



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji
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.

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji
zaključnega računa proračuna
Republike Slovenije za leto 2010

1. UVOD

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 št. 320-18/2010/258 z dne 27. 9. 2011 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) izreklo mnenje s pridržkom na splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 in mnenje s pridržkom na pravilnost izvršitve proračuna za leto 2010.

Ker razkrite napake in nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

V predpisanem roku 45 dni so predložili odzivna poročila:

- Vlada Republike Slovenije¹, odgovorna oseba vlade je Borut Pahor, predsednik vlade², odzivno poročilo je s podpisom in pečatom potrdila mag. Helena Kamnar, generalna sekretarka,
- Ministrstvo za gospodarstvo³, odzivno poročilo je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Mitja Gaspari, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarstvo.

V odzivnih poročilih so predstavljeni popravljalni ukrepi, ki jih je računsko sodišče v zahtevi za odzivno poročilo naložilo vladi, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za promet, Ministrstvu za šolstvo in šport ter Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo napake in nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Dopis št. 00602-10/2010/175 z dne 10. 11. 2011 in dopolnitev št. 00602-10/2010/178 z dne 17. 11. 2011.

² Državni zbor Republike Slovenije je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico Vladi Republike Slovenije, s tem je bil predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisege nove vlade; Uradni list RS, št. 74/11.

³ Dopis št. 302-2/2011/178 z dne 11. 11. 2011.

2. VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

2.1 Uporabnina za uporabo javne železniške infrastrukture

2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.3.2.1.c revizijskega poročila je navedeno, da je vlada na podlagi devetega odstavka 15. člena in četrtega odstavka 15.d člena Zakona o železniškem prometu⁴ (v nadaljevanju: ZZelP) izdala Uredbo o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi⁵ (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 prometu⁶ 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 AŽP oziroma na račun upravljavca.

Zbrana sredstva iz uporabnine so namenjena kritju dela stroškov vzdrževanja infrastrukture, in sicer na podlagi zahtevka, ki ga upravljavec 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.

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 pa o izvršenem nakazilu obvesti DŽI.

⁴ Uradni list RS, št. 44/07-UPB4, 58/09, 106/10.

⁵ Uradni list RS, št. 113/09.

⁶ Uradni list RS, št. 58/09.

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

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 AŽP. 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 Zakona o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: 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 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.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila od vlade zahtevalo, da izdela načrt aktivnosti, z navedbo rokov in odgovornih oseb za sprejem spremembe uredbe, 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.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da je Ministrstvo za promet zaradi sodnega postopka zoper Republiko Slovenijo, ki poteka zaradi neustrezne implementacije zakonodaje iz prvega železniškega paketa, septembra pričelo pripravljati spremembe uredbe. V postopku priprave spremenjene uredbe bo Ministrstvo za promet predlagalo tudi spremembo 27. člena uredbe, v katerem je sedaj določeno, da se uporabnina nakazuje upravljavcu javne železniške infrastrukture.

Predlog spremenjene uredbe, s katero se bodo reševala odprta vprašanja pri implementaciji prvega železniškega paketa in s katero bo predlagano nakazovanje zaračunane uporabnine v državni proračun, bo do konca leta 2011 posredovan Evropski komisiji v mnenje. Po prejemu pozitivnega mnenja Evropske komisije bo uredba predlagana v sprejem vladi. Odgovorna oseba za izvedbo postopka je minister, pristojen za promet.

2.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazane ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

⁷ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

2.2 Zavarovanje poroštev izdanih DARS

2.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.3.4.1.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je Republika Slovenija na podlagi dveh zakonov, in sicer Zakona o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz naslova kreditov in izdaje dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 544,22 milijonov evrov⁸ (v nadaljevanju: ZPDVNPPIA1) in Zakona o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 329,73 milijonov evrov⁹ (v nadaljevanju: ZPDVNPPIA2) 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 Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS) najela pri Kommunalkredit Austria, AG, Avstrija (v nadaljevanju: banka 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 ZPDVNPPIA1 in 7. členu ZPDVNPPIA2 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 z banko KfW. Pogodba o zavarovanju poročstva, danega za obveznosti iz kreditne pogodbe z banko Kommunalkredit Austria, ni bila sklenjena, kar je v nasprotju s 7. členom ZPDVNPPIA1.

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. člena Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁰ (v nadaljevanju: ZDARS), 2. in 3. člena Zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji¹¹ (v nadaljevanju: ZZNSGC) ter iz predvidenih virov v Resoluciji o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji¹² (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.

Konec leta 2010 je bil sprejet nov Zakon o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹³ (v nadaljevanju: ZDARS-1). Ta zakon določa status DARS, pogoje, po katerih DARS izvaja naloge prostorskega načrtovanja, umeščanja v prostor in pridobivanja zemljišč ter gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest

⁸ Uradni list RS, št. 55/08.

⁹ Uradni list RS, št. 49/09.

¹⁰ Uradni list RS, št. 20/04-UPB1.

¹¹ Uradni list RS, št. 57/98, 18/02.

¹² Uradni list RS, št. 50/04.

¹³ Uradni list RS, št. 97/10.

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 gradenj 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.

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 DARS. Ministrstvo za finance tudi po uveljavitvi ZDARS-1, ki je spremenil razmerja med Republiko Slovenijo in DARS, ni sklenilo novih pogodb o zavarovanju, zato poročta, 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.

Za gradnjo avtocestnih odsekov na podlagi 5. člena ZDARS-1 bo namreč imela DARS lastnino na avtocestnih odsekih po modelu lastninske pravice zgradi-upravljalj-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 Republik 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.

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

poročstva zavarovana. Tako določajo tudi zakoni, na podlagi katerih so bila dana poročstva od leta 2007. 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 zapade, brez morebitnih novih zadolžitev, 529.753.376 evrov finančnih obveznosti iz najetih kreditov in izdanih obveznic DARS, kar pomeni, da DARS v letu 2014 s svojimi viri ne bo mogla poravnati zapadlih finančnih obveznosti. 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 Slovenije.

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

Računsko sodišče je od vlade zahtevalo, da v odzivnem poročilu izkaže vsebinski predlog rešitve glede opredelitve in zagotovitve ustreznega zavarovanja poroštev, izdanih DARS, ter predloži načrt aktivnosti z navedbo rokov in odgovornih oseb, s katerim bo uredila to področje.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da so za vsa izdana poročstva DARS, razen za eno izdano poročstvo, pogodbe o zavarovanju že sklenjene, zato so v prvi polovici leta 2011 med Ministrstvom za finance in predstavniki DARS potekali dogovori o primernem načinu zavarovanja poročstva za kredit, ki ga je DARS najela pri banki Kommunalkredit AG iz Avstrije v znesku 70 milijonov evrov. DARS do uveljavitve ZDARS-1 ni imela v lasti nepremičnega premoženja, ki bi bilo lahko dano v zavarovanje za izdana poročstva. Po uveljavitvi ZDARS-1 je DARS na podlagi 14. člena tega zakona pridobila lastninsko pravico na nekaterih nepremičninah. ZDARS-1 v prvem odstavku 17. člena določa, da s pretežnim delom nepremičnin ni dopustno razpolagati ali jih obremenjevati, po tretjem odstavku tega člena pa nanje ni mogoče poseči z izvršbo ali v stečaju. Ta določba zakona onemogoča DARS razprodajo tega premoženja, s čimer je zavarovan interes države, da se ohrani premoženje družbe za kritje njenih obveznosti.

Ministrstvo za finance vztraja na zavarovanju poročstva s hipoteko. Pogajanja o zavarovanju poročstva še potekajo in bodo zaključena do konca leta 2011. Pogodba o zavarovanju poročstva bo predvidoma usklajena in podpisana do konca leta 2011. Na strani Ministrstva za finance je za izvedbo popravljane ukrepa pristojen minister za finance, na strani DARS pa je odgovorna oseba predsednica uprave družbe.

2.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu opozorilo, da kljub sklenjenim pogodbam o zavarovanju poroštev, izdanih DARS, ta poročstva niso ustrezno zavarovana, ker urejajo zavarovanje na način, da lahko Republika Slovenija poplača svoje terjatve iz unovčenih poroštev samo iz sredstev sofinanciranja občin in

iz bančnih obresti, kar predstavlja vrednostno nesorazmerno zavarovanje glede na višino potencialnih obveznosti Republike Slovenije in ne omogoča poplačila terjatev Republike Slovenije iz unovčenih poroštev DARS.

Vlada v odzivnem poročilu ni izdelala predloga vsebinske rešitve glede opredelitve in zagotovitve ustreznega zavarovanja vseh poroštev, izdanih DARS, prav tako ni predložila načrta aktivnosti z navedbo rokov in odgovornih oseb, s katerim bi uredila to področje, zato izkazane ukrepe ocenjujemo kot *nezadovoljive*. Zgolj navajanje ministra za finance kot odgovorne osebe za izvedbo ukrepa ne daje ustreznega zagotovila, da bo zavarovanje poroštev DARS urejeno, preden bo prišlo do unovčenja poroštev.

2.3 Vodni sklad

2.3.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.3.2.1.d revizijskega poročila je navedeno, da Ministrstvo za okolje in prostor v skladu s 162. členom Zakona o vodah¹⁴ (v nadaljevanju: ZV-1) upravlja s skladom za vode (v nadaljevanju: vodni sklad), ki naj bi bil v skladu z določbi 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 tudi v letu 2010 problematike vodnega sklada ni sistemsko uredila. Vlada 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 Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011¹⁵ (v nadaljevanju: 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 25.016.096 evrov, 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 transferi, neporabljenih sredstev je ostalo 16.973.675 evrov. Ker vodni sklad, kljub določbi 162. člena ZV-1, ni bil ustanovljen kot proračunski sklad, je v zaključnem računu proračuna za leto 2010 na namenski postavki 3017 izkazana dejanska poraba

¹⁴ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08.

¹⁵ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

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 Slovenije¹⁶ (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 ni ustanovila proračunskega sklada, zato je ravnala v nasprotju s 162. členom ZV-1, 56. členom ZJF in 122. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

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 voljo.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila od vlade zahtevalo, da vodni sklad ustanovi kot proračunski sklad v skladu z določili 162. člena ZV-1, oziroma če tega ni mogoče izvesti do roka za oddajo odzivnega poročila, navede aktivnosti, z navedbo odgovornih oseb in rokov, ki jih je še treba izvesti, da bo proračunski sklad ustanovljen.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da je Ministrstvo za okolje in prostor podalo mnenje, da je bil vodni sklad z ZV-1 pravno ustrezno ustanovljen, torej le-tega ni treba znova ustanoviti, ampak ga je treba na podlagi zakona le določiti – oblikovati kot proračunski sklad. Z navedenim predlogom je bilo seznanjeno tudi Ministrstvo za finance, ki je predlog vključilo v predlog novega ZJF, ki ga je oblikovalo tako, da bi bil lahko zakon predložen v nadaljnjo obravnavo v letu 2012. Za pripravo predloga ZJF in njegovo predložitev v nadaljnji postopek je pristojen minister za finance. Dejanski sprejem zakona in podrobnejši roki uveljavitve so odvisni od novoizvoljenega državnega zbora.

2.3.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da je vodni sklad pravno ustrezno ustanovljen, in ga zato ni potrebno znova ustanoviti, temveč ga je treba le določiti, to je oblikovati kot proračunski sklad.

Računsko sodišče je popravljalni ukrep vezalo na razkritje v revizijskem poročilu, kjer se besedna zveza "ustanovitev sklada" nanaša na odprtje posebnega podračuna v okviru sistema enotnega zakladniškega računa države¹⁷ (v nadaljevanju: sistem EZRD), kot določa 56. člen ZJF. ZJF v 56. členu določa, da je proračunski sklad evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država ali občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov in uresničevanja posebnega namena. V nadaljevanju je določeno, da se proračunski sklad ustanovi s posebnim zakonom, mednarodno pogodbo ali odlokom občine. Ker ustanovitev vodnega sklada določa že 162. člen ZV-1, bi morala država za ustanovitev oziroma oblikovanje vodnega sklada, ob upoštevanju 56. člena ZJF, zgolj odpreti poseben podračun v sistemu EZRD.

¹⁶ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

¹⁷ Točka 2.3.2.1.d revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, opomba št. 79.

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da je Ministrstvo za finance vključilo predlog za oblikovanje vodnega sklada kot proračunskega sklada v predlog novega ZJF¹⁸. Predlog novega ZJF je vlada obravnavala v septembru 2011, vendar ga ni potrdila. Vlada je 6. 10. 2011¹⁹ potrdila le predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZJF in ga poslala v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor), ki pa določil o vodnem skladu ne vsebuje.

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bi bil nov ZJF lahko predložen v nadaljnjo obravnavo v letu 2012 in kot odgovorno osebo določila ministra za finance. Ker izkazane aktivnosti ne dajejo zagotovila, kdaj bo vodni sklad ustanovljen kot proračunski sklad in ali bo ustanovljen, izkazane popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *nezadovoljive*.

2.4 Načrtovanje prejemkov iz zadolževanja

2.4.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.3.5.2 revizijskega poročila, v opisu načrtovanja zadolževanja v proračunu Republike Slovenije je navedeno, da sta obseg zadolževanja državnega proračuna in način sklepanja poslov v zvezi z zadolževanjem določena v 81., 81.a, 82. in 84. členu ZJF 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 omejitev 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 proračuna, ki ga sprejme vlada.

V sprejetem proračunu za leto 2010 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 evrov. Tako so v

¹⁸ Gradivo Ministrstva za finance, št. 007-289/2011/87 z dne 19. 9. 2011.

¹⁹ 153. redna seja vlade.

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 evrov. 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, popravljeno 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 evrov 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 poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009²⁰. 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 letih. To ni v skladu s četrtem 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 realizirani 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.

²⁰ Št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010.

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

Skupina/podskupina kontov	Sprejeti proračun 2010 v evrih	Realizacija 2010 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(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 plačilo letu 2011.

Načrtovani obseg zadolževanja v proračunu za leto 2010 ne upošteva že izvedenega zadolževanja v preteklem letu za odplačilo glavnice dolga v tekočem letu in zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih dveh letih. 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.

Računsko sodišče je od vlade zahtevalo, da izdela 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".

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da je obseg zadolževanja za posamezno leto podrobno urejen in opredeljen v četrti točki 142. člena predloga novega ZJF, kjer je definiran obseg zadolževanja na naslednji način: "Obseg zadolževanja državnega proračuna, določen v drugem odstavku tega člena, se v tekočem proračunskem letu v skladu z letnim programom financiranja državnega proračuna, ki ga sprejme vlada, zmanjša za obseg zadolževanja, ki je bil za financiranje glavnice prihodnjih proračunskih let izvršen v predhodnih proračunskih letih, in za razliko med prejetimi in vrnjenimi sredstvi zadolževanja iz devetega

odstavka tega člena, izkazano v izkazu financiranja zaključnega računa državnega proračuna za preteklo leto".

Ker se državni proračun za posamezno leto (n) sprejema pred začetkom leta (n) oziroma pred koncem predhodnega leta (n-1), ko dokončni znesek zadolževanja leta (n-1) še ni znan, se sredstva za predfinanciranje odplačil glavnice leta (n) ne morejo vključiti v sprejeti proračun leta (n). Ob pripravi proračuna za leto (n) torej ni mogoče določiti zneska predfinanciranja in ga vključiti v prihodke proračuna za leto (n) prav zaradi časovnega zamika izvrševanja zadolževanja za financiranje proračuna (n-1) in priprave sprejetja proračuna za leto (n), v katerem je določen obseg zadolževanja, zato je lahko opredeljen le v letnem programu financiranja državnega proračuna, ki ga sprejme vlada.

Ministrstvo za finance je predlog ZJF že oblikovalo, tako da bi bil lahko predložen v nadaljnjo obravnavo v letu 2012. Za pripravo predloga ZJF in njegovo predložitev v nadaljnji postopek je pristojen minister za finance. Sprejem zakona in podrobnejši roki uveljavitve so odvisni od novoizvoljenega državnega zbora.

2.4.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazane popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *nezadovoljive*, ker vlada v odzivnem poročilu ni izkazala ukrepov, ki bi se nanašali na načrtovanje prejemkov iz zadolževanja v sprejetem državnem proračunu oziroma rebalansu proračuna, temveč je predlagala, da se razlika v zadolževanju zaradi predfinanciranja izkaže samo v letnem programu financiranja državnega proračuna, ki ga sprejme vlada. Opozarjamo tudi, da je maksimalni možni obseg predfinanciranja (za leti n+1 in n+2) mogoče določiti že pri sprejemanju proračuna (za leto n), saj predstavlja odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh letih²¹. O ustreznosti določil četrte točke 142. člena predloga novega ZJF se v tem poročilu ne izrekamo.

²¹ Prvi odstavek 81. člena ZJF.

3. MINISTRSTVO ZA FINANCE

3.1 Slovenska izvozna in razvojna banka

3.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.3.2.1.b revizijskega poročila je navedeno, da Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov²² (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 banki²³ (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, odpravin, 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 prevzetimi riziki, iz proračuna Republike Slovenije, lahko pa tudi iz 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

²² Uradni list RS, št. 2/04.

²³ Uradni list RS, št. 56/08, 20/09.

varnostnih rezerv lahko uporabljajo tudi za druge namene, ki so v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in rentabilnosti poslovanja pooblašene 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), 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 rezerv, 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 evrov, ki se na podlagi računa SID banke poravna iz računa varnostnih rezerv. V pogodbi ni določeno, kateri stroški SID banke, ki nastajajo pri izvajanju pogodbenih določil, se pokrivajo iz zaračunane provizije Republiki Sloveniji. V letu 2010 je SID banka za opravljanje zavarovalnih poslov zaračunala Republiki Sloveniji 2.490.436 evrov provizije.

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 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 države ter škod v obravnavi. Potencialne obveznosti so na dan 31. 12. 2010 izkazane v znesku 1.036.661.442 evrov.

Ministrstvo za finance izkazuje poslovne dogodke v nasprotju z 20. in 28. členom Zakona o računovodstvu²⁴ (v nadaljevanju: 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 prejeme 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.

²⁴ Uradni list RS, št. 23/99.

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 družbe. 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 banke so v letu 2010 znašali realizirani odhodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov, 6.721.023 evrov, 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 Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁵ (v nadaljevanju: pravilnik 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 preizko izkazani nedavčni prihodki v ocenjenem znesku 10.633.150 evrov in preizko 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 naložb.

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 evrov. 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 tujem imenu, 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 imenu 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 zakonom. 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 Slovenije; vrednost državnih obveznic, kupljenih v letu 2010, 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 2010, nanaša 31.187.524 evrov;
- 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;

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

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

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.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila od Ministrstva za finance zahtevalo, da sklene dodatek k Pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij, ki je sklenjena s SID banko, in v njem uredi nalaganje sredstev varnostnih rezerv v skladu z določili ZZFMGP. Prav tako je od Ministrstva za finance zahtevalo, da izdela načrt aktivnosti z navedbo odgovornih oseb za izvedbo teh aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo, da bodo poslovni dogodki, ki jih SID banka izvaja na podlagi ZZFMGP, 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.

3.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu navedlo, da je pripravilo osnutek Pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z izvajanjem II. poglavja ZZFMGP (v nadaljevanju: osnutek pogodbe), ki je še v fazi usklajevanja s SID banko.

Na podlagi predlaganih sprememb v osnutku pogodbe, ki so računovodsko usklajene tudi s strokovnimi službami SID banke, bi bilo možno ustrezno evidentiranje v bilanci prihodkov in odhodkov ter bilanci stanja. Pogodba bo predvidoma podpisana v letu 2012, saj je treba z rebalansom proračuna odpreti nove proračunske postavke. Če se bo izkazalo, da zaradi proračunskih omejitev pogodba v predloženi obliki ne omogoča izvajanja zavarovalnih poslov v skladu z ZZFMGP, bo Ministrstvo za finance do konca leta 2012 predlagalo spremembo ZZFMGP. Za izvedbo popravljalnega ukrepa je pristojen minister za finance, na strani SID banke pa predsednik uprave.

3.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Ministrstvo za finance s SID banko ni sklenilo pogodbe oziroma dodatka k obstoječi Pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij, s katerim bi uredilo nalaganje sredstev varnostnih rezerv v skladu z določili ZZFMGP. O vsebini predloženega osnutka pogodbe se nismo opredelili, ker (še) ni veljaven dokument.

Glede izkazovanja poslovnih dogodkov v poslovnih knjigah proračuna je Ministrstvo za finance navedlo, da bi bilo na podlagi določil v osnutku pogodbe možno ustrezno evidentirati poslovne dogodke, ki jih SID banka izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije, pri tem pa je podpis pogodbe vezalo na sprejem rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2012 in odprtje novih proračunskih postavk. Če sredstva ne bodo zagotovljena, bo Ministrstvo za finance predlagalo spremembo ZZFMGP. Iz tega izhaja,

da Ministrstvo za finance z izkazanim načrtom aktivnosti ni zagotovilo, da bodo v poslovnih knjigah državnega proračuna evidentirani poslovni dogodki iz izvajanja poslov po ZZFMGP ter vzpostavljeno pravilno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev iz teh poslov na dan 1. 1. 2012.

Urejanje računovodskega evidentiranja poslovnih dogodkov ne sme in ne more biti predmet posameznih pogodb oziroma področnih predpisov. V navedenem primeru gre za posle, ki jih SID banka na podlagi ZZFMGP izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije. Na napačno evidentiranje poslovnih dogodkov pri izvajanju teh poslov je računsko sodišče opozorilo tudi v Revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

Ministrstvo za finance še vedno ni izdalo navodila, ki bi urejalo način računovodskega evidentiranja poslov, premoženja in obveznosti za račun Republike Slovenije v poslovnih knjigah državnega proračuna. Izdajo začasnega navodila ter implementacijo navodila v splošnih predpisih je računsko sodišče zahtevalo v zahtevi za predložitev odzivnega poročila na Revizijsko poročilo o prodaji deleža v družbi Splošna plovba, d. o. o., Portorož²⁶.

Popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *nezadovoljive*.

²⁶ Št. 1206-6/2008/106 z dne 30. 8. 2010.

4. MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO

4.1 Položajni dodatek

4.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.2.o revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 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 uslužbenke²⁷ (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. 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.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila pozvalo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo k uskladitvi položajnega dodatka javne uslužbenke.

4.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je javni uslužbenki izdalo Aneks k pogodbi o zaposlitvi²⁸, v katerem je položajni dodatek usklajen z Uredbo o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenke²⁹. Novo določeni položajni dodatek v višini 5 odstotkov je ministrstvo začelo izplačevati s 1. 11. 2010.

4.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazane ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

²⁷ Uradni list RS, št. 57/08.

²⁸ Št. 1003-23/2009/9 z dne 17. 11. 2010.

²⁹ Uradni list RS, št. 85/10.

4.2 Nenamensko porabljena sredstva

4.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.4.s revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 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 dijakov³⁰ (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 za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 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.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila pozvalo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo k pričetku postopka izterjav nenamensko porabljenih sredstev za izgradnjo mostu čez Glinščico.

4.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je v odzivnem poročilu navedlo, da se s trditvijo v točki 41. odgovora na ugovor zoper revizijska razkritja ne strinja, saj so bila po mnenju ministrstva sredstva porabljena namensko, to je za projekt izgradnje objektov Fakultete za kemijo ter Fakultete za

³⁰ Uradni list RS, št. 24/07-UPB1.

računalništvo. ZDKDPŠ v 2. in 4. členu določa, da univerza del sredstev iz koncesijske dajatve nameni za Projekt FKKT in FRI ter da se zbrana sredstva iz koncesijske dajatve namenijo za razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti univerz, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, kar je univerza tudi izvedla. V skladu s tem je ministrstvo mnenja, da je kršitev 54. člena ZJF neutemeljena. To naj bi bilo tudi razvidno iz določb 7. člena pogodbe, kjer je navedeno, da univerza prevzema vso odgovornost za porabo sredstev na podlagi potrjenega Programa dela ter določb iz istega člena, ki govorijo o vrstah in načinih nadzora, ki jih lahko (in tudi jih) izvaja ministrstvo. 2. člen aneksa št. 3 k pogodbi namreč dodatno definira izvedbo nadzora, in sicer nalaga univerzi, da mora ministrstvu najkasneje do 29. 7. 2011 posredovati letno poročilo za preteklo leto o izvajanju in realizaciji projektov po tej pogodbi, na osnovi česar je izveden končni pregled oziroma kontrola, ki jo opravi ministrstvo. Ministrstvo ima, v skladu z 9. členom iz pogodbe, če ugotovi kršitev pogodbe, po opravljeni kontroli končnega poročila za vsak projekt kadar koli pravico do odstopa od pogodbe ter do vrnitve tistih pridobljenih sredstev z zamudnimi obrestmi, ki se nezakonito ali nenamensko porabljajo oziroma so bila porabljena.

4.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v odzivnem poročilu ni navajalo popravljalnih ukrepov, temveč je ugovarjalo na končne odločitve računskega sodišča. Revidiranci imajo možnost pripominjanja na revizijska razkritja na razčiščevalnih sestankih in možnost ugovarjanja le na revizijska razkritja, predstavljena v predlogu revizijskega poročila. Veljavna zakonodaja pa ne predvideva pravnega sredstva pri odgovoru na ugovor, saj je ta dokument le povzetek odločitev senata pri ugovoru na revizijska razkritja. Ministrstvo je tako pripominjalo kot tudi ugovarjalo na razkritje, vendar pa je senat računskega sodišča po ponovni proučitvi vseh znanih dejstev odločil, kot je zapisano v revizijskem poročilu, s tem pa je bil tudi postopek izpodbijanja revizijskega razkritja zaključen. Ker je ministrstvo v odzivnem poročilu ponovno ugovarjalo razkritju in ni navedlo nikakršnih popravljalnih ukrepov, ki so bili zahtevani, ocenjujemo popravljalne ukrepe kot *nezadovoljive*.

5. MINISTRSTVO ZA OBRAMBO

5.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

5.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.3.h revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za obrambo od Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: 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 za obrambo je višino nadomestila določila DURS z metodo točkovanja, določeno z Odlokom o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča³¹ (v nadaljevanju: Odlok), ob upoštevanju vrednosti točke za določitev višine nadomestila. Za leto 2010 je bila vrednost točke določena s sklepom občinskega sveta Občine Pivka 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.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila pozvalo Ministrstvo za obrambo k ureditvi podatkov o uporabi nepremičnin v Občini Pivka.

³¹ Uradni list RS, št. 15/10-UPB1, 106/10.

5.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za obrambo je z dopisom³² seznanilo Občino Pivka s stanjem zasedenosti objektov na območju občine. Občini Pivka so bili posredovani podatki o praznih objektih oziroma stanovanjih na območju Občine Pivka ter podatkih o objektih, ki jih je ministrstvo predalo za nedoločen čas v uporabo Občini Pivka.

Ministrstvo za obrambo je na odločbo o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča za leto 2011 podalo pritožbo³³ na pristojni Davčni urad Postojna. Iz pritožbe je tudi razvidno, da ministrstvo predlaga pričetek postopka vračila preveč plačanega nadomestila za leta 2007, 2008, 2009 in 2010.

5.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazane ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

³² Št. 422-1/2011-66 z dne 24. 10. 2011.

³³ Št 422-1/2011-47 z dne 4. 8. 2011.

6. MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO

6.1 Preveč izplačana sredstva

6.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.3.m revizijskega poročila je navedeno, da sta Ministrstvo za gospodarstvo in Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije (v nadaljevanju: JAPTI) 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 objav, 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.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila pozvalo Ministrstvo za gospodarstvo, da pozove JAPTI k vračilu preveč izplačanih sredstev.

6.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za gospodarstvo je konec septembra z dopisom³⁴ pozvalo JAPTI k vračilu sredstev, vendar pa je le-ta vračilo zavrnil, saj meni, da je bilo izplačilo v skladu s sklenjeno pogodbo. Ministrstvo je v oktobru poslalo JAPTI ponoven poziv³⁵ za vračilo sredstev.

6.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazane ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

³⁴ Št. 302-2/2011/161 z dne 30. 9. 2011.

³⁵ Št. 302-2/2011/174 z dne 17. 10. 2011.

7. MINISTRSTVO ZA PROMET

7.1 Delitev situacij pri večstranskih pogodbah

7.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.3.p revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste 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 znesku 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 znesku 218.024 evrov, to je za dela, ki niso bila vpisana v gradbenem dnevniku. V skladu s četrtem odstavkom 88. člena Zakona o graditvi objektov³⁶ (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 gradbiščih³⁷ 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.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila pozvalo Ministrstvo za promet k pripravi navodila o delitvi posameznih situacij pri večstranskih pogodbah.

7.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste je vzpostavila sistem potrjevanja situacij pri večstranskih pogodbah. Direkcija je izdala organizacijski predpis Potrjevanje prejetih računov/situacij, ki opredeljuje postopek potrjevanja situacij, kadar je za izvedbo investicije sklenjen sporazum o sofinanciranju. Prav tako je določila, da je pri potrjevanju vsake mesečne situacije priložen kontrolni list, kadar je pri izvedbi investicije sklenjen sporazum o sofinanciranju in pripravila spremembo tipske razpisne dokumentacije.

³⁶ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1, 14/05-popr., 126/07, 108/09.

³⁷ Uradni list RS, št. 55/08.

7.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazane ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

8. MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

8.1 Metodologija

8.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.4.z revizijskega poročila je navedeno, da 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 izobraževanja³⁸ (v nadaljevanju: ZOFVI) in Zakona o osnovni šoli³⁹.

ZOFVI-G⁴⁰ 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.

V točki 3.3.4.bb revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za šolstvo in šport sklenilo naslednje pogodbe o zagotavljanju proračunskih sredstev po novem modelu financiranja v letu 2010:

- z Dijaškim domom Ivana Cankarja, Ljubljana pogodbo v znesku 1.217.334 evrov,
- s Škofijsko gimnazijo Vipava, Vipava pogodbo v znesku 1.243.179 evrov,
- z Višjo strokovno šolo za gostinstvo in turizem Maribor, Maribor pogodbo v znesku 444.492 evrov,
- z Ekonomsko in trgovsko šolo Brežice, Brežice pogodbo v znesku 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.

ZOFVI-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, 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.

³⁸ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09, 64/09-popr., 65/09-popr.

³⁹ Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 36/08.

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 domovih⁴¹, 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.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila pozvalo Ministrstvo za šolstvo in šport k sprejemu metodologije iz 41. člena ZOFVI-G.

8.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za šolstvo in šport navaja, da se prenovljeni izobraževalni programi (izobraževalni programi po novih izhodiščih) 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 nekaterih ugotovitev evalvacije in analiz na nacionalni in šolski ravni bo ministrstvo metodologijo korigiralo, dopolnilo in objavilo v skladu z normativnim programom vlade do 30. 12. 2011. Šole bodo v celoti financirane na osnovi nove metodologije v letu 2012. Predlog metodologije je ministrstvo že pripravilo. V skladu z ZOFVI bo obravnavan še na strokovnem svetu za splošno izobraževanje in strokovnem svetu za poklicno izobraževanje ter posredovan v mnenje Sindikatu vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije. Ministrstvo že izvaja testne izračune, usklajevanje s šolami pa tudi že poteka.

8.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazane ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

⁴¹ Uradni list RS, št. 75/05.

9. MINISTRSTVO ZA FINANCE IN MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE

9.1 Prenos proračunske postavke

9.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.5.d revizijskega poročila je navedeno, da se je Republika Slovenija z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju⁴² (v nadaljevanju: ZPIZ-1) in Zakonom o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja⁴³ (v nadaljevanju: ZPFOPIZ) obvezala, da iz državnega proračuna zagotavlja 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 znesku 3.241.358 evrov s proračunske postavke 5860 – Obveznosti države do SOP⁴⁴. 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 ZPIZ-1 in 8. členom ZPFOPIZ. V letu 2010 je bil iz proračuna izplačan nesporni del obveznosti do Sklada za leto 2008 v znesku 3.241.358 evrov, čeprav Sklad meni, da znaša skupna obveznost Republike Slovenije 7.210.863 evrov.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila pozvalo Ministrstvo za finance ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve k izdelavi načrta aktivnosti za prenos upravljanja proračunske postavke 5860 – Obveznosti države do SOP na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

⁴² Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

⁴³ Uradni list RS, št. 81/00.

⁴⁴ SOP – Sklad obrtnikov in podjetnikov.

9.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za finance meni, da bi morala biti obravnavana problematika (tako po vsebini, kot tudi finančni del) na enem mestu, in sicer bi moralo biti nosilec proračunske postavke Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki je tudi vsebinsko odgovorno za izvajanje omenjenih obveznosti do Sklada. Med Ministrstvom za finance in Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve so se v avgustu 2010 že pričele aktivnosti v zvezi s postopkom združitve problematike financiranja Sklada in prenosa proračunske postavke Sklada iz finančnega načrta Ministrstva za finance v finančni načrt Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Zaradi številnih odprtih vprašanj in zadržkov predvsem na strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve prenos proračunske postavke Sklada ob pripravi rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 še ni bil mogoč. S problematiko bosta oba resorna ministra seznanila vlado in ji v odločitev predlagala ustrezne ukrepe za določitev nosilca vsebinske odgovornosti in proračunske postavke v letu 2012.

9.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Računsko sodišče je že pri reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2009 zahtevalo od vlade, da prične s postopkom združitve problematike financiranja Sklada na Ministrstvu za finance ali pa na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. V odzivnem poročilu k poročilu o reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2009⁴⁵ je vlada navedla: "Ministrstvo za finance in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve sta se v mesecu avgustu 2010 začela dogovarjati glede prenosa proračunske postavke SOP iz finančnega načrta Ministrstva za finance v finančni načrt Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Zaradi številnih odprtih vprašanj in zadržkov predvsem na strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, prenos proračunske postavke SOP v času priprave sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2011 in proračuna za leto 2012 še ni bil mogoč. Ker ministrstvi nista našli ustrezne rešitve, bosta z navedeno problematiko seznanili vlado in ji v odločitev predlagali ustrezne ukrepe za določitev nosilca vsebinske odgovornosti in proračunske postavke v letu 2011."

Vlada se je že v odzivnem poročilu k poročilu o reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2009 zavezala, da bo problematiko prenosa uredila pri proračunu za leto 2011. Kot izhaja iz odzivnega poročila k poročilu o reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2010, še vedno ni rešena problematika prenosa na eno ministrstvo, temveč sta ministrstvi podaljšali odločitev o prenosu na leto 2012, čeprav sta se obvezali, da bosta to uredili že v letu 2011. Zaradi neizvedenih ukrepov ocenjujemo popravljalne ukrepe kot *nezadovoljive*.

⁴⁵ Št. 1201-1/2009/284 z dne 9. 3. 2011.

10. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 izdelala Vlada Republike Slovenije. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila mag. Helena Kamnar, generalna sekretarka vlade, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije vlade. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

10.1 Mnenje o popravljalnih ukrepih Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstva za obrambo, Ministrstva za gospodarstvo, Ministrstva za promet ter Ministrstva za šolstvo in šport

S popravljalnimi ukrepi, ki so jih Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet ter Ministrstvo za šolstvo in šport izkazali glede:

- uporabnine za uporabo javne železniške infrastrukture,
- položajnega dodatka,
- nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča,
- preveč izplačanih sredstev,
- delitve situacij pri večstranskih pogodbah in
- metodologije

so bili začeti postopki, ki so ali bodo zagotovili, da bo odpravljena nepravilnost, ugotovljena v revizijskem poročilu.

Ocenjujemo, da je en ukrep, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije, in ukrepi, ki so jih sprejeli Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet ter Ministrstvo za šolstvo in šport za odpravo nepravilnosti, ugotovljenih pri reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, *zadovoljivi*.

10.2 Mnenje o popravljalnih ukrepih Vlade Republike Slovenije

Ocenjujemo, da so izvedeni popravljalni ukrepi vlade, ki se nanašajo na zavarovanje izdanih poroštev DARS, ustanovitev oziroma oblikovanje vodnega sklada kot proračunskega sklada ter načrtovanje prejemkov iz zadolževanja v proračunu, *nezadovoljivi*.

Vlada v odzivnem poročilu ni izkazala ukrepov glede vsebinske rešitve zavarovanja poroštev, izdanih DARS.

Glede ustanovitve vodnega sklada, se je vlada v odzivnem poročilu sklicevala na novelo Zakona o javnih financah, ki na vladi ni bila sprejeta. Vlada je oktobra 2011 sprejela besedilo Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah in ga posredovala v obravnavo v državni zbor, ki pa določil o vodnem skladu ne vsebuje. Aktivnosti, ki jih je v odzivnem poročilu izkazala vlada, ne dajejo zagotovila, kdaj in ali bo vodni sklad ustanovljen kot proračunski sklad. Ustanovitev vodnega sklada je določena že v 162. členu ZV-1, za izpolnjevanje pogojev glede proračunskih skladov, ki so določeni v 56. členu ZJF, pa bi morala država zgolj odpreti poseben podračun v sistemu enotnega zakladniškega računa države.

Vlada v odzivnem poročilu ni izkazala ukrepov, ki bi se nanašali na načrtovanje prejemkov iz zadolževanja v sprejetem državnem proračunu oziroma rebalansu proračuna, temveč je predlagala, da se razlika v zadolževanju zaradi predfinanciranja izkaže samo v letnem programu financiranja državnega proračuna, ki ga sprejme vlada.

10.3 Mnenje o popravljalnih ukrepih Ministrstva za finance

Ocenjujemo, da so izvedeni popravljalni ukrepi Ministrstva za finance, ki se nanašajo na pogodbeno ureditev nalaganja sredstev varnostnih rezerv v skladu z določili Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov ter evidentiranje teh poslov v poslovnih knjigah proračuna, *nezadovoljivi*.

Ministrstvo za finance s SID banko ni sklenilo pogodbe oziroma dodatka k pogodbi, s katerim bi uredilo nalaganje sredstev varnostnih rezerv. Ministrstvo za finance je k odzivnemu poročilu predložilo osnutek pogodbe s SID banko, vendar je datum podpisa pogodbe zaradi razlogov, ki jih je v odzivnem poročilu navedlo Ministrstvo za finance, negotov.

Načrt aktivnosti, ki ga je predložilo Ministrstvo za finance v povezavi z evidentiranjem poslovnih dogodkov, ne daje zagotovila, da bo na dan 1. 1. 2012 v poslovnih knjigah proračuna vzpostavljeno pravilno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev, ki jih SID banka na podlagi Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije.

10.4 Mnenje o popravljalnih ukrepih Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Ocenjujemo, da Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ni izvedlo popravljalnega ukrepa. Ministrstvo ni zahtevalo vračila sredstev, ker ne soglaša s trditvijo računskega sodišča, da je bila poraba sredstev nenamenska, zato ocenjujemo, da je bil popravljalni ukrep *nezadovoljiv*.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v odzivnem poročilu ni navajalo popravljalnih ukrepov, temveč je ugovarjalo na končne odločitve računskega sodišča, in navedlo, da se s trditvijo v točki 41. odgovora na ugovor zoper revizijska razkritja ne strinja, saj so bila po mnenju ministrstva sredstva porabljenamensko. Veljavna zakonodaja ne predvideva pravnega sredstva pri odgovoru na ugovor, saj je ta dokument le povzetek odločitev senata pri ugovoru na revizijska razkritja. Ministrstvo je tako pripominjalo kot tudi ugovarjalo na razkritje, vendar pa je senat računskega sodišča po ponovni proučitvi vseh znanih dejstev odločil, kot je navedeno v revizijskem poročilu, s tem pa je tudi bil postopek izpodbijanja revizijskega razkritja zaključen.

10.5 Mnenje o popravljalnih ukrepih Ministrstva za finance ter Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Ocenjujemo, da je popravljalni ukrep Ministrstva za finance in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, *nezadovoljiv*. Ministrstvi nista prenesli upravljanja proračunske postavke Sklada na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, kakor tudi nista začeli s postopkom prenosa upravljanja proračunske postavke.

Vlada se je že v odzivnem poročilu k poročilu o reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2009 zavezala, da problematiko prenosa uredi pri proračunu za leto 2011. Kot izhaja iz odzivnega poročila k poročilu o reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2010, še vedno ni rešena problematika prenosa na eno ministrstvo, temveč sta ministrstvi podaljšali odločitev o prenosu na leto 2012, čeprav sta se obvezali, da bosta to uredili že v letu 2011.

11. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH POPRAVLJALNIH UKREPOV

11.1 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih popravljalnih ukrepov Vlade Republike Slovenije

Vlada ni izkazala zadovoljivih popravljalnih ukrepov, ki se nanašajo na zavarovanje poroštev, izdanih DARS. Poroštva, izdana DARS, so s pogodbami o zavarovanju poroštev zavarovana tako, da lahko Republika Slovenija poplača svoje terjatve iz unovčenih poroštev samo iz sredstev sofinanciranja občin in iz bančnih obresti, kar predstavlja vrednostno nesorazmerno zavarovanje glede na višino potencialnih obveznosti Republike Slovenije in ne omogoča poplčila terjatev Republike Slovenije iz unovčenih poroštev DARS. Stanje potencialnih obveznosti Republike Slovenije iz poroštev, izdanih DARS na dan 31. 12. 2010, znaša 2.998.506.697 evrov. Neustrezno zavarovanje poroštev ni vplivalo na izkazovanje dejanskih prejemkov in izdatkov proračuna v letu 2010.

Vlada ni izkazala zadovoljivih popravljalnih ukrepov, ki se nanašajo na ustanovitev oziroma oblikovanje vodnega sklada. Za vodni sklad še vedno ni odprt poseben podračun v sistemu enotnega zakladniškega računa države. Ker vodni sklad v letu 2010 ni bil ustanovljen kot proračunski sklad, je bila v proračunu med odhodki izkazana poraba sredstev na namenski proračunski postavki v znesku 15.618.123 evrov. Če bi bil vodni sklad ustanovljen kot proračunski sklad, bi bil med odhodki proračuna izkazan znesek polnjenja sklada, kar bi v letu 2010 znašalo 24.819.628 evrov.

Vlada ni izkazala zadovoljivih popravljalnih ukrepov, ki se nanašajo na načrtovanje prejemkov iz zadolževanja v sprejetem proračunu Republike Slovenije. Načrtovani obseg prejemkov iz zadolževanja za leto 2010 ni upošteval že načrtovanega in tudi realiziranega zadolževanja v preteklem letu za namen odplačila glavnice dolga v tekočem letu in načrtovanega zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih dveh letih. Vlada je v obrazložitvah zaključnega računa za leto 2009 navedla, da je bila v letu 2009 realizirana zadolžitev za odplačilo glavnice letu 2010 v znesku 1.392.054.231 evrov. V programu financiranja za leto 2010 je bil načrtovan največji možni znesek zadolževanja za odplačilo glavnice v letih 2011 in 2012 v znesku 2.159.633.866 evrov, realizirano zadolževanje za te namene pa je v letu 2010 znašalo 295.236.110 evrov. Neustrezno načrtovanje ni vplivalo na izkazovanje dejanskih prejemkov in izdatkov proračuna v letu 2010.

Nepravilnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene, po vrednosti, naravi in po kontekstu, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

11.2 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih popravljalnih ukrepov Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance ni zadovoljivo izkazalo popravljalnih ukrepov, ki se nanašajo na pogodbeno ureditev nalaganja sredstev varnostnih rezerv v skladu z določili Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov ter evidentiranje teh poslov v poslovnih knjigah proračuna.

Po podatkih SID banke znašajo na dan 31. 12. 2010 sredstva varnostnih rezerv 124.415.134 evrov, stanje sredstev in obveznosti iz izvajanja zavarovalnih poslov pa 129.399.791 evrov. Realizirani odhodki, povezani z opravljanjem zavarovalnih poslov, so v letu 2010 znašali 6.721.023 evrov, realizirani prihodki pa so znašali 10.633.150 evrov.

11.3 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih popravljalnih ukrepov Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ni izkazalo zadovoljivih popravljalnih ukrepov. Ministrstvo v odzivnem poročilu ni navajalo popravljalnih ukrepov, temveč je ugovarjalo na končne odločitve računskega sodišča. Ministrstvo je pripominjalo in ugovarjalo na razkritje, vendar pa je senat računskega sodišča odločil, kot je navedeno v revizijskem poročilu. V veljavni zakonodaji tudi ni možnosti ugovora na odgovor na ugovor. Ministrstvo je v odzivnem poročilu ponovno ugovarjalo razkritju in ni navedlo nikakršnih popravljalnih ukrepov. Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo pričetek postopka izterjave nenamensko porabljenih sredstev za izgradnjo mostu čez Glinščico, vendar pa ministrstvo od univerze ni zahtevalo vračila teh sredstev.

11.4 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih popravljalnih ukrepov Ministrstva za finance ter Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Ministrstvo za finance in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v odzivnem poročilu nista izkazali zadovoljivih popravljalnih ukrepov. Vlada se je že v odzivnem poročilu k poročilu o reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2009 zavezala, da bo problematiko prenosa uredila pri proračunu za leto 2011. Kot izhaja iz odzivnega poročila k poročilu o reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2010, še vedno ni rešena problematika prenosa na eno ministrstvo, temveč sta ministrstvi podaljšali odločitev o prenosu na leto 2012.

11.5 Skupno vrednotenje

Napake in nepravilnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene, po vrednosti, naravi in po kontekstu ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

12. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za finance ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v odzivnem poročilu niso izkazali zadovoljivih popravljalnih ukrepov za odpravo nepravilnosti, opisanih v točkah 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 4.2, 9.1 tega poročila.

S tem so v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču⁴⁶ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁴⁷ kršili obveznost dobrega poslovanja.

Številka: 320-18/2010/276
Ljubljana, 27. decembra 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
5. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
6. Ministrstvu za promet, priporočeno;
7. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
8. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno;
9. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
10. arhivu, tu.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 11/01.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 91/01.



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