priročnik o primanjkljaju in dolgu države, ki ga je izdala Evropska komisija.

²⁵⁴ Podatki iz poročila niso bili predmet revizije in jih zgolj povzemamo.

in dolga sektorja država za leto 2010. Pridobili smo tudi pojasnila o razlogih 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 2010, kot so prikazani v EDP poročilu iz aprila 2011, prikazuje tabela 18.

Tabela 18: Primanjkljaj proračuna v primerjavi z neto izposojanjem institucionalnega sektorja države za leto 2010

v milijonih evrov	
Postavka	2010
Primanjkljaj proračuna po denarnem toku	(1.730,61)
<i>v odstotkih BDP²⁵⁵</i>	<i>(4,8)</i>
Popravki za finančne transakcije	(103,44)
Obračunski popravki pri prihodkih	339,43
Obračunski popravki pri odhodkih	(138,99)
Skupaj obračunski popravki	200,44
Neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države	(83,14)
Drugi popravki	(32,13)
Neto izposojanje (-) enot centralne ravni države po metodologiji ESA 95	(1.748,88)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(4,8)</i>
Neto izposojanje (-) enot lokalne ravni države po metodologiji ESA 95	(143,34)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,4)</i>
Neto izposojanje (-) skladov socialnega zavarovanja po metodologiji ESA 95	(134,42)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,4)</i>
Neto izposojanje (-) sektorja države po metodologiji ESA 95	(2.026,64)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(5,6)</i>

Vira: podatki Ministrstva za finance in EDP poročilo (april 2011).

V letu 2010 je proračun izkazoval primanjkljaj v znesku 1.730,61 milijona evrov, vse enote centralne ravni države pa po predhodnih podatkih za leto 2010 izkazujejo neto izposojanje v znesku 1.748,88 milijona evrov. Na izkazano neto izposojanje so vplivali pozitivni obračunski popravki zaradi

²⁵⁵ BDP, ki je uporabljen pri izračunu v EDP poročilu za leto 2010, znaša 36.061 milijonov evrov.

prevedbe izkazanih prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka na obračunske vrednosti (200,44 milijona evrov), popravki za finančne transakcije (103,44 milijona evrov), neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države (83,14 milijona evrov) ter drugi popravki (32,13 milijona evrov). Popravki za finančne transakcije so se v celotnem znesku 103,44 milijona evrov nanašali na poplačilo klirinškega dolga Rusije²⁵⁶. Med drugimi popravki je izkazan popravek v znesku 28,91 milijona evrov, ki predstavlja razliko med izločenimi in porabljenimi sredstvi proračunskih rezerv²⁵⁷, ter popravek v znesku 6,05 milijona evrov, ki predstavlja korekcijo za plačila zapadlih jamstev države. Tu je izkazan tudi popravek v znesku 7,18 milijona evrov, ki se nanaša na izplačana sredstva upravičencem po ZVVJTO, ki jih v imenu Republike Slovenije opravi SOD²⁵⁸. Preostale druge popravke predstavljajo pozitivne statistične izravnave in popravki v znesku 10,01 milijona evrov²⁵⁹.

Poleg neto izposojanja enot centralne ravni države v znesku 1.748,88 milijona evrov so neto izposojanje sektorja države povečevale enote lokalne ravni države v znesku 143,34 milijona evrov in skladi socialnega zavarovanja v znesku 134,42 milijona evrov. Po predhodni oceni znaša neto izposojanje sektorja države za leto 2010 skupno 2.026,64 milijona evrov.

2.3.6 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna

V tabeli 19 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.

²⁵⁶ V proračunu se je vračilo dolga evidentiralo med prihodki, medtem ko po metodologiji ESA 95 vračilo dolga zgolj zmanjšuje terjatve in ne predstavlja prihodkov.

²⁵⁷ Sredstva izločena v rezerve se v proračunu izkazujejo med odhodki že ob izločitvi v rezerve, po metodologiji ESA 95 pa odhodek nastane šele ob porabi sredstev rezerv.

²⁵⁸ Proračun je te zneske povrnil SOD in tako povečal primanjkljaj, na drugi strani pa so prejeta sredstva zmanjšala neto izposojanje SOD za prav tak 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 (7,18 milijona evrov).

²⁵⁹ Ta popravek po vsebini predstavlja terjatve centralne ravni države do skladov socialnega zavarovanja, ki se po metodologiji ESA 95 pripoznajo kot prihodki.

Tabela 19: Realizirani proračun za leto 2010 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/Postavka	Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Povezava s točko poročila
(1)	v evrih (2)	v evrih (3)	v evrih (4)=(2)+(3)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	7.549.556.129	12.593.794	7.562.149.923	2.3.2.1.a 2.3.2.1.b
4 Vsi odhodki	9.280.168.955	76.044.752	9.356.213.707	2.3.2.1.a 2.3.2.1.b 2.3.3.1.a 2.3.4.1.1.c
I. Presežek/primanjkljaj	(1.730.612.827)	(63.450.958)	(1.794.063.784)	
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	13.121.598	0	13.121.598	
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	194.895.461	(65.155.071)	129.740.390	2.3.3.1.a 2.3.3.1.b
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(181.773.864)	65.155.071	(116.618.792)	
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	2.524.955.250	5.228.826	2.530.184.076	2.3.2.1.a
55 Odplačila dolga	1.730.368.962	4.794.827	1.735.163.789	2.3.4.1.1.c
III. Neto zadolževanje	794.586.288	433.999	795.020.287	
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	10.087.632.977	17.822.620	10.105.455.597	
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	11.205.433.378	15.684.508	11.221.117.886	
VI. Sprememba stanja na računih	(1.117.800.402)	2.138.112	(1.115.662.289)	

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

Vir: zaključni račun.

2.3.7 Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2010

Zbirna bilanca stanja državnega proračuna (v nadaljevanju: zbirna bilanca stanja) je bila prvič pripravljena na dan 31. 12. 2010, in sicer na podlagi prvega odstavka 96. člena ZJF. Vključena je v obrazložitve zaključnega računa. Pripravljena je na osnovi analitičnih bruto bilanc in izkazuje sredstva in obveznosti do virov sredstev, kot so izkazani v bruto bilancah neposrednih uporabnikov državnega proračuna ter bruto bilanci proračuna države.

V zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2010 je vključenih 180 neposrednih uporabnikov državnega proračuna, in sicer:

- 130 vladnih proračunskih uporabnikov (od tega 58 upravnih enot) in
- 49 nevladnih in pravosodnih proračunskih uporabnikov

ter proračunski uporabnik Republika Slovenija – Proračun (v nadaljevanju: Proračun).

Proračun ni uvrščen na Seznam proračunskih uporabnikov, ki ga vodi Uprava za javna plačila. Ker tudi Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov²⁶⁰ ali drugi predpis ne določa, da je Proračun samostojni proračunski uporabnik, ni pravne podlage za njegov obstoj. Po navedbah Ministrstva za finance gre za evidenčnega proračunskega uporabnika, ki je bil uveden zato, da se poslovanje države evidentira ločeno od poslovanja Ministrstva za finance. Ne glede na navedbo je zaradi zagotavljanja preglednosti in pravilnosti računovodenja treba zagotoviti ustrezno podlago tudi za evidenčnega proračunskega uporabnika ter opredeliti vsebino in pravila evidentiranja poslovnih dogodkov pri njem.

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

Celotna aktiva zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2010 je znašala 22.075.055.831 evrov. 95 odstotkov celotne aktive je predstavljalo 18 neposrednih proračunskih uporabnikov, kot prikazuje tabela 20.

²⁶⁰ Uradni list RS, št. 46/03.

Tabela 20: Največji neposredni uporabniki državnega proračuna glede na delež sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2010

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek v evrih	Delež aktivne v odstotkih	Kumulativna deleža v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Ministrstvo za gospodarstvo	3.809.094.644	17,3	17,3
2.	Ministrstvo za promet	3.185.204.369	14,4	31,7
3.	Ministrstvo za finance	2.522.392.910	11,4	43,1
4.	Proračun	2.394.022.019	10,8	54,0
5.	Direkcija RS za ceste	1.061.837.228	4,8	58,8
6.	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	1.040.343.196	4,7	63,5
7.	Generalštab Slovenske vojske	1.037.926.386	4,7	68,2
8.	Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo	1.009.053.625	4,6	72,8
9.	Ministrstvo za zdravje	757.838.006	3,4	76,2
10.	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	669.551.895	3,0	79,2
11.	Ministrstvo za šolstvo in šport	633.313.533	2,9	82,1
12.	Ministrstvo za obrambo	598.499.773	2,7	84,8
13.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	520.154.305	2,4	87,2
14.	Ministrstvo za okolje in prostor	484.728.489	2,2	89,3
15.	Ministrstvo za kulturo	414.312.162	1,9	91,2
16.	Policija	394.137.288	1,8	93,0
17.	Carinska uprava RS	266.761.466	1,2	94,2
18.	Ministrstvo za javno upravo	260.966.614	1,2	95,4
	Ostali neposredni proračunski uporabniki	1.014.917.923	4,6	100,0
Skupaj		22.075.055.831	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2010.

2.3.7.1.a Preverili smo poročila notranjerevizijskih služb na vseh ministrstvih in ugotovili, da za leto 2010 niso opravili nobene revizije bilance stanja na ministrstvu, razen posameznih postavk iz bilanc stanja na dveh ministrstvih, zato ocenjujemo, da obstaja večje tveganje za napake pri sestavljanju zbirne bilance stanja.

Najpomembnejše postavke sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2010 po vrednosti so bile:

- dolgoročne finančne naložbe v vrednosti 9.523.307.670 evrov, ki so predstavljale 43,1 odstotka vseh sredstev;
- opredmetena osnovna sredstva, katerih sedanja vrednost je znašala 5.232.815.576 evrov ali 23,7 odstotka vseh sredstev (nabavna vrednost opredmetenih osnovnih sredstev je znašala 9.292.981.061 evrov ali 42,1 odstotka vseh sredstev, popravek vrednosti pa 4.060.165.485 evrov ali 18,4 odstotka);
- terjatve za sredstva dana v upravljanje v vrednosti 3.143.131.159 evrov, ki so predstavljale 14,2 odstotka vseh sredstev.

Najpomembnejši postavki obveznosti do virov sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2010 po vrednosti sta bili:

- dolgoročne finančne obveznosti v vrednosti 11.859.581.126 evrov, ki so predstavljale 53,7 odstotka vseh obveznosti, in
- splošni sklad v vrednosti 7.713.233.970 evrov, ki je predstavljal 34,9 odstotka vseh obveznosti.

2.3.7.1.b S spremembo ZJF-F je določeno, da je zbirna bilanca stanja sestavni del zaključnega računa proračuna. Način in metodologija za pripravo zbirne bilance stanja pa v podzakonskih aktih ali internih navodilih nista opredeljena. Ministrstvo za finance je v obrazložitvah zaključnega računa proračuna navedlo, da je pri pripravi upoštevalo strukturo bilance stanja, kot jo določa Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁶¹.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zbirna bilanca stanja je bila pripravljena s pomočjo dodane funkcionalnosti v obstoječem računalniškem programu, in sicer tako da so bili podatki iz analitičnih bruto bilanc posameznih proračunskih uporabnikov preneseni v skupno tabelo: zbirna bilanca.

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

2.3.7.1.c S primerjavo podatkov zbirne bilance stanja, Seznama neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, ki ga objavlja UJP, podatkov iz glavnih knjig vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna in podatkov iz bilanc stanja neposrednih uporabnikov državnega proračuna, ki jih objavlja AJ PES, smo ugotovili, da so v zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2010 vključeni vsi neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so bili na dan 31. 12. 2010 vključeni v Seznam neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna, ter Proračun.

2.3.7.1.d Med obrazcem Zbirna bilanca stanja, ki smo ga pridobili na Ministrstvu za finance, in zbirno bilanco stanja, ki smo jo sestavili iz posameznih bilanc stanja, pridobljenih na AJ PES, smo ugotovili določene razlike. Večje razlike so prikazane v tabeli 21.

²⁶¹ Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10-popr., 104/10.

Tabela 21: Razlike med zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2010 in zbirno bilanco stanja po podatkih
AJPES

v evrih

Postavka	Seštevek bilanc po podatkih AJPES	Zbirna bilanca stanja	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)
Dolgoročno dana posojila in depoziti	271.379.628	273.746.862	(2.367.234)
Dolgoročne terjatve iz poslovanja	372.143.244	393.798.663	(21.655.419)
Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	483.084.986	483.084.937	49
Kratkoročne terjatve do kupcev	30.852.412	9.466.724	21.385.688
Kratkoročne finančne naložbe	5.499.229	2.871.121	2.628.108
Druge kratkoročne terjatve	423.609.000	423.600.147	8.853
Neplačani odhodki	869.600.072	869.600.119	(47)
Aktivne časovne razmejitev	7.473.921	7.476.164	(2.243)
Kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine	367.725.028	367.678.714	46.314
Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	86.168.329	86.168.286	43
Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	130.778.420	127.169.297	3.609.123
Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja	167.113.201	153.070.794	14.042.407
Kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta	225.797.602	225.819.546	(21.944)
Kratkoročno obveznosti do financerjev	1.015.447.869	24.955.250	990.492.619
Pasivne časovne razmejitev	348.206.324	326.822.872	21.383.452
Dolgoročne pasivne časovne razmejitev	273.709.569	295.095.260	(21.385.691)
Dolgoročne finančne obveznosti	10.869.101.178	11.859.581.126	(990.479.948)
Druge dolgoročne obveznosti	94.093.678	111.782.295	(17.688.617)
Skupaj aktiva/pasiva	22.075.053.581	22.075.055.831	(2.250)

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi zbirne bilanca stanja na dan 31. 12. 2010.

Pojasnilo Ministrstva za finance

- razlike v posameznih postavkah do 10 evrov so zaradi zaokroževanja pri sestavi bilanc;
- večje razlike so nastale, ker so v bilancah stanja, posredovani na AJPEŠ, dolgoročne terjatve in obveznosti, ki zapadejo v naslednjem letu, izkazane kot kratkoročne terjatve in obveznosti, v obrazcu Zbirna bilanca stanja pa ne, saj je pripravljen na podlagi bruto bilanc (tabela 21); iz obrazložitve zaključnega računa proračuna za leto 2010 je razvidno, da znesek 21.385.690 evrov predstavlja dolgoročne terjatve do poslovnih bank, ki zapadejo v plačilo v letu 2011, znesek 990.479.948 evrov pa dolgoročne obveznosti (glavnice od izdanih dolgoročnih vrednostnih papirjev ter od domačih in tujih kreditor), ki zapadejo v plačilo v letu 2011;
- razlika med vsoto aktive po obeh bilancah v znesku 2.250 evrov je zaradi zaokroževanja (9 evrov) in napake v vrednosti 2.241 evrov, ki je izkazana v zbirni bilanci stanja – previsoko so izkazane aktivne časovne razmejitve in pasivne časovne razmejitve; nastala je zaradi vključenih napačnih vknjižb v poslovnih knjigah enega neposrednega proračunskega uporabnika; Ministrstvo za finance bo z ustrežno kontrolo dopolnilo pravila knjiženja v MFERAC, da do takšnih napak ne bi več prihajalo;
- v zbirni bilanci stanja je znesek 45,71 evra upoštevan kot dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah, v podatkih AJPEŠ pa ga Okrožno državno tožilstvo v Celju izkazuje med neplačanimi odbodki; popravek knjiženja v poslovnih knjigah proračunskega uporabnika je bil narejen v letu 2011;
- v zbirni bilanci stanja je znesek 46.311 evrov, ki predstavlja obveznosti iz založenih sredstev stranke za plačila sodnim izvedencem, izkazan med drugimi kratkoročnimi obveznostmi iz poslovanja, v podatkih AJPEŠ pa ga Delovno in socialno sodišče v Ljubljani izkazuje med kratkoročnimi obveznostmi za prejete predujme in varščine;
- v zbirni bilanci stanja je med odprtimi kratkoročnimi obveznostmi do uporabnikov EKN upoštevan znesek 21.939,88 evra, kolikor je znašal zahtevek Delovnega sodišča v Ljubljani za sredstva iz proračuna 2011 zaradi izplačil iz brezplačne pravne pomoči; ker gre za izplačila upravičencem, ki niso proračunski uporabniki, je v poročilu za AJPEŠ ta znesek izkazan med kratkoročnimi obveznostmi do dobaviteljev.

Poleg tega je bila s spremembo 96. člena ZJF (v decembru 2010) uvedena zbirna bilanca stanja neposrednih uporabnikov proračuna kot sestavni del zaključnega računa le za proračun države, ne pa tudi za proračune na lokalni ravni. Ureditev velja začasno, saj novi ZJF predvideva enako določilo tudi za zaključne račune proračunov na lokalni ravni. Šele takrat bodo izpolnjeni pogoji, da se natančna metodologija za sestavo zbirne bilance stanja predpiše tudi v podzakonskih aktih in tako omogoči, da bodo AJPEŠ zaradi zagotavljanja javnosti podatkov in za namen statistične obdelave podatkov namesto množice posameznih obrazcev posredovane le zbirne bilance stanja neposrednih uporabnikov proračunov.

2.3.7.2 Dolgoročne finančne naložbe

Stanje na postavki dolgoročnih finančnih naložb na dan 31. 12. 2010 je bilo 9.523.307.670 evrov ali 43,1 odstotka vseh sredstev. Največje neposredne uporabnike državnega proračuna glede na stanje dolgoročnih finančnih naložb prikazuje tabela 22.

Tabela 22: Največji neposredni uporabniki državnega proračuna glede na delež v postavki dolgoročne finančne naložbe na dan 31. 12. 2010

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek	Delež	Kumulativa deleža
		v evrih	v odstotkih	v odstotkih
(1)		(2)	(3)	(4)
1.	Ministrstvo za gospodarstvo	3.576.361.395	37,6	37,6
2.	Ministrstvo za promet	2.621.916.960	27,5	65,1
3.	Ministrstvo za finance	2.335.374.525	24,5	89,6
4.	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	404.362.670	4,2	93,9
5.	Ministrstvo za okolje in prostor	379.676.832	4,0	97,8
6.	Ostalo	205.615.287	2,2	100,0
Skupaj		9.523.307.670	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2010.

Pregledali smo stanje dolgoročnih finančnih naložb vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna na dan 31. 12. 2010, za katere vodi računovodstvo Ministrstvo za finance. Največje naložbe Republike Slovenije predstavljajo naložbe v:

- delnice DARS, d. d. (2.363.946.237 evrov),
- delnice Kapitalske družbe, d. d. (1.178.584.590 evrov),
- delež podjetja Holdnig slovenske elektrarne, d. o. o. (845.844.636 evrov),
- delež podjetja GEN energija, d. o. o. (417.265.068 evrov),
- delež podjetja Elektro-Slovenija, d. o. o. (390.117.685 evrov),
- delež podjetja Pošta Slovenija, d. o. o. (241.245.939 evrov).

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

Na podlagi 40. člena ZUKN je z imenovanjem predsednika in članov sveta Agencije za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije 20. 10. 2010 upravljanje s kapitalskimi naložbami prešlo na Agencijo za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije.

Sektor za evidence in analize javnega sektorja (v nadaljevanju: SEAJIS) na Ministrstvu za finance vodi centralno evidenco finančnega premoženja na podlagi ZJF in Pravilnika o načinu in rokih zagotavljanja

podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine²⁶². V skladu s 5. členom tega pravilnika morajo zavezanci za poročanje podatke o finančnem premoženju države po stanju na dan 31. 12. za posamezno leto posredovati Ministrstvu za finance do 30. 4. naslednjega leta. SEAJŠ na podlagi poročanja zavezancev ugotovi dejansko stanje naložb, vendar SEAJŠ te evidence do 3. 6. 2011 še ni posodobil, tako država nima ažurnega registra finančnih naložb. Glede na spremembe predpisov in ustanovitve Agencije za upravljanje s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije bi bilo treba spremljanje v centralni evidenci finančnega premoženja posodobiti in prilagoditi potrebam.

2.3.7.2.b Ker torej ni bilo mogoče pridobiti centralne evidence naložb Republike Slovenije, smo analitične evidence dolgoročnih finančnih naložb posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov primerjali z zbirnim izpisom stanja na računih vrednostnih papirjev v centralnem registru na dan 31. 12. 2010, ki ga je posredovala Centralna klirinško depotna družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD), in izpisi iz poslovnega registra Slovenije (ePRS), ki ga objavlja AJPES. Preverili smo izpisek iz KDD in ugotovili, da so v analitičnih evidencah posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov evidentirane vse naložbe Republike Slovenije v delniške družbe, za katere vodi evidenco KDD.

Neposredni proračunski uporabniki usklajujejo stanje dolgoročnih finančnih naložb s partnerji enkrat letno. Usklajujejo se le naložbe, v katerih ima država več kot 20-odstotni delež, zaradi česar je zagotovilo za usklajenost teh dolgoročnih finančnih naložb z dejanskim stanjem, kot je predvideno v 36. členu ZR, pomembno manjše. Za naložbe v podjetja, kjer o potrditvi letnega poročila odloča skupščina, je usklajevanje potekalo na dan 31. 12. 2009, saj ob zaključku poslovnih knjig podatek o povečanju ali zmanjšanju naložbe še ni znan. Uskladitev za stanje na dan 31. 12. 2009 se je evidentiralo na dan 2. 1. 2010.

Poleg tega se nekatere naložbe v javne zavode niso usklajevale pravočasno, s čimer je kršen Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu ZR²⁶³. Nekatere naložbe se niso evidentirale v pravo časovno obdobje. Ugotovili smo, da so v poslovnih knjigah neposrednih proračunskih uporabnikov (Ministrstvo za šolstvo in šport) izkazane tudi dolgoročne finančne naložbe, ki po vsebini ne predstavljajo naložb v podjetje, ampak investicijski transfer²⁶⁴. Ugotovili smo tudi, da neposredni proračunski uporabnik vodi evidenco o naložbi v podjetje, ki je prenehalo delovati, iz česar je razvidno, da popis ni bil izveden v skladu s 36. členom ZR.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance v lanskem letu od pristojnega ministrstva ni prejelo dokumentacije o izbrisu družbe Irckon iz sodnega registra, zato je bila kapitalska naložba Republike Slovenije izknjižena iz poslovnih knjig na dan 2. 1. 2011 na podlagi dokumentacije, ki jo je prejelo po roku za oddajo letnega poročila na AJPES.

²⁶² Uradni list RS, št. 129/04.

²⁶³ Uradni list RS, št. 117/02, 134/03.

²⁶⁴ Nabava opreme zasebnim zavodom s področja izobraževanja. Po pojasnilu Ministrstva za šolstvo in šport je bila oprema nabavljena na podlagi natečajev za učila in učne pripomočke, ki so namenjeni javnim šolam na podlagi 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.

2.3.7.3 Opredmetena osnovna sredstva

Neodpisano stanje na postavki opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2010 je bilo 5.232.815.576 evrov ali 23,7 odstotka vseh sredstev. Največje neposredne uporabnike državnega proračuna glede na neodpisano stanje opredmetenih osnovnih sredstev prikazuje tabela 23.

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

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek v evrih	Delež v odstotkih	Kumulativa deleža v odstotkih
(1)		(2)	(3)	(4)
1.	Direkcija RS za ceste	1.028.811.342	19,7	19,7
2.	Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo	979.459.349	18,7	38,4
3.	Generalštab Slovenske vojske	745.530.419	14,2	52,6
4.	Ministrstvo za obrambo	579.481.032	11,1	63,7
5.	Ministrstvo za promet	489.948.429	9,4	73,1
6.	Ostalo	1.409.585.005	26,9	100,0
Skupaj		5.232.815.576	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2010

2.3.7.3.a V skladu s 35. členom Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin²⁶⁵ je ministrstvo, pristojno za upravo, vzpostavilo centralno evidenco nepremičnin (v nadaljevanju: CEN) v državi. S sprejetjem Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁶⁶ mora v skladu s 37. členom tega zakona evidenco nepremičnega premoženja države vzpostaviti in voditi nepremičninski sklad. Ta mora vzpostaviti to evidenco najkasneje dve leti po ustanovitvi, a še ni ustanovljen²⁶⁷. Po navedbah Ministrstva za javno upravo CEN vsebuje podatke, ki so jih posamezni neposredni proračunski uporabniki državnega proračuna vpisali v to evidenco. Preverjanje točnosti vnesenih podatkov še poteka, zato ta evidenca ne more biti neodvisna evidenca nepremičnin, s katero bi lahko primerjali evidenco nepremičnin po posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih državnega proračuna (MFERAC). Prav tako podatki z Geodetske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS) še niso popravljeni oziroma točni, tako da tudi ta evidenca ne more biti za primerjavo za preveritev popolnosti zajetja v evidencah posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih državnega proračuna.

²⁶⁵ Uradni list RS, št. 14/07 (veljavnost do 16. 11. 2010).

²⁶⁶ Uradni list RS, št. 86/10 (veljavnost od 17. 11. 2010).

²⁶⁷ V 36. členu Zakona o Javnem nepremičninskem skladu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 86/10, ki se je uveljavil 17. 11. 2010, je določeno, da Vlada RS najpozneje šest mesecev po uveljavitvi tega zakona sprejme akt, s katerim ustanovi javni sklad.

Popolnost zajetja državnih nepremičnin bi lahko preverjali le s primerjavo dokumentacije (pogodb in sklepov Vlade RS) in izpiski iz zemljiške knjige za posamezne neposredne proračunske uporabnike državnega proračuna.

2.3.7.3.b Ministrstvo za promet je na podlagi ZDARS-1 in Primopredajnega zapisnika o prenosu zemljišč v upravljanju DARS na Republiko Slovenijo evidentiralo v svojih poslovnih knjigah zemljišča v znesku 432.712.548. Ministrstvo je zemljišča vneslo v register osnovnih sredstev in jih na dan 2. 1. 2010 evidentiralo na kontu stavbnih zemljišč²⁶⁸ v znesku 386.613.089 evrov in na kontu nepremičnine v gradnji ali izdelavi²⁶⁹ v znesku 46.099.459 evrov. Ministrstvo za promet je od DARS prevzelo in v svojih poslovnih knjigah evidentiralo zemljišča na podlagi analitičnega seznama vrednosti zemljišč na dan 1. 1. 2010, ki je vseboval podatke o avtocestnih odsekih, ne pa podatkov o parcelnih številkah zemljišč in urejenosti lastništva²⁷⁰, zato Ministrstvo za promet ob prevzemu ni moglo ugotoviti, katera zemljišča so dejansko predmet prenosa, in ali je Republika Slovenija lastnica teh zemljišč.

Ministrstvo za promet je evidentiralo prenos zemljišč v svoje poslovne knjige na podlagi knjigovodskih listin, ki ne izkazujejo obstoja in lastništva teh zemljišč, zato ni ravnalo v skladu s SRS 21.1. Pravilnosti v bilanci stanja izkazanega zneska zato ni mogoče potrditi. Ministrstvo za promet med izvajanjem revizije ni predložilo dokumentacije, na podlagi katere bi bilo mogoče potrditi, katera zemljišča so bila predmet prenosa, in da gre za zemljišča v lasti Republike Slovenije. Ugotovili smo tudi, da Ministrstvo za promet na dan 2. 1. 2010 v registru osnovnih sredstev ni izkazalo posamezne vrednosti zemljišč, pač pa v skupni vrednosti po avtocestnih odsekih. Takšno evidentiranje je v nasprotju s SRS 1.47., ki določa, da se lahko skupinsko izkazuje le drobni inventar, katerega vrednost ne presega 500 evrov.

2.3.7.3.c Neposredni proračunski uporabniki, za katere vodi računovodstvo Direktorat za javno računovodstvo na Ministrstvu za finance, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za obrambo, med opredmetenimi osnovnimi sredstvi izkazujejo tudi sredstva z nabavno vrednostjo 1 evro. Na dan 31. 12. 2010 so imela ministrstva v svojih poslovnih knjigah evidentiranih 42.431 osnovnih sredstev z nabavno vrednostjo 1 evro, od tega 847 zemljišč in 409 zgradb, ostalo pa predstavlja oprema. Primerjave s CEN ni bilo mogoče opraviti, ker te evidence niso neposredno primerljive. CEN posebej evidentira dele zgradb, medtem ko neposredni uporabniki državnega proračuna vrednotijo po 1 evro celotno zgradbo.

²⁶⁸ Konto 0201.

²⁶⁹ Konto 0230.

²⁷⁰ Podatki o tem, ali je Republika Slovenija že vpisana kot lastnik v zemljiško knjigo, oziroma o tem, v kateri fazi je ureditev lastništva.

Tabela 24: Neposredni uporabniki državnega proračuna, ki imajo evidentiranih največ zgradb oziroma zemljišč po 1 evro

Proračunski uporabnik	Število zemljišč po 1 evro	V odstotkih	Proračunski uporabnik	Število zgradb po 1 evro	V odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ministrstvo za obrambo	433	51	Agencija RS za okolje	228	56
Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo	175	21	Ministrstvo za javno upravo	63	15
Ministrstvo za javno upravo	156	18	Ministrstvo za obrambo	58	14
Ostali	83	10	Ostali	60	15
Skupaj	847	100	Skupaj	409	100

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

Navedeno ravnanje pomeni kršitev 31. in 32. člena ZR ter SRS 2.17., ki določajo, da se neopredmetena in opredmetena osnovna sredstva ob začetnem pripoznanju vrednotijo po nabavni vrednosti, ki sestoji iz nakupne cene in stroškov, povezanih z nakupom sredstva. 32. člen ZR določa, da se opredmetena osnovna sredstva vrednotijo po nabavni vrednosti oziroma po ocenjeni vrednosti, če nabavna vrednost ni znana²⁷¹.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Osnovna sredstva so vrednotena po 1 evro iz različnih razlogov, ker ni dokumentacije o nabavni vrednosti osnovnega sredstva; za sredstva, prenesena s sklepi Vade RS, ni znana nabavna vrednost (Ministrstvo za obrambo jo skuša pridobiti od prejšnjih uporabnikov osnovnih sredstev); popisni viški niso ovrednoteni.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Razlogi za tako vrednotenje so tudi pomanjkanje dokumentacije, predvsem pa ni ustreznih navodil, na kakšen način naj bi se osnovna sredstva, ki so vrednotena po 1 evro, ocenila. Za zagotovitev sprotnega evidentiranja poslovnih sprememb osnovnih sredstev je v 7. členu Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava določeno, da

²⁷¹ Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava v 7. členu sicer določa, da se nabavna vrednost brezplačno pridobljenih opredmetenih osnovnih sredstev ter neopredmetenih sredstev oziroma opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev, za katere ne obstaja dokumentacija o stroških pridobitve ali je takšna dokumentacija nepopolna, določi z ocenitvijo, pri čemer se upoštevajo razpoložljivi podatki o tržnih cenah, lahko pa tudi knjigovodski podatki primerljivih, enakih ali podobnih sredstev, ki so v lasti upravitelja uporabnika enotnega kontnega načrta. Do pridobitve ocenjene vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev se sredstva evidentirajo po nabavni vrednosti 1 evro.

se do pridobitve vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev sredstva evidentirajo pa nabavni vrednosti 1 evro. Tako se upošteva načelo popolnosti zajemanja podatkov in se s tem zagotavlja večja preglednost podatkov v poslovnih knjigah. Osnovna sredstva v analitični evidenci osnovnih sredstev na kontih zgradb in zemljišč, ki so evidentirana z vrednostjo 1 evro, so v večini iz prevzema javne železniške infrastrukture od Slovenskih železnic v letu 2010, vodnogospodarske infrastrukture ter na podlagi sklepov o dedovanju. Na kontih izvenbilančne evidence so v vrednosti 1 evro evidentirana sredstva, ki so pridobljena na osnovi poslovnega najema. Navedeno problematiko namerava ministrstvo predvsem za javno gospodarsko infrastrukturo urejevati z resornimi ministrstvi. Za vsa ostala osnovna sredstva pa bo ministrstvo v letošnjem letu posamezne proračunske uporabnike pozvalo k določitvi poštenih vrednosti.

2.3.7.3.d Pregledali smo poročilo o popisu na dan 31. 12. 2010 na Ministrstvu za obrambo²⁷², Ministrstvu za zdravje²⁷³ in Ministrstvu za promet²⁷⁴. Ugotovili smo, da na Ministrstvu za obrambo popisni primanjkljaj osnovnih sredstev začasno knjižijo na konto 049000 – Sredstva izven uporabe. Morebitna najdena sredstva se prenesejo v uporabo, preostanek primanjkljaja pa se knjiži med izredne odhodke najkasneje do podatkov za popis 2011. Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za promet usklajujeta še podatke po sestavi bilance stanja. Tak način popisa je v nasprotju s 36. členom ZR, ki določa, da je ob koncu leta obvezno usklajevanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo je na osnovi pozitivnih izkušenj na drugem ministrstvu pri popisu za 2010 ugotovljene primanjkljaje evidentiralo na konto 049000 – Sredstva izven uporabe. Namen te odločitve je bil, da se izogne nihanjem v izkazovanju premoženja zaradi izkazanih primanjkljajev sredstev, ki jih organizacijske enote najdejo po obdobju, ko vnos popisnih razlik ni več mogoč. Čeprav se stanje upravljanja s sredstvi iz leta v leto izboljšuje, ministrstvo ocenjuje, da bo ob velikem obsegu in gibanju sredstev ter razpršenih lokacijah organizacijskih enot tudi v bodoče prihajalo do naknadno ugotovljenega obstoja sredstev, ki so jih popisne komisije evidentirale kot popisni primanjkljaj.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

S Sklepom ministra št. 450-526/2010-16 z dne 11. 2. 2011 je bilo naloženo skrbniku osnovnih sredstev, da do 15. 4. 2011 pregleda vse ugotovitve Centralne popisne komisije.

2.3.7.4 Terjatve za sredstva dana v upravljanje

Stanje na postavki terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2010 je bilo 3.143.131.159 evrov ali 14,2 odstotka vseh sredstev. Največje neposredne uporabnike državnega proračuna glede na stanje terjatev za sredstva dana v upravljanje prikazuje tabela 25.

²⁷² Št. 4501-8/2011-258 z dne 11. 2. 2011.

²⁷³ Št. 450-526/2010-16 z dne 11. 2. 2011.

²⁷⁴ Št. 010-85/2010/5-0043375 z dne 22. 2. 2011.

Tabela 25: Največji neposredni uporabniki državnega proračuna glede na delež v postavki terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2010

Zap. št.	Proračunski uporabnik	Znesek	Delež	Kumulativa deleža
		v evrih	v odstotkih	v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	1.018.173.723	32,4	32,4
2.	Ministrstvo za zdravje	652.256.900	20,8	53,1
3.	Ministrstvo za šolstvo in šport	470.873.643	15,0	68,1
4.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	366.416.273	11,7	79,8
5.	Ministrstvo za kulturo	298.650.773	9,5	89,3
6.	Ostalo	336.759.848	10,7	100,0
Skupaj		3.143.131.159	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2010.

Največje terjatve za sredstva, dana v upravljanje države, predstavljajo:

- Sklad kmetijskih zemljišč 983.355.489 evrov;
- Univerzitetni klinični center Ljubljana 188.342.280 evrov;
- Onkološki inštitut v Ljubljani 89.348.729 evrov;
- Onkološki inštitut v Mariboru 81.305.181 evrov;
- Splošna bolnišnica Celje 41.706.784 evrov;
- DARS 63.765.627 evrov;
- Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o., Ljubljana 4.386.313 evrov.

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

2.3.7.4.b Preverili smo usklajevanje na Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za promet, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter na Ministrstvu za gospodarstvo.

Na Ministrstvu za zdravje so bile na dan 31. 12. 2010 evidentirane terjatve za sredstva dana v upravljanje, do 47 zavodov. Terjatve do 20 zavodov so bile usklajene na dan 31. 1. 2010, s štirimi zavodi so bile neusklajene, s preostalimi 23 zavodi pa se je ministrstvo uskladilo po zaključku bilance stanja in evidentiralo razlike na dan 2. 1. 2011. Ugotovili smo, da do razlik med stanjem terjatev, evidentiranih na

Ministrstvu za zdravje in posameznem zavodu, prihaja predvsem zato, ker zavodi evidentirajo sredstva takoj po uvedbi v uporabo, pogodba med Ministrstvom za zdravje in zavodom pa še ni podpisana oziroma se podpiše kasneje. Ugotovili smo tudi, da se razlike včasih (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) evidentirajo na podlagi izpisa odprtih postavk, ki ga pošljejo zavodi, in ne na podlagi originalne dokumentacije. Evidentiranje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, zgolj na podlagi izpiska odprtih postavk ni v skladu z 31. členom ZR ter SRS 22.1. in 21.1.

Pojasnilo Ministrstva za finance

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

2.3.7.4.c Na Ministrstvu za promet še vedno izkazujejo terjatve za sredstva, dana v upravljanje, čeprav so bila sredstva v upravljanju pri gospodarskih družbah ukinjena 31. 12. 2009 v skladu s prenehanjem veljavnosti SRS 35.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je glede na navedene spremembe SRS že v preteklih letih opozarjalo pristojna ministrstva k ureditvi lastniško-pravnih razmerij oziroma preoblikovanju družb zaradi odprave sredstev v upravljanju. Aktivnosti v zvezi z odpravo sredstev v upravljanju so se začele pospešeno izvajati v letu 2010, vendar še niso v celoti realizirane. Iz poslovnih knjig posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov je razvidno, da so se v letu 2010 sredstva v upravljanju zmanjšala s 3.139.214.514 evrov na 74.660.306 evrov, kar pomeni, da je računovodsko nerešenih še nekaj več kot 2,3 odstotka vseh evidentiranih sredstev v upravljanju. Ministrstvo za finance je z dopisom dne 7. 4. 2011 ponovno pozvalo nekatera ministrstva, naj poročajo na podlagi Začasnega navodila o načinu računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije, in z dopisom dne 19. 4. 2011 pozvalo Ministrstvo za promet in Upravo za izvrševanje kazenskih sankcij Ministrstva za pravosodje, da začeta z odpravo sredstev v upravljanju v VOC Celje, Cestnem podjetju Ljubljana in v vseh petih javnih gospodarskih zavodov v okviru Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij.

2.3.7.4.d Preverili smo popis terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na Ministrstvu za gospodarstvo in iz zapisnika o popisu²⁷⁵ ugotovili, da so bile terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2010 popisane na podlagi evidenc direktoratskih na Ministrstvu za gospodarstvo. Če IOP obrazec ni bil vrnjen, je popisna komisija prevzela stanje iz obstoječih knjigovodskih evidenc, kar je nasprotju s 36. členom ZR.

2.3.7.5 Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah

Stanje na postavki dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah na dan 31. 12. 2010 je bilo 483.084.937 evrov ali 2,2 odstotka vseh sredstev, od tega je Proračun izkazoval 387.875.934 evrov ali 80 odstotkov sredstev postavke, Vlada RS in vladni proračunski uporabniki 50.307.825 evrov ali 10 odstotkov ter nevladni in pravosodni uporabniki proračuna 44.901.178 evrov ali 10 odstotkov. Pretežni del teh sredstev je vključen v enotni zakladniški račun države.

²⁷⁵ Št. 450-4/2010-49 z dne 15. 2. 2011.

Tabela 26: Največji neposredni uporabniki državnega proračuna (ločeno prikazani skladi) glede na delež v postavki dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah na dan 31. 12. 2010

Zap. št.	Proračunski uporabnik/sklad	Znesek	Delež	Kumulativa deleža
		v evrih	v odstotkih	v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Proračun (1099)	387.875.934	80,3	31,3
2.	Proračunska rezerva na Ministrstvu za finance	15.747.047	3,3	59,6
3.	Proračunski sklad na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	14.243.102	2,9	81,5
4.	Okrožno sodišče Ljubljana	13.553.214	2,8	85,3
5.	Proračunski sklad na Ministrstvu za zdravje	11.010.771	2,3	88,5
6.	Ostalo	40.654.869	8,4	100,0
Skupaj		483.084.937	100,0	

Vir: bruto bilance za leto 2010.

2.3.7.5.a Sredstva treh proračunskih skladov v skladu z ZIPRS1011 so:

- podračun proračunske rezerve (oznaka 161150), ustanovljen na podlagi ZJF: sredstva proračunske rezerve se uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, v letu 2010 se uporabljajo tudi za programe za odpravo posledic v skladu z Zakonom o odpravi posledic naravnih nesreč²⁷⁶ (v nadaljevanju: ZOPNN) za program odprave posledic neurja s točo iz julija in avgusta 2005 in program odprave posledic neurja s točo iz junija 2006; sklad se vodi na Ministrstvu za finance;
- podračun, ustanovljen na podlagi Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija za obdobje 1994–2011²⁷⁷ (v nadaljevanju: ZIJZ) (oznaka 331190); vodi se na Ministrstvu za zdravje;
- podračun, ustanovljen po Zakonu o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov²⁷⁸ (oznaka 331190); vodi se na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Stanje vseh treh proračunskih skladov na dan 31. 12. 2010 se ujema s stanjem na evidenčnih kontih v bruto bilancah skladov²⁷⁹ in s stanjem, ugotovljenim s popisi denarnih sredstev ter z bančnimi izpiski in izpiski UJP.

V skladu z 8. členom ZIJZ, bi moralo Ministrstvo za zdravje likvidnostne presežke sredstev na podračunu sklada za investicijska vlaganja do njihove namenske porabe nalagati v sistem EZRD, na način in pod

²⁷⁶ Uradni list RS, št. 114/05-UPB, 90/07, 102/07.²⁷⁷ Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01, 76/08.²⁷⁸ Uradni list RS, št. 24/07-UPB1.²⁷⁹ Zaradi boljše preglednosti se za sklade vodijo ločene bruto bilance.

pogoji, ki veljajo za sistem EZRD, kljub temu pa je bilo stanje na podračunu tega proračunskega sklada na dan 31. 12. 2010 11.010.771 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

V obdobju od 30. 11. 2010 do 15. 2. 2011 je imelo Ministrstvo za zdravje vezana prosta denarna sredstva Sklada za investicijska vlaganja v vrednosti 20.000.000 evrov. Razlika prostih sredstev v vrednosti 11.010.771 evrov je bila načrtovana za namenska izplačila v skladu s prevzetimi obveznostmi. Ministrstvo za zdravje je 15. 2. 2011 ta sredstva položilo kot vlogo na EZDR.

2.3.7.5.b Ministrstvo za notranje zadeve (ožji del) je imelo na dan 31. 12. 2010 na postavki dobroimetje pri bankah in drugih finančnih institucijah stanje 19.004 evrov, Policija pa 1.626.417 evrov. Stanje na podračunu Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve je bilo enako 0 evrov. Ugotovili smo, da so bila denarna sredstva na računih vseh treh proračunskih uporabnikov popisana, dejansko stanje denarnih sredstev pa je bilo usklajeno s knjižnim. Prikazano stanje na podračunih se je ujemalo z izpiski UJP. Seznam odprtih podračunov za navedene tri uporabnike smo primerjali s seznamom podračunov na UJP (vključeni so podračuni javnofinančnih prihodkov in podračuni za opravljanje plačilnega prometa). Ugotovili smo, da je imelo Ministrstvo za notranje zadeve na dan 31. 12. 2010 odprt en, Policija pa osem podračunov za javnofinančne prihodke, ki jih nista uporabljala.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

Ministrstvo za notranje zadeve naj bi UJP predlagalo zaprtje teh računov.

2.3.7.6 Druge kratkoročne terjatve

Stanje na postavki drugih kratkoročnih terjatev na dan 31. 12. 2010 je bilo 423.600.147 evrov ali 1,2 odstotka vseh sredstev v zbirni bilanci stanja.

2.3.7.6.a Ministrstvo za finance je v Obrazložitvah zaključnega računa proračuna razkrilo, da so v zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2010 vključene terjatve iz obveznih dajatev, katerih nadzornik je CURS, podatki o terjativah drugih nadzornikov se v poslovne knjige vključujejo postopoma, pri čemer so upoštevane možnosti področnih informacijskih sistemov. Ministrstvo za finance pri tem ni navedlo vrednosti teh terjatev. Navedenih terjatev je vsaj 348.311.220 evrov, za ostale nadzornike²⁸⁰ pa Ministrstvo za finance ni posredovalo podatkov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Vrednost odmerjenih, a še ne plačanih terjatev na dan 31. 12. 2010, bi bilo mogoče ugotoviti le pri posameznih nadzornikih.

Dejstvo, da terjatve za odmerjene, a še ne plačane dajatve niso izkazane v zbirni bilanci stanja, je v neskladju z določbami 20. in 28. člena ZR – člena določata, da morajo računovodski izkazi prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev ter obveznosti do virov sredstev, prihodkov, odhodkov in presežek oziroma primanjkljaj, ter da bilanca stanja vsebuje podatke o stanju sredstev in obveznosti do virov

²⁸⁰ Na primer sodišča, UJP, ministrstva in organi v sestavi, upravne enote.

sredstev pravne osebe ob koncu obračunskega obdobja. Prav tako je to v nasprotju s SRS²⁸¹ 5.13. in 11.8., po katerih bi morali imeti terjatve in obveznosti iz javnofinančnih prihodkov evidentirane v svojih poslovnih knjigah prejemniki teh sredstev, torej Proračun.

Pojasnilo DURS

DURS vodi knjigovodske evidence dajatev v skladu s Pravilnikom o obliki in načinu vodenja knjigovodskih evidenc v Davčni upravi Republike Slovenije in na njegovi podlagi (do uvedbe novega informacijskega sistema) izdeluje Pregled A1 po podkontih javnofinančnih prihodkov za predpisana obdobja, ki ga pošilja prejemnikom sredstev, torej za Proračun. V skladu s Poročilom A1 po podkontih javnofinančnih prihodkov za obvezne dajatve, za katere nadzornik je DURS, je bilo na dan 31. 12. 2010 za del, ki se nanaša na državno blagajno – Proračun, stanje terjatev za odmerjene, a še ne plačane dajatve 348.311.220 evrov²⁸². Predvidoma bodo v glavno knjigo proračuna Ministrstva za finance vključene terjatve za dajatve, katerih nadzornik je DURS, po stanju na dan 31. 12. 2011, to je z vzpostavitvijo novega knjigovodskega modula.

2.4 Poslovanje enotnega zakladniškega računa države

2.4.1 Organiziranost in računovodenje

2.4.1.1 Organiziranost

EZRD²⁸³ je sistem računov, v katerega so s svojimi računi vključeni proračunski uporabniki. Iz seznama poslovnih partnerjev EZRD (izpis na dan 1. 2. 2011) je razvidno, da so v EZRD vključen državni proračun, vsi proračunski uporabniki državnega proračuna, ZPIZ, ZZZS, občine Štore, Komenda, Mengeš, Krško, Središče ob Dravi, Sveti Tomaž in DARS z dvema podračunoma²⁸⁴.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ker DARS ni proračunski uporabnik, je bila 14. 6. 2011 opravljena sprememba imetnika računa. Od navedenega datuma je imetnik računa proračun.

Vključenost je lahko različna: vključenost v enotno upravljanje pomeni, da tak proračunski uporabnik ne more vlagati presežkov svojih sredstev izven EZRD in da lahko prejme posojilo v okviru EZRD. Vključenost v enotno upravljanje določa minister za finance s sklepom. Vključenost v enotno upravljanje v letu 2010 je razvidna iz Poročila o upravljanju denarnih sredstev EZRD za leto 2010²⁸⁵ (v nadaljevanju: Poročilo o upravljanju).

²⁸¹ SRS, Uradni list RS, št. 10/06 s spremembami.

²⁸² Znesek se nanaša na zapadle obveznosti, za obračunane obveznosti pa znaša 362.347.338 evrov. DURS je posredovala tudi stanje terjatev na dan 31. 12. 2010 za odmerjene, a še ne plačane dajatve po posameznih vrstah dajatev.

²⁸³ Kljub temu, da veljajo določila predpisov tudi za EZR občin, se jih v tem delu poročila ne navaja.

²⁸⁴ DARS je kot nosilec javnih pooblastil (prekrškovni organ) nadzornik za pobiranje javnofinančnih prihodkov (za globe in stroške postopka), ki so se vplačevali na posebne račune.

²⁸⁵ Sestavni del zaključnega računa proračuna države v točki III.5.

V enotno upravljanje EZRD je proračun države vključen z vsemi odprtimi podračuni²⁸⁶, ki so naslednji: podračuni neposrednih proračunskih uporabnikov²⁸⁷, podračuni za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov in podračun za upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi oziroma zakladniški podračun.

ZJF v 61. členu določa, da se "izvrševanje državnega proračuna opravlja prek računov, ki jih pri Banki Slovenije odpre minister, pristojen za finance, in ki sestavljajo sistem enotnega zakladniškega računa države ...". Ta člen ZJF tudi določa, da način in roke vključevanja proračunskih uporabnikov državnega proračuna v sistem enotnega zakladniškega računa določi minister za finance.

Minister za finance je v Odredbi o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa²⁸⁸ (v nadaljevanju: odredba o vzpostavitvi enotnega zakladniškega računa) določil, da se *z dnem vzpostavitve EZRD*²⁸⁹ vključijo vanj vsi neposredni proračunski uporabnik in posredni proračunski uporabniki državnega proračuna. V 8. členu te odredbe pa je minister določil, da neposredni uporabnik državnega proračuna delujejo prek skupnega podračuna državnega proračuna. Pri Banki Slovenije je odprt samo en transakcijski račun, imenovan račun EZRD.

Odredba o vzpostavitvi enotnega zakladniškega računa ni upoštevala zakonske opredelitve, da se *izvrševanje proračuna opravlja prek računov, odprtih pri Banki Slovenije*, temveč je določila, da se *proračun države izvršuje prek podračuna, odprtega pri UJP*, ki je samo eden od podračunov v sistemu EZRD.

Vključenost proračunskih uporabnikov v EZRD se sproti posodablja²⁹⁰ na podlagi registra proračunskih uporabnikov, ki ga vodi UJP, in je neposredno povezan z odpiranjem računa za poslovanje, saj 24. člen Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike²⁹¹ (v nadaljevanju: ZOPSPU) določa za vsakega neposrednega proračunskega uporabnika in posrednega proračunskega uporabnika državnega proračuna obvezno zaprtje plačilnih in transakcijskih računov²⁹² pri drugih ponudnikih plačilnih storitev, 25. člen pa prepoveduje odpiranje plačilnih in transakcijskih računov ter opravljanje plačilnih storitev izven sistema enotnega zakladniškega računa²⁹³ – torej zahteva odprtje podračuna pri UJP.

²⁸⁶ 6. člen Odredbe o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa.

²⁸⁷ Med podračuni neposrednih proračunskih uporabnikov so tudi vsi podračuni za prejeta namenska sredstva države (skladi, donacije itd.).

²⁸⁸ Uradni list RS, št. 54/02.

²⁸⁹ 12. člen Odredbe o vzpostavitvi enotnega zakladniškega računa določa, da se neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskega proračuna, razvrščeni v sistem EZR države oziroma občine v skladu s kriteriji razvrščanja iz te odredbe, vključijo v posamezen sistem EZR z dnem vzpostavitve sistemov EZR države oziroma posameznih občin.

²⁹⁰ Upravljevec EZRD uporablja bazo podatkov iz registra proračunskih uporabnikov, ki jo vodi UJP.

²⁹¹ Uradni list RS, št. 59/10.

²⁹² Omogočeno pa je odpiranje posebnih računov s stanjem 0 evrov pri poslovnih bankah, ki jih v tej reviziji ne obravnavamo.

²⁹³ Izjeme so dovoljene samo na podlagi zakona ali drugega predpisa.

Pri Banki Slovenije je odprt en²⁹⁴ transakcijski račun, imenovan račun EZRD, prek katerega se *evidentira denarni tok vseh proračunskih uporabnikov, vključenih v EZRD*²⁹⁵.

Priporočilo 1

Ministrstvo za finance naj v novem ZJF, ki ga pripravlja, jasno in ustrezno uredi organiziranost EZRD in jasno določi račune, prek katerih se izvršuje proračun države.

2.4.1.2 Upravljanje s sredstvi EZRD

Po določitvah 68. člena ZJF, ki je bil spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah²⁹⁶ (v nadaljevanju: ZJF-E), in 6. alineje 2. člena ZOPSPU z denarnimi sredstvi sistema EZRD upravlja *ministrstvo, pristojno za finance*. Ob vzpostavljanju EZRD pa do leta 2009 je bilo določeno, da *"s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa, upravlja minister, pristojen za finance"*. V letu 2009 je uveljavljena sprememba pri nosilcu upravljanja²⁹⁷ (minister, potem pa Ministrstvo za finance), obsegu sredstev, s katerimi upravlja, ter pri ročnosti upravljanja. Iz pojasnila²⁹⁸, ki ga je pripravila Zakladnica EZRD je razvidno, da *"... se je s spremembo ZJF junija 2009 ločilo pojmovanje upravljanja s finančnim premoženjem na:*

- *upravljanje prostih denarnih sredstev, ki velja za proračunske uporabnike iz 61. člena ZJF in*
- *upravljanje denarnih sredstev upravljavca sredstev sistema EZRD, ter slednjemu omogočilo nalaganje depozitov za daljše ročnosti (do 3 let)."*

Z ZJF-E je omogočeno, da upravljaavec, torej Ministrstvo za finance, prek zakladniškega podračuna upravlja vsa denarna sredstva sistema EZRD (npr. tudi tista, ki jih pridobi z zadolževanjem) in jih kot sredstva sistema EZRD nalaga tudi v daljši ročnosti, kot je proračunsko leto oziroma kot je ročnost prostih denarnih sredstev na podračunih, vključenih v sistem.

EZRD je sistem računov in nima pravne subjektivitete. Ministrstvo za finance, ki je z zakonom določeno za upravljavca sredstev sistema EZRD, je neposredni proračunski uporabnik. Po določitvah 149. člena Ustave Republike Slovenije²⁹⁹ se država lahko zadolži samo na podlagi zakona. Po določitvah prvega odstavka 34. člena ZIPRS1011 se za učinkovito upravljanje likvidnosti sistema EZRD lahko ministrstvo, pristojno za finance, likvidnostno zadolžuje zunaj tega sistema *v svojem imenu in za račun pravne osebe*³⁰⁰, vključene v ta sistem. Kljub taki ustavni oziroma zakonski ureditvi pa 7. člen Pravilnika za upravljanje sistema enotnega zakladniškega računa³⁰¹ določa, da se *minister za finance* lahko zadolži za uravnavanje

²⁹⁴ Pri Banki Slovenije so odprti tudi namenski transakcijski računi, ki se tudi vključujejo v EZRD, vendar jih z vidika te revizije ne obravnavamo posebej.

²⁹⁵ Povzeto po Poročilu o upravljanju.

²⁹⁶ Uradni list RS, št. 49/09. ZJF-E je začel veljati 30. 6. 2009.

²⁹⁷ Vpliv spremembe nosilca upravljanja s sredstvi ni bil predmet te revizije.

²⁹⁸ Pojasnilo na 49. točko (revizija predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, št. 320-18/2010/25, z dne 20. 1. 2011), ki ga je pripravila Zakladnica EZRD.

²⁹⁹ Uradni list RS/I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

³⁰⁰ Takšno zadolževanje je sicer sporno tudi glede na predpisane postopke in omejitve pri zadolževanju države oziroma neposrednega proračunskega uporabnika in drugih proračunskih uporabnikov: ZPIZ, ZZZS, občine itn.

³⁰¹ Uradni list RS, št. 18/04, 78/04, 120/07, 22/10.

likvidnosti EZRD, 2. člen Pravilnika o zadolževanju sistema enotnega zakladniškega računa države³⁰² pa, da se Ministrstvo za finance – Zakladnica EZRD za potrebe upravljanja likvidnosti EZRD lahko zadolži pri poslovnih bankah in z izdajanjem enomesečnih zakladnih menic. Torej noben od izvedbenih predpisov, ki urejajo zadolževanje EZRD, ne določa, da se zadolžuje Ministrstvo za finance za račun pravne osebe, vključene v sistem EZRD.

Priporočilo 2

Ministrstvo za finance naj uskladi določila podzakonskih predpisov z zakonsko ureditvijo.

ZJF-E³⁰³ je tudi spremenil 68. člen in določil: "Upravljevec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine se registrira pri Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve³⁰⁴ s svojo matično številko kot del ministrstva, pristojnega za finance ...".

Pri UJP je kot upravljevec sredstev EZRD registrirana enota z nazivom Direktorat za zakladništvo³⁰⁵. Po organizacijski shemi Ministrstva za finance je Direktorat za zakladništvo eden od šestih direktorats ministrstva; delo ima organizirano v treh sektorjih: Zakladnica EZRD, Sektor za upravljanje z dolgom države in Sektor glavne knjige zakladnice. Zakladnica EZRD ima dve notranje-organizacijski enoti v obliki oddelka, in sicer za upravljanje likvidnosti proračuna in za upravljanje likvidnosti EZRD. Iz opisa funkcij obeh oddelkov je razvidno, da je upravljanje likvidnosti proračuna mnogo ožji pojem kot upravljanje likvidnosti EZRD.

Takšna organiziranost in registracija upravljavca sredstev EZRD v več primerih ne zagotavlja preglednosti opravljanja poslov. Posebej kot primer nepreglednosti navajamo poziv za sklenitev depozitne pogodbe, ki ima v navedeno, da ga izdaja Ministrstvo za finance – Zakladnica EZRD. Nikjer ni navedeno, da se poziv izdaja za sredstva enotnega zakladniškega računa.

EZRD je oblikovan kot sistem računov, upravljevec pa je dolžan s sredstvi na teh računih upravljati po načelu varnosti, likvidnosti in donosnosti. Določeni posli, ki jih opravlja EZRD (likvidnostno zadolževanje, dolgoročno nalaganje), zaradi njegove organiziranosti (ker nima pravne subjektivitete), kratkoročnih virov sredstev in neurejenega sistema obvladovanja tveganja izpostavljenosti depozitov in posojil, ne upoštevajo načel varnosti in likvidnosti.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zavarovanje depozitov ni poslovna praksa. Deponenti imajo za varovanje načela varnosti naložbe pri bankah izdelane druge kriterije, kot npr. boniteta banke, vrednost njihove naložbe pri posamezni banki glede na celoten obseg depozitov³⁰⁶ ipd. Načelo likvidnosti ni povezano z zavarovanji, saj pomeni zmožnost plačevanja zapadlih obveznosti v roku. Za varovanje načela likvidnosti pa še od vzpostavitve sistema enotnega zakladniškega računa upravljevec izdeluje oceno denarnih tokov EZRD. V vsem tem času ni bilo niti enkrat zadržano katero koli plačilo subjektov vključenih v EZRD, kar pomeni, da je bilo načelo spoštovano.

³⁰² Uradni list RS, št. 18/04.

³⁰³ Določilo je bilo spremenjeno z ZJF-F.

³⁰⁴ Sedaj UJP.

³⁰⁵ Naziv se uporablja tako v glavi poročila o upravljanju denarnih sredstev EZRD, kot na izkazih, vročenih AJ PES. Matična št. 5028256001 in šifra 10014.

³⁰⁶ Povezava s točko 2.4.2.2.b.

Z nalaganjem sredstev EZRD v dolgoročne depozite se je donosnost upravljanja, merjena z realiziranim presežkom iz poslovanja EZRD, zelo povečala, vendar je ta donosnost hkrati pomenila večje prihodke državnega proračuna, saj druge pravne osebe, ki so vključene vanj, niso udeležene pri delitvi presežka iz upravljanja.

Likvidnostno zadolževanje EZRD ni nastalo zaradi potreb proračunskih uporabnikov, vključenih v EZRD, temveč je posledica upravljanja³⁰⁷ pred pojavom likvidnostnih težav.

2.4.1.3 Računovodenje EZRD

Direktorat za zakladništvo oziroma Ministrstvo za finance, ki je upravljevec sredstev EZRD, vodi svoje poslovne knjige po določenih Pravilnika o vodenju računovodskih evidenc upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa³⁰⁸ (v nadaljevanju: Pravilnik o računovodenju enotnega zakladniškega računa). Osnovne značilnosti vodenja teh knjig so:

- vodijo se ločeno od poslovnih knjig drugih neposrednih proračunskih uporabnikov z uporabo aplikacije EZR LKV³⁰⁹;
- poslovanje, izkazano v poslovnih knjigah EZRD, se ne vključuje v poslovanje države;
- računovodsko poročilo, sestavljeno po ZR, se ne vključi v zaključni račun proračuna države v splošnem in posebnem delu, temveč je vključeno v zaključni račun kot priloga (3. člen Pravilnika o računovodenju enotnega zakladniškega računa);
- računovodsko poročilo se odda na AJPEŠ.

Računovodska pravila, ki jih, kot odstopanje od pravil, veljavnih za neposredne proračunske uporabnike, uveljavlja Pravilnik o računovodenju enotnega zakladniškega računa, so ustrezno predstavljena v poročilu o upravljanju. V tem poročilu pa ni pravilno navedena šifra proračunskega uporabnika, pod katero so oddani izkazi. Poročilo navaja, da so izkazi oddani pod šifro 1001 Zakladniški podračun³¹⁰, dejansko pa so oddani pod šifro 10014, ki po registru proračunskih uporabnikov pripada Ministrstvu za finance – Direktoratu za zakladništvo.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V poročilu o upravljanju se že od leta 2010 (za poročilo za leto 2009) po pomoti navaja napačno poimenovanje šifre proračunskega uporabnika 1001, in sicer "Zakladniški podračun države" namesto "Upravljevec denarnih sredstev EZR države". Ministrstvo bo to upoštevalo pri pripravi poročila za leto 2011.

V uvodu poročila o upravljanju Direktorat za zakladništvo podaja naslednjo obrazložitev: "EZRD je poseben transakcijski račun države, odprt pri BS, prek katerega se evidentira denarni tok proračunskih uporabnikov, vključenih v sistem EZRD. Informacijski tok poteka prek podračunov, odprtih pri UJP."

³⁰⁷ Premoščanje pomanjkanja denarnih sredstev tudi zato, ker so bila sredstva vezana v dolgoročnih depozitih.

³⁰⁸ Uradni list RS, št. 120/07, 104/09.

³⁰⁹ Aplikacija se uporablja za upravljanje poslov likvidnosti in za knjigovodstvo zakladnice.

³¹⁰ Zakladniški podračun je eden od podračunov EZRD; prek njega se upravlja s sredstvi EZRD in nima žiga ter nima odgovorne osebe.

Na podlagi ZOPSPU (četrty odstavek 22. člena), ki ureja plačilne storitve za proračunske uporabnike, imajo podračuni, odprti pri UJP, enak status kot transakcijski računi po zakonu, ki ureja plačilne storitve in sisteme.

Posebnosti računovodenja, ki so ugotovljene pri izkazovanju posameznih poslovnih dogodkov, so predstavljene v razkritjih v točki 2.4.2 poročila.

2.4.2 Poslovanje EZR v letu 2010

Prve samostojne računovodske izkaze³¹¹ upravljanja sredstev sistema EZRD in prvo poročilo o upravljanju s sredstvi EZRD je Ministrstvo za finance pripravilo in vključilo v zaključni račun proračuna za leto 2006. Poročila o upravljanju denarnih sredstev in pripadajoči računovodski izkazi do sedaj niso bila revidirana v celoti, v reviziji splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 pa so bile vključene določene preveritve upravljanja likvidnosti EZRD.

³¹¹ Direktorat za zakladništvo pripravlja računovodske izkaze po pravilih, ki veljajo za neposredne proračunske uporabnike.

2.4.2.1 Bilanca stanja

Tabela 27: Osnovni podatki (po podskupinah kontov) bilance stanja EZRD na dan 31. 12. 2010

Konto	Opis	Znesek v evrih	Delež v odstotkih
74	Dolgoročno dani depoziti	1.791.000.000	
	<i>Dolgoročna sredstva</i>	<i>1.791.000.000</i>	<i>68,90</i>
110	Denarna sredstva na računih	1.242.981,00	
111	Kratkoročni depoziti na odpoklic	35.930.075,00	
112	Devizna sredstva na računih	2.911.339,00	
145	Kratkoročne terjatve zakladniškega podračuna do uporabnikov enotnega kontnega načrta (v nadaljevanju: EKN)	648.886,00	
153	Kratkoročne terjatve iz prostih denarnih sredstev	711.234.940,00	
160	Kratkoročne terjatve iz financiranja	52.707.777,00	
180	Neplačani odhodki	3.727.511,00	
	<i>Kratkoročna sredstva</i>	<i>808.403.509,00</i>	<i>31,10</i>
	Skupaj aktiva	2.599.403.509,00	100,00
245	Obveznosti do uporabnikov EKN	2.493.084.734,00	
260	Neplačani prihodki	52.712.854,00	
	<i>Kratkoročni viri</i>	<i>2.545.797.588,00</i>	<i>97,94</i>
900	Splošni sklad	53.605.921,00	
	<i>Dolgoročni viri</i>	<i>53.605.921,00</i>	<i>2,06</i>
	Skupaj pasiva	2.599.403.509,00	100,00

Vir: bilanca stanja EZRD na dan 31. 12. 2010.

2.4.2.2 Dolgoročni depoziti

V poslovnih knjigah EZRD je v začetnem stanju leta 2010 izkazano za 1.270.000.000 evrov dolgoročnih depozitov, katerih pravilnost je bila preverjena pri reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009. V končnem stanju leta 2010 je izkazano za 521 milijonov evrov več oziroma skupaj 1.791.000.000 evrov dolgoročnih depozitov.

V letu 2010 je EZRD na podlagi pozivov št. 06/2010 (105 milijonov evrov), 07/2010 (58 milijonov evrov), 08/2010 (71.000 milijonov evrov) in 26/2010 (287 milijonov evrov) sklenil več

dolgoročnih depozitnih pogodb (konfirmacije o sklenjenem poslu) s poslovnimi bankami. V prvih treh primerih so bili depoziti razpisani v okvirni vrednosti (vsakokrat 100 milijonov evrov) in z različnim rokom dospelosti (458, 431 in 395 dni). Ponudbe bank so bile sprejete na podlagi najboljše ponujene obrestne mere, kar je v skladu z določilom drugega odstavka 6. člena Pravilnika o nalaganju prostih denarnih sredstev izven sistema enotnega zakladniškega računa države³¹² (v nadaljevanju: pravilnik o nalaganju sredstev EZRD).

S pozivom št. 26/2010 z dne 29. 6. 2010 pa je Zakladnica EZRD razpisala 300 milijonov evrov depozitov na skoraj triletni rok (1094 dni) in z obrestno mero 3,78. Na pozivu je še navedeno, da na licitaciji sodelujejo banke, ki so se *"skladno s sestankom"*³¹³ odločile za sodelovanje na licitaciji, in sicer z zneskom, katerega maksimalna vrednost je bankam sporočena po elektronski pošti³¹⁴. Iz zapisnika sestanka na Banki Slovenije z dne 23. 6. 2010 (udeleženi Ministrstvo za finance, Banka Slovenije) je razvidno³¹⁵, da je dodelitev depozitov po pozivu št. 26/2010 dogovorjena tako v roku kot v razrezu sredstev³¹⁶. Iz zapisnika sestanka je tudi razvidno, da se je na podlagi izražene potrebe bank po vezavi dodatnih sredstev EZRD razpravljalo o načinu zagotavljanja sredstev za te depozite oziroma tudi o spremembi ročnosti, saj je bila v pozivu za sklenitev depozitne pogodbe dana možnost, da banka, ki ima sklenjene depozitne posle na odpoklic, lahko te predčasno razveže.

Od skupno licitiranih 300 milijonov evrov so banke sprejele 287 milijonov depozitov. Konfirmacije o sklenjenih poslih vsebujejo tudi zavezo banke, da bo do zapadlosti depozita sodelovala na licitacijah likvidnostnih kreditov po primerljivi tržni obrestni meri.

Dolgoročni depozit je prejelo 11 bank, v vrednosti, kot prikazuje tabela 28.

³¹² Uradni list RS, št. 38/09.

³¹³ Na pozivu je navedeno: *Banka, ki se je v skladu s sestankom med Ministrstvom za finance, Banko Slovenije in poslovnimi bankami z dne 24. 6. 2010 odločila za sodelovanje na današnji licitaciji depozitov, lahko sodeluje z zneskom, katerega maksimalna možna višina je bila le-tej sporočena prek elektronske pošte dne 24. 6. 2010.*

³¹⁴ Iz dokumentacije je razvidno, da so bili bankam posredovani podatki 24. 6. 2010.

³¹⁵ Dnevni red sestanka je bil naslednji: 1. Poročilo o finančni stabilnosti/bančni sistem, 2. Likvidnostni položaj bank, 3. Predvidena dinamika stanja depozitov države ob upoštevanju rebalansa in 4. Program financiranja po rebalansu do konca leta 2010 in predvidevanja za 2011.

³¹⁶ Določena je bila maksimalna višina sredstev, ki jo je lahko prejela banka, uvrščena na seznam.

Tabela 28: Dolgoročni depoziti dodeljeni po pozivu št. 26/2010 (P)³¹⁷

Country	Year	Population (millions)	Population (millions)
Algeria	2010	34.0	34.0
Algeria	2011	34.5	34.5
Algeria	2012	35.0	35.0
Algeria	2013	35.5	35.5
Algeria	2014	36.0	36.0
Algeria	2015	36.5	36.5
Algeria	2016	37.0	37.0
Algeria	2017	37.5	37.5
Algeria	2018	38.0	38.0
Algeria	2019	38.5	38.5
Algeria	2020	39.0	39.0
Algeria	2021	39.5	39.5
Algeria	2022	40.0	40.0
Algeria	2023	40.5	40.5
Algeria	2024	41.0	41.0
Algeria	2025	41.5	41.5
Algeria	2026	42.0	42.0
Algeria	2027	42.5	42.5
Algeria	2028	43.0	43.0
Algeria	2029	43.5	43.5
Algeria	2030	44.0	44.0
Algeria	2031	44.5	44.5
Algeria	2032	45.0	45.0
Algeria	2033	45.5	45.5
Algeria	2034	46.0	46.0
Algeria	2035	46.5	46.5
Algeria	2036	47.0	47.0
Algeria	2037	47.5	47.5
Algeria	2038	48.0	48.0
Algeria	2039	48.5	48.5
Algeria	2040	49.0	49.0
Algeria	2041	49.5	49.5
Algeria	2042	50.0	50.0
Algeria	2043	50.5	50.5
Algeria	2044	51.0	51.0
Algeria	2045	51.5	51.5
Algeria	2046	52.0	52.0
Algeria	2047	52.5	52.5
Algeria	2048	53.0	53.0
Algeria	2049	53.5	53.5
Algeria	2050	54.0	54.0
Algeria	2051	54.5	54.5
Algeria	2052	55.0	55.0
Algeria	2053	55.5	55.5
Algeria	2054	56.0	56.0
Algeria	2055	56.5	56.5
Algeria	2056	57.0	57.0
Algeria	2057	57.5	57.5
Algeria	2058	58.0	58.0
Algeria	2059	58.5	58.5
Algeria	2060	59.0	59.0
Algeria	2061	59.5	59.5
Algeria	2062	60.0	60.0
Algeria	2063	60.5	60.5
Algeria	2064	61.0	61.0
Algeria	2065	61.5	61.5
Algeria	2066	62.0	62.0
Algeria	2067	62.5	62.5
Algeria	2068	63.0	63.0
Algeria	2069	63.5	63.5
Algeria	2070	64.0	64.0
Algeria	2071	64.5	64.5
Algeria	2072	65.0	65.0
Algeria	2073	65.5	65.5
Algeria	2074	66.0	66.0
Algeria	2075	66.5	66.5
Algeria	2076	67.0	67.0
Algeria	2077	67.5	67.5
Algeria	2078	68.0	68.0
Algeria	2079	68.5	68.5
Algeria	2080	69.0	69.0
Algeria	2081	69.5	69.5
Algeria	2082	70.0	70.0
Algeria	2083	70.5	70.5
Algeria	2084	71.0	71.0
Algeria	2085	71.5	71.5
Algeria	2086	72.0	72.0
Algeria	2087	72.5	72.5
Algeria	2088	73.0	73.0
Algeria	2089	73.5	73.5
Algeria	2090	74.0	74.0
Algeria	2091	74.5	74.5
Algeria	2092	75.0	75.0
Algeria	2093	75.5	75.5
Algeria	2094	76.0	76.0
Algeria	2095	76.5	76.5
Algeria	2096	77.0	77.0
Algeria	2097	77.5	77.5
Algeria	2098	78.0	78.0
Algeria	2099	78.5	78.5
Algeria	2100	79.0	79.0
Algeria	2101	79.5	79.5
Algeria	2102	80.0	80.0
Algeria	2103	80.5	80.5
Algeria	2104	81.0	81.0
Algeria	2105	81.5	81.5
Algeria	2106	82.0	82.0
Algeria	2107	82.5	82.5
Algeria	2108	83.0	

Vir: poziv št. 26/2010.

2.4.2.2.a Dodelitev depozitov poslovnim bankam po pozivu št. 26/2010 ni potekalo v skladu s pravilnikom o nalaganju sredstev EZRD, saj drugi odstavek 6. člena tega pravilnika določa, da se obrestna mera za vezane depozite določi na avkcijski način na podlagi ponudb, ki jih posredujejo poslovne banke. V pozivu št. 26/2010 je določena obrestna mera vnaprej, zato obstaja tveganje, da pri upravljanju s sredstvi EZRD ni upoštevano načelo donosnosti, kot ga določa prvi odstavek 68. člena ZJF, in je v izvedbenih aktih EZRD urejeno z odprtimi avkcijami.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Če bi določanje obrestne mere prepustili avkciji bi bila ta nižja, struktura po bankah pa lahko še veliko slabša. Drži, da je bila obrestna mera vnaprej določena, pri njenem določanju pa je bila upoštevana tržna obrestna mera (3 L IRS) in pribitek (220 bt). Obrestna mera se je določala na avkcijski način na podlagi ponudb bank. Te so posredovale svoje ponudbe in licitirale obrestno mero, ki je bila sporočena kot izhodiščna, torej v skladu s pravilnikom. Banke bi lahko

317 (P) - POSLOVNA SKRIVNOST.

ponudile tudi drugačno obrestno mero v svoji ponudbi. Da ne bi prišlo do nejasnosti, pa je ministrstvo že pričelo pripravljati aneks k pogodbam o poslovnem sodelovanju kakor tudi spremembo pravilnika, ki ureja to področje.

2.4.2.2.b Noben dolgoročni depozit ni zavarovan, EZRD pa na zadnji dan leta 2010 nima izkazanih drugih obveznosti do bank, da bi jih v skladu z določili pogodbe o medsebojnem sodelovanju³¹⁸ lahko pobotal³¹⁹. Ker dolgoročnih depozitov, v znesku 287 milijonov evrov ni mogoče zavarovati in z zadostno mero razpršenosti ni minimizirano tveganje teh naložb, ni upoštevano načelo varnosti nalaganja sredstev, kot določa prvi odstavek 68. člena ZJF. Ocena temelji tudi na veliki izpostavljenosti EZRD do posameznih bank, kot je prikazana v tabeli 30 (P)³²⁰ (P).

Pojasnilo Ministrstvo za finance

Upravljevec ima izdelan sistem maksimalne izpostavljenosti, ki za vsako banko, s katero posluje, določa maksimalni obseg depozitov glede na povprečni obseg sredstev, s katerimi upravlja EZRD v določenem obdobju.

Ministrstvo za finance je podalo pisno obrazložitev sistema, na podlagi katerega določa limite za dodeljevanje depozitov bankam. Sistema ni utemeljilo z ustreznimi akti ali zapisanimi pravili, na podlagi katerih bi bilo mogoče natančno določiti delež (limit), ki ga lahko doseže posamezna banka, oziroma potrditi pravilnost obsega danih depozitov v letu 2010. Sestavni del pojasnil so za leto 2010 prikazani deleži (nominalni limiti) za banke, ki so bistveno manjši, kot so na zadnji dan leta 2010 doseženi deleži danih dolgoročnih depozitov za tri najbolj izpostavljene banke (NLB, Nova KBM in Abanka). EZRD pri določanju maksimalnega obsega depozita za posamezno banko poleg nominalnih limitov, katerih izračun temelji na objektivnih kriterijih (bilančna vsota, celotni kapital, stanje zadolženosti, boniteta), upošteva še druge kriterije, kot so obseg prejetih triletnih depozitov in obseg zapadlih depozitov v 30 dneh. Oba kriterija povečujeta maksimalni obseg depozitov za posamezno banko³²¹, kar pomeni, da je maksimalni obseg deponiranja bolj odvisen od že danih depozitov tej banki kot od objektivne presoje med bankami.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Sistem izračunavanja maksimalne izpostavljenosti je še v testni zasnovi in se od leta 2008 postopno nadgrajuje, zato še ni vključen v ustrezni pravilnik.

2.4.2.2.c Po dodelitvi depozitov v letu 2010 je struktura bilance stanja glede na likvidnost sredstev in virov EZRD prikazana v tabeli 29.

³¹⁸ Z vsemi bankami, ki so sklenile konfirmacije o depozitu, so sklenjene pogodbe o poslovnem sodelovanju, ki so tipizirane in imajo isto začetno št. 482-01-7/2004/.

³¹⁹ V 9. členu pogodbe je zagotovljen pobot zapadlih terjatev do bank z vsemi obveznostmi.

³²⁰ (P) - POSLOVNA SKRIVNOST.

³²¹ V letu 2010 je kriterij že danih depozitov povečal obseg za dve tretjini njihove vrednosti, kriterij zapadlih depozitov v naslednjih 30 dneh pa za 90 odstotkov njihove vrednosti.

Tabela 29: Struktura bilance stanja po likvidnosti na dan 31. 12. 2010

	Sredstva v evrih	Delež v odstotkih	Viri v evrih	Delež v odstotkih
Dolgoročno	1.791.000.000	68,90	53.606.000	2,06
Kratkoročno	808.404.000	31,10	2.545.798.000	97,94
Skupaj	2.599.404.000	100,00	2.599.404.000	100,00

Vir: bilanca stanja EZRD na dan 31. 12. 2010.

Poslovanje EZRD z dodelitvijo dolgoročnih depozitov bankam v obsegu, ki predstavlja na koncu leta 2010 skoraj 69 odstotkov aktive EZRD, ne predstavlja več upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi proračunskih uporabnikov, temveč izhaja iz vloge EZRD, ki temelji na načrtovanju gibanja finančnega premoženja proračunskih uporabnikov, vključenih v EZRD v naslednjih letih. V 68. členu ZJF je določeno, da Ministrstvo za finance z denarnimi sredstvi sistema EZRD upravlja v skladu z načelom likvidnosti. Čeprav ta člen zakona tudi dovoljuje upravljavcu, da nalaga sredstva EZRD dolgoročno, pa opozarjamo, da niso zagotovljeni ekvivalentni viri za takšno nalaganje. EZRD je sistem računov, nima pravne subjektivitete in se lahko zadolžuje samo za račun v EZRD vključenih proračunskih uporabnikov. EZRD za obdobje do roka dospelosti depozitov nima svojih ekvivaletnih (dolgoročnih) virov, s katerimi bi zagotavljal nadomeščanje morebitne porabe sredstev na računih proračunskih uporabnikov in vračanje kratkoročnih vlog. Ocenjujemo, da je z dodeljevanjem dolgoročnih depozitov EZRD kršeno osnovno načelo likvidnosti EZRD, kot ga določa prvi odstavek 68. člena ZJF. Obstaja tveganje, da dodeljeni depoziti pomenijo neustrezno obliko zagotavljanja sredstev bankam za blažitev posledic finančne krize na finančni sistem. Takšna pomoč je dovoljena, a po postopkih, kot jih določata 81.a in 88.a člen ZJF. Ker so bankam dodeljeni dolgoročni depoziti iz sredstev EZRD in ne posojila iz proračunskih sredstev, niso zagotovljeni pogoji za nadzor nad porabo sredstev, na katerih temelji državna pomoč.

Tabela 30: Struktura danih depozitov po bankah (P)

Banka	2009		2010		2011	
	milijoni evrov	število depozitov	milijoni evrov	število depozitov	milijoni evrov	število depozitov
Banka A	120	1	120	1	120	1
Banka B	120	1	120	1	120	1
Banka C	120	1	120	1	120	1
Banka D	120	1	120	1	120	1
Banka E	120	1	120	1	120	1
Banka F	120	1	120	1	120	1
Banka G	120	1	120	1	120	1
Banka H	120	1	120	1	120	1
Banka I	120	1	120	1	120	1
Banka J	120	1	120	1	120	1
Banka K	120	1	120	1	120	1
Banka L	120	1	120	1	120	1
Banka M	120	1	120	1	120	1
Banka N	120	1	120	1	120	1
Banka O	120	1	120	1	120	1
Banka P	120	1	120	1	120	1
Banka Q	120	1	120	1	120	1
Banka R	120	1	120	1	120	1
Banka S	120	1	120	1	120	1
Banka T	120	1	120	1	120	1
Banka U	120	1	120	1	120	1
Banka V	120	1	120	1	120	1
Banka W	120	1	120	1	120	1
Banka X	120	1	120	1	120	1
Banka Y	120	1	120	1	120	1
Banka Z	120	1	120	1	120	1
Skupaj	120	1	120	1	120	1

Vir: glavna knjiga EZRD za leto 2010. (P)

Od leta 2009, ko je bila s spremembo 68. člena ZJF uveljavljena izjema, da se sredstva EZRD lahko nalagajo za obdobje, ki ni daljše od treh let, je bilo petnajstim bankam dano za skoraj 1,8 milijarde evrov evra depozitov. V letu 2010 je bilo danih 521 milijonov evrov depozitov 15 bankam. (P)³²²

(P). Struktura prejemnikov depozitov se je v

³²² (P) - POSLOVNA SKRIVNOST.

letu 2010 bistveno spremenila glede na leto poprej, saj so bili v letu 2009 depoziti naloženi v glavnem (več kot 83 odstotkov) v štiri banke: NLB, Nova KBM, Banka Celje, d. d. in Abanka, d. d., v letu 2010 pa so te banke prejele le nekaj manj kot 61 odstotkov depozitov. Štiri banke so od EZRD prejele skupno skoraj 77 odstotkov depozitov³²³. Nobena od preostalih prejemnic depozita iz EZRD pa ne dosega 5-odstotnega deleža v vseh dolgoročnih depozitih EZRD, izkazanih na dan 31. 12. 2010. Medtem ko je v letu 2009 prejelo dolgoročne depozite iz EZRD le osem bank, se je v letu 2010 število prejemnic dolgoročnih depozitov skoraj podvojilo (15 bank). Največje povečanje deleža dolgoročnega deponiranja je v letu 2010 doseženo v NLB, (P)³²⁴ [REDACTED] (P).

2.4.2.3 Dana posojila

V začetnem stanju so izkazana likvidnostna posojila, dana Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave, v vrednosti 19.000 evrov, Občini Štore pa v vrednosti 583.808,75 evra. V letu 2010 je zavod ob dopetju posojilo vrnil, medtem ko se je občini celotna vrednost danih posojil obnovila (sklenjene so bile nove pogodbe po pogojih, ki so veljali na dan nove odobritve posojila) in so v enakem stanju izkazana tudi na dan 31. 12. 2010. Poleg teh posojil Občini Štore pa je bila v začetnem stanju leta 2010 izkazana dvomljiva in sporna terjatev do občine v vrednosti 157.084,58 evra³²⁵. Dvomljiva in sporna terjatev je obstajala, ker občina ni pravočasno vrnila posojila, za kar je bil v letu 2007 na Okrajnem sodišču Celje sprožen tožbeni postopek (na podlagi zahtevka upravljavca sredstev EZRD je predlog podalo Državno pravobranilstvo). Postopek se je zaključil 20. 5. 2010 z dogovorom o reprogramu št. 473-85/2007/16. Na podlagi reprograma je občina v letu 2010 poravnala celotno glavnico reprogramiranega posojila. Pogoj za sklenitev dogovora o reprogramu pa je bilo poplačilo zakonskih zamudnih obresti in vseh sodnih stroškov občine. V dogovoru je določeno, da se obseg zadolžitve Občine Štore zmanjša v letu 2011, in sicer za 20 tisoč evrov, kar pomeni, da je dogovorjeno obročno odplačevanje. Tak postopek, ki vključuje odobravanje novega posojila pred zapadlostjo starega, oziroma dogovarjanje postopnega dolgoročnega odplačevanja posojil, ni v skladu z določili 15. člena Pravilnika za upravljanje likvidnosti v sistemu EZR³²⁶. Obročni način odplačevanja posojil je imela občina določen že v preteklosti in se ni izvajal tako, kot je bilo dogovorjeno³²⁷. Obseg danih likvidnostnih posojil občini sicer ni velik (predstavlja le 0,2 promila aktive EZRD) in občina izpolnjuje vse pogoje za najem likvidnostnih posojil pri EZRD (saj je vključena v enotni sistem). Glede na ugotovljeno prezadolženost in nezmožnost vračanja posojila bi moral upravljavec EZRD pred odobravanjem novih posojil upoštevati načelo varnosti, kot ga določa 68. člen ZJF.

2.4.2.4 Kratkoročni depoziti

EZRD je izkazal na zadnji dan leta 2010 za 711.234.940 evrov kratkoročnih depozitov, in sicer

³²³ (P) [REDACTED]

(P)

³²⁴ (P) – POSLOVNA SKRIVNOST.

³²⁵ Za dano posojilo občini v letu 2006 (št. 02600094) v vrednosti 30 milijonov tolarjev oziroma 125.187,78 evra ter pripadajoče zamudne obresti.

³²⁶ Uradni list RS, št. 100/02, 78/04, 137/06, 115/07, 91/08, 22/10.

³²⁷ V letu 2005 je dogovorjeno odplačevanje v vrednosti 125 000 evrov, v letu 2007 v vrednosti 93 000 evrov, v letih 2008 in 2009 pa 10 000 evrov.

402,5 milijona evrov do poslovnih bank in skoraj 309 milijonov evrov do Banke Slovenije. Zaključno stanje depozitov leta 2010 predstavlja le eno tretjino začetnega stanja depozitov, saj so bili ti izkazani v vrednosti 2.051.248.287 evrov. Terjatve so sklenjene na podlagi depozitnih pogodb na rok in so v skladu s pravnimi podlagami oziroma pravilnikom, ki ureja nalaganje prostih denarnih sredstev izven sistema EZRD.

2.4.2.5 Denarna sredstva

EZRD na zadnji dan leta 2010 izkazuje na svojem računu pri Banki Slovenije stanje 4.154.320,17 evra v štirih različnih valutah. Prav tako stanje sredstev v glavni knjigi EZRD je na IOP obrazcu potrdila tudi Banka Slovenije. Stanje denarnih sredstev po virih, obsegu, vrstah valut in gibanju je pravilno in temeljito prikazano v Poročilu o poslovanju.

Proračunski uporabniki, vključeni v EZRD, so imeli na zadnji dan leta na svojih podračunih za 581.008.012,19 evra denarnih sredstev. Zakladniški podračun ta denarna sredstva na podlagi 4. člena Pravilnika o računovodenju enotnega zakladniškega računa evidentira v svojih poslovnih knjigah (kot lastna denarna sredstva na kontih 110 in 112) ob hkratnem izkazovanju obveznosti do subjektov, vključenih v EZRD (na kontu 245). Tako je zagotovljeno, da so v poslovni knjigi upravljavca EZRD izkazana denarna sredstva, s katerimi EZRD upravlja.

Ta denarna sredstva izkazujejo proračunski uporabniki tudi v svojih poslovnih knjigah in bilancah, ki so jih dolžni sestavljati. Edina konsolidacija teh sredstev je predvidena za pripravo konsolidirane premoženjske bilance države in občin po 93. členu ZJF, v kateri proračunski uporabniki izkažejo svoja lastna denarna sredstva na računu kot terjatev do upravljavca sistema enotnega zakladniškega računa.

Tabela 31: Največji obseg sredstev na računih na dan 31. 12. 2010

Lastnik podračuna	Številka podračuna	V evrih	V odstotkih
Skupaj Republika Slovenija ³²⁸	več podračunov	321.658.839,59	55,36
Ministrstvo za zdravje	011006000000804	11.010.770,84	1,90
Ministrstvo za finance	011007500109970	15.747.046,81	2,71
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	011006000006910	14.243.102,36	2,45
Sklad Republike Slovenije za nasledstvo	več podračunov	9.214.352,76	1,59
Skupaj		371.874.112,36	64,00

Vir: glavna knjiga EZRD za leto 2010.

Po določilih Pravilnika za upravljanje likvidnosti sistema enotnega zakladniškega računa (5. člen) se opravi obračun obresti za prosta denarna sredstva za vsak podračun posebej.

³²⁸ Vključena so tudi namenska sredstva na podračunih za prejete donacije (sredstva Evropske unije).

V Pravilniku o načinu obrestovanja, rokih obračuna in plačilu obresti ter določanju obrestnih mer za posle sistema enotnega zakladniškega računa³²⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o obrestovanju) in v 5. členu Pravilnika za upravljanje likvidnosti sistema enotnega zakladniškega računa je določeno, da se prosta denarna sredstva na podračunih obrestujejo z letno obrestno mero³³⁰.

2.4.2.6 Prejete vloge

EZRD je v začetnem stanju leta 2010 izkazal za 3.016.167.857 evrov vlog subjektov, vključenih v sistem, na koncu leta pa 1.908.349.210 evrov takšnih vlog, kar pomeni, da se je obseg sredstev bistveno (za 42 odstotkov) zmanjšal.

Tabela 32: Struktura vlog v EZRD na dan 31. 12. 2010

Vlagatelj	Znesek v evrih	Delež v odstotkih
Državni proračun	1.242.765.060	65,12
Drugi subjekti	645.584.150	33,83
Zdravstveni sklad	20.000.000	1,05
Skupaj	1.908.349.210	100,00

Vir: glavna knjiga EZRD za leto 2010.

Največji delež predstavljajo vloge proračuna države, ki so, razen v dveh primerih, dane na manj kot 30 dni.

Iz analitičnih evidenc EZRD je razvidno, da za proračunom države največji obseg predstavljajo vloge naslednjih skladov: Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije³³¹, Stanovanjski sklad Republike Slovenije, Sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj, Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, EKO sklad, j. s., Javni sklad za razvoj kadrov in štipendije, Sklad Republike Slovenije za nasledstvo. Pri vsakemu je ugotovljeno več kot 10 milijonov evrov vlog in pri nekaterih je ročnost vlog (predvsem pri Stanovanjskem skladu Republike Slovenije in pri Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije) več kot 300 dni.

Na vloge se obračunavajo obresti v skladu s 7. in 8. členom pravilnika o obrestovanju. Pri izračunu obrestne mere se upošteva tudi stroške upravljanja, ki se odštejejo od pričakovane obrestne mere za depozit primerljive ročnosti.

³²⁹ Uradni list RS, št. 22/10.

³³⁰ Izračunana je na podlagi mesečnega obračuna obresti za nočne depozite pri poslovnih bankah in vsote obresti za stanje na računu EZRD pri Banki Slovenije, stroškov posameznega naloga za nočno deponiranje za mesec obračuna, dni v mesecu ter povprečnega stanja nočnih depozitov in denarja na EZRD. Obračun je vgrajen v sistem spremljanja gibanja sredstev in ni bil predmet preverjanja v tej reviziji.

³³¹ Po določilih 3. člena Zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 19/10-UPB2, 56/10-ORZSKZ16, deluje sklad kot javni zavod in ne kot javni sklad.

2.4.2.7 Druge ugotovitve o bilanci stanja

Bilanca stanja EZRD ni bila vključena v zbirno bilanco stanja proračuna države za leto 2010.

2.4.2.8 Izkaz prihodkov in odhodkov

V letu 2010 je EZRD izkazal naslednje podatke v izkazu prihodkov in odhodkov (IPO).

Tabela 33: Izkaz prihodkov in odhodkov od 1. 1. do 31. 12. 2010

v evrih			
Opis	2010	2009	Indeks 10/09
Prihodki od obresti	96.113.124	46.224.057	208
Izdatki za blago in storitve	113		
Plačila obresti	44.428.606	30.365.229	146
Proračunu pripadajoči presežek	20.037.005	10.247.229	196
Skupaj odhodki	64.465.724,00	40.612.458,00	159
Presežek prihodkov nad odhodki	31.647.400	5.611.599	564

Vir: izkaz prihodkov in odhodkov od 1. 1. do 31. 12. 2010.

Ministrstvo za finance oziroma Direktorat za zakladništvo kot upravljavec EZRD pri svojem poslovanju in tudi v svojih poslovnih knjigah ne izkazuje nobenih stroškov upravljanja³³², a je te vračunal v obrestne mere, ki jih zaračunava prejemnikom posojila (povečuje), in v obrestne mere za vloge (zmanjšuje), in sicer kot razmik. Ker je vključevanje v EZRD za neposredne in posredne proračunske uporabnike države obvezno in so vsi stroški in vsa tveganja iz posla upravljanja s sredstvi prenesena na državo (oziroma Ministrstvo za finance kot proračunskega uporabnika), in ker določanje stroškov upravljanja kot razmik ne odraža dejanskega izračuna stroškov, je takšno zaračunavanje stroškov upravljanja neprimerno. Neustrezen je tudi način izračuna stroškov upravljanja kot razmik, saj ne zagotavlja dejanske transparentnosti poslovanja EZRD, temveč se realizira kot večja razlika med prejetimi in plačanimi obrestmi, kar predstavlja presežek upravljanja, ki se razporedi proračunu države in na rezerve EZRD. EZRD bi lahko zaračunaval stroške upravljanja za tiste proračunske uporabnike (npr. občine), ki prostovoljno vstopajo v EZRD, vendar bi stroške upravljanja ob tem moral njihov izračun transparentno prikazati.

Preverjena je bila pravilnost obračuna proračunu pripadajočega presežka za leto 2009, ki je izkazan kot odhodek iz poslovanja.

³³² Vse stroške upravljanja (zaposleni, materialni stroški, stroški plačilnega prometa, stroški vodenja evidenc) nosi Ministrstvo za finance kot proračunski uporabnik, ki posle upravljanja tudi izvaja.

Na podlagi 68. člena ZJF³³³ je minister za finance sprejel Pravilnik o načinu ter rokih izdelave obračuna, poročanja in razporejanja presežka upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa³³⁴. Ta pravilnik v 1. členu določa, da ureja izdelavo obračuna presežka prihodkov nad odhodki od upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa države oziroma občine za preteklo obdobje, poročanje o presežku in njegovo delitev na rezervo in proračunu pripadajoči presežek. Torej naj ne bi urejal presežka, ki pripada drugim pravnim osebam, vključenim v sistem EZRD. Ker pa je iz ostalih določil pravilnika razvidno, da se celotni ugotovljeni presežek upravljanja razdeli na rezervo in presežek pripadajoč državi, posredno določa tudi, da drugim pravnim osebam, vključenim v sistem EZRD, presežek ne pripada.

Čeprav ni vplivalo na izračun presežka, pa opozarjamo, da so v obrazcu, ki je predpisan za izračun presežka, pri obračunu maksimalnega obsega oblikovanja rezerve upoštevani samo podatki o kratkoročnih naložbah. Rezerve so po določitvah pravilnika namenjene poravnavanju obveznosti zaradi neusklajenosti prihodkov in odhodkov in za tveganja pri upravljanju s sredstvi. Ker so tveganja iz dolgoročnega deponiranja, kot ga izvaja EZRD od leta 2009 bistveno večja, in ker pravilnik ne določa kratkoročnih in dolgoročnih naložb, bi bilo treba pri izračunu tako minimalnega kot maksimalnega zneska rezerv upoštevati tudi zneske dolgoročnih naložb.

Način knjiženja izplačanega presežka je opredeljen v osmem odstavku 4. člena Pravilnika o računovodenju enotnega zakladniškega računa, ki določa, da upravljavalec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa ugotovljeno rezervo evidentira na splošnem skladu, medtem ko prenos proračunu pripadajočega dela rezultata poslovanja sistema enotnega zakladniškega računa preteklega leta evidentira kot odhodek. Za evidentiranje odhodka iz prenosa presežka je v pravilniku o EKN določen konto 405. Takšna opredelitev je posebnost, saj druge osebe javnega prava (drugi uporabniki EKN) oblikujejo rezervo prek odhodkov (na kontu 409) z oblikovanjem rezervnega sklada, presežek pa ugotavljajo in prenašajo prek kontov ugotovitev rezultata.

2.4.2.9 Račun financiranja

EZRD je v letu 2010 najel za 2.324,2 milijona evrov kratkoročnih kreditov in jih v enaki vrednosti tudi vrnil. Da gre za zelo kratkoročno zadolževanje kaže ročnost kreditov, ki je od 1 do 12 dni. Obrestne mere so se gibale od 0,26 do 0,75 odstotka in so bile izkazane v odhodkih EZRD, in sicer kot plačila obresti od kreditov poslovnim bankam v vrednosti 79 tisoč evrov.

Iz podatkov glavne knjige ni razvidno, da bi se EZRD zadolževal za pravne osebe, vključene v EZRD, temveč se je zadolževal za uravnavanje likvidnosti sistema.

V 34. člena ZIPRS1011 je določeno: *"Za učinkovito upravljanje likvidnosti sistema enotnega zakladniškega računa države se lahko ministrstvo, pristojno za finance, likvidnostno zadolžuje zunaj tega sistema v svojem imenu in za račun pravne osebe, vključene v ta sistem"*, in tudi *"Likvidnostno zadolževanje sistema enotnega zakladniškega računa države poteka prek zakladniškega podračuna države"*, ter *"Obseg zadolžitve iz prejšnjega odstavka na dan 31. decembra šteje kot*

³³³ V pravilniku je sicer navedeno, da se sprejema na podlagi 68. in 69. člena ZJF, ker pa 69. člen ureja EZR občin ga ne navajamo posebej.

³³⁴ Uradni list RS, št. 41/07, 81/09. ZJF ne določa izrecno obveznosti za sprejemanje takega predpisa.

zadolževanje pravne osebe, ki je vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države in ima na ta dan izkazan dolg do zakladniškega podračuna države." Minister za finance je sprejel Pravilnik za upravljanje likvidnosti sistema enotnega zakladniškega računa³³⁵, ki v 7. členu določa, da se minister za finance lahko zadolži za uravnavanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa, Pravilnik o zadolževanju sistema enotnega zakladniškega računa pa v 2. členu določa, da se Ministrstvo za finance oziroma Zakladnica za potrebe upravljanja likvidnosti enotnega zakladniškega računa lahko zadolži pri poslovnih bankah in z izdajanjem enomesečnih zakladnih menic.

EZRD je v letu 2010 najel za 2.324,2 milijona evrov kratkoročnih kreditov v svojem imenu in za svoj račun³³⁶, kar ni v skladu s 34. členom ZIPRS1011, zaradi česar je izkazal za 78.821 evrov neupravičenih odhodkov od obresti³³⁷.

EZRD je sistem računov, Direktorat za zakladništvo pa notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, brez pravne subjektivitete v nastopanju do bank in brez lastnih sredstev. Njena organiziranost oziroma organiziranost EZRD, kot je prikazana v uvodnem delu tega dela poročila, EZRD ne uvršča niti med neposredne proračunske uporabnike niti med posredne proračunske uporabnike. Za obe vrsti proračunskih uporabnikov so natančno določena pravila zadolževanja (soglasje, omejen obseg, poročanje, vključevanje v javni dolg). EZRD bi z zadolževanjem v svojem imenu in za svoj račun, ali v svojem imenu za račun pravne osebe³³⁸, najel ali omogočil najeti kredit proračunskemu uporabniku izven teh meril. Takšno najemanje kredita pa ne temelji na ZJF, ZOPSPU in letnih zakonov o izvrševanju proračunov Republike Slovenije. EZRD kot upravljavec je dolžan vsem, ki so vključeni v enotno upravljanje in imajo likvidnostne težave, zagotoviti posojilo znotraj sistema EZRD.

³³⁵ Uradni list RS, št. 18/04, 78/04, 22/10.

³³⁶ Krediti so najeti za upravljanje likvidnosti sistema in ne za račun pravne osebe, vključene v sistem.

³³⁷ Obresti bi po določilih 34. člena ZIPRS1011 bremenile pravno osebo, za račun katere se je kredit najel.

³³⁸ Če se istočasno ne zahteva ustrezna soglasja in izpolnjevanje pogojev za zadolževanje oseb javnega prava.

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2010 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa proračuna za leto 2010, katerega izvršitev je razvidna iz tabel 34 in 35.

Tabela 34: Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2010

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100	(7)=(4)/(3)*100
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.237.330.859	1.255.052.580	1.237.543.188	13,3	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.832.373.835	1.860.471.180	1.694.816.152	18,3	92	91
Tekoči in investicijski transferi	6.391.644.817	6.384.654.940	5.951.024.820	64,1	93	93
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	412.805.832	396.949.498	396.784.795	4,3	96	100
Vsi odhodki	9.874.155.345	9.897.128.198	9.280.168.955	100,0	94	94

Vira: finančni načrt za leto 2010 in zaključni račun.

Tabela 35: Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2010

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100	(7)=(4)/(3)*100
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.050.482.203	1.059.540.155	1.043.377.166	11,6	99	98
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.752.742.530	1.774.699.889	1.614.522.748	17,9	92	91
Tekoči in investicijski transferi	6.387.188.902	6.380.204.504	5.948.635.109	66,1	93	93
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	412.805.832	396.949.498	396.784.795	4,4	96	100
Vsi odhodki	9.603.219.467	9.611.394.046	9.003.319.818	100,0	94	94

Vira: finančni načrt za leto 2010 in zaključni račun.

Odhodki neposrednih proračunskih uporabnikov, pri katerih je bila opravljena revizija, v skupni vrednosti 9.003.319.818 evrov predstavljajo 97,02 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2010. Vzorčenje je izvedeno na 60,63 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 razmerjih³³⁹ (v nadaljevanju: ZDR), Zakonom o javnih uslužbencih³⁴⁰ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju³⁴¹ (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor³⁴² (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 naročilih³⁴³ (v nadaljevanju: ZJN-1), Zakona o javnem naročanju³⁴⁴

³³⁹ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

³⁴⁰ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

³⁴¹ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

³⁴² Uradni list RS, št. 57/07, 23/09, 91/09, 89/10.

³⁴³ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

³⁴⁴ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.

(v nadaljevanju: ZJN-2), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008³⁴⁵ (v nadaljevanju: ZIPRS0708), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009³⁴⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS0809), ZIPRS1011 ter drugih predpisov.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravilen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku. Pravilnost transferov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, ZIPRS0708, ZIPRS0809, ZIPRS1011, pravilnika o izvrševanju proračuna ter področnih predpisov.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorec. Vzorec smo določili po statistični metodi vzorčenja po denarni enoti za vse vladne proračunske uporabnike skupaj. Za preizkušanje skladnosti posameznih vrst odhodkov in transferov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega 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.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Splošne ugotovitve

Splošna proračunska rezervacija in proračunska rezerva

3.3.1.a Splošna proračunska rezervacija

Prihodki v sprejetem proračunu za leto 2010 so znašali 8.647.563.415 evrov, dovoljeni obseg sredstev proračunske rezervacije v višini dveh odstotkov iz bilance prihodkov in odhodkov je tako znašal 172.951.268 evrov.

Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije do rebalansa proračuna za leto 2010³⁴⁷ so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so znašala 41.135.407 evrov, od tega je bilo s proračunom za leto 2010 načrtovano 39.132.846 evrov, s prerazporeditvami pravice porabe po sklepih Vlade RS pa je bilo na splošno proračunsko rezervacijo na proračunsko postavko 7608 – Tekoča proračunska rezerva razporejeno 2.002.561 evrov. S sklepi Vlade RS je bilo s proračunske postavke 7608 – Tekoča proračunska rezerva razporejeno do rebalansa proračuna 15.858.593 evrov.

Prihodki v rebalansu proračuna za leto 2010 so znašali 8.106.637.503 evrov, dovoljeni obseg v višini dveh odstotkov iz bilance prihodkov in odhodkov je tako znašal 162.132.750 evrov. Z rebalansom proračuna za leto 2010 je bilo na splošni proračunski rezervaciji načrtovano 39.535.925 evrov, s prerazporeditvami pravice porabe po sklepih Vlade RS pa je bilo na splošno proračunsko rezervacijo razporejeno še

³⁴⁵ Uradni list RS, št. 92/07-UPB1.

³⁴⁶ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09, 31/09-popr., 59/09, 96/09.

³⁴⁷ Uradni list RS, št. 56/10.

84.180.443 evrov, oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije so tako znašala 123.716.368 evrov in so bila v skladu s predpisano višino. Po sprejetem rebalansu proračuna je bilo s proračunske postavke 7608 – Tekoča proračunska rezerva prerazporejeno 123.124.171 evrov na posamezne proračunske postavke neposrednih proračunskih uporabnikov.

V skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. V tabeli 36 opisujemo prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov (skupaj v znesku 40.369.140 evrov), ki so bile v neskladju z 42. členom ZJF, saj bi bilo mogoče sredstva za opisane primere pri pripravi proračuna načrtovati.

Tabela 36: Pregled prerazporeditev

	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za javno upravo	40.000	zagotovitev informacijske podpore pri lokalnih volitvah 2010
Ministrstvo za kulturo	2.300.000	aktivnosti ob 430-letnici Kobilarne Lipica, kadrovske in finančno prestrukturiranje sekundarnih dejavnosti Kobilarne Lipica ter izvedba najmanjšega obsega varstva Kobilarne Lipica v letu 2010
	481.234	investicijsko vzdrževanje in kritje materialnih stroškov za realizacijo programov javnih zavodov na področju glasbenih umetnosti
	470.000	izvedba rednega letnega javnega projektnega razpisa za sofinanciranje programskih vsebin medijev v letu 2010
	50.000	investicijsko vzdrževanje in nakupi opreme za tekoče delovanje informacijskega sistema Narodne in univerzitetne knjižnice
	20.000	vzpostavitev delovanja rezidenčnega centra za gostujoče umetnike
Ministrstvo za okolje in prostor – Agencija RS za okolje	2.000.000	izvajanje obvezne gospodarske javne službe na področju urejanja voda
	80.000	zagotavljanje osnovnega vzdrževanja zadrževalnika Vogršček
Ministrstvo za okolje in prostor – Geodetska uprava RS	1.936.598	obveščanje o poskusnem izračunu vrednosti nepremičnin
	180.000	vzpostavitev informacijskega sistema in geoportala za prostorske informacije, v skladu s sprejetim Zakonom o infrastrukturi za prostorske informacije ³⁴⁸
Ministrstvo za promet – Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo	8.623.210	izvajanje javnih gospodarskih služb vzdrževanja železniške infrastrukture in izvajanje storitev prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu

³⁴⁸ Uradni list RS, št. 8/10.

	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za promet – Direkcija RS za ceste	1.565.406	plačilo odškodnin za nepremoženjsko škodo zaradi povečanega težkega tovornega prometa
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	2.694.103	financiranje študijske dejavnosti univerz
Ministrstvo za zdravje	1.884.166	nakup linearnega pospeševalnika na Onkološkem inštitutu
Ministrstvo za zunanje zadeve	2.115.864	pokrivanje stroškov diplomatsko konzularnih predstavništev v tujini
Pravosodni organi ³⁴⁹	1.121.395	poravnavanje obveznosti stroškov sodnih postopkov iz Zakona o alternativnem reševanju sodnih sporov ³⁵⁰
	7.774.707	sredstva za plače
Statistični urad RS	728.924	sredstva za popis kmetijstva, ki ga izvaja urad vsakih deset let
Urad za makroekonomske analize in razvoj	25.403	sredstva za stroške obratovanja in tekočega vzdrževanja
Urad Vlade RS za Slovence v zamejstvu in po svetu	500.000	sredstva za večnamensko središče za delovanje domače manjšinske skupnosti ter gostovanja slovenskih profesionalnih kulturnih prireditev
Skupaj	34.591.010	

Vir: Ministrstvo finance.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Vlada RS je izdala sklep o prerazporeditvi sredstev iz splošne proračunske rezervacije za financiranje obvezne gospodarske javne službe. Direkcija RS za vodenje investicij v JŽI pa zaradi kasnejšega rebalansa proračuna dejansko ni financirala gospodarske javne službe iz sredstev proračunske rezervacije.

Iz splošne proračunske rezervacije je bilo za 5.778.130 evrov prerazporeditev na postavke posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov za namene naravnih nesreč. V skladu s prvim odstavkom 48. člena ZJF se v proračunu zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad. Drugi odstavek tega člena določa, da se sredstva proračunske rezerve uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, kot so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni, druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile in ekološke nesreče. Prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije za namene naravnih nesreč predstavljajo kršitev 42. člena ZJF, saj so za ta namen zagotovljena sredstva proračunske rezerve. Nepravilne prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije za namene naravnih nesreč po posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih so prikazane v tabeli 37.

³⁴⁹ Delovna sodišča, Delovno in socialno sodišče v Ljubljani, okrožna državna tožilstva, okrožna sodišča, Upravno sodišče Republike Slovenije, Višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani, Višje sodišče v Ljubljani, Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

³⁵⁰ Uradni list RS, št. 97/09.

Tabela 37: Pregled prerazporeditev

	Vrednost v evrih	Namen
Ministrstvo za gospodarstvo	5.632.130	odprava posledic škode v poplavah septembra 2010
Ministrstvo za obrambo,	70.000	pomoč ob potresu na Haitiju
Uprava RS za zaščito in reševanje	26.000	izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob poplavah v Albaniji
Ministrstvo za zunanje zadeve	50.000	pomoč ob potresu na Haitiju
Skupaj	5.778.130	

Vir: Ministrstvo finance.

3.3.1.b Proračunska rezerva

V skladu s prvim odstavkom 48. člena ZJF se v proračunu zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad. Drugi odstavek tega člena določa, da se sredstva proračunske rezerve uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč. V skladu s tretjim odstavkom 48. člena ZJF se v sredstva proračunske rezerve izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v vrednosti, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5 odstotka prejemkov proračuna. Prejemki rebalansa proračuna za leto 2010 so znašali 11.792.120.874 evrov, oblikovana proračunska rezerva z rebalansom proračuna pa je bila v vrednosti 3.779.152 in je bila v skladu s predpisano vrednostjo. Razpoložljiva sredstva proračunske rezerve so v letu 2010 obsegala tudi prenesena sredstva iz leta 2009 in druge prihodke in so skupno znašala 39.039.249 evrov.

Razporejena sredstva proračunske rezerve na podlagi sklepov Vlade RS so v letu 2010 znašala 1.561.928 evrov, na podlagi ZOPNN 23.540.165 evrov in na podlagi Zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju³⁵¹ 70.559 evrov.

Pri oblikovanju in razporeditvi sredstev proračunske rezerve sicer nismo odkrili nepravilnosti, opozarjamo pa na določbo drugega odstavka 29. člena ZIPRS1011, v skladu s katerim so se lahko sredstva proračunske rezerve v letu 2010 uporabljala tudi za programe za odpravo posledic v skladu z ZOPNN, in sicer za program odprave posledic neurja s točo iz julija in avgusta 2005 ter program odprave posledic neurja s točo iz junija 2006. ZJF opredeljuje več instrumentov Vlade RS, ki omogočajo ohranjanje ravnovesja med prejemki in izdatki proračuna med izvrševanjem proračuna. Eden izmed njih je tudi proračunska rezerva. Ker med pripravo proračuna ni mogoče načrtovati vseh dogodkov, ki se lahko nepričakovano pripetijo med letom in zahtevajo dodatne izdatke države, ZJF omogoča, da se v proračunu oblikuje proračunska rezerva. Določba, kot je zapisana v 29. členu ZIPRS1011, ki omogoča uporabo sredstev proračunske rezerve tudi za odpravo posledic naravnih nesreč iz preteklih let, povečuje tveganje, da oblikovana sredstva proračunske rezerve v posameznem proračunskem letu ne bodo zadostovala za odpravo posledic naravnih nesreč, ki so se zgodile v tem letu oziroma v letu pred tem.

³⁵¹ Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

Priporočilo 3

Vladi RS priporočamo, naj v zakone o izvrševanju proračuna Republike Slovenije ne vključuje izjem. Iz zakonskih določb namreč izhaja, da se sredstva za odpravo posledic naravnih nesreč oziroma škode v gospodarstvu načrtujejo v rednem delu proračuna. Le če je program odprave posledic naravnih nesreč oziroma škode v gospodarstvu sprejet v istem letu, kot se je zgodila naravna nesreča, se lahko sredstva za odpravo posledic naravnih nesreč oziroma škode v gospodarstvu zagotovijo iz proračunske rezerve. Enako velja, če je Vlada RS odločila o uporabi sredstev za te namene v septembru ali kasneje v preteklem proračunskem letu.

Predobremenjevanje proračuna

3.3.1.c Neposredni proračunski uporabniki lahko prevzemajo in plačujejo obveznosti, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih proračunskih letih v breme proračunov prihodnjih let pod pogoji, ki jih določata ZJF in ZIPRS1011. ZJF v 51. členu določa, da lahko neposredni proračunski uporabniki prevzemajo obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih le, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. V 19. členu ZIPRS1011 je za posamezne namene določen največji dovoljeni obseg prevzetih obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Pravilnik o izvrševanju proračuna v posameznih členih od 140. do 157. člena določa način prevzemanja obveznosti v breme proračuna ter evidentiranje prevzetih obveznosti. Posamezni neposredni proračunski uporabnik evidentirajo sklenjene pogodbe v evidenco pogodb v sistemu MFERAC³⁵², prevzete obveznosti v breme proračuna pa se evidentirajo v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca Finančni elementi predobremenitev (v nadaljevanju: FEP). S tem ko se prevzete obveznosti evidentirajo v enotno bazo predobremenitev, je Ministrstvo za finance obveščeno o prevzetih obveznostih v breme tekočega proračuna in proračunov prihodnjih let.

Ministrstvo za finance je za leto 2010 predložilo podatke o pogodbah, ki so jih posamezni neposredni proračunski uporabnik sklenili s partnerji, in podatke o prevzetih obveznostih v breme proračuna³⁵³. Pri pregledu podatkov smo ugotovili, da:

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

³⁵² MFERAC – enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

³⁵³ 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 38: Aktivne in sklenjene pogodbe v letu 2010

	Aktivne pogodbe ³⁵⁴			Sklenjene pogodbe v letu 2010 ³⁵⁵		
	Število pogodb	Vrednost pogodb v evrih	Vrednost predobremenitev v evrih	Število pogodb	Vrednost pogodb v evrih	Vrednost predobremenitev v evrih
Pogodbe, ki so v evidenci pogodb:	10.890	1.725.155.963	12.027.538.546	6.606	693.498.411	569.908.113
• pogodbe brez določene vrednosti	772	0	2.284.713.653	195	0	6.345.739
• pogodbe z vrednostjo	10.118	1.725.155.963	9.742.824.893	6.411	693.498.411	563.562.374
• pogodbe, ki niso v evidenci pogodb	6.612	0	1.028.339.854	0	0	0

Vira: evidenci o pogodbah in predobremenitvah.

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

- med pogodbami, ki so v evidenci pogodb (MFERAC), je 772 takšnih, ki imajo podatke o znesku dinamike predobremenitve proračuna za posamezna leta, nimajo pa podatka o vrednosti pogodbe; med temi pogodbami je 195 takšnih, ki so bile sklenjene v letu 2010;
- določeno število pogodb, ki so bile sklenjene pred letom 2009, ni zajetih v evidenci pogodb; ocenjujemo, da je število pogodb, ki jih ni v evidenci pogodb, vsaj 6.612 v skupni vrednosti najmanj 1.028.339.854 evrov; vse pogodbe, ki so bile sklenjene v letu 2010, pa so evidentirane v evidenci pogodb.

Iz predložene dokumentacije je razvidno, da posamezni neposredni proračunski uporabnik v evidenco pogodb niso vnesli vseh pogodb, ki so bile sklenjene pred letom 2009.

³⁵⁴ Aktivne pogodbe so vse pogodbe, ki so bile sklenjene do vključno leta 2010 in so veljale v letu 2010.

³⁵⁵ Sklenjene pogodbe v letu 2010 so vse pogodbe, ki so bile sklenjene v letu 2010 ali prej, vendar z začetkom veljavnosti 1. 1. 2010.

Tabela 39: Pogodbe, sklenjene v letu 2010

	Število pogodb	Razlika v evrih
Pogodbe, kjer je vrednost pogodbe večja od predobremenitev	1.695	150.326.578
Pogodbe, kjer je vrednost pogodbe manjša od predobremenitev	619	26.736.280
Pogodbe, kjer je vrednost pogodbe enaka predobremenitvam	4.292	0

Vira: evidenci o pogodbah in predobremenitvah.

Iz analize in obdelave podatkov³⁵⁶ iz evidence pogodb in evidence predobremenitev je razvidno, da je v evidencah 1.695 pogodb, kjer je vrednost pogodbe večja od vrednosti predobremenitev, kar pomeni, da so v proračunu izkazane predobremenitve vsaj za 150.326.578 evrov prenizko. V evidenci pogodb je tudi 619 pogodb, kjer je vrednost pogodbe manjša od vrednosti predobremenitev, kar pomeni, da so v proračunu izkazane predobremenitve vsaj za 26.736.280 evrov previsoko. Ostale vrednosti pogodb (4.292) so bile enake vrednostim predobremenitev.

Na podlagi 19. člena ZIPRS1011 lahko neposredni proračunski uporabniki prevzemajo obveznosti v breme proračuna do leta 2012 oziroma v določenih primerih tudi za daljše obdobje. Predobremenitve v obdobju od leta 2010 do leta 2012 se nanašajo na drugi odstavek 19. člena ZIPRS, predobremenitve po letu 2012 pa se nanašajo predvsem na izjeme, ki se nanašajo na četrti odstavek 19. člena ZIPRS1011. Iz evidence o predobremenitvah je razvidno, da so na podlagi nekaterih že sklenjenih pogodb njihove predobremenitve evidentirane do leta 2016.

Tabela 40: Pregled predobremenitev po letih za vse aktivne pogodbe v letu 2010

Leto	Znesek predobremenitev
2010	673.285.651
2011	332.669.297
2012	93.153.980
2013	12.717.211
2014	2.944.879
2015	2.090.079
2016	249.511

Vira: evidenci o pogodbah in predobremenitvah.

³⁵⁶ Pri analizi in obdelavi podatkov smo upoštevali evidence Ministrstva za finance, ki vključujejo podatke iz evidence sklenjenih pogodb posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov, ter podatke iz evidence izvedenih predobremenitev.

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

Pri revidiranju posameznih izplačil iz proračuna in predobremenitev smo ugotovili:

- neposredni proračunski uporabnik 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 3.3.3.q;
- neposredni proračunski uporabnik je proračun predobremenil v neskladju s pogodbo – točke 3.3.3.n, 3.3.4.c in 3.3.4.f;
- neposredni proračunski uporabnik ni izkazal vseh dejansko prevzetih obveznosti – točka 3.3.3.q,

zato z analitičnimi postopki in z revidiranjem posameznih izplačil ni mogoče potrditi pravilnosti predobremenitve proračuna za leto 2010 in prihodnja leta.

Prepoved poslovanja z državo

3.3.1.d Na podlagi 17. člena Zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo³⁵⁷ (v nadaljevanju: ZNOJF-1) in 35. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije³⁵⁸ (v nadaljevanju: ZIntPK) naročniki, ki poslujejo po predpisih o javnem naročanju, ne smejo poslovati s subjekti, v katerih je funkcionar, ki pri tem naročniku opravlja funkcijo, ali njegov družinski član član posloводства, ali je neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot 5 odstotkih udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu. Prepoved iz teh členov smiselno velja tudi za državne pomoči in druge oblike pridobivanja sredstev od naročnikov, ki poslujejo po predpisih o javnem naročanju ter za koncesije in druge oblike javno-zasebnega partnerstva.

Komisija za preprečevanje korupcije je po ZNOJF-1 objavljala sklepe³⁵⁹ o objavi seznama poslovnih subjektov, s katerimi na podlagi določb Zakona o preprečevanju korupcije³⁶⁰ (v nadaljevanju: ZPKor) ne smejo poslovati naročniki iz prvega, drugega in tretjega odstavka 28. člena ZPKor, ter Evidenco poslovnih subjektov iz 35. člena ZIntPK na svoji spletni strani³⁶¹.

Nekateri neposredni proračunski uporabniki so v letu 2010 v poslovanju s subjekti – v katerih je bil funkcionar, ki je pri tem neposrednem proračunskem uporabniku opravljal funkcijo, ali je bil njegov družinski član član posloводства, ali je bil kateri od njih neposredno ali prek drugih pravnih oseb udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu –, izkazali odhodke v skupni vrednosti 1.750 evrov, ki se nanašajo na nakup literature in na plačila stroškov zagovornikov v ustavljenih sodnih postopkih. V navedenih primerih se izkazuje promet na računih, vendar to ni posledica sklepanja poslov države, temveč poplačilo stroškov postopkov fizičnih oseb. Na podlagi navedenih dejstev ugotavljamo, da so ti neposredni proračunski uporabniki poslovali v skladu s 17. členom ZNOJF in 35. členom ZIntPK.

³⁵⁷ Uradni list RS, št. 20/06, prenehal veljati 5. 6. 2010 z uveljavitvijo ZIntPK.

³⁵⁸ Uradni list RS, št. 45/10.

³⁵⁹ Uradni list RS, št. 43/07, 68/07, 29/08, 55/08, 91/08, 94/09, 25/10.

³⁶⁰ Uradni list RS, št. 2/04.

³⁶¹ <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=88>.

Proračunski skladi

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

3.3.1.e Proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode je podračun, ustanovljen na podlagi ZIJZ. Sredstva se morajo v skladu z ZIJZ zbirati na posebnem računu pri Ministrstvu za zdravje, ločeno od ostalih proračunskih sredstev. Proračunski sklad se financira iz dela namenskih sredstev, določenih z državnim proračunom, sredstev od prodaje in oddaje stavb in opreme javnih zdravstvenih zavodov, dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, ter daril, volil in drugih namenskih sredstev.

Poraba proračunskega sklada na Ministrstvu za zdravje poteka na postavki 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 tem zakonu, 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. To obveznost podrobno določi minister, pristojen za zdravje. Namesto amortizacije se v ustrezni vrednosti lahko uporabi kak drug vir sredstev javnega zdravstvenega zavoda za njegovo obvezno soudeležbo pri financiranju investicije. Likvidnostne presežke sredstev na posebnem računu mora ministrstvo za zdravje v skladu z 8. členom ZIJZ do njihove namenske porabe nalagati v sistem EZRD, na način in pod pogoji, ki veljajo za sistem EZRD.

Ministrstvo za zdravje 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, na dan 31. 12. 2009 v znesku 3.460.442 evrov in 11.010.771 evrov na dan 31. 12. 2010. V leto 2007 je ministrstvo s proračunske postavke 3564 – Investicije v javne zdravstvene zavode preneslo na proračunski sklad sredstva v znesku 12.614.051 evrov, v leto 2008 sredstva v znesku 21.540.352 evrov, v leto 2009 prenosa sredstev ni bilo, v letu 2010 pa je ministrstvo preneslo 6.405.011 evrov.

Tabela 41: Proračunski sklad po ZIJZ 2010

		v evrih
Opis	Leto 2010	
1 Stanje na dan 1. 1.	3.460.442	
2 Ostale spremembe	6 187 (13.933)	
3 Prilivi skupaj (4+5)	15.287.618	
3.1 Del namenskih sredstev, določenih z državnim proračunom		
3.2 Sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavod ne potrebuje za opravljanje svoje dejavnosti	339.254	
3.3 Del amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, določen z ZIJZ	8.403.266	
3.4 Obresti od prilivov (pozitivno stanje na računu – proračunska postavka 2229)	2.073	
3.5 Darila, volila in druga namenska sredstva, če se izrecno ne nanašajo na določen javni zdravstveni zavod		
3.6 Prejemki od sredstev, ki jih osebe zasebnega prava namenijo za investicije v opremo in objekte javnih zdravstvenih zavodov	138.015	
4 Prenos sredstev s proračunske postavke 3564 na proračunsko postavko 875	6.405.011	
5 Prenos sredstev s proračunske postavke 2229 na proračunsko postavko 875 (3.2+3.3+3.4+3.6)	8.882.608	
6 Obresti (od stanja na računu in vezave depozitov)	152.121	
7 Sprememba vezave depozita	7.000.000	
8 Odliivi skupaj	14.875.671	
9 Stanje na računu na dan 31. 12. (1+2+3+6+7-8)	11.010.770	
10 Vrednost depozitov na dan 31. 12. 2010	20.000.000	

Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

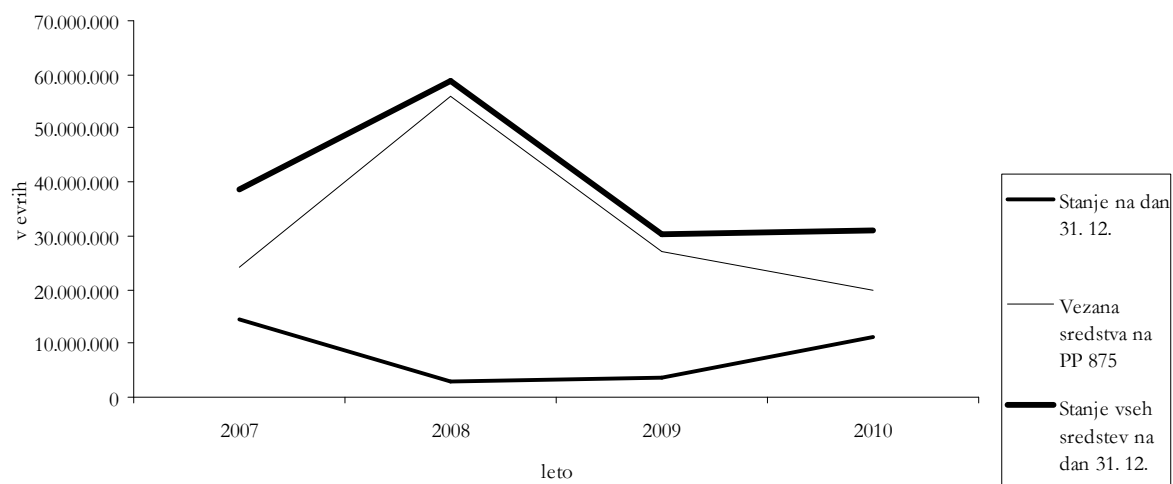
V skladu z 8. členom ZIJZ bi moralo Ministrstvo za zdravje likvidnostne presežke sredstev na podračunu sklada za investicijska vlaganja do njihove namenske porabe nalagati v sistem EZRD, na način in pod pogoji, ki veljajo za sistem EZRD, kljub temu pa je bilo stanje 11.010.771 evrov na podračunu navedenega proračunskega sklada na dan 31. 12. 2010.

Pojasnilo ministrstva

V obdobju od 30. 11. 2010 do 15. 2. 2011 je imelo ministrstvo vezana prosta denarna sredstva sklada v vrednosti 20.000.000 evrov, da bi se bilo mogoče izogniti likvidnostnim težavam in tveganjem pri poravnavi predvidenih plačil ter omogočiti nemoteno delo in finančno poslovanje ministrstva, vezava razlike v vrednosti 11.010.771 evrov pa po mnenju

ministrstva ni bila primerna.

Slika 3: Sredstva na podračunu Ministrstva za zdravje za obdobje od leta 2007 do leta 2010



Vir: podatki Ministrstva za zdravje.

Ministrstvo za zdravje je imelo sredstva s proračunske postavke 875 vezana na zakladniškem podračunu sistema EZRD. Na dan 31. 12. 2010 je imelo 20.000.000 evrov vezanih sredstev.

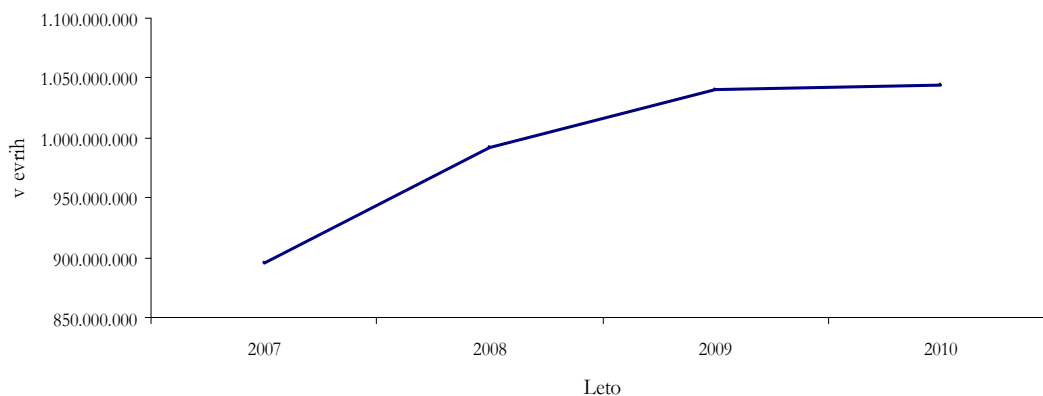
Ministrstvo za zdravje se o vrednosti sredstev, ki jih veže, odloči na podlagi predobremenitev na proračunski postavki 875 in načrtovanih plačil v določenem prihodnjem obdobju.

3.3.2 Plače in drugi odhodki zaposlenim

Obseg sredstev za plače

3.3.2.a V letu 2010 je bilo skupaj za plače vladnih proračunskih uporabnikov porabljen 1.043.377.166 evrov. Podatke o sredstvih, namenjenih izplačilu plač in delovni uspešnosti, smo črpali iz glavne knjige proračuna, podatke za dodatek po 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 leta 2007 do leta 2010



Vir: glavna knjiga proračuna.

Obseg sredstev za plače se je v letu 2010 glede na leto 2009 povečal za 0,33 odstotka, glede na leto 2007 pa za 16,43 odstotka. Na povečanje obsega sredstev za plače v letu 2010 je vplivalo povišanje osnovne plače plačnih razredov³⁶², gibanje zaposlenih med letom, napredovanja javnih uslužbencev, premestitve javnih uslužbencev na zahtevnejša delovna mesta in podobno.

Sredstva za povečanje obsega dela

3.3.2.b V letu 2010 so se sredstva za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela javnih uslužbencev izplačevala na podlagi 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence³⁶³ (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:

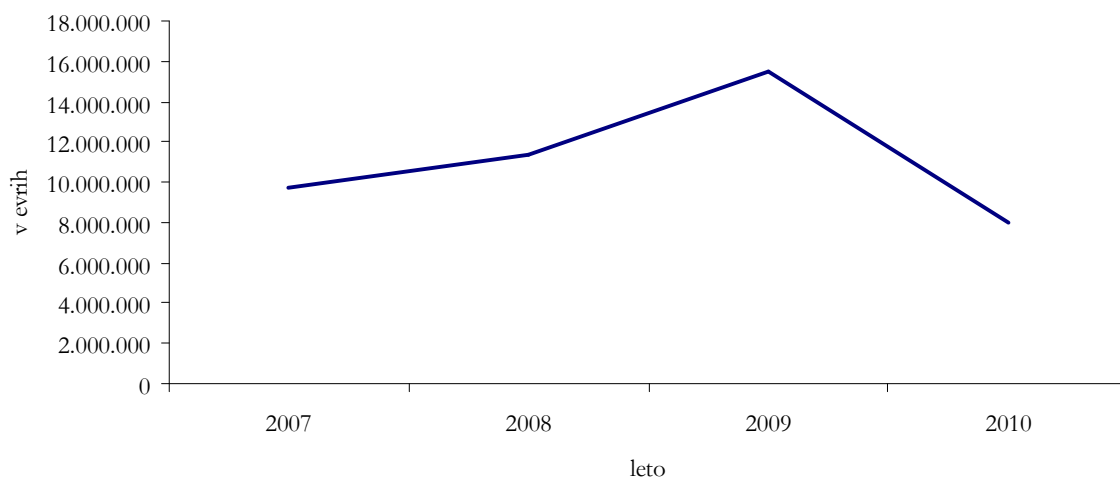
- povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna;
- opravi povečan obseg dela v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi Vlada RS s svojim aktom in za katerega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

Vladni proračunski uporabniki so javnim uslužbencem v letu 2010 za delovno uspešnost izplačali 7.975.198 evrov. Vsa izplačana delovna uspešnost se nanaša na delovno uspešnost iz povečanega obsega dela (v nadaljevanju: delovna uspešnost).

³⁶² S 1. 1. 2010 za 0,2 odstotka in s 1. 7. 2010 za 0,65 odstotka.

³⁶³ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

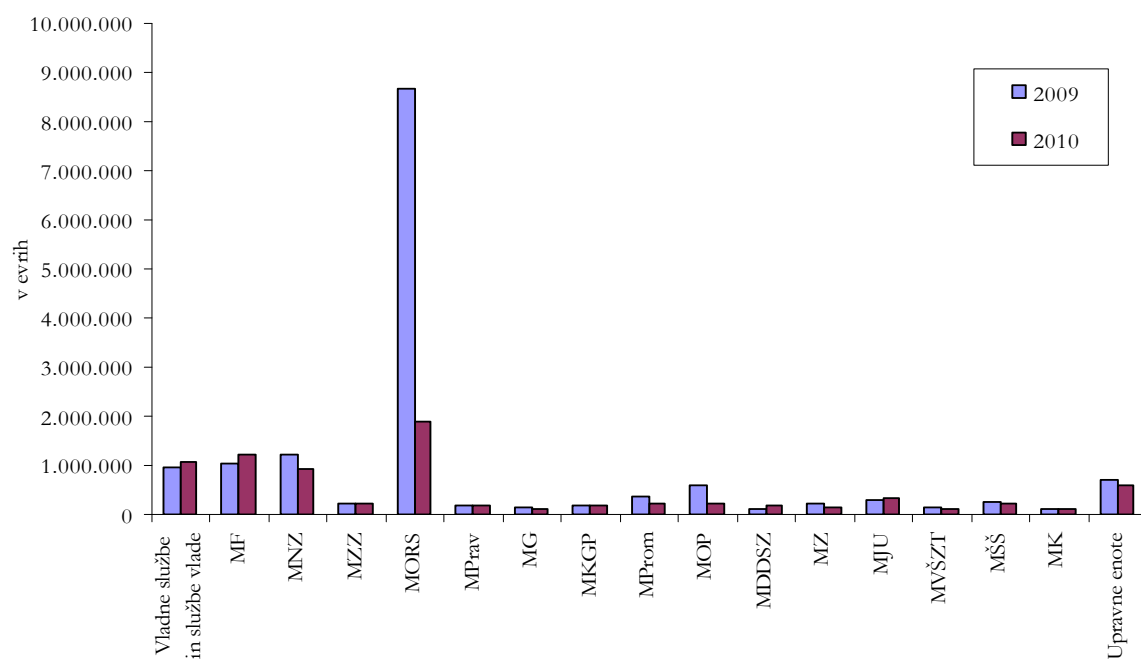
Slika 5: Obseg sredstev za povečan obseg dela v obdobju od leta 2007 do leta 2010



Viri: glavne knjige proračuna.

V letu 2010 so se sredstva za celotno delovno uspešnost za vladne proračunske uporabnike glede na leto 2009 zmanjšala za skoraj 50 odstotkov.

Slika 6: Delovna uspešnost po vladnih proračunskih uporabnikih



Viri: glavne knjige proračuna.

Največ sredstev iz delovne uspešnosti za povečan obseg dela je bilo izplačanih javnim uslužbencem na Ministrstvu za obrambo in predstavljajo 24 odstotkov vseh sredstev izplačanih za delovno uspešnost za povečan obseg dela. Tolikšen obseg povečanega obsega dela na Ministrstvu za obrambo je posledica določb ZSPJS in 59. člena Zakona o službi v Slovenski vojski³⁶⁴ (v nadaljevanju: ZSSloV). Izplačila na podlagi 59. člena ZSSloV so znašala 1.187.430 evrov, izplačila na podlagi 22.e člena ZSPJS pa 701.650 evrov.

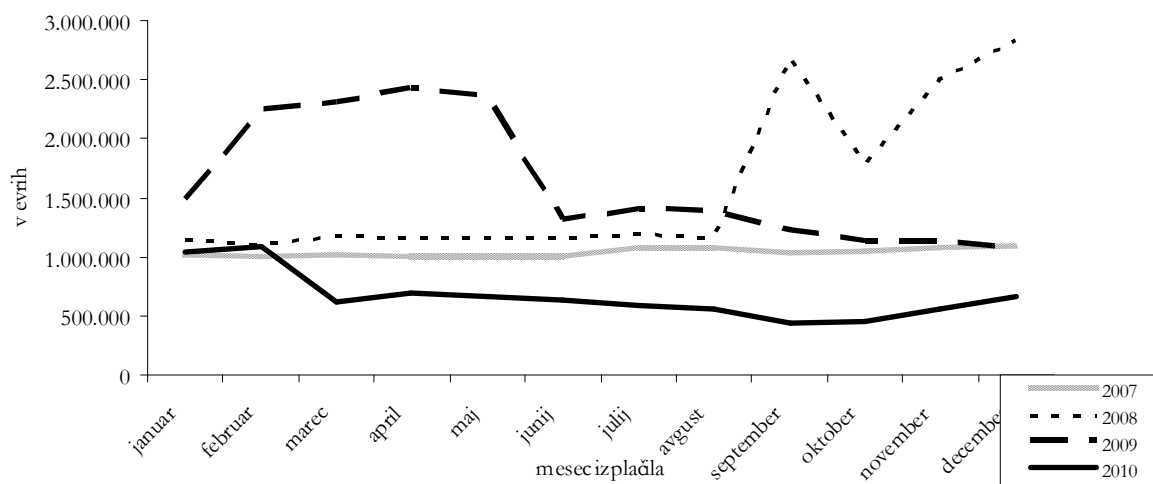
Sredstva za delovno uspešnost za povečan obseg dela so se zvečala pri naslednjih proračunskih uporabnikih: Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve za 93 odstotkov, Ministrstvu za finance za 18 odstotkov, vladnih službah in službah vlade za 13 odstotkov, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za devet odstotkov, Ministrstvu za javno upravo za osem odstotkov in Ministrstvu za zunanje zadeve za en odstotek.

Tako kot povečanja ugotavljamo tudi znižanja sredstev za delovno uspešnost za povečan obseg dela, in sicer: Ministrstvo za notranje zadeve za 23 odstotkov, Ministrstvo za obrambo za 78 odstotkov oziroma za 6.788.714 evrov, Ministrstvo za pravosodje za šest odstotkov, Ministrstvo za gospodarstvo za 31 odstotkov, Ministrstvo za promet za 40 odstotkov, Ministrstvo za okolje in prostor za 60 odstotkov, Ministrstvo za zdravje za 33 odstotkov, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za 26 odstotkov, Ministrstvo za šolstvo in šport za 20 odstotkov in Ministrstvo za kulturo za tri odstotke.

Skupna vrednost povišanj glede na leto 2009 znaša 440.416 evrov, skupna vrednost znižanj glede na leto 2009 pa znaša 7.933.273 evrov, od tega na Ministrstvu za obrambo 6.788.714 evrov in na ostalih 1.144.559 evrov.

Pri pregledu izplačevanja sredstev za delovno uspešnost smo preverjali tudi gibanje izplačil v posameznih mesecih.

Slika 7: Gibanje celotne delovne uspešnosti

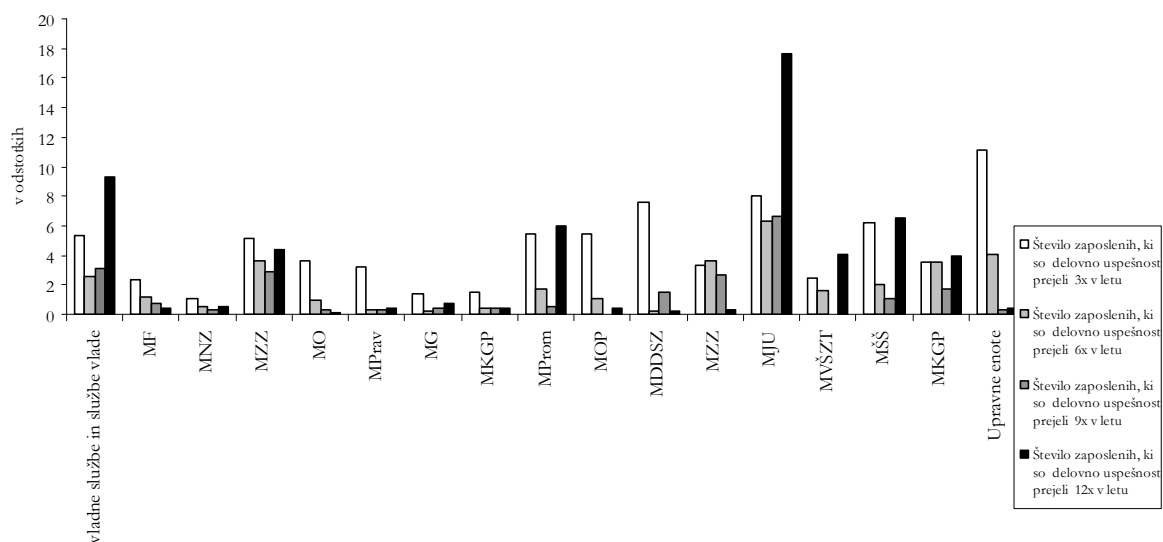


Viri: glavne knjige proračuna.

³⁶⁴ Uradni list RS, št. 68/07.

Pri pregledu gibanja celotne delovne uspešnosti po mesecih smo ugotovili, da se je povečana delovna uspešnost izplačevala v prvih in zadnjih mesecih koledarskega leta.

Slika 8: Odstotki zaposlenih³⁶⁵, ki so prejeli delovno uspešnost v letu 2010



Vir: analitična evidenca plač.

Poleg gibanja celotne delovne uspešnosti smo ugotavljali tudi, kakšen odstotek zaposlenih je za posamezno obdobje prejemal delovno uspešnost za povečan obseg dela. Od vseh zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih:

- 75,23 odstotka zaposlenih ni prejelo delovne uspešnosti za povečan obseg dela;
- 3,48 odstotke zaposlenih je prejelo delovno uspešnost tri mesece v letu;
- 1,29 odstotka zaposlenih je prejelo delovno uspešnost šest mesecev v letu;
- 0,61 odstotka zaposlenih je prejelo delovno uspešnost devet mesecev v letu;
- 1,06 odstotka zaposlenih je prejelo delovno uspešnost 12 mesecev v letu.

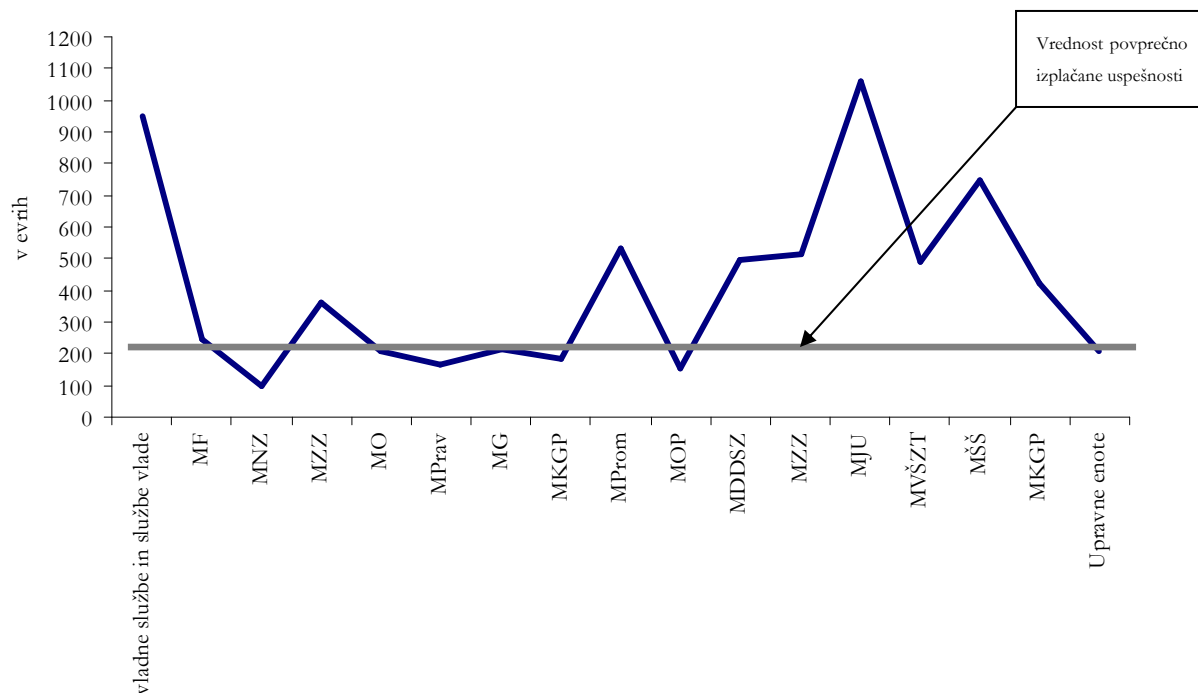
Čeprav je odstotek tistih, ki so prejeli delovno uspešnost vse leto, razmeroma majhen, pa smo pri pregledu po posameznih proračunskih uporabnikih ugotovili, da je na Ministrstvu za javno upravo kar 18 odstotkov zaposlenih prejelo delovno uspešnost vse leto, na vladnih službah in službah Vlade RS devet odstotkov, na Ministrstvu za šolstvo in šport sedem odstotkov, na Ministrstvu za promet šest odstotkov, pri ostalih vladnih proračunskih uporabnikih pa so bili ti odstotki manjši od pet. Tri in večkrat je delovno uspešnost prejelo na Ministrstvu za javno upravo, kar 39 odstotkov zaposlenih, v vladnih službah in službah Vlade RS 20 odstotkov zaposlenih, na Ministrstvu za šolstvo in šport 16 odstotkov zaposlenih, na Ministrstvu za promet 14 odstotkov, na upravnih enotah 16 odstotkov zaposlenih, na Ministrstvu za zunanje zadeve 16 odstotkov, pri ostalih vladnih proračunskih uporabnikih pa je bil ta odstotek manjši od 10.

³⁶⁵ Preračun je bil opravljen glede na število zaposlenih v novembru 2010 (zadnje izplačilo v letu 2010).

Priporočilo 4

Proračunski uporabniki naj skrbno analizirajo izplačila delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela in naj jo izplačujejo samo kot dejanski povečan obseg dela in ne kot zviševanje plač posameznikom.

Slika 9: Delovna uspešnost za leto 2010 na zaposlenega



Vira: glavna knjiga proračuna in analitična evidenca plač.

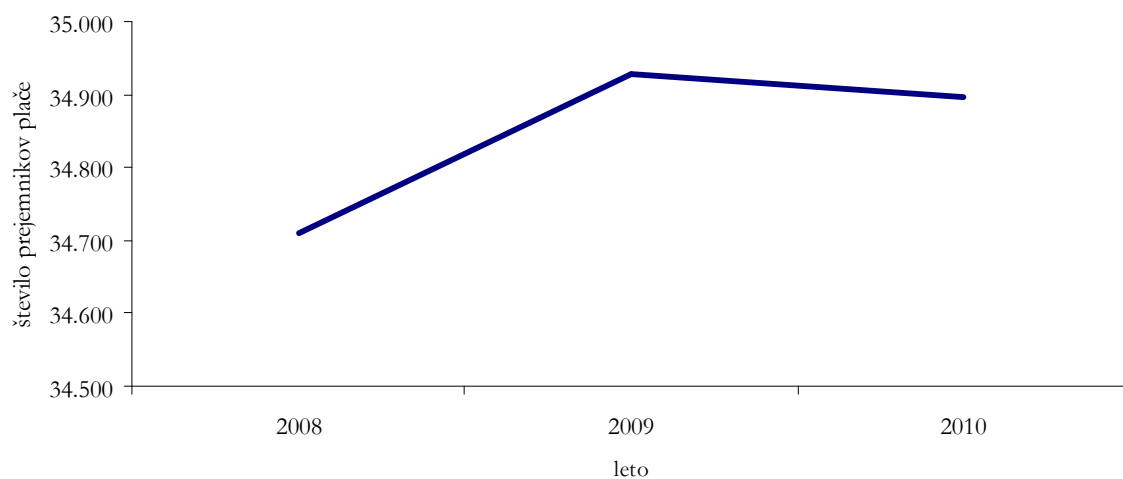
Pri analizi delovne uspešnosti smo ugotovili, da so zaposleni v letu 2010 prejeli povprečno 229 evrov delovne uspešnosti. Kot je razvidno s slike 9, zaposleni na posameznih ministrstvih prejema precej višje zneske delovne uspešnosti, kot znašajo povprečni zneski, zaposleni na posameznih ministrstvih pa ne dosegajo povprečnih zneskov delovne uspešnosti. Najvišja povprečna delovna uspešnost na zaposlenega je bila izplačana na Ministrstvu za javno upravo 1.062 evrov letno, nato v vladnih službah in službe Vlade RS z 949 evri letno, na Ministrstvu za šolstvo in šport z 748 evrov letno, ostali pa so izplačali povprečno manj kot 550 evrov letno na zaposlenega.

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. Prav tako se pri takem obsegu povečanega obsega dela pojavlja dvom o ustrezni obremenjenosti posameznega javnega uslužbenca oziroma kakovosti opravljanja rednih nalog, zlasti pa o ustrezni organiziranosti delovnega procesa oziroma delitvi nalog po posameznih delovnih mestih.

Gibanje števila zaposlenih

3.3.2.c Pri analizi mase sredstev za plače smo ugotavljali tudi gibanje zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih.

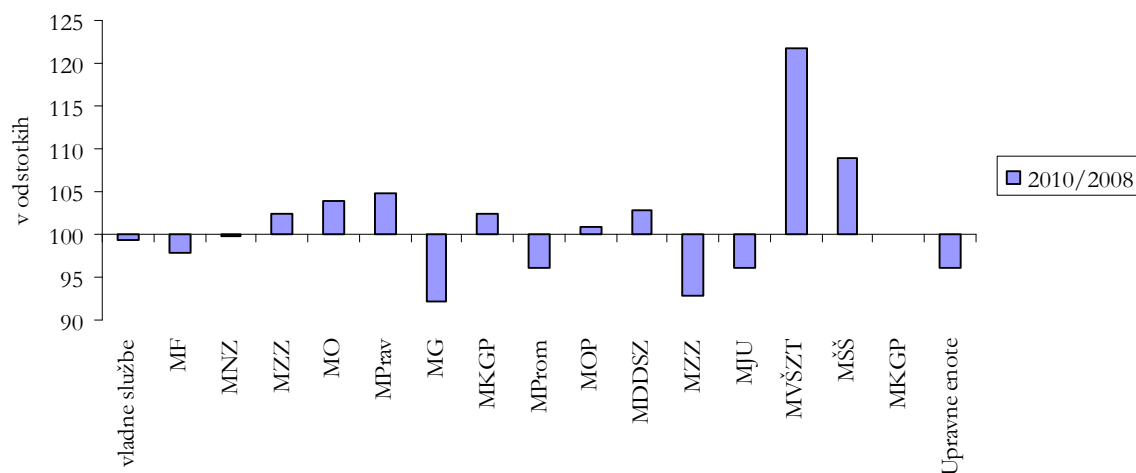
Slika 10: Gibanje števila prejemnikov plače v decembru



Vir: analitična evidenca plač.

Decembra 2010 se je število prejemnikov plače zmanjšalo za 0,09 odstotka oziroma za 32 zaposlenih glede na število prejemnikov plače v decembru 2009. Čeprav se je število zaposlenih zmanjšalo – znižala se je tudi masa sredstev za delovno uspešnost –, pa se je masa sredstev za plače povečala (slika 4). Pri tem pa je treba upoštevati, da so se s 1. 1. 2010 vrednosti v plačni lestvici dvignile za 0,2 odstotka in s 1. 7. 2010 za 0,65 odstotka.

Slika 11: Gibanje števila prejemnikov plače v decembru 2010 glede na december 2008*



* Na znižanje števila zaposlenih na Ministrstvu za gospodarstvo in istočasno povečanje števila zaposlenih na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je vplival prehod zaposlenih zaradi prenosa pristojnosti.

Vira: glavna knjiga proračuna in analitična evidenca plač.

Tretja četrtina plačnih nesorazmerij

3.3.2.d Vladni proračunski uporabniki v novembru niso izplačali tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij za oktober v skupni vrednosti 1.091.733 evrov. To ni v skladu s četrtem odstavkom 50. člena KPJS, ki je določal, da se odprava tretje četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah izvede s 1. 10. 2010, četrte četrtine pa s 1. 10. 2011. Znesek tretje četrtine odprave nesorazmerij v osnovnih plačah pa naj bi upravičenci prejeli pri izplačilu plače za oktober 2010, znesek četrte četrtine pa pri izplačilu plače za oktober 2011. Omenjena določba je 5. 11. 2010, ko je bilo izvršeno izplačilo plače za oktober, namreč še vedno veljala, zato bi vladni proračunski uporabniki na dan izplačila morali ravnati v skladu z njeno zahtevo in izplačati tretjo četrtino odprave plačnih nesorazmerij. Ta zaveza je obstajala le do vključno 8. 11. 2010, saj je prenehala obstajati z uveljavitvijo Aneksa št. 4 h KPJS³⁶⁶, ki je začel veljati 9. 11. 2010. Ta je uvedel nov četrty odstavek 50. člena KPJS, ki določa, da javni uslužbenec sicer doseže osnovno plačo, ki pripada višjemu plačnemu razredu zaradi odprave nesorazmerij s 1. 10. 2010, vendar se, kot določa peti odstavek 50. člena KPJS, višja osnovna plača, ki pripada javnemu uslužbencu zaradi odprave nesorazmerja, začne izplačevati za oktober v dveh zaporednih letih, ki sledita letu, v katerem realna rast bruto družbenega proizvoda preseže 2,5 odstotka tako, da se v prvem letu do tedaj dosežena osnovna plača javnega uslužbenca poviša za vrednost tretje četrtine odprave nesorazmerja v osnovni plači javnega uslužbenca, in v drugem letu še za vrednost četrte četrtine odprave nesorazmerja. Iz navedenih določb izhaja, da pravice do izplačila tretje in četrte četrtine odprave plačnih nesorazmerij, dokler ne bodo izpolnjeni navedeni pogoji, tudi za nazaj ni mogoče uveljavljati.

³⁶⁶ Uradni list RS, št. 89/10.

Pogodbe o zaposlitvi generalnih direktorjev direktorats

3.3.2.e Da bi preverili določbe o odpravnini pri prenehanju položaja ali razrešitvi, smo pregledali pogodbe o zaposlitvi 68 generalnih direktorjev direktorats, ki so vsaj določeno obdobje v letu 2010 zasedali navedeno položajno delovno mesto. ZJU namreč v osmem odstavku 83. člena določa pravico do odpravnine za uradnika, ki mu preneha položaj po četrtem odstavku tega člena, ali je razrešen po petem odstavku tega člena, pa pred imenovanjem na položaj ni imel statusa uradnika. Tak uradnik ima ob prenehanju delovnega razmerja pravico do odpravnine v vrednosti ene petine povprečne mesečne bruto plače, kot jo je prejemal do razrešitve, za vsak celotni mesec, ki je ostal do izteka dobe imenovanja na položaj. Predstojnik lahko v soglasju z uradnikom namesto pravice do odpravnine uradniku zagotovi delovno mesto v istem ali drugem organu, v katerem se delo opravlja v nazivu iste stopnje, kot se opravlja delo na položaju, s katerega je bil uradnik razrešen. Širjenja obsega pravice do odpravnine prek zakonskih določil s pogodbami o zaposlitvi nismo ugotovili.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.f Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnega uslužbenca s pogodbo o zaposlitvi razporedilo na delovno mesto policijskega inšpektorja, za katero ne izpolnjuje vseh pogojev za opravljanje dela, ki jih določa Akt o notranji organizaciji delovnih mest Policije (v nadaljevanju: akt o sistemizaciji). Akt o sistemizaciji v 72. členu določa, da mora oseba, ki sklene delovno razmerje za opravljanje nalog policista, v roku enega leta opraviti izpit iz izvajanja policijskih pooblastil. Javni uslužbenec do roka 4. 1. 2010, ki je bil določen v pogodbi o zaposlitvi oziroma do konca leta 2010 ni opravil izpita iz izvajanja policijskih pooblastil. Takšno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR, ki se uporablja na podlagi določbe 5. člena ZJU, in iz katerega izhaja, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane pogoje za opravljanje dela, ki so določeni s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca.

Pojasnilo ministrstva

Javni uslužbenec je delovno razmerje na delovnem mestu s statusom policista sklenil 3. 1. 2009. Prvo usposabljanje je bilo izvedeno od 26. 1. 2009 do 30. 3. 2009, vendar javnega uslužbenca zaradi prevelikega števila že prijavljenih kandidatov na usposabljanje ni bilo več mogoče prijaviti. Za usposabljanje naj bi ga prijavili v jesenskem terminu, ki pa je bilo zaradi reorganizacije upravnega dela ministrstva odpovedano. Da bi se izognili nepotrebnim stroškom usposabljanja javnih uslužbencev, ki po reorganizaciji izpita za izvajanje policijskih pooblastil sploh ne bi potrebovali, je bil na kolegiju generalnega direktorja Policije sprejet sklep, da se usposabljanj do zaključka reorganizacij ne izvaja. Javni uslužbenec je bil tako prijavljen na prvo naslednje usposabljanje.

Ukrep ministrstva

Javni uslužbenec je 14. 2. 2011 opravil izpit za izvajanje policijskih pooblastil.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.2.g Ministrstvo za zunanje zadeve je z javnim uslužbencem sklenilo pogodbo o zaposlitvi za določen čas štirih let za delovno mesto vodje Generalnega konzulata Republike Slovenije v Monoštru. Vlada RS je javnega uslužbenca s sklepom³⁶⁷ imenovala za generalnega konzula v Monoštru. V skladu s

³⁶⁷ Uradni list RS, št. 47/07.

27. členom Zakona o zunanjih zadevah³⁶⁸ (v nadaljevanju: ZZZ-1) se za vodje konzulatov imenujejo diplomati, lahko pa tudi druge osebe, ki izpolnjujejo pogoje za imenovanje v naziv. Prvi in drugi odstavek 40. člena ZZZ-1 določata, da so pogoji za imenovanje v naziv univerzitetna izobrazba, državni izpit iz javne uprave, diplomatski izpit in delovne izkušnje na Ministrstvu za zunanje zadeve. Delovnim izkušnjam na Ministrstvu za zunanje zadeve se za imenovanje v naziv kot enakovredne štejejo delovne izkušnje, pridobljene med delom na področju mednarodnih odnosov v drugih državnih organih in znanstveno-raziskovalnih ter visokošolskih zavodih in mednarodnih organizacijah. Javni uslužbenec ob zaposlitvi ni imel sedem let delovnih izkušenj³⁶⁹ na Ministrstvu za zunanje zadeve ali njim enakovrednih izkušenj. Pred zaposlitvijo na Ministrstvu za zunanje zadeve je bil javni uslužbenec zaposlen v več gospodarskih družbah in en mandat poslanec v Državnem zboru.

V skladu s tretjim odstavkom 3. člena Pravilnika o diplomatskem izpitu³⁷⁰ so osebe, ki opravljajo delo v predstavništvih Republike Slovenije v tujini in niso imenovane v diplomatski naziv, dolžne opraviti usposabljanje s področij, navedenih v 4. členu tega pravilnika, in pridobiti potrdilo o poznavanju vsebin diplomatskega izpita, ki ga izda ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, vendar pa javni uslužbenec potrdila ni pridobil. Iz tega izhaja, da javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za zasedbo delovnega mesta oziroma za imenovanje v naziv, kar ni v skladu z 27. členom ZZZ-1.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.h Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske (v nadaljevanju: Generalštab) javnim uslužbencem ni pravilno obračunal dodatka za delo v deljenem delovnem času, ki izhaja iz opravljanja 24-urnega dežurstva, pri katerem javni uslužbenec dejansko izvaja naloge 12 ur, preostalih 12 ur pa je v stalni pripravljenosti. Takšno ravnanje smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto podčastnik enotovni podčastnik, je ministrstvo za februar obračunalo in izplačalo dodatek v obsegu 12 opravljenih ur;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto gasilec, je ministrstvo za junij obračunalo in izplačalo dodatek v obsegu 24 opravljenih ur;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto načelnik odseka, je ministrstvo za marec obračunalo in izplačalo dodatek v obsegu 24 opravljenih ur.

Naloge javni uslužbenec ne izvaja kontinuirano v enem delu, temveč se z drugim javnim uslužbencem pri izvajanju nalog izmenjujeta. Javnim uslužbencem je bil dodatek obračunan za vse ure učinkovitega dela, ki so ga opravili v času dežurstva, kar ni v skladu z 41. členom KPJS, saj dodatek javnim uslužbencem pripada le za opravljene ure dela po najmanj dveurni prekinitvi dela. Iz evidence dela in elektronskega beleženja delovnega časa ni razviden dejanski čas, ki so ga javni uslužbenci opravili po prekinitvi, saj ta ne omogoča natančnejše razdelitve opravljenega dela v času dežurstva. Vsekakor pa javni uslužbenec do dodatka ni upravičen za celotnih 12 ur učinkovitega dela, ki ga je opravil v času dežurstva, temveč le za čas po dveurni prekinitvi dela.

³⁶⁸ Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08, 108/09.

³⁶⁹ Sistemizacija za to delovno mesto določa sedem let delovnih izkušenj.

³⁷⁰ Uradni list RS, št. 34/04, 75/05.

Priporočilo 5

Ministrstvo naj ustrezno dopolni program za evidenco delovnega časa, ki bo omogočal natančno opredelitev dejansko opravljenega dela v času dežurstva.

3.3.2.i Ministrstvo za obrambo, Generalštab je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak vojaški policist, za marec obračunalo in izplačalo za 70 ur dodatka za izmensko delo. Dodatek ni bil izplačan v skladu s 40. členom KPJS, ki določa, da dodatek pripada javnim uslužbencem za opravljeno delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času. Javni uslužbenec je v marcu namreč opravil le 59 ur dela v času, za katerega je upravičen do dodatka za izmensko delo.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je izvedlo poračun preveč izplačanega dodatka za izmensko delo pri plači za april 2011.

3.3.2.j Ministrstvo za obrambo, Generalštab je javni uslužbenki obračunal in izplačal delovno uspešnost zaradi povečanega obsega dela za maj. Delovna uspešnost je bila izplačana pri plači za junij, torej 5. 7. 2010. Pisni dogovor o povečanem obsegu dela je bil sklenjen po opravljenem delu v juniju³⁷¹, kar ni v skladu s 22.e členom ZSPJS. Povečan obseg dela se namreč lahko opravlja le v soglasju z javnim uslužbencem, to soglasje pa mora biti podano v obliki pisnega dogovora, iz katerega je tudi razvidno, katere naloge bo javni uslužbenec dodatno ali v večjem obsegu izvajal. Ker je za izvedbo nalog torej potrebno soglasje volj, mora to obstajati pred pričetkom opravljanja nalog, izrazi pa se s pisnim dogovorom. Tudi sklep o plačilu povečanega obsega dela v višini štirih odstotkov osnovne plače je bil izdan šele 20. 7. 2010, torej po izplačilu. To ni v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF, saj izplačilo ni imelo podlage v verodostojni listini.

3.3.2.k Javni uslužbenec, zaposlen na Ministrstvu za obrambo, Generalštab je v juniju 2010 v skladu z ukazom sodeloval na usposabljanju in vaji v Nemčiji. Vaja je potekala od 6. 6. do 3. 7., premik enote v Nemčijo se je začel 8. 6. Iz navedenih podatkov in iz izpisa prisotnosti izhaja, da je bil javni uslužbenec na delovnem mestu v Sloveniji prisoten le pet delovnih dni. Ministrstvo je javnemu uslužbencu priznalo povrnitev celotnih stroškov nakupa mesečne vozovnice v vrednosti 199 evrov, čeprav je bil na delovnem mestu prisoten manj kakor deset dni. Takšno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 6. člena Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnih uslužbencem in funkcionarjem³⁷², ki določa, da se stroški prevoza povrnejo za dejansko število dni prisotnosti zaposlenega na delu, če je teh dni manj kakor deset in je glede na način obračunavanja teh stroškov v povezavi s cenami mesečne, kombinirane ali pavšalne vozovnice za delodajalca to ceneje.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je preveč izplačane stroške prevoza poračunalo pri plači za marec 2011.

3.3.2.l Ministrstvo za obrambo je javne uslužbenke razporedilo na delovna mesta, za zasedbo katerih niso izpolnjevali vseh s sistemizacijo določenih pogojev in jih ob izplačilu plače, ki je bila predmet preveritve, še vedno niso izpolnjevali. Takšno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR, ki določa, da mora

³⁷¹ Dogovor št. 1005-24/2010-2736 z dne 22. 6. 2010. Dogovor ima isto številko in datum kot dogovor, ki sta ga ministrstvo in javna uslužbenka sklenila za povečan obseg dela v juniju.

³⁷² Uradni list RS, št. 95/06, 16/07.

delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane pogoje, določene oziroma zahtevane s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca, in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR objavljene pogoje za opravljanje dela.

Generalštab je javno uslužbenko razporedil na delovno mesto vojak specialist radijec. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določa tudi vozniški izpit C kategorije, ki pa ga uslužbenka nima, zato ne izpolnjuje pogoja iz sistemizacije.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je javno uslužbenko napotilo na usposabljanje za pridobitev voznškega izpita C kategorije, ki ga je opravila v maju 2011.

Generalštab je javnega uslužbenca razporedil na delovno mesto vojak električar. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določa tudi VED³⁷³ št. 12116: mehanična za elektroenergetiko, vendar uslužbenec navedenega pogoja ni izpolnjeval.

Ukrep ministrstva

Javni uslužbenec je ustrezni VED pridobil v aprilu 2011.

Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje je javnega uslužbenca razporedilo na delovno mesto operater v centru za obveščanje. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določa tudi pasivno znanje jezika narodne skupnosti (madžarske). Uslužbenec navedenega pogoja ni izpolnjeval. Javni uslužbenec je prejemal tudi dodatek za dvojezičnost v višini treh odstotkov osnovne plače, ki je vezan na delovna mesta, na katerih je znanje jezika narodne skupnosti pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu.

Pojasnilo ministrstva

Javnemu uslužbencu je prenehalo delovno razmerje zaradi upokojitve.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.2.m Ministrstvo za pravosodje je javni uslužbenki obračunalo in izplačalo višjo plačo, kot je bilo določeno s pogodbo o zaposlitvi. Javni uslužbenki so bile z zaposlitvijo za določen čas zaradi nadomeščanja odsotne uslužbenke na delovnem mestu svetovalca določene pravice in obveznosti glede na naziv svetovalec III. V skladu s tem je bila javni uslužbenki določena plača za 28. plačni razred. V letu 2010 je bila javni uslužbenki obračunana plača za 29. plačni razred. Ker je ministrstvo obračunalo in izplačalo previsoko plačo, glede na plačo, določeno v pogodbi o zaposlitvi, je kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in potrditi.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je z javno uslužbenko 23. 3. 2011 sklenilo dogovor o načinu vračila previsoko izplačane plače št. 100-23/2010, na podlagi katerega je javna uslužbenka že vrnila previsoko izplačano plačo.

³⁷³ VED – Vojaška evidenčna dolžnost.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo naj bi pred izplačilom plač za junij 2011 preverilo pravilnost vnosa podatkov iz pogodb o zaposlitvi oziroma aneksov za vse zaposlene ter mesečno preverjalo pravilnost vnosov, izvedenih v preteklem mesecu.

Upravne enote

3.3.2.n Upravna enota Izola je sklenila pogodbo za določen čas z javno uslužbenko, ki ni izpolnjevala pogojev za zasedbo delovnega mesta. Javni uslužbenki so bile z zaposlitvijo za določen čas, zaradi nadomeščanja odsotne uslužbenke na delovnem mestu svetovalca, določene pravice in obveznosti glede na naziv svetovalec III. V skladu s sistemizacijo Upravne enote Izola je treba za zasedbo delovnega mesta svetovalca izkazati sedem mesecev delovnih izkušenj, ki se skrajšajo za tretjino, če ima delavec univerzitetno izobrazbo. ZJU v 13. točki 6. člena opredeljuje delovne izkušnje³⁷⁴ kot delovno dobo na delovnem mestu, za katero se zahteva enaka stopnja izobrazbe in čas pripravnništva v enaki stopnji izobrazbe, ne glede na to, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno oziroma pripravnništvo opravljeno pri istem ali pri drugem delodajalcu. Izbrana kandidatka je predložila študentske napotnice, iz katerih je razvidno, da je opravljala dela največ na peti stopnji izobrazbe. Delo prek študentske napotnice je delo izven delovnega razmerja. Takšno delo se torej lahko upošteva, če gre za delo na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira. Delovne izkušnje, pridobljene prek študentske napotnice, ko je kandidat za zaposlitev imel le peto stopnjo izobrazbe, se ne morejo enačiti z delovnimi izkušnjami, ki jih je kandidat pridobil pri opravljanju del in nalog, za katere se zahteva sedma stopnja izobrazbe in je kandidat to stopnjo izobrazbe med opravljanjem nalog že imel pridobljeno. Priznavanje delovnih izkušenj za dela, ki so bila opravljena na podlagi študentske napotnice, ni v skladu s 13. točko 6. člena ZJU. Izbrana javna uslužbenka ni predložila verodostojnih listin, iz katerih bi bile razvidne delovne izkušnje in stopnja izobrazbe, kot določa zadnji stavek 13. točke 6. člena ZJU. Ker javna uslužbenka ni izpolnjevala pogojev za zasedbo delovnega mesta, določenih v sistemizaciji, je Upravna enota Izola z zaposlitvijo obravnavane javne uslužbenke kršila 20. člen ZDR. Ta določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene, oziroma od delodajalca zahtevane in v skladu s prvim odstavkom 23. člena tega zakona objavljene pogoje za opravljanje dela.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

3.3.2.o Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je sklenilo pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto vodja sektorja v Direktoratu za informacijsko družbo, Sektorju za politike informacijske družbe. V pogodbi je določen položajni dodatek v višini 12 odstotkov osnovne plače, vendar pa položajni dodatek ni določen v skladu s 5., 6. in 7. členom Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenke³⁷⁵ (v nadaljevanju: uredba o položajnem dodatku). V sektorju je pet zaposlenih, pretežna zahtevana izobrazba javnih uslužbencev po skupinah tarifnih razredov v sektorju pa spada v VII/2. tarifni razred. Na podlagi kriterija števila zaposlenih javni uslužbenki pripada položajni dodatek v višini dveh odstotkov, na podlagi kriterija izobrazbene strukture pa v višini sedmih odstotkov.

³⁷⁴ Za delovne izkušnje se štejejo tudi delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del na delovnem mestu, za katero se zahteva za eno stopnjo nižja izobrazba, razen pripravnništva v eno stopnjo nižji izobrazbi. Kot delovne izkušnje se upošteva tudi delo na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira.

³⁷⁵ Uradni list RS, št. 57/08.

Položajni dodatek bi zato v skladu s 5., 6. in 7. členom uredbe o položajnem dodatku uslužbenki moral biti določen v višini devet odstotkov osnovne plače in ne v višini 12 odstotkov osnovne plače.

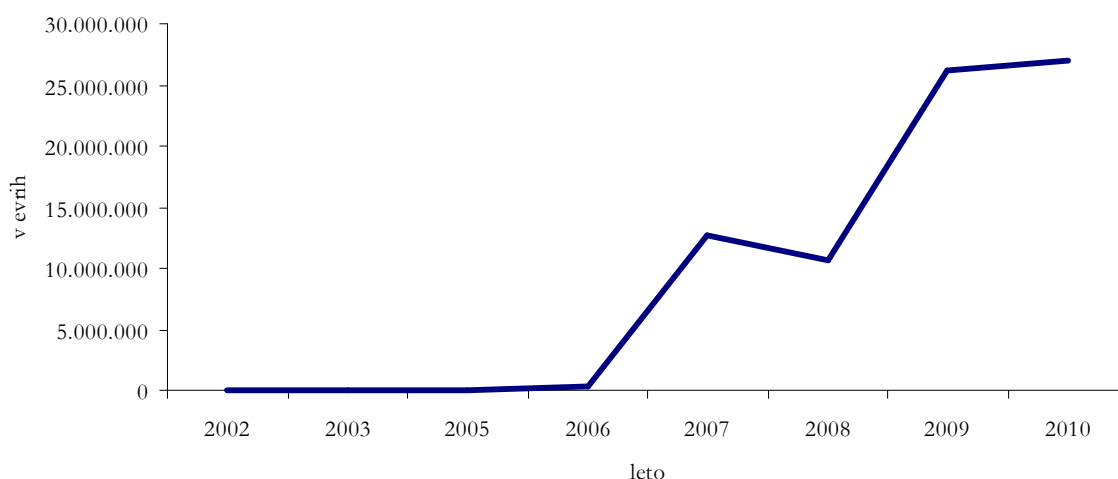
3.3.3 Delni tekoči in investicijski odhodki

Pogodbe v pavšalnih zneskih

3.3.3.a Pogodbe v pavšalnih zneskih so pogodbe, ki jih naročniki sklenejo z izvajalci in v katerih se določi znesek kot približna vrednost za plačilo opravljanja določenih storitev. Izvajalci se s pogodbami zavežejo, da bodo opravljali določeno storitev v določenem obdobju, vendar pa se opravljanje posamezne storitve ne obračunava posebej, temveč naročnik plača določen mesečni znesek.

Neposredni proračunski uporabniki so imeli v letu 2010 aktivnih za več kot 76,9 milijona evrov³⁷⁶ pogodb, sklenjenih v pavšalnih zneskih. Posamezne pogodbe so bile sklenjene že v letu 2002, od leta 2007 pa se vrednost pogodb v pavšalnih vrednosti vsako leto povečuje, tako da je v letu 2010 vrednost tako sklenjenih pogodb že več kot 27 milijonov evrov. Od skupno za 76,9 milijona evrov aktivnih pogodb v pavšalnih zneskih jih je za 717.568 evrov sklenjenih za nedoločen čas.

Slika 12: Vrednost aktivnih pogodb v pavšalnih zneskih v letu 2010 glede na datum sklenitve pogodbe



Vir: podatki revidirancev.

Od skupno več kot 76,9 milijona evrov pogodb v pavšalnih zneskih je vsaj za 52,5 milijona evrov pogodb, ki se nanašajo na vzdrževanje računalniške opreme in računalniških programov.

Pri pregledu sklenjenih pogodb v pavšalnih zneskih po dobaviteljih smo ugotovili: skupna letna vrednost pogodb, sklenjenih s SRC, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: SRC), je 11,1 milijona evrov oziroma 21,26 odstotka vseh, skupna vrednost pogodb, sklenjenih z IBM Slovenija, d. o. o., Ljubljana

³⁷⁶ Iz leta 2002 sklenjenih za 11.669 evrov, za 19.481 evrov iz leta 2003, za 1.502 evrov iz leta 2005, za 319.811 evrov iz leta 2006, za 12.738.446 evrov iz leta 2007, za 10.579.820 evrov iz leta 2008, za 26.265.505 evrov iz leta 2009 in za 27.013.093 evrov iz leta 2010.

(v nadaljevanju: IBM), je 10,3 milijona evrov oziroma 19,78 odstotka, skupna vrednost pogodb, sklenjenih s 3 GEN, d. o. o., Ljubljana, je 8,9 milijona oziroma 17,07 odstotka, in s S&T, d. d., Ljubljana je sklenjenih pogodb v skupni vrednosti 8,5 milijona evrov oziroma 16,23 odstotka vseh pogodb v pavšalnih vrednostih za računalniške storitve.

Pri analizi sklenjenih pogodb po neposrednih proračunskih uporabnikih smo ugotovili, da je pretežni del pogodb, sklenjenih v pavšalnih zneskih, sklenilo Ministrstvo za javno upravo, in sicer 80,41 odstotka pogodb, Ministrstvo za notranje zadeve pa 5,53 odstotka pogodb.

ZJF v 52. členu določa, da neposredni proračunski uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Pogodbe, sklenjene v pavšalnih zneskih, se lahko nanašajo tako na dela, ki se opravljajo periodično, kakor tudi na dela, ki se izvajajo po potrebi. Če se dela izvajajo po potrebi, bi proračunski uporabniki morali plačevati samo že opravljena dela po vnaprej določeni ceni in ne mesečnih pavšalnih zneskov. Na podlagi navedenih dejstev ugotavljamo, da obstaja tveganje, da se po pavšalnih pogodbah plačujejo tudi storitve, ki bi morale biti plačane v skladu z 52. členom ZJF.

Priporočilo 6

Ministrstva naj pogodbe v pavšalnih zneskih sklepajo izključno za primere, ko obseg storitev ni neposredno izmerljiv in ko ni povsem določen čas izvajanja take storitve.

Javno-zasebno partnerstvo

3.3.3.b Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z gradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti. Zagotavljajo se na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma druge dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma za drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

V skladu s prvim odstavkom 8. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu³⁷⁷ (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 4.845.000 evrov³⁷⁸ 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.

³⁷⁷ Uradni list RS, št. 127/06.

³⁷⁸ Uredba Komisije (ES) št. 1177/2009 z dne 30. 11. 2009 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil, Uradni list L št. 314 z dne 1. 12. 2009.

Vladni proračunski uporabniki so v letu 2010 sklenili 14 pogodb³⁷⁹, katerih vrednost presega 4.845.000 evrov, od tega je Ministrstvo za finance sklenilo tri pogodbe, Ministrstvo za notranje zadeve eno pogodbo in Ministrstvo za promet deset pogodb.

Za skupno 14 pogodb nad vrednostjo 4.845.000 evrov smo ugotovili:

- v enem primeru³⁸⁰ je bila izvedena ocena upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, vendar pa model javno-zasebnega partnerstva ni upravičen zaradi ekonomskih okoliščin in zaradi nezmožnosti prenosa tveganja na zasebnega partnerja;
- v enem primeru³⁸¹ ni bila izvedena ocena upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, vendar pa ocene ni bilo treba izvesti, ker gre za izjemo po tretjem odstavku 34. člena ZJZP³⁸²;
- v šestih primerih³⁸³ ni bila izvedena ocena upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, ker na podlagi 11. člena ZZelP ni bila potrebna;
- v treh primerih³⁸⁴ ocene upravičenosti niso bile izvedene, ker se pogodbe sofinancirajo s sredstvi Evropske unije in v financiranje projekta ni vključenih zasebnih sredstev, za kar po 4. členu Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva³⁸⁵ (v nadaljevanju: pravilnik) ni treba izvesti ocene upravičenosti;

³⁷⁹ Seznam pogodb je posredovalo Ministrstvo za finance v okviru evidence pogodb.

³⁸⁰ Ministrstvo za finance je sklenilo z IBM Slovenija, d. o. o., Ljubljana pogodbo v vrednosti 21.870.978 evrov za postavitve integralnega informacijskega sistema za DURS – eDIS.

³⁸¹ Ministrstvo za notranje zadeve je sklenilo pogodbo z SCT, d. d., Ljubljana v vrednosti 5.687.013 evrov za izvedbo gradbeno-obrtno-inštalacijskih del za novogradnjo in rekonstrukcijo objekta CFP v Ljubljani.

³⁸² Dejavnosti, ki so povezane z varovanjem državne, uradne ali vojaške skrivnosti.

³⁸³ Ministrstvo za promet je sklenilo s Slovenskimi železnicami naslednje pogodbe: v vrednosti 7.920.455 evrov za opravljanje obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture – redna in investicijska vzdrževalna dela, v vrednosti 5.986.102 evrov za opravljanje obvezne gospodarske javne službe vodenja železniškega prometa, v vrednosti 5.500.000 evrov za upravljanje in izvajanje oziroma organiziranje rednih in investicijskih vzdrževalnih del na železniških potniških postajah in postajališčih za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010, v vrednosti 53.008.035 evrov za opravljanje gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture – redna in investicijska vzdrževalna dela in nekaterih drugih nalog iz 11.a in 11.b člena ZZelP za obdobje od 1. 3. do 31. 12. 2010, v vrednosti 29.930.510 evrov za opravljanje gospodarske javne službe vodenja železniškega prometa in drugih nalog iz 11.b člena ZZelP za obdobje od 1. 3. 2010 do 31. 12. 2010 in v vrednosti 67.815.237 evrov za opravljanje vzdrževalnih del v javno korist za obdobje od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010.

³⁸⁴ Ministrstvo za promet je sklenilo s Primorje, d. d., Ajdovščina pogodbo v vrednosti 15.650.469 evrov za izgradnjo obvoznice Škofja Loka – II. in III. Etapa, s SŽ – PP Ljubljana, d. d., Ljubljana v vrednosti 11.377.743 evrov za izdelavo PD, PGD in PZR za elektrifikacijo in rekonstrukcijo železniške proge Pragersko–Hodoš, s SŽ – PP Ljubljana, d. d., Ljubljana v vrednosti 7.360.000 evrov za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja DI-KP in izdelavo PZR za objekte.

³⁸⁵ Uradni list RS, št. 32/07.

- v enem primeru³⁸⁶ ni bila izvedena ocena upravičenosti, ker obstaja možnost, da bo pogodba sofinancirana s sredstvi Evropske unije, za kar po 4. členu pravilnika ni treba izvesti ocene upravičenosti;
- v dveh primerih³⁸⁷ ni bila izvedena ocena upravičenosti, ministrstvo je le pojasnilo, zakaj model javno-zasebnega partnerstva ni mogoč.

Na podlagi navedenih dejstev ugotavljamo, da so bile zadnje tri našete pogodbe v skupni vrednosti 25.715.222 evrov³⁸⁸ sklenjene v nasprotju z 8. členom ZJZP.

Pojasnilo ministrstev

Ministrstva pojasnjujejo, da nekaterih storitev, ki se nanašajo na inženirske in računalniške storitve, ni mogoče oddati po modelu javno-zasebnega partnerstva zaradi nemožnosti trženja produktov in varovanja tajnosti podatkov.

Priporočilo 7

Vlada RS naj v spremembah ZJZP ali podzakonskem aktu jasno določi, katere storitve niso predmet obravnave po modelu javno-zasebnega partnerstva.

Poleg podatkov o sklenjenih pogodbah nad vrednostjo 4.845.000 evrov smo od vladnih proračunskih uporabnikov pridobili tudi podatke o izvedenih postopkih javno-zasebnega partnerstva. V letu 2010 je le Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve sklenilo pogodbo na podlagi postopkov javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo je sklenilo pogodbo s FMR, d. o. o., Idrija za izgradnjo objekta, ki bo kot stvarni vložek vložen v gospodarsko družbo Dom upokojencev Idrija, d. o. o., Idrija.

Nakupi letalskih vozovnic

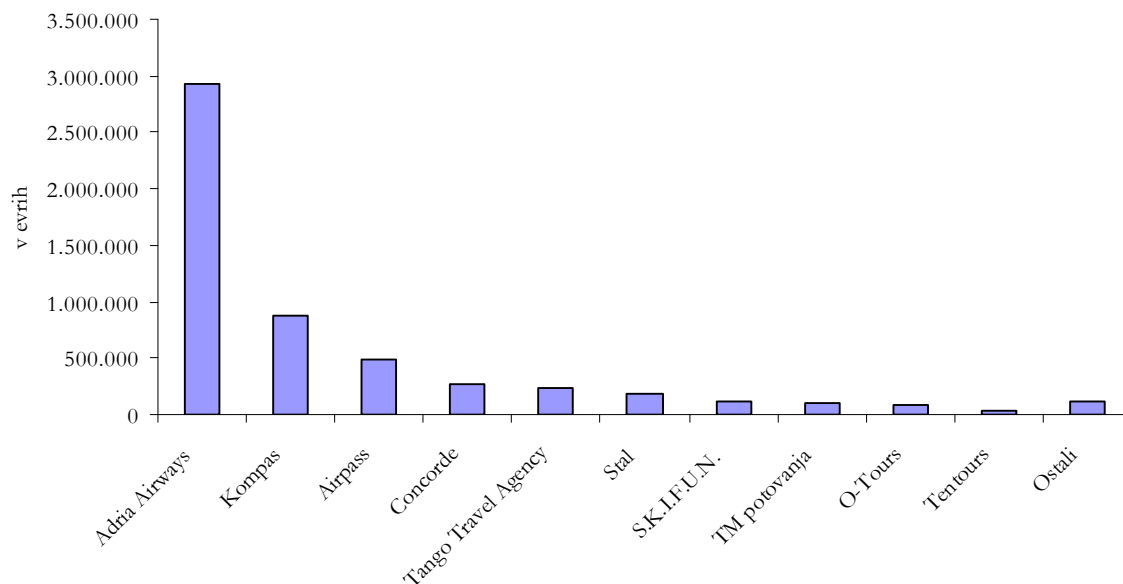
3.3.3.c Po podatkih vladnih proračunskih uporabnikov so ti v letu 2010 porabili 5.423.954 evrov za nakup letalskih vozovnic. Največ letalskih vozovnic so ti uporabniki kupili pri Adrii Airways, d. d., Slovenski letalski prevoznik, Zgornji Brnik (v nadaljevanju: Adria Airways). Njen delež je glede na porabljena sredstva 54-odstoten.

³⁸⁶ Ministrstvo za promet je sklenilo pogodbo z DDC svetovanje inženiring, d. o. o., Ljubljana v vrednosti 11.974.627 evrov za izvajanje inženirskih storitev pri izvedbi projekta elektrifikacije in rekonstrukcije železniške proge Pragersko–Hodoš.

³⁸⁷ Ministrstvo za finance je z IXTLAN TEAM, d. o. o., Ljubljana sklenilo pogodbo v vrednosti 7.581.000 evrov za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema MFERAC in z RRC, d. d., Ljubljana pogodbo v vrednosti 6.159.595 evrov za izvedbo storitev vzdrževanja in dopolnjevanja informacijskega sistema DP.

³⁸⁸ DDC svetovanje inženiring, d. o. o., Ljubljana, IXTLAN TEAM, d. o. o., Ljubljana in RRC, d. d., Ljubljana.

Slika 13: Deset največjih partnerjev vladnih proračunskih uporabnikov glede na porabljen sredstva pri nakupu letalskih vozovnic

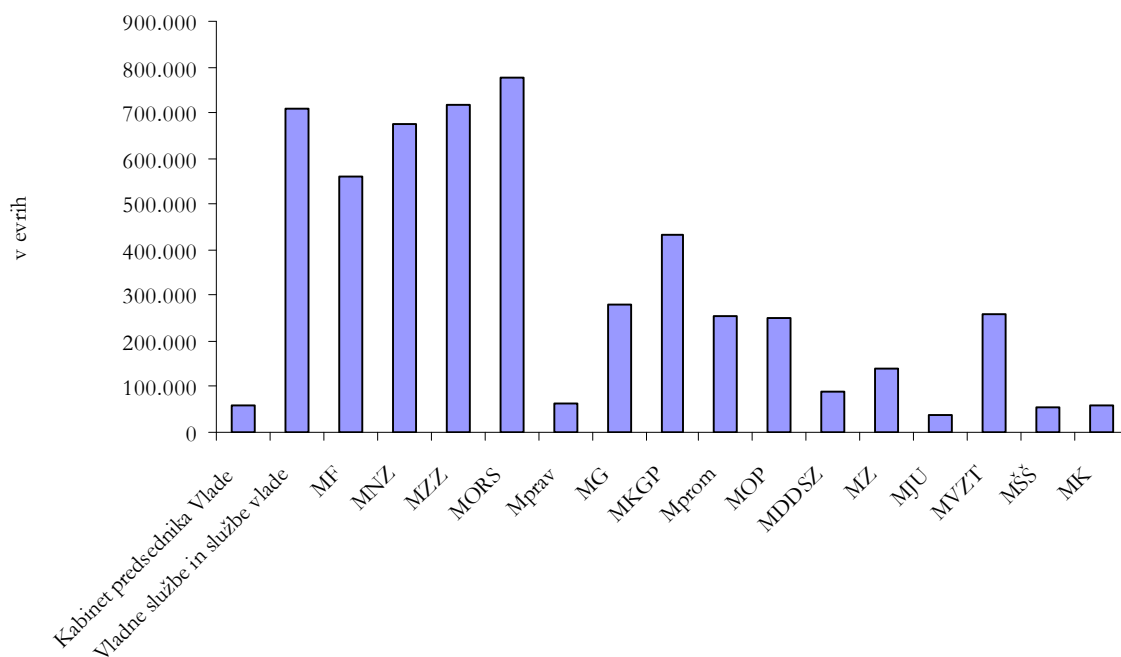


Vir: podatki vladnih proračunskih uporabnikov.

Z Adria Airways je Ministrstvo za javno upravo po izvedbi skupnega javnega naročila sklenilo dve krovni pogodbi o nakupu vozovnic na relaciji Ljubljana–Bruselj–Ljubljana. Na podlagi teh pogodb so posamezni naročniki sklepali neposredne pogodbe z Adria Airways o nakupu vozovnic na tej relaciji. V okviru teh pogodb so vladni proračunski uporabniki naročili za najmanj 1.987.368 evrov letalskih vozovnic, kar predstavlja nekaj manj kot 68 odstotkov vseh nakupov pri Adria Airways oziroma malo manj kot 37 odstotkov vseh nakupov letalskih vozovnic v letu 2010. Preostale vozovnice so bile nabavljene z naročilnicami ali sklenitvijo pogodbe, ob upoštevanju petega odstavka 24. člena ZJN-2 ali katerega izmed postopkov oddaje javnega naročila iz prvega odstavka 24. člena ZJN-2.

Za nakup letalskih vozovnic je največ sredstev porabilo Ministrstvo za obrambo, 778.985 evrov, najmanj pa Ministrstvo za javno upravo, 39.154 evrov.

Slika 14: Poraba sredstev vladnih proračunskih uporabnikov za nakup letalskih vozovnic



Viri: podatki vladnih proračunskih uporabnikov.

Največjih pet proračunskih porabnikov³⁸⁹ je skupaj porabilo nekaj več kot 63 odstotkov vseh sredstev. Ugotavljamo, da so ti proračunski uporabniki vsaj 1.423.448 evrov porabili za nakup letalskih vozovnic z naročilnicami oziroma so bila posamezna naročila tako majhne vrednosti, da proračunski uporabniki pri njihovi oddaji, glede na peti odstavek 24. člena ZJN-2, niso uporabljali določb tega zakona. Po pridobljenih podatkih je bilo takšnih nakupov pri vseh vladnih proračunskih uporabnikih skupaj vsaj za 2.041.933 evrov, kar predstavlja nekaj manj kot 38 odstotkov vseh nakupov letalskih vozovnic v letu 2010. Posamezna naročila oziroma posamezni nakupi letalskih vozovnic so sicer majhnih vrednosti, vendar je količina tovrstnih nabav tako velika, da se je mogoče vprašati o pravilnosti tovrstnih nabav z vidika določil ZJN-2 o določanju ocenjene vrednosti javnih naročil in ustrezne izbire postopka³⁹⁰ ter spoštovanja načela gospodarnosti in učinkovitosti³⁹¹.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo za javno upravo je v letu 2010 sklenilo krovno pogodbo za nakup letalskih vozovnic za organe državne uprave in druge organe Republike Slovenije z družbo Kompas, Turistično podjetje, d. d., Ljubljana, na podlagi katere posamezni naročniki lahko sklepajo neposredne pogodbe za nakup letalskih vozovnic za vse razdalje.

³⁸⁹ To so Ministrstvo za obrambo, vladne službe (vse službe in uradi ter Generalni sekretariat Vlade RS), Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za finance.

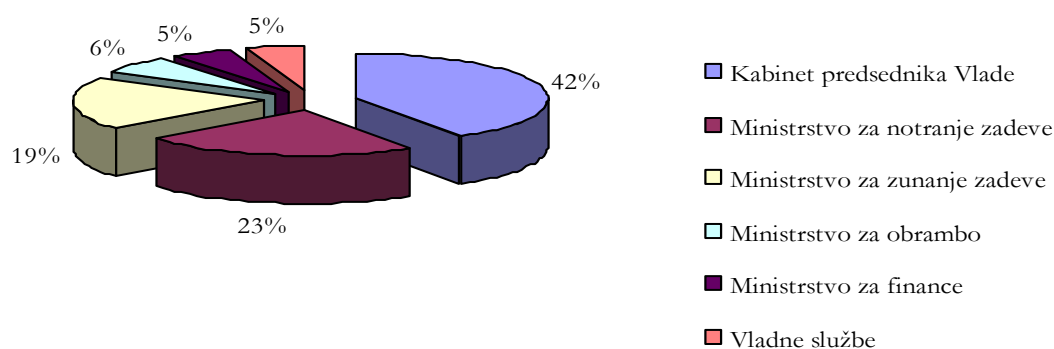
³⁹⁰ 14. člen ZJN-2.

³⁹¹ 6. člen ZJN-2.

Vladni proračunski uporabniki so sredstva v vrednosti 523.247 evrov porabili tudi za najem letal. Od tega predstavlja poraba:

- Kabineta predsednika Vlade RS 214.193 evrov oziroma 42 odstotkov,
- Ministrstva za notranje zadeve 121.762 evrov oziroma 23 odstotkov,
- Ministrstva za zunanje zadeve 101.609 evrov oziroma 19 odstotkov.

Slika 15: Poraba sredstev za najem letal



Vir: podatki vladnih proračunskih uporabnikov.

Poslovne letalske prevoze sta za vladne proračunske uporabnike izvajali družbi Linxair, letalski prevoznik, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Linxair) za najem letal do vključno 12 sedežev in Adria Airways za najem letal nad 12 sedežev. Z njima je namreč Ministrstvo za javno upravo sklenilo krovni pogodbi za izvedbo poslovnih letalskih prevozov, na podlagi katerih so posamezni naročniki lahko sklepali neposredne pogodbe. Linxair je izvedel za 488.690 evrov poslovnih letalskih prevozov, Adria Airways pa za 34.558 evrov poslovnih letalskih prevozov.

Volilna kampanja za arbitražni sporazum

3.3.3.d Vlada RS je na svojih spletnih straneh v obdobju pred referendumom o Zakonu o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške³⁹² objavila tematsko podstran "Desetkrat za arbitražni sporazum"³⁹³. Na strani je predstavljeno deset razlogov, ki jasno nagovarjajo volivke in volivce k podpori arbitražnega sporazuma.

V skladu s tretjim odstavkom 1. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji³⁹⁴ (v nadaljevanju: ZVRK) so referendumska kampanja oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivk in volivcev. V skladu s petim odstavkom tega člena se kot kampanja

³⁹² Uradni list RS, št. 57/10.

³⁹³ www.vlada.si/si/teme_in_projekti/arbitrazni_sporazum/desetkrat_za_sporazum/

³⁹⁴ Uradni list RS, št. 41/07.

šteje zlasti propaganda v medijih, elektronskih publikacijah in propaganda z uporabo telekomunikacijskih storitev.

V skladu s takrat veljavnim prvim odstavkom 3. člena ZVRK lahko referendumsko kampanjo organizirajo predlagatelj referendum in drugi za izid referenduma zainteresirani subjekti. Predlagatelj referenduma je bila skupina poslancev, drugi zainteresirani subjekti pa so v navedenem členu taksativno naštet. To so lahko državljani Republike Slovenije z volilno pravico, posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, samostojni podjetniki posamezniki in pravne osebe s sedežem na območju Republike Slovenije. Vlada RS ni sodila v skupino zainteresiranih subjektov, ki imajo pravico organizirati referendumsko kampanjo, prav tako ji ta pravica ni pripadala kot predlagateljici referenduma.

Na podlagi zbranih podatkov pa sicer ugotavljamo, da z navedenimi aktivnostmi niso bili povzročeni dodatni stroški izven stroškov za opravljanje redne dejavnosti vladnih proračunskih uporabnikov.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.3.e Ministrstvo za notranje zadeve kot najemnik in fizična oseba kot najemodajalec sta sklenila pogodbo in dodatke k pogodbi o najemu prostorov na Cankarjevi 4 v Ljubljani, v kateri je določena mesečna najemnina v vrednosti 3.612 evrov od 1. 6. 2009. Drugi odstavek 3. člena dodatka št. 6 določa, da bo najemnik stroške najema plačeval na račun najemodajalca 30. dan od prejema računa, ki ga najemodajalec izstavi zadnji dan v mesecu za tekoči mesec.

Najemodajalec je dne 30. 9. 2010 izstavil račun v vrednosti mesečne najemnine za obdobje od 1. 10. do 31. 10. 2010, torej ne za tekoči mesec, kot je določeno v 3. členu dodatka št. 6 k najemni pogodbi. S tem, ko je ministrstvo potrdilo in izplačalo račun, je kršilo drugi odstavek 3. člena pogodbe in drugi odstavek 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. Predplačilo najemnine tudi ni mogoče umestiti med dovoljena predplačila, ki jih dovoljuje 23. člen ZIPRS1011, kakor tudi ne med dovoljena izplačila iz proračuna, opredeljena v 133. členu pravilnika o izvrševanju proračuna.

Ukrepi ministrstva

Najemodajalec je 2. marcem 2011 pričel izstavljanje računov zadnjega v mesecu za tekoči mesec, kar je v skladu z določili pogodbe.

3.3.3.f Ministrstvo za notranje zadeve kot podnajemnik in Citypark d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Citypark) kot najemodajalec sta sklenila pogodbo o podnajemu prostorov na Šmartinski cesti v Ljubljani. Zaradi prenehanja obstoja Cityparka in prenosa nepremičnin na novega lastnika in s tem na novega najemodajalca – Euromarkt, d. o. o., Ljubljana je bil sklenjen aneks k podnajemni pogodbi. S pogodbo je določeno, da ministrstvo najema 357 kvadratnih metrov poslovnih prostorov, za kar znaša mesečna najemnina brez obratovalnih stroškov 4.605 evrov, obratovalni stroški pa se plačujejo v pavšalnih zneskih v vrednosti 2,70 evra na kvadratni meter; pri tem je določen ključ zaračunanih obratovalnih stroškov kot delež uporabne površine najetih prostorov glede na uporabno površino ostalih prostorov v objektu v višini 23,65 odstotka. V četrtem odstavku 7. člena pogodbe je določeno, da mora najemodajalec v začetku vsakega leta narediti končni obračun dejanskih obratovalnih stroškov za preteklo leto, in če je saldo v korist podnajemnika, se mu razlika vrne, drugače pa najemodajalec najemniku izstavi račun za premalo zaračunane stroške.

Najemodajalec je v skladu s pogodbo izstavljal mesečne račune za najemnino in obratovalne stroške, ni pa izstavil končnega obračuna dejanskih obratovalnih stroškov za leto 2010, ki bi ga moral izstaviti v začetku leta 2011. Končni obračuni dejanskih obratovalnih stroškov niso bili izstavljeni niti za leti 2009 in 2008, kar ni v skladu s četrtem odstavkom 7. člena pogodbe³⁹⁵. Ministrstvo zato ni moglo preveriti končnega obračuna dejanskih obratovalnih stroškov in ustreznosti prejetih računov za obratovalne stroške.

Ministrstvo je plačevalo obratovalne stroške v pavšalnih zneskih. Ker izvajalec ni izstavil končnega obračuna obratovalnih stroškov, niso bili ugotovljeni dejanski letni obratovalni stroški in tako je ministrstvo ali preplačalo ali pa premalo plačalo skupne obratovalne stroške za leto 2010. S takim ravnanjem je ministrstvo kršilo prvi in drugi odstavek 54. člena ZJF, saj izplačilo ni temeljilo na verodostojni knjigovodski listini ter pred izplačilom ni preverilo pravnega temelja.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je dne 17. 5. 2011 družbo Euromarket, d. o. o., Ljubljana na podlagi četrtega odstavka 7. člena najemne pogodbe zaprosilo za predložitev končnega obračuna dejanskih obratovalnih stroškov za leti 2009 in 2010. Dne 24. 5. 2011 je od družbe Euromarket, d. o. o., Ljubljana prejelo rekapitulacijo stroškov za celotni center in ne za posamezno enoto. Ker iz končnega obračuna skupnih stroškov ni mogoče ugotoviti, kakšen je delež ministrstva, je Euromarket, d. o. o., Ljubljana ponovno pozvalo, da pripravijo končni obračun, ki bo izkazoval dejansko stanje.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.3.g Ministrstvo za zunanje zadeve je podpisalo s podjetjem SRC pogodbo za dodelavo vpogleda v programsko opremo "DB2 VIZIS podatke z logiranjem" v vrednosti 9.990 evrov. V 6. členu pogodbe sta pogodbenika določila, da mora ministrstvo, če računa ne zavrne v osmih delovnih dneh, plačati račun 30. dan od dne prejema računa. Prvi odstavek 22. člena ZIPRS1011 določa, da je plačilni rok za neposredne uporabnike plačilo vseh obveznosti 30. dan. Račun za opravljeno delo je ministrstvo prejelo 14. 4. 2010 in ga zavrnilo. Račun je ponovno prejelo 6. 5. 2010 ter ga plačalo 21. 7. 2010, kar je 76. dan po prejemu računa. Ministrstvo je s tem kršilo prvi odstavek 22. člena ZIPRS1011.

Pojasnilo ministrstva

Plačilo ni bilo pravočasno realizirano, saj je bil s sklepom Vlade RS št. 41003-2/2010/3 z dne 13. 5. 2010 sprejet ukrep začasnega zadržanja izvrševanja državnega proračuna za neposredne proračunske uporabnike.

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.h Ministrstvo za obrambo je od DURS prejelo odmerno odločbo za plačilo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: nadomestilo) za leto 2010 v vrednosti 126.550 evrov. Iz odločbe izhaja, da se odmerjeni znesek plača v dveh obrokih po 63.275 evrov. DURS je pri izračunu nadomestila upoštevala 12 objektov ter sedem zemljišč v lasti ministrstva, ki so v Občini Pivka. Sedem objektov, katerih površina znaša 27.828 kvadratnih metrov in so bili v preteklosti objekti vojašnice, v letu 2010 niso več uporabljali za vojašnice, temveč za različne druge namene: en objekt je bil namenjen za park vojaške zgodovine, ki je bil vzpostavljen skupaj z Občino Pivka, drugi objekti pa so bili v letu 2010 večinoma skladišča, delno za Ministrstvo za obrambo in delno za Ministrstvo za kulturo. Ministrstvu je višino nadomestila določila DURS z metodo točkovanja, določeno z Odlokom o nadomestilu za uporabo

³⁹⁵ Ministrstvo najemodajalca tudi ni zaprosilo za izstavitve končnega obračuna obratovalnih stroškov za leta 2008, 2009 in 2010 oziroma ga je prvič zaprosilo v marcu 2011, na podlagi opozorila računskega sodišča.

stavnega zemljišča³⁹⁶ (v nadaljevanju: Odlok), ob upoštevanju vrednosti točke za določitev višine nadomestila. Za leto 2010 je bila vrednost točke določena s sklepom Občinskega sveta Občine Pivka³⁹⁷ in je znašala za stanovanjske in poslovne prostore 0,000085 evra za zasedene prostore, za nezasedene prostore pa se upošteva desetkratnik te vrednosti. Višina nadomestila za kvadratni meter stavbnega zemljišča se v skladu z 9. členom odloka določi na podlagi meril in kriterijev odloka. Pri sedmih objektih je DURS na podlagi četrtega odstavka 9. člena odloka obračunala nadomestilo za nad šest mesecev prazne ali nezasedene objekte oziroma posamezne prostore z upoštevanjem desetkratne vrednosti točke. Ker je bilo sedem objektov v letu 2010 v uporabi, bi moralo ministrstvo v skladu s 13. členom odloka sporočiti Občini Pivka v roku 8 dni vse spremembe, ki so vplivale na odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Ker ministrstvo ni sporočilo vseh potrebnih podatkov Občini Pivka, je kršilo 13. člen odloka in zato plačalo za 112.070 evrov preveč davka, saj se pri zasedenosti objektov obračuna le enkratna vrednost točke. Ministrstvo je s tem kršilo tretji odstavek 2. člena ZJF, saj ni spoštovalo načela gospodarnosti.

3.3.3.i Ministrstvo za obrambo je objavilo javno naročilo gradnje telovadnice v Vipavi. V razpisni dokumentaciji je ministrstvo navedlo, da se izvede odprti postopek, dejansko pa je na portalu javnih naročil objavilo Obvestilo o naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi v skladu z 61. členom ZJN-2, ki se uporablja le ob uporabi postopka po 6. točki prvega odstavka 24. člena ZJN-2. Obvestila javnih naročil v odprtih postopkih mora naročnik objaviti na podlagi 2. točke prvega odstavka 57. člena ZJN-2, ki so na portalu javnih naročil prikazana ločeno od obvestil po 61. členu ZJN-2. Ministrstvo je z najugodnejšim ponudnikom Primorje, d. d., Ajdovščina (v nadaljevanju: Primorje) podpisalo pogodbo v vrednosti 2.061.283 evrov. Ministrstvo je razpisno dokumentacijo in zahteve za pripravo ponudb pripravilo po merilih, ki veljajo za odprti postopek. Po zaključku oddaje naročila je na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o oddaji javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi v skladu s 63. členom ZJN-2, moralo pa bi objaviti obvestilo o oddaji naročila po 3. točki prvega odstavka 57. člena ZJN-2. Ministrstvo je z nepravilno objavo obvestila o javnem naročilu in obvestila o oddaji javnega naročila kršilo 2. in 3. točko prvega odstavka 57. člena ZJN-2.

Pogodba v 11. členu določa, da se lahko pogodbeni dela spremenijo pri nepredvidenih delih, ki niso zajeta v pogodbi in se smejo izvesti le na podlagi sklenjenega aneksa. Ministrstvo je sklep o pričetku postopka za dodatna dela izdalo maja 2009. Vsa dela vključno z dodatnimi deli je Primorje končalo 6. 11. 2009, kot je razvidno iz gradbenega dnevnika. Ker je ministrstvo aneks podpisalo 20. 11. 2009, kar je po zaključku vseh gradbenih del, je kršilo 11. člen pogodbe in 142. člen pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo z aprilom 2011 objavlja obvestila o oddaji javnega naročila v skladu z 57. členom ZJN-2.

3.3.3.j Ministrstvo za obrambo je objavilo javno naročilo gradnje športnega objekta v vojašnici Kranj. V razpisni dokumentaciji je ministrstvo navedlo, da se izvede odprti postopek, dejansko pa je na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi v skladu z 61. členom ZJN-2, ki se uporablja le pri uporabi postopka po 6. točki prvega odstavka 24. člena ZJN-2. Obvestila javnih naročil v odprtih postopkih mora naročnik objaviti na podlagi 2. točke prvega odstavka 57. člena ZJN-2, ki so na portalu javnih naročil prikazana ločeno od obvestil po 61. členu

³⁹⁶ Uradni list RS, št. 15/10-UPB1, 106/10.

³⁹⁷ Uradni list RS, št. 108/09.

ZJN-2. Ministrstvo je podpisalo pogodbo s SGP Tehnik, d. d., Škofja Loka za gradnjo športnega objekta v Kranju v vrednosti 2.871.644 evrov. Razpisno dokumentacijo in zahteve za pripravo ponudb je pripravilo po merilih, ki veljajo za odprti postopek. Po zaključku oddaje naročila je ministrstvo na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o oddaji javnega naročil po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi v skladu s 63. členom ZJN-2, moralo pa bi objaviti obvestilo o oddaji naročila po 3. točki prvega odstavka 57. člena ZJN-2. Ministrstvo je z nepravilno objavo obvestila o javnem naročilu in obvestila o oddaji javnega naročila kršilo 2. in 3. točko prvega odstavka 57. člena ZJN-2.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je aprilon 2011 objavljalo obvestila o oddaji javnega naročila v skladu s 57. členom ZJN-2.

3.3.3.k Ministrstvo za obrambo in SGP Zasavje Trbovlje, d. d., Trbovlje (v nadaljevanju: SGP Zasavje) sta sklenila pogodbo za izvedbo gradbeno-obrtna-inštalacijska dela za GCEB³⁹⁸ v vrednosti 1.172.371 evrov. K pogodbi so bili sklenjeni tudi trije aneksi. Z aneksom št. 3 so bila dogovorjena dodatna in nepredvidena nujna dela v vrednosti 63.142 evrov. Navedeni aneks je bil sklenjen šele 9. 12. 2010, čeprav je bil rok za dokončanje del 30. 6. 2010 in čeprav je iz situacij in predračunov mogoče ugotoviti, da so se dodatna in nepredvidena dela izvajala vse od januarja do junija 2010. Izvajalec je dela izvedel na podlagi potrditve nadzora³⁹⁹. Postopek oddaje naročila za dodatna in nepredvidena dela se je začel 27. 9. 2010, ko je bil izdan sklep o začetku pogajanj, pogajanja pa so se izvedla 8. 11. 2010 in 8. 12. 2010. Iz navedenih dejstev izhaja, da ministrstvo ni ravnalo v skladu s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pisno pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Vsaj iz dveh potrjenih in plačanih situacij je mogoče ugotoviti, da so bila dodatna in nujna nepredvidena dela tudi plačana v obdobju, v katerem so bila dejansko izvedena, torej preden je bil sklenjen aneks št. 3, v katerem sta se stranki dogovorili o obsegu in ceni dodatnih in nepredvidenih del. Ministrstvo je situaciji potrdilo in plačalo, čeprav situaciji nista bili v skladu z veljavno pogodbo. Navedeno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.3.l Ministrstvo za pravosodje, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju: Uprava) je sklenila na podlagi odprtega postopka pogodbo z izvajalcem Imos, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Imos) za gradnjo dveh bivalnih zaporniških objektov "J" in "K" v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni v vrednosti 9.925.254 evrov. ZJZP v drugem odstavku 8. člena določa, da lahko javni partner projekt, ki presega vrednost 5.150.000 evrov v letu 2009, odda gradnjo kot javno naročilo le, če je glede na ekonomske in druge okoliščine ugotovil, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva, oziroma če to ni ekonomsko upravičeno. Postopek primerjave in ugotovitve se na podlagi tretjega odstavka 8. člena ZJZP izvede kot predhodni postopek v skladu z ZJZP. Uprava je javno naročilo izvedla brez predhodne ocene, ali je projekt mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva, ter s tem kršila drugi odstavek 8. člena ZJZP.

³⁹⁸ Glavni center za elektronsko bojevanje.

³⁹⁹ Drugi odstavek 17. člena ZJN-2 sicer predvideva, da ob izpolnitvi določenih pogojev naročnik lahko dovoli izvajalcu, da začne izvajati dodatna dela ali večji obseg del, ko je opravljena dela že potrdila oseba, ki izvaja nadzor nad gradnjo, vendar se ta dela lahko pričnejo šele takrat, ko se prične postopek pogajanj.

Uprava je 12. začasno situacijo prejela 26. 10. 2010 in plačala 31. 12. 2010. Prvi odstavek 22. člena ZIPRS1011 določa, da je za plačilo vseh obveznosti plačilni rok 30. dan. Uprava je plačala situacijo 66. dan, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 22. člena ZIPRS1011.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.3.m Ministrstvo za gospodarstvo in Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije (v nadaljevanju: JAPTI) sta sklenila pogodbo o izvajanju in financiranju programov za spodbujanje podjetništva in podjetništvu prijaznega okolja za obdobje 2010–2011 (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju programov) v skupni vrednosti 5.245.523 evrov. S pogodbo o izvajanju programov je financiran tudi program "Celovita promocija za razvoj podjetništva in podjetniške kulture" (v nadaljevanju: promocija podjetništva), za katerega so v prilogi 1 pogodbe navedeni tudi upravičeni stroški, ki jih lahko uveljavlja JAPTI. Ministrstvo je potrdilo zahteve in izplačalo sredstva za štiri račune družbe Spletna vizija Dagarin Tomaž, s. p., Škofja Loka, v skupnem znesku 10.800 evrov, ki jih je JAPTI uveljavljala v okviru programa promocije podjetništva. Računi so bili izdani za kvalitativno evalvacijo štirih promocijskih projektov JAPTI, ki je vsebovala seznam medijskih objav⁴⁰⁰, vsebinske povzetke medijskih objav, kvalitativno oceno izvedbe dogodka, telefonsko anketiranje udeležencev projekta in izdelavo zaključnega poročila z rezultati evalvacije. Stroškov navedenih storitev ni mogoče upoštevati kot upravičene stroške v skladu s prilogo 1 pogodbe, zato ministrstvo ni ravnalo v skladu s tretjo točko pogodbe o izvajanju programov, ki določa, da ministrstvo zagotavlja sredstva za financiranje upravičenih stroškov programov, ki so navedeni v prilogi pogodbe. Ker je ministrstvo zahteve JAPTI kljub temu potrdilo in sredstva izplačalo, je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Ministrstvo za promet

3.3.3.n Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija za ceste) in Univerza v Mariboru, Fakulteta za gradbeništvo sta sklenila pogodbo za izdelavo razvojno-raziskovalnega projekta Ukrepi za izboljšanje ravni prometne varnosti voznikov koles z motorjem in motornih koles v skupni vrednosti 33.600 evrov.

V skladu s 3. členom pogodbe bi moral naročnik plačati 10.080 evrov v letu 2009 in 23.520 evrov v letu 2010, Direkcija za ceste pa je predobremenila proračun za 9.151 evrov v letu 2009 in 24.449 evrov v letu 2010. Direkcija za ceste je s tem, ko je neustrezno predobremenila proračun, kršila 145. člen pravilnika o izvrševanju proračuna, saj prevzetih obveznosti ni ustrezno evidentirala.

V 5. členu pogodbe je navedeno, da morajo biti na računu ločeno prikazani stroški dela po urah in materialni stroški po vrstah. Izstavljeni računi ne vsebujejo v pogodbi predvidene dinamike plačil in specifikacije nastalih stroškov, kar pomeni kršitev pogodbe in drugega odstavka 54. člena ZJF, saj Direkcija za ceste pred izplačilom ni potrdila pravnega temelja in višine obveznosti.

3.3.3.o Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je s sofinancerjem Mestno občino Novo mesto (v nadaljevanju: občina) sklenila s CGP, Družbo za gradbeništvo, inženiring, proizvodnjo in vzdrževanje cest, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: CGP Novo mesto) pogodbo za gradnjo tretje etape Šmihelske ceste v Novem mestu v vrednosti 2.590.898 evrov. Za vsako posamezno vrsto del, torej za vsako postavko ponudbenega predračuna, je vnaprej določeno, ali jo financira občina ali Direkcija za ceste ali

⁴⁰⁰ JAPTI je imela istočasno sklenjeno tudi pogodbo za kliping z drugo družbo.

vsaka en del. Situacijo, ki jo izstavi izvajalec, zunanji nadzor razdeli na obveznost posameznega sofinancerja, vendar pa iz situacije, pregledane v reviziji, ni razvidno, kako je nadzor to delitev izvedel. Po navedbah Direkcije za ceste je nadzor potrdil situacijo glede na zagotovljena sredstva v proračunu 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 drugi odstavek 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverila pravnega temelja in višine obveznosti, ki izhajajo iz pogodb.

3.3.3.p Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je z Gradbenim podjetjem SCT Asfalti, d. o. o., Ljubljana-Črnuče in CGP Novo mesto sklenilo pogodbo za izdelavo zapornega sloja na regionalni cesti R1-216, odsek Črmošnjice-Črnomelj v vrednosti 918.776 evrov. Pogodbeno določen rok za dokončanje del je bil 31. 5. 2011. Glede na vpise v gradbeni dnevnik ugotavljamo, da so se pogodbeni dela pričela 2. 11. 2010, končala pa 23. 12. 2010. Direkcija za ceste je 5. 11. 2010 prejela situacijo za oktober 2010 v vrednosti 218.024 evrov, to je za dela, ki niso bila vpisana v gradbenem dnevniku. V skladu s četrtem odstavkom 88. člena Zakona o graditvi objektov⁴⁰¹ (v nadaljevanju: ZGO-1) mora odgovorni nadzornik svoje ugotovitve vsakodnevno vpisovati v gradbeni dnevnik in s podpisom gradbenega dnevnika potrditi, da so podatki oziroma vpisi, vneseni v gradbeni dnevnik, resnični. Po prvem odstavku 12. člena Pravilnika o gradbiščih⁴⁰² je gradbeni dnevnik treba začeti voditi z dnem začetka prvih aktivnosti na parceli ali najpozneje z dnem uvedbe izvajalca v delo in ga voditi za vsak dan, ko se dela na gradbišču ali objektu izvajajo. Glede na gradbeni dnevnik je Direkcija za ceste, ki je odredbo za plačilo situacije potrdila 12. 11. 2010, ravnala v neskladju z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del.

3.3.3.q Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste je na podlagi izvedenega javnega razpisa in sprejetih ponudb sklenila s CM Celje, d. d., Ceste, mostovi Celje, družba za nizke in visoke gradnje, Celje (v nadaljevanju: CM Celje) pogodbo za ureditev ceste skozi Radeče, R3-668/1191 od kilometra 25+606 do kilometra 27+692 v vrednosti 786.525⁴⁰³ evrov. Razliko do ponudbene vrednosti 1.735.595⁴⁰⁴ evrov je Direkcija za ceste zagotovila z aneksom k pogodbi. Direkcija za ceste je predobremenitev pripravila samo za osnovno pogodbo v vrednosti pogodbene vrednosti osnovne pogodbe (642.525 evrov) in ne za celotno obveznost (1.561.711 evrov).

Ker Direkcija za ceste ni v celoti izkazala vseh prevzetih pogodbenih obveznosti, je ravnala v nasprotju s prvim in četrtem 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 iz obveznosti, prevzetih na tak način, pa mora neposredni proračunski 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 ZIPRS0607, drugim odstavkom 22. člena ZIPRS0708 oziroma drugim odstavkom 20. člena ZIPRS0809, je izkazovala v posameznih letih prenizke obveznosti. S tem je kršila 145. člen pravilnika o izvrševanju proračuna in 51. člen ZJF, saj bodo posamezna neevidentirana izplačila zapadla v plačilo v prihodnjih letih.

⁴⁰¹ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1, 14/05-popr., 126/07, 108/09.

⁴⁰² Uradni list RS, št. 55/08.

⁴⁰³ Obveznost Direkcije za ceste je 642.525 evrov, obveznost Mestne občine Celje je 140.000 evrov.

⁴⁰⁴ Celotna obveznost Direkcije za ceste je 1.561.711 evrov, obveznost Mestne občine Celje je 173.884 evrov.

3.3.3.r Ministrstvo za promet, Javna agencija za železniški promet kot predhodnik Direkcije Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: naročnik) in konzorcij ponudnikov Alcatel Transport Solutions Deutschland GmbH, Stuttgart, Germany, Iskra Sistemi, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: konzorcij Alcatel, Iskra) in Primorje so na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave sklenili pogodbo za modernizacijo svetlobno-varnostnih naprav na progi Divača–Koper v vrednosti 43.618.156 evrov.

Naročnik je sprva objavil javni razpis, v katerem je javno naročilo oddajal po odprtem postopku. Po več vloženih revizijskih zahtevkih in mnenju Centralne finančne in pogodbene enote (v nadaljevanju: CFPE) je naročnik razveljavil javni razpis in nadaljeval postopek s pogajanjem brez predhodne objave. K oddaji ponudbe je povabil vse tri ponudnike iz odprtega postopka. Vsi ponudniki so se vabilu odzvali. Komisija je 2. 10. 2006 ocenjevala ustreznost ponudb. Naročnik je v postopku s pogajanjem po več vloženih revizijskih zahtevkih sklenil pogodbo s konzorcijem Alcatel, Iskra, Primorje v vrednosti 36.348.463 evrov (brez davka na dodano vrednost). Poročilo o pogajanjih s ponudniki je 24. 10. 2006 odobrila tudi CFPE.

Naročnik ni objavil 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 Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih⁴⁰⁵ (v nadaljevanju: ZJN-1A), obvestila v zvezi z javnimi naročili objavljala v Uradnem listu Republike Slovenije.

V prej izvedenem odprtem postopku oddaje javnega naročila je bila vrednost ponudbe konzorcija Alcatel, Iskra, Primorje 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 petim odstavkom 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.

Naročnik je 20. 10. 2010 s konzorcijem Alcatel, Iskra, Primorje sklenil aneks št. 6 k pogodbi za dodatna dela v znesku 2.993.228 evrov. Aneks št. 6 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 v skladu z navedenim določilom 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. 6 k pogodbi, ugotavljamo, da dodatna dela niso nastala zaradi nepredvidenih okoliščin. Naročnik je pri sklenitvi aneksa št. 6 k pogodbi kršil določila ZJN-2, ker je uporabil postopek s pogajanjem brez predhodne objave po 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2, za uporabo tega določila ZJN-2 pa ni bil izpolnjen pogoj nastopa nepredvidenih okoliščin, ki bi povzročile dodatna dela. Dodatna dela so nastala zaradi sprememb projekta med gradnjo, ki jim ni mogoče pripisati elementa (objektivne) nepredvidljivosti.

⁴⁰⁵ Uradni list RS, št. 2/04.

3.3.3.s Ministrstvo za promet, Javna agencija za železniški promet kot predhodnik Direkcije za investicije v JŽI (v nadaljevanju: naročnik) in Konsortium 4S z vodjem konzorcija Siemens AG Österreich, Dunaj sta na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenila pogodbo za projekt modernizacije SV⁴⁰⁶ in TK⁴⁰⁷ 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 pri odpiranju ponudb 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-1A, saj obvestila o zavrnitvi vseh ponudb ni objavil v Uradnem listu RS in Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, prav tako pa ni bilo mogoče pridobiti nobenih dokazov, da je o zavrnitvi obvestila Komisijo Evropskih skupnosti. 77. člen ZJN-1 namreč določa, da mora naročnik o zavrnitvi vseh ponudb obvestiti Vlado RS 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.

Naročnik je 31. 1. 2007 sprejel sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila po postopku s pogajanj po predhodni objavi. K oddaji ponudbe je povabil vse tri ponudnike iz odprtega postopka. Vsi ponudniki so se vabilu odzvali. Dne 12. 2. 2007 je komisija ocenjevala ustreznost ponudb in iz zapisnika komisije je mogoče ugotoviti, da ena ponudba ni izpolnjevala formalnih zahtev, drugi dve pa nista izpolnjevali tehničnih zahtev razpisne dokumentacije. Prva ponudba je bila v skladu s 16. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-2 nepopolna, saj ni bila pravilna, ker 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, a se je naročnik kljub temu odločil 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 pogajanj 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.

3.3.3.t Vlada RS in Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Slovenske železnice) sta sklenili pogodbi o opravljanju obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške

⁴⁰⁶ SV – signalno varnostne.

⁴⁰⁷ TK – telekomunikacijske.

infrastrukture – redna in investicijska vzdrževalna dela in nekaterih drugih nalog iz 11.a in 11.b člena ZZelP, in sicer za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2009 ter od 1. 3. do 31. 12. 2010. Pogodbi v 1. členu določata, da nadzor nad izvajanjem pogodb izvaja Direkcija za investicije v JŽI. Pogodbi v 9. členu določata, da za redno vzdrževanje izstavi upravljavec do 15. v mesecu Direkciji za investicije v JŽI mesečno situacijo na osnovi že izvedenih del za pretekli mesec in ocene načrtovanih del za tekoči mesec. Izstavljene situacije Direkcija za investicije v JŽI pregleda in potrdi v nespornem znesku. Direkcija za investicije v JŽI je potrdila in plačala 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.

Pojasnilo Direkcije za investicije v JŽI

Vlada RS in Slovenske železnice sta 22. 3. 2011 sklenili pogodbo o opravljanju obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture – vzdrževalnih del in obnov ter nekaterih drugih nalog iz 11.a in 11.b člena ZZelP za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2011. Pogodba v 9. členu določa, da za vzdrževalna dela izstavijo Slovenske železnice do 14. v mesecu Direkciji za investicije v JŽI začasno mesečno situacijo na osnovi že potrjenega finančnega načrta za tekoči mesec ter da Direkciji za investicije v JŽI na osnovi opravljenih del v preteklem mesecu izstavijo končno situacijo do zadnjega dne v tekočem mesecu za pretekli mesec.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.3.u Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: Agencija) je sklenila na osnovi sklenjenih koncesijskih pogodb o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda letne pogodbe z:

- Nivo, d. d., Celje (v nadaljevanju: Nivo) – letni dodatek v vrednosti 3.058.044 evrov,
- Hidrotehnik, vodnogospodarsko podjetje, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Hidrotehnik) – letni dodatek v vrednosti 2.505.582 evrov.

Letne obveznosti koncesionarjev so določene v skladu z letnim programom dela v letnem dodatku h koncesijski pogodbi.

Koncesije so bile podeljene v skladu z določili Uredbe o načinu opravljanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda⁴⁰⁸ (v nadaljevanju: uredba o načinu opravljanja obvezne državne gospodarske javne službe) in Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda⁴⁰⁹ (v nadaljevanju: uredba o koncesiji). Koncesije so bile v skladu s 23. členom uredbe o koncesiji prvič podeljene v letu 2003 brez javnega razpisa pravnim osebam, ki so imele v letu 2002 sklenjeno pogodbo o opravljanju javne službe na področju vodnega gospodarstva, če so izkazale interes za to in če so izpolnjevale predpisane pogoje. Koncesije so bile podeljene za dobo enega leta z možnostjo podaljšanja največ za pet let. H koncesijskim pogodbam je

⁴⁰⁸ Uradni list RS, št. 42/03, 112/04, 67/05.

⁴⁰⁹ Uradni list RS, št. 42/03, 121/04, 67/05.

ministrstvo v letu 2004 sklenilo aneks št. 1, s katerim je podaljšalo veljavnost koncesije do 31. 12. 2009, to je do skrajnega roka, določenega v uredbi o koncesiji.

Ministrstvo je h koncesijski pogodbi sklenilo še aneks št. 2, s katerim je podaljšalo veljavnost koncesije še do 31. 12. 2010. V aneksu je navedeno, da je ministrstvo v letu 2009 pričelo s pripravo in sprejemanjem nove uredbe o načinu opravljanju obvezne državne gospodarske javne službe in da naj uredba ne bi bila sprejeta do konca leta 2009. V aneksu št. 2 je tudi navedeno, da mora koncesionar v skladu z določili šestega odstavka 17. člena uredbe o koncesiji izvajati javno službo.

Ministrstvo ne bi smelo podaljšati obstoječih koncesijskih pogodb, ker za to ni imelo osnove v uredbi o koncesiji in v uredbi o načinu opravljanja obvezne državne gospodarske javne službe. S takim ravnanjem je ministrstvo kršilo določila 5. člena uredbe o koncesiji.

3.3.3.v Ministrstvo za okolje in prostor je sklenilo koncesijske pogodbe in anekse za opravljanje nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju Slovenije. V koncesijski pogodbi je določeno, da je Agencija pristojna za izvajanje in financiranje nalog na področju javnih služb na področju urejanja voda. Za opravljanje storitev, opredeljenih v koncesijski pogodbi za posamezno leto, je Agencija na osnovi letnega programa dela sklepala letne dodatke k posameznim koncesijskim pogodbam (v nadaljevanju: letna pogodba).

Koncesionar Nivo je mesečno obračunaval izvedena dela po letnem dodatku v vrednosti 3.058.044 evrov. V skladu z določili 5. člena letne pogodbe mora predstavnik Agencije preverjati vrednost izvedenih del na osnovi ugotovljenih dejanskih količin in kakovosti izvedenih del ob upoštevanju Odloka o cenah za obračunavanje del in nalog vodnogospodarske javne službe⁴¹⁰, Sklepa o določitvi izhodiščnih cen strojnih in prevoznih storitev obvezne državne gospodarske javne službe na področju urejanja voda v letu 2008⁴¹¹, Kolektivne pogodbe komunalnih dejavnosti⁴¹² ter Standardiziranih opisov in normativov za vodnogospodarska dela⁴¹³.

Predstavnik Agencije lahko preveri vrednost izvedenih del, kot je določeno v 5. členu letne pogodbe, le če je preveril posamezne postavke ponudbenega predračuna. To pa je lahko storil le s preveritvijo kalkulacije posameznih postavk ponudbenega predračuna. Pri izplačilih, ki so bila izvedena na podlagi letne pogodbe z Nivo, iz dokumentacije ni razvidno, da so bile tovrstne preveritve opravljene. Agencija je s tem kršila določila drugega odstavka 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverila zneska izplačila, ker ni imelo kalkulacij za posamezne postavke ponudbenega predračuna.

3.3.3.w Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija je z družbo Hidrotehnik sklenila letni dodatek h koncesijski pogodbi o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju srednje Save za leto 2010. Hidrotehnik je na podlagi pogodbe opravljal tudi sanacijo brežin Bevščice v Bevškem. V 7. členu letnega dodatka – srednja Sava je določeno, da znaša končna obračunska situacija najmanj 10 odstotkov od celotne vrednosti posameznega delovnega

⁴¹⁰ Uradni list RS, št. 57/97, 38/99, 20/02.

⁴¹¹ Uradni list RS, št. 122/07.

⁴¹² Uradni list RS, št. 94/04.

⁴¹³ Splošno združenje za gradbeništvo in industrijo gradbenega materiala Slovenije.

naloga. Agencija končno situacijo potrdi, ko ji koncesionar predloži tehnično in drugo dokumentacijo, potrebno za prevzem izvedenih del.

Končno situacijo je Agencija plačala 28. 10. 2010, čeprav so opravili interni pregled izvedenih del šele 23. 12. 2010. S tem je Agencija kršila določila 7. člena letnega dodatka – srednja Sava, pa tudi določila drugega odstavka 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverila pravnega temelja za izplačilo.

V končni situaciji je izvajalec del obračunal tudi dve postavki, ki ju v ponudbenem predračunu ni bilo, in sicer izlov rib in stroški deponije. Tako ravnanje pomeni kršitev določil 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

Predčasno plačilo je ministrstvo izvedlo zaradi preobremenjenosti zaposlenih ob naravni nesreči.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.3.3.x Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je z Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije (v nadaljevanju: ZAPS) sklenilo pogodbo o sodelovanju pri pripravi in izvedbi javnega projektnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za objekt Center Obala na Debelem rtiču v znesku 80.110 evrov. Ministrstvo je v sodelovanju z ZAPS izvedlo javni projektni odprti enostopenjski arhitekturni natečaj za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za objekt Center Obala na Debelem rtiču. V objavi javnega natečaja so navedena merila⁴¹⁴ za ocenjevanje elaboratov, ni pa naveden način vrednotenja meril. To je v neskladju s prvim in četrtem odstavkom 41. člena Pravilnika o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov⁴¹⁵, ki določata, da morajo merila za ocenjevanje natečajnih elaboratov omogočiti objektivno presojo natečajnih elaboratov ter da morajo biti merila za ocenjevanje opisana in ovrednotena v vrstnem redu od najpomembnejšega do najmanj pomembnega.

Priporočilo 8

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve naj pri izvedbi javnih natečajev aktivno sodeluje z ZAPS pri opredelitvi meril za ocenjevanja natečajnih elaboratov, ki bodo omogočala vrednotenje in objektivno presojo natečajnih elaboratov.

Ministrstvo za zdravje

3.3.3.y Ministrstvo za zdravje je v letu 2008 z družbo Unicredit leasing, d. o. o., Ljubljana ter članoma skupine Gorenje GTI, d. o. o., Velenje in Mollier, d. o. o., Celje sklenilo pogodbo o postopnem odkupu medicinske opreme za Nevrološko kliniko v Ljubljani. Pogodba je bila sklenjena v skupni vrednosti 5.594.583 evrov, od tega 1.198.319 evrov predstavljajo stroški postopnega odkupa. ZIPRS0809 v šestem odstavku 20. člena določa, da kadar o pogodbah o najemu, pri katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, ne odloča Vlada RS, je potrebno soglasje ministrstva, pristojnega za finance. Ministrstvo je opremo za Nevrološko kliniko pridobilo s sklenitvijo pogodbe o

⁴¹⁴ Kot na primer Urbanistična zasnova: skladnost zasnove s prostorskimi akti ter naravovarstvenimi in kulturno varstvenimi smernicami; umestitev volumnov v prostor; navezava posegov na obodni prostor; fleksibilnost zasnove.

⁴¹⁵ Uradni list RS, št. 108/04.

postopnem odkupu kljub temu, da ni imelo predhodnega soglasja Vlade RS in kljub temu, da jih je Ministrstvo za finance izrecno opozorilo, da ne namerava dati soglasja k pogodbam o postopnem odkupu, če se ta oblika financiranja še pred začetkom postopka oddaje javnega naročila ne uskladi z ministrstvom. Ministrstvo je pri sklepanju pogodbe o postopnem odkupu kršilo šesti odstavek 20. člena ZIPRS0809, ki je prepovedoval sklepanje pogodb o postopnem odkupu brez soglasja ministrstva, pristojnega za finance, ali odobritve Vlade RS.

3.3.3.z Ministrstvo za zdravje kot investitor ter Univerzitetni klinični center Ljubljana (v nadaljevanju: Klinični center) kot pooblaščen naročnik sta v letu 2000 z SCT, d. d., Ljubljana sklenila pogodbo za gradnjo Otorinolaringološke klinike (v nadaljevanju: ORL klinika) v vrednosti 9.654.546 evrov in rokom dokončanja 30 mesecev. Pogodbene stranke so v obdobju do konca leta 2010 sklenile 12 različnih dodatkov k pogodbi, ki so povečevali vrednost investicije na 13.689.006 evrov in podaljševali rok dokončanja. Do 18. 3. 2011 je ministrstvo za investicijo porabilo 14.241.124 evrov oziroma 48 odstotkov več, kot je načrtovalo po posameznih letih. Gradnja ORL klinike je bila v tem obdobju večkrat prekinjena, saj naj bi bilo v proračunu v nekaterih letih zagotovljenih premalo sredstev za dokončanje projekta. V obdobjih prekinitev so se spreminjali nekateri varnostni, tehnični in gradbeni standardi, kar je vplivalo na spremembe gradbene dokumentacije, kot posledica tega pa so se povečevali tudi stroški projekta. Že od leta 1994 javni zdravstveni zavodi na podlagi ZIJZ na posebnem računu pri ministrstvu zbirajo sredstva, namenjena tudi za dokončanje že začelih investicij v nove zgradbe kot nadomestne objekte in v novo opremo v javnih zdravstvenih zavodih⁴¹⁶. Tako zbrana sredstva se v obdobju gradnje ORL klinike niso tekoče porabljala, kljub temu da naj bi njena gradnja zastajala zaradi pomanjkanja sredstev. Uporabno dovoljenje za zadnjo fazo izgradnje ORL klinike je bilo izdano marca 2011. Ministrstvo je pri tej gradnji ravnalo v neskladju s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, ki pri izvrševanju proračuna zahteva spoštovanje načel učinkovitosti in gospodarnosti, saj je gradnja trajala deset let.

Pogodba ter dodatki k pogodbi od 1 do vključno 9⁴¹⁷, podpisani v obdobju do vključno 2006, kljub visokim pogodbenim vrednostim vsebujejo vsebinske napake in nedoslednosti. Dodatki k pogodbi so nepregledno pripravljeni. Iz njih ni vedno nedvoumno razvidno, kateri zneski predstavljajo že pogodbeno dogovorjena izplačila v skladu z dogovorjeno dinamiko izplačil in kateri zneski predstavljajo plačila za dodatno dogovorjena dela. Nekateri dodatki se prištevajo k novi vrednosti pogodbe, drugi ne. Ustrezen pregled pogodb pred podpisom bi moral odkriti večino tovrstnih napak. Notranje kontrole ministrstva pri sklepanju navedenih pogodb in dodatkov niso delovale v skladu z zahtevami prvega in drugega odstavka 100. člena ZJF.

Pojasnilo ministrstva

Projekt je vključeval tako novogradnjo kot adaptacijo oziroma rekonstrukcijo, zato je bila prvotno opredeljena investicija kasneje utemeljeno definirana kot fazna izvedba. Naknadno opredeljena faznost gradnje je vplivala tudi na časovni in vsebinski (potrebni dodatki) potek ter vrednost investicije. Razlogi so tudi, ker projektna dokumentacija in gradbeno dovoljenje segajo v leto 1999 in 2000. V tem času pa je prišlo tudi do sprememb v standardizaciji, opremi, požarni varnosti, tehnologiji izdelave, varčni rabi energije ipd.

⁴¹⁶ Proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode podrobneje predstavljamo v točki 3.3.1.e.

⁴¹⁷ Dodatki k pogodbi za gradnjo ORL klinike, sklenjeni po 2006, so transparentno napisani in ne vsebujejo tovrstnih napak.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.3.aa Center vlade za informatiko (v nadaljevanju: CVI) je z družbo SRC v 2003 sklenil pogodbo za izgradnjo programske rešitve za vodenje podatkov o vozilih in voznikih. Za razvoj rešitve v šestih fazah ter za njeno osnovno in dopolnilno vzdrževanje za leti 2004 in 2005 naj bi v skladu s prvotno pogodbo CVI plačal 1.023.476 evrov. Dejansko sta bili v okviru prvotne pogodbe zaključeni le prva in druga faza razvoja – postavljena je bila arhitektura sistema ter razvit register prometnih listin in vozil. Projekt ni bil ustrezno načrtovan – CVI je na seji projektnega sveta pred zaključkom druge faze projekta poudaril, da je bilo treba ustrezno infrastrukturo še poiskati ter da pred začetkom projekta ni bilo celovitega pregleda nad vsemi segmenti starega sistema⁴¹⁸. Projekt tudi ni bil ustrezno finančno načrtovan, saj je CVI v okviru iste seje zahteval izvedbo novega javnega naročila z utemeljitvijo, da je v dotedanjih aktivnostih (izvedba prvih dveh faz) že porabil velik del pogodbeno dogovorjenega zneska – od s pogodbo dogovorjenih 1.023.476 evrov ter z dodatnim aneksom dogovorjenih 320.961 evrov je bilo za prvi dve fazi porabljenih 910.950 evrov oziroma 68 odstotkov pogodbeno dogovorjenih sredstev. Sredstva tako tudi niso bila porabljena za pogodbeno opredeljeni namen – razvoj vseh funkcionalnosti programske rešitve ter vzdrževanje programske rešitve v letih 2004 in 2005.

Razvoj funkcionalnosti "Register voznikov" je bil v letu 2007 ponovno pogodbeno dogovorjen, vendar za višjo ceno: po pogodbi med SRC in CVI iz leta 2003 naj bi znašala vrednost registra voznikov 118.251 evrov, s pogodbo med novim skrbnikom programske rešitve Ministrstvom za javno upravo in SRC v letu 2007 pa je dejansko znašala vrednost 698.880 evrov.

V 2003 je bilo pogodbeno dogovorjeno tudi, da naj bi SRC razvil funkcionalnost za spremljanje voznika od avtošole naprej ter funkcionalnost za spremljanje vozil od uvoza oziroma nakupa do prodaje vozila. Navedene funkcionalnosti do konca leta 2010 še niso bile razvite.

Od začetka projekta pa do 31. 12. 2010 je Ministrstvo za javno upravo v razvoj in vzdrževanje programskih rešitev za podporo Registru vozil in voznikov vložilo 4.029.295 evrov, Ministrstvo za promet in zveze pa 73.628 evrov. K rasti stroškov projekta so poleg neustreznega načrtovanja prispevale zlasti tudi številne spremembe na področju prometnih predpisov. Kljub temu predstavljata neustrezno finančno in časovno načrtovanje kršitvi načel učinkovitosti in gospodarnosti ter s tem neskladje s tretjim odstavkom 2. člena ZJF.

Pojasnilo ministrstva

Na naraščanje stroškov projekta so pomembno vplivali spremenjeni prometni predpisi.

3.3.3.bb Ministrstvo za javno upravo je skrbnik številnih programskih rešitev, ki so ključnega pomena za delo javne uprave. Kot skrbnik teh programskih rešitev pripravlja funkcionalne in tehnične specifikacije za nove rešitve ali nadgradnje obstoječih rešitev, vodi postopke javnega naročanja ter sklepa pogodbe za njihov razvoj in vzdrževanje. Programske rešitve so v skladu z Zakonom o avtorski in sorodnih pravicah⁴¹⁹ (v nadaljevanju: ZASP) avtorska dela, do katerih imajo njihovi razvijalci avtorske pravice, tudi izključna premoženjska upravičenja (materialne avtorske pravice), ki pa se lahko prenesejo na tretjo osebo z licenčno pogodbo.

⁴¹⁸ Navedbe so povzete po zapisniku seje programskega sveta projekta dne 21. 6. 2004.

⁴¹⁹ Uradni list RS, št. 16/07-UPB3, 68/08.

Ministrstvo ni bilo dosledno pri prenosu materialnih avtorskih pravic za programske rešitve, ki so bile razvite v okviru njegovih naročil, kljub temu da bi prenos materialnih avtorskih pravic lahko zahtevalo že pri izvedbi javnega naročila. Tako so pri nekaterih ključnih programskih rešitvah javne uprave lastniki materialnih avtorskih pravic njihovi avtorji, kar pomeni, da imajo samo oni pravico prilagoditve, priredbe ali drugačne predelave programske rešitve⁴²⁰. Ministrstvo za nadgradnjo in vzdrževanje programskih rešitev ne more izvesti odprtih postopkov javnega naročanja, temveč lahko storitve naroča samo pri izvornem avtorju programske rešitve, za kar največkrat uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave. Obstoječe stanje predstavlja neskladje z drugim odstavkom 9. člena ZJN-2, ki od naročnika zahteva, da mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.

Programske rešitve, za katere ministrstvo nima vseh materialnih avtorskih pravic, so med drugim:

- osnovna rešitev za delo z dokumentarnim gradivom v javni upravi SPIS⁴²¹, za katerega je bilo v obdobju desetih let od leta 2000 do vključno leta 2010 razvijalcu SRC plačano najmanj 11.092.816 evrov;
- podjetniški portal e-Vem⁴²², za katerega je bilo od njegovega nastanka do 31. 12. 2010 razvijalcu SRC plačano 5.002.434 evrov;
- programska rešitev Register voznikov in register vozil⁴²³, za katero je od sklenitve prve pogodbe za razvoj programske rešitve in do 31. 12. 2010 razvijalcu SRC Ministrstvo za javno upravo plačalo 4.029.295 evrov, Ministrstvo za promet in zveze pa 73.628 evrov;
- portal za potrjevanje in objavo dokumentacije področja tehnološke interoperabilnosti Nacionalnega interoperabilnostnega portala, za katerega je bilo do 31. 12. 2010 razvijalcu SRC plačano 324.105 evrov.

Ministrstvo pred sklepanjem novih razvojnih in vzdrževalnih pogodb za navedene rešitve ni naredilo analize stroškov in koristi potencialne menjave obstoječih programskih rešitev z rešitvami, nad katerimi bi imelo vse ustrezne materialne avtorske pravice in ki bi jih poleg njihovega razvijalca oziroma avtorja lahko vzdrževali in razvijali tudi drugi usposobljeni izvajalci. Z opisanim ravnanjem je ministrstvo pri izvajanju določenih nalog, ki so ključnega pomena za Republiko Slovenijo, postalo odvisno od enega izvajalca, kar iz strateških razlogov ni primerno. Navedeno ravnanje pomeni nespoštovanje načela gospodarnosti in učinkovitosti oziroma neskladje s tretjim odstavkom 2. člena ZJF.

Pojasnilo ministrstva

Vsak informacijski sistem je specifičen, zato se prenos materialnih avtorskih pravic ureja in dogovori za vsak primer posebej. V zadnjem obdobju si na ministrstvu prizadevajo predvsem, da se materialne avtorske pravice prenesejo na naročnika takoj.

⁴²⁰ Nekatere pogodbe dovoljujejo posege v programsko rešitev tudi Ministrstvu za javno upravo, vendar le, če so ti izvedeni samo z zaposlenimi iz javne uprave.

⁴²¹ Centralna podpora ravnanju z elektronskih gradivom v upravnem poslovanju javne uprave Republike Slovenije, ki je bila razvita v Lotus Notes/Lotus Domino okolju.

⁴²² Državni portal za podjetja in podjetnike. Namen portala je uporabnikom omogočiti čim lažje, enostavno, hitro in brezplačno poslovanje z javno upravo.

⁴²³ Centralna programska rešitev za upravljanje vseh podatkov, povezanih z vozili in vozniki v Republiki Sloveniji.

3.3.3.cc Ministrstvo za javno upravo je na podlagi sklepa o izvedbi skupnega javnega naročila pričelo s postopkom oddaje javnega naročila po odprtem postopku za dobavo kurilnega olja (ekstra lahkega) za organe Republike Slovenije. Do roka za predložitev ponudb sta prispeli ponudbi Petrol, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Petrol) in OMV Slovenija, d. o. o., Koper (v nadaljevanju: OMV).

V 3. točki razpisne dokumentacije je bilo določeno, da mora biti glede na to, da ceno kurilnega olja določa Vlada RS z Uredbo o oblikovanju cen naftnih derivatov⁴²⁴ (v nadaljevanju: uredba o cenah), odstotek popusta fiksni ves čas trajanja pogodbe in da cene ne smejo biti višje od maloprodajne cene, ki jo določi Vlada RS, in sicer ves čas trajanja pogodbe. V 10. točki razpisne dokumentacije – merila pa je bilo navedeno, da je merilo najnižja cena, ki jo ponudnik določi na podlagi cene, določene v skladu z uredbo o cenah, veljavne en teden pred oddajo ponudbe, in enotnega odstotka popusta na splošno veljaven cenik ponudnika (na neto cene), ki je razviden s spletne strani ponudnika.

Ministrstvo je v skladu z 78. členom ZJN-2 pozvalo ponudnika OMV k dopolnitvi ponudbe zaradi ugotovljenih formalnih nepopolnosti ponudbe in k pojasnilu ponudbene cene v obrazcu "predračun". OMV je ministrstvu posredoval dopolnitve ter pojasnil ponudbeno ceno, ki pa se je glede na prvotno ponudbo zmanjšala in je znašala 6.545.455 evrov in ne 6.898.505 evrov, kot je bilo navedeno v obrazcu "predračun" v prvotno prejeti ponudbi. Iz predloga strokovne komisije o oddaji naročila je razvidno, da je komisija navedeno pojasnilo ponudnika OMV glede spremembe cene ocenila za ustrezno in na podlagi merila najnižje cene predlagala, da se to naročilo po odprtem postopku odda ponudniku OMV s končno ponudbeno ceno 6.545.455 evrov.

Ponudba OMV ni bila v skladu z zahtevami, navedenimi v 10. točki razpisne dokumentacije, saj izbrani ponudnik svoje ponudbene cene ni oblikoval upoštevaje ceno ekstra lahkega kurilnega olja, veljavno na dan 2. 11. 2009, v skladu z uredbo o cenah. Pri tem ni upošteval navodila v 3. točki razpisne dokumentacije, da cene ne smejo biti višje od maloprodajne cene, ki jo določi Vlada RS z uredbo o cenah. Glede na to bi ministrstvo moralo ponudbo OMV oceniti za nepopolno. Zaradi narave "nepravilnosti" oziroma "navedene pomanjkljivosti" pri oblikovanju cene pa ponudbe OMV ni mogoče šteti za formalno nepopolno, saj odprava te pomanjkljivosti povzroči tako spremembo cene ponudbe kot tudi njeno razvrstitev v okviru meril. Glede na to, da ugotovljene nepopolnosti ponudbe OMV ni bilo dopustno odpravljati, bi morala biti ponudba izbranega ponudnika izločena, kot določa prvi odstavek 80. člena ZJN-2. Ministrstvo pa je pozvalo OMV k pojasnitvi cene, kar je privedlo do spremembe ponudbene cene, ki jo je ministrstvo sprejelo in upoštevalo, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 78. člena ZJN-2.

3.3.4 Tekoči in investicijski transferi

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

3.3.4.a Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba za lokalno samoupravo) je v letu 2010 nakazovala sredstva na podlagi naslednjih razpisov:

- 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);

⁴²⁴ Uradni list RS, št. 78/09.

- 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 drugega razpisa je Služba za lokalno samoupravo izplačevala sredstva po naslednjih pogodbah:

- Mestni občini Velenje – pogodba o sofinanciranju operacije Prenova in oživitev mestnega jedra – Vila Bianca v vrednosti 755.435 evrov;
- Mestni občini Kranj – pogodba o sofinanciranju operacije Grad Kieselstein – kompleks v vrednosti 2.869.517 evrov.

Na podlagi izvedenega tretjega razpisa je Služba za lokalno samoupravo izplačevala sredstva po naslednjih pogodbah:

- Občini Križevci – pogodba o sofinanciranju operacije Kanalizacija Bučevci II. – Stara Nova vas v vrednosti 477.732 evrov;
- Občini Prebold – pogodba o sofinanciranju operacije Mreža lokalnih cest SSD II. faza v vrednosti 3.025.889 evrov;
- Občini Cerknica – pogodba o sofinanciranju operacije Čiščenje pitne vode za vodovodni sistem Cerknica v vrednosti 497.391 evrov;
- Občini Bohinj – pogodba o sofinanciranju operacije Sekundarna kanalizacija Ribčev Laz v vrednosti 1.188.656 evrov;
- Občini Puconci – pogodba o sofinanciranju operacije Kanalizacija Predanovci – Brezovci – Lemerje s čistilno napravo v vrednosti 1.103.294 evrov;
- Mestni občini Kranj – pogodba o sofinanciranju operacije Prometna ureditev Slovenskega trga v vrednosti 3.233.817 evrov.

V objavah javnih razpisov so bili navedeni splošni in posebni pogoji za dodelitev sredstev. Za merila za izbiro operacij je bilo navedeno, da o operacijah odločajo sveti regij, ne pa, katera merila se upoštevajo pri izbiri posameznih operacij. V razpisni dokumentaciji Služba za lokalno samoupravo tudi ni navedla meril in uporabe meril. Navedeno ravnanje pomeni kršitev 11. in 12. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013⁴²⁵ (v nadaljevanju: uredba 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).

Pojasnilo Službe za lokalno samoupravo

Služba za lokalno samoupravo je pripravila Postopkovnik za določitev postopka izbora operacij na 4. Razvojni prioritati Razvoj regij v okviru OP RR 2007–2013 (v nadaljevanju: Postopkovnik), kjer je opisan dvofazni postopek izbora operacij. Priloga Postopkovnika je tudi Točkovnik za preverjanje skladnosti z merili. V prvi fazi se za vsako vlogo projekta preveri skladnost z merili po Uredbi o dodeljevanju razvojnih spodbud. V drugi fazi se za vsako vlogo projekta preveri skladnost z merili, v tretji fazi se izvaja preverjanje skladnosti projektov s specifičnimi merili, opredeljenimi v okviru vsebinskih sklopov, na katere se prijavljajo posamezni projekti.

⁴²⁵ Uradni list RS, št. 41/07, 114/07.

Na podlagi ugotovitev Urada RS za nadzor proračuna iz sistemske revizije Službe za lokalno samoupravo je organ upravljanja za ugotovljene nepravilnosti v zvezi z merili v okviru prvih štirih javnih razpisov in razpisne dokumentacije predlagal 5-odstotno paršalno finančno korekcijo. Postopek izvedbe korekcije poteka.

3.3.4.b Služba za lokalno samoupravo in Mestna občina Kranj (v nadaljevanju: občina) sta sklenili pogodbo o sofinanciranju operacije Grad Kieselstein v vrednosti 2.869.517 evrov. Občina je na podlagi javnega razpisa sklenila pogodbo z družbo Vegrad, d. d., Velenje (v nadaljevanju: Vegrad) za izvedbo gradbenih, obrtniških in instalacijskih del z zunanjo ureditvijo in komunalno infrastrukturo v vrednosti 5.766.793 evrov.

Čeprav sta občina in Vegrad sklenila le 2 aneksa z rokom dokončanja do 16. 1. 2010, pa je Vegrad predložil po tem roku še štiri dodatke h garancijam z rokom unovčitve 31. 12. 2010. Občina je kljub temu, da dela še niso bila dokončana in ni imela podpisanih aneksov za podaljšanje roka, od izvajalca sprejela dodatke h garancijam, kar pomeni kršitev pogodbenih določil. Pogodba v 4. členu določa rok dokončanja del ter v 5. členu, da je podaljšanje roka dokončanja treba pisno potrditi, skleniti dodatek k pogodbi ter da mora izvajalec ob podaljšanju roka dokončanja predložiti podaljšano bančno garancijo.

V pogodbi med Službo za lokalno samoupravo in občino je določeno, da se dela zaključijo do 16. 1. 2010. Služba za lokalno samoupravo je občini nakazala vsa pogodbeno dogovorjena sredstva, vendar pa občina oziroma izvajalec ni zaključil z vsemi pogodbeno dogovorjenimi deli do predvidenega roka. Čeprav je s pogodbo Službi za lokalno samoupravo omogočena kontrola nad izvajanjem operacije, Služba za lokalno samoupravo ni opravila ustrezne kontrole in ni ugotovila kršitev pogodbe med občino in izvajalci. Zagotovila tudi ni takih notranjih kontrol, ki bi preprečile izplačila v nasprotju s pogodbami v celotnem procesu posameznega projekta, in s tem kršila prvi in drugi odstavek 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

3.3.4.c Služba za lokalno samoupravo je z Mestno občino Velenje sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Prenova in oživitev mestnega jedra – Vila Bianca v vrednosti 755.435 evrov, Mestna občina Velenje pa z Vegradom pogodbo za Prenovo objekta Vila Bianca v Velenju (I. in II. faza) za potrebe operacije Prenova in oživitev mestnega jedra v vrednosti 1.592.189 evrov. Rok dokončanja del za I. fazo je bil 21. 9. 2009, ki je bil z aneksom št. 2 podaljšan do 30. 4. 2010 (za sedem mesecev – to je več, kot naj bi celotna dela trajala). Z aneksom št. 4 pa se je rok podaljšal do 31. 8. 2010. Iz aneksa je razvidno, da je izvajalec obvestil naročnika o potrebnem podaljšanju roka 3. 5. 2010, to je po datumu, ko bi morala biti dela že dokončana. Z aneksom št. 4 je bil podaljšan rok dokončanja del do 31. 8. 2010, vendar pa v aneksu ni določila, da mora izvajalec predložiti novo garancijo s podaljšanim rokom unovčitve. Čeprav je s pogodbo Službi za lokalno samoupravo omogočena kontrola nad izvajanjem operacije, ni opravila ustrezne kontrole in ni ugotovila kršitev pogodbe med občino in izvajalci. Služba za lokalno samoupravo ni zagotovila takih notranjih kontrol, ki bi preprečile izplačila v nasprotju s pogodbami v celotnem procesu posameznega projekta, in s tem kršila prvi in drugi odstavek 100. člena ZJF, saj niso ustrezno delovale notranje kontrole.

Služba za lokalno samoupravo je v marcu 2010 predobremenila proračun v vrednosti 425.792 evrov, čeprav je bila pogodba sklenjena v vrednosti 755.435 evrov. Predobremenitev za celotni znesek pogodbe je pripravila šele v avgustu 2010. Služba za lokalno samoupravo je s FEP v marcu 2010 evidentirala

predobremenitev v manjši obveznosti, kot je bila določena s pogodbo, in s tem kršila 145. člen pravilnika o izvrševanju proračuna, saj ni imela pravne podlage za znižanje predobremenitve.

Pojasnilo Službe za lokalno samoupravo

Služba za lokalno samoupravo je v letu 2008 evidentirala predobremenitev v vrednosti 755.435 evrov, to je v pogodbeni vrednosti sofinanciranja. V marcu 2010 je bilo treba predobremenitev znižati zaradi usklajevanja projekta v načrtu razvojnih programov in prenosa sredstev v proračunsko leto 2010. Predobremenitev se je zmanjšala na vrednost realizacije sofinanciranja Evropske unije v letu 2008 in 2009 (v skupni vrednosti 425.792 evrov). Po potrditvi spremembe dinamike in prenosa sredstev Evropske unije v letu 2010 se je na podlagi podpisanega aneksa št. 3 v avgustu 2010 pripravila predobremenitev za celotni znesek sofinanciranja.

3.3.4.d Služba za lokalno samoupravo je sklenila pogodbo z Občino Prebold in dva aneksa o sofinanciranju operacije Mreža lokalnih cest spodnje Savinjske doline II. faza v vrednosti 3.025.889 evrov. Občina Prebold je z izvajalci CM Celje, Krajnc VNG, Igor Krajnc, s. p., Žalec in VOC Celje, d. d., Celje podpisala pogodbo, ki v 4. alineji 8. člena določa, da izvajalec Občini Prebold najkasneje v roku deset dni po sklenitvi pogodbe izroči bančno garancijo za dobro izvedbo del v višini 10 odstotkov vrednosti pogodbenih del, ki velja še vsaj deset dni po roku za izvedbo del. Krajnc VNG ni predložil bančne garancije za dobro izvedbo del, VOC je predložil bančno garancijo za dobro izvedbo del 81 dni po dogovorjenem roku, CM Celje pa je predložil bančno garancijo za dobro izvedbo del 76 dni po dogovorjenem roku, kar je v nasprotju s 4. alinejo 8. člena pogodbe med občino in izvajalci. Pogodba med Službo za lokalno samoupravo in občino v 13. členu določa, da Služba za lokalno samoupravo lahko v vsaki točki operacije vpogleda v dokumentacijo in tudi izvede kontrolo na kraju samem. Čeprav je s pogodbo Službi za lokalno samoupravo omogočena kontrola nad izvajanjem operacije, ni opravila ustrezne kontrole in ni ugotovila kršitev pogodbe med občino in izvajalci. Služba za lokalno samoupravo ni zagotovila takih notranjih kontrol, ki bi preprečile izplačila v nasprotju s pogodbami v celotnem procesu posameznega projekta, in s tem kršila prvi in drugi odstavek 100. člena ZJF, saj notranje kontrole niso ustrezno delovale.

3.3.4.e Služba za lokalno samoupravo je z Občino Bohinj sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Sekundarna kanalizacija Ribčev Laz v vrednosti 1.188.656 evrov. V pogodbi je v 11. členu določeno, da občina vse postopke v okviru operacije izvede v skladu s predpisi ter da prej obvesti Službo za lokalno samoupravo in ustrezno utemelji vsako finančno, vsebinsko oziroma časovno spremembo operacije in pridobi soglasje Službe za lokalno samoupravo pred pričetkom izvajanja spremembe.

Občina Bohinj je s Cestnim podjetjem Kranj, d. d., Kranj sklenila gradbeno pogodbo v vrednosti 1.402.072 evrov, za kar je Občina Bohinj prejela garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Rok za dokončanje del je bil 30. 6. 2010, ker pa objekt do 23. 2. 2011 ni imel uporabnega dovoljenja, je izvajalec Občini Bohinj predložil novo bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z veljavnostjo do 31. 5. 2011. Občina Bohinj je z izvajalcem podpisala aneks št. 1 h gradbeni pogodbi, iz katerega je razvidno, da se za objekt pridobiva dopolnitev gradbenega dovoljenja, vendar pa ni določen nov rok za dokončanje del. Občina Bohinj ni ravnala v skladu z določbo 14. člena gradbene pogodbe in ni obračunala pogodbene kazni, saj prekoračitev roka predstavlja izvajalčevo zamudo. Čeprav je s 13. členom pogodbe med občino in Službo za lokalno samoupravo omogočena kontrola nad izvajanjem operacije, Služba za lokalno samoupravo ni opravila ustrezne kontrole in ni ugotovila kršitev pogodbe med občino in izvajalci, kakor tudi ni bila seznanjena s spremenjenimi dejstvi glede gradbenega dovoljenja. Služba za lokalno samoupravo ni zagotovila takih notranjih kontrol, ki bi preprečile izplačila v nasprotju s

pogodbami v celotnem procesu posameznega projekta, in s tem kršila prvi in drugi odstavek 100. člena ZJF.

Pojasnilo Službe za lokalno samoupravo

Občina Bohinj je pojasnila, da je izvajalec gradbenih del izvedel v roku. V osnovni gradbeni pogodbi z izvajalcem se je v rok izvedbe štela tudi primopredaja objekta, z aneksom št. 1 h gradbeni pogodbi pa ne več. V pogodbi je bila predvidena veljavnost garancije za dobro izvedbo del 120 dni po preteku roka izvedbe, namen garancije je bil, da se v teh 120 dneh pridobi uporabno dovoljenje, ki ga pridobi investitor. Zaradi zapletov z dopolnitvijo gradbenega dovoljenja uporabno dovoljenje ni bilo pridobljeno v 120 dneh.

3.3.4.f Služba za lokalno samoupravo je z družbo Arcont, d. d., Gornja Radgona (v nadaljevanju: Arcont) sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta Implementacija nizkoenergijskih montažnih objektov v vrednosti 500.000 evrov. Arcont je bil izbran na podlagi prvega javnega razpisa za spodbujanje začetnih investicij podjetij in ustvarjanje novih delovnih mest na podlagi Zakona o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2015⁴²⁶. V objavi javnega razpisa in v Navodilih za prijavitelje so navedena merila, sredstva pa so bila dodeljena vlagateljem, ki so dosegli več kot 50 točk.

Merila je Služba za lokalno samoupravo podrobneje opredelila v Navodilih za prijavitelje, kjer je za vsa merila navedena tudi uporaba. Služba za lokalno samoupravo je merila oblikovala tako, da določeno število točk prijavitelji prejmejo v vsakem primeru in da je pri posameznih merilih enostavno doseči maksimalno število točk. Služba za lokalno samoupravo je oblikovala merilo "ocena finančne uspešnosti", čeprav bi po vsebini to moralo predstavljati pogoj za kandidiranje na razpisu. Pri merilu "poznavanje potencialnih trgov in kupcev" je za oceno zelo dobro in dobro navedla enake zahteve, kar pomeni, da prijavitelji ne morejo doseči 0, 1 ali 2 točki, temveč samo 0 ali 1 oziroma 0 ali 2 točki, saj so za 1 in 2 točki navedene enake zahteve. Služba za lokalno samoupravo je pri oblikovanju meril ravnala v nasprotju s 6. točko tretjega odstavka 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da so obvezni del razpisne dokumentacije tudi navedba vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način njihove uporabe in pomen posameznih meril.

Pojasnilo Službe za lokalno samoupravo

Komisija je pri merilu "poznavanje potencialnih trgov in kupcev" naknadno ugotovila, da je bilo besedilo napačno napisano, zato so vsi prijavitelji, katerih vloge so bile popolne in so izpolnjevali pogoj za oceno "zelo dobro" ali "dobro", prejeli 2 točki.

Priporočilo 9

Služba za lokalno samoupravo naj v naslednjih razpisih dosedanja merila dopolni tako, da bodo smiselna in bodo zagotavljala izbor najboljših projektov.

Služba za lokalno samoupravo je v juliju 2010 predobremenila proračun v vrednosti 240.870 evrov, čeprav je bila pogodba sklenjena v vrednosti 500.000 evrov (240.870 evrov v letu 2010 in 259.130 evrov v letu 2011). Služba za lokalno samoupravo je s FEP v juliju 2010 predobremenila proračun samo za leto 2010 in s tem kršila 145. člen pravilnika o izvrševanju proračuna, saj ni imela pravne podlage za znižanje predobremenitve. Služba za lokalno samoupravo je v celoti predobremenila proračun šele 12. 1. 2011.

⁴²⁶ Uradni list RS, št. 87/09.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.4.g Ministrstvo za gospodarstvo in družba Nolik, d. d., Kočevje (v nadaljevanju: Nolik) sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije vgradnje kotlovske naprave na lesno biomaso v vrednosti 199.765 evrov. Ministrstvo za gospodarstvo je dodelilo sredstva na podlagi izvedenega javnega razpisa za sofinanciranje individualnih sistemov ogrevanja na lesno biomaso za leti 2009 in 2010 v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Trajnostna raba energije, prednostne usmeritve Inovativni ukrepi za lokalno energetske oskrbo.

Ministrstvo za okolje in prostor, ki je izvedlo javni razpis⁴²⁷, je v razpisni dokumentaciji objavilo in ovrednotilo merilo "Specifični stroški kotlovske naprave" (v evrih na kilovat), za katero je za različne vrednosti specifičnih stroškov kotlovske naprave predvidelo naslednje število točk:

- specifični stroški do 100: 100 točk,
- specifični stroški nad 100 do 200: 70 točk,
- specifični stroški nad 200 do 300: 50 točk,
- specifični stroški nad 400: 30 točk.

Ministrstvo za gospodarstvo je ravnalo v nasprotju 6. točka tretjega odstavka 220. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ker merila "Specifični stroški kotlovske naprave" ni opredelilo za vse možne vrednosti, saj ga ni opredelilo za vrednosti specifičnih stroškov nad 300 do 400. Družba Nolik je za merilo specifičnih stroškov v vrednosti 126,54 prejela 50 točk, čeprav je bilo v razpisni dokumentaciji za navedeno vrednost merila predvidenih 70 točk. Navedeno ravnanje predstavlja kršitev prvega odstavka 225. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da opravi komisija strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

Pojasnilo ministrstva

Nepravilnost so na ministrstvu ugotovili že sami in so merila v naslednjem razpisu za leti 2010 in 2011 dopolnili.

3.3.4.h Ministrstvo za gospodarstvo in RTH, Rudnik Trbovlje-Hrastnik, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: RTH) sta sklenila pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje Hrastnik za leto 2010 v skupni vrednosti 12.534.455 evrov. Pogodba za leto 2010 je bila sklenjena šele 3. 9. 2010, saj je Vlada RS sprejela Srednjeročni program postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik, III. faza (2010–2014) šele 22. 7. 2010, program zapiranja za leto 2010 pa sploh ni bil sprejet. Navedeno ravnanje predstavlja kršitev četrtega odstavka 6. člena Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije⁴²⁸ (v nadaljevanju: ZPZRTH), ki določa, da sprejme programe zapiranja rudnika vključno z obsegom sredstev za njegovo izvajanje za naslednje programsko obdobje Vlada RS najpozneje tri mesece pred zakonskim rokom za sprejem državnega proračuna za prvo leto naslednjega programskega obdobja. V skladu s prvim odstavkom 29. člena ZJF

⁴²⁷ Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi, Uradni list RS, št. 48/09, in Sporazuma o ureditvi medsebojnih razmerij, povezanih s preходом področja učinkovite rabe energije iz pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor v pristojnost Ministrstva za gospodarstvo z dne 23. 10. 2009, je bilo področje učinkovite rabe energije s 1. 11. 2009 z Ministrstva za okolje in prostor preneseno na Ministrstvo za gospodarstvo.

⁴²⁸ Uradni list RS, št. 26/05-UPB2, 43/10, 49/10-popr.

mora Državni zbor oziroma občinski svet sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. 1. leta, za katero se sprejema proračun.

Ker je bila pogodba med ministrstvom in RTH podpisana šele 3. 9. 2010, je ministrstvo nakazalo sredstva RTH za šest situacij iz prve polovice leta 2010 v skupni vrednosti 7.965.670 evrov 20. 9. 2010. V skladu z ZPZRTH opravlja nadzor nad izvajanjem programa in porabo sredstev neodvisna strokovna institucija, izbrana na osnovi razpisa, ki potrjuje mesečne situacije, te pa izstavlja RTH. Mesečni situaciji je priloženo tudi poročilo nadzora o pregledu situacije za posamezni mesec.

Iz pregledanih poročil zunanjega nadzora za situacije od januarja do maja 2010 je mogoče ugotoviti, da nadzor ne preverja vseh računov v posameznem mesecu. V delu poročila, ki se nanaša na finančno kontrolo zbirne kumulativne situacije izvršenih del RTH, je namreč navedeno, da je bil pregled opravljen za večje število izbranih računov (za situacije za januar, april in maj), oziroma za seznam vseh prejetih računov, nato pa so bili iz tega seznama izbrani računi, ki so specifični (za situaciji za februar in marec). Menimo, da obstaja tveganje, da delitev stroškov poslovanja RTH na redno poslovanje in na del, ki se nanaša na zapiranje RTH in je financiran iz proračuna, ni ustrezna in stroški niso ustrezno prikazani. Poleg tega, da nadzor ne preverja vseh računov, smo ugotovili, da je bila situacija za januar izstavljena na podlagi programa zapiranja RTH za leto 2009 in sklenjene pogodbe za leto 2010. S pomanjkljivim nadzorom je ministrstvo kršilo določila drugega odstavka 54. člena ZJF, v skladu s katerim je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.4.i Ministrstvo za gospodarstvo in družba Thermana, d. d., Laško⁴²⁹ (v nadaljevanju: Thermana) sta sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta "Terme Laško, III. faza: Kongres Hotel" v vrednosti 4.000.000 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva Turistična infrastruktura.

Med merili oziroma podmerili za izbor projektov sta bili tudi:

- utemeljenost oziroma vrsta zagotovila za predvidene kredite v finančni konstrukciji (za pogodbo ali pogodbo in izjavo banke za kredite oziroma brez kreditiranja sta bili predvideni dve točki, za izjavo banke je bila predvidena ena točka; če ni bilo zagotovil, ni bilo predvidenih točk);
- skladnost stroškov s posameznimi fazami in realnost obsega predvidenih stroškov (za stroške, ki so bili v skladu s fazami in realni, sta bili predvideni dve točki, če stroški niso bili realni, ni bilo predvidenih točk).

Za podmerilo "utemeljenost oziroma vrsta zagotovila za predvidene kredite v finančni konstrukciji" je bilo ugotovljeno, da je priložena (neobvezujoča) ponudba banke, vendar je namen posojila izvedba II. faze Wellnes park Laško in ne III. faze Kongres Hotel, za katero se je prijavila na javni razpis družba Thermana. V skladu z opisom podmerila v razpisni dokumentaciji družba Thermana za to podmerilo ne bi smela prejeti točk, vseeno pa ji je bila dodeljena ena točka. Za podmerilo "skladnost stroškov s posameznimi fazami in realnost višine predvidenih stroškov" sta bili družbi Thermana dodeljeni dve točki, čeprav je bilo ugotovljeno, da so stroški sicer v skladu s fazami, a so izjemno visoki, kar pa ni dodatno pojasnjeno. Za opisano podmerilo je družba Thermana prejela dve točki, čeprav ji nista pripadali.

⁴²⁹ Družba se je do 27. 5. 2008 imenovala Zdravilišče Laško, medicina in turizem, d. d., Laško, novo ime družbe Thermana, d. d., Laško pa je bilo vpisano v sodni register 28. 5. 2008.

Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 225. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, saj vlog ni ocenilo na podlagi meril, kot so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji, in s tem družbi Thermani neupravičeno dodelilo sredstva.

3.3.4.j Ministrstvo za gospodarstvo in JAPTI sta sklenila agentsko⁴³⁰ pogodbo o zagotovitvi sredstev za realizacijo projekta predstavitve Republike Slovenije na Svetovni razstavi EXPO 2010 v Šanghaju na Kitajskem v vrednosti 4.000.000 evrov.

Z aneksom št. 1 k pogodbi je bil opredeljen obseg stroškov za izvedbo projekta na Svetovni razstavi EXPO 2010 v letu 2010, in sicer v znesku 3.258.998 evrov, določeno pa je bilo tudi, da se pripravi zahtevek za izplačilo do 15. 10. 2010, poročilo za leto 2010 pa do 1. 3. 2011.

JAPTI je izstavila zahtevek v pogodbeno dogovorjenem znesku 3.258.998 evrov za leto 2010 že 20. 1. 2010, ministrstvo pa je nakazalo zahtevani znesek 23. 2. 2010.

Ministrstvo je dne 26. 10. 2010 izdalo JAPTI zahtevek za vračilo preveč nakazanih sredstev za realizacijo projekta predstavitve Republike Slovenije na Svetovni razstavi EXPO 2010 v vrednosti 1.000.000 evrov, ki ga je JAPTI poravnala 4. 11. 2010. Zahtevek je bil izdan na podlagi ocene JAPTI, da naj bi bila na podlagi sklenjenih pogodb in načrta stroškov za izvedbo EXPO 2010 vrednost upravičenih stroškov v letu 2010 za 1.000.000 evrov nižja od stroškov, opredeljenih v pogodbi. JAPTI predvidenega obsega upravičenih stroškov natančneje ni utemeljila.

Ministrstvo je s tem, ko je izplačalo sredstva za realizacijo projekta predstavitve Republike Slovenije na Svetovni razstavi EXPO 2010, ne da bi JAPTI predložila ustrezno dokumentacijo, ki bi dokazovala upravičene stroške, ravnalo v nasprotju 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 kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.4.k Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Veterinarska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Veterinarska uprava) je sklenila koncesijsko pogodbo o izvajanju javne veterinarske službe z Veterinarskim centrom Celje. Veterinarska uprava je po navedeni pogodbi plačala račun za storitev "uradni veterinarski pregledi na gospodarstvu". Osnova za izplačilo Veterinarske uprave je bila koncesijska pogodba, sklenjena za izvajanje dejavnosti javne veterinarske službe, ki izhajajo iz Zakona o veterinarstvu⁴³¹ (v nadaljevanju: ZVet-1). Storitve, ki jo je Veterinarska uprava plačala, pomeni izvajanje dejavnosti, ki izhaja iz Zakona o veterinarskih merilih skladnosti⁴³² (v nadaljevanju: ZVMS). Ker je Veterinarska uprava plačala storitev, za katero ni imela sklenjene pogodbe, je kršila določilo drugega odstavka 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverila pravnega temelja za izplačilo.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je sklenilo dopolnilne odločbe, s katerimi je naložilo koncesionarjem (po ZVet-1) izvajanje nalog tudi po ZVMS.

⁴³⁰ Pri agentskih pogodbah se sredstva nakazujejo na podlagi že opravljenih storitev.

⁴³¹ Uradni list RS, št. 33/01.

⁴³² Uradni list RS, št. 93/05.

Ministrstvo za promet

3.3.4.1 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 Alpetour, Potovalna agencija, d. d., Kranj (v nadaljevanju: Alpetour) in z družbo Izletnik Celje, d. d., Celje (v nadaljevanju: Izletnik Celje). Pogodbi sta bili sklenjeni v skladu z 2. členom Zakona o dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu⁴³³, ki določa, da se koncesije, podeljene v skladu z Zakonom o prevozih v cestnem prometu⁴³⁴, 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 prometu⁴³⁵ (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 kilometer⁴³⁶, maksimalne kompenzacije na kilometer⁴³⁷ 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 Slovenije in je veljal le za leto 2008. Za leto 2010 so upoštevane enake vrednosti, čeprav se o tem ministrstvo in Gospodarska zbornica Slovenije nista dogovorila. V letu 2010 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 koncesionarji, če bi bili tudi dejanski stroški prevoznikov tako visoki, gospodarsko javno službo opravljali z veliko izgubo, ker prihodki in kompenzacije ne pokrivajo stroškov, izračunanih na podlagi normirane cene, kar je razvidno iz tabele 42.

⁴³³ Uradni list RS, št. 123/08.

⁴³⁴ Uradni list RS, št. 26/05-UPB3, 123/08.

⁴³⁵ Uradni list RS, št. 88/04.

⁴³⁶ Polna lastna cena na prevožen kilometer predstavlja stroškovno ceno.

⁴³⁷ Najvišja možna kompenzacija iz proračuna na kilometer.

Tabela 42: Izračun poslovnega izida za dva prevoznika

	Alpetour	Izletnik
Prevoženi kilometri (mesec v vzorcu)	373.547	601.976
Stroški z upoštevanjem normirane cene (v evrih)	638.765	1.029.379
Maksimalna kompenzacija (v evrih)	160.999	259.452
Izkazani prihodki (v evrih)	265.723	731.555
Rezultat – izguba (v evrih)	(212.044)	(38.372)
Izguba na prevoženi kilometer	0,5676491	0,0637439

Vir: poročila avtobusnih prevoznikov.

Če bi normirana cena odražala dejanske stroške prevoznikov, bi prevoznika v enem mesecu z izvajanjem javne službe imela 212.044 evrov oziroma 38.372 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

3.3.4.m Ministrstvo za okolje in prostor je sklenilo z VGP Kranj, d. d., Kranj (v nadaljevanju: VGP Kranj) dodatek k koncesijski pogodbi o izvedbi Programa odprave posledic neposredne škode na stvareh zaradi posledic poplav v času med 22. in 26. 12. 2009 (v nadaljevanju: program). Koncesionar mora na podlagi 5. člena koncesijske pogodbe o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju Save opravljati javno službo ob naravnih nesrečah.

Koncesije so bile podeljene v skladu z določili uredbe o načinu opravljanja obvezne državne gospodarske javne službe in uredbe o koncesiji. Koncesije so bile v skladu s 23. členom uredbe o koncesiji prvič podeljene v letu 2003 brez javnega razpisa pravnim osebam, ki so imele v letu 2002 sklenjeno pogodbo o opravljanju javne službe na področju vodnega gospodarstva, če so izkazale interes za to in če so izpolnjevale predpisane pogoje. Koncesije so bile podeljene za dobo enega leta z možnostjo podaljšanja največ za pet let. H koncesijskim pogodbam je ministrstvo v letu 2004 sklenilo aneks št. 1, s katerim je podaljšalo veljavnost koncesije do 31. 12. 2009, to je do skrajnega roka, določenega v uredbi o koncesiji.

Ministrstvo je h koncesijski pogodbi sklenilo še aneks št. 2, s katerim je podaljšalo veljavnost koncesije še do 31. 12. 2010. V aneksu št. 2 je navedeno, da je ministrstvo v letu 2009 pričelo s pripravo in sprejemanjem nove uredbe o načinu opravljanju obvezne državne gospodarske javne službe in da naj bi uredba ne bila sprejeta do konca leta 2009. V aneksu št. 2 je tudi navedeno, da mora koncesionar v skladu z določili šestega odstavka 17. člena uredbe o koncesiji izvajati javno službo.

Ministrstvo ne bi smelo podaljšati obstoječe koncesijske pogodbe, ker za to ni imelo osnove v Uredbi o koncesiji in v uredbi o načinu opravljanja obvezne državne gospodarske javne službe. S takim ravnanjem je ministrstvo kršilo določila 5. člena uredbe o koncesiji.

3.3.4.n Ministrstvo za okolje in prostor je sklenilo koncesijsko pogodbo z VGP Kranj in aneksa za opravljanje nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju Slovenije. V koncesijski pogodbi je določeno, da je Agencija pristojna za izvajanje in financiranje nalog na področju javnih služb na področju urejanja voda. Za opravljanje storitev na podlagi programa je ministrstvo sklenilo dodatek h koncesijski pogodbi.

Koncesionar je mesečno obračunaval izvedena dela. V skladu z določili 4. člena koncesijske pogodbe pa mora predstavnik Agencije preverjati vrednost izvedenih del na osnovi ugotovljenih dejanskih količin in kakovosti izvedenih del ob upoštevanju Odloka o cenah za obračunavanje del in nalog vodnogospodarske javne službe⁴³⁸, Sklepa o določitvi izhodiščnih cen strojnih in prevoznih storitev obvezne državne gospodarske javne službe na področju urejanja voda⁴³⁹, Kolektivne pogodbe komunalnih dejavnosti ter Standardiziranih opisov in normativov za vodnogospodarska dela⁴⁴⁰.

Predstavnik Agencije lahko preveri vrednost izvedenih del, kot je določeno v 4. členu koncesijske pogodbe, če je preveril posamezne postavke ponudbenega predračuna. To pa je lahko storil le s preveritvijo kalkulacije posameznih postavk ponudbenega predračuna. Pri dveh izplačilih, ki sta bili izvedeni na podlagi dodatka h koncesijski pogodbi z VGP Kranj v vrednosti 436.758 evrov, tovrstne preveritve niso bile opravljene. Agencija je s tem kršila določila pogodbe in drugega odstavka 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverila višine izplačila, ker ni imelo kalkulacij za posamezne postavke ponudbenega predračuna.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.3.4.o Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih⁴⁴¹ (v nadaljevanju: ZSDP) ureja zavarovanje za starševsko varstvo in pravice, ki iz tega izhajajo, družinske prejemke, pogoje in postopek za uveljavljanje posameznih pravic ter druga vprašanja glede izvajanja tega zakona.

V skladu z 2. členom ZSDP so pravice po tem zakonu pravice iz zavarovanja za starševsko varstvo in pravice do družinskih prejemkov. V skladu s 7. členom tega zakona so pravice iz zavarovanja starševski dopust, starševsko nadomestilo, pravica do krajšega delovnega časa in pravica do plačila prispevkov za socialno varnost zaradi starševstva. V skladu s 13. členom ZSDP so vrste starševskega dopusta porodniški dopust, očetovski dopust, dopust za nego in varstvo otroka in posvojiteljski dopust. Starševski dopust je določen v koledarskih dnevih za polno odsotnost z dela. Glede na določbo 17. člena navedenega zakona ima mati pravico do porodniškega dopusta v trajanju 105 dni.

V skladu z 19. členom ZSDP se porodniški dopust izrabi v strnjenem nizu v obliki polne odsotnosti z dela. Mati mora nastopiti porodniški dopust 28 dni pred predvidenim datumom poroda, ki ga določi ginekolog. Če mati ne nastopi porodniškega dopusta v tem roku, neizrabljenega dela porodniškega dopusta ne more izrabiti po otrokovem rojstvu, razen če je porod nastopil pred predvidenim datumom. Če mati na dan poroda še ni nastopila porodniškega dopusta, nastopi porodniški dopust z dnem rojstva otroka.

⁴³⁸ Uradni list RS, št. 57/97, 58/99, 20/02.

⁴³⁹ Uradni list RS, št. 122/07.

⁴⁴⁰ Splošno združenje za gradbeništvo in industrijo gradbenega materiala Slovenije.

⁴⁴¹ Uradni list RS, št. 110/06-UPB2, 10/08.

Pri preverjanju pravilnosti starševskih nadomestil, ki jih je upravičencem izplačalo ministrstvo na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo, smo v desetih primerih od 30 pregledanih ugotovili, da centri za socialno delo niso imeli potrditel o predvidenim datumu poroda, ki ga določi ginekolog, zato tudi niso mogli v povezavi z 19. členom ZSDP verodostojno ugotavljati, ali so matere nastopile porodniški dopust 28 dni pred predvidenim datumom poroda. Ministrstvo, 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.

Priporočilo 10

Ministrstvo naj zagotovi ustrezne evidence, ki bodo omogočale potrjevanje pravilnosti izplačil, ki izhajajo iz določitve nastopa porodniškega dopusta in bodo omogočile ustrezno revizijsko sled.

3.3.4.p Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je sklenilo pogodbe oziroma anekse k pogodbam o financiranju nalog in delovanju v letu 2010 z naslednjimi centri za socialno delo:

- s Centrom za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik pogodbo z dne 18. 12. 2009 v znesku 1.455.156 evrov; z aneksom k pogodbi z dne 22. 11. 2010 je bil dogovorjeni znesek sredstev 1.459.479 evrov;
- s Centrom za socialno delo Cerknica pogodbo z dne 18. 12. 2009 v znesku 328.984 evrov; z aneksom k pogodbi z dne 22. 11. 2010 je bil dogovorjeni znesek sredstev 328. 716 evrov;
- s Centrom za socialno delo Vrhnika pogodbo z dne 18. 12. 2009 v znesku 371.174 evrov; z aneksom k pogodbi z dne 22. 11. 2010 je bil dogovorjeni znesek sredstev 379.424 evrov.

Posredni proračunski uporabniki, ki se v pretežnem delu financirajo iz proračunskih sredstev, morajo sprejeti finančni načrt v 60 dneh po sprejetju državnega proračuna. Po statutu navedenih centrov za socialno delo sprejme program dela in finančni načrt svet centra. Svet Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik je 26. 2. 2010 sprejel finančni načrt za leto 2010, svet Centra za socialno delo Cerknica 25. 2. 2010, svet Centra za socialno delo Vrhnika pa je sprejel finančni načrt in program dela za leto 2010 24. 2. 2010. Sveti centrov za socialno delo so sprejeli finančne načrte za leto 2010 prepozno, saj je bil Proračun Republike Slovenije za leto 2010 sprejet na seji Državnega zbora 25. 11. 2009, programov dela za leto 2010 pa sveta Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik in Centra za socialno delo Cerknica sploh nista sprejela. Centri za socialno delo so pri tem ravnali v nasprotju s četrtem odstavkom 26. člena ZJF.

Centri za socialno delo finančnih načrtov niso uskladili s pogodbo oziroma z aneksom k pogodbi v delu, ki se nanaša na prejeta sredstva ministrstva. Navedeni obseg teh sredstev je znašal v finančnem načrtu Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik 1.463.908 evrov, v finančnem načrtu Centra za socialno delo Cerknica 364.274 evrov in v finančnem načrtu Centra za socialno delo Vrhnika 455.065 evrov. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni zahtevalo uskladitve finančnih načrtov s sklenjenimi pogodbami oziroma z aneksi k pogodbam.

3.3.4.q V skladu s 65. členom ZSDP se z otroškim dodatkom staršem oziroma otroku zagotovi dopolnilni prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje, kadar dohodek na družinskega člana ne presega zgornje meje dohodkovnega razreda po tem zakonu. V 70. členu ZSDP je določeno, da je otrok, ki je upravičen do otroškega dodatka, oseba do dopolnjenega 18. leta starosti, starejša oseba pa, če se šola, dokler ima status učenca, dijaka, vajenca ali študenta, vendar najdalj do dopolnjenega 26. leta starosti. Izjemoma se za otroka šteje tudi oseba po tej starosti, če traja njeno šolanje na visoki stopnji pet ali šest

let, ali če oseba zaradi daljše bolezni ali poškodbe med šolanjem ni končala šolanja v predpisanem roku. Status otroka se podaljša za toliko časa, kolikor se je šolanje zaradi teh razlogov podaljšalo. Pri preverjanju pravilnosti otroških dodatkov, ki jih je upravičencem izplačalo ministrstvo na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo, smo v šestih primerih od osmih pregledanih primerov, v katerih so bili otroci starejši od 18 let, ugotovili, da centri za socialno delo niso imeli potrdil o šolanju teh otrok, zato tudi niso mogli preverjati izpolnjevanje pogoja iz 70. člena ZSDP. Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, je ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe.

Pojasnilo ministrstva

Vlada RS je 7. 5. 2009 na svoji 25. seji sprejela Program Vlade RS za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 odstotkov do leta 2012 kot temeljni strateški in operativni dokument zmanjševanja administrativnih bremen in odprave administrativnih ovir. Prvi del programa predstavlja Akcijski program znižanja administrativnih bremen za 25 odstotkov v obdobju do leta 2012 v Republiki Sloveniji in pomeni temeljno zavezo Vlade RS k zniževanju bremen na nacionalni ravni, kakor tudi obveznost vseh ministrstev, da do leta 2012 znižajo administrativna bremena na svojih delovnih področjih. Vlada RS s sprejetjem tega programa prvič vsem ministrstvom določa, da je treba doseči cilj zmanjšanje administrativnih bremen za 25 odstotkov ne samo na prioritetnih področjih, ki jih je določila, ampak tudi na ostalih delovnih področjih posameznih ministrstev do leta 2012. V sklopu tega programa je Vlada RS določila seznam 66 zakonov (skupaj okrog 1.200 predpisov), ki so predmet akcijskega programa. Drugi del programa zajema 41 ukrepov za odpravo administrativnih ovir ter poenostavitve. Eden od ukrepov je tudi odprava vsakoletnega dostavljanja potrdil o šolanju v različnih postopkih. V okviru Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11) se vzpostavi informacijska podpora za enotno evidenco, v kateri bodo tudi podatki o vpisih dijakov.

Priporočilo 11

Ministrstvo naj v najkrajšem času omogoči uveljavitev Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in s tem omogoči potrjevanje pravilnosti izplačil otroških dodatkov po dopolnjenem 18. letu starosti ter s tem omogoči ustrezno revizijsko sled.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.r Ministrstvo za zdravje je z Univerzitetnim kliničnim centrom Ljubljana (v nadaljevanju: Klinični center) sklenilo pogodbo, s katero se je obvezalo kriti tretjino plače za delo zdravnika v Kliničnem centru. Ta zdravnik je predsednik Komisije Republike Slovenije za medicinsko etiko, pogodba pa naj bi se nanašala na njegovo plačilo v povezavi s to funkcijo. Kot osnovo za tovrsten dogovor je v pogodbi določeno, da zdravnik delo predsednika Komisije opravlja v okviru rednega delavnega časa na Kliničnem centru. Pravilnik o sestavi, nalogah, pristojnostih in načinu dela Komisije Republike Slovenije za medicinsko etiko⁴⁴² v 12. členu določa, da predsednik komisije opravlja svoje naloge na podlagi pogodbe o delu ali delne zaposlitve na ministrstvu ter ne predvideva, da bi ministrstvo prevzelo del obveznosti za plačo iz rednega delovnega razmerja. S tem, ko je ministrstvo sklenilo pogodbo o delnem kritju plače zdravnika, je ravnalo v nasprotju z 12. členom Pravilnika o sestavi, nalogah, pristojnostih in načinu dela Komisije Republike Slovenije za medicinsko etiko.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

⁴⁴² Uradni list RS, št. 30/95, 69/09.

3.3.4.s Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je z Univerzo v Ljubljani (v nadaljevanju: univerza) podpisalo pogodbo o zagotavljanju sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje univerze v letu 2010 v skupni vrednosti 5.730.679 evrov, od tega 800.000 evrov za projekt novogradnje objektov za Fakulteto za kemijo in kemijsko tehnologijo (v nadaljevanju: Fakulteta za kemijo) in Fakulteto za računalništvo in informatiko (v nadaljevanju: Fakulteta za računalništvo). Podlaga za opredelitev obsega sredstev za investicije je bil Letni program dela univerze za leto 2010, katere sestavni del je tudi investicijski program za leto 2010. V 3. členu pogodbe je določeno, da univerza del sredstev iz koncesijske dajatve, zbrane na podlagi Zakona o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov⁴⁴³ (v nadaljevanju: ZDKDPŠ), nameni za novogradnjo Fakultete za kemijo in Fakultete za računalništvo ter da univerza lahko sredstva porabi le za investicije, opredeljene s pogodbo. ZDKDPŠ v 2. in 4. členu določa, da se zbrana sredstva iz koncesijske dajatve namenijo za razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti univerz v Republiki Sloveniji.

Čeprav je univerza od ministrstva pridobila sredstva za novogradnjo Fakultete za kemijo in Fakultete za računalništvo, je del pridobljenih sredstev namenila tudi pripadajoči zunanji prometni in komunalni infrastrukturi, saj je zagotovila sredstva za gradnjo mostu čez potok Glinščico s protipoplavnimi ukrepi (v nadaljevanju: most čez Glinščico). Gradnja mostu čez Glinščico ne pomeni posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti univerz. Univerza je most čez Glinščico gradila na zemljišču, ki je kot naravno vodno javno dobro v lasti Republike Slovenije, ta pa je podelila stavbno pravico v korist Mestne občine Ljubljana v skupni površini 211 kvadratnih metrov za dobo 99 let. Lastnik mostu čez Glinščico je tako postala Mestna občina Ljubljana, ki bo most čez Glinščico kot občinsko cesto vzdrževala v okviru obvezne gospodarske javne službe. Univerza je pri gradnji mostu čez Glinščico kršila 2. in 4. člen ZDKDPŠ, ki določata, da se zbrana sredstva iz koncesijske dajatve namenijo za razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti univerz v Republiki Sloveniji. Ker je ministrstvo univerzi nakazalo sredstva, ne da bi preverilo namenskost porabe, ni ravnalo 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, in z drugim odstavkom 54. člena ZJF; ta določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.4.t Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je z Javno agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: javna agencija) sklenilo pogodbo o financiranju delovanja agencije in financiranju znanstveno-raziskovalne dejavnosti na podlagi Programa dela Javne agencije za raziskovalno dejavnost RS za leto 2010 v skupni vrednosti 184.218.012 evrov. S pogodbo je urejeno financiranje znanstveno-raziskovalne dejavnosti in financiranje delovanja Javne agencije.

Ministrstvo izplačuje sredstva na podlagi zahtevkov javne agencije, katerih priloga so računalniški izpisi končnih prejemnikov sredstev. Ti izpisi vsebujejo od nekaj do več deset strani računalniškega izpisa. Zahtevki se nanašajo na izplačila za posamezni mesec za več proračunskih postavk. Osnovna dokumentacija o prejemnikih sredstev je na javni agenciji, tako da bi ministrstvo kljub temu, da je v pogodbi določeno, da lahko kadar koli zahteva od javne agencije vpogled v poslovanje in dokumentacijo v zvezi z izpolnjevanjem pogodbe, v praksi tako kontrolo težko izvajalo. Pri posameznih proračunskih postavkah, ki smo jih pregledali v celoti, smo ugotovili, da so bila posamezna izplačila veliko višja od

⁴⁴³ Uradni list RS, št. 24/07-UPB1.

povprečnega mesečnega izplačila s proračunske postavke. Med izvajanjem revizije je sicer ministrstvo pridobilo od javne agencije pojasnila za mesečna odstopanja, vendar pa iz zahtevkov za izplačila ni razvidno, da bi skrbnik pogodbe ob izplačilu posebej preveril zahtevke za izplačila, ki so odstopala od vrednosti običajnih izplačil. Ministrstvo tudi ne preverja, kdaj je javna agencija nakazala sredstva končnim porabnikom. Ministrstvo je odgovorno za porabo proračunskih sredstev, torej za njihov prenos na javno agencijo, javna agencija pa za porabo sredstev in njihovo dodelitev končnim uporabnikom. Ministrstvo je pri izplačilih javni agenciji kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ker ni preverilo pravne podlage in višine obveznosti, saj nima določenega ustreznega načina preveritev.

Ukrepi ministrstva

V letu 2010 je ministrstvo v usmeritvah, ki so sestavni del javnega razpisa ali javnega poziva javne agencije, dodalo dodatno zahtevo po poročanju. Tako ministrstvo od javne agencije zahteva, da v 30 dneh po zaključku izbornega postopka, ministrstvu poroča o rezultatih izbora in upoštevanju vsebinskih prioritet ministrstva. Ministrstvo je oktobra 2010 pozvalo javno agencijo, naj pripravlja polletna poročila o namenski porabi proračunskih sredstev in začne postopno zmanjševati število zahtevkov javne agencije na način, da bo ministrstvu mesečno poslan le en zahtevek za posamezen namen. Ministrstvo je javno agencijo prav tako pozvalo, da določi datume v mesecu, ko bo predvidoma nakazala sredstva za posamezen namen s področja znanstveno-raziskovalne dejavnosti končnim porabnikom, v pogodbi za leto 2011 je določeno 24-urno časovno obdobje, v katerem mora javna agencija nakazati prejeta sredstva ministrstva končnim porabnikom.

Pojasnilo ministrstva

V vseh pogodbah, s katerimi ministrstvo ureja financiranje posrednih proračunskih uporabnikov, je določba, ki ministrstvu daje pravico do vpogleda v poslovanje in dokumentacijo, povezano z izvajanjem pogodbe. Tako je tudi pri pogodbi z javno agencijo, pri kateri je skrbnik pogodbe od javne agencije večkrat zahteval dodatna pojasnila ali dokumente, povezane s posredovanimi zahtevki. V pogodbi, ki jo je ministrstvo v letu 2010 sklenilo z javno agencijo, je bil natančneje opredeljen način financiranja tako javne agencije kot tudi programskih nalog javne agencije. Dogovorjeno je bilo, da se zahtevek za plače in zahtevek za sredstva za blago in storitve pripravi tako, da vsebuje specifikacijo stroškov po ekonomskih namenih. V letu 2010 je bilo tudi dodatno dogovorjeno, da javna agencija pošilja ministrstvu mesečna poročila o prevzetih obveznostih za sredstva ministrstva, namenjena financiranju znanstveno-raziskovalne dejavnosti. Ministrstvo je v letu 2010 pričelo z izvajanjem kontrol na kraju samem pri posrednih proračunskih uporabnikih. Tako je ministrstvo jeseni 2010 opravilo kontrolo pri Domu podiplomcev Ljubljana in Inženirski akademiji Slovenije. Skrbnik pogodbe je jeseni 2010 izrazil pobudo, da se imenuje komisija in opravi nadzor nad namenskostjo porabe proračunskih sredstev tudi pri javni agenciji.

Javna 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 javna agencija v posameznem letu izvesti in kdaj ter v kolikšni vrednosti bodo nastale finančne obveznosti po teh razpisih. V programu dela za leti 2010 in 2011 je navedeno le, da naj bi bili od javnih razpisov v letu 2010 in 2011 obsežnejši javni razpisi za projekte temeljnega in aplikativnega raziskovanja, poziv za financiranje programa usposabljanja mladih raziskovalcev v raziskovalnih organizacijah, razpisi za sofinanciranje ciljnih raziskovalnih programov, razpis za sofinanciranje nakupa raziskovalne opreme in drugi javni razpisi. Finančni načrt tudi 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 javna agencija prejela proračunska sredstva namenila. S tem ministrstvo krši določila prve točke prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni zagotovilo ustrezne uskladitve finančnega načrta javne agencije iz njegove pristojnosti.

Ukrep ministrstva

Na podlagi navodila ministrstva je javna agencija v program dela in finančni načrt za leti 2011 in 2012 že vključila načrtovane javne razpise v letu 2011 in 2012 ter dinamiko porabe sredstev v proračunskem letu.

S finančnim načrtom javne agencije za leto 2010 z dne 8. 1. 2009 je bilo predvideno za financiranje delovanja javne agencije po načelu denarnega toka 3.855.965 evrov, s pogodbo z dne 3. 2. 2010 pa je bil za financiranje delovanja javne agencije po načelu denarnega toka dogovorjen znesek 3.597.974 evrov. Na podlagi aneksa št. 2 k pogodbi iz leta 2009 je bilo ministrstvo dolžno nakazati javni agenciji v letu 2010 za delovanje javne agencije 295.654 evrov, ob sklenitvi pogodbe v letu 2010 z dne 3. 2. 2010 pa se je obseg izplačil v januarju 2010 korigiral in je znašal 133.428 evrov. Pogodbeno dogovorjena izplačila za delovanje javne agencije so tako za leto 2010 znašala 3.731.402 evrov⁴⁴⁴, razlika v primerjavi s finančnim načrtom javne agencije za leto 2010 z dne 8. 1. 2009 pa je znašala 124.563. Javna agencija je uskladila finančni načrt s pogodbeno dogovorjenim zneskom z rebalansom programa dela in finančnega načrta za leto 2010 dne 9. 9. 2010⁴⁴⁵. Ministrstvo je pri tem ravnalo v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni zagotovilo pravočasne uskladitve finančnega načrta s sklenjeno pogodbo.

Ministrstvo je v letu 2010 sofinanciralo javni agenciji nakup raziskovalne opreme v vrednosti 3.764.638 evrov. Nakup raziskovalne opreme je javna agencija izvedla na podlagi 12. člena Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti⁴⁴⁶ (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 2006–2010⁴⁴⁷ (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 morale ministrstvo samo izvesti javni razpis za sofinanciranje nakupa raziskovalne opreme. Ministrstvo je s tem kršilo 12. člen ZRRD.

Ukrep ministrstva

V letu 2011 je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti⁴⁴⁸, s katerim je bila za javno agencijo urejena pravna podlaga za nakup raziskovalne opreme in raziskovalne infrastrukture.

Ministrstvo je izplačalo del sredstev za delovanje Instituta informacijskih znanosti, Maribor (v nadaljevanju: Institut informacijskih znanosti), in sicer v vrednosti 264.898 evrov s podprograma 05023201 – Znanstveno-raziskovalna dejavnost (proračunska postavka 5719 – Infrastrukturne obveznosti), čeprav sredstva za ta namen niso bila načrtovana v finančnem načrtu v okviru tega podprograma, temveč v okviru podprograma 05033201 – Informacijsko-komunikacijski sistemi

⁴⁴⁴ Seštevek vrednosti iz pogodbe z dne 3. 2. 2010 v znesku 3.597.974 evrov in vrednosti nakazil na podlagi aneksa št. 2 pogodbe iz leta 2009 v januarju 2010 v znesku 133.428.

⁴⁴⁵ Rebalans programa dela in finančnega načrta za leto 2010 v okviru Programa dela Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 in finančnega načrta za leti 2010 in 2011, št. 410-262/2009-32.

⁴⁴⁶ Uradni list RS, št. 22/2006-UPB1, 112/2007.

⁴⁴⁷ Uradni list RS, št. 3/06.

⁴⁴⁸ Uradni list RS, št. 9/11.

(proračunska postavka 5724 – IZUM in druga knjižnično-informativna dejavnost). Ministrstvo je ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni proračunski uporabniki prevzemajo in izplačujejo obveznosti iz proračuna samo za namen in do višine, ki sta določena s proračunom.

Pojasnilo ministrstva

Sredstva na proračunski postavki 5724 – IZUM in druga knjižnično-informativna dejavnost niso zadoščala, da bi pokrila vse obroke, do katerih je Institut informacijskih znanosti v skladu s programom dela upravičen. Del sredstev za delovanje Instituta informacijskih znanosti se je v proračunu 2010 zagotavljal v okviru proračunske postavke 5719 – Infrastrukturne obveznosti, s katere je bil nakazan obrok v decembru 2010.

Ukrep ministrstva

Za zagotovitev večje preglednosti financiranja Instituta informacijskih znanosti je ministrstvo v letu 2010 v predlogu sprememb proračuna 2011 del sredstev preneslo na proračunsko postavko 5724 – IZUM in druga knjižnično-informativna dejavnost.

Javna agencija sklepa s posameznimi končnimi prejemniki več pogodb. Tak način sklepanja pogodb je nepregleden in neučinkovit, obstaja pa tudi tveganje, da so isti stroški plačani večkrat. Pri tovrstnem sklepanju pogodb ravna ministrstvu v nasprotju s prvim odstavkom 71. člena ZJF, saj ne izvaja ustreznega nadzora nad izvajanjem programa dela in finančnega načrta Javne agencije.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je oktobra 2010 pozvalo javno agencijo, naj v prihodnje sklepa s posameznimi prejemniki sredstev manj pogodb, kot doslej.

3.3.4.u Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kulturo in Javna agencija za knjigo Republike Slovenije (v nadaljevanju: JAK) so sklenili tripartitno pogodbo o financiranju Programa dela Javne agencije za knjigo RS za leto 2010 v skupni vrednosti 8.069.447 evrov. Pogodba v 6. členu določa, da mora biti zahtevkom za izplačilo priložena izjava direktorja, da zahtevek temelji na verodostojnih listinah, ki še niso bile in ne bodo poravnane iz drugih virov financiranja, ki se nanašajo na sofinanciranje programskih nalog izdajanje znanstvenega tiska oziroma na sofinanciranje sredstev za plače, prispevke in druge osebne prejemke ter za programske materialne stroške delovanja JAK. Pri zahtevku za sofinanciranje znanstvenih monografij izjava direktorja s takšno vsebino ni bila priložena, kar ni v skladu s 6. členom pogodbe. Ministrstvo je s tem kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, saj ni preverilo pravnega temelja in višine obveznosti.

V skladu s 50. členom ZJF je lahko za nalogo, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih proračunskih uporabnikov, sklenjena le ena večstranska pogodba, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki je koordinator nalog, vendar pa v navedeni pogodbi za naloge, ki so skupne obema neposrednima uporabnikoma (zagotavljanje sredstev za delovanje JAK), ni določen koordinator naloge, kar pomeni kršitev 50. člena ZJF.

3.3.4.v Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je na podlagi Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov od leta 2004 do leta 2010⁴⁴⁹ (v nadaljevanju: uredba o

⁴⁴⁹ Uradni list RS, št. 134/03, 72/04, 4/06, 132/06, 99/08, 30/09, 110/09, 60/10.

financiranju) prepozno izdalo sklep o določitvi sredstev za študijsko dejavnost po dodiplomskih in enovitih magistrskih študijskih programih za leto 2010 (v nadaljevanju: sklep o določitvi sredstev). Sklep je bil izdan 11. 8. 2010, kar ni v skladu z 20. členom uredbe o financiranju, ki določa, da bi moral biti sklep izdan do 1. 3. 2010.

Pojasnilo ministrstva

Pri določitvi sredstev je prišlo do zamika zaradi sprejetja sprememb uredbe o javnem financiranju, ki so vplivale na uvrstitev posameznih študijskih programov v študijske skupine in s tem na razdelitev sredstev. Uredba pa je začela veljati šele 24. 7. 2010.

Izračun normativnih letnih sredstev (v nadaljevanju: NLS) v sklepu o določitvi sredstev je nepravilen, saj pri izračunu števila diplomantov novih študijskih programov ne upošteva podatka o številu študentov, izračunanega na podlagi prvega odstavka 17. člena uredbe o financiranju. V skladu z drugim odstavkom 17. člena te uredbe se število diplomatov izračuna ob upoštevanju povprečnega števila diplom na študenta v zadnjih treh letih v posamezni študijski skupini. To povprečje se pomnoži s številom študentov, izračunanim po prvem odstavku 17. člena uredbe o financiranju, ali številom študentov zadnjega letnika, ki se izvaja, ter z utežjo za diplomanta. Ministrstvo je pri izračunu števila diplomantov upoštevalo le dejansko vpisane študente, ne pa tudi dodatnega števila študentov, ki se izračuna ob upoštevanju vpisnih mest za prvi letnik študija, pomnoži z 2 in deli z 12. Dodatno je izračun NLS v sklepu o določitvi sredstev nepravilen zaradi nepravilno uporabljenih podatkov o številu študentov na študijskem programu japonologija na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani. Ministrstvo pa je ob kontroli v letu 2011 ugotovilo, da bi namesto 42 študentov v izračunu morale biti upoštevane 40 študentov, kakor izhaja iz dopisa Univerze v Ljubljani. Šestim visokošolskim zavodom je bilo zato skupaj izplačano 16.601 evrov, hkrati pa je bilo devetim visokošolskim zavodom izplačano za 44.334 evrov manj, kakor bi jim bilo ob pravilnem izračunu v skladu z drugim odstavkom 17. člena uredbe o financiranju in ob pravilno uporabljenih podatkih o številu študentov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je sprejelo nov sklep o določitvi sredstev s pravilnim izračunom dodeljenih sredstev. Preveč in premalo izplačane zneske bo v skladu s sklepom poračunalo v letu 2011.

3.3.4.w 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 zvezi z dodeljevanjem sredstev po razpisu smo ugotovili več nepravilnosti. V razpisu so bila navedena merila za pridobitev sredstev. Eno izmed njih je bilo delež gospodinjstev iz projekta, ki jim bo omogočen širokopasovni dostop 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 število točk pa je pri tem merilu 40. Po vseh merilih skupaj je bilo mogoče prejeti 100 točk, ministrstvo pa je sofinanciralo vse projekte, ki so dosegli najmanj 30 točk. Ministrstvo je navedeno merilo nepravilno uporabilo, 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. Pregledali smo dve prijavi: prijava Občine Krško bi morala pri tem merilu dobiti namesto 40 točk 22 točk, prijava Občine Gorenja vas-Poljane pa bi namesto 40 točk morala dobiti 33. Navedeno ocenjevanje 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, navedenih v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

Pojasnilo ministrstva

Pri pripravi razpisa je prišlo do nekonsistentnosti med zapisom enačbe v razpisni dokumentaciji in objavi merila v razpisu. Komisija je upoštevala enačbo v razpisni dokumentaciji, saj je bil cilj dodatno poudariti razpršena ruralna področja.

Iz točke 4.3 razpisne dokumentacije izhaja, da rok za gradnjo omrežja praviloma ne sme odstopati od rokov, predvidenih v projektu, s katerim se prijavitelj prijavlja na razpis. Kadar roki niso predvideni, ne smejo biti daljši od 18 mesecev od dne začetka veljavnosti pogodbe. Tudi obe pogodbi med Ministrstvom za gospodarstvo in občinama sta v 4. členu določali, da predvideni rok za izgradnjo omrežja ne sme biti daljši od 18 mesecev. Rok za izgradnjo omrežja v Občini Krško je bil 17 mesecev, v Občini Gorenja vas-Poljane pa 15 mesecev. V skladu z 9. členom pogodb je možno podaljšanje roka porabe sredstev glede na predvideni terminski načrt, v takem primeru mora lokalna skupnost obrazložiti in utemeljiti vzroke za podaljšanje in predložiti nov terminski načrt. Vendar je ta rok, glede na določbe razpisa, mogoče podaljšati le do 18 mesecev. Obe občini sta prosili za podaljšanje roka izgradnje zaradi neugodnih vremenskih razmer, ki niso omogočale gradnje. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je z občinama sklenilo dodatke k pogodbam, s katerima je Občini Krško rok izgradnje podaljšalo na 21 mesecev, Občini Gorenja vas-Poljane pa na 22 mesecev, kar ni v skladu z razpisno dokumentacijo. Ministrstvo je za mnenje o upravičenosti podaljšanja roka najprej prosilo organ upravljanja za strukturne sklade in Kohezijski sklad⁴⁵⁰, ki se je strinjal s podaljšanjem roka. Podaljšanje roka ni preseglo datuma zaključka obdobja za upravičenost izdatkov in obdobja razpoložljivosti sredstev za javni razpis. Ta so bila na voljo do 31. 12. 2010.

3.3.4.x Prijavitelji na razpis za pridobitev sredstev ESRR za projekt gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v lokalni skupnosti so morali izpolnjevati več pogojev, med drugim so morali v prijavi posredovati podatke o lokalni skupnosti in soinvestitorju ter načinu njegovega izbora. Razpis določa, da mora biti predhodni postopek izveden na transparenten način v skladu s predpisi s področja javno-zasebnega partnerstva oziroma javnega naročanja. Občina Gorenja vas-Poljane je 14. 3. 2008 objavila javni razpis za izbiro izvajalca gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij. Za izbor izvajalca je bil predviden postopek konkurenčnega dialoga. Izvajalec naj bi del omrežja zgradil iz javnih sredstev, del omrežja pa z lastnim vložkom⁴⁵¹. Rok za sprejem prijav ali ponudb je bil 26. 3. 2008, torej le 12 dni po objavi razpisa. Takšno ravnanje ni v skladu s tretjim odstavkom 82. člena ZJZP, ki določa, da je rok za predložitev vlog pri oddaji koncesije građenj najmanj 52 dni, šteto od dne posredovanja zahteve za objavo javnega razpisa v uradno glasilo. Ta rok je mogoče skrajšati za največ sedem dni, če se javni razpis posreduje v objavo v elektronski obliki⁴⁵². Občina Gorenja vas-Poljane zasebnega partnerja ni izbrala v skladu s predpisi s področja javno-zasebnega partnerstva oziroma javnega naročanja, kar je bil pogoj za dodelitev sredstev na javnem razpisu. Ministrstvo za gospodarstvo je občini kljub temu dodelilo sredstva v vrednosti 2.017.646 evrov, saj iz dokumentacije, ki jo je občina posredovala ob prijavi, kršitve postopkov niso razvidne. Ministrstvo ni ravnalo v skladu s 225. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, saj ob

⁴⁵⁰ Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

⁴⁵¹ Tip omrežja C, kakor je opredeljeno v razpisu. Za ureditev medsebojnih razmerij med občino in zasebnim partnerjem glede lastništva in upravljanja omrežja se uporabi model BOT (zgradi-upravlja-j-prenesi v last), kot je opredeljen v 80. členu ZJZP. Tveganja so razdeljena sorazmerno z višino vložka.

⁴⁵² Tudi rok za oddajo prijave v konkurenčnem dialogu v skladu s 55. členom ZJN-2, ki se uporabi, če koncesionar ne nosi večine poslovnega tveganja projekta in se za izbor zasebnega partnerja uporabljajo določbe ZJN-2, je 30 dni in torej daljši od roka iz razpisa.

ocenjevanju prijave ni presojalo izpolnjevanja vseh pogojev razpisa. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je sredstva v vrednosti 340.688 evrov na podlagi posredovanega zahtevka izplačalo kljub temu, da pogodba med ministrstvom in občino v 6. členu določa, da so stroški upravičeni le, če so operacije izvedene v skladu z določili zakona, ki ureja javno naročanje, in drugimi predpisi ter navodili organa upravljanja. Ta pogoj ni bil izpolnjen, vendar ministrstvo tega ni ugotovilo, saj ni uvedlo ustreznega nadzora, na podlagi katerega bi lahko preverilo pravilnost izvedbe predhodnih postopkov izbire izvajalca del oziroma soinvestitorja. Ministrstvo je s tem kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, saj ni preverilo pravnega temelja in višine obveznosti.

3.3.4.y Iz prijave Občine Krško in priložene pogodbe o gradnji širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v Občini Krško (v nadaljevanju: pogodba o gradnji) med Občino Krško in družbo Kostak, d. d., Krško, izhaja, da je občina za izbor izvajalca izvedla odprti postopek v skladu z ZJN-2. Iz pogodbe o gradnji in projektne dokumentacije, ki jo je Občina Krško priložila, izhaja, da namerava v javni projekt⁴⁵³ gradnje širokopasovnega omrežja vlagati tudi zasebni partner⁴⁵⁴. Razmerje, ki sta ga sklenila javni in zasebni partner, vsebuje elemente javno-zasebnega partnerstva⁴⁵⁵, zato bi postopek moral biti izveden v skladu z določbami ZJZP, kakor je določeno v drugem odstavku 4. člena ZJZP⁴⁵⁶.

V skladu z drugim odstavkom 8. člena ZJZP lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve nad 5.150.000 evrov izvede kot javno naročilo samo, če se 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. Tudi iz navedene določbe torej izhaja, da bi projekt moral biti izpeljan kot javno-zasebno partnerstvo, saj je vrednost projekta presegla mejno vrednost 5.150.000 evrov⁴⁵⁷, Občina Krško pa ni izkazala razlogov, na podlagi katerih bi bilo mogoče izvesti projekta kot javno naročilo. Iz tega je mogoče ugotoviti, da prijava Občine Krško ni izpolnjevala pogojev razpisa, saj predhodni postopek izbire zasebnega partnerja ni bil izveden v skladu s predpisi. Pri vsebinskem pregledu prijave Občine Krško na razpis je Ministrstvo za gospodarstvo ugotovilo neskladnosti med izvedbo postopkov izbire zasebnega

⁴⁵³ Na podlagi 7. člena Zakona o elektronskih komunikacijah, Uradni list RS, št. 13/07-UPB1, in v povezavi z 21.a točko in 10. točko 3. člena Zakona o elektronskih komunikacijah je gradnja odprtega širokopasovnega omrežja v javnem interesu.

⁴⁵⁴ Ta naj bi vložil 1.025.600 evrov (brez DDV), kar predstavlja 15 odstotkov vrednosti celotnega projekta. Občina Krško je že v razpisni dokumentaciji v postopku oddaje javnega naročila predvidela tudi možnost zasebnega vlaganja v projekt gradnje širokopasovnega omrežja in je ta vložek, prek deleža omrežja, ki bo zgrajen iz zasebnih sredstev, določila tudi kot merilo za izbor najugodnejšega ponudnika v postopku oddaje javnega naročila.

⁴⁵⁵ Vložek zasebnega partnerja v javni projekt; del omrežja, ki naj bi ga gradil zasebni partner brez omrežja javnega partnerja ne more funkcionirati; del tveganja za izgubo iz uporabe oziroma upravljanja z omrežjem prevzame zasebni partner.

⁴⁵⁶ Drugi odstavek 4. člena ZJZP določa: "Oseba, ki je s tem zakonom opredeljena kot javni partner, sklone razmerje javno-zasebnega partnerstva samo skladno z določbami tega zakona, če ni s posebnim zakonom drugače določeno."

⁴⁵⁷ Ocenjena vrednost projekta je bila 10.000.000 evrov (brez DDV), vrednost projekta po sklenjeni pogodbi o gradnji pa je znašala 7.053.250 (brez DDV).

partnerja, podatki v prijavi⁴⁵⁸ in dejanskim razmerjem med strankama pogodbe ter Občini Krško priporočilo spremembe pogodbe. Občina Krško je posredovala novo pogodbo o gradnji odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v Občini Krško, ki je bila bistveno spremenjena v primerjavi s prvotno pogodbo, saj je bil iz nje popolnoma izločen vložek zasebnega partnerja⁴⁵⁹. Nova pogodba je bila sklenjena brez ponovnega postopka oddaje javnega naročila. Sprememba pogodbe je vplivala tudi na oceno, ki jo je prejela občina, saj je bilo eno izmed meril za ocenjevanje na razpisu tudi delež gospodinjstev na področju belih lis v lokalni skupnosti, ki jim bo z zasebnimi sredstvi omogočen širokopasoven dostop. Komisija je prijavo ocenila po spremembi pogodbe, ki jo je posredovala Občina Krško, pri ocenjevanju pa je upoštevala popravljene podatke glede na prvotno prijavo. Ministrstvo za gospodarstvo ni ravnalo v skladu z razpisno dokumentacijo, saj je dopustilo in upoštevalo spremembe v prijavi in projektu, ki so vplivale na oceno, ki jo je prejela Občina Krško. Iz točke 7.1 razpisne dokumentacije je namreč razvidno, da vsebina vloge, ki je predmet ocenjevanja, ni predmet dopolnjevanja. Dopolnitve prijave smejo biti le formalne narave. Prijava v obliki, kot jo je prvotno posredovala Občina Krško, ni izpolnjevala pogojev iz razpisa, zato ministrstvo takšne vloge v nadaljnjem postopku ne bi smelo obravnavati. Ministrstvo za gospodarstvo ni ravnalo 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, navedenih v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

Priporočilo 12

Ministrstvo naj zagotovi kontrolne mehanizme za preveritev vseh pogojev razpisne dokumentacije pred odločitvijo o dodelitvi sredstev.

Ministrstvo za šolstvo in šport

3.3.4.z Ministrstvo za šolstvo in šport prevzema obveznosti za nakazilo transferov osnovnim in srednjim šolam na podlagi prvega odstavka 71. člena ZJF, 81. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁴⁶⁰ (v nadaljevanju: ZOFVI) in Zakona o osnovni šoli⁴⁶¹.

ZOFVI-G⁴⁶² v 41. členu določa, da mora minister sprejeti Metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja iz prvega odstavka 84. člena ZOFVI najkasneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona. ZOFVI-G je začel veljati 26. 4. 2008, do 26. 4. 2009 pa bi minister moral sprejeti navedeno metodologijo. Minister do zakonsko določenega datuma ni sprejel metodologije, s tem pa je kršen 41. člen ZOFVI-G.

⁴⁵⁸ Sporen je tip omrežja, ki ga je prijavila Občina Krško. V skladu z razpisom je bilo mogoče prijaviti tri različne tipe omrežja, ki se razlikujejo po načinu gradnje in udeležbi zasebnega partnerja pri sofinanciranju projekta. Glede na opredeljene tipe je bilo projekt mogoče voditi kot javno naročilo ali pa kot javno-zasebno partnerstvo. Občina Krško je projekt vodila kot javno naročilo (tip B), ministrstvo je ugotovilo, da gre po vsebini projekta dejansko za javno-zasebno partnerstvo (tip C).

⁴⁵⁹ Vložek zasebnega partnerja je bil izločen tudi iz projekta gradnje in tako zasebni partner ni bil več predviden za izgradnjo dela omrežja.

⁴⁶⁰ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09, 64/09-popr., 65/09-popr.

⁴⁶¹ Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10.

⁴⁶² Uradni list RS, št. 36/08.

3.3.4.aa Ministrstvo za šolstvo in šport je z Atletsko zvezo Slovenije, Ljubljana sklenilo pogodbo o sofinanciranju izvajalca letnega programa športa na državni ravni v Republiki Sloveniji v letu 2010 v skupni vrednosti 306.485 evrov. S pogodbo je določeno, da bo ministrstvo sofinanciralo vsebine, strokovne in razvojne naloge, opredeljene v 2. členu pogodbe, ki jih bo izvajalec izvedel najkasneje do 31. 12. 2010, ministrstvo pa bo sredstva nakazalo na račun izvajalca v roku 30 dni po prejemu pisnega zahtevka. Atletska zveza Slovenije je na podlagi pogodbe v marcu 2010 izstavila zahtevek št. 1 za izplačilo v vrednosti 304.381 evrov, ki ga je ministrstvo v predpisanem roku poravnalo. Iz finančnega poročila je razvidno, da je Atletska zveza Slovenije porabila le 35.553 evrov pred izdajo zahtevka in 279.592 evrov po izdaji zahtevka.

V pogodbi med ministrstvom in Atletsko zvezo Slovenije bi moral biti v skladu s predpisi opredeljen tudi terminski načrt porabe sredstev. Ker v pogodbi ni bil opredeljen načrt porabe sredstev, je ministrstvo kršilo 229. člena pravilnika o izvrševanju proračuna in 13. člen Pravilnika o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa⁴⁶³.

Pojasnilo ministrstva

V dopolnitvah pogodb o sofinanciranju za leto 2011 so dodali določilo, da izvajalec lahko poda več zahtevkov za izplačilo in da je zadnji posredovan najkasneje do 30. 11. 2011.

V objavi javnega razpisa je določeno, da ministrstvo prijavitelje obvesti o izidu javnega razpisa v 60 dneh od datuma odpiranja prijav, to je do 12. 3. 2010. Ministrstvo je izdalo sklep Atletski zvezi Slovenije sofinanciranju izbranega izvajalca letnega programa športa na državni ravni v Republiki Sloveniji v letu 2010 dne 24. 3. 2010, torej 12 dni kasneje, kot je bilo določeno v javnem razpisu, s čimer je kršilo 11. člen Pravilnika o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa.

Pojasnilo ministrstva

Pogodbe o sofinanciranju za leto 2011 so dopolnili z določilom, da se izvajalec zavezuje, da bo vsebine ter strokovne in razvojne naloge iz prvega odstavka 2. člena pogodbe izvedel v skladu s svojo prijavo, ki je priloga in sestavni del pogodbe.

3.3.4.bb Ministrstvo za šolstvo in šport je sklenilo naslednje pogodbe o zagotavljanju proračunskih sredstev po novem modelu financiranja v letu 2010:

- z Dijaškim domom Ivana Cankarja, Ljubljana pogodbo v vrednosti 1.217.334 evrov,
- s Škofijsko gimnazijo Vipava, Vipava pogodbo v vrednosti 1.243.179 evrov,
- z Višjo strokovno šolo za gostinstvo in turizem Maribor, Maribor pogodbo v vrednosti 444.492 evrov,
- z Ekonomsko in trgovsko šolo Brežice, Brežice pogodbo v vrednosti 667.645 evrov.

Minister je izdal sklep o določitvi izhodiščne letne cene stroškov na študenta za leto 2009, s katerim je določil izhodiščno vrednost stroškov na študenta za leto 2009, ki znaša 2.041 evrov, in delež materialnih stroškov v primerjavi s stroški dela za leto 2009 v višini 10 odstotkov.

ZOVFI-G v 41. členu določa, da minister sprejme metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja iz prvega odstavka 84. člena tega zakona najkasneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona, to je do 13. 4. 2009. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 84. člena ZOFVI,

⁴⁶³ Uradni list RS, št. 95/99, 11/06.

ker v enem letu po uveljavitvi ZOFVI-G do 26. 4. 2009 oziroma tudi do 2. 2. 2011 ni sprejelo metodologije za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja, ki je podlaga za določitev izhodiščne letne cene stroškov na študenta v posameznem letu.

Pojasnilo ministrstva

Prenovljeni izobraževalni programi (izobraževalni programi po novih izhodiščih) se financirajo na podlagi letne cene na dijaka, ob upoštevanju števila vpisanih dijakov v posamezne izobraževalne programe. Tak način financiranja se imenuje metodologija D. Obseg sredstev za izvedbo prenovljenega izobraževalnega programa je določen kot zmnožek števila vpisanih dijakov in letne cene na dijaka. Letne cene na dijaka sprejme minister s sklepom. Zaradi določenih ugotovitev evalvacije in analiz na nacionalni in šolski ravni bo ministrstvo metodologijo korigiralo, dopolnilo in objavilo v skladu z normativnim programom Vlade RS do 30. 12. 2011.

Do uveljavitve metodologije je ministrstvo uporabljalo Pravilnik o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno-izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih⁴⁶⁴, ki v 7. členu določa obvezne elemente pogodbe o zagotavljanju proračunskih sredstev. Po 1. alineji četrtega odstavka, ki določa obvezne elemente pogodbe, je obvezni element pogodbe tudi število redno vpisanih dijakov in vajencev (v nadaljevanju: dijaki) ter študentov. Ministrstvo v pogodbi o zagotavljanju proračunskih sredstev po novem modelu financiranja v letu 2010 ni navedlo števila redno vpisanih dijakov in vajencev ter študentov, s čimer je ravnalo v nasprotju s 1. alinejo četrtega odstavka 7. člena Pravilnika o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno-izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih.

Ministrstvo za kulturo

3.3.4.cc Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Javni zavod Kobilarna Lipica, Lipica (v nadaljevanju: Kobilarna Lipica) so sklenili tripartitno pogodbo o zagotavljanju izvedbe najmanjšega obsega varstva Kobilarne Lipica v letu 2010 v skupni vrednosti 3.371.316 evrov, od tega je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano zagotovilo sredstva v vrednosti 1.034.992 evrov, Ministrstvo za kulturo pa v vrednosti 2.336.324 evrov.

Vlada RS je sprejela sklep, s katerim je izvršila prenos dodatnih proračunskih sredstev s proračunske postavke 7608 – Tekoča proračunska rezerva na proračunsko postavko 5788 – Kobilarna Lipica v vrednosti 1.500.000 evrov. Obrazložitev prerazporeditve navaja, da so se v Kobilarni Lipica pojavili številni problemi tako pri poslovanju kot tudi pri načrtovanju in pripravi programa dela ter finančnega načrta za 2010 in da ob sprejetju proračuna tudi še ni bil znan obseg sredstev za proslavo 430-letnice Kobilarne Lipica. Sklep je bil osnova za sklenitev Dodatka k pogodbi o zagotavljanju izvedbe najmanjšega obsega varstva Kobilarne Lipica v letu 2010, s katero se poveča skupni obseg sredstev na 4.871.316 evrov oziroma za 44,5 odstotka. V dodatku k pogodbi je bilo navedeno, da 1.500.000 evrov Kobilarna Lipica uporabi za pokrivanje stroškov upravljanja s premičnim in nepremičnim premoženjem, izvedbo kadrovskega in finančnega prestrukturiranja ter pripravo in izvedbo proslave ob 430-letnici Kobilarne Lipica. Vlada RS je ravnala v nasprotju s 42. členom ZJF, v skladu s katerim se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Iz obrazložitev prerazporeditve pravice porabe izhaja, da ob pripravi proračuna za leto 2010 še ni bil znan obseg aktivnosti ob proslavi 430-letnice

⁴⁶⁴ Uradni list RS, št. 75/05.

Kobilarne Lipica. Ta utemeljitev ni ustrezna, saj 430-letnica obstoja Kobilarne Lipica ni nepredviden dogodek ali dogodek, ki ga ni bilo mogoče načrtovati. Iz obrazložitve poleg tega izhaja, da naj bi se zaradi sprememb v poslovanju Kobilarne Lipica aktualne ocene potrebnih sredstev in aktivnosti izdelale šele v decembru 2009 in januarju 2010. To je v nasprotju z dejstvom, da je Vlada RS že 24. 12. 2009 dala soglasje k Programu dela in finančnemu načrtu Javnega zavoda Kobilarna Lipica za leto 2010, ki ga je že 11. 12. 2009 sprejel svet Kobilarne Lipica.

Na podlagi sklenjene pogodbe Kobilarna Lipica izstavlja zahteve, iz katerih mora biti razvidno, da so bila sredstva porabljena za izvajanje javne službe ter za namene, ki jih opredeljuje tretji odstavek 13. člena Zakona o kobilarni Lipica⁴⁶⁵ (v nadaljevanju: ZKL). K posameznemu zahtevku mora biti priložena specifikacija, ki vsebuje preglednico razporeditve stroškov za plače, prispevke in davke delodajalca, blago in storitve ter premije dodatnega kolektivnega zavarovanja in kumulativno poročilo o pretekli porabi sredstev. V specifikaciji k zahtevku poleg navedbe zneskov niso predloženi podrobni podatki ali knjigovodske listine, iz katerih bi bila razvidna upravičenost izstavitve zahtevka (npr. število zaposlenih, njihovi plačilni razredi, narava kupljenega blaga in storitev ipd.). Kumulativno poročilo tudi ne prikazuje drugih ustreznih podatkov. V kumulativnem poročilu so poleg tega navedeni stroški⁴⁶⁶, ki po 13. členu ZKL ne sodijo med stroške, s katerimi se zagotavlja najmanjši obseg varstva Kobilarne Lipica, oziroma iz dokumentacije ni razvidno, da so ti stroški nastali zaradi zagotavljanja najmanjšega obsega varstva Kobilarne Lipica. Obstoječi postopki poročanja o dejanskih stroških ne zagotavljajo transparentnega nadzora, saj za posamezen strošek ni mogoče ugotoviti, ali je povezan z zagotavljanjem najmanjšega obsega varstva Kobilarne Lipica. S sprejemanjem obstoječega načina poročanja o porabi proračunskih sredstev ministrstvo krši drugi odstavek 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom sredstev iz proračuna preveriti in potrditi višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, ter 71. člen ZJF, ki pristojnim ministrstvom nalaga tudi nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

3.3.5 Nepravilnosti, ki ne vplivajo na izrek mnenja

Ugotovitve, ki se nanašajo na več revidirancev

3.3.5.a Uredba o napredovanju v nazive v 11. členu določa, da v eno stopnjo višji naziv lahko napredujejo uradniki, ki najkasneje do 15. 3. tekočega leta izpolnijo pogoje za napredovanje. O napredovanju odloči predstojnik v 30 dneh od izteka roka preveritve izpolnjevanja pogojev na podlagi 12. člena uredbe o napredovanju v nazive, torej najkasneje do 15. 4. tekočega leta, pri čemer pravice iz višjega naziva pripadajo uradniku od 1. 5. tekočega leta. Ministrstvo za notranje zadeve je po predhodno izvedenem postopku preverjanja izpolnjevanja pogojev na podlagi uredbe o napredovanju v nazive izdalo naslednje odločbe:

- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javni uslužbenki izdala odločbo o napredovanju v višji uradniški naziv policistka II z dne 22. 10. 2009. Čeprav je bila javni uslužbenki odločba o napredovanju v naziv izdana šele 22. 10. 2009, so bile pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, javni uslužbenki priznane od 1. 5. 2009.

⁴⁶⁵ Uradni list RS, št. 107/06-UPB1.

⁴⁶⁶ RTV naročnina, prevrednotovalni odhodki – odtujitev osnovnih sredstev, prevrednotovalni odhodki – odpis terjatev, stroški iz preteklih obdobj, posebni davek na določene prejemke, odškodnine zaradi sodnih postopkov, izredni odhodki, storitve Lipice turizem, nagrade – tekmovanja.

- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu izdala odločbo o napredovanju v višji uradniški naziv policist II. Čeprav je bila javnemu uslužbencu odločba o napredovanju v naziv izdana šele 21. 7. 2009, so bile pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, javnemu uslužbencu priznane od 1. 5. 2009.
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnemu uslužbencu dne 28. 5. 2010 izdala odločbo o napredovanju v višji uradniški naziv policist I. Pravice, ki izhajajo iz višjega naziva (policist I), so javnemu uslužbencu po tej odločbi pripadale od 1. 5. 2010.
- DURS je javni uslužbenki izdala odločbo o napredovanju v višji uradniški naziv višji svetovalec I. Čeprav je bila javni uslužbenki odločba o napredovanju v naziv izdana šele 5. 8. 2010, so bile pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, javni uslužbenki priznane od 1. 5. 2010.

Ministrstvo je s prepozno izdajo odločb o napredovanju v višji uradniški naziv javnim uslužbencem kršilo določbo prvega odstavka 12. člena uredbe o napredovanju v nazive, ki določa, da o napredovanju odloči predstojnik v 30 dneh od izteka roka iz 11. člena te uredbe.

Generalni sekretariat Vlade RS

3.3.5.b Generalni sekretariat Vlade RS (v nadaljevanju: Generalni sekretariat) je skrbnik programskih rešitev eSeje in EU Portal, ki ju pri svojem delu uporablja Vlada RS. Rešitvi je v letu 2004 pričela razvijati družba SRC za takratni CVI in ju je še vzdrževala tudi v letu 2010. S 1. 4. 2005 je skrbništvo nad rešitvama prevzel Generalni sekretariat.

SRC na CVI in kasneje na Generalni sekretariat ni prenesel nekaterih materialnih avtorskih pravic, kot jih opredeljuje ZASP; na primer pravic prilagoditve, priredbe ali kakšne drugačne predelave programskih rešitev. Generalni sekretariat lahko na podlagi obstoječih pogodb vzdrževanje in nadgradnje programskih rešitev eSeje in EU portal izvede le z lastnimi kadri oziroma drugimi kadri v okviru javne uprave ali uporablja storitve SRC, nikakor pa ne more oddati del drugim izvajalcem. Generalni sekretariat je s tem omejen na enega samega zunanjskega izvajalca.

Od prevzema obeh programskih rešitev pa do 31. 12. 2010 je Generalni sekretariat v vzdrževanje in nadgradnjo obeh programskih rešitev skupaj namenil 1.753.781 evrov, od tega 228.676 evrov v letu 2010. Pogodbe o vzdrževanju in nadgradnji s SRC v letih 2007 in 2010 so bile sklenjene na podlagi oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, ki ga v 2. točki prvega odstavka 29. člena dovoljuje ZJN-2, če zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik.

Generalni sekretariat pred sklepanjem vzdrževalnih pogodb ni naredil analize stroškov in koristi potencialne menjave obstoječih programskih rešitev z rešitvami, nad katerimi bi imel vse materialne avtorske pravice in ki bi jo torej poleg avtorja lahko vzdrževali in razvijali tudi drugi usposobljeni izvajalci.

Pojasnilo Generalnega sekretariata

Generalni sekretariat je na podlagi zahtev računskega sodišča (revizija proračuna za leto 2008) izvajalca programskih rešitev SRC zaprosil za predložitev ponudbe za odkup avtorskih materialnih pravic za programski rešitvi eSeje in EU portal, vendar SRC teh pravic ni bil pripravljen prenesti in ponudbe ni pripravil. Generalni sekretariat je menil, da sta programski rešitvi eSeje in EU Portal vezani na delovanje aplikacije SPIS na Lotus Domino platformi in da zamenjava programskega okolja v teh okoliščinah ne bi bila izvedljiva, zato tudi pred sklepanjem vzdrževalnih pogodb ni naredil dodatne oziroma posebne pisne analize stroškov in koristi potencialne menjave obstoječih programskih rešitev z rešitvami,

nad katerimi bi imel vse materialne avtorske pravice in ki bi jo torej poleg avtorja lahko vzdrževali in razvijali tudi drugi usposobljeni izvajalci.

Priporočilo 13

Generalnemu sekretariatu priporočamo, naj pripravi ustrezne analize stroškov in koristi in se na podlagi teh analiz odloči o izboru programskih rešitev.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

3.3.5.c Pravilnik o izvrševanju proračuna v 153. členu določa, da mora naročnik pripraviti FEP v petih dneh so podpisu pogodbe. Služba za lokalno samoupravo je pripravila FEP in predobremenila proračun v rokih, ki so daljši od predpisanih, in sicer:

- Mestna občina Velenje – Prenova in oživitev mestnega jedra – Vila Bianca; Služba za lokalno samoupravo je pripravila FEP 27 dni po podpisu pogodbe;
- Mestna občina Kranj – Grad Kieselstein; Služba za lokalno samoupravo je pripravila FEP 35 dni po podpisu pogodbe;
- Občina Prebold – Mreža lokalnih cest SSD II. faza; Služba za lokalno samoupravo je pripravila FEP 29 dni po podpisu pogodbe;
- Arcont – Implementacija nizkoenergijskih montažnih objektov; Služba za lokalno samoupravo je pripravila FEP 21 dni po podpisu pogodbe.

Služba za lokalno samoupravo je pri pripravi in predobremenjevanju proračuna v navedenih primerih kršila 153. člen pravilnika o izvrševanju proračuna.

Ministrstvo za finance

3.3.5.d Republika Slovenija se je z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju⁴⁶⁷ (v nadaljevanju: ZPIZ-1) in Zakonom o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja⁴⁶⁸ (v nadaljevanju: ZPFOPIZ) obvezala, da bo iz državnega proračuna zagotavljala sredstva tudi za upokojene člane Sklada obrtnikov in podjetnikov, Ljubljana (v nadaljevanju: Sklad). V letu 2010 je Ministrstvo za finance izplačalo iz proračuna obveznost do Sklada za leto 2008 v vrednosti 3.241.358 evrov proračunske postavke 5860 – Obveznosti države do SOP⁴⁶⁹. 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 Sklada. Obravnava problematike financiranja Sklada bi morala biti na istem mestu, kot je postavka, torej oboje na Ministrstvu za finance ali oboje na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Menimo, da sedanja ureditev ni ustrezna, ker je za porabo sredstev iz proračuna odgovorno Ministrstvo za finance, ki se po vsebini s problematiko ne ukvarja in izvede nakazilo sredstev iz proračuna na osnovi predloga Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Iz predložene dokumentacije je razvidno, da prihaja do nesoglasja glede višine obveznosti iz proračuna do Sklada med Skladom in Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve v povezavi z 232. členom

⁴⁶⁷ Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

⁴⁶⁸ Uradni list RS, št. 81/00.

⁴⁶⁹ SOP – Sklad obrtnikov in podjetnikov.

ZPIZ-1 in 8. členom ZPFOPIZ. V letu 2010 je bil iz proračuna izplačan nesporni del obveznosti do Sklada za leto 2008 v vrednosti 3.241.358 evrov, čeprav Sklad meni, da znaša skupna obveznost Republike Slovenije 7.210.863 evrov.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.5.e Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javnega uslužbenca v skladu s sprejeto sistemizacijo in s sklepom premestila na delovno mesto policist-vodja izmene. To delovno mesto se je v letu 2004 lahko opravljalo v treh nazivih policist I, višji policist II in višji policist III. Odločba za imenovanje v naziv policist I javnemu uslužbencu ni bila izdana ob premestitvi na delovno mesto policist-vodja izmene oziroma do 1. 12. 2004, temveč je delo na delovnem mestu policist-vodja izmene opravljal v nazivu policist III, kamor je bil z odločbo razporejen 16. 7. 2003. V naziv policist I je bil z odločbo imenovan šele dne 11. 8. 2006, z veljavnostjo od 1. 12. 2004. Odločba za imenovanje v naziv policist I bi morala biti javnemu uslužbencu izdana ob premestitvi na delovno mesto policist-vodja izmene, saj drugi odstavek 84. člena ZJU določa, da se naziv pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto v skladu s tem zakonom ali z napredovanjem v višji naziv, in ne več kot eno leto in osem mesecev po izvedeni premestitvi.

Javnemu uslužbencu je bil dne 17. 6. 2009 izdan sklep, s katerim je napredoval za en plačni razred, in sicer je 1. 4. 2009 napredoval v 29. plačni razred. Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede⁴⁷⁰ (v nadaljevanju: uredba o napredovanju v plačne razrede) v tretjem odstavku 7. člena določa, da morata biti obvestilo in pisni predlog aneksa javnemu uslužbencu izročena najkasneje 15 dni po roku iz drugega odstavka 4. člena te uredbe, ki določa, da se postopek ocenjevanja javnega uslužbenca izvede vsako leto najkasneje do 15. 3. Pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep za napredovanje v 29. plačni razred s 1. 4. 2009 bi morala biti javnemu uslužbencu izročena najkasneje do konca marca 2009. Policija je z izdajo sklepa o napredovanju v višji plačni razred javnemu uslužbencu kršila tretji odstavek 7. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede.

3.3.5.f Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je z družbo IBM sklenilo pogodbo o vzdrževanju strojne opreme, s katero sta se pogodbeni partnerja dogovorila, da IBM za ministrstvo opravlja storitve vzdrževanja strojne opreme. Petletna okvirna ponudbena vrednost pogodbe je bila 917.306 evrov. Centralni informacijski sistem Policije je namreč zgrajen na strojni in programski opremi proizvajalca IBM in je zasnovan tako, da je jedro sistema mogoče širiti in nadgrajevati samo z IBM strojno in programsko opremo. Poleg vzdrževanja obstoječe opreme plačuje ministrstvo tudi različne licence ter nadgrajuje sistem z novo strojno in programsko opremo. V letu 2010 je ministrstvo za centralni informacijski sistem namenilo najmanj 2.294.568 evrov. Vsa javna naročila, povezana s centralnim informacijskim sistemom, se oddajo IBM in njegovim zastopnikom s postopkom s pogajanjimi brez predhodne objave z utemeljitvijo, da zaradi tehničnih zahtev predmeta javnega naročila naročilo izpolni le določen ponudnik. Ministrstvo ni izvedlo analize stroškov in koristi obstoječega sistema ali preučilo možnosti za vzpostavitev policijskega informacijskega sistema na alternativnih tehnologijah. Nikoli tudi ni izvedlo sistematične analize tveganj, povezanih z navezanostjo na enega samega ponudnika strojne in programske opreme ter z uporabo te oblike informacijske infrastrukture.

⁴⁷⁰ Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

Priporočilo 14

Ministrstvo priporočamo, naj pripravi ustrezne analize stroškov in koristi in se na podlagi teh analiz odloči o izboru programskih rešitev.

Ministrstvo za obrambo

3.3.5.g Ministrstvo za obrambo je akt o napredovanju izdalo po roku predvidenem s tretjim odstavkom 7. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede. V skladu z navedenim predpisom bi moral biti sklep izdan do 30. marca leta, v katerem je ugotovljeno izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

Na Generalštabu smo navedene pomanjkljivosti ugotovili v naslednjih primerih:

- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto gasilec, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 10. 7. 2009;
- javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto vojak specialist radijec, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 6. 7. 2009;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak specialist voznik, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 16. 7. 2009;
- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto vojak, je ministrstvo sklep o napredovanju izdalo 7. 6. 2010.

Pojasnilo ministrstva

V letu 2009 je bilo prvič izvedeno napredovanje. Upoštevajoč prehodne določbe uredbe o napredovanju v plačne razrede je bilo treba pregledati prejeto dokumentacijo za približno 2500 kandidatov za napredovanje. Roki za izvedbo napredovanj so bili zelo kratki, sam postopek ugotavljanja izpolnjevanja pogojev pa je bil daljši od prejšnjega sistema. Pogoje za napredovanje je izpolnilo približno 1500 pripadnikov Slovenske vojske, zato je pri nekaterih pripadnikih prišlo do zamude pri izdaji odločb, vendar pri samem izplačilu niso bili prikrajšani.

Na Ministrstvu za obrambo (ožji del) smo navedene pomanjkljivosti ugotovili v naslednjem primeru:

- javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji častnik specialist za C4, je ministrstvo odločbo o napredovanju izdalo 1. 6. 2009.

Pojasnilo ministrstva

V 2009 je bilo treba za vse zaposlene javne uslužbence pridobiti ocene za leto 2008 po novi uredbi, za leto 2006 in leto 2006 pa je bilo treba preveriti izpolnjevanje pogojev v skladu s prejšnjimi predpisi. Pisna pojasnila Ministrstva za javno upravo v zvezi z ocenjevanjem in napredovanjem v letu 2009 so se dopolnjevala še v marcu 2009. V letu 2009 je v upravnem delu ministrstva za obrambo napredovalo 296 javnih uslužbencev, kar predstavlja 20 odstotkov zaposlenih, zato je pri nekaterih posameznikih prišlo do zamika pri izdaji odločb o napredovanju v višji plačni razred.

3.3.5.h Ministrstvo za obrambo in družba Elektro tabga, d. o. o., Maribor sta sklenila pogodbo za servisna in vzdrževalna dela, ki so neposredno vezana na izvedbo servisnih del, in sicer za vzdrževanje elektroinštalacij in servis agregata v objektu v vojašnici v letu 2010. Izvajalec je ministrstvu zaračunal tudi dela v znesku 4.231 evrov, ki niso bila opredeljena v pogodbi oziroma ponudbenem predračunu. Ministrstvo je račun poravnalo, kljub temu da ni bil sklenjen aneks k pogodbi in ni obstajal pravni temelj obveznosti, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki obveznosti prevzemajo s pisno pogodbo, in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je pravni temelj in višino obveznosti pred plačilom treba preveriti in pisno potrditi.

3.3.5.i Ministrstvo za obrambo je za izobraževanje in promocije o vojaških temah za leto 2010 načrtovalo porabo sredstev za vojaške publikacije v vrednosti 545.436 evrov, od tega za lastno založniško dejavnost 423.450 evrov ter za odkup revij in drugih publikacij zunanjih založnikov 121.986 evrov. Za lastno založniško dejavnost je dejansko porabilo 249.539 evrov, kar je 59-odstotna realizacija (od tega strokovne publikacije le 21-odstotno) ter za odkupe publikacij zunanjih izvajalcev 132.509 evrov, kar je 109-odstotna realizacija.

Ministrstvo je z založnikom Defensor, d. o. o., Radomlje (v nadaljevanju: Defensor) sklenilo pogodbo in anekse za nakup revije Obramba za leti 2009 in 2010 v skupni vrednosti 188.583 evrov.

Tabela 43: Pregled cen publikacij na izvod

	Publikacija	Naklada	Število izdanih števil	Število izvodov	Skupna vrednost v evrih	Cena na izvod v evrih	Cena na stran v evrih
Defensor	Revija Obramba	1.946	14	27.244	95.369	3,50	0,049
	Vojaška zgodovina št. 16	850	1	850	11.510	13,54	0,077
	Vojaška zgodovina št. 17	800	1	800	10.902	13,63	0,085
	Publikacija Kadetnica	300	1	300	9.928	33,09	0,318
Lastna založniška dejavnost	Revija Slovenska vojska	10.400	19	197.600	160.195	0,81	0,023
	Prava smer	1.300	1	1.300	978	0,75	0,033
	Prvi	2.700	1	2.700	2.138	0,79	0,025
	Častno in predano	1.600	2	3.200	1.513	0,47	0,026
	Ujma	2.500	1	2.500	10.737	4,29	0,013
	Bilten Slovenske vojske	2.000	4	8.000	16.396	2,05	0,009
	Zbornik vojaškega vikariata	1.000	1	1.000	11.760	11,76	0,073
	Vojaško-šolski zbornik	300	1	300	1.714	5,71	0,025
	Bilten Ponosni nase	25.000	1	25.000	4.332	0,17	0,005

Viri: poročilo o uresničevanju programa dela za leto 2010 službe za založništvo, izpis izdatkov za partnerja Defensor za leto 2010, pogodbe o dobavi publikacij, sklenjene z Defensorjem.

Cene za stran publikacije Defensor so višje od cen na izvod publikacij lastne založniške dejavnosti, vendar pri tem za izračun cene na izvod publikacij lastne založniške dejavnosti niso upoštevani vsi nastali stroški, ker iz evidenc Ministrstva za obrambo vseh stroškov, predvsem posrednih, za posamezno lastno publikacijo ni bilo mogoče ugotoviti. Povprečna cena na stran primerljivih publikacij lastne založniške dejavnosti je 0,025 evra, pri Defensorju pa 0,075 evra oziroma stran pri Defensorju je za 200 odstotkov dražja kot pri lastni založniški dejavnosti. Glede na veliko razliko ocenjujemo, da obstaja tveganje, da so

cene pri Defensorju tudi ob upoštevanju polne cene lastne založniške dejavnosti višje od cen za publikacije lastne dejavnosti.

Članke za publikacije lastne založniške dejavnosti pripravljajo uslužbenci ministrstva. Uredništvo revije Obramba vabi zaposlene k pisanju strokovnih prispevkov glede na njihovo specifično znanje. Uslužbenec pa uredništvo revije vabi tudi na intervjuje za podrobnejše informacije in pojasnitev nekaterih dogodkov v okviru ministrstva. Z Defensorjem zaposleni na ministrstvu sklepajo avtorske pogodbe za posamezno avtorsko delo. Zaposleni so sodelovali tudi pri nastajanju publikacije Kadetnica.

Ministrstvo je vse izhode revije Obramba ter obe publikaciji Vojaška zgodovina št. 16 in št. 17 prejelo tudi v elektronski obliki za namene e-knjžnice. Poleg tega je ministrstvo 115 izvodov posamezne številke revije Obramba pošiljalo na zasebne naslove pogodbenih pripadnikov Slovenske vojske. Izvode revij Obramba, publikacijo Kadetnica ter publikaciji Vojaška zgodovina št. 16 in 17 je pošiljalo tudi drugim proračunskim uporabnikom ter jih razdeljevalo v promocijske namene. Takšno število plačanih revij Obramba in publikacij Vojaška zgodovina, ki jih je ministrstvo v letu 2010 pošiljalo tudi na domače naslove pripadnikov Slovenske vojske ter drugim proračunskim uporabnikom, hkrati pa razpolagalo z elektronskimi verzijami teh publikacij, ki so dostopne prek lastne e-knjžnice, je povzročilo izdatke, ki niso nujni za delovanje in izvajanje nalog ter programov ministrstva. Glede na obstoj lastne založniške dejavnosti, ki je v letu 2010 pripravila 54 različnih publikacij, ni jasno, zakaj je ministrstvo plačevalo in razdeljevalo v promocijske namene publikacije Defensorja.

Priporočilo 15

Ministrstvu priporočamo, naj zaradi zagotovitve gospodarnosti poslovanja izdela analizo, v kateri bo primerjalo ceno lastne založniške dejavnosti s cenami publikacij zunanjih dobaviteljev in se na tej podlagi odloča o količini in vrsti naročil publikacij zunanjih dobaviteljev.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.5.j Ministrstvo za okolje in prostor je z VGP Kranj sklenilo dodatek h koncesijski pogodbi. V koncesijski pogodbi je določeno, da je Agencija pristojna za izvajanje in financiranje nalog na področju javnih služb urejanja voda. Agencija je v zapisniku o predaji dokumentacije in uvedbi v delo naročila, naj izvajalec prične dela izvajati 6. 10. 2010. Iz gradbenega dnevnika je razvidno, da je izvajalec del VGP Kranj začel izvajati dela na objektu Sava – sanacija struge v Posavcu dne 20. 9. 2010. Izvajalec je začel z deli 15 dni prej, kot je bil uveden v delo. S tem ni ravnal v skladu s 12. členom koncesijske pogodbe, ki določa, da koncesionar ne sme izvajati posegov v vodno infrastrukturo brez predhodnega pisnega soglasja agencije.

Pojasnilo ministrstva

Koncesionar je kot pričetek del vpisal 20. 9. 2010, saj je moral zaradi izrednih razmer (visoka voda) med 16. 9. in 20. 9. 2010 na objektu izvesti takojšnjo pripravo gradbišča in nujna zavarovalna dela za preprečitev večje gospodarske škode. Dela je nadzoroval nadzornik koncedenta, in so bila upravičena ter nujna.

Ministrstvo za javno upravo

3.3.5.k Ministrstvo za javno upravo je z družbo Telekom dne 22. 6. 2009 sklenilo pogodbo za zakup komunikacijskih povezav in pripadajočih storitev v vrednosti 8.640.000 evrov. Ministrstvo ni pravočasno pričelo s postopkom oddaje javnega naročila za zakup komunikacijskih povezav in pripadajočih storitev, saj je sklep o pričetku postopka oddaje javnega naročila oddalo šele dne 3. 3. 2009, torej že po izteku veljavnosti predhodne pogodbe, ki je veljala do 22. 2. 2009. Ministrstvo v obdobju od 23. 2. do 22. 6. 2009 zato ni imelo podlage za naročilo storitev pri družbi Telekom, saj v tem obdobju obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo; pri tem je kršilo določilo 142. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da mora biti pogodba sklenjena pred začetkom opravljanja storitev.

3.3.5.l Vlada RS je v letu 2003 naročila Ministrstvu za notranje zadeve in CVI, da predpišeta in nadgradita programsko rešitev SPIS⁴⁷¹ kot obvezen način vodenja evidence o dokumentarnem gradivu za vse državne organe in kot priporočilo za ostale organe javne uprave. Z dopolnitvijo prvotnega sklepa je Vlada RS dodatno zahtevala, da vsa ministrstva in vladne službe v največji možni meri uvedejo informacijsko podporo za upravljanje z dokumentarnim gradivom na Lotus Notes platformi⁴⁷². Odločitev o uporabi programske rešitve SPIS proizvajalca SRC ter platforme Lotus Notes/Lotus Domino⁴⁷³ proizvajalca IBM ima pomembne finančne posledice za vse organe državne in javne uprave. Vlada RS pred sprejetjem temeljne odločitve o tehnološki usmeritvi organov državne in javne uprave svoje odločitve ni utemeljila z analizo stroškov in koristi.

Odločitev Vlade RS za tehnološko usmeritev organov javne uprave v programsko rešitev SPIS in platformo Lotus Notes/Domino ima najmanj naslednje pomembne posledice:

- CVI, kasneje pa Ministrstvo za javno upravo sta dobavitelju samo za programsko rešitev SPIS od leta 2000 do vključno leta 2010 plačala najmanj 11.092.816 evrov⁴⁷⁴. Podatkov o skupnih stroških Lotus Notes/Lotus Domino licenc v tem obdobju ni, saj so ti stroški navadno del drugih pogodb z IBM.
- Ker je SRC lastnik ključnih materialnih avtorskih pravic na večjem delu programske rešitve SPIS, to omejuje možnosti izvedbe odprtih razpisov za njegovo vzdrževanje in nadgradnje, tako na ravni standardne programske rešitve za celotno javno upravo kot tudi z vidika posebnih prilagoditev, ki jih za svoje delo potrebujejo posamezni državni organi ali organi javne uprave.
- Za delo s programskimi rešitvami, zgrajenimi na Lotus Notes/Lotus Domino platformi, je bilo treba posebej prilagoditi vrsto programskih rešitev, med drugim Register voznikov in vozil Ministrstva za javno upravo, eSeje in EU-Portal Generalnega sekretariata Vlade RS, e-overovitve in druge, kar je povzročilo določene stroške.

⁴⁷¹ Programska rešitev SPIS je centralna podpora ravnanju z elektronskih gradivom v upravnem poslovanju javne uprave Republike Slovenije, ki je bila razvita v Lotus Notes/Lotus Domino okolju.

⁴⁷² V letu 2003 je programski paket Lotus Notes vseboval tako strežniški kot tudi odjemalski del. Strežniški del oziroma platforma se od Lotus Notes različice 4.5 imenuje Lotus Domino.

⁴⁷³ Lotus Notes je programska rešitev, ki omogoča dostop do elektronske pošte, koledarja in programskih rešitev na Lotus Domino strežniku. Lotus Notes/Lotus Domino okolje sta zgrajena na dokumentno orientirani bazi podatkov, ki podpira razvoj programskih rešitev za delo z dokumenti.

⁴⁷⁴ Podatke je pripravilo Ministrstvo za javno upravo. Znesek predstavlja poleg razvoja tudi vzdrževanje sistema SPIS s pripadajočimi moduli.

Ministrstvo za javno upravo, ki je skrbnik pogodb za vzdrževanje in nadgradnje programske rešitve SPIS ter IBM pogodb, v okviru katerih so urejene tudi Lotus Notes licence, ni izvedlo analize, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti, kakšni so celotni stroški izbrane tehnološke usmeritve državnih organov in organov javne uprave Republike Slovenije, vključno s stroški, ki jih imajo posamezni organi s prilagoditvijo rešitve SPIS svojim potrebam. Poleg tega sta bila za obdobje od leta 2003 do leta 2010 značilna izjemno hiter razvoj in neprestana cenitev informacijskih tehnologij, kar pomeni, da obstaja tveganje glede optimalnosti obstoječe tehnološke usmeritve.

Priporočilo 16

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi ustrezne analize stroškov in koristi in se na podlagi teh analiz odloči o izbiri programskih rešitev.

Ministrstvo za šolstvo in šport

3.3.5.m Ministrstvo za šolstvo in šport je z Olimpijskim komitejem Slovenije, Ljubljana podpisalo pogodbo za izvedbo letnega programa športa na državni ravni v Republiki Sloveniji v letu 2009 v skupni vrednosti 757.673 evrov. Ker je ministrstvo v pogodbi za program nadstandardnega zdravstvenega zavarovanja vrhunskih športnikov zapisalo manjši znesek, kot je bil določen s sklepom ministra, je sklenilo aneks št. 1 v vrednosti 7.675 evrov.

Ministrstvo obrazca FEP ni potrdilo takoj oziroma najkasneje v petih dneh po podpisu pogodbe, ampak 25. dan po podpisu pogodbe in s tem ravnalo v nasprotju s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

3.3.5.n Ministrstvo za šolstvo in šport je sofinanciralo gradnjo Dvojezične srednje šole Lendava in športne dvorane Lendava, na podlagi Zakona o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008⁴⁷⁵. Ministrstvo za šolstvo in šport naj bi šolo sofinanciralo v vrednosti 3.499.791 evrov. Notranji akt o podpisovanju dokumentov ministrstva⁴⁷⁶ v 29. in 30. členu določa, da mora dokumente, ki so podlaga za materialne obveznosti, pred prevzemom obveznosti potrditi finančni delavec, zadolžen za preveritev, ali so v pogodbi predvidene obveznosti v skladu s finančnimi možnostmi uporabnika. Omenjene pogodbe o postopnem odkupu objekta Dvojezične srednje šole Lendava nista potrdila ne odgovorni finančni delavec ne skrbnik proračunske postavke, zato je to kršitev prvega in drugega odstavka 100. člena ZJF, saj niso ustrezno delovale notranje kontrole ministrstva.

3.3.5.o Ministrstvo za šolstvo in šport ter Občina Slovenske Konjice sta z KBM Leasing, d. o. o., Maribor sklenila pogodbo o postopnem odkupu objekta Šolski center Slovenske Konjice – Gimnazija v vrednosti 3.255.353 evrov, od tega znaša obveznost ministrstva 1.692.783 evrov.

Ministrstvo je 3. 9. 2004 od Ministrstva za finance prejelo dopis o investicijah v nove projekte, v katerem Ministrstvo za finance izraža mnenje, da sistem postopnega odkupa pri novogradnji in rekonstrukciji šol ni smiseln ter ni v skladu s SRS. Kljub negativnemu mnenju Ministrstva za finance je ministrstvo 12. 11. 2004 sklenilo pogodbo o postopnem odkupu.

⁴⁷⁵ Uradni list RS, št. 96/02.

⁴⁷⁶ Pravilnik o podpisovanju dokumentov Ministrstva za šolstvo in šport z dne 23. 7. 2004.

Notranja pravila finančnega poslovanja ministrstva določajo, da mora dokumente, iz katerih izhajajo materialne obveznosti ministrstva, pred prevzemom obveznosti potrditi finančni delavec, zadolžen za preveritev, ali so v pogodbi predvidene obveznosti v skladu s finančnimi možnostmi uporabnika. Pogodbe o postopnem odkupu, s katero je ministrstvo prevzelo za 1.692.783 evrov obveznosti, nista parafirala ne odgovorni finančni delavec, ne skrbnik proračunske postavke, kot določajo interni parafni obrazci, kar predstavlja kršitev prvega in drugega odstavka 100. člena ZJF, saj niso delovale ustrezne notranje kontrole ministrstva.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Mnenje s pridržkom

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2010 smo ugotovili:

- prihodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 12.593.794 evrov:
 - med nedavčnimi prihodki niso izkazane izplačane dividende družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana v znesku 1.960.644 evrov, ki so bile porabljene za financiranje zaračunanih stroškov Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana – točka 2.3.2.1.a;
 - med nedavčnimi prihodki niso izkazani prihodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov iz mednarodnih gospodarskih poslov v znesku 10.633.150 evrov – točka 2.3.2.1.b;
- odhodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 76.044.752 evrov:
 - med tekočimi transferi niso izkazana izplačila upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje v znesku 429.542 evrov – točka 2.3.2.1.a;
 - med tekočimi odhodki niso izkazani stroški za obresti za založena sredstva in zaračunani stroški Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana v znesku 6.759.928 evrov – točka 2.3.2.1.a;
 - med tekočimi odhodki niso izkazani odhodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov iz mednarodnih gospodarskih poslov v znesku 6.721.023 evrov – točka 2.3.2.1.b;
 - med tekočimi odhodki niso izkazana sredstva, ki so bila dana v upravljanje Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, za oblikovanje sklada za dane garancije v znesku 65.797.339 evrov – točka 2.3.3.1.a;
 - odhodki za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi so izkazani v previsokem znesku 3.663.080 evrov – točka 2.3.4.1.1.c;
- izdatki *v računu finančnih terjatev in naložb* so previsoko izkazani v znesku 65.155.071 evrov:
 - med izdatki so napačno (kot dano posojilo) izkazana sredstva, ki so bila dana v upravljanje Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, za oblikovanje sklada za dane garancije v znesku 65.797.339 evrov – točka 2.3.3.1.a;
 - med izdatki niso izkazana sredstva, ki jih je Republika Slovenija vložila v družbe tveganega kapitala v znesku 642.268 evrov – točka 2.3.3.1.b;

- prejemki *v računu financiranja* so prenizko izkazani v znesku 5.228.826 evrov, ker med prejemki iz zadolževanja niso izkazana sredstva, ki jih je Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana založila za izplačila upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje – točka 2.3.2.1.a;
- izdatki *v računu financiranja* so prenizko izkazani v znesku 4.794.827 evrov, ker med izdatki ni izkazano poplačilo obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki je nastala v povezavi z izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi – točka 2.3.4.1.1.c;
- zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani tekoči transferi v znesku 3.878.314 evrov, prenizko pa so izkazani investicijski odhodki v znesku 2.362.508 evrov in stroški obresti v znesku 1.515.806 evrov – točka 2.3.4.1.1.c.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2010.

Pojasnjevalni odstavki

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.1 tega poročila, v kateri so obravnavane spremembe in dopolnitve Zakona o javnih financah v letu 2010, ki se nanašajo na evidentiranje vlog proračuna države v sistemu enotnega zakladniškega računa države. Sprejeta zakonska ureditev predstavlja odklon od pravil računovodenja, ki jih določajo Slovenski računovodski standardi in Kodeks računovodskih načel, ker omogoča poročanje, ki ne temelji na popolni predstavitvi prejemkov in izdatkov proračuna v posameznem letu.

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na točko 2.3.4.1.2, v kateri so obravnavana poročstva, dana kreditnim institucijam za omejitev učinkov finančne krize, ki po naši oceni niso ustrezno zavarovana. Stanje potencialnih obveznosti Republike Slovenije na dan 31. 12. 2010 znaša 2.200.000.000 evrov.

Opozarjamo na točko 2.3.4.1.1.b, v kateri so obravnavana poročstva, dana Družbi za avtoceste Republike Slovenije, d. d., Celje, ki po naši oceni niso ustrezno zavarovana. Stanje potencialnih obveznosti Republike Slovenije na dan 31. 12. 2010 znaša 2.998.506.697 evrov. Ker poročstva niso ustrezno zavarovana, Republika Slovenija oziroma državni proračun nosi vsa tveganja glede poplačila obveznosti iz najetih kreditov Družbe za avtoceste Republike Slovenije, d. d., Celje.

Ne glede na to, da napake in nepravilnosti ter druge ugotovitve v segmentu splošnega dela proračuna in zbirne bilance stanja ter se nanašajo na zbirno bilanco stanja ne vplivajo na izrečeno mnenje, nanje opozarjamo v nadaljevanju:

- izkazane niso terjatve do Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana in odloženi prihodki v znesku 56.205.128 evrov, ki se nanašajo na prenesene delnice družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana na Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana – točka 2.3.2.1.a;
- izkazane niso obveznosti iz zadolževanja in splošni sklad v znesku 159.776.203 evrov, ki se nanašajo na obveznost Republike Slovenije do Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana iz založenih sredstev pri vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje – točka 2.3.2.1.a;

- previsoko je izkazano stanje na kontih izvenbilančne evidence v znesku 324.623.827 evrov, ki se nanaša na prenesene delnice družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana na Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana – točka 2.3.2.1.a;
- previsoko so evidentirane dolgoročne terjatve do Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana in dolgoročno odloženi prihodki v znesku 124.219.372 evrov, ki se nanašajo na izvajanje zavarovalnih poslov po Zakonu o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov – točka 2.3.2.1.b;
- izkazane niso sredstva in obveznosti, ki nastajajo iz zavarovalnih poslov po Zakonu o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov, in po nerevidiranih podatkih Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana znašajo 129.399.791 evrov – točka 2.3.2.1.b;
- previsoko je izkazano dano posojilo Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo za oblikovanje sklada za dane garancije v znesku 65.797.339 evrov, niso pa izkazane terjatve za sredstva, dana v upravljanje sklada, v enakem znesku – točka 2.3.3.1.a;
- izkazane niso finančne naložbe Republike Slovenije v družbe tveganega kapitala v znesku 642.268 evrov – točka 2.3.3.1.b;
- previsoko so izkazane finančne naložbe in splošni sklad za finančne naložbe v Javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem v znesku 24.954.133 evrov – točka 2.3.4.1.1.c;
- izkazane niso nepremičnine in splošni sklad za neopredmetena in opredmetena osnovna sredstva, ki se nanašajo na vodno, državno in lokalno infrastrukturo na spodnji Savi, katere lastnik je Republika Slovenija in katere knjigovodska vrednost po nerevidiranih podatkih Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem znaša 58.299.919 evrov – točka 2.3.4.1.1.c;
- izkazana nista splošni sklad in obveznost iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki na podlagi podatkov in informacij pridobljenih v reviziji predvidoma znaša 31.993.611 evrov in se nanaša na posojila, ki jih je javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem najelo za gradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi – točka 2.3.4.1.1.c;
- terjatev iz unovčenega poročstva do družbe Hmezad kmetijstvo Žalec, d. d., Žalec je previsoko izkazana v znesku 2.746.555 evrov – točka 2.3.4.2.1.a;
- terjatev iz unovčenega poročstva do družbe Florida Wellness, d. o. o., Ljubljana je previsoko izkazana v znesku 141.909 evrov – točka 2.3.4.2.2.c;
- način in metodologija za pripravo zbirne bilance stanja nista opredeljena – točka 2.3.7.1.b;
- dolgoročne terjatve in obveznosti, ki zapadejo v naslednjem letu, v zbirni bilanci stanja niso bile izkazane kot kratkoročne terjatve in obveznosti – točka 2.3.7.1.d;
- v zbirno bilanco stanja so bile vključene tri napačne knjižbe v vrednosti 2.241 evrov – točka 2.3.7.1.d;
- knjižbe v skupni vrednosti 68.297 evrov so bile v zbirni bilanci stanja izkazane na drugih postavkah kot v bilancah, ki so se oddale na Agencijo Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve – točka 2.3.7.1.d;
- Ministrstvo za finance do osnutka revizijskega poročila še ni posodobilo centralne evidence finančnega premoženja države – točka 2.3.7.2.a;
- usklajevanje dolgoročnih finančnih naložb je nepopolno – usklajujejo se le naložbe, v katerih ima država več kot 20-odstotni delež, zaradi česar je zagotovilo za usklajenost teh dolgoročnih finančnih naložb z dejanskim stanjem v smislu Zakona o računovodstvu pomembno manjše; nekatere naložbe se niso usklajevale ali se niso usklajevale pravočasno, s čimer je kršen Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po Zakonu o računovodstvu; v poslovnih knjigah Ministrstva za šolstvo in šport so izkazane tudi dolgoročne finančne naložbe, ki po vsebini ne predstavljajo naložb v podjetje; neposredni proračunski uporabnik vodi evidenco o naložbi v podjetje, ki je že prenehalo delovati, ali pa naložbe niso evidentirane v pravo časovno obdobje – točka 2.3.7.2.b;

- neposredni proračunski uporabniki med opredmetenimi osnovnimi sredstvi izkazujejo tudi sredstva z nabavno vrednostjo 1 evro, kar pomeni kršitev Zakona o računovodstvu ter Slovenskih računovodskih standardov 2.17. – točka 2.3.7.3.c;
- Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za promet so opravili popis osnovnih sredstev v nasprotju z Zakonom o računovodstvu – točka 2.3.7.3.d;
- analitične evidence terjatev za sredstva, dana v upravljanje, ne vsebujejo podatkov o posameznih osnovnih sredstvih, danih v upravljanje, temveč le o njihovi vrednosti – točka 2.3.7.4.a;
- evidentiranje terjatev za sredstva, dana v upravljanje zgolj na podlagi izpiska odprtih postavk na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ni v skladu z Zakonom o računovodstvu ter Slovenskimi računovodski standardi – točka 2.3.7.4.b;
- Ministrstvo za promet še vedno izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje, čeprav so bila sredstva v upravljanju pri gospodarskih družbah ukinjena 31. 12. 2009 v skladu s prenehanjem veljavnosti Slovenskega računovodskega standarda 35 – točka 2.3.7.4.c;
- Ministrstvo za gospodarstvo je popis terjatev za sredstva, dana v upravljanje, opravilo v nasprotju z Zakonom o računovodstvu – točka 2.3.7.4.d;
- Ministrstvo za zdravje likvidnostnih presežkov sredstev na podračunu sklada za investicijska vlaganja do njihove namenske porabe ni naložilo v sistem enotnega zakladniškega računa, kot določa Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994–2011 – točka 2.3.7.5.a;
- Ministrstvo za notranje zadeve je imelo na dan 31. 12. 2010 odprt en, Policija pa osem podračunov za javnofinančne prihodke, ki jih nista uporabljala – točka 2.3.7.5.b;
- terjatve za odmerjene, a še ne plačane dajatve niso izkazane v zbirni bilanci stanja, kar je v neskladju z določbami Zakona o računovodstvu in Slovenskimi računovodskimi standardi 5.13. in 11.8.; teh terjatev je vsaj 348.311.220 evrov – točka 2.3.7.6.a;
- potencialne obveznosti iz danih poroštev Republike Slovenije niso usklajene v znesku 1.279.352.477 evrov, zaradi česar se ni bilo mogoče prepričati o pravilnosti njihovega knjigovodskega stanja na dan 31. 12. 2010 – točka 2.3.4.1.4;
- terjatve iz unovčenih poroštev, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v kvoto na podlagi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, niso usklajene s prejemniki poroštev v znesku 89.701.265 evrov, izkazane zamudne obresti pa niso bile usklajene v znesku 17.625 evrov, zaradi česar se ni bilo mogoče prepričati o pravilnosti njihovega knjigovodskega stanja na dan 31. 12. 2010 – točka 2.3.4.3.1;
- terjatve iz unovčenih poroštev, izdanih na podlagi Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije niso usklajene z dolžniki v znesku 3.632.306 evrov, zaradi česar se ni bilo mogoče prepričati o pravilnosti njihovega knjigovodskega stanja na dan 31. 12. 2010 – točka 2.3.4.3.2;
- v reviziji ni bilo mogoče potrditi obstoja zemljišč, izkazanega na kontih zemljišč v znesku 432.712.548 evrov, ki so bila na podlagi Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji prenesena iz poslovnih knjig Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji v poslovne knjige državnega proračuna, ker je bil prenos izvršen na podlagi listin, ki ne izkazujejo obstoja in lastništva teh zemljišč – točka 2.3.7.3.b.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2010 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

Mnenje s pridržkom

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

- *Zakonom o delovnih razmerjih*, ker:
 - je razporedila javne uslužbence na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev – točke 3.3.2.f, 3.3.2.l in 3.3.2.n;
- *Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju*, ker:
 - je pisni dogovor o povečanem obsegu dela sklenila po opravljenem delu – točka 3.3.2.j;
- *Zakonom o zunanjih zadevah*, ker:
 - je razporedila javne uslužbence na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev – točka 3.3.2.g;
- *Uredbo o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka*, ker:
 - je previsoko določila položajni dodatek – točka 3.3.2.o;
- *Uredbo o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnih uslužbencem in funkcionarjem*, ker:
 - je neupravičeno izplačala stroške prevoza v vrednosti mesečne vozovnice – točka 3.3.2.k;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - je previsoko izplačala dodatek za izmensko delo – točka 3.3.2.i;
 - je nepravilno obračunala dodatek za delo v deljenem delovnem času – točka 3.3.2.h;
 - ni izplačala tretje četrtine plačnih nesorazmerij – točka 3.3.2.d;
- *Zakonom o javnih financah*, ker:
 - ni ustrezno vključila obveznosti v proračun – točka 3.3.3.q;
 - izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini – točke 3.3.2.j, 3.3.3.f, 3.3.4.s in 3.3.4.cc;
 - pri izplačilih ni preverila pravne podlage in obsega obveznosti – točke 3.3.2.m, 3.3.3.e, 3.3.3.f, 3.3.3.k, 3.3.3.m, 3.3.3.n, 3.3.3.o, 3.3.3.p, 3.3.3.t, 3.3.3.v, 3.3.3.w, 3.3.4.h, 3.3.4.j, 3.3.4.k, 3.3.4.n, 3.3.4.s, 3.3.4.t, 3.3.4.u in 3.3.4.x;
 - ni določila koordinatorja pri večstranski pogodbi – točka 3.3.4.u;
 - ni pravilno izkazala prevzetih obveznosti – točka 3.3.3.q;
 - ni spoštovala načela namenskosti – točka 3.3.4.u;
 - ni spoštovala načela učinkovitosti in gospodarnosti – točke 3.3.3.h, 3.3.3.z, 3.3.3.aa in 3.3.3.bb;
 - niso delovale notranje kontrole – točke 3.3.3.z, 3.3.4.b, 3.3.4.c, 3.3.4.d in 3.3.4.e;

- ni izvajala nadzora nad poslovanjem pravnih oseb – točke 3.3.4.o, 3.3.4.p, 3.3.4.q, 3.3.4.t in 3.3.4.cc;
- je izvrševala predplačila – točka 3.3.3.p;
- je sredstva proračunske rezervacije uporabljala za vnaprej znane namene – točka 3.3.4.cc;
- ni zagotovila pravočasne uskladitve financiranja načrta s sklenjeno pogodbo – točka 3.3.4.t;
- je sredstva splošne proračunske rezervacije uporabila za predvidene namene – točka 3.3.1.a;
- je iz proračuna izplačala sredstva na podlagi pogodbe s Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana, ki je bila sklenjena, ne da bi bili zato izpolnjeni zakonski pogoji – točka 2.3.2.1.a;
- *Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008, Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 ter Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, ker:*
 - je obveznosti plačevala v rokih, daljših od predpisanih – točki 3.3.3.g in 3.3.3.l;
 - je nepravilno predobremenila proračun – točka 3.3.3.q;
 - je sklenila pogodbo o postopnem odkupu – točka 3.3.3.y;
 - je izvršila predplačilo – točka 3.3.3.e;
- *Zakonom o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju, ker:*
 - je objavila neustrezno obvestilo o oddaji javnega naročila – točki 3.3.3.i in 3.3.3.j;
 - je uporabila neustrezen postopek javnega naročila – točka 3.3.3.r;
 - ni zagotovila okoliščin, ki bi preprečevale diskriminacijo ponudnikov – točka 3.3.3.bb;
 - ni preverila ponudbene cene – točka 3.3.3.r;
 - ni spoštovala načela gospodarnosti – točka 3.3.3.r;
 - ni ustrezno objavila obvestila o zavrnitvi vseh ponudb – točka 3.3.3.s;
 - ni ustrezno objavila obvestila o oddaji javnega naročila – točka 3.3.3.r;
 - ponudbe ni izločila – točki 3.3.3.s in 3.3.3.cc;
 - sprejela spremenjeno ponudbeno ceno – točka 3.3.3.cc;
- *Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu, ker:*
 - ni preverila, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo – točki 3.3.3.b in 3.3.3.l;
- *Zakonom o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije, ker:*
 - program zapiranja rudnika ni bil sprejet – točka 3.3.4.h;
- *Zakonom o raziskovalni in razvojni dejavnosti, ker:*
 - ni bil izveden javni razpis za financiranje nakupa raziskovalne opreme – točka 3.3.4.t;
- *Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ker:*
 - minister ni sprejel metodologije – točka 3.3.4.z;
- *Zakonom o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov, ker:*
 - je neustrezno uporabila sredstva koncesijske dajatve – točka 3.3.4.s;

- *Zakonom o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje*, ker:
 - je izplačala sredstva na podlagi pogodbe s Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana, ki je bila sklenjena v nasprotju z določili zakona – točka 2.3.2.1.a;
- *Zakonom o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov*, ker:
 - so sredstva varnostnih rezerv naložena v nasprotju z določili zakona – točka 2.3.2.1.b;
- *Zakonom o vodah*, ker:
 - vodni sklad ni bil ustanovljen kot proračunski sklad – točka 2.3.2.1.d;
- *Zakonom o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz naslova danih 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:
 - ni bila sklenjena pogodba o zavarovanju poročstva – točka 2.3.4.1.1.b;
- *Zakonom o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save*, ker:
 - je v pogodbi o izvajanju gospodarske javne službe uredila razmerja v povezavi z ureditvijo vodne infrastrukture v nasprotju z določili zakona – točka 2.3.4.1.1.c;
 - je v pogodbi o izvajanju gospodarske javne službe uredila lastništvo infrastrukture v nasprotju z določili zakona – točka 2.3.4.1.1.c;
 - je zagotovila sredstva za financiranje infrastrukture v nasprotju z določili zakona – točka 2.3.4.1.1.c;
- *Zakonom o jamstveni shemi Republike Slovenije*, ker:
 - ni izvajala nadzora nad izpolnjevanjem zakonskih pogojev oziroma omejitev pri bankah, ki so dobile jamstveno kvoto – točka 2.3.4.1.3.a;
- *Zakonom o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe*, ker:
 - ni izvajala nadzora nad izpolnjevanjem zakonskih pogojev oziroma omejitev pri bankah, ki so dobile jamstveno kvoto – točka 2.3.4.1.3.a;
 - ni nadzirala izvajanja zakona – točka 2.3.4.2.2.b;
- *Zakonom o slovenski izvozni in razvojni banki*, ker:
 - ni izvajala nadzora nad Slovensko izvozno in razvojno banko, d. d., Ljubljana – točka 2.3.4.2.2.c;
- *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 3.3.4.l;
 - je neustrezno določila kompenzacijo – točka 3.3.4.l;
- *Uredbo o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda*, ker:
 - je neupravičeno podaljšala koncesijske pogodbe – točki 3.3.3.u in 3.3.4.m;

- *Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*, ker:
 - v objavi javnega razpisa niso bila navedena merila – točka 3.3.4.a;
- *Uredbo o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov od leta 2004 do leta 2010*, ker:
 - je nepravčasno izdala sklep – točka 3.3.4.v;
 - je nepravilno izračunala vrednost sredstev – točka 3.3.4.v;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - komisija ni ustrezno ocenila vlog – točke 3.3.4.g, 3.3.4.i, 3.3.4.w, 3.3.4.x in 3.3.4.w;
 - je v posameznem letu izkazovala prenizke obveznosti – točke 3.3.3.n, 3.3.3.q, 3.3.4.c in 3.3.4.f;
 - pogodbe ne vsebujejo vseh obveznih sestavin – točka 3.3.4.aa;
 - ni sklenila pogodbe pred pričetkom del – točki 3.3.3.i in 3.3.3.k;
 - je neustrezno oblikovala merila – točki 3.3.4.f in 3.3.4.g;
- *Pravilnikom o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šola ter dijaških domovih*, ker:
 - v pogodbi ni opredelila števila študentov – točka 3.3.4.bb;
- *Pravilnikom o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov*, ker:
 - merila niso bila ustrezno navedena – točka 3.3.3.x;
- *Pravilnikom o sestavi, nalogah, pristojnostih in načinu dela Komisije Republike Slovenije za medicinsko etiko*, ker:
 - je sklenila pogodbo o delnem kritju plače zdravnika – točka 3.3.4.r;
- *Pravilnikom o načinu in postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa*, ker:
 - v pogodbi ni naveden terminski načrt porabe sredstev – točka 3.3.4.aa;
 - je bil prepozno izdan sklep o sofinanciranju – točka 3.3.4.aa;
- *Odlokom o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča*, ker:
 - občini ni sporočila točnih podatkov o stanju nepremičnin – točka 3.3.3.h;
- *Pogodbami*, ker:
 - ni spoštovala pogodbenih določil – točke 3.3.3.e, 3.3.3.f, 3.3.3.i, 3.3.3.m, 3.3.3.n, 3.3.3.t, 3.3.3.w, 3.3.4.l in 3.3.4.n.

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

5. ZAHTEVA ZA ODZIVNO POROČILO

Za odpravo ugotovljenih nepravilnosti mora *Vlada Republike Slovenije* v roku 45 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Vlada Republike Slovenije mora:

- izdelati načrt aktivnosti, z navedbo rokov in odgovornih oseb za sprejem spremembe Uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi, na podlagi katere bodo sredstva od zaračunane uporabnine nakazana v državni proračun in zagotovljena namenska poraba teh sredstev v okviru finančnega načrta Ministrstva za promet – točka 2.3.2.1.c;
- izdelati vsebinski predlog rešitve glede opredelitve in zagotovitve ustreznega zavarovanja poroštev, izdanih DARS, d. d., Celje, ter predložiti načrt aktivnosti z navedbo rokov in odgovornih oseb, s katerim bo uredila to področje – točka 2.3.4.1.1.b;
- vodni sklad ustanoviti kot proračunski sklad v skladu z določili 162. člena Zakona o vodah, oziroma če tega ni mogoče izvesti do roka za oddajo odzivnega poročila, navesti aktivnosti z navedbo rokov in odgovornih oseb za izvedbo aktivnosti, ki jih je še treba izvesti, da bo proračunski sklad ustanovljen – točka 2.3.2.1.d;
- izdelati načrt aktivnosti z navedbo odgovornih oseb za izvedbo teh aktivnosti, s katerimi bo zagotovila, da bodo v prvem naslednjem sprejetem proračunu oziroma rebalansu proračuna za leto "n" prejemki iz zadolževanja za leto "n" načrtovani tako, da ne bodo obsegali zneska zadolžitve, ki je bil v predhodnih letih načrtovan oziroma že realiziran za namen odplačila glavnice dolga v letu "n" ter bodo obsegali tudi znesek načrtovane zadolžitve v letu "n", ki bo namenjen odplačilu glavnice dolga v letih "n+1" in "n+2" – točka 2.3.5.2.

Ministrstvo za finance mora:

- skleniti dodatek k Pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij, ki je sklenjena s Slovensko izvozno in razvojno banko, d. d., Ljubljana, in v njem urediti nalaganje sredstev varnostnih rezerv v skladu z določili Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov; izdelati mora tudi načrt aktivnosti z navedbo odgovornih oseb za izvedbo teh aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo, da

bodo poslovni dogodki, ki jih Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana izvaja na podlagi Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov, izkazani v poslovnih knjigah državnega proračuna, in da bo vzpostavljeno pravilno stanje sredstev ter obveznosti do virov sredstev iz teh poslov na dan 1. 1. 2012 – točka 2.3.2.1.b.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo mora:

- uskladiti izplačilo položajnega dodatka – točka 3.3.2.o;
- začeti postopek izterjave nenamensko porabljenih sredstev – točka 3.3.4.s.

Ministrstvo za obrambo mora:

- posredovati Občini Pivka spremembe, ki vplivajo na odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča – točka 3.3.3.h.

Ministrstvo za gospodarstvo mora:

- zahtevati vračilo preveč izplačanih sredstev – točka 3.3.3.m.

Ministrstvo za promet mora:

- pripraviti navodilo, kako se delijo posamezne situacije pri večstranskih pogodbah – točka 3.3.3.p.

Ministrstvo za šolstvo in šport mora:

- sprejeti metodologijo iz 41. člena Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-G) – točki 3.3.4.z in 3.3.4.bb.

Ministrstvo za finance in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve morata:

- izdelati načrt aktivnosti za prenos upravljanja proračunske postavke 5860 – Obveznosti države do SOP na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve – točka 3.3.5.d.

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 poslovanja⁴⁷⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

⁴⁷⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

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.

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- pripravi predlog sprememb določil Zakona o javnih financah, iz katerih bo jasno razvidno, da se med prejemki in izdatki v računu finančnih terjatev in naložb proračuna izkazujejo vse prejete in dane vloge proračuna, razen tistih, ki so namenjene zagotavljanju plačilne sposobnosti in predstavljajo le gibanje med postavkami denarnih sredstev; spremembe določil glede vlog proračuna morajo biti usklajene z uveljavljenimi računovodskimi pravili in zagotavljati resničen in pošten prikaz vseh prejemkov in izdatkov proračuna za določeno leto;
- pripravi dopolnitev Zakona o javnih financah tako, da bi se natančno opredelile naložbe denarnih sredstev, namenjene zagotavljanju plačilne sposobnosti oziroma uravnavanju likvidnosti proračuna;
- pripravi predloge sprememb določil podzakonskih predpisov, ki se nanašajo na evidentiranje vlog, tako da bodo predlogi usklajeni s predlogom sprememb določil Zakona o javnih financah iz 1. alineje;
- klub temu, da Obligacijski zakonik vsebuje določila glede poslov zastopanja ter povzročitve in povrnitve škode, v predpisih, ki urejajo poslovanje v imenu in za račun Republike Slovenije, posebej uredi odškodninsko odgovornost, ko zastopnik zaradi nepravilnega izvajanja pooblastil povzroči oškodovanje Republike Slovenije;
- uporablja proračunsko rezervo v smislu določb 10. in 44.a člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč in v zakone o izvrševanju proračuna Republike Slovenije ne vključuje izjem; iz zakonskih določb namreč izhaja, da se sredstva za odpravo posledic naravnih nesreč oziroma škode v gospodarstvu načrtujejo v rednem delu proračuna; le če je program odprave posledic naravnih nesreč oziroma škode v gospodarstvu sprejet v istem letu, kot se je zgodila naravna nesreča, se lahko sredstva za odpravo posledic naravnih nesreč oziroma škode v gospodarstvu zagotovijo iz proračunske rezerve; to velja, če je Vlada RS odločila o uporabi sredstev za te namene v septembru ali kasneje v preteklem proračunskem letu;
- skrbno analizira izplačila delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela in naj jo izplačuje samo kot dejanski povečan obseg dela in ne kot zviševanje plač posameznikom;
- ministrstva pogodbe v pavšalnih zneskih sklepajo izključno za primere, ko obseg storitev ni neposredno izmerljiv in ko ni povsem določen čas izvajanja take storitve;
- v spremembah Zakona o javno-zasebnem partnerstvu ali podzakonskem aktu jasno določi, katere storitve niso predmet obravnave po modelu javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- opredeli način priprave bilance stanja državnega proračuna;
- sprejme enotno metodologijo ocenjevanja osnovnih sredstev, za katera ni zanesljive dokumentacije o njihovi nabavni vrednosti;
- javnim zavodom določi rok vrnitve obrazcev "izpis odprtih postavk";
- zagotovi ustrezno pravno podlago za evidenčnega proračunskega uporabnika Proračun;

- v novem ZJF, ki ga pripravlja, jasno in ustrezno uredi organiziranost EZRD in jasno določi račun, prek katerih se izvršuje proračun države in
- uskladi določila izvedbenih aktov, ki urejajo poslovanje EZRD s predpisi.

Ministrstvu za obrambo priporočamo, naj:

- po opravljeni analizi stroškov in koristi sprejme odločitev o morebitni dopolnitvi program za evidenco delovnega časa, ki bo omogočal natančno opredelitev dejansko opravljenega dela v času dežurstva in
- zaradi zagotovitve gospodarnosti poslovanja izdela analizo, v kateri bo primerjalo ceno lastne založniške dejavnosti s cenami publikacij zunanjih dobaviteljev in se na tej podlagi odloča o količini in vrsti naročil publikacij zunanjih dobaviteljev.

Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo, naj:

- pri izvedbi javnih natečajev aktivno sodeluje z ZAPS pri opredelitvi meril za ocenjevanja natečajnih elaboratov, da bodo merila omogočala vrednotenje in objektivno presojo natečajnih elaboratov;
- zagotovi ustrezne evidence, ki bodo omogočale potrjevanje pravilnosti izplačil, ki izhajajo iz določitve nastopa porodniškega dopusta, in omogočale ustrezno revizijsko sled;
- si v okviru svojih pristojnosti prizadeva za čim prejšnjo uveljavitev Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, in s tem omogoči potrjevanje pravilnosti izplačil otroških dodatkov po dopolnjenem 18. letu starosti ter s tem omogoči ustrezno revizijsko sled.

Službi za lokalno samoupravo priporočamo, naj:

- v naslednjih razpisih dosedanja merila dopolni tako, da bodo smiselna in bodo zagotavljala izbor najboljših projektov.

Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo priporočamo, naj:

- zagotovi kontrolne mehanizme za preveritev vseh pogojev razpisne dokumentacije pred odločitvijo o dodelitvi sredstev;

Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije, Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za javno upravo priporočamo, naj:

- pripravi ustrezne analize stroškov in koristi in se na podlagi teh analiz odloči o izboru programskih rešitev.

7. POPRAVEK REVIZORJA

Na podlagi tretjega odstavka 97. člena Zakona o javnih financah⁴⁷⁸ smo ob izdaji osnutka revizijskega poročila predlagali popravke predloga zaključnega računa za leto 2010. Popravke, ki so relevantni ob izdaji revizijskega poročila, navajamo v nadaljevanju. Členitev kontov, na katerih so predlagani popravki, je različna in je odvisna od listin in informacij, s katerimi smo razpolagali med izvajanjem revizije. Zneski predlaganih popravkov so navedeni v evrih.

7.1 Vračila vlaganj po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje

7.1.1 Predlog popravka

- izknjiženje delnic družbe Telekom Slovenija, d. d., Ljubljana iz izvenbilančne evidence

kto 9902	kto 9992
(324.623.827)	(324.623.827)

- vzpostavitev dolgoročne terjatve iz poslovanja do Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana (na dan 31. 12. 2010) za pošteno vrednost delnic prenesenih na SOD

kto 0850	podskupina kto 920
56.205.128	56.205.128

- vzpostavitev dolgoročne obveznosti iz financiranja do SOD (na dan 31. 12. 2010)

kto 9009	podskupina kto 970
159.776.203	159.776.203

⁴⁷⁸ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

- evidentiranje prejemkov in izdatkov v letu 2010

kto 4119	podskupina kto 500
429.542	5.228.826
podskupina kto 403	kto. 7100
6.741.238	1.960.644
podskupina kto 402	
18.690	

7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.2.1.a revizijskega poročila.

7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizij predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009 in listinah, ki smo jih pridobili v reviziji zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 in jih navajamo v nadaljevanju:

- pogodba o brezplačnem prenosu delnic z dne 2. 8. 2007, sklenjena med Ministrstvom za finance in SOD;
- aneks 1 k pogodbi o brezplačnem prenosu delnic z dne 20. 11. 2007, sklenjen med Ministrstvom za finance in SOD;
- pogodba o ureditvi načina poplčila obveznosti iz naslova vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje z dne 15. 5. 2009, sklenjena med Ministrstvom za finance in SOD;
- zahtevki SOD za nakazilo sredstev za izplačila v obdobju od novembra 2009 do decembra 2010;
- računi SOD (št. 6, 10, 20, 26, 31, 43, 51, 58, 61, 77, 82, 93) za opravljene storitve na podlagi pogodbe in aneksa št. 1 k pogodbi o brezplačnem prenosu delnic;
- podatki Ministrstva za finance – tabela "SOD – terjatve do Republike Slovenije";
- konto kartica Ministrstva za finance – kto 990200 za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- konto kartica Ministrstva za finance – kto 4119, partner 887704, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- konto kartica SOD – kto 086 (oblikovane terjatve do države iz ZVVJTO), za obdobje 1. 1. do 31. 12. 2010;
- konto kartica SOD – kto 245 (obveznosti iz sklenjenih poravnav ZVVJTO), za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- konto kartica SOD – kto 992 (izvenbilančna evidenca delnic družbe Telekom), za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010.

7.2 Oblikovanje sklada za dane garancije pri Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo

7.2.1 Predlog popravka

- izknjiženje dolgoročno danih posojil Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo

kto 0701	kto 9001
(65.797.339)	(65.797.339)

- evidentiranje terjatev za sredstva, dana v upravljanje podjetniškemu skladu

podskupina kto 091	kto 9003
65.797.339	65.797.339

- evidentiranje izdatkov v letu 2010

kto 4401	
(13.797.339)	
kto 4404	
(50.000.000)	
kto 4420	
(2.000.000)	
skupina kto 40	
65.797.339	

7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.3.1.a revizijskega poročila.

7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizije zaključnega računa Republike Slovenije za leto 2009 ter na naslednjih listinah, ki smo jih pridobili v reviziji zaključnega računa za leto 2010:

- pogodba o financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letih 2007–2013 z dne 23. 11. 2009, sklenjena med Ministrstvom za gospodarstvo in podjetniškim skladom;

- aneks št. 1 k pogodbi z dne 3. 6. 2010, sklenjen med Ministrstvom za gospodarstvo in podjetniškim skladom;
- aneks št. 2 k pogodbi z dne 18. 10. 2010, sklenjen med Ministrstvom za gospodarstvo in podjetniškim skladom;
- zahtevek podjetniškega sklada za izplačilo št. 2-PIFI/2010 z dne 19. 10. 2010 (znesek 13.797.339 evrov);
- konto kartica Ministrstva za gospodarstvo – kto 0701, partner 882900, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- konto kartica Ministrstva za gospodarstvo – kto 9001, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- konto kartica podjetniškega sklada – kto 960, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- konto kartica podjetniškega sklada – kto 971, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- pogodba o financiranju in izvajanju Programa instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednja podjetja, št. 3211-10-000469 z dne 1. 12. 2010, sklenjena med Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in podjetniškim skladom;
- zahtevek podjetniškega sklada za izplačilo št. 3-PIFI/2010 z dne 1. 12. 2010 (50.000.000 evrov);
- pogodba št. 3211-09-000593 o financiranju in izvajanju instrumenta garancije za bančne kredite za mikro, mala in srednje velika podjetja, sklenjena med Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in podjetniškim skladom z dne 6. 11. 2009;
- aneks št. 1 k pogodbi št. 3211-09-000593 o financiranju in izvajanju instrumenta garancije za bančne kredite za mikro, mala in srednje velika podjetja, sklenjen med Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in podjetniškim skladom z dne 14. 10. 2010;
- zahtevek podjetniškega sklada za izplačilo sredstev garancijskega sklada št. 1/2010-MVZT iz dne 15. 10. 2010 (2.000.000 evrov).

7.3 Naložbe v družbe tveganega kapitala

7.3.1 Predlog popravka

- evidentiranje izdatkov v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2010

kto 4412	podskupina kto 110
642.268	642.268

Popraviti je treba tudi prenizko izkazano stanje denarnih sredstev Republike Slovenije na dan 31. 12. 2009, ki so bila v letu 2009 izplačana iz proračuna podjetniškemu skladu v znesku 35.049.996 evrov za oblikovanje holdinškega sklada in so bila v poslovnih knjigah Ministrstva za gospodarstvo napačno izkazana kot dolgoročno dano posojilo in ne kot stanje sredstev na računu, na kar smo opozorili tudi v revizijskem poročilu o zaključnem računu Republike Slovenije za leto 2009. Ustrezen popravek nepravilnih stanj na dan 31. 12. 2009 se izvede v knjigah na dan 1. 1. 2010.

- evidentiranje dolgoročnih finančnih naložb

kto 0622	kto 9001
642.268	642.268

7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.3.1.b revizijskega poročila.

7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizije zaključnega računa za leto Republike Slovenije za leto 2009 ter na naslednjih listinah, ki smo jih pridobili v reviziji zaključnega računa za leto 2010:

- sklep Vlade RS št. 30200-1/2010/5 z dne 21. 10. 2010 o vstopu Republike Slovenije v zasebne družbe tveganega kapitala;
- sklepi okrožnega sodišča o vpisu spremembe pri subjektih (Sklad poslovnih angelov, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; META Ingenium, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; MURKA, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; PRVI SKLAD, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana),
- notarska potrdila o spremembah družbenih pogodb družb tveganega kapitala (Sklad poslovnih angelov, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; META Ingenium, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; MURKA, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana; PRVI SKLAD, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana).

7.4 Izgradnja infrastrukture na spodnji Savi

7.4.1 Predlog popravka

Znesek vodne, državne in lokalne infrastrukture ter znesek obveznosti iz financiranja temeljijo na dokumentih in informacijah, ki smo jih pridobili v reviziji. Za prenos infrastrukture v poslovne knjige države ter vzpostavitev obveznosti mora Republika Slovenija izvesti popis infrastrukture in ugotoviti njeno dejansko vrednost, na podlagi katere se opravijo knjiženja v poslovnih knjigah proračuna, ter nato ugotoviti obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra na dan 31. 12. 2010.

- izknjiženje dolgoročne finančne naložbe v Javno podjetje Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Leskovec pri Krškem (v nadaljevanju: javno podjetje Infra)

kto 0670	kto 9001
(24.954.133)	(24.954.133)

- evidentiranje vodne, državne in lokalne infrastrukture (na podlagi dokumentov in informacij, ki smo jih pridobili v reviziji, predvidevamo, da znesek na dan 31. 12. 2010 znaša 58.349.168 evrov)

skupina kto 02 (03)	kto 9000
58.299.919	58.299.919

- vzpostavitev dolgoročnih obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra (na podlagi dokumentov in informacij, ki smo jih pridobili v reviziji, predvidevamo, da znesek na dan 31. 12. 2010 znaša 32.042.860 evrov)

kto 9009	skupina kto 970
31.993.611	31.993.611

- evidentiranje izdatkov v letu 2010

kto 4135	
(7.541.394)	
poskupina kto 420	
2.362.508	
podskupina kto 430	
1.515.805	
podskupina kto 550	
4.794.827	

7.4.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.4.1.1.c revizijskega poročila.

7.4.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na naslednjih listinah, ki smo jih pridobili v reviziji zaključnega računa za leto 2010:

- pogodba o izvajanju gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save, sklenjena z javnim podjetjem Infra, z dne 4. 7. 2005, sklenjena med Vlado RS in javnim podjetjem Infra;
- pogodba št. 2511-10-810001 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju od januarja do marca 2010 z dne 26. 1. 2010, sklenjena med Ministrstvom za okolje in prostor in javnim podjetjem Infra;
- pogodba št. 2511-10-810005 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 31. 3. 2010, sklenjena med Ministrstvom za okolje in prostor in javnim podjetjem Infra;
- pogodba št. 2511-10-810048 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 23. 12. 2010, sklenjena med Ministrstvom za okolje in prostor in javnim podjetjem Infra;

- pogodba št. 2511-10-810052 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Boštanj iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 29. 6. 2010, sklenjena med Ministrstvom za okolje in prostor in javnim podjetjem Infra;
- pogodba št. 2511-10-810004 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2010 z dne 17. 2. 2010, sklenjena med Ministrstvom za okolje in prostor in javnim podjetjem Infra;
- pogodba št. 2511-09-810158 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2009 z dne 9. 7. 2009, sklenjena med Ministrstvom za okolje in prostor ter javnim podjetjem Infra;
- konto kartica Ministrstva za okolje in prostor – kto 0670, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- izpis odprtih postavk – kto 0670, partner 80039120, stanje na dan 31. 12. 2010;
- računi javnega podjetja Infra in obvestila o zapadlih obveznostih iz najetih posojil, na podlagi katerih je bil evidentiran promet na kontu 0670, partner 80039120 v letu 2010;
- sporazum o prenosu investicije "brv Šmarčna-Breg" z dne 7. 1. 2010, sklenjen med družbo Hidroelektrarne na Spodnji Savi, d. o. o., Brežice, javnim podjetjem Infra in Občino Sevnica;
- konto kartica Ministrstva za okolje in prostor, kto 2200, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010;
- poroštvena pogodba št. 02/10-PP z dne 11. 2. 2010, sklenjena med Ministrstvom za finance in SKB banko, d. d., Ljubljana;
- pogodba o zavarovanju poroštva št. 02/10-PZ z dne 22. 3. 2010, sklenjena med Ministrstvom za finance in javnim podjetjem Infra;
- pogodba o kreditu št. 978761-006 z dne 24. 12. 2009, sklenjena med SKB banko, d. d., Ljubljana in javnim podjetjem Infra;
- dodatek št. 1 k pogodbi št. 978761-006 z dne 24. 12. 2009, sklenjena med SKB banko, d. d., Ljubljana in javnim podjetjem Infra;
- nerevidirano letno poročilo javnega podjetja Infra za leto 2010 (maj 2011);
- konto kartica Ministrstva za okolje – kto 0209, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010.

Pravni pouk

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

Številka: 320-18/2010/258
Ljubljana, 27. septembra 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
4. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno s povratnico;
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;
11. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
12. Ministrstvu za promet, priporočeno s povratnico;
13. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno s povratnico;
14. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
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. Statističnemu uradu Republike Slovenije, priporočeno;
22. Uradu za verske skupnosti, priporočeno;
23. Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, priporočeno;
24. Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, priporočeno;
25. Upravnim enotam Izola, priporočeno;
26. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
27. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
28. dr. Henrik Gjerkešu, priporočeno;
29. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
30. Borutu Miklavčiču, priporočeno;
31. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
32. mag. Milanu Martinu Cviklu, priporočeno;
33. Gregorju Golobiču, priporočeno;
34. dr. Janezu Pogorelcu, priporočeno;
35. mag. Darji Radić, priporočeno;
36. Majdi Širca, priporočeno;
37. Irmi Pavlinič-Krebs, priporočeno;
38. Katarini Kresal, priporočeno;
39. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
40. 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