



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Izvajanje poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Izvajanje poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije

Številka: 3261-1/2011/155

Ljubljana, 27. novembra 2015

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo uspešnosti in učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstva za finance in SID – Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) pri izvajanju poslov, ki jih je SID banka izvajala v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011. SID banka je izvajala zavarovalne posle, program izravnave obresti, jamstvene sheme za pravne in fizične osebe in dodelitev poroštev za investicije pravnim osebam, v letu 2009 je Ministrstvo za finance SID banko za tri mesece pooblastilo tudi za dodelitve poroštev bankam.

Vlada je konec leta 2008 sprejela prvi paket protikriznih ukrepov, ki je vključeval posamezne zavarovalne posle, in v letu 2009 drugi paket protikriznih ukrepov, ki je vključeval jamstvene sheme za pravne osebe in za fizične osebe ter porošstva za investicije pravnim osebam. Ob sprejemu ukrepov je vlada določila dva cilja, in sicer preprečitev širjenja učinkov krize na gospodarstvo in izboljšanje ponudbe kreditov podjetjem. Navedena cilja nista merljiva, ciljev izvajanja jamstvene sheme za fizične osebe pa ni določila. V predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2009 je določila cilj povečanje obsega zavarovanih izvoznih poslov in izhodnih investicij, za ostala leta je določila skupen cilj za zavarovalne posle in za program izravnave obresti, to je povečanje izvoza slovenskega gospodarstva.

Glede na merila za izvajanje zavarovalnih poslov, določena v predlogih proračuna Republike Slovenije za obdobje, na katero se nanaša revizija, so bili vlada, Ministrstvo za finance in SID banka pri izvajanju zavarovalnih poslov *uspešni*. Pri izvajanju programa izravnave obresti *niso bili uspešni*, ker je SID banka v letu 2010 izvedla en posel programa izravnave obresti, v ostalih letih pa ni sklenila nobenega posla.

V letnih načrtih poslovanja SID banke za obdobje, na katero se nanaša revizija, vsi cilji, ki se nanašajo na obseg zavarovalnih poslov in pokritost izvoza z zavarovanji, niso določljivi in merljivi. Za leto 2008 SID banka vrednosti obsega zavarovalnih poslov ni načrtovala, v letu 2009 je realizacija dosegla 95 odstotkov načrtovane vrednosti, v letu 2010 je preseгла načrtovan obseg poslov za 15 odstotkov, v letu 2011 pa je bila realizacija za 20 odstotkov nižja od načrtovane vrednosti. Provizija za izvajanje zavarovalnih poslov SID banki v nobenem letu ni zadoščala za pokrivanje stroškov. V letih 2008 in 2009 je določila cilj realizirati prve posle programa izravnave obresti, ki ni merljiv in natančno opredeljen, vendar ni sklenila nobenega posla. V letu 2010 je določila cilj skleniti vsaj dve pogodbi kot podlagi za program izravnave obresti, vendar je sklenila le en posel.

Za izvajanje jamstvenih shem je vlada v predlogih proračuna Republike Slovenije za leta 2009, 2010 in 2011 določila cilje za izboljšanje likvidnosti podjetij, za omilitev posledic gospodarske krize, izpolnitev obveznosti izplačila jamstva za pravne in fizične osebe in unovčitve poroštev za investicije za pravne osebe. Vsi cilji niso merljivi, določljivi ali dosegljivi, zato njihovega izvajanja ni mogoče ocenjevati. Glede na kazalnik v predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2011 so bili vlada, Ministrstvo za finance in

SID banka pri izvajanju jamstvenih shem *uspešni*, ker je bilo konec leta 2011 stanje unovčenih jamstev za pravne in fizične osebe v okviru načrtovanega in je znašalo 20.833.742 evrov. Dodeljena jamstvena kvota za pravne osebe je znašala 67,5 odstotka razpoložljive kvote, porabljena jamstvena kvota je znašala 25,8 odstotka od razpoložljive kvote, ki je znašala 1.200.000.000 evrov. Dodeljena jamstvena kvota za fizične osebe je znašala 24,3 odstotka razpoložljive kvote, porabljena jamstvena kvota je znašala 5,5 odstotka od razpoložljive kvote, ki je znašala 350.000.000 evrov. Do konca leta 2011 je skupna vrednost odobrenih poroštev za investicije pravnim osebam, ki so se dodeljevala tudi po letu 2011, znašala 1,2 odstotka razpoložljive kvote. Cilj iz predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2011 za dodelitev poroštev za investicije pravnim osebam ni bil dosežen, ker ni bil porabljen 30-odstotni delež razpoložljive kvote.

Uspešnosti doseganja ciljev iz predloga zakona, ki ureja to izvajanje, ni mogoče ocenjevati, ker se je dodeljevanje poroštev nadaljevalo še po koncu leta 2011. Za leto 2010 uspešnosti doseganja ciljev ni mogoče preverjati, ker cilji ob sprejemu protikriznega ukrepa vlade niso bili opredeljeni na merljiv način.

Uspešnosti doseganja ciljev iz letnih poslovnih načrtov SID banke, ki bi bili povezani z njenimi zakonsko določenimi nalogami pri izvajanju jamstvenih shem, ni mogoče ocenjevati, ker jih za leti 2009 in 2010 ni določila. Za leto 2011 ciljev ni določila na merljiv način.

Vlada in Ministrstvo za finance *nista bila učinkovita* v delu poslovanja, ki se nanaša na poslovanje SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije, SID banka pa *ni bila v celoti učinkovita* v poslovanju v imenu in za račun Republike Slovenije.

Vlada je imenovala Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave, vendar ni spremljala njenih aktivnosti. Vlada ni sprejela predpisa, ki bi natančneje določal način izračuna varnostnih rezerv za izvajanje zavarovalnih poslov in načrtovanje ustrezne višine varnostnih rezerv, Ministrstvo za finance (s SID banko) do konca leta 2011 ni proučilo načina izračuna potrebne višine varnostnih rezerv in za vlado ni pripravilo ustreznega predloga za dopolnitev predpisov. V letu 2009 je vlada na predlog SID banke odločila o povečanju varnostnih rezerv v znesku 10.000.000 evrov in v letu 2011 je SID banka predlagala Ministrstvu za finance povečanje varnostnih rezerv za 10.000.000 evrov. Vlada v letu 2011 ni odločala o povečanju varnostnih rezerv.

Ministrstvo za finance ni sproti spremljalo in nadziralo izvajanja programa izravnave obresti in porabe sredstev rezerv ter je v letih 2008 in 2009 brez ustreznih podlag predlagalo vladi povečanje sredstev rezerv programa izravnave obresti. V letih 2008 in 2009 je SID banka pridobila proračunska sredstva za namen oblikovanja rezerv programa izravnave obresti v skupnem znesku 1.730.000 evrov in od leta 2008 do leta 2011 tudi upravljavsko provizijo v skupnem znesku 262.621 evrov, vendar je porabila manj kot 1 odstotek teh sredstev za izvajanje programa izravnave obresti. Ministrstvo za finance ni proučilo ustreznosti pogodbenih določil glede provizije, ki ni stimulirala SID banke k učinkovitemu izvajanju programa izravnave obresti.

Pred začetkom izvajanja avkcij za jamstvene sheme za pravne osebe in fizične osebe Ministrstvo za finance s SID banko ni natančno dogovorilo načina usklajevanja pogojev avkcij. SID banko je prepozno pozvalo k pridobivanju informacij o potrebah po jamstvih države in tega tudi ni upoštevalo pri usmeritvah SID banke. SID banka je na podlagi sprotih usmeritev Ministrstva za finance tik pred začetkom posamezne avkcije pogoje večkrat spreminjala in ni zagotovila transparentnosti usklajevanja pogojev.

SID banka pred uvrščanjem kreditov bank v jamstveno shemo za pravne osebe in za fizične osebe ni ustrezno preverjala izpolnjevanja pogojev, zato so bili v obe shemi uvrščeni tudi krediti, ki zakonskih pogojev niso izpolnjevali, kar je vplivalo na višji znesek izkazanih potencialnih obveznosti Republike Slovenije v letu 2010. Ministrstvo za finance ni izvajalo nadzora nad postopki SID banke pri izdaji in unovčevanju jamstev za pravne osebe do leta 2011, ko so bile jamstvene pogodbe že podpisane, in ni preprečilo izdaje jamstev za kredite, ki zakonskih pogojev niso izpolnjevali. Na predlog Ministrstva za finance je SID banka zaradi neizpolnjevanja zakonskih pogojev z bankami sklepala negativne anekse k jamstvenim pogodbam in jih ni pozivala k odpravi kršitev, s čimer je bilo iz jamstvene sheme za pravne osebe izključeno za 12,2 odstotka in iz jamstvene sheme za fizične osebe za 77,6 odstotka celotne vrednosti glavnice kreditov.

Ministrstvo za finance ni pridobilo kriterijev za presojo ustreznosti kvalitete zavarovanj kreditov, za katere je SID banka izdala poročstvo za financiranje investicij gospodarskih družb, ker jih ni določila. SID banka je do konca leta 2011 odobrila poročstva štirim gospodarskim družbam v skupni vrednosti 11.481.784 evrov. Ministrstvo za finance ni pravočasno proučilo možnosti, da bi samo izvajalo aktivnosti za dodeljevanje poroštev bankam in je za njihovo izvajanje pooblastilo SID banko za tri mesece, za kar ji je moralo v letu 2009 iz proračuna Republike Slovenije pokriti nastale stroške v znesku 28.990 evrov, ki niso bili potrebni.

SID banka stroškov izvajanja posameznih poslov v imenu in za račun Republike Slovenije ni prikazala v pravih zneskih, ker ni natančno razporejala stroškov po stroškovnih nosilcih. O pravilnosti uporabe sodil za razporejanje posrednih stroškov ni pridobila predpisanih revizijskih mnenj in sklepov nadzornih organov. SID banka ni dosledno spremljala porabe delovnega časa po posameznih poslih in je v letih 2010 in 2011 izvedla korekcije evidentiranih ur dela ter s tem povečala stroške dela za posle v imenu in za račun Republike Slovenije. S provizijo za izvajanje jamstvenih shem in dodelitev individualnih poroštev pravnim osebam v nobenem letu ni pokrila nastalih stroškov, s čimer ni bil seznanjen nadzorni svet SID banke. O stroških izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije ni popolno poročala Ministrstvu za finance. Ministrstvo za finance ni redno pridobivalo zadostnih in preglednih podatkov o prihodkih in stroških SID banke in ni preverjalo razporejanja stroškov na posamezne posle.

SID banka ni zagotavljala učinkovitega izvajanja dejavnosti v delu stroškov, ki se nanašajo na izvajanje nalog v imenu in za račun Republike Slovenije, ker ni podala pobude Ministrstvu za finance, naj presodi glede izpolnjevanja pogojev za javnega naročnika, temveč je porabila 8.900 evrov za pridobitev pravnih mnenj. Ministrstvo za finance do konca leta 2011 ni presodilo o statusu SID banke po predpisih, ki urejajo javno naročanje, s čimer ni zagotovilo izvajanja ustreznih postopkov naročanja blaga in storitev v delu poslovanja SID banke, ki se nanaša na izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije.

SID banka je politiko upravljanja s sredstvi varnostnih rezerv spremenila in jo uporabljala v letu 2008 brez predhodnega soglasja Ministrstva za finance ali mnenja Komisije za pospeševanje mednarodne menjave. Ministrstvo za finance za nadzor nad izvajanjem zavarovalnih poslov in programa izravnave obresti ni pridobilo zadostnih podlag, ker se je s SID banko dogovorilo o drugačnem obsegu poročanja, kot določajo predpisi. SID banka o poslih zavarovanja Ministrstvu za finance in vladi ni natančno in popolno poročala in ni poročala v skladu z določili pogodbe, sklenjene z Ministrstvom za finance. SID banka Ministrstvu za finance tudi ni posredovala vseh podatkov o znižanju izpostavljenosti, zato so bile v poslovnih knjigah proračuna Republike Slovenije izkazane previsoke potencialne obveznosti iz zavarovalnih poslov. Vlada se je vsako leto seznanjala s poročili o izvajanju poslov v imenu in za račun

Republike Slovenije, vendar SID banki ni dala nobenih usmeritev. Ministrstvo za finance ni preverjalo podatkov SID banke o doseganju ciljev iz sprejetega proračuna Republike Slovenije za leti 2009 in 2010 in vladi o tem ni popolno poročalo.

Računsko sodišče od vlade, Ministrstva za finance in SID banke *ni* zahtevalo predložitve *odzivnih poročil*, ker so bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi. Računsko sodišče je revidirancem podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	10
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	10
1.1.1 Predmet in cilj revizije.....	10
1.1.2 Revizijski pristop.....	11
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	11
1.2.1 Vlada Republike Slovenije.....	11
1.2.2 Ministrstvo za finance	13
1.2.3 SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana.....	14
1.2.3.1 Pooblastila za izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije	14
1.2.3.2 Lastništvo in Skupina SID banka.....	15
1.2.3.3 Upravljanje SID banke.....	16
2. UGOTOVITVE	17
2.1 VRSTE POSLOV V IMENU IN ZA RAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE.....	17
2.2 USPEŠNOST IZVAJANJA POSLOV	17
2.2.1 Zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov pred nemarketabilnimi riziki	18
2.2.2 Program izravnave obresti.....	26
2.2.3 Jamstvene sheme za pravne in fizične osebe.....	32
2.2.4 Poroštva za investicije pravnim osebam	40
2.3 UČINKOVITOST IZVAJANJA POSLOV	43
2.3.1 Zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov	43
2.3.1.1 Varnostne rezerve za izvajanje dejavnosti zavarovanja	44
2.3.1.2 Spremljanje namenske porabe kreditov na SID banki.....	68
2.3.1.3 Usklajevanje podatkov iz ločenih evidenc z Ministrstvom za finance	72
2.3.1.4 Knjigovodsko evidentiranje zavarovalnih poslov na SID banki.....	73
2.3.2 Program izravnave obresti.....	75
2.3.3 Aktivnosti Komisije za pospeševanje mednarodne menjave.....	80
2.3.4 Jamstvene sheme za pravne in fizične osebe.....	86
2.3.4.1 Dodeljevanje jamstev za pravne osebe.....	86
2.3.4.2 Dodeljevanje jamstev za fizične osebe	103
2.3.4.3 Unovčevanje jamstev ter izterjava unovčenih jamstev za pravne in fizične osebe	109

2.3.5	Poroštva za investicije pravnim osebam	117
2.3.5.1	Dodeljevanje poroštev	117
2.3.5.2	Unovčevanje poroštev za investicije pravnim osebam	124
2.3.6	Izvajanje javnega pooblastila po določilih Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-D)	126
2.3.7	Posli SID banke po določilih Zakona o varstvu okolja.....	128
2.3.8	Stroški izvajanja poslov v imenu in za račun države.....	129
2.3.9	Status SID banke po Zakonu o javnem naročanju	145
2.3.10	Poročanje in nadzor nad izvajanjem zavarovalnih poslov in poslov programa izravnave obresti	149
2.3.10.1	Poročanje na podlagi pogodbe z Ministrstvom za finance	150
2.3.10.2	Poročanje na podlagi določil Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov.....	156
2.3.10.3	Poročanje Ministrstvu za finance o izvajanju PIO	158
2.3.10.4	Obveščanje Ministrstva za finance o stroških.....	165
2.3.10.5	Poročila vladi na podlagi določil ZZFMGP in ZSIRB.....	171
2.3.10.6	Poročanje o doseženih ciljih proračuna Republike Slovenije	174
2.3.11	Poročanje in nadzor nad izvajanjem jamstvenih shem in dodelitvijo poroštev.....	175
2.3.11.1	Poročanje o izvajanju jamstvenih shem in o dodelitvi poroštev	176
2.3.11.2	Nadzor nad izvajanjem jamstvene sheme za pravne in fizične osebe	179
2.3.11.3	Nadzor nad izvajanjem dodelitve poroštev za pravne osebe.....	186
3.	MNENJE	188
3.1	MNENJE O USPEŠNOSTI POSLOVANJA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE, MINISTRSTVA ZA FINANCE IN SID – SLOVENSKE IZVOZNE IN RAZVOJNE BANKE, D. D., LJUBLJANA.....	188
3.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE	190
3.3	MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA MINISTRSTVA ZA FINANCE	191
3.4	MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA SID – SLOVENSKE IZVOZNE IN RAZVOJNE BANKE, D. D., LJUBLJANA.....	193
4.	PRIPOROČILA	196
5.	PRILOGE	198

1. UVOD

Revizijo uspešnosti in učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za finance in SID banke pri izvajanju poslov, ki jih je SID banka izvajala v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 16. 1. 2012.

Pristojnost računskega sodišča je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o uspešnosti in o učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za finance in SID banke pri izvajanju poslov, ki jih je SID banka izvajala v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

1.1.1 Predmet in cilj revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje vlade, Ministrstva za finance in SID banke pri izvajanju poslov, ki jih je SID banka izvajala v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011. Pri opredelitvi priporočil smo upoštevali tudi dejanja po obdobju, na katero se nanaša revizija.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti in učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za finance in SID banke pri izvajanju poslov, ki jih je SID banka izvajala v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011.

Da bi lahko izrekli mnenje o uspešnosti in učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za finance in SID banke pri izvajanju poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011, smo si zastavili naslednja revizijska vprašanja:

- ali so bili vlada, Ministrstvo za finance in SID banka uspešni pri izvajanju poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije, kar smo ocenjevali na podlagi odgovorov na naslednja podvprašanja:
 - ali je bila vlada uspešna pri določanju in doseganju ciljev iz protikriznih ukrepov in pri doseganju ciljev, predvidenih v zakonih;

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3261-1/2011/17.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

- ali je bilo Ministrstvo za finance uspešno pri določanju in doseganju ciljev iz vsakoletnega sprejetega proračuna, ki so se nanašali na poslovanje SID banke, v imenu in za račun Republike Slovenije;
- ali je bila SID banka uspešna pri določanju in doseganju ciljev;
- ali je bila vlada učinkovita pri sprejemanju odločitev in spremljanju izvajanja sprejetih odločitev, povezanih s poslovanjem SID banke;
- ali je Ministrstvo za finance učinkovito spremljalo in nadziralo izvajanje poslov SID banke in
- ali je bila SID banka učinkovita pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije in je upoštevala pravne in ustrezne druge podlage ter je na učinkovit način upravljala z danimi proračunskimi sredstvi.

1.1.2 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja dokazov:

- proučitev pravnih podlag,
- pridobitev in proučitev dokumentacije,
- intervjuji pri revidirancih,
- analiza pridobljenih podatkov in pojasnil.

1.2 Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo, pristojnosti in odgovornosti pri izvajanju poslov, ki jih je SID banka izvajala v imenu in za račun Republike Slovenije.

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada usmerja državno upravo prek ministrov in nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge⁵.

Vlada na podlagi določil prvega odstavka 4. člena Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov⁶ (v nadaljevanju: ZZFMGP) odloča o zagotovitvi sredstev SID banki za oblikovanje posebnih in varnostnih rezerv v obliki denarnih sredstev, ki jih SID banka potrebuje za učinkovito izvajanje dejavnosti zavarovanja po določilih ZZFMGP. Na podlagi določil 17. člena Zakona o Slovenski izvojni in razvojni banki⁷ (v nadaljevanju: ZSIRB) vlada enkrat letno poroča Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) o izvajanju dejavnosti SID banke po določilih ZSIRB in na podlagi določil 15. člena ZZFMGP poroča enkrat letno državnemu zboru o izvajanju ZZFMGP. Sestavni del poročila o izvajanju ZZFMGP je mnenje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave Ministrstvu za finance k poročilu o izvajanju ZZFMGP. Člane Komisije za pospeševanje mednarodne menjave na

⁵ 5. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS, Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13). Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-G; Uradni list RS, št. 21/13) vlado sestavljajo predsednik vlade, 12 ministrov in ena ministrica brez resorja.

⁶ Uradni list RS, št. 2/04.

⁷ Uradni list RS, št. 56/08, 20/09.

podlagi določil prvega odstavka 13. člena ZZFMGP⁸ imenuje vlada z namenom koordinacije delovanja pristojnih državnih in drugih organov ter institucij pri izvajanju ZZFMGP in delovanju sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov v Republiki Sloveniji ter za učinkovito izvajanje zavarovanja in financiranja poslov mednarodne trgovine in investicij.

Vlada je 18. 12. 2008 sprejela prvi paket protikriznih ukrepov, ki je vključeval tudi ukrepe za blažitev posledic finančne krize, s katerimi je vlada želela zagotoviti nemoteno kreditno aktivnost ter solventnost finančnega sistema. V nabor ukrepov je vlada vključila ukrepe SID banke, sprejetje Uredbe o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu Zakona o javnih financah⁹ (v nadaljevanju: uredba o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu ZJF) in sprejetje Uredbe o merilih in pogojih za dajanje posojil po 81.a členu Zakona o javnih financah¹⁰, in sicer na podlagi določil 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah¹¹. Vlada je 19. 2. 2009 sprejela drugi paket protikriznih ukrepov in predloge zakonov za blaženje finančne in gospodarske krize, ki je vključeval predloge predpisov za izvajanje jamstvene sheme.

Vlada je 26. 11. 2009 v skladu z Odlokom o ustanovitvi Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve¹² sprejela sklep o ustanovitvi programskega odbora¹³ za obravnavo in oblikovanje strateških usmeritev SID banke in drugih razvojnih, finančnih in izvedbenih institucij. 29. 7. 2010 pa je sprejela sklep o imenovanju stalne medresorske delovne skupine¹⁴ za spremljanje oblikovanja in delovanja spodbujevalno-razvojne platforme.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z drugim odstavkom 4. člena ZVRS skupno odgovorni vsi ministri. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje.

⁸ Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave lahko v skladu z določili drugega odstavka 13. člena ZZFMGP poleg predstavnikov ministrstev sestavljajo tudi predstavniki drugih institucij. Predsedniki Komisije za pospeševanje mednarodne menjave v obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili: od 1. 1. 2008 do 29. 1. 2009 Sabina Koleča, od 29. 1. 2009 do 11. 3. 2010 Metka Jerina, od 11. 3. 2010 do 3. 3. 2011 Alfred Kiler (vršilec dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za ekonomske odnose s tujino na Ministrstvu za gospodarstvo) in od 3. 3. 2011 Petra Grilc (vršilec dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za ekonomske odnose s tujino na Ministrstvu za gospodarstvo).

⁹ Uradni list RS, št. 115/08, 62/10, veljavnost do 31. 12. 2010.

¹⁰ Uradni list RS, št. 119/08, 69/10, veljavnost do 31. 12. 2010.

¹¹ Uradni list RS, št. 109/08.

¹² Uradni list RS, št. 119/08, 62/10.

¹³ V programski odbor so bili imenovani: minister za razvoj in evropske zadeve (predsednik) in sedem članov (ministrov), in sicer minister za finance, minister za gospodarstvo, minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, minister za delo, družino in socialne zadeve, minister za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, minister za zunanje zadeve in državni sekretar iz kabineta predsednika vlade. Iz sklepa vlade izhaja, da se bo programski odbor sestajal na sejah, ki jih sklicuje predsednik tega odbora.

¹⁴ V delovno skupino so bili imenovani državni sekretarji Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Ministrstva za finance, Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstva za gospodarstvo in kabineta predsednika vlade ter namestnica direktorja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, predsednik in član uprave SID banke.

V obdobju od 1. 1. do 21. 11. 2008 je bil predsednik vlade Janez Janša, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012¹⁵ je bil predsednik vlade Borut Pahor, v obdobju izvajanja revizije od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 je bil predsednik vlade Janez Janša, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 je bila predsednica vlade mag. Alenka Bratušek in od 18. 9. 2014 je predsednik vlade dr. Miro Cerar.

1.2.2 Ministrstvo za finance

Ministrstvo za finance je na podlagi določil 29. člena Zakona o državni upravi¹⁶ opravljalo naloge na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi. Z uvedbo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi¹⁷ Ministrstvo za finance opravlja naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makrofiskalnih analiz in napovedi.

Ministrstvo za finance na podlagi določil 6. člena ZZFMGP opravlja nadzor nad izvajanjem zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov in na podlagi določil šestega odstavka 10. člena ZZFMGP nadzor nad izvajanjem programa izravnave obresti¹⁸ (v nadaljevanju: PIO). V skladu z določili 16. člena ZSIRB izvaja Ministrstvo za finance poleg Banke Slovenije in Agencije za zavarovalni nadzor (v nadaljevanju: AZN) nadzor nad poslovanjem SID banke v okviru svojih pristojnosti.

Na podlagi tretjega odstavka 10. člena ZZFMGP Ministrstvo za finance v soglasju z Banko Slovenije predpiše posebna pravila glede določitve velikega in največjega možnega kredita enemu posojilojemalcu, skupnega zneska vseh kreditov, drugih terjatev in jamstev enemu posojilojemalcu in glede skupnega zneska velikih in največjih možnih kreditov, meril in ukrepov za ugotavljanje, obvladovanje in upravljanje rizikov, računovodska pravila in standarde ter pravila o poslovnih knjigah, računovodskih izkazih, periodičnih in letnih poročilih ter reviziji. Na tej podlagi je minister za finance 26. 4. 2006 izdal Pravilnik o načinu izvajanja kreditnih poslov financiranja mednarodne trgovine in investicij¹⁹ (v nadaljevanju: Pravilnik o izvajanju kreditnih poslov).

¹⁵ Predsednik vlade Borut Pahor je bil razrešen na seji državnega zbora 20. 9. 2011. Na podlagi določil 117. člena v povezavi s 116. členom Ustave Republike Slovenije je opravljal tekoče posle do prisege nove vlade, to je do 10. 2. 2012.

¹⁶ Uradni list RS, št. 113/05.

¹⁷ Uradni list RS, št. 21/12.

¹⁸ Namen tega programa je povečati konkurenčnost slovenskega izvoza z zagotavljanjem izvoznega financiranja po pogojih, ki so za izvoznike slovenskega blaga in storitev (oziroma za njihove kupce) ugodnejši od siceršnjih tržnih. Obrestna mera za končnega kreditopjemalca je fiksna za ves čas trajanja kredita in ne sme biti nižja od obrestnih mer CIRR (angl.: *Commercial Interest Reference Rates*) za posamezno valuto, ki jih enkrat mesečno objavlja OECD.

¹⁹ Uradni list RS, št. 44/06.

Na podlagi določil 28. člena Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije²⁰ (v nadaljevanju: ZJShemRS) Ministrstvo za finance izdela obrazce za namen mesečnega poročanja SID banke o izdanih, unovčenih in izterjanih jamstvih na podlagi 16. člena ZJShemRS. Ministrstvo za finance izvršuje nadzor nad izvajanjem Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe²¹ (v nadaljevanju: ZJShemFO) na podlagi določil 19. člena ZJShemFO. 15. 12. 2009 je Ministrstvo za finance posredovalo SID banki Navodilo o izvajanju ZJShemFO.

Za poslovanje Ministrstva za finance so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v med izvajanjem revizije odgovorni: od 1. 1. do 21. 11. 2008 minister dr. Andrej Bajuk, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012 minister dr. Franc Križanič, od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013 minister dr. Janez Šušteršič, od 31. 1. do 20. 3. 2013 začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za finance Janez Janša, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 minister dr. Uroš Čufer in od 18. 9. 2014 minister dr. Dušan Mramor.

1.2.3 SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana

1.2.3.1 Pooblastila za izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije

Na podlagi določil 3. člena ZSIRB je Republika Slovenija pooblastila SID banko za opravljanje vseh poslov po ZZFMGP. SID banka mora v skladu s 17. členom ZSIRB enkrat letno (do 31. 5.) poročati vladi o izvrševanju danih pooblastil po ZSIRB v preteklem letu.

SID banka na podlagi določil ZZFMGP in na podlagi posebne pogodbe o zastopanju v imenu in za račun Republike Slovenije izvaja posle zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov pred nemarketabilnimi riziki²² (v nadaljevanju: zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov) in PIO. Pogodba, ki je sklenjena med Ministrstvom za finance in SID banko na podlagi določil prvega odstavka 12. člena ZZFMGP, določa način poročanja SID banke Ministrstvu za finance o izvajanju poslov po določilih ZZFMGP. Na podlagi 9. člena Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov SID banka poroča Ministrstvu za finance o črpanih sredstvih, pridobljenih s poroštvom Republike Slovenije, in mu posreduje kopije vseh poročil, ki jih posreduje Banki Slovenije.

Od leta 2009 SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije izvaja tudi jamstveno shemo za podjetja na podlagi ZJShemRS in jamstveno shemo za fizične osebe na podlagi ZJShemFO.

Na podlagi Zakona o poroštvih za financiranje investicij gospodarskih družb²³ (v nadaljevanju: ZPFIGD) je SID banka pooblaščenca, da v imenu in za račun Republike Slovenije določa višino premije za izdana poročstva, ugotavlja izpolnitev pogojev za pridobitev poročstva, presoja zavarovanja poročstev, sklepa pogodbe v zvezi z izdajo poročstev in opravlja druga tehnična opravila po tem zakonu. Na podlagi določil

²⁰ Uradni list RS, št. 33/09, 42/09.

²¹ Uradni list RS, št. 59/09.

²² SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije zavaruje tiste komercialne in/ali nekomercialne (nemarketabilne) rizike, ki jih zaradi njihove narave in stopnje rizičnosti zasebni pozavarovalni sektor ni pripravljen prevzeti ali pa ima za to omejene zmogljivosti. V skladu z regulativo Evropske unije se kot nemarketabilni štejejo komercialni in politični riziki nad dvema letoma v državah članicah Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD) in vsi riziki v državah, ki niso članice OECD.

²³ Uradni list RS, št. 43/10.

15. člena ZPFIGD mora SID banka Ministrstvu za finance poročati o izdanih, unovčenih in izterjanih poroštvih v rokih in na način, določen v Uredbi o izvajanju Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb²⁴ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju ZPFIGD). Način pošiljanja dokumentacije SID banke in dodatnih podatkov o jamstvih Ministrstvu za finance določata 29. in 30. člen ZJShemRS.

Na podlagi 43. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja²⁵ (v nadaljevanju: ZVO-1C) je Republika Slovenija pooblastila SID banko, da v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja vlogo uradnega dražitelja na dražbah emisijskih kuponov in izvaja program upravljanja kjotskih enot in emisijskih kuponov ter s tem povezanih poslov.

1.2.3.2 Lastništvo in Skupina SID banka

Zaradi zagotavljanja izvajanja nalog in uresničevanja ciljev po ZSIRB je edina delničarka SID banke Republika Slovenija. Na podlagi določil 13. člena ZSIRB²⁶ je Republika Slovenija odgovarjala za obveznosti SID banke, ki nastanejo po tem zakonu. Skupne obveznosti SID banke, za katere odgovarja Republika Slovenija po tem zakonu, v nobenem trenutku ne smejo preseči 50-kratnika celotnega kapitala SID banke. Z uvedbo Zakona o spremembah in dopolnitvah ZSIRB²⁷ (v nadaljevanju ZSIRB-A) Republika Slovenija kot edina delničarka nepreklicno in neomejeno odgovarja za obveznosti SID banke iz poslov, sklenjenih pri izvajanju njene dejavnosti po določilih ZSIRB²⁸. V ZSIRB je bil določen najnižji znesek osnovnega kapitala SID banke 140.000.000 evrov, na podlagi uvedbe ZSIRB-A²⁹ je bil zvišan najnižji znesek osnovnega kapitala SID banke na 300.000.000 evrov. Podatki o rezultatih poslovanja SID banke v obdobju od leta 2008 do leta 2011 so predstavljeni v prilogi 1.

Skupino SID banka so v obdobju od leta 2008 do leta 2011 sestavljali:

- SID banka (obvladujoča družba), ki kot pooblaščenca izvozno-kreditna agencija izvaja nemarketabilna zavarovanja in PIO v imenu in za račun Republike Slovenije in dejavnosti v svojem imenu za svoj račun na podlagi ZSIRB, in sicer tako, da opravlja predvsem finančne storitve na segmentih, kjer nastajajo tržne vrzeli;
- SID – Prva kreditna zavarovalnica, d. d., (odvisna družba, v nadaljevanju: SID-PKZ), katere dejavnost je sklepanje in izvrševanje poslov premoženjskih zavarovanj; družba zavaruje komercialne in nekomercialne rizike za podjetja, ki prodajajo v tujini ali doma na odloženo plačilo in na odprt račun;
- PRO Kolekt, družba za izterjavo, d. o. o., (odvisna družba), ki ima hčerinske družbe na Hrvaškem, v Makedoniji, Srbiji, Romuniji, Bolgariji in Bosni in Hercegovini; družba je specializirana za izvensodne poravnave in prevzema v obravnavo primere slovenskih in tujih upnikov;

²⁴ Uradni list RS, št. 60/10.

²⁵ Uradni list RS, št. 108/09, veljavnost od 12. 1. 2010.

²⁶ Veljavnost do 16. 3. 2009.

²⁷ Uradni list RS, št. 20/09, veljavnost od 17. 3. 2009.

²⁸ 13. člen ZSIRB-A določa, da ne glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, o odgovornosti delničarjev za obveznosti delniške družbe Republika Slovenija kot edina delničarka nepreklicno in neomejeno odgovarja za obveznosti SID banke iz poslov, sklenjenih pri izvajanju dejavnosti iz 11. in 12. člena ZSIRB-A. Če SID banka upniku na njegovo pisno zahtevo ne izpolni svoje dospele obveznosti do tega upnika, mora to obveznost na zahtevo upnika nemudoma izpolniti Republika Slovenija.

²⁹ Na podlagi določil 1. člena ZSIRB-A je bil spremenjen 4. člen ZSIRB.

- Prvi faktor, faktoring družba, d. o. o. (skupni podvig)³⁰, ki ima hčerinske družbe v Srbiji, Bosni in Hercegovini, Makedoniji in na Hrvaškem; dejavnost družbe je opravljanje faktoringa³¹ za stranke s sedežem v Republiki Sloveniji in tujini v zvezi s terjatvami od prodaje blaga in storitev;
- Center za mednarodno sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: CMSR), katerega soustanoviteljstvo je poleg Republike Slovenije prevzela SID banka 28. 12. 2006³²; glavne dejavnosti CMSR so makroekonomske in politične analize držav, ocene rizičnosti držav in podobne makroekonomske in druge analize ter publicistična dejavnost; v zadnjih letih je CMSR postal osrednja slovenska institucija za izvajanje tehnično-operativnih del na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja na podlagi pridobljenega pooblastila vlade.

Revidirali smo obvladujočo družbo SID banka.

1.2.3.3 Upravljanje SID banke

SID banka ima dvotirni sistem upravljanja, ki vključuje nadzorni svet in upravo.

Nadzorni svet SID banke (v nadaljevanju: NS SID banke) nadzoruje vodenje poslov SID banke, njegove pristojnosti pa so navedene v statutu SID banke. Med drugim sprejema strateške usmeritve SID banke, daje soglasje k določitvi poslovne politike in finančnega načrta banke ter soglasja k poslom, določenim v statutu SID banke. NS SID banke daje soglasje tudi k vsakemu poslu, ki ga banka sklepa v zvezi z varnostnimi rezervami, zaradi katerega se doseže oziroma preseže 10 odstotkov oziroma vsakih nadaljnjih 5 odstotkov sredstev varnostnih rezerv, odobrenih posamezni osebi oziroma skupini povezanih oseb, kot jo definira bančna zakonodaja. Člani NS SID banke so imenovani za obdobje petih let³³.

Uprava SID banke ima lahko v skladu s statutom največ tri člane, od katerih se eden imenuje za predsednika uprave banke. Imenuje jo NS SID banke za dobo petih let. Uprava SID banke potrebuje soglasje NS SID banke za zadeve, ki jih določata zakon in statut, če pa NS SID banke zavrne soglasje, lahko uprava zahteva, da o soglasju odloči skupščina. V skladu s statutom lahko uprava SID banke imenuje različne odbore in komisije ter druge organe banke, zlasti pa kreditni in likvidnostni odbor ter Komisijo za upravljanje z bilanco, lahko pa ustanovi tudi poseben razvojni svet kot posvetovalno telo uprave.

Od 1. 1. 2007 je predsednik uprave SID banke mag. Sibil Svilan, član uprave pa Jožef Bradeško.

³⁰ SID banka je pridobila 50-odstotni delež v osnovnem kapitalu, kot tudi polovico glasovalnih pravic v družbi Prvi faktor, faktoring družba, d. o. o., Ljubljana v letu 2002, drugi družbenik je Nova Ljubljanska banka, d. d. (v nadaljevanju: NLB).

³¹ Faktoring je praviloma dolgoročen posel. Običajno se izvaja kot odkup terjatev z regresom, vendar pomeni tudi spremljanje bonitete kupca in vodenje odprtih postavk odstopnika terjatev.

³² Do tega dne so bili ustanovitelji CMSR: CMSR, vlada, Gospodarska zbornica Slovenije in NLB.

³³ V obdobju, na katero se nanaša revizija, so NS SID banke predsedovali: mag. Stanislava Zadavec Capriolo od 1. 1. do 18. 9. 2008, dr. Andrej Bajuk od 18. 9. do 21. 11. 2008, mag. Mitja Gaspari od 21. 11. 2008 do 23. 4. 2009 in Andreja Kert od 23. 4. 2009 do 5. 4. 2012, od 5. 4. 2012 do 21. 2. 2013 Matej Runjak in od 21. 2. 2013 Monika Pintar Mesarič.

2. UGOTOVITVE

2.1 Vrste poslov v imenu in za račun Republike Slovenije

SID banka je v obdobju od leta 2008 do leta 2011 v imenu in za račun Republike Slovenije izvajala naslednje vrste poslov:

- zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov,
- posle PIO,
- jamstveno shemo Republike Slovenije za pravne in za fizične osebe in
- poročta Republike Slovenije za investicije.

Iz Poročila SID banke o izvrševanju javnih pooblastil za leto 2009 je razvidno, da je SID banka v skladu s podeljenim pooblastilom za pripravo in spremljavo izdanih poročtev na podlagi določil 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF-D)³⁴ pripravila vse potrebne tehnične podlage za izvajanje predvidenih aktivnosti in obravnavala prvo vlogo, začasni ukrep pa je od takrat do 31. 12. 2010 izvajalo Ministrstvo za finance (povezava s točko 2.3.5 tega poročila).

Iz Poročila o izvrševanju javnih pooblastil SID banke za leto 2010 in za leto 2011 izhaja, da je SID banka pričela s pripravami za ustrezno izvajanje ZVO-1C, vendar sistemska ureditev še ni dopuščala natančne opredelitve vseh aktivnosti in nalog, niti samega izvajanja pooblastil SID banke (povezava s točko 2.3.7 tega poročila).

2.2 Uspešnost izvajanja poslov

Pri ocenjevanju uspešnosti izvajanja poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 smo preverili:

- ali so bili cilji za izvajanje poslov, ki so jih določili vlada, Ministrstvo za finance in SID banka, opredeljeni na ustrezen način (kriteriji po metodi SMART)³⁵ in
- ali so bili cilji za izvajanje poslov SID banke doseženi.

Pri opredelitvah ciljev smo preverjali uporabo kriterijev metode SMART:

- določljivost: cilji so preprosti, razumljivi, vsaka definicija je nedvoumna; zahtevana je ustrezna stopnja natančnosti, ki zagotavlja ustrezen usmeritev k rezultatom;

³⁴ Uradni list RS, št. 109/08.

³⁵ Angl.: *Specific* (določljivi), *Measurable* (merljivi), *Achievable* (dosegljivi), *Relevant* (pomembni), *Timed* (časovno določeni).

- merljivost in preverljivost: cilji so zastavljeni tako, da je njihovo doseganje mogoče meriti s kazalniki in indikatorji za spremljanje doseganja ciljev in je mogoče informacije o dosežkih tudi preveriti;
- dosegljivost: cilji upoštevajo dejansko stanje na posameznem področju in možnost razvoja, pri čemer upoštevajo tako notranje kot tudi zunanje dejavnike, ki lahko vplivajo na zmožnost doseganja zastavljenih ciljev;
- pomembnost: cilji so pomembni in vodijo k doseganju strateških in boljših poslovnih rezultatov, spodbujajo boljše delovanje in družbeni napredek;
- časovna opredeljenost: doseganje želenih sprememb je časovno opredeljeno.

Proučili smo ustreznost opredeljenih ciljev v sprejetih protikriznih ukrepih vlade v letih 2008 in 2009, predlogu proračuna Ministrstva za finance v posameznem letu in letnih načrtih SID banke (v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2007 do leta 2010, v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2009 do leta 2013 in v letnem operativnem planu SID banke za leto 2010 in za leto 2011)³⁶ in ali so se pri opredelitvi ciljev zasledovali cilji, ki so bili predvideni v predlogih predpisov.

Uspešnost doseganja ciljev smo ocenjevali za vsako vrsto posla, ki ga je SID banka izvajala v imenu in za račun Republike Slovenije.

2.2.1 Zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov pred nemarketabilnimi riziki

ZZFMGP je bil sprejet z namenom, da se:

- zagotovijo ustrezne možnosti in sredstva in
- ustrezno regulira in spodbudi ponudba finančnih instrumentov zavarovanja in financiranja, ki bi pozitivno vplivali na:
 - internacionalizacijo slovenskega gospodarstva,
 - povečan izvoz,
 - neposredne investicije slovenskega gospodarstva v tujini ter s tem na gospodarsko rast in razvoj slovenskega gospodarstva, ugodne plačilnobilančne učinke, zagotovila bi se tudi uspešno gospodarjenje s finančnimi sredstvi države in drugimi zavarovalnimi zmogljivostmi ter uspešno delovanje shem zavarovanja in financiranja, ki bi bile na voljo slovenskemu gospodarstvu pri njegovem prodoru in nastopanju na tujih trgih.

³⁶ Strateške cilje in usmeritve poslovanja po poslovnih področjih je SID banka določila v akcijski strategiji za štiriletno obdobje in jo vsako leto posodobila za naslednje štiriletno obdobje. V obdobju od leta 2008 do leta 2011 je SID banka spremenila pristop k načrtovanju in opredelitvi letnih ciljev izvajanja poslov, ker je operativne cilje za implementacijo veljavne akcijske strategije določila v letnih operativnih planih za leti 2010 in 2011. Za leti 2008 in 2009 letnih ciljev ni določila. Sprejela je poslovno politiko in finančni načrt za leto 2008, v katerem je opredelila poslovne politike po posameznih poslovnih področjih na podlagi ciljev iz Akcijske strategije za obdobje od leta 2007 do leta 2010, in letno poslovno politiko in letni operativni plan posameznih organizacijskih enot za leto 2009, ki je vseboval načrt konkretnih aktivnosti za doseg ciljev, določenih v Akcijski strategiji od leta 2009 do leta 2013.

Temeljni cilji, kot so bili opredeljeni v predlogu ZZFMGP³⁷, so bili:

- zagotavljati udeležencem poslovnih transakcij ustrezno gospodarsko varnost, ki jo med drugim omogočajo tudi zagotovljena zadostna likvidnost za uspešno delovanje sheme zavarovanja in dostop do ustreznih virov sredstev ter možnost konkurenčnega nastopanja na tujih trgih, in
- dejavnost zavarovanja in financiranja izvajati ekonomsko učinkovito in pod učinkovitim nadzorom, ob ustrezni vlogi pristojnih državnih organov, v skladu z notranjimi in mednarodnimi pravili ter ob upoštevanju standardov varnega poslovanja.

Iz predloga ZZFMGP izhaja, da se uspešnost shem zavarovanja poslov mednarodne menjave odraža v zagotavljanju ustreznih zavarovalnih zmogljivosti in pogojih zavarovanja poslov mednarodne menjave. To pomeni, da morajo biti premije za to zavarovanje na dolgi rok zadostne, da pokrijejo vsaj plačane in neregresirane škode ter stroške tega poslovanja oziroma stroške uporabljenih sredstev za premostitev časovnega razkoraka med plačanimi škodami in premijskimi dohodki oziroma razliko med obrestmi, doseženimi pri dolžniku, in plačanimi obrestmi na sredstva za izplačilo škod.

Pojasnilo SID banke

Premije za to zavarovanje morajo biti zadostne na dolgi rok, to je več kot 10 do 15 let, v nekaterih primerih tudi več kot 20 let, saj se na ta način lahko izravnajo gospodarski in zavarovalniški cikli in tveganja. To je smisel nemarketabilnega zavarovanja, saj bi v nasprotnem primeru lahko uporabili aktuarske izračune marketabilnega oziroma komercialnega zavarovanja. V skladu s tem zavarovalnih dogodkov, zlasti pa premij in škod ni mogoče presojati z vidika treh ali štirih let, načelo rentabilnosti poslovanja pa v tem primeru ni enako kot v primeru presojanja drugih finančnih rezultatov.

2.2.1.a 18. 12. 2008 je vlada sprejela prvi paket ukrepov za blažitev posledic finančne krize. S temi ukrepi je želela ohraniti zaupanje varčevalcev v finančni sistem in zagotoviti tudi nemoteno kreditno aktivnost ter solventnost finančnega sistema. Iz gradiva k predlogu sklepa vlade³⁸ izhaja, da je sklop finančnih ukrepov zajemal dva ukrepa: izdajo poroštev in dajanje posojil države. Namen izvajanja teh ukrepov je bil preventiven, s ciljem preprečiti širjenje sekundarnega učinka finančne krize na druge sektorje gospodarstva. Oba ukrepa sta bila izvedbeno operativna z dnem sprejema uredbe o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu ZJF³⁹ in Uredbe o merilih in pogojih za dajanje posojil po 81.a členu Zakona o javnih financah.

2.2.1.b Ministrstvo za gospodarstvo in SID banka sta pripravila kratkoročne ekonomske ukrepe:

- ukrep izvajanja pozavarovalne sheme za zavarovanje kreditov za mala in srednja podjetja⁴⁰ in
- ukrepe za spodbujanje izvoznih aktivnosti podjetij:
 - sprostitev limitov za nemarketabilna zavarovanja izvoznih kreditov in investicij v imenu in za račun Republike Slovenije (varnostne rezerve se povišajo za 55.000.000 evrov);

³⁷ Predlog ZZFMGP, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 74/03.

³⁸ Gradivo Ministrstva za finance (Ukrepi države za blažitev posledic finančne krize) k predlogu sklepa vlade z dne 18. 12. 2018.

³⁹ Veljavna od 6. 12. 2008 (povezava s točko 2.3.5 tega poročila).

⁴⁰ Iz gradiva Ministrstva za finance izhaja, da se bodo posli izvajali "z namenom zagotovitve pospeševanja kreditiranja malih in srednjih podjetij z ocenjenim učinkom 150.000.000 evrov v letu 2009. Pozavarovanje se bo izvajalo s kritjem varnostnih rezerv (ni učinka na proračun)".

- povečanje obsega zavarovanih izvoznih poslov in neposrednih investicij v tujino predvsem za nemarketabilne rizike na najmanj 1.000.000.000 evrov;
- povečanje pokritosti izvoza z zavarovanji Skupine SID banka nad 17 odstotki; posli se bodo izvajali s kritjem varnostnih rezerv brez učinka na proračun;
- financiranje in zavarovanje že začelih investicij v tujini z namenom zmanjšanja škod zaradi odloga/ustavitve investicij; zavarovalni posli so kriti z varnostnimi rezervami;
- uvedba dodatnih oblik zavarovanj; zavarovanje garancij za kritje izvedbenega rizika in zavarovanje priprave na izvoz; posli se bodo izvajali s kritjem varnostnih rezerv in
- spodbude vstopu na novorastoče trge (predvsem tiste z nadpovprečnimi stopnjami rasti in tiste, ki so geografsko blizu) z ugodnim financiranjem in zavarovanjem novih rizikov; predviden učinek se bo pokazal šele v enem letu ali dveh letih z novim izvozom v te države v vrednosti približno 10–15 odstotkov celotnega izvoza; posli se bodo izvajali s kritjem varnostnih rezerv, učinek na proračun bo le v primeru večjih škod.

2.2.1.c Cilji protikriznih ukrepov vlade in ocena ustreznosti opredelitve ciljev na podlagi kriterijev metode SMART so predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Cilji protikriznih ukrepov vlade in ocena ustreznosti opredelitve ciljev

Vsebina cilja	Kriteriji metode SMART				
	Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
Cilj finančnih ukrepov: preprečitev širjenja sekundarnega učinka finančne krize na ostale sektorje gospodarstva	✓	×	o	✓	✓
Cilj kratkoročnih ekonomskih ukrepov: spodbujanje izvoznih aktivnosti podjetij	✓	o	o	✓	✓

Legenda: ✓ – Večina ciljev protikriznih ukrepov, ki jih je izvajala SID banka, ima navedeno lastnost.

o – Polovica ciljev protikriznih ukrepov, ki jih je izvajala SID banka, ima navedeno lastnost.

×

Vir: gradivo za sejo vlade z dne 18. 12. 2008.

Iz ocene ciljev protikriznih ukrepov izhaja, da sta bila cilja:

- časovno opredeljena, določljiva in pomembna in
- nemerljiva in delno dosegljiva, ker njunega doseganja ni mogoče v celoti ocenjevati; delno merljiv je cilj spodbujanje izvoznih aktivnosti, ker sta bila za njegovo doseganje predvidena dva ukrepa: povečanje obsega zavarovalnih poslov, ki je bil določen vrednostno, in povečanje deleža izvoznih poslov, ki bo pokrit z zavarovanji SID banke in je bil določen v odstotku.

Pojasnilo SID banke

Glede na to, da sta cilja nemerljiva in neocenljiva, ju SID banka težko dosega, saj njunega doseganja ni mogoče v celoti ocenjevati.

V letu 2009 je bilo načrtovano izplačilo z računa finančnih terjatev in naložb Ministrstva za finance za povečanje varnostnih rezerv SID banki (povezava s točko 2.3.1.1 tega poročila). V predlogu prvega rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2009⁴¹ je bil dolgoročni cilj glavnega programa *Pospeševanje in podpora gospodarski dejavnosti* (v okviru katerega je bila SID banka uvrščena v podprogram *Povečevanje konkurenčnosti*) povečanje izvoza in slovenskih investicij v tujini. Uspešnost se bo merila s povečevanjem obsega izvoznih poslov in izhodnih investicij, ki so zavarovane v imenu in za račun Republike Slovenije. Načrtovan je bil znesek povečanja varnostnih rezerv za 10.000.000 evrov⁴². Ocena ustreznosti opredelitve cilja na podlagi kriterijev metode SMART je predstavljena v tabeli 2.

Iz obrazložitve predloga drugega rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 izhaja, da zahteva globalna finančna kriza od ponudnikov uradne (državne) podpore na področju zavarovanja izvoznih poslov nov pristop glede odgovorov na nove potrebe gospodarstva, kar podjetjem in bankam omogoča ohranjanje konkurenčnosti in tržnih deležev na mednarodnem trgu. Zaradi ukrepov vlade in pričakovanega povečanega obsega škod se zagotovijo dodatna sredstva za varnostne rezerve v znesku 10.000.000 evrov. Da bi ohranili konkurenčni položaj slovenskega gospodarstva, se za varnostne rezerve SID banke zagotavljajo dodatna sredstva.

Tabela 2: Ocena ustreznosti opredelitve cilja iz predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2009 za povečanje varnostnih rezerv

Cilj	Kriteriji metode SMART				
	Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
Povečanje izvoza in slovenskih investicij v tujini	✓	×	✓	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
 o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
 × – cilj nima navedene lastnosti.

Vir: gradivo za sejo vlade z dne 17. 6. 2009.

Iz ocene ustreznosti opredelitve cilja (tabela 2) izhaja, da je bil pomemben in časovno opredeljen, vendar ni bil merljiv oziroma preverljiv, ker ni bil opredeljen kazalnik merjenja in njegovega doseganja ni mogoče ocenjevati.

2.2.1.d Razen v letu 2009, ko je Ministrstvo za finance načrtovalo izplačilo varnostnih rezerv in cilje zavarovalnih poslov, je v ostalih letih cilje izvajanja zavarovalnih poslov določilo v bilanci odhodkov v okviru programa, v katerem so bila načrtovana izplačila za izvajanje poslov PIO (tabela 6). Glede na merila

⁴¹ Vlada ga je sprejela 26. 2. 2009.

⁴² Vlada ga je sprejela 17. 6. 2009.

za ocenjevanje doseganja ciljev (povečanja slovenskega izvoza in pokritosti izvoza blaga z zavarovanji SID banke) smo primerjali realizacijo zavarovalnih poslov z načrtovanimi vrednostmi v vsakoletnem predlogu proračuna Republike Slovenije (tabela 6). Iz primerjave izhaja:

- v letu 2008 je realizacija poslov (914.000.000 evrov) za 2,4-krat preseгла načrtovano 5-odstotno letno rast glede na leto 2006, zato ocenjujemo, da je bil cilj dosežen;
- v letu 2009 se je glede na leto 2008 obseg zavarovalnih poslov povečal za 4,2 odstotka;
- v letu 2010 je pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka znašala 18,3 odstotka, s čimer je bil za 3,3 odstotne točke presežen načrtovani odstotek pokritosti izvoza za Skupino SID banka, ki je bil določen v letnem načrtu SID banke; ocenjujemo, da je bil cilj dosežen;
- v letu 2011 je pokritost izvoza blaga z zavarovanji SID banke znašala 2,31 odstotka, kar je le za 0,02 odstotne točke manj od načrtovanega odstotka; pokritost izhodnih investicij z zavarovanji SID banke je znašala 8,02 odstotka, kar je za 0,06 odstotne točke manj od načrtovanega odstotka; cilj je bil dosežen 99-odstotno.

2.2.1.e SID banka je načrtovala cilje izvajanja zavarovalnih poslov v akcijskih strategijah in letnih operativnih planih.

Pojasnilo SID banke

Akcijska strategija je interni dokument, ki je namenjen oblikovanju aktivnosti SID banke tako, da lahko dosega najboljše učinke, skladne s svojo zakonsko in nadzorniško podlago. Uporabljena metodologija je interni način merjenja uspešnosti izvajanja strategije z namenom določanja prednostnih ciljev glede na razmere, ne pa glede na zmanjše cilje, ki jih opredeljuje vlada in Ministrstvo za finance v svojih dokumentih, ki se ne nanašajo vedno na SID banko. SID banka jo uporablja v svojem notranjem dialogu z nadzornim svetom, med upravo in oddelki ter medoddelčno. Pri tem so cilji načrtno ambiciozno zastavljeni in opremljeni z naborom uteži po posameznih ciljih. Kot merilo za uspešno delovanje je veljalo 70-odstotno izpolnjevanje ciljev glede na vse določene cilje.

V akcijskih strategijah⁴³ SID banke so bili:

- cilji, za katere ocenjujemo, da je SID banka na njihovi podlagi zasledovala cilje iz predloga ZZFMGP:
 - povečanje števila koristnic zavarovalnih shem, preverjanje možnosti razpršitve rizikov, vzdrževanje pozitivnega poslovnega izida zavarovalne sheme in doseganje praga rentabilnosti pri zavarovanju za državni račun;
 - cilji in usmeritve, ki so se nanašali na razvijanje novih produktov in izvajanje politik⁴⁴; njihovega doseganja ni mogoče ocenjevati, ker niso bila določena merila doseganja;
- cilji, za katere ocenjujemo, da so bili povezani z izvajanjem protikriznih ukrepov vlade (povezava s priložo 2), in sicer obseg zavarovalnih poslov⁴⁵ in pokritost izvoza z zavarovanji SID banke, in
- drugi cilji: opredelitev ključnih novih izvoznih trgov in priprava paketa spodbud za pospešitev izvoznih aktivnosti, vodenje aktivne politike zavarovanja in razvijanje novih produktov in nadaljevanje

⁴³ Tabeli v priloži 2.

⁴⁴ Zagotavljanje ustrezne višine varnostnih rezerv, tekoče preverjanje rezultatov poslovanja, zagotavljanje ustrezne višine provizije, zagotavljanje konkurenčnosti slovenskih izvoznikov in investitorjev, podpiranje slovenskih izvoznikov in drugi cilji (povezava s priložo 2).

⁴⁵ Razen za leto 2008, za katerega vrednost obsega zavarovalnih poslov ni bila načrtovana.

z uvajanjem novih produktov na področju domačih rizikov in aktivno nadaljevanje z izvajanjem vladnih ukrepov za interventno delovanje ter ostali cilji⁴⁶.

V letnih načrtih (operativnih planih) SID banke za leti 2010 in 2011 so bili:

- cilji, za katere ocenjujemo, da je SID banka na njihovi podlagi zasledovala cilje ZZFMGP⁴⁷:
 - dva cilja: zaračunavanje izvoznih premij, ki bodo pokrivale izplačane škode in administrativne stroške izvajanja shem, ter načrtovanje presežka prihodkov nad odhodki v poslovnem izidu varnostnih rezerv; oba izpolnjujeta kriterije metode SMART;
 - cilj: izvajanje poslov po pogodbeno dogovorjeni proviziji, ki bo zagotovila pokrivanje stroškov poslovanja, razvoj strokovnih služb in doseganje praga rentabilnosti na dolgi rok; ta cilj je pomemben in časovno opredeljen, vendar ni določljiv, merljiv in dosegljiv, ker nima opredeljenih meril za preverjanje njegovega doseganja, ni dovolj natančno določen in ne zagotavlja ustreznih usmeritev k (uspešnemu) doseganju ali k doseganju drugih ciljev izvajanja zavarovalnih poslov;
- cilji, za katere ocenjujemo, da so povezani z izvajanjem protikriznih ukrepov vlade:
 - dva cilja: načrtovani obseg zavarovalnih poslov in investicij in doseganje ter pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka; oba sta izpolnjevala kriterije metode SMART in
 - cilji: posredovanje v primeru umika zasebnih pozavarovateljev na podlagi prijave in odobritve Evropske komisije, dopolnitev produkta pozavarovanja izvoznih terjatev na marketabilnih trgih, predlog uvedbe zavarovanja kreditov za pripravo na izvoz in razvojnega zavarovanja, pobude za opredelitev ključnih trgov in priprava paketa spodbud; ti cilji so določljivi, dosegljivi, pomembni in časovno opredeljeni, vendar niso merljivi, ker niso bila opredeljena merila za ocenjevanje njihovega doseganja;
- drugi cilji: nadaljevanje prakse delovanja prek pozavarovalnih shem, preverjanje možnosti razpršitve rizikov na področju zavarovalnih poslov in nudenje potrebne podpore vladnim institucijam pri preverjanju potencialnih učinkov ter poslov na državni proračun; vsi so bili dosegljivi, pomembni in časovno opredeljeni, vendar niso bili določljivi in merljivi, ker niso dovolj natančno določeni in niso opredeljena merila za preverjanje njihovega doseganja.

SID banka⁴⁸ je pri določanju ciljev v akcijskih strategijah in letnih operativnih planih delno sledila ciljem iz predloga ZZFMGP in ciljem protikriznih ukrepov vlade, ker:

- v akcijskih strategijah ni določila nobenega cilja za izvajanje aktivnosti, na podlagi katerih bi lahko dosegala (dolgoročni) cilj, določen v predlogu ZZFMGP, da bo s premijami pokrivala škode in stroške izvajanja zavarovalnih poslov; takšen cilj je določila v letnem operativnem planu za leti 2010 in 2011;

⁴⁶ Nekonkuriranje zasebnemu sektorju in ugotavljanje (ne)delovanja trga, sledenje procesu harmonizacije, sinergija obstoječih in novih dejavnosti, zagotavljanje konkurenčnosti slovenskih izvoznikov in investitorjev, preverjanje možnosti razpršitve rizikov in razvoj lastnega modela upravljanja z riziki, nudenje pomoči in podpore Ministrstvu za finance pri preverjanju potencialnih učinkov na državni proračun, nadaljevanje razvijanja odnosov s tujimi zavarovalnimi agencijami, vzpostavitev sistema ocenjevanja učinkov zavarovanja izvoznih kreditov (povezava s prilogo 2).

⁴⁷ Kot so bili opredeljeni v predlogu ZZFMGP, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 74 z dne 19. 9. 2003.

⁴⁸ V prilogi 2 so v štirih preglednicah predstavljeni cilji in ocena ustreznosti opredelitve posameznega cilja na podlagi kriterijev metode SMART iz Akcijske strategije SID banke za obdobje od leta 2007 do 2010, Akcijske strategije SID banke za obdobje od leta 2009 do 2013 in cilji iz letnih operativnih planov SID banke za leti 2010 in 2011.

- vrednosti obsega zavarovalnih poslov za leto 2008 ni načrtovala in
- pri aktivnostih na področju izvajanja protikriznih ukrepov:
 - v letnem operativnem planu za leti 2010 in 2011 je določila en cilj, ki se je nanašal na pozavarovalne sheme za mala in srednja podjetja, vendar ni bil merljiv, in
 - za uvedbo dodatnih oblik zavarovanj, zavarovanje novih rizikov, pripravo paketa spodbud za pospešitev izvoznih aktivnosti in aktivnega izvajanja vladnih ukrepov ciljev v nobenem letu ni določila na merljiv način.

Pojasnilo SID banke

Slovenski ekonomski prostor je majhen, če pa upoštevamo, da so v zavarovanje vključene le panoge, ki jih določajo navedene lastnosti, se število poslovnih subjektov, ki so potencialni zavarovanci, še dodatno zmanjša. Njihovo število in obseg posla nista tolikšna, da bi bilo mogoče predpostaviti, da pri obdelavi podatkov velja zakon o velikih številih. To je pojav, ki določa to dejavnost, in element, po katerem se SID banka loči od komercialnih kreditnih zavarovalnic, ki zavarujejo le kratkoročna tveganja. Zaradi te lastnosti ni mogoče napovedovati dogajanj na podlagi verjetnosti, ki temelji na preteklih dogodkih. Zamik ali odpoved oziroma realizacija enega posla lahko povzroči popolnoma drugačne rezultate, s tem pa tudi velike odmike od pričakovanega stanja. Pri postavljanju ciljev se SID banka zaveda te omejitve, zato so cilji postavljeni predvsem za ustrezno usmerjanje in koncentracijo virov za doseganje zelenega stanja. V takih okoliščinah je postavljanje smiselnih merljivih ciljev zelo omejeno. Obstajajo celo določene tuje izvozne kreditne agencije, ki nimajo načrta v obliki doseganja ciljnih številke, temveč za koordinacijo usmerjenega delovanja. Pojav izrednih dogodkov je element, ki poleg aktivnosti SID banke najbolj sooblikuje zavarovalne rezultate in zato je v skladu s tem treba presojati tudi dosežene zavarovalne številke. Cilji ZZFMGP se lahko tudi spreminjajo, tako v predlogu zakona (narodnogospodarski in strateški cilji, mednarodna pravila) kot v zakonu.

Primerjava med načrtovanim obsegom zavarovalnih poslov po letih z realizacijo je predstavljena v tabeli 3.

Tabela 3: Obseg načrtovanih zavarovalnih poslov in realizacija po letih

Št.	Postavka	Leto			
		2008	2009	2010	2011
1	Načrtovani obseg zavarovalnih poslov v letnih načrtih	ni načrtovano	več kot 1.000.000	1.250.000	1.500.000
2	Realizacija: obseg zavarovalnih poslov ⁴⁹	914.000	952.500	1.440.059	1.203.430
3=2-1	Razlika med realizacijo in načrtovanim obsegom	-	(47.500)	190.059	(296.570)
4=2/1	Indeks realizacije	-	95	115	80

Viri: Akcijska strategija SID banke za obdobje od leta 2007 do leta 2010, Akcijska strategija SID banke za obdobje od leta 2009 do leta 2013, letni operativni plan za leti 2010 in 2011 in Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

⁴⁹ Obseg zavarovalnih poslov vključuje vrednost vseh sklenjenih zavarovalnih poslov v posameznem letu: obseg vseh prevzetih in veljavnih obveznosti iz zavarovanja, aktivnega pozavarovanja in retrocesije, drugih poslov, garancij in drugih jamstev, danih na podlagi določil 2. člena ZZFMGP.

Iz primerjave izhaja, da je realizacija obsega zavarovalnih poslov:

- v letu 2009 predstavljala 95 odstotkov načrtovane vrednosti,
- v letu 2010 preseгла načrtovano vrednost zavarovalnih poslov za 15 odstotkov in
- v letu 2011 predstavljala 80 odstotkov načrtovane vrednosti.

2.2.1.f Glede na cilj, predviden v predlogu ZZFMGP, ki se nanaša na uspešno gospodarjenje s finančnimi sredstvi države, ocenjujemo, da je SID banka cilj dosegla, ker je v vseh letih (od leta 2008 do leta 2011) izkazovala presežek prihodkov nad odhodki v bilanci poslovnega izida varnostnih rezerv (oziroma računa varnostnih rezerv)⁵⁰, stanje varnostnih rezerv in vrednost kapitala SID banke sta se vsako leto (od leta 2008 do konca leta 2011) povečevala⁵¹.

SID banka je v letni operativni plan za leti 2010 in 2011 vključila cilj iz predloga ZZFMGP, da bo izvajala posle po pooblastilu po pogodbeno dogovorjeni proviziji, ki bo zagotovila pokrivanje stroškov poslovanja, razvoj strokovnih služb in doseganje praga rentabilnosti.

Pojasnilo SID banke

Provizija za izvajanje zavarovalnih poslov je bila nespremenjena od leta 2004, konec leta 2011 je bilo zaradi proračunskih omejitev z Ministrstvom za finance dogovorjeno znižanje provizije. SID banka je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zniževala stroške poslovanja, več pa bi bilo mogoče le ob znižanju kvalitete izvajanja storitev, kar pa bi povzročilo nedoseganje drugih ciljev pooblaščenih institucij. SID banka je že večkrat zaprosila za povečanje provizije, vendar ni bila uspešna oziroma njeni predlogi niso bili sprejeti, saj je Ministrstvo za finance vedno, sklicujoč se na proračunske omejitve in kerizo, prošnje zavrnilo. Ministrstvo za finance je po vseh teh letih želelo znižati provizijo SID banki in je to v letih 2012 in 2013 na izrecno zahtevo doseglo, kar je še poslabšalo prihodkovni položaj SID banke za državni račun. SID banka je bila dejansko prisiljena v delovanje za državni račun z negativnim rezultatom in prelivanjem sredstev iz poslovanja za lasten račun.

Na podlagi podatkov⁵² v letnih poročilih SID banke, evidenc SID banke in podatkov, ki jih je SID banka posredovala Ministrstvu za finance⁵³, smo v tabeli 4 primerjali podatke o zneskih prejete provizije za izvajanje zavarovalnih poslov z odhodki (vsi stroški) izvajanja poslov po letih.

⁵⁰ Povezava s prilogo 4.

⁵¹ Povezava s prilogo 1 in točko 2.3.1.1 tega poročila.

⁵² Odhodki vključujejo neposredne in posredne stroške, stroške dela, materiala, storitev in amortizacije. Podatki niso v celoti zanesljivi, ker smo med izvajanjem revizije ugotovili pomanjkljivosti pri izračunavanju in evidentiranju stroškov na SID banki, ki se nanašajo na izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije (povezava s točko 2.3.8 tega poročila).

⁵³ Povezava s točko 2.3.10 tega poročila.

Tabela 4: Prihodki in odhodki SID banke za izvajanje poslov zavarovanja

Št.	Postavka	Leto			
		2008	2009	2010	2011
1	Prihodki (znesek letne provizije brez DDV*) ⁵⁴	2.075.000	2.100.000	2.075.000	2.075.000
2	Odhodki (vsi stroški)	(2.359.000) ⁵⁵	(2.509.000)	(2.195.000)	(2.115.000)
3=1-2	Presežek/primanjkljaj pri izvajanju zavarovalnih poslov	(284.000)	(409.000)	(120.000)	(40.000)
4=2/3	Presežek odhodkov nad prihodki, v odstotkih	113,7	119,5	105,8	101,9

Opomba: * Davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV).

Viri: letna poročila SID banke za leta 2008, 2009, 2010 in 2011 in analitične evidence SID banke.

Iz primerjave podatkov v tabeli 4 izhaja, da kljub zniževanju odhodkov za izvajanje zavarovalnih poslov v obdobju od leta 2009 do leta 2011 provizija SID banki ni zadoščala za njihovo pokrivanje. Najnižji so bili odhodki v letu 2011 (za 15,7 odstotka nižji kot v letu 2009) in so za 1,9 odstotka presegli znesek prejete provizije. V letu 2009 so se odhodki glede na leto 2008 povečali za 6 odstotkov in za 19 odstotkov presegli znesek provizije.

2.2.2 Program izravnave obresti

2.2.2.a V obdobju od leta 2008 do leta 2011 je bil cilj za izvajanje poslov PIO vključen v bilanco odhodkov Ministrstva za finance in se je nanašal na proračunsko postavko, namenjeno izplačilu sredstev in provizije za izvajanje PIO. Cilj izvajanja poslov PIO je bil povečanje slovenskega izvoza in je bil v predlogu proračuna v obdobju od leta 2008 do leta 2010 vključen v podprogram *Povečevanje konkurenčnosti*, ki je bil sestavni del programa *Pospeševanje in podpora gospodarski dejavnosti*. V predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2011 je bil cilj večji izvoz in je bil vključen v podprogram *Spodbujanje tujih investicij in odprtosti gospodarstva*⁵⁶, ki je bil sestavni del programa *Spodbujanje rasti in razvoja podjetij*. Podatki o merilih za ocenjevanje doseganja ciljev in o realizaciji ciljev po letih so predstavljeni v tabeli 5. V tabeli 6 so predstavljeni cilji in ocene ustreznosti opredelitve cilja na podlagi kriterijev metode SMART.

⁵⁴ Prihodki vključujejo letni znesek provizije (brez DDV), ki jo je SID banka prejela na podlagi določil pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij, sklenjene na podlagi določil ZZFMGP z Ministrstvom za finance v letu 2004. 23. 12. 2011 je bila sklenjena nova pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij, v kateri je bilo določeno, katere vrste stroškov se bodo pokrivala iz provizije (povezava s točko 2.3.10 tega poročila).

⁵⁵ Odhodki vključujejo stroške izvajanja zavarovalnih poslov in stroške izvajanja poslov PIO.

⁵⁶ Zagotovitev sredstev za izvajanje PIO bo omogočila izvajanje financiranja slovenskih podjetij, spodbujanje srednjega in dolgoročnega izvoznega financiranja, izenačitev pogojev slovenskih izvoznikov na mednarodnem trgu, izboljšanje uspešnosti poslovanja kreditnih institucij, ki izvajajo izvozno financiranje, in slovenskih izvozno orientiranih družb ter uporabo instrumenta za učinkovito pospeševanje slovenskega izvoza in izhodnih investicij.

Ministrstvo za finance ni sledilo ciljem iz predloga ZZFMGP, ker ni opredelilo nobenega cilja, s katerim bi zasledovalo reguliranje in spodbujanje ponudbe instrumentov financiranja, neposredne investicije slovenskega gospodarstva v tujini, uspešno delovanje sheme financiranja, učinkovito izvajanje sheme financiranja in izvajanje financiranja pod učinkovitim nadzorom.

Tabela 5: Cilji v predlogu proračuna Republike Slovenije in podatki o doseganju ciljev

Leto/Merilo doseganja cilja	Doseganje cilja
Leto 2008 ⁵⁷ /Povečanje obsega zavarovanih izvoznih poslov 5-odstotna letna rast obsega zavarovanj glede na leto 2006 (350.000.000 evrov; načrtovana poraba za PIO 3.961.150 evrov, za provizijo PIO 2.461.516 evrov ⁵⁸).	Celoten obseg zavarovanih poslov (914.000.000 evrov) je presegel načrtovano 5-odstotno letno rast za 2,4-krat. PIO se ni izvajal (izplačilo za PIO 1.230.000 evrov in za provizijo 56.453 evrov).
Leto 2009 ⁵⁹ /Povečanje obsega zavarovanih izvoznih poslov. (Načrtovana poraba za PIO 2.150.000 evrov, za provizijo 287.956 evrov ⁶⁰ .)	Glede na preteklo leto se je obseg zavarovanih izvoznih poslov povečal za 4,2 odstotka. PIO se ni izvajal. (Izkazana poraba 500.000 evrov in 55.000 evrov za provizijo.)
Leto 2010 ⁶¹ /Povečanje deleža slovenskega izvoza, ki je zavarovan. Kazalec: plan ⁶² /realizacija. (Načrtovana poraba za provizijo PIO 500.000 evrov ⁶³ .)	Pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka je znašala 18,3 odstotka. Izveden je bil en posel PIO. (Poraba sredstev za provizijo PIO 85.827 evrov.)

⁵⁷ Vlada je predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2008 sprejela 28. 9. 2006.

⁵⁸ S predlogom sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2008, ki ga je vlada sprejela 29. 9. 2007, je bila znižana načrtovana poraba sredstev za PIO na 2.321.150 evrov (zaradi zagotavljanja sredstev za izvedbo drugih programov, ker je bilo ocenjeno, da zaradi znižanja sredstev programi povečevanja konkurenčnosti ne bodo ogroženi, saj podjetja ne vlagajo zahtevkov po načrtovani dinamiki) in znižana načrtovana poraba za provizijo PIO na 1.797.684 evrov.

⁵⁹ Vlada je sprejela predlog proračuna za leto 2009 dne 29. 9. 2007.

⁶⁰ Predvidena poraba za PIO se je v predlogu drugega rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2009, ki ga je vlada sprejela 17. 6. 2009, znižala na 2.150.000 evrov zaradi varčevalnih ukrepov. Provizija za SID banko se je znižala na 1.487.958 evrov. Vsebovala je provizijo za posle PIO in za izvajanje jamstvene sheme.

⁶¹ Vlada je predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2010 in za leto 2011 sprejela 29. 9. 2009.

⁶² V letnem operativnem planu je imela SID banka določena cilj *dosegati pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka* in kazalnik merjenja uspešnosti *pokritost izvoza več kot 15-odstotna*. To je podrobneje predstavljeno v prilogi 2.

⁶³ S predlogom rebalansa proračuna za leto 2010, ki ga je vlada sprejela 10. 6. 2010, so se sredstva na podprogramu znižala za skupaj 2.461.655 evrov in na podlagi štirimesečne porabe je bila dana ocena za znižanje provizije v skupnem znesku 1.040.000 evrov ali 59,8 odstotka.

Leto/Merilo doseganja cilja	Doseganje cilja
Leto 2011/Pokritost izvoza blaga z zavarovanjem SID banke, ciljna vrednost 2,33 odstotka in pokritost izhodnih investicij z zavarovanjem SID banke, ciljna vrednost 8,08 odstotka. Višina odobrenih izvoznih kreditov za projekt PIO, ciljna vrednost 15.000.000 evrov in višina izvršenih izvoznih poslov na projektu PIO, ciljna vrednost 25.000.000 evrov. (Načrtovana višina nadomestila 1.800.000 evrov ⁶⁴ .)	Pokritost izvoza blaga z zavarovanji SID banke znaša 2,31 odstotka, pokritost izhodnih investicij z zavarovanji SID banke 8,02 odstotka. Ni bilo odobrenih izvoznih kreditov za projekt PIO. (Poraba sredstev za provizijo PIO 78.618 evrov.)

Viri: podatki iz predloga proračuna Republike Slovenije za leta 2008, 2009, 2010 in 2011 in podatki iz predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2008, 2009, 2010 in 2011⁶⁵.

Tabela 6: Ocena ustreznosti opredelitve cilja izvajanja PIO v predlogu sprejetega proračuna Republike Slovenije za posamezna leta

Leto/Cilj	Kriteriji metode SMART				
	Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
Leto 2008/Povečanje slovenskega izvoza	×	✓	✓	✓	✓
Leto 2009/Povečanje izvoza slovenskega gospodarstva	×	×	×	✓	✓
Leto 2010/Povečevanje izvoza slovenskega gospodarstva	×	×	×	✓	✓
Leto 2011/Večji izvoz	×	✓	×	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
× – cilj nima navedene lastnosti.

Vir: podatki iz predloga proračuna Republike Slovenije za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

⁶⁴ Deleži pokritosti izvoza so bili določeni v predlogu rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2011, ki ga je vlada sprejela 20. 7. 2011. Kot izhodiščna vrednost (vrednost preteklega leta) pokritosti izvoza blaga z zavarovanjem SID banke je bil določen delež 2,30 odstotka in za pokritost izhodnih investicij z zavarovanji SID banke je bila izhodiščna vrednost 7,96 odstotka. Izhodiščne vrednosti odobrenih izvoznih kreditov za projekt PIO so bile določene glede na izhodiščno leto 2009: višina odobrenih izvoznih kreditov v vrednosti 6.600.000 evrov in višina izvršenih izvoznih poslov v vrednosti 7.800.000 evrov in so bile določene v enakih zneskih kot v predlogu spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2011, ki ga je vlada sprejela 28. 9. 2010.

⁶⁵ Predlog Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008 je sprejela vlada 29. 9. 2009, za leto 2009 ga je sprejela 28. 9. 2010, za leto 2010 ga je sprejela 30. 9. 2011 in za leto 2011 ga je sprejela 4. 10. 2012.

Iz ocene ustreznosti opredelitve cilja izhaja:

- Cilj podprograma (povečanje izvoza) v nobenem letu ni bil dovolj natančno opredeljen, zato ni bil določljiv, ker ni razvidno, da bi se nanašal (zgolj) na posle PIO, za katere so bila načrtovana izplačila sredstev iz proračuna, ampak se je nanašal predvsem na izvajanje zavarovalnih poslov SID banke.
- V letih 2008, 2009 in 2010 cilj izvajanja poslov ni bil merljiv in dosegljiv, ker merilo njegovega doseganja ni bilo določeno tako, da bi bilo mogoče preverjati doseganje cilja (povečanje slovenskega izvoza) na podlagi podatkov o poslih PIO. SID banka⁶⁶ je Ministrstvu za finance za namen priprave predloga proračuna vsako leto posredovala podatke o vseh potencialnih zavarovalnih poslih in ne o načrtovanih poslih PIO, zato bi moralo Ministrstvo za finance pri odločanju glede ciljev in glede merila za doseganje cilja podrobneje proučiti pridobljene podatke SID banke in v predlogu proračuna Republike Slovenije jasno opredeliti, da se cilj nanaša tudi na posle zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov in ne zgolj na posle PIO⁶⁷.
- V letu 2011 je bil cilj merljiv, vendar ni bil dosegljiv in pri določitvi kazalnika Ministrstvo za finance ni izhajalo iz ustreznih podlag, saj je:
 - SID banka v preteklih treh letih (v obdobju od leta 2008 do leta 2010) realizirala le en posel PIO⁶⁸, v letu 2011 pa ni pričakovala učinka od teh poslov in
 - izhajalo iz podatkov o izvajanju poslov PIO iz leta 2009; iz dokumentacije SID banke pa izhaja⁶⁹, da je SID banka šele v letu 2010 uvrstila edini izvozni kreditni posel v projekt PIO; pri tem poslu je celotna glavnicna kredita znašala 6.639.000 evrov (SID banka je odobrila le polovico, to je 3.319.250 evrov, drugo polovico je odobrila NLB), kar je predstavljalo 27 odstotkov načrtovane ciljne vrednosti višine izvršenih izvoznih kreditov na projektu PIO, ki jo je za leto 2011 določilo Ministrstvo za finance (25.000.000 evrov).

2.2.2.b Iz podatkov o realizaciji cilja – povečanje slovenskega izvoza/izvajanje poslov PIO – iz vsakoletnega predloga sprejetega proračuna Republike Slovenije (tabela 7) izhaja, da:

- SID banka v letih 2008 in 2009 ni realizirala nobenega posla PIO in ni dosegla cilja, kljub temu da je v letu 2008 pridobila sredstva iz proračuna Republike Slovenije v znesku 1.230.000 evrov in v letu 2009 sredstva v znesku 500.000 evrov iz proračuna Republike Slovenije za ta namen;
- je SID banka v letu 2010 izvedla le en posel PIO, vendar ni razvidno, da bi prispevala tudi k doseganju cilja;
- SID banka v letu 2011 poslov PIO ni izvajala in ni dosegla načrtovane ciljne vrednosti odobrenih izvoznih kreditov za projekt PIO (15.000.000 evrov) in načrtovane ciljne vrednosti izvršenih izvoznih poslov na projektu PIO (25.000.000 evrov).

⁶⁶ SID banka je navedla, da vsi potencialni zavarovalni posli lahko predstavljajo tudi potencialne posle PIO (povezava s točko 2.3.10.3 tega poročila).

⁶⁷ Posli PIO v skladu z določilom druge alineje prvega odstavka 7. člena ZZFMGP predstavljajo enega od (dveh) vrst poslov financiranja mednarodne trgovine in investicij in ne enega od vrst zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov (povezava s točko 2.2.2 tega poročila).

⁶⁸ Na njegovi podlagi je SID banka izplačala sredstva za izravnavo obresti v letu 2010 v skupnem znesku 54.374 evrov, na dan 31. 12. 2010 pa je razpolagala s sredstvi rezerv za namen PIO v znesku 7.732.000 evrov.

⁶⁹ Povezava s točko 2.3.2 tega poročila.

Pojasnilo SID banke

SID banka je v letu 2011 izvajala PIO po sklenjenem poslu v letu 2010 in še naprej ponujala program izvoznikom in bankam, ni pa sklenila novih pogodb. Pridobitev sredstev rezerv PIO je bila nujen pogoj, da je SID banka lahko ponujala PIO tudi za večje posle, vendar pa glede na med drugim očitna predvidevanja upravičenih udeležencev programa glede gibanja obrestnih mer (zniževanje) in na nezainteresiranost tujih partnerjev za fiksne obrestne mere novih poslov ni uspela skleniti. Obseg poslov je bil predvsem zaradi velikega padca referenčnih obrestnih mer bistveno pod pričakovanji, kar se je odrazilo v nizkem povpraševanju po tovrstni zaščiti tveganj. PIO bi bilo glede na to smiselno ukiniti, vendar je ta produkt obveznost po ZZFMGP in brez odločitve vlade ni mogoče spreminjati izvajanja produkta.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Neizvajanje PIO je posledica zunanjih dejavnikov (splošne gospodarske razmere in s tem povezano padanje obrestnih mer ter s tem nezanimanje bank za izvajanje PIO). V obdobju od leta 2008 do leta 2014 je bil realiziran zgolj en posel. Po začetnem zanimanju poslovnih bank in podjetij in kljub osnovni privlačnosti ideje o fiksni obrestni meri z izravnalnim faktorjem je pri dogovarjanju financiranja izvoznih poslov interes upadel. Razlog je v zahtevi tega programa, ki opredeljuje natančno usklajena odplačila z vnapij sklenjenimi obrestnimi zamenjavami (swap posel)⁷⁰, kar predstavlja določeno oviro za banke. Med glavnimi razlogi za zmanjšan interes so tudi nadaljevanje ustaljene prakse bank in kupcev sklepati kredite po variabilni obrestni meri, dolgotrajnost sklepanja izvoznih poslov in njihova nerealizacija ter ostra konkurenca, s katero se izvozniki srečujejo na tradicionalnih izvoznih trgih. V kabinetu Ministrstva za finance se je v preteklih letih že večkrat razpravljalo o tem, ali je glede na navedeno PIO smiselno ukiniti, vendar je prevladalo mnenje, da je zaradi morebitnega pojava potreb po navedenih storitvah gospodarstva PIO smiselno obdržati. V preteklem letu se je zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev in zaradi nadaljevanja opisane situacije tehtala možnost morebitne začasne uporabe sredstev PIO za namene varnostnih rezerv.

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je 17. 3. 2015 pripravilo načrt aktivnosti, iz katerega izhaja, da bo do 25. 3. 2015 pripravilo predlog sprememb ZZFMGP in ga bo 7. 4. 2015 posredovalo v sprejem vladi. Predlog Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov (v nadaljevanju: predlog sprememb ZZFMGP) je Ministrstvo za finance posredovalo vladi 24. 7. 2015⁷¹, vlada je besedilo določila 28. 8. 2015 in ga 1. 9. 2015 posredovala državnemu zboru v sprejem. V predlogu sprememb ZZFMGP je predlagana prehodna določba, v kateri je določen skrajni rok 31. 12. 2015, do katerega SID banka sklepa nove posle PIO iz druge alineje 7. člena ZZFMGP.

2.2.2.c SID banka ciljev izvajanja poslov PIO v letnih načrtih ni določala vsako leto, kljub temu da je vsako leto sklenila novo pogodbo z Ministrstvom za finance za izvajanje teh poslov in so bila sredstva za ta namen načrtovana v proračunu Republike Slovenije (tabela 5). SID banka je:

- določila en cilj v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2007 do leta 2010: realizirati prve konkretne posle za PIO; na podlagi kriterijev metode SMART (tabela 1, priloga 2) smo ocenili, da je bil cilj časovno opredeljen in pomemben, vendar:
 - ni bil merljiv oziroma preverljiv in ni bil dosegljiv, ker ni bilo določeno merilo za preverjanje njegovega doseganja (število poslov, vrednost ali odstotek) in ni mogoče ocenjevati uspešnosti njegovega doseganja, in

⁷⁰ Zamenjava obrestnih mer (*Interest Rate Swap – IRS*) je zavezujoč dogovor med dvema pogodbenima strankama, v katerem ena stranka zamenja z drugo stranko eno vrsto plačila obresti za drugo na določeno navidezno glavnico za določeno obdobje.

⁷¹ 16. 4. 2015 je Ministrstvo za finance posredovalo predlog sprememb ZZFMGP v medresorsko usklajevanje in 3. 7. 2015 še v javno obravnavo.

- ni bil določljiv, ker ni bila opredeljena vsebina realizacije (oziroma ni bil opredeljen sprejem odločitve o uvrstitvi prvih kreditnih poslov med posle PIO ali niso bili opredeljeni prvi zaključeni posli PIO);
- določila en cilj v letnem operativnem planu za leto 2010: sklenitev vsaj dveh pogodb, ki so podlaga za sklepanje poslov na podlagi PIO; na podlagi kriterijev metode SMART smo ocenili (tabela 3, priloga 2), da je cilj časovno opredeljen, merljiv, dosegljiv in pomemben, vendar ni določljiv, ker ni dovolj natančno opredelil, katere pogodbe so bile pri določanju ciljev upoštevane kot osnova za sklepanje poslov PIO (ali zavarovalne pogodbe ali sklenjene pogodbe PIO).

2.2.2.d Ocenjujemo, da SID banka pri določanju ciljev izvajanja poslov PIO ni sledila vsem opredeljenim ciljem v predlogu ZZFMGP, ker:

- za leto 2011 ciljev za izvajanje poslov PIO ni določila;
- ob letnem načrtovanju od leta 2008 do leta 2010 ni opredelila ciljev, na podlagi katerih bi spremljala spodbujanje ponudbe financiranja (projekta PIO), neposredne investicije slovenskega gospodarstva v tujini, uspešnost delovanja sheme in učinkovito izvajanje dejavnosti financiranja (PIO).

2.2.2.e V letni operativni plan za leti 2010 in 2011 je SID banka vključila cilj iz predloga ZZFMGP (tabela 3 in 4, priloga 2), da bo izvajala posle po pooblastilu po pogodbeno dogovorjeni proviziji, ki bo zagotovila pokrivanje stroškov poslovanja in razvoj strokovnih služb in doseganje praga rentabilnosti. V tabeli 7 smo primerjali podatke o zneskih prejete provizije za izvajanje poslov PIO in stroške izvajanja po letih.

Tabela 7: Prihodki in odhodki SID banke za izvajanje poslov PIO

Št.	Postavka	Leto			
		2008	2009	2010	2011
1	Prihodki (znesek letne provizije brez DDV) ⁷²	56.000	55.000	88.000	78.000
2	Odhodki (vsi stroški) ⁷³	ni podatka	56.000	121.000	48.000
3=1-2	Presežek/primanjkljaj pri izvajanju poslov PIO	-	(1.000)	(33.000)	30.000
4=2/3	Presežek odhodkov nad prihodki, v odstotkih	-	101,8	137,5	61,5

Viri: letna poročila SID banke za leta 2008, 2009, 2010 in 2011 in analitične evidence SID banke.

⁷² Vključuje: enkratno nadomestilo od vrednosti glavnice posameznega na novo odobrenega posla, upravljavsko provizijo in enkratno nadomestilo za pokrivanje stroškov od vrednosti glavnice posameznega na novo odobrenega kredita (povezava s točko 2.3.2 in točko 2.3.10.4 tega poročila).

⁷³ Odhodki vključujejo neposredne in posredne stroške, stroške dela, materiala, storitev in amortizacije.

Pojasnilo SID banke

ZZFMGP ne predpisuje pogojev za ustreznost poslov, ki se lahko vključujejo v PIO, in pogojev za ustreznost poslov za zavarovanje in/ali financiranje. Pogoje predpisuje OECD v svojem aktu Sporazum o uradno podprtih izvoznih kreditih za posle z odplačilno dobo dve leti in več. Pri tem so pogoji za zavarovanje enaki pogojem za PIO. To pomeni, da so vsi izvozni posli, ki so potencialni za zavarovanje, hkrati tudi potencialni za vključitev v PIO. SID banka ne vodi evidence o načrtovanih zavarovalnih poslih in o načrtovanih poslih PIO. Evidentirani posli v SID banki imajo lahko status potencialnega posla, status posla v obravnavi in status realiziranega posla. Podatki, poslani na Ministrstvo za finance, ki so se nanašali na potencialne zavarovalne posle, so hkrati predstavljali tudi potencialne posle za PIO. Na ta program so vplivali dogajanje na trgu ter velike omejitve pri padanju obrestnih mer. Zato slovenska podjetja v zadnjih letih niso več koristila tega instrumenta in SID banka ni mogla spodbuditi tovrstnega povpraševanja. Vrednost tega programa je relativno nizka (7 do 8 milijonov evrov) v primerjavi s celotnim deležem posla v imenu in za račun države v posameznih letih (1,3 do 1,7 milijarde evrov) v tem obdobju, kar predstavlja od 0,2 do 0,4 odstotka.

SID banka poslov PIO v letih 2008, 2009 in 2011 ni realizirala, v letu 2010 je realizirala en posel. Iz podatkov o prihodkih in odhodkih izvajanja poslov PIO (tabela 8) izhaja, da so se odhodki v letu 2010 glede na leto 2009 povečali za več kot dvakrat in za 37,5 odstotka preseglji znesek nadomestil. Nadomestila za izvajanje poslov PIO so v letu 2011 zadoščala SID banki za pokrivanje stroškov njihovega izvajanja, ko so se odhodki glede na leto 2010 znižali za 60 odstotkov in so predstavljali 61,5 odstotka prejetih nadomestil.

2.2.3 Jamstvene sheme za pravne in fizične osebe

2.2.3.a 19. 2. 2009 je vlada sprejela drugi paket protikriznih ukrepov⁷⁴, ki je vključeval ukrep za zmanjšanje tveganj bank za kreditiranje podjetij, in sicer jamstveno shemo bankam za splošno kreditiranje podjetij. Cilj ukrepa je bil izboljšati ponudbo kreditov podjetjem z zmanjšanjem kreditnih tveganj bank, za kar naj bi se zagotovila sredstva do višine 1.000.000.000 evrov v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna. V tabeli 8 je predstavljena ocena ustreznosti opredelitve cilja na podlagi kriterijev metode SMART.

Tabela 8: Ocena ustreznosti opredelitve cilja

Vsebina cilja	Kriteriji metode SMART				
	Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
Izboljšanje ponudbe kreditov podjetjem z zmanjšanjem kreditnih tveganj bank prek SID banke	✓	×	×	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
 o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
 × – cilj nima navedene lastnosti.

Vir: gradiva za sejo vlade z dne 19. 2. 2009.

⁷⁴ Paket protikriznih ukrepov je bil razvojno naravn, usmerjen v spodbujanje kreditne aktivnosti bank in izboljšanje likvidnosti podjetij, ker je bila kreditna aktivnost bank še vedno zmanjšana.

Iz ocene ustreznosti opredelitve cilja izhaja, da je bil časovno opredeljen, določljiv in pomemben, vendar ni bil merljiv in ne dosegljiv, ker niso bila opredeljena merila in njegovega doseganja ni mogoče ocenjevati. Cilj ni bil dosegljiv, ker niso bili pridobljeni ustrezni podatki o ponudbi kreditov podjetjem pred začetkom njegovega izvajanja, ki bi se primerjali s podatki po zaključku izvajanja cilja in bi se na njihovi podlagi ugotovilo, ali je bilo doseženo izboljšanje ponudbe kreditov bank zaradi zmanjšanja kreditnih tveganj bank.

Vlada je na podlagi sprejetih protikriznih ukrepov v drugem paketu sprejela predloge zakonov in določila⁷⁵:

- cilj predloga ZJShemRS je bil omogočiti gospodarskim družbam lažjo pridobitev likvidnih sredstev za financiranje vlaganj v investicije in obratna sredstva; predvideno je bilo, da bodo banke bolj naklonjene dajanju kreditov zaradi prvovrstnega zavarovanja in bo sproščen 'kreditni krč'; banke bodo motivirane za dajanje kreditov ne samo zaradi delnega prevzema tveganj s strani države, ampak tudi zato, ker bo te kredite mogoče uporabiti za zavarovanje obveznosti bank pri zadolževanju pri Evropski centralni banki; predlog sprememb ZJShemRS (predlog ZJShemRS-A) je dopolnil definicijo prejemnikov pomoči v obliki državnih jamstev, uvedel možnosti pridobitve državnega jamstva tudi za podjetja, ki nimajo kvalitetnega zavarovanja, vendar ob plačilu višje premije, in določil sankcije za banke v primeru kršitev zakona, in
- cilj predloga ZJShemFO je bil omogočiti:
 - najem kreditov osebam, ki so v začasnem delovnem razmerju in bi si lahko rešile stanovanjski problem,
 - najem reprograma kredita osebam, ki so zaradi gospodarske krize izgubile zaposlitev in ne morejo najeti kreditov ali so prisiljene zmanjšati svojo potrošnjo,
 - spodbudo prebivalstvu k običajnemu obsegu trošenja ter k premagovanju 'krča v potrošnji' in
 - ohranjanje običajne ravni potrošnje tistih skupin prebivalstva, ki so s krizo najbolj prizadete (osebe, ki so začasno izgubile delo, in zaposleni za določen čas), oziroma tistih skupin, katerih kupna moč je nižja od potrebnega obsega njihove potrošnje zaradi njihovih značilnosti (mlade družine); s to shemo bi se pomembno povečala njihova kupna moč.

2.2.3.b Cilji izvajanja jamstvenih shem za pravne in fizične osebe so bili opredeljeni v predlogu sprejetega proračuna Republike Slovenije za leta 2009, 2010 in 2011, v okviru programa *Pospješevanje in podpora gospodarski dejavnosti* in podprograma *Povečevanje konkurenčnosti*. Za leto 2011 so bili cilji, povezani z unovčitvami jamstev, združeni s cilji dodelitve in unovčitve individualnih poroštev za pravne osebe (na podlagi ZPFIGD) in so predstavljeni v tabeli 14. Cilji izvajanja jamstvenih shem in podatki o realizaciji ciljev so predstavljeni v tabeli 9⁷⁶. Preverjali smo, ali so bili cilji izvajanja jamstvenih shem opredeljeni v skladu s kriteriji metode SMART (tabela 10).

⁷⁵ Predlog Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije (Poročevalec Državnega zbora, št. 35/09 z dne 20. 3. 2009) in Predlog Zakona o jamstveni shemi za fizične osebe (Poročevalec Državnega zbora, št. 94/09 z dne 13. 7. 2009).

⁷⁶ Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2009 je bil objavljen 17. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 19/11), Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2010 in Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011 sta bila objavljena 14. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 13/13).

Tabela 9: Cilji v predlogu proračuna Republike Slovenije za leta 2009, 2010 in 2011 za izvajanje jamstvenih shem in podatki o realizaciji

Leto/Cilj	Merilo doseganja cilja	Realizacija
Leto 2009/Povečanje kreditne aktivnosti bank najmanj v višini, kot bodo odobrena jamstva po ZJShemRS.	Merilo ni določeno. Načrtovana poraba za vsa nadomestila SID banki znaša 1.200.000 evrov. Načrtovana sredstva za unovčitve jamstev znašajo 3.238.173 evrov.	Izvedenih sedem avkcij za pravne osebe in dve avkciji za fizične osebe. Poraba: 81.000 evrov za provizije, unovčitev jamstev ni bilo.
Leto 2010/Izboljšanje likvidnosti podjetij, omilitev posledic gospodarske krize za fizične osebe in izpolnitev jamstvenih in poroštenih obveznosti.	Obseg kreditov pred in po uveljavitvi jamstvene sheme za pravne in za fizične osebe. Pravočasno plačevanje jamstvenih obveznosti, ki se odraža v plačilu nižjih zamudnih obresti. Načrtovana poraba za unovčitve jamstev za obe jamstveni shemi znaša 23.607.267 evrov v računu finančnih terjatev in naložb. Načrtovana poraba za provizije za obe jamstveni shemi v bilanci odhodkov znaša 1.740.000 evrov ⁷⁷ .	Izvedenih osem avkcij za pravne osebe in štiri avkcije za fizične osebe. Vrednosti unovčenih jamstev za pravne osebe znašajo 3.711.261 evrov in za fizične osebe 172.036 evrov. Porabljena sredstva za provizijo skupaj za obe jamstveni shemi znašajo 528.000 evrov.
Leto 2011/Izboljšanje likvidnosti podjetij, omilitev posledic gospodarske krize za fizične osebe in izpolnitev jamstvenih in poroštenih obveznosti.	Obseg kreditov pred in po uveljavitvi jamstvene sheme za pravne in za fizične osebe. Načrtovani stroški za izvajanje obeh jamstvenih shem znašajo 1.540.000 evrov.	Jamstva se niso dodeljevala. Porabljena sredstva za provizijo skupaj za obe jamstveni shemi znašajo 781.535 evrov.

Viri: podatki iz predloga sprejetega proračuna Republike Slovenije za leta 2009, 2010 in 2011 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2009, 2010 in 2011.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Pri teh ukrepih je šlo za protikrizne ukrepe, katerih glavni cilj je bil sproščanje 'kreditnega krča' in zagon gospodarstva, s tem pa preprečevanje stečajev družb in večanja števila brezposelnih. Cilj o izkoriščenosti kvote oziroma cilja o unovčitvah poroštev in jamstev je težko določiti za dve leti vnaprej, to je za obdobje priprave predloga proračuna. Ministrstvo za finance ne razpolaga z informacijsko podporo, s katero bi lahko delalo poglobljene analize stanja v slovenskem gospodarstvu, da bi lahko ocenilo, koliko podjetij bo dejansko zaprosilo za jamstvo (in s tem porabilo kvoto) in kakšno je stanje v podjetjih, iz česar bi bila razvidna morebitna tveganja in ali lahko pride do unovčitve poroštev. Zato je bilo z zakonom pooblastilo preneseno na SID banko, da skupaj s poslovnimi bankami izvede ukrep, saj imajo SID banka in poslovne banke kreditne

⁷⁷ V predlogu rebalansa proračuna Republike Slovenije je bila provizija v skupnem znesku znižana za 1.040.000 evrov. V zvezi z izvajanjem jamstvenih shem je iz obrazložitve sprejetega rebalansa proračuna razvidno, da se je povpraševanje po kreditih na podlagi jamstvene sheme izvajalo z zamikom, zato naj bi se z zamikom izvajalo tudi plačilo provizije.

oddelke in bonitetne oddelke za spremljanje komitentov. Pri pripravi zakona so bili cilji zastavljeni zgolj na podlagi ocene. Ministrstvo za finance se je na tej podlagi odločilo, da za posle v zvezi z izvajanjem jamstvenih shem in ZPFIGD pooblasti SID banko, ki razpolaga z ustreznim kadrom. Pri določanju merila za doseganje cilja pravočasnega plačevanja jamstvenih in poroštenih obveznosti so se upoštevale zamudne obresti, do katerih bi lahko prišlo zaradi postopkov obdelave zahtevka za unovčitev pri SID banki, nepravočasnega prejema zahtevka na Ministrstvu za finance, tehnično-operativnih postopkov pri pripravi in podpisovanju odredb za plačilo, nepravočasnega prejema odredb v računovodstvu in zaradi tehnično-operativnih postopkov pri obdelavi odredb v računovodstvu in posredovanju v plačilni promet ter drugih razlogov.

Tabela 10: Ocena ustreznosti opredelitve ciljev v sprejetem proračunu Republike Slovenije za leti 2009 in 2010

Št.	Leto/Cilj	Kriteriji metode SMART				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
Leto 2009/						
1.	Povečanje kreditne aktivnosti bank najmanj v višini, kot bodo odobrena jamstva po ZJShemRS	✓	✓	×	✓	✓
Leto 2010/						
1.	Izboljšanje likvidnosti podjetij	✓	×	×	✓	✓
2.	Omilitev posledic gospodarske krize za fizične osebe	✓	×	×	✓	✓
3.	Izpolnitev obveznosti izplačila jamstva za pravne in za fizične osebe	✓	×	✓	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
 o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
 × – cilj nima navedene lastnosti.

Vir: gradiva za sejo vlade z dne 17. 6. 2009 in z dne 10. 6. 2010.

Iz ocene ustreznosti opredelitve ciljev izhaja:

- vsi cilji so bili določljivi, pomembni in časovno opredeljeni;
- cilji, določeni za izvajanje obeh jamstvenih shem v letu 2010, niso merljivi, čeprav je bil kazalnik merjenja določen, vendar Ministrstvo za finance ni razpolagalo z ustreznimi podatki (o obsegu kreditov pred uvedbo jamstvenih shem), da bi lahko preverjalo doseganje cilja; izpolnitev obveznosti izplačila jamstva za pravne in fizične osebe je dosegljiv cilj, vendar nemerljiv, ker vrednosti zamudnih obresti Ministrstvo za finance ni moglo določiti; takšen cilj ni ustrezen, ker je pravočasno plačevanje obveznosti države iz proračuna predpisano v četrtem odstavku 22. člena Zakona o izvrševanju proračuna za leti 2010 in 2011⁷⁸, ki določa, da lahko minister za finance predpiše krajši plačilni rok (krajši od 30 dni, ki velja za investicije po situacijah ali transfere) v drugih primerih, kadar je to

⁷⁸ Uradni list RS, št. 99/09.

potrebno za zagotovitev gospodarnega in učinkovitega razpolaganja s proračunskimi sredstvi, da se lahko prepreči gospodarska škoda, ki bi nastala, če se plačilo ne bi izvršilo v krajših rokih⁷⁹; če je Ministrstvo za finance že pri pripravi proračuna za leto 2010 ocenilo, da bo zaradi prekratkih rokov (določenih v zakonu oziroma v navodilih, ki jih je predlagalo oziroma sprejelo) lahko prihajalo do zamud zaradi operativnih postopkov bodisi na Ministrstvu za finance bodisi na SID banki (in s tem celo do obračunavanja in plačevanja zamudnih obresti iz proračuna Republike Slovenije), bi moralo ponovno proučiti ustreznost zakonskih rokov in po potrebi predlagati spremembe zakonskih določil oziroma navodil.

Kljub nemerljivo opredeljenim ciljem je vlada soglašala s predlaganimi cilji izvajanja jamstvenih shem Ministrstva za finance.

2.2.3.c V okviru računa finančnih terjatev in naložb je bil v sprejetem proračunu Republike Slovenije za leto 2010 predviden načrtovani znesek unovčitve državnih poroštev in jamstev za zapadle neplačane obveznosti iz obresti in glavnice kreditov dolžnikov (18.634.656 evrov⁸⁰), za katere so bila dana državna poroštva in jamstva in za katere je obstajala velika verjetnost, da bo država pozvana k plačilu. Načrtovani znesek se je v predlogu rebalansa proračuna povečal za 27 odstotkov na 23.607.267 evrov⁸¹, ker naj bi v drugi polovici leta zapadla v izplačilo jamstva iz obeh jamstvenih shem (za pravne in fizične osebe).

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Med Ministrstvom za finance in SID banko so potekali razgovori v zvezi z ocenjevanjem porabe sredstev za izvajanje jamstvenih shem in izdajo poroštev po 86.a členu Zakona o javnih financah⁸² (v nadaljevanju: ZJF). Stroškovnik SID banke za izvajanje 86.a člena ZJF je predstavljal izhodišče za Ministrstvo za finance za določitev nadomestila SID banki za izvajanje jamstvenih shem, pri tem je upoštevalo tudi informacije drugih izvajalcev javnih pooblastil. SID banka je posredovala informacije v zvezi z višino glavnice posameznega kredita, zavarovanega z jamstvom Republike Slovenije, kar je

⁷⁹ V pogodbah o jamstvu, ki so bile sklenjene med SID banko in poslovno banko, je bilo glede unovčitve jamstva določeno, da banka zahtevke za unovčitev jamstva naslovi na SID banko najkasneje v roku 30 delovnih dni po posamezni neizpolnitvi obveznosti kreditojemalca iz kreditne pogodbe. Rok za poplačilo zapadlega in neporavnane kredita iz seznama kreditov je osem delovnih dni.

⁸⁰ Vključuje ocenjen znesek unovčitev za poroštva po Zakonu o merilih in postopku za dajanje poroštev Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 21/95) in po Zakonu o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah (Uradni list RS, št. 110/02) v skupnem znesku 6.341.899 evrov, oceno unovčitev po ZJShemRS v znesku 10.750.000 evrov, oceno unovčitev po ZJShemFO v znesku 1.000.000 evrov in rezervo v višini 3 odstotkov (542.757 evrov) od skupnega ocenjenega zneska vseh unovčitev.

⁸¹ Pri ocenjevanju unovčitev za pravne osebe so bili upoštevani podatki, pridobljeni od (P) [redacted] (P), o odstotkih verjetnosti neplačila glede na bonitetni razred, v katerega je bila vključena pravna oseba; (P) [redacted]

[redacted] (P). Osnova za izračun je bila vrednost porabljenih kvote za jamstva po bonitetnih razredih. Pri fizičnih osebah je Ministrstvo za finance samo določilo 50-odstotno verjetnost neplačila za kreditojemalce iz 6.č člena ZJShemFO in 1-odstotno verjetnost neplačila za kreditojemalce iz 6.a, 6.b in 6.c člena ZJShemFO.

(P) – poslovna skrivnost po Zakonu o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13.

⁸² Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

bila podlaga za pripravo proračuna ali rebalansa proračuna Republike Slovenije. Ob pričetku izvajanja jamstvenih shem stroški izvajanja niso bili znani, zato niso bili vključeni v proračun. Ministrstvo za finance še ni razpolagalo s podatkom o tem, koliko jamstev bo izdano, zato je bilo načrtovanje unovčitev oteženo. Ministrstvo za finance je izhajalo iz predpostavke verjetnosti neplačila dolžnikov, ki jo je ocenila NLB. Podatek je Ministrstvo za finance pridobilo ustno, po telefonu. Prakso povečanja ocene unovčitev je Ministrstvo za finance uvedlo samo in jo uporabi vsako leto. Razlog za to je v oteženem ocenjevanju možnih unovčitev poroštev in jamstev (ni informacijske podpore za analize, kadrovska okrnjenost, spremembe variabilnih obrestnih mer in drugo).

Pri načrtovanju ocenjene vrednosti unovčenih poroštev in jamstev Ministrstvo za finance ni izhajalo iz ustreznih podlag, ker je pri določanju ocene uporabilo njeno povečanje za 3 odstotke (kot rezervo od načrtovanih sredstev) brez obrazložitve ali analiz. Tako pridobljeni podatek je Ministrstvo za finance uporabilo tudi pri pripravi proračuna za leti 2010 in 2011.

2.2.3.d V predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2011 (tabela 14) je bil določen kazalnik delež unovčenih poroštev in jamstev, ki se primerja s stanjem poroštev in jamstev konec predhodnega obračunskega obdobja, povečanega za morebitne zneske unovčenih poroštev in jamstev, ki so bili izdani v tekočem obračunskem obdobju, izraženo v odstotkih. Delež unovčenih poroštev in jamstev naj bi bil v posameznem obračunskem obdobju v višini manj kot 10 odstotkov. Ocenjujemo, da je bil cilj dosežen, ker je konec leta 2011 stanje unovčenih jamstev za pravne in fizične osebe znašalo skupaj 20.833.742 evrov, kar je 0,3 odstotka stanja poroštev in jamstev na dan 31. 12. 2010, ki je znašalo 7.750.000.000 evrov.

Pojasnilo SID banke

SID banka je aktivno sodelovala pri pripravi ZJShemRS in Uredbe o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije⁸³ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju ZJShemRS), vendar pa je zakon državni zbor sprejel z drugačno vsebino, kot je predlagala SID banka, saj so bili v zakonodajnem postopku, zlasti pa v državnem zboru, vneseni komitenti bonitetne ocene C. To je bistveno spremenilo celotno strukturo zakona, zlasti pa oceno možnosti nastalih škod, ki se je povečala za skoraj 25 odstotkov.

2.2.3.e V obdobju od leta 2009 do konca leta 2011 je SID banka določila naslednje cilje izvajanja jamstvenih shem⁸⁴:

- po uveljavitvi ZJShemRS in ZJShemFO ni določila ciljev za izvajanje jamstvenih shem za leto 2009;
- en cilj je določila v januarju 2010 v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2010 do leta 2013: aktivno nadaljevati z izvajanjem vladnih ukrepov za interventno delovanje – zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema v skladu s potrebami in z vlogo SID banke, ki jo določi vlada, in z izvajanjem proticikličnih ukrepov;
- v letnem operativnem planu za leto 2010 je SID banka v okviru drugih področij delovanja določila:
 - v skladu z zakonsko določenimi limiti je na razpolago še za 993.000.000 evrov jamstev iz jamstvenih shem za podjetja in fizične osebe, ki pa jih SID banka zaradi njihove narave (SID banka izvaja le tehnično podporo) ne upošteva v skupni številki razpoložljivih spodbujevalnih potencialov: 741.000.000 evrov sredstev v jamstveni shemi za pravne osebe in 252.000.000 evrov sredstev v jamstveni shemi za fizične osebe;

⁸³ Uradni list RS, št. 105/11.

⁸⁴ Cilji po letih in ocene ustreznosti opredelitve ciljev glede na kriterije metode SMART so predstavljeni v prilogi 2.

- eksploatacija jamstvenih shem za podjetja in fizične osebe, ki jih SID banka izvaja kot agent za Republiko Slovenijo, bo odvisna predvsem od povpraševanja in s tem od odločitev pristojnega ministrstva o izvedbi nadaljnjih avkcij; SID banka je ocenila, da bo dejanska poraba bistveno manjša od zakonsko največje možne;

Ocenjujemo, da cilj izpolnjuje kriterije metode SMART, vendar ne sledi vsebini cilja protikriznega ukrepa. SID banka ni določila ciljev v zvezi z zakonskimi nalogami (aktivnostmi) pri izvajanju jamstvenih shem.

- v letnem operativnem planu za leto 2011 je SID banka določila cilj izvajanje določil ZJShemRS in ZJShemFO (naloge, vezane na spremljanje, unovčenje in izterjavo) in cilj preverjanje možnosti za nadaljevanje jamstvenih shem za podjetja tudi po letu 2010; na podlagi kriterijev metode SMART ocenjujemo, da sta bila cilja pomembna in časovno opredeljena, vendar nista bila:
 - merljiva in dosegljiva, ker niso bila opredeljena merila za ocenjevanje uspešnosti doseganja cilja in ni razvidno, kaj je SID banka v letu 2011 želela doseči glede na to, da je navedla le aktivnosti, določene v podzakonskih aktih (spremljanje, unovčevanje in izterjava jamstev), in
 - v celoti določljiva, ker niso natančno opredeljene naloge oziroma aktivnosti, povezane z izvajanjem določil v zakonskih in podzakonskih aktih ali z izvajanjem preverjanja možnosti za nadaljevanje jamstvenih shem;
- pri določanju ciljev izvajanja jamstvenih shem ni v celoti sledila zakonsko opredeljenim ciljem, ker ni natančno opredelila cilja za:
 - izvajanje jamstvene sheme za pravne osebe, s katerim bi sledila lažjemu pridobivanju likvidnih sredstev za pravne osebe z namenom financiranja investicij in obratnih sredstev, in
 - izvajanje jamstvene sheme za fizične osebe, s katerim bi sledila najemu posamezne vrste kreditov, premagovanju 'krča v potrošnji' in zagotavljanju običajne ravni potrošnje za določene skupine prebivalstva.

Pojasnilo SID banke

SID banka je pripravila dokumentacijo za banke, ki je morala biti objavljena na spletni strani SID banke do 23. 5. 2009, in je 15. 6. 2009 objavila povabilo k prvi avkciji na svoji spletni strani. Tako se je SID banka po 15. 6. 2009 posvetila izvajanju nalog za doseganje ciljev, ki so bili določeni v ZJShemRS, to je pridobivanje likvidnih sredstev za pravne osebe z namenom financiranja investicij in obratnih sredstev. SID banka formalno v akcijski strategiji in letnem operativnem planu za leto 2009 ni določila ciljev, saj so se določali v letu 2008, ko predpisi o jamstveni shemi še niso bili sprejeti. SID banka je v letnem operativnem planu za leto 2010 le navedla informacijo o prostem zakonskem limitu in ni določila cilja, da bosta obe jamstveni kvoti v celoti dejansko porabljena v letu 2010. Koriščenje kvote bi lahko bilo mogoče tudi kasneje, če bi se jamstvene sheme nadaljevale tudi v kasnejših letih.

Ne glede na to, da so bili predpisi o jamstveni shemi sprejeti šele v letu 2009, kar je bilo po sprejemu akcijske strategije in letnega operativnega plana za leto 2009, bi morala SID banka sprejeti dopolnitev akcijske strategije in letnega operativnega plana in določiti cilje izvajanja obeh jamstvenih shem.

2.2.3.f Na podlagi ciljev za izvajanje jamstvenih shem, ki jih je določila SID banka, njihovega doseganja v letih 2009, 2010 in 2011 ni mogoče ocenjevati, ker niso bili določeni na merljiv način oziroma niso bili določeni glede na aktivnosti, povezane z izvajanjem zakonsko določenih nalog SID banke, ampak

je bila določena le vrednost sredstev (zakonski limit) za dodelitev jamstvenih kvot v posamezni jamstveni shemi. V letu 2010 je bilo porabljeno:

- za pravne osebe 106.754.478 evrov jamstvene kvote (povezava s prilogo 8), kar je 14 odstotkov vrednosti, ki je bila predvidena v zakonu, in
- za fizične osebe 11.104.841 evrov (povezava s točko 2.3.4.2 tega poročila), kar predstavlja 3,2 odstotka vrednosti celotne razpoložljive jamstvene kvote, ki je bila določena v zakonu.

Pojasnilo SID banke

SID banka ni imela vpliva na uresničevanje ciljev zakona in je lahko le izvajala zahteve oziroma naloge, ki so bile določene z veljavnimi predpisi. Poraba kvot iz jamstvenih shem pomeni maksimalni dovoljeni obseg, dejanski obseg pa poleg zakonodajnega okvira določata tudi stanje povpraševanja in struktura tveganj, kar skupaj določa prag dolgoročne finančne vzdržnosti. Izrazit primer je kreditiranje fizičnih oseb za stanovanjske namene – v letu 2010 se je tovrstno kreditiranje celo pospešilo, presegalo je 20 odstotkov in je bilo med najhitreje rastočimi v Evropski uniji. Lahko bi celo začelo izrivati posojila podjetjem. V takem primeru je bilo nesmiselno, da bi SID banka na tem področju delovala še bolj spodbujevalno.

V tabeli 11 smo primerjali vrednosti dodeljene in vrednosti porabljene jamstvene kvote glede na zakonsko razpoložljivo jamstveno kvoto (razpoložljiva vrednost jamstev) do konca leta 2010.

Tabela 11: Vrednost dodeljenih in porabljenih sredstev za jamstvene sheme in primerjava z razpoložljivo vrednostjo jamstev na podlagi določil ZJShemRS in ZJShemFO

Postavka	Leto 2009	Leto 2010	Skupaj	Delež od razpoložljive vrednosti jamstev v odstotkih
	v tisoč evrih	v tisoč evrih		
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5) = (4)/razpoložljiva vrednost jamstev
Razpoložljiva vrednost jamstev za pravne osebe			1.200.000	
Vrednost dodeljene jamstvene kvote za pravne osebe ⁸⁵	509.000	300.400	809.400	67,5
Vrednost porabljene jamstvene kvote za pravne osebe	203.363	106.754	310.117	25,8
Razpoložljiva vrednost jamstev za fizične osebe			350.000	
Vrednost dodeljene jamstvene kvote fizičnim osebam ⁸⁶	38.400	46.500	84.900	24,3
Vrednost porabljene jamstvene kvote za fizične osebe	8.142	11.105	19.229	5,5

Vira: Letni operativni plan SID banke za leti 2010 in 2011, Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil za leto 2009 in za leto 2010.

⁸⁵ Povezava s točko 2.3.4.1 tega poročila.

⁸⁶ Povezava s točko 2.3.4.2. tega poročila.

Iz primerjave izhaja, da je bilo v letu 2009 in 2010 skupaj:

- dodeljenih jamstev za pravne osebe 67,5 odstotka razpoložljive jamstvene kvote in za fizične osebe 24,3 odstotka razpoložljive jamstvene kvote in
- porabljene jamstvene kvote za pravne osebe za četrtno razpoložljive jamstvene kvote in za fizične osebe le 5,5 odstotka razpoložljive jamstvene kvote.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Jamstvena kvota za pravne in za fizične osebe je ostala v veliki meri neizkoriščena, ker ni bilo zadostnega interesa za uporabo ponujenega instrumenta. ZJSbemRS in ZJSbemFO določata zneske maksimalnih dovoljenih obsegov jamstev in v teh mejah tudi maksimalni dovoljeni obseg dodeljenih jamstvenih kvot, dejanski obseg pa poleg zakonodajnega okvira določata tudi stanje povpraševanja in struktura tveganj, kar skupaj določa prag dolgoročne finančne vzdržnosti. Zato v evalvaciji uspešnosti SID banke ne more biti kriterij (za razliko ex-ante od poslovnih ciljev posameznih organizacijskih enot SID banke) poraba kvot iz jamstvenih shem, na katere SID banka ob nalogah, določenimi z zakonom in uredbo, ni imela vpliva.

2.2.4 Poroštva za investicije pravnim osebam

2.2.4.a Drugi paket protikriznih ukrepov vlade je vključeval ukrep individualna poroštva države za zadolževanje podjetij, katerega cilj je bila pomoč podjetjem pri pridobivanju kreditov v času zmanjšanja likvidnosti finančnega trga. Poroštveni potencial bi se zagotovil v zakonu, ki ureja izvajanje proračuna, in bi se predvidel v znesku do 500.000.000 evrov. V tabeli 12 je predstavljena ocena ustreznosti opredelitve cilja na podlagi kriterijev metode SMART.

Tabela 12: Ocena ustreznosti opredelitve cilja protikriznega ukrepa vlade

Vsebina cilja za ukrep zmanjšanja tveganja bank za kreditiranje podjetij	Kriteriji metode SMART				
	Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
Pomoč podjetjem pri pridobivanju kreditov v času zmanjšanja likvidnosti finančnega trga (ZPFIGD)	✓	✗	o	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
✗ – cilj nima navedene lastnosti.

Vir: gradiva za sejo vlade z dne 19. 2. 2009.

Iz ocene izhaja, da je bil cilj protikriznega ukrepa določljiv, pomemben in časovno opredeljen, vendar ni bil merljiv in v celoti dosegljiv, ker niso bila opredeljena merila za ocenjevanje njegovega doseganja. Vlada

je na podlagi protikriznega ukrepa določila besedilo predloga ZPFIGD in besedilo predloga sprememb ZPFIGD, v katerih so bili opredeljeni naslednji cilji:

- cilj sprejema ZPFIGD⁸⁷ je bil omogočiti gospodarskim družbam s sedežem v Republiki Sloveniji pridobitev kreditov za financiranje vlaganj v investicije, saj je bilo zaradi prvovrstnega zavarovanja, ki ga predstavlja državno poroštvo, predvideno, da bodo banke bolj naklonjene dajanju kreditov in bo s tem tudi sproščen 'kreditni krč', ki je nastal zaradi svetovne finančne krize;
- cilj sprejema sprememb in dopolnitev ZPFIGD v letu 2011⁸⁸ je bil razširiti možnosti podeljevanja poroštev Republike Slovenije ob hkratnem ustreznem zavarovanju poroštev in kapitalski ustreznosti družb, ki prosijo za poroštvo za obratna sredstva, s čimer naj bi bila omogočena nov zagon gospodarskim panogam in hitrejši izhod iz krize.

V Predlogu sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2011⁸⁹ in v Predlogu rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2011⁹⁰ je vlada v načrtu razvojnih programov v okviru dejavnosti izdajanja poroštev in jamstev države sprejela ukrep porošstva in jamstva z namenom priprave in izdajanja jamstev in poroštev za krepitev gospodarstva ter njihovo spremljanje in z namenom izpolnjevanja poroštvskih obveznosti. Načrtovan je bil neposredni učinek izvajanja jamstvenih shem in izdajanja poroštev po različnih zakonih in bo prispeval k doseganju rezultatov, kot so povečanje gospodarske aktivnosti, pospeševanje gospodarstva in izpolnitev obveznosti države v primeru unovčitev danih jamstev in poroštev. Kazalnik merjenja uspešnosti ukrepa in njegova realizacija sta predstavljena v tabeli 13. Ocena ustreznosti opredelitve cilja na podlagi kriterijev metode SMART je predstavljena v tabeli 14.

Tabela 13: Kazalnik merjenja za izvajanje jamstvenih shem in izdajanje poroštev in podatki o realizaciji za leto 2011

Kazalnik: ciljna vrednost v letu 2011, v odstotkih	Realizacija v letu 2011, v odstotkih
Delež izkoriščene kvote za izdajo poroštev: 30*	Delež izkoriščene kvote: 3,73**, od tega ZPFIGD 1,15
Delež unovčenih poroštev in jamstev: največ 10	Delež unovčenih jamstev: 0,27

Opombi: * Kumulativni znesek izdanih poroštev se primerja s kvotami, določenimi v zakonih, razen v zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za posamezni leti, in je izražen v odstotkih.

** Iz obrazložitve zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 izhaja, da je bila kumulativna izkoriščenost poroštvskih kvot naslednja: Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save⁹¹ (v nadaljevanju: ZPKEPS) 50,48 odstotka, ZPFIGD 1,15 odstotka, EIB – Cotonou II 0,63 odstotka in Evropski reševalni sklad 3,23 odstotka. Kvote za ZPFIGD, EIB – Cotonou II in Evropski reševalni sklad so bistveno višje od kvote po ZPKEPS in po teh osnovah so se poroštva šele začela izdajati.

Vir: gradiva za sejo vlade z dne 28. 9. 2010, 20. 7. 2011 in 4. 10. 2012.

⁸⁷ Predlog ZPFIGD je vlada sprejela 6. 5. 2010.

⁸⁸ Predlog ZPFIGD-A je vlada sprejela 28. 7. 2011.

⁸⁹ Predlog sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2011 je vlada sprejela 28. 9. 2010.

⁹⁰ Predlog Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 je vlada sprejela 20. 7. 2011.

⁹¹ Uradni list RS, št. 20/04, 91/07, 87/11.

Tabela 14: Ocena ustreznosti opredelitve cilja iz predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2011

Vsebina cilja za ukrep porošstva in jamstva	Kriteriji metode SMART				
	Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
Povečanje gospodarske aktivnosti, pospeševanje gospodarstva in izpolnitev obveznosti države v primeru unovčitev poroštev in jamstev	x	✓	✓	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
 o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
 x – cilj nima navedene lastnosti.

Vir: gradiva za sejo vlade z dne 28. 9. 2010 in 20. 7. 2011.

Čprav so se aktivnosti za dodelitev individualnih poroštev za pravne osebe izvajale na SID banki že v letu 2010, Ministrstvo za finance ni določilo nobenega cilja za leto 2010. V letu 2011 ni v celoti sledilo zakonsko predvidenim ciljem, ker ni opredelilo nobenega cilja za:

- zagotavljanje gospodarskim družbam s sedežem v Republiki Sloveniji pridobivanja kreditov za financiranje vlaganj v investicije in
- sprostitev 'kreditnega krča' oziroma večjo kreditno aktivnost bank.

Iz ocene ustreznosti opredelitve cilja (tabela 14) izhaja, da je bil cilj merljiv, dosegljiv, pomemben in časovno opredeljen, vendar ni bil natančno opredeljen, ker niso bile opredeljene naloge oziroma aktivnosti, ki bi se nanašale na SID banko v povezavi z izvajanjem določil v zakonskih in podzakonskih aktih.

2.2.4.b Do konca leta 2011 je skupna vrednost odobrenih poroštev znašala 11.481.784 evrov, kar je bilo 1,15 odstotka razpoložljive zakonske kvote, ki je znašala 1.000.000.000 evrov. Glede na podatke SID banke o nadaljevanju dodeljevanja individualnih poroštev za pravne osebe tudi po letu 2011⁹² doseganja cilja iz predloga ZPFIGD do konca leta 2011 ni bilo mogoče ocenjevati.

2.2.4.c Na podlagi kazalnika, določenega za ocenjevanje doseganja cilja v predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2011, ocenjujemo, da cilj ni bil dosežen, ker ni bil uresničen načrtovani 30-odstotni delež izkoriščene kvote glede na zakonsko kvoto. Unovčitev poroštev na podlagi ZPFIGD v letu 2011 ni bilo, zato na podlagi skupnega kazalnika, ki je bil v predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2011 določen za unovčitve poroštev in unovčitve jamstev, doseganja cilja ni bilo mogoče ocenjevati.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Razpoložljiva zakonska kvota je ostala v veliki meri neizkoriščena, ker ni bilo zadostnega interesa za uporabo instrumenta in ker je bilo pomanjkanje potreb v gospodarstvu po takšnem instrumentu. Če bi želeli ugotoviti, ali je izvajanje jamstvenih shem in ZPFIGD dejansko sledilo ciljem, ki so bili opredeljeni v predlogu posameznih zakonov, in te cilje dosegalo, bi bilo

⁹² Iz letnega poročila SID banke za leto 2012 izhaja, da sta bili v letu 2012 dodeljeni dve poroštvu za dve investiciji v skupni vrednosti 4.500.000 evrov. Stanje poroštev Republike Slovenije na dan 31. 12. 2012 znaša 13.100.000 evrov.

treba narediti poglobljeno analizo dejanskega stanja v slovenskem gospodarstvu in gospodinjstvih pred izdajo zakonov in po nekaj letih, vendar v proračunu ni sredstev za tovrstne analize.

2.2.4.d V letnem operativnem planu za leto 2011 (povezava s prilogo 2) je SID banka načrtovala cilj eksploatacija izdanih državnih poroštev po ZPFIGD z oceno, da bo dejanska poraba nižja od zakonsko mogoče. Na podlagi kriterijev metode SMART ocenjujemo, da je bil cilj dosegljiv, pomemben in časovno opredeljen, vendar ni bil:

- določljiv, ker ni določal aktivnosti SID banke, na podlagi katerih bi zasledovala cilj, določen v predlogu ZPFIGD (omogočiti gospodarskim družbam pridobitev kreditov za financiranje vlaganj v investicije), in
- merljiv, ker ni bilo določeno merilo za ocenjevanje njegovega doseganja in doseganja ni mogoče ocenjevati.

Pojasnilo SID banke

SID banka formalno v akcijski strategiji in letnem operativnem planu za leto 2011 ni natančno opredelila določljivosti in merljivosti cilja, je pa dejansko izvajala cilj, določen v zakonu, to je omogočiti gospodarskim družbam pridobitev kreditov za financiranje vlaganj v investicije.

2.3 Učinkovitost izvajanja poslov

Za posle, ki jih je SID banka izvajala v imenu in za račun Republike Slovenije, smo preverili:

- ali je SID banka upoštevala ustrezne pravne in druge podlage pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije in na učinkovit način upravljala z danimi proračunskimi sredstvi;
- ali je Ministrstvo za finance spremljalo in nadziralo izvajanje poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije in
- ali je bila vlada učinkovita pri sprejemanju odločitev in pri spremljanju izvajanja sprejetih odločitev, povezanih s poslovanjem SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije.

Učinkovitost izvajanja poslov zavarovanja, PIO in jamstvenih shem smo ocenjevali na podlagi preveritve pravnih podlag za izvajanje poslov in podlag za dodelitev proračunskih sredstev za izvajanje poslov, na podlagi preveritve izkazovanja ločenih in preglednih evidenc o izvajanju poslov in na podlagi preveritve izvajanja nadzora nad posli SID banke.

2.3.1 Zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov

Preverili smo:

- ali je SID banka na pravnih in strokovnih podlagah ugotavljala potrebno višino varnostnih rezerv in predlagala njihovo povečanje;
- ali je SID banka na učinkovit način upravljala z varnostnimi rezervami;
- ali je Ministrstvo za finance proučilo predloge SID banke in spremljalo upravljanje z varnostnimi rezervami na SID banki;
- ali je vlada v skladu s pravnimi in strokovnimi podlagami odločala o varnostnih rezervah;
- ali je SID banka izvajala nadzor nad namensko porabo kreditov, za katere je sklepala zavarovalne police, in ali je o namenski porabi poročala Ministrstvu za finance;

- ali je Ministrstvo za finance usklajevalo podatke o zavarovalnih poslih s SID banko;
- ali je SID banka ločeno evidentirala zavarovalne posle in
- ali je Ministrstvo za finance proučilo način evidentiranja na SID banki.

Učinkovitost izvajanja poslov zavarovanja smo ocenjevali na podlagi preveritve podlag za določitev višine varnostnih rezerv, za upravljanje in nadzor nad sredstvi varnostnih rezerv, za spremljanje namenske porabe kreditov in za usklajevanje podatkov iz knjigovodskih evidenc.

SID banka na podlagi določil 2. člena ZZFMGP 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 in 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, ki se nanašajo zlasti na:

- terjatve, ki se nanašajo na mednarodno menjavo, prodajo blaga in storitev vključno s proizvodnjo in pripravo na prodajo ter investicije;
- blago, opremo in drugo premoženje ter pravice udeležencev mednarodnih poslovnih transakcij v tujini in
- financiranje, refinanciranje, predplačila ali odložena plačila, zavarovanje in druge varščine ter jamstva, dana v zvezi s posli iz prejšnjih alinej.

Zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov krije nemarketabilne komercialne in/ali nekomercialne rizike. To so tisti riziki, ki jih v skladu s predpisi zaradi njihove vrste in narave, lokacije, trajanja in drugih značilnosti zasebni pozavarovalni sektor ni pripravljen ali sposoben kriti. Pooblaščenca institucija lahko v zvezi s temi posli opravlja tudi spremljajoče storitve in sklepa druge posle, kot so posli upravljanja s premoženjem in riziki.

2.3.1.1 Varnostne rezerve za izvajanje dejavnosti zavarovanja

Potrebna sredstva za učinkovito izvajanje dejavnosti zavarovanja po ZZFMGP v skladu z določili prvega odstavka 4. člena ZZFMGP zagotovi SID banki Republika Slovenija v obliki denarnih sredstev, ki se uporabljajo za oblikovanje varnostnih in posebnih varnostnih rezerv, pri čemer se posebne varnostne rezerve lahko oblikujejo za kritje posameznih vrst rizikov ali zavarovalnih poslov. V pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij med SID banko in Ministrstvom za finance z dne 1. 12. 2004 je bilo dogovorjeno, da imajo varnostne rezerve značaj dolgoročne obveznosti SID banke do Republike Slovenije in se uporabljajo, povečujejo in zmanjšujejo v skladu s 4. členom ZZFMGP ter na podlagi določil 7., 8. in 9. člena Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij⁹³. SID banka mora pri banki, ki opravlja plačilni promet, odpreti poseben transakcijski račun varnostnih rezerv, na katerega prejema vplačila in s katerega opravlja izplačila iz poslov, ki jih opravlja po tej pogodbi, in na katerem vodi denarna sredstva varnostnih rezerv.

Na podlagi drugega odstavka 4. člena ZZFMGP se varnostne rezerve oblikujejo tudi iz plačanih premij, odpravnin, regresov in drugih prihodkov, ki jih pooblaščenca institucija kot zastopnica države ustvari s posli zavarovanja, pozavarovanja, retrocesije in drugimi posli in storitvami, s katerimi se udeležencem

⁹³ Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 60/99, 22/00, 67/01, 47/02.

mednarodne menjave zagotavlja kritje pred nemarketabilnimi riziki. Varnostne rezerve se oblikujejo tudi iz sredstev, ki jih pooblaščen institucija pridobi z upravljanjem s tem premoženjem in s prevzetimi riziki, iz proračuna Republike Slovenije, lahko pa tudi iz drugih virov in sredstev.

Četrty odstavek 4. člena ZZFMGP določa, da 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 na podlagi ZZFMGP.

Ministrstvo za finance je 8. 1. 2009 ugotovilo⁹⁴, da bi bilo treba pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij iz leta 2004 spremeniti, ker ni skladna z določili ZJF⁹⁵. Neskladnost je bila povezana s poravnavanjem obveznosti Republike Slovenije do SID banke, ker si je SID banka vsak mesec iz sredstev varnostnih rezerv pokrila provizijo, kar ni v skladu s petim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se morajo vsi prejemki in izdatki izkazovati v poslovnih knjigah proračuna v polnem obsegu brez medsebojnega poračunavanja. Zato naj bi Ministrstvo za finance v dodatku k pogodbi vključilo določilo, da se provizija plačuje iz proračuna.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Sklenitev nove pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij s SID banko pred koncem leta 2011 ni bila smiselna, ker so s SID banko še potekala usklajevanja določb pogodbe, povezana z višino nadomestila.

Ne glede na pojasnilo ocenjujemo, da Ministrstvo za finance ni ravnalo učinkovito, ker je, kljub temu da je na začetku leta 2009 ugotovilo neustreznost pogodbenih določil, šele 23. 12. 2011 sklenilo novo pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij s SID banko, s katero so bila določila glede plačevanja provizije SID banki spremenjena (povezava s točko 2.3.1.3 tega poročila). Na podlagi določil pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij z dne 23. 12. 2011 so varnostne rezerve sredstva Republike Slovenije na tujih računih, enako kot tudi druge oblike naložb sredstev varnostnih rezerv, ki jih SID banka vodi zunajbilančno, skladno s politiko upravljanja z varnostnimi rezervami (povezava s točko 2.3.1.1.2 tega poročila).

2.3.1.1.1 Predlogi SID banke za povečanje varnostnih rezerv

2.3.1.1.1.a Na podlagi določil šestega odstavka 4. člena ZZFMGP Republika Slovenija zagotavlja solventnost in likvidnost varnostnih rezerv glede na gospodarske možnosti in potrebe ter povpraševanje po zavarovalnih kritjih, glede na zavarovalne posle, sklenjene na podlagi tega zakona, škode in zavarovalne

⁹⁴ Ob obravnavi predloga SID banke za spremembo politike upravljanja z varnostnimi rezervami (povezava s točko 2.3.1.1.2 tega poročila).

⁹⁵ Računsko sodišče je v revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010* (št. 320-18/2010/258 z dne 27. 9. 2011) ugotovilo, da v poslovnih knjigah Proračuna Republike Slovenije poslovni dogodki, ki jih izvaja SID banka na podlagi določil ZZFMGP, niso evidentirani v skladu z določili 20. in 28. člena Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02) in da politika upravljanja s sredstvi varnostnih rezerv ni v skladu s sklenjeno pogodbo o ureditvi razmerij iz leta 2004, zato je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila zahtevalo, da Ministrstvo za finance sklene dodatek k pogodbi in izdela načrta aktivnosti, v katerem bodo določene odgovorne osebe, ki bodo zagotovile pravilno knjigovodsko evidentiranje poslovnih dogodkov.

zmogljivosti v obliki varnostnih rezerv. V obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 je SID banka Ministrstvu za finance in Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave podala več predlogov za povečanje varnostnih rezerv. Predloge SID banke, nakazilo na podlagi odločitve vlade in stanje varnostnih rezerv konec posameznega leta prikazuje tabela 15.

Tabela 15: Stanje sredstev varnostnih rezerv, nakazilo in predlogi za povečanje varnostnih rezerv

Postavka	Leto			
	2008	2009	2010	2011
Stanje na dan 1. 1.	102.965	109.896	120.039	124.219
Nakazilo iz proračuna Republike Slovenije	-	10.000	-	-
Stanje na dan 31. 12.	109.896	120.039	124.219	129.749
Predlogi SID banke za povečanje varnostnih rezerv	brez zneska	50.000	180.000	(21. 7. 2011) 50.000 (20. 12. 2011) 10.000

v tisoč evrih

Viri: letna poročila SID banke za leta 2009, 2010, 2011 in predlogi SID banke za povečanje varnostnih rezerv.

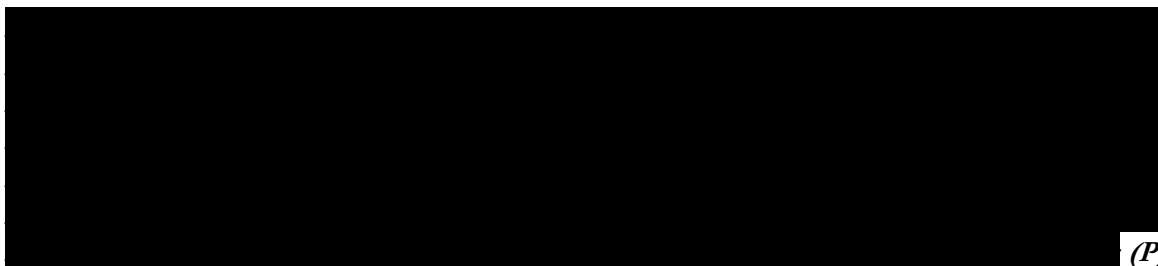
SID banka vseh predlogov za povečanje varnostnih rezerv ni ustrezno utemeljila:

- konec leta 2008 je SID banka ocenila, da je treba proučiti možnosti za povečanje obsega nastopa na tujih trgih, povečanje varnostnih rezerv pa je orodje, ki omogoča zmanjšanje geografske koncentracije izpostavljenosti na tujih trgih⁹⁶; Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je na seji sprejela sklep, da je treba proučiti možnosti za povečanje varnostnih rezerv; podatka o višini potrebnega povečanja varnostnih rezerv ali izračuna SID banka ni podala.

Pojasnilo SID banke

SID banka o svojem delu in rezultatih poslovanja redno poroča Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave in pristojnim ministrstvom (Ministrstvu za finance in Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo). V okviru mesečnih poročil o rezultatih poslovanja redno poroča tudi o stanju in gibanju varnostnih rezerv ter njihovi zadostnosti glede na najavljene posle. Enako je obveščanje potekalo tudi v letu 2008, s tem da je bilo to leto izjemno zaradi eskalacije svetovne finančne krize. Slovensko makroekonomsko okolje krize ni takoj ugotovilo, ker se negativni učinki niso takoj odražali v domačem gospodarstvu, pa tudi ne na vseh trgih Evropske unije oziroma Jugovzhodne Evrope kot glavnih trgov slovenskega gospodarstva. SID banka je na podlagi primera Lehman Brothers in dogajanj na globalni ravni ocenila, da se bo gospodarsko okolje po letu 2008 tako poslabšalo, da bo imelo velike dolgoročne negativne vplive na slovensko in svetovno gospodarstvo in da obstajajo velike možnosti nastanka večjih škod. Pri tem je izhajala iz analiz in ugotovitev Evropske centralne banke in drugih specializiranih ustanov za spremljanje in napovedi makroekonomskih gibanj ter iz strukture zavarovalnega portfelja. V tem okviru se je velik poudarek dalo nedelničarskim posojilom (81.900.000 evrov konec leta 2008 z visokim trendom rasti), ki so bila kot nov produkt uvedena na začetku leta 2008 in niso bila pozavarovana. Narava tega produkta je vnesla določeno stopnjo rizičnosti, za kar se je kasneje izkazalo, da so bila pričakovanja utemeljena. Poleg navedenega je v februarju 2008 v prostorih nakupovalnega centra Mercator v Beogradu eksplodirala bomba, ki je povzročila manjšo škodo. (P)

⁹⁶ Na trgih Ruske federacije, Srbije, Bosne in Hercegovine in Makedonije.



(P)

Opisani dogodki so vsekakor pomenili povečanje politične rizičnosti zavarovanih investicij in glede na veliko vrednost zavarovanih lastniških deležev bi lahko v primeru več terorističnih akcij prišlo do večjega obsega škod. Prav tako se je v drugi polovici leta 2008 začela intenzivno poglobljati tudi finančna kriza. Vsa ta dejstva je SID banka upoštevala pri pripravi predlogov za povečanje varnostnih rezerv kot edinega blažilca morebitnih nastalih škod in tako informacijo podala tudi Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave. Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je ob obravnavi stanja in dogajanja v letu 2008 enako kot SID banka ocenila, da obstaja velika verjetnost, da varnostne rezerve ne bodo zadostovale, če se bo kriza poglobljala, oziroma bo pribajalo do morebitnih terorističnih napadov. Zato se je odločila, da se Ministrstvu za finance poda predlog za povečanje varnostnih rezerv.

- vlada je ob nastopu finančne in gospodarske krize in ob pripravi programa protikriznih ukrepov⁹⁷ ugotovila, da bi bilo treba povečati varnostne rezerve v znesku 50.000.000 evrov in v drugem rebalansu proračuna predlagala povečanje varnostnih rezerv za 10.000.000 evrov; oktobra 2009 je SID banka predlagala Ministrstvu za finance nujno zagotovitev povečanja varnostnih rezerv za 50.000.000 evrov, kar je Ministrstvo za finance vključilo v predlog vladi, ki je 26. 11. 2009 sprejela sklep, da se SID banki zagotovi 10.000.000 evrov varnostnih rezerv. SID banka je oceno na dan 28. 10. 2009 oblikovala na podlagi znanih vrednosti o potencialnih in plačanih škodah na dan 30. 9. 2009⁹⁸, vendar je želela povečanje varnostnih rezerv v višjem znesku, ker je predvidevala povečanje povpraševanj po zavarovalnih poslih.

Pojasnilo SID banke

V letu 2009 je SID banka vso pozornost usmerila v nadaljnja dogajanja tako na področju gospodarskih gibanj in razvoja krize kot na področju novih povpraševanj in potencialnih škod, kar je oktobra 2009 privedlo do zahtevka po povečanju varnostnih rezerv, ki je bil utemeljen z natančnimi podatki o višini izplačanih in napovedanih škod (40.000.000 evrov), povpraševanju po pozavarovanju (200.000.000 evrov), povpraševanju po nedelničarskih posojilih (140.000.000 evrov) ter povečanem povpraševanju po ostalih standardnih produktih. Zato je bil v interesu upravljanja tveganj slovenskega gospodarstva v času rastoče finančne in gospodarske krize in v skladu s sklepi Komisije za pospeševanje mednarodne menjave podan predlog za povečanje varnostnih rezerv za 50.000.000 evrov. Na začetku leta 2009 je bilo samo za Skupino Cimos in Skupino Mercator v različnih fazah obravnave za 231.500.000 evrov obsega zavarovanja investicij, od tega 122.000.000 evrov zavarovanja nedelničarskih posojil. V povezavi s posli, obravnavanimi v letu 2009, ki se nanašajo na zavarovanja nedelničarskih posojil Skupine Cimos, je bilo izplačano za 36.300.000 evrov škod. (P)

(P)

⁹⁷ Prvi paket protikriznih ukrepov je sprejela v decembru 2008 in drugi paket v februarju 2009 (povezava s točkama 2.2.1 in 2.2.3 tega poročila).

⁹⁸ Na dan 30. 9. 2009 so škode znašale skupaj 42.724.378 evrov: potencialne škode so znašale 36.694.392 evrov, škode v obravnavi so znašale 6.003.452 evrov in plačane škode 26.038 evrov. V celotnem znesku so upoštevani še regresji v znesku 496 evrov.

- v letu 2010 je SID banka Ministrstvu za finance in Ministrstvu za gospodarstvo posredovala več pozivov za povečanje varnostnih rezerv⁹⁹ za 180.000.000 evrov¹⁰⁰; iz navedb SID banke izhaja, da je družba (P) [redacted] (P) v letu 2010 podpisala za 2.300.000.000 evrov poslov v (P) [redacted] (P), za katere bi dobili avans v višini 10 odstotkov (230.000.000 evrov). Konzorcij slovenskih bank je načrtoval izdajo garancij, ki so jih želeli zavarovati pri SID banki zaradi koncentracije rizika. V primeru zavarovanja v višini 70 odstotkov bi izdali police v vrednosti 161.000.000 evrov. Ob veliki verjetnosti realizacije vseh poslov (P) [redacted] (P) bi se izpostavljenost SID banke povečala za 310.000.000 evrov. Predvideni novi posli so se nanašali predvsem na zavarovanje garancij, pri katerih je v primeru zahteve upravičenca za plačilo in plačilo garanta treba zavarovalnino izplačati v kratkem roku, zato je bilo ob obstoječih varnostnih rezervah v znesku 122.000.000 evrov treba varnostne rezerve povečati še za 180.000.000 evrov, kar je razlika do 300.000.000 evrov. Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je 16. 6. 2010 sprejela sklep, da bi država morala povečati varnostne rezerve, če bi prišlo do realizacije poslov, ki izhajajo iz potencialnega (P) [redacted] (P) trga, zato bo v primeru upravičenosti posla vladi predlagala povečanje varnostnih rezerv skladno z določili ZZFMGP. Na naslednji seji z dne 28. 7. 2010 je podprla takojšnje povečanje varnostnih rezerv za 30.000.000 evrov za nadaljevanje že predvidenih aktivnosti in tekoče izplačilo morebitnih škod. Menila je, da je povečanje varnostnih rezerv za nadaljnjih 150.000.000 evrov nujno, če bo vlada soglašala z nadaljevanjem podpore gradbenemu sektorju in zavarovanju za državni račun¹⁰¹.

Pojasnilo SID banke

SID banka in Komisija za pospeševanje mednarodne menjave sta se zavedali, da bi morebitne škode, ki se nanašajo izključno na (P) [redacted] (P) posle, pomenile porabo celotnih varnostnih rezerv SID banke in dodatno povzročile še neposredne zahteve po izplačilih iz proračuna. Unovčitev zgolj ene garancije bi pomenila zmanjšanje varnostnih rezerv za več, kot je zakonsko določen limit, to je 20 odstotkov. Upoštevanje zakonskih določil je neposredno razvidno iz zapisnika 35. seje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, in sicer: "V skladu z usmeritvami na teh sestankih je SID banka pripravila predlog pod določenimi pogoji. Vendar pogoj, da se ta in drugi posli zavarujejo v obsegu, kot je sedaj to predvideno, je povečanje varnostnih rezerv, sicer v primeru unovčitve ene garancije padejo obstoječe varnostne rezerve pod zakonsko raven kritja zavarovanja celotne izpostavljenosti in s tem kršimo zakonske določbe."

(P) [redacted]

(P) V skladu z načelom previdnosti in dobrimi praksami upravljanja zavarovalniških tveganj je SID banka Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave predlagala, da se ti posli zavarujejo oziroma se te garancije izdajo samo v primeru, če obstaja tudi možnost za ustrezno povečanje varnostnih

⁹⁹ 19. 7., 28. 7., 16. 8. in 20. 8. 2010.

¹⁰⁰ SID banka je na dan 14. 7. 2010 beležila povečanje povpraševanja po zavarovanju izvoznih poslov v gradbenem sektorju v skupnem znesku 3.300.000.000 evrov in ocenila, da bo v letu 2010 dosežena 50-odstotna realizacija.

¹⁰¹ Na 36. seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave je predsednik uprave SID banke podal informacijo, da varnostne rezerve ostajajo na dosedanji ravni kljub zahtevi po povečanju. Prevladala je ocena, da zaradi omejenosti proračunskih sredstev povečanje varnostnih rezerv ni mogoče niti za znesek 30.000.000 evrov.

rezerv, sicer bi sklenitev tako obsežnih poslov oziroma njihovo zavarovanje lahko pomenilo neposredno bremenitev proračuna Republike Slovenije. SID banka ocenjuje, da je s takim ravnanjem oziroma s predlogi povišanja varnostnih rezerv zavarovala proračun Republike Slovenije pred morebitno izpostavljenostjo.

- 21. 7. 2011 je SID banka Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave predlagala povečanje varnostnih rezerv za najmanj 50.000.000 evrov skladno z oceno potencialnih škod, ki bi lahko v tekočem letu dosegle 58.000.000 evrov, in z oceno realizacije najavljenih izvoznih poslov in investicij¹⁰²; povečanje varnostnih rezerv je predlagala tudi Ministrstvu za finance in obvestila vlado; Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je sprejela sklep, da se je seznanila z informacijo o stanju varnostnih rezerv, z morebitnimi potencialnimi škodami, ki izhajajo iz obstoječega portfelja zavarovanj, vplivom na izpostavljenost SID banke, morebitnimi učinki na varnostne rezerve ter na potencialne škode iz zavarovanja najavljenih novih izvoznih poslov in investicij.

Pojasnilo SID banke

SID banka je imela v obravnavi za 324.500.000 evrov novih poslov in ocenjenih za 58.000.000 evrov potencialnih škod, kar je predstavljal 46 odstotkov varnostnih rezerv na dan 30. 6. 2011. Ocena je temeljila na stanju portfelja na dan 31. 12. 2010, na podlagi katerega je bilo izvedeno več simulacij potencialnih škod, ki so nakazovale na ta znesek. Ker do škod ni prišlo, je bilo konec leta mogoče realneje oceniti potrebe po povečanju varnostnih rezerv.

- 20. 12. 2011 je SID banka na podlagi predhodnega dogovora Ministrstvu za finance posredovala predlog za povečanje varnostnih rezerv za 10.000.000 evrov. Ministrstvo za finance je na tej podlagi pripravilo gradivo za vlado in zaprosilo SID banko, da "po povečanju varnostnih rezerv odobri kredit družbi (P) [redacted] (P)".

Pojasnilo SID banke

SID banka pri pripravi predlogov za povečanje varnostnih rezerv izhaja iz podatkov o tekoči izpostavljenosti, poslih v obravnavi (pri oceni verjetnosti realizacije poslov v obravnavi se upošteva dolgoletna praksa, da do realizacije pride v 15 do 30 odstotkih primerov, kar je odvisno od več dejavnikov), plačanih škodah, potencialni škodi oziroma škodi v obravnavi (upoštevajo se v višini, ki je odvisna od stopnje verjetnosti njihovega dejanskega nastanka). SID banka skuša preprečiti neposredne zahteve po sredstvih iz proračuna s tem, da na podlagi ocene gibanja bodočih škod zagotovi varnostne rezerve v višini, ki so zadostne za pokritje potencialnih škod. V letu 2009 je SID banka začela s pozavarovalno shemo s hčerinsko družbo, zato je pričakovala, da bo potrebno več sredstev.

Ministrstvo za finance pri obravnavi predlogov SID banke za povečanje varnostnih rezerv v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011:

- ni ugotovilo, da SID banka v obdobju od leta 2008 do leta 2010 ni imela izdelanega modela za izračun potrebne višine varnostnih rezerv in se je v predlogih za povečanje varnostnih rezerv sklicevala bodisi na ocenjene vrednosti bodočih potencialnih škod¹⁰³ ali na ocene o povečanem povpraševanju po zavarovalnih poslih in na pričakovane posle; pri pripravi predloga za povečanje varnostnih rezerv konec leta 2011 je SID banka navedla, da je izhajala iz modela za ocenjevanje bodočih škod

¹⁰² Iz gradiva izhaja, da so v letu 2010 potencialne škode že ogrožale varnostne rezerve, v pripravi je bilo tudi večje število velikih poslov (P) [redacted] (P). Na podlagi stanja portfelja varnostnih rezerv na dan 31. 12. 2010 je bilo izvedeno več simulacij potencialnih škod. Ocenjena vrednost potencialnih škod je bila za 32-krat večja od vrednosti potencialnih škod na dan 30. 6. 2011, ko so znašale 1.855.347 evrov.

¹⁰³ Potencialna škoda je definirana kot javljeno neplačilo dolžnika ali garanta ob dospelih obveznostih ali kot obstoj določenih okoliščin, zaradi katerih je izpolnitev obveznosti dolžnika ali garanta nemogoča ali vprašljiva. V obseg evidentiranih potencialnih škod so vključene celotne preostale obveznosti dolžnika po posameznem izvoznem kreditu.

(VAR model)¹⁰⁴; Ministrstvo za finance s SID banko ni proučilo načina izračuna varnostnih rezerv in njihovega načrtovanja.

- je konec leta 2011 pred posredovanjem gradiva vladi za povečanje varnostnih rezerv zaprosilo SID banko, naj odobri kredit gospodarski družbi, če bo odobreno predlagano povečanje varnostnih rezerv¹⁰⁵; Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo¹⁰⁶ je ob prejemu gradiva od Ministrstva za finance zaradi hkratnega zaprosila za kredit ugotovila nepravilnosti;
- je konec leta 2011 pristalo na predlog SID banke, da se iz osnutka pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij črta določilo, da mora SID banka pridobiti soglasje Ministrstva za finance v primeru kritja izgub iz sredstev varnostnih rezerv.

2.3.1.1.1.b Vlada je 26. 11. 2009 odločila, da se varnostne rezerve povečajo za 10.000.000 evrov na podlagi naslednjih pojasnil SID banke, ki so bila 28. 10. 2009 posredovana Ministrstvu za finance:

- vlada je že ob nastopu sedanje finančne in gospodarske krize in ob pripravi programa protikriznih ukrepov ugotovila potrebo po povečanju varnostnih rezerv v znesku 50.000.000 evrov; s sprejetjem proračuna je bilo za leto 2009 SID banki omogočeno dopolnjevanje varnostnih rezerv v znesku 10.000.000 evrov;
- izplačane in napovedane škode in reprogrami že zavarovanih izvoznih poslov v skupnem znesku 40.000.000 evrov;
- umik zasebnih pozavarovateljev s trga zavarovanj (do sedaj komercialni trg) kratkoročnih, obnovljivih zavarovanj (SID-PKZ in s tem slovenski izvozniki imajo omejene pogoje pozavarovanja na zasebnem trgu, zaradi česar bi država morala zagotoviti kritje v znesku 200.000.000 evrov in več);
- aktualnost na novo razvitega produkta na področju zavarovanja investicij (nedelničarska posojila) – banke kreditodajalke imajo možnost, da posojila hčerinskim družbam slovenskih investorjev v tujini zavarujejo s kritjem do 95 odstotkov, kar je pri bankah z vidika zmanjšanja izpostavljenosti do teh družb vplivalo na znatno povečanje povpraševanja po zavarovanju in sklenjenih poslov (140.000.000 evrov);
- povečanje povpraševanja po obstoječih produktih SID banke pri izvozno orientiranih podjetjih in investitorjih v tujino zaradi povečanja nekomercialnih tveganj (zavarovanje kredita dobavitelja, kredita tujemu kupcu, kredita tuji banki, lastniških deležev v tujini in drugo);
- povečanje povpraševanja izvozno-kreditnih bank, ki zagotavljajo vire za realizacijo poslov;
- pričakovano povečanje povpraševanja z izvajanjem PIO – v trenutnih razmerah na finančnem trgu so izvozno-kreditne banke bolj kot v preteklosti naklonjene uporabi fiksne obrestne mere ter sodelovanju v PIO, kar slovenskim izvoznikom omogoča pridobitev poslov na tujih trgih, hkrati pa vpliva na večje povpraševanje po uradni podpori, saj so ti posli praviloma tudi zavarovani;

¹⁰⁴ Povezava s točko 2.3.1.1.1.e tega poročila.

¹⁰⁵ SID banka prošnji ni ugodila, ker bi lahko omogočila le zavarovanje terjatev dobaviteljev družbam (P) [REDACTED] (P) na tujih trgih.

¹⁰⁶ Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo je ugotovila, da iz predloga Ministrstva za finance ne izhaja, da so dejansko izpolnjeni pogoji, ki jih za povečanje varnostnih rezerv iz državnega proračuna določajo drugi, četrti, šesti in sedmi odstavek 4. člena ZZFMGP. Menila je, da sredstev za povečanje varnostnih rezerv glede na predpise, ki urejajo javne finance in izvrševanje proračuna, na način, ki je bil v vladnem gradivu predlagan, ni dopustno zagotoviti s proračunske postavke, namenjene povečanju kapitalskih deležev, pri čemer ni pomembno dejstvo, da proračunska postavka, namenjena povečanju varnostnih rezerv v proračunu za leto 2011, ni aktivirana.

- povečanje povpraševanja po uradni podpori ob morebitni pridobitvi večjega obsega sredstev, namenjenih razvojni pomoči, saj je v primeru sklenitve poslov s kupci v državah prejemnicah donacij omogočena pridobitev poslov na komercialni ravni, ki so praviloma zavarovani;
- novi trendi na mednarodnem trgu zavarovanj – razvoj novih produktov s strani tujih izvozno-kreditnih agencij (zavarovanje financiranja priprave na mednarodne gospodarske posle, zavarovanje konfirmiranih akreditivov, pozavarovanje ponudnikov kreditnih zavarovanj kratkoročnih izvoznih poslov tudi na komercialnih/marketabilnih trgih, zavarovanje valutnih tveganj in drugo);
- nove usmeritve Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, ki je sprejela sklep, da se z namenom diverzifikacije rizikov in uravnoteženja portfelja (zaradi koncentracije izpostavljenosti zavarovanj za račun države na področju držav nekdanje Sovjetske zveze in Jugoslavije) prične z aktivnostmi za spodbujanje vstopa in nastopa na novih trgih v tujini (na primer v Braziliji, na Kitajskem in v Indiji).

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Potreba po izplačilu dodatnih varnostnih rezerv iz proračuna se lahko pojavi iz treh razlogov:

- *da so se zaradi povečanega obsega škod varnostne rezerve znižale pod zakonsko določeno mejo;*
- *da je zaradi povečanega predvidenega obsega škod treba pričakovati, da se bodo varnostne rezerve v bližnji prihodnosti znižale pod zakonsko določeno mejo (ocena prihodnje likvidnosti);*
- *da se zaradi povečanega obsega povpraševanja s strani gospodarstva po zavarovanju izvoznih poslov v imenu in za račun države vlada odloči, da bo povečala obseg varnostnih rezerv z namenom, da bo sklenjeno več novih zavarovalnih poslov (čeprav zakonsko določena meja ni prekoračena).*

V primeru povečanja varnostnih rezerv za 10.000.000 evrov v letu 2009 je šlo za povečanje zaradi povečanega povpraševanja po zavarovanju izvoznih poslov v imenu in za račun države s strani slovenskega gospodarstva. V takšnem primeru gre za ocene na podlagi različnih razgovorov in tržnih analiz in ne za že sklenjene posle, tako da natančni izračuni v takšni obliki, da bi lahko predstavljali osnovo za povečanje varnostnih rezerv, niso mogoči. Če se predvideni posli ne realizirajo, se na podlagi dodatnega izplačila varnostnih rezerv iz proračuna lahko izvedejo drugi novi posli. Pri načrtovanju višine izplačanih varnostnih rezerv sta pomembni ustrezna ocena višine predvidenih novih zavarovanih poslov in pravilna ocenitev trenda povpraševanja (na primer, če se povpraševanje po navedenih storitvah povečuje, bo država to poskušala podpreti, če pa se povpraševanje gospodarstva po navedenih storitvah zmanjšuje, zagotavljanje dodatnih sredstev iz proračuna za povečevanje varnostnih rezerv ni smiselno). SID banka je predlagala povečanje varnostnih rezerv, ki je temeljilo na znanih vrednostih potencialnih in plačanih škod na dan 30. 9. 2009, in sicer v znesku 50.000.000 evrov, kar pa je bilo več od potrebnega povečanja, ker je predvidevala povečanje povpraševanj po zavarovalnih poslih. Vlada je v okviru javnofinančnih omejitev in razpoložljivih proračunskih sredstev sprejela odločitev, da se varnostne rezerve v letu 2009 povečajo za 10.000.000 evrov. Odločitev vlade je bila sprejeta ob zavedanju, da je obseg strokovnega predloga SID banke večji od potrebnega, ker je vključeval tudi potencialne nove posle, hkrati pa je bila odločitev sprejeta ob upoštevanju proračunskih omejitev.

2.3.1.1.1.c Sedmi odstavek 4. člena ZZFMGP določa, da v primeru, če nastalih škod ni mogoče povrniti z zavarovalninami iz sredstev varnostnih rezerv ali če bi se te rezerve zaradi izplačil zavarovalnin iz zavarovalnih pogodb v tekočem koledarskem letu glede na stanje konec preteklega leta zmanjšale za več kot 20 odstotkov, se morajo sredstva za izplačilo dolgovanih zavarovalnin zagotoviti iz proračuna Republike Slovenije ali iz drugih rednih ali izrednih virov, zavarovancem pa se plačajo posredno prek varnostnih rezerv. ZZFMGP ne določa, ali SID banka ugotavlja potrebe po dodatnih sredstvih za povečanje varnostnih rezerv na podlagi podatkov o pričakovanih poslih ali na podlagi že porabljenih sredstev varnostnih rezerv po izplačanih škodah, ko bi te presegle 20 odstotkov sredstev varnostnih rezerv. Predpisi, ki urejajo izvajanje zavarovalnih poslov SID banke, tudi ne določajo načina izračuna

varnostnih rezerv, načrtovanja višine varnostnih rezerv in načina porabe sredstev varnostnih rezerv v primeru, ko se SID banki dodelijo proračunska sredstva za povečanje varnostnih rezerv na podlagi pričakovanih poslov, ki se kasneje ne bi realizirali. Ministrstvo za finance ni pripravilo predloga podzakonskega akta ali sprememb ZZFMGP za vlado, ki bi urejal način ugotavljanja potreb SID banke po dodatnih sredstvih iz proračuna Republike Slovenije. Vlada ni določila načina za izračunavanje višine varnostnih rezerv, načina za načrtovanje potrebne višine varnostnih rezerv ter načina porabe sredstev varnostnih rezerv v primeru, ko se SID banki dodelijo proračunska sredstva za povečanje varnostnih rezerv na podlagi pričakovanih poslov, ki se kasneje ne realizirajo.

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je 17. 3. 2015 pripravilo načrt aktivnosti, iz katerega izhaja, da bo do 25. 3. 2015 pripravilo predlog sprememb ZZFMGP in ga bo 7. 4. 2015 posredovalo v sprejem vladi. Predlog sprememb ZZFMGP je Ministrstvo za finance posredovalo vladi 24. 7. 2015, vlada je besedilo določila 28. 8. 2015 in ga 1. 9. 2015 posredovala državnemu zboru v sprejem. V predlogu sprememb ZZFMGP je predlagana dopolnitev sedmega odstavka 4. člena ZZFMGP, da se lahko varnostne rezerve povečajo tudi zaradi novih potencialnih zavarovalnih poslov, ki bi jih izvajala SID banka, in višina varnostni rezerv za ta namen ne zadostuje. V predlogu sprememb ZZFMGP sta predlagana nov osmi in deveti odstavek 4. člena ZZFMGP, ki urejata izkazovanje zavarovalnih poslov v proračunu Republike Slovenije in vsebino pravil, ki jih predpiše Ministrstvo za finance glede izračunavanja oziroma določanja potrebne višine varnostnih rezerv, glede načrtovanja potrebne višine varnostnih rezerv ter glede porabe sredstev varnostnih rezerv v primeru, ko se SID banki dodelijo proračunska sredstva za povečanje varnostnih rezerv na podlagi pričakovanih poslov, ki se kasneje ne realizirajo. Na podlagi novega devetega odstavka 4. člena ZZFMGP je Ministrstvo za finance 3. 7. 2015 pripravilo tudi osnutek Pravilnika o sredstvih varnostnih rezerv, ki naj bi uredil določanje in načrtovanje potrebne višine varnostnih rezerv ter porabo sredstev varnostnih rezerv za primer, če se SID banki dodelijo proračunska sredstva za povečanje varnostnih rezerv na podlagi pričakovanih poslov, ki se pozneje ne opravijo.

2.3.1.1.1.d Način izračunavanja nepričakovanih škod (statistični model rizika nastanka škode) je bil v letu 2004 predstavljen v Študiji javnofinančne vzdržnosti zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov za račun države¹⁰⁷ (v nadaljevanju: študija). Iz študije izhaja, da je:

- bistveni dejavnik, ki v največji meri vpliva na javnofinančno vzdržnost izpostavljenosti¹⁰⁸, upravljanje z riziki, ki jih prevzema Republika Slovenija in za njen račun SID banka, oziroma upravljanje s portfeljem rizikov, kjer imajo posebno vlogo razni limiti, ki jih sprejemajo pristojni organi, zato je treba nujno uporabljati ustrezen model za upravljanje s kreditnimi riziki, ki bo omogočal redno spremljanje posledic sprememb v portfelju zavarovanj izvoznih poslov na vrednost škod;
- osnovni namen uporabe modela spremljanje posledic, ki jih ima spreminjanje zavarovanj na raven potrebnih varnostnih rezerv, in

¹⁰⁷ Po naročilu Ministrstva za finance jo je izdelal Inštitut za ekonomska raziskovanja z Ekonomske fakultete v Ljubljani v avgustu 2004. Študija je bila prvič predstavljena na seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave z dne 24. 6. 2005, ko je sprejela sklep, da "[...] bi bilo potrebno Študijo osvežiti glede na njene vsebinske in časovne zastarelosti. Ministrstvo za gospodarstvo bo v zvezi s tem pozvalo Ministrstvo za finance, da naroči pri izvajalcih študije osvežitev le-te".

¹⁰⁸ Glede izpostavljenosti je poudarjeno, da ta še ne predstavlja javnega dolga in da so to lahko likvidirane škode po nastopu čakalne dobe, kjer dolgovane zavarovalnine presegajo varnostne rezerve oziroma sredstva proračuna Republike Slovenije za te namene. Škode v obravnavi lahko predstavljajo določeno potencialno obveznost države, potencialne škode pa bolj poredko.

- potreben razvoj ustreznega orodja, ki bi omogočal izračun možne skupne škode tekoče izpostavljenosti v prihodnjem letu pri določeni stopnji verjetnosti, s čimer bi lahko dobili odgovor o tem, ali varnostne rezerve (ali dodatna proračunska sredstva) zadoščajo za kritje potencialnih škod in za koliko se poveča možna škoda v prihodnjem letu, če se odobri zavarovanje enega večjega posla v določeni državi (kar pomeni vpliv povišanja limita za določeno državo na povišanje potencialne škode).

Z uporabo modela so bile v študiji podane ocene, ki odražajo rezultate predvidenega scenarija in predpostavljenih rasti izpostavljenosti in deležev škod ob dejanski realizaciji scenarija¹⁰⁹ v praksi. V študiji je bilo predstavljeno devet možnih kombinacij ocen (od najnižje pri nizki izpostavljenosti in nizkem deležu škod do najvišje pri visoki izpostavljenosti in visokem deležu škod) ob predpostavki, da se scenarij uresniči v enem od posameznih let opazovanega obdobja od leta 2004 do leta 2007. Z uporabo najslabšega možnega scenarija na dveh skupinah držav (Rusija in države nekdanje Sovjetske zveze ter države Jugovzhodne Evrope) in nadpovprečnih stopenj rasti izpostavljenosti ter deležev škod v obravnavanem obdobju so bile v študiji ocenjene skrajne meje obsega obveznosti državnega proračuna v obdobju od leta 2004 do leta 2012. Ugotovljeno je bilo, da so vrednosti obvladljive¹¹⁰ in ne predstavljajo večje nevarnosti za doseganje maastrichtskih konvergenčnih kriterijev¹¹¹. Iz študije izhaja, da lahko v praksi pričakujemo blažje oblike možnega scenarija in obseg izpostavljenosti, ki bo bližje srednjim vrednostim ali celo pod njimi, kar ob upoštevanju regresov iz pozavarovanj pomeni zviševanje deleža obvladovanja nastalih škod z varnostnimi rezervami. Ministrstvo za finance ni pridobilo obnovljene študije, kar je na sejah 24. 6. 2005 in 17. 12. 2008 predlagala Komisija za pospeševanje mednarodne menjave. Na seji 17. 12. 2008 je ugotovila, da bi se z uporabo posodobljenega modela prilagajala višina varnostnih rezerv in način izračunavanja škod, kar bi lahko SID banka uporabila kot podlago za kvantifikacijo upravljanja z riziki, prevzetimi v zavarovanje.

Pojasnilo SID banke

Ne glede na dejstvo, da model ni bil obnovljen, je SID banka rizike v zvezi z izvajanjem nalog zavarovanja ustrezno obvladovala. Pobude za povečanje varnostnih rezerv je kvantificirala na podlagi dejanskih podatkov. Večinoma so bili to pričakovani posli, ki naj bi jih zavarovala SID banka in so predstavljali povišano tveganje za ustreznost višine varnostnih rezerv. V preostalih primerih je SID banka utemeljevala svoje pobude na osnovi potencialnih škod, ki so se manifestirale prek zamud plačil kupcev slovenskega blaga. Vsi potencialni posli, ki so predstavljali tveganja za zadostnost varnostnih rezerv, kot tudi potencialne škode so bili predstavljeni na sejah Komisije za pospeševanje mednarodne menjave. Utemeljite na podlagi dejanskih poslov in zamud plačil so boljši približek za kvantifikacijo ocene primernosti višine varnostnih rezerv kot pa obnovljena študija, ki je ponudila izračune na podlagi projiciranja določene ekonomske situacije. Najboljši izračun je ponudil VAR model, ki je predpostavil 10.000 možnih situacij ob predpostavkah različnega razvoja ekonomskega okolja tudi kot pripomoček za oceno zadostnosti varnostnih rezerv.

¹⁰⁹ Scenarij je bil postavljen 'namerno katastrofično', že srednja rast izpostavljenosti presega dosedanje rast, hkrati pa so predpostavljeni srednji deleži škod zelo visoki.

¹¹⁰ V najslabšem primeru bi obseg obveznosti plačil škod iz državnega proračuna v predvidenem scenariju za Rusijo in druge države nekdanje Sovjetske zveze znašal od 4.000.000 evrov do 75.000.000 evrov, državni proračun pa bi imel od dve leti do tri leta za prilagoditev. Ocene obveznosti plačila škod iz državnega proračuna se v najslabšem primeru za države Jugovzhodne Evrope gibljejo od 12 milijonov evrov do 64 milijonov evrov.

¹¹¹ Ime so dobili po pogodbi o Evropski uniji iz leta 1992. Delimo jih na tri monetarne kriterije in dva fiskalna kriterija. Monetarni kriteriji so inflacija, devizni tečajji in obrestne mere, fiskalna kriterija pa sta javnofinančni dolg in javnofinančni deficit.

2.3.1.1.1.e Konec leta 2011 je SID banka Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave predstavila model za upravljanje s tveganji, ki izhajajo iz portfelja zavarovanj v imenu in za račun Republike Slovenije (VAR model)¹¹², z namenom, da bo spremljala zavarovalna tveganja, ustrezno upravljala s tveganji za državni račun ter na podlagi tega ocenila velikost potrebnih varnostnih rezerv. VAR model je model za izračun potencialne izgube (tvegane vrednosti), ki jo lahko utрпи banka v določenem časovnem obdobju z določeno gotovostjo. Bistvo VAR modela je predstaviti celotno tveganje portfelja z eno številko. Namen tega modela je oceniti višino pričakovane škode na podlagi izpostavljenosti portfelja (ocena ustreznosti višine varnostnih rezerv), višino maksimalne pričakovane škode in vpliv novih zavarovalnih transakcij na potrebno višino varnostnih rezerv. Iz pojasnil SID banke izhaja¹¹³, da rezultati modela za izbrano časovno obdobje pokažejo:

- koliko škod se lahko zgodi ob določeni stopnji verjetnosti,
- koliko škod bo nastalo v povprečju,
- katere zavarovalne police lahko imajo največje posledice na varnostne rezerve in
- katere države so tiste, za katere se pričakuje največ škod oziroma največja koncentracija škod.

SID banka je navedla, da rezultati VAR modela temeljijo na ratingih držav in kupcev ter na tej podlagi izvedenih odstotkih verjetnosti za neplačilo oziroma nastanek škodnega dogodka (angl.: *default*)¹¹⁴. Ratingi za države determinirajo verjetnost nastanka nekomercialnih rizikov, ratingi za dolžnike determinirajo verjetnost nastanka komercialnih rizikov. VAR model pri izračunih za posamezen posel upošteva ratinge za določanje verjetnosti nastanka škode, višina škode pa je odvisna od višine zavarovalne vsote, odstotka zavarovalnega kritja, odstotka pozavarovanja ter ocenjenega odstotka regresa, če bi prišlo do škode. To pomeni, daljša kot je zavarovalna doba, večja je verjetnost za nastanek škodnega dogodka. Na podlagi ratingov so izvedene verjetnosti nastanka škode. Če se ta verjetnost spreminja, je tudi izid drugačen. Iz pojasnil SID banke izhaja, da se pri VAR modelu upoštevajo naslednje predpostavke:

- slabšanje rizičnosti države ne pomeni sistematičnega slabšanja drugih držav;
- če se zgodi tako imenovani *default* države, gredo v *default* tudi vsi komercialni riziki države;
- ni korelacije med komercialnimi riziki – slabšanje dolžnika v državi ne vpliva na slabšanje drugih komercialnih rizikov v državi.

¹¹² Predstavila ga je Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave 4. 10. 2011 in ga uporabila pri pripravi predloga, podanega Ministrstvu za finance 20. 12. 2011.

¹¹³ Pojasnila z dne 28. 11. 2012 in gradivo za sejo Komisije za pospeševanje mednarodne menjave z dne 20. 7. 2011.

¹¹⁴ Verjetnost neplačila za nekomercialne rizike temelji na (objavljeni) študiji profesorja ameriške univerze. Verjetnost neplačila za dolžnike, vezana na ratinge družb, temelji na zgodovinskih podatkih o takih primerih in na bonitetnih ocenah, ki jih pripravi Oddelek za bonitete na SID banki, katerega ocene so skladne z ocenami mednarodne agencije za rating Standard & Poor's Rating Services.

Vhodni podatek je portfelj zavarovanja¹¹⁵, ki lahko predstavlja trenutno stanje ali hipotetično stanje v primeru, če želi SID banka oceniti potencialni vpliv novih poslov. Na osnovi parametrov lahko model izračuna do 10.000 kombinacij oziroma naključnih primerov za obsege potencialnih škod. Rezultati se lahko izračunajo za različne časovne dobe, do največ deset let. Metodologija modela pri nastanku nekomercialnega rizika posamezne države predvideva sistematični komercialni rizik oziroma neplačilo za vse dolžnike v tej državi, medtem ko se ne upoštevajo sistematični riziki med dolžniki ali med državami. Zaradi poenostavitve model ne upošteva tečajnih rizikov, vendar to po oceni SID banke nima večjih posledic na rezultate, saj je primerov z zavarovalno vsoto v tuji valuti zelo malo. Podatki o ocenah škod z uporabo VAR modela na dan 20. 12. 2011¹¹⁶ za eno leto in za dve leti so predstavljeni v tabeli 16.

Pojasnilo SID banke

Previdnost je potrebna pri kratkoročnem – letnem določanju višine varnostnih rezerv. Modelske ocene (VAR model) so lahko samo orodje za opredeljevanje pričakovanih tveganj koriščenja varnostnih rezerv. Ti modeli niso namenjeni napovedovanju realizacije (ampak opredeljujejo bolj ali manj verjetno distribucijo možnih realizacij), zato so uporabljeni le kot dolgoročni kazalnik, za oblikovanje kratkoročnih predlogov višine varnostnih rezerv pa je treba modelske ocene nadgraditi z izvenmodelskimi ocenami in informacijami, ki vključujejo tekoče spremembe strukture tveganj in obsega poslovanja, ki nastajajo v konkretnih primerih in so podvržene različnim tržnim gibanjem in zahtevam gospodarstva. VAR model pri izračunih potencialnih škod za posamezni posel upošteva bonitetne ocene za nekomercialne rizike (politične in deželne rizike) in komercialne rizike (rizike dolžnika). Te bonitetne ocene determinirajo verjetnost za nastanek škode. Model za vhodni podatek uporabi bonitetno oceno in na tej podlagi ustrezno verjetnost za nastanek škode. Višina škode je odvisna od zneska izpostavljenosti in ne od višine zavarovalne vsote oziroma je ta trditev pravilna samo ob samem začetku posla, ko še noben obrok ni bil plačan in je višina zavarovalne vsote enaka višini izpostavljenosti. Ker pa se izpostavljenost s časom zmanjšuje, saj pribaja do obročnega odplačila zavarovanega kredita, se tudi verjetnost potencialne škode zmanjšuje. Zavarovalna vsota pa se skozi čas ne spreminja. Poleg višine izpostavljenosti se za izračun potencialne škode upošteva tudi odstotek zavarovalnega kritja za posamezni rizik (tako nekomercialni kot komercialni), enako velja za odstotek pozavarovanja ter odstotek regresa.

¹¹⁵ Portfelj zavarovanja predstavljajo podatki o zavarovalnih policah: vrsta zavarovanja, država, v kateri se nahaja rizik, bruto zavarovalna vsota (vsota glavnice in obresti), valuta zavarovalne vsote, vrsta zavarovalnega rizika, višina lastnega deleža, ocenjena višina regresa, odstotek pozavarovanja, ročnost zavarovanega kredita in ocena izpostavljenosti posamezne zavarovane police ob koncu vsakega četrletja za celoten čas trajanja zavarovalne dobe.

¹¹⁶ Izdelan konec leta 2011 in vključen v predlog za povečanje varnostnih rezerv, posredovan Ministrstvu za finance 20. 12. 2011.

Tabela 16: Ocena škod za eno leto in dve leti na dan 20. 12. 2011 z uporabo VAR modela

Vsebina	Ocena na dan 20. 12. 2011	
	Eno leto	Dve leti
Celotna izpostavljenost portfelja	1.406.000	1.406.000
Minimalna škoda	0	0
Povprečna škoda	23.000	48.000
Največja škoda	288.000	269.000
Tvegana vrednost (ob 95-odstotni verjetnosti)	70.000	117.000
Pričakovana povprečna škoda v najslabših 5 odstotkih primerov	115.000	155.000

Vira: SID banka in gradivo za Ministrstvo za finance z dne 20. 12. 2011.

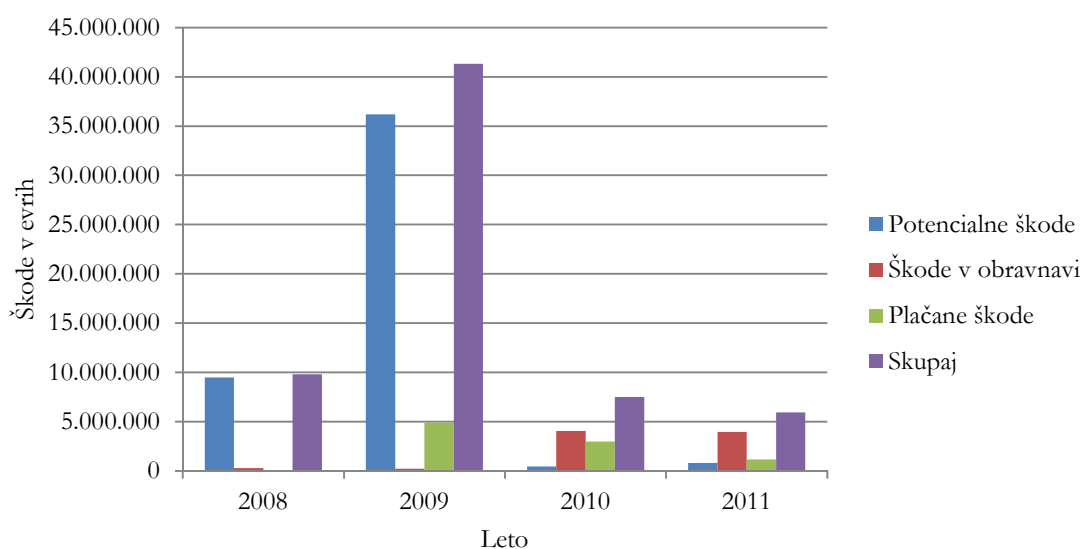
Na podlagi uporabe VAR modela je SID banka konec leta 2011 ugotovila, da so bile v 10.000 primerih škode različno visoke, v povprečju so znašale 23.000.000 evrov, za dve leti pa 48.000.000 evrov. Simulacija potencialnih škod je SID banki pokazala, da lahko za časovno dobo enega leta s 95-odstotno verjetnostjo trdi, da škode ne bodo presegle 70.000.000 evrov, in za časovno dobo dveh let, da škode ne bodo presegle 117.000.000 evrov, oziroma od 10.000 simulacij je bila škoda v posamezni od 9.500 simulacij manjša od teh vrednosti. Ocenjena povprečna vrednost potencialnih škod je predstavljala od 18 do 37 odstotkov ocenjenih varnostnih rezerv v znesku 129.000.000 evrov. Glede na stanje varnostnih rezerv na dan 31. 12. 2010, ki so znašale 124.000.000 evrov, je ocena potencialnih škod pomenila od 18 do 39 odstotkov varnostnih rezerv.

Pojasnilo SID banke

Povprečna vrednost potencialnih škod ne pomeni nujno tudi dejanske potencialne škode. To, da ocenjena vrednost potencialnih škod predstavlja od 18 do 37 odstotkov ocenjenih varnostnih rezerv, je zato zavajajoče, saj gre za primerjanje (razmerje) povprečnih potencialnih škod in višine varnostnih rezerv, kar je znašalo 17,83 odstotka za dobo enega leta in 37,21 odstotka za dobo dveh let. Glede na stanje varnostnih rezerv na dan 31. 12. 2010, ko so znašale 124.000.000 evrov, pa je razmerje povprečnih potencialnih škod in višine varnostnih rezerv 18,55 odstotka za dobo enega leta in 38,71 odstotka za dobo dveh let. Pri potencialnih škodah v VAR modelu gre za drugo kategorijo kot v poročilu o škodah. Ker VAR model ne napoveduje dejanskih škod, govorimo o rezultatih modela kot o potencialni škodi, v poročilu o škodah pa potencialna škoda predstavlja znesek zavarovane zapadle in neplačane terjatve, o kateri je SID banko obvestil zavarovanec, zato se le vrednost tega obroka evidentira kot potencialna škoda in ne celotna vrednost še neodplačanega kredita (ta se evidentira praviloma le ob stečaju dolžnika). Eden od glavnih namenov uporabe VAR modela je napovedovanje potrebne višine varnostnih rezerv, da bodo zadoščale za pokritje škod. Ker je prihodnost negotova, model ne more napovedati dejanske višine škod, temveč napove maksimalno potencialno škodo s predvideno stopnjo zaupanja, kar ne pomeni, da bodo tudi dejanske škode znašale 70.000.000 evrov.

Na podlagi primerjave razpoložljivih podatkov o škodah iz poročil SID banke, ki jih je na podlagi ZZFMGP v obdobju od leta 2008 do 2011 za posamezno leto¹¹⁷ posredovala Ministrstvu za finance, podatkov iz letnega poročila SID banke za leto 2012 in podatkov o ocenjenih vrednostih na podlagi VAR modela smo ugotovili odstopanja, ki so predstavljena na sliki 1.

Slika 1: Gibanje škod v obdobju od leta 2008 do leta 2011



Vir: četrtletna poročila Ministrstvu za finance (informacije o zavarovanju pred nemarketabilnimi riziki).

Pojasnilo SID banke

V letu 2011 so se podatki posodabljali periodično ob sklenitvi novih poslov, potencialni pa izločili, kar je vplivalo na spremembo podatkov. V sakokratno stanje se ni shranjevalo, tako da tudi ne obstaja kopija podatkov, ki so bili podlaga za

¹¹⁷ Gibanje potencialnih škod, škod v obravnavi in plačanih škod je predstavljeno na sliki 1. Razlogi za gibanje vrednosti škod so razvidni iz letnih poročil SID banke o izvrševanju javnih pooblastil, iz katerih izhaja:

- v letu 2008 ni bila plačana nobena škoda, potencialne škode v znesku 9.492.000 evrov so se nanašale na izvozne posle v Ruski federaciji;
- v letu 2009 so potencialne škode znašale 36.197.000 evrov zaradi obvestil o neplačanih obrokih zavarovanega kredita pri štirih večjih poslih (v Rusiji, Kazahstanu in za dva izvozna posla v Ukrajini); plačane škode se nanašajo na plačilo stroškov izterjave že plačanih škod v preteklih letih in izplačane akontacije ene večje škode v znesku 4.900.000 evrov, ki se nanaša na izvozni posel v Rusiji;
- v letu 2010 so se potencialne škode znižale zaradi izvedenih reprogramov kreditov in drugih aktivnosti izvoznikov; plačane škode so znašale 2.990.000 evrov, večji delež se je nanašal na srednjeročne posle v Rusiji in Kazahstanu in manjši del (4 odstotke) na pozavarovanje kratkoročnih izvoznih terjatev v Kirgizistanu; škode v obravnavi so se povečale zaradi obravnave ene škode za izvozni posel v Kazahstanu;
- v letu 2011 je obseg potencialnih škod znašal 805.000 evrov zaradi pozavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev; plačane škode so se glede na predhodno leto znižale za 60 odstotkov in so znašale 1.171.000 evrov; nanašale so se na srednjeročne posle v Kazahstanu in manjši del na pozavarovanje kratkoročnih izvoznih terjatev v Iranu, Turkmenistanu in Uzbekistanu.

oceno potrebne višine varnostnih rezerv. VAR modela v letu 2012 SID banka ni spreminjala, posodobljeno je bilo samo poročilo o izpostavljenosti, ki predstavlja vhodne podatke o portfelju zavarovanj za VAR model. Ti podatki so sedaj shranjeni glede na preseke po posameznem četrtletju, tako da se morebitni naknadni popravki ne odražajo v arhivskih verzijah in se lahko ponovijo izračuni za pretekla obdobja.

SID banka je v predlogu za povečanje varnostnih rezerv za leto 2011 ocenila, da:

- bi lahko prišlo do večjega števila škodnih primerov¹¹⁸ in na tej podlagi do izplačila škod v višini, ki bi lahko pomenila več kot 20-odstotno zmanjšanje varnostnih rezerv;
- obstoječe varnostne rezerve (v znesku 129.200.000 evrov) ne zadostujejo za ustrezno obravnavo zavarovanja vseh napovedanih izvoznih poslov in investicij ter s tem učinkovito izvajanje dejavnosti zavarovanja v imenu in za račun Republike Slovenije;
- je treba upoštevati tudi pričakovano zaostritev krize, ki bo privedla do dodatnega poslabšanja bonitet dolžnikov, in geografsko koncentracijo portfelja zavarovanj, zaradi česar je treba zagotoviti povečanje varnostnih rezerv za 10.000.000 evrov, kar bo SID banki omogočilo nadaljnje izvajanje uradne podpore slovenskemu gospodarstvu v bolj rizičnih poslih.

Iz izračunov škod po VAR modelu je razvidno, da je SID banka ocenila, da bo realizirano le 15 odstotkov poslov v obravnavi. Pri oceni je upoštevala večjo verjetnost nastanka škode le za dva posla v obravnavi (iz relativno rizičnih držav – Kosovo, Albanija, Belorusija), za katera je ocenila, da je potencial za njuno izvedbo izjemno visok.

Pojasnilo SID banke

V simulacijo potencialnih škod po VAR modelu ni bila vključena polovica vrednosti poslov, ampak le določeni posli v obravnavi, za katere se je z večjo verjetnostjo ocenjevalo, da bodo realizirani, kot je bilo pojasnjeno Ministrstvu za finance. Med njimi sta bila tudi dva posla na Kosovu in v Belorusiji, in sicer posel (P) [redacted] (P) in posel (P) [redacted] (P), za katera se je ocenjevalo, da bosta realizirana. Eden od poslov je bil že v fazi podpisa pogodbe, drugi pa je bil izbran na razpisu, ki pa je bil kasneje razveljavljen, tako da je bil realiziran samo posel (P) [redacted] (P). Oba posla sta bila navedena v tabeli v obrazložitvi v gradivu, posredovanem Ministrstvu za finance. Čeprav v gradivu ni bilo izrecno navedeno, na katera dva posla se nanaša velika verjetnost realizacije, sta bila kljub temu razkrita. Posli v obravnavi so tako kot realizirani posli le eden od elementov/podatkov, ki jih VAR model upošteva pri izračunu. Zanje veljajo enaki parametri, kot za že izvršene/zavarovane posle. VAR izkaže le končni rezultat, dobljen na podlagi vseh vnesenih elementov. V nobenem primeru iz rezultata ni razvidno, kaj je vključeval. To je mogoče samo z vpogledom v baze, na podlagi katerih je bil izračun v določenem trenutku izdelan. Z VAR modelom tako ni mogoče oceniti, kakšne bodo škode naslednje leto, lahko pa se oceni, kakšna naj bo višina varnostnih rezerv, da bomo ob na primer 95-odstotni gotovosti prepričani, da bodo varnostne rezerve dovolj velike za pokrivanje vseh nastalih škod. Ocena vpliva posameznega posla na bodoče škode je z VAR modelom omejena, in sicer imajo opazen vpliv na rezultate modela predvsem večji zneski, kot na primer 10 milijonov evrov in več. Komisija za pospeševanje mednarodne menjave v skladu s tretjim odstavkom 14. člena ZZFMGP odloča o predlogih zavarovanja za posle, ki presegajo vrednost 5.000.000 evrov, zato ni smiselno, da se za vsak posel, ki ga obravnava, ocenjuje vpliv na rezultate VAR modela, temveč samo za posle v vrednosti 10 milijonov evrov in več.

¹¹⁸ V primeru aktivnejšega pozavarovanja terjatev do (P) [redacted] (P). Predmet razgovorov med SID banko in SID-PKZ, ki so bili vezani na (P) [redacted] (P), je bila določitev ustreznih limitov v Srbiji in na Hrvaškem, ki so ocenjeni na 8.200.000 evrov. SID banka je na dan 20. 12. 2011 obravnavala izvozne posle v skupni vrednosti 474.700.000 evrov in pri tem poudarila, da vsi posli ne bodo realizirani.

Vpliv novega posla na potencialne škode na podlagi izračuna VAR modela pokaže, ali je treba in za koliko je treba povečati varnostne rezerve, da se še vedno lahko s 95-odstotno gotovostjo trdi, da so varnostne rezerve dovolj velike za pokrivanje vseh nastalih škod. VAR model je pripravljen po vzoru modelov, ki jih uporabljajo tuje izvozno-kreditne agencije. SID banka ni zaprosila za mnenje o ustreznosti VAR modela, ker za to ni bilo potrebe (in tudi ne obveznosti, kar posredno izhaja iz četrtega odstavka 14. člena ZZFMGP) glede na že izvedeno oceno svetovalne družbe. Iz istega razloga in ker je član Komisije za pospeševanje mednarodne menjave tudi predstavnik Ministrstva za finance, SID banka tudi ni zaprosila Ministrstva za finance za mnenje o ustreznosti VAR modela in ustreznosti načina izračunavanja varnostnih rezerv.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Glede na to, da se je Komisija za pospeševanje mednarodne menjave, v kateri je tudi predstavnik Ministrstva za finance, seznanila z VAR modelom ter na njegovi podlagi podala predlog za povečanje varnostnih rezerv, menimo, da sta tako Komisija za pospeševanje mednarodne menjave kot Ministrstvo za finance navedeni model implicitno priznala. Logična posledica izračuna višine potencialnih škod je, da se na podlagi tega podatka ob upoštevanju še nekaterih drugih dejavnikov določi višina potrebnih varnostnih rezerv.

Iz izračunov, posredovanih Ministrstvu za finance, v predlogu povečanja varnostnih rezerv za leto 2011 ni razvidno, za katera dva posla v obravnavi je šlo, koliko večjo verjetnost nastanka škode je SID banka za ta dva posla upoštevala¹¹⁹, kot tudi ni razvidno, da bi se upoštevali le posli nad 10.000.000 evrov, kot navaja SID banka v pojasnilih. Ocenjujemo, da bi morala SID banka Ministrstvu za finance v predlogu za povečanje varnostnih rezerv na podlagi VAR modela konec leta 2011 podati vsebinske obrazložitve izračuna zneska potrebnega povečanja varnostnih rezerv in razlike v vsebinski opredelitvi (izračunanih vrednosti) škod glede na vsebinsko opredelitev potencialnih škod, škod v obravnavi in plačanih škod, ki jih je navajala v poročilih, posredovanih Ministrstvu za finance na podlagi ZZFMGP in na podlagi sklenjene pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij. SID banka Ministrstvu za finance tudi ni predložila izpisa podatkov, ki so bili uporabljeni za izračun ocenjene višine škod konec leta 2011, ker jih ni shranila.

Ne glede na pojasnilo Ministrstva za finance in vlade Ministrstvo za finance ni ugotovilo, da ob prejemu predloga SID banke ni pridobilo popolnih podatkov o uporabljenih vrednostih, ki so bili podlaga SID banki za izračun potrebne višine varnostnih rezerv konec leta 2011 oziroma za izračun potrebnega povečanja sredstev varnostnih rezerv. Glede na namen uporabe VAR modela, določen v četrtem in sedmem odstavku 4. člena ZZFMGP, in glede na izračune ocenjenih škod (tabela 16) bi SID banka VAR model za izračun potrebne višine varnostnih rezerv lahko uporabila le, če bi se spremenila določila ZZFMGP ali podzakonskih predpisov, ker ti načina izračunavanja varnostnih rezerv ne urejajo. Ne glede na to SID banka ni predlagala niti Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave niti Ministrstvu za finance, naj podata mnenje o ustreznosti VAR modela in o ustreznosti načina izračunavanja potrebne višine varnostnih rezerv na njegovi podlagi.

¹¹⁹ Gradivo, ki ga je SID banka posredovala Ministrstvu za finance 20. 12. 2011, je vsebovalo dve preglednici o vseh evidentiranih poslih in poslih v obravnavi na dan 20. 12. 2011. Preglednici sta vključevali naslednje podatke: mesec in leto začetka obravnave, naziv izvoznika, naziv banke, ki je odobrila kredit, država izvoza, naziv kupca, vrsta izvoza in vrednost kredita/limita/garancije v evrih.

2.3.1.1.1.f 13. 5. 2011 je revizijska družba¹²⁰ preverila model¹²¹ za izračun potencialnih škod tako, da je:

- preverila empirično distribucijo državnega tveganja in tveganja zavarovancev glede na vhodne predpostavke v modelu;
- izpeljala več simulacij z namenom testiranja karakteristik distribucije potencialnih škod v danem časovnem okviru glede na vrsto različnih simulacij, da bi preizkusila, ali se model ravna v skladu z logiko finančnega inženiringa;
- preverila numerično točnost formul na vzorčni podlagi;
- preverila ustreznost izračuna, konsistentnost in integriteto modela;
- razčlenila portfelj na homogene podportfelje s podobnimi karakteristikami ter za vsakega izračunala pričakovano škodo z uporabo osnovnih predpostavk modela ter izračunano skupno škodo primerjala s škodo, ki izhaja iz simulacije modela.

Po opravljenih postopkih preverjanja ustreznosti VAR modela je revizijska družba ugotovila in podala mnenje, da:

- sta sestava in logika modela skladni z opredelitvami v Uporabniških navodilih;
- so bile empirične stopnje tveganja, uporabljene med testiranjem, skladne s predpostavkami modela;
- med vzorčnim testiranjem formul v predloženi excelovi datoteki (VAR model je namreč narejen na osnovi excela) niso odkrili nepravilnosti; ob spremembi glavnih predpostavk so se rezultati modela spremenili v skladu s splošno logiko finančnega inženiringa.

VAR model je SID banka predstavila na seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave dne 4. 10. 2011. Pojasnila je, da izračun, ki je bil narejen za triletno obdobje, kaže na zadostnost varnostnih rezerv za obstoječe, ne pa tudi za nove posle¹²². Komisija za pospeševanje mednarodne menjave se je seznanila z modelom in predlagala, da se del dobička iz poslovanja za državni račun po predhodni oceni smotrnosti modela prerazporedi in nameni za pokritje stroškov za razvoj modela z upravljanji s tveganji, ki izhajajo iz portfelja zavarovanj v imenu in za račun Republike Slovenije.

Pojasnilo SID banke

V času razvoja tega modela je delo potekalo v okviru rednega dela in v večji meri neplačanem času oseb, ki so sodelovale na tem projektu, pri čemer projekt kot tak ni bil uradno vzpostavljen. Razlog za to je bil, da bi administrativni postopki podaljšali čas izvedbe projekta in povečali oportunitetne stroške projekta. Razvoja tega modela SID banka ni obravnavala kot projektno delo. Če bi SID banka želela stroške razvoja modela pokrivati iz dobička iz poslovanja za račun države, bi

¹²⁰ SID banka je 3. 12. 2010 z revizijsko družbo (P) [redacted] (P) sklenila aneks k pogodbi o opravljanju storitev dogovorjenih postopkov, v katerem je bil dogovorjen pregled modela izračuna potencialnih škod, povezanih z nemarketabilnimi riziki, vključno z oceno ovrednotenja rezultatov.

¹²¹ 17. 11. 2010 je uprava SID banke predlagala članom NS SID banke, naj zunanji izvajalec opravi dodatni pregled poslovanja v delu, ki se nanaša na zavarovanje pred nemarketabilnimi riziki. Z ugotovitvami posebne revizije je bil NS SID banke seznanjen 19. 5. 2011.

¹²² Po oceni predstavnikov SID banke je ključna razlika med modeloma SID banke in Ministrstva za finance v osnovi, na kateri temelji verjetnost nastanka rizika, ker Ministrstvo za finance generira verjetnost na osnovi premijskih stopenj (vendar bi morali upoštevati, da je rizik nastal v drugačnih razmerah, kot so trenutne), model SID banke pa temelji na trenutnih bonitetnih ocenah dolžnikov in pripadajočih verjetnostih neplačila.

morala spremeniti pogodbo o ureditvi razmerij z Ministrstvom za finance. Ti stroški se niso pokrivali iz provizije. SID banka je sledila svetovnim trendom in razvoju stroke. Poiskala je stroškovno najoptimalnejšo rešitev in po vzoru tujih izvožno-kreditnih agencij pripravila VAR model z namenom spremljati zavarovalna tveganja (na podlagi česar je mogoče oceniti velikost potrebnih varnostnih rezerv). VAR model ni statičen, temveč se tekoče razvija v skladu z ugotovljenimi potrebami. SID banka nima vzpostavljenega rednega posodabljanja VAR modela, temveč ga posodablja po potrebi ali ko se ugotovi možna optimizacija. V letu 2012 razvoja VAR modela ni bilo, zato pa je razvoj potekal v letih, ki so sledila, in sicer je SID banka razvijala model predvsem glede optimizacije, določene prilagoditve pri povezavi na interne šifrante, prilagojen je bil izpis podatkov iz interne baze za zavarovanje kreditov in investicij, uvedene so bile izboljšave glede avtomatizacije vnosa določenih vhodnih podatkov. Pri vsakem izračunu (četrtno) se posodobijo vsi podatki o izpostavljenosti po policah, ki se nanašajo na zavarovanja in pozavarovanja, posodobijo se tudi naslednji podatki: ocene držav članic OECD, bonitetne ocene držav, podatki o donosnosti na slovenske državne obveznice (krivulja donosnosti), prilagojene verjetnosti neplačila posamezne države (polletna posodobitev). Naslednje podatke SID banka posodobi pred vsakim četrtnim izračunom in odraža aktualno stanje in tveganost portfelja na dan izračuna: vrsta zavarovanja, država, v kateri se nabija tveganje, bonitetna ocena dolžnika, bruto zavarovalna vsota, valuta zavarovalne vsote, vrsta zavarovanega rizika, višina lastnega deleža, ocenjena višina regresa, odstotek pozavarovanja, ročnost zavarovanega kredita in ocena izpostavljenosti, ki izhaja iz posamezne pogodbe na koncu vsakega četrtnja za čas trajanja pogodbe.

2.3.1.1.2 Upravljanje s sredstvi varnostnih rezerv

2.3.1.1.2.a Na podlagi določil prvega odstavka 12. člena ZZFMGP je sestavni del pogodbe o zastopanju, sklenjene z Ministrstvom za finance, opredelitev uporabe in upravljanja s sredstvi varnostnih rezerv. Politiko upravljanja z varnostnimi rezervami iz leta 2006 je uprava SID banke spremenila¹²³ jeseni 2008 in o tem obvestila Ministrstvo za finance¹²⁴.

2.3.1.1.2.b SID banka je menila, da je pogodba o ureditvi razmerij z Ministrstvom za finance zelo skopa glede ureditve upravljanja z varnostnimi rezervami in bi lahko na podlagi četrtega odstavka 14. člena ZZFMGP predlagala Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave, naj o spremembah poda mnenje, vendar na podlagi izkušenj pri njenem delovanju ni pričakovala, da bi o tem želela odločati¹²⁵. 18. 2. 2009 je seznanila Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave z informacijo o spremembah politike upravljanja z varnostnimi rezervami. SID banka ni zahtevala, naj Komisija za pospeševanje mednarodne menjave o spremembi politike upravljanja z varnostnimi rezervami poda mnenje, kot ji omogoča četrti odstavek 14. člena ZZFMGP. Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave je o novi politiki upravljanja z varnostnimi rezervami seznanila šele pet mesecev po datumu njene veljavnosti, to je 1. 10. 2008, in po tem, ko je Ministrstvo za finance že podalo soglasje.

¹²³ S spremembo strukture naložb se je zmanjšal nabor oziroma vrsta naložb, povečujejo se omejitve na naložbo in z zmanjšanjem vrst naložb tudi na izdajatelja. Razlogi za spremembe odstotkov omejitev so v mednarodni hipotekarno-finančni krizi, zaradi katere je prišlo do velikih težav glede zagotavljanja likvidnosti med bankami in varnosti naložb, in volatilnosti cen vrednostnih papirjev in pribitkih za kreditna tveganja izdajateljev vrednostnih papirjev, ki so v porastu.

¹²⁴ Iz obrazložitve Ministrstvu za finance je razvidno, da so bili sprejeti strožji kriteriji za naložbe sredstev varnostnih rezerv ter povišane omejitve na terjatve, ki se nanašajo na naložbe v refinancirane izvozne kredite prek poslovnih bank, s 75 na 80 odstotkov sredstev varnostnih rezerv.

¹²⁵ Gradivo za 614. sejo uprave SID banke z dne 22. 9. 2008.

2.3.1.1.2.c Ministrstvo za finance od SID banke ni zahtevalo, naj predloži mnenje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave o spremenjeni politiki upravljanja z varnostnimi rezervami in ni pridobilo pojasnila o razlogih za to, da je prejelo spremenjeno politiko upravljanja z varnostnimi rezervami šele tri mesece po njeni uveljavitvi. Ne glede na to je 8. 1. 2009 k spremembam politike upravljanja z varnostnimi rezervami podalo soglasje.

Pojasnilo SID banke

Politika z dne 22. 9. 2008 je nastala kot odgovor SID banke na spremenjene razmere na trgu kapitala in povečano tveganje za upravljanje z varnostnimi rezervami. Določila je nove, strožje kriterije pri upravljanju sredstev varnostnih rezerv. V obdobju od njene veljavnosti do obdobja, ko je Ministrstvo za finance (8. 1. 2009) podalo soglasje k politiki upravljanja varnostnih rezerv, ni bil sklenjen noben posel, ki ne bi izpolnjeval omejitev, kriterijev politike iz leta 2006 in z dne 22. 9. 2008. Tako ni nastalo nobeno dodatno tveganje za upravljanje varnostnih rezerv.

2.3.1.1.2.d SID banka je na podlagi določil nove pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij z dne 23. 12. 2011¹²⁶ Ministrstvu za finance 18. 1. 2012 posredovala v potrditev predlog prenovljene politike upravljanja z varnostnimi rezervami V politikah upravljanja z varnostnimi rezervami iz leta 2006 in leta 2008 je bilo določeno¹²⁷, da:

- bo SID banka pri nalaganju sredstev zasledovala načela varnosti, likvidnosti in donosnosti in bo pri tem spremljala zlasti:
 - delež posamezne vrste naložb v celotnih sredstvih varnostnih rezerv,
 - izpostavljenost do posameznega izdajatelja/dolžnika,
 - valutno strukturo in
 - obseg likvidnih sredstev za poravnavo obveznosti iz varnostnih rezerv;
- bo SID banka mesečno pripravljala oceno potrebne likvidnosti¹²⁸ za obdobje naslednjih 12 mesecev;
- mora SID banka naložbe varnostnih rezerv, zaradi katerih je izpostavljena tveganjem morebitnih izgub zaradi spremembe tečajev tujih valut, uskladiti z obveznostmi na podlagi zavarovalnih polic in pogodb, katerih višina je odvisna od spremembe tečajev tujih valut najmanj do 80 odstotkov; osnova za ugotavljanje valutne strukture je neto izpostavljenost po valutah;
- SID banka Ministrstvu za finance poroča v zvezi z upravljanjem varnostnih rezerv v obliki in vsebini, ki sta določeni v prilogi politike upravljanja z varnostnimi rezervami oziroma v sklenjeni pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij.

¹²⁶ V pogodbi o ureditvi razmerij je določeno, da podrobnejšo politiko upravljanja z varnostnimi rezervami potrdi Ministrstvo za finance na predlog SID banke. Na podlagi 15. člena te pogodbe SID banka v 30 dneh po sklenitvi pogodbe predlaga v potrditev politiko upravljanja z varnostnimi rezervami.

¹²⁷ Primerjava med vsebino določil in razlike v omejitvah glede naložb (po vrstah in po izdajateljih) med politikami upravljanja z varnostnimi rezervami z dne 27. 2. 2006 in 22. 9. 2008 in iz predloga SID banke z dne 18. 1. 2012 so predstavljene v prilogi 3. Razlike v določilih med politikami upravljanja z varnostnimi rezervami iz let 2006 in 2008 in iz predloga iz leta 2012 so predstavljene v prilogi 3.

¹²⁸ Pri tem bo kot odlive upoštevala vse potencialne škode in škode v obravnavi, plačila stroškov preprečevanja in zmanjševanja bodočih ali že nastalih škod, odlive za kritje izgub iz teh poslov in poslov upravljanja s tem premoženjem in z riziki ter plačila SID banki za opravljanje poslov pooblaščenice skladno z določili ZZFMGP.

Pojasnilo SID banke

Vključitev določila v predlog nove politike, da se lahko provizija plača iz sredstev varnostnih rezerv, se je obrnila zaradi tveganja, da država ne bi izplačala provizije, kar dovoljuje ZZFMGP. Glede uvedbe nove politike je imela SID banka s predstavniki Ministrstva za finance dva sestanka¹²⁹. SID banka ni posredovala predloga nove politike v obravnavo Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave in jo bo o tem seznanila po potrditvi Ministrstva za finance.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance še ni potrdilo nove politike upravljanja z varnostnimi rezervami iz januarja 2012, ker še vedno potekajo dogovori s SID banko, kako bi v povezavi z izvajanjem določil ZZFMGP najustrezneje realizirali priporočila računskega sodišča glede evidentiranja poslovnih dogodkov v poslovnih knjigah Ministrstva za finance. Ureditev upravljanja s sredstvi varnostnih rezerv bo formalizirana ob prvi spremembi ZZFMGP, ki že poteka. Upravljanje s sredstvi varnostnih rezerv Ministrstvo za finance spremlja tako, da se prek finančne platforme Bloomberg spremljata gibanje cen obveznic na sekundarnem trgu in rating izdajateljev, kamor se varnostne rezerve investirajo. Poleg tega mora upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države pri upravljanju denarnih sredstev (depozitov) pri investiranju upoštevati načela varnosti, likvidnosti in donosnosti (strogo v navedenem vrstnem redu). Direktorat za zakladništvo razpolaga s podatki/informacijami, ki predstavljajo relevantno referenco za merjenje uspešnosti upravljanja varnostnih rezerv v delu investiranja na denarnem trgu (EURIBOR¹³⁰ in obrestne zamenjave IRS).

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj prouči ustreznost politike upravljanja z varnostnimi rezervami in pred odločanjem glede sprememb pridobi nov predlog SID banke in mnenje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave o predlogu SID banke.

2.3.1.1.2.e Iz poročila o poslovanju SID banke za leti 2009 in 2010 na področjih, ki so predmet urejanja ZZFMGP, je razvidno, da morajo biti sredstva varnostnih rezerv naložena v likvidne naložbe najmanj v višini, ki predstavlja vsoto potencialnih škod in škod v obravnavi, ki izhajajo iz nemarketabilnih zavarovanj, oziroma predstavlja najmanj 20 odstotkov vseh naložb sredstev varnostnih rezerv. Struktura naložb iz varnostnih rezerv SID banke se je v obdobju od leta 2008 do leta 2010 spreminjala glede na predvidena izplačila zavarovalnin in s tem glede na likvidnostni položaj varnostnih rezerv. Strukturo naložb varnostnih rezerv na zadnji dan leta 2008, 2009, 2010 in 2011 prikazuje tabela 17.

¹²⁹ SID banka je Ministrstvo za finance opozorila na slabosti politike upravljanja z varnostnimi rezervami iz leta 2008, in sicer, da varnostne rezerve nalaga v omejen izbor finančnih instrumentov, pri katerih se izpostavlja več tveganjem, medtem ko so za depozitno poslovanje zaradi poslabšanja bonitetnih ocen v Republiki Sloveniji primerne le še tri banke, UniCredit Banka Slovenije, d. d., Ljubljana, SKB, d. d., Ljubljana in Banka Koper, d. d., Koper (v nadaljevanju: Banka Koper).

¹³⁰ EURIBOR – EURO Interbank Offered Rate.

Tabela 17: Struktura naložb varnostnih rezerv

Naložbe	Na dan 31. 12. 2008		Na dan 31. 12. 2009		Na dan 31. 12. 2010		Na dan 31. 12. 2011	
	v tisoč evrih	v odstotkih	v tisoč evrih	v odstotkih	v tisoč evrih	v odstotkih	v tisoč evrih	v odstotkih
Dolgoročni krediti	82.873	73,2	72.109	57,5	75.289	58,2	59.553	44,7
Depoziti	8.938	7,9	29.749	23,7	23.806	18,4	26.453	19,9
Vrednostni papirji	17.646	15,6	18.258	14,6	25.288	19,5	42.679	32,0
Druga sredstva	3.728	3,3	5.312	4,2	5.017	3,9	4.526	3,4
Skupaj sredstva varnostnih rezerv	113.186	100,0	125.428	100,0	129.400	100,0	133.211	100,0

Viri: poročila SID banke o izvajanju ZZFMGP za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

Na dan 31. 12. 2008 so največji delež predstavljale naložbe v dolgoročne kredite finančnim institucijam (73,2 odstotka vseh naložb), na dan 31. 12. 2009 so naložbe v dolgoročne kredite finančnim institucijam znašale 57,5 odstotka, povečale pa so se naložbe v depozite za 15,8 odstotne točke glede na leto poprej. V letih 2010 in 2011 so se povečevale naložbe v vrednostne papirje.

Pojasnilo SID banke

SID banka je pri upravljanju z naložbami sredstev varnostnih rezerv primarno zasledovala načelo varnosti ob upoštevanju likvidnosti in donosnosti naložb v skladu s Politiko upravljanja varnostnih rezerv in dobro bančno prakso. Za ta namen se je pri nakupu dolžniških vrednostnih papirjev in sklenitvi depozitov preverjalo razmere na trgu, kreditno tveganje izdajatelja obveznice glede na bonitetno oceno oziroma banke, s katerimi je bil sklenjen depozit, kakor tudi ročnost posamezne naložbe. V času finančne krize so se primarno kupovale obveznice z visoko bonitetno oceno in kratko ročnostjo, saj so po definiciji te naložbe relativno varne. Za ocenjevanje uspešnosti upravljanja mora SID banka njihovo donosnost primerjati z donosnostjo ustreznega primerjalnega indeksa, pri čemer struktura naložb predstavlja izhodišče za določitev primerjalnega indeksa. Pri določitvi primerjalnega indeksa se upoštevajo: dolžniški vrednostni papirji, katerih izdajatelj ali porok je Republika Slovenija, država članica Evropske unije in OECD, ter dolžniški vrednostni papirji, s katerimi se trguje na organiziranem trgu v Republiki Sloveniji, državi članici Evropske unije ali OECD, naložbe v depozite in potrdila o vlogi pri banki s sedežem v Republiki Sloveniji, državi članici Evropske unije ali OECD, terjatve, ki se nanašajo na naložbe v refinancirane kredite prek bank in hranilnic, 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. Glede na značilnosti posameznih naložb varnostnih rezerv je SID banka izbrala primerljive referenčne indekse. Donosnost naložb iz sredstev varnostnih rezerv in primerjalnega indeksa je SID banka izmerila s pomočjo kumulativnega četrletnega donosa. V obdobju od 31. 12. 2007 do 31. 12. 2011 je bila ocenjena donosnost 12,7 odstotka, kar je za 4,4 odstotne točke več od izbranega primerjalnega indeksa (8,3 odstotka). V opazovanem obdobju je bil donos pozitiven in stabilen.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance ne nadzira upravljanja z varnostnimi rezervami, s tem se seznanja in podaja soglasje k politiki upravljanja. Nadzor nad upravljanjem z varnostnimi rezervami se izvaja prek poročil, ki jih redno pošilja SID banka, in prek Komisije za pospeševanje mednarodne menjave. Primerjave z izvajanjem varnosti in donosnosti naložb, ki so v lasti drugih pravnih oseb, niso bile izvedene.

2.3.1.1.2.f Ministrstvo za finance v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni izvajalo nadzora nad upravljanjem s sredstvi varnostnih rezerv na ustrezen način, ker je menilo, da zadošča nadzor nad poročili SID banke o izvajanju poslov v imenu in za račun države. Ministrstvo za finance ni izvajalo:

- rednega spremljanja donosov, ki se nanašajo na upravljanje s posameznimi posli, ter pridobitve ustreznih pojasnil SID banke o morebitnih kapitalskih izgubah pri posameznih transakcijah glede na to, da je v politiki upravljanja določeno, da bo SID banka zasledovala načela varnosti, likvidnosti in donosnosti;
- spremljanja skladnosti upravljanja varnostnih rezerv v skladu s 6. členom pogodbe o ureditvi razmerij iz leta 2004, s katerim je bila omejena uporaba sredstev varnostnih rezerv za financiranje mednarodne trgovine izključno prek bank, hranilnic in hranilno-kreditnih služb, z dovoljenjem 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 bančništvo¹³¹;
- spremljanja varnosti naložb, ker sta se spremljali le struktura naložb in skladnost te strukture z določili politike upravljanja s sredstvi varnostnih rezerv, kar je razvidno iz poročil SID banke, posredovanih Ministrstvu za finance;
- nadzora nad namensko porabo kreditov, danih iz sredstev varnostnih rezerv, kljub temu da so bila v kreditne pogodbe vključena določila, povezana z namenom porabe sredstev, in določila o rednem poročanju kreditojemalcev SID banki glede plasiranja sredstev¹³²; Ministrstvo za finance ni ugotovilo, da se naložbe iz sredstev varnostnih rezerv niso izvajale v imenu in za račun Republike Slovenije, kar je SID banka predlagala 18. 1. 2012 ob spremembi politike upravljanja z varnostnimi rezervami.

Ministrstvo za finance v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni izvajalo nobenih aktivnosti, da bi:

- pridobivalo mnenja Komisije za pospeševanje mednarodne menjave o tem, ali je SID banka ustrezno izvajala politiko upravljanja s sredstvi varnostnih rezerv in skladno z določili ZZFMGP; SID banka je Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave o upravljanju s sredstvi varnostnih rezerv le seznanjala¹³³;
- predlagalo AZN, da bi predpisala SID banki posebna pravila in ukrepe¹³⁴, ki bi se nanašali na naložbe iz sredstev varnostnih rezerv.

¹³¹ 6. 6. 2008 je bila uprava SID banke seznanjena o ugotovitvah s področja zakladništva glede odstopanja pri enem od kreditnih poslov od tega določila, o čemer Ministrstvo za finance ali Komisija za pospeševanje mednarodne menjave nista bila niti seznanjena, Ministrstvo za finance pa tega tudi ni ugotovilo in v novo pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij z dne 23. 12. 2011 ni vključilo nobene omejitve, povezane z upravljanjem s sredstvi varnostnih rezerv.

¹³² Iz primera kreditne pogodbe z dne 22. 6. 2010, sklenjene z (P) [redacted] (P), je razvidno, da je SID banka odobrila kredit v znesku 7.000.000 evrov iz sredstev varnostnih rezerv. Iz pogodbe izhaja, da se je banka zavezala uporabiti sredstva za financiranje komitentov banke za razvoj malih in srednje velikih podjetij, inovacijske dejavnosti, infrastrukturnih naložb in naložb v regionalni razvoj, katerih namen je izboljšanje ekonomske in socialne kohezije, ter naložb s področja okoljevarstva, vključno z ukrepi za učinkovito rabo energije in obnovljivih virov energije, ter sredstva v obliki podkreditov v skladu s splošnimi pogoji za podkredite, ki so določeni v prilogi 1 te kreditne pogodbe. V skladu s kreditno pogodbo se mora SID banki polletno poročati o stanju plasiranih sredstev v poročilu, katerega vsebina in oblika sta priloga kreditne pogodbe, na zahtevo SID banke pa je treba posredovati tudi drugo dokumentacijo ali informacije.

¹³³ Na petih sejah, in sicer 25. seji z dne 30. 9. 2008, 26. seji z dne 17. 12. 2008, 33. seji z dne 27. 5. 2010, 39. seji z dne 24. 5. 2011 in na 40. seji z dne 20. 7. 2011.

¹³⁴ V skladu z določili tretjega odstavka 6. člena ZZFMGP.

2.3.1.1.2.g Služba za varovanje zakonitosti poslovanja SID banke¹³⁵ (v nadaljevanju: Svzp SID banke) je ugotovila potencialno neskladje s predpisi na področju upravljanja z varnostnimi rezervami, kar je razvidno iz primerjave med določilom 4. člena ZZFMGP, pogodbenimi določili iz 6. člena pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij iz leta 2004 ter določili 3. točke politike upravljanja z varnostnimi rezervami, veljavne od 1. 10. 2008. Po oceni Svzp SID banke so sporni:

- krediti bankam, saj so praviloma nelikvidni;
- varnost glede na dolgoročnost kreditov, saj za kredite slovenskim bankam ni omejitev glede na bonitetno oceno, zato zaradi neskladja v določilih vsa tveganja nosijo varnostne rezerve;
- spremljanje portfelja varnostnih rezerv, ki ga služba za upravljanje s tveganji ne spremlja na enak način kot portfelj SID banke in se ne uporabljajo izvedeni finančni instrumenti z namenom ščitena pozicij.

Svzp SID banke je priporočila upravi SID banke, da z Ministrstvom za finance ponovno začne obravnavati problematiko naložb iz vira varnostnih rezerv in da opozori na neskladje z določili ZZFMGP, na vsa tveganja (kreditna in tržna) ter na spremenjene razmere na finančnih trgih.

Pojasnilo SID banke

Svzp SID banke je opozorila na potencialno neskladje s predpisi, ki je nastalo zaradi spremenjenih razmer na finančnih trgih, saj je bilo za tiste naložbe, ki so v letu 2008 po splošnem prepričanju veljale za varne in likvidne (na primer naložbe v slovenske banke), to v letu 2011 vse bolj negotovo, vendar predvsem za strokovne službe v SID banki. Celo Banka Slovenije je takrat (sicer v povezavi z ZPFIGD) SID banki na izrecno vprašanje glede kakovosti slovenskih bank pisno odgovorila, da so po njenem mnenju vse slovenske banke prvovrstne. Ministrstva za finance kot strokovnjaka ni bilo treba izrecno in posebej pisno opozarjati na to, kaj določa ZZFMGP (varnost, likvidnost in podobno) in kakšne so razmere na finančnih trgih, saj je to vedelo oziroma bi moralo vedeti. Uporaba izvedenih finančnih instrumentov je po politiki upravljanja z varnostnimi rezervami mogoča, vendar v obravnavanem obdobju nikoli ni bilo potreb po njihovi uporabi za namen ščitena pozicij. Izvedeni finančni instrumenti so namenjeni varovanju različnih tveganj. Iz mesečnega Poročila o strukturi naložb varnostnih rezerv, ki ga SID banka pripravlja in pošilja Ministrstvu za finance, je razvidno, da so tveganja omejena oziroma minimalna. Kljub temu da politika omogoča uporabo izvedenih finančnih instrumentov, pa portfelj varnostnih rezerv ni izpostavljen valutnemu tveganju, saj so vse naložbe, kakor tudi obveznosti zavarovalnih polic (kar je razvidno iz mesečnih Poročil valutne izpostavljenosti, izračunane iz bruto izpostavljenosti, ki se nanaša na zavarovanje za državni račun), v eni valuti, valuti evro, ta portfelj ni izpostavljen obrestnemu tveganju, saj je portfelj dolžniških vrednostnih papirjev sestavljen iz obveznic s fiksno in spremenljivo obrestno mero in skoraj v celoti usklajen z obveznostmi, ki izhajajo iz zavarovalnih polic. Dolgoročni krediti, ki so bili po oceni Svzp SID banke nelikvidni v obdobju od leta 2008 do leta 2011, so se bistveno znižali tako relativno kot absolutno, saj SID banka zaradi povečanega tveganja slovenskega bančnega sistema ni sklepala novih kreditnih poslov. Pri tem je treba omeniti, da je določen del kreditov amortizacijski, kar pomeni, da se poleg obresti izplačuje tudi glavnica. S tem je SID banka skušala zagotoviti boljšo likvidnost manj likvidnega instrumenta – kredita. Sistem odločanja o naložbah v SID banki upošteva vsa tveganja, tudi tveganje varnosti dolgoročnih kreditov. SID banka razpolaga z informacijami o tveganju slovenskega bančnega sistema in ga skuša minimalizirati, saj je njeno osnovno delovanje namensko posojanje denarja slovenskim bankam. To prakso in informacije je prenesla tudi na odločanje o dolgoročnih kreditih s sredstvi varnostnih rezerv. Kljub temu da SID banka ni opozorila Ministrstva za finance o kreditnih in tržnih tveganjih, pa je z aktivnim upravljanjem varnostnih rezerv ta tveganja zniževala.

¹³⁵ Poročilo za obdobje od 1. 8. 2010 do 31. 1. 2011 z dne 6. 4. 2011.

Ne glede na pojasnilo SID banka Ministrstva za finance ni opozorila na potencialne neskladnosti med predpisi in pogodbenimi določili in ga na tej podlagi ni pozvala k skupnemu reševanju te problematike ter mu do konca leta 2011¹³⁶ ni predlagala spremembe politike upravljanja z varnostnimi rezervami.

2.3.1.1.2.h SID banka na podlagi določil 7. člena pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij iz leta 2004 pripravlja mesečno oceno potrebne likvidnosti za obdobje naslednjih 12 mesecev za upravljanje s sredstvi varnostnih rezerv. Obseg pričakovanih denarnih prilivov in hitro unovčljivih sredstev mora zadostovati za pokritje denarnih potreb, opredeljenih v prvem odstavku 7. člena te pogodbe. Ocene odlivov varnostnih rezerv za 12 mesecev prihodnjega leta so predstavljene v tabeli 18.

Tabela 18: Ocena odlivov sredstev varnostnih rezerv

Vsebina/Obdobje	v evrih		
	od 31. 12. 2008 do 31. 12. 2009	od 31. 12. 2009 do 31. 12. 2010	od 31. 12. 2010 do 31. 12. 2011
Plačane škode	13.276	4.896.057	2.859.989
Plačila na podlagi regresnih zahtevkov	(71.186)	(5.915)	(82.130)
Škode v obravnavi	237.304	237.304	4.059.302
Potencialne škode	8.660.800	6.109.955	218.215
Nadomestilo za upravljanje	2.488.733	2.488.733	2.488.733
Skupaj ocena odlivov	11.328.927	13.726.134	9.544.109

Vir: podatki Oddelka za zakladništvo SID banke.

Pojasnilo SID banke

SID banka redno mesečno izračunava oceno odlivov sredstev varnostnih rezerv in dnevno zagotavlja ustrezno likvidnost varnostnih rezerv. Ker gre pri oceni odlivov zgolj za odlive, ki v največji meri temeljijo na potencialnih škodah, se pokritje zagotavlja tako s primarno likvidnostjo kot tudi s sekundarno likvidnostjo, ki jo predstavljajo visoko likvidni vrednostni papirji. Pri varnostnih rezervah v obravnavanem obdobju nikoli ni bilo težav z zagotavljanjem likvidnosti. V obdobju od leta 2008 do leta 2011 nikoli ni bilo povečanega likvidnostnega tveganja, saj je premoženje, ki se uporablja za izplačilo škod, visoko likvidno in hitro unovčljivo. Hkrati v navedenem obdobju izplačilo škode nikoli ni preseglo 20 odstotkov vrednosti varnostnih rezerv, kar bi po pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij predstavljalo večje likvidnostno tveganje. V tem primeru ima SID banka pravico zahtevati od Ministrstva za finance vplačilo denarnih sredstev ne glede na 6. člen nove pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij z dne 23. 12. 2011.

Na podlagi določil 6. člena nove pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij z dne 23. 12. 2011 mora SID banka do 20. dne v mesecu obvestiti Ministrstvo za finance o oceni potrebne likvidnosti za obdobje naslednjih 12 mesecev.

¹³⁶ Predlog je posredovala 18. 1. 2012, vendar ni opozorila na potencialne neskladnosti s predpisi (povezava s točko 2.3.1.1.2.d tega poročila).

Ukrep SID banke

SID banka je na podlagi določil 6. člena nove pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij Ministrstvu za finance 19. 3. 2015 posredovala oceno potrebne likvidnosti varnostnih rezerv za obdobje naslednjih 12 mesecev, to je za obdobje od 28. 2. 2015 do 29. 2. 2016.

2.3.1.2 Spremljanje namenske porabe kreditov na SID banki

Iz seznamov veljavnih zavarovalnih polic in obljub SID banke, priloženih k četrtletnim poročilom Ministrstvu za finance, je razvidno, da je v nekaterih primerih zavarovalnih poslov SID banka izvajala tudi posle financiranja in bila zavarovanka. Podatki o tovrstnih poslih so predstavljeni v tabeli 21. Glede dolžnosti obveščanja zavarovancev je bilo iz obrazložitve predloga spremenjenih Splošnih pogojev zavarovanja¹³⁷ razvidno, da:

- pri zavarovanju vlaganj niso bile predlagane spremembe pogojev iz leta 2007;
- so bile pri zavarovanju nedelničarskih posojil spremembe v primerjavi z delničarskimi posojili, ker banka kot posojilojemalka ne more imeti tako neposrednega in močnega vpliva na posojilojemalca kot lastnik na hčerinsko podjetje;
- je bilo pri zavarovanju delničarskih posojil predlagano, da bi bilo treba pri konkretni investiciji zahtevo oblikovati tako, da bi bilo obveščanje manj zahtevno; v praksi bi seznanitev in spoštovanje teh določil dosegli tako, da bi zavarovanec, investitor in projektno podjetje podpisali določene izjave.

Iz zavarovalnih polic, ki so bile sklenjene za posle zavarovanja nedelničarskih posojil pred nekomercialnimi riziki¹³⁸, je razvidno, da:

- je bilo kot jamstvo za končen zahtevek za zavarovanje dogovorjeno, da se zavarovanec zaveda, da je sklenil plico na podlagi zaupanja v zavarovančeve informacije in izjave, ki so mu bile dane, vključno z informacijami in izjavami, danimi v zahtevku za zavarovanje;
- zavarovanec izjavlja in jamči, da so te informacije in izjave na dan njegovega podpisa točne in popolne v vseh bistvenih pogledih, pri čemer to jamstvo ne vključuje odgovornosti za napake v zvezi s projekcijami in ocenami (če zavarovanec ali SID banka nista vedela za te napake, čeprav sta ravnala z dolžno skrbnostjo, in če zavarovanec o napakah obvesti SID banko takoj, ko sam ali projektno podjetje izve za te napake);
- zavarovalno kritje velja le v primeru, če je zavarovanec ravnal v skladu z določili zavarovalnih pogojev iz police in splošnih in posebnih pogojev zavarovanja; v Splošnih pogojih zavarovanja nedelničarskih posojil pred nekomercialnimi riziki¹³⁹ je določeno, da lahko SID banka v določenih rokih od

¹³⁷ Obravnavani in sprejeti na 23. seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave z dne 13. 3. 2008. 1. člen Splošnih pogojev zavarovanja določa, da so vse pravice in obveznosti pooblašcene institucije po Splošnih pogojih zavarovanja vlaganj pravice in obveznosti Republike Slovenije. Splošni pogoji zavarovanja so sestavni del zavarovalnih polic in določajo pogoje zavarovanja izhodnih investicij v državi gostiteljici, ki jih pred nekomercialnimi riziki zavarovancem zavaruje pooblašcana institucija.

¹³⁸ Zavarovalne police, sklenjene za zavarovanje investicije, ki predstavlja nedelničarsko posojilo projektne podjetju za financiranje internacionalizacije poslovanja oziroma širitve poslovanja: št. (P) [redacted] (P).

¹³⁹ Sprejeti na 23. seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave z dne 13. 3. 2008.

zavarovanca zahteva dokumente (bilance stanja, izkaz uspeha in druge finančne izkaze), podatke, s katerimi mora zavarovanec takoj obvestiti SID banko, ter preglede, preverjanja in nadziranja, ki jih mora zavarovanec dovoliti SID banki¹⁴⁰.

Pojasnilo SID banke

Nadzor nad namensko porabo kreditov, zavarovanih pri SID banki, se izvaja s kontrolo pogodbeno določenih pogojev za črpanje prek pogodbeno dogovorjenih naročil in s poglobljenimi ('in-site') monitoringi. SID banka ne izvaja ogledov lokacij investicij, takšni ogledi so bili izvedeni le izjemoma. Namenska poraba kreditov v primerih, ko jih zavaruje SID banka, se ugotavlja, ko nastopi škodni primer. Pomembno je, da je plačana premija in se kredit odplačuje, poraba pa ni tako pomembna. Primera, da bi bila SID banka zavarovanka in bi škodo poplačala država, ni bilo.

Ugotovili smo, da iz vsebine zavarovalnih map (za zavarovanja nedelnčarskih posojil in investicij, ki so prikazana v tabeli 19) ni razvidno, da bi predstavniki SID banke kadarkoli po sklenitvi zavarovalne police zahtevali dokumente ali izvajali preverjanja in nadziranja dokumentacije, premoženja ali pridobivali druge informacije od projektnega podjetja, kljub temu da SID banki Splošni pogoji zavarovanja (z dne 13. 3. 2008) to omogočajo. Kljub temu da je v nekaterih primerih kredit odobrila SID banka in ga tudi zavarovala, ni spremljala izvajanja poslov oziroma investicij, ki so bile zavarovane.

V obdobju od avgusta 2009 do avgusta 2011¹⁴¹ je Svzp SID banke v poročilih o izvedenem nadzoru podala naslednje ugotovitve:

- V poročilu z dne 6. 4. 2011¹⁴² je ugotovila, da je področje, ki je v internih aktih povsem neurejeno, področje namenske kontrole porabe kreditov, ki so dobili uradno podporo SID banke. Splošni in posebni zavarovalni pogoji in zavarovalne police ne vsebujejo zadostnih varovalk, da v primerih nenamenske porabe kredita do izplačila zavarovalne vsote ne bo prišlo. Zato se je treba zanašati na kontrole bank, kreditodajalk, za kar pa niso motivirane. Banke na podlagi zavarovalne police pridobijo 95-odstotno kritje, dodatno pa gre za kredite oziroma investicije z mednarodnim elementom, pri katerih je tovrstna kontrola zahtevna in povezana z visokimi stroški. Na tej podlagi je Svzp SID banke priporočala, da se prouči možnost uvedbe dodatnih varovalk glede namenske porabe kreditov v pogojih zavarovanja, ki pa ne smejo povečevati pogojnosti produkta, ampak mora biti urejeno predvsem regresiranje v primeru kršitev.

¹⁴⁰ Določila so vključena tudi v Splošne pogoje zavarovanja delničarskih posojil in v Splošne pogoje zavarovanja vlaganj (sprejeti na seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave z dne 13. 3. 2008).

¹⁴¹ Nadzor je Svzp SID banke izvajala polletno na podlagi programa dela, ki ga je na predlog Svzp SID banke sprejela uprava banke na podlagi pozitivnega mnenja NS SID banke z dne 15. 7. 2009. V programu dela je bilo določeno, da redni pregled praviloma obsega eno ali več naslednjih opravil: preveritev skladnosti notranjih aktov z določbami relevantnih predpisov in s priporočili pristojnih nadzornih organov, ocena mehanizmov notranje kontrole, predvidenih z notranjimi akti, glede upravljanja s tveganjem skladnosti, ocena skladnosti izvajanja poslovnih aktivnosti z določbami relevantnih predpisov in s priporočili pristojnih organov in ocena skladnosti izvajanja poslovnih aktivnosti z notranjimi akti in izdelava poročila s priporočili upravi.

¹⁴² Na podlagi programa dela za III. polletje v poročilu Svzp SID banke za obdobje od 1. 8. 2010 do 31. 1. 2011. Ugotovitev je vključena v delu, ki se nanaša na priporočila, dana upravi SID banke, v zvezi s financiranjem po ZSIRB v okviru poglavja Redni pregledi (Pregled skladnosti poslov zavarovanja izvoznih kreditov in investicij).

- V poročilu z dne 19. 8. 2011¹⁴³ je glede kontrole namenske porabe zavarovanega kredita ali investicije ugotovila, da "[...] iz pregledane dokumentacije izhaja, da je temu posvečena precejšnja pozornost, vendar je treba ugotoviti, da v pregledanih primerih namenska poraba oziroma delež slovenske komponente ni z gotovostjo tudi izkazan oziroma dokumentiran. Tako se na primer Potrdila o poreklu blaga, ki jih izdaja Gospodarska zbornica Slovenije, nanašajo na krovno pogodbo in ne na posamezne pošiljke blaga. Tudi v zvezi s splošnimi izjavami bank (zlasti tistih v tujini), da so namensko porabo preverile in da je slovenska komponenta izkazana, se v primeru, ko niso konkretnije obrazložene, lahko postavi vprašanje verodostojnosti. Za te banke je namreč pravica do zavarovalnine vezana na izpolnitev tega pogoja in so torej v določenem konfliktu interesov. Postavlja se vprašanje, ali je takšna (že ustaljena) praksa v skladu s standardom dobrega strokovnjaka oziroma primerljiva s prakso drugih izvozno-kreditnih agencij, kar bi bilo treba dodatno proučiti. Glede na vse to se priporoča, da se za kontrolo slovenske komponente in namenske porabe kreditov oziroma sredstev za investicijo, ki je zavarovana, uporabijo predvsem pooblaščenci SID banke in ne sodelujočih bank in drugih odvisnih oseb v poslu. V primeru (P) ██████████ ██████████ (P) je poslovna banka razpolagala prvotno le z izjavo izvoznika, v nadaljevanju pa je bila slovenska komponenta dokazana. SID banka je ugotovila tudi nenamensko porabo kredita v znesku 1.211 tisoč evrov, vendar izplačila zavarovalnine zaradi klavzul v kreditni pogodbi ni bilo mogoče zmanjšati".

Ukrep SID banke

6. 2. 2012 je SID banka vsem sodelujočim bankam posredovala priporočilo za nadzor namenske porabe podkreditov¹⁴⁴, financiranih iz virov SID banke, ki je dopolnilo operativna navodila o poročanju bank ter enotne splošne in posebne pogoje financiranja (Navodilo o poročanju z dne 16. 11. 2010, Splošni pogoji refinanciranja z dne 15. 10. 2010 in Posebni pogoji refinanciranja z dne 5. 4. 2011).

¹⁴³ Na podlagi programa dela za IV. polletje v poročilu Svzup SID banke za obdobje od 1. 2. do 31. 8. 2011. Ugotovitev je vključena v delu, ki se nanaša na priporočila upravi v zvezi z obravnavo škod v okviru poglavja Redni pregledi (Pregled postopkov obravnave škod).

¹⁴⁴ Podkreditni – krediti, ki jih odobrijo banke komitentom po pridobitvi kredita SID banke in hkrati ob sklenitvi zavarovalne pogodbe s SID banko. V priporočilih je SID banka opredelila, da mora vsaka poslovna banka v podkreditnih pogodbah jasno opredeliti namen podkredita in obveznosti upravičenca v zvezi z namensko porabo, nadzirati izpolnjevanje pogodbenih obveznosti in posredovati poročila SID banki v skladu s pogodbenimi navodili SID banke za poročanje.

Tabela 19: Zavarovalni posli v imenu in za račun države, pri katerih je SID banka zavarovanec

Država izvoza	Dolžnik	Izvoznik	Zavarovalna vsota v evrih	Vrsta izvoza	Izpostavljenost	
					Bruto v evrih	Neto ¹⁴⁵ v evrih
Makedonija	(P) ██████████	██████████	37.600.000	zavarovanje nedelničarskega posojila ¹⁴⁶	37.600.000	35.720.000
Srbija	██████████	██████████	37.600.000	zavarovanje nedelničarskega posojila	37.600.000	35.720.000
Hrvaška	██████████	██████████	6.678.190	zavarovanje nedelničarskega posojila	5.565.158	5.286.900
Bosna in Hercegovina	██████████	██████████	38.900.000	zavarovanje investicije	36.306.666	34.491.333
Hrvaška	██████████	██████████	42.500	izvoz kmetijske opreme	38.772	36.833
Hrvaška	██████████	██████████	170.000	izvoz kmetijske opreme	155.086	147.332
Črna gora	██████████	██████████	303.189	dobava in montaža	303.189	288.030
Belorusija	██████████	██████████	561.850	izvoz sortirne linije	561.850	533.757
Črna gora	██████████	██████████	3.433.248	zavarovanje nedelničarskega posojila	2.670.304	2.536.789
Hrvaška	██████████	██████████	682.972	dobava opreme	707.757	672.369
Belorusija	██████████	██████████	561.850	izvoz sortirne linije	579.957	550.959
Hrvaška	██████████	██████████ (P)	2.815.134	zavarovanje nedelničarskega posojila	2.674.378	2.540.659
Skupaj (stanje na dan 31. 12. 2011)			84.508.893		73.462.156	69.789.048

Vir: sezname veljavnih zavarovalnih polic in obljub SID banke za leta 2008, 2009, 2010 in 2011, posredovani Ministrstvu za finance.

¹⁴⁵ Na podlagi Splošnih pogojev zavarovanja 5-odstotni delež potencialne škode, ki ga nosi zavarovanec, oziroma maksimalno določen znesek skupne obveznosti SID banke na podlagi zavarovalne police.

¹⁴⁶ Posojilo v tujino odobri banka ali druga finančna institucija. Pri delničarskem posojilu dolgoročno posojilo odobri slovensko podjetje – investitor podjetju v delni ali 100-odstotni lasti v tujini.

Čeprav je SID banka izdala priporočilo poslovnim bankam v zvezi z nadzorom namenske porabe podkreditov, v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni zagotovila, da bi se izvajal reden in sistematičen nadzor nad namensko porabo kreditov, za katere je sklepala tudi zavarovalne police (nadzor je izvedla Svzp SID banke dvakrat v tem obdobju na vzorčnih primerih), ker je menila, da zadostuje, da se namenskost porabe ugotavlja, kadar pride do škodnega primera. SID banka tudi v poročila za Ministrstvo za finance ni vključila podatkov o spremljanju namenske porabe kreditov, kljub temu da je v nekaterih primerih sama izvajala posel financiranja in posel zavarovanja, ker je menila, da to ni potrebno in je to odgovornost poslovnih bank.

2.3.1.3 Usklajevanje podatkov iz ločenih evidenc z Ministrstvom za finance

Ministrstvo za finance je z namenom usklajevanja podatkov o stanju terjatev do SID banke (ki se nanašajo na varnostne rezerve) za evidentiranje v poslovnih knjigah proračuna SID banke na začetku vsakega leta posredovalo obrazec Izpis odprtih postavk na zadnji dan preteklega leta¹⁴⁷. Iz navedb Ministrstva za finance in iz podatkov četrletnih poročil SID banke izhaja, da se v poslovnih knjigah proračuna evidentirajo zavarovalni posli in izvajajo uskladitve stanj o izpostavljenosti iz veljavnih zavarovalnih polic in obljub v zunajbilančni evidenci proračuna kot potencialne obveznosti Republike Slovenije¹⁴⁸. Na dan 31. 12. 2011 je stanje potencialnih obveznosti Republike Slovenije znašalo 747.571.415 evrov. Na istem kontu je bilo evidentirano tudi stanje odprtih garancij SID banke, ki je na dan 31. 12. 2011 znašalo 294.042 evrov¹⁴⁹.

Pojasnilo SID banke

Vrednost izpostavljenosti oziroma potencialnih obveznosti se na SID banke ni knjigovodsko evidentirala do leta 2011, z letom 2011 pa je bila vzpostavljena zunajbilančna izpostavljenost v ločeni glavni knjigi za varnostne rezerve. Z novo pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij je določeno, da se v prevedbeni tabeli posredujejo tudi podatki o potencialnih obveznostih. Trimesečno so bile izvedene uskladitve stanj sredstev varnostnih rezerv in rezerv PIO (IOP – izpis odprtih postavk). Po novi pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij se posredujejo tudi bruto bilance in izpisi analitičnih kontov kartic iz glavne knjige, ki se vodijo ločeno za izvajanje zavarovalnih poslov in poslov PIO. Vsebinska prevedbene tabele, določena v novi pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij, se je usklajevala z Ministrstvom za finance. V letu 2012 se je spremenil način evidentiranja zato, ker se provizija za izvajanje zavarovalnih poslov ne evidentira več v breme varnostnih rezerv kot strošek za račun varnostnih rezerv, ampak kot prihodek v bilanci SID banke (za lasten račun), na Ministrstvu za finance pa se izdani računi za provizijo evidentirajo kot odbodek.

Ministrstvo za finance ni usklajevalo stanja potencialnih obveznosti do SID banke na podlagi podatkov iz njenih ločenih računovodskih evidenc, ampak zgolj na podlagi podatkov, ki jih je SID banka posredovala na obrazcih Ministrstva za finance. Ministrstvo za finance z vsebino obrazca ni pridobilo zadostnih podatkov o načinu vodenja ločene evidence na SID banke, zato ni ugotovilo, da SID banka v letih 2008, 2009 in 2010 ni imela evidentirane izpostavljenosti kot potencialne terjatve na kontih zunajbilančne

¹⁴⁷ Za uskladitev stanja na dan 31. 12. 2011 je SID banka 27. 1. 2012 prejela obrazec (za vnos dveh podatkov, in sicer dobiček iz sredstev varnostnih rezerv in dobiček iz sredstev rezerv PIO) in ga dopolnila s podatkom o dobičku iz sredstev varnostnih rezerv v znesku 5.529.439 evrov in podatkom o dobičku iz sredstev rezerv PIO v znesku 143.770 evrov. Na tej podlagi je Ministrstvo za finance evidentiralo stanje v poslovnih knjigah.

¹⁴⁸ Na kontu 990201/999201 – Drugi aktivni konti zunajbilančne evidence.

¹⁴⁹ Stanje odprtih garancij, ki jih je izdala SID banka do 14. 2. 2004, to je do uveljavitve ZZFMGP, in ga SID banka sporoča na začetku vsakega leta za stanje na zadnji dan preteklega leta.

evidence v okviru ločene glavne knjige za varnostne rezerve, ki jo vodi na podlagi določil drugega odstavka 6. člena ZZFMGP.

2.3.1.4 Knjigovodsko evidentiranje zavarovalnih poslov na SID banki

2.3.1.4.a 6. 10. 2011 je SID banka¹⁵⁰ opravila pregled evidentiranja in izkazovanja poslovnih dogodkov s področja zavarovanja kreditov in investicij in podala priporočila – o tem poročilu je bil seznanjen NS SID banke. Med priporočili, za katere je bil rok za izvedbo 31. 12. 2011, je bilo navedeno, da se zavarovalniški del računovodskih postavk vrednoti po načelu denarnega toka, torej ob izplačilu škod, brez aktuarskih izračunov, del, ki se nanaša na varnostne rezerve, pa se evidentira v skladu s pravili, kot jih za vrednotenje računovodskih postavk opredeljujejo Mednarodni standardi računovodskega poročanja (v nadaljevanju: MSRP). Notranja služba SID banke je predlagala, da SID banka od AZN ali Ministrstva za finance kot končnega prejemnika poročil pridobi pravno mnenje o ustreznosti računovodenja zavarovalniškega dela poslovanja.

V pismu poslovodstvu po opravljeni predhodni reviziji računovodskih izkazov za leto 2011 z dne 24. 1. 2012 je revizijska družba KPMG Slovenija, d. o. o. (v nadaljevanju: KPMG) ugotovila, da SID banka posle po pooblastilu računovodsko obravnava na način, ki ni popolnoma konsistenten. Poslovne dogodke, ki se nanašajo na oblikovanje varnostnih rezerv, prepozna v skladu z MSRP¹⁵¹, poslovne dogodke, ki se nanašajo na zavarovalni del, pa po načelu denarnega toka, kar je v nasprotju z MSRP 4 – Zavarovalne pogodbe¹⁵², torej ob izplačilu škod, brez aktuarskih izračunov in ocen, kar bi eventualno lahko pokazalo na potrebo po oblikovanju dodatnih obveznosti iz teh poslov (na primer obveznosti za nastale neprijavljene škode, obveznosti za prijavljene in še nerešene škode). Revizijska družba KPMG je ugotovila, da bi lahko zaključili, da se za ta del poslovanja uporabljajo MSRP in da tudi Zakon o zavarovalništvu¹⁵³ (v nadaljevanju: ZZavar) predpisuje uporabo MSRP v primeru zavarovalnih pogodb. SID banki je predlagala, naj pridobi pravno mnenje v zvezi s tem ter v pogovore vključi Ministrstvo za finance, ki mu poroča o teh poslih, kot tudi AZN kot regulatorja na tem področju. Revizijska družba je še ugotovila, da SID banka izpolnjuje zahteve ZZFMGP po ločenem vodenju računovodskih evidenc in poslovnih knjig od drugega bančnega poslovanja za posle po pooblastilu.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Tretji odstavek 6. člena ZZFMGP omogoča, da Ministrstvo za finance predlaga AZN pripravo posebnih pravil in ukrepov. Ministrstvo za finance ni ugotovilo potrebe po pripravi takšnih pravil in ukrepov.

¹⁵⁰ Služba za notranjo revizijo na SID banki oziroma v njenem imenu revizijska družba Deloitte revizija.

¹⁵¹ ZZFMGP v drugem odstavku 6. člena določa, da mora pooblaščenca institucija v zvezi s posli po pooblastilu voditi računovodske evidence in poslovne knjige ločeno od svojega bančnega poslovanja ter sestavljati in hraniti knjigovodske listine in poslovno dokumentacijo, vrednotiti bilančne postavke in sestavljati računovodske izkaze, če ni drugače določeno, v skladu s predpisi o gospodarskih družbah ter ob upoštevanju računovodskih in zavarovalniških standardov in načel ter splošnih računovodskih predpostavk.

¹⁵² Namen tega MSRP je določiti računovodsko poročanje o zavarovalnih pogodbah za vsako podjetje, ki takšne pogodbe izdaja.

¹⁵³ Uradni list RS, št. 99/10-UPB7, 90/12.

Pojasnilo SID banke

V januarju 2012 je SID banka posredovala elektronsko sporočilo direktorju AZN, vendar ta ni podal odgovora. Večkrat je poklicala tudi tajništvo direktorja, vendar ni prejela informacije niti o kontaktnih osebah. Z AZN je uprava SID banke imela sestanek marca 2012 in ji posredovala relevantne dokumente. SID banka ni prejela povratnih informacij. Na podlagi določil v novi pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij je SID banka odgovorila na zahteve zunanje revizije oziroma pridobila mnenje Ministrstva za finance.

Pojasnilo AZN

V primeru zavarovalnih poslov, ki jih opravlja SID banka, ne gre za posle, kot jih opredeljuje ZZavar, saj se ne uporabljajo določila zavarovalne pogodbe iz Obligacijskega zakonika¹⁵⁴, kar je osnovni temelj vsakega zavarovalnega posla po ZZavar. Gre za tako imenovano kritje nemarketabilnih rizikov, za katera veljajo posebna pravila. Na podlagi določil ZZavar AZN ne more opravljati neposrednega nadzora nad SID banko. AZN ni seznanjena z elementi pogodbe, podpisane med Ministrstvom za finance in SID banko na podlagi ZZFMGP, in se zato tudi ne more opredeljevati o ustreznosti ali neustreznosti obstoječe ureditve poslovanja. SID banka po uveljavitvi ZZFMGP ni zaprosila AZN za mnenje ali stališča o ustreznosti računovodskega evidentiranja zavarovalniškega dela poslovanja. AZN bi imela pristojnosti v primeru, če bi Ministrstvo za finance predlagalo, naj SID banki predpiše posebna pravila in ukrepe po tretjem odstavku 6. člena ZZFMGP v povezavi s tretjim odstavkom 14. člena ZSIRB, kar do sedaj ni storilo. Ker iz tretjega odstavka 6. člena izhaja, da AZN samo predpiše posebna pravila in ukrepe in ne opravlja nadzora, bi bilo verjetno pravilneje, da se AZN črta iz 16. člena ZSIRB.

2.3.1.4.b Ne glede na priporočilo revizijske družbe SID banka ni pridobila pojasnila Ministrstva za finance ali AZN glede knjigovodskega evidentiranja. Do konca leta 2011 je SID banka evidentirala poslovne dogodke, povezane z zavarovalnimi posli, po načelu denarnega toka, kar ni bilo v skladu z določilom drugega odstavka 6. člena ZZFMGP oziroma z MSRP, oblikovanje in porabo sredstev varnostnih rezerv pa po načelu fakturirane realizacije, kar ni predstavljalo ustrezne podlage za evidentiranje pravih vrednosti v poslovnih knjigah proračuna Republike Slovenije. Glede na to, da so varnostne rezerve last Republike Slovenije in se prihodki in odhodki uporabnikov enotnega kontnega načrta priznavajo v skladu z načelom denarnega toka (plačane realizacije) na podlagi določil 15. člena Zakona o računovodstvu, bi moralo Ministrstvo za finance od SID banke zahtevati poročanje o vrednostih, ki se nanašajo na pridobivanje in porabo sredstev varnostnih rezerv, preračunanih po načelu denarnega toka.

Ukrep SID banke in Ministrstva za finance

Z namenom ustreznega evidentiranja stanja sredstev in virov sredstev SID banka v skladu z 9. členom nove pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij Ministrstvu za finance enkrat mesečno posreduje poročilo o gibanju sredstev na računu varnostnih rezerv po vrstah porabe teh sredstev in po vrstah prilivov skladno s 4. členom ZZFMGP. Poročilo predstavlja podlago za evidentiranje prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov v poslovnih knjigah proračuna Republike Slovenije v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance in izvrševanje proračuna za posamezno poslovno leto. K poročilu morajo biti priloženi bruto bilanca varnostnih rezerv na zadnji dan v mesecu, izpis analitičnih kontov kartic skupaj s prevedbeno tabelo in kopije bančnih izpiskov. Prvo poročilo je posredovala SID banka Ministrstvu za finance za januar 2012.

¹⁵⁴ Uradni list RS, št. 97/07-UPB1, 30/10.

2.3.2 Program izravnave obresti

Preverili smo, ali:

- je SID banka na učinkovit način upravljala s sredstvi PIO in ugotavljala potrebno višino sredstev za izvajanje programa;
- je Ministrstvo za finance ugotavljalo upravičenost za nakazila sredstev SID banki za izvajanje poslov PIO in
- si je Ministrstvo za finance zagotovilo ustrezne podlage za nadzor nad izvajanjem poslov PIO.

Učinkovitost izvajanja poslov PIO smo ocenjevali na podlagi preveritve podlag za spremljanje in odločanje o poslih PIO, za nadzor nad posli PIO in za določitev provizije SID banki.

SID banka kot pooblaščen institucija skladno z določili ZZFMGP v imenu in za račun države izvaja PIO za izvozne kredite, ki so skladni s sporazumom OECD na tem področju. Na podlagi določil druge alineje 7. člena ZZFMGP s tem programom Republika Slovenija SID banki in drugim udeležencem programa jamči za kritje obrestnih in tečajnih rizikov pri financiranju mednarodnih gospodarskih poslov. Na podlagi določil drugega odstavka 9. člena ZZFMGP se začetna sredstva rezerv PIO zagotovijo iz državnega proračuna. Sredstva rezerv PIO se lahko dopolnijo tudi zaradi kritja drugih rizikov sprememb vrednosti valut ali pa se za kritje teh rizikov oblikujejo posebne rezerve. Sredstva rezerv PIO se dopolnjujejo z vplačili udeležencev programa (posojilodajalcev ali izdajateljev vrednostnih papirjev in drugih finančnih instrumentov), ki financirajo mednarodne gospodarske posle, če to narekujejo potrebe, pa tudi iz proračuna Republike Slovenije ali drugih rednih in izrednih virov. Sredstva rezerv PIO se uporabljajo za pokrivanje morebitnih izgub udeležencev PIO zaradi sprememb variabilnih pasivnih in fiksnih aktivnih obrestnih mer ter izgub zaradi tečajnih ali drugih rizikov sprememb vrednosti valut.

Iz vsakoletnih poročil SID banke o opravljenih aktivnostih v zvezi s PIO izhaja, da je "osnovna ideja v zagotavljanju izvoznih posojil po fiksnih obrestnih merah, ki so nižje od tržnih". SID banka s sodelujočimi bankami sklene posle obrestnih zamenjav, s katerimi jim zagotovi kreditiranje po fiksnih obrestnih merah. SID banka obrestna tveganja, ki izvirajo iz PIO, štiti z nasprotnosmernimi posli obrestnih zamenjav, ki jih sklepa z izbranimi bankami. Namen obrestne zamenjave je ščitenje izpostavljenosti sodelujoče banke pred obrestnimi tveganji, ki izvirajo iz odobritve izvoznega kredita s fiksno obrestno mero. Sodelujoča banka je pri financiranju po fiksni obrestni meri upravičena do izplačila izravnalnega faktorja v višini do 1 odstotka (izražen kot letna obrestna mera in odvisen od ročnosti kredita) in ne sme biti nižja od referenčne obrestne mere OECD. S ponudbo ugodnejšega financiranja se tako slovenskim izvoznikom zagotavlja večja konkurenčnost na tujih trgih.

2.3.2.a V letu 2009 je bila izdana ena zavarovalna polica za zavarovanje izvoznega kredita v skupni vrednosti 6.600.000 evrov (za posel v Belorusijo), ki je bila vključena v PIO, sodelujoča banka je bila upravičena do 1 odstotka izravnalnega faktorja, izdana je bila tudi obljuba v vrednosti 4.600.000 evrov z enakim izravnalnim faktorjem. V tem poslu ima vlogo izvoznika družba (P) ██████████ (P), vlogo banke kreditodajalke pa imata dve slovenski banki, in sicer (P) ██████████ (P) in SID banka, vsaka s 50-odstotnim deležem. Izvozni posel se je izvedel na podlagi štirih medsebojno povezanih komercialnih pogodb in se nanaša na izvoz tehnološke opreme za proizvodnjo tovornjakov v skupni vrednosti 7.810.000 evrov, od česar vrednost zavarovanega kredita predstavlja glavnica v vrednosti 6.638.500 evrov. Kreditodajalec, to je (P) ██████████ (P), je zaprosil SID banko za izstavitve obljube za zavarovanje izvoznega kredita tuji banki. Zavarovani izvozni posel je bil predstavljen 2. 10. 2009 na Komisiji za pospeševanje

mednarodne menjave, obljuba je bila izdana 5. 10. 2009. Zaradi dolgotrajnega usklajevanja kreditne pogodbe je prišlo do časovnega zamika pri podpisu kreditne pogodbe, zamaknjeno je bilo tudi obdobje črpanja in podaljšanja dinamike del. Na podlagi veljavne obljube in sprejetega sklepa Komisije za pospeševanje mednarodne menjave je SID banka izdala zavarovalno polico. Kreditna pogodba je bila podpisana 15. 12. 2009¹⁵⁵.

26. 1. 2010 je bil dan predlog upravi SID banke¹⁵⁶, da se poslu dodeli status priznanega kreditnega posla pod pogojem, da se skladno z veljavnimi splošnimi pogoji PIO ob vsakem posameznem črpanju kredita sklene dogovor o obrestni zamenjavi z izravnalnim faktorjem, s katerim je udeleženec PIO določen kot plačnik fiksne obrestne mere, SID banka pa kot plačnik variabilne obrestne mere, in da so izpolnjeni pogoji za pridobitev statusa priznanega kreditnega posla. Uprava SID banke je sprejela sklep o priznanju tega posla istega dne izven rednih sej uprave SID banke.

Pojasnilo SID banke

Po sklenitvi kreditne pogodbe je bil posel vključen v PIO. Za pridobitev statusa PIO ni nujno, da se posel obravnava pred podpisom kreditne pogodbe. Status se pridobiva ob podpisu kreditne pogodbe oziroma, ko je izvedeno črpanje in se sklene posel obrestne zamenjave, ki je predpogoj za pridobitev statusa PIO. Zahtevek je SID banka pridobila 26. 1. 2010 in ga je morala še isti dan obravnavati z namenom, da se omogoči pravočasna sklenitev swap poslana dan črpanja kredita. Pri tem ni šlo za pridobivanje statusa PIO, ampak za obravnavo ustreznosti in skladnosti posla za PIO. Status PIO se pridobi, ko sta izpolnjena oba pogoja – da je posel skladen in da je sklenjen swap posel.

Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je bila 2. 10. 2009 ob predložitvi gradiva k predlogu za izdajo obljube za zavarovanje srednjeročnega kredita tuji banki (P) [redacted] (P) seznanjena s tem, da:

- bo predvidoma dogovorjeno financiranje izvoznega posla s strani dveh slovenskih bank in bo predmet zavarovanja terjatev zavarovanca do banke/kreditojemalke na podlagi veljavne kreditne pogodbe, ki jo bo kreditodajalec sklenil s kreditojemalcem, in
- nameravata zavarovanca pri oblikovanju obrestne mere uporabiti instrument izravnave obresti, ki ga nudi SID banka na podlagi ZZFMGP.

Ministrstvo za finance ni pridobilo nobenih informacij o izvedenem poslu PIO in ni zahtevalo od SID banke, naj mu predloži soglasje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave pred vključitvijo posla v PIO in pred sklenitvijo posla, s čimer si ni zagotovilo ustreznih podlag za izvajanje nadzora nad porabo sredstev PIO.

¹⁵⁵ V kreditni pogodbi je bilo dogovorjeno: obdobje črpanja/nakazila sredstev izvozniku – večkratno črpanje v obdobju od 15. 12. 2009 do 15. 6. 2010, pri čemer bo prvo črpanje 27. 1. 2010 v znesku 4.791.875 evrov in zadnje črpanje 15. 6. 2010; obdobje odplačila kredita – kredit bo odplačan v petih letih v desetih polletnih obrokih, pri čemer bodo obroki odplačila glavnice enaki; obrestna mera – dogovorjena je fiksna obrestna mera, določena na dan sklenitve kreditne pogodbe – (P) [redacted] (P), ki že predvideva vključenost kredita v PIO in s tem upravičenost do izravnalnega faktorja v višini 1 odstotka, ki je predviden za kredite z ročnostjo nad pet let; zavarovanje kredita – kredit je zavarovan z zavarovalno polico SID banke v višini 95 odstotkov kritja pred komercialnimi in nekomercialnimi riziki.

¹⁵⁶ Predlog upravi SID banke je vseboval obrazložitev, predstavitev izvoznega posla in nacionalnega interesa, pogoje financiranja, oceno skladnosti izvozno-kreditnega posla s pogoji OECD za uradno podprte izvozne kredite in posebne politike banke in oceno ustreznosti kreditnega posla za pridobitev statusa priznanega posla v PIO.

2.3.2.b Iz obrazložitve SID banke, podane 18. 2. 2009 na seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, izhaja, da so v času od pričetka izvajanja PIO slovenski izvozniki in banke kreditodajalke povpraševale po možnostih koriščenja sredstev programa v okviru financiranja izvoza slovenskih podjetij na trgih nekdanje Sovjetske zveze in Jugoslavije, vendar zaradi aktualnih tržnih razmer (variabilna referenčna obrestna mera nad obrestno mero CIRR)¹⁵⁷ ter omejitev PIO (predvsem maksimalna višina fiksne obrestne mere vključno z izravnalnim faktorjem) črpanje sredstev ni bilo realizirano¹⁵⁸. Glede na trenutne tržne razmere na finančnih trgih (povišanje obrestnih mer za končne uporabnike kreditnih sredstev) in omejitve PIO (najvišja možna fiksna obrestna mera znaša CIRR + 1,5 odstotka p. a.¹⁵⁹) je SID banka ocenila, da je treba spremeniti pogoje PIO oziroma da je treba odpraviti zgornjo omejitev glede pribitka nad minimalno zahtevano obrestno mero (CIRR) pri določanju fiksne obrestne mere. SID banka je navedla, da je zabeležila večje povpraševanje¹⁶⁰ in predstavila primer izvoznega posla družbe (P) [REDACTED] (P) v Belorusijo. SID banka je kot potencialna kreditodajalka (poslovanje za lasten račun) na podlagi potrjene nezavezujoče ponudbe določila financiranje po fiksni obrestni meri v višini (P) [REDACTED] (P) s tem, da je financiranje sprejemljivo le v primeru koriščenja sredstev PIO. SID banka je menila, da se bo z odpravo zgornje meje omejitev razširil interval določanja fiksne obrestne mere, kar bo omogočilo prehod na oblikovanje obrestne mere, ki bo ustrezala aktualnim in prihodnjim tržnim razmeram na finančnih trgih¹⁶¹.

Ne glede na ocene je SID banka v letu 2010 ugotovila, da je po začetnem zanimanju poslovnih bank in podjetij interes upadel zaradi njene zahteve po natančno usklajenih odplačilih (z vnaprej sklenjenimi swap posli), kar predstavlja določeno oviro. V letu 2010 SID banka ni zavarovala novih izvoznih kreditov, ki bi vsebovali PIO. Obljube, izdane v letu 2010, v skupni vrednosti 100.400.000 evrov za zavarovanje izvoznih poslov na področju telekomunikacij v Rusijo iz komercialnih razlogov niso bile realizirane. SID banka je predlog za spremembo pogojev PIO prilagodila predhodno dogovorjenim pogojem financiranja v delu poslovanja, ki ga izvaja v svojem imenu za svoj račun¹⁶².

¹⁵⁷ CIRR – *Commercial Interest References Rates*.

¹⁵⁸ Skladno z uveljavljeno prakso financiranja bank kreditodajalk na slovenskih tradicionalnih izvoznih trgih so te banke zaračunavale variabilne obrestne mere, ki so bile v času pred začetkom finančne krize glede na takratno vrednost referenčne obrestne mere (na primer 6M EURIBOR), in dogovorjen pribitek višje od najvišje možne fiksne obrestne mere vključno z izravnalnim faktorjem po PIO. Banke so tako na trgu lahko dogovorile višjo variabilno obrestno mero v primerjavi z najvišjo možno fiksno obrestno mero, po kateri je še bilo mogoče koristiti sredstva PIO, in so bile tako manj zainteresirane za storitev PIO.

¹⁵⁹ p. a. – *per annum*.

¹⁶⁰ V tistem času naj bi bila v obravnavi še dva posla, in sicer srednjeročno financiranje izvoza telekomunikacijske opreme družbe Iskratel, d. o. o., Kranj ruskemu kupcu v znesku 5.250.000 evrov po fiksni obrestni meri (P) [REDACTED] (P) ter petletno financiranje izvoza tehnološke opreme družbe Gostol TST, d. d., Tolmin beloruskemu kupcu z garancijo sprejemljive beloruske banke po fiksni obrestni meri (P) [REDACTED] (P).

¹⁶¹ SID banka je navedla, da je predlog odprave zgornje meje pri oblikovanju obrestne mere skladen tudi z veljavnimi pogoji OECD, ki določajo le minimalno obrestno mero v višini CIRR kot tudi prakso poslovanja tujih razvojnih institucij (izvozno-kreditnih agencij) v državah članicah Evropske unije.

¹⁶² Predlog za spremembo pogojev PIO je pripravila potem, ko je SID banka kot potencialna kreditodajalka (poslovanje za lasten račun) na podlagi potrjene nezavezujoče ponudbe za financiranje že dogovorila financiranje po fiksni obrestni meri v takšni višini, ki je presegla obstoječe pogoje.

Pojasnilo SID banke

Izkazalo se je, da gre za relativno kompleksen program, ki predstavlja bistveno več dela za banke glede na njihove običajne in že ustaljene kreditne postopke. Napoved za prihodnost programa je bolj pesimistična, saj se trenutno ne kažejo razlogi za spremembo v načinu financiranja bank. Zaradi zniževanja bonitetnih ocen bank, potencialnih za sodelovanje v PIO, se povečuje njihovo kreditno tveganje, to pa vpliva na višino pribitka nad izhodiščno obrestno mero za nov kredit. Pribitek sicer velja ne glede na vrsto obrestne mere, v trenutnih tržnih razmerah pa pomeni relativno visoko fiksno obrestno mero (posebej v primerjavi z variabilno), kar je nezanimivo tako za banko kot tudi za končnega kreditojemalca. Sprememba PIO ni bila namenjena, da bi se SID banka okoristila, temveč da k PIO pritegne komercialne banke, saj so bile nezainteresirane za sodelovanje zaradi omejenega pribitka obrestne mere. To se je izkazalo za utemeljeno, saj je po odpravi omejitve interes za sodelovanja v poslu izkazala banka (P) █████ (P). SID banka, katere vloga je dopolnilno in komplementarno poslovanje in ne konkuriranje komercialnim bankam, je od že potrjenega financiranja odstopila in v posel povabila (P) █████ (P), in sicer, da (P) █████ (P) prevzame vlogo agenta sindikata, pri čemer je vsaka banka zagotovila 50 odstotkov financiranja. Z vstopom komercialne banke v posel so se spremenili tudi finančni pogoji. Kadar SID banka (poslovanje v lastnem imenu) sodeluje v sindikatu, je običajno, da vodilno vlogo prevzame komercialna banka, ki narekuje svoje finančne pogoje, ki se jim SID banka prilagodi, saj to narekuje njena narava, da nastopa dopolnilno in komplementarno trgu in ne konkurira komercialnim bankam. V tem primeru se je z vstopom (P) █████ (P) v posel pribitek nad obrestno mero CIRR povišal z (P) █████ (P), kar potrjuje ustreznost spremembe PIO, katere namen je bil spodbuditi komercialne banke za sodelovanje v PIO in s tem doseči večjo konkurenčnost slovenskih izvoznikov.

Glede na pojasnilo o pomembnosti pogojev PIO ocenjujemo, da bi SID banka pred uvrstitvijo edinega posla v PIO morala predlagati članom Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, naj k spremembi pogojev PIO podajo svoje soglasje, in ne le predlagati, naj se s spremembo seznanijo.

2.3.2.c V pogodbah, sklenjenih med Ministrstvom za finance in SID banko, je bilo dogovorjeno, da bo SID banka zaračunavala Ministrstvu za finance nadomestilo za izvajanje PIO. Izplačani zneski nadomestilo in provizije po letih so predstavljeni v tabeli 20. V pogodbi iz leta 2006¹⁶³ je bilo dogovorjeno enkratno nadomestilo za pokrivanje enkratnega stroška v znesku 37.882 evrov za implementacijo programa. V pogodbah, ki so bile sklenjene v obdobju od leta 2008 do leta 2011, je bilo dogovorjeno:

- v prvem odstavku 7. člena: enkratno nadomestilo v višini 0,1 odstotka od vrednosti glavnice posameznega na novo odobrenega izvoznega kredita¹⁶⁴ in upravljavska provizija v višini 1 odstotka od povprečne vrednosti sredstev rezerv PIO¹⁶⁵ in
- v drugem odstavku 7. člena: SID banka bo udeležencem programa zaračunala enkratno nadomestilo za pokrivanje stroškov v višini 0,1 odstotka od vrednosti glavnice posameznega na novo odobrenega izvoznega kredita, ki bo upravičen do izravnave.

¹⁶³ Pogodba je bila veljavna do konca leta 2008, ko je bila sklenjena nova pogodba.

¹⁶⁴ Največ do 350.000 evrov za leto 2007, največ do 265.000 evrov za leto 2008, največ do 370.000 evrov za leto 2009, največ do 284.400 evrov za leto 2010 in največ do 20.000 evrov za leto 2011.

¹⁶⁵ Največ do 46.000 evrov za leto 2007, največ do 75.000 evrov za leto 2008, največ do 55.000 evrov za leto 2009, največ do 75.000 evrov za leto 2010 in največ do 90.000 evrov za leto 2011.

Tabela 20: Zneski upravljavskih provizij in enkratnega nadomestila (brez DDV) po letih

Vsebina	Leto				Skupaj
	2008	2009	2010	2011	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Upravljavska provizija	56.453	55.000	72.550	78.618	262.621
Enkratno nadomestilo	-	-	13.277	-	13.277
Skupaj	56.453	55.000	85.827	78.618	275.898

Vir: računi, izdani Ministrstvu za finance za izvajanje PIO.

V pogodbah je bilo določeno, da bo SID banka za upravljavsko provizijo izstavila račun Ministrstvu za finance ob koncu vsakega trimesečja na podlagi povprečnega stanja sredstev rezerv PIO tega trimesečja. V letih 2008 in 2009 se je provizija obračunavala na podlagi povprečja iz podatkov o stanju sredstev rezerv PIO na zadnji dan preteklega trimesečja in podatkov o stanju na zadnji dan tekočega trimesečja. SID banka je v letih 2010 in 2011 ne glede na enaka pogodbena določila spremenila način izračuna povprečnega stanja sredstev rezerv PIO in upoštevala eno četrtno od seštevka stanj na zadnji dan štirih mesecev.

Pojasnilo SID banke

SID banka se je pri pregledu vsebine pogodbenih določil iz januarja 2011 odločila, da spremeni način izračunavanja povprečne vrednosti rezerv PIO, ker je želela natančnejši izračun povprečnega stanja sredstev rezerv PIO. O tej odločitvi ni bilo nobenega uradnega sklepa, ampak je bila zgolj interna. Pri določanju višine odstotka upravljavške provizije so se upoštevali javno objavljeni podatki slovenskih vzajemnih javnih skladov iz leta 2006. Sedaj se njihove provizije gibljejo okoli 3 odstotkov, morda jih bo Agencija za trg vrednostnih papirjev omejila. Od finske zavarovalne agencije je SID banka pridobila podatek, da pridobijo od države provizijo v višini 0,10 odstotka od vsakega posla oziroma vrednosti izravnalnega faktorja. Pri predlogih za višino provizije SID banka ni izhajala iz višine dejansko nastalih stroškov v zvezi z izvajanjem tega programa, ker bi bila to zgolj ocena.

Ministrstvo za finance ni ugotovilo, da se zaradi hitre rasti povprečnega stanja sredstev rezerv PIO v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 zaradi naložbenih poslov povečuje osnova za upravljavsko provizijo v istem obdobju, ker v celotnem obdobju ni spremenilo določil v pogodbi, ki jo je vsakoletno sklenilo s SID banko za izvajanje poslov PIO¹⁶⁶. V zadnjem četrtnem letu leta 2011 je povprečno stanje sredstev rezerv PIO¹⁶⁷ znašalo 7.799.639 evrov, kar je bilo za 44 odstotkov več kot v zadnjem četrtnem letu leta 2008, ko je znašalo 5.406.440 evrov. Upravljavska provizija v prvem četrtnem letu leta 2008 je znašala 16.175 evrov, v zadnjem četrtnem letu leta 2011 pa je znašala 23.820 evrov¹⁶⁸, kar je za 47 odstotkov več.

¹⁶⁶ Ker je SID banka v tem obdobju sklenila le en posel in je iz sredstev rezerv PIO porabila v letih 2010 in 2011 manj kot 1 odstotek za obrestne zamenjave (povezava s točko 2.3.10.3 tega poročila).

¹⁶⁷ SID banka je z letom 2010 začela uporabljati drugačen, natančnejši način izračunavanja upravljavške provizije. Razlike v izračunani proviziji zaradi uporabe natančnejšega načina izračunavanja osnove za provizijo oziroma povprečnega stanja sredstev rezerv na SID banki so bile minimalne.

¹⁶⁸ Znesek provizije vključuje obračunan DDV.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

V kabinetu Ministrstva za finance je bila v preteklih letih že večkrat opravljena razprava o tem, ali bi bilo PIO smiselno ukiniti, pri čemer so bili vedno predstavljeni tudi podatki o višini stanja sredstev rezerv PIO, s katerimi upravlja SID banka. Podatke o stanju sredstev rezerv PIO SID banka Ministrstvu za finance in vladi pošilja mesečno, poleg tega so strokovne službe Ministrstva za finance kontrolirale četrtletne obračune provizije za upravljanje sredstev rezerv PIO, kjer je navedeno tudi povprečno stanje sredstev PIO za posamezno četrletje.

Naraščanje upravljavske provizije zaradi rasti sredstev rezerv PIO ni namen tega programa po določilih 9. člena ZZFMGP. Ne glede na to, da je Ministrstvo za finance pridobivalo podatke od SID banke in kontroliralo redne mesečne in četrtletne podatke o proviziji PIO in tudi o stanju sredstev rezerv PIO in da je tudi večkrat obravnavalo (ne)smiselnost programa PIO, v nobeni od vsakoletno (na novo) sklenjeni pogodbi s SID banko o izvajanju PIO v obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni zagotovilo spremembe pogodbenih določil o upravljavski proviziji. Ocenjujemo, da obstoječe pogodbeno določilo ni stimuliralo SID banke k izvajanju PIO, ampak k naložbenju sredstev rezerv PIO.

2.3.2.d Ministrstvo za finance je v letu 2011 izplačalo SID banki za izvajanje storitev upravljanja s sredstvi rezerv PIO 78.618 evrov oziroma povprečno 6.551 evrov mesečno, kar je bilo 6-krat več, kot je znašalo mesečno nadomestilo Slovenski odškodninski družbi, d. d. (v nadaljevanju: SOD) za izvajanje storitev po določilih Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje¹⁶⁹, in za 1.949 evrov manj (za 23 odstotkov manj), kot je znašalo mesečno nadomestilo SOD za administrativne in tehnične posle pri izvajanju nalog po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja¹⁷⁰. Ministrstvo za finance ni proučilo ustreznosti pogodbenega določila glede provizije SID banki in pred odločanjem o vsebini pogodbenega določila v obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni proučilo podatkov o stroških izvajanja PIO na SID banki. Ministrstvo za finance ni zagotovilo, da bi pogodba o izvajanju PIO vsebovala zavezo, da SID banka mesečno poroča o dejanskih stroških, povezanih z izvajanjem PIO in z upravljanjem s sredstvi rezerv PIO, ali da bi bila provizija določena v nominalnem znesku¹⁷¹, kot je bilo to dogovorjeno v pogodbah, sklenjenih s SOD.

Pojasnilo SID banke

SID banka je prejela provizijo za izvajanje PIO. Pri trženju pa je izvedla različne aktivnosti in je bila neuspešna zaradi neaktualnih obrestnih mer. Če podatka o znesku provizije za PIO SID banka ne obravnava posamično, temveč v okviru celotnega zneska provizije za zavarovalne storitve, ki jih SID banka opravlja v imenu in za račun Republike Slovenije, prejeti znesek provizije ne dosega višine stroškov, ki jih ima SID banka zaradi izvajanja PIO. Upravljanje s sredstvi PIO je bilo v obdobju od leta 2008 do leta 2011 uspešno, ker SID banka izkažuje presežek prihodkov nad odhodki.

2.3.3 Aktivnosti Komisije za pospeševanje mednarodne menjave

Preverili smo, ali je:

- SID banka sproti in popolno poročala Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave in
- vlada spremljala aktivnosti Komisije za pospeševanje mednarodne menjave.

¹⁶⁹ Uradni list RS, št. 54/07-UPB4, 41/11.

¹⁷⁰ Uradni list RS, št. 21/11-UPB2.

¹⁷¹ SID banka do konca leta 2011 ni imela urejene evidence porabljenih ur zaposlenih za izvajanje tega programa ali za upravljanje s sredstvi rezerv PIO in ni ugotavljala višine stroškov, povezanih z upravljanjem s sredstvi rezerv PIO (povezava s točko 2.3.8.k tega poročila).

Učinkovitost delovanja vlade in SID banke smo ocenjevali na podlagi preveritve popolnosti in pravočasnosti poročanja ter sprotne spremljanja aktivnosti in odločitev Komisije za pospeševanje mednarodne menjave.

2.3.3.a O poslih zavarovanja, ki jih SID banka predstavi v vsakoletnih poročilih o izvajanju ZZFMGP¹⁷², poda mnenje Komisija za pospeševanje mednarodne menjave na podlagi določil prvega odstavka 14. člena ZZFMGP. Iz poročil izhaja, da je osnovna naloga SID banke kot pooblaščen institucije spodbujanje izvoza, še posebej na področju srednjeročnih in dolgoročnih rizikov, saj zaradi velikosti poslov in njihove večje rizičnosti SID banka ostaja najpomembnejša zavarovateljica izvoznih kreditov in investicij.

Na podlagi predloženih vsakoletnih poročil o izvajanju ZZFMGP je Komisija za pospeševanje mednarodne menjave podala naslednja mnenja oziroma priporočila:

- Za leto 2008 je ugotovila, da bi bilo treba v prihodnje nadaljevati poslovanje glede povečevanja izpostavljenosti ter proučiti možnosti povečanja obstoječih varnostnih rezerv, kar bo omogočalo nadaljnje izvajanje uradne podpore slovenskemu gospodarstvu. V mnenju k poročilu o poslovanju SID banke na področjih, ki so predmet urejanja ZZFMGP za leto 2009, je podala naslednja priporočila SID banki, da:
 - prouči možnosti spremembe politike zavarovanja glede uvedbe novih kriterijev (višja zavarovalna premija, ukinitvev ali znižanje višine pozavarovalnih limitov in drugo);
 - zagotovi večjo fleksibilnost pri uvedbi novih, opisnih kriterijev za podporo izvoznih poslov po vzoru tujih izvozno-kreditnih agencij in
 - je treba nadaljevati z uradno podporo izvoznih poslov na tradicionalnih trgih slovenskih izvoznikov in investitorjev skladno s povpraševanjem gospodarstva tudi glede povečevanja izpostavljenosti.
- Za leto 2010 so razvidni naslednji predlogi:
 - predlog Ministrstvu za finance, naj obnovi študijo Javnofinančne vzdržnosti zavarovanja in financiranja mednarodnih poslov za račun države;
 - da bo treba nadalje povečati varnostne rezerve SID banke, da bi se lahko podprli napovedani posli pod pogojem, da bo vlada podprla te posle;
 - glede na povečanje povpraševanja za posle na ruskem trgu, na katerem se lahko pojavijo težave, je predlagala CMSR, da pripravi analizo vzrokov za nastanek tedanje krize v Rusiji, ki se bodo upoštevali pri obravnavi posameznih poslov, in
 - zadržala je politiko, ki narekuje večjo previdnost pri sprejemanju izvoznih poslov v zavarovanje, in izvajala poostren nadzor nad posli, ki jih je SID banka zavarovala.
- Za leto 2011 je razvidno, da:
 - je treba nadaljevati z uradno podporo izvoznih poslov na tradicionalnih trgih slovenskih izvoznikov in investitorjev skladno s povpraševanjem gospodarstva in navkljub nadaljnjemu povečevanju izpostavljenosti, saj sprejete proračunske omejitve takšno rast omogočajo;

¹⁷² Povzetki obrazložitvev SID banke iz poročil za Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave in vrednosti obsega zavarovalnih poslov po vrstah so v prilogi 4.

- ima SID banka pomembno vlogo v procesu spodbujanja podjetniškega razvoja, pri povečevanju konkurenčnosti, internacionalizaciji gospodarstva in naložbah v tujini; ta vloga je še posebej pomembna v času gospodarske krize, saj se brez zavarovanja številni posli ne bi realizirali;
- je trenutna raven varnostnih rezerv v znesku 129.700.000 evrov zadostna glede na dejanske in potencialne škode; povečanje se bo predlagalo državi v skladu z morebitnim nastankom večjega obsega škod v prihodnjem obdobju oziroma bistveno povečanim obsegom zavarovanj.
- Priporočila in predlogi SID banki:
 - v letu 2008 je predlagala SID banki aktivnosti glede restriktivnejših ukrepov za upravljanje varnostnih rezerv v primeru poslabšanja razmer na finančnih trgih;
 - v letu 2009 je priporočala SID banki, da pri uvedbi novih, opisnih kriterijev za podporo izvoznih poslov glede ugotavljanja koristi za slovensko gospodarstvo prouči, razdela in pripravi predlog za fleksibilno politiko določitve domače komponente in da poroča o poslih (predstavitev konkretnih izvoznih poslov, pozavarovanih limitov), ki jih pozavaruje v okviru pogodb o pozavarovanju primarnih pozavarovateljev (SID-PKZ, Zavarovalnica Triglav, d. d. – v nadaljevanju: Zavarovalnica Triglav);
 - v letu 2010 je sprejela sklep, da podpira zavarovanje izvoza v Rusko federacijo tudi v primeru potrebe po rebalansu predvidene izpostavljenosti za leto 2010, hkrati pa opozarja na možnost ponovitve dogodkov iz leta 1998, zato predlaga, da CMSR pripravi analizo vzrokov za nastanek tedanje krize in seznam indikatorjev, ki se bodo upoštevali pri obravnavi posameznih poslov, in
 - na več sejah je ob podaji soglasja k posameznemu zavarovalnemu poslu podala priporočilo SID banki, da poskusi pridobiti pozavarovanje.

Pojasnilo SID banke

SID banka ne spremlja izvajanja priporočil Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, čeprav SID banka vsako leto pripravi predlog mnenja za Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave. Ta priporočila so se nanašala zlasti na povečanje varnostnih rezerv, SID banka pa je priporočila vedno poskusila izvajati glede na strategijo in letni operativni plan, posli pa se vedno obravnavajo glede na posamezni primer, kar je najbolj fleksibilno. Člani Komisije za pospeševanje mednarodne menjave ocenjujejo, da so predlogi korektno pripravljene in v zadnjih dveh letih ni bilo zahtev po dopolnitvi predlogov. Na vsaki seji SID banka v okviru točke o tekočem poslovanju redno poroča o izvedenih poslih in gibanjih na trgu ter izvedbi dogovorjenih nalog, priporočil, mnenj ali drugih dogodkov s prejšnje seje ter o drugih aktualnih zadevah. Večino priporočil oziroma predlogov Komisije za pospeševanje mednarodne menjave je SID banka obravnavala in podala ustrezen odgovor na posameznih sejah v okviru obravnave rednih točk ali v konkretnih primerih reševanja problematike. SID banka je tako na seji 3. 7. 2009 pojasnila, da je višanje zavarovalne premije v razmerah hitro padajoče likvidnosti gospodarstva kontraproduktiven ukrep. Enako je z ukinjanjem ali zniževanjem pozavarovalnih limitov v trenutku, ko je bila celotna makroekonomska politika države usmerjena v reševanje nastalih kriznih razmer in se je od SID banke pričakovalo, da bo pri tem imela največji delež. Sklep se je nanašal predvsem na pozavarovanje obnovljivih kratkoročnih terjatev, ki jih zavarujeta SID-PKZ in Zavarovalnica Triglav. SID banka je skušala do naslednje seje izpolniti sklep Komisije za pospeševanje mednarodne menjave. Strokovne službe so v sodelovanju s hčerinsko družbo SID-PKZ poizkušale in pri določenih komitentih tudi uspeli z določenim zvišanjem premijskih stopenj ali z ukinjanjem določenih limitov, pri večini pa so naletele na oster odpor, predvsem pri največjih komitentih, ki so grozili z odpovedjo zavarovalnih pogodb. SID banka je o težavah Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave redno ustno obveščala v diskusijah o informacijah o poslovanju, v katerih je bilo še nekajkrat izpostavljeno vprašanje možnosti povečanja zavarovalnih premij. SID banka je obveščala Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave tudi o drugih predlogih (na primer o povečanju varnostnih rezerv), ki jih je podala na primer Ministrstvu za finance, in posledicah teh predlogov, vendar vsi ti primeri niso navedeni v zapisknikih sej Komisije za pospeševanje mednarodne menjave.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ni praksa, da bi predstavniki Ministrstva za finance v Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave pridobivali stališča Ministrstva za finance, razen v primeru, da poda veto in se posvetuje na Ministrstvu za finance, če oceni, da je kaj spornega. Stališča Ministrstva za finance se večinoma upoštevajo. V zvezi s tem ne obstaja postopkovnik. SID banka pripravi mnenje za Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave k vsakoletnemu poročilu in če se z njegovo vsebino Komisija za pospeševanje mednarodne menjave strinja, to na seji potrdi. Dopolnitve niso bile predlagane, saj niso bile potrebne. Če bi predstavniki Ministrstva za finance prejeli utemeljena priporočila Ministrstva za finance, bi jih na seji podal in bi se po potrebi in v soglasju z večino članov upoštevala. Predstavniki Ministrstva za finance je na vsaki seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave seznanjen, kaj se dogaja s sredstvi varnostnih rezerv, tudi z na novo vplačanimi.

Pojasnilo vlade

Vlada se je seznanila z delom Komisije za pospeševanje mednarodne menjave prek letnih poročil o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID banki, in poročil o izvajanju ZZFMGP, ki jih je predložilo v obravnavo Ministrstvo za finance. Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je ta poročila obravnavala na sejah in je na zahtevo SID banke podala mnenja. Ta poročila so bila letna, zato Komisija za pospeševanje mednarodne menjave vladi ni še posebej pošiljala polletnih poročil o svojem delu. Eden od razlogov, da je Komisija za pospeševanje mednarodne menjave ta dejanja opustila, je bila tudi pogosta menjava njenih članov in predsednikov.

Vlada v obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni ugotovila, da je Komisija za pospeševanje mednarodne menjave:

- na več sejah v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 podala priporočila in predloge SID banki, vendar iz zapisnikov sej ni razvidno, da bi obravnavala njihovo realizacijo in predstavnike SID banke pozivala k poročanju o tem; prav tako ni odločila, da mora SID banka redno poročati o izvedbi priporočil in o njihovih učinkih ter vseh priporočil ali njihovega izvajanja tudi ni vključila v mnenje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave k vsakoletnemu poročilu SID banke o izvajanju ZZFMGP;
- kljub temu da po uvedbi ZSIRB ni več odločala o poslih financiranja SID banke, ni predlagala, naj Ministrstvo za finance pripravi predlog sprememb ZZFMGP, ki urejajo te posle, ali predlog spremembe določil ZZFMGP, ki urejajo pristojnosti Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, ampak je soglašala s predlogom SID banke, da poročanje SID banke v tem delu ni več aktualno¹⁷³;

Pojasnilo SID banke

Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je navedla, da zaradi uvedbe ZSIRB poročanje SID banke Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave o kreditnih poslih ni več aktualno. Z letom 2008 je tako prenehala obveznost Komisije za pospeševanje mednarodne menjave glede poročanja o financiranju oziroma o posameznih poročilih. ZSIRB je v 11. členu na novo določil financiranje, zato je SID banka menila, da je kot kasnejši zakon vsebinsko razveljavil ZZFMGP v tem delu, čeprav se to formalno ni zgodilo. Sklep organa verjetno ne obstaja, pa tudi sicer sklep organa ne more spremeniti zakona. Stališče SID banke je bilo, da je ZSIRB kasneje še celoviteje uredil področje financiranja, treba bi bilo formalno spremeniti tudi ZZFMGP in ker je zakonodajni postopek dolg, je SID banka to uredila na opisani način.

- o edinem poslu PIO se ni seznanila pred njegovo sklenitvijo niti na začetku leta 2010 niti v letnem poročilu SID banke o izvajanju poslov po določilih ZZFMGP za leto 2010;

¹⁷³ Iz mnenja Komisije za pospeševanje mednarodne menjave izhaja, da je zaradi uvedbe ZSIRB prenehala njena obveznost podajanja soglasja k poslovnim politikam financiranja mednarodnih poslov po določilih ZZFMGP.

- o svojem delu ni pošiljala polletnih poročil vladi, s čimer ni ravnala v skladu z določili 24. člena Poslovnika o delu Komisije za pospeševanje mednarodne menjave;
- ni predlagala spremembe Poslovnika o delu Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, kljub temu da je 4. 3. 2011 sprejela sklep, da se je seznanila s problematiko zaupnosti informacij o delu Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, in se strinjala, da bo gradivo za Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave v prihodnje opremljeno z vodnim tiskom, ki se za redne seje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave pošilja prek kurirja, za korespondenčne seje pa po elektronski pošti, in
- na podlagi določila tretjega odstavka 14. člena ZZFMGP Komisija za pospeševanje mednarodne menjave odloča o sklepanju zavarovalnih poslov in izdajanju zavezujočih obljub za zavarovanje iz prvega odstavka 2. člena ZZFMGP, ki presegajo 5.000.000 evrov; ne glede na to ni pridobila pojasnil SID banke o kriterijih, ki jih upošteva pri odločitvi o tem, da gre za posel, ki ga mora obravnavati Komisija za pospeševanje mednarodne menjave, in v zvezi s tem tudi ni sprejela sklepa¹⁷⁴.

2.3.3.b Na podlagi odločitve Komisije za pospeševanje mednarodne menjave v letu 2006 mora SID banka dvakrat letno poročati o pokritosti slovenskega izvoza z zavarovanji SID banke. SID banka je v obdobju od leta 2008 do leta 2011 Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave poročala le enkrat letno. Podatki za leta 2008, 2009, 2010 in 2011 so predstavljeni v tabeli 21.

¹⁷⁴ Iz pojasnil SID banke izhaja, da se kriterij nanaša na vsebino zavarovanja in upoštevanje glavnice posla brez obresti, zato Komisije za pospeševanje mednarodne menjave ne seznanja o poslih, pri katerih gre za verižne garancije (najprej garancija za resnost ponudbe, nato garancija za vračilo avansa, nato garancija za odpravo napak in drugo), katerih skupna vsota presega 5.000.000 evrov, saj meni, da je Komisija za pospeševanje mednarodne menjave o vsem seznanjena prek podatka o skupni vrednosti stanja izpostavljenosti, ki je razviden iz informacij, predloženih na sejah Komisije za pospeševanje mednarodne menjave.

Tabela 21: Pokritost slovenskega izvoza in investicij z zavarovanjem SID banke

v tisoč evrih

Št.	Postavka	Leto			
		2008	2009	2010	2011
1	Vrednost izvoza slovenskega blaga po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije	19.793.200	16.053.762	18.237.871	20.477.551
2	Obseg zavarovalnih poslov Skupine SID banka ¹⁷⁵	3.878.000	2.783.150	3.338.679	3.711.252
3	Obseg zavarovalnih poslov SID banke (brez poslov SID-PKZ)	407.500	250.700	417.200	473.800
4	Pokritost z zavarovanji Skupine SID banka v primeru vseh izvoznih držav, v odstotkih	19,6	17,34	18,3	18,1
5=3/1	<i>Pokritost z zavarovanji SID banke v imenu in za račun države – brez SID-PKZ¹⁷⁶, v odstotkih</i>	<i>2,1</i>	<i>1,6</i>	<i>2,3</i>	<i>2,3</i>
6	Slovenske investicije v tujini ¹⁷⁷	5.972.300	6.964.500	6.636.729	5.438.300
7	Obseg zavarovanih investicij SID banke	506.763	701.800	528.568	497.363
8=7/6	<i>Pokritost slovenskih investicij z zavarovanjem SID banke v imenu in za račun države, v odstotkih</i>	<i>8,5</i>	<i>10,1</i>	<i>7,9</i>	<i>9,1</i>

Vir: gradiva za seje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave (28., 33., 39. in 44. seja).

Pojasnilo SID banke

Komisija za pospeševanje mednarodne menjave se je strinjala, da se poročila le enkrat letno. Podatek o pokritosti slovenskega izvoza se nanaša na celotno Skupino SID banka, ker je kapitalsko povezana s SID banko in ker je država posredno lastnica SID-PKZ. Za izračunavanje pokritosti se upoštevajo podatki Statističnega urada Republike Slovenije in Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Pri izračunavanju se upoštevata interna metodologija in način poročanja v Bernski uniji, ki upošteva podatke o obsegu zavarovalnih poslov in izračun deleža zavarovanega nacionalnega izvoza. Podatki o obsegu zavarovanih poslov se nanašajo na nove obveznosti oziroma nove zavarovalne posle, prevzete v obdobju od 1. 1. do 31. 12. tekočega leta, kar je skladno z ZZFMGP. Obseg zavarovanih poslov SID-PKZ kakor tudi Zavarovalnice Triglav se nanaša na zavarovan prijavljen promet oziroma prijavljene izvozne terjatve zavarovancev v tekočem letu (obseg). Nadalje je pojasnjeno, da primarna zavarovateljica poročata o skupnem obsegu oziroma prijavi prometa četrtletno.

¹⁷⁵ Brez poslov zavarovanja investicij.

¹⁷⁶ Podatek ni vključen v poročila SID banke, posredovana Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave.

¹⁷⁷ Upoštevana je bila ocena slovenskih investicij na podlagi izračunane povprečne stopnje rasti slovenskih investicij v tujini na podlagi podatkov o slovenskih izhodnih investicijah, objavljenih na spletni strani Banke Slovenije. Ocena je bila uporabljena, ker se stanje investicij v tujini za Republiko Slovenijo ugotavlja enkrat letno (septembra), SID banka pa je aprila ali maja poročala o pokritosti izvoza z zavarovanji SID banke. Pri izračunu ocene je SID banka uporabila metodo izračuna letne stopnje rasti (CAGR – Compound Annual Growth Rate).

Četrtrletja se čez leto seštevajo (4 × 3 mesece). Prijava prometa oziroma obseg zavarovanih poslov ni identičen podatku o veljavnih limitih. Veljavni limiti predstavljajo izpostavljenost do potencialnih kupcev (stanje vseh veljavnih limitov na zadnji dan tekočega meseca oziroma leta). Podatki o izpostavljenosti na zadnji dan leta se nanašajo le na podatke za izračun odstotka pokritosti zavarovanih izhodnih investicij z zavarovanjem slovenskih neposrednih investicij v tujini, kar je skladno z metodologijo Banke Slovenije.

Podatke o pokritosti izvoza iz zavarovalnih poslov celotne Skupine SID banka je SID banka predstavila tudi v vsakoletnih poročilih o izvrševanju javnih pooblastil, posredovanih vladi na podlagi 17. člena ZSIRB¹⁷⁸, s čimer vladi ni zagotovila ustreznih podatkov glede izvajanja zavarovalnih poslov v imenu in za račun Republike Slovenije.

2.3.4 Jamstvene sheme za pravne in fizične osebe

Preverili smo, ali je:

- SID banka pri določanju pogojev dodeljevanja jamstev upoštevala zakonske določbe;
- SID banka vzpostavila ustrezne notranje kontrole in spremljala in nadzirala aktivnosti bank;
- SID banka pridobila vse potrebne informacije za potrditve zahtevkov za unovčitve;
- SID banka dala bankam pravočasna in natančna navodila;
- SID banka podatke iz evidenc uskladila s podatki Ministrstva za finance in z bankami;
- Ministrstvo za finance posredovalo SID banki pravočasne in natančne usmeritve in navodila za izvajanje jamstvenih shem;
- Ministrstvo za finance proučilo morebitne predloge SID banke in usklajevalo postopke in podatke s SID banko in
- Ministrstvo za finance preverjalo izpolnjevanje pogojev za unovčitve jamstev.

Učinkovitost Ministrstva za finance in SID banke smo ocenjevali na podlagi preverjanja podlag za določanje pogojev dodeljevanja jamstev, podlag za nadziranje aktivnosti bank in podlag za potrjevanje zahtevkov za unovčitve jamstev. Učinkovitost Ministrstva za finance in SID banke smo ocenjevali na podlagi preverjanja izpolnjevanja pogojev dodeljevanja jamstev, izvajanja preveritve pravočasnosti in natančnosti (priprave in izdaje) navodil za banke in ažurnosti usklajevanja postopkov ter podatkov iz evidenc SID banke z evidencami Ministrstva za finance.

2.3.4.1 Dodeljevanje jamstev za pravne osebe

Z ZJShemRS je bil vzpostavljen sistem izdajanja državnih jamstev za obveznosti gospodarskih družb bonitetnih razredov A, B in C, ki se nanašajo na dolgoročne kredite, najete pri poslovnih bankah. Jamstva so se lahko izdala le za nove kredite, namenjene za financiranje novih investicij, ali za dokončanje že začelih investicij, financiranje obratnih sredstev ali reprogramiranje kratkoročnih v srednjeročne ali dolgoročne kredite¹⁷⁹. Republika Slovenija je izdajala jamstva po tem zakonu v najvišjem znesku 1.200.000.000 evrov,

¹⁷⁸ Na podlagi določil 17. člena ZSIRB SID banka enkrat letno, najkasneje do 31. 5., poroča vladi o izvrševanju danih pooblastil po tem zakonu v preteklem letu. Vlada enkrat letno poroča državnemu zboru o izvajanju dejavnosti SID banke po tem zakonu.

¹⁷⁹ Ne za tiste, najete za financiranje lastne udeležbe pri pridobitvi državne pomoči v skladu z Zakonom o spremljanju državnih pomoči (Uradni list RS, št. 37/04).

pri čemer se za vsako skupino kreditojemalcev nameni enak obseg jamstev¹⁸⁰. Jamstva Republike Slovenije lahko znašajo največ 80 odstotkov obveznosti kreditojemalcev iz kreditov, danih na podlagi te jamstvene sheme. Glavnica posameznega kredita je lahko znašala najmanj 100.000 evrov in največ 70.000.000 evrov¹⁸¹. Na podlagi 8. člena ZJShemRS jamstev ni mogoče izdati v naslednjih primerih:

- če je kredit namenjen za odkup podjetij oziroma njegovih deležev ali za odplačilo obstoječih kreditov, najetih za te namene, in
- če je kreditojemalec opredeljen kot podjetje v težavah po Zakonu o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah¹⁸² po stanju na dan 1. 7. 2008.

Ministrstvo za finance in SID banka sta sklenila pogodbo o ureditvi razmerij pri izdajanju jamstev po ZJShemRS¹⁸³ (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju ZJShemRS). Na podlagi sklenjene pogodbe Ministrstvo za finance na prošnjo SID banke posreduje ustrezna pisna navodila, če SID banka potrebuje usmeritve Ministrstva za finance za pravilno izvajanje storitev po ZJShemRS in uredbi o izvajanju ZJShemRS. 8. člen pogodbe o izvajanju ZJShemRS, ki pogojuje pisna navodila Ministrstva za finance s prošnjo SID banke, ni v skladu z 2. členom te pogodbe in z drugim odstavkom 19. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS, po katerem mora SID banka pri izvajanju storitev upoštevati usmeritve ministrstva, pristojnega za finance.

V pogodbi o izvajanju ZJShemRS je določeno, da bo SID banka po izteku veljavnosti te pogodbe Ministrstvu za finance posredovala vso originalno dokumentacijo v zvezi z jamstvi, izdanimi po ZJShemRS. SID banka mora Ministrstvu za finance v skladu z uredbo o izvajanju ZJShemRS in pogodbo o izvajanju ZJShemRS ob unovčenju poroštev in njihovi izterjavi posredovati vso relevantno dokumentacijo v zvezi z njimi, medtem ko za jamstva, ki niso unovčena, rok za predajo dokumentacije Ministrstvu za finance ni določen. Ministrstvo za finance v pogodbo o izvajanju ZJShemRS namreč ni vključilo določila o roku veljavnosti pogodbe¹⁸⁴, s čimer ni natančno določilo, kdaj bo pridobilo vso preostalo dokumentacijo v zvezi z izvajanjem postopkov po ZJShemRS. Jamstva so se na podlagi ZJShemRS lahko izdajala najdlje do 31. 12. 2010¹⁸⁵. Spremljanje, unovčevanje in izterjava jamstev pa lahko trajajo še vsaj deset let, kolikor je najdaljša ročnost kreditov, za katere se lahko izdajajo jamstva po ZJShemRS.

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je s SID banko 23. 3. 2015 sklenilo Dodatek št. 1 k pogodbi o izvajanju ZJShemRS, s katerim sta se uskladili določbi 8. in 2. člena te pogodbe, določeni so bili skrbniki pogodbe ter veljavnost pogodbe, tako da je rok za predajo preostale originalne dokumentacije v zvezi z jamstvi, izdanimi po ZJShemRS, 30 dni po izteku veljavnosti pogodbe. Pogodba o izvajanju ZJShemRS velja do izteka zadnjega postopka izterjave izplačanega jamstva.

¹⁸⁰ Na podlagi določil prvega odstavka 10. člena ZJShemRS se jamstva lahko dajejo za obveznosti kreditojemalcev, ki so jih banke brez upoštevanja zavarovanj na dan odobritve kredita razvrstile v bonitetni razred A, B ali C v skladu s sklepom Banke Slovenije.

¹⁸¹ Ob upoštevanju omejitev iz druge alineje prvega odstavka 7. člena ZJShemRS, da znesek kredita ne sme presegati skupne letne mase plač, ki jih je izplačal kreditojemalec za leto 2008 vključno s prispevki za socialno varnost.

¹⁸² Uradni list RS, št. 44/07-UPB, 51/11, 39/13, 56/2013.

¹⁸³ Z dne 11. 5. 2009.

¹⁸⁴ Na predlog SID banke z dne 11. 5. 2009 je bilo v pogodbi o izvajanju ZJShemRS izbrisano določilo glede roka veljavnosti, ki ga je predlagalo Ministrstvo za finance.

¹⁸⁵ Prvi odstavek 3. člena ZJShemRS.

2.3.4.1.1 Priprava na izvajanje avkcij

2.3.4.1.1.a Postopke v zvezi s pripravo in vodenjem avkcij je v skladu s Pravilnikom o delu komisije za avkcije¹⁸⁶ vodila Komisija za avkcije na SID banki (v nadaljevanju: komisija za avkcije), ki naj bi skrbela za strokovno in celostno udejanjanje nalog SID banke po ZJShemRS in ZJShemFO¹⁸⁷. Ne glede na to, da to ni bilo določeno v Pravilniku o delu Komisije za avkcije, je iz dokumentacije¹⁸⁸ SID banke razvidno, da sta bili oblikovani dve ločeni komisiji: komisija za avkcije in komisija za avkcije po ZJShemFO. Iz zapisnikov sej obeh komisij za avkcije je razvidno, da sta obravnavali vprašanja glede datumov objave avkcij, vsebine pogojev avkcije¹⁸⁹, usklajevanja pogojev avkcij z Ministrstvom za finance, poteka in rezultatov avkcij, komuniciranja z bankami, Ministrstvom za finance, Banko Slovenije in Združenjem bank Slovenije ter glede drugih aktualnih informacij. Po zaključku avkcij je bila januarja 2011 imenovana delovna skupina z namenom izvajanja in spremljanja vseh treh jamstvenih shem, ki je kreditnemu odboru (na podlagi njegove odločitve)¹⁹⁰ redno posredovala v vednost zapisnike. Kreditni odbor je redno obravnaval podatke o unovčitvah po jamstveni shemi. Uprava SID banke je 12. 3. 2012 sprejela sklep o ustanovitvi strokovnega kolegija¹⁹¹ za področje jamstvenih shem, s katerim je ukinila komisije za avkcije. Komisija za avkcije je 3. 6. 2009 sprejela Politiko oblikovanja pogojev avkcij, ki je določala:

- cilj, ki se zasleduje pri razpisih avkcij, je maksimiranje zneska kreditov, vključenih v shemo, in s tem višja agregatna rast kreditov nefinančnih sektorjev, podrejeni cilj oziroma stranska posledica sheme pa je podaljševanje povprečne ročnosti kreditiranja;
- pravila razpisovanja morajo odražati pričakovanja, da se bo bonitetna struktura komitentov bank poslabševala, zato je treba na začetnih avkcijah ponujati večje količine jamstev A s trendom zmanjševanja in manjše količine jamstev C s trendom višanja količin na naslednjih avkcijah¹⁹²;
- celotna jamstvena kvota se uporabi v manj kot enem letu, po tem obdobju se lahko ponudijo le neizkoriščeni deli že ponujenih kvot;
- jamstvena kvota posameznega razpisa se deli na klasični avkciji, kjer se navzgor licitira delež tveganja, ki ga je pripravljena nositi banka (tako imenovani parameter licitacije);
- na avkciji lahko vsaka banka sodeluje z do tremi ponodbami;

¹⁸⁶ Uprava SID banke ga je izdala 18. 5. 2009, njegovi spremembi pa 24. 8. 2009 in 22. 3. 2010. Redni člani komisije za avkcije so bili: predsednik uprave SID banke, član uprave, zadolžen za zaledne segmente bančnega dela SID banke, pomočnik uprave, direktor Službe za upravljanje s tveganji in direktor področja, zadolžen za posamezno jamstveno shemo.

¹⁸⁷ Pravilnik o delu komisije za avkcije z dne 18. 5. 2009 se je nanašal le na ZJShemRS, komisija za avkcije pa naj bi obravnavala in potrjevala spremembe Priročnika SID banke za izvajanje jamstvene sheme RS.

¹⁸⁸ Prejeta dokumentacija je bila nepopolna.

¹⁸⁹ Roki za dajanje ponudb in za sklenitev pogodb, razredi kreditojemalcev, za katere je namenjen posamezen razpis, obseg razpisane jamstvene kvote, najvišja skupna EOM (efektivna obrestna mera) in drugo.

¹⁹⁰ Sklep kreditnega odbora z dne 4. 7. 2011. Na podlagi sklepa uprave z dne 13. 7. 2009 je bil spremenjen Pravilnik o delu kreditnega odbora, na podlagi katerega potrjuje seznam kreditov, ki je sestavni del pogodb o jamstvu. 9. 2. 2010 je bil sprejet nov Pravilnik o delu kreditnega odbora, ki te pristojnosti ni več vseboval.

¹⁹¹ Posvetovalni organ uprave SID banke, ki obravnava gradiva, s katerimi se seznanja uprava SID banke.

¹⁹² Za bonitetni razred B se ponuja stalna količina 20.000.000 evrov na avkcijo, za bonitetni razred A se na prvi avkciji ponudi 30.000.000 evrov, nato vsak mesec za 1.000.000 evrov manj, za bonitetni razred C pa se na prvi avkciji ponudi 10.000.000 evrov, nato pa vsak mesec za 1.000.000 evrov več.

- razpisujejo se ločene avkcije za vsak bonitetni razred (A, B in C); praviloma se avkcije za vse tri bonitetne razrede razpišejo in izvajajo istočasno, vendar z različnimi razpisanimi kvotami in začetnim parametrom licitacije¹⁹³;
- uspešno (lahko tudi delno uspešno) ponudbo mora banka zapolniti s krediti, pri katerih je sama prevzela najmanj tolikšen delež tveganja, kot ga je licitirala, lahko pa tudi višji;
- vsaka banka mora v vsakem trenutku zagotavljati, da delež reprogramov v njenih kreditih ne preseže 20 odstotkov, in sicer ločeno za vsak bonitetni razred; banka, ki ni polno izkoristila deleža reprogramov, ga v okviru izlicitiranih kvot lahko izkoristi v sklopu izlicitiranih količin na naslednjih avkcijah (povprečni delež reprogramov v okviru bonitetnega razreda ne sme nikoli preseči 20 odstotkov);
- avkcije se izvajajo vsaka dva tedna, kar omogoča, da se časovno ne prekrivajo postopki dveh ali več avkcij ter da banke istočasno polnijo izlicitirane količine iz največ dveh avkcij;
- SID banka pravila predhodno uskladi z Ministrstvom za finance; nameravan razpis se posreduje Ministrstvu za finance v potrditev, postopek pa se nadaljuje, če je njegovo mnenje pozitivno oziroma izrecno ne izrazi nestrinjanja; o razpisih odloča posebna komisija SID banke na podlagi teh pravil in rezultatov predhodne avkcije; na skupnem in individualnih sestankih z bankami se preveri, kakšen je največji obseg kreditov, ki jih banka v določenem času (na primer 30 dni) lahko odobri in posreduje v potrditev po pridobitvi jamstvene kvote.

Pojasnilo SID banke

Politika oblikovanja pogojev avkcij ni bila nikoli v uporabi, ampak gre za osnutek, ki ga Ministrstvo za finance ni potrdilo in nima statusa internega akta SID banke. To je bil (interni) delovni pripomoček SID banke, ki je vseboval osnovne parametre avkcij, vendar bi s tako politiko avkcije lahko tudi precej omejili. Glede te politike so potekala usklajenja na višji ravni – minister, uprava SID banke, Služba za upravljanje s tveganji, vendar brez dogovora, da se uveljavi. Sprejem take politike kot notranjega akta SID banke glede na njeno agentsko vlogo ne bila smiselna. Izvedba jamstvenih shem je bila v pristojnosti SID banke, Ministrstvo za finance je SID banki dalo usmeritve pred vsako avkcijo. Pogoji avkcij so se spreminjali glede na okoliščine, pri čemer je treba upoštevati, da je šlo za prvo obdobje krize in za razmere, ki jih ne Ministrstvo za finance ne SID banka nista poznala. Pogoji so se spreminjali s ciljem čim bolj učinkovite in uspešne implementacije ukrepa.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Politika oblikovanja pogojev avkcij ni bila nikoli posredovana Ministrstvu za finance, verjetno pa so pogovori in oblikovanje te politike potekali na ravni uprave SID banke in kabineta ministra za finance. To je predvsem interni dokument SID banke, pogoji avkcij pa so se določevali oziroma jih je Ministrstvo za finance potrjevalo ob vsaki avkciji posebej. Ministrstvo za finance je SID banki posredovalo sprotne usmeritve k izvajanju avkcij in dajalo soglasje k nameranim razpisom avkcij, avkcijam pa je sledilo na podlagi poročil o poteku in rezultatih avkcij.

Iz politike oblikovanja pogojev avkcij so razvidne usmeritve in cilji, ki jih je oblikovala SID banka, vendar ni bila usklajena z Ministrstvom za finance, saj slednje k politiki oblikovanja pogojev avkcij ni podalo mnenja, niti je niso potrdili pristojni organi SID banke in se tudi v praksi ni uporabljala. SID banka pred

¹⁹³ Začetna (izklicna) vrednost parametra na prvi avkciji, to je deleža tveganj, ki ga je pripravljena nositi banka, se na začetku postavi visoko (za bonitetni razred A 80 odstotkov, za bonitetni razred B 65 odstotkov in za bonitetni razred C 50 odstotkov). Izklicna vrednost parametra se ohranja toliko časa, da odziv bank na avkcijo posameznega bonitetnega razreda ne doseže ponujene količine; v tem primeru se izklicna vrednost parametra za naslednjo avkcijo zniža za 5 odstotnih točk.

pričetkom izvajanja prvih avkcij ni uskladila politike oblikovanja pogojev avkcij z Ministrstvom za finance. Med izvajanjem avkcij je SID banka sledila sprotnim usmeritvam Ministrstva za finance in je glede na razmere na trgu in odziv bank v prejšnjih izvedenih avkcijah večkrat spreminjala razpisane zneske jamstvene kvote in pogoje avkcij.

2.3.4.1.1.b SID banka in Ministrstvo za finance sta interes bank oziroma podjetij za uvrstitev kreditov v jamstveno shemo in morebitne nejasnosti, glede katerih so imele banke vprašanja, ugotavljala pred objavo prve avkcije. Konec maja 2009 so bile organizirane delavnice za banke, na katerih so banke postavljale vprašanja, SID banka pa jim je junija 2009 podala pojasnila prek Združenja bank Slovenije in nekatera objavila na spletni strani. Septembra 2009 je Združenje bank Slovenije na vlado podalo stališča bank in hranilnic do jamstvenih shem za podjetja in fizične osebe¹⁹⁴.

Ministrstvo za finance je po zaključku prvih dveh avkcij za jamstvene sheme za pravne osebe ugotovilo, da se število kreditov, ki so jih odobrile banke, bistveno razlikuje od pričakovanj Ministrstva za finance in širše javnosti, saj je bilo povpraševanje bank pod pričakovanji. Na podlagi tega je 1. 9. 2009 pozvalo SID banko, naj posreduje pregled potreb slovenskih podjetij po kreditih, za katere daje jamstvo Republika Slovenija na podlagi ZJShemRS. Uprava SID banke je istega dne sklenila, da testira potrebe podjetij po jamstveni shemi in 10. 9. 2009 posredovala Ministrstvu za finance povzetek zbranih informacij. Iz ugotovitev je razvidno, da:

- podjetja, ki nimajo težav s pridobivanjem finančnih virov, tovrstne pomoči ne potrebujejo in jih dodatni stroški odvrtaajo od uporabe sheme;
- podjetja ukrep vidijo kot instrument pomoči bankam za saniranje portfelja, saj o uvrstitvi kredita v jamstveno shemo odločajo banke same;
- je pridobitev kredita pri novi banki praktično nemogoča in v primeru, da matična banka ne pridobi jamstev države po shemi, podjetje nima dostopa do kredita z jamstvom države;
- so podjetja zainteresirana le, če bi pridobila boljše pogoje financiranja;
- je za dobra podjetja cena vira prek jamstvene sheme predraga, stroški jamstev pa so previsoki za podjetja s slabšo boniteto;
- podjetja predlagajo razpis avkcij z višjim odstotkom tveganja, ki bi ga nosila država;
- je zakonska opredelitev višine kredita za nekatera podjetja omejevalna, zato predlagajo, da bi minimalni znesek znižali s 100.000 evrov na 50.000 evrov, in
- podjetja nimajo veliko novih projektov in bolj potrebujejo reprogram.

¹⁹⁴ Banke in hranilnice so predlagale: višje jamstvo države, večji delež za podjetja bonitete C, večji delež jamstev za reprogram, prilagoditev shem na kreditiranje obratnih sredstev (povpraševanje po investicijskih kreditih je majhno), razdelitev kvot naenkrat v celoti, določitev razumnega daljšega roka za koriščenje kvot in večjo samostojnost bank pri kreditnih odločitvah in tudi pri določitvi odstotka kritja z jamstvom države v posameznih primerih. Predlogi bank in hranilnic za jamstvene sheme za fizične osebe: primerna podlaga bi bila tržna analiza, shema naj bi podprla tiste ljudi, ki ne zmorejo redno plačevati kreditov, vodilno vlogo pri kreditiranju mladih družin ima Stanovanjski sklad Republike Slovenije in banke niso primerne za izvajanje socialnih politik (kreditiranje brezposelnih) in pričakujejo, da bodo te naloge izvajale druge ustanove.

Na podlagi pridobljenih odzivov podjetij je SID banka predlagala v razmislek dodatno razjasnitev nekaterih področij delovanja in ureditve sheme, ki bi jih izvedli, če sankcije za neizkoriščene kvote ne bi delovale:

- pretehtati možnost zagotavljanja bankam vire z ročnostjo nad pet oziroma sedem let;
- spoštovanje neformalnega dogovora z bankami, da se shema uporabi v večjem obsegu, v nasprotnem primeru pa proučiti možnost uvedbe še ostrejših sankcij za neizkoriščene kvote in
- razpis avkcije z višjim odstotkom tveganja, ki bi ga nosila država.

Pojasnilo SID banke

Anketa je bila izvedena tako, da so skrbniki komitentov SID banke in tudi zavarovatelji telefonirali na banke oziroma v podjetja. SID banka je naredila vzorec na podlagi internih navodil. Korespondenca s podjetji in bankami se ni zbirala na enem mestu. Začetek izvajanja jamstvene sheme v juliju in avgustu je bil izredno slab, nekoliko bolje so stvari potekale v septembru. Dve banki sta si zelo prizadevali, da sta pridobili jamstveno kvoto, kredita pa nato nista podelili skoraj nobenega.

Ministrstvo za finance je pozivalo SID banko k pridobivanju podatkov o potrebah po kreditih, ki bi bili uvrščeni v jamstveno shemo šele septembra 2009, potem ko sta bili prvi dve avkciji že izvedeni. Ne glede na pridobljene predloge, ki so jih podala podjetja in banke, večina na Ministrstvu za finance ni bila obravnavana in ni bilo podano stališče, predlogi pa niso bili upoštevani med pogoji med izvajanjem avkcij. Tudi predlog, da bi se objavil višji odstotek tveganja, ki bi ga nosila država, ni bil upoštevan, ker v nobeni avkciji jamstvo države ni preseglo 50 odstotkov kljub zakonski možnosti¹⁹⁵, da država lahko prevzame do 80 odstotkov jamstva.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Na podlagi odzivov podjetij in predlogov SID banke je Ministrstvo za finance posredovalo SID banki navodilo o vključitvi sankcije za banko v primeru neizkoriščenosti dodeljene kvote. Ni pa upoštevalo predloga o višjem odstotku tveganja države. Ministrstvo za finance se za zvišanje odstotka tveganja, ki bi ga nosila država, ni odločilo, ker so sredstva za umovčitev poroštev in jamstev v proračunu države omejena. Višji odstotek tveganja, ki bi ga nosila država, bi pomenil tudi občutno povečanje potencialnih obveznosti države, ki glede poroštev in jamstev že sedaj presegajo 22 odstotkov bruto družbenega proizvoda, kar je z vidika mednarodnih institucij visoka izpostavljenost.

Med pogoji za 4. avkcijo¹⁹⁶ je SID banka na podlagi navodil Ministrstva za finance vključila zavezo za banke, naj izkoristijo kvoto najmanj v obsegu 90 odstotkov dodeljene kvote, sicer ne bodo mogle kandidirati na naslednjih avkcijah. Predlog SID banke (ne pa tudi podjetij in bank), ki se je nanašal na zaostritev sankcij za banke v primeru neizkoriščene kvote, ni bil upoštevan, ker se na podlagi navodil Ministrstva za finance na 7., 8. in 11. avkciji ta pogoj za banke ni zaostрил, ampak je bil znižan na 80 odstotkov izkoriščene dodeljene kvote. Ocenjujemo, da sta imela oba razpisna pogoja pomemben vpliv na obseg povpraševanja bank na avkcijah, zato bi moralo Ministrstvo za finance pridobiti rezultate ankete in zavzeti stališče o predlogih že pred objavo prve avkcije.

¹⁹⁵ Na podlagi drugega odstavka 10. člena ZJShemRS.

¹⁹⁶ Objavljeni so bili 4. 9. 2009.

2.3.4.1.2 Izvajanje avkcij

Višina jamstvene kvote posamezne banke, dodeljene na podlagi ZJShemRS, je bila določena po izvršeni avkciji in na podlagi ponudbe banke, ki je vsebovala predlog o določitvi višine jamstvene kvote in stopnjo tveganja, ki jo je banka pripravljena prevzeti. Prednost pri določitvi višine jamstvene kvote, razpisane s posamezno avkcijo, so imele ponudbe tistih bank, ki so bile pripravljene prevzeti višjo stopnjo tveganja. Na podlagi dodeljene jamstvene kvote so banke predložile SID banki seznam kreditov ter (ko ga je SID banka potrdila) z njo sklenile pogodbo o jamstvu (priloga je seznam kreditov). Šele nato sta banka in kreditojemalec sklenila kreditno pogodbo.

Za razdelitev jamstvene kvote po ZJShemRS je bilo do 31. 12. 2010 objavljeno 15 avkcij. Od celotne zakonsko dovoljene jamstvene kvote v znesku 1.200.000.000 evrov je bilo razpisano za skupaj 890.000.000 evrov, dodeljeno za 809.400.000 evrov in porabljeno za 310.117.653 evrov jamstvene kvote. Pregled avkcij je predstavljen na sliki 2 in v prilogi 8.

Iz poročila SID banke o izvrševanju danih pooblastil za leto 2010 izhaja, da je bila več kot polovica kreditov z jamstvom Republike Slovenije odobrena kreditojemalcem v bonitetnem razredu B (52,3 odstotka), sledijo podjetja v bonitetnem razredu A (28,1 odstotka), najmanj kreditov pa so prejela podjetja v bonitetnem razredu C (19,6 odstotka)¹⁹⁷. Večina od odobrenih 581 kreditov je bila namenjena financiranju obratnih sredstev ali za reprogram obstoječih kreditov za obratna sredstva¹⁹⁸. Odstotek jamstva Republike Slovenije za kredite se je po avkcijah razlikoval in je znašal od 35 do 50 odstotkov zneska kreditov.

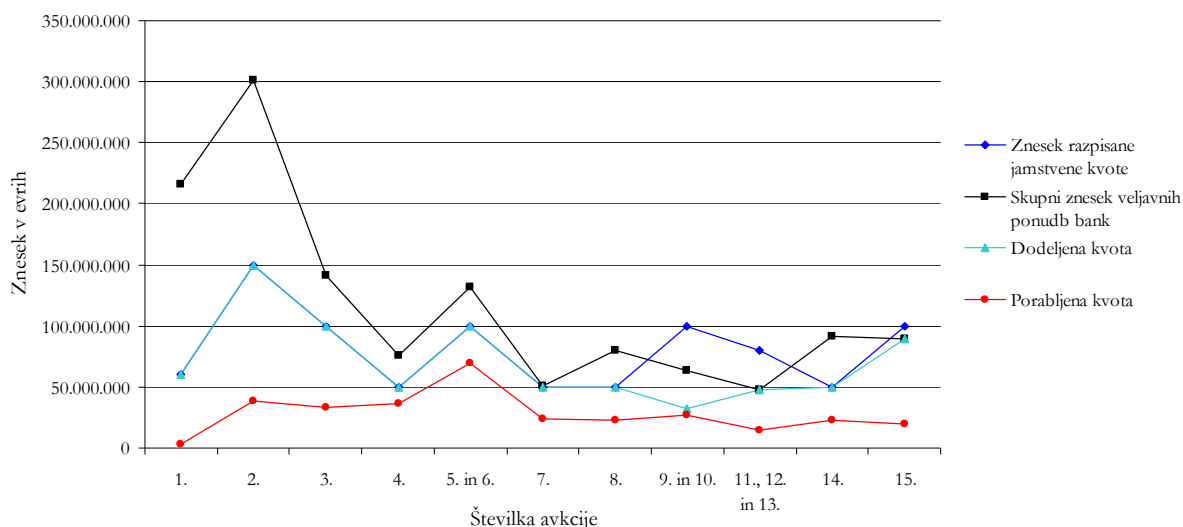
Pojasnilo SID banke

Banke sprva niso razumele načina delovanja jamstvenih shem in so pričakovale, da bodo na obstoječi portfelj kreditov dodale le dodatno zavarovanje, vendar ZJShemRS tega ni dopuščal. Najvišje zakonsko možno prevzeto tveganje Republike Slovenije ni bilo nikoli ponujeno, ker SID banka ni želela, da bi država garantirala za vse, saj so banke previdnejše, če prevzamejo več tveganja. Že na začetku so zlasti tuje banke ugotovile, da z jamstvenimi shemami ne bodo mogle sanirati svojega portfelja, zato kasneje niso več sodelovale. Prva avkcija je bila predvsem poskusna. Bistveno je bilo, da v avkcije ne bi bili vključeni slabi krediti. Opažoval se je obseg kreditiranja bank v zadnjem letu, načrtovanje avkcij ni bilo mogoče. Avkcije so bile oblikovane tako, da je bila ena od avkcij, organiziranih na isti dan, objavljena po enakih pogojih kot avkcija, objavljena že predhodno, druga ali drugi dve pa po drugačnih pogojih.

¹⁹⁷ Podatek velja za delež kreditov glede na število odobrenih kreditov. Glede na vrednost je bilo kreditojemalcem bonitetnega razreda A odobreno 42,2 odstotka kreditov, kreditojemalcem bonitetnega razreda B je bilo odobreno 39,9 odstotka in kreditojemalcem bonitetnega razreda C je bilo odobreno 17,9 odstotka kreditov.

¹⁹⁸ Glede na vrednost je znašal delež kreditov za financiranje obratnih sredstev in za reprogram kreditov za obratna sredstva 88 odstotkov vseh odobrenih kreditov, glede na število odobrenih kreditov pa je ta delež znašal 94 odstotkov.

Slika 2: Avkcije po ZJShemRS



Opomba: * Na sliki so združeni podatki za avkcije, ki so bile objavljene na isti datum. Skupna vrednost razpisane in dodeljene kvote je bila v prvih osmih avkcijah skoraj enaka, zato ni razvidno, kolikšna je bila razlika med tema dvema podatkom. Razlike so razvidne iz preglednice v prilogi 6.

Vir: podatki SID banke.

Iz ponudb bank na avkcijah je razvidno, da so na prvih avkcijah licitirale višjo kvoto, kot je bila razpisana, avkcije so bile časovno krajše, na zadnjih avkcijah pa je zanimanje bank upadlo, saj zaradi prenizkega obsega ponudb niso bile razdeljene vse razpisane jamstvene kvote, časovni presledki med avkcijami so bili večji. Skupni znesek dodeljenih jamstvenih kvot je predstavljal 90,9 odstotka skupnega zneska jamstvene kvote, razpisane na vseh avkcijah.

2.3.4.1.2.a Ministrstvo za finance je pri vseh avkcijah podalo predlog ali soglasje k predlogu SID banke glede zneska razpisane jamstvene kvote in najvišjega odstotka jamstva Republike Slovenije. SID banka se je z Ministrstvom za finance usklajevala tudi glede pogojev o:

- roku za oddajo seznamov kreditov SID banki¹⁹⁹,
- sankcijah za banke, ki niso izkoristile dodeljene jamstvene kvote, in
- načinu ugotavljanja najvišjega deleža reprogramov.

SID banka in Ministrstvo za finance sta pogoje za sodelovanje bank na avkcijah spreminjala, zato ti niso bili enaki pri vseh avkcijah. Ugotovili smo:

- Ministrstvo za finance je šele na 4. avkciji podalo navodila SID banki glede prijave reprogramiranih kreditov in glede sankcij za banke, ki niso izkoristile dodeljene jamstvene kvote;

¹⁹⁹ Na 1. avkciji je bil določen rok 45 dni, od 2. do 7. avkcije je bil objavljen 60-dnevni rok, na 8. avkciji 90 dni, na 9. in 10. avkciji 61 dni, na 11., 12. in 13. avkciji 62-dnevni rok, na 14. avkciji 75-dnevni rok in na 15. avkciji 90-dnevni rok.

- Ministrstvo za finance je imelo na razpolago relativno kratek čas za proučitev pogojev avkcij²⁰⁰;
- Ministrstvo za finance je dalo soglasje k povabilu k avkcijam, kljub temu pa je SID banka pri 4. in 8. avkciji usklajevala pogoje z Ministrstvom za finance še po objavi povabila k avkciji; Ministrstvo za finance je vsebino pogojev ponovno proučilo šele po objavi in SID banko opozorilo na določene nejasnosti ali zahtevalo, naj določene pogoje spremeni, vendar SID banka kljub temu vsebine pogojev ni spreminjala;
- SID banka je po izvedeni avkciji obveščala Ministrstvo za finance tako, da mu je posredovala le osnutek sporočila za javnost.

Pojasnilo Ministrstva za finance

SID banka je določala datume avkcij glede na datume veljavne avkcije, izkoriščenost kvote oziroma glede na potrebe kreditojemalcev. Določitev višine odstotka tveganja za posamezno avkcijo je bila v pristojnosti ministra za finance. Višine odstotka tveganja so bile določene na podlagi bonitetnih razredov kreditojemalcev po predhodnih avkcijah. Izhodiščno obrestno mero je določala SID banka. Pri oblikovanju višine obrestne mere so bili upoštevani: efektivna obrestna mera za potrošniške kredite, ki jih v biltenu objavlja Banka Slovenije, višina zamudnih obresti, način obrestovanja, ročnost kredita in podobno.

Pojasnilo SID banke

Ministrstvo za finance je pred posamezno avkcijo včasih dalo napotke o višini razpisane kvote in odstotku tveganja, ki ga prevzema Republika Slovenija. Vedno se je upoštevalo, kakšen je bil odziv na prejšnjih avkcijah, kar pa ni dokumentirano. Za druge avkcije je bil rok za odgovor Ministrstva za finance relativno kratek, ker ni bilo potrebe po obsežnih analizah. Kratek rok za potrditev pogojev avkcije ni bil nikoli izpostavljen kot težava. Ne nazadnje bi Ministrstvo za finance lahko zavrnilo predloge SID banke in dalo usmeritev oziroma navodilo za avkcijo z drugim datumom. Ministrstvo za finance je posamezne avkcije potrjevalo na operativni ravni, pogoji avkcij so se usklajevali na ravni ministra za finance in državne sekretarke, po objavah povabila k avkciji ni bilo sprememb. Pri 4. in 8. avkciji je Ministrstvo za finance potrdilo razpisne pogoje, opozorilo pa je bilo podano šele po objavi razpisa. Po objavljeni avkciji je SID banka Ministrstvu za finance na njegovo morebitno zahtevo (bodisi enkratno ali kot stalna praksa) posredovala kakeršnekoli podatke.

SID banka je Ministrstvu za finance določila relativno kratke roke za proučitev pogojev posamezne avkcije in za odločitev o podaji soglasja k posamezni avkciji. Kljub temu da je morala SID banka na podlagi določil drugega odstavka 19. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS upoštevati usmeritve Ministrstva za finance pri izvajanju storitev na podlagi ZJShemRS, Ministrstvo za finance pred začetkom izvajanja avkcij s SID banko ni natančno določilo načina usklajevanja pogojev avkcij in je pri 4. in 8. avkciji šele potem, ko je dalo soglasje k pogojem avkcij in je bilo povabilo k avkciji že objavljeno, podrobneje proučilo pogoje avkcije ter podalo pripombe, ki so bile upoštevane v naslednjih avkcijah.

2.3.4.1.2.b Sprejemanje odločitev glede pogojev posamezne avkcije na Ministrstvu za finance (način usklajevanja s SID banko, postopki znotraj Ministrstva za finance, podlage za odločanje) ni bilo ustrezno in popolno dokumentirano, Ministrstvo za finance ni evidentiralo prejetih predlogov SID banke in pisnih navodil, posredovanih SID banki v skladu z določili 130. in 133. člena Uredbe o upravnem poslovanju²⁰¹.

²⁰⁰ Pogoje za 3. in 7. avkcijo sta SID banka in Ministrstvo za finance usklajevala na dan objave, pogoje za 6. avkcijo je SID banka posredovala v potrditev štiri dni pred objavo, pogoje za 8. avkcijo je posredovala Ministrstvu za finance tri dni pred objavo, pogoje za 9., 10. in 15. avkcijo pa je posredovala dva dni pred objavo.

²⁰¹ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 101/10.

2.3.4.1.2.c SID banka ni zagotovila transparentnosti in sledljivosti postopkov izvajanja avkcij, ker ni dokumentirala celotne komunikacije članov uprave in drugih zaposlenih SID banke s predstavniki Ministrstva za finance v zvezi z jamstvenimi shemami. Tudi Ministrstvo za finance je navedlo, da vsa komunikacija med predstavniki Ministrstva za finance in SID banke ni bila v celoti dokumentirana.

Pojasnilo Ministrstva za finance

V zvezi z avkcijami Ministrstvo za finance ne razpolaga s celotno korespondenco med SID banko in Ministrstvom za finance, ker so uskladitve pogojev za posamezno avkcijo izvajali različni strokovni delavci, ki so s SID banko komunicirali prek telefona ali po elektronski pošti, ki je niso evidentirali.

Pojasnilo SID banke

Vsa predhodna komunikacija med Ministrstvom za finance in SID banko, ki je vplivala na razpis avkcije, je upoštevana v sklepih komisije za avkcije. Na sejah komisije za avkcije so bile prisotne osebe, ki so komunicirale z Ministrstvom za finance (vključno z upravo SID banke), vse odločitve SID banke pa so dokumentirane v zapisnikih komisije za avkcije. Vse razpise avkcij je predhodno pisno potrdilo Ministrstvo za finance, ki je bilo nemudoma po zaključku avkcij tudi pisno obveščeno o rezultatih avkcij. Uporabljena raven dokumentiranosti in sledljivosti je vsaj dosegala običajno poslovno prakso med principalom in agentom. Višja raven dokumentiranosti in sledljivosti predhodne komunikacije ne bi vplivala na odločitve, sprejete na Ministrstvu za finance ali SID banki, ali imela drugih posledic, predstavljala pa bi dodatno administrativno breme in upočasnjevala postopke odločanja, kar bi negativno vplivalo na uspešnost in učinkovitost jamstvenih shem.

Ne glede na pojasnilo SID banke, da je taka raven dokumentiranosti, kot jo je zagotovila, skladna z običajno tržno prakso korespondence med principalom in agentom, je treba upoštevati, da v tem primeru ne gre za tržna subjekta, temveč za državni organ (Ministrstvo za finance), ki bi moral v skladu z Uredbo o upravnem poslovanju zagotavljati višjo raven dokumentiranja poslovnih dogodkov, ter agenta (SID banko), ki bi prav tako moral dokumentirati vse relevantne podlage in odločitve, saj izvaja javna pooblastila.

2.3.4.1.2.d Na podlagi določil prvega odstavka 11. člena ZJShemRS je jamstvena kvota v skupni vrednosti 1.200.000.000 evrov namenjena v enakih deležih za kredite kreditojemalcem bonitetnih razredov A, B in C. SID banka je določilo izvajala z vnosom omejitve v računalniško aplikacijo.

Pojasnilo SID banke

SID banka je izpolnjevanje pogojev glede deleža kreditov po bonitetnih razredih kreditojemalcev, pogojev glede mase plač in podobno ugotavljala, ko je od kreditodajalk prejela sezname kreditov, ki jih je morala nato potrditi. Te omejitve so se spremljale v aplikaciji za jamstveno shemo, zato je mogoče, da posamezen kredit zaradi neizpolnjevanja pogojev ni bil uvrščen v jamstveno shemo. Obseg dodeljene kvote za posamezni razred kreditojemalcev pa je bil tako nizek, da še zdaleč niso bile dosežene najvišje vrednosti. Te omejitve se je SID banka nenebno zavedala in jo spremljala, vendar se to ni posebej dokumentiralo, ker so bile dodeljene kvote od najvišje vrednosti toliko oddaljene, da je bila ta omejitev nerelevantna. Mnenje SID banke, ki se je razlikovalo od mnenja Ministrstva za finance, je bilo, da krediti kreditojemalcev bonitetnega razreda C niso primerni za uvrstitev v jamstveno shemo.

Ne glede na to, da skupna vrednost dodeljene jamstvene kvote ni dosegla zakonsko določene jamstvene kvote (dodeljeno je bilo 67,5 odstotka zakonsko določene jamstvene kvote), skupna vrednost porabljene jamstvene kvote pa je predstavljala le četrtino zakonsko določene jamstvene kvote, Ministrstvo za finance ni podalo usmeritev SID banki za izvajanje prvega odstavka 11. člena ZJShemRS.

2.3.4.1.2.e Izdaja jamstev po ZJShemRS je potekala tako, da so banke v roku, določenem v pogojih avkcije, na SID banko pošiljale sezname kreditov, ki jih je SID banka potrjevala. Na tej podlagi je SID banka z banko kreditodajalko sklenila poroštveno pogodbo (seznam kreditov je bil v prilogi pogodbe), nato so banke s kreditojemalci v določenem roku sklenile kreditne pogodbe²⁰². Kreditne pogodbe ob pridobitvi jamstvene kvote še niso smele biti sklenjene, temveč so se v jamstveno shemo lahko uvrščali kreditni posli, odobreni na organih odločanja banke.

Pojasnilo SID banke

Po poteku roka za oddajo seznamov kreditov so imele banke še rok, v katerem so imele možnost popraviti te sezname kreditov oziroma podatke v teh seznamih. Ker so banke lahko prijavile tudi zelo veliko število kreditov in ker je vse potekalo elektronsko, se v fazi potrjevanja seznamov kreditov ni preverjal vsak kredit posebej, vsebinsko preverjanje kreditov je bilo izvedeno šele ob morebitni unovčitvi jamstva.

Postopki v zvezi s prijavo seznamov kreditov in njihovo uvrstitvijo v jamstveno shemo za pravne osebe so opisani v Navodilih za banke, ki so bila objavljena kot priloga povabilu k vsaki avkciji, ter v priložnikih SID banke za izvajanje jamstvenih shem.

Pojasnilo SID banke

SID banka je priložnik za izvajanje jamstvenih shem na Ministrstvo za finance poslala le na začetku izvajanja jamstvenih shem, ker je želela njegovo potrditev in ga seznaniti, kako namerava izvajati jamstvene sheme.

Banke, ki so na avkcijah pridobile jamstveno kvoto, so lahko prijavljale kreditne posle v jamstveno shemo tako, da so izpolnile obrazec, ki je bil objavljen na spletni strani SID banke²⁰³. Zaradi avtomatske obdelave seznamov kreditov na SID banki se je od bank zahtevalo dosledno spoštovanje pravil²⁰⁴. V zvezi s postopkom prijave seznamov kreditov bank v jamstveno shemo smo ugotovili:

- bankam k prijavljenim seznamom kreditov ni bilo treba priložiti dokazil o podatkih²⁰⁵, ker je postopek preverjanja podatkov in potrjevanja na SID banki potekal elektronsko;

²⁰² Iz objavljenih povabil k posameznim avkcijam je bil razviden rok za predložitev zadnjega seznama kreditov za uvrstitev v jamstveno shemo po tej avkciji (na primer 60 dni od dneva objave povabila na avkcijo – različno glede na avkcijo), rok za sklenitev zadnje pogodbe o jamstvu (v okviru dodeljene jamstvene kvote) po tej avkciji (15 dni od dneva, ki je zadnji dovoljeni dan za predložitev zadnjega seznama kreditov po tej avkciji) ter rok za sklenitev kreditnih pogodb, ki jih bo banka uvrstila na seznam kreditov v jamstveno shemo po tej avkciji (kreditne pogodbe so morale biti sklenjene najkasneje v roku 15 dni od datuma sklenitve jamstvene pogodbe).

²⁰³ Do roka za predložitev so lahko predložile več seznamov kreditov, v okviru posameznega seznama pa so lahko prijavile do 750 kreditov, na prošnjo posamezne banke pa tudi večje število kreditov.

²⁰⁴ SID banka je v okviru obdelav podatkov izvrševala dodatne vsebinske kontrole ustreznosti kreditov, banke pa so imele v primeru ugotovitev napak v podatkih o kreditih možnost, da posredujejo popravljen seznam kreditov. Če je bila tudi pri drugem pošiljanju ugotovljena napaka za posamezen kredit, se je izločil iz seznama kreditov, ostali pa so se upoštevali pri uvrstitvi v jamstveno kvoto.

²⁰⁵ V obrazcu za prijavo seznamov kreditov so banke navedle bistvene podatke o kreditih, in sicer naziv kreditojemalca, znesek in namen kredita, datum odobritve kredita, podatke o obrestnih merah, opredelitev, ali je kvaliteta zavarovanja skladna z bančno prakso, kakšna je boniteta kreditojemalca po podatkih banke, podatek o letnem znesku bruto plač kreditojemalca v letu 2008.

- SID banka je preverila podatke banke o bonitetni oceni kreditojemalca in ga primerjala s podatki Banke Slovenije o povprečni bonitetni oceni podjetja; če je bila bonitetna ocena po podatkih banke višja, je kredit označila kot napačen in zavrnila uvrstitev kredita v jamstveno shemo;
- SID banka je posamezne podatke²⁰⁶ preverila šele v kasnejših postopkih v okviru monitoringa ali ob morebitni unovčitvi jamstva, kljub temu da je morala banka na podlagi določil drugega odstavka 13. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS na zahtevo SID banke predložiti vso dokumentacijo, ki je bila podlaga za predlog uvrstitve določenega kredita v jamstveno kvoto in s katero se dokazuje izpolnjevanje pogojev;

Pojasnilo SID banke

Določba 13. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS ne določa obveznosti SID banke, da mora od bank zahtevati predložitev dokumentacije ob odobravanju posameznih kreditov. SID banka je pogoje za uvrščanje glede na potek izvajanja izrednega ukrepa jamstvene sheme preverjala tako, da so se banke s pogodbo o jamstvu zavežale, da bodo na podlagi lastne in druge dostopne dokumentacije ter informacij preverile, ali krediti izpolnjujejo pogoje za uvrstitev v jamstveno kvoto. V času objave avkcije in ob podpisu pogodb o jamstvu namreč še niso bile sklenjene kreditne pogodbe. V skladu s 13. členom uredbe o izvajanju ZJShemRS je SID banka preverjala sezname kreditov, ki so ji bili posredovani, celotno dokumentacijo za posamezni kredit pa je SID banka preverjala naknadno v monitoringih in ob unovčitvah, saj je bilo le na ta način mogoče hitro izvesti izredni ukrep države in zagotoviti jamstvo države za kredite, za katere pa so se pogoji podrobneje preverjali v skladu s pooblastili SID banke.

- pogodbe o jamstvu so vsebovale navedbe o potrditvi bank glede izpolnjevanja pogojev in zavezo glede nadzora nad namensko porabo kreditov (banka je s pogodbo potrdila, da je izpolnjevanje pogojev preverila na podlagi lastne dokumentacije, dokumentacije, prejete od kreditojemalcev, in druge dostopne dokumentacije in informacij, ter se zavezala, da bo agentu konec vsakega četrtertletja dostavila poročilo o nadzoru nad namensko porabo kreditov in nad omejitvami iz prve alineje 8. člena ZJShemRS);
- ne glede na to, da so banke morale razvrstiti kreditojemalce v bonitetne razrede na podlagi določil prvega odstavka 6. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS, SID banka ni preverila, ali je bil posamezni kreditojemalec vključen tudi v sezname slabih podjetij, ki jih je redno obravnaval kreditni odbor SID banke pri izvajanju poslov financiranja v imenu in za račun SID banke;
- SID banka je kot neveljavne izločila nekatere ponudbe bank zgolj zato, ker so vsebovale napačne matične številke, niso bile šifrirane ali so vsebovale druge manjše napake²⁰⁷, ne da bi zahtevala popravek ali dopolnitev vloge in s tem omogočila uspešnejše izvajanje jamstvene sheme, in

²⁰⁶ Podatke o bruto plačah kreditojemalca, podatke v zvezi z izjavami kreditojemalca, dejanski namen odobrenega kredita, podatke o zavarovanju kredita in pripadajoča dokazila v kasnejših postopkih. 15. 7. 2011 je SID banka posredovala Ministrstvu za finance (na podlagi poziva Ministrstva za finance) podatke o ugotovljenih kršitvah – v enem primeru kršitev ročnosti kredita, v 21 primerih kršitev preseganja mase plač in v 42 primerih kršitev glede ustreznosti reprogramov.

²⁰⁷ Na 1. avkciji je kot neveljavno štela ponudbo banke, ki ni imela ustrezne vsebine v polju 'Zadeva'. Na 2. avkciji so bile tri ponudbe neveljavne (ena je bila napačno šifrirana, druga je bila prejeta po izteku roka, pri tretji je bila navedena napačna matična številka), ena ponudba je bila nepravilna zaradi prenizkega predlaganega odstotka tveganja, ki bi ga prevzela banka. Na 11. in 12. avkciji so bile tri ponudbe, ki jih je podala (P) [REDACTED] (P), neveljavne (niso bile kriptirane, prve ponudbe banka ni preklicala kljub kasnejšemu ponovnemu pošiljanju ponudbe, tretja je bila poslana po roku).

- usmeritve za izvedbo uvrščanja kreditov v jamstveno shemo in pripravo podatkov za monitoring je komisija za avkcije²⁰⁸ podala na 30. seji z dne 4. 11. 2010, kar je bilo šele po objavi zadnje avkcije.

Pojasnilo SID banke

Pravila za pravilnost ponudbe so bila vnaprej natančno določena in niso bila nič neobičajnega, poleg tega nekatera za banke niti niso bila nič novega. Komisija za avkcije je menila, da so imele banke dovolj časa, da bi ustrezno pripravile ponudbe. Po avkciji so banke predložile sezname kreditov, to so bile vloge za kredit, namesto datuma podpisa so navedeni sklep kreditnega odbora ter predvidena zavarovanja. Kreditnih pogodb SID banka ni dobila, dobi jih, ko so unovčena poroštva ali reprogrami kreditov.

Iz seznama dokumentacije, ki so jo morale poslati banke v prilogi k ponudbi²⁰⁹, in iz navodil bankam za prijavo kreditnih poslov v jamstveno shemo je razvidno, da je morala banka:

- ugotoviti, ali je kreditojemalec opredeljen kot podjetje v težavah po stanju na dan 1. 7. 2008, navesti letni znesek bruto plač vključno z dajatvami in prispevki (kar bo SID banka preverila v postopku izvajanja monitoringa);
- opredeliti namen kredita na podlagi predloženega šifranta SID banke;
- izračunavati zneske državne pomoči z uporabo formule, ki jo je v navodilih določila SID banka, in
- predložiti izjave kreditojemalca v primeru reprograma kredita.

V letu 2010 je bil na podlagi pooblastila uprave SID banke izveden monitoring kreditnih pogodb, ki so jih sklenile banke s kreditojemalci, ki ga je opravil zunanji izvajalec v času od 8. 10. do 22. 10. 2010 na podlagi vzorca bank in kreditov, ki ga je pripravila SID banka²¹⁰. Na podlagi opravljenega monitoringa je bilo ugotovljeno devet kršitev ZJShemRS glede previsoko izračunanega zneska kreditov, tri kršitve dobre bančne prakse v segmentu zavarovanj (zavarovanje kredita le z menicami) in neskladnosti v obrazcih in poročilih. Komisija za avkcije SID banke je sklenila²¹¹:

- izvede se primerjava poročanih podatkov o letnem znesku bruto plač in podatkov Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJ PES) za vse kredite, ki so že bili uvrščeni v jamstveno shemo po ZJShemRS;
- v primeru, da je bilo ugotovljeno, da je bilo na podlagi napačnega podatka o letnem znesku bruto plač banki odobreno jamstvo za višji znesek, kot je skladen z ZJShemRS, se o delni ničnosti posvetuje z državnim pravobranilcem;
- izvede se podroben pregled dokumentacije v primerih, kjer je več bank pridobilo jamstvo za kreditne pogodbe z istim podjetjem;
- opravi se dodatni monitoring vseh spornih sklenjenih pogodb, obravnavanih na tej seji.

²⁰⁸ Na podlagi zapisnika o opravljenem monitoringu jamstvene sheme po ZJShemRS, ki ga je v času od 8. 10. do 22. 10. 2010 po pooblastilu uprave SID banke izvedel zunanji sodelavec.

²⁰⁹ Na podlagi ZJShemRS SID banka na svojih spletnih straneh objavi seznam dokumentacije, ki jo morajo poslati banke v prilogi k ponudbi. SID banka je predlog seznama posredovala v soglasje na Ministrstvo za finance 15. 5. 2009.

²¹⁰ V vzorec je bilo vključeno 111 kreditnih map pri 11 bankah. Na podlagi kreditnih pogodb so bila pregledana zavarovanja po kreditnih pogodbah, namembnost kreditov in določitev višine kredita (glede na letni znesek bruto plač).

²¹¹ Sklepi, sprejeti na 30. seji komisije za avkcije z dne 4. 11. 2010.

V dodatnem monitoringu, ki ga je opravil oddelek SID banke in je bil obravnavan na komisiji za avkcije 22. 11. 2010, je bilo ugotovljeno:

- več dodatnih neskladij med posredovanimi podatki o letnem znesku bruto plač in podatki AJPEŠ;
- neupoštevanje določila o reprogramu dolgoročnih kreditov (kreditna pogodba v celoti nična);
- sprejet je bil sklep, da se pregledajo vse pogodbe, kjer je bilo ugotovljeno neskladje med podatki, ki so jih sporočale banke, in podatki AJPEŠ, da se preveri morebitna ničnost sklenjenih kreditnih pogodb skladno z vsemi določili ZJShemRS.

V letu 2011 je bil izveden monitoring kreditnih pogodb o izvajanju ZJShemRS, ki ga je opravil zunanji izvajalec. Iz poročila z dne 26. 7. 2011²¹² je v zvezi s presojo skladnosti pregledanih 12 pogodb razvidno, da vse pogodbe izpolnjujejo pogoje iz 6., 7., 8. in 10. člena ZJShemRS in uredbe o izvajanju ZJShemRS.

2.3.4.1.2.f Iz zapisnika komisije za avkcije z dne 22. 11. 2010 je razvidno, da je Državno pravobranilstvo Republike Slovenije izdalo pravno mnenje, po katerem je kreditna pogodba, ki ni skladna z ZJShemRS, v celoti nična in da gre za delno ničnost v primerih, ki se nanašajo na višino kredita in višino jamstva nad zneski, določenimi v 7. členu ZJShemRS²¹³. Skladno z usmeritvijo naj bi se delna ničnost ugotavljala po izplačilu jamstva. Iz zapisnika izhaja stališče SID banke, da bi bilo primerneje z banko skleniti aneks k pogodbi o jamstvu, kot da se izplača zahtevani znesek v celoti in se v postopku ugotavljanja delne ničnosti vrača presežek glede na ugotovljena odstopanja med zneskom kreditne pogodbe in višino skupne mase bruto plač. V primeru, da je banka zahtevka za unovčenje jamstva že podala, se višina zahtevka banke uskladi z ugotovljenimi odstopanji v višini zneska kreditne pogodbe.

Iz poročila Ministrstva za finance o izvajanju jamstvenih shem do 30. 6. 2011²¹⁴ je razvidno, da se, če se ob zahtevku za unovčitev jamstva ugotovijo kršitve 6., 7., 8. in 10. člena ZJShemRS, katerih sankcija je ničnost pogodbe, banko v skladu z navodili Ministrstva za finance najprej pozove k sklenitvi negativnega aneksa k pogodbi o jamstvu, s katerim se odpove jamstvu Republike Slovenije, v veljavi pa ohrani kreditno pogodbo. Če je bilo jamstvo že unovčeno, se od banke zahteva vračilo vseh plačanih zneskov na podlagi unovčenega jamstva skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi od dneva unovčitve jamstva do plačila. SID banka je na tej podlagi posredovala devetim bankam predlog za podpis 60 negativnih aneksov.

SID banka je 14. 9. 2011 predlagala bankam, da v primerih kršitev druge in tretje alineje drugega odstavka 7. člena ZJShemRS²¹⁵ sklenejo negativne anekse, in jih seznanila, da bo ob prejemu poziva za unovčitev jamstva dokumentacijo predala Državnemu pravobranilstvu Republike Slovenije, ki bo uveljavilo ničnost kreditne pogodbe²¹⁶. Ministrstvo za finance je podalo mnenje, da je treba glede na dotedanjo prakso v vseh primerih, kjer so podani razlogi za ničnost kreditne pogodbe, skleniti negativne anekse, s čimer se banke odpovedo jamstvu Republike Slovenije.

²¹² Uprava SID banke se je seznanila z ugotovitvami na 741. seji z dne 12. 9. 2011.

²¹³ V skladu z drugo alinejo prvega odstavka 7. člena ZJShemRS so se jamstva izdajala le za kredite, katerih znesek ni presegal skupne letne mase plač, ki jih je izplačal kreditojemalec za leto 2008 (vključno s prispevki za socialno varnost).

²¹⁴ Poročilo je 26. 1. 2012 obravnavala vlada.

²¹⁵ Kršitve je SID banka ugotovila ob ponovnem pregledu kreditnih pogodb pri bankah ob koncu leta 2010.

²¹⁶ Razvidno iz poročila Ministrstva za finance o nadzoru nad izvajanjem jamstvenih shem z dne 22. 11. 2011.

V letu 2010 niso bili sklenjeni negativni aneksi k pogodbam o jamstvu, sklenjenim na podlagi ZJShemRS, v letu 2011 je bilo sklenjeno 44 negativnih aneksov, katerih skupna vrednost pogodbenih zneskov glavnice z jamstvom Republike Slovenije je znašala 37.891.940 evrov, kar je predstavljalo 12,2 odstotka celotne vrednosti pogodbenih zneskov glavnice z jamstvom Republike Slovenije, ki je znašala 310.117.653 evrov²¹⁷. Skupna vrednost pogodbenih zneskov glavnice, pri katerih so bili drugi razlogi za odstop od pogodbe o jamstvu, je znašala 11.400.475 evrov ali 3,7 odstotka celotne vrednosti pogodbenih zneskov glavnice. Iz seznama sklenjenih negativnih aneksov k pogodbam o jamstvu na podlagi ZJShemRS je razvidno, da so bili razlogi za njihovo sklenitev naslednji:

- neustrezen reprogram in že zapadel kredit;
- prekoračitev zneska kredita v primerjavi z maso plač kreditojemalca v letu 2008;
- kredit z jamstvom Republike Slovenije, sklenjen kot aneks k že obstoječi kreditni pogodbi;
- prekoračena ročnost kredita in
- neustrezen projekt in sklenjena pogodba s podizvajalci za nedoločen čas.

SID banka ni zagotovila ustreznega postopka prijavljanja in potrjevanja seznamov kreditov v jamstveno shemo, ki bi zagotavljal, da bodo uvrščeni v jamstveno shemo le krediti, ki izpolnjujejo vse pogoje iz ZJShemRS in uredbe o izvajanju ZJShemRS, in ni ravnala v skladu z določili 15. člena ZJShemRS, ki določa, da SID banka spremlja, nadzoruje in skrbi za izvajanje jamstvene sheme in je odgovorna za to, da krediti, ki so uvrščeni v jamstveno shemo, izpolnjujejo pogoje.

Pojasnilo SID banke

Izredni ukrep za pridobitev jamstva Republike Slovenije po ZJShemRS je bilo treba izvesti v razmeroma kratkem času. Način izvedbe izrednega ukrepa je onemogočal pregled kreditnih pogodb, zato je SID banka preverjala pogoje tako, kot je bilo mogoče. Ponudbe bank niso vsebovale celotne dokumentacije, še posebej ne kreditnih pogodb, ki niti še niso bile sklenjene, zato tudi zavarovanja, ki se med drugim preverjajo, niso bila ustanovljena. Zakonodaja in pogodba o jamstvu sta zaradi načina izvedbe izrednega ukrepa jamstvenih shem dala SID banki pooblastilo za izvedbo izrednih pregledov (monitoringov) in pregledov ob unovčitvi jamstva, SID banka pa je zagotovila, da se je preverjalo (in se še preverja) izpolnjevanje pogojev iz ZJShemRS in uredbe o izvajanju ZJShemRS. SID banka je monitoringe pričela izvajati v letu 2010 in je do leta 2013 izvedla deset različnih pregledov.

V jamstveno shemo so bili zato uvrščeni tudi krediti, ki niso izpolnjevali vseh zakonskih pogojev, kar je vplivalo na višji znesek izkazanih potencialnih obveznosti Republike Slovenije, ki se nanašajo na izdana jamstva²¹⁸ v letu 2010. Potencialne obveznosti iz izdanih jamstev po ZJShemRS in ZJShemFO na zadnji dan leta 2009, 2010 in 2011 so prikazane v tabeli 22²¹⁹.

²¹⁷ Do konca leta 2014 je bilo pri jamstveni shemi za pravne osebe sklenjeno skupaj 74 negativnih aneksov v skupni vrednosti jamstev (vrednost ob odobritvi) 50.236.830 evrov, kar predstavlja 16,2 odstotka vrednosti vseh odobrenih jamstev.

²¹⁸ Potencialne obveznosti države iz izdanih poroštev se v poslovnih knjigah Proračuna Republike Slovenije izkazujejo izvenbilančno v višini zneskov glavnice oziroma delov glavnice kreditov, za poplačilo katerih jamči država. Razliko med izdanimi jamstvi in stanjem predstavljajo poleg odplačil dolžnikov tudi unovčena jamstva in jamstva, ki so se jim banke odpovedale s sklenitvijo negativnih aneksov.

²¹⁹ Stanje jamstev Republike Slovenije na podlagi ZJShemRS je na dan 31. 12. 2014 znašalo 37.273.894 evrov. Stanje neodplačane glavnice kreditov, za katere je bilo dano jamstvo na podlagi ZJShemFO, je na dan 31. 12. 2014 znašalo 5.591.870 evrov, stanje jamstev Republike Slovenije za te kredite pa je na dan 31. 12. 2014 znašalo 2.941.380 evrov.

Tabela 22: Potencialne obveznosti Republike Slovenije iz izdanih jamstev na podlagi ZJShemRS, ZJShemFO in ZPFIGD

Na dan	Potencialne obveznosti iz izdanih jamstev Republike Slovenije na podlagi			Skupaj
	ZJShemRS	ZJShemFO	ZPFIGD	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)
31. 12. 2009	180.064.665	4.620.277	-	184.684.942
31. 12. 2010	276.423.110	18.093.891	-	294.517.001
31. 12. 2011	176.800.984	4.305.723	8.106.784	189.213.491

Vir: evidence Ministrstva za finance.

Neustreznost preverjanja izpolnjevanja pogojev pri odobravanju jamstev je ugotovilo tudi Ministrstvo za finance v Poročilu o opravljenem nadzoru nad izvajanjem jamstvene sheme v SID banki²²⁰, ki ga je izvedlo v času od 19. 9. do 23. 9. 2011. Iz poročila je razvidno, da je SID banka v fazi odobravanja jamstev preverjala skladnost podatkov na seznamih kreditov, vendar to še niso bili podatki iz dejansko sklenjenih kreditnih pogodb. Ugotovljeno je bilo, da je bila preveritev izpolnjevanja pogojev za uvrstitev kredita v jamstveno shemo v fazi sklepanja jamstvenih pogodb prenesena na banke. Ker je SID banka pri preveritvah dokumentacije ob prejemu zahtevkov za unovčenje ugotovila številne kršitve, je Ministrstvo za finance zaključilo, da sistem notranjih kontrol v bankah ni učinkovito deloval. Kljub temu da je bilo Ministrstvo za finance seznanjeno z osnutkom pogodbe o jamstvu, ki je vseboval določbo, s katero banka potrjuje, da je na podlagi lastne dokumentacije, dokumentacije, prejete od kreditojemalcev, in druge dostopne dokumentacije ter informacij preverila in ugotovila izpolnjevanje pogojev za uvrstitev kreditov v jamstveno shemo, ni pravočasno ugotovilo, da je SID banka prenesla postopke preveritve izpolnjevanja pogojev za uvrstitev kredita v jamstveno shemo na banke oziroma da SID banka v času uvrstitve kredita v jamstveno shemo izpolnjevanja teh pogojev ni sama preverila.

2.3.4.1.2.g Ministrstvo za finance ni izvajalo ustreznega in zadostnega nadzora v postopkih izdajanja jamstev SID banke, ker je nadzor na SID banki izvedlo šele novembra 2011 (povezava s točko 2.3.11.1 tega poročila), ko so bile pogodbe o jamstvu že podpisane, in na podlagi katerega je Ministrstvo za finance zaključilo, da se je izvajanje jamstvene sheme na SID banki izboljšalo, tako glede pretoka dokumentacije kot glede nerešenih vprašanj in problemov.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Ministrstvo za finance je nadzor nad postopki SID banke opravilo šele novembra 2011, vendar je tudi do tedaj izvajalo nadzor nad SID banko in ji podajalo usmeritve. SID banka je na Ministrstvo za finance pogosto posredovala svoja vprašanja, prošnje za stališče in mnenje, Ministrstvo za finance pa je sodelovalo pri iskanju rešitev, skladnih s predpisi, ki urejajo jamstvene sheme. Komunikacija je večinoma potekala prek sestankov, telefonsko, po elektronski pošti ali kot neformalna izmenjava mnenj, kar pa ni bilo vedno evidentirano. Ministrstvo za finance že od začetka spremlja izvajanje jamstvenih shem tudi prek poročil, ki jih je ob uvedbi jamstvenih shem predpisalo SID banki.

²²⁰ Poročilo z dne 22. 11. 2011.

Ne glede na pojasnilo ocenjujemo, da so zaradi neustreznega in nezadostnega nadzora Ministrstva za finance nad postopki izdajanja jamstev po ZJShemRS nepravilnosti in nesmotrnosti ter nezadostne notranje kontrole SID banke v tem procesu²²¹ ostale nerazkrite do prejema zahtevkov unovčenja poroštev oziroma do izvedbe monitoringa. To je imelo pomemben vpliv na večje možnosti neupravičenih unovčitev poroštev ter manjše možnosti Republike Slovenije za izterjavo terjatev iz unovčenih poroštev.

2.3.4.1.2.h Na podlagi četrtega odstavka 11. člena ZSIRB in 16. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS je bila SID banka upravičena do brezplačnega dostopa, vpogleda in neposrednega dnevnega elektronskega pridobivanja podatkov za izvajanje svojih dejavnosti in poslov v imenu in za račun Republike Slovenije. SID banka je za dostop do teh podatkov 13. 5. 2009 zaprosila AJPEŠ, ki pa je menila, da SID banka ni upravičena do neposrednega dostopa do teh podatkov. SID banka je o tem z več dopisi opozorila Ministrstvo za finance²²² in poudarila, da se zaradi izvajanja jamstvene sheme mudi. Predstavniki SID banke in AJPEŠ so se zato dogovorili, da je AJPEŠ pripravila aneks k Dogovoru o posredovanju in uporabi podatkov iz podatkovnih baz letnih poročil poslovnih subjektov²²³ (v nadaljevanju: dogovor), ki naj bi omogočil Ministrstvu za finance, da podatke posreduje SID banki. SID banka je še navedla, da se s takšno rešitvijo, ki ne upošteva določil četrtega odstavka 11. člena ZSIRB, ne strinja, kljub temu pa je zaradi nujnosti predlagala, da Ministrstvo za finance z AJPEŠ sklene predlagani aneks. V aneksu št. 1 k dogovoru, ki je bil sklenjen 31. 7. 2009 med AJPEŠ in Ministrstvom za finance, je bilo dogovorjeno posredovanje dodatnih podatkov iz podatkovne baze letnih poročil gospodarskih družb v elektronski obliki za namen izvajanja jamstvene sheme za pravne osebe.

Pojasnilo SID banke

SID banka je dobila nekatere bilančne podatke od AJPEŠ, vendar bi jih morala dobiti v razširjeni obliki, od Ministrstva za finance pa je dobila nekatere podatke za leti 2008 in 2009, da je lahko ugotavljala izpolnjevanje pogoja glede mase plač. V letu 2012 je bila aplikacija dopolnjena z vpogledom v podatke AJPEŠ o stečajih zaradi dnevnega spremljanja podatkov, ker je časa za pripravo malo. Na podlagi nove uredbe so postopki prijave v postopke stečajev in prisilne poravnave drugačni. Od bank SID banka četrtletno prejema opisne podatke o izterjavi terjatev, vrednostne pa mesečno.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Sektor za upravljanje javnega premoženja (SUJP) zelo redko uporabi podatke AJPEŠ, saj so na zgoščenki, ki je berljiva le s pomočjo strokovnjaka za informacijsko tehnologijo, narava dela pa zahteva zelo hiter odziv, zato je takšen način pridobivanja podatkov nesprejemljiv. Z aneksom št. 1 k dogovoru, ki ga je Ministrstvo za finance sklenilo z AJPEŠ, je bilo omogočeno pridobivanje podatkov iz baze letnih poročil za gospodarske družbe in na tej podlagi je Ministrstvo za finance za obdobje od leta 2008 do leta 2011 SID banki posredovalo podatke AJPEŠ na podlagi 16. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS. Ministrstvo za finance pridobiva podatke o insolvenčnih postopkih gospodarskih družb, ki so bile vključene v postopke izvajanja jamstvene sheme, od SID banke, ki te podatke vključi v četrtletno Poročilo o stanju kreditov, zavarovanih z jamstvom RS po ZJShemRS. Ministrstvo za finance ni seznanjeno s tem, da bi SID banka podala pobudo za sklenitev posebne pogodbe ali dogovora, SID banka ga tudi ni obvestila o nezadostnosti posredovanih podatkov z AJPEŠ. Ministrstvo za finance bo na SID banki preverilo, ali razpolaga tudi z zadostnimi podatki za izvajanje poslov po

²²¹ Predvsem nepravilnosti in pomanjkljive notranje kontrole pri preverjanju izpolnjevanja pogojev, ki jih določa ZJShemRS za kredite, uvrščene v jamstveno shemo (povezava s točko 2.3.4.1.2.f tega poročila).

²²² SID banka je poudarila, da bi bilo za razrešitev vseh pravnih dilem smiselno pridobiti tudi stališče Ministrstva za javno upravo, ki nadzira AJPEŠ, oziroma bi bilo idealno, da bi vlada dostop SID banke do podatkov celovito in podrobneje uredila, za kar pa bi potrebovala več časa.

²²³ Št. 9630-63/07-2 z dne 4. 4. 2007.

ZZFMGP, ter bo v sodelovanju s SID banko proučilo, ali še vedno obstaja potreba po izdaji uredbe, s katero se SID banki zagotovijo podatki skladno s četrtem odstavkom 11. člena ZSIRB.

Ministrstvo za finance SID banki kot agentu Republike Slovenije ni zagotovilo podatkov AJPES, ki bi jih SID banka potrebovala za učinkovito izvajanje nalog v imenu in za račun Republike Slovenije in do katerih je bila upravičena na podlagi določil prvega odstavka 16. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS in 11. člena ZSIRB. Iz aneksa in iz dogovora ne izhaja pravica SID banke do brezplačnega dostopa, vpogleda in neposrednega dnevnega elektronskega pridobivanja podatkov, kot to določa četrti odstavek 11. člena ZSIRB. Za izvajanje četrtega odstavka 11. člena ZSIRB med SID banko in AJPES tudi ni bila sklenjena posebna pogodba oziroma dogovor o dostopu do podatkov.

2.3.4.2 Dodeljevanje jamstev za fizične osebe

2.3.4.2.a SID banka za dodelitev jamstvene kvote po ZJShemFO razpiše avkcije oziroma objavi povabilo bankam k oddaji ponudb za dodelitev jamstvenih kvot, znesek jamstvene kvote posamezni banki pa se določi po izvršeni avkciji na podlagi ponudbe banke in po tem, ko SID banka oceni prejete ponudbe glede izpolnjevanja pogojev in meril iz ZJShemFO, Uredbe o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe²²⁴ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju ZJShemFO) ter objavljenega povabila. Prednost pri določitvi jamstvene kvote imajo ponudbe tistih bank, ki bodo kreditojemalcu zagotovile nižjo skupno efektivno obrestno mero kreditov. SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije z izbranimi bankami sklene pogodbo o dodelitvi jamstvenih kvot, katere bistveni elementi so določeni v uredbi o izvajanju ZJShemFO. Če ni bila oddana celotna kvota jamstev iz jamstvene sheme, SID banka ponovno objavi povabilo k oddaji ponudb za dodelitev jamstvenih kvot, postopek pa lahko ponavlja do izkoriščenosti celotne kvote jamstev.

Ministrstvo za finance in SID banka sta sklenila pogodbo o ureditvi razmerij pri izdajanju jamstev po pogodbi o ureditvi razmerij pri izdajanju jamstev po ZJShemFO²²⁵ (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju ZJShemFO). Na podlagi sklenjene pogodbe Ministrstvo za finance SID banki na prošnjo posreduje pisna navodila, če ta potrebuje usmeritve Ministrstva za finance za pravilno izvajanje storitev po ZJShemFO in uredbi o izvajanju ZJShemFO. 8. člen pogodbe o izvajanju ZJShemFO, ki pogojuje pisna navodila Ministrstva za finance (na podlagi predhodne prošnje SID banke), ni v skladu z 2. členom te pogodbe in z drugim odstavkom 16. člena uredbe o izvajanju ZJShemFO, po katerem mora SID banka pri izvajanju storitev upoštevati usmeritve ministrstva, pristojnega za finance.

V pogodbi o izvajanju ZJShemFO je določeno, da bo SID banka po izteku veljavnosti pogodbe Ministrstvu za finance posredovala vso originalno dokumentacijo v zvezi z jamstvi, izdanimi po ZJShemFO, ni pa določeno, kdaj mora SID banka Ministrstvu za finance predati celotno dokumentacijo v zvezi z izvajanjem postopkov po ZJShemFO. SID banka mora Ministrstvu za finance v skladu z uredbi o izvajanju ZJShemFO in s pogodbo o izvajanju ZJShemFO posredovati vso relevantno dokumentacijo v zvezi z unovčenimi jamstvi in njihovo izterjavo, medtem ko za jamstva, ki niso unovčena, čas predaje dokumentacije Ministrstvu za finance ni določen. Ministrstvo za finance namreč v pogodbo o izvajanju ZJShemFO ni vključilo določila glede roka veljavnosti pogodbe, zaradi česar ni natančno določeno, kdaj bo Ministrstvo za finance pridobilo vso preostalo dokumentacijo v zvezi z izvajanjem postopkov po

²²⁴ Uradni list RS, št. 65/09, 70/09.

²²⁵ Z dne 22. 9. 2009.

ZJShemFO. Jamstva po ZJShemFO so se lahko izdajala najdlje do 31. 12. 2010²²⁶, spremljanje, unovčevanje in izterjava jamstev pa lahko traja še vsaj 25 let, kolikor je najdaljša ročnost kreditov, za katere se lahko izdajajo jamstva po ZJShemFO²²⁷.

Ukrep revidiranja

Ministrstvo za finance je s SID banko 23. 3. 2015 sklenilo Dodatek št. 1 k pogodbi o izvajanju ZJShemFO, s katerim sta se uskladili določbi 8. in 2. člena te pogodbe, določeni so bili skrbniki pogodbe ter veljavnost pogodbe, tako da je rok za predajo preostale originalne dokumentacije v zvezi z jamstvi, izdanimi po ZJShemFO, 30 dni po izteku veljavnosti pogodbe. Pogodba o izvajanju ZJShemFO velja do izteka zadnjega postopka izterjave izplačanega jamstva.

2.3.4.2.b ZJShemFO v prvem odstavku 6. člena določa, da se bankam lahko dajo jamstva za obveznosti iz kreditov fizičnih oseb²²⁸, če:

- a) ima kreditojemalec sklenjeno delovno razmerje za določen čas;
- b) prvič rešuje svoje stanovanjsko vprašanje;
- c) je član ali članica mlade družine ali
- č) mu je bila po 1. 10. 2008 odpovedana pogodba o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, zaradi začetka postopka za prenehanje delodajalca ali prisilne poravnave in na dan vložitve vloge za kredit po tem zakonu nima sklenjenega delovnega razmerja oziroma ne opravlja samostojne dejavnosti.

ZJShemFO določa kredite, za katere se izda jamstvo²²⁹, pogoje jamstev in obseg jamstvene sheme za posamezni namen²³⁰. ZJShemFO določa nekatere omejitve pri izdajanju jamstev²³¹, v 20. členu pa, da omejitve pri poslovanju bank, ki jih določa 13.a člen ZJShemRS, veljajo tudi za banke, ki pridobijo

²²⁶ Prvi odstavek 3. člena ZJShemFO.

²²⁷ Velja za kredite fizičnim osebam, ki so zavarovani s hipoteko ali z zemljiškim dolgom na nepremičninah. Za druge kredite fizičnim osebam je ročnost omejena na deset let.

²²⁸ Določene so tudi omejitve glede državljanstva in višine dohodkov kreditojemalcev ter pri točki c) glede statusa mlade družine.

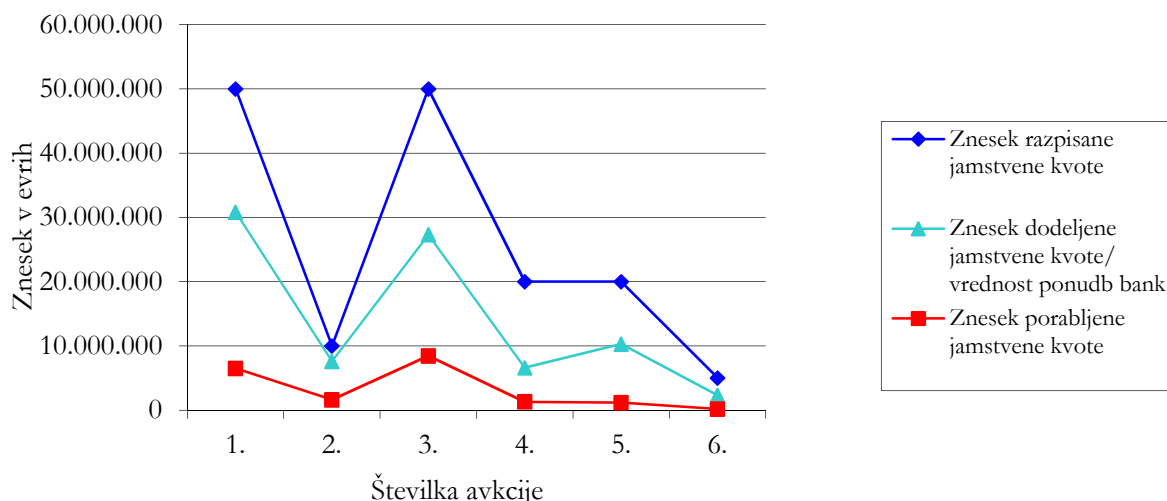
²²⁹ Za kredit, odobren kreditojemalcu iz točk a), b) ali c) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, se jamstvo lahko izda za obveznosti iz kredita, ki je zavarovan s hipoteko ali z zemljiškim dolgom na nepremičnini in njegova ročnost ni daljša od 25 let. Glavnica kredita lahko znaša najmanj 5.000 evrov in največ 100.000 evrov. Jamstvo se lahko izda tudi za obveznosti iz kredita, odobrenega kreditojemalcu, ki izpolnjuje pogoj iz točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, če ročnost kredita ni daljša od deset let. Glavnica takega kredita lahko znaša največ 2.000 evrov za vsako polno leto, ki kreditojemalcu na dan vložitve vloge za kredit manjka do polne upokojitvene starosti, vendar ne več kot 10.000 evrov.

²³⁰ Za kredite, odobrene kreditojemalcem iz točk a), b) ali c) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, Republika Slovenija daje jamstva v višini 50 odstotkov obveznosti, jamstvena kvota pa znaša 300.000.000 evrov, za kredite, odobrene kreditojemalcem iz točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, daje Republika Slovenija jamstva v višini 100 odstotkov obveznosti, jamstvena kvota znaša 50.000.000 evrov.

²³¹ Posamezni kreditojemalec lahko najame kredit z jamstvom po ZJShemFO samo pri eni banki. Jamstva ni mogoče izdati za kredite, ki jih fizične osebe najamejo za financiranje poslovne dejavnosti, za nakup poslovnih deležev ali vrednostnih papirjev oziroma za poplačilo kreditov, najetih za te namene. Kreditojemalci iz točk a), b) in c) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, ki so kredite namenili za reševanje stanovanjskega vprašanja, lahko pridobljeno nepremičnino odtujijo samo v primeru poplačila celotnega kredita, prepoved odtujitve pa se določi v kreditni pogodbi in vpiše v zemljiško knjigo.

jamstvene kvote po ZJShemFO. Vrednosti razpisane, dodeljene in porabljene jamstvene kvote prikazujeta slika 3 in tabela 23. Do konca leta 2010 je SID banka javno objavila vabila bankam k šestim avkcijam za pridobitev jamstvene kvote po ZJShemFO. Skupni znesek dodeljene jamstvene kvote bankam za zadolževanje fizičnih oseb je znašal 84.900.000 evrov²³², obseg porabljene kvote pa 19.264.294 evrov oziroma 5,5 odstotka od zakonsko dovoljene.

Slika 3: Vrednosti razpisane, dodeljene in porabljene jamstvene kvote po avkcijah na podlagi ZJShemFO



Vir: podatki SID banke.

Izkoriščen je bil relativno nizek odstotek dodeljene jamstvene kvote po ZJShemFO, saj so bile jamstvene kvote bankam dodeljene v skupnem znesku 84.900.000 evrov ali 54,7 odstotka na avkcijah razpisanih kvot, sedmim bankam so bila izdana jamstva v skupnem znesku 19.264.294 evrov oziroma 22,6 odstotka dodeljene jamstvene kvote ali 5,5 odstotka zakonsko določene kvote (v znesku 350.000.000 evrov). Za obveznosti kreditorejmalcev je bilo jamstvo Republike Slovenije lahko dano v višini 50 ali 100 odstotkov. Jamstvo v višini 50 odstotkov je mogoče v primeru kreditorejmalcev iz točk a), b) in c) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, 100-odstotno jamstvo so lahko pridobili kreditorejmalci iz točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO. Podatki o dodelitvi jamstvene kvote po avkcijah glede na kreditorejmalce po določilih ZJShemFO so predstavljeni v tabeli 23.

²³² Jamstvena kvota je bila dodeljena v višini ponudbe vsem tistim bankam, ki so na avkcijah podale veljavno ponudbo.

Tabela 23: Dodelitev jamstvene kvote po avkcijah glede na kreditorejmalce

Št. avkcije	Kreditorejmalci na podlagi določil prvega odstavka 6. člena ZJShemFO	Jamstvo Republike Slovenije	Obrestna mera	Datum objave povabila	Rok za oddajo ponudb	Razpisane jamstvene kvote	Dodeljene jamstvene kvote	Porabljene jamstvene kvote ²³³
						v evrih	v evrih	v evrih
	točka	v odstotkih	v odstotkih					
1.	a, b, c	50,0	8,0	25. 9. 2009	2. 10. 2009	50.000.000	30.800.000	6.513.098
2.	č	100,0	9,0	25. 9. 2009	2. 10. 2009	10.000.000	7.600.000	1.646.355
3.	a, b, c	50,0	7,0	28. 1. 2010	3. 2. 2010	50.000.000	27.300.000	8.438.468
4.	č	100,0	5,0	28. 1. 2010	3. 2. 2010	20.000.000	6.600.000	1.290.701
5.	a, b, c	50,0	7,0	29. 9. 2010	6. 10. 2010	20.000.000	10.300.000	1.201.005
6.	č	100,0	5,0	29. 9. 2010	6. 10. 2010	5.000.000	2.300.000	174.667
Skupaj						155.000.000	84.900.000	19.264.294

Vira: sezname SID banke in Poročilo Ministrstva za finance o izvajanju jamstvenih shem Republike Slovenije za obdobje do 30. 6. 2011.

Iz podatkov v tabeli 23 je razvidno, da je bilo 83,8 odstotka kreditov, za katere je bilo izdano jamstvo Republike Slovenije po ZJShemFO, odobreno kreditorejmalcem iz točk a), b) in c) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, 16,2 odstotka kreditov pa kreditorejmalcem iz točke č). Največ jamstev (40 odstotkov) je bilo dano za kredite fizičnih oseb, ki sodijo v skupino kreditorejmalcev iz b) točke prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje. Znesek vseh odobrenih kreditov z jamstvom Republike Slovenije po ZJShemFO je znašal 35.416.865 evrov.

2.3.4.2.c SID banka ni zagotovila ustreznega preverjanja izpolnjevanja vseh pogojev pred uvrstitvijo kreditov v jamstveno shemo za fizične osebe, ker:

- ni preverjala navedb bank, ki so v pogodbah o jamstvu potrdile izpolnjevanje pogojev za uvrstitev kreditov v jamstveno shemo in se zavezale k nadzoru nad namensko porabo kreditov²³⁴; banka je s pogodbo o jamstvu potrdila, da je izpolnjevanje pogojev preverila na podlagi lastne dokumentacije, dokumentacije, prejete od kreditorejmalcev, in drugih informacij ter da kreditne pogodbe vsebujejo določbe, kot jih zahtevajo ZJShemFO, uredba o izvajanju ZJShemFO in povabilo SID banke, in da izpolnjujejo določene pogoje;

²³³ To je skupen znesek jamstva Republike Slovenije po kreditnih pogodbah. Vrednost vseh kreditov, za katere je bilo dano jamstvo, je znašala 35.416.865 evrov.

²³⁴ SID banka je odstopanja od pogodbenih in zakonskih določil ugotovila šele po sklenitvi pogodb o jamstvu z bankami.

- na podlagi določil Priročnika za izvajanje jamstvene sheme za fizične osebe²³⁵ je izvajala le administrativne kontrole, ki so vključevale preverjanje izpolnjevanja pogojev glede ročnosti in zneska kredita; Priročnik za izvajanje jamstvene sheme za fizične osebe je določal:
 - sprotno administrativno kontrolo vsakega kredita skladno s 4. členom ZJShemFO in 16. členom uredbe o izvajanju ZJShemFO na podlagi poročil bank, to je prejetih seznamov kreditov; če se pojavi sum glede izpolnjevanja pogojev za pridobitev jamstva, ki so določeni v ZJShemFO in uredbi o izvajanju ZJShemFO, se od banke zahtevajo dodatne informacije ali vsa dokumentacija v zvezi s konkretnim primerom; preverjanje prejetega seznama kreditov je potekalo dvostopenjsko²³⁶ in je vključevalo ločeno in neodvisno ugotavljanje pravočasnosti in popolnosti seznama kreditov ter preverjanje skladnosti podatkov s pogoji iz ZJShemFO;
 - naknadno administrativno kontrolo vsakega zahtevka za unovčitev; pregledi na kraju samem v Priročniku za izvajanje jamstvene sheme za fizične osebe niso bili predvideni;
- odstopanja od pogodbenih in zakonskih določil je po sklenitvi pogodb o jamstvu z bankami obravnavala komisija za avkcije po ZJShemFO na dveh sejah in sprejela odločitve glede zadolžitve bank in glede priporočil bankam, naj same izvajajo kontrole kreditnih pogodb, natančneje:
 - na začetku leta 2011 ob obravnavi kontrole letnih poročil bank in rezultatov monitoringa v bankah je sprejela sklepe²³⁷ o: pogodbeni kazni za NLB²³⁸, zadolžitvi NLB, naj sama pregleda kreditne pogodbe²³⁹, in o zadolžitvi vseh bank, naj same izvedejo kontrolo skladnosti obrestne mere v kreditnih pogodbah z obrestno mero v pogodbi o dodelitvi jamstvene kvote in v izogib pogodbeni kazni obvestijo SID banko o rezultatih;
 - konec leta 2011 je na podlagi ugotovitev poglobljenega monitoringa v bankah obravnavala seznam ugotovljenih odstopanj od zakonskih in podzakonskih določil in sprejela odločitev, da bo po pridobitvi soglasja Ministrstva za finance banke pozivala k sklenitvi negativnih aneksov in jim priporočila, naj še same opravijo pregled in o tem obvestijo SID banko, in
 - 15. 12. 2011 je obvestila banke, da bo v letu 2012 izvedla nadzor nad namensko porabo kreditov na podlagi pogodbe o dodelitvi jamstvene kvote.

²³⁵ Z dne 24. 9. 2009.

²³⁶ Prek dveh oddelkov, kot kombinacija samostojnega in samodejnega preverjanja. Samostojno preverjanje se izvaja na podlagi izpolnjevanja kontrolnega lista, ki je priloga Priročnika za izvajanje jamstvene sheme za fizične osebe in v katerega se evidentirajo vse ugotovitve in rezultati preverjanja seznama kreditov, ter je vključevalo kontrolo številke seznama kreditov, kontrolo popolnosti podatkov, preveritev višine zneska kredita, ki ne sme presegati zneska iz 7. člena ZJShemFO, preveritev podatka o ročnosti kredita glede na 7. člen ZJShemFO, davčne številke kreditorejmalca, ki se ne sme ponoviti v seznamih kreditov, kontrolo vsote zajamčenih zneskov, ki ne sme presegati še proste dodeljene kvote glede na predhodno obdelane sezname kreditov, in preveritev, ali se podatki iz priloge k pogodbi o dodelitvi jamstvene kvote ujemajo s podatki na prejetem seznamu kreditov. Samodejno preverjanje se izvaja na podlagi posebne excelove datoteke skladno z delovnimi navodili za podporo v excelu, dostopnimi v skupni mrežni mapi SID banke. Rezultate samodejnega preverjanja izpiše in parafira oseba, ki je izvedla preverjanje, in se jih evidentira na kontrolnem listu za seznam kreditov.

²³⁷ Na seji 14. 12. 2010 ter 10. 2. in 16. 11. 2011.

²³⁸ Pri kontroli letnih poročil bank je SID banka ugotovila, da sta (P) █████ (P) (v primeru štirih kreditnih pogodb) in (P) █████ (P) (v primeru ene kreditne pogodbe) odobrili kredit z višjo obrestno mero, kot je bila licitirana na avkciji, zato se jima zaračuna pogodbeni kazni.

²³⁹ Banka je bila pozvana, naj do 28. 2. 2011 pregleda vse sklenjene kreditne pogodbe s kreditorejmalci iz točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO in izključi tiste, ki niso skladne z zakonom.

Pojasnilo SID banke

Tudi izredni ukrep jamstvene sheme za fizične osebe je bilo treba izvesti v razmeroma kratkem času, zato je bil oblikovan na enak način kot ukrep jamstvene sheme za pravne osebe. 17. člen uredbe o izvajanju ZJShemFO določa aktivnosti, ki jih SID banka izvaja kot posle izdaje jamstev, vendar ne določa, da mora SID banka preveriti celotno dokumentacijo ob izdaji jamstva, kar je tudi nemogoče, saj kreditne pogodbe še niso bile sklenjene. Zakonodaja in pogodba o jamstvu SID banki omogočata, da izvede izredne preglede (monitoringe) za preveritev izpolnjevanja pogojev za izdajo jamstva, kar je SID banka izvajala. Prav tako SID banka preverja pogoje ob posameznih unovčitvah.

Pri izvajanju ZJShemFO je bilo v obdobju od leta 2009 do leta 2011 sklenjeno 643 negativnih aneksov k pogodbam o dodelitvi jamstvene kvote²⁴⁰, pri katerih so bili lahko izključeni krediti, za katere jamstvo ni bilo unovčeno. Skupna vrednost pogodbenih zneskov glavnice z jamstvom Republike Slovenije, za katere so bili sklenjeni negativni aneksi do konca leta 2011, je znašala 14.921.878 evrov, kar je predstavljalo 77,6 odstotka celotne vrednosti pogodbenih zneskov glavnice z jamstvom Republike Slovenije, ki je znašala 19.264.294 evrov.

Iz dopisov NLB in SID banke, poslanih Ministrstvu za finance aprila, septembra in novembra 2011, izhaja, da je bilo Ministrstvo za finance seznanjeno s problematiko izvajanja sedme alineje prvega odstavka 15. člena uredbe o izvajanju ZJShemFO²⁴¹, ki se nanaša na ugotavljanje ročnosti odobrenih kreditov. NLB je menila, da uredba o izvajanju ZJShemFO v tem delu ni v skladu z običajno bančno prakso²⁴², zato je bila pri 154 kreditih presežena njihova ročnost. SID banka in (P) █████ (P) sta predlagali ureditev preseženih ročnosti s sklenitvijo aneksov h kreditnim pogodbam, s katerimi bi bila ročnost kreditov skrajšana najmanj na najvišjo dovoljeno ročnost v skladu z določili ZJShemFO, vendar Ministrstvo za finance temu predlogu ni ugodilo in je od SID banke 5. 12. 2011 zahtevalo, naj banke obvesti o neveljavnosti jamstva Republike Slovenije in jih pozove k sklenitvi ustreznega aneksa h kreditni pogodbi.

Pojasnilo SID banke

Zaradi presežene ročnosti kreditov je bilo iz jamstvene sheme izločeno 299 kreditov za fizične osebe. Z Ministrstvom za finance sta bila sklicana sestanka 21. 11. in 1. 12. 2011.

SID banka je 21. 6. 2011 seznanila Ministrstvo za finance tudi s problematiko vpisovanja prepovedi odtujitve nepremičnine v zemljiško knjigo, ki jo določa tretji odstavek 8. člena ZJShemFO²⁴³, in zaprosila za stališče. Ministrstvo za finance je menilo, da mora SID banka v takih primerih banke sankcionirati na podlagi določil 21. člena ZJShemFO. 22. 11. 2011 je SID banka Ministrstvu za finance podala mnenje, da

²⁴⁰ SID banka je bankam 8. 12. 2011 posredovala obvestilo o možnosti sklenitve negativnih aneksov za kredite, ki so bili v nasprotju s 7. členom ZJShemFO.

²⁴¹ Sedma alineja 15. člena uredbe o izvajanju ZJShemFO določa, da mora kreditna pogodba, ki bo zavarovana z jamstvom po ZJShemFO, poleg običajnih določb vsebovati tudi določbo, da se za ročnost kredita upošteva obdobje od sklenitve kreditne pogodbe do načrtovanega dne odplačila zadnjega obroka glavnice kredita.

²⁴² (P) █████ (P) je v dopisu z dne 22. 4. 2011, poslanem Ministrstvu za finance, navedla, da je v bančni praksi uveljavljen način določanja ročnosti kredita, da se upošteva dan, ko kredit zapade v odplačevanje in nastane prva mesečna obveznost (dan sklenitve pogodbe ni bistven za določitev ročnosti kredita, temveč le za trajanje pogodbenega razmerja).

²⁴³ Na podlagi določil tretjega odstavka 8. člena ZJShemFO lahko kreditorejmalci iz točk a), b) in c) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, ki so kredite, zavarovane z jamstvom po tem zakonu, namenili za reševanje stanovanjskega vprašanja, tako pridobljeno nepremičnino odtujijo samo v primeru poplačila celotnega kredita.

gre za sistemsko težavo in neskladje tolmačenja predpisov o zemljiški knjigi notarjev in sodišč in ne za napako bank, in predlagala tri rešitve, kdaj nevpisana prepoved odtujitve nepremičnine v zemljiško knjigo nima vpliva na veljavnost jamstva²⁴⁴. Ministrstvo za finance ni podalo stališča in je zaprosilo za konkretne primere²⁴⁵.

Negativni aneksi k pogodbam o jamstvu na podlagi ZJShemFO, s katerimi so bili krediti izločeni iz jamstvene sheme, so bili sklenjeni na podlagi pozivov bank, posredovanih SID banki²⁴⁶, v katerih se niso opredelile o razlogih zanje. Ministrstvo za finance v primerih kršitev, ugotovljenih v času trajanja jamstva, SID banki ni izdalo navodila, naj pozove banke, da v razumnem roku kršitve odpravijo. Namesto tega je SID banki v letu 2011 naročilo, naj pozove banke k sklenitvi negativnih aneksov, kar ni bilo določeno v ZJShemFO ali uredbi o izvajanju ZJShemFO. Ne glede na to, da to ni imelo neposrednega vpliva na obseg že izdanih jamstev do zaključene jamstvene sheme, to je do 31. 12. 2010, ampak na znižanje potencialnih obveznosti Republike Slovenije, ocenjujemo, da namen ZJShemFO ni bil dosežen, ker je bila tako večina kreditov (77 odstotkov) v enem letu od vključitve v jamstveno shemo iz nje izključena²⁴⁷.

2.3.4.3 Unovčevanje jamstev ter izterjava unovčenih jamstev za pravne in fizične osebe

Za postopke v zvezi z unovčevanjem jamstev po jamstvenih shemah je v skladu z ZJShemRS in ZJShemFO pooblaščen SID banka. V skladu z ZJShemRS in uredbo o izvajanju ZJShemRS SID banka vodi postopke izterjave unovčenih jamstev ter pri tem sodeluje z Ministrstvom za finance in Državnim pravobranilstvom Republike Slovenije. Za izterjavo terjatev iz unovčenih jamstev je odgovorna SID banka, izterjava pa se izvaja prek banke, ki je prejela jamstvo za unovčeno terjatev. Banka mora pri tem ravnati kot dober strokovnjak, skladno s tem SID banka spremlja in nadzoruje postopek izterjave ter z bankami sodeluje pri pomembnejših odločitvah. SID banka lahko izvede izterjavo unovčenega jamstva neposredno od dolžnika, če oceni, da je tak postopek hitrejši ali bolj ekonomičen. Če Ministrstvo za finance ugotovi, da bi bila izterjava prek banke manj uspešna, jo mora izvesti SID banka. Postopke unovčenja in izterjave terjatev iz unovčenih jamstev, danih fizičnim osebam, določata ZJShemFO in uredba o izvajanju ZJShemFO. Za unovčenje jamstev SID banka po prejemu in pregledu zahtevkov bank za unovčitev preveri izračun zahtevka, potrdi znesek za izplačilo in zahtevek posreduje Ministrstvu za finance, ki v zakonitem roku izvrši plačilo potrjenega zneska. Po izvršenem plačilu Ministrstvo za finance pošlje kopijo dokazil o plačilu jamstva SID banki, ki je zadolžena za izterjavo posameznih terjatev iz unovčenih jamstev in takoj pošlje kreditorejmalcu zahtevek za izterjavo unovčenega jamstva. Nadaljnji postopek je odvisen od tega, ali kreditorejmalec ugovarja obstoju in višini obveznosti.

²⁴⁴ (P)



(P)

²⁴⁵ SID banka je navedla, da Ministrstvu za finance konkretni primeri niso bili posredovani.

²⁴⁶ Večino pozivov je SID banki posredovala NLB pred koncem leta 2011.

²⁴⁷ Do konca leta 2014 je bilo izločeno 668 kreditov v skupni vrednosti jamstva (ob odobritvi) 15.116.442 evrov.

2.3.4.3.a Stanje terjatev Republike Slovenije iz unovčenih jamstev na podlagi jamstvenih shem na zadnji dan leta 2009, 2010 in 2011 je prikazano v tabeli 24²⁴⁸.

Tabela 24: Stanje terjatev Republike Slovenije iz unovčenih jamstev na podlagi jamstvenih shem

v evrih

Stanje terjatev na dan	Ministrstvo za finance			SID banka			Razlika
	ZJShemRS	ZJShemFO	Skupaj	ZJShemRS	ZJShemFO	Skupaj	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)=(4)-(7)
31. 12. 2009	0	0	0	0	0	0	0
31. 12. 2010	3.712.193	175.725	3.887.918	3.712.202	88.599	3.800.761	87.157
31. 12. 2011	23.371.865 ²⁴⁹	304.011 ²⁵⁰	23.675.876	23.383.098	256.058	23.639.156	36.720

Viri: poročila Ministrstva za finance in SID banke.

Iz poročil bank kreditorejalk o izterjavi terjatev do posameznih kreditorejalk, ki so jih po stanju na dan 31. 12. 2011 pošiljale na SID banko, so razvidne aktivnosti bank v postopkih izterjave²⁵¹ ter popisni list terjatev iz unovčenega jamstva Republike Slovenije. Iz poročil bank izhajajo drugačni zneski terjatev Republike Slovenije iz unovčenega jamstva Republike Slovenije, kot so prikazani v zbirnem poročilu SID banke.

Pojasnilo SID banke

Banke poročajo SID banki le o zneskih izterjave in nakazilih (vračilih) v proračun, medtem ko stanje terjatev Republike Slovenije ugotavlja in izračunava (z zamudnimi obrestmi) SID banka sama po izplačanih jamstvih. Ker SID banka in Ministrstvo za finance vsake zase ločeno izračunavata stanje terjatev Republike Slovenije, ga četrletno usklajujeta. Ministrstvo za finance ima namreč neposredno vpogled v prilive računa proračuna Republike Slovenije, s SID banko pa se podatki primerjajo, ker je ta odvisna od doslednega poročanja bank o nakazilih v proračun Republike Slovenije. SID banka in Ministrstvo za finance stanje terjatev Republike Slovenije usklajujeta tudi ob koncu leta, ko Ministrstvo za finance bankam pošlje v potrditev podatke o stanju še odprtih obveznosti kreditov (ki predstavljajo potencialno izpostavljenost Republike Slovenije za še aktivne kredite). Občasno se zgodi, da se podatki bank ne ujemajo, ker banke SID banki pošljejo redno poročilo, obrazce Ministrstva za finance pa potrjujejo drugi oddelki v bankah, zato se zneski lahko razlikujejo v obrestih. Ministrstvo za finance želi usklajevati le stanje glavnice. Stanje terjatev Republike Slovenije po ZJShemRS na dan 31. 12. 2010 v stolpcu (2) primerjalno s stolpcem (5) je bilo različno, ker sta SID banka in Ministrstvo za finance sprva imela različen pristop, ali je treba obračunati zakonite zamudne obresti na izplačani znesek

²⁴⁸ Do konca leta 2014 je bilo unovčeno (izplačano) 272 jamstev, danih na podlagi ZJShemRS, v skupni vrednosti 73.213.133 evrov. Do konca leta 2014 je bilo skupaj unovčeno (izplačano) tudi 76 jamstev, danih na podlagi ZJShemFO, v skupni vrednosti 439.618 evrov. Vsa unovčena jamstva so bila izplačana za kredite, dane kreditorejalcem v skupini, ki se uvršča v 6.č člen ZJShemFO, v proračun Republike Slovenije pa je bilo v letih 2010 in 2011 vrnjeno 5 izplačanih jamstev v skupni vrednosti 53.088 evrov.

²⁴⁹ Znesek vključuje 5.708.304 evre terjatev od glavnice plačanih poroštev, 17.554.614 evrov terjatev iz stečajnih postopkov in 108.947 evrov terjatev za zamudne obresti.

²⁵⁰ Znesek predstavlja 283.610 evrov glavnice in 20.401 evro zamudnih obresti.

²⁵¹ Banke so poročale o tem, da so podale predlog sodišču za stečaj družbe kreditorejalk.

jamstva podjetij, ki so v stečaju. SID banka je na dan 31. 12. 2010 obračunala zakonite zamudne obresti tudi za zneske izplačanih jamstev za podjetja v stečaju, medtem ko je Ministrstvo za finance obračun zamudnih obresti z dnem začetka stečaja ustavilo in zato prikazalo nižjo terjatev Republike Slovenije do podjetja v stečaju. Dogovor o enakem pristopu, to je neobračunu zamudnih obresti za podjetja v stečaju, sta SID banka in Ministrstvo za finance sprejela s poročanjem na dan 31. 3. 2011. Stanje terjatev Republike Slovenije na dan 31. 12. 2011 v stolpcu (2) primerjalno s stolpcem (5) je bilo različno samo v kratkem obdobju od 17. 1. 2012, ko je SID banka prvič oddala poročilo na Ministrstvo za finance, do 13. 2. 2012, ko je SID banka po pridobitvi dodatnih podatkov Ministrstva za finance o prilivih in po uskladitvi z Ministrstvom za finance posredovala popravek poročila. Stanja terjatev Republike Slovenije med SID banko in Ministrstvom za finance ob koncu vsakega četrtertja so vedno usklajena in niso različna. Stanje terjatev Republike Slovenije po izplačilu jamstva, ki se nanaša na ZJShemFO, za kreditorejmalce skupine v točki č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO med Ministrstvom za finance in SID banko ne more biti nikoli enako, ker SID banka za pravičen prikaz nima vseh informacij Davčne uprave Republike Slovenije²⁵² (v nadaljevanju: DURS), SID banka pa po izplačilu jamstva preda celotno dokumentacijo na DURS. SID banka ne more izračunati dejanskega stanja terjatve Republike Slovenije do fizične osebe, saj ima DURS skladno z zakonodajo o davčnem postopku možnost odpisa, delnega odpisa, dovoljuje odlog ali obročno odplačevanje, o čemer SID banka nima informacij.

V tabeli 25 so predstavljeni podatki o vrednosti unovčenih jamstev in izterjanih terjatev iz unovčenih jamstev v letih 2010 in 2011 ter o stanju terjatev Republike Slovenije iz unovčenih jamstev na podlagi jamstvenih shem na zadnji dan let 2009, 2010 in 2011, izkazano v evidencah Ministrstva za finance.

²⁵² Od 1. 8. 2014 kot pravna naslednica DURS in Carinske uprave Republike Slovenije deluje Finančna uprava Republike Slovenije.

Tabela 25: Gibanje terjatev Republike Slovenije iz unovčenih jamstev na podlagi jamstvenih shem
v evrih

Št.	Terjatve	Na podlagi		Skupaj
		ZJShemRS	ZJShemFO	
1	Stanje terjatev na dan 31. 12. 2009	0	0	0
2	Unovčitve jamstev v letu 2010	3.711.261	172.036	3.883.297 ²⁵³
3	Terjatve iz naslova obračunanih zamudnih obresti	932	3.689	4.621
4=2+3	Stanje terjatev na dan 31. 12. 2010	3.712.193	175.725	3.887.918
5	Unovčitve jamstev v letu 2011	19.658.475	181.056	19.839.531
6	Obračunane zamudne obresti v letu 2011	150.921	20.464	171.385
7	Prejeta poplačila unovčenih jamstev v letu 2011	149.724	10.073	159.797
8	Neupravičene unovčitve v letu 2011	0	9.914	9.914
9	Ostalo (vračila neupravičenih unovčitev, odpis dolga)	0	53.247	53.247
10= 4+5+6-7-8-9	Stanje terjatev na dan 31. 12. 2011	23.371.865²⁵⁴	304.011²⁵⁵	23.675.876

Vir: Poročilo o unovčenih poroštvih in jamstvih RS, o prejetih poplačilih terjatev iz naslova unovčenih poroštev in jamstev ter o terjatvah iz naslova unovčenih poroštev in jamstev za obdobje od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance 29. 2. 2012.

V letu 2009 jamstva na podlagi jamstvenih shem niso bila unovčena. Znesek unovčenih jamstev na podlagi ZJShemRS je v letu 2010 predstavljal 1,2 odstotka zneskov kreditov²⁵⁶, za katere jamči Republika Slovenija, skupni znesek unovčenih jamstev na podlagi ZJShemRS v letih 2010 in 2011 je znašal 23.369.736 evrov²⁵⁷, kar predstavlja 7,5 odstotka zneska kreditov, za katere jamči Republika Slovenija. Terjatve Republike Slovenije iz unovčenih jamstev po ZJShemRS na dan 31. 12. 2011, večje od 1.000.000 evrov, so po dolžnikih predstavljene v tabeli 26.

²⁵³ Vsi krediti, za katere so bila v letu 2010 izplačana jamstva po ZJShemRS, so bili odobreni za financiranje obratnih sredstev. Vsa jamstva, izplačana v letu 2010 za kredite fizičnih oseb na podlagi ZJShemFO, so bila izplačana za kredite kreditojemalcev iz točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO (brezposelnim osebam).

²⁵⁴ Znesek predstavlja 5.708.304 evre terjatev od glavnice plačanih poroštev, 17.554.614 evrov terjatev iz stečajnih postopkov in 108.947 evrov terjatev za zamudne obresti.

²⁵⁵ Znesek predstavlja 283.610 evrov glavnice in 20.401 evro zamudnih obresti.

²⁵⁶ Jamstva v vrednosti nad 1.000.000 evrov so bila unovčena za: družbo Fluid, d. o. o. – v stečaju, v znesku 1.066.651 evrov in za družbo Gradis Celje, d. d. – v stečaju, v znesku 1.730.573 evrov.

²⁵⁷ Vsota unovčenih jamstev v letu 2010 v znesku 3.711.261 evrov in v letu 2011 v znesku 19.658.475 evrov.

Tabela 26: Stanje terjatev iz unovčenih jamstev po ZJShemRS po dolžnikih, večje od 1.000.000 evrov

Naziv dolžnika	Stanje terjatev	Delež
	na dan 31. 12. 2011 v evrih	v odstotkih
SCT, d. d., Ljubljana, Slovenija – v stečajju	4.145.780	17,74
Skupina Viator & Vektor, d. d. – v stečajju	3.661.732	15,67
Vegrad, d. d. – v stečajju	2.023.032	8,66
Stavbar Gradnje, d. o. o. – v stečajju	1.854.482	7,93
Gradis Celje, d. d. – v stečajju	1.730.573	7,40
CPM, d. d. – v stečajju	1.660.780	7,11
Fluid, d. o. o. – v stečajju	1.066.651	4,56
<i>Skupaj stanje terjatev Republike Slovenije, višje od 1.000.000 evrov</i>	<i>16.143.030</i>	<i>69,07</i>
Stanje terjatev Republike Slovenije iz unovčenih jamstev po ZJShemRS	23.371.865	100,00

Vir: poročilo Ministrstva za finance – Pregled terjatev RS iz naslova unovčenih jamstev RS po zakonski osnovi ZJShemRS (pravne osebe).

Ministrstvo za finance je v letu 2010 zavrnilo dva zahtevka za izplačilo jamstev, 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, izdanih na podlagi ZJShemRS, sta bili v skladu s 17.b členom ZJShemRS v letu 2010 vloženi tožbi za ugotovitev ničnosti kreditne pogodbe. V enem primeru se je banka v letu 2011 v celoti odpovedala jamstvu Republike Slovenije, Ministrstvo za finance je navedlo, da je bilo to urejeno s sklenitvijo aneksa k pogodbi o jamstvu (negativni aneks). V okviru pregleda pozivov za unovčitev jamstva je SID banka do 30. 6. 2011 zavrnila 12 pozivov ter po opravljenem naknadnem monitoringu izplačanih jamstev zahtevala vračilo enega jamstva.

Ministrstvo za finance je zavrnilo plačilo jamstva Republike Slovenije v znesku 558.557 evrov banki (P) [redacted] (P)²⁵⁸, ker je bilo ugotovljeno, da je bil kreditojemalcu odobren kredit, ki ni bil v skladu s 7. členom ZJShemRS²⁵⁹, za kar je v skladu s 17.a členom ZJShemRS določena ničnost kreditne pogodbe. Tudi SID banka je v postopku pregleda zahtevka ugotovila obstoj razlogov za ničnost, zato je o tem obvestila Državno pravobranilstvo, ki je izdalo pravno mnenje²⁶⁰, (P) [redacted]

²⁵⁸ Za dolžnika (P) [redacted] (P).

²⁵⁹ Jamstvo je bilo izdano za kredit, katerega znesek je presegal skupne letne mase plač, ki jih je izplačal kreditojemalec za leto 2008, vključno s prispevki za socialno varnost.

²⁶⁰ Pravno mnenje (P) [redacted] (P).

[REDACTED] (P) Za umik tožbe je bil sklenjen aneks²⁶¹ k pogodbi o jamstvu, s katerim pogodba o jamstvu ne velja več.

2.3.4.3.b Ministrstvo za finance je 9. 6. 2011 glede prijave terjatev Republike Slovenije v postopkih zaradi insolventnosti (prisilna poravnava in stečaj) SID banki dalo navodila, iz katerih izhaja, da sta mogoči dve situaciji:

- banka – upnica še ni terjala unovčitve poročstva in je terjatev Republike Slovenije še potencialna;
- banka – upnica je že unovčila terjatev do poroka in ima Republika Slovenija dejansko regresno terjatev do dolžnika.

Glede na to, da je SID banka agent Republike Slovenije, Državno pravobranilstvo pa zastopa Republiko Slovenijo v sodnih postopkih²⁶², je njuni vlogi mogoče združiti tako, da SID banka obvešča Državno pravobranilstvo o potencialnih in dejanskih terjativah Republike Slovenije ter dostavi vso dokumentacijo, na podlagi katere Državno pravobranilstvo nato terjatve prijavi v insolvenčnem postopku. V obeh primerih mora SID banka sproti obveščati Ministrstvo za finance o stanju prijave vseh (potencialnih in aktualnih) terjatev v insolvenčnih postopkih, da lahko Ministrstvo za finance opravlja nadzorno vlogo, ki jo ima po predpisih o jamstvenih shemah. Na podlagi navodil Ministrstva za finance je SID banka v drugem polletju leta 2011 pošiljala Državnemu pravobranilstvu dokumentacijo za prijavo terjatev Republike Slovenije v stečajne postopke.

Ministrstvo za finance je SID banki dalo navodila za ravnanje glede prijave terjatev Republike Slovenije v postopkih zaradi insolventnosti²⁶³ šele junija 2011, ker je SID banka že na dan 31. 12. 2010 izkazovala terjatve za unovčena jamstva na podlagi ZJShemRS, ki so bila v večjem delu do kreditorejmalcev, nad katerimi je bil že v letu 2010 uveden postopek zaradi insolventnosti oziroma postopek likvidacije. Decembra 2011 je Ministrstvo za finance vladi predlagalo spremembo uredbe o izvajanju ZJShemRS, s katero je podrobneje urejeno ravnanje SID banke, kadar je nad dolžnikom uveden postopek zaradi insolventnosti ali postopek likvidacije²⁶⁴.

2.3.4.3.c Ministrstvo za finance je septembra leta 2011 v SID banki opravilo nadzor nad izvajanjem postopkov po ZJShemRS. Iz Poročila o opravljenem nadzoru nad izvajanjem jamstvene sheme v SID banki z dne 22. 11. 2011 izhaja, da je Ministrstvo za finance odkrilo pomanjkljivosti na področju izterjav terjatev iz unovčenih jamstev, kjer mora SID banka med drugim vzpostaviti dodatne notranje

²⁶¹ Aneks št. 1 z dne 7. 3. 2011 k Pogodbi o jamstvu št. 5860571-5-1 z dne 24. 11. 2009.

²⁶² Na podlagi Zakona o državnem pravobranilstvu (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 77/09, 46/13).

²⁶³ Nad šestimi podjetji, za kredite katerih so bila v letu 2010 izplačana jamstva po ZJShemRS, je bil že v času unovčitve jamstva začel stečajni postopek, eno podjetje je bilo v likvidaciji.

²⁶⁴ V takem primeru mora banka obvestiti SID banko o vsaki terjatvi, ki jo prijavi v postopek, najpozneje 14 dni pred iztekom roka za prijavo terjatev v insolventni postopek ali postopek likvidacije, SID banka pa Državnemu pravobranilstvu najpozneje deset dni pred iztekom tega roka pošlje popolno dokumentacijo, ki izkazuje obstoj in višino terjatve oziroma potencialne terjatve Republike Slovenije. SID banka posreduje kopijo prijavljenih terjatev oziroma potencialnih terjatev Ministrstvu za finance.

kontrole glede nadzora nad postopki izterjave, ki jih vodijo banke²⁶⁵, prijave terjatev v insolvenčne postopke²⁶⁶ in obveščanja Ministrstva za finance v zvezi s prijavi terjatev v insolventne postopke s strani Državnega pravobranilstva. Poleg tega mora SID banka vzpostaviti evidenco terjatev iz unovčenih poroštov po dolžnikih, uvesti redne postopke usklajevanja z Ministrstvom za finance in dopolniti Navodilo o izvajanju jamstvene sheme Republike Slovenije za področje unovčitev jamstev in izterjavo unovčenih jamstev.

Ukrep Ministrstva za finance

6. 11. 2011 je Ministrstvo za finance posredovalo vladi predlog sprememb uredbe o izvajanju ZJShemRS²⁶⁷, v kateri je določena dolžnost banke, da v primeru, če je nad dolžnikom uveden postopek zaradi insolventnosti ali postopek likvidacije, obvesti SID banko o vsaki terjatvi, ki jo prijavi v postopek, najpozneje 14 dni pred iztekom roka za prijavo terjatev v insolventni postopek ali postopek likvidacije. SID banka pošlje Državnemu pravobranilstvu, najpozneje deset dni pred iztekom roka za prijavo terjatev oziroma potencialnih terjatev v postopek zaradi insolventnosti ali postopek likvidacije, popolno dokumentacijo, ki izkazuje obstoj in višino terjatve oziroma potencialne terjatve Republike Slovenije, skupaj s podatkom o računu in sklicu iz drugega odstavka 23. člena. SID banka posreduje kopijo prijavljenih terjatev oziroma potencialnih terjatev Republike Slovenije ministrstvu, pristojnemu za finance, v roku desetih delovnih dni od njihovega prejema.

Ukrep SID banke

Na podlagi ugotovitev Ministrstva za finance po opravljenem nadzoru nad izvajanjem jamstvene sheme je SID banka za realizacijo priporočil pripravila načrt aktivnosti²⁶⁸. V zvezi z izterjavo terjatev iz unovčenih jamstev je SID banka za vzpostavitev boljšega nadzora nad postopki izterjave unovčenih jamstev, katerih izterjavo vodijo banke, pozvala vse banke, da posredujejo poročila o izterjavi unovčenih jamstev, vključno z dokumentacijo in podatki, v katere zneske s seznama je vključena terjatev Republike Slovenije in kolikšen je delež terjatev Republike Slovenije na dan 30. 9. 2011²⁶⁹, ter da posredujejo celotno dokumentacijo o prijavi terjatev v postopke zaradi insolventnosti (kjer je bilo jamstvo že izplačano). V spremembi uredbe o izvajanju ZJShemRS je bila določena četrletna obveznost poročanja²⁷⁰ SID banke Ministrstvu za finance o poteku izterjave iz unovčenih jamstev, podatkih o terjatvah iz unovčenih jamstev, opravljenem nadzoru nad namensko porabo kreditorov, opravljenih revizijah po 25. členu uredbe o izvajanju ZJShemRS in o vračilih plačanih jamstev.

2.3.4.3.d Ministrstvo za finance v evidencah izkazuje vračila neupravičenih unovčitev v letu 2011 v znesku 43.167 evrov²⁷¹, ki se nanašajo na neupravičeno unovčena jamstva v letih 2010 in 2011 za štiri kreditorejmalce pri (P) █████ (P). Jamstva, izdana za kredite kreditorejmalcev, ki so izpolnjevali pogoj iz točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, so bila unovčena na podlagi zahtevka banke, ki ga je potrdila SID banka, vendar je SID banka šele naknadno ugotovila, da je banka neupravičeno pozvala

²⁶⁵ SID banka mora preverjati, kako banke vodijo postopke izterjave, unovčujejo zavarovanja ter tudi pravilnost razdelitve nakazanih sredstev med banko in Republiko Slovenijo na podlagi izvirne dokumentacije.

²⁶⁶ Iz poročila, ki ga je SID banka posredovala Ministrstvu za finance o izvedenih postopkih izterjave unovčenih jamstev po stanju na dan 31. 12. 2010, je bilo razvidno, da ena izmed bank ni prijavila terjatev Republike Slovenije od unovčenega jamstva v stečajni postopek.

²⁶⁷ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 105/11.

²⁶⁸ Sklep uprave SID banke, sprejet na 755. seji, 21. 11. 2011.

²⁶⁹ Ter nato za stanje konec vsakega četrletja.

²⁷⁰ V elektronski obliki XML do 20. dne v prvem mesecu četrletja za podatke po stanju na zadnji dan preteklega četrletja.

²⁷¹ Znesek zajema 39.910 evrov glavnice, za katero je bilo unovčeno jamstvo, ter 3.257 evrov zamudnih obresti.

Republiko Slovenijo k poplačilu, ker za to jamstvo niso bili izpolnjeni pogoji po ZJShemFO oziroma je bila pogodba sklenjena v nasprotju s tem zakonom²⁷². SID banka ob prejemu poziva za plačilo jamstva ni preverila, ali so bili za pridobitev jamstva izpolnjeni vsi pogoji, določeni v ZJShemFO.

Pojasnilo SID banke

ZJShemFO določa, da je jamstvo Republike Slovenije po tem zakonu nepreklicno, brezpogojno in se unovči na prvi pisni poziv banke, unovčeno jamstvo pa mora biti plačano najkasneje v roku 15 delovnih dni od prejema poziva banke, iz katerega je razvidno, da kreditojemalec ni poravnal dospelih obveznosti iz kreditne pogodbe. Navodilo za izvajanje ZJShemFO določa, da SID banka v roku osmih delovnih dni od prejema in po formalnem pregledu in preveritvi pošlje zahtevek banke Ministrstvu za finance. Glede na to in glede na določbo 15. člena Pogodbe o jamstvu je SID banka ob začetku izvajanja jamstvene sheme menila, da se opravi le formalni pregled, in zaradi roka osem delovnih dni ni opravila podrobnih pregledov prejetih zahtevkov. Opravila jih je kasneje v okviru nadzora nad spoštovanjem določb ZJShemFO in uredbe o izvajanju ZJShemFO. Glede na ugotovljene pomanjkljivosti je bilo naknadno dogovorjeno, da se zakonski rok za izplačilo in rok za posredovanje zahtevka in dokumentacije iz Navodil za izvajanje ZJShemFO začneta šteti šele od dne prejema popolnega zahtevka.

2.3.4.3.e 17. člen ZJShemFO določa, da DURS, kadar obveznosti iz kredita, za katerega je bilo unovčeno jamstvo po tem zakonu, niso sporne, odpisuje, delno odpisuje oziroma dovoljuje odlog ali obročno plačevanje obveznosti iz kredita, za katerega je bilo unovčeno jamstvo po tem zakonu, po kriterijih, ki po zakonu, ki ureja davčni postopek, veljajo za odpis, delni odpis, odlog in obročno plačevanje davka. Na podlagi določil Zakona o davčnem postopku²⁷³ je DURS, Davčni urad Murska Sobota v letu 2011 odpisal dolg trem fizičnim osebam v skupini točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO v skupnem znesku 20.892 evrov²⁷⁴. Ministrstvo za finance bi moralo pri pripravi uredbe o izvajanju ZJShemFO predlagati ustrezne rešitve, saj kljub temu, da je bilo jamstvo Republike Slovenije v višini 100,0 odstotkov za kredite fizičnim osebam v skupini točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO, pogoji za pridobitev jamstva niso vključevali predložitve dokazil o premoženju ali dohodkih kreditojemalca za zavarovanje kredita, zavarovanje terjatve banke iz kreditne pogodbe (v skladu z običajno bančno prakso) pa ni bilo potrebno²⁷⁵. Ne glede na to, da je cilj ZJShemFO ohranjanje kupne moči delov prebivalstva, ki so jih prizadele posledice gospodarske in finančne krize, je bilo že ob dodelitvi jamstva fizičnim osebam v skupini točke č) prvega odstavka 6. člena ZJShemFO zelo verjetno, da ne bodo sposobne poravnati kreditnih obveznosti, zaradi česar bo jamstvo unovčeno in dolg odpisan.

²⁷² Ni bil izpolnjen pogoj za izdajo jamstva za kredit, katerega ročnost ni smela biti daljša od 10 let.

²⁷³ Uradni list RS, št. 13/11-UPB4, 32/12, 94/12.

²⁷⁴ Davčni organ lahko v celoti odpiše zapadlo davčno obveznost, če mesečni dohodki na družinskega člana ne presegajo osnovnega zneska minimalnega dohodka po zakonu, ki ureja socialno varstvo, in obveznosti ni mogoče delno ali v celoti plačati iz premoženja in prihrankov davčnega zavezanca in njegovih družinskih članov oziroma v izjemnih primerih (naravne in druge nesreče, smrt davčnega zavezanca ali drugih družinskih članov, daljša bolezen oziroma poškodbe davčnega zavezanca ali njegovih družinskih članov in invalidnosti), če bi plačilo obveznosti ogrozilo preživljanje davčnega zavezanca ali njegovih družinskih članov.

²⁷⁵ Na podlagi določil 3., 4. in 15. člena uredbe o izvajanju ZJShemFO.

2.3.5 Poroštva za investicije pravnim osebam

Preverjali smo, ali je:

- SID banka pri odločanju o dodelitvi poroštev upoštevala zakonske določbe in preverjala izpolnjevanje pogojev;
- SID banka presojava zavarovanje kreditov oziroma poroštev;
- SID banka pravočasno preverjala namensko porabo kreditov;
- SID banka preverjala upravičenost zahtevkov za unovčitev poroštev;
- Ministrstvo za finance podalo usmeritve SID banki in proučilo morebitne predloge za spremembo predpisov.

Učinkovitost delovanja Ministrstva za finance in SID banke smo ocenjevali na podlagi preveritve podlage za odločanje o dodelitvi poroštev, za presojo zavarovanja kreditov oziroma poroštev, za preverjanje upravičenosti zahtevkov za unovčitev poroštev in pravočasnosti preverjanja namenske porabe kreditov.

2.3.5.1 Dodeljevanje poroštev

Za spodbujanje investicij v razvojne projekte in zaradi izteka jamstvene sheme za pravne osebe je bil maja 2010 sprejet ZPFIGD. Na njegovi podlagi se poroštva Republike Slovenije izdajajo za kredite, namenjene financiranju investicij v razvojne projekte, ki imajo za posledico rast dodane vrednosti na zaposlenega in omogočajo večjo zaposlenost. Skupni znesek poroštev po tem zakonu je bil omejen na 1.000.000.000 evrov, Republika Slovenija je lahko dala poroštvo do 75 odstotkov glavnice kredita.

SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije določa višino premije, ugotavlja izpolnitev pogojev za pridobitev poroštv, presoja zavarovanje poroštev, sklepa pogodbe v zvezi z izdajo poroštev ter opravlja druga tehnična opravila. SID banka v skladu z ZPFIGD in uredbo o izvajanju ZPFIGD objavi razpis za pridobivanje poroštev in seznam dokumentacije, ki je potrebna za prijavo na razpis, pri pripravi vsebine razpisa pa se usklajuje z Ministrstvom za finance in preverja razpoložljivost poroštvne kvote. Pri prvem in drugem razpisu je Ministrstvo za finance na podlagi predloga SID banke potrdilo obseg poroštvne kvote v znesku 50.000.000 evrov.

Novembra 2011 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb²⁷⁶ (v nadaljevanju: ZPFIGD-A), s katerim je bilo področje uporabe ZPFIGD razširjeno na financiranje obratnih sredstev, skupni znesek poroštev pa je bil razdeljen med oba namena. Za poroštva za kredite, namenjene za financiranje obratnih sredstev, Republika Slovenija daje poroštvo v nižjem odstotku, v višini 60 odstotkov glavnice posameznega kredita²⁷⁷. V skladu z ZPFIGD-A naj bi minister za finance imenoval pooblaščenca za nadzor nad izvedbo projekta, vlada pa bi morala²⁷⁸ sprejeti uredbo, s katero bi določila pravila v zvezi z nadomestilom, stroški pooblaščenca ter vsebino in načinom poročanja. Uredba ni bila sprejeta, julija 2012 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij

²⁷⁶ Uradni list RS, št. 87/11.

²⁷⁷ Za kredite, namenjene za financiranje obratnih sredstev, morajo predsednik in člani uprave oziroma upravnega odbora, poslovodje, izvršni direktorji, prokuristi, družbeniki oziroma delničarji upravičenca skleniti poroštveno pogodbo v višini najmanj 50 odstotkov vrednosti poroštv Republike Slovenije.

²⁷⁸ V dveh mesecih po uveljavitvi ZPFIGD-A.

gospodarskih družb²⁷⁹ (v nadaljevanju: ZPFIGD-B), ki je odpravil institut pooblaščenca. Iz predloga ZPFIGD-B²⁸⁰ izhaja, da je cilj²⁸¹, da se z odpravo instituta pooblaščenca in drugimi rešitvami pospeši možnost dajanja poroštev Republike Slovenije za obratna sredstva ob hkratni zahtevi po strožjem zavarovanju kreditov za obratna sredstva (70 odstotkov porošstva Republike Slovenije), krajši ročnosti kreditov (devet mesecev), delež porošstva za investicije se povišuje na 80,0 odstotkov kredita in dodana je možnost dajanja poroštev za storitve in začete projekte.

2.3.5.1.a V skladu z ZPFIGD se za izdano poroštvo plača premija, ki vsebuje vse stroške porošstva in katere višina je različna glede na bonitetni razred, v katerega gospodarsko družbo uvrsti kreditodajalka ob odobritvi kredita. Za izračun višine premije se uporabi tržna cena premije, ki predstavlja enega izmed pogojev, da izdaja porošstva ne predstavlja obstoja državne pomoči²⁸². Tržna cena premije se določi na podlagi povprečja premij za izdane garancije najmanj petih poslovnih bank v Republiki Sloveniji za posamezni bonitetni razred kreditojemalcev²⁸³. Uredba o izvajanju ZPFIGD določa, da mora razpis vsebovati višino premije za izdano poroštvo za vsak bonitetni razred in ročnost kredita posebej, pri čemer je za določitev višine premije za izdano poroštvo glede na bonitetne razrede v imenu in za račun Republike Slovenije pooblaščen SID banka.

V zvezi z oblikovanjem tržne cene je SID banka po uveljavitvi ZPFIGD in pred uveljavitvijo uredbe o izvajanju ZPFIGD²⁸⁴ od bank pridobila tržne cene primerljivih garancij po letih. SID banka je pri oblikovanju cene premije upoštevala podatke bank o dejansko izdanih garancijah za posamezen bonitetni razred z upoštevanjem verjetnosti neplačila ter cenike bank. Čeprav uredba o izvajanju ZPFIGD določa, da mora SID banka upoštevati tudi kvaliteto zavarovanja, je SID banka zaradi nepopolnosti podatkov upoštevala le cene za bančne garancije z visokim zavarovanjem, ki so bile (po podatkih bank) nižje od cen za garancije z običajnim ali slabim zavarovanjem. Na podlagi pridobljenih podatkov so bile pri posameznem razpisu pripravljene in objavljene preglednice z letnimi premijskimi stopnjami za posamezen bonitetni razred, glede na verjetnost neplačila za različne ročnosti kredita, kljub temu da je SID banka

²⁷⁹ Uradni list RS, št. 55/12.

²⁸⁰ Predlog je pripravilo Ministrstvo za finance in ga 18. 4. 2012 posredovalo vladi.

²⁸¹ Cilj sprejetja ZPFIGD-B je bil pospešitev dajanja poroštev Republike Slovenije za obratna sredstva ob hkratni zahtevi po strožjem zavarovanju. Skupni delež vseh kreditov za obratna sredstva je povečan s 5 na 20 odstotkov prihodkov družbe iz poslovanja, dodana je možnost dajanja poroštev za kredit za storitve in za financiranje dokončanja začelih investicij. Odstotek porošstva Republike Slovenije za kredite za financiranje investicij v okviru razvojnih projektov je povečan s 75,0 na 80,0 odstotkov glavnice posameznega kredita.

²⁸² V skladu z Obvestilom Komisije o uporabi 87. in 88. člena Pogodbe ES za državno pomoč v obliki poroštev (UL L, št. C 155/02 z dne 20. 6. 2008) poroštvo ne zajema pomoči, kadar je plačana cena za poroštvo vsaj tako visoka, da ustreza primerljivi poroštvni premiji, ki jo je mogoče najti na finančnih trgih.

²⁸³ Uredba o izvajanju ZPFIGD v 9. členu določa, da SID banka določi višino tržno oblikovane cene za posamezno poroštvo na podlagi povprečja premij primerljivih vrst garancij, ki jih za posamezni bonitetni razred kreditojemalcev (ob upoštevanju verjetnosti neplačila) zaračunavajo poslovne banke v Republiki Sloveniji. Pri izračunu premije mora SID banka upoštevati bonitetni razred kreditojemalca (vključno s podatki o verjetnosti neplačila), ročnost kredita in kvaliteto zavarovanja.

²⁸⁴ V skladu s prvim odstavkom 13. člena ZPFIGD je moral biti javni razpis objavljen najkasneje v roku desetih delovnih dni po uveljavitvi uredbe o izvajanju ZPFIGD.

menila, da je objavljeni cenik lahko "le grobi približek tržnim cenam" in da obstaja verjetnost, da je izračunana cena premije nižja od tržne²⁸⁵, ker:

- je SID banka prejela podatke od 16 bank, vendar so bili prejeti podatki le deloma primerljivi oziroma banke niso v celoti upoštevale navodil SID banke, nekatere banke niso dovolj natančno navajale podatkov oziroma njihovi podatki ne odražajo dejanskega stanja, v praksi pa naj bi se pojavljala odstopanja od cenikov (glede na boniteto in zavarovanje kredita) ter diskrecijsko odločanje pristojnih oseb v bankah glede na okoliščine posameznih primerov;
- je SID banka pri oblikovanju bonitetnih razredov sledila predvsem kriteriju podatkov petih bank; ker večina bank komitentom zadnjega bonitetnega razreda (verjetnost neplačila nad 20 odstotkov) garancij ne izdaja, tega bonitetnega razreda v razpisu ni, saj podatki za ta bonitetni razred niso zadostni in ne odražajo tržne cene;
- je SID banka oblikovala razrede ročnosti kreditov od enega do deset let, čeprav v obdobju od 1. 1. 2010 do priprave podatkov ni bilo zadostnega števila izdanih garancij za posamezne ročnosti; pri ročnosti kriterij petih bank ni bil dosežen, ker je SID banka prejela podatke o cenah le za garancije do dveh let, zato so bili uporabljeni tudi ceniki;
- so premije zaradi načina izračuna stroškov obravnave in vodenja garancij pri višji garanciji višje, vendar pa je skupna premija zaradi razmejitev enkratnih stroškov za višje ročnosti nižja;
- banke premijo zaračunavajo vnaprej oziroma na začetku obdobja obračuna po stanju kredita na začetku posameznega obdobja, SID banka pa jih bo zaračunavala za nazaj in od osnove na koncu obdobja (četrtertletja);
- v primeru plačila stroškov za obravnavo in vodenje posla ni bila upoštevana možnost delnega črpanja zneska kredita, predčasnega vračila ali stečaja kreditojemalca, pri čemer država prejme plačilo le dela teh stroškov, banke pa prejmejo plačilo v celoti;
- je bila zaradi določbe 4. člena ZPFIGD in glede na predvidene zahteve razpisa pri izračunu upoštevana le navedba cen za garancije z visokim zavarovanjem²⁸⁶ in
- verjetnosti neplačil niso sporočile vse banke.

Pojasnilo SID banke

Z ZPFIGD je določeno, da se podatki pridobijo od najmanj petih bank. Podatke bank so nato na SID banki obdelali, služba za upravljanje s tveganji je pripravila tabelo, ki je bila vključena v razpis. Podatki bank so bili razporejeni v razrede glede na verjetnost neplačila. Banke plačilnih garancij, ki bi bile najbolj primerljiv institut, ne dajejo, vendar je bilo zaradi zakonskih določil in določil uredbe o izvajanju ZPFIGD treba tako analizo pripraviti. Izračun povprečnih tržnih cen je bil pripravljen na podlagi podatkov, ki so jih posredovale banke, Evropska komisija pa nanj ni imela pripomb.

Ne glede na to, da je SID banka opozorila na pomanjkljivosti izračunavanja tržne cene poroštva in da bi bilo treba v prihodnje zagotoviti večji nabor podatkov in bolj kakovostne podatke bank ter tako zagotoviti realne možnosti uspešnega utemeljevanja izračuna tržne premije, Ministrstvo za finance ni proučilo možnosti, da bi SID banka pripravila enotno metodologijo, ki bi se lahko uporabljala kot pripomoček za

²⁸⁵ SID banka je že pred objavo prvega razpisa, 19. 8. 2010, Ministrstvo za finance z dopisom seznanila s pomanjkljivostmi pri izračunu tržne cene poroštva.

²⁸⁶ SID banka je pri bankah z obrazci zbirala podatke o visokih, običajnih in slabih zavarovanjih.

izračun morebitnega obstoja državne pomoči pri vseh poroštvenih shemah, ter ni zagotovilo SID banki ustreznih pravnih podlag za pridobitev vseh podatkov za izdelavo takšne enotne metodologije²⁸⁷.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Da bi se instrument izdajanja poroštven po ZPFIGD uporabil v večjem obsegu, je bil v letu 2011 sprejet ZPFIGD-A, s katerim se je področje uporabe razširilo tudi na financiranje obratnih sredstev. Možnost pospešitve dajanja poroštven se je poskušalo doseči tudi s sprejetjem ZPFIGD-B, s katerim se je odpravil institut pooblaščenca. Vendar navedeni spremembi zakona podjetij nista spodbudili k sklepanju kreditov, ki bi bili zavarovani s poroštvenom za investicije pravnim osebam.

2.3.5.1.b SID banka je do 31. 12. 2011 objavila dva razpisa na podlagi ZPFIGD²⁸⁸. Podatki o razpisih so predstavljeni v tabeli 27.

Tabela 27: Razpisi SID banke za izdajo poroštven na podlagi ZPFIGD

Podatki o razpisu	Razpis št. 1	Razpis št. 2
Objava razpisa	23. 8. 2010	9. 8. 2011
Rok za prijavo na razpis	31. 7. 2011 ²⁸⁹	31. 7. 2012
Poroštvena kvota, v evrih	50.000.000	50.000.000
Odobrena poroštva do 31. 12. 2010, v evrih	0	0
Odobrena poroštva do 31. 12. 2011, v evrih	11.481.784	0

Viri: poročila SID banke.

Na Razpis št. 1 je prispelo šest vlog za izdajo poroštva. SID banka je štirim družbam odobrila poroštva v skupnem znesku 11.481.784 evrov, vlogi družbe (P) ██████████ (P), v znesku 8.250.000 evrov, in družbe (P) ██████████²⁹⁰ (P), v znesku 1.502.100 evrov, pa sta bili v letu 2012

²⁸⁷ SID banka je 2. 2. 2010 Ministrstvu za finance posredovala nabor podatkov za izdelavo metodologije za izračun verjetnosti neplačila in odstotka zmanjšanja škode v primeru neplačila dolžnika (finančni izkazi za vse gospodarske družbe, evidenca neporavnanih obveznosti, evidenca prejemkov in izdatkov, podatki o odstotku poplačila za vse vrste posojil in garancij in drugo).

²⁸⁸ SID banka je 22. 3. 2013 objavila na svoji spletni strani Razpis št. 3 za izdajo poroštven na podlagi ZPFIGD, v katerem je bila razpisana poroštvena kvota po ZPFIGD v znesku 50.000.000 evrov za financiranje investicij v okviru razvojnih projektov (poroštvo Republike Slovenije predstavlja 80 odstotkov glavnice posameznega kredita) in v znesku 50.000.000 evrov za financiranje obratnih sredstev (poroštvo Republike Slovenije predstavlja 60 odstotkov glavnice posameznega kredita). SID banka je kasneje objavila še dva razpisa, na podlagi katerih sta bila roka za predložitev vlog 30. 10. 2014 in 30. 10. 2015. Na podlagi prvih štirih razpisov za pridobitev poroštven po ZPFIGD je bilo skupaj razpisano za 400.000.000 evrov poroštvene kvote, od katere je bilo skupaj porabljeno 20.849.284 evrov, poroštvo je bilo dano za devet kreditov. Skupni znesek kreditov, za katere je bilo dano poroštvo, pa je znašal 27.099.045 evrov. Skupni znesek investicij, financiranih s temi krediti, je znašal 38.285.782 evrov.

²⁸⁹ Prvotno objavljeni rok za prijavo na razpis je bil 31. 12. 2010, vendar ga je SID banka zaradi nizke izkoriščenosti poroštvene kvote 2-krat podaljšala, prvič do 31. 3. 2011 in drugič do 31. 7. 2011.

²⁹⁰ (P) ██████████ (P)

umaknjeni. Na Razpis št. 2 je do 31. 12. 2011 oziroma do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, prispela ena vloga, na podlagi katere je bilo pogojno odobreno poroštvo družbi (P) [REDACTED] (P) v znesku 1.850.000 evrov, vendar je bila vloga za izdajo poroštva v letu 2012 umaknjena. Stanje črpanih glavnih kreditov s poroštvom Republike Slovenije po določilih ZPFIGD je na dan 31. 12. 2011 znašalo 8.106.784 evrov, kar je predstavljeno v prilogi 9 tega poročila. Ocenjujemo, da so bili pogoji za pridobitev poroštev glede višine premije za izdano poroštvo, možnosti pridobitve poroštva le za kredite v znesku med 500.000 evrov in 2.000.000 evrov za nove investicije ter glede zavarovanja kredita v celotni višini za morebitne upravičence neugodni in niso zagotavljali doseganja ciljev ZPFIGD, ker gospodarske družbe niso izpolnjevale pogojev ali niso imele interesa za pridobitev poroštva Republike Slovenije.

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je prejelo podatke SID banke o izvajanju pooblastila po ZPFIGD, iz katerih je razvidno, da je bila zakonska kvota v znesku 1.000.000.000 evrov do izdelave poročila na štirih razpisih izkoriščena le v znesku 20.849.284 evrov oziroma je bila v petih letih od izdaje ZPFIGD izkoriščena 2,08-odstotno ter da je bilo povpraševanja po poroštvih na podlagi ZPFIGD vsako leto manj. Neizkoriščenost kvote individualnih poroštev za pravne osebe odraža pomanjkanje potreb gospodarstva po takšnem instrumentu, zato je Ministrstvo za finance proučilo, ali je instrument, ki ga omogoča ZPFIGD, še potreben. Na podlagi podatkov, ki so kazali, da instrument poroštva po ZPFIGD v praksi ni zaživel oziroma da ni potrebe po tem instrumentu, je pripravilo predlog dopolnitve ZPFIGD (usklajen je bil tudi s SID banko), da se poroštva Republike Slovenije na podlagi ZPFIGD izdajajo najdlje do 31. 12. 2015, kar je dva meseca po izteku odprtega Razpisa št. 5. Vlada je 16. 7. 2015 določila besedilo predloga Zakona o dopolnitvi ZPFIGD in ga poslala državnemu zboru v obravnavo in sprejem.

2.3.5.1.c Kljub temu da se v skladu z drugo alinejo prvega odstavka 4. člena ZPFIGD poroštva izdajajo za kredite, katerih obrestna mera je obrestna mera za komitente najvišjega bonitetnega razreda banke, poroštva pa so bila v letu 2011 izdana za kredite gospodarskih družb, ki so jih kreditodajalke uvrstile v bonitetni razred B in C, SID banka ni (na podlagi verodostojnih podatkov bank) primerjala višin obrestnih mer, ki so veljale za komitente najvišjega bonitetnega razreda pri posamezni banki (ob upoštevanju ročnosti kredita in zavarovanj), niti višin obrestnih mer, ki so veljale za gospodarske družbe, za katere so bila izdana poroštva Republike Slovenije.

Pojasnilo SID banke

SID banka ni bila pristojna, da bi od poslovnih bank zahtevala vpogled v interne pravilnike in metodologijo določitve obrestne mere. SID banka je na podlagi predhodno poslanih vprašanj 19. 2. 2013 pridobila dopis Ministrstva za finance, v katerem se je Ministrstvo za finance strinjalo s stališčem SID banke, da lahko pravilnost obračuna obrestne mere preverja le prek izjave banke, ki jo je predvidela s prilogo k razpisu Izjava kreditodajalke.

SID banka je zato zahtevala, naj banka kreditodajalka da izjavo, s katero pisno potrdi, da je obrestna mera primerljiva obrestni meri komitentov najvišjega bonitetnega razreda banke²⁹¹. Ne glede na to, da ni imela možnosti pridobiti podatkov od bank, je SID banka po prvem razpisu pri vlogi družbe (P) [REDACTED], [REDACTED] (P), ki jo je financirala (P) [REDACTED] (P), izkazala dvom glede prvotno obračunane obrestne mere in je obvestila banko o posledicah neustrezno določene obrestne mere ter o ugotovitvah 15. 12. 2010 seznanila tudi Ministrstvo za finance. (P) [REDACTED] (P) je pribitek nad 3-mesečni EURIBOR znižala s

²⁹¹ Ta navedba je bila vključena v dokument Izjava kreditodajalke, ki je bila priloga k Razpisu št. 1 in so jo morale banke potrditi ob oddaji vloge na razpis za izdajo poroštva.

(P) (P) odstotnih točk na (P) (P) odstotne točke ter podala izjavo, da je tako spremenjena obrestna mera enaka oziroma primerljiva obrestni meri za komitente najvišjega bonitetnega razreda v času odobrevanja kredita ob upoštevanju ročnosti in zavarovanj kredita.

2.3.5.1.d V skladu z 2. členom ZPFIGD se poročstva izdajajo za kredite za financiranje investicij v razvojne projekte, ki imajo za posledico rast dodane vrednosti na zaposlenega in omogočajo večjo zaposlenost, kar mora biti razvidno iz investicijskega programa, ki ga predhodno potrdi kreditodajalka. O vsebini oziroma o obsegu proučitve investicijskih programov, kar je bilo zahtevano kot priloga prijave na razpis, je SID banka sprejela stališče, da preveri vsebino investicijskega programa na način, da se opravi osnovni pregled, s katerim se ugotovi, da gre za investicijo v razvojne projekte, preveri namen kredita ter preveri, ali je posledica investicije rast dodane vrednosti na zaposlenega in da omogoča večjo zaposlenost, ter preveri, ali je investicijski program predhodno potrdila banka, ki je dajalka kredita. ZPFIGD in uredba o izvajanju ZPFIGD ne določata obveznosti SID banke, da preveri ekonomsko upravičenost investicije, zato je SID banka za odobrena poročstva le preverila, ali je investicijski program predhodno potrdila kreditodajalka ter ali investicijski program vsebuje izračun dodane vrednosti na zaposlenega in povečanje števila zaposlenih. SID banka je ob pregledu vloge za družbo (P) (P) ugotovila, da se z investicijo povečuje dodana vrednost na zaposlenega, vendar pa investicija hkrati ne omogoča večje zaposlenosti, temveč omogoča ohranjanje delovnih mest. Družba (P) (P) je pojasnila, da bi ob opustitvi investicije prišlo do odpuščanja večjega števila zaposlenih v družbi. Glede navedene problematike je Ministrstvo za finance 6. 1. 2011 podalo mnenje, da formulacija tega pogoja iz ZPFIGD kaže na kumulativnost zahteve, vendar pa je bil pogoj večje zaposlenosti postavljen, da bi se preprečil upad potrebe po delovni sili, kar je sicer lahko posledica višje dodane vrednosti na zaposlenega. Ministrstvo za finance je menilo, da je treba pogoj večje zaposlenosti razumeti tako, da ne pomeni zmanjšanja števila zaposlenih, temveč vsaj ohranitev ali povečanje števila zaposlenih, ter da upravičenec lahko pridobi poročstvo Republike Slovenije za investicijo, ki omogoča ohranitev delovnih mest.

Pojasnilo SID banke

Iz stališča Ministrstva za finance izhaja, da so se cilji izvedbe ZPFIGD med realizacijo spreminjali.

Ministrstvo za finance kljub spremenjenemu stališču glede ciljev izvedbe ZPFIGD ni predlagalo spremembe ZPFIGD oziroma uredbe o izvajanju ZPFIGD, v skladu s katero bi bilo poročstvo mogoče pridobiti tudi za investicije v razvojne projekte, ki imajo za posledico rast dodane vrednosti na zaposlenega in omogočajo ohranjanje obstoječega števila zaposlenih.

2.3.5.1.e SID banka je odobrila 75-odstotno poročstvo družbi (P) (P) (P) za kredit za izgradnjo doma (P) (P) (P) v znesku 10.300.000 evrov²⁹². Družba (P) (P) je z družbo (P) (P) (P) (P) (P) sklenila pogodbo za gradnjo doma, na podlagi katere bo družba (P) (P) (P) izvedla vsa gradbena, obrtniška in instalacijska dela ter dobavila opremo. Družba (P) (P) (P) je projektna družba, ustanovljena za izgradnjo doma, ki je v 100-odstotni lasti družbe (P) (P) (P) (P), ki je hkrati tudi 80-odstotni lastnik družbe (P) (P) (P). Četrta alineja tretjega odstavka 2. člena ZPFIGD določa, da se poročtev med drugim ne sme izdajati za kredite, ki so namenjeni

²⁹² SID banka je družbi (P) (P) (P) na podlagi Razpisa št. 2 tudi v letu 2012 izdala poročstvo v višini 75 odstotkov kredita v znesku 2.090.000 evrov za financiranje dokončanja izgradnje doma (P) (P) (P) (P).

za poplačilo obveznosti med povezanimi osebami po zakonu, ki ureja gospodarske družbe; v skladu z določili Zakona o gospodarskih družbah²⁹³ se družbi (P) █████ (P) in (P) █████ (P) štejeta kot povezani osebi.

Pojasnilo SID banke

Družba (P) █████ (P) je bila v tem projektu le podizvajalec in so obveznosti nastale zaradi izvedenih del na investiciji, za katero je družba (P) █████ (P) prejela kredit s poroštvom Republike Slovenije.

ZPFIGD in uredba o izvajanju ZPFIGD ne urejata podrobno vrst obveznosti med povezanimi osebami, ki se poplačujejo s krediti, za katere se ne sme izdajati poročstvo na podlagi ZPFIGD. Ne glede na to, da so obveznosti družbe (P) █████ (P) do družbe (P) █████ (P) nastale pri izvajanju investicije, ocenjujemo, da bi SID banka morala pred izdajo poročstva družbi (P) █████ (P) preveriti lastniško strukturo izvajalca investicije ter seznaniti Ministrstvo za finance z odobritvijo poročstva za kredit, namenjen za poplačilo obveznosti med povezanimi osebami, tako da bi Ministrstvo za finance lahko podalo mnenje, ali odobritev poročstva za kredit družbi (P) █████ (P) predstavlja kršitev ZPFIGD oziroma je poraba kredita v nasprotju z nameni, določenimi v ZPFIGD. SID banka je šele po izdaji poročstva družbi (P) █████ (P) predlagala spremembo določila ZPFIGD glede izdaje poročstva za kredite, ki so namenjeni poplačilu obveznosti med povezanimi osebami²⁹⁴.

2.3.5.1.f SID banka je skladno z 11. členom ZPFIGD pooblaščen za presojo zavarovanj poroštev. Zavarovanje kredita za financiranje investicij v razvojne projekte je skladno z 9. členom ZPFIGD namenjeno tudi zavarovanju poroštev po tem zakonu, zato mora SID banka presojati kvaliteto zavarovanja bančnih kreditov. V četrti alineji prvega odstavka 4. člena ZPFIGD je določeno, da so lahko krediti zavarovani z opredmetenimi sredstvi investicije, vrednost zavarovanja kredita mora biti enaka višini glavnice kredita. Z ZPFIGD-A je določeno, da mora biti kredit v celotnem znesku zavarovan s kvalitetnim zavarovanjem, v primeru zavarovanja z odstopom terjatev mora imeti dolžnik upravičenca bonitetni razred v zgornji polovici lestvice po metodologiji AJ PES ali odobren kreditni limit zavarovatelja, pri katerem ima upravičenec to terjatev zavarovano s kreditnim zavarovanjem.

V ZPFIGD ali v uredbi o izvajanju ZPFIGD niso opredeljeni kriteriji, na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti kvaliteto zavarovanja kreditov oziroma poroštev. Presoja kvalitete zavarovanj je bila prepuščena SID banki, zato je bila od njenih odločitev odvisna tudi uspešnost izterjave.

Pojasnilo SID banke

Za presojo zavarovanja kreditov je pristojna banka, SID banka pa preveri tudi ustreznost dokumentacije glede zavarovanja, zlasti cenitve in izpolnjevanje pogojev v razpisu. SID banka je omenjeno navedbo vključila v Izjavo kreditodajalke, ki se glasi: "Kreditodajalka potrjuje, da je vrednost zavarovanja vsaj v višini glavnice kredita". SID banka je na podlagi predhodno poslanih vprašanj 19. 2. 2013 pridobila dopis Ministrstva za finance, v katerem se je Ministrstvo za finance strinjalo s stališčem SID banke, da SID banka kot ustrezno vrednost zavarovanja upošteva vrednost zavarovanja, ki jo bodo navedle banke na podlagi zahtevane dokumentacije in jo bodo upoštevale pri svojem zavarovanju.

²⁹³ Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12.

²⁹⁴ Predlog sprememb ZPFIGD je Ministrstvo za finance posredovalo na vlado dne 18. 4. 2012. Ministrstvo za finance v predlogu sprememb ZPFIGD spremembe določil 2. člena ZPFIGD, kot ga je predlagala SID banka, vladi ni predlagalo.

Ministrstvo za finance za zagotavljanje ustreznega nadzora nad državnimi poroštvi od SID banke ni zahtevalo sprejema kriterijev in sodil o njihovi ustreznosti.

2.3.5.1.g SID banka je v Razpisu št. 1 in Razpisu št. 2 objavila, da bo za postopek ugotavljanja pogojev za izdajo poroštva zaračunala nadomestilo v višini 0,1 odstotka od glavnice kredita, na katerega se nanaša vloga, če zaradi neizpolnjevanja zakonskih pogojev poroštvo države ni izdano, pri čemer se račun izstavi kreditodajalki, ki ga poravna za račun gospodarske družbe²⁹⁵. Nadomestilo naj bi pokrilo vse stroške postopka, ki so povezani z ugotavljanjem pogojev za izdajo poroštva države. Ne glede na to, da je bilo nadomestilo za neizdano poroštvo vključeno v določila razpisov za pridobitev poroštva Republike Slovenije, ki jih je SID banka uskladila z Ministrstvom za finance pred objavo razpisov, ocenjujemo, da SID banka ni imela pravne podlage za zaračunavanje nadomestila, saj ZPFIGD in uredba o izvajanju ZPFIGD ne določata nadomestila SID banki v primeru neizdanega poroštva.

2.3.5.2 Unovčevanje poroštev za investicije pravnim osebam

V ZPFIGD in uredbi o izvajanju ZPFIGD so opredeljeni postopki unovčevanja in izterjave unovčenih poroštev na podlagi ZPFIGD. Na podlagi pisnega zahtevka za unovčenje poroštva, ki ga pošlje kreditodajalka SID banki, SID banka po elektronski pošti obvesti Ministrstvo za finance o prejemu zahtevka, opravi pregled in preveri izračun zahtevka, potrdi znesek za izplačilo in zahtevek skupaj z dokumentacijo pošlje Ministrstvu za finance. Ministrstvo za finance v roku 15 dni opravi plačilo zahtevanega zneska v delu, ki ga je potrdila SID banka, in pošlje kopijo dokazil o plačilu SID banki. V skladu z uredbo o izvajanju ZPFIGD so za izterjavo posameznih terjatev iz unovčenih poroštev odgovorne kreditodajalke, SID banka pa spremlja in nadzoruje postopke izterjave terjatev ter z njimi sodeluje pri pomembnejših odločitvah v postopku izterjave. Kreditodajalke naj bi prejete zneske plačile terjatev iz unovčenih poroštev nakazale na račun proračuna Republike Slovenije in o nakazilih obvestile SID banko in Ministrstvo za finance. ZPFIGD določa, da poroštvo preneha, če SID banka ali Ministrstvo za finance v postopku unovčenja poroštva ugotovita, da je bil kredit porabljen v nasprotju z nameni tega zakona.

Do 31. 12. 2011 ni bilo unovčenih poroštev, danih na podlagi ZPFIGD²⁹⁶. SID banka je na podlagi Razpisa št. 1 z (P) ██████████ (P) sklenila poroštveno pogodbo²⁹⁷ za družbo (P) ██████████ (P) za kredit v znesku 2.882.220 evrov za financiranje investicije, pri čemer Republika Slovenija kot subsidiarni porok jamči v višini 75,0 odstotkov dolgovane glavnice kredita. SID banka je zaradi prejema vloge za odobritev poroštva Republike Slovenije za dodatni kredit za družbo

²⁹⁵ V Razpisu št. 3 (dne 22. 3. 2013) je bilo objavljeno, da je SID banka upravičena zaračunati vse stroške postopka, ki so povezani z ugotavljanjem pogojev za izdajo poroštva Republike Slovenije v višini 0,1 odstotka od glavnice zaprosenega kredita (vendar ne manj kot 200 evrov in ne več kot 3.000 evrov), kadar gospodarska družba vlogo za izdajo poroštva Republike Slovenije umakne ali se poroštvo Republike Slovenije zaradi neizpolnjevanja zakonskih pogojev ne izda.

²⁹⁶ Do konca leta 2014 sta bila prejeta dva zahtevka za unovčitev poroštev, danih na podlagi ZPFIGD, v skupnem znesku 3.504.572 evrov, vendar je bilo izplačilo pri obeh zavrnjeno. Sklenjena sta bila dva reprograma.

²⁹⁷ Poroštvena pogodba št. 01-003/2010 z dne 8. 3. 2011.

(P) [REDACTED] (P)²⁹⁸ dne 11. 10. 2011 izvedla poglobljeni monitoring²⁹⁹, ki je obsegal preveritev namenske porabe sredstev kredita na podlagi izdelanega popisa računov za posamezna črpanja. O izvedbi poglobljenega monitoringa je bil istega dne pripravljen zapis poslovnega dogodka. SID banka ni izvedla popolne preveritve izpolnjevanja zakonskih pogojev in namenske porabe sredstev kredita, ker ni izvedla monitoringa na način, določen v priročniku, in ni pripravila vmesnega poročila v roku, ki ga določa priročnik (v roku petih dni po opravljenem monitoringu)³⁰⁰. Končno poročilo³⁰¹ o opravljenem monitoringu je pripravila šele v letu 2012³⁰², na podlagi ugotovitev o nenamenski porabi sredstev kredita pa je poroštvo prenehalo.

Pojasnilo SID banke

Monitoring za družbo (P) [REDACTED] (P) je bil izveden skupaj z (P) [REDACTED] (P). Po opravljenem monitoringu je bil pripravljen zapis poslovnega dogodka, kot vmesno poročilo o opravljenem monitoringu, končno poročilo pa je bilo izdano z zamudo, saj je SID banka za pripravo končnega poročila čakala poročilo (P) [REDACTED] (P), ki ga je želela priložiti k končnemu poročilu. Na opozorilo Svzp SID banke je SID banka v maju 2012 vseeno pripravila končno poročilo s predpisanim obrazcem Monitoring – Poročilo o opravljenem monitoringu (ZPFIGD). Izid je bil pozitiven, saj je SID banka na koncu dokazala nenamensko porabo in preprečila nezakonito izplačilo proračunskih sredstev. Opozorilo Svzp SID banke glede nedoslednosti in kršitve internih pravil dokazuje, da kontrolne funkcije v SID banki delujejo.

²⁹⁸ Odločitev skupine za jamstvene sheme na sestanku 10. 10. 2011, da se bo monitoring izvedel na sedežu družbe (P) [REDACTED] (P).

²⁹⁹ Namen poglobljenega monitoringa, ki ga ureja Priročnik SID banke o postopkih dela po ZPFIGD (v nadaljevanju: priročnik) z dne 1. 8. 2011, je preveritev izpolnjevanja zakonskih pogojev in namenske porabe sredstev kreditov, zavarovanih s poroštvo Republike Slovenije.

³⁰⁰ Odstopanje je ugotovila tudi Svzp SID banke, ker iz Poročila Svzp SID banke z dne 5. 4. 2012 izhaja, da je bilo pri pregledu izvajanja postopkov na podlagi ZPFIGD (za obdobje od 1. 8. 2011 do 31. 1. 2012) ugotovljeno, da se poglobljeni monitoring za družbo (P) [REDACTED] (P) ni zaključil tako, kot je predvideno v priročniku, temveč je postopek nadzora obmiroval z ugotovitvijo, da je treba preveriti vzrok odstopanja med zneski računov in zneski črpanj kredita. V nasprotju s tem priročnik predvideva, da izvajalec monitoringa pripravi vmesno poročilo in o tem seznaniti kreditotjemalko oziroma jo pozove, da odpravi pomanjkljivosti ter nato s končnim poročilom seznaniti kreditni odbor. Kreditni odbor je bil posredno obveščen, da je bil kredit namensko porabljen, vendar to ni dokumentirano tako, kot določajo interni akti. Svzp SID banke je priporočila, da se poglobljeni monitoring v zadevi (P) [REDACTED] (P) zaključi v skladu s priročnikom ter da se v skladu z drugim odstavkom 15. člena ZPFIGD začne sistematično preverjati nadzor kreditodajalke nad namensko porabo sredstev v skladu z določili priročnika.

³⁰¹ Poročilo o opravljenem monitoringu je bilo pripravljeno 29. 5. 2012.

³⁰² Družba (P) [REDACTED] (P) je (P) [REDACTED] (P) v stečaju, zato je (P) [REDACTED] (P) na SID banko naslovila zahtevek za unovčitev poroštva v znesku 2.161.665 evrov. Pri pregledu dokumentacije, priložene k zahtevku ter dopolnitvam k zahtevku o namenski porabi kredita, je SID banka ugotovila, da je bilo poroštvo izdano v nasprotju z ZPFIGD (v nasprotju s prvo alinejo tretjega odstavka 2. člena ZPFIGD, ki določa, da se poroštev ne sme izdajati za kredite, ki so namenjeni za poplačilo obstoječih obveznosti upravičencev do dobaviteljev, bank ali drugih upnikov) in v nasprotju z 2. členom uredbe o izvajanju ZPFIGD, v skladu s katerim se poroštva lahko izdajajo le za nove kredite, namenjene za financiranje investicij ali obratnih sredstev, za katere na dan objave razpisa še ni bila sklenjena kreditna pogodba, zato je poroštvo prenehalo, k čemur je podalo soglasje tudi Ministrstvo za finance.

2.3.6 Izvajanje javnega pooblastila po določilih Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-D)

Preverili smo:

- ali je SID banka aktivnosti izvajala v skladu z danimi pooblastili in
- ali je Ministrstvo za finance pripravilo podlage in podalo usmeritve SID banki za izvajanje javnega pooblastila.

Novembra 2008 je bil sprejet 86.a člen ZJF (prenehal veljati 31. 12. 2010), s katerim je bilo Republiki Sloveniji dovoljeno izdajanje poroštev za omejitev učinkov svetovne finančne krize in ohranitve stabilnosti domačega finančnega sistema, ki se ne všttevajo v obseg poroštev države, določen v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna. Republika Slovenija izdaja porošstva za obveznosti, ki se nanašajo na zadolžitve kreditnih institucij na finančnem ali medbančnem trgu do skupne višine 12.000.000.000 evrov glavnice. Za pripravo in spremljanje izdanih poroštev lahko Ministrstvo za finance pooblasti SID banko, s katero sklene pogodbo. Za izvajanje pooblastil sta se SID banka in Ministrstvo za finance usklajevala na naslednji način:

- SID banka je novembra 2008 v prvem osnutku pogodbe predlagala nadomestilo, ki naj bi ga zaračunavala Ministrstvu za finance, v skupnem znesku 42.000.000 evrov oziroma 0,35 odstotka od glavnice vsakokrat izdanega porošstva;
- konec leta 2008 je minister za finance zaradi manjšega obsega del predlagal znesek provizije 6.000.000 evrov (0,05 odstotka od glavnice poroštev) in pozval SID banko, naj objavi informacije za upravičence ter jim omogoči, da uporabijo razpoložljiv instrument, SID banka se ni strinjala;
- 9. 1. 2009 je bil na podlagi pogajanj popravljen osnutek pogodbe in vanj vključena provizija v višini 0,20 odstotka od glavnice poroštev, kar je znašalo 24.000.000 evrov, in
- v začetku leta 2009 (po pogajanjih z Ministrstvom za finance glede provizije) je SID banka predložila stroškovnik in predlagala provizijo v znesku 2.271.877 evrov za 21 izdanih poroštev oziroma 108.184 evrov za vsako izdano porošstvo; Ministrstvo za finance je pripravilo osnutek pogodbe, v kateri je bil vključen predlagani znesek, vendar je SID banka še enkrat podala predlog z novim zneskom, 2.500.000 evrov oziroma 0,1 odstotka od glavnice za porošstva do višine 2.500.000.000 evrov in za vsako nadaljnje porošstvo od 300.000 evrov do 400.000 evrov.

Strokovne službe Ministrstva za finance so ocenile, da bi stroški znašali 7.200 evrov mesečno (bruto plače treh zaposlenih), če bi postopke izvajali na Ministrstvu za finance, zato je minister za finance 11. 2. 2009 sprejel sklep, da bo vse aktivnosti izvajalo Ministrstvo za finance. Predlagana provizija SID banke je bila po oceni Ministrstva za finance neprimerna glede na običajne stroške pri tovrstnih poslih. Hkrati je Ministrstvo za finance v predlogu za vlado³⁰³ opozorilo, da je samo pripravilo poroštvono izjavo in pogodbo in da bi morale aktivno in v enaki meri sodelovati pri izdaji porošstva tudi, če bi zanj te posle opravljala SID banka, ki ne nosi nobenega tveganja pri sklenitvi porošstva niti odgovornosti za dobro izvedeni posel.

SID banka in Ministrstvo za finance sta 10. 12. 2009 sklenila Pogodbo o ureditvi razmerij pri izdajanju poroštev po četrtem odstavku 86.a člena ZJF, iz katere izhaja, da je SID banka sodelovala pri pripravi Uredbe o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu ZJF in v novembru 2008 pričela izvajati

³⁰³ Opomnik za predsednika vlade z dne 11. 2. 2009.

aktivnosti ter da je bila upravičena Ministrstvu za finance zaračunati enkratni strošek v znesku največ 30.000 evrov (brez DDV). Iz poročila SID banke so razvidne aktivnosti, ki jih je opravljala v obdobju od 20. 10. 2008 do 12. 2. 2009³⁰⁴, iz specifikacije stroškov je za 17 zaposlenih razviden pregled aktivnosti po dnevih. Skupni stroški opravljanja storitev SID banke so znašali 24.158 evrov (brez DDV) in so vsebovali: stroške dela za opravljenih 663 ur dela v znesku 16.500 evrov (brez DDV), stroške materiala in storitev (v znesku 3.900 evrov), stroške odvetniških storitev za pripravo osnutkov pogodb (v znesku 1.558 evrov) ter stroške amortizacije (v znesku 2.200 evrov). Na tej podlagi je Ministrstvu za finance izdala račun v znesku 28.990 evrov (z DDV).

Pojasnilo SID banke

Ko je SID banka pričela z izvajanjem poslov po 86.a členu ZJF, je predstavnik Ministrstva za finance zadrževal, da je minister za finance pogodbo o izvajanju teh poslov podpisal. Kasneje se je ugotovilo, da ni bila podpisana in je bilo pooblastilo SID banki odvzeto, razlogov za to pa Ministrstvo za finance SID banki ni nikoli obrazložilo. Ko se je pripravljala obračun stroškov, so sodelujoči na podlagi osebnih zapiskov in evidenc, zapisov internih sestankov, elektronske pošte in izdelane dokumentacije sestavili pregled opravljenih ur z opisi del in nalog.

V Poročilu o izvrševanju javnih pooblastil za leto 2009 je SID banka o izvajanju pooblastil po 86.a členu ZJF navedla, da je v skladu s podeljenim pooblastilom in pogodbo pripravila vse potrebne tehnične podlage za izvajanje predvidenih aktivnosti in obravnavala prvo vlogo, začasni ukrep pa od takrat izvaja Ministrstvo za finance³⁰⁵. Ministrstvo za finance je že 24. 12. 2008 sporočilo SID banki, da je minister za finance podpisal pogodbo, ki ureja medsebojna razmerja, in jo pozvalo naj omogoči začetek postopka. SID banka je v letu 2009 že izvajala aktivnosti, povezane s pripravo dokumentacije, osnutkov pogodbe in podzakonskega akta. Ministrstvo za finance je pogodbo podpisalo šele leto dni kasneje in na tej podlagi 15. 1. 2010 plačalo račun SID banki za aktivnosti, ki jih je izvajala v začetku leta 2009³⁰⁶.

Pojasnilo Ministrstva za finance in vlade

Predvsem zaradi omejenih kadrovskih virov na Ministrstvu za finance in zaradi boljše strokovne usposobljenosti SID banke je bila sprejeta odločitev, da se ta pooblastila podelijo SID banki. V fazi pogajanja o višini nadomestila za pokrivanje stroškov SID banke je Ministrstvo za finance ugotovilo, da bo potreben obseg poroštev po 86.a členu ZJF lahko izvedlo samo. Ministrstvo za finance je potreben obseg izdanih poroštev (štiri poroštva) izvedlo na bolj racionalen način in z minimalnim stroški, kot če bi to izvedla SID banka.

³⁰⁴ Pripravljalni sestanki in razgovori; priprava osnutka in podpis pogodbe med Ministrstvom za finance in SID banko ter usklajevanje vsebine pogodbe z ministrstvom; priprava dokumentacije za izvajanje storitev (osnutki procesograma, vloge kreditne institucije, predloga SID banke za ministrstvo oziroma vlado, pogodbe o izdaji poroštva v primeru izdaje obveznice in pogodbe o izdaji poroštva v primeru kreditne pogodbe s pripadajočimi prilogami ter obrazca v primeru unovčitve poroštva); zbiranje vlog za izdajo poroštev; seznanjanje kreditnih institucij s postopki in pogoji pridobivanja poroštev; pridobivanje, obdelava in hranjenje podatkov in dokumentacije.

³⁰⁵ Iz *Revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009* izhaja, da je bilo v letu 2009 na podlagi 86.a člena ZJF banki NLB za izdajo obveznic izdanih za 1.500.000.000 evrov poroštev in Abanki, d. d. za 500.000.000 evrov poroštev, vendar je vlada odobrila ta poroštva na podlagi nepopolnih vlog, s čimer je bila kršena Uredba o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu ZJF.

³⁰⁶ Na podlagi odredbe za izplačilo z dne 24. 12. 2009 s proračunske postavke 5447 – Provizija SID banki.

Ministrstvo za finance pred sprejemom odločitve o podelitvi pooblastila SID banki ni preverilo vseh možnosti za to, da bi te aktivnosti samo izvajalo, ker je šele po podelitvi pooblastila (11. 2. 2009) odločilo, da bo te aktivnosti lahko izvajalo samo. Ker je podelilo pooblastilo SID banki za obdobje treh mesecev, je morale plačati stroške SID banki v skupnem znesku 28.990 evrov, ki niso bili potrebni. Ministrstvo za finance tudi ni pripravilo natančnih usmeritev SID banki glede priprave dokumentacije za banke.

2.3.7 Posli SID banke po določitvi Zakona o varstvu okolja

Preverili smo:

- ali je SID banka sodelovala pri pripravi podlag za izvajanje aktivnosti in
- ali je pred koncem leta 2011 že izvajala aktivnosti, določene z Zakonom o varstvu okolja³⁰⁷ (v nadaljevanju: ZVO-1).

Republika Slovenija je s pristopom h Kjotskemu protokolu v letu 2002 prevzela mednarodno obveznost, da emisije toplogrednih plinov v obdobju 2008–2012 v povprečju zmanjša za 8 odstotkov glede na leto 1986. Iz Operativnega programa zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012³⁰⁸ izhaja, da je Slovenija presegala letne povprečne dovoljene količine izpustov, kar pomeni, da bi morala pridobiti dodatne pravice z nakupom, kar predvideva Kjotski protokol. ZVO-1 določa načine pridobitve ustreznih količin kjotskih enot in emisijskih kuponov, podrobnosti pa naj bi bile opredeljene v Programu upravljanja s kjotskimi enotami in emisijskimi kuponi (v nadaljevanju: program upravljanja), ki naj bi ga sprejelo ministrstvo, pristojno za varstvo okolja. SID banka je na podlagi spremembe določil ZVO-1³⁰⁹ konec leta 2009 postala pooblaščenca institucija, ki v imenu in za račun države izvaja program upravljanja in prispeva k zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov v prihodnosti. Republika Slovenija bi predvidoma z letom 2012 začela v določenem delu emisijske kupone prodajati prek dražb in jih ne bi več brezplačno razdeljevala. SID banki so bila dana pooblastila za opravljanje vloge uradnega dražitelja na dražbah emisijskih kuponov. Na tej podlagi naj bi SID banka z ministrstvom, pristojnim za varstvo okolja, sklenila pogodbo, v kateri naj bi bilo urejeno izvajanje upravljanja kjotskih enot in emisijskih kuponov, plačilo za izvajanje in poročanje pristojnemu ministrstvu. SID banka je v letu 2009 začela s pripravami za izvajanje in sodelovala pri pripravah izvedbenih dokumentov s pristojnim ministrstvom, proučevala tujo prakso in razmere na trgu³¹⁰. V letu 2010 je SID banka proučila tematiko in možnosti uporabe dobrih tujih praks in izvedla razgovore s predstavniki Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) v zvezi s pripravo programa³¹¹. MOP je v letu 2010 SID banko seznanil z novim dejstvom, da izpolnitev primanjkljaja v operativnem programu ni več pereč problem, zato se z aktivnostmi ne mudi. SID banka je bila seznanjena tudi s predlogom zagotovitve sredstev v proračunu Republike Slovenije za leto 2011 v znesku 10.000.000 evrov, kar bi omogočilo začetek izvajanja aktivnosti na SID banki.

³⁰⁷ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12.

³⁰⁸ Sprejela vlada 30. 7. 2003. Opredeljuje ključne instrumente za doseganje kjotskih ciljev, obveznosti posameznih sektorjev pri uvajanju teh instrumentov ter prilagajanje instrumentov za doseganje zahtevanih ciljev, pri čemer naj bodo stroški za doseganje ciljev čim nižji.

³⁰⁹ Peti odstavek 142. člena ZVO-1; sprememba je bila uvedena z ZVO-1C, Uradni list RS, št. 108/09.

³¹⁰ Razvidno iz Poročila o izvrševanju javnih pooblastil SID banke za leto 2009.

³¹¹ Sestanki s predstavniki MOP so bili 31. 8. 2009 in 9. 3., 10. 3., 23. 4., 5. 5., 6. 7., 7. 7. in 7. 12. 2010, dopisi na MOP so bili posredovani 24. 3. in 22. 7. 2010.

Pojasnilo SID banke

SID banka je sodelovala z Ministrstvom za kmetijstvo in okolje in nemško KfW³¹², ker je bila Nemčija vodilna na tem področju.

Pojasnilo vlade

Za izvedbo obveznosti Republike Slovenije je vlada decembra 2006 sprejela Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012 in julija 2009 je sprejela revidiran Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012³¹³ (v nadaljevanju: OP TGP-1). Za zagotovitev sredstev za nakup pravic do emisije toplogrednih plinov je predvidena uvedba okoljske dajatve za obremenjevanje okolja z emisijo CO₂. Na podlagi tega je bilo treba sprejeti pravni okvir, kar je bilo zagotovljeno s sprejetjem novele Zakona o varstvu okolja konec leta 2009, ki je določil program upravljanja emisijskih kuponov in kjotskih enot. Na podlagi OP TGP-1 je vlada vsako leto sprejela Poročilo o izvajanju OP TGP-1³¹⁴, v katerem je ugotavljala izvajanje ukrepov, sprejetih v tem dokumentu, z namenom zagotavljanja izpolnjevanja obveznosti Kjotskega protokola, spremljala gibanje emisij toplogrednih plinov ter predlagala ustrezne korekcije ukrepov. Iz drugega poročila, ki ga je sprejela vlada 14. 7. 2011 in se nanaša na leto 2010, je razvidno, da Republiki Sloveniji za izpolnitev kjotske obveznosti ne bo treba kupiti pravic do emisije toplogrednih plinov na mednarodnem trgu, ker je obstajala velika verjetnost, da program upravljanja ne bo več potreben, saj so se emisije toplogrednih plinov začele bistveno zmanjševati kot posledica začetka in kasnejšega poglobljanja gospodarske krize. Vlada pristojnega ministrstva ni nikoli pozvala k pripravi programa oziroma k posredovanju pojasnil o razlogih za to, da takega programa ni pripravilo. Vlada je bila s sprejetjem letnih Poročil o izvrševanju OP TGP-1 posredno obveščena, da sprejem programa ni potreben.

Pogodba o ureditvi razmerij pri izvajanju nalog uradnega dražitelja Republike Slovenije je bila 28. 11. 2012 sklenjena med SID banko in Ministrstvom za kmetijstvo in okolje. V pogodbi je bilo dogovorjeno, da SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja naloge uradnega dražitelja pravic do emisije toplogrednih plinov, ki so določene v uredbi Evropske unije³¹⁵. Uprava SID banke je 3. 12. 2012 sprejela interni Pravilnik o izvajanju nalog uradnega dražitelja Republike Slovenije.

2.3.8 Stroški izvajanja poslov v imenu in za račun države

Preverili smo, ali je SID banka:

- v internih aktih ustrezno uredila ločeno evidentiranje prihodkov in odhodkov po posameznih poslih
- stroške opravljanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije izkazovala v skladu s predpisi in internimi akti in
- poročala Ministrstvu za finance in vladi o poslovnih rezultatih po posameznih poslih.

³¹² Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main, Nemčija.

³¹³ OP TGP-1 je opredelil ključne instrumente, obveznosti posameznih sektorjev pri uvajanju teh instrumentov ter prilagajanje instrumentov ob upoštevanju kriterija čim manjših stroškov za izpolnitev kjotskih obveznosti. Vključuje 24 celovitih ukrepov, ki so podrobneje razčlenjeni na 86 ukrepov oziroma instrumentov posameznih področij (11 ministrstev in vladnih služb v obdobju 2009–2011 in 6 ministrstev v letu 2012).

³¹⁴ Prvo poročilo o spremljanju izvajanja OP TGP-1 je vlada sprejela 2. 9. 2010 in se je nanašalo na obdobje do 31. 3. 2010.

³¹⁵ Uredba Komisije EU, št. 1032/2010 z dne 12. 11. 2010 o časovnem načrtu, upravljanju in drugih vidikih dražbe pravic do emisije toplogrednih plinov na podlagi Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, spremenjeno z Uredbo Komisije (EU) št. 1210/2011 z dne 23. 11. 2011 (UL L, št. 302/1 z dne 18. 11. 2010).

Učinkovitost delovanja SID banke smo ocenjevali na podlagi preveritve pravnih podlag za izračunavanje in evidentiranje prihodkov in odhodkov po posameznih poslih in preveritve vsebine poročil Ministrstvu za finance in vladi o poslovnih rezultatih po posameznih poslih.

2.3.8.a Na podlagi določil Pravilnika o računovodstvu SID banke³¹⁶ se poslovanje v imenu in za račun Republike Slovenije vodi ločeno na posebnih kontih, ki jih je Banka Slovenije določila za vodenje poslov v tujem imenu za tuj račun. Prihodki in odhodki se pripoznajo po načelu zaračunane realizacije, razen v primeru zavarovalnih premij, kjer velja načelo plačane realizacije. Rezultat iz tega poslovanja, razlika med prihodki in odhodki, se mesečno pripisuje varnostnim rezervam. Računovodske izkaze (izkaze poslovnega izida³¹⁷) za dejavnosti, ki jih izvaja na podlagi ZZFMGP (zavarovanje nemarketabilnih rizikov in PIO), je SID banka pripravljala na podlagi Pravilnika o računovodstvu, ki ureja vrste prihodkov in odhodkov iz računa varnostnih rezerv in računa rezerv PIO (ki vsebinsko predstavljajo prilive in odlive sredstev iz teh računov), in je tako med odlive z računa varnostnih rezerv vključila plačilo provizije za pokrivanje stroškov izvajanja dejavnosti po ZZFMGP (na postavki operativni stroški), dejanski stroški pa niso bili prikazani. SID banka v Pravilniku o računovodstvu ni opredelila, katere vrste stroškov se vključujejo med operativne stroške za pripravo izkaza poslovnega izida za zavarovalne posle in kateri za pripravo izkaza poslovnega izida za PIO, ni določila sheme za pripravo poslovnega izida za izvajanje poslov PIO in ni opredelila ločenega evidentiranja prihodkov in stroškov pri upravljanju s sredstvi rezerv PIO od prihodkov in stroškov pri izvajanju PIO.

Pojasnilo SID banke

Pravilnik o računovodstvu je zaradi zahtev Banke Slovenije osredotočen na bančni del poslovanja. V njem operativni stroški, ki jih opredeljujejo računovodski standardi oziroma računovodska praksa, niso podrobno opredeljeni za nobeno področje delovanja. V Pravilniku o računovodstvu, ki je veljal od 13. 12. 2010, je v prilogi 6 prikazana shema izkaza poslovnega izida le za poslovanje v imenu in za račun Republike Slovenije, ki se uporablja za izvajanje zavarovalnih poslov, ker je področje specifično (zavarovalni posli) in ga bančna praksa ne opredeljuje. Za PIO posebna shema ni opredeljena, ker se glede na vrsto poslov uporablja enaka, kot jo uporablja banka pri poslovanju za svoj račun in jo je predpisala Banka Slovenije, zato ni treba, da bi bila v pravilniku posebej določena (velja tako kot za bančni del Sklepa o poslovnih knjigah Banke Slovenije). Izkaz poslovnega izida za PIO mesečno obravnava in potrjuje Komisija za upravljanje z bilanco, ki bi lahko zahtevala spremembo sheme, če bi bilo treba, zato SID banka meni, da opredelitev v Pravilniku o računovodstvu ni potrebna.

Ne glede na pojasnilo SID banke ocenjujemo, da bi morala SID banka opredeliti ločeno evidentiranje stroškov pri upravljanju s sredstvi rezerv PIO in pri izvajanju PIO (povezava s točko 2.3.8.j tega poročila) glede na to, da:

- je bilo v pogodbi o izvajanju PIO ločeno določeno plačilo upravljavske provizije za upravljanje sredstev rezerv PIO in enkratnega nadomestila za pokrivanje stroškov PIO (v odstotku od vrednosti glavnice na novo odobrenega izvoznega kredita, ki je upravičen do te izravnave);
- je aktivnosti v zvezi s PIO ločeno izvajala – tako organizacijsko kot vsebinsko.

³¹⁶ Določilo drugega odstavka 37. člena Pravilnika o računovodstvu z dne 19. 11. 2007 in z dne 22. 12. 2008 in določilo drugega odstavka 40. člena Pravilnika o računovodstvu z dne 13. 12. 2010.

³¹⁷ Izkaz poslovnega izida za račun varnostnih rezerv in za PIO po letih je v prilogi 6.

2.3.8.b Iz pojasnil SID banke v letnih poročilih (k drugim čistim poslovnim dobičkom/izgubam)³¹⁸ je razvidno, da se največji del prihodkov za nebančne storitve nanaša na provizijo za opravljanje storitev po določenih ZZFMGP na podlagi pogodbe z Ministrstvom za finance, del prihodkov se nanaša na opravljanje poslov po pooblastilu za PIO in del na izvajanje obeh zakonov o jamstvenih shemah. Odhodki za nebančne storitve niso izkazani, ker so pripravljene na podlagi Navodila za izdelavo izkaza finančnega položaja in izkaza poslovnega izida bank in hranilnic³¹⁹, ki tega ne predvideva. SID banka v letnih poročilih od leta 2008 do leta 2010 ni poročala ločeno o poslovnih rezultatih izvajanja posamezne dejavnosti na podlagi javnih pooblastil, kot to določajo prvi in drugi odstavek 7. člena³²⁰ in 8. člen³²¹ Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti³²² (v nadaljevanju: ZPFOLERD). V letno poročilo za leto 2011 je SID banka prvič vključila preglednico prihodkov in odhodkov po posameznih dejavnostih, ki jih izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije. Na sliki 4 so prikazani prihodki in odhodki poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011, iz katerih izhaja, da je SID banka v vseh letih ustvarila primanjkljaj.

Ministrstvo za finance je od leta 2008 do novembra 2011 (ko so potekala pogajanja s SID banko glede višine provizij) glede izvajanja določil ZPFOLERD od SID banke zahtevalo le dopolnitev poslovnega poročila SID banke za leto 2009, na podlagi česar je SID banka 30. 6. 2010 Ministrstvu za finance poslala specifikacijo prihodkov in odhodkov po posameznih poslovnih dejavnostih v letu 2009 (povezava s točko 2.3.8.c tega poročila). Podatke o preglednosti finančnih odnosov med SID banko in Republiko Slovenijo je Ministrstvo za finance pridobilo tudi iz letnega poročila SID banke za leto 2011, vendar ti podatki niso bili razčlenjeni glede na vrste stroškov. Ocenjujemo, da Ministrstvo za finance ni ustrezno nadziralo izvajanja določil ZPFOLERD za dejavnosti, ki jih SID banka izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije, ker o tem ni pridobilo podatkov od SID banke za vsa leta. S tem Ministrstvo za finance ni ravnalo v skladu z določili četrtega odstavka 14. člena ZPFOLERD, na podlagi katerega je pristojno za nadzor nad izvajanjem določb 8. člena ZPFOLERD, ki ureja vodenje poslovnih knjig izvajalcev s pravico ali pooblastilom.

³¹⁸ Iz izkazov poslovnega izida SID banke v letnih poročilih za leta 2008, 2009, 2010 in 2010 so razvidni podatki o drugih čistih poslovnih dobičkih, ki se nanašajo na poslovanje SID banke v imenu in za račun države in so predstavljeni v tabeli 1 v prilogi 10.

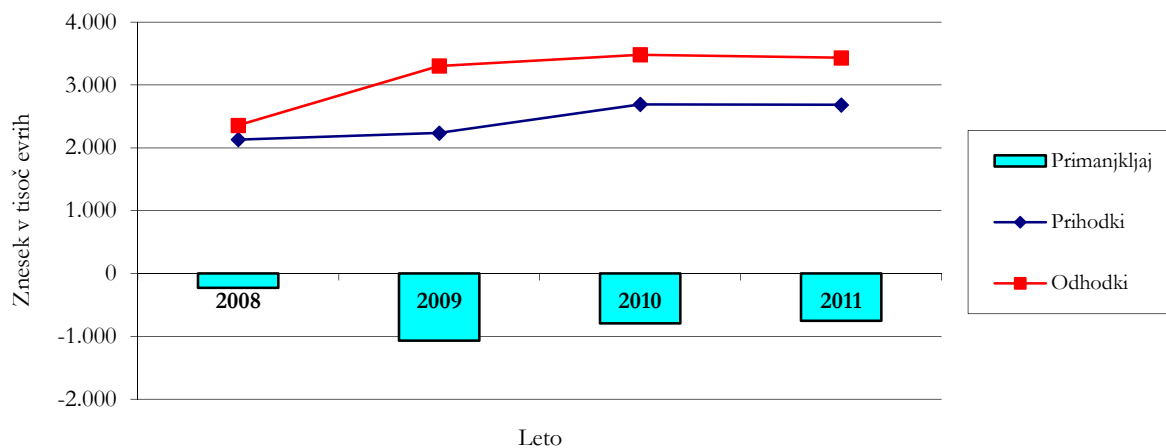
³¹⁹ Navodila Banke Slovenije z dne 17. 3. 2009, priloga je Metodologija za izdelavo izkaza poslovnega izida s podrobnejšo razčlenitvijo bilančnih postavk.

³²⁰ Na podlagi prvega odstavka 7. člena ZPFOLERD morajo izvajalci s pravico in pooblastilom, ki opravljajo različne dejavnosti, zagotavljati preglednost svoje finančne in organizacijske strukture tako, da vodijo ločene računovodske evidences za posamezno dejavnost. V skladu z drugim odstavkom 7. člena ZPFOLERD izvajalci s pravico in pooblastilom ne smejo javnih sredstev, ki jih prejmejo kot nadomestilo za pokrivanje stroškov za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena, uporabiti za financiranje drugih dejavnosti.

³²¹ V skladu z določili prvega odstavka 8. člena ZPFOLERD izvajalci s pravico in pooblastilom vodijo poslovne knjige tako, da zagotovijo ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti, ki jih izvajajo na podlagi dodeljenih izključnih ali posebnih pravic oziroma pooblastila in drugih dejavnosti; so vsi prihodki in odhodki dosledno razporejeni na dejavnosti splošnega pomena in druge dejavnosti na podlagi objektivno opravičenih sodil, ki temeljijo na načelih stroškovnega računovodstva in se dosledno uporabljajo iz obdobja v obdobje; in da so načela stroškovnega računovodstva, na katerih temeljijo sodila, jasno določena in razložena v pojasnilih k računovodskim izkazom.

³²² Uradni list RS, št. 53/07, 65/08. ZPFOLERD je veljal do 17. 5. 2011, ko je začel veljati ZPFOLERD-1 (Uradni list RS, št. 33/11).

Slika 4: Prihodki, odhodki in primanjkljaj SID banke pri poslovanju v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011



Vira: dopis SID banke na Ministrstvo za finance z dne 25. 5. 2010 s priložo in letno poročilo SID banke za leto 2011.

2.3.8.c SID banka je v obdobju od leta 2008 do leta 2011 pri izračunu prihodkov in odhodkov od izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije pripravljala več izračunov oziroma izkazov poslovnega izida teh dejavnosti:

- iz izkaza poslovnega izida po dejavnostih za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2008 izhaja, da je SID banka v letu 2008 iz poslov po pooblastilu (programa zavarovanja za račun Republike Slovenije in PIO) ustvarila izgubo v znesku 228.000 evrov; kljub temu da je bil določen poseben stroškovni nosilec³²³ za izvajanje PIO, SID banka ni ločeno prikazala stroškov, povezanih z njegovim izvajanjem;

Pojasnilo SID banke

Obračun je bil izdelan samo za interne namene.

- za leto 2009 sta bili v SID banki pripravljene dve različici izkaza poslovnega izida po dejavnostih:
 - izkaz poslovnega izida za dejavnosti po pooblastilu Republike Slovenije z dne 20. 4. 2010³²⁴ je izkazoval 354.000 evrov izgube iz poslov po pooblastilu, ki ni bil ugotovljen v pravilnem znesku, ker je bila v obračun po dejavnostih kot ločena dejavnost po pooblastilu izkazana samo dejavnost zavarovanja za račun Republike Slovenije, odhodki in prihodki dejavnosti jamstvenih shem za podjetja in za fizične osebe ter stroški dejavnosti PIO so bili izkazani v okviru dejavnosti SID banke, prihodki iz dejavnosti PIO pa so bili pripisani dejavnosti za račun države;
 - na podlagi zahteve Ministrstva za finance³²⁵ je uprava SID banke 28. 6. 2010 obravnavala Pregled prihodkov in odhodkov in je Ministrstvu za finance 30. 6. 2010 posredovala dopolnjen Pregled prihodkov in odhodkov, v katerem je bila izkazana čista izguba iz poslov po pooblastilu v

³²³ SID banka je 19. 1. 2012 predložila seznam stroškovnih nosilcev, iz katerega je razviden datum veljavnosti stroškovnega nosilca od 1. 1. 2006, ter navedla, da je veljal že pred tem datumom.

³²⁴ Obravnavan na seji Komisije za upravljanje z bilanco.

³²⁵ Zahteva z dne 25. 5. 2010 se je nanašala na dopolnitev poslovnega poročila SID banke za leto 2009 s kalkulacijo polne lastne cene storitev za posamezno poslovno dejavnost na podlagi določil ZPFOLDERD.

znesku 1.066.000 evrov³²⁶; SID banka je šele v letu 2013 ugotovila, da so bili v tem izračunu preveč obračunani stroški za zavarovalne posle, ker so bili stroški v znesku 73.000 evrov³²⁷ pomotoma šteti kot neposredni stroški dejavnosti zavarovanja in so bili v sorazmernem znesku (ki se nanaša na dejavnost zavarovanja) za to dejavnost previsoko izkazani; znesek 73.000 evrov bi se moral prek obračuna kot posredni stroški razporediti na vse dejavnosti, na dejavnost zavarovanja pa bi se razporedil le pripadajoči delež tega zneska in ne v celoti kot neposredni stroški;

Pojasnilo SID banke

Sredi leta 2009 je SID banka začela z novimi dejavnostmi po pooblastilu (jamstveni shemi za podjetja in fizične osebe), ki pa v internem obračunu prihodkov in odhodkov po dejavnostih, obravnavanem 20. 4. 2010 na Komisiji za upravljanje z bilanco, še niso bile prikazane kot ločene dejavnosti, ampak v okviru dejavnosti SID banke za lasten račun (tržna dejavnost), za dejavnost PIO so bili stroški prikazani v okviru dejavnosti SID banke, prihodki PIO v znesku 55.000 evrov pa v okviru dejavnosti zavarovanja za račun države. Skupni rezultat dejavnosti po pooblastilu je znašal 354.000 evrov (od tega je izguba dejavnosti zavarovanja znašala 409.000 evrov, rezultat dejavnosti PIO pa 55.000 evrov). Maja 2010 je bil obračun za leto 2009 narejen ponovno v novem modelu, po katerem so se prihodki in odhodki ugotovili ločeno za dejavnost SID banke in za posamezne dejavnosti po pooblastilu (jamstvena shema za podjetja, jamstvena shema za fizične osebe, zavarovanje za račun Republike Slovenije in dejavnost PIO). V tem obračunu, ki je bil 30. 6. 2010 poslan Ministrstvu za finance, je znašal negativen izid dejavnosti po pooblastilu skupaj 1.066.000 evrov, od tega je znašala izguba za dejavnost zavarovanja 409.000 evrov, kot je bila ugotovljena že v obračunu, potrjenem na Komisiji za upravljanje z bilanco.

- za leto 2010 je SID banka pripravila dve različici izkaza poslovnega izida vseh dejavnosti po pooblastilu:
 - 20. 1. 2011 je bil ugotovljen pozitiven poslovni izid v skupnem znesku 123.000 evrov;
 - iz različice, ki je bila predložena Ministrstvu za finance na pogajanjih o provizijah v novembru in decembru 2011, je razviden negativen rezultat v znesku 791.000 evrov;

Pojasnilo SID banke

Za jamstvene sheme se je naknadno, v novembru 2011, ugotovilo, da je bilo po nekaterih oddelkih evidentirano premalo ur, zato je bil tudi izkazan pozitiven rezultat. Za pogajanja z Ministrstvom za finance je bil obračun narejen ponovno v novem modelu in upoštevana sodila, ki so bila sprejeta marca 2012. Za ponoven obračun so se evidentirane delovne ure po posamezni dejavnosti tudi korigirale.

- za leto 2011³²⁸ je bil ugotovljen negativen čisti poslovni izid v znesku 750.000 evrov; SID banka je poleg posrednih stroškov amortizacije med neposredne stroške področja zavarovanja vključila tudi neposredne stroške amortizacije v znesku 40.000 evrov, ki se nanašajo na sorazmerni delež stroškov prenove poslovnih prostorov SID banke, ki jih uporablja oddelek zavarovanj³²⁹; stroški amortizacije so bili v drugih oddelkih razporejeni na stroškovne nosilce kot posredni stroški s pomočjo uporabe sodil.

³²⁶ SID banka je Ministrstvu za finance pojasnila, da se prihodki po posameznih dejavnostih nanašajo na neposredne prihodke za posamezne poslovne dejavnosti. Odhodki vključujejo neposredne stroške posamezne dejavnosti oziroma stroškovnega nosilca ter posredne stroške, ki se razporejajo na posamezne stroškovne nosilce glede na izračunano tehtano strukturo stroškov dela. Osnova za ugotavljanje stroškov dela po posameznih stroškovnih nosilcih je evidenca porabljenega delovnega časa za posamezno dejavnost.

³²⁷ Dvakrat so bili upoštevani izdani računi za ocene srednjeročne rizičnosti držav, ki jo je izdelal CMSR.

³²⁸ Z njim se je seznanila Komisija za upravljanje z bilanco dne 20. 4. 2012.

³²⁹ 25 odstotkov, ker naj bi oddelek Področje zavarovanja kreditov in investicij (v nadaljevanju: PZKI) uporabljal eno četrtno obnovljenih prostorov.

2.3.8.d Stroški SID banke iz opravljanja dejavnosti, ki jih izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije, niso bili prikazani v ustreznih zneskih zaradi naslednjih razlogov (povezava s točkama 2.3.8.i in 2.3.8.j tega poročila):

- zaposleni na SID banki opravljenih ur za posamezno dejavnost niso vedno ustrezno evidentirali v evidenci dela na ustrezne stroškovne nosilce;
- noben interni akt ni predvidel sodila, ki bi temeljilo na izvedenih aktivnostih ali neposrednih stroških³³⁰, kot to določa ZPFOLERD-1;
- za dejavnosti po ZVO-1C in 86.a členu ZJF nista bila vzpostavljena stroškovna nosilca in v evidenci dela do konca leta 2011 ni bilo evidentiranih porabljenih ur dela, kljub temu da so se aktivnosti izvajale (povezava s točkami 2.3.6 in 2.3.7 tega poročila); vsi stroški za izvajanje dejavnosti po 86.a členu ZJF so bili pripisani dejavnosti zavarovanja, prejeto nadomestilo pa je bilo pripisano lastni dejavnosti SID banke, zato je bil pri zavarovalnih poslih izkazan večji negativni izid; stroški izvajanja pooblastil po določilih ZVO-1C so bremenili stroškovni nosilec Splošno.

2.3.8.e SID banka je pri obračunu stroškov izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije upoštevala določene neposredne stroške za opravljene storitve v celotnih vrednostih. Del neposrednih stroškov po vrstah je predstavljen v tabeli 28.

Tabela 28: Neposredni stroški po letih, evidentirani na stroškovni nosilec Posli za državni račun

Vrsta stroškov	Leto			
	2008	2009	2010	2011
Potni stroški v tujino:	14.678	13.068	-	-
Stroški izobraževanja in stroški pridobivanja bonitetnih informacij	6.834	906	-	4.720
Del stroškov – Druge svetovalne storitve	-	5.010	-	-
Stroški mobitela	3.173	3.019	2.342	2.629
Reprezentanca	11.397	878	423	315
Stroški dodatnega zdravstvenega zavarovanja	2.415	2.035	1.952	3.005
Skupaj	38.497	24.916	4.717	10.669

Viri: prejeti računi za opravljene storitve, potni nalogi in analitična evidenca stroškov po stroškovnih nosilcih.

³³⁰ Za razporejanje posrednih stroškov oddelka računovodstva je bilo v Sodila za razporejanje posrednih stroškov dejavnosti po pooblastilu države (v nadaljevanju: interni akt Sodila) vključeno sodilo, da se delež porabljenih ur za posamezno dejavnost izračuna na podlagi deleža v povprečnem stanju bilančne vsote za posamezno dejavnost, kljub temu da so tudi zaposleni v oddelku računovodstva delovne ure, porabljene za izvajanje posamezne dejavnosti po pooblastilu, evidentirali na stroškovne nosilce.

S pregledom dokumentacije SID banke, ki je bila podlaga za evidentiranje stroškov (tabela 28), smo ugotovili naslednje:

- med stroški izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije so za leto 2008 evidentirani tudi potni stroški za leti 2008 in 2009 v skupnem znesku 27.746 evrov, za katere obstaja tveganje, da se ne nanašajo na izvajanje poslov SID banke v imenu in za račun države, saj iz vsebine opisa namena opravljene službene poti in iz priloge k potnim nalogom (izpis dela knjigovodske evidence) ni razvidno, da so nastali v zvezi z izvajanjem poslov v imenu in za račun Republike Slovenije;

Pojasnilo SID banke

Zaposleni iz PZKI, na katerega se nanašajo ti potni stroški, izvajajo izključno naloge zavarovanja v imenu in za račun države, zato vsi stroški, nastali v zvezi s tem, bremenijo stroškovni nosilec tega oddelka; stroškov ne morejo nositi druge dejavnosti banke.

- stroški izobraževanja v letu 2008 so se nanašali na udeležbo članov uprave SID banke na konferenci v Londonu, na udeležbo zaposlenih iz PZKI na seminarju v organizaciji časnika Finance o učinkovitih orodjih vodenja in na udeležbo gospodarske delegacije v Črni gori v okviru Gospodarske zbornice Slovenije (Center za konkurenčnost);
- stroški izobraževanja v letu 2009 so vključevali: udeležbo zaposlenih iz PZKI na dogodku Viva Brazil v organizaciji Gospodarske zbornice Slovenije, na seminarju Komercialni akreditiv in stand-by akreditiv v komercialni praksi in udeležbo na 11. srečanju energetskih managerjev v organizaciji časnika Finance;
- stroški izobraževanja v letu 2011 so vključevali stroške na podlagi pogodbe³³¹ o pokroviteljstvu spletnega portala *Slovenian Business Portal*³³², ki je bila sklenjena s CMSR dne 22. 2. 2011; SID banka je sofinancirala spletni portal; SID banka je na podlagi računa CMSR, izdanega na podlagi pogodbe, evidentirala stroške pridobivanja bonitetnih informacij v znesku 4.720 evrov;
- med stroški svetovalnih storitev sta bila v letu 2009 prejeta računa za opravljene storitve; račun družbe Dodoma, d. o. o. za pregled cenitve na lokaciji v Rusiji v znesku 1.500 evrov – iz računa ni razvidna vsebina oziroma namen storitev niti porabljene ure; iz dveh računov družbe M.Kabinet, d. o. o. za svetovalne storitve v znesku 3.500 evrov in v znesku 3.000 evrov, ki sta bila izdana na podlagi pogodbe o svetovalnih storitvah³³³, nista razvidna vsebina in namen opravljenih svetovalnih storitev, razvidno je le število opravljenih svetovalnih ur;

³³¹ Na podlagi pogodbe naj bi CMSR objavil: logotip SID banke na portalu *Slovenian Business Portal* (www.poslovniportal.si) v elektronski knjigi *Doing Business in Slovenia*, posodobljeno vsebinsko predstavitev SID banke v elektronski knjigi, naslov SID banke na prednostnem mestu med naslovi referenčnih institucij v elektronski knjigi in povezave na spletne strani SID banke.

³³² CMSR na poslovnem portalu *Slovenian Business Portal* (www.poslovniportal.si) ponuja priročnik, v katerem so zbrane informacije o poslovanju v Sloveniji. Namenjen je spodbujanju slovenskega gospodarstva, tujih naložb in poslovanja s tujino. Neprofitni projekt CMSR je bil vzpostavljen v sodelovanju s Svetovno banko. *Slovenian Business Portal* sestavlja elektronska knjiga *Doing Business in Slovenia* (Poslovanje v Sloveniji), ki je izšla tudi v tiskani obliki in je bila v letu 2013 uradno promocijsko gradivo gospodarske diplomacije.

³³³ Iz pogodbe o svetovalnih storitvah z dne 17. 7. 2009 je razvidno, da bo izvajalec izdeloval: ocene investicijskih programov oziroma projektov, pripravljal investicijske kriterije in pripravljal druga gradiva v zvezi z ocenjevanjem in finančnim svetovanjem po dogovoru.

- pri ugotavljanju mesečnih stroškov uporabe službenih mobilnih telefonov ni bilo upoštevano znižanje mesečnih stroškov za soudeležbo zaposlenih, ampak so se upoštevali stroški za več telefonskih števil³³⁴, zato iz računov ni razvidno, kolikšen del stroškov mobilnih telefonov se je dejansko nanašal na tiste zaposlene, ki izvajajo posle v imenu in za račun Republike Slovenije;
- stroškov reprezentance in stroškov dodatnega zdravstvenega zavarovanja SID banka ni upravičeno evidentirala med stroške izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, ker z izvajanjem teh poslov niso neposredno povezani, niso potrebni in niso pogoj za izvajanje teh poslov;

Pojasnilo SID banke

Stroški reprezentance so povezani z izvajanjem dejavnosti za račun Republike Slovenije, zato ne morejo bremeniti drugih dejavnosti banke. Po oceni SID banke so zelo nizki. Stroške dodatnega zdravstvenega zavarovanja SID banka krije vsem zaposlenim (zaposleni od tega plačajo dohodnino), stroški bremenijo oddelke, iz katerih so zaposleni, in so sestavni del stroškov dela. V primeru zavarovanja za račun Republike Slovenije so to stroški dela zaposlenih v PZKI, ki ne morejo bremeniti drugih dejavnosti SID banke.

Ne glede na pojasnilo SID banke ocenjujemo, da gre v primeru stroškov reprezentance in stroškov dodatnega zdravstvenega zavarovanja zaposlenih v oddelku PZKI, ki jih je SID banka vključila med stroške izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, za stroške, ki so presežni stroški glede na stroške za javne uslužbence, zato niso upravičeni stroški in bi jih morala SID banka evidentirati med stroške izvajanja dejavnosti za lasten račun; če Republika Slovenija ne bi pooblastila SID banke za izvajanje poslov zavarovanja, ti stroški ne bi nastali, ker bi te posle izvajali javni uslužbenci.

- SID banka je pri obračunih stroškov upoštevala celotne vrednosti iz tabele 28 tega poročila, kljub temu da iz računov ali potnih nalogov ni jasno razvidno, da so bili v celoti opravljeni zaradi izvajanja poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije, in bi jih morala razdeliti s sodilom za delitev stroškov tudi na druge stroškovne nosilce.

2.3.8.f NS SID banke je marca 2008 upravo SID banke zadolžil, da podrobneje razčleni in spremlja dejanske stroške poslovanja v imenu in za račun Republike Slovenije in jih predstavi na zadnji seji NS SID banke v letu 2008. Sklep je sprejel z namenom, da se še pred sprejemom sprememb ali rebalansa proračuna za leto 2009 ugotovi, ali je pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij pri izvajanju ZZFMGP ustrezna. Uprava SID banke sklepa do konca leta 2008 ni realizirala. Leto dni kasneje je uprava SID banke odločila, naj NS SID banke ponovno opredeli potrebo po realizaciji tega sklepa. NS SID banke tega ni zahteval, temveč je 15. 7. 2009 soglašal s pojasnilom uprave SID banke, da bodo sklepi realizirani v neposrednih razmerjih z Ministrstvom za finance v okviru aktivnosti, ki so bile povezane s financiranjem dejavnosti SID banke iz sredstev državnega proračuna.

Pojasnilo SID banke

NS SID banke z izračuni stroškov in prihodkov SID banke po dejavnostih za vsa leta ni bil seznanjen. Bil je seznanjen le s tem, da je Ministrstvo za finance v letu 2011 predlagalo znižanje provizije za 90 odstotkov, in je zato sprejel sklep, da predsednica NS SID banke sodeluje pri pogovorih z Ministrstvom za finance. NS SID banke nadzira poslovanje SID banke kot celote, ne pa poslov v imenu in za račun države.

³³⁴ Na podlagi sklepa uprave z dne 13. 2. 2006 za uporabo službenega telefona uporabnik kot soudeležbo pri pokrivanju stroškov mesečno plačuje znesek 12,52 evra, ki predstavlja odtegljaj od neto plače. V skupnem znesku stroškov mobilne telefonije je že upoštevano znižanje stroškov na podlagi tega sklepa.

NS SID banke od uprave SID banke ni zahteval realizacije sklepa glede spremljanja dejanskih stroškov poslovanja SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije, od uprave SID banke ni zahteval podrobnejših informacij o izračunih poslovnega izida po dejavnostih³³⁵ in po 15. 7. 2009 ni sprejel nobenih sklepov, povezanih s spremljanjem teh stroškov, kljub temu da predstavljajo pomemben del poslovanja SID banke. Glede na to, da iz vseh izračunov stroškov in prihodkov iz opravljanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, ki jih je SID banka pripravila v obdobju od leta 2008 do leta 2011, in iz podatkov v letnih poročilih SID banke v obdobju od leta 2008 do leta 2011³³⁶ izhaja, da je SID banka z opravljanjem teh poslov ustvarjala izgubo, bi moral NS SID banke bolj aktivno spremljati te stroške, se opredeliti do ugotovljene izgube in sprejeti ustrezne ukrepe.

2.3.8.g Za izvajanje določil ZZFMGP, ki urejajo vodenje ločenih poslovnih knjig, je uprava SID banke 2. 2. 2004 izdala Navodilo za opredelitev posrednih stroškov za potrebe izvajanja ZZFMGP, ki določa sodila za opredeljevanje posrednih stroškov:

- sodilo za razdelitev posrednih stroškov se izračuna na osnovi deleža zaposlenih, ki neposredno in posredno opravljajo dela za področje zavarovanja v imenu in za račun Republike Slovenije, glede na vse zaposlene;
- na izračun sodila vplivajo predvsem dejavniki: obseg opravljenega dela, obseg zaposlenih, ki opravljajo naloge za področje poslovanja za račun Republike Slovenije, in gibanje njihovih plač;
- izračun sodila se kaže kot dinamičen proces skozi časovno razdobje, kjer se izračun sodila opravi na osnovi podatkov za preteklo razdobje z veljavnostjo za naslednje opredeljeno razdobje, pri čemer je bilo opredeljeno razdobje do 30. 6. 2004 polletje, od 30. 6. 2004 pa velja četrletje;
- vodje organizacijskih enot, ki opravljajo tudi naloge na področju zavarovanja za račun Republike Slovenije, o svojih aktivnostih za to področje vodijo natančno evidenco ter o tem enkrat mesečno poročajo na sejah uprave;
- pred izračunom sodila je treba na podlagi mesečnih poročil vodij organizacijskih enot preveriti strukturo oziroma deleže posameznih organizacijskih enot na področju poslovanja za račun Republike Slovenije; o novem izračunu ključa generalna sekretarka obvesti Ministrstvo za finance in Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave.

Pojasnilo SID banke

SID banka Ministrstva za finance in Komisije za pospeševanje mednarodne menjave o sodilih in ključih za razporejanje posrednih stroškov na podlagi Navodila za opredelitev posrednih stroškov, ki je bilo sprejeto 2. 2. 2004, ni obveščala. Tovrstno poročanje se je pričelo izvajati po novi pogodbi z Ministrstvom za finance iz leta 2011. V letu 2012 je uprava SID banke sprejela sodila, ki so se uporabila že za obračun stroškov po dejavnostih za leto 2011. Ministrstvo za finance na nova sodila (za leto 2011 se je za posle zakladništva upošteval tudi delež transakcij) ali na sodila iz prejšnjih let ni imelo pripomb.

SID banka v obdobju od leta 2008 do leta 2010 ni ravnala v skladu z Navodilom za opredelitev posrednih stroškov za potrebe izvajanja ZZFMGP, ker Ministrstvu za finance in Komisiji za pospeševanje

³³⁵ NS SID banke ni zahteval podrobnih izračunov poslovnega izida po dejavnostih in ni zahteval informacij o metodologiji priprave teh izračunov (vključno z razporejanjem splošnih stroškov na dejavnosti, sodili za razporejanje in podlagami za izračun sodil).

³³⁶ Podatki, ki se nanašajo na postavko Drugi čisti poslovni dobički/izgube SID banke (povezava s točko 2.3.8.b tega poročila in prilogo 10) in na preglednost finančnih odnosov SID banke z Republiko Slovenijo.

mednarodne menjave ni četrtno sporočala izračunanih sodil za razporejanje posrednih stroškov na dejavnosti, ki jih izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije. SID banka tudi ni vodila evidence o vseh aktivnostih področja zavarovanja, uprava SID banke pa o aktivnostih ni bila redno seznanjena.

2.3.8.h Uprava SID banke je 5. 3. 2012 potrdila interni akt Sodila, s katerim je določen način ugotavljanja posrednih stroškov za ugotavljanje poslovnega izida po posameznih dejavnostih³³⁷ in se je prvič uporabil pri ugotavljanju poslovnega izida posamezne dejavnosti za poslovno leto 2011. SID banka se je z revizijsko družbo³³⁸ dogovorila za pregled in presojo pravilnosti uporabe sodil za leto 2011. V poročilu o objektivni opravičenosti sodil je revizijska družba ugotovila:

- Pravilnik o računovodstvu SID banke ter vsi notranji predpisi, dokumentacija in informacije, ki se nanašajo na ureditve razporejanja posrednih stroškov dejavnosti po pooblastilu države, na primeren način in dovolj podrobno urejajo razporejanje posrednih stroškov dejavnosti po pooblastilu države;
- postavljena sodila so "skladna z načeli stroškovnega računovodstva in objektivno opravičena";
- uporabniške rešitve poslovno-informacijskega sistema³³⁹ zagotavljajo ustrezne podlage za delovanje podsistema glavne knjige in stroškovnega računovodstva, podrobnejša pravila o ločenem evidentiranju različnih dejavnosti s prilogami, vključno z uporabo sodil, pa dajejo primerno strokovno podlago za razporejanje posrednih stroškov dejavnosti po pooblastilu države skladno z ZPFOLERD-1.

Revizijska družba je navedla, da ne daje nikakršnega zagotovila, da so vsi prihodki, odhodki, sredstva in obveznosti do virov sredstev pravilno izkazani po različnih dejavnostih na določen dan, ker opravljeni postopki niso niti revizija niti preiskava v skladu z Mednarodnimi standardi revidiranja ali Mednarodnimi standardi poslov preiskovanja³⁴⁰.

Pojasnilo SID banke

Mnenje revizijske družbe o sodilih je bilo izdelano po vzorcu standardiziranega mnenja oziroma poročila, ki ga je Slovenski inštitut za revizijo izdal na podlagi določil ZPFOLERD kot prilogo Stališča 10 – Revizorjevo poročanje o objektivni opravičenosti sodil, ki služijo razporejanju prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov. Revizijski družbi so bile poslani preglednice, ki so bile podlaga za izračun stroškov in prihodkov SID banke po dejavnostih za leto 2011, in revizor nanje ni imel pripomb.

³³⁷ Iz obrazložitve gradiva za sejo NS SID banke marca 2012 je razvidno, da je z internim aktom Sodila SID banka v enem dokumentu formalno zapisala pravila glede evidentiranja stroškov ter prihodkov in odhodkov za posamezno dejavnost ter pravila za razporejanje posrednih stroškov na posamezno dejavnost, ki so v praksi že v uporabi na podlagi obstoječih internih aktov.

³³⁸ Pogodba o poslih opravljanja dogovorjenih postopkov z revizijsko družbo je bila sklenjena 4. 4. 2012.

³³⁹ SID banka je revizijski družbi poslala preglednice v Excelu, ki so vsebovale podatke o izračunu deležev ur po ključih, izračun stroškov poslovanja za področje zavarovanja v imenu in za račun Republike Slovenije v letu 2011 in druge podlage oziroma formule za izračun.

³⁴⁰ Revizijska družba je še navedla, da je o morebitnih drugih zadevah poročala v revizorjevem poročilu o revidiranih računovodskih izkazih SID banke, ker je bila poleg tega dodatnega revizijskega pregleda opravljena tudi revizijska računovodskih izkazov SID banke v skladu z Mednarodnimi standardi revidiranja.

Revizijska družba v poročilu o objektivni opravičenosti sodil ni dala zagotovila, da so vsi prihodki in odhodki, sredstva in obveznosti do virov sredstev pravilno izkazani po različnih dejavnostih na dan 31. 12. 2011. Prav tako tovrstnega zagotovila ni dala v letnem poročilu SID banka za leto 2011³⁴¹, v katerem je poročala tudi o preglednosti finančnih odnosov med SID banko in Republiko Slovenijo oziroma o prihodkih in odhodkih SID banke iz poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, zato ocenjujemo, da (ob letni reviziji računovodskih izkazov) ni podala mnenja o pravilnosti uporabe sodil za razporejanje posrednih stroškov za leto 2011, kot določa prvi odstavek 9. člena ZPFOLERD-1. SID banka tako, kljub dogovoru v pogodbi z revizijsko družbo, ni pridobila pisnega mnenja revizorja o pravilnosti uporabe sodil za razporejanje posrednih stroškov za leto 2011, kot to določa prvi odstavek 9. člena ZPFOLERD-1³⁴², temveč le mnenje revizorja o ustreznosti sodil.

2.3.8.i Interni akt Sodila določa:

- SID banka skladno s Pravilnikom o računovodstvu³⁴³ ločuje oziroma evidentira stroške po prvih poslovnega procesa, to so stroški po naravnih vrstah (stroški dela, stroški materiala, stroški storitev in stroški amortizacije), ki se ob nastanku ustrezno razporedijo na ustrezno stroškovno mesto in stroškovni nosilec³⁴⁴, in jih deli na neposredne in posredne stroške;
- osnova za ugotavljanje posrednih stroškov in odhodkov je porabljen delovni čas zaposlenih posamezne organizacijske enote za posamezni stroškovni nosilec; opravljene delovne ure za posamezni stroškovni nosilec zaposleni beležijo v evidenci na podlagi Pravilnika o spremljanju porabljenega delovnega časa³⁴⁵;
- za dejavnost zavarovanja in dejavnost PIO se zaradi narave dela za nekatere organizacijske enote deleži porabljenih ur na skupnih oziroma splošnih stroškovnih nosilcih ugotavljajo na naslednji način:
 - na področju zakladništva in v oddelku za zaledje in plačilni promet se delež opravljenih ur izračuna na podlagi deleža opravljenih transakcij v obdobju za posamezno dejavnost;
 - v oddelku računovodstva se delež porabljenih ur za posamezno dejavnost izračuna na podlagi deleža v povprečnem stanju bilančne vsote za posamezno dejavnost.

Pojasnila Ministrstva za finance

SID banka vodi evidence ločeno, vendar obstaja tveganje glede ustreznosti sodil, na podlagi katerih SID banka razporeja sredstva in posredne stroške na tržne oziroma netržne dejavnosti, ter glede tega, ali SID banka ustrezno upošteva določila ZPFOLERD-1.

³⁴¹ Revizijska družba o tem ni podala mnenja niti kot posebno, ločeno mnenje niti kot poseben odstavek v okviru mnenja o računovodskih izkazih SID banke za leto 2011.

³⁴² Prvi odstavek 9. člena ZPFOLERD-1 določa, da ustreznost sodil in pravilnost njihove uporabe enkrat letno, ob letni reviziji računovodskih izkazov, preveri revizor in poda pisno mnenje.

³⁴³ Z dne 13. 12. 2010.

³⁴⁴ Skladno z določbami Navodila za postopek naročanja blaga in storitev ter likvidacijo prejetih računov z dne 26. 6. 2006 in sprememba z dne 22. 3. 2011. Seznam stroškovnih mest in stroškovnih nosilcev je priloga Pravilnika o računovodstvu.

³⁴⁵ Tako zabeležene ure se lahko po potrebi za posamezno obdobje korigirajo na podlagi ocene vodij posameznih organizacijskih enot glede deležev porabljenega časa po posameznih dejavnostih. Pravilnik o spremljanju porabljenega delovnega časa je sprejela uprava SID banke 5. 2. 2007.

Pojasnilo SID banke

Ministrstvo za finance glede ločenega evidentiranja po ZPFOLERD-1 ni dalo SID banki nobenih navodil ali usmeritev. Ločeno evidentiranje poslov v poslovnih knjigah predpisuje že ZZFMGP. Glede na naravo dela oddelka zakladništva, ki sklepa posle tako za račun SID banke kot za dejavnosti za račun Republike Slovenije, je najbolj primerno sodilo za razdelitev posrednih stroškov delež opravljenih transakcij. Celotni stroški PZKI so vedno pripisani dejavnosti zavarovanja. V oddelku kontrolinga pripravljajo preglednico prihodkov in odhodkov po posameznih dejavnostih, to je za tržno dejavnost SID banke in za posamezne posle po pooblastilu. V preglednici so po posameznih dejavnostih na podlagi sodil razporejeni vsi odhodki in prihodki SID banke (izkaz poslovnega izida SID banke po posameznih dejavnostih).

V skladu s prvim odstavkom 10. člena ZPFOLERD-1³⁴⁶ je SID banka interni akt Sodila 4. 5. 2012 posredovala Ministrstvu za finance³⁴⁷. Ministrstvo za finance ni ugotovilo, da se na podlagi internega akta Sodila delež porabljenih ur za dejavnost zavarovanja in dejavnost PIO v oddelku računovodstva izračuna na podlagi deleža v povprečnem stanju bilančne vsote za posamezno dejavnost. Takšen izračun ni v skladu z drugim odstavkom 8. člena ZPFOLERD-1, ki določa, da je treba uporabiti sodila, ki temeljijo na aktivnostih, ki te stroške povzročajo, če pa teh aktivnosti ni mogoče določiti, se uporabijo sodila na podlagi deleža neposrednih stroškov.

Priporočilo

SID banki priporočamo, naj razporejanje posrednih stroškov v internem aktu Sodila uredi tako, da se bo delež porabljenih ur za posamezno dejavnost v oddelku računovodstva izračunal na podlagi številca izvedenih knjizb in ne na podlagi deleža v povprečnem stanju bilančne vsote za posamezno dejavnost.

2.3.8.j Pravilnik o spremljanju porabljenega delovnega časa ureja način spremljanja porabljenega delovnega časa zaposlenih SID banke po področjih delovanja z namenom zagotovitve ustreznih vhodnih podatkov za razdelitev in spremljanje stroškov dela po posameznih področjih delovanja (stroškovnih nosilcih). Pravilnik o spremljanju porabljenega delovnega časa določa, da:

- mora vsak delavec v SID banki spremljati in ustrezno evidentirati delovni čas po oblikovanih poslovnih področjih (stroškovnih nosilcih);
- je za spremljanje in evidentiranje porabljenega delovnega časa vzpostavljena baza podatkov (evidenca dela), v katero delavec praviloma vsakodnevno vnaša podatke;
- enkrat tedensko vodja organizacijske enote pregleda evidenco dela in zaključeni pregled označi v bazi.

Glede evidentiranja porabljenega delovnega časa smo ugotovili:

- iz posameznih izpisov evidence dela in preglednic evidentiranih delovnih ur na posamezne stroškovne

³⁴⁶ Organ vodenja izvajalca, z izključno ali posebno pravico ali pooblastilom o sprejetih in revidiranih sodilih, seznaneni ministrstvo, pristojno za urejanje področja dejavnosti, za katerega je bila izvajalcu podeljena izključna ali posebna pravica ali pooblastilo, v roku 30 dni po izdaji mnenja revizorja. Pristojno ministrstvo lahko v roku 30 dni po prejemu tega obvestila zahteva, da organ nadzora ponovno odloča o njihovi ustreznosti.

³⁴⁷ Ministrstvo za finance je 1. 6. 2012 SID banko zaprosilo za dodatna pojasnila glede sodil, SID banka pa je 7. 6. 2012 poslala pojasnila, med drugim glede upoštevanja bilančne vsote preostalih treh dejavnosti po pooblastilu (jamstveni shemi in poročila za investicije) pri izračunu formule za izračun deleža ur za oddelek računovodstva.

nosilce po oddelkih³⁴⁸ je razvidno, da zaposleni v PZKI, ki so izvajali aktivnosti, povezane z izvajanjem PIO, v letih 2009 in 2010³⁴⁹ niso evidentirali porabljenih ur dela za izvajanje PIO, temveč so jih beležili na postavko Posli za državni račun, kljub temu da je bil vzpostavljen stroškovni nosilec in da je v bazi podatkov obstajala postavka za vpis opravljenih ur na PIO. Zaposleni v Oddelku zakladništva in Oddelku zaledja, ki so izvajali aktivnosti, povezane z upravljanjem sredstev rezerv PIO, opravljenih ur niso beležili natančno na posamezne stroškovne nosilce;

Pojasnilo SID banke

V oddelku PZKI se še vedno izvajajo aktivnosti, povezane z izvajanjem PIO, vendar se porabljene ure za ta namen ne evidentirajo več na dejavnost PIO, temveč se evidentirajo na dejavnost PZKI. Na dejavnost PIO ure evidentirajo le v Oddelku za plačilni promet in v zakladništvu, kjer se opravlja pretežni del dejavnosti PIO. Ure dela, porabljene za PIO, se niso vedno evidentirale dosledno.

- vodje organizacijskih enot zaposlenim niso posredovali natančnih navodil glede evidentiranja delovnega časa na ustrezne stroškovne nosilce³⁵⁰, niso pregledali evidenc in niso označili opravljenega pregleda, kot to določa Pravilnik o spremljanju porabljenega delovnega časa, kontrole so se nanašale le na popolnost vpisovanja opravljenih delovnih ur;
- za evidentiranje porabe časa pri izvajanju dejavnosti po ZVO-1C do konca leta 2011 ni bil vzpostavljen poseben stroškovni nosilec, zaposleni pa na to dejavnost niso evidentirali opravljenih ur, kljub temu da so bile izvedene nekatere aktivnosti³⁵¹, v zvezi z njimi pa so nastali določeni stroški (v skupnem znesku 1.600 evrov) za izvedbo seminarja v sodelovanju z nemško kreditno institucijo; ti stroški so bili pripisani drugim področjem, zato je bil prek razporejanja posrednih stroškov sorazmerni del teh stroškov pripisan lastni dejavnosti SID banke in del drugim dejavnostim, ki jih SID banka izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije;

Pojasnilo SID banke

Izvajali so se zgolj nekateri sestanki, vendar SID banka ni nikomur nič zaračunala, zato nobeni stroški niso bili pripisani dejavnosti po ZVO-1C. To je bil zanemarljiv obseg stroškov. Pogodba, povezana z izvajanjem dražb emisijskih kuponov po ZVO-1C in s katero je SID banka dobila pooblastilo za izvajanje nalog uradnega dražitelja po ZVO-1C, je bila podpisana 30. 11. 2012 in dražbe se izvajajo. Poseben stroškovni nosilec je bil odprt že 2. 4. 2012, prav tako je bila odprta postavka za evidentiranje ur v evidence dela.

- SID banka ni evidentirala porabljenih delovnih ur za izvajanje aktivnosti na podlagi 86.a člena ZJF, ni imela vzpostavljenega stroškovnega nosilca in ni obračunala stroškov, kljub temu da je posredovala stroškovnik Ministrstvu za finance; SID banka tudi ni evidentirala prihodkov, kljub temu da je konec leta 2010 prejela nadomestilo za izvajanje teh poslov od Ministrstva za finance;

³⁴⁸ Preglednice evidentiranih delovnih ur na posamezne stroškovne nosilce po oddelkih SID banke predstavljajo podatke iz evidence dela, ki so izvoženi v preglednico in so podlaga za pripravo ključev za razporejanje posrednih stroškov SID banke na stroškovne nosilce.

³⁴⁹ V letih 2009 in 2010 je potekala večina aktivnosti, povezanih s spremembo PIO in s sklenitvijo enega posla.

³⁵⁰ Navodila zaposlenim so se nanašala le na seznanitev z uvedbo novega projekta jamstvena shema. 30. 9. 2011 je oddelek za plan in kontroling zaposlenim posredoval navodilo, naj evidenco izpolnjujejo vestno in natančno ter v skladu z internim Pravilnikom o spremljanju porabljenega delovnega časa, ker je evidenca podlaga za izračun višine stroškov za posle po pooblastilu in za dokazovanje upravičenosti prejete provizije Ministrstva za finance za te posle.

³⁵¹ O aktivnostih SID banke, povezanih z izvajanjem pooblastila po ZVO-1C, je SID banka od 2009 poročala tudi v letnih Poročilih o izvrševanju javnih pooblastil.

Pojasnilo SID banke

Podlaga za obračun stroškov aktivnosti po 86.a členu ZJF je bila evidenca dela. Ta obračun je bil pripravljen v PZKI, kjer je potekala vsa komunikacija glede zakona in uredbe. Porabljeni čas dejansko izhaja iz teh dokumentov (osnutki zakona, uredbe in podobno), vendar dokumenti niso vsi arhivirani ter so zbrani na več oddelkih. Ministrstvo za finance ni zahtevalo podlag, ki jih je imela SID banka pri pripravi tega obračuna.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Stroškovnik SID banke za izvajanje določil 86.a člena ZJF je predstavljal izhodišče za določitev nadomestila SID banki za izvajanje ZJShemRS, ZJShemFO in ZPFIGD. Pri tem je Ministrstvo za finance s SID banko opravilo več pogajanj, upoštevalo pa je tudi pridobljene informacije drugih izvajalcev nalog po javnih pooblastilih. Ob pričetku izvajanja jamstvenih shem stroški niso bili znani, zato v proračunu Republike Slovenije niso mogli biti načrtovani in so bili vključeni ob rebalansu proračuna Republike Slovenije ali ob sprejemu novega proračuna Republike Slovenije.

SID banka v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni zagotovila, da bi evidentiranje porabljenega delovnega časa po oddelkih potekalo v skladu z določili Pravilnika o spremljanju porabljenega delovnega časa, ker porabljenega delovnega časa ni evidentirala na ustrezne stroškovne nosilce, ni sproti vodila evidence porabljenega časa in je ni ustrezno nadzirala.

2.3.8.k Evidenco opravljenih delovnih ur za posamezno področje je SID banka za leti 2010 in 2011 korigirala³⁵². Tabela 29 prikazuje primerjavo med neposrednimi urami dela iz evidence dela zaposlenih na SID banki za posamezno dejavnost, ki jih izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije, in korigiranimi urami, ki so bile upoštewane pri obračunu stroškov za te dejavnosti za posamezno leto. Na tej podlagi je pri izračunu stroškov za leti 2010 in 2011 SID banka dejansko evidentirane ure dela za dejavnosti, ki jih izvaja v imenu in za račun države, povečala za polovico.

³⁵² SID banka je za leto 2011 predložila tudi nekorigiran izkaz poslovnega izida po dejavnostih, v katerem so bile upoštewane nekorigirane ure iz evidence dela in iz katerega izhaja, da bi izguba iz opravljanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije znašala 846.000 evrov. V letih 2008 in 2009 SID banka pri obračunavanju stroškov dejavnosti v imenu in za račun Republike Slovenije ni korigirala neposrednih ur dela.

Tabela 29: Primerjava med neposrednimi urami dela iz evidence dela s korigiranimi urami in povečanje ur na podlagi korigiranja

Leto in dejavnost/ Podatki iz evidenc	Podatki iz evidence dela v urah	Korigirane ure za izračun neposrednih stroškov dela v urah	Razlika v urah	Povečanje ur zaradi korigiranja v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)*100
2011				
Zavarovanje ³⁵³	11.869	21.570	9.701	81,7
PIO	161	586	425	264,0
JSPO	6.902	7.707	805	11,7
JSFO	2.347	2.444	97	4,1
ZPFIGD	1.565	3.554	1.989	127,1
Skupaj 2011	22.844	35.861	13.017	57,0
2010				
Zavarovanje	15.321	21.820	6.499	42,4
PIO	140	1.269	1.129	806,4
JSPO	2.464	4.127	1.663	67,5
JSFO	924	1.551	627	67,9
ZPFIGD	1.342	1.365	23	1,7
Skupaj 2010	20.191	30.132	9.941	49,2

Legenda: JSPO – jamstvena shema za pravne osebe; JSFO – jamstvena shema za fizične osebe.

Vir: podatki SID banke.

Pojasnilo SID banke

V preglednicah – izračunu stroškov za leti 2010 in 2011 so stroški dela korigirani glede na evidentirano število delovnih ur za določeno področje, ker zaposleni ne evidentirajo svojega dela natančno (včasih to tudi ni mogoče). Ob obračunu za leto 2011 se je izvedla še naslednja primerjava: število vpisanih ur v evidenci dela po posameznih oddelkih se je primerjalo s številom ur glede na predvideni obseg ur, ki se izračuna za posamezno obdobje s seznama gibanja zaposlenih, ki ga posreduje kadrovski oddelek. Ure je korigiral oddelek za plan in kontroling v dogovoru (po elektronski pošti ali telefonu) z vodji posameznih oddelkov in glede na poznavanje vsebine dela posameznega oddelka. Za ponoven obračun stroškov v letu 2010 in za leto 2011 so se ure korigirale na naslednji način:

- za bonitetno službo je vodja oddelka sporočila število ur za posamezno jamstveno shemo, saj je oddelek za plan in kontroling s poznavanjem vsebine te dejavnosti ugotovil, da je na te dejavnosti evidentiranih premalo ur; za število ur, za katere se je povečal obseg za jamstveno shemo, se je zmanjšal obseg za SID Splošno, za PZKI pa se upošteva 15 odstotkov opravljenih ur PZKI, kar je bilo dogovorjeno z direktorico PZKI v predhodnih letih;

³⁵³ Zavarovanje: zavarovanje pred nemarketabilnimi riziki (vključno s kratkoročnimi nemarketabilnimi riziki) za račun Republike Slovenije.

- *oddelek za informatiko je po elektronski pošti sporočil opise del po posameznih zaposlenih, na podlagi katerih so se izračunale ure za posamezne posle po pooblastilu, saj je bilo za leto 2010 ugotovljeno, da imata predvsem PZKI in jamstvene sheme glede na vsebino dela evidentirano premalo ur; za leto 2011 so se upoštevale ure iz evidence dela, ker je bilo vpisano več ur kot v dopisu oddelka za informatiko;*
- *uprava je z dopisom določila deleže za posamezne dejavnosti (iz skupnega števila ur, vpisanih v evidenci dela za upravo, se je "nazaj" glede na določene deleže izračunalo število ur za posamezno dejavnost);*
- *za računovodstvo, oddelek zakladništva in oddelek za zaledje in plačilni promet so bile ure določene na podlagi ključev iz sodil, vse ure PZKI se upoštevajo kot področje PZKI;*
- *v letu 2011 so se namesto podatkov za dejavnost poročstva za investicije dvakrat izvozili podatki za jamstveno shemo za fizične osebe; pravilne podatke je posredoval oddelek za informatiko in so bili naknadno ročno vneseni;*
- *ob obračunu za leto 2011 se je naredila še primerjava med številom vpisanih ur v evidenci dela po posameznih oddelkih in številom ur glede na predvideni obseg ur, ki se izračuna za posamezno obdobje s seznama gibanja zaposlenih, ki ga posreduje kadrovski oddelek; če je bilo za posamezni oddelek število vpisanih ur manjše od števila ur, izračunanih iz števila zaposlenih (vpisanih mora biti najmanj toliko ur, kot je obseg ur za določen mesec), se ob obračunu upošteva slednje ure, razlika se popravlja na SID Splošno; za leto 2011 so se na ta način korigirale ure področja zakladništva in Svzp SID banke.*

Med neposredne stroške dela v oddelku zavarovanja so bili vključeni vsi stroški dela zaposlenih v tem oddelku, čeprav iz evidence ur izhaja, da so zaposleni opravljali naloge tudi za druge dejavnosti. Pri izračunih poslovnega izida v obdobju od leta 2008 do leta 2011 so bili zato napačno izkazani stroški dela dejavnosti zavarovanja in dejavnosti PIO, saj so bili stroški dela PZKI v celoti pripisani dejavnosti zavarovanja, medtem ko je PZKI izvajal tudi aktivnosti, povezane s PIO³⁵⁴. Stroški izvajanja PIO so bili zato prikazani v prenizkem znesku, stroški dejavnosti zavarovanja pa v previsokem znesku. Ne glede na to, da je v 4. členu internega akta Sodila določeno, da se zabeležene ure v evidenci delovnega časa po potrebi lahko korigirajo na podlagi ocene vodij posameznih organizacijskih enot, korigiranje evidentiranih ur v evidenci delovnega časa ni ustrezno, saj mora, če je sodilo porabljen delovni čas, število opravljenih delovnih ur izhajati iz sprotne in popolno vodene evidence delovnega časa. Evidentiranje delovnega časa glede na dejansko izvedene aktivnosti je določal Pravilnik o spremljanju porabljenega delovnega časa, ki ga je uprava SID banke sprejela 5. 2. 2007 z namenom zagotovitve ustreznih vhodnih podatkov za razdelitev in spremljanje stroškov dela po posameznih področjih delovanja (stroškovnih nosilcih) SID banke³⁵⁵, tako da je obstajala vsa (pravna in informacijska) podlaga za to, da bi zaposleni na SID banki lahko delovne ure evidentirali natančno in potreba po korekcijah ne bi obstajala. Iz evidence delovnega časa bi torej moralo izhajati dejansko število opravljenih delovnih ur za določeno dejavnost, kar bi morala SID banka zagotoviti prek internih aktov in kontrole ustreznosti evidentiranja ur, ki bi jo izvajali vodje oddelkov. Na tej podlagi ocenjujemo, da je SID banka v letih 2010 in 2011 brez ustreznih podlag izvedla korekcije evidentiranih ur dela za izvajanje dejavnosti v imenu in za račun države. Takšno razporejanje stroškov v letu 2011 tudi ni bilo v skladu z določili drugega in četrtega odstavka 8. člena ZPFOLERD-1, ki določata, da je treba pri razporejanju posrednih stroškov uporabiti sodila, ki temeljijo na aktivnostih, ki te stroške

³⁵⁴ Seznanjanje bank in izvoznikov z možnostjo vključitve kreditov v PIO, sklenitev in izvedba edinega posla PIO, dejavnosti v zvezi s spremembo PIO in drugo.

³⁵⁵ V Pravilniku o spremljanju porabljenega delovnega časa je določeno, da zaposleni v Lotus Notes bazi podatkov – Evidenca dela evidentirajo podatke za posamezni delovni dan po poslovnih področjih, enkrat tedensko pa vodje organizacijskih enot SID banke pregledajo tedensko evidenco dela delavcev znotraj organizacijske enote in zaključeni pregled v bazi Evidenca dela ustrezno označijo. Stroškovni nosilci so se na predlog oddelka za plan in kontroling spreminjali s sklepom uprave SID banke.

povzročajo, če teh aktivnosti ni mogoče določiti, se uporabijo sodila delitve posrednih stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov³⁵⁶.

2.3.9 Status SID banke po Zakonu o javnem naročanju

Preverili smo aktivnosti SID banke in Ministrstva za finance pri ugotavljanju, ali ima SID banka status naročnika po Zakonu o javnem naročanju³⁵⁷ (v nadaljevanju: ZJN-2), vendar glede na predmet revizije računsko sodišče ni revidiralo pravilnosti izvajanja ZJN-2.

2.3.9.a SID banka v letu 2007 ni bila uvrščena v informativni seznam naročnikov, ki je priloga Uredbe o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje³⁵⁸. Po uveljavitvi ZSIRB v letu 2008 je SID banka pridobila interna in zunanja pravna mnenja glede vprašanja statusa naročnika po ZJN-2 (v katerih je zaključek enak: SID banka je naročnica po predpisih o javnem naročanju) in izvedla pregled skladnosti postopkov naročanja v letu 2010 (pregled je izvedla Svzp SID banke). Uprava SID banke je skoraj dve leti (od septembra 2008 do julija 2010)³⁵⁹ na številnih sejah obravnavala vprašanje statusa naročnika po ZJN-2, vendar ni sprejela ustrezne odločitve. V tem času se je seznanjala s pravnimi mnenji in sprejela več sklepov.

Aktivnosti SID banke in vsebina pridobljenih pravnih mnenj so izražala stališče, da mora SID banka pri nabavah blaga in storitev upoštevati ZJN-2 ter da bodo postopki vodeni na ta način. Kasneje se je stališče SID banke spremenilo, saj SID banka novejšim pravnim mnenjem o uporabi postopkov javnega naročanja ni bila več naklonjena. Ugotovili smo:

- SID banka je za pravna mnenja glede postopkov javnega naročanja plačala skupaj 8.900 evrov; iz vsebine dogovora z Inštitutom za gospodarsko, pogodbeno in korporacijsko pravo pri Pravni fakulteti v Mariboru (v nadaljevanju: Inštitut) izhaja, da je bila cena pravnega mnenja odvisna od tega, ali bo iz mnenja izhajalo, da ima SID banka status naročnika po ZJN-2 (v tem primeru je bila določena cena 2.400 evrov z DDV) ali nima tega statusa (v tem primeru je bila določena cena 4.800 evrov z DDV); Inštitut je 15. 12. 2009 izstavil račun za izdelavo ekspertnega mnenja glede izpolnjevanja pogojev o statusu naročnika SID banke po ZJN-2 v znesku 2.400 evrov (z DDV), saj iz mnenja izhaja, da SID banka izpolnjuje opredelilne elemente za osebo javnega prava po ZJN-2 in ima obveznosti, določene

³⁵⁶ Četrti odstavek 8. člena ZPFOLERD-1 določa, da se ista sodila uporabljajo dosledno vsako poslovno leto.

³⁵⁷ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 43/12, 90/12, 12/13-UPB5.

³⁵⁸ Uradni list RS, št. 18/07.

³⁵⁹ Razprava o potrebnosti izvajanja določil ZJN-2 je potekala tudi v letu 2012. Iz zapisnika seje NS SID banke z dne 7. 5. 2012 je razvidno, da se je obravnaval predlog za imenovanje revizorja za revizijo letnega poročila SID banke in Skupine SID banka za leto 2012. Po mnenju uprave SID banke kljub 100-odstotnemu lastništvu države ni običajno, da bi bila družba, ki posluje kot banka, zavezanec za javno naročanje, Ministrstvo za finance SID banke doslej tudi ni uvrstilo na seznam zavezancev. S stališča skrbnosti in pravne varnosti je uprava SID banke v letu 2011 preventivno začela s postopkom preverjanja tega vprašanja pri Ministrstvu za finance, do odločitve pa v praksi spoštovala osnovna načela javnega naročanja. Če bi jo Ministrstvo za finance opredelilo kot javnega naročnika, bi bilo to procesno in stroškovno glede na obseg poslovanja SID banke zelo zahtevno, saj bi bila poleg časovne dimenzije odločanja med drugim potrebna zaposlitev vsaj dveh oseb.

za naročnike v ZJN-2³⁶⁰; SID banka je pridobila mnenje odvetniške pisarne Mužina in partnerji, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: odvetniška pisarna Mužina in partnerji), iz katerega izhaja, da SID banka ne sodi pod pojem javnega naročnika v smislu 3. člena ZJN-2³⁶¹; za navedeno mnenje je odvetniška pisarna Mužina in partnerji izstavila račun v znesku 6.500 evrov (z DDV);

Pojasnilo SID banke

Z Inštitutom ni bila podpisana pogodba, temveč je bil dogovor potrjen po elektronski pošti. Z odvetniško pisarno Mužina in partnerji ni bila podpisana pogodba, naročilo je bilo ustno dogovorjeno.

- SID banka ni vložila pobude Ministrstvu za finance za ugotavljanje statusa naročnika po ZJN-2 na podlagi petega odstavka 3. člena ZJN-2, ki določa, da v primeru dvoma, ali določen subjekt izpolnjuje pogoje, ki opredeljujejo naročnika po tem zakonu, lahko subjekt, ki izkaže pravni interes, pri ministrstvu, pristojnem za finance, v pisni obliki poda predlog za ugotovitev statusa naročnika; če se z odločitvijo ministrstva, pristojnega za finance, subjekt ne strinja, o tem odloči vlada;
- v nadaljevanju SID banka ni več izražala pripravljenosti, da bi postopke nabav vodila po postopkih javnega naročanja³⁶²; uprava SID banke je 22. 3. 2011 sprejela novo Navodilo za postopek naročanja blaga in storitev ter likvidacijo prejetih računov³⁶³, iz katerega je razvidno, da pri vzpostavljenih postopkih nabave ni predpisano upoštevanje postopkov javnega naročanja po ZJN-2.

Svzp SID banke je v letu 2010 izvedla pregled skladnosti postopkov naročanja blaga in storitev³⁶⁴ in podala naslednje ugotovitve in priporočila:

- dokončen odgovor na vprašanje, ali SID banka izpolnjuje pogoje za status naročnika po pravilih o javnem naročanju, ni znan; SID banka nedvomno ustreza kriterijem osebe javnega prava po določbah ZJN-2, ključno vprašanje je, ali je ustanovljena za opravljanje dejavnosti v splošnem interesu, ki nima industrijskega ali poslovnega značaja; Svzp SID banke je v poročilu povzela ugotovitve štirih pravnih mnenj³⁶⁵;

³⁶⁰ Iz mnenja dr. V. Kranjc z Inštituta izhaja, da status in poslovanje SID banke nista enaka komercialnim bankam ali drugim finančnim institucijam, njen primarni cilj ni ustvarjanje dobička, njeno poslovanje pa ni podrejeno konkurenčnemu okolju, opravlja pa dejavnost v splošnem interesu. V mnenju se je sklicevala na prakso oziroma več primerov Sodišča Evropske unije.

³⁶¹ Iz pravnega mnenja je razvidno, da določila ZSIRB, upoštevaje prakso Sodišča Evropske unije, ne dajejo povsem jasnega odgovora na vprašanje, ali je SID banka ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in nimajo industrijskega ali poslovnega značaja.

³⁶² Iz Poročila o doseganju ciljev iz akcijske strategije in Letnega operativnega programa za prvo polletje 2010 je razvidno, da je bila uporaba ZJN-2 navedena med pomembnimi področji, medtem ko je iz Poročila o izpolnjevanju ciljev iz letnega operativnega načrta in akcijske strategije SID banke za leto 2011 razvidna navedba, da je status SID banke nedorečen, kar SID banki ustreza.

³⁶³ Velja od 10. 4. 2011.

³⁶⁴ Izhaja iz Poročila Svzp SID banke za obdobje od 1. 2. do 31. 7. 2010, s katerim se je uprava SID banke seznanila na 705. seji 5. 11. 2010, NS SID banke pa se je z njim seznanil na 94. seji 17. 11. 2010.

³⁶⁵ Interno pravno mnenja SID banke z dne 14. 5. 2010 in mnenje odvetniške pisarne Mužina in partnerji z dne 22. 6. 2010, da SID banka ni naročnik po ZJN-2, ter mnenje doc. dr. M. Pečariča z dne 13. 11. 2009 in Inštituta z dne 15. 12. 2009, ki sta menila, da SID banka ustreza pojmu naročnika po ZJN-2. Iz pravnih mnenj izhaja, naj SID banka pri Ministrstvu za finance uporabi možnost postopka za ugotovitev statusa po ZJN-2.

Pojasnilo SID banke

Pravno mnenje doc. dr. M. Pečariča je bilo poslano brez predhodnega naročila SID banke na njegovo lastno pobudo in zato tudi ni bilo izstavljenega računa.

- pregledala je računovodske podatke ter dokumentacijo glede nabave in dogovarjanja z dobavitelji za tista naročila, ki bi v letu 2009 potencialno zapadla pod določbe ZJN-2; ocenila je, da je bilo, če bi banka morala upoštevati ZJN-2, v letu 2009 v nasprotju s pravili javnega naročanja od 33 dobaviteljev pridobljeno blago in storitve v skupni vrednosti 1.029.503 evre; Svzp SID banke je poudarila, da gre za grobo oceno;

Pojasnilo SID banke

Pri oceni so bili upoštevani vsi seštevki dobav istega dobavitelja nad zakonskim limitom za postopke po ZJN-2. To je zgolj ocena, pri kateri verjetno niso bila upoštevana vsa plačila storitev, za nabavo katerih ZJN-2 ne velja (na primer odvetniške storitve) in ki bi morale biti iz ocenjenega zneska izločene. V letu 2013 je Svzp SID banke ponovno izvedla pregled postopkov naročanja, v okviru katerega je bila zopet pripravljena taka ocena, ki je dala podoben rezultat (okvirno 1.000.000 evrov bi bilo nepravilno oddanih naročil, če bi bilo ugotovljeno, da za SID banko velja ZJN-2). Ugotovljeno je bilo tudi izboljšanje postopkov, saj je utemeljevanje in dokumentiranje naročil ustrezno.

- pri naročanju blaga in storitev obstaja tveganje skladnosti z določbami ZJN-2 in tveganje, da bodo SID banki izrečene globe v skladu z ZJN-2, SID banka pa bi poleg materialnih sankcij izgubila tudi ugled, zlasti če bi bilo to javno razkriti;
- priporočila je³⁶⁶:
 - da se pri Ministrstvu za finance začne postopek ugotavljanja statusa naročnika po ZJN-2;
 - vsa nabavna dokumentacija naj se hrani na enem mestu ali (alternativno) naj se to uredi v internem aktu;
 - v internem aktu naj se določi, katere so večje in stalne nabave³⁶⁷;
 - v gradivu za odločanje na upravi SID banke naj bo za naročila v vrednosti nad 2.000 evrov vedno podana natančna utemeljitev glede potrebnosti naročila ter glede meril in izbora najugodnejšega naročnika³⁶⁸ in
 - v internem aktu Navodilo za postopek naročanja blaga in storitev ter likvidacijo prejetih računov naj se da večji poudarek ugotavljanju potrebe po naročilu, izboru najugodnejšega dobavitelja in nadzoru nad dogovorjenimi cenami in pogoji.

2.3.9.b Ministrstvo za finance je 24. 9. 2010 obvestilo SID banko³⁶⁹, da je začelo postopek ugotavljanja statusa naročnika po uradni dolžnosti na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku³⁷⁰, saj je ugotovilo, da je treba glede na dejansko stanje zaradi javne koristi začeti ta postopek, in SID banko zaprosilo za podatke, ki se nanašajo na pogoje, določene za naročnika po ZJN-2. SID banka je obrazložila okoliščine, ki naj bi kazale na to, da opravlja dejavnosti, ki imajo poslovni značaj, ter nekatere okoliščine, ki dokazujejo nasprotno, in Ministrstvu za finance ni posredovala v vednost pravnih mnenj, s katerimi je razpolagala.

³⁶⁶ Za prva tri priporočila je postavila rok za izvedbo 31. 12. 2010, zadnje pa naj bi se upoštevalo nemudoma.

³⁶⁷ V skladu z internim aktom bi se morale za večje in stalne nabave skleniti pogodbe z najugodnejšimi dobavitelji.

³⁶⁸ Svzp SID banke je navedla, da se iz dokumentacije v večini primerov tega ne da ugotoviti, čeprav se od neposrednih uporabnikov lahko pridobijo pojasnila tudi na ta vprašanja.

³⁶⁹ Na podlagi drugega odstavka 1. člena Uredbe o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po ZJN-2 (Uradni list, RS, št. 58/07) v primeru dvoma, ali določen subjekt izpolnjuje pogoje, ki opredeljujejo naročnika po ZJN-2, postopek izvede Ministrstvo za finance na podlagi pisnega predloga subjekta, ki izkaže pravni interes.

³⁷⁰ Uradni list RS, št. 24/06-UPB, 105/06, 126/07, 65/08, 47/09, 8/10.

Ministrstvo za finance o statusu SID banke kot naročnika po ZJN-2 do konca leta 2011 ni podalo mnenja, ni obvestilo SID banke o ustavitvi postopka, od SID banke pa ni zahtevalo, naj predloži morebitna pravna mnenja.

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je na podlagi pobude računskega sodišča z dne 17. 7. 2012 ponovno uvedlo postopek ugotavljanja statusa naročnika po ZJN-2 in 7. 3. 2013 izdalo odločbo, v kateri je ugotovilo, da je SID banka naročnik po določbah ZJN-2. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da:

- SID banka ni uvrščena na seznam naročnikov v prilogi uredbe, izdane na podlagi ZJN-2, ti sezname so le informativne narave;
- bi SID banko lahko uvrstili med druge osebe javnega prava na podlagi 3. člena ZJN-2³⁷¹;
- SID banka izpolnjuje pogoja iz točke a) drugega odstavka 3. člena ZJN-2, ker opravlja dejavnosti, ki so v splošnem interesu in nimajo industrijskega ali poslovnega značaja, deluje brez zasledovanja cilja doseganja maksimalnega dobička in pri izvajanju dejavnosti praviloma ne konkurira drugim finančnim institucijam na trgu; za obveznosti SID banke po ZSIRB nepreklicno in neomejeno odgovarja Republika Slovenija, zanjo veljajo izjeme od uporabe zakona, ki ureja bančništvo³⁷²; na poseben položaj SID banke kažejo tudi ureditve v ZZFMGP³⁷³, v 106.f členu ZJF (finančni inženiring), ZJSbemRS, ZJSbemFO, ZPFIGD ter ZVO-1C;
- SID banka izpolnjuje tudi pogoj iz točke c) drugega odstavka 3. člena ZJN-2, saj je večinski delničar Republika Slovenija, upravljanje in nadzor pa izvajajo različni organi javnega prava in ima upravljalni in nadzorni odbor, katerega več kot polovico članov imenujejo osebe javnega prava; o svojem poslovanju SID banka poroča vladi, ki poroča državnemu zboru;
- je upoštevalo mnenje Evropske komisije z dne 13. 2. 2013, ki ga je podala na podlagi zaprosila Ministrstva za finance, da je SID banka naročnik po ZJN-2³⁷⁴.

Ukrep SID banke

SID banka je 28. 3. 2013 na odločbo Ministrstva za finance podala pritožbo zaradi kršitev pravil postopka³⁷⁵, napačno ugotovljenega dejanskega stanja ter napačne uporabe materialnega prava. Vlada je 20. 6. 2013 izdala odločbo, s katero je

³⁷¹ Pri tem je upoštevalo Zeleno knjigo o modernizaciji politike EU na področju javnih naročil za učinkovitejši evropski trg javnih naročil z dne 27. 1. 2011 ter prakso Sodišča Evropske unije pri presoji oziroma opredelitvi pojma "oseba javnega prava" oziroma posamezne elemente za presojo.

³⁷² SID banka je tudi v 2. členu Direktive 2006/48/ES (tako imenovana bančna direktiva) navedena med finančnimi institucijami, za katere smejo države članice predpisati posebno ureditev, z Direktivo 2010/16/ES pa je SID banko izvzela iz njenega obsega.

³⁷³ SID banka je neposredno pooblaščenca (in ne izbrana na razpisu) za izvajanje poslov po ZZFMGP, ki vsebuje tudi določbe glede Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, katere obstoj, naloge in sestava dodatno kažejo na njen poseben položaj.

³⁷⁴ Evropska komisija je mnenje podala na podlagi zaprosila Ministrstva za finance. Evropska komisija je menila, da je obrazložitev v osnutku odločbe Ministrstva za finance skladna s pravili javnega naročanja in je upravičeno stališče, da je SID banka naročnik zlasti zaradi posebnega statusa in javnih pooblastil.

³⁷⁵ SID banka je navedla, da bi moralo Ministrstvo za finance zavreči pobudo računskega sodišča (na podlagi 2. točke prvega odstavka 129. člena Zakona o splošnem upravnem postopku), ker ni izkazalo pravnega interesa za začetek postopka presoje statusa naročnika po ZJN-2, in je ugovarjala presoji, da njene dejavnosti nimajo industrijskega ali poslovnega značaja.

pritožbo SID banke zavrnila, ker je ugotovila, da je bil postopek pred izdajo izpodbijane odločbe pravilen, da je odločba pravilna in utemeljena na zakonu in je pritožba neutemeljena.

2.3.9.c Kljub temu da je bilo Ministrstvo za finance pristojno za področje javnega naročanja in za nadzor nad poslovanjem SID banke v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni zagotovilo, da bi bila SID banka skladno s pravili javnega naročanja uvrščena na seznam javnih naročnikov in da bi izvajala naročanje gradenj, materiala in storitev skladno s postopki javnega naročanja.

2.3.9.d SID banka kljub pridobljenim internim pravnim mnenjem in brezplačnemu zunanjemu pravnemu mnenju, da bi morala biti vpisana na seznam javnih naročnikov in izvajati postopke skladno s pravili javnega naročanja, ni podala pobude Ministrstvu za finance, naj presodi glede izpolnjevanja pogojev za javnega naročnika in jo uvrsti na seznam javnih naročnikov.

Pojasnilo SID banke

Znesek 8.900 evrov je bil skladno z internimi akti (ker je šlo za storitev, ki gre tako v breme poslovanja za račun države kot za lastni račun) v internem obračunu razdeljen med obe vrsti poslovanja in je le delno bremenil dejavnosti po pooblastilu države. SID banka iz previdnosti, čeprav se s prvostopenjsko odločbo ni strinjala in je podala pritožbo, od prejema odločbe Ministrstva za finance izvaja postopek javnega naročanja skladno z zakonodajo, kar je razvidno tudi iz vpogleda v portal javnih naročil. Ker je Ministrstvo za finance po uradni dolžnosti začelo postopek ugotavljanja statusa naročnika po ZJN-2 in to še pred izdajo priporočila Svzp SID banke in pred potekom roka za izvedbo slednjega (do 31. 12. 2010), potrebe, da bi SID banka podala predlog za ugotavljanje statusa naročnika, ni bilo več. Priporočilo Svzp SID banke je bilo s tem realizirano.

SID banka je porabila 8.900 evrov za pridobitev dodatnih pravnih mnenj, čeprav bi presojo pogojev izvedlo Ministrstvo za finance v upravnem postopku brezplačno. Posledično ni zagotavljala učinkovitega izvajanja dejavnosti tudi v delu stroškov, ki se nanašajo na izvajanje nalog v imenu in za račun Republike Slovenije, saj je na te stroške prenesla del celotnih stroškov za zunanja pravna mnenja v znesku 8.900 evrov.

2.3.10 Poročanje in nadzor nad izvajanjem zavarovalnih poslov in poslov programa izravnave obresti

Preverili smo, ali:

- je SID banka poročala vladi, Ministrstvu za finance in Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave o zavarovalnih poslih in o poslih PIO;
- so vlada, Ministrstvo za finance in Komisija za pospeševanje mednarodne menjave obravnavali poročila SID banke in sprejeli odločitve na tej podlagi in
- so vlada, Ministrstvo za finance in Komisija za pospeševanje mednarodne menjave podali SID banki usmeritve.

Učinkovitost Ministrstva za finance in SID banke smo ocenjevali na podlagi preveritve pravne podlage za poročanje, popolnosti in preglednosti poročil, posredovanih vladi, Ministrstvu za finance in Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave, na podlagi preveritve podlage za nadzor nad izvajanjem poslov SID banke in na podlagi preveritve pravočasnosti in popolnosti usmeritev vlade, Ministrstva za finance in Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, danih SID banki.

2.3.10.1 Poročanje na podlagi pogodbe z Ministrstvom za finance

2.3.10.1.a V 9. členu pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij, ki je bila sklenjena med SID banko in Ministrstvom za finance leta 2004, so bili določeni roki in seznam podatkov, o katerih mora SID banka mesečno, trimesečno in letno poročati Ministrstvu za finance o izvajanju zavarovalnih poslov³⁷⁶. Poročila so vsebovala naslednje podatke: obseg zavarovanih poslov, izpostavljenost iz veljavnih zavarovanj, izpostavljenost iz veljavnih obljub, število novih polic oziroma izvoznikov, število veljavnih polic oziroma izvoznikov, zavarovalna premija izvoznih poslov in investicij, plačane škode, škode v obravnavi, potencialne škode, vrednost regresnih zahtevkov, izkaz poslovnega izida za zavarovalne posle³⁷⁷ in stanje varnostnih rezerv. V poročilih so podatki v kumulativnih vrednostih od začetka leta do datuma poročanja, primerjava z enakim obdobjem v predhodnem letu, celoletni podatki za preteklo leto ter primerjava mesečnega podatka s podatkom za isti mesec predhodnega leta³⁷⁸. Iz poročil ni razvidna vrednost na novo sklenjenih zavarovalnih poslov SID banke v obdobju poročanja (po vrstah poslov) in ni razviden njihov delež v obsegu vseh veljavnih zavarovalnih poslov. Podatki po letih so predstavljeni v tabelah³⁷⁹ 30 in 31.

Tabela 30: Zavarovalni posli SID banke v tekočem letu (brez poslov pozavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev)

Št.	Opis/Leto	2008	2009	2010	2011
1	Obseg zavarovalnih poslov SID banke; srednjeročno zavarovanje in zavarovanje investicij ter kratkoročna individualna zavarovanja, v evrih	528.892.939	725.564.122	1.035.360.691	771.687.941
2	Vrednost na novo sklenjenih in veljavnih zavarovalnih polic SID banke v letu, v evrih	95.305.617	235.918.814	87.645.427	136.293.631
3=2/1	Delež na novo sklenjenih zavarovalnih polic v obsegu zavarovalnih poslov, v odstotkih	18,0	32,5	8,5	17,7

Vir: Informacije o zavarovanju za račun države za obdobje leta in priloge: Seznami veljavnih zavarovalnih polic in obljub v izpostavljenosti na zadnji dan leta.

³⁷⁶ Primer predstavljenih podatkov v četrtnem poročilu (Informacija o zavarovanju za račun države za obdobje od 1. 1. tekočega leta do datuma poročanja) za zadnje četrtno leto 2011 je v prilogi 5.

³⁷⁷ Izkazi poslovnega izida za varnostne rezerve in PIO za leta 2008, 2009, 2010 in 2011 so predstavljeni v prilogi 6.

³⁷⁸ Mesečni indeks – primerjava tekočega meseca z istim mesecem predhodnega leta.

³⁷⁹ V vrednostih so upoštevani podatki iz priloge k poročilu za Ministrstvo za finance za zadnje četrtno leto – Seznam veljavnih zavarovalnih polic in obljub v izpostavljenosti na zadnji dan leta. V vrednostih niso upoštevani posli na podlagi sklenjene pozavarovalne pogodbe med SID banko in SID-PKZ ter SID banko in Zavarovalnico Triglav, ker v seznamu o teh poslih ni podatkov. Seznam veljavnih zavarovalnih polic vsebuje podatke po posameznih zavarovalnih policah in po vrsti zavarovanja (brez podatkov o zavarovalnih policah na podlagi pozavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev): številka dokumenta, zavarovanec, država, dolžnik, izvoznik, zavarovalna vsota, vrsta izvoza, bruto izpostavljenost, neto izpostavljenost, vrednost odplačanega zneska in datum dospelosti.

Tabela 31: Obseg zavarovanja investicij v tujini in deleži glede na celotni obseg zavarovalnih poslov, ki vključujejo tudi pozavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev

Št.	Opis/Leto	2008	2009	2010	2011
1	Obseg zavarovalnih poslov, v evrih	914.270.260	952.545.533	1.440.058.606	1.203.429.927
2	Obseg zavarovanja investicij v tujini, v evrih	506.800.000	701.800.000	1.023.000.000	729.600.000
3=2/1	Delež zavarovanja investicij v tujini v celotnem obsegu zavarovalnih poslov, v odstotkih	55,4	73,7	71,0	60,6

Vir: Informacije o zavarovanju za račun države za obdobje leta in priloge: Sezname veljavnih zavarovalnih polic in obljub v izpostavljenosti na zadnji dan leta.

SID banka je v vseh poročilih Ministrstvu za finance in Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave predstavila le podatke v kumulativnem znesku o vrednosti vseh veljavnih zavarovalnih poslov v preteklem obdobju (od začetka leta do konca obdobja poročanja)³⁸⁰, zato ni razvidno, kako uspešna je bila pri pridobivanju novih poslov v obdobju poročanja:

- iz tabele 30 izhaja, da je bilo po vrednosti največ novih zavarovalnih poslov SID banke (brez poslov hčerinske družbe SID-PKZ) sklenjeno v letu 2009, in
- iz tabele 31 izhaja, da se je v vseh letih največji del vrednosti glede na celotni obseg vseh zavarovalnih poslov (vključno s posli hčerinske družbe SID-PKZ) nanašal na zavarovanje investicij v tujini.

Pojasnilo SID banke

Ministrstvo za finance ni imelo nobenih vprašanj ali pobud za spremembe poročil. Razlika med mesečnimi in trimesečnimi poročili je le v prilogah. Razčlenitev podatkov o zavarovanju investicij se je pripravila na pobudo SID banke. Predstavnica Ministrstva za finance se je dogovarjala s SID banko, katere tri priloge so res pomembne. Dodatne preglednice in grafikone, ki so se v letih 2005 in 2006 prilagali k poročilom, je predlagala SID banka. Tedenska poročila, ki jih obravnava uprava SID banke, se razlikujejo³⁸¹, ampak vsebujejo tudi kumulativne podatke. V mesečnem poročilu Informacija o zavarovanju za račun države v obdobju od 1. 1. do zadnjega dne tekočega meseca je vrednost na novo sklenjenih poslov po strukturi zavarovalnih produktov mogoče ugotoviti iz razlike podatkov iz kumulativne tekočega meseca in kumulativne predhodnega meseca. Delež po vrstah zavarovalnih poslov ni naveden, vendar ga je na podlagi danih informacij mogoče izračunati. V vsakokratnem mesečnem poročilu je SID banka zajela več podatkov, kot je v pogodbi z Ministrstvom za finance zahtevano, z naborom podatkov, ki je zahtevan v četrtletnem poročilu. Obseg zavarovanih poslov je merjen v časovnem obdobju in ne na zadnji dan tekočega meseca.

³⁸⁰ V letu 2009 so v mesečnem poročilu za januar mesečni podatki za januar, v februarjem poročilu so podatki za dva meseca, v marčevskem za tri mesece in tako naprej, v četrtletnem poročilu za zadnje četrtletje leta 2010 so kumulativni podatki za 11 mesecev in podatki za 12 mesecev ter primerjava oziroma indeks: december 2010/december 2009.

³⁸¹ Na sejah uprave SID banke se v okviru redne točke vsak teden obravnavajo poročila o poslovanju področja zavarovanja kreditov in investicij, ki obsegajo tudi primerjavo z načrtovanimi vrednostmi, podatki o dejanski izpostavljenosti (upoštevajoč pasivno izhodno pozavarovanje), podatki o izplačanih škodah po gospodarskih družbah in drugi podatki, ki niso vključeni v redna mesečna ali četrtletna poročila za Ministrstvo za finance.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Nadzor nad zavarovalnimi posli in nad posli PIO poteka tako, da Direktorat za javno premoženje in finančni sistem na podlagi internih dogovorov in dopisa Direktorata za finančni sistem z dne 6. 2. 2007 pošilja podatke po posameznih direktoratih. V pripravi je nov seznam potrebnih poročil SID banke. Vsebinsko je Ministrstvo za finance proučilo poročila SID banke tako, da so pristojni direktorati ugotavljali morebitna odstopanja od zakonskih in pogodbenih določb ter preverili, če so posamezni limiti znotraj dogovorjenih okvirov. Ministrstvo za finance je v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ves čas sodelovalo s pristojnimi osebami SID banke, opravljenih je bilo veliko telefonskih razgovorov, kadar so se pojavila vprašanja. Nadzor nad poslovanjem SID banke se opravlja tudi prek Komisije za pospeševanje mednarodne menjave.

Ministrstvo za finance ni ustrezno izvajalo nadzora na podlagi prvega odstavka 6. člena ZZFMGP, ker ni pridobilo ustreznih podatkov od SID banke, ker:

- ni ugotovilo, da kumulativni način poročanja SID banke v mesečnih in četrletnih poročilih ni bil v skladu z določili priloge 3 k pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij iz leta 2004, po katerih bi morala poročila vključevati vrednosti za tekoči mesec oziroma za četrletno obdobje poročanja in ne kumulativne podatke;
- je SID banka pri ugotavljanju izkoriščenosti zakonskega limita upoštevala celoten obseg zavarovalnih poslov in ga primerjala z vrednostjo 1/3 zadnje ugotovljene vrednosti letnega izvoza blaga in storitev slovenskega gospodarstva³⁸² in ne le novih poslov (obveznosti), prevzetih v posameznem koledarskem letu, kot to določa prvi odstavek 5. člena ZZFMGP³⁸³; Ministrstvo za finance se s SID banko ni uskladilo glede vrste podatkov o vrednosti izvoza slovenskega gospodarstva, ki naj jih uporabi pri poročanju glede doseganja zakonskega limita; pri spremljanju obsega vseh prevzetih obveznosti bi Ministrstvo za finance moralo preverjati, ali te vrednosti v posameznem letu dosegajo vrednosti letnega izvoza blaga in storitev slovenskega gospodarstva;
- ne glede na to, da obseg vseh veljavnih zavarovalnih poslov ni nikoli presegel 22 odstotkov od 1/3 zadnje uradno ugotovljene vrednosti izvoza, bi moralo Ministrstvo za finance pridobivati podatke o vrednosti novih obveznosti SID banke, prevzetih v posameznem koledarskem letu, in spremljati, ali te vrednosti dosegajo limit zavarovanja, določen v prvem odstavku 5. člena ZZFMGP.

³⁸² Na podlagi objavljenih podatkov Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

³⁸³ Prvi odstavek 5. člena ZZFMGP določa, da obseg vseh prevzetih in veljavnih obveznosti zavarovanja, aktivnega pozavarovanja in retrocesije, drugih poslov, garancij in drugih jamstev, danih na podlagi 2. člena ZZFMGP, ko so te prevzete, ne sme presegati zadnje uradno ugotovljene vrednosti letnega izvoza blaga in storitev slovenskega gospodarstva, ob tem pa obseg novih obveznosti, prevzetih v posameznem koledarskem letu, ne sme presegati 1/3 zadnje uradno ugotovljene vrednosti letnega izvoza. V zneske obsega prevzetih in veljavnih obveznosti se v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZZFMGP iz poslov, za katere so bila dana zavarovalna kritja ali druga jamstva ter zavezujoče obljube za zavarovanja na podlagi tega zakona, všteta najvišje zavarovalne vsote in zneski drugih jamstev ter odobreni limiti kupcev, dolžnikov ali garantov, zmanjšani za samopridrške, ki jih v skladu z zavarovalnimi pogoji ali pogoji izdanih jamstev kot lastne deleže pri škodah nosijo sami zavarovanci ali drugi beneficiarji.

Tabela 32: Izkoriščenost limita na podlagi določil ZZFMGP

Postavka/Leto	v odstotkih			
	2008	2009	2010	2011
Izkoriščenost limita na podlagi določil prvega odstavka 5. člena ZZFMGP ob upoštevanju vrednosti:				
- obsega vseh prevzetih in veljavnih obveznosti	11,4	11,5	5,0	3,3
- obsega novih zavarovanih poslov	3,8	3,8	21,05	15,9
Izkoriščenost limita na podlagi določil tretjega odstavka 5. člena ZZFMGP ³⁸⁴	44,7	32,1	41,3	29,9

Viri: letna poročila SID banke za leta 2009, 2010, 2011 in četrletna poročila SID banke, posredovana na Ministrstvo za finance, za zadnje četrletje leta.

2.3.10.1.b Ministrstvo za finance si v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni zagotovilo popolnih in preglednih podlag za izvajanje nadzora po prvem odstavku 6. člena ZZFMGP in ni zahtevalo dopolnitev mesečnih in četrletnih poročil SID banke, ki so bila nepregledna, ker:

- so četrletna poročila poleg preglednic vsebovala le eno prilogo (seznam veljavnih zavarovalnih polic in obljub) brez analiz, kot je bila praksa v letu 2006; preglednice vsebujejo zbirne podatke, ki so v letu 2006 predstavljali povzetke poročil;
- je v letu 2010 SID banka izločila iz preglednic podatke, ki so se nanašali na škode v obravnavi, ki zaradi zastaralnih rokov niso bile več aktualne; o izločitvi podatkov in o razlogih zanje Ministrstva za finance ni seznanila³⁸⁵;
- poročila ne vsebujejo podatkov o poslih, za katere so bile (v poročanem obdobju) obravnavane ali izplačane škode, ampak le skupne vrednosti škod, in ne vsebujejo obrazložitve o razlogih za izplačane škode ali morebitne zavrnitve zahtevkov za izplačila škode (na primer zaradi nenamenskosti porabe sredstev);
- v poročilih ni podatkov o povpraševanju po zavarovalnih poslih (ni seznama poslov v obravnavi); SID banka takšne evidence ne vodi, ker prejete zahtevke za sklenitev posla evidentira šele po sklenitvi zavarovalne police;
- so v isti preglednici vključeni podatki različne vrste (stanje na dan, obseg poslov v obdobju, število polic/izvoznikov, zavarovalne police/limiti)³⁸⁶;

³⁸⁴ Tretji odstavek 5. člena ZZFMGP določa, da se ob določanju sredstev za kritje škod, za katere po tem zakonu jamči Republika Slovenija, v vsakoletnem zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije, lahko določijo tudi letni ali večletni največji možni obsegi skupnih in novih obveznosti, ki jih SID banka lahko prevzema z zavarovanjem ali na podlagi prvega odstavka 3. člena ZZFMGP.

³⁸⁵ S seznama poslov, ki so priloga k četrletnim poročilom z naslovom Seznam veljavnih zavarovalnih polic in obljub, SID banka redno izloča posle, pri katerih se je iztek rok oziroma je preteklo datum dospelosti, in posle, ki so jih zavarovanci odpovedali, vendar o teh izločitvah ne seznanja Ministrstva za finance.

³⁸⁶ Vrednost veljavnih poslov, stanje izpostavljenosti na dan poročanja, število novih polic oziroma poslov, izkaz poslovnega izida za zavarovanje za zavarovalne posle in stanje varnostnih rezerv na dan poročanja. Primer četrletnega poročila za zadnje četrletje leta 2011 je v prilogi 5.

- k preglednicam podatkov v poročilih niso bile podane obrazložitve SID banke o razlogih za odstopanja od predhodnega obdobja, kljub temu da so bila v posameznih obdobjih razvidna večja odstopanja, kar kaže primerjava podatkov o zavarovalnih poslih v polletnem obdobju:
 - v prvem polletju 2008 glede na prvo polletje 2007 je bila vrednost obsega zavarovalnih poslov za kratkoročna zavarovanja 71-krat večja, izpostavljenost iz veljavnih srednjeročnih zavarovanj je bila 47-krat večja, izpostavljenost iz veljavnih obljub je bila 5-krat večja, vrednost zavarovalnih premij za kratkoročna zavarovanja je bila 28-krat večja;
 - v prvem polletju 2009 glede na prvo polletje 2008 je bila vrednost škod v obravnavi (za srednjeročna zavarovanja) 4,5-krat večja, vrednost potencialnih škod (za srednjeročna zavarovanja) je bila 6-krat večja, odhodki za finančne posle so bili 251-krat večji;
 - v prvem polletju 2010 glede na prvo polletje 2009 je bila izpostavljenost iz veljavnih obljub 7-krat večja, plačane škode so bile 83-krat večje, čisti prihodki od obresti v izkazu izida iz varnostnih rezerv so bili za polovico manjši;
 - v prvem polletju 2011 glede na prvo polletje 2010 je bila vrednost škod v obravnavi 8-krat večja, vrednost potencialnih škod za kratkoročne kredite je bila 9,6-krat večja, presežek prihodkov nad odhodki v izkazu izida iz varnostnih rezerv je bil za polovico večji.

SID banka je podala obrazložitve za odstopanja podatkov tekočega leta od podatkov predhodnega leta v poročilih za celoletno obdobje, ki jih je pripravljala na podlagi določil 15. člena ZZFMGP in določil prvega odstavka 17. člena ZSIRB in jih posredovala Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave, Ministrstvu za finance in vladi.

Pojasnilo SID banke

Poročila ne vsebujejo posameznih primerov. Ministrstvo za finance je z vsakim večjim izplačilom škodnega primera seznanjeno (leta 2013 in leta 2014 ga je SID banka večkrat o tem obveščala tudi pisno). SID banka vodi evidenco o poslih v obravnavi. Ta evidenca je vsako leto predstavljena Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave in je priloga poročilu Informacija o predvideni izpostavljenosti SID banke za prihajajoče leto – zavarovanje v imenu in za račun Republike Slovenije. Poleg tega je ta evidenca priloga povečanju varnostnih rezerv. Vsako leto je SID banka odstopanje podatkov v tekočem obdobju v primerjavi s podatki enakega obdobja predhodnega leta opisala na vsaki seji Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, kar je razvidno iz zapisnikov sej. Skladno z dogovorom z Ministrstvom za finance je SID banka prešla na nov način poročanja. Podrobnejše analize so bile predložene enkrat letno v poročilu Trendi oziroma v Poročilu o poslovanju pooblaščenih institucij v tekočem letu na področjih, ki so predmet urejanja ZZFMGP – zavarovanje pred nemarketalnimi riziki – zavarovanje v imenu in za račun Republike Slovenije. Podatki o škodah v obravnavi iz preglednic niso bili izločeni. Dejansko je bila v letu 2010 prikazana nižja vrednost škod v obravnavi. Znižala se je na podlagi ugotovitev pravnega oddelka, ker pri nobeni izmed škod v obravnavi iz naslova kratkoročnih komercialnih zavarovanj izven OECD, iz razlogov pri zavarovancih, ni prišlo do izplačila zavarovalnine, ker zavarovanci v roku niso dopolnili zahtevka za izplačilo zavarovalnine ali ker so zavarovanci prejeli plačilo terjatev pred izplačilom zavarovalnine. Ker so vsi roki za uveljavljanje izplačila zavarovalnine v zvezi s škodami v obravnavi za zavarovance že zastarali, bi SID banka v primeru (ponovnega) zahtevka izplačilo zavarovalnine zaradi zastaranja zavrnila. Ker poročila, ki so bila posredovana na Ministrstvo za finance, nikdar niso obsegala posameznih primerov, temveč le kumulativni znesek, SID banka ni posebej konkretizirala znižanja.

Ministrstvo za finance v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni ugotovilo pomanjkljivosti in vsebinske neustreznosti poročil SID banke in ni zahtevalo dopolnitve ali popravkov poročil, kljub temu da so bila poročila obravnavana v več direktoratih Ministrstva za finance. Ministrstvo za finance tudi v novi pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij z dne 23. 12. 2011 s SID banko ni določilo poročanja SID banke na ustrezen način, ker so pogodbeno določila o poročanju SID banke ostala nespremenjena.

Ker Ministrstvo za finance v letih 2008, 2009, 2010 in 2011 od SID banke ni pridobivalo ustreznih podlag za učinkovito izvajanje nadzora nad izvajanjem zavarovalnih poslov in poslov PIO, ni sledilo cilju, ki je bil določen v predlogu ZZFMGP.

2.3.10.1.c V mesečnih in četrtnih poročilih Ministrstvu za finance v obdobju od leta 2008 do leta 2011 niso bili vključeni podatki o sklenjenih poslih zavarovanja kratkoročnih kreditov in terjatev v tekočem letu, ki jih izvaja SID-PKZ, oziroma o poslih pozavarovanja kratkoročnih izvoznih kreditov, ki jih izvaja SID banka in so bili sklenjeni na podlagi pogodb o pozavarovanju med SID banko in SID-PKZ. Razvidni so le podatki o skupni vrednosti veljavnih zavarovalnih poslov v preteklem letu in o skupni vrednosti neto izpostavljenosti iz teh poslov na zadnji dan leta. SID banka je pojasnila, da pridobiva podatke od SID-PKZ o izpostavljenosti iz kratkoročnih izvoznih terjatev po državah oziroma po izvoznikih in ne po sklenjenih poslih³⁸⁷.

Pojasnilo SID banke

V mesečnih in četrtnih poročilih v obdobju od leta 2008 do leta 2011 so bili vključeni podatki o sklenjenih pozavarovalnih poslih (obseg) v postavki kratkoročna obnovljiva zavarovanja, ki so bila v nadaljevanju razdeljena na komercialne/nekomericalne rizike. Obseg pozavarovalnih kratkoročnih poslov se je vključeval v poročila četrtno, kot je dogovorjeno v pozavarovalni pogodbi med SID banko in SID-PKZ, kakor tudi med SID banko in Zavarovalnico Triglav. Obseg se je zato v tem delu poročila med letom (četrtno) povečeval. V teh poročilih je bila zabeležena samo neto izpostavljenost (bruto izpostavljenost, znižana za lastni delež zavarovanca), ne pa tudi neto-neto izpostavljenost (bruto izpostavljenost, znižana za lastni delež zavarovanca in dodatno znižana za pozavarovanje). Slednjo nepravilnost je SID banka popravila v letu 2011. Od takrat Ministrstvu za finance poroča neto-neto izpostavljenost. V pozavarovanje se skladno s pogodbo o pozavarovanju vključujejo kvote in ne posamezni posli (kot je to praksa na mednarodnem pozavarovalnem trgu; pogodba o pozavarovanju pa je prilagojena mednarodnemu trgu).

Vrednosti izpostavljenosti na zadnji dan leta in deleži izpostavljenosti iz naslova pozavarovanja v celotni izpostavljenosti so predstavljeni v tabeli 33.

Tabela 33: Vrednosti izpostavljenosti na zadnji dan posameznega leta

Postavka	Stanje na dan 31. 12.			
	2008	2009	2010	2011
Skupaj izpostavljenost iz veljavnih zavarovanj in obljub na zadnji dan leta (obseg vseh prevzetih in veljavnih obveznosti), v tisoč evrih	932.827	962.020	1.032.307	747.571
Delež izpostavljenosti iz pozavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev v celotni izpostavljenosti, v odstotkih	20,7	17,7	19,2	26,2

Viri: letna poročila SID banke za leta 2009, 2010, 2011 in četrtna poročila SID banke, posredovana na Ministrstvo za finance, za zadnje četrtnete leta.

³⁸⁷ Iz opomb SID banke k četrtnim poročilom izhaja, da se podatki o pozavarovanih izvoznih terjativah od prodaje blaga in/ali storitev skladno s 14. členom podpisane pogodbe TU1 med SID banko in SID-PKZ o pozavarovanju tržnih oziroma marketabilnih tveganj, ki so začasno postala netržna oziroma marketabilna (shemo je potrdila Evropska komisija 16. 3. 2010 in podaljšala 20. 1. 2011), in skladno s 14. členom podpisane pogodbe TU2 med SID banko in SID-PKZ o pozavarovanju nemarketabilnih tveganj na trgu zasebnih pozavarovateljev spremljajo na podlagi mesečnih, četrtnih in letnih poročil, ki jih posreduje SID-PKZ.

Ministrstvo za finance ni ugotovilo, da SID banka v letih 2008, 2009 in 2010 ni upoštevala znižanja izpostavljenosti zaradi sklenjenih pozavarovanj s tujimi zavarovalnicami in je izkazovala previsoko stanje izpostavljenosti, zato so bile tudi v poslovnih knjigah proračuna izkazane previsoke vrednosti potencialnih obveznosti Republike Slovenije do SID banke. V letu 2011 je SID banka znižala vrednost izpostavljenosti za znesek sklenjenih pozavarovanj s tujimi zavarovalnicami, znižanje je v skupni vrednosti znašalo 294.657.918 evrov ali 35 odstotkov od vrednosti neto izpostavljenosti (v kateri so bila upoštevana samo zmanjšanja za vrednosti odplačil in vrednosti lastne udeležbe zavarovancev) in je bilo predstavljeno kot neto-neto izpostavljenost³⁸⁸. Ministrstvo za finance od SID banke v obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni zahtevalo:

- podatkov o zavarovalnih poslih, za katere je bilo sklenjeno pozavarovanje, in vrednosti teh poslov in
- sklenjenih pogodb o pozavarovanju med SID banko in SID-PKZ³⁸⁹ in SID banko in Zavarovalnico Triglav³⁹⁰, in poročil, ki jih na podlagi pogodbenih določil redno posredujejo SID banki, zato ni pridobilo podatkov ali seznamov sklenjenih poslov pozavarovanja kratkoročnih izvoznih kreditov, ampak le vrednost poslov in stanje izpostavljenosti na dan poročanja.

Ukrep revidirancev

30. 4. 2015 sta Ministrstvo za finance in SID banka sklenila dodatek k pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij, na podlagi katerega je bilo dogovorjeno, da mora SID banka v mesečnih poročilih Ministrstvu za finance posredovati dodatne podatke. SID banka mora na podlagi spremenjenega 8. člena pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij do 20. v mesecu predložiti Ministrstvu za finance poročila o poslovanju v preteklem mesecu, in sicer o:

- izdaji zavezujočih obljub in sklepanju posameznih zavarovalnih poslov,
- prometu na posebnem transakcijskem računu, na katerem se vodijo denarna sredstva varnostnih rezerv,
- strukturi naložb varnostnih rezerv,
- obračunanih in plačanih premijah,
- prejetih odškodninskih zahtevkih,
- obrazložitvi odstopanj vrednosti od predhodnega obdobja in od letnih načrtovanih vrednosti,
- novih sklenjenih zavarovalnih poslov in enkrat letno primerjava z letnim izvozom blaga in storitev slovenskega gospodarstva, in sicer do konca aprila tekočega leta za preteklo leto,
- vrednosti nove izpostavljenosti (obveznosti) SID banke in primerjava s predpisanimi limiti,
- poslov, pri katerih so bile obravnavane in izplačane škode,
- poslov zavarovanja, ki jih tudi financira SID banka in so po potrebi predmet spremljanja namenske porabe, in
- poslov pozavarovanja, sklenjenih z namenom zmanjšanja izpostavljenosti SID banke.

2.3.10.2 Poročanje na podlagi določil Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov

Na podlagi določil drugega, tretjega in četrtega odstavka 9. člena Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov SID banka Ministrstvu za finance poroča:

- trimesečno o črpanih sredstvih, pridobljenih s poroštvom Republike Slovenije na obrazcu, ki je priloga tega pravilnika in njegov sestavni del, ali pošilja Ministrstvu za finance kopije mesečnih poročil,

³⁸⁸ Iz pojasnil SID banke izhaja, da se je neto-neto izpostavljenost izkazovala le v letu 2011 in predstavlja znižanje izpostavljenosti za lastno udeležbo in za pozavarovanje pri tujih zavarovalnicah.

³⁸⁹ Z dne 21. 6. 2007, pogodbi TU/1 in TU/2 z dne 3. 5. 2010 in dodatek k pogodbi TU/2 z dne 21. 12. 2011.

³⁹⁰ Z dne 18. 11. 2008.

pripravljenih v skladu z Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah³⁹¹, in

- šestmesečno o končnih prejemnikih sredstev na obrazcu, ki je priloga tega pravilnika, in mu posreduje kopije vseh poročil, ki jih posreduje Banki Slovenije³⁹².

SID banka je konec leta 2010 Ministrstvu za finance predlagala nov seznam poročil³⁹³, po katerem se število poročil zmanjša, obseg poročil pa se razširi na celotno poslovanje SID banke in ne vključuje le mednarodnih gospodarskih poslov. Banka Slovenije se je strinjala s predlagano razveljavitvijo oziroma s spremembo Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov glede celovite ureditve poročanja SID banke Ministrstvu za finance. Po mnenju SID banke bo s tem Ministrstvo za finance prejelo vse podatke in celovit pregled poslovanja, povečal se bo obseg poročil in olajšalo poslovanje SID banke, ker:

- ne bo treba ločevati mednarodnih kreditnih poslov od drugega kreditiranja (7. člen Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov);
- ne bo treba pripravljati ločenih računovodskih izkazov (8. člen Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov);
- bo zagotovljeno, da pooblaščen revizor vključi ta del poslovanja v revizijski pregled;
- nova ureditev po ZSIRB jamstvo države razširja na vsa zadolževanja, zato dosedanja ureditev nima več podlage, saj vse obveznosti, urejene v Pravilniku o izvajanju kreditnih poslov, veljajo za celotno poslovanje SID banke.

Ministrstvo za finance se je strinjalo z novim načinom poročanja in navedlo, da bo pripravilo spremembe in morebitne predpise (ZSIRB in pravilniki na njegovi podlagi). Ob tem je poudarilo, naj se poročanje nadaljuje na način in z vrstami poročil, kot jih predlaga SID banka. Banka Slovenije je (na poziv Ministrstva za finance) podala mnenje, "da še vedno velja določilo 10. člena ZZFMGP, na podlagi katerega Ministrstvo za finance izda Pravilnik o kreditnih poslih v soglasju z Banko Slovenije, s katerim se razveljavi starega. Ministrstvo za finance naj zadevo elaborira s tega zornega kota".

Po predhodnem soglasju Ministrstva za finance je uprava SID banke sprejela sklep, da se ukinja usklajevanje naložb na PE300 (poslovna enota – sredstva, najeta z državno garancijo pred uveljavitvijo ZSIRB), po formalni ukinitvi pravilnika po 10. členu ZZFMGP pa se izvede uskladitev poslovanja

³⁹¹ Uradni list RS, št. 23/04, 56/05, 65/06, 112/09.

³⁹² Na podlagi določil prvega odstavka 9. člena Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov SID banka posreduje Banki Slovenije: bilanco stanja in izkaz poslovnega izida na obrazcih iz 8. člena tega pravilnika, odprto devizno pozicijo na obrazcu, ki je priloga 1 tega pravilnika, in stanje izpostavljenosti in uvrstitev dolžnikov na obrazcu, ki je priloga 2 tega pravilnika.

³⁹³ Ministrstvu za finance je treba pošiljati poročila, navedeni v prilogi 3 in 4 Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov, vsebina pa se razširi na celotno poslovanje SID banke tako, da ne bodo vključeni le mednarodni gospodarski posli. Ministrstvu za finance je treba pošiljati na podlagi prvega odstavka 9. člena Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov naslednja poročila: izkaz finančnega položaja in izkaz poslovnega izida SID banke, izračun kapitalske zahteve za valutna tveganja po standardiziranem postopku in poročilo o razvrstitvi finančnih sredstev, merjenih po metodi odplačne vrednosti in nekaterih prevzetih obveznosti po zunajbilančnih postavkah, kar bi nadomeščalo poročila, ki jih je SID banka pošiljala Banki Slovenije in v vednost Ministrstvu za finance, ker poročil v obliki in vsebini, ki jih je pošiljala do sedaj, Banka Slovenije ne potrebuje.

(spremembe internih aktov, sklepov in podobno). Uprava SID banke je sprejela sklep³⁹⁴, da se strinja s predlaganimi izhodišči in načinom uskladitve poslovanja ob ukinitvi Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov po 10. členu ZZFMGP.

Pojasnilo SID banke

ZSIRB razširja jamstvo države za celotno zadolževanje SID banke (13. člen) in ne le za namene pridobivanja virov za podporo poslom mednarodne trgovine (11. člen), zato je bilo smiselno celovito poročanje o vseh poslih SID banke za lasten račun.

Ministrstvo za finance se je o spremembi poročanja dogovorilo s SID banko brez priprave sprememb Pravilnika o izvajanju kreditnih poslov, zato je SID banka v svojih analitičnih evidencah v letu 2011 ukinila ločene evidence za tiste posle, za katere je pridobila poročstvo na podlagi določil ZZFMGP, in jih združila s posli za lasten račun. Ravnanje Ministrstva za finance ni bilo v skladu z določilom tretjega odstavka 10. člena ZZFMGP³⁹⁵, ker ni predpisalo SID banki pravil za poročanje, ampak je posredovalo seznam poročil SID banke v pregled po oddelkih Ministrstva za finance šele konec leta 2011, in ni upoštevalo:

- potrebe oddelkov Ministrstva za finance že pred odločitvijo (pred 7. 1. 2011) glede spremenjenega načina poročanja SID banke, saj ni preverilo ustreznosti vsebine poročil SID banke in
- da SID banka v nekaterih primerih za kreditne posle (v svojem imenu za svoj račun) sklepa hkrati tudi zavarovalne posle na podlagi ZZFMGP (v imenu in za račun Republike Slovenije)³⁹⁶.

2.3.10.3 Poročanje Ministrstvu za finance o izvajanju PIO

2.3.10.3.a SID banka je z Ministrstvom za finance vsako leto sklenila pogodbo o izvajanju in upravljanju s sredstvi PIO³⁹⁷, v kateri je bil dogovorjen najvišji znesek sredstev, ki se iz proračuna Republike Slovenije zagotovi SID banki za izvajanje PIO, skupaj 9.289.941 evrov v štirih letih (od leta 2008 do leta 2011). V 2. členu pogodb o izvajanju PIO, ki sta bili sklenjeni v letu 2006 in v letu 2008, je razvidno določilo glede nakazila sredstev iz proračuna:

- SID banka bo poslala zahtevek za nakazilo sredstev rezerv PIO za leto 2006 takoj po podpisu pogodbe; za eno četrtno pogodbene vrednosti za leto 2007³⁹⁸ najkasneje do 15. 2. 2007, za ostala sredstva pa glede na ocenjeno porabo v naslednjih trimesečjih;
- SID banka bo poslala Ministrstvu za finance zahtevek za nakazilo glede na ocenjeno porabo v prvem trimesečju, vendar največ v višini ene četrtnine pogodbenega zneska najkasneje do 15. 2. 2009³⁹⁹, za

³⁹⁴ Na 715. seji z dne 31. 1. 2011.

³⁹⁵ Na podlagi tretjega odstavka 10. člena ZZFMGP Ministrstvo za finance v soglasju z Banko Slovenije predpiše računovodska pravila in standarde ter pravila o poslovnih knjigah, računovodskih izkazih, periodičnih in letnih poročilih ter reviziji.

³⁹⁶ Več v točki 2.3.1.2 tega poročila.

³⁹⁷ 24. 11. 2006 je bila prvič sklenjena pogodba o izvajanju programa izravnave obresti in upravljanju s sredstvi PIO med SID banko in Republiko Slovenijo, s katero je bilo podrobneje urejeno način izvajanja, upravljanje s sredstvi rezerv in nadomestila za izvajanje PIO.

³⁹⁸ V pogodbi z dne 24. 11. 2006 je bilo v 2. členu določeno, da pogodbena vrednost za leto 2007 znaša 3.845.768 evrov, za leto 2008 pa znaša 3.960.941 evrov.

³⁹⁹ Iz pogodbe o izvajanju PIO, ki je bila sklenjena 23. 12. 2008, izhaja, da bo v letu 2009 Ministrstvo za finance zagotovilo za sredstva rezerv do 2.448.000 evrov.

ostala sredstva bo SID banka poslala zahtevek glede na ocenjeno porabo v naslednjih trimesečjih; zahtevkom mora biti priloženo poročilo o porabi predhodno nakazanih sredstev.

Nakazana sredstva predstavljajo za Ministrstvo za finance dolgoročne terjatve iz poslovanja in za SID banko druge dolgoročne obveznosti. V skladu z določili v pogodbah se četrtletno, na podlagi poročil SID banke, uskladijo vrednosti sredstev rezerv PIO v poslovnih evidencah Ministrstva za finance. Iz zahtevkov SID banke Ministrstvu za finance za nakazilo sredstev rezerv PIO so razvidni naslednji podatki glede poslov PIO v obravnavi:

- v zahtevku z dne 25. 11. 2008 je SID banka ocenila, da obseg poslov, ki so v obravnavi (v znesku 526.000.000 evrov), izkazuje možnost realizacije PIO v prihodnje; v skladu z oceno je zaprosila Ministrstvo za finance za nakazilo v znesku 1.230.000 evrov;
- v zahtevku z dne 20. 11. 2009 je naveden obseg poslov, ki so v obravnavi, v skupnem znesku 580.000.000 evrov, ki naj bi bili realizirani v bližnji prihodnosti, in ocena, da PIO v letu 2009 ne bo v celoti realiziran⁴⁰⁰.

Zahtevki, posredovani Ministrstvu za finance, vključujejo tudi ocene SID banke, da je mogoče pričakovati povečano povpraševanje po posojilih, ki izpolnjujejo pogoje za PIO. Uprava SID banke je soglašala⁴⁰¹, da se na Ministrstvo za finance vloži zahtevek za črpanje sredstev rezerv PIO za leto 2008 v znesku 1.230.000 evrov, in izdala sklep, da se s PIO načeloma nadaljuje, zato se izvedejo dodatne aktivnosti za trženje programa pri bankah ter usklajevanje z oddelki, o čemer PZKI poroča na naslednji seji uprave, in da se spremeni sklep uprave z dne 3. 11. 2008, da se zahtevek za črpanje sredstev ne vloži. Izražena so bila pozitivna stališča glede črpanja še razpoložljivih sredstev PIO za leto 2008⁴⁰². Sredstva, ki so še na razpolago, znašajo 1.230.000 evrov in bi jih bilo treba črpati tudi zaradi proračunske negotovosti v naslednjih letih in morebiti omejenega izvajanja PIO. Ministrstvo za finance je v novembru 2008 predlagalo, naj SID banka črpa sredstva pod pogojem, "če le lahko zapiše, da sredstva potrebuje".

Pojasnilo SID banke

Iz gradiva, ki je bilo predmet obravnave na 619. seji uprave, ni mogoče ugotoviti razlogov za odločitev uprave, da ne vloži zahtevka za črpanje sredstev rezerv PIO. Zaradi časovne oddaljenosti se domneva, da je na podlagi vsebine takratne razprave uprava sprejela v sklepu navedeno odločitev in tudi zahtevala še dodatne informacije. Na podlagi kasneje pridobljenih informacij je bilo sestavljeno gradivo za 622. sejo uprave oziroma podan predlog za črpanje sredstev rezerv še v letu 2008. Poročil po 2. členu pogodbe za PIO ni bilo, razen zahtevka za leti 2008 in 2009, za leti 2010 in 2011 ni bilo zahtevka, zato ni bilo poročil o porabi sredstev v predhodnem letu. V zvezi s tem programom se je SID banka s predstavniki Ministrstva za finance pogovarjala po telefonu, za Ministrstvo za finance je bilo ustrezno, da so sredstva za PIO na posebni proračunski postavki, ker so jih potem po potrebi lahko konec leta prerazporejali na druge postavke.

⁴⁰⁰ Iz poročil o poslovanju SID banke na področjih, ki so predmet urejanja ZZFMGP za leta 2008, 2009 in 2010, so razvidni podatki o realizaciji poslov iz PIO po posameznih letih.

⁴⁰¹ Zapisnik 622. seje uprave SID banke z dne 24. 11. 2008.

⁴⁰² V razgovoru s predstavniki Ministrstva za finance z dne 20. 11. 2008.

Iz letnih poročil SID banke za leto 2008 in leto 2009 je razvidno, da so bila SID banki skupaj nakazana sredstva iz proračuna v znesku 1.730.000 evrov⁴⁰³.

Tabela 34: Gibanje vrednosti dolgoročnih obveznosti PIO po letih

v evrih

Postavka	Leto			
	2008	2009	2010	2011
Stanje na dan 1. 1.	5.401.000	6.907.000	7.585.000	7.732.000
Presežek prihodkov nad odhodki	276.000	178.000	147.000	144.000
Nakazilo	1.230.000	500.000	0	0
Stanje na dan 31. 12.	6.907.000	7.585.000	7.732.000	7.876.000

Viri: letna poročila SID banke za leta 2008, 2009 in 2010, izkazi poslovnega izida in izkazi finančnega položaja za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

V skladu z vsakoletnimi pogodbami, sklenjenimi z Ministrstvom za finance, je morala SID banka trimesečno poročati Ministrstvu za finance o:

- obsegu, valuti, ročnosti in obrestni meri izvoznih kreditov, ki so upravičeni do izravnave obresti;
- obsegu, valuti, ročnosti in obrestni meri poslov, s katerimi je SID banka zaščitila obrestna in valutna tveganja, ki jim je izpostavljena zaradi PIO;
- vplačilih v sredstva rezerv PIO in izplačilih iz sredstev rezerv PIO;
- vrednosti sredstev rezerv PIO konec vsakega četrtertletja;
- znesku obveznosti po sklenjenih poslih.

2.3.10.3.b Ugotovili smo, da SID banka ob predložitvi zahtevka na Ministrstvo za finance 20. 11. 2009 ni priložila poročila o porabi predhodno nakazanih sredstev, kot je bilo določeno v 2. členu pogodbe o izvajanju PIO in upravljanju s sredstvi rezerv PIO, sklenjene z Ministrstvom za finance 23. 12. 2008, ker je ocenila, da to ni potrebno, saj sredstev ni porabila. Ministrstvo za finance:

- od SID banke ni zahtevalo, naj utemelji potrebo po dodatnih sredstvih v znesku 1.230.000 evrov za leto 2008, ampak jo je celo pozvalo, naj pošlje zahtevek za nakazilo sredstev, ker so sredstva v takšnem obsegu še na razpolago v proračunu;
- v nobeno vsakoletno sklenjeno pogodbo ni vključilo določila, da lahko SID banka črpa sredstva zgolj na podlagi dokazil o namensko porabljenih sredstvih;

⁴⁰³ Ministrstvo za finance je 29. 12. 2008 nakazalo 1.230.000 evrov, 21. 12. 2009 pa 500.000 evrov. 30. 12. 2009 je bila sklenjena pogodba o izvajanju PIO med SID banko in Ministrstvom za finance, iz katere je razvidno, da bo ministrstvo zagotovilo sredstva do 1.881.000 evrov glede na ocenjeno porabo sredstev SID banke in na podlagi zahtevka, h kateremu bo priloženo poročilo o porabi predhodno nakazanih sredstev. 17. 1. 2011 je bila sklenjena nova pogodba, na podlagi katere je bil znesek, ki naj ga zagotovi Ministrstvo za finance, znižan na 1.000.000 evrov. V pogodbi, ki je bila sklenjena 29. 12. 2011, ni bila določena maksimalna višina sredstev, ki naj bi bila na podlagi zahtevka SID banke nakazana iz proračuna za izvajanje PIO.

- SID banke ni pozvalo k predložitvi poročila o porabi predhodno porabljenih sredstev in je nakazalo sredstva v znesku 500.000 evrov na podlagi zahtevka z dne 20. 11. 2009;
- ni pozvalo SID banke, da bi k zahtevkom priložila podlage ali izračune kljub dejstvu, da predvideni posli oziroma ocene SID banke glede realizacije PIO niso bile uresničene do konca leta 2009 oziroma do leta 2010, ko je SID banka sklenila en posel PIO;
- ni izvajalo nadzora nad namenskostjo porabe sredstev rezerv PIO za izvajanje PIO, ker je do konca leta 2009 razpolagalo le z letnimi poročili SID banke o izvajanju tega programa, kar ni bilo v skladu z določili šestega odstavka 10. člena ZZFMGP, po katerem Ministrstvo za finance izvaja nadzor nad izvajanjem PIO; po letu 2009 je SID banka zaradi enega izvedenega posla pričela s četrletnim poročanjem na podlagi določil drugega odstavka 9. člena sklenjenih pogodb z Ministrstvom za finance o izvajanju PIO; iz podatkov v četrletnih poročilih o izvajanju PIO je razvidno, da:
 - iz sredstev rezerv PIO v letu 2009 ni izplačala obrestne zamenjave;
 - je v letu 2010 za obrestne zamenjave namenila skupaj 54.374 evrov, kar predstavlja 0,69 odstotka stanja sredstev rezerv PIO na zadnji dan leta 2010, in
 - je v letu 2011 za obrestne zamenjave namenila skupaj 57.200 evrov, kar predstavlja 0,73 odstotka stanja sredstev rezerv PIO na zadnji dan leta 2011.

Čeprav je SID banka za en posel izplačala skupaj 111.574 evrov za namen izravnave obresti v letih 2010 in 2011, v letih 2008 in 2009 pa je iz proračuna prejela sredstva za povečanje sredstev rezerv PIO v skupnem znesku 1.730.000 evrov, kar kaže na to, da SID banka v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni zagotovila velikega deleža porabe sredstev rezerv PIO za namene, določene v tretjem odstavku 9. člena ZZFMGP.

2.3.10.3.c SID banka v letih 2008 in 2009 ni četrletno poročala Ministrstvu za finance na podlagi drugega odstavka 9. člena pogodbe, ampak je začela poročati po decembru leta 2009, ker je ocenila, da ne razpolaga s podatki, saj v letih 2008 in 2009 ni bil realiziran noben posel na podlagi PIO. Zato je Ministrstvu za finance redno posredovala le izpiske s transakcijskega računa, iz katerih je razviden dnevni promet. SID banka tudi ni posredovala četrletnih poročil o izvajanju PIO programa Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave, ampak je poročala le v letnem poročilu o izvajanju ZZFMGP, o katerem Komisija za pospeševanje mednarodne menjave podaja svoje mnenje na podlagi določil prvega odstavka 14. člena ZZFMGP. SID banka Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave tudi ni poročala o izvajanju PIO na podlagi petega odstavka 9. člena pogodbe, ki jo je vsako leto sklenila z Ministrstvom za finance.

Pojasnilo SID banke

Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je skladno z drugo alinejo petega odstavka 14. člena ZZFMGP odobrila izvajanje PIO pod določenimi pogoji. V primeru izpolnjevanja vseh pogojev posamezna transakcija pridobi status priznanega kreditnega posla, s čimer se omogoči vključitev črpanega zneska kredita v PIO po pridobitvi soglasja uprave SID banke in predhodna obravnava in pridobitev soglasja Komisije za pospeševanje mednarodne menjave nista potrebni.

2.3.10.3.d Ministrstvo za finance v obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni zagotovilo, da bi bila v pogodbi natančno določena način in vsebina poročanja SID banke o izvajanju PIO.

2.3.10.3.e Iz sklenjenih pogodb o izvajanju PIO med Ministrstvom za finance in SID banko izhaja, da lahko SID banka sredstva rezerv PIO uporablja za določene vrste naložb, za katere je bila struktura vsakoletno dogovorjena v pogodbi. Naložbe PIO po vrstah so predstavljene v tabeli 35.

Tabela 35: Naložbe sredstev rezerv PIO

Naložba	Stanje na dan 31. 12.			
	2008	2009	2010	2011
Denar na poslovnih računih pri bankah	7.000	1.000	2.000	3.000
Kredit	3.038.000	2.843.000	3.481.000	3.178.000
Finančna sredstva, razpoložljiva za prodajo ⁴⁰⁴	3.663.000	4.782.000	4.286.000	4.583.000
Druga sredstva ⁴⁰⁵	0	1.000	1.000	0
Finančna sredstva, namenjena trgovanju	0	0	60.000	76.000
Skupaj	6.709.000	7.627.000	7.830.000	7.840.000

v evrih

Viri: letna poročila SID banke in izkazi finančnega položaja za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

SID banka je vsako leto posredovala k bilanci stanja ali k izkazu finančnega položaja tudi podatek o donosnosti naložb sredstev PIO⁴⁰⁶, izražen v odstotkih, in podatek o primerjavi tega odstotka s povprečnim enomesečnim in 6-mesečnim EURIBOR v istem obdobju. Podatki o donosnosti so predstavljeni v tabeli 36.

Tabela 36: Donosnost naložb iz sredstev PIO

Leto	Donosnost naložb iz sredstev PIO na SID banki	Presežek donosnosti naložb ⁴⁰⁷	
		nad povprečnim 1-mesečnim EURIBOR	nad povprečnim 6-mesečnim EURIBOR
	v odstotkih	v bazičnih točkah	v bazičnih točkah
2008	5,2	95	42
2009	3,1	225	171
2010	1,9	141	89
2011	1,8	65	19

Vir: dopisi SID banke Ministrstvu za finance.

⁴⁰⁴ V letih 2008, 2009 in 2010 so finančna sredstva, razpoložljiva za prodajo, vključevala le dolgoročne naložbe v obveznice, v letu 2011 je največji del predstavljal dolgoročne naložbe v obveznice (v znesku 4.112.000 evrov), ostalo (v znesku 471.000 evrov) so predstavljale dolgoročne naložbe v zakladne menice.

⁴⁰⁵ Podatki vključujejo terjatve za vrednostne papirje.

⁴⁰⁶ Predstavniki Ministrstva za finance so na sestanku s predstavniki SID banke 27. 2. 2008 izrazili željo, da bi SID banka mesečno poročala o tržni donosnosti naložb iz portfelja sredstev PIO.

⁴⁰⁷ Podatki vključujejo razliko med tržno donosnostjo naložb in povprečnim EURIBOR. Razlika je bila izražena v bazičnih točkah.

Pojasnilo SID banke

Donosnost se praviloma izračunava na podlagi računovodskih podatkov o prilivih na račun prometa z naložbami (kuponi in obresti na depozite), kar se zmanjša za izplačila izravnalnega faktorja za posle na podlagi PIO in se primerja s povprečnim tehtanim stanjem sredstev rezerv PIO. Zato je ugotovljena donosnost nižja, ker se ne upoštevajo nerealizirani prihodki (prevrednotovalni prihodki).

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pridobilo podatke o tržni donosnosti naložb sredstev rezerv PIO za primerjalno analizo, ali donosnost naložb sredstev rezerv PIO bistveno odstopa od donosnosti naložb, ki je v določenem času za Republiko Slovenijo običajna oziroma sprejemljiva, in proučilo, ali je donosnost naložb sredstev rezerv PIO v podobnih okvirih kot, če bi s temi sredstvi upravljala Republika Slovenija. Podatki so bili pregledani v več direktoratih na Ministrstvu za finance in so pomenili dodano vrednost. Pisne primerjalne analize o običajnih oziroma sprejemljivih donosnostih za naložbe Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 niso bile izvedene.

Podatki o naložbah sredstev rezerv PIO so razvidni iz letnih poročil SID banke, vendar ti podatki niso predstavljeni v vsakoletnih poročilih o poslovanju SID banke na področjih, ki so predmet urejanja ZZFMGP, na katera podaja mnenje Komisija za pospeševanje mednarodne menjave. Podatki o naložbah tudi niso bili del četrletnih poročil, ki jih je SID banka posredovala Ministrstvu za finance, ampak so bili k tem poročilom priloženi le izpiski prometa transakcijskega računa za PIO. Ministrstvo za finance glede posredovanih podatkov ni zahtevalo pojasnil o načinu izračunavanja donosnosti ali dokazil o izvedenih naložbah sredstev rezerv PIO. Ministrstvo za finance ni pridobilo ustreznih podatkov za nadzor nad porabo sredstev rezerv PIO in nad porabo sredstev, ki so bila nakazana SID banki iz proračuna v letih 2008 in 2009. SID banka ni redno poročala o upravljanju s sredstvi rezerv PIO (niti o strukturi naložb), ker to ni bilo dogovorjeno v nobeni pogodbi z Ministrstvom za finance glede izvajanja PIO.

Kljub pojasnilu ni dokazil, da bi Ministrstvo za finance pregledovalo in analiziralo mesečne podatke o tržni donosnosti naložb iz sredstev PIO v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 (in jih primerjalo s sprejemljivimi donosnostmi za naložbe Republike Slovenije v istem obdobju), ker SID banke ni seznanjalo o svojih ugotovitvah in ji ni podalo nobenih usmeritev.

2.3.10.3.f Zaradi načrtovanja sredstev je Ministrstvo za finance 23. 9. 2011 pozvalo SID banko, naj predloži naslednje informacije:

- oceno predvidene porabe sredstev rezerv PIO do konca leta 2011;
- predvideno porabo sredstev rezerv PIO in višino provizije za že obstoječe posle;
- pojasnilo o tem, ali bi bilo v letih 2012 in 2013 smiselno znižanje sredstev za izvajanje tega programa oziroma ali je izvajanje PIO smiselno po izteku veljavne pogodbe.

SID banka je ocenila, da je nadaljevanje izvajanja PIO smiselno, in posredovala naslednje podatke:

- višino obračunanih nadomestil do konca leta 2011 v znesku 50.000 evrov;
- ocenjeno porabo sredstev rezerv PIO v znesku 122.000 evrov za že obstoječe posle do konca leta 2015;
- sredstva rezerv PIO, določena v znesku 500.000 evrov letno; v primeru povečanja potreb gospodarstva ali oblikovanja novih produktov bi bila obstoječa sredstva rezerv PIO zadostna, v letih 2014 in naprej pa se lahko v proračunu predvidene postavke povečajo, če bo ustrezen interes gospodarstva ob domnevno zadostnih sredstvih proračuna;
- v obravnavi je za približno 120.000.000 evrov poslov, ki so potencialno primerni za uvrstitev v PIO, še več pa v poslovnih bankah, ki podpirajo izvozne posle.

Primerjava podatkov o ocenjenih vrednostih porabe sredstev za izvajanje PIO s podatki o realizaciji je predstavljena v tabeli 37.

Tabela 37: Primerjava ocenjenih vrednosti porabe z realizacijo

Podatki, posredovani na Ministrstvo za finance	Ocenjene	Realizacija	Razlika	Indeks
	vrednosti			
	v evrih	v evrih	v evrih	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)*100
Poraba sredstev rezerv PIO od izravnalnega faktorja do konca leta 2011	30.000	26.997	(3.003)	90
Obračun nadomestila za upravljanje s sredstvi rezerv PIO do konca leta 2011	50.000	23.820	(26.180)	48
Poraba sredstev rezerv PIO (za plačilo izravnalnega faktorja) za že obstoječe posle do konca leta 2015	122.000	121.429	(571)	100
Skupaj	202.000	172.246	(29.754)	85

Viri: četrtletna poročila o porabi sredstev rezerv PIO, posredovana Ministrstvu za finance, in dopis SID banke Ministrstvu za finance z dne 7. 10. 2010.

Pojasnilo SID banke

Ocena prihodnje porabe sredstev rezerv PIO je temeljila na poslih v obravnavi ter potencialnih poslih uradno podprtih izvoznih kreditov, ki bi se na podlagi izpolnjenih pogojev lahko vključili v PIO. Iz sredstev PIO se komercialni banki, ki se v program vključijo kot kreditodajalka, izplača izravnalni faktor, katerega višina je določena s Splošnimi pogoji. Obseg glavnih potencialnih kreditov, pomnoženih z ustreznim izravnalnim faktorjem, predstavlja višino potrebnih sredstev rezerv PIO. Posamezna ocena porabe sredstev rezerv PIO ob koncu leta je bila pripravljena na podlagi obsega izvoznih poslov, evidentiranih in v obravnavi. Podlaga za to, da so bili upoštevani vsi potencialni zavarovani kreditni posli, je v tem, da je SID banka vsem potencialnim kreditjemalcem poleg zavarovalnih pogojev predstavila tudi PIO.

2.3.10.3.g Ministrstvo za finance ni pozvalo SID banke k podrobnejši obrazložitvi ocenjenih vrednosti. Iz primerjave med ocenjenimi vrednostmi in realizacijo za leto 2011 je ugotovljena razlika v znesku 29.754 evrov (tabela 37 tega poročila), ker SID banka pri ocenjevanju ni upoštevala vrednosti, ki jih je navajala v že posredovanih četrtletnih poročilih Ministrstvu za finance. Pri oceni porabe sredstev za nadomestila za upravljanje s sredstvi rezerv PIO do konca leta 2011 tudi ni upoštevala dejanskega, že obračunanega nadomestila za tretje četrtletje leta 2011 v znesku 23.759 evrov, ki ga je isti dan (7. 10. 2010) posredovala Ministrstvu za finance. V oceni tudi ni opisala načina izračuna ocenjenega povprečnega stanja sredstev rezerv PIO za zadnje četrtletje leta 2011, ki je bilo (v skladu s pogodbo) podlaga za vsakokratni izračun nadomestila za upravljanje s sredstvi rezerv PIO. Ministrstvo za finance ni ugotovilo odstopanj med ocenjenimi in že zaračunanimi vrednostmi, kljub temu da je isti dan prejelo račun za nadomestilo za tretje četrtletje leta 2011 in da je bilo že od 15. 4. 2010 (v četrtletnem poročilu o izvajanju PIO za prvo četrtletje leta 2010 in vsako četrtletje do 30. 9. 2011) seznanjeno z vrednostmi izplačil izravnalnega faktorja do konca leta 2015 po že obstoječem, edinem realiziranem poslu PIO.

2.3.10.4 Obveščanje Ministrstva za finance o stroških

2.3.10.4.a Ministrstvo za finance se je z obračuni stroškov, ki jih ima SID banka pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, seznanjalo na naslednje načine:

- za leto 2009 je zaradi zahteve Ministrstva za finance za dopolnitev letnega poročila za leto 2009⁴⁰⁸ od SID banke prejelo pregled prihodkov in odhodkov po dejavnostih;

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zaprosilo za dopolnitev poslovnega poročila SID banke za leto 2009 je bilo informativne narave oziroma z namenom pridobitve dodatnih informacij. SID banka je bila na tej podlagi uvrščena med zavezanice po ZPFOLERD.

- za leto 2010 je Ministrstvo za finance prejelo pregled prihodkov in stroškov po dejavnostih v okviru pogajanj o novi pogodbi na podlagi ZZFMGP v novembru in decembru 2011;
- na podlagi pogodbe o ureditvi razmerij v zvezi z ZZFMGP z dne 23. 12. 2011 je SID banka podrobnejše podatke o stroških področja zavarovanja v letu 2011 posredovala Ministrstvu za finance februarja 2012 in dopolnitev podatkov o stroških področja zavarovanja iz leta 2011, ki naj bi jih pregledal in potrdil tudi zunanji revizor.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Kontrole, kako zaposleni na SID banki opravljene ure evidentirajo, ne obstajajo, normativov pa ni mogoče določiti, zato je bilo podatkom SID banke težko nasprotovati. Pri podatkih o stroških SID banke pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije je treba izhajati iz zaupanja, ker ni mogoče vedeti, ali je vsak strošek dejansko nastal pri izvajanju dejavnosti za račun države. Ministrstvo za finance v preteklosti ni preverjalo stroškov SID banke, ni imelo podatkov o tem, koliko presežka ustvari SID banka iz teh dejavnosti, in ni nikoli izdelalo izračunov ali ocen, koliko bi znašali stroški, če bi se posli SID banke opravljali znotraj Ministrstva za finance.

Ne glede na to, da je Ministrstvo za finance zahtevalo znižanje provizije za 8 odstotkov v novi pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij konec leta 2011, se je o višini provizije odločalo na podlagi pomanjkljivih informacij o stroških v SID banki, ker:

- v obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni redno spremljalo, ali provizija SID banki zadošča za pokrivanje stroškov izvajanja dejavnosti;
- ni imelo informacij o tem, kolikšni bi bili stroški, če bi se dejavnosti izvajale na Ministrstvu za finance, zato ni imelo podlag za določitev višine upravičenih stroškov, ki bi se smeli pokrivati iz provizij in tudi drugih nadomestil;
- ni pridobilo ustreznih podlag glede predloga SID banke (v osnutku pogodbe) k povečanju provizije za 20 odstotkov glede na stroške v letu 2009;
- se SID banka ni strinjala, v pogodbo ni vključilo določila, da mora SID banka k mesečnemu računu za provizijo priložiti specifikacijo stroškov in da mora poročati Ministrstvu za finance o višini dejanskih stroškov po poteku leta za preteklo leto;
- ni pridobilo dokazil o izkazanih stroških SID banke v letu 2010 in ni presojalo njihove upravičenosti.

2.3.10.4.b Tabela 38 prikazuje deleže posrednih stroškov v vseh stroških pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011.

⁴⁰⁸ Zahteva za dopolnitev je bila povezana z izvajanjem določil ZPFOLERD.

Tabela 38: Delež posrednih stroškov v vseh stroških za dejavnosti po pooblastilu in lastno dejavnost SID banke

v odstotkih

Delež posrednih stroškov v vseh stroških	Leto			
	2008	2009	2010	2011
Posredni stroški glede na celotne stroške pri izvajanju dejavnosti v imenu in za račun Republike Slovenije	74	70	70	62
Posredni stroški glede na celotne stroške pri izvajanju lastne dejavnosti SID banke	77	66	45	62

Vir: podatki SID banke.

Iz preglednice stroškov za leto 2010, ki jo je Ministrstvu za finance predložila SID banka, je razvidno, da:

- je pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije delež posrednih stroškov glede na vse stroške za 25 odstotkov presegel delež posrednih stroškov glede na vse stroške pri izvajanju lastne dejavnosti;
- so posredni stroški predstavljali polovico vseh stroškov za izvajanje zavarovalnih poslov⁴⁰⁹;
- so celotni posredni stroški za izvajanje vseh poslov v imenu in za račun Republike Slovenije presegli neposredne stroške;

Pojasnilo SID banke

Posredni stroški se ugotavljajo za vse dejavnosti enako, in sicer glede na delež neposrednih stroškov. Zaradi narave dejavnosti SID banke tudi pri dejavnosti za lasten račun posredni stroški presegajo neposredne stroške.

- so vrednosti stroškov po posameznih vrstah (stroški dela, materiala, storitev in amortizacija) za posle po pooblastilu presegle vrednosti teh stroškov za lasten račun SID banke, kljub temu da je iz evidence ur dela razvidno, da je bilo za izvajanje poslov po pooblastilu porabljeno le 31 odstotkov vseh delovnih ur na SID banki (brez upoštevanja delovnih ur za splošne naloge).

Ministrstvo za finance⁴¹⁰ je menilo, naj bi SID banka prikazovala več neposrednih kot posrednih stroškov pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije. Ministrstvo za finance kljub svojemu stališču od SID banke ni pridobilo ustreznih pojasnil in dokazil o upravičenosti velikega deleža posrednih stroškov v vseh stroških za izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011.

2.3.10.4.c Svzvp SID banke je pri pregledu izvajanja postopkov⁴¹¹ po ZPFOLERD-1 ugotovila, da:

- niso bila ugotovljena odstopanja skladnosti izvajanja poslovnih aktivnosti z določbami relevantnih predpisov in priporočili pristojnih nadzornih organov, vendar se morata do sodil opredeliti še zunanji revizor in Ministrstvo za finance;

⁴⁰⁹ Razmerje med posrednimi in neposrednimi stroški je približno enako za vse dejavnosti, ki jih SID banka opravlja v imenu in za račun Republike Slovenije.

⁴¹⁰ Mnenje je podalo na sestanku predstavnikov SID banke in Ministrstva za finance dne 25. 5. 2011.

⁴¹¹ V poročilu o poslovanju za obdobje od 1. 8. 2011 do 31. 1. 2012.

- ni posebne potrebe za podrobnejša navodila, načelo štirih oči se lahko zagotavlja med odgovornimi v organizacijskih enotah; to se nanaša tudi na sodila, ki ne predvidevajo posebnih notranjih kontrol oziroma so te vzpostavljene v pristojni organizacijski enoti, in
- je najbolj tvegano upravljanje z bazo evidenca dela, kamor zaposleni vpisujejo delovne ure, ki jih porabijo za izvajanje poslov po pooblastilu, za katere se uporabljajo sodila za razporejanje posrednih stroškov po dejavnostih; nadzor nad točnostjo vnesenih podatkov morajo v skladu s Pravilnikom o spremljanju delovnega časa⁴¹² izvrševati neposredni vodje zaposlenih.

Pojasnilo SID banke

Večinoma so oddelki evidentirali ure, tudi če je šlo za izvajanje poslov po pooblastilu, vendar ne vsi dosledno. Nekateri zaposleni na SID banki niso dosledno in natančno beležili delovnih ur, porabljenih za izvajanje posameznih poslov v imenu in za račun države. Nekateri zaposleni ur niso beležili natančno glede na dejansko delo, ker beleženje oziroma natančno spremljanje zahteva dodaten čas. Kljub izpostavljenemu tveganju glede evidence dela, ki se odraža v možnostih neustreznega spremljanja poslov za račun države, Svzp SID banke ni dala priporočil, s tem tveganjem sta bila seznanjena uprava in NS SID banke. Strokovne službe in uprava SID banke so pozvale zaposlene k doslednemu upoštevanju predpisov o evidentiranju porabljenega časa.

Ocenjujemo, da bi morala Svzp SID banke pri internem pregledu izvajanja postopkov po ZPFOLERD-1:

- podati oceno skladnosti dejanskih evidenc delovnega časa in ločeno evidentiranih stroškov z notranjimi akti in zakonodajo in preveriti podlage (računi, točnost in pravilnost dejansko evidentiranih delovnih ur v evidenci dela) za pripravo posameznih poročil oziroma pregleda stroškov in prihodkov ter poslovnega izida po dejavnostih za posamezno leto;
- preveriti in podati mnenje o izvajanju načela štirih oči znotraj organizacijskih enot in o notranjih kontrolah glede na izkazano pomembno tveganje glede točnosti vnesenih podatkov o porabljenih delovnih urah po posameznih poslovnih dejavnostih;
- podati mnenje o vsebini in o uporabi internega akta, ki ureja sodila.

2.3.10.4.d Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij po ZZFMGP z dne 1. 12. 2004 ni vsebovala določil, povezanih z ločenim evidentiranjem poslovanja in s prihodki in odhodki SID banke iz te dejavnosti. V skladu s pogodbo je SID banka mesečno zaračunavala Republikli Sloveniji provizijo v znesku 41.445 tisoč tolarjev ali 2.075.363 evrov letno (brez DDV), ki se poravna z računa varnostnih rezerv. SID banka in Ministrstvo za finance sta 23. 12. 2011 sklenila novo pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij po ZZFMGP, na podlagi katere bo SID banka za opravljanje storitev Ministrstvu za finance mesečno zaračunavala provizijo⁴¹³, ki je namenjena za plačilo administrativnih stroškov SID banke, ki vključujejo stroške dela, stroške materiala in stroške storitev. SID banka Ministrstvu za finance do 28. 2. tekočega leta za preteklo leto posreduje višino dejanskih stroškov poslovanja po navedenih postavkah.

⁴¹² Uprava SID banke ga je sprejela 5. 2. 2007.

⁴¹³ V pogodbi je bilo določeno, da provizija za december 2011 znaša 173.000 evrov (brez DDV), mesečna provizija za leto 2012 znaša 159.160 evrov (brez DDV). Pogodbeni stranki sta bili soglasni, da je višina provizije v letih 2013 in 2014 enaka kot v letu 2012. Za leti 2013 in 2014 lahko pogodbeni stranki z aneksom k pogodbi določita drugačno višino provizije.

Pojasnilo SID banke

V pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij iz leta 2011 stroški niso podrobno opredeljeni, saj bi se bilo težko natančno dogovoriti o stroških. Bili so predlogi, da bi Ministrstvo za finance SID banki plačevalo izvajanje dejavnosti po dejanskih stroških in bi Ministrstvo za finance imelo možnost zavrnitve (kot pri pogodbi, sklenjeni po ZVO-1C, iz leta 2012⁴¹⁴), vendar o tem SID banka ni razmišljala.

Ministrstvo za finance od SID banke v obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni pridobilo ustreznih dokazil glede zadostnosti zneskov nadomestil ali provizije za pokrivanje stroškov SID banke, ki nastajajo pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije. Stroški SID banke niso bili izkazani v skladu z ZPFOLERD-1, zato ni mogoče ugotoviti, ali nadomestila in provizije zadoščajo za pokrivanje stroškov teh poslov ali jih presegajo. Razlogi za to oceno so:

- pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij po ZZFMGP iz leta 2004 ni določala, za pokrivanje katerih vrst stroškov je namenjena provizija; pogodba ni določala, da bi morala SID banka Ministrstvu za finance predložiti dokazila o dejansko nastalih stroških pri izvajanju zavarovalnih poslov;
- pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij po ZZFMGP iz leta 2011 med stroški, ki se plačajo iz provizije, ne vključuje stroškov amortizacije, kljub temu jih je SID banka vključila med neposredne stroške v letu 2011;

Pojasnilo SID banke

Stroški amortizacije v pogodbi niso izrecno navedeni, vendar sodijo med operativne oziroma administrativne stroške, ki se pokrivajo na podlagi pogodbe. Navedeni so tudi v internem aktu Sodila. Od začetka veljavnosti pogodbe v letu 2004 med pogodbenima strankama ni bilo sporno, da tudi stroški amortizacije in drugi odbodki predstavljajo utemeljene stroške poslovanja oziroma izvajanja nalog po ZZFMGP, kot je to običajno v poslovni praksi. Nepopolna določba pogodbe zaradi medsebojnega usklajenega razumevanja, kaj vse predstavlja stroške poslovanja za račun države, ne povzroča dvomov v medsebojnem poslovanju.

Na podlagi pogodbe Ministrstvo za finance nima možnosti pridobivanja dokazil o dejansko nastalih stroških in dodatnih pojasnil o načinu razporejanja posrednih stroškov na ta stroškovni nosilec. Pogodba tudi ni omogočala zavrnitve plačila računa ali spremembe zneska provizije glede na dejanske stroške SID banke;

- v (vsakoletnih) pogodbah o izvajanju PIO ni bilo opredeljeno, kateri stroški se pokrivajo iz nadomestila in provizije (povezava s točko 2.3.2 tega poročila); ne glede na to, da je bilo za dve vrsti aktivnosti določeno ločeno obračunavanje in zaračunavanje provizij oziroma nadomestil stroškov, je bil na SID banki za spremljanje stroškov PIO vzpostavljen le en stroškovni nosilec⁴¹⁵, zato ni

⁴¹⁴ V Pogodbi o ureditvi razmerij pri izvajanju nalog uradnega dražitelja Republike Slovenije, ki sta jo SID banka in Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: MKO) sklenila 30. 11. 2012, sta se MKO in SID banka dogovorila o nadomestilu stroškov za izvajanje javnega pooblastila po ZVO-1C, ki temelji na dejanskih stroških. SID banka mora podatke o nastalih neposrednih in posrednih stroških redno sporočati MKO, ki ima tudi možnost zavrnitve zbirnega računa. V skladu s pogodbo je SID banka upravičena do povrnitve neposrednih in posrednih stroškov dela, materiala, storitev, amortizacije ter morebitnih drugih odhodkov, ki bodo nastali ob izvajanju storitev po tej pogodbi. Za izračun posrednih stroškov SID banka uporablja interni akt Sodila za razporejanje posrednih stroškov dejavnosti po pooblastilu države v skladu s predpisi, ki urejajo preglednost finančnih odnosov med državo in nosilci javnih pooblastil, in vsake tri mesece posreduje MKO specifikacijo neposrednih in posrednih stroškov izvajanja storitev iz 2. člena te pogodbe, nastalih v trimesečju, na katero se specifikacija nanaša.

⁴¹⁵ Vzpostavljen je bil stroškovni nosilec 300 – Program izravnave obresti (PIO).

- razvidno, ali upravljavška provizija in nadomestilo zadoščata za pokrivanje stroškov; SID banka je pri določanju deleža stroškov, ki se nanašajo na upravljanje s sredstvi rezerv PIO, izhajala iz ocen⁴¹⁶;
- SID banki ni bilo treba predložiti seznama stroškov ali dokazil o dejansko nastalih stroških za izvajanje PIO in za upravljanje s sredstvi PIO; Ministrstvo za finance in drugi udeleženci programa niso imeli možnosti zavrnitve računa ali spremembe zneska in
 - v pogodbah o izvajanju ZJShemRS⁴¹⁷ in ZJShemFO⁴¹⁸ ni bilo opredeljeno, kateri stroški SID banke se pokrivajo iz nadomestil, do katerih je upravičena SID banka.

Ukrep Ministrstva za finance in SID banke

Ministrstvo za finance in SID banka sta 30. 4. 2015 sklenila Dodatek št. 3 k Pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z izvajanjem II. poglavja ZZFMGP, v katerem sta na novo opredelila stroške, za pokrivanje katerih je namenjena provizija. Dogovorila sta se:

- *provizija je namenjena za plačilo neposrednih in posrednih stroškov poslovanja in morebitnih drugih posrednih in neposrednih odbodkov SID banke, nastalih v zvezi z opravljanjem nalog, opredeljenih z ZZFMGP in to pogodbo; stroški poslovanja vključujejo stroške dela, stroške materiala, stroške storitev in stroške amortizacije;*
- *neposredni stroški in odbodki so stroški in odbodki SID banke, ki jih povzročajo izvajanje dejavnosti zavarovanja v imenu in za račun Republike Slovenije in se že ob nastanku neposredno razporedijo na stroškovna mesta oziroma stroškovne nosilce dejavnosti zavarovanja; posredni stroški in odbodki so skupni več stroškovnim nosilcem in jih ni mogoče neposredno razporediti na posamezno dejavnost, zato se razporedijo po dejavnostih na podlagi sodil, opredeljenih v internem aktu SID banke, ki opredeljuje sodila za razporejanje posrednih stroškov dejavnosti po pooblastilu države;*
- *SID banka Ministrstvu za finance do 31. 3. tekočega leta za preteklo leto posreduje višino dejanskih stroškov in odbodkov poslovanja po postavkah stroškov dela, materiala, storitev in amortizacije.*

2.3.10.4.e Ministrstvo za finance pred odločitvijo o spremembi višine provizij za izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije (konec leta 2011) od SID banke ni pridobilo nobenih pojasnil ali dokazil o upravičenosti stroškov ali drugih podatkov za odločanje o višini provizij:

- Ministrstvo za finance je spremembo višine provizij določilo na podlagi pogajanj s SID banko, v katerih je pristalo na njen predlog, da se provizija za izvajanje zavarovalnih poslov lahko zniža za 8 odstotkov (glede na provizijo, določeno v veljavni pogodbi iz leta 2004), in zavzelo stališče, da

⁴¹⁶ Iz ocene stroškov izvajanja in upravljanja PIO (z dne 9. 1. 2013) je razvidno, da stroški upravljanja PIO znašajo 96 odstotkov vseh stroškov izvajanja programa PIO, 4 odstotki stroškov pa predstavljajo stroške izvajanja PIO; delež naj bi bil podoben tudi v prejšnjih letih. SID banka je (9. 1. 2013) navedla, da je bila ocena izračunana na podlagi dejanskega števila delovnih ur, korigiranega glede na sodila za posamezno področje dela na SID banki, in da stroškov ne ločuje na stroške izvajanja in stroške upravljanja PIO.

⁴¹⁷ V skladu s pogodbo o izvajanju ZJShemRS in z uredbo o izvajanju ZJShemRS je SID banka upravičena do četrletnega nadomestila v višini 0,05 odstotka od glavnice posameznega kredita, zavarovanega z jamstvom države. V skladu z ZJShemRS poleg provizije banka plača na podračun proračuna Republike Slovenije tudi četrletno nadomestilo za stroške priprave in vodenja jamstva v višini 0,05 odstotka od višine glavnice posameznega kredita, za katerega je bilo dano jamstvo. V skladu z uredbo o izvajanju ZJShemRS SID banka pošlje banki račun (skupaj s pogodbo o jamstvu in obvestilom o potrditvi seznama kreditov) za plačilo provizije in nadomestila.

⁴¹⁸ V skladu s pogodbo o izvajanju ZJShemFO, z uredbo o izvajanju ZJShemFO in Navodilom o izvajanju ZJShemFO je SID banka upravičena do nadomestila v višini 0,2 odstotka od glavnice posameznega kredita, zavarovanega z jamstvom države.

provizije za izvajanje jamstvenih shem lahko ostanejo nespremenjene, če se upravljavška provizija za PIO zniža z 1 odstotka na 0,67 odstotka;

- od SID banke ni pridobilo analitičnih evidenc stroškov storitev po stroškovnih nosilcih za leto 2010 in listin, na podlagi katerih bi lahko ugotovilo, ali je SID banka v breme stroškovnega nosilca 200 – Stroški za državni račun upravičeno vključila vse neposredne stroške, ker za del teh stroškov, v skupnem znesku 4.717 evrov (povezava s točko 2.3.8.e tega poročila), ni razvidno, da so nastali le zaradi izvajanja poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije;
- ni upoštevalo, da so vsako leto več kot 60 odstotkov vseh stroškov za izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije predstavljali stroški dela, na kar je vplivala visoka raven plač v SID banki (povprečna plača v SID banki je bila že leta 2008 najvišja med 14 bankami na slovenskem trgu)⁴¹⁹, in da od SID banke do konca leta 2011 ni pridobilo nobenih pojasnil o razlogih za neizvajanje priporočil, ki jih je SID banki podala Agencija za upravljanje kapitalskih naložb⁴²⁰ (v nadaljevanju: AUKN) in so se nanašala tudi na optimizacijo stroškov dela v letu 2011.

Pojasnilo SID banke

Delež 60 odstotkov stroškov dela v vseh stroških ni visok in je nižji kot v primerljivih dejavnostih (na primer slovenske zavarovalnice in banke). Večji delež stroškov dela je tudi posledica nizkih stroškov storitev in amortizacije. SID banka je v primerjavi z drugimi podobnimi institucijami in slovenskimi bankami stroškovno daleč najbolj učinkovita, konec leta 2011 je znašal kazalnik CIR (razmerje med operativnimi stroški in celotnimi prihodki) za slovenski bančni sistem 53,7 odstotka, v SID banki pa le 13,1 odstotka. SID banka je v letu 2011 pri izplačilu regresa za letni dopust v celoti upoštevala določila Kolektivne pogodbe dejavnosti bančništva Slovenije in ostale predpise. Ocena AUKN v Letnem poročilu za leto 2011 izhaja iz podatkov, ki jih je 18. 4. 2012 posredovala SID banka, vendar AUKN ni upoštevala oziroma v poročilo vključila nekaterih pojasnil SID banke o razlogih za odstopanje: glede transparentnosti postopkov sklepanja poslov je SID banka navedla, da je sistem, ki omogoča transparentno, ekonomično in konkurenčno sklepanje poslov nabave, vzpostavljen z internimi akti, kriteriji in nameni sponzoriranja in donacij pa so dodatno opredeljeni s Strategijo komuniciranja; donatorstva ali sponzorstva bo SID banka objavljala na letni ravni, če bo njihov skupni znesek presegel 20.000 evrov; javno objavljanje izbranih ponudnikov blaga in storitev, vrste in vrednosti takšnih poslov se ne izvaja, ker se pogodbe s partnerji obravnavajo kot poslovna skrivnost in lahko tudi odvrne ponudnike od ponujanja posebno ugodnih cen za banko. Glede optimizacije stroškov dela v letih 2011 in 2012 SID banka ne objavlja podatkov o drugih vrstah izplačil, saj so določena s kolektivno pogodbo, objavljeno na spletni strani SID banke; to priporočilo je bilo prejeto šele novembra 2011 in spremembe za nazaj niso bile mogoče. Priporočilo AUKN glede plačila zunanjim članom komisij nadzornega sveta in drugim zunanjim strokovnjakom, s katerimi pri svojem delu sodeluje NS SID banke, je bilo sprejeto decembra 2011 in je bilo realizirano v letu 2012.

⁴¹⁹ Uprava SID banke se je s tem podatkom seznanila na seji 20. 1. 2009 v dokumentu Analiza plač in primerjava s slovenskimi bankami. Iz te analize je razvidno, da so razlogi za visoko povprečno plačo, ker je imela SID banka najnižji delež zaposlenih z izobrazbo do V. stopnje oziroma najvišji delež zaposlenih z izobrazbo VI. stopnje do IX. stopnje, in da SID banka ne posluje s prebivalstvom. V letu 2011 je bila višina plač v SID banki določena na podlagi Kolektivne pogodbo za bančništvo, ki je veljala od 1. 1. 2011. SID banka je na tej podlagi v aprilu 2011 izplačala regres v višini 75 odstotkov povprečne bruto izplačane plače zadnjih treh mesecev na zaposlenega pri SID banki, ki je znašala 3.046 evrov.

⁴²⁰ AUKN je v Letnem poročilu za leto 2011 (maj 2012) zapisala oceno, da SID banka odstopa od naslednjih priporočil AUKN: transparentnost postopkov sklepanja poslov, ki se nanašajo na izdatke SID banke (naročilo blaga in storitev, donatorstvo in sponzorstvo), optimizacija stroškov dela v letih 2011 in 2012 in plačila zunanjim članom komisij NS SID banke in drugim zunanjim strokovnjakom, s katerimi sodeluje NS SID banke.

2.3.10.4.f Stroškovni nosilci so bili opredeljeni s pravilniki o računovodstvu SID banke iz let 2007, 2008 in 2010⁴²¹, ki podrobneje opredeljujejo posebnosti evidentiranja poslovnih dogodkov v SID banki glede na zahteve ZZFMGP, in sicer ločeno evidentiranje in vodenje podatkov glavne knjige v štirih poslovnih enotah. V prilogah pravilnikov o računovodstvu iz leta 2008 in iz leta 2010 so sezname stroškovnih nosilcev, ki vključujejo tudi posle, ki jih SID banka izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije. Uprava SID banke je v letu 2009 sprejela sklep o določitvi novih stroškovnih nosilcev za izvajanje jamstvenih shem za pravne in fizične osebe ter v letu 2010 za izvajanje jamstvene sheme po ZPFIGD.

Pojasnilo SID banke

Iz baze evidence dela je treba odstraniti dejavnosti, ki niso več relevantne, zaradi veliko postavk pri vpisu ur je preglednost manjša, večja pa je tudi možnost napak pri vnosu ur. Tudi s tehničnega in informacijskega vidika jo je treba prenoviti, ureditev evidence dela je vključena v letni operativni plan SID banke in predvidena do konca leta 2012.

Ministrstvo za finance pri izvajanju nadzora nad poslovanjem SID banke v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni ugotovilo, da za nekatere aktivnosti SID banka ni vzpostavila stroškovnih nosilcev in evidentiranja porabljenih delovnih ur ni izvajala ustrezno. Stroški dela po stroškovnih nosilcih zato niso bili razporejeni v skladu z aktivnostmi in sodila za razporejanje posrednih stroškov niso zagotavljala, da bi bila posameznemu stroškovnemu nosilcu pripisana ustrezen znesek neposrednih stroškov dela in ustrezen delež posrednih stroškov. Ne glede na to, da za nekatere aktivnosti SID banka ni imela sklenjene pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij z Ministrstvom za finance, bi morala s sklepom uprave določiti stroškovne nosilce za izvajanje dejavnosti po 86.a členu ZJF in po ZVO-1C in dopolniti pravilnik o računovodstvu.

Od leta 2008 do novembra 2011 (ko so potekala pogajanja s SID banko glede višine provizij), Ministrstvo za finance ni nadziralo izvajanja določil v ZPFOLERD za dejavnosti, ki jih SID banka izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije, ker o tem ni pridobivalo podatkov od SID banke. S tem Ministrstvo za finance ni ravnalo v skladu z določili četrtega odstavka 14. člena ZPFOLERD, na podlagi katerega je pristojno za nadzor nad izvajanjem določb 8. člena ZPFOLERD, ki ureja vodenje poslovnih knjig izvajalcev s pravico in pooblastilom.

2.3.10.5 Poročila vladi na podlagi določil ZZFMGP in ZSIRB

2.3.10.5.a SID banka je v poročilih o poslovanju na področjih, ki so predmet urejanja ZZFMGP, za leta 2008, 2009, 2010 in 2011 ugotovila, da je bilo njeno poslovanje uspešno, skladno z določili ZZFMGP in z usmeritvami Komisije za pospeševanje mednarodne menjave. Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je na podlagi določil prvega odstavka 14. člena ZZFMGP podala naslednja mnenja k poročilom SID banke:

- za leto 2008: je bila politika SID banke glede spremljanja slovenskega gospodarstva primerna in da bo treba proučiti možnosti povečanja obstoječih varnostnih rezerv;
- za leto 2009: SID banka je uspela zadržati pozitivni trend v rezultatu poslovanja na področju zavarovanj, doseženi so bili nekateri cilji (geografska razpršenost tveganj, nižja prevzeta tveganja), stanje varnostnih rezerv bo zadostovalo, sprememba PIO je vplivala na porast povpraševanja, financiranje poslovanja mednarodne trgovine in investicij je potekalo v skladu z ZSIRB;

⁴²¹ Pravilniki o računovodstvu z dne 19. 11. 2007, 22. 12. 2008 in 13. 12. 2010.

- za leto 2010: SID banka je nadaljevala vlogo pri spodbujanju podjetniškega razvoja, povečevanju konkurenčnosti, podpori internacionalizaciji gospodarstva in spodbujanju naložb v tujini; ter trenutne varnostne rezerve so zadostne;
- za leto 2011: treba je nadaljevati z uradno podporo izvoznih poslov na tradicionalnih trgih slovenskih izvoznikov in investitorjev skladno s povpraševanjem gospodarstva in navkljub povečevanju izpostavljenosti, saj sprejete proračunske omejitve to omogočajo; raven varnostnih rezerv je zadostna, povečanje se bo predlagalo državi v skladu z morebitnim nastankom večjega obsega škod oziroma povečanim obsegom zavarovanj.

2.3.10.5.b SID banka v vsakoletnih poročilih o izvajanju ZZFMGP ni predstavila kriterijev za ocenjevanje uspešnosti, ni predstavila načrtovanega obsega poslov iz letnih načrtov SID banke in iz strateških usmeritev v akcijskih strategijah (povezava s točko 2.2.1 tega poročila) na področju izvajanja poslov po določenih ZZFMGP. Trende in prihodnost nemarketabilnih zavarovanj je SID banka predstavila v poročilu za leto 2011, kjer je predstavila gibanja mednarodne trgovine na podlagi napovedi Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj in usmeritve v spremljanje povpraševanja na trgu in trendov na področju uradno podprtih izvoznih kreditov⁴²².

Komisija za pospeševanje mednarodne menjave je v mnenju k vsem letnim poročilom podala zaključek, da je bilo poslovanje SID banke uspešno, upravljanje s sredstvi varnostnih rezerv je bilo uspešno in transparentno, poslovanje SID banke je bilo v skladu z ZZFMGP, sklenjeno pogodbo z Ministrstvom za finance ter v skladu z njenimi odločitvami in usmeritvami. Komisija za pospeševanje mednarodne menjave svojih mnenj ni ustrezno utemeljila, ker:

- je besedilo mnenja predhodno pripravila SID banka in Komisija za pospeševanje mednarodne menjave k predlaganemu besedilu ni nikoli podala pripomb ali dopolnitev;
- se je na vsaki seji le seznanjala z informacijo o zavarovanju za račun države v obdobju poročanja na podlagi poročil in ustnih pojasnil, ki jih je SID banka predhodno že posredovala na Ministrstvo za finance; nikoli ni predlagala, naj SID banka informacije dopolni ali naj poda dodatne obrazložitve⁴²³;
- ni obravnavala podatkov o prihodkih in odhodkih pri izvajanju poslov po ZZFMGP, ker je od SID banke pridobila le podatke iz poslovnega izida zavarovanja pred nemarketabilnimi riziki (iz računa varnostnih rezerv)⁴²⁴;
- se je o pokritosti izvoza z zavarovanji celotne Skupine SID banke seznanjala le enkrat letno;
- ni obravnavala doseganja ciljev SID banke iz sprejetega proračuna Republike Slovenije in se ni seznanjala z izvajanjem ciljev, določenih v operativnih in letnih načrtih, povezanih z izvajanjem ZZFMGP.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Vlada odloča na podlagi pripravljenih vladnih gradiv, ki jih pripravijo pristojna ministrstva, v tem primeru Ministrstvo za finance. Ministrstvo za finance, Direktorat za javno premoženje vsako poročilo posreduje vsem direktoratom na Ministrstvu

⁴²² Področje zavarovanja se bo po napovedih SID banke usmerjalo v razvoj novih produktov in opravljanje storitev iz dodatnih pooblastil države za izvedbo protikriznih ukrepov. Najpomembnejši cilj, ki ga bo zasledovala SID banka, bo kakovostno in strokovno opravljanje pooblastil po ZZFMGP ter po ostalih na novo sprejetih zakonih v okviru reševanja finančne krize ter zaščita pravic in interesov države.

⁴²³ Podatke o obsegu na novo sklenjenih poslov po vrstah v obravnavanem obdobju, doseganju ciljev in o razlogih glede odstopanja od ciljev, aktivnostih za izvajanje PIO in drugo.

⁴²⁴ Več o tem v prilogi 6.

za finance, če ne prejme pripomb, se šteje, da posamežen direktorat ne nasprotuje vsebini, podani v poročilu SID banke. Če ni strokovnih pripomb, o katerih bi odločali na seji vlade, tudi vlada ne more SID banki posredovati usmeritev, ki se nanašajo na obravnavano poročilo SID banke.

Vlada je vsako leto sprejela poročilo SID banke o izvajanju določil ZZFMGP, vendar SID banki ni podala nobenih usmeritev.

2.3.10.5.c O izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije je SID banka poročala v vsakoletnih poročilih o izvajanju javnih pooblastil. Iz poročil za leta 2008, 2009, 2010 in 2011 je razvidno, da je SID banka uspešno opravila svojo vlogo in krizo dočakala pravočasno pripravljena, dokapitalizirana in z ustreznimi jamstvi Republike Slovenije. Po oceni SID banke je bilo izvajanje pooblastil ustrezno in v skladu z zakoni, poslovanje pa zelo uspešno. Iz vseh poročil SID banke o izvrševanju javnih pooblastil⁴²⁵ je razvidna enaka ocena SID banke: da so bili na vseh področjih delovanja doseženi zastavljeni strateški cilji, nekateri so bili celo preseženi, slovenskemu gospodarstvu je SID banka namenila vrsto kreditnih linij za izvozno financiranje, raziskave in razvoj, varovanje okolja in energetska učinkovitost ter za financiranje občin in infrastrukture. Kljub dani oceni v poročilih niso razvidni strateški cilji ali drugi cilji, ki jih je pri tej oceni upoštevala SID banka, zato ocena ni bila ustrezno utemeljena. V poročila o izvrševanju javnih pooblastil ni vključila drugih podatkov, povezanih z izvajanjem poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, zato vladi ni nudila ustreznih podlag za oceno uspešnosti in učinkovitosti izvajanja poslov SID banke. Poročila o izvrševanju javnih pooblastil niso vsebovala naslednjih podatkov:

- v letih 2008, 2009 in 2010 poročila niso vsebovala podatkov o prihodkih in odhodkih izvajanja posameznih poslov v imenu in za račun Republike Slovenije in v kolikšnem obsegu so stroški za izvajanje teh poslov presegali prejeta nadomestila in provizijo (povezava s točko 2.2.1 tega poročila);
- o zagotavljanju ustrezne kombinacije varnosti, donosnosti in likvidnosti sredstev varnostnih rezerv in sredstev rezerv PIO in o uspešnosti izvajanja politike upravljanja s temi sredstvi;
- o porabi sredstev, dodeljenih SID banki iz proračuna Republike Slovenije, za izvajanje PIO;
- o vrednostih vseh prejetih upravljalških provizij in enkratnih nadomestil za izvajanje PIO;
- o spremljanju namenske porabe sredstev kreditov, zavarovanih na podlagi določil ZZFMGP;
- o tem, da je MOP že v letu 2010 SID banko seznanilo s podatkom, da izpolnitev primanjkljaja v Operativnem programu zmanjševanja emisij toplogrednih plinov ni več problem, zato se ne mudi z aktivnostmi za izvajanje ZVO-1 in je predlagana zagotovitev sredstev v proračunu Republike Slovenije za leto 2011 v znesku 10.000.000 evrov za začetek izvajanja aktivnosti SID banke, povezanih z ZVO-1.

Vlada je vsako leto sprejela sklep, da se je seznanila s poročilom o izvrševanju javnih pooblastil na podlagi ZSIRB, vendar SID banki ni dala nobenih usmeritev.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj podrobneje prouči vsakoletno poročilo SID banke o izvrševanju javnih pooblastil na podlagi določil ZSIRB v delu, ki se nanaša na izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, in SID banki posreduje ustrezne usmeritve.

⁴²⁵ Povzetek podatkov iz poročil o izvajanju javnih pooblastil na podlagi določil ZSIRB je v prilogi 11.

2.3.10.5.d ZZFMGP in ZSIRB ne urejata odgovornosti SID banke pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije. Vlada v obdobju od leta 2008 do konca leta 2011 ni sprejela odločitve, naj Ministrstvo za finance pripravi predloga sprememb ZZFMGP in ZSIRB, v katerih bi bile določene odgovornosti SID banke za izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije in sankcije v primeru kršitev.

2.3.10.6 Poročanje o doseženih ciljih proračuna Republike Slovenije

Na podlagi podatkov iz gradiv za vlado ocenjujemo, da Ministrstvo za finance vladi ni posredovalo ustreznih podatkov o doseganju ciljev, določenih v sprejetem proračunu za leta 2008, 2009 in 2010, ki so se nanašali na izvajanje poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije. Ministrstvo za finance ni pridobilo vseh ustreznih podlag za pripravo gradiva za vlado, ker je v predlog poročila za vlado o doseženih ciljih zaključnega računa Republike Slovenije v celoti vključilo besedilo, ki mu ga je posredovala SID banka, in ni preverilo resničnosti in popolnosti navedb ter ni podalo ocene o uspešnosti doseganja proračunskih ciljev:

- v predlog poročila o doseženih ciljih in rezultatih zaključnega računa proračuna za leto 2008 je v celoti vključilo besedilo, ki mu ga je za ta namen 10. 3. 2009 posredovala SID banka⁴²⁶; poročilo je bilo pomanjkljivo, saj ni vsebovalo podatkov o vrednosti slovenskega izvoza v letu 2008, o znižanju obsega srednjeročnih zavarovanj za 54 odstotkov⁴²⁷ v letu 2008 glede na predhodno leto in o tem, da se dolgoročna zavarovanja niso izvajala; o PIO ni bilo razkrito, da se ni izvajal, kljub temu da je SID banka za ta namen pridobila sredstva iz proračuna v znesku 1.230.000 evrov, razvidno je le, da SID banka pričakuje večji obseg dela, večje stroške poslovanja in bo treba zagotoviti višjo provizijo;
- v predlog poročila o doseženih ciljih in rezultatih zaključnega računa proračuna za leto 2009 je v celoti vključilo besedilo (dopolnitve k osnutku besedila), ki ga je 23. 2. 2010 pripravila SID banka⁴²⁸; iz poročila niso razvidni podatki:
 - o izplačanih nadomestilih SID banki za izvajanje obeh jamstvenih shem v skupnem znesku 81.000 evrov in o upravljavski proviziji za PIO v znesku 55.000 evrov, kar je skupaj 136.000 evrov in ne 103.062 evrov, kot izhaja iz poročila;
 - SID banka ni realizirala nobenih izplačil od izravnave obresti iz PIO, čeprav je pridobila sredstva iz proračuna v znesku 500.000 evrov za ta namen in so sredstva rezerv PIO na dan 31. 12. 2009 znašala 7.585.000 evrov in
 - SID banka je določen čas izvajala aktivnosti po določilih 86.a člena ZJF in na tej podlagi 26. 2. 2009 posredovala Ministrstvu za finance poročilo o opravljenih aktivnostih; 16. 12. 2009 je SID banka na podlagi sklenjene pogodbe o ureditvi razmerij izdala račun Ministrstvu za finance v znesku 28.989 evrov⁴²⁹;

⁴²⁶ Poročilo o izvajanju ZZFMGP je Ministrstvo za finance od SID banke pridobilo šele 22. 5. 2009, vlada se je s tem poročilom seznanila 23. 7. 2009.

⁴²⁷ SID banka je navedla, da je razlog v novi politiki zavarovanja, ki je omejila odprte možnosti zavarovanja izvoznih poslov v tujini in vpliv razvoja bančnih sistemov na nekaterih tradicionalnih slovenskih izvoznih trgih.

⁴²⁸ Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil za leto 2009 in poročilo o izvajanju ZZFMGP je SID banka posredovala Ministrstvu za finance 31. 5. 2010.

⁴²⁹ Znesek vključuje obračunani 20-odstotni DDV.

- v predlog poročila o doseženih ciljih in rezultatih zaključnega računa proračuna za leto 2010 je v celoti vključilo besedilo, ki ga je 3. 3. 2011 pripravila SID banka⁴³⁰; iz poročila niso razvidni podatki o tem:
 - ali je delež realizacije slovenskega izvoza, ki je bil zavarovan, presegel načrtovani delež, kar je bil kazalnik za merjenje uspešnosti izvajanja podprograma v finančnem načrtu Ministrstva za finance;
 - kakšen je bil obseg kreditov pred in po uveljavitvi jamstvene sheme, kar je bil kazalnik za merjenje uspešnosti izvajanja jamstvenih shem;
 - da so na dan 31. 12. 2010 znašala sredstva rezerv PIO 7.732.000 evrov in da je SID banka v letu 2010 izplačala skupaj 54.374 evrov za obrestne zamenjave iz PIO (ker je bil realiziran le en posel), kar je predstavljalo 0,72 odstotka porabe vseh sredstev rezerv PIO po stanju na dan 31. 12. 2009;
 - da so stroški za storitve, ki jih je na podlagi 86.a člena ZJF izvajala SID banka, znašali 28.989 evrov⁴³¹, ker je bil v letu 2010 plačan račun, ki ga je SID banka izdala Ministrstvu za finance, in
 - da je Ministrstvo za finance SID banki izplačalo provizije za izvajanje jamstvenih shem za pravne osebe in za fizične osebe v skupnem znesku 528.000 evrov (in ne 649.766 evrov, kot izhaja iz poročila), kar je predstavljalo 30 odstotkov načrtovanega zneska 1.740.000 evrov.

2.3.11 Poročanje in nadzor nad izvajanjem jamstvenih shem in dodelitvijo poroštev

Preverili smo, ali je:

- vlada redno pridobila popolne podatke o izvajanju protikriznih ukrepov v delu, ki so se nanašali na jamstvene sheme in dodelitve poroštev, ter na tej podlagi sprejela odločitve in SID banki posredovala usmeritve;
- Ministrstvo za finance izvajalo nadzor nad SID banko in
- SID banka spremljala in nadzirala banke pri izvajanju aktivnosti, ki so povezane z jamstveno shemo in dodelitvijo poroštev za pravne osebe.

⁴³⁰ Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil za leto 2010 in poročilo o izvajanju ZZFMGP je SID banka posredovala Ministrstvu za finance 31. 5. 2011.

⁴³¹ Odredba za plačilo računa je bila izdana 24. 12. 2009. Račun je bil plačan s proračunske postavke 5447 – Provizija SID.

2.3.11.1 Poročanje o izvajanju jamstvenih shem in o dodelitvi poroštev

2.3.11.1.a 19. 2. 2009 se je vlada seznanila z informacijo o protikriznih ukrepih⁴³² in zadolžila ministrstva in vladne službe, da o izvajanju sprejetih ukrepov in aktivnostih sproti obveščajo Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje. Vlada se je seznanjala z naslednjimi aktivnostmi Ministrstva za finance⁴³³:

- dne 13. 5. 2009, da je Ministrstvo za finance aktivno sodelovalo pri pripravi ZJShemRS in uredbe o izvajanju ZJShemRS;
- dne 21. 5. 2009 s pregledom izvajanja protikriznih ukrepov in s predstavitvijo sprejetih zakonov z namenom izvajanja ukrepov in
- septembra 2010 z zbirnim pregledom izvajanja vladnih protikriznih ukrepov, ki so ga pripravila vsa ministrstva; Ministrstvo za finance je pri tem predlagalo spremembe predpisov, ki urejajo jamstveno shemo in poročstva za financiranje investicij gospodarskih družb; čeprav bi morala biti v zbirnem pregledu podana tudi ocena učinkov, je razviden zgolj podatek o tem, da je SID banka izvedla avkcije za dodelitev jamstev⁴³⁴.

Z aktivnostmi SID banke pri izvajanju protikriznih ukrepov se je vlada seznanjala na podlagi poročil SID banke o izvajanju javnih pooblastil, ki jih vsako leto posreduje vladi na podlagi prvega odstavka 17. člena ZSIRB (povezava s točko 2.2.3 tega poročila). Poročila so bila pomanjkljiva, ker niso vsebovala popolnih podatkov o izvedenih aktivnostih niti podatkov o doseženih učinkih. Iz poročil niso bili razvidni podatki o:

- doseganju ciljev protikriznih ukrepov, saj jih SID banka ni določila niti v letnih načrtih niti v akcijskih strategijah⁴³⁵; ne glede na to je v letih 2009 in 2010 ocenila, da je izvajala protikrizne ukrepe, odigrala pomembno vlogo v okviru proticikličnih aktivnosti in kljub kriznim dogajanjem poslovala uspešno in prispevala veliko dodano vrednost za slovensko gospodarstvo;

Pojasnilo SID banke

Poročilo o izpolnjevanju ciljev zakona za vlado pripravi predlagatelj zakona (Ministrstvo za finance), ki posreduje zahtevo agentu oziroma izvajalcu zakona (SID banka). SID banka poziva Ministrstva za finance ni prejela. SID banka je sodelovala pri pripravi ZPFIGD, ZPFIGD-A in ZPFIGD-B, vendar njenih predlogov v večji meri Ministrstvo za finance ni upoštevalo. SID banka je Ministrstvu za finance večkrat pisno posredovala predloge izboljšav ZPFIGD, ga seznanjala glede prejetih vlog in porabljene kvote ter predlagala spremembe ZPFIGD.

- izterjavi terjatev za unovčena jamstva in vračilih neupravičenih unovčitev jamstev za pravne osebe na podlagi ZJShemRS (povezava s točko 2.3.4.3 tega poročila);

⁴³² O sprejemu sprememb in dopolnitev ZJF in o sprejemu Uredbe o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu ZJF.

⁴³³ Vlada je v obdobju november 2008–avgust 2009 pristopila k Programu reform za izvajanje Lizbonske strategije za obdobje 2008–2010. Na tej podlagi se je oktobra 2009 seznanila s poročilom o izvajanju Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji v letu 2009, v katerem je bila predstavljena vsebina protikriznih ukrepov, ki jih izvaja SID banka za izboljšanje likvidnosti bančnega sistema (jamstvena shema bankam, dokapitalizacija SID banke in jamstvena shema za podjetja), lažji dostop do finančnih sredstev (kreditna linija SID banka – Evropska investicijska banka) za podjetja in oživitvev povpraševanja (jamstvena shema za fizične osebe).

⁴³⁴ 14 avkcij, na katerih je odobrila za skupaj 284.000.000 evrov državnih jamstev za podjetja, in štiri avkcije, na katerih je odobrila državna jamstva za kreditne obveznosti fizičnih oseb za skupaj 17.000.000 evrov.

⁴³⁵ Podrobneje o ciljih in načrtovanih vrednostih v letnih načrtih in akcijskih strategijah v prilogi 2 ter točkah 2.2.1, 2.2.2 in 2.2.3 tega poročila.

- sklenjenih negativnih aneksih SID banke k pogodbam o jamstvu s poslovnimi bankami za pravne in fizične osebe, zaradi katerih je bila za 16 odstotkov manjša porabljena kvota jamstev pri pravnih osebah in za 77 odstotkov manjša porabljena kvota jamstev pri fizičnih osebah (povezava s točkama 2.3.4.1 in 2.3.4.2 tega poročila), in
- aktivnostih SID banke pri izvajanju nadzora poslovnih bank pri izvajanju jamstvenih shem (povezava s točko 2.3.11.2 tega poročila).

O učinkih protikriznih ukrepov se je vlada seznanjala na podlagi naslednjih poročil:

- dne 19. 1. 2010 je Ministrstvo za finance v poročilu za vlado podalo oceno izvajanja jamstvenih shem, čeprav kriteriji niso bili določeni in izvajanje jamstvenih shem še ni bilo zaključeno; iz ocene izhaja:
 - da je jamstvena shema za podjetja uspešen instrument obvladovanja svetovne finančne krize, zato je bilo glede na porabljeno kvoto pričakovati, da bo do konca leta 2010 večji del zakonsko določene kvote porabljen in protikrizni ukrep izveden; večina podjetij je potrebovala nov kapital in ne le podaljševanja obstoječih obveznosti;
 - podatek o izkoriščenosti jamstvene kvote za fizične osebe: da je pretežni del kreditov najet za nakupe ali adaptacije stanovanj; ocenjeno je bilo, da interes kreditojemalcev za pridobitev državnega jamstva ni velik; eden od razlogov naj bi bil, da banke že stimulirajo stanovanjske kredite s svojimi lastnimi programi, drugi razlog je, da so krediti z jamstvom države enako dragi ali (zaradi provizije) celo dražji od obstoječih bančnih kreditov; število danih kreditov brezposelnim osebam je manjše zaradi negotovosti posameznikov glede njihovega prihodnjega materialnega stanja in sposobnosti vračanja kreditov;
- Ministrstvo za finance je 7. 4. 2011 na podlagi dopisa Evropske komisije⁴³⁶ pozvalo SID banko, naj posreduje informacije o učinkih ZJShemRS in ZJShemFO z vidika ciljev in namenov, za katere sta bila zakona sprejeta, ter ob tem navede kazalnike, s katerimi je merila učinkovitost in uspešnost izvajanja jamstvenih shem; iz informacij SID banke (predložene 5. 5. 2011) je razvidno, da je ukrep najbolj pomagal podjetjem, ki so se v času pridobitve kredita uvrščala v bonitetni razred B (po številu jih je bilo več kot polovica, glede na delež od celotne vrednosti je bilo največ, 42 odstotkov, kreditov odobrenih kreditojemalcem bonitetnega razreda A); skoraj polovica kreditov je bila odobrena podjetjem predelovalne dejavnosti in dejavnosti gradbeništva; krediti so najbolj zadovoljili potrebo podjetij po financiranju obratnih sredstev in manj kot 12 odstotkov je bilo namenjenih financiranju investicij; do 31. 12. 2010 je bilo bankam izplačano 12 zahtevkov za unovčitve (za devet podjetij), kar je 1,2 odstotka odobrenih kreditov; vsi krediti, za katere so bila izplačana jamstva, so bili namenjeni za obratna sredstva, največ podjetij je pripadalo dejavnosti gradbeništva;

Pojasnilo Ministrstva za finance

Iz podatkov v poročilih SID banke ni mogoče ugotoviti, ali so bili ukrepi učinkoviti, saj temeljijo le na statističnih podatkih. Podatke bi bilo smiselno pridobiti od Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Ministrstvo za finance bo proučilo možnosti, kako bi se učinke izvajanja protikriznih ukrepov dalo analizirati. Za spremljanje učinkov dokapitalizacije SID banke je pristojno Ministrstvo za gospodarstvo, razvoj in tehnologijo. Veliko dela bi bilo z ugotavljanjem in merjenjem teh učinkov, ker merila niso znana, takšnega merjenja ni bilo.

⁴³⁶ Evropska komisija je 25. 3. 2011 pozvala vse države članice, da pripravijo ocene o dosegu ciljev v finančnem in realnem gospodarstvu.

Pojasnilo SID banke

Ocen uspešnosti izvajanja jamstvenih shem SID banka ni posebej pripravljala. Nikoli ne bi mogla oceniti, kaj bi se zgodilo, če jamstvenih shem ne bi bilo. Glavni razlogi za slabo odzivanje na jamstveno shemo so bili, da je bila jamstvena shema preveč zapletena in predraga, banke so bile nezadovoljne, ker ni bilo ponujeno 80-odstotno poročstvo države. Instrument jamstvenih shem je bil v tistem času primeren za dva segmenta podjetij (podjetja s potencialom in top podjetja), za slaba podjetja pa ne.

- dne 26. 1. 2012 je Ministrstvo za finance posredovalo vladi poročilo, ki je vsebovalo podatke o izvajanju jamstvenih shem za celotno obdobje do 30. 6. 2011, brez ocene učinkov izvajanja jamstvenih shem;
- oceno o uspešnosti oziroma učinkovitosti⁴³⁷ (na podlagi ciljev v ZJShemRS) izvajanja jamstvene sheme za pravne osebe⁴³⁸ je avgusta 2011 Ministrstvo za finance podalo v Trinajstem poročilu o dodeljenih državnih pomočeh (za leta 2008, 2009 in 2010), v katerem je za leto 2009 navedlo oceno učinkovito (ocena 2) in za leto 2010 oceno uspešno (ocena 4); Ministrstvo za finance je ocenilo, da sta bila dosežena cilja zakona glede lažje pridobitve likvidnih sredstev za financiranje vlaganj v investicije in v obratna sredstva ter namen zakona glede izboljšanja likvidnosti gospodarstva. V Štirinajstem poročilu o dodeljenih državnih pomočeh za leta 2009, 2010 in 2011 (avgust 2012) je spremenilo oceno in za leto 2010 podalo oceno učinkovito (ocena 4) brez ocene uspešnosti; Ministrstvo za finance je navedlo, da je bilo največ sredstev od kreditov, zavarovanih z jamstvom Republike Slovenije, namenjenih za financiranje obratnih sredstev, kar pomeni, da je ukrep pripomogel k izboljšanju likvidnosti podjetij.

Vlada se je z izvajanjem protikriznih ukrepov zgolj seznanjala in ni pridobila ocene o učinkih izvajanja za vse jamstvene sheme po zaključku izvajanja. Od SID banke ni pridobila meril za ocenjevanje izvajanja jamstvenih shem in za izdajo poročev za pravne osebe na podlagi ZPFIGD in ni ugotovila, da iz primerjave med podatki o prihodkih in odhodkih za izvajanje jamstvenih shem in o dodelitvi poročev pravnim osebam izhaja, da v nobenem letu provizija ni zadoščala za pokritje stroškov SID banke za njihovo izvajanje.

Pojasnilo SID banke

SID banka je Ministrstvo za finance seznanila, da provizija za izvajanje ZPFIGD ni in ne bo pokrila stroškov SID banke za izvajanje agenture. Razlog za negativno razliko med prihodki in odhodki pri izvajanju poslov za račun države je izven področja vpliva SID banke. SID banka ocenjuje, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, upravljala izdana poročstva za približno 0,2-odstotno provizijo oziroma stroški, kar je razmeroma nizko.

Primerjava podatkov o prihodkih in odhodkih izvajanja jamstvenih shem in dodeljevanja poročev za investicije je predstavljena v tabeli 39.

⁴³⁷ Iz poročila izhaja, da se dajalci državne pomoči lahko opredelijo za oceno tako, da njihovo uspešnost oziroma učinkovitost opredelijo z oceno 1 do 5, pri čemer ocena 1 pomeni neuspešno, 3 v skladu s pričakovanji in 5 zelo uspešno.

⁴³⁸ Ministrstvo za finance začasnega ukrepa državne pomoči – pozavarovanje rizikov na trgu zasebnih zavarovateljev ob trenutni finančni in gospodarski krizi ni ocenjevalo, ker iz Štirinajstega poročila o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji izhaja, da državne pomoči po tej shemi v letu 2010 niso bile podeljene.

Tabela 39: Prihodki in odhodki SID banke za izvajanje jamstvenih shem in izvajanje dodeljevanja poroštev za investicije

v tisoč evrih

Dejavnost	Leto								
	2009			2010			2011		
	Prihodki	Odhodki	Presežek/ primanjkljaj	Prihodki	Odhodki	Presežek/ primanjkljaj	Prihodki	Odhodki	Presežek/ primanjkljaj
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)	(8)	(9)	(10)=(8)-(9)
Jamstvena shema za pravne osebe	80	586	(506)	499	726	(227)	471	738	(667)
Jamstvena shema za fizične osebe	1	141	(140)	29	181	(152)	36	320	(284)
Poroštva za investicije	0	0	0	0	259	(259)	23	212	(189)

Viri: podatki SID banke in letno poročilo SID banke za leto 2011.

2.3.11.2 Nadzor nad izvajanjem jamstvene sheme za pravne in fizične osebe

2.3.11.2.1 Nadzor Ministrstva za finance

2.3.11.2.1.a Ministrstvo za finance je v letu 2009 pripravilo osnutek Protokola o izvajanju ZJShemRS, s katerim je opredelilo način sodelovanja s SID banko, postopke, ki naj bi jih izvajala SID banka, ter vsebino njenih poročil⁴³⁹. Ministrstvo za finance in SID banka tega protokola nista podpisala, saj sta po navedbah SID banke v njem predvidena širša vsebina in obseg podatkov, o katerih bi morala poročati SID banka, kot so ji bili na razpolago⁴⁴⁰. Z bankami so bila že usklajena razmerja, na novo opredeljeno poročanje pa bi po oceni SID banke zahtevalo spremembo dokumentacije za banke, ponovno potrditev Ministrstva za finance⁴⁴¹ in spremembo informacijskega sistema v SID banki za obdelavo poročil bank.

⁴³⁹ V uredbi o izvajanju ZJShemRS je določeno, da SID banka o izdanih, unovčenih in izterjanih jamstvih mesečno poroča Ministrstvu za finance z obrazci, ki jih izdela Ministrstvo za finance.

⁴⁴⁰ SID banka je Ministrstvu za finance poročala s štirimi vrstami poročil. Na podlagi Pogodbe o ureditvi razmerij po ZJShemRS bi morala SID banka o izdanih, unovčenih in izterjanih jamstvih mesečno poročati Ministrstvu za finance, po prejemu sklenjene pogodbe o jamstvu s posamezno banko naj bi poslala še originalni izvod računa, izdanega banki za plačilo provizije in nadomestila, potrjen seznam kreditov iz drugega odstavka 15. člena uredbe o izvajanju ZJShemRS (kot prilogo k pogodbi o jamstvu) in sklenjeno pogodbo o jamstvu z banko.

⁴⁴¹ V Pogodbi o ureditvi razmerij po ZJShemRS je določeno, da SID banka v sodelovanju z Ministrstvom za finance pripravi vso dokumentacijo za izvajanje storitev po tem zakonu in uredbi o izvajanju ZJShemRS in jo po pridobitvi soglasja Ministrstva za finance objavi na svoji spletni strani. SID banka je navedla, da je Ministrstvo za finance vsebino poročil potrdilo že v fazi nastajanja dokumentacije za banke, ki se objavi na spletni strani kot izvedbena dokumentacija.

Ministrstvo za finance je navedlo, da je navodila za izvajanje ZJShemRS posredovalo SID banki sproti in po potrebi in da je SID banka določena poročila pošiljala na Ministrstvo za finance in da naj bi pripravilo Navodilo za izvajanje ZJShemRS.

Računsko sodišče je v reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2009⁴⁴² ugotovilo, da Ministrstvo za finance ni preverilo, če SID banka zagotavlja nadzor pravilnosti izvajanja nekaterih določil uredbe o izvajanju ZJShemRS, in da ni izvajalo nadzora nad določbami 13.a člena ZJShemRS ter 20. člena ZJShemFO, ki določata omejitve pri poslovanju bank, ki pridobijo jamstveno kvoto⁴⁴³. Ministrstvo za finance ni ravnalo v skladu z 19. členom ZJShemFO, ker ni nadziralo, ali je SID banka preverjala namensko porabo kreditov, danih fizičnim osebam po tem zakonu⁴⁴⁴. Ministrstvo za finance tudi ni izvajalo nadzora, ali SID banka preverja namensko porabo kreditov na podlagi ZJShemRS, saj naj bi v skladu z uredbo o izvajanju ZJShemRS izvajala nadzor z izrednimi revizijami pri bankah, pri kreditojemalcih ali na druge načine.

V letu 2010 je Ministrstvo za finance izvajalo nadzor nad izvajanjem ZJShemRS in ZJShemFO s pridobivanjem mesečnih, četrletnih in letnih poročil SID banke⁴⁴⁵. Ministrstvo za finance je navedlo, da v letu 2010 ni preverjalo, ali ima SID banka vzpostavljene učinkovite kontrole, vendar pa je preverjalo zahteve v časovnih okvirih do izteka roka za izplačilo jamstva glede na razpoložljivo dokumentacijo in v primeru morebitnih nepravilnosti pozvalo SID banko, da zahtevke za unovčitev dopolni. Računsko sodišče je v reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2010⁴⁴⁶ ugotovilo, da Ministrstvo za finance ni izvajalo nadzora nad postopki oziroma notranjimi kontrolami SID banke, na podlagi katerih bi pridobilo zagotovilo, da postopki preprečujejo izdajanje oziroma unovčenje jamstev za obveznosti kreditojemalcev, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev poroštev. S tem je kršilo 19. člen ZJShemFO, ki določa, da nadzor nad izvajanjem zakona izvršuje Ministrstvo za finance. ZJShemRS ne ureja nadzora nad izvajanjem poroštev, vendar 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.

⁴⁴² *Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2009*, št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010.

⁴⁴³ 13.a člen ZJShemRS določa omejitve poslovanja bank, ki pridobijo jamstveno kvoto, pogodbe, sklenjene v nasprotju z določbami tega člena, pa so nične. V pogodbah, sklenjenih med SID banko in bankami po ZJShemFO, ni določila, po katerem bi se banke zavezale upoštevati omejitve pri poslovanju, ki jih določa 13.a člen ZJShemRS.

⁴⁴⁴ Iz poročil o kreditih in poročil o stanju kreditov, s katerimi je SID banka poročala Ministrstvu za finance, izhaja, da SID banki o namenu kredita ni bilo treba poročati.

⁴⁴⁵ Mesečna poročila: poročilo o jamstvenih pogodbah, poročilo o izdanih jamstvih Republike Slovenije po posameznih pogodbah o jamstvu, odpovedani in predčasno odplačani krediti in poročilo o izterjavi terjatev iz unovčenih jamstev. Enkrat letno (konec leta) poročilo o stanju kreditov, zavarovanih z jamstvom Republike Slovenije po ZJShemRS. V obdobju izdajanja jamstev po ZJShemFO je SID banka posredovala poročila o pogodbah o dodelitvi jamstvene kvote, kreditih, izdanih po posamezni pogodbi o jamstvu, nesklenjenih kreditih, izdanih po posameznih pogodbah o jamstvu. Četrletno je poročala o izterjavi terjatev iz unovčenih jamstev in enkrat letno je posredovala poročilo o stanju kreditov, zavarovanih z jamstvom Republike Slovenije. Vsa ostala poročila (o izkoriščenosti jamstvene kvote, predhodno poročanje o prejetih zahtevkih za unovčenje) je posredovala Ministrstvu za finance zaradi načrtovanja likvidnostnih sredstev proračuna.

⁴⁴⁶ *Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2010*, št. 320-18/2010/258 z dne 27. 9. 2011. Kljub ugotovitvam v *Revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2009* Ministrstvo za finance tudi v letu 2010 ni izvajalo nadzora nad izvajanjem 13.a člena ZJShemRS.

Pojasnilo SID banke

Če pri zahtevku za unovčitev SID banka ugotovi neskladje z zakonom, to sporoči banki, ki ima možnost umakniti kredit iz jamstvene sheme oziroma skleniti negativni aneks. Tudi če je negativni aneks podpisan, se zahtevku dodeli status zavrnjeno, to so bila navodila Ministrstva za finance. V zvezi z nadzorom, izrednimi revizijami ter ukrepi po ZJShemRS je imela SID banka veliko sestankov na Ministrstvu za finance, ki je SID banki dajala navodila glede ukrepov. Sklep je bil, da se s pogodbenimi kaznimi počaka do prve odločbe sodišča ali do konca leta 2012. Januarja 2013 je bila sprejeta nova odločitev Ministrstva za finance. Prve pogodbene kazni je SID banka izrekla, banke pa jih niso plačale in niso priznale, čeprav so se strinjale z ugotovitvami. SID banka je pričela z izterjavo oziroma je vložila tožbe, v letu 2013 je Ministrstvo za finance dalo navodilo, da se počaka do konca prvega polletja 2013 ali do sklepa sodišč.

Ministrstvo za finance je septembra 2011 v SID banki opravilo nadzor nad izvajanjem postopkov po ZJShemRS. Iz poročila o opravljenem nadzoru z dne 22. 11. 2011 so razvidne naslednje ugotovitve in priporočila SID banki:

- sistem notranjih kontrol, ki bi preprečil vključitev kreditnih pogodb, sklenjenih v nasprotju z določbami 6., 7., 8. in 10. člena ZJShemRS, v jamstveno shemo, v bankah ni učinkovito deloval⁴⁴⁷, zato so bila jamstva izdana tudi za kredite, ki niso bili usklajeni z določili ZJShemRS; SID banka je ob koncu leta 2010 izvedla naknadno kontrolo pregleda skladnosti vseh kreditnih pogodb, za katere jamstvo še ni bilo unovčeno⁴⁴⁸; Ministrstvo za finance je zaključilo, da ga mora SID banka sproti obveščati o ugotovitvah in izvedenih ukrepih;
- nadzor nad upoštevanjem omejitev iz prve alineje 8. člena ZJShemRS in nad namensko porabo kreditov je SID banka v letih 2009 in 2010 izvajala le prek poročil bank⁴⁴⁹, kar ni zadostno;

Pojasnilo SID banke

SID banka je na podlagi določil uredbe o izvajanju ZJShemRS nadzor nad namensko porabo izvrševala prek poročil bank in po potrebi z izrednimi revizijami. Če nadzor nad namensko porabo sredstev na podlagi določil uredbe o izvajanju ZJShemRS ne bi bil zadosten, bi bilo treba preveriti dejansko porabo vsake kreditne pogodbe. Potreba po izrednih revizijah se je pojavila šele kasneje.

Z nadzori pri bankah in kreditojemalcih je SID banka pričela v letu 2011, ko je začela z izvedbo poglobljenega monitoringa namenske porabe kreditov, za katere so bila jamstva že izplačana. Končno poročilo naj bi posredovala Ministrstvu za finance do konca leta 2011, z izvajanjem ukrepov pa naj bi začela že prej. Ministrstvo za finance je SID banki priporočilo, da pripravi oceno tveganja in na tej podlagi nadaljuje s postopki preveritve namenske porabe sredstev pri bankah in kreditojemalcih;

- kontrola skladnosti z določbami uredbe o izvajanju ZJShemRS, katerih kršitev vodi v pogodbeno kazen⁴⁵⁰, se v SID banki izvaja ob prejemu zahtevka za unovčenje jamstva ter v primeru prejema vloge

⁴⁴⁷ V fazi sklepanja kreditnih pogodb je bila preveritev izpolnjevanja pogojev za uvrstitev kredita v jamstveno kvoto prenesena na banke, SID banka je po sklenitvi jamstvenih pogodb izvajala kontrolo podatkov o sklenjenih kreditnih pogodbah na podlagi četrtnih poročil bank, posamezno kreditno pogodbo pa je lahko pridobila šele ob zahtevku banke za unovčitev jamstva.

⁴⁴⁸ Ugotovila je 21 primerov kršitev glede presejanja sredstev za plače in 42 primerov kršitev ustreznosti reprogramov, o čemer je obvestila banke in jim predlagala sklenitev negativnega aneksa k jamstveni pogodbi. V enem primeru je bilo ugotovljeno presejanje ročnosti kredita.

⁴⁴⁹ SID banka je z jamstveno pogodbo zavezala banke k četrtnemu poročanju o nadzoru nad namensko porabo kredita, v okviru česar banke navajajo, s kakšnimi dokazili razpolagajo.

⁴⁵⁰ Določbe 2. člena (novi krediti), 4. člena (ustrezno zavarovanje v primeru reprograma), 17. člena (bistvene določbe kreditne pogodbe) in 18. člena (izjave kreditojemalca) uredbe o izvajanju ZJShemRS.

za soglasje k spremembi kreditnih pogojev; septembra 2011 je SID banka dvema bankama izdala račune za plačilo pogodbene kazni in jih posredovala Ministrstvu za finance, ki je o poravnavi računov obveščalo SID banko; kreditni odbor SID banke je 12. 9. 2011 sklenil, da bo izveden postopen pregled vseh kreditnih pogodb glede nujnosti uveljavljanja pogodbениh kazni; Ministrstvo za finance je priporočilo dopolnitev priročnika SID banke ter zagotovitev ustrezne revizijske sledi o opravljeni kontroli;

- postopki unovčevanja jamstev so opisani v priročniku SID banke in v Navodilu o izvajanju jamstvene sheme, SID banka je za banke pripravila priporočeno obliko poziva za unovčenje jamstva; upravičenost poziva SID banka preverja s pomočjo dveh internih kontrolnih listov, evidenco unovčenih jamstev vodi v elektronski obliki; septembra 2011 je bila aplikacija dopolnjena z modulom za vodenje in spremljanje unovčenih jamstev, zato je Ministrstvo za finance ocenilo, da so bile pomanjkljivosti odpravljene in da je sistem notranjih kontrol ustrezno vzpostavljen;
- na področju izterjave unovčenih jamstev bi bilo treba dopolniti sistem notranjih kontrol, saj se je Državno pravobranilstvo, s katerim mora sodelovati SID banka, soočalo s težavami pri prijavljanju terjatev v insolventne postopke; to naj bi se deloma uredilo s spremembo uredbe o izvajanju ZJShemRS, sprejete decembra 2011, ki naj bi podrobneje uredila postopke oziroma roke za aktivnosti SID banke pri izterjavi; Ministrstvo za finance je SID banko posebej opozorilo na pomembnost izvajanja izterjave, nadzora in spremljanja in ji podalo zahteve glede dopolnitve evidence in takojšnjega obveščanja in posredovanja dokumentacije Ministrstvu za finance ter Državnemu pravobranilstvu; zahtevalo je dopolnitev Navodila o izvajanju jamstvene sheme; SID banka naj bi najmanj dvakrat letno pripravljala poročilo o stanju terjatev po dolžnikih ter uvedla redne postopke usklajevanja z Ministrstvom za finance.

Ministrstvo za finance do septembra 2011 ni izvajalo nobenega nadzora na SID banki in je šele po izvedenem nadzoru ugotovilo številne pomanjkljivosti in podalo priporočila SID banki. Ministrstvo za finance do nadzora ni ugotovilo, da obveznost poročanja SID banke in poslovnih bank v uredbi o izvajanju ZJShemRS ni bila urejena na način, ki bi mu omogočal ustrezno izvajanje nadzora; zato iz poročila o izvedenem nadzoru izhaja, naj bi se poročanje SID banke Ministrstvu za finance podrobneje uredilo konec leta 2011 s spremembo uredbe o izvajanju ZJShemRS.

2.3.11.2.1.b Komisija za nadzor javnih financ državnega zbora je 9. 11. 2010 pozvala vlado, naj pripravi celovito poročilo o izvajanju jamstvenih shem za pravne in fizične osebe. Ministrstvo za finance je pripravilo poročilo o izvajanju jamstvenih shem za obdobje do 30. 6. 2011, s katerim se je vlada seznanila 26. 1. 2012. Vlada Ministrstvu za finance in SID banki do konca leta 2011 ni posredovala nobenih usmeritev, ampak se je o izvajanju jamstvene sheme vsako leto le seznanjala v poročilih o izvrševanju javnih pooblastil SID banke.

Ukrepi Ministrstva za finance

- *Ministrstvo za finance je 6. 12. 2011 vladi predložilo predlog besedila spremembe uredbe o izvajanju ZJShemRS, ki jo je vlada sprejela 23. 12. 2011; s spremembo uredbe so podrobneje opredeljeni postopki in listine, ki jih mora SID banka posredovati Ministrstvu za finance pri unovčevanju jamstev, ter način obveščanja Ministrstva za finance, kadar so nad dolžniki uvedeni postopki zaradi insolventnosti ali likvidacije;*
- *po izvedenem nadzoru SID banka redno obvešča in posreduje na Ministrstvo za finance: ugotovitve in ukrepe po izvedenih monitoringih namenske porabe kreditor, kršitve kreditnih pogodb (ki jim sledi pogodbena kazen), kontrolne liste v prilogi k zahtevkom za unovčitev in informacije o postopkih izterjave; Ministrstvo za finance ob prejemu zahtevka za unovčitev preverja skladnost zahtevka z določili uredbe o izvajanju ZJShemRS;*

- septembra 2012 je bil med Ministrstvom za finance in SID banko sprejet dogovor, da se določi stalna praksa, kdaj SID banka posreduje Ministrstvu za finance vlogo za izdajo soglasja k spremembi kreditnih pogojev; v regresnih zahtevkah se vključi besedilo, da poslovne banke o izterjanih zneskih takoj ob plačilu obveščajo Ministrstvo za finance; Ministrstvo za finance sproti pridobiva od SID banke dokumentacijo o prijavi terjatev v insolventne postopke, SID banka trimesečno pripravlja poročilo o stanju terjatev po ZJShemRS.

Ukrep vlade

Skupščina SID banke je na predlog AUKN 5. 7. 2012 sprejela sklep o imenovanju zunanjega revizorja, ki bo ob redni reviziji SID banke za poslovno leto 2012 opravil revizijo postopkov in notranjih kontrol glede izvajanja ZJShemFO in ZPFIGD⁴⁵¹, da bo izdano zagotovilo, da postopki in notranje kontrole preprečujejo izdajanje in unovčevanje poroštev in jamstev za obveznosti kreditojemalcev, ki ne izpolnjujejo pogojev.

2.3.11.2.2 Aktivnosti SID banke pri izvajanju nadzora bank

V skladu z ZJShemRS SID banka izvaja nadzor nad namensko porabo kreditov, zavarovanih z jamstvom, na podlagi poročil bank ter spremlja, nadzoruje in skrbi za izvajanje jamstvene sheme po tem zakonu in je odgovorna za to, da krediti, ki so uvrščeni v jamstveno shemo, izpolnjujejo pogoje iz tega zakona in uredbe o izvajanju ZJShemRS. SID banka v skladu z uredbo o izvajanju ZJShemRS izvršuje nadzor prek poročil, ki jih pošiljajo banke v rokih, dogovorjenih v pogodbi o jamstvu⁴⁵², in po potrebi z izrednimi revizijami, ki jih SID banka pri bankah lahko opravi sama ali jih opravijo s pooblaščenimi revizorji, pri kreditojemalcih pa sama ali s pomočjo izvedencev ustrezne stroke. O revizijah in poročilih revizorjev mora SID banka sproti poročati ministrstvu, pristojnemu za finance⁴⁵³. Ministrstvo za finance v letu 2009 tovrstnih poročil SID banke ni prejelo.

Pojasnilo SID banke

V letu 2009 se je jamstvena shema po ZJShemRS šele začela izvajati (ZJShemRS je začel veljati 6. 6. 2009) in so se krediti v drugi polovici leta 2009 v jamstveno shemo šele začeli uvrščati, uvrščanje kreditov v jamstveno shemo pa je trajalo do konca leta 2010, zato SID banka v letu 2009 še ni mogla izvesti revizij in posredovati poročil revizorjev.

Ob reviziji računovodskih izkazov SID banke za leto 2009 je revizijska družba v pismu poslovodstvu⁴⁵⁴ ugotovila, da ima SID banka za izvajanje poslov po ZJShemRS in ZJShemFO vzpostavljene ustrezne kontrolne postopke poročanja o namenskem plasiranju sredstev poslovnih bank, vendar ti postopki ne zajemajo neodvisnega pregleda tretje osebe o pravilnosti podatkov. Glede na to, da bi izgube v primeru neplačil posojil bremenile neposredno proračun Republike Slovenije, je SID banki predlagala, da se vzpostavi dodatna kontrola v procesu poročanja bank glede pravilnosti podatkov; v dveh možnih

⁴⁵¹ Iz pojasnil SID banke z dne 3. 10. 2012 in 29. 1. 2013 izhaja, da naj bi se revizija izvedla v začetku leta 2013, delno že ob pregledu računovodskih izkazov, delno pa se bo revidiralo posebej.

⁴⁵² V pogodbah o jamstvu se je banka zavezala, da bo SID banki posredovala četrletna poročila (poročilo o stanju glavnice kredita ob koncu četrletja, poročilo o nadzoru nad namensko porabo kredita in poročilo o morebitni spremembi razvrstitve kreditojemalca v višji ali nižji bonitetni razred), mesečna poročila (o izterjanih jamstvih) in druga poročila na zahtevo SID banke ali Republike Slovenije.

⁴⁵³ V 13. členu pogodb o jamstvu, sklenjenih med bankami in SID banko, so se banke zavezale, da bodo SID banki ob koncu vsakega četrletja dostavljale poročila o nadzoru nad namensko porabo kredita ter o nadzoru nad omejitvami izdaje jamstev za namene iz prve alineje 8. člena ZJShemRS.

⁴⁵⁴ Z dne 6. 4. 2010.

oblikah⁴⁵⁵. Uprava SID banke je navedla, da so način in vsebina poročanja bank o kreditih, ki so uvrščeni v jamstveno shemo, podrobno opredeljeni v pogodbi o izdaji jamstva z banko, pravilnost podatkov pa se podrobno preverja v primeru unovčenja jamstva. Ocenila je, da je priporočilo revizorja smiselno, vendar bi morali spreminjati pogodbe med Republiko Slovenijo in bankami o izdaji jamstev ter ustrezno dopolniti zakonske podlage. Na tej podlagi naj bi zakonodajalcu ob pripravi večjih zakonskih sprememb predlagala, da se to priporočilo upošteva.

Svzp SID banke je v letu 2009 v SID banki izvedla pregled izvajanja postopkov na podlagi ZJShemRS⁴⁵⁶. Podala je naslednje ugotovitve in priporočila⁴⁵⁷:

- interni akti so skladni z določbami predpisov in priporočili pristojnih nadzornih organov, vendar določene faze izvajanja jamstvene sheme v njih še niso urejene; priporočila je, naj se do 28. 2. 2010 pripravi navodilo za izvajanje ZJShemRS, ki bo pokrivalo vse faze izvajanja;
- pri izvajanju jamstvene sheme obstaja precejšnje tveganje skladnosti, saj to poslovno aktivnost urejajo razdrobljena pravila⁴⁵⁸, zato je možnosti za kršitev postavljenih pravil relativno veliko; v internih aktih in aplikaciji Jamstvena shema⁴⁵⁹ so bili predvideni mehanizmi notranje kontrole, ki so namenjeni obvladovanju tveganja skladnosti; Svzp SID banke je priporočila, da se v navodilu za izvajanje ZJShemRS predvidi ustrezne mehanizme notranjih kontrol pri nadzoru namenske porabe kreditov, vsaj pri unovčenju jamstev in izterjavi unovčenih jamstev;
- opravila, ki se v praksi izvajajo, so v skladu s predpisi in navodili Ministrstva za finance; v mejnih primerih strokovna služba pridobi stališče Ministrstva za finance⁴⁶⁰; večje tveganje neskladnosti se pojavi pri določilih predpisov, ki se (še) ne izvajajo, na primer pri izvajanju nadzora nad namensko porabo kreditov na podlagi uredbe o izvajanju ZJShemRS; nadzor se izvaja le na podlagi četrletnih poročil bank; predpisi glede nadzora v izrednih revizijah naj se ne omejujejo le na primere, ko pride do unovčenja jamstva, priporočila je, da se začne z izvajanjem izrednih revizij na preskok s poudarkom na primerih, pri katerih se namenske porabe pri kreditojemalcih niso kontrolirale.

Pojasnilo SID banke

Priporočila so bila delno izvedena, čeprav je bil rok namerno postavljen preveč ambiciozno z namenom dodatnega pritiska oziroma stimulacije zaposlenih. Glede navodil za vodenje vseh faz postopkov po ZJShemRS so bili pripravljeni novi

⁴⁵⁵ Revizorji računovodskih izkazov bank, udeleženk jamstvene sheme, bi enkrat letno ali pogosteje potrdili pravilnost poročenih podatkov SID banki ali bi to izvedli zaposleni SID banke ali bi SID banka najela neodvisnega revizorja, ki bi preveril pravilnost porabe namenskih sredstev in pravilnost poročanja.

⁴⁵⁶ Iz poročila izhaja, da je podroben pregled izvedla Služba za notranjo revizijo, ki je novembra 2009 opravila pregled izvajanja postopkov iz ZJShemRS in ZJShemFO, ki je ugotovila, da je SID banka izpostavljena operativnemu tveganju in tveganju ugleda. Opozorila je na morebitne težave, ki bi lahko izhajale iz nedorečenih zahtev Ministrstva za finance glede poročanja po ZJShemRS, in priporočila, naj se do 28. 2. 2010 pripravi navodilo za izvajanje pooblastil iz ZJShemRS in opravi pregled ustreznosti računalniške aplikacije, spremljanja izdaje in spremljanja jamstev po ZJShemFO ter zaščita podatkov s strani revizorja informacijskih sistemov.

⁴⁵⁷ Poročilo Svzpa za obdobje od 1. 8. 2009 do 31. 1. 2010, s katerim se je uprava SID banke seznanila 1. 3. 2010, NS SID banke pa se je z njim seznanil 17. 3. 2010.

⁴⁵⁸ ZJShemRS, uredba o izvajanju ZJShemRS, pogodba o izvajanju ZJShemRS, navodila Ministrstva za finance, odločba Evropske komisije o skladnosti jamstvene sheme z začasnim okvirjem.

⁴⁵⁹ Oddelek za informatiko je aplikacijo dokončal novembra 2009.

⁴⁶⁰ Svzp SID banke je opozorila, da odzivnost Ministrstva za finance zaradi stalne zasedenosti kadrovskih virov ni najboljša.

priročniki za izvajanje ZJShemRS in izvedeni monitoringi. Tveganje ugleda zaradi jamstvenih shem je bilo visoko, ker jih je javnosti in bankam predstavila SID banka, jamstveno shemo pa je morala izvajati po navodilih Ministrstva za finance oziroma v skladu z zakonodajo.

V Navodilu o izvajanju ZJShemRS, ki ga je izdala uprava SID banke 16. 11. 2009, SID banka ni opredelila načina izvajanja vseh faz jamstvene sheme in ni določila mehanizmov notranjih kontrol za nadziranje namenske porabe kreditov, unovčenja jamstev in izterjave unovčenih jamstev.

Pojasnilo SID banke

ZJShemRS je bil protikrizni ukrep, ki je zahteval hitro in učinkovito implementacijo, ki jo je SID banka z veliko zavzetostjo uspela zagotoviti, saj je tako v prvi fazi določila kontrolne mehanizme za uvrščanje kreditov v jamstveno shemo, zato je mehanizme notranjih kontrol za nadziranje namenske porabe kreditov, unovčenja jamstev in izterjave unovčenih jamstev določila šele v kasnejši fazi. Preverjanje nadzora bank nad namensko porabo kreditov v letih 2010 in 2011 pa je SID banka izvajala v skladu z običajno bančno prakso na podlagi poročil bank.

SID banka je sledila priporočilom Svzp SID banke in 1. 2. 2011 uveljavila Priročnik SID banke o postopkih dela po ZJShemRS, ki je med drugim vseboval interna Navodila o izvajanju jamstvene sheme Republike Slovenije za področje monitoringa, unovčenih jamstev ter izterjavo unovčenih jamstev, s katerimi so bili vzpostavljeni mehanizmi notranjih kontrol na teh področjih in je bilo opredeljeno izvajanje vseh faz jamstvene sheme. Kljub oceni večjega tveganja pri nadzoru namenske porabe kreditov je monitoring namenske porabe izvedla šele v letu 2011 na podlagi sklepa uprave SID banke z dne 22. 4. 2011. Ne glede na sklep uprave so bila do 12. 12. 2011 pripravljena poročila o pregledu namenske porabe le pri šestih kreditojemalcih⁴⁶¹, od katerih dva kredita nista bila namensko porabljena, pri ostalih pa je šlo za reprogram finančnih obveznosti.

Pojasnilo SID banke

Tudi brez celovitega navodila je bila ob vsakem unovčenju preverjena skladnost s predpisi s poudarkom na tistih določbah, pri katerih sledi sankcija ničnost kreditne pogodbe in tudi ničnost poroštvene pogodbe. Nenamenska poraba sredstev podjetja (to je v nasprotju s kreditno pogodbo) pa po ZJShemRS ni bila sankcionirana z ničnostjo, temveč je zakonodajalec očitno predvidel le morebitne kazenskoopravne posledice. To je bil tudi glavni razlog, da SID banka v izredno napornih pregledih dejanske namenske porabe, upoštevajoč vse stroške in potencialne koristi za državo, ni videla posebne dodane vrednosti. Odgovornost je na strani zakonodajalca, ki nenamenske porabe ni ustrezno sankcioniral. SID banka je menila, da je bolj učinkovito, da se viri usmerijo v odkrivanje kršitev, ki pomenijo korist za naročnika oziroma državni proračun, to je ničnost. Ukvarjanje z nenamensko porabo, ki se bo morebiti končalo z vložitvijo kazenske ovadbe, je bilo z vidika koristi in stroškov v nasprotju z načelom dobrega gospodarjenja. Kljub temu da je uprava sprejela sklep o izvedbi monitoringa že 22. 4. 2011, so bila do 12. 12. 2011 pripravljena poročila o pregledu namenske porabe le pri šestih kreditojemalcih, ker se je pregled vršil nad krediti, katerih kreditojemalci so bili že v stečajnih postopkih. Pregledovalec je moral pridobiti soglasja stečajnih upraviteljev za pregled dokumentacije, kar je pomenilo dolgotrajno pojasnjevanje in dogovarjanje za dostop do dokumentacije. Stečajni upravitelji celotne dokumentacije večinoma niso dobro poznali, nabajala se je na različnih lokacijah v Republiki Sloveniji po skladiščih kreditojemalcev. Dokumentacija tudi ni bila urejena, kar je pomenilo dodatne izgube časa ob iskanju dokumentov, pri čemer stečajni upravitelji niso bili zainteresirani za kakršnokoli pomoč. Nekatere

⁴⁶¹ SID banka je navedla, da je bilo za monitoring namenske porabe določenih 12 zahtevkov za izplačilo jamstva. Na podlagi vpogleda v dokumentacijo je bilo do 12. 12. 2011 pripravljeno šest poročil, ki naj bi bila predstavljena Komisiji za avkcije, nato pa hkrati s predlogi ukrepov tudi Ministrstvu za finance. Pregledanih je bilo 16 kreditov za financiranje obratnih sredstev.

dokumentacije tudi ni bilo mogoče najti. Po pridobitvi dokumentacije jo je bilo treba pregledati ter večkrat zaprositi stečajne upravitelje za dodatna pojasnila oziroma za ponoven dostop do dokumentacije. Zato je bila večina poročil zaključena šele leta 2012.

Na podlagi dogovora z Ministrstvom za finance o nadzoru nad izvajanjem jamstvenih shem naj bi SID banka do konca decembra 2011 pripravila končno poročilo o izvedenih nadzorih namenske porabe, ukrepe pa naj bi izvajala že prej in o njih sproti obveščala Ministrstvo za finance. NS SID banke je ob seznanitvi s poročilom o nadzoru Ministrstva za finance 26. 10. 2011 sprejel sklep, da se je seznanil s problematiko, povezano z izvajanjem jamstvenih shem, in da podpira usmeritve uprave SID banke glede nadaljnjega dogovora z Ministrstvom za finance o izvajanju jamstvenih shem.

Ukrepi SID banke

Na podlagi poročila Ministrstva za finance o nadzoru nad izvajanjem ZJShemRS je uprava SID banke konec decembra 2011 sprejela načrt aktivnosti (19. 12. 2011), ki je vseboval izvedbo naslednjih ukrepov: priprava sprememb priročnika za izvajanje ZJShemRS⁴⁶², posredovanje dopoljenega seznama kreditov, pri katerih so bile ugotovljene kršitve, Ministrstvu za finance, imenovanje skupine za pripravo ocene tveganja in postopkov preveritve namenske porabe, sprememba odločitve kreditnega odbora glede pregleda kreditnih pogodb⁴⁶³, imenovanje skupine za določitev in izvedbo pregleda kreditnih pogodb, dopolnitve internega navodila SID banke o postopku unovčevanja jamstev, nadgradnja računalniškega modula, dopis bankam o obveznosti posredovanja celotne dokumentacije in podatkov o prijavah terjatev v insolvenčne postopke⁴⁶⁴ in poziv bankam k poročanju o izterjavi unovčenih jamstev vključno z dokumentacijo⁴⁶⁵. 5. 4. 2012 se je uprava SID banke seznanila s poročilom o izvedbi ukrepov na podlagi priporočil Ministrstva za finance, iz katerega izhaja, da so bili vsi ukrepi realizirani v predvidenem roku.

2.3.11.3 Nadzor nad izvajanjem dodelitve poroštev za pravne osebe

V skladu z ZPFIGD je za nadzor nad namensko porabo sredstev kredita, zavarovanega s poroštvom države, odgovorna kreditodajalka, ki mora nadzor izvajati na način in v skladu z običajno bančno prakso ter o opravljenem nadzoru v primeru unovčenja poroštvva poslati poročilo SID banki. Kreditodajalke poročajo SID banki v skladu s sklenjeno poroštvno pogodbo, Ministrstvu za finance poročajo vsako leto do 20. 1. o stanju glavnih kreditov, zavarovanih s poroštvom, po stanju na dan 31. 12., in o poteku izterjave terjatev iz unovčenih poroštev. SID banka je odgovorna za preverjanje nadzora kreditodajalke in mora Ministrstvu za finance poročati o izdanih, unovčenih in izterjanih poroštvih⁴⁶⁶. Na zahtevo SID banka pošlje Ministrstvu za finance tudi dokumentacijo glede opravljenega nadzora kreditodajalk v preteklem četrtletju za posamezno gospodarsko družbo. Ministrstvo za finance je ob prejemu poročila

⁴⁶² V delu, ki se nanaša na izdajo soglasij k spremembam kreditnih pogodb, ter glede unovčevanja in izterjave jamstev.

⁴⁶³ Da se v prvem četrtletju 2012 pregleda 20 kreditnih pogodb, v naslednjih četrtletjih se pregled izvede na podlagi ocene tveganja, ki jo pripravi skupina za oceno tveganja na predlog Službe za upravljanje s tveganji. Predlog sprememb sklepa pripravi pravna služba.

⁴⁶⁴ Na podlagi pisnega navodila Ministrstva za finance z dne 9. 6. 2011 o prijavah terjatev v insolvenčne postopke.

⁴⁶⁵ Pripravljena je bila nova tabela za vnos podatkov na podlagi obrazca, ki ga je 29. 11. 2011 posredovalo Ministrstvo za finance.

⁴⁶⁶ SID banka mesečno na posebnih obrazcih poroča Ministrstvu za finance o poteku razpisa in o vsebini kreditnih pogodb. Četrtletno poroča Ministrstvu za finance o stanju kreditov po ZPFIGD, o črpanju in stanju glavnih kreditov na zadnji dan četrtletja ter o višini in vsebini dejansko uporabljenih kreditov gospodarskih družb.

SID banke za prvo četrletje 2011 o izvajanju nadzora bank nad namensko porabo kredita, zavarovanega s poroštvom po ZPFIGD, opozorilo na pomanjkljivosti, ker iz poročila niso bile razvidne ugotovitve SID banke o nadzoru nad bankami, navedbe bank pa niso bile jasne. SID banka je navedla, da bo opozorila banke na poročanje, nadzor nad namensko porabo sredstev kredita pred unovčenjem bo sama izvajala v skladu z običajno bančno prakso na podlagi poročil bank, v primeru unovčenja jamstva pa bo izvedla nadzor v skladu s tretjim odstavkom 15. člena ZPFIGD⁴⁶⁷.

2.3.11.3.a Ministrstvo za finance je julija 2011 pozvalo SID banko, naj zunanji revizor poleg redne revizije SID banke opravi tudi revizijo postopkov in notranjih kontrol SID banke glede izvajanja ZJShemRS, ZJShemFO in ZPFIGD za pridobitev zagotovila, da postopki in notranje kontrole preprečujejo izdajanje oziroma unovčitve jamstev za obveznosti kreditojemalcev, ki ne izpolnjujejo pogojev po ZPFIGD. SID banka je Ministrstvu za finance predlagala, naj svoje zakonske obveznosti glede nadzora SID banke v primeru prenosa na zunanjega izvajalca izpolni tako, da samo izbere revizorja, določi obseg pregleda in uredi kritje stroškov. Ministrstvo za finance v letih 2010 in 2011 ni izvajalo ustreznega in zadostnega nadzora nad poslovanjem SID banke pri izvajanju ZPFIGD in je le pozivalo SID banko, naj zagotovi revizijo tega dela poslovanja⁴⁶⁸.

Skupščina SID banke je na predlog AUKN 5. 7. 2012 sprejela sklep o imenovanju zunanjega revizorja, ki bo ob redni reviziji SID banke za poslovno leto 2012 opravil tudi revizijo postopkov in notranjih kontrol SID banke pri izvajanju ZPFIGD.

Ukrep SID banke

SID banka je skladno s sklepi skupščine izvedla zahtevane postopke, tako da je revizijska družba KPMG 22. 2. 2013 izdelala Neodvisno poročilo o zagotovitvi po opravljenem poslu dajanja zagotovit v povezavi z izvajanjem ZJShemFO in ZPFIGD, v katerem je podala mnenje, da je SID banka skladno z nalogami in pooblastili, podeljenimi z ZJShemFO in ZPFIGD ter njenimi podzakonskimi akti, vzpostavila zadostne notranje kontrole, ki kot celota v vseh pomembnih pogledih preprečujejo izdajanje oziroma unovčevanje poroštev oziroma jamstev za obveznosti kreditojemalcev, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev jamstev v skladu z ZJShemFO oziroma poroštev v skladu z ZPFIGD. Uprava SID banke je to poročilo obravnavala na 812. seji 2. 4. 2013. Revizijska družba KPMG je pri izvedbi posla dajanja zagotovit zasledila nekatere pomanjkljivosti, ki niso zahtevale poročanja v okviru Neodvisnega poročila o zagotovitvi, ter je v zvezi s tem podala priporočila za izboljšave v Pismu poslovodstvu 2. 4. 2013. Pismo poslovodstvu je 10. 4. 2013 obravnaval NS SID banke, 24. 6. 2013 pa je SID banka z navedenimi postopki seznanila tudi Ministrstvo za finance in predlagala sestanek na operativni ravni, na katerem bi se dogovorili o načinu realizacije priporočil.

2.3.11.3.b ZJShemRS, ZJShemFO in ZPFIGD ne urejajo odgovornosti SID banke pri izvajanju jamstvenih shem. ZJShemRS in ZPFIGD tudi ne urejata nadzora nad SID banko pri izvajanju jamstvenih shem. Vlada ni odločila o tem, da Ministrstvo za finance pripravi predlog sprememb določil ZJShemRS, ZJShemFO in ZPFIGD, da bi bila določena odgovornost SID banke pri izvajanju jamstvenih shem in sankcije v primeru kršitev in da bi bil v ZJShemRS in ZPFIGD urejen nadzor nad SID banko pri izvajanju jamstvenih shem.

⁴⁶⁷ Na podlagi tretjega odstavka 15. člena ZPFIGD mora kreditodajalka SID banki poslati poročilo o opravljenem nadzoru iz prvega odstavka 15. člena ZPFIGD.

⁴⁶⁸ Ministrstvo za finance je na podlagi ugotovitev računskega sodišča pri reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2010 opravilo nadzor nad izvajanjem postopkov po ZJShemRS, ne pa tudi nadzora nad izvajanjem postopkov po ZPFIGD.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost in učinkovitost poslovanja *Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance in SID – Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana* v delu, ki se nanaša na izvajanje poslov SID – Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana v imenu in za račun Republike Slovenije v obdobju od leta 2008 do leta 2011. Da bi izrekli mnenje, smo odgovorili na vprašanja, ali so bili Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za finance in SID banka uspešni pri določanju in doseganju ciljev izvajanja poslov SID banke, ali je bila Vlada Republike Slovenije učinkovita pri sprejemanju odločitev in spremljanju izvajanja sprejetih odločitev, povezanih s poslovanjem SID banke, ali je Ministrstvo za finance učinkovito spremljalo in nadziralo izvajanje poslov SID banke, in ali je bila SID banka učinkovita pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije in je upoštevala pravne in ustrezne druge podlage ter je na učinkovit način upravljala z danimi proračunskimi sredstvi.

3.1 Mnenje o uspešnosti poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance in SID – Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana

Pri ocenjevanju uspešnosti izvajanja poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije smo odgovorili na vprašanja, ali so bili cilji izvajanja poslov, ki so jih določili vlada, Ministrstvo za finance in SID banka, opredeljeni na ustrezen način in ali so bili cilji za izvajanje poslov SID banke doseženi.

Vlada je konec leta 2008 sprejela prvi paket protikriznih ukrepov, med drugim zavarovalne posle, in je v letu 2009 sprejela drugi paket protikriznih ukrepov, med katerimi je sprejela odločitev o jamstvenih shemah in poroštvih za investicije pravnim osebam. Nobenega od dveh ciljev, preprečitev širjenja sekundarnega učinka finančne krize na ostale sektorje gospodarstva in spodbujanje izvoznih aktivnosti podjetij, ni določila na ustrezen način, ker nista bila merljiva in nista bila v celoti dosegljiva. Za izvajanje jamstvene sheme za pravne osebe je vlada določila cilj izboljšanje ponudbe kreditov podjetjem z zmanjšanjem kreditnih tveganj bank prek SID banke. Cilja ni opredelila na ustrezen način, ker ni bil merljiv in ni bil dosegljiv. Cilja za jamstvene sheme za fizične osebe ob sprejemu tega protikriznega ukrepa ni določila. Za izvajanje protikriznega ukrepa porošstva za investicije pravnim osebam je določila cilj pomoč podjetjem pri pridobivanju kreditov v času zmanjšanja likvidnosti finančnega trga. Cilja ni ustrezno določila, ker ni bil merljiv.

V predlogih proračuna Republike Slovenije, ki jih je sprejela vlada za leta 2008, 2009, 2010 in 2011, je Ministrstvo za finance določilo cilje za izvajanje protikriznih ukrepov, s katerimi ni v celoti sledilo ciljem v predlogih zakonov, ki urejajo te posle, vseh ciljev ni ustrezno opredelilo, ker niso merljivi, niso določljivi niti dosegljivi. Vlada je v predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2009, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, za zavarovalne posle določila cilj, po katerem naj bi se na podlagi povečanja varnostnih rezerv v SID banki povečal obseg zavarovanih izvoznih poslov in izhodnih investicij. Ministrstvo za finance cilja ni opredelilo na ustrezen način, ker ni bil merljiv. Za ostala leta Ministrstvo za

finance ciljev za izvajanje zavarovalnih poslov ni opredelilo ločeno od ciljev za izvajanje poslov programa izravnave obresti in je za namen tega programa načrtovalo porabo sredstev na podlagi cilja povečanja izvoza slovenskega gospodarstva. V predlogih proračuna za leta 2008, 2009, 2010 in 2011 Ministrstvo za finance cilja povečanja izvoza ni opredelilo na ustrezen način, ker v vseh letih ni bil določen na merljiv način, ni bil dosegljiv in Ministrstvo za finance pri njegovem določanju ni izhajalo iz ustreznih podatkov.

SID banka je v letnih načrtih poslovanja za leti 2008 in 2009 na merljiv, dosegljiv in določljiv način določila cilje izvajanja zavarovalnih poslov, povečanja obsega zavarovalnih poslov in pokritosti izvoza z zavarovanji SID banke. V letnih načrtih (operativnih planih) je SID banka za leti 2010 in 2011 določila cilje za načrtovani obseg zavarovalnih poslov in investicij, doseganje ter pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka, zaračunavanje izvoznih premij, da bodo pokrivala izplačane škode in administrativne stroške izvajanja shem, ter načrtovanje presežka prihodkov nad odhodki v poslovnem izidu varnostnih rezerv. Vsi cilji so bili določeni na ustrezen način, ker so bili merljivi, določljivi in dosegljivi. Druge cilje, povezane z izvajanjem aktivnosti nadaljevanja prakse delovanja pozavarovalnih shem, preverjanja možnosti razpršitve rizikov na področju zavarovalnih poslov in nudenja vladnim institucijam potrebno podporo pri preverjanju potencialnih učinkov ter poslov na državni proračun, je določila tako, da so bili cilji dosegljivi, pomembni in časovno opredeljeni, vendar vsi cilji niso bili določljivi in merljivi.

Za izvajanje poslov programa izravnave obresti je SID banka določila po en cilj za vsako leto (2008, 2009 in 2010). V letih 2008 in 2009 je bil cilj realizirati prve konkretne posle za ta program in v letu 2010 je bil cilj skleniti vsaj dve pogodbi, ki sta podlaga za sklepanje poslov iz tega programa. Cilja v letih 2008 in 2009 ni opredelila na ustrezen način, ker ni bil merljiv in ni bil natančno opredeljen. Pri določanju ciljev na področju jamstvenih shem in poroštev za investicije pravnim osebam, kot protikriznim ukrepom, SID banka ni določila ciljev, s katerimi bi ocenjevala pridobivanje likvidnih sredstev za pravne osebe ali najemanje posameznih vrst kreditov pri fizičnih osebah, kar so bili cilji, določeni v predlogih zakonov. Ciljev za izvajanje protikriznih ukrepov ni opredelila na ustrezen način, ker niso bili merljivi in določljivi. V letu 2010 je določila merljiv cilj in oceno za doseganje uspešnosti izvajanja jamstvene sheme, vendar pri tem ni sledila cilju tega protikriznega ukrepa.

Glede na merila za izvajanje zavarovalnih poslov, določena v predlogih proračuna Republike Slovenije v letih 2008, 2009, 2010 in 2011, so bili vlada, Ministrstvo za finance in SID banka pri izvajanju zavarovalnih poslov uspešni. V letu 2008 je obseg zavarovalnih poslov za 2,4-krat presegel načrtovano 5-odstotno povečanje glede na leto 2006. Za leto 2009 je bilo načrtovano povečanje obsega zavarovalnih poslov glede na predhodno leto, kar je bilo realizirano, saj se je obseg zavarovalnih poslov povečal za 4 odstotke. V letu 2010 je pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka za 3,3 odstotne točke preseгла načrtovani 15-odstotni delež pokritosti izvoza. Načrtovani odstotek pokritosti izvoza z zavarovanji SID banke je bil v letu 2011 dosežen 99-odstotno.

Glede na načrtovano vrednost obsega zavarovalnih poslov, določeno v letnih načrtih SID banke za izvajanje zavarovalnih poslov, je bila SID banka delno uspešna. V letu 2009 je realizacija dosegla 95 odstotkov načrtovane vrednosti, v letu 2010 je realizacija preseгла načrtovani obseg poslov za 15 odstotkov, v letu 2011 je bila realizacija za 20 odstotkov nižja od načrtovane vrednosti obsega zavarovalnih poslov, za leto 2008 pa vrednosti obsega zavarovalnih poslov ni načrtovala. Provizija za izvajanje zavarovalnih poslov SID banki v nobenem letu ni zadoščala za pokrivanje stroškov izvajanja poslov, saj je SID banka v vseh letih izkazovala presežek odhodkov nad prihodki v poslovnem izidu računa varnostnih rezerv, kljub temu da so se v obdobju od leta 2009 do leta 2011 odhodki za izvajanje zavarovalnih poslov zniževali.

Vlada, Ministrstvo za finance in SID banka pri izvajanju programa izravnave obresti niso bili uspešni, ker SID banka v letih 2008, 2009 in 2011 ni sklenila nobenega posla, v letu 2010 je izvedla en posel, kljub temu da je v letih 2008 in 2009 pridobila sredstva v skupnem znesku 1.730.000 evrov za povečanje rezerv za ta namen iz proračuna Republike Slovenije. SID banka v letih 2009 in 2010 s prejetimi nadomestili iz proračuna Republike Slovenije v skupnem znesku 143.000 evrov ni pokrila stroškov izvajanja programa izravnave obresti, za leto 2011 je letna provizija za 38,5 odstotka preseгла stroške izvajanja tega programa.

V predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2009, ki ga je sprejela vlada in pripravilo Ministrstvo za finance, je bil opredeljen cilj povečanje kreditne aktivnosti bank najmanj v višini, kot bodo odobrena jamstva za pravne osebe. Cilj je bil merljiv in določljiv, ni pa bil dosegljiv, ker Ministrstvo za finance ni razpolagalo z ustreznimi podatki za preverjanje doseganja cilja. Za leto 2010 je Ministrstvo za finance v predlogu proračuna Republike Slovenije za izvajanje jamstvenih shem določilo cilje izboljšanje likvidnosti podjetij, omilitev posledic gospodarske krize za fizične osebe in izpolnitev obveznosti izplačila jamstva za pravne in fizične osebe. Cilji niso bili določeni na merljiv način. Glede na kazalnik, povezan z unovčitvijo jamstev, ki je bil določen v predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2011, so bili vlada, Ministrstvo za finance in SID banka pri izvajanju jamstvenih shem za pravne in za fizične osebe uspešni. Konec leta 2011 je stanje unovčenih jamstev za pravne in fizične osebe znašalo 20.833.742 evrov, kar je 0,3 odstotka stanja poroštev in jamstev na dan 31. 12. 2011 in je bilo v okviru načrtovanega kazalnika v predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2011, ki je znašal 10 odstotkov.

Uspešnosti doseganja ciljev SID banke, povezanih z zakonsko določenimi nalogami pri izvajanju jamstvenih shem v letih 2009, 2010 in 2011, ni mogoče ocenjevati. Za leto 2009 SID banka ciljev izvajanja jamstvenih shem ni določila, za leto 2010 ni določila ciljev za aktivnosti, ki bi bile povezane z njenimi zakonsko določenimi nalogami, in za leto 2011 ciljev ni določila na merljiv način.

Dodeljena jamstvena kvota za pravne osebe je znašala 67,5 odstotka razpoložljive jamstvene kvote, porabljena jamstvena kvota je znašala 25,8 odstotka razpoložljive jamstvene kvote, ki je bila določena v znesku 1.200.000.000 evrov. Dodeljena jamstvena kvota za fizične osebe je znašala 24,3 odstotka razpoložljive jamstvene kvote, porabljena jamstvena kvota je znašala 5,5 odstotka razpoložljive jamstvene kvote za fizične osebe, ki je bila določena v znesku 350.000.000 evrov. Do konca leta 2011 je skupna vrednost odobrenih poroštev za investicije pravnim osebam, ki so se dodeljevale tudi po letu 2011, znašala 1,2 odstotka razpoložljive zakonske kvote.

Za izvajanje poslov dodelitve poroštev za investicije pravnih oseb v letih 2010 in 2011 ni mogoče podati mnenja o uspešnosti izvajanja na podlagi ciljev iz predloga zakona, ki ureja to izvajanje, ker se je dodeljevanje poroštev nadaljevalo še po koncu leta 2011, obdobji (letni) cilji pa niso bili doseženi. Za leto 2010 uspešnosti doseganja ciljev ni mogoče preverjati, ker cilji ob sprejemu protikriznega ukrepa vlade niso bili opredeljeni na merljiv način.

3.2 Mnenje o učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije

Pri ocenjevanju učinkovitosti poslovanja vlade smo odgovorili na vprašanja, ali je vlada pri sprejemanju odločitev, povezanih z izvajanjem poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije, izhajala iz pravnih in strokovnih podlag, ali je aktivno spremljala delovanje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, ki jo je imenovala, in ali je na podlagi prejetih poročil SID banki podala usmeritve.

Vlada *ni bila učinkovita* v delu poslovanja, ki se nanaša na poslovanje SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije.

Vlada ni sprejela predpisa, ki bi natančneje določal način izračuna varnostnih rezerv in načrtovanje ustrezne višine varnostnih rezerv.

Vlada ni spremljala aktivnosti Komisije za pospeševanje mednarodne menjave, katere namen je učinkovito izvajanje zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov. Skleпов in poročil o njenem delu ni pridobivala.

Vsako leto se je vlada seznanjala s poročili SID banke o izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, vendar ji ni dala nobenih usmeritev. Seznanjala se je tudi z izvajanjem protikriznih ukrepov, vendar ni pridobila ocene o učinkih izvajanja za vse jamstvene sheme in od Ministrstva za finance ali od SID banke ni pridobila meril za ocenjevanje uspešnosti doseganja ciljev.

3.3 Mnenje o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za finance

Pri ocenjevanju učinkovitosti poslovanja Ministrstva za finance smo odgovorili na vprašanja, ali je Ministrstvo za finance proučilo predloge SID banke in spremljalo upravljanje z varnostnimi rezervami na SID banki, ali je pridobilo popolna in pregledna poročila SID banke, ali je izvajalo nadzor nad zavarovalnimi posli, posli programa izravnave obresti in nad izvajanjem jamstvenih shem, ali je spremljalo stroške SID banke za izvajanje poslov in ali je vladi posredovalo zadostne podatke o doseganju proračunskih ciljev.

Ministrstvo za finance *ni bilo učinkovito* v delu poslovanja, ki se nanaša na poslovanje SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije.

Ministrstvo za finance s SID banko ni proučilo načina izračuna potrebne višine varnostnih rezerv in ni pripravilo predloga za dopolnitev predpisov, ki bi urejali način in podlage za izračun in za načrtovanje varnostnih rezerv.

Ministrstvo za finance ni pridobilo zadostnih podlag za nadzor nad zavarovalnimi posli in nad izvajanjem programa izravnave obresti na SID banki, ker se je po uvedbi Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki s SID banko dogovorilo o drugačnem obsegu poročanja brez priprave predloga sprememb podzakonskega akta, ki to ureja. Mesečna in četrletna poročila SID banke o izvajanju zavarovalnih poslov so bila pomanjkljiva, nepregledna in neskladna s pogodbo, ki je bila sklenjena z Ministrstvom za finance. V vseh četrletnih in v letnih poročilih za Ministrstvo za finance SID banka ni podala pravih podatkov o znižanju izpostavljenosti iz zavarovalnih poslov na podlagi sklenjenih pozavarovalnih poslov, zato so bile v poslovnih knjigah proračuna Republike Slovenije izkazane previsoke potencialne obveznosti teh poslov. Ministrstvo za finance ni zahtevalo dopolnitve poročil in ni pridobilo podatkov o načinu spremljanja namenske porabe kreditov, ki jih je SID banka odobrila in hkrati zavarovala v imenu in za račun Republike Slovenije.

Ministrstvo za finance ni zagotovilo, da bi bilo ustrezno urejeno upravljanje s sredstvi varnostnih rezerv, in ni spremljalo in nadziralo upravljanja s temi sredstvi in s sredstvi rezerv programa izravnave obresti na SID banki. Ministrstvo za finance tudi ni pridobivalo podatkov o varnosti in o likvidnosti naložb iz

sredstev varnostnih rezerv. Pred potrditvijo spremembe politike upravljanja z varnostnimi rezervami v letu 2008 ni pridobilo mnenja Komisije za pospeševanje mednarodne menjave in ni podalo stališča k predlogu sprememb te politike konec leta 2011.

V letih 2008 in 2009 je brez ustreznih utemeljitev SID banke in brez dokazil o namenski porabi že nakazanih sredstev predlagalo vladi nakazilo sredstev iz proračuna Republike Slovenije SID banki za povečanje sredstev rezerv programa izravnave obresti v skupnem znesku 1.730.000 evrov. Ministrstvo za finance ni sproti spremljalo in nadziralo izvajanja programa izravnave obresti na SID banki in porabe sredstev rezerv. V pogodbah s SID banko nista bila natančno določena način in vsebina poročanja o aktivnostih SID banke pri izvajanju tega programa in o porabi sredstev rezerv. S pogodbo je bil določen način izračuna provizije, ki stimulira SID banko k naložbenju sredstev iz rezerv in ne k učinkovitemu izvajanju tega programa, vendar Ministrstvo za finance ni proučilo ustreznosti pogodbenih določil glede provizije. Pri načrtovanju potrebne višine sredstev v proračunu Republike Slovenije je izhajalo iz ocen SID banke, ne da bi podatke SID banke preverilo.

Ministrstvo za finance v pogodbah s SID banko o izvajanju jamstvenih shem za pravne in fizične osebe ni opredelilo njihove veljavnosti in ni natančno določilo časa pridobitve dokumentacije za jamstva, ki niso bila unovčena, od SID banke. SID banko je prepozno pozivalo k pridobivanju informacij o potrebah po jamstvih države in pridobljenih podatkov ni upoštevalo pri usmeritvah SID banke. Pred začetkom izvajanja avkcij s SID banko ni natančno določilo načina usklajevanja pogojev avkcij in pri usklajevanju s SID banko o pogojih avkcij ni zagotovilo dokumentiranja vse komunikacije med predstavniki Ministrstva za finance in SID banke. Do novembra 2011 Ministrstvo za finance ni izvajalo nadzora nad postopki SID banke pri izdaji in unovčevanju jamstev za pravne osebe, zato so nepravilnosti, nesmotrnosti in nezadostne notranje kontrole SID banke ostale nerazkrite do prejetja zahtevkov za unovčitev oziroma do izvedbe monitoringa. Nadzor je Ministrstvo za finance izvedlo po tem, ko so bile jamstvene pogodbe že podpisane, in ni preprečilo izdaje jamstev za kredite, ki zakonskih pogojev niso izpolnjevali. SID banko je pozvalo, naj v primeru ugotovljenih kršitev zakonskih predpisov za jamstveni shemi za pravne in za fizične osebe pozove banke k odstopu od jamstvenih pogodb, namesto k odpravi kršitev. Na tej podlagi je bilo iz jamstvene sheme za pravne osebe izključenih za 12,2 odstotka celotne vrednosti glavnice kreditov z jamstvom Republike Slovenije za pravne osebe, ki je v skupnem znesku znašala 310.117.653 evrov, in za 77,6 odstotka celotne vrednosti pogodbenih zneskov glavnice z jamstvom Republike Slovenije za fizične osebe, ki je znašala 19.264.294 evrov. Ministrstvo za finance je šele po izvedenem nadzoru ugotovilo, da podzakonski akt ne zagotavlja ustreznega izvajanja nadzora nad jamstvenimi shemami za pravne osebe.

Ministrstvo za finance ni proučilo možnosti, da bi SID banka pripravila enotno metodologijo za izračun morebitnega obstoja državne pomoči pri izvajanju dodelitve poroštev za investicije pravnih oseb. Od SID banke ni pridobilo kriterijev za presojanje ustreznosti kvalitete zavarovanj kreditov in kljub spremenjenemu stališču glede ciljev izvedbe Zakona o poroštvih za financiranje investicij gospodarskih družb ni predlagalo spremembe predpisov, na podlagi katerih bi bilo mogoče dodeliti porošstva tudi za investicije v razvojne projekte, ki imajo za posledico rast dodane vrednosti na zaposlenega in omogočajo ohranjanje obstoječega števila zaposlenih.

Ministrstvo za finance ni bilo učinkovito pri odločanju o podelitvi pooblastila SID banki za dodeljevanje poroštev bankam, ker ni pravočasno proučilo možnosti, da bi aktivnosti samo izvajalo, in ji je pooblastilo podelilo za tri mesece. SID banki je v letu 2009 zato moralo iz sredstev proračuna Republike Slovenije pokriti nastale stroške v skupnem znesku 28.990 evrov, ki niso bili potrebni.

Pri spremljanju stroškov izvajanja poslov SID banke Ministrstvo za finance ni redno pridobivalo zadostnih in preglednih podatkov o prihodkih in stroških SID banke pri izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije ter ni preverjalo ustreznosti, popolnosti in pravilnosti razporejanja stroškov SID banke po posameznih poslih. Ministrstvo za finance ni ugotovilo, da SID banka o pravilnosti uporabe sodil za razporejanje posrednih stroškov ni pridobila predpisanih revizijskih mnenj in sklepov nadzornih organov, ter ni ugotovilo, da sodila ne temeljijo v celoti na aktivnostih, ki stroške povzročajo. Ministrstvo za finance ni zagotovilo, da bi bilo v pogodbah o izvajanju programa izravnave obresti in jamstvenih shemah opredeljeno, kateri stroški se pokrivajo iz provizije in nadomestil.

Ministrstvo za finance je v letu 2010 uvedlo postopek ugotavljanja statusa SID banke kot naročnika po predpisih, ki urejajo javno naročanje, vendar do konca leta 2011 o tem ni podalo mnenja, zato ni zagotovilo uvrstitve SID banke na seznam javnih naročnikov in s tem izvajanja ustreznih postopkov naročanja blaga in storitev tudi v delu poslovanja, ki se nanaša na izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije.

Ministrstvo za finance vladi ni posredovalo popolnih podatkov o doseganju ciljev, določenih v sprejetih proračunih Republike Slovenije za leta 2008, 2009 in 2010, ki so se nanašali na posle SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije, ker ni preverjalo podatkov in pojasnil, ki mu jih je za ta namen posredovala SID banka.

3.4 Mnenje o učinkovitosti poslovanja SID – Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana

Pri ocenjevanju učinkovitosti poslovanja SID banke smo odgovorili na vprašanja, ali je SID banka na pravnih in strokovnih podlagah ugotavljala potrebno višino varnostnih rezerv in upravljala z varnostnimi rezervami in s sredstvi za izvajanje programa izravnave obresti, ali je zagotovila nadzor pri uvrščanju kreditov v jamstvene sheme in pri izpolnjevanju pogojev za dodelitev poroštev za investicije pravnih oseb, ali je SID banka zagotovila natančno evidentiranje stroškov po posameznih vrstah poslov in pokrivanje stroškov za izvajanje posameznih poslov in ali je natančno in popolno poročala Ministrstvu za finance in vladi o izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije.

SID banka *ni bila v celoti učinkovita* v poslovanju v imenu in za račun Republike Slovenije.

Ob koncu leta 2011 je za izračun potrebnega povečanja varnostnih rezerv za 10.000.000 evrov uporabila nov model, vendar Ministrstvu za finance ali Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave ni predlagala, naj podata stališče o njegovi ustreznosti, kljub temu da predpisi takšnega modela za izračun varnostnih rezerv ne določajo. Ministrstvu za finance ni podala popolnega predloga za povečanje varnostnih rezerv, ki bi vseboval izpis upoštevanih podatkov in natančna vsebinska pojasnila uporabljenih podatkov v izračunu, kljub temu da niso bili vsebinsko primerljivi s podatki v mesečnih in četrletnih poročilih, ki jih je posredovala Ministrstvu za finance na podlagi določil Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov.

Politiko upravljanja s sredstvi varnostnih rezerv je SID banka spremenila in jo uporabljala v letu 2008 brez predhodnega soglasja Ministrstva za finance ali mnenja Komisije za pospeševanje mednarodne menjave. V obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni zagotovila rednega in sistematičnega spremljanja namenske porabe danih kreditov v svojem imenu za svoj račun v skupnem znesku 84.508.893 evrov, ki jih je hkrati zavarovala v imenu in za račun Republike Slovenije.

V letu 2009 je SID banka spremenila pogoje za posle, ki bi se vključili v program izravnave obresti, in jih je prilagodila predhodnim dogovorom glede financiranja posla, ki ga je že izvajala v svojem imenu za svoj račun. V letih 2008 in 2009 je pridobila proračunska sredstva za oblikovanje rezerv za izvajanje programa izravnave obresti v skupnem znesku 1.730.000 evrov in v obdobju od leta 2008 do leta 2011 tudi upravljavsko provizijo v skupnem znesku 262.621 evrov, vendar ni zagotovila porabe sredstev za izvajanje tega programa, ker je zanj porabila manj kot odstotek pridobljenih sredstev za oblikovanje rezerv tega programa. O izvajanju programa izravnave obresti ni poročala Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave kljub določili v pogodbi, sklenjeni z Ministrstvom za finance.

Pred začetkom izvajanja avkcij za jamstvene sheme za pravne osebe je na podlagi sprotnih usmeritev Ministrstva za finance tik pred začetkom posamezne avkcije pogoje večkrat spreminjala. Pri usklajevanju pogojev avkcij z Ministrstvom za finance ni zagotovila transparentnosti postopka. Pred uvrščanjem kreditov bank v jamstveni shemi za pravne osebe in za fizične osebe ni ustrezno preverjala izpolnjevanja pogojev, zato so bili vanju uvrščeni tudi krediti, ki zakonskih pogojev niso izpolnjevali, kar je vplivalo na višji znesek izkazanih potencialnih obveznosti Republike Slovenije v letu 2010. Zaradi neizpolnjevanja pogojev je SID banka na predlog Ministrstva za finance pozvala banke k sklenitvi negativnih aneksov, na podlagi katerih je bilo iz jamstvene sheme za pravne osebe izključenih 12,2 odstotka celotne vrednosti glavnih kreditov in iz jamstvene sheme za fizične osebe 77,6 odstotka kreditov.

V primeru dodelitve poročstva za investicije eni gospodarski družbi SID banka ni pridobila mnenja Ministrstva za finance glede skladnosti dodelitve z zakonskimi določili. SID banka ni določila kriterijev za presojo kvalitete zavarovanja kreditov, za katere je izdala poročstvo.

SID banka do konca leta 2011 ni podala pobude Ministrstvu za finance, naj presodi glede izpolnjevanja pogojev javnega naročnika in jo uvrsti na seznam. SID banka je porabila 8.900 evrov za pridobitev dodatnih pravnih mnenj, čeprav bi presojo pogojev izvedlo Ministrstvo za finance v upravnem postopku brezplačno, zato pa tudi ni zagotavljala učinkovitega izvajanja dejavnosti tudi v delu stroškov, ki se nanašajo na izvajanje nalog v imenu in za račun Republike Slovenije.

Stroškov izvajanja posameznih poslov v imenu in za račun Republike Slovenije SID banka ni prikazala v pravih zneskih, ker ni zagotovila natančnega razporejanja stroškov po stroškovnih nosilcih za vrste poslov in ni v celoti upoštevala internih pravil za opredelitev posrednih stroškov. SID banka o pravilnosti uporabe sodil za razporejanje posrednih stroškov ni pridobila predpisanih revizijskih mnenj in sklepov nadzornih organov. Pri določitvi vseh sodil za razporejanje posrednih stroškov ni izhajala iz aktivnosti, ki te stroške povzročajo, in ni zagotovila doslednega spremljanja porabe delovnega časa, kljub temu da je bila to podlaga za ugotavljanje posrednih stroškov. V letih 2010 in 2011 je brez pravnih podlag izvedla korekcije evidentiranih ur dela in povečala število dejansko evidentiranih porabljenih ur dela za 49 odstotkov ter na tej podlagi povečala stroške dela poslov v imenu in za račun Republike Slovenije. Sodil za razporejanje posrednih stroškov ni četrtletno sporočala Ministrstvu za finance, deleža vseh stroškov storitev izvajanja posameznih poslov ni natančno določila in ni vodila evidence o vseh aktivnostih področja zavarovanja in programa izravnave obresti. S provizijo za izvajanje jamstvenih shem in dodelitve individualnih poročstev pravnim osebam v nobenem letu ni pokrila nastalih stroškov, s čimer ni bil seznanjen nadzorni svet SID banke, ki se do tega ni opredelil ter o tem ni sprejel nobenih ukrepov. Ministrstvu za finance o stroških izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije ni popolno poročala.

SID banka o sklenjenih poslih zavarovanja v tekočem obdobju, o pokritosti izvoza z zavarovanji SID banke in o izpostavljenosti iz zavarovalnih poslov Ministrstvu za finance in vladi ni natančno poročala, ker je v poročila vključevala kumulativne podatke o veljavnih zavarovalnih poslih namesto podatkov o vrednosti na novo sklenjenih zavarovalnih poslov v obdobju poročanja, kar ni bilo v skladu z določili pogodbe, sklenjene z Ministrstvom za finance. Poročila SID banke, posredovana Ministrstvu za finance, niso vsebovala podatkov o sklenjenih pozavarovalnih poslih, ki so vplivali na znižanje izpostavljenosti. V letnih poročilih je podala oceno o uspešnem in učinkovitem izvajanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije in o doseganju zastavljenih strateških ciljev brez podatkov o zastavljenih ciljeh in brez podatkov o uporabljenih kriterijih za merjenje doseganja ciljev.

4. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj podrobneje prouči vsakoletno poročilo SID banke o izvrševanju javnih pooblastil na podlagi določil Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki v delu, ki se nanaša na izvajanje poslov v imenu in za račun Republike Slovenije, in SID banki posreduje ustrezne usmeritve.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj prouči ustreznost politike upravljanja z varnostnimi rezervami in pred odločanjem glede sprememb pridobi novi predlog SID banke in mnenje Komisije za pospeševanje mednarodne menjave o predlogu SID banke.

SID – Slovenski izvozni in razvojni banki, d. d., Ljubljana priporočamo, naj:

- določila v internem aktu Sodila za razporejanje posrednih stroškov dejavnosti po pooblastilu države spremeni tako, da:
 - se bo delež porabljenih ur za posamezno dejavnost v oddelku računovodstva izračunal na podlagi števila izvedenih knjižb in ne na podlagi deleža v povprečnem stanju bilančne vsote za posamezno dejavnost,
 - se zabeležene ure v evidenci delovnega časa ne smejo več korigirati;
- predloži Ministrstvu za finance nov predlog politike upravljanja z varnostnimi rezervami in oceno tveganj upravljanja z varnostnimi rezervami;
- v letnih in drugih izvedbenih načrtih od leta 2016 pri določanju ciljev za izvajanje posameznih poslov v imenu in za račun Republike Slovenije upošteva kriterije metode SMART, PURE⁴⁶⁹ in CLEAR⁴⁷⁰.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 11

⁴⁶⁹ Angl.: *Positively stated* (pozitivni), *Understood* (razumljivi), *Relevant* (pomembni – relevantni) and *Ethical* (etični).

⁴⁷⁰ Angl.: *Challenging* (izzivni), *Legal* (zakoniti), *Environmentally sound* (okoljsko – družbeno odgovorni), *Appropriate* (primerni), *Recorded* (zapisani).

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Janezu Janši, priporočeno;
4. Borutu Pahorju, priporočeno;
5. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
6. dr. Janezu Šušteršiču, priporočeno;
7. arhivu.

5. PRILOGE

Priloga 1

Podatki o poslovanju SID banke

Postavka/Leto	2008	2009	2010	2011
Bilančna vsota, v evrih	2.087.700.000	3.024.900.000	3.895.500.000	4.029.000.000
Kapital, v evrih	160.800.000	322.000.000	327.800.000	332.008.000
Dani krediti (bankam in strankam, ki niso banke), v evrih	2.012.539.000	2.955.021.000	3.752.874.000	3.698.564.000
Čisti dobiček poslovnega leta, v evrih	2.800.000	900.000	5.700.000	6.454.000
Donos na kapital po obdavčitvi, v odstotkih	2,28	0,42	1,76	1,93
Finančne obveznosti, merjene po odplačni vrednosti, v evrih	1.921.672.000	2.693.134.000	3.559.862.000	3.641.113.000

Viri: letna poročila SID banke za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

Priloga 2

Cilji in usmeritve področja zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov⁴⁷¹ v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2007 do leta 2010 in kazalniki merjenja uspešnosti glede na opredeljeno poslovno politiko in finančni načrt v letu 2008

Št.	Cilji/Usmeritve	Lastnosti ciljev				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
1.	Povečati število koristnic zavarovalnih shem – kazalniki merjenja uspešnosti: povečanje števila strank, ki koristijo uradne zavarovalne sheme do 200 v letu 2010 oziroma 30 v letu 2008, število komitentov in vrednost pogodb (novi partnerji) na področju zavarovanja kreditov in garancij: 10 komitentov in vrednost pogodb: 190.000.000 evrov in pokritost izvoza z zavarovanji SID banke v višini 0,6 odstotka in Skupine SID banka v višini 20 odstotkov	✓	✓	✓	✓	✓
2.	Preverjanje možnosti razpršitve rizikov – kazalnik merjenja uspešnosti Razpršenost zavarovalnega portfelja: geografsko (področje zavarovanj: Rusija 35 odstotkov, Srbija 30 odstotkov, Bosna in Hercegovina 25 odstotkov, Ukrajina 5 odstotkov, ostale države 5 odstotkov) in po strankah (področje zavarovanj: NLB 40 odstotkov, Mercator 40 odstotkov in ostali izvozniki/investitorji 20 odstotkov)	✓	✓	✓	✓	✓
3.	Zagotavljanje ustrezne višine varnostnih rezerv	×	×	×	✓	✓
4.	Realizirati prve konkretne posle za PIO	×	×	✓	×	✓
5.	Nekonkuriranje zasebnemu sektorju in ugotavljanje (ne)delovanja trga	×	×	×	✓	✓
6.	Tekoče preverjanje rezultatov poslovanja in zagotavljanje ustrezne višine provizije ⁴⁷²	×	×	×	✓	✓

⁴⁷¹ Vsebuje ključne odločitve in usmeritve na določenem podpodročju ter najpomembnejše cilje na tem podpodročju, za katere so bili določeni kazalniki merjenja uspešnosti izvajanja in načrtovane vrednosti v finančnem načrtu.

⁴⁷² V okviru pogajanj z Ministrstvom za finance si bo področje prizadevalo zagotoviti provizijo za opravljanje poslov pooblaščenice institucije v višini, ki bo najmanj pokrivala stroške poslovanja, in primeren razvoj strokovnih služb, upoštevajoč tudi izpolnjevanje ciljev Akcijske strategije SID banke za obdobje od leta 2007 do leta 2010, vključno s predvidenim razvojem novih produktov.

Št.	Cilji/Usmeritve	Lastnosti ciljev				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
7.	Sledenje procesu harmonizacije, spremembam pravil in sodobnim trendom na področju tujih agencij	x	x	x	x	✓
8.	Sinergija obstoječih in novih dejavnosti, razvoj novih produktov in prilagajanje potrebam slovenskega gospodarstva in posameznim izvoznim poslom	x	x	x	x	✓
9.	Doseganje praga rentabilnosti pri zavarovanju za račun države, večati obseg zavarovalnih poslov in zavarovalne premije (finančni načrt: načrtovani prihodki od zavarovalnih premij v znesku 9.628.000 evrov in načrtovana vrednost škod v znesku 500.000 evrov)	x	o	o	✓	✓
10.	Razvijanje produktov in izvajanje politik: projektno financiranje, nadaljevanje uvajanja novih produktov na področju domačih rizikov, pozavarovanje izvoznih terjatev, ohranjanje prvovrstnosti zavarovalnih instrumentov, dopolnitev ponudbe na področju zavarovanja investicij, priprava posebne zavarovalne sheme, zagotavljanje konkurenčnosti slovenskih izvoznikov in investitorjev, zavarovanje rizikov med gradnjo in razviti poseben program za podporo izvoznikov opreme in storitev na področju obnovljivih energij, razvijati partnerske odnose z ministrstvi, institucijami in Komisijo za pospeševanje mednarodne menjave, nadaljevanje razvijanja odnosov s tujimi zavarovalnimi agencijami, razvijanje prodajnih poti prek zasebnih kreditnih zavarovateljev, informiranje ciljnih skupin o storitvah SID banke, podpora Ministrstvu za finance pri preverjanju potencialnih učinkov na državni proračun	x	x	x	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
x – cilj nima navedene lastnosti.

Vira: Akcijska strategija SID banke za obdobje od leta 2007 do leta 2010 (november 2007) in Poslovna politika in finančni načrt za leto 2008 (november 2007).

Cilji/usmeritve, določeni v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2009 do leta 2013 in Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2010 do leta 2013 na področju zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov s kazalniki merjenja uspešnosti in kazalniki v poslovni politiki, operativnem planu in v rebalansu finančnega načrta za leto 2009

Št.	Cilji/Usmeritve	Lastnosti ciljev				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
1.	Razširiti področje delovanja – povečati število strank, koristnic zavarovalnih shem in večati obseg zavarovalnih poslov in plačane premije (kazalniki: 7,5-odstotno povprečno letno povečanje števila koristnic, 10-odstotno povprečno letno povečanje obsega poslov in premije in 5-odstotno povprečno letno povečanje pokritosti izvoza na trgu Jugovzhodne Evrope, obseg zavarovanih poslov najmanj 1.000.000.000 evrov)	✓	✓	✓	✓	✓
2.	Uporabiti pozavarovanje pri uradnih zavarovalnih agencijah (povečati delež pozavarovalnega portfelja za 10 odstotnih točk)	✓	✓	✓	✓	✓
3.	Dosegati prag rentabilnosti na dolgi rok v skladu z mednarodnimi zahtevami	x	x	✓	✓	✓
4.	Slediti procesu harmonizacije, spremembam pravil in sodobnim trendom na področju uradno podprtih zavarovalnih agencij	x	x	x	x	✓
5.	Opredelitev ključnih novih izvoznih trgov in priprava paketa spodbud za pospešitev izvoznih aktivnosti in vodenje aktivne politike zavarovanja	x	x	x	✓	✓
6.	Razširiti področje delovanja, razvijati nove produkte in jih prilagajati potrebam slovenskega gospodarstva oziroma posameznim izvoznim poslom, nadaljevati z uvajanjem novih produktov na področju domačih rizikov	x	x	x	✓	✓
7.	Zagotavljati konkurenčnost slovenskih izvoznikov in investitorjev s primerljivimi ravnmi zavarovalnih premij	x	x	x	✓	✓
8.	Vzdrževanje pozitivnega poslovnega izida zavarovalne sheme	✓	✓	✓	✓	✓
9.	Odpirati nove trge slovenskim izvoznikom, jih podpreti in nadaljevati z izvajanjem vseh vrst zavarovanj na pomembnih obstoječih trgih v skladu s pobudami na mednarodni ravni	x	x	x	x	✓

Št.	Cilji/Usmeritve	Lastnosti ciljev				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
10.	Preverjati možnosti razpršitve rizikov ter razviti lasten model upravljanja z riziki	x	x	o	x	✓
11.	Nuditi Ministrstvu za finance vso podporo pri preverjanju potencialnih učinkov na državni proračun	x	x	o	x	✓
12.	Nadaljevati razvijanje odnosov s tujimi zavarovalnimi agencijami	x	x	x	x	✓
13.	Pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka (najmanj 17 odstotkov v letu 2009)	✓	✓	✓	✓	✓
14.	Opravljanje poslov za račun države po pogodbeno dogovorjeni proviziji	o	x	✓	✓	✓
Dodana 2 cilja/Usmeritve v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2010 do leta 2013						
15.	Aktivno nadaljevati z izvajanjem vladnih ukrepov za interventno delovanje – zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema v skladu s potrebami, v skladu z vlogo SID banke, ki jo določi vlada, in proticikličnih ukrepov	x	x	x	✓	✓
16.	Vzpostaviti sistem ocenjevanja učinkov zavarovanja izvoznih kreditov	x	x	x	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
x – cilj nima navedene lastnosti.

Viri: Akcijska strategija SID banke za obdobje od leta 2009 do leta 2013 (november 2008) in Akcijska strategija SID banke za obdobje od leta 2010 do leta 2013 (januar 2010) in letna poslovna politika in operativni plan SID banke za leto 2009 (december 2008) in rebalans finančnega načrta za leto 2009 (z dne 3. 3. 2009).

Operativni cilji izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije v Letnem operativnem planu za leto 2010 s kazalniki uspešnosti izvajanja enakih ciljev, določenih v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2010 do leta 2013 na področju izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije

Št.	Cilji	Lastnosti ciljev				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
1.	Nadaljevanje prakse delovanja prek pozavarovalnih shem, kjer bo to mogoče (kratkoročni izvozni krediti)	x	x	x	x	✓
2.	Posredovanje v primeru umika zasebnih pozavarovateljev na podlagi prijave in odobritve Evropske komisije	x	x	✓	✓	✓
3.	Zaračunavanje izvoznih premij, ki bodo pokrivale izplačane škode in administrativne stroške izvajanja shem (kazalnik uspešnosti: načrtovane premije v znesku 6.800.000 evrov in načrtovane škode v znesku 6.000.000 evrov – realistični scenarij)	o	o	✓	✓	✓
4.	Obseg zavarovanja pred nemarketabilnimi riziki – kazalnik: načrtovana vrednost v znesku 365.000.000 evrov in načrtovana skupna izpostavljenost v znesku 1.740.000.000 evrov, izpostavljenost večja od 1.200.000.000 evrov; finančni načrt: načrtovana vrednost varnostnih rezerv konec leta 2010 v znesku 120.000.000 evrov (realistični scenarij), načrtovani obseg zavarovalnih poslov in investicij v znesku 1.100.000.000 evrov in za 635.000.000 evrov novih poslov	✓	✓	✓	✓	✓
5.	Dosegati pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka (kazalnik merjenja uspešnosti: več od 15 odstotkov)	✓	✓	✓	✓	✓
6.	Izvajanje poslov po pogodbeno dogovorjeni proviziji, ki bo zagotovila pokrivanje stroškov poslovanja in razvoj strokovnih služb in doseganje praga rentabilnosti na dolgi rok	o	x	o	✓	✓
7.	Preverjanje možnosti razpršitve rizikov na področju zavarovalnih poslov in nudenje vladnim institucijam potrebno podporo pri preverjanju potencialnih učinkov ter poslov na državni proračun	x	x	x	x	✓
8.	Dopolnitev produkta pozavarovanja izvoznih terjatev na marketabilnih trgih	x	x	x	x	✓
9.	Predlog uvedbe zavarovanja kreditov za pripravo na izvoz in razvojnega zavarovanja	o	x	x	x	✓

Št.	Cilji	Lastnosti ciljev				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
10.	Pobude ⁴⁷³ za opredelitev ključnih trgov in priprava paketa spodbud	x	x	x	x	✓
11.	Sklenitev vsaj dveh pogodb, ki so podlaga za sklepanje poslov na podlagi PIO	x	✓	✓	x	✓
12.	Eksploatacija jamstvenih shem (ocena: dejanska poraba bo manjša od zakonsko največje možne; za podjetja 741.000.000 evrov in za fizične osebe 252.000.000 evrov)	o	x	x	x	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;

o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;

x – cilj nima navedene lastnosti.

Vira: Akcijska strategija SID banke za obdobje od leta 2010 do leta 2013 (januar 2010) in letni operativni plan in finančni načrt SID banke za leto 2010.

⁴⁷³ Pobude Ministrstvu za gospodarstvo, Gospodarski zbornici Slovenije in Komisiji za pospeševanje mednarodne menjave.

Operativni cilji izvajanja poslov v imenu in za račun Republike Slovenije v Letnem operativnem planu za leto 2011 in kazalniki uspešnosti izvajanja teh ciljev, določenih v Akcijski strategiji SID banke za obdobje od leta 2011 do leta 2014

Št.	Cilji	Lastnosti ciljev				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
1.	Nadaljevanje prakse delovanja prek pozavarovalnih shem, kjer bo to mogoče (kratkoročni izvozni krediti)	x	x	x	x	✓
2.	Posredovanje v primeru umika zasebnih pozavarovateljev na podlagi prijave in odobritve Evropske komisije	x	x	✓	✓	✓
3.	Zaračunavanje izvoznih premij, ki bodo pokrivalo izplačane škode in administrativne stroške izvajanja shem (finančni načrt: načrtovani prihodki iz premij v znesku 9.500.000 evrov in načrtovane škode v znesku 5.000.000 evrov)	✓	✓	✓	✓	✓
4.	Obseg zavarovalnih poslov in povečevanje obsega – kazalniki uspešnosti akcijske strategije: letno povečanje obsega zavarovalnih poslov (več kot 10-odstotno) in letno povečanje števila koristnikov zavarovalnih produktov (najmanj 7,5 odstotka), načrtovani obseg zavarovanj in načrtovana izpostavljenost v znesku 1.500.000.000 evrov in načrtovana skupna izpostavljenost v znesku 1.200.000.000 evrov, pokritost izvoza z zavarovanji Skupine SID banka (kazalnik uspešnosti akcijske strategije: najmanj 15 odstotkov)	✓	✓	✓	✓	✓
5.	Izvajanje poslov po pogodbeno dogovorjeni proviziji, ki bo zagotovila pokrivanje stroškov poslovanja, razvoj strokovnih služb in doseganje praga rentabilnosti na dolgi rok	o	x	o	✓	✓
6.	Preverjanje možnosti razpršitve rizikov na področju zavarovalnih poslov in nudenje vladnim institucijam potrebno podporo pri preverjanju potencialnih učinkov ter poslov na državni proračun	x	x	x	✓	✓
7.	Preverjanje možnosti za nadaljevanje jamstvene sheme za podjetja tudi po letu 2010	o	x	x	✓	✓
8.	Eksploatacija izdanih državnih poroštev po ZPFIGD (ocena, da bo dejanska poraba nižja od zakonsko največje možne)	x	x	x	x	✓
9.	Izvajanje določil ZJShemRS in ZJShemFO (naloge, ki se nanašajo na spremljanje, unovčenje in izterjavo)	o	x	x	x	✓
10.	Razvijanje potrebnih tehničnih podlag za opravljanje zakonskih pooblastil na podlagi ZVO-1C	x	x	x	x	✓

Št.	Cilji	Lastnosti ciljev				
		Določljiv	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
11.	Uvedba razvojnega zavarovanja	x	x	x	x	✓
12.	Nadaljevanje izvajanja ukrepa pozavarovanja marketabilnih izvoznih rizikov	✓	x	x	x	✓
13.	Izvajanje produkta zavarovanja kreditov za pripravo na izvoz	✓	x	x	x	✓
14.	Načrtovanje presežka prihodkov nad odhodki v poslovnem izidu računa varnostnih rezerv (v znesku 3.474.000 evrov)	✓	✓	✓	✓	✓

Legenda: ✓ – cilj ima navedeno lastnost;
o – cilj nima v celoti navedene lastnosti;
x – cilj nima navedene lastnosti.

Vir: Letni operativni plan za leto 2011 (december 2010) in Akcijska strategija SID banke za obdobje od leta 2011 do leta 2014 (december 2010).

Priloga 3

Razlike v vsebini določil med politikami upravljanja z varnostnimi rezervami iz leta 2006 in leta 2008 in iz predloga SID banke iz leta 2012

Vsebina določila	Politika upravljanja z varnostnimi rezervami		
	27. 2. 2006	22. 9. 2008	Predlog SID banke 18. 1. 2012
SID banka bo sredstva varnostnih rezerv uporabljala za namene iz četrtega odstavka 4. člena ZZFMGP	da	da in za naložbe v skladu z nameni po ZSIRB	da
Bonitetna ocena izdajatelja v trenutku plasmaja naložbe: vsaj BBB po <i>Standard & Poor's Rating Services</i> oziroma primerljivo bonitetno oceno druge mednarodne agencije	da	da omejitev ne velja za naložbe v slovenske banke, ki jim ni podeljena ocena, pa so po presoji SID banke ustrezne ⁴⁷⁴	da ali v posle z nižjo bonitetno oceno ⁴⁷⁵ , če nima bonitetne ocene, se upošteva bonitetna ocena izdajatelja ali če tega ni, se upošteva interna ocena SID banke ⁴⁷⁶
Obseg likvidnih naložb	najmanj 20 odstotkov sredstev varnostnih rezerv		najmanj 30 odstotkov sredstev varnostnih rezerv
V breme varnostnih rezerv se izplača nadomestilo SID banki za opravljanje storitev po ZZFMGP – v ta namen SID banka izda račun Ministrstvu za finance	da	da	ne

⁴⁷⁴ Ker zagotavljajo primerno kombinacijo donosnosti, varnosti in likvidnosti.

⁴⁷⁵ Od BBB ustanove *Standard & Poor's Rating Services* ali *Fitch* in po metodologiji SID banke oziroma nižjo od Baa3 ustanove *Moody's*, v skladu s presojo SID banke in izpolnjevanjem primerne kombinacije donosnosti, varnosti in likvidnosti.

⁴⁷⁶ Izdelana z vsakokrat veljavno metodologijo.

Vsebina določila	Politika upravljanja z varnostnimi rezervami		
	27. 2. 2006	22. 9. 2008	Predlog SID banke 18. 1. 2012
Vsa kreditna, tržna in operativna tveganja v zvezi z naložbami nosijo sredstva varnostnih rezerv	da	da	da tveganja varnostnih rezerv se obvladujejo in spremljajo s pomočjo limitov, ki se spremljajo in poročajo tedensko na likvidnostnem odboru; mesečno se pripravlja poročilo o stanju naložb varnostnih rezerv, ki se ga posreduje Ministrstvu za finance
Vsebina klavzule, ki se doda v pogodbe o sklenjenih depozitih in kreditih iz sredstev varnostnih rezerv	SID banka daje depozit/kredit iz sredstev varnostnih rezerv, ki so oblikovane v skladu z določili ZZFMGP in pogodbo, sklenjeno med SID banko in Republiko Slovenijo, upravlja pa jih v skladu z ZZFMGP kot pooblaščen institucija na podlagi ZSIRB	SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije daje depozit/kredit iz sredstev varnostnih rezerv, ki so oblikovane v skladu z določili ZZFMGP in pogodbo, sklenjeno med SID banko in Republiko Slovenijo, upravlja pa jih v skladu z ZZFMGP kot pooblaščen institucija na podlagi ZSIRB	SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije daje depozit/kredit iz sredstev varnostnih rezerv, ki so oblikovane v skladu z določili ZZFMGP in pogodbo, sklenjeno med SID banko in Republiko Slovenijo, upravlja pa jih v skladu z ZZFMGP kot pooblaščen institucija na podlagi ZSIRB
Veljavnost politike upravljanja z varnostnimi rezervami	od 1. 3. 2006	od 1. 10. 2008	od 16. 1. 2012; uporablja se s prvim dnem po prejemu potrditve Ministrstva za finance

Vir: politike upravljanja z varnostnimi rezervami.

Razlike v omejitvah naložb iz sredstev varnostnih rezerv po vrstah in izdajateljih med politikami upravljanja z varnostnimi rezervami iz leta 2006 in leta 2008 in iz predloga SID banke iz leta 2012

Vrsta naložbe	Politika upravljanja z varnostnimi rezervami					
	27. 2. 2006		22. 9. 2008		Predlog SID banke z dne 18. 1. 2012	
	Omejitev v odstotkih ⁴⁷⁷		Omejitev v odstotkih ⁴⁷⁸		Omejitev v odstotkih	
	na naložbo	na izdajatelja	na naložbo	na izdajatelja	na naložbo	na izdajatelja ⁴⁷⁹
1. Vrednostni papirji, katerih izdajatelj je Republika Slovenija, država članica Evropske unije, država članica OECD oziroma mednarodna finančna organizacija ⁴⁸⁰	100	100	30	30	100	30
2. Obveznice oziroma drugi dolžniški vrednostni papirji, s katerimi se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, v Republiki Sloveniji, državi članici Evropske unije oziroma državi članici OECD	100		30		30	
3. Obveznice oziroma drugi dolžniški vrednostni papirji, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, če je njihov izdajatelj pravna oseba s sedežem v Republiki Sloveniji oziroma državi članici Evropske unije oziroma OECD	10		10		-	-

⁴⁷⁷ Vključene omejitve: pri nalaganju sredstev v posamezne vrste naložb glede na naložbo po zaporednih številkah (iz te tabele): 4 + 5 + 6 = največ 30 odstotkov in 3 + 5 = največ 10 odstotkov in omejitev pri nalaganju sredstev glede na izdajatelja: 2 + 3 + 4 + 5 + 7 + 8 + 9 + 10 + 11 = največ 25 odstotkov.

⁴⁷⁸ Vključene omejitve: pri nalaganju sredstev v posamezne vrste naložb glede na naložbo po zaporednih številkah (iz te tabele): 4 + 5 + 6 = največ 30 odstotkov in 3 + 5 = največ 10 odstotkov in omejitev pri nalaganju sredstev glede na izdajatelja: 2 + 3 + 4 + 5 + 8 + 9 + 10 + 11 = največ 25 odstotkov.

⁴⁷⁹ Omejitev pri nalaganju sredstev glede na izdajatelja: 2 + 8 + 11 = največ 15 odstotkov.

⁴⁸⁰ Politika upravljanja z varnostnimi rezervami z dne 27. 2. 2006 vključuje tudi vrednostne papirje, katerih izdajatelj je Banka Slovenije.

Vrsta naložbe	Politika upravljanja z varnostnimi rezervami					
	27. 2. 2006		22. 9. 2008		Predlog SID banke z dne 18. 1. 2012	
	Omejitve v odstotkih ⁴⁷⁷		Omejitve v odstotkih ⁴⁷⁸		Omejitve v odstotkih	
	na naložbo	na izdajatelja	na naložbo	na izdajatelja	na naložbo	na izdajatelja ⁴⁷⁹
4. Delnice, s katerimi se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev v Republiki Sloveniji oziroma v državi članici Evropske unije oziroma OECD	30		10		-	-
5. Delnice, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, če je njihov izdajatelj pravna oseba s sedežem v Republiki Sloveniji, državi članici Evropske unije ali OECD	5		5		-	-
6. Investicijski kuponi vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki svoje premoženje nalagajo izključno v vrednostne papirje z namenom razpršitve in omejitve tveganj	40	40	10	10	-	-
7. Terjatve iz posojil, zavarovanih z zastavno pravico na nepremičnini, ki je vpisana v zemljiški ali drugi javni knjigi v Republiki Sloveniji	100		-		-	-
8. Terjatve iz posojil SID banki in naložbe v refinancirane izvozne kredite pri bankah s sedežem v Republiki Sloveniji, državi članici Evropske unije ali OECD, oziroma za vplačilo katerih, vključno z obrestmi, jamči banka s sedežem v Republiki Sloveniji, državi članici Evropske unije oziroma OECD ⁴⁸¹	75		80		60	

⁴⁸¹ Politika upravljanja z varnostnimi rezervami z dne 22. 9. 2008 in predlog SID banke z dne 18. 1. 2012 ne vključujeta terjatev iz naslova posojil SID banki.

Vrsta naložbe	Politika upravljanja z varnostnimi rezervami					
	27. 2. 2006		22. 9. 2008		Predlog SID banke z dne 18. 1. 2012	
	Omejitev v odstotkih ⁴⁷⁷		Omejitev v odstotkih ⁴⁷⁸		Omejitev v odstotkih	
	na naložbo	na izdajatelja	na naložbo	na izdajatelja	na naložbo	na izdajatelja ⁴⁷⁹
9. Terjatve iz posojil, ki so zavarovane z zastavno pravico na vrednostnih papirjih iz 1. oziroma 2. točke naložb, ki predstavljajo kritno premoženje v skladu s 121. členom ZZavar	100		10		-	-
10. Terjatve iz drugih posojil, ki so ustrezno zavarovane	5		5		-	-
11. Naložbe v depozite pri banki s sedežem v Republiki Sloveniji, državi članici Evropske unije oziroma OECD ⁴⁸²	30		30		30	
12. Drugo (na primer gotovina na računu, natečene obresti, terjatve za zavarovalne premije, aktivne časovne razmejitve in podobno)	-	-	-	-	-	-

Vir: politike upravljanja z varnostnimi rezervami.

⁴⁸² Politika upravljanja z varnostnimi rezervami z dne 22. 9. 2008 in predlog SID banke z dne 18. 1. 2012 vključujeta tudi potrdila o vlogah pri banki s sedežem v Republiki Sloveniji, državi članici Evropske unije ali OECD.

Priloga 4

Posli zavarovanja pred nemarketabilnimi riziki po vrstah

v tisoč evrih

Vrsta zavarovanja	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010	Leto 2011
Kratkoročni izvozni krediti/terjatve/garancije				
- obseg zavarovanih poslov skupaj	386.000	227.900	404.900	438.600
- obnovljiva zavarovanja	385.377	226.981	397.844	431.574
- individualna zavarovanja	578	920	7.072	3.555
- izpostavljenost	193.000	171.000	198.500	195.500
- premije	710	510	2.600	3.300
- potencialne škode	2.300	2.600	200	700
- škode v obravnavi	100	100	0	4.000
- plačane škode	1	1	100	100
- število škodnih primerov	0	0	1	3
- regresi	70	6	10	100
Srednjeročni izvozni krediti/garancije				
- obseg zavarovanih poslov	21.600	22.800	12.200	35.200
- izpostavljenost	205.500	182.200	152.400	108.000
- premije	97	66	1.600	1.300
- potencialne škode	6.300	33.600	200	100
- škode v obravnavi	100	100	4.100	3.500
- plačane škode	12	4.898	2.900	1.100
- število škodnih primerov	0	1	1	1
- regresi	/	0	80	100
Investicije v tujini				
- obseg zavarovanih poslov	506.800	701.800	1.023.000	729.600
- izpostavljenost	472.300	603.300	681.400	442.700
- premije	2.400	3.700	4.000	4.500
Skupaj obseg zavarovanih poslov	914.300	952.500	1.440.100	1.203.400

Vir: poročila SID banke o izvajanju poslov na podlagi določil ZZFMGP za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

SID banka je v poročilih o izvajanju ZZFMGP pojasnila:

- v letu 2008 se je obseg kratkoročnih zavarovanj v primerjavi s predhodnim letom povečal za 68-krat, kar izhaja iz povečanega obsega pozavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev na podlagi sklenjene pogodbe o pozavarovanju med SID banko in njeno hčerinsko družbo SID-PKZ v letu 2007. Obseg srednjeročnih izvoznih kreditov je bil glede na predhodno leto nižji za 54 odstotkov zaradi globalne finančne krize. V zadnjem četrtletju leta 2008 je bila sprejeta sprememba politike zavarovanja do držav nekdanje Sovjetske zveze, s katero je bila začasno preklicana veljavnost že izdanih obljub za zavarovanje srednjeročnih izvoznih poslov. Obseg zavarovanja izhodnih investicij se je glede na predhodno leto povečal za 6 odstotkov zaradi uvedbe novega produkta – zavarovanja nedelničarskih posojil hčerinskim družbam slovenskih investitorjev v tujini.

Plačane škode v letu 2008 v skupnem znesku 13.276 evrov so se nanašale na stroške izterjave že plačanih škod v letih 2004, 2005 in 2006:

- iz poročila za leto 2009 izhaja, da je SID banka zaradi spremenjenih tržnih razmer v letu 2009 pridobila soglasje Evropske komisije za uvedbo začasnega ukrepa državne pomoči ob trenutni finančni in gospodarski krizi v obliki sheme pozavarovanja tržnih oziroma marketabilnih tveganj, ki so začasno postala netržna oziroma nemarketabilna. Skladno z usmeritvami Komisije za pospeševanje mednarodne menjave je SID banka v začetku leta 2009 odpravila omejitve pri izvajanju zavarovanja izvoznih poslov in investicij do posameznih držav pred nemarketabilnimi riziki, kar je bilo pomembno za izvoznike in investitorje na trge nekdanje Sovjetske zveze in Jugovzhodne Evrope (zlasti v Srbijo). V letu 2009 je bil obseg realiziranih zavarovanj na področju:
 - kratkoročnih zavarovanj glede na predhodno leto nižji za 41 odstotkov; večina kratkoročnih zavarovanj se je nanašala na zavarovanje kratkoročnih obnovljivih izvoznih terjatev na podlagi sklenjene pozavarovalne pogodbe s SID-PKZ in z Zavarovalnico Triglav;
 - obseg realiziranih zavarovanj na področju srednjeročnih izvoznih poslov se je v primerjavi s predhodnim letom povečal za 6 odstotkov; na nizek porast je vplival iztek veljavnosti obljub v skupni vrednosti 106.000.000 evrov, pri katerih zavarovalne police niso bile izdane, poleg tega pa še drugi dejavniki: manjše število tovrstnih izvoznih poslov, manj ugodni pogoji zavarovanja na področju Jugovzhodne Evrope in manj konkurenčni pogoji financiranja slovenskega izvoza in
 - obseg zavarovanih izhodnih investicij se je v primerjavi s predhodnim letom povečal za 39 odstotkov, kar izhaja iz uvedbe novega produkta – zavarovanja nedelničarskih posojil hčerinskim družbam slovenskih investitorjev v tujini.

Plačana škoda izhaja iz izplačane akontacije ene večje škode, ki se nanaša na zavarovanje srednjeročnega izvoznega kredita v Rusiji v znesku 4.800.000 evrov, in plačilo stroškov izterjave že plačane škode iz leta 2006:

- iz poročila za leto 2010 izhaja, da je SID banka marca 2010 pričela z izvajanjem produkta pozavarovanja izvoznih terjatev na marketabilnih trgih (države članice Evropske unije in nekatere države članice OECD) in na podlagi vloge, oddane konec leta 2010 na Evropsko komisijo, in sklepa Evropske komisije z dne 18. 1. 2011 izvajanje omenjene sheme podaljšala do konca leta 2011; v letu 2010 je bil obseg realiziranih zavarovanj na področju:
 - zavarovanja kratkoročnih izvoznih kreditov večji glede na predhodno leto za 77 odstotkov; večina zavarovanj se je nanašala na zavarovanje kratkoročnih obnovljivih izvoznih terjatev, skladno s sklenjeno pozavarovalno pogodbo med SID banko in SID-PKZ;

- zavarovanja srednjeročnih izvoznih kreditov v primerjavi s predhodnim letom nižji za 54 odstotkov; na nizko realizacijo obsega je vplival potek veljavnosti zavezujočih obljub za zavarovanje v vrednosti 124.400.000 evrov ali odpoved od obljub v vrednosti 117.800.000 evrov ter faktorji, ki so imeli vpliv tudi v predhodnem letu;
- zavarovanja investicij v tujini večji za 46 odstotkov glede na predhodno leto, pri čemer na povečanje obsega vplivajo obnove že zavarovanih investicij, negotovo politično okolje in uvedba novega produkta v letu 2009.

Plačane škode so se glede na predhodno leto znižale, večji delež (96 odstotkov) se nanaša na srednjeročne posle (Rusija, Kazahstan), manjši delež predstavljajo škode od pozavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev (Kirgizistan). V strukturi izpostavljenosti zavarovanih izvoznih poslov in investicij po sektorjih največji delež predstavljajo posli dejavnosti trgovine na drobno (40 odstotkov):

- v letu 2011 je bil obseg realiziranih zavarovanj po vrstah:
 - obseg zavarovanja kratkoročnih izvoznih kreditov se je glede na predhodno leto povečal za 8 odstotkov; večina kratkoročnih zavarovanj se nanaša na zavarovanje kratkoročnih obnovljivih izvoznih terjatev;
 - obseg zavarovanih srednjeročnih izvoznih kreditov se je v primerjavi s predhodnim letom povečal za 2,9-krat, kljub temu da je bilo odprto majhno število posameznih projektov;
 - obseg zavarovanih investicij se je v primerjavi s predhodnim letom zmanjšal za 29 odstotkov zaradi zmanjšanih investicijskih ciklusov podjetij, približevanja ključnih držav Evropski uniji in s tem nižanje tveganja in servisiranja že zavarovanih posojil.

Plačane škode so se glede na predhodno leto znižale za 60 odstotkov. Večji delež izplačane škode se nanaša na srednjeročne posle (93 odstotkov), ostalo predstavljajo škode iz pozavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev. V strukturi izpostavljenosti zavarovanih izvoznih poslov in investicij po sektorjih največji delež predstavljajo posli dejavnosti trgovine na drobno (28 odstotkov).

Priloga 5

 Podatki iz informacije o zavarovanju za račun države v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2011⁴⁸³

Vsebina/Obdobje	1. 1.– 31. 12. 2010	1. 1.– 30. 11. 2011	1. 1.– 31. 12. 2011	Indeks december 2011/ december 2010
	v evrih	v evrih	v evrih	
Zavarovanje izvoznih poslov in investicij	1.440.058.606	1.188.040.154	1.203.429.927	83,6
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	1.035.142.699	749.413.732	764.803.506	73,9
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	404.915.907	438.626.422	438.626.421	108,3
Izpostavljenost iz veljavnih zavarovanj	1.031.200.025	768.563.232	746.181.658	72,4
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	832.959.848	578.780.327	550.668.263	66,1
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	198.240.177	189.782.905	195.513.395	98,6
Izpostavljenost iz veljavnih obljub	1.106.481	1.389.757	1.389.757	125,6
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	821.787	0	0	0,0
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	284.694	1.389.757	1.389.757	488,2
Število novih polic/izvoznikov	84	100	100	119,0
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	25	25	25	100,0
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	59	75	75	127,1
Veljavne zavarovalne police/limiti	172	185	165	95,9
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	89	98	94	105,6
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	83	87	71	85,5
Zavarovalna premija izvoznih poslov in investicij	8.225.872	8.761.792	9.086.082	110,5
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	5.648.511	5.479.041	5.804.132	102,8
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	2.577.361	3.282.751	3.281.950	127,3
Plačane škode	2.989.846	89.747	1.170.503	39,1
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	2.857.770	5.951	1.086.707	38,0
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	132.076	83.796	83.796	63,4
Škode v obravnavi	4.059.302	4.429.690	3.971.622	97,8
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	4.059.302	4.059.302	3.531.561	87,0
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	132.076	83.796	83.796	63,4

⁴⁸³ Četrtno poročilo SID banke za zadnje četrtletje leta 2011.

Vsebina/Obdobje	1. 1.– 31. 12. 2010	1. 1.– 30. 11. 2011	1. 1.– 31. 12. 2011	Indeks december 2011/ december 2010
	v evrih	v evrih	v evrih	
Potencialne škode (dejanske, zapadle)	446.120	953.519	805.097	180,5
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	185.915	107.653	107.653	57,9
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	260.205	845.866	697.444	268,0
Regresi	90.205	8.075	93.929	104,1
- srednjeročni krediti, garancije in investicije	80.346	0	85.854	106,9
- kratkoročni krediti, terjatve in garancije	9.859	8.075	8.075	81,9
- bonusi (zavarovalni, pozavarovalni)	(505)	(122.205)	(122.205)	24.199,0
Izkaz poslovnega izida				
- premije in provizije	8.242.705	8.807.385	9.129.627	110,8
- škode	(2.989.846)	(89.747)	(1.170.503)	39,1
- regresi	90.205	8.075	93.929	104,1
- plačane pozavarovalne premije in provizije	(1.037.862)	(3.227.647)	(3.241.888)	312,4
Zavarovalno tehnični rezultat	4.304.697	5.375.861	4.688.960	108,9
- čisti prihodek od obresti	2.219.255	2.961.930	3.249.328	146,4
- čisti prihodki/odhodki za finančne posle	146.503	81.771	81.771	55,8
- stroški poslovanja	(2.490.435)	(2.282.898)	(2490.435)	100,0
Presežek prihodkov nad odhodki	4.180.020	6.136.664	5.529.624	132,3
Stanje varnostnih rezerv	124.219.372	130.356.036	129.748.996	104,5
- bonusi (zavarovalni, pozavarovalni)	(505)	(122.205)	(122.205)	24.199,0

Vir: četrletno poročilo SID banke za Ministrstvo za finance za zadnje četrtletje leta 2011 (Informacija o zavarovanju za račun države)

Priloga 6

Izkaz poslovnega izida – račun varnostnih rezerv

v tisoč evrih

Vsebina	Izkaz poslovnega izida za obdobje			
	1–12/2011	1–12/2010	1–12/2009	1–12/2008
Prihodki od obresti in podobni prihodki	3.250	2.219	3.101	6.376
- krediti in vloge	2.428	1.581	2.570	4.563
- vrednostni papirji	822	638	531	1.811
- ostalo	0	0	0	2
Odhodki od obresti in podobni odhodki	0	0	0	0
Zavarovalno-tehnične postavke skupaj	4.674	4.288	(584)	3.787
- zavarovalne in pozavarovalne premije	9.116	8.227	4.751	3.876
- pozavarovalne in obdelovalne provizije	(3.243)	(1.038)	(444)	(146)
- škode	(1.171)	(2.990)	(4.897)	(13)
- regresi	94	90	6	71
- bonusi	(122)	(1)	0	0
Druge čiste odpravnine	15	16	13	142
Dobički/izgube iz prodaje vrednostnih papirjev	82	147	103	(885)
Operativni stroški	(2.490)	(2.490)	(2.490)	(2.491)
Presežek prihodkov nad odhodki	5.530	4.180	143	6.931

Vir: podatki iz izkaza poslovnega izida SID banke za račun varnostnih rezerv.

Izkaz poslovnega izida za PIO

v tisoč evrih

Vsebina	Izkaz poslovnega izida za obdobje			
	1–12/2011	1–12/2010	1–12/2009	1–12/2008
Prihodki od obresti in podobni prihodki	543	352	197	280
- krediti in vloge	94	55	59	86
- vrednostni papirji	113	114	138	194
- ostalo (<i>swap</i> posli)	336	183	0	0
Odhodki od obresti in podobni odhodki	395	238	0	0
Druge čiste odpravnine	(4)	(5)	(4)	(4)
Dobički/izgube iz vrednostnih papirjev	0	38	(15)	0
- prodaje	0	38	(15)	0
- trajna oslabitev	-	-	0	0
Presežek prihodkov nad odhodki	144	147	178	276

Vir: podatki iz izkaza poslovnega izida SID banke za posle PIO.

Priloga 7

Prevedbena tabela sredstev in obveznosti iz naslova varnostnih rezerv na dan 1. 1. 2012 na podlagi določil 13. člena pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij

v evrih

Aktivne postavke	SID banka	Ministrstvo za finance
Denarna sredstva na računu varnostnih rezerv (domača valuta)	3.611	3.611
Denarna sredstva na računu varnostnih rezerv (tuja valuta)	0	0
Terjatve iz naslova dolgoročnih domačih vrednostnih papirjev	21.735.940	22.227.277
Terjatve iz naslova dolgoročnih tujih vrednostnih papirjev	20.943.371	20.878.065
Terjatve iz naslova obresti od domačih dolgoročnih vrednostnih papirjev	-	520.532
Terjatve iz naslova obresti od tujih dolgoročnih vrednostnih papirjev	-	305.121
Kratkoročno dani depoziti	26.370.000	26.370.000
Kratkoročne terjatve iz naslova obresti od depozitov	82.776	82.776
Terjatve iz naslova danih dolgoročnih kreditov bankam	59.381.818	59.381.818
Terjatve iz naslova obresti od dolgoročnih kreditov bankam	221.215	221.215
Dolgoročne terjatve – razmejene provizije od dolgoročnih kreditov	(50.072)	
Kratkoročne terjatve iz naslova zavarovalnih premij	283.026	283.026
Kratkoročno odloženi stroški iz naslova pozavarovanj	0	0
Kratkoročne terjatve iz naslova regresov	672.190	672.190
Neplačani tekoči odhodki	-	1.353
Skupaj	129.643.875	130.946.984
Pasivne postavke		
Dolgoročne obveznosti iz naslova varnostnih rezerv	129.748.811	0
Prevrednotovalni popravek	(1.063.504)	0
Splošni sklad za drugo	0	26.373.611
Kratkoročni odloženi prihodki iz naslova regresnih zahtevkov	672.190	0
Neplačani nedavčni prihodki	0	1.037.992
Druge kratkoročne obveznosti	1.352	1.352
Skupaj	129.643.875	130.946.984
Izvenbilančna evidenca: izpostavljenost veljavnih zavarovanj in obljub	747.571.415	747.571.415

Vir: podatki SID banke.

Priloga 8

Pregled avkcij, odobrenih kvot in dodeljenih poroštev na podlagi ZJSchemRS

Avkcija	Datum objave vabila na avkcijo	Znesek razpisane jamstvene kvote	Razpisani odstotek jamstva države	Boniteta kreditorejmalcev	Skupni znesek veljavnih ponudb bank na avkciji	Število veljavnih in pravih ponudb bank	Dodeljena kvota	Število sprejetih ponudb bank	Porabljena kvota	Delež porabljene kvote v dodeljeni kvoti
		v evrih	v odstotkih		v evrih		v evrih		v evrih	v odstotkih
1.	15. 6. 2009	60.000.000	50	A, B, C	215.800.000	18	60.000.000	3	2.731.300	4,6
2.	19. 6. 2009	150.000.000	40	A, B, C	301.000.000	20	149.800.000	10	37.946.421	25,3
3.	3. 7. 2009	100.000.000	35	A, B, C	141.500.000	12	100.000.000	7	33.094.188	33,1
4.	4. 9. 2009	50.000.000	35	A, B, C	76.100.000	17	49.800.000	17	36.482.683	73,3
5.	19. 10. 2009	50.000.000	50	C	55.400.000	10	49.800.000	10	28.142.063	56,5
6.	19. 10. 2009	50.000.000	35	A, B, C	77.000.000	10	49.700.000	10	41.342.420	83,2
7.	17. 12. 2009	50.000.000	35	A, B, C	51.100.000	8	49.900.000	8	23.624.100	47,3
8.	11. 1. 2010	50.000.000	50	C	79.900.000	11	49.700.000	11	23.027.892	46,3
9.	17. 2. 2010	50.000.000	35	A, B, C	31.800.000	5	31.800.000	5	15.307.650	48,1
10.	17. 2. 2010	50.000.000	35	A, B	31.700.000	7	31.700.000	7	11.397.010	36,0
11.	20. 4. 2010	30.000.000	40	A, B, C	19.200.000	8	19.200.000	8	7.932.180	41,3
12.	20. 4. 2010	30.000.000	50	A, B	27.100.000	5	27.100.000	5	6.021.751	22,2
13.	20. 4. 2010	20.000.000	50	C	1.600.000	3	1.600.000	3	225.000	14,1
14.	2. 7. 2010	50.000.000	50	A, B, C	91.000.000	8	50.000.000	4	22.597.556	45,2
15.	17. 9. 2010	100.000.000	50	A, B, C	89.300.000	10	89.300.000	10	20.245.439	22,7
Skupaj		890.000.000			1.289.500.000		809.400.000		310.117.653	38,3

Viri: Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID banki (2010), povabila SID banke k posameznim avkcijam, poročila SID banke o izvedenih avkcijah, dokumentacija SID banke o avkcijah.

Priloga 9

Stanje kreditov in podatki iz kreditnih pogodb po ZPFIGD na dan 31. 12. 2011

Številka poroštvne pogodbe	Datum poroštvne pogodbe	Banka kreditodajalka	Gospodarska družba	Bonitetni razred ⁴⁸⁴	Obrestna mera kredita	Datum zapadlosti	Znesek kredita v evrih	Stanje črpane glavnice v evrih	Stanje glavnice s poroštvom Republike Slovenije v evrih (10)=(9)*75/100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=(9)*75/100
01-001/2010	10. 1. 2011	(P) ██████████	██████████	█	██████████	1. 11. 2015	1.500.000	1.500.000	1.125.000
01-002/2010	28. 1. 2011	██████████	██████████	█	██████████	3. 2. 2017 ⁴⁸⁵	626.825	626.825	470.119
01-003/2010	8. 3. 2011	██████████	██████████	█	██████████	31. 1. 2018	2.882.220	2.882.220	2.161.665
01-004/2010	4. 3. 2011	██████████	██████████	█	██████████ (P)	2. 3. 2018	10.300.000	5.800.000	4.350.000
Skupaj							15.309.045	10.809.045	8.106.784

Viri: poroštvne pogodbe, kreditne pogodbe, evidence SID banke.

⁴⁸⁴ Bonitetni razred gospodarske družbe, ki ga je navedla kreditodajalka v vlogi za izdajo poroštv.

⁴⁸⁵ Družba (P) ██████████ (P) in kreditodajalka sta 5. 10. 2012 sklenili dodatek k kreditni pogodbi, s katerim je bil končni rok vračila podaljšan do 3. 12. 2017.

Priloga 10

Drugi čisti poslovni dobički/izgube SID banke

v tisoč evrih

Postavka/Leto	2011		2010		2009		2008	
	Prihodki	Odhodki	Prihodki	Odhodki	Prihodki	Odhodki	Prihodki	Odhodki
Prihodki za nebančne storitve, od tega:	2.933		3.076	0	2.709	0	2.528	0
- provizija po ZZFMGP	2.075		2.075		2.075		2.075	
- provizija za PIO	78		88		*		*	
- provizija za jamstvene sheme ⁴⁸⁶	530		528		81		-	
- drugo	224		385		553		*	
Drugi poslovni prihodki	26		-	-	0	0	115	0
Članarine		(142)	0	(122)	0	(108)	0	(98)
Drugi poslovni odhodki		(25)	0	(35)	0	(59)	0	(44)
Skupaj		(167)	3.076	(157)	2.709	(167)	2.643	(142)
Drugi čisti poslovni dobički/izgube	2.766		2.919		2.542		2.501	

Opomba: * V letnem poročilu SID banke ni podatka v pojasnilih k izkazu poslovnega izida.

Viri: pojasnila k izkazu poslovnega izida v letnem poročilu SID banke za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

Prihodki in odhodki po posameznih dejavnostih, realizirani v letu 2011

v tisoč evrih

Dejavnost	Prihodki	Odhodki
Zavarovanje pred nemarketabilnimi riziki	2.075	(2.115)
Program izravnave obresti (PIO)	78	(48)
Jamstvene sheme za podjetja	471	(738)
Jamstvene sheme za fizične osebe	36	(320)
Poroštva za investicije	23	(212)

Vir: Letno poročilo SID banke za leto 2011.

⁴⁸⁶ Provizija za jamstvene sheme za pravne osebe, za fizične osebe in za poroštva za investicije.

Priloga 11

Povzetek iz poročil SID banke o izvajanju javnih pooblastil za leta 2008, 2009, 2010 in 2011

- V letu 2008 je bila povečana aktivnost SID banke realizirana predvsem v drugi polovici leta in je razvidna iz povečanja bilančne vsote oziroma stanja danih kreditov za namene po ZSIRB (za več kot 67 odstotkov), izdanih bančnih garancij podjetjem (povečanje za več kot 37 odstotkov) ter iz podpore izvoznim kreditom in investicijam, ki se je povečalo za 72 odstotkov na skupnih 914.000.000 milijonov evrov. Rast kreditnega portfelja SID banke izraža novo vlogo SID banke v izvajanju protikriznih ukrepov, saj je gospodarstvu preko poslovnih bank zagotovila 440.000.000 evrov. SID banka je ocenila, da bi z 817.000.000 evri posebnih programov, ki jih je izvedla v okviru protikriznih ukrepov, z upoštevanjem multiplikatorja dodatne proizvodnje na področju financiranja poslov, prišli do 1.190.000.000 evrov dodatne proizvodnje (prodaje) podjetij v slovenskem gospodarstvu oziroma do manjšega zmanjšanja.
- V letu 2009 je SID banka največ pozornosti namenila kriznim aktivnostim, v okviru katerih je izdala obveznico (250.000.000 evrov) z namenom povečanja likvidnosti in kreditne sposobnosti, povečala kreditiranje slovenskih bank in podjetij in uvedla dodatno zavarovanje nemarketabilnih in marketabilnih tveganj oziroma uvedla druge aktivnosti. Zaradi velikega povečanja izplačanih škod in drastičnega upada izvoza zaradi krize je dosegla slabši finančni rezultat, povečale so se tudi potencialne škode. SID banka je v letu 2009 vzpostavila jamstveni shemi in pričela z izvajanjem začasnega ukrepa državne pomoči v obliki sheme pozavarovanja tržnih oziroma marketabilnih tveganj. V letu 2009⁴⁸⁷ je bilo izvedenih za skoraj 4.500.000.000 evrov poslov (od tega 1.500.000.000 evrov agentskih poslov za državni račun in 3.000.000.000 evrov poslov v lastnem imenu za lasten račun), kar pomeni 49 odstotkov več kot leto prej. SID banka je ugotovila, da bi z 4.461.000.000 evri programov, ki jih je izvedla v letu 2009, in z upoštevanjem multiplikatorjev dodatne proizvodnje⁴⁸⁸ in določenih predpostavk samo na področju financiranja poslov prišla do 6.110.000.000 evrov dodatne proizvodnje (prodaje) podjetij v slovenskem gospodarstvu oziroma do njenega ustreznega manjšega zmanjšanja.
- V letu 2010 je bila najvišja rast dosežena na področju zavarovanj izvoznih poslov in izhodnih neposrednih investicij pred nemarketabilnimi riziki. Posledice krize so se izrazile v bistveno večjem obsegu škod, SID banka je nadaljevala z izvajanjem kriznih jamstvenih shem za podjetja in fizične osebe (povezava s točko 2.3.4 tega poročila). Celoten obseg finančnih sredstev, ki jih je SID banka oziroma država prek SID banke usmerila v slovensko gospodarstvo, je v letu 2010 znašal skoraj 3.000.000.000 evrov (1.800.000.000 evrov agentskih poslov za državni račun in 1.200.000.000 evrov novih poslov v lastnem imenu in za lasten račun), kar pomeni 13 odstotkov več kot leto prej. Izvajanje obeh jamstvenih shem se je nadaljevalo do konca leta 2010, ko je bila sprejeta in se je začela izvajati tudi poroštvena shema za investicije gospodarskih družb.

⁴⁸⁷ Iz poročila za leto 2008 ločeni zneski o obsegu sredstev, posredovanih v imenu in za račun Republike Slovenije, glede na obseg sredstev, posredovanih v lastnem imenu za lasten račun SID banke, niso razvidni, ker je bila struktura poročila nekoliko drugačna kot v kasnejših letih.

⁴⁸⁸ Pri danih kreditih, ne glede na njihov namen, je upoštevan multiplikator dodatne proizvodnje, kot je bil določen za izvozno financiranje, za zavarovalne, garancijske in jamstvene posle pa multiplikator za izvozno zavarovanje. SID banka je ocenila, da uporaba istih multiplikatorjev tudi na novih področjih delovanja, razvitih po izdelavi študije, ne vpliva bistveno na vrednost končnih rezultatov.

Iz poročil SID banke o izvrševanju javnih pooblastil za leti 2009 in 2010 je razvidno, da je na področju spodbujevalnega, razvojnega in izvoznega financiranja svoje finančne instrumente uporabljala predvsem za spodbujanje ekonomskih, strukturnih, socialnih in drugih politik na področjih, ki so opredeljena v prvi točki 11. člena ZSIRB, in na podlagi ZZFMGP, s posebnim poudarkom na področjih, ki so predstavljena v spodnji tabeli. Financiranje mednarodnih gospodarskih poslov je potekalo pretežno v obliki posrednega financiranja izvoznikov (prek bank in drugih finančnih institucij), zlasti z refinanciranjem kreditov.

Struktura novih kreditov po namenih v letih 2009 in 2010 za izvajanje ZSIRB

Namen/leto 2009	Znesek v tisoč evrih	Delež v odstotkih	Namen/leto 2010	Znesek v tisoč evrih	Delež v odstotkih
Mednarodni gospodarski posli in mednarodno gospodarsko sodelovanje	924.340	63	Internacionalizacija	526.535	44
Gospodarske spodbude	265.350	18	Podjetništvo, mala in srednja podjetja	298.185	25
Raziskave in razvoj	71.750	5	Razvoj, raziskave in inovacije	134.329	11
Izobraževanje	4.630	0	Varstvo okolja in energijska učinkovitost	49.083	4
Zaposlovanje	14.150	1	Infrastruktura in regionalni razvoj	70.230	6
Varovanje okolja in energijska učinkovitost	97.630	7	Drugo	122.802	10
Gospodarska in javna infrastruktura	90.220	6			
Skupaj v letu 2009	1.468.090	100	Skupaj v letu 2010	1.201.164	100

Viri: poročila SID banke o izvrševanju javnih pooblastil za leti 2009 in 2010.

SID banka je ugotovila, da bi z 2.990.000.000 evri programov, ki jih je na novo izvedla v letu 2010, in z upoštevanjem multiplikatorjev dodatne proizvodnje in določenih predpostavk samo na področju financiranja in zavarovanja poslov prišla do 3.570.000.000 evrov dodatne proizvodnje (prodaje) podjetij v slovenskem gospodarstvu.

- V letu 2011 je dosegla zastavljene cilje financiranja gospodarskega razvoja, saj je bilančna vsota preseгла 4.000.000.000 evrov. Poleg razvoja novih produktov je začela uporabljati nove mehanizme za sistemsko sofinanciranje gospodarstva. SID banka se je večkrat uspešno zadolžila na mednarodnih trgih pod ugodnimi pogoji in poleg bilateralnih zadolžitev z bankami (140.000.000 evrov) marca izdala evro-obveznico v višini 350.000.000 evrov, oktobra pa izvedla privatni plasma obveznic v višini 150.000.000 evrov. SID banka je namenila 965.900.000 evrov v obliki kreditov⁴⁸⁹ poslovnim bankam za financiranje naložb ciljnih skupin končnih upravičencev in jih plasirala za različne razvojne in druge

⁴⁸⁹ Glede na glavne namene je bilo tri četrtine novih kreditov danih za Razvoj konkurenčnega gospodarstva in internacionalizacije (80 odstotkov), 11 odstotkov za razvoj okolju prijazne družbe, 5 odstotkov za regionalni in družbeni razvoj in 4 odstotki za razvoj družbe znanja in inovativnega podjetništva.

namene, pričela z izvajanjem ukrepa finančnega inženiringa in oblikovala program za sofinanciranje infrastrukturnih in okoljevarstvenih projektov občin v obsegu 100.000.000 evrov⁴⁹⁰. V poročilu je SID banka predstavila povzetke ugotovljenih učinkov delovanja SID banke v obdobju krize na podlagi neodvisne Evalvacije aktivnosti SID banke v obdobju od leta 2007 do leta 2010, ki jo je izvedla Ekonomska fakulteta v Ljubljani⁴⁹¹. Ob uporabi metodologije, ki so jo uporabili izvajalci evalvacije, in z uporabo določenih predpostavk je SID banka ugotovila, da je Skupina SID banka v letu 2011 (brez upoštevanja jamstvenih shem) omogočila s svojimi storitvami za 9.300.000.000 evrov prodaj v slovenskih podjetjih. V letu 2011 je bilo skupaj podprtih 2.168 slovenskih podjetij.

⁴⁹⁰ Program je SID banka oblikovala tako, da lahko v sodelovanju s poslovnimi bankami spodbuja višje deleže podpore regionalnih razvojnih projektov ob hkratnem zagotavljanju daljše ročnosti in ugodnejših obrestnih mer.

⁴⁹¹ Ekonomski učinki so bili podrobno analizirani na dveh po obsegu poslov najpomembnejših področjih – kreditiranje in zavarovalne aktivnosti hčerinske družbe SID-PKZ.

*Bdimo 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