

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna
Republike Slovenije za leto 2008

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna
Republike Slovenije za leto 2008



Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008, ki obsega splošni del in posebni del proračuna.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa proračuna in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna v letu 2008.

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

Računsko sodišče je o *predlogu splošnega dela zaključnega računa* proračuna za leto 2008 izreklo *negativno mnenje*, ker v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavčnimi prihodki niso izkazane izplačane dividende družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana, med tekočimi transferi niso izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje, med tekočimi odhodki pa niso izkazane obresti za založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana in stroški, ki si jih je Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana zaračunala za izvajanje nalog po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje. Zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov so v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani investicijski odhodki, previsoko pa so izkazani tekoči odhodki in investicijski transferi. V računu finančnih terjatev in naložb niso izkazani prejemki in izdatki, ki so nastali ob konverziji terjatev Republike Slovenije do D.S.U., družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: D.S.U.) iz zadržanih kupnin v stvarni vložek D.S.U. V računu financiranja med prejemki iz zadolževanja niso izkazana založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana za izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje.

Poleg tega je računsko sodišče opozorilo na spremembo računovodskih usmeritev pri evidentiranju odplačil kreditov, ki so bili najeti po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007. Zaradi spremenjenega načina evidentiranja porabljena sredstva kreditov za temeljne razvojne programe, ki so bili najeti po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007 in še niso bili odplačani do konca leta 2007, v prihodnjih zaključnih računih proračuna države ne bodo izkazana med tekočimi odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov in kot zadolževanje v računu financiranja. Takšno evidentiranje je glede na spremenjene predpise sicer pravilno, vendar ne zagotavlja popolne informacije o proračunskem primanjkljaju in zadolževanju države ter pomeni odmik od računovodskega načela dosledne stanovitnosti in primerljivosti zaključnih računov proračuna države med leti.

Računsko sodišče je o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2008 izreklo *mnenje s pridržkom*. Vlada RS in vladni proračunski uporabniki so ravnali v neskladju s predpisi v naslednjih primerih:

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

- *Zakon o javnih uslužbencih*: v javnem natečaju za zasedbo delovnega mesta niso objavili vseh pogojev iz veljavne sistemizacije oziroma so razširili pogoje smeri izobrazbe; niso izvedli javnega natečaja; niso zagotovili enakopravnosti kandidatov; v pogodbi o zaposlitvi niso navedli določil o dodatkih; zaposlili so javne uslužbenke, ki niso izpolnjevali pogojev;
- *Zakon o delovnih razmerjih*: razporedili so javne uslužbenke na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev;
- *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*: nepravilno so uvrstili uslužbenca v plačni razred; nepravilno določili nominalni znesek osnovne plače; niso zagotovili pogojev za transparentno spremljanje izračuna višine zbranih sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij; niso zagotovili namenske rabe sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij; niso zagotovili transparentnega poročanja sindikatom o zbranih in porabljenih sredstvih za odpravo plačnih nesorazmerij;
- *Zakon o zunanjih zadevah*: zaposlili so uslužbenca, ki ni izpolnjeval pogojev za zasedbo delovnega mesta;
- *Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini*: nepravilno so obračunali dodatek za delovno dobo;
- *Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenke*: neupravičeno so izplačali položajni dodatek;
- *Uredba o postopkih za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*: niso preverili resničnosti izjav javnih uslužbencev;
- *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*: razporedili so javne uslužbenke na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev;
- *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi*: javnim uslužbencem so določili previsok oziroma nepravilen količnik;
- *Pravilnik o diplomatskem izpitu*: zaposlili so javnega uslužbenca, ki ni pridobil ustreznih potrdil.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: pri izplačilih niso preverili pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini; sklenili so pogodbo, preden so bili izpolnjeni pogoji iz javnega razpisa; naročilo so oddali, ne da bi imeli sklenjeno pogodbo, oziroma so pogodbo sklenili potem, ko je bilo naročilo oddano; prevzeli so obveznost, ki ni bila predvidena v finančnem načrtu in/ali načrtu nabav in gradenj; nepravilno so prikazali prevzete obveznosti; izplačali so sredstva za izvajanje nalog, ki niso nujne za delovanje; izplačali so nedovoljeno predplačilo; niso spoštovali načela namenske rabe sredstev; učinkovitosti in gospodarnosti, niso sklepali večstranskih pogodb; ustanovljale in financirale so se ustanove; kupnino od prodaje kapitalske naložbe države v SIJ – Slovensko industrijo jekla, d. d., Ljubljana so porabili za dokapitalizacijo NLB; dokapitalizirali so NKBM brez vladne odločitve; D.S.U. je za Republiko Slovenijo izvajala komisijske posle brez sklenjene pogodbe; niso preverili pravilnosti višine stroškov, ki si jih je za izvajanje komisijskih poslov zaračunala D.S.U.; konvertirali so terjatev do D.S.U. iz kupnine od prodaje delnic SIJ – Slovenske industrije jekla, d. d., Ljubljana v stvarni vložek države v D.S.U.; prodali so družbo Hidrotehnik vodnogospodarsko podjetje, d. d., Ljubljana, ne da bi prej izvedli cenitev in sprejeli posamezni program prodaje; omogočili so prenos družbe Steklarska nova, proizvodnja stekla Rogaška Slatina, d. o. o. na Kapitalsko družbo, d. d., Ljubljana; vplačali so ustanovitveno premoženje v Regionalno ustanovo – Center za

podporo razvoju e-upravljanja; niso zagotovili zavarovanja izdanih državnih poroštev; pri upravljanju z državnim dolgom so povečali stroške dolga in dolg države; prevzeli so obveznosti in iz proračuna izplačali sredstva za digitalizacijo RTV Slovenija, ne da bi bili izpolnjeni vsi z zakoni in drugimi predpisi izpolnjeni pogoji; izdali so državno poroštvo Slovenskim železnicam brez veljavne zakonske podlage za izdajo porošstva;

- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008*: obveznosti so poravnali v daljših rokih, kot so zakonsko predpisani;
- *Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč*: niso preverjali skupnega obsega dodeljenih sredstev; niso ustrezno zagotavljali sredstev;
- *Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 360 mio evrov*: državno poroštvo Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje ni bilo zavarovano;
- *Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 1.030,15 milijonov evrov*: državno poroštvo Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje ni bilo zavarovano;
- *Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev*: državno poroštvo Univerzi na Primorskem ni bilo zavarovano;
- *Uredba o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest*: niso podelili koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest;
- *Uredba o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda*: niso preverjali izpolnjevanja pogojev pri podelitvi koncesije;
- *Uredba o poenotenju vpisov Republike Slovenije kot pravne osebe v sodnem registru in delniških knjigah*: Vlada RS ni zagotovila vpisa lastništva Republike Slovenije v sodni register;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: za dokapitalizacijo NLB so odprli proračunsko postavko, ne da bi bili za to izpolnjeni predpisani pogoji; v posameznem letu so izkazovali prenizke obveznosti.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- *Zakon o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju*: prevzeli so obveznost, ki ni predmet pogodbe, oziroma so sklenili pogodbo, ne da bi izvedli predpisani postopek oddaje javnega naročila; niso pravočasno objavili sprememb javnega naročila; presegli so limite za sklenitev aneksa; niso začeli postopka s sklepom o začetku postopka; niso zagotovili gospodarne rabe javnih sredstev; prenesli so pristojnost v zvezi z javnim razpisom na osebo zasebnega prava; niso zavrnili nepopolnih in neustreznih ponudb.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: niso izvajali nadzora nad poslovanjem pravnih oseb; finančni načrt ni bil pravočasno sprejet;
- *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013*: niso ustrezno preverili projektov; niso navedli meril; izdali so sklep pred odločitvijo komisije; niso preverjali skladnosti izplačil s predpisi;

- *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*: v javnem razpisu niso navedli meril in uporabe meril;
- *Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013*: niso obravnavali vlog po vrstnem redu prispetja;
- *Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerze od leta 2004 do 2008*: niso izvajali nadzora nad poslovanjem zavodov;
- *Uredba o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj RS*: v objavi javnega razpisa niso navedli uporabe meril;
- *Uredba o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture*: ni razviden način določanja obsega sredstev za programske materialne stroške javnim zavodom, javnim skladom in javnim agencijam na področju kulture;
- *Pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa*: omogočili so sklenitev pogodbe, čeprav poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ni vseboval obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev programa.

KAZALO

1. UVOD	10
2. REVIZIJA SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	15
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	16
2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov.....	17
2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov	21
2.2.1.3 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije.....	25
2.2.1.4 Izvajanje zakona o sistemu plač.....	29
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	34
2.2.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb.....	36
2.2.2.2 Evidenca kupnin od prodaje kapitalskih naložb države	46
2.2.2.3 Izdana poročstva Republike Slovenije v letu 2008.....	46
2.2.2.4 Unovčenja poroštev v letu 2008.....	49
2.2.2.5 Terjatve za unovčena poročstva.....	51
2.2.3 Račun financiranja	53
2.2.3.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa financiranja.....	55
2.2.3.2 Upravljanje z dolgom državnega proračuna.....	59
2.2.3.3 Upravljanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa države.....	62
2.2.3.4 Primerjava izkazanega presežka državnega proračuna v zaključnem računu z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država, merjenega po metodologiji ESA 95.....	64
2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna	66
3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVRŠITVE PRORAČUNA	67
3.1 UVOD.....	67
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	67
3.3 UGOTOVITVE.....	69
3.3.1 Plače in drugi odhodki zaposlenim.....	69
3.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki	82

3.3.3	Tekoči in investicijski transferi	100
4.	MNENJE	120
4.1	MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA	120
4.2	MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	122
5.	PRIPOROČILA	127

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 23. 12. 2008¹, dopolnitev sklepa pa 27. 1. 2009².

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

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

Splošna cilja revizije sta:

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

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

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani Vlade RS, za pravilnost izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva oziroma vladne službe, pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve finančnih načrtov za leto 2008.

¹ Št. 1201-1/2008-4.

² Št. 1201-1/2008-6.

³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ Uradni list, RS, št. 11/01.

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

V letu 2008, na katerega se nanaša revizija, in v letu 2009, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani Vlade RS, ki so po prvem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁶ odgovorni za delo vlade.

Vlado RS so do 21. 11. 2008 sestavljali predsednik vlade, 15 ministrov in dva ministra brez resorja, in sicer:

- Janez Janša, predsednik vlade,
- dr. Andrej Bajuk, minister za finance,
- Dragutin Mate, minister za notranje zadeve,
- dr. Dimitrij Rupel, minister za zunanje zadeve,
- dr. Lovro Šturm, minister za pravosodje,
- Karl Viktor Erjavec, minister za obrambo,
- Marjeta Cotman, ministrica za delo, družino in socialne zadeve,
- mag. Andrej Vizjak, minister za gospodarstvo,
- Iztok Jarc, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo,
- Janez Podobnik, minister za okolje in prostor,
- mag. Radovan Žerjav, minister za promet,
- dr. Milan Zver, minister za šolstvo in šport,
- Zofija Mazej Kukovič, ministrica za zdravje,
- dr. Gregor Virant, minister za javno upravo,
- Mojca Kucler Dolinar, ministrica za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
- dr. Ivan Žagar, minister brez resorja, zadolžen za lokalno samoupravo in regionalno politiko,
- dr. Žiga Turk, minister brez resorja, odgovoren za usklajevanje in spremljanje izvajanja Strategije razvoja Slovenije.

Vlado RS od 21. 11. 2008 sestavljajo predsednik vlade, 15 ministrov in trije ministri brez resorja, in sicer:

- Borut Pahor, predsednik vlade,
- dr. Franc Križanič, minister za finance,
- Katarina Kresal, ministrica za notranje zadeve,
- Samuel Žbogar, minister za zunanje zadeve,
- Aleš Zalar, minister za pravosodje,
- dr. Ljubica Jelušič, ministrica za obrambo,
- dr. Ivan Svetlik, minister za delo, družino in socialne zadeve,
- dr. Matej Lahovnik, minister za gospodarstvo,
- dr. Milan Pogačnik, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Majda Širca Ravnikar, ministrica za kulturo,
- Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor,
- dr. Patrick Vlačič, minister za promet,
- dr. Igor Lukšič, minister za šolstvo in šport,
- Borut Miklavčič, minister za zdravje,

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

- Irma Pavlinič-Krebs, ministrica za javno upravo,
- Gregor Golobič, minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
- mag. Zlata Ploštajner, ministrica brez resorja, odgovorna za lokalno samoupravo in regionalni razvoj,
- dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja, odgovoren za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu,
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve.

Predstojniki vladnih služb so odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi po 65. členu ZJF:

- mag. Božo Predalič, generalni sekretar Vlade Republike Slovenije do 21. 11. 2008,
- mag. Milan Martin Cvikl, generalni sekretar Vlade Republike Slovenije od 21. 11. 2008,
- Janez Lenarčič, državni sekretar za evropske zadeve Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve do 30. 6. 2008,
- Zorko Pelikan, državni sekretar v Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence in zamejce po svetu do 21. 11. 2008,
- mag. Irena Križman, generalna direktorica Statističnega urada Republike Slovenije,
- mag. Anže Logar, direktor Urada vlade za komuniciranje do 4. 12. 2008,
- Veronika Stabej, vršilka dolžnosti direktorja Urada vlade za komuniciranje od 4. 12. 2008 do 23. 4. 2009 in direktorica od 23. 4. 2009,
- mag. Stanko Baluh, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti.

2. REVIZIJA SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA

2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Njihovo vsebino določa 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁷.

Proračun Republike Slovenije za leto 2008 (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet v letu 2008⁸. Zaključni račun je bil vročen računskemu sodišču 31. 3. 2009. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2008, in sicer sprejeti in veljavni proračun ter realizacija proračuna. Osnovne podatke predstavljamo v tabeli 1.

V letu 2008 je bilo realiziranih 8.535.070.002 evrov prihodkov, kar predstavlja 96,06 odstotka načrtovanih prihodkov, 8.470.049.312 evrov odhodkov, kar predstavlja 96,08 odstotka načrtovanih odhodkov, in proračunski presežek v znesku 65.020.690 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 9.620.011.404 evrov so predstavljali 96,05 odstotka načrtovanih prejemkov, vsi izdatki proračuna v znesku 9.881.996.744 evrov pa 96,41 odstotka načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili prejemki nižji od izdatkov za 261.985.340 evrov.

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

⁸ Izraz "sprejeti proračun" se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2008 je zadnji sprejeti proračun Rebalans proračuna Republike Slovenije, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 58/08.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2008

Izkaz/postavka		Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov					
7	Vsi prihodki	8.884.914.893	0	8.535.070.002	96
4	Vsi odhodki	8.815.557.532	8.934.321.454	8.470.049.312	96
I.	Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)	69.357.361	-	65.020.690	94
Račun finančnih terjatev in naložb					
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	35.477.672	0	68.784.422	194
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	193.458.902	202.140.240	159.973.517	83
II.	Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(157.981.230)	-	(91.189.094)	58
Račun financiranja					
50	Zadolževanje	1.094.722.785	0	1.016.156.980	93
55	Odplačila dolga	1.241.099.346	1.251.988.914	1.251.973.915	101
III.	Neto zadolževanje (III=50-55)	(146.376.561)	-	(235.816.935)	161
IV.	Vsi prejemki (IV=7+75+50)	10.015.115.350	10.388.450.608	9.620.011.404	96
V.	Vsi izdatki (V=4+44+55)	10.250.115.780	-	9.881.996.744	96
VI.	Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	(235.000.430)	-	(261.985.340)	111

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Cilj tega dela revizije je bil izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2008.

Podsegmente revidiranja splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Prihodke proračuna za leto 2008 smo revidirali tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, kot so izkazani v glavni knjigi proračuna⁹. Primerjali smo jih tudi s podatki iz poročil o pobranih davkih in preverili usklajevanje evidenc med Davčno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) in UJP. Izkazovanje odhodkov proračuna smo preverili sočasno s preizkušanjem pravilnosti izvrševanja finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov. Posebej smo revidirali prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije, kjer smo preverili, ali so ta sredstva izkazana v zaključnem računu v točnem znesku in pravem proračunskem obdobju ter kakšen je neto položaj državnega proračuna v razmerju do evropskega proračuna.

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2008 smo revidirali tako, da smo preverjali izkazana stanja naložb, danih posojil in terjatev za unovčena poročila ter potrjevali popolnost, točnost, obstoj in razvrščanje v letu 2008 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Preverili smo tudi, ali je Republika Slovenija v letu 2008 neodplačno prenesla svoje finančno premoženje na druge pravne osebe in ali so bili ti prenosi pravilno izkazani v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2008, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke računa financiranja tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev ter potrjevali popolnost, točnost, obstoj in razvrščanje v letu 2008 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov in izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, v nekaterih primerih pa tudi Slovenski računovodski standardi (v nadaljevanju: SRS). Kriterij za opredelitev napak in nepravilnosti so predstavljala tudi naslednja načela, ki so določena v predpisih o izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna in jih predstavljamo v nadaljevanju.

- V proračunu se v skladu z 2. členom ZJF izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.

⁹ Proračunski uporabnik (PU) 1099 – Izvrševanje proračuna RS.

- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009¹⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS0809) je za leto 2008 omogočal izplačevanje sredstev za poplačilo obveznosti še prva dva delovna dneva v januarju 2009.
- Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek se v skladu s 15. členom Zakona o računovodstvu¹¹ (v nadaljevanju: ZR) prizna v trenutku vplačila na račun proračuna, odhodek pa v trenutku izplačila z računa proračuna, ne glede na to, kdaj je obveznost, zaradi katere je bilo izvršeno izplačilo, nastala in zapadla v plačilo.
- Pogoj pripoznavanja prihodkov in odhodkov je v skladu s 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava¹² (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov) izpolnjen tudi, če so terjatve oziroma obveznosti, ki se nanašajo na prihodke in odhodke, poravnane na drugačen način, pri čemer ni nastal denarni tok.

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V zaključnem računu so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 8.535.070.002 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 8.470.049.312 evrov. Presežek prihodkov nad odhodki je znašal 65.020.690 evrov.

Realizirani prihodki so bili v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 višji za 9,4 odstotka, in sicer na račun povečanja davčnih prihodkov. Realizirani odhodki so bili v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 višji za 9,1 odstotka. V primerjavi z letom 2007 so se najbolj povečali investicijski transferi, in sicer za 50,4 odstotka, ter plačila sredstev v proračun Evropske unije, in sicer za 20,2 odstotka. Investicijski odhodki so se v primerjavi z letom 2007 znižali, in sicer za 8,1 odstotka.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2008 glede na leto 2007 ni bistveno spremenila.

Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2007 in 2008 so prikazani v tabeli 2.

¹⁰ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08.

¹¹ Uradni list RS, št. 23/99.

¹² Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06.

Tabela 2: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2007 in 2008

Konto/Postavka	Realizacija v letu 2007		Realizacija v letu 2008		Indeks
	v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
70 Davčni prihodki	7.052.407.004	90,4	7.685.337.562	90,0	109
71 Nedavčni prihodki	380.194.798	4,9	469.283.453	5,5	123
72 Kapitalski prihodki	16.196.657	0,2	10.620.952	0,1	66
73 Prejete donacije	3.355.397	0,0	5.992.030	0,1	179
74 Transferni prihodki	536.466	0,0	605.054	0,0	113
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	347.253.609	4,5	363.230.950	4,3	105
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	7.799.943.931	100,0	8.535.070.002	100,0	109
40 Tekoči odhodki	2.237.719.955	28,8	2.434.852.615	28,8	109
41 Tekoči transferi	4.306.787.381	55,5	4.625.788.504	54,6	107
42 Investicijski odhodki	539.408.613	6,9	495.473.994	5,8	92
43 Investicijski transferi	323.069.775	4,2	486.019.025	5,7	150
45 Plačila sredstev v Evropsko unijo	355.904.036	4,6	427.915.174	5,1	120
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	7.762.889.761	100,0	8.470.049.312	100,0	109
III. Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	37.054.170	-	65.020.690	-	-

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

Vira: zaključni račun proračuna RS za leto 2007 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008.

2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov

Realizacija proračunskih prihodkov je bila za 3,9 odstotka nižja od sprejetega proračuna za leto 2008. Največje odstopanje med načrtovanimi in realiziranimi prihodki izkazujejo prejeta sredstva iz Evropske unije, kjer so bili realizirani prihodki za 53,6 odstotka nižji od načrtovanih. Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2008 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2008

Konto / Postavka	Sprejeti proračun za leto 2008 v evrih	Realizacija v letu 2008 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	7.587.441.701	7.685.337.562	101
71 Nedavčni prihodki	486.114.471	469.283.453	97
72 Kapitalski prihodki	16.416.003	10.620.952	65
73 Prejete donacije	11.389.077	5.992.030	53
74 Transferni prihodki	553.210	605.054	109
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	783.000.431	363.230.950	46
Skupaj	8.884.914.893	8.535.070.002	96

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

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008.

V zaključnem računu proračuna za leto 2008 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 8.535.070.002 evrov. Popolnosti izkazanih prihodkov z revizijo ni bilo mogoče potrditi, saj iz glavne knjige proračuna ni mogoče ugotoviti, kateri prilivi na podračun proračuna predstavljajo prihodek proračuna¹³. Ugotovljeno pa je bilo, da so na kontu 110000 – Denarna sredstva na računih izkazani vsi prilivi denarnih sredstev na podračun proračuna¹⁴, kar pomeni, da lahko potrdimo popolnost izkazovanja prejetih denarnih sredstev, ne pa tudi izkazovanja prihodkov. Evidentiranje poslovnih dogodkov, povezanih z izkazovanjem prihodkov, ni urejeno na način, ki bi omogočal potrditev popolnosti izkazovanja prihodkov.

Že v preteklih revizijah zaključnega računa smo ugotovili razhajanje pri izkazovanju prihodkov med prihodki izkazanimi v zaključnem računu in analitičnimi evidencami, ki jih vodi DURS. Do navedenih razlik med podatki prihaja zaradi različnega evidentiranja poslovnih dogodkov, kar razkrivamo v nadaljevanju.

2.2.1.1.a DURS vodi analitično evidenco za davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), na podlagi katere pripravlja poročilo Pregled A1-DDV brez vračil DDV v potniškem prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom (v nadaljevanju: poročilo A1-DDV). DURS pripravlja tudi poročilo Pregled A1 po podkontih javnofinančnih prihodkov (v nadaljevanju: poročilo A1-JFP), ki je sestavljeno iz podatkov poročila A1-DDV, podatkov iz poročila Pregled o obremenitvah in plačilih davkov in prispevkov (v nadaljevanju: poročilo A3) za fizične osebe in poročila A3 za pravne osebe. Pri primerjavi zneskov v poročilu A1-DDV in poročilu A1-JFP smo ugotovili, da je izkazani znesek plačil DDV v

¹³ Prihodki niso enaki prilivom denarnih sredstev na podračun proračuna, predvsem zaradi prejemkov, ki niso prihodki, ter prihodkov, ki nimajo denarnega toka.

¹⁴ Št. 01100-6300109972.

poročilu A1-JFP za 46.021.567 evrov nižji kot v poročilu A1-DDV. Razlika se nanaša na pobrani DDV za elektronsko opravljene storitve v negativnem znesku 85.475 evrov in vračila v potniškem prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom v znesku 46.107.042 evrov. Ugotovljene razlike so prikazane v tabeli 4.

Tabela 4: Pregled vplačil in vračil DDV po obračunu in zamudnih obrestih od DDV po obračunu za leto 2008

v evrih			
Davek na dodano vrednost	Podatek iz poročila A1-JFP	Podatek iz poročila A1-DDV	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
I. Vplačila DDV	4.423.925.444	4.423.839.969	85.475
• DDV po obračunu – plačila	4.417.007.367	4.416.921.892	85.475
• zamudne obresti od DDV po obračunu – plačila	6.918.077	6.918.077	-
II. Vračila DDV	2.023.838.100	1.977.731.058	46.107.042
• DDV po obračunu – vračila	2.023.201.450	1.977.094.408	46.107.042
• zamudne obresti od DDV po obračunu – vračila	636.650	636.650	-
III.= I-II. (Neto plačila DDV po obračunu)	2.400.087.344	2.446.108.911	(46.021.567)

Viri: podatki iz poročila A1-DDV in poročila A1-JFP.

Plačani DDV za elektronsko opravljene storitve in vračila v potniškem prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom se ne vodijo v analitični evidenci za DDV. Plačila DDV za elektronsko opravljene storitve DURS vodi ločeno v računalniškemu programu eVAT na Davčnem uradu Ljubljana¹⁵, medtem ko evidenco vračil v potniškem prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom vodi v Excelovi tabeli. Takšen način evidentiranja vračil v potniškem prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom ne zagotavlja njihove popolnosti evidentiranja, saj se podatki brez sledljivosti lahko popravljajo ali spreminjajo. Ugotovili smo tudi, da se vrnjena vračila v potniškem prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom ne zabeležijo v te tabele, temveč se zapišejo v tabelo za izkazovanje napačnih zapisov.

Pojasnilo DURS

Podatki o vračilih DDV v potniškem prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom ter pobranem DDV za elektronsko opravljene storitve se ne vodijo v analitični evidenci za DDV. V navedenih primerih gre za vračila tujim pravnim ali fizičnim osebam, oziroma plačilo DDV za storitve, ki jih opravljajo tuje pravne ali fizične osebe, ki niso davčni zavezanci v Republiki Sloveniji. Glede na to, da se analitična evidenca za DDV vodi po davčnih zavezancih oziroma imetnikih davčne številke, te osebe pa nimajo ustrezne davčne številke v Republiki Sloveniji, se vračila DDV v potniškem

¹⁵ Zavezanci vplačajo DDV od elektronsko opravljenih storitev na posebni devizni račun, kasneje pa se sredstva prenesejo na račun DDV (št. 01100-8305527000). Vplačila se po posebnem sklicu evidentirajo v posebni evidenci, ki se vodi pri Davčnem uradu Ljubljana.

prometu, tujcem in konzularnim predstavništvom DDV ter plačila DDV za elektronsko opravljene storitve ne morejo evidentirati v analitične evidence za DDV.

Ukrep DURS

V letu 2008 je bila pripravljena specifikacija zahtev za vključitev vračil v potniškem prometu, konzularnim predstavništvom in tujcem v informacijsko podporo za analitično evidenco za DDV. Opravljena je bila tudi analiza stanja, na podlagi katere je bila pripravljena informacijska rešitev, ki je v fazi testiranja. Programska podpora vračilom DDV v potniškem prometu in zavežancem iz Evropske unije se bo predvidoma pričela uporabljati s 1. 1. 2010, za vračila DDV tujcem izven Evropske unije ter konzularnim predstavništvom in veleposlaništvom pa bo dokončana predvidoma do konca leta 2010.

2.2.1.1.b Podatki iz poročila A1-JFP, ki ga za javnofinančne prihodke pripravi DURS, se razlikujejo od podatkov o vplačanih davčnih prihodkih (evidenca B2) iz poročila UJP.

Do razlik prihaja predvsem zaradi različnega načina evidentiranja poslovnih dogodkov¹⁶ ter plačil¹⁷ in vračil dajatev tujim pravnim ali fizičnim osebam, ki nimajo davčne številke, in se zato plačila oziroma vračila ne evidentirajo v analitične evidence DURS.

Razlika, ugotovljena pri davku od dohodka pravnih oseb v znesku 6.719.680 evrov, se nanaša na vračila prihodkov od dohodkov tujim pravnim osebam – Davčni odtegljaji v skupnem znesku 7.011.885 evrov, ki jih DURS v poročilih A1-JFP ne izkazuje, vračilo zamudnih obresti v negativnem znesku 292.183 evrov, razlika v znesku v negativnem znesku 22 evrov pa ni bila pojasnjena. Razlika, ugotovljena pri izkazovanju prihodkov od davka na izplačane plače, v znesku 6.875 evrov se nanaša na neuspela knjiženja plačil oziroma vračil¹⁸ v skupnem znesku 3.835 evrov; razlike v znesku 3.040 evrov¹⁹ DURS ni pojasnila. Delno je DURS pojasnila tudi razliko pri izkazovanju prihodkov iz dohodnine, in sicer razliko pri dohodnini od obresti, ker UJP v svojih evidencah izkazuje praznitev delitve prihodkov obresti članic Evropske unije na podračun DURS – Dohodnina od obresti, ki ni prihodek DURS, in ga zato DURS v svojih evidencah ne izkazuje. Od celotne razlike med podatki o dohodnini, ki v letu 2008 znaša 2.095.097 evrov, izhaja razlika v znesku 2.088.201 evrov iz praznitve računa, razlike v znesku 6.896 evrov pa DURS ni pojasnila.

DURS je na podlagi tretjega odstavka 7. člena Pravilnika o opravljanju nalog Uprave Republike Slovenije za javna plačila na področju plačevanja in razporejanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik) z UJP sklenila protokol o postopkih za izvajanje mesečnih usklajevanj evidenc s poročili UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah. Ta določa, da morajo prejemniki in

¹⁶ DURS v analitično evidenco (TKDIS) evidentira poslovne dogodke glede na datum plačila, medtem ko UJP podatke o vplačilih na vplačilni račun evidentira ob prilivu na račun, ne glede na datum plačila.

¹⁷ Pobrani DDV za elektronsko opravljene storitve.

¹⁸ Nekatera vračila oziroma plačila izvršena v letu 2008 zaradi pomanjkljivih podatkov (ni sklica ipd.) niso evidentirana.

¹⁹ Od tega se 3.035 evrov nanaša na zamudne obresti. DURS je v svojih evidencah izkazala zamudne obresti od davka na izplačane plače v znesku, ki je za 3.035 evrov višji od zneska, ki ga v svojih evidencah izkazuje UJP. Razlike v izkazovanju zamudnih obresti DURS ni pojasnila.

²⁰ Uradni list RS, št. 110/02, 42/03, 134/03, 70/04, 141/04, 106/05, 120/05, 72/06, 136/06.

nadzorniki najmanj enkrat mesečno na podlagi poročil UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah uskladiti svoje evidence za DDV²¹. V letu 2008 se je protokol za DDV izvajal.

Pojasnilo DURS

V letu 2008 protokol za usklajevanje preostalih evidenc javnofinančnih prihodkov z UJP ni bil dogovorjen, ne glede na to, pa je bila v letu 2008 izvedena uskladitev prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb in davka na izplačane plače, v letu 2009 pa je bila na zahtevo računskega sodišča izvedena še uskladitev prihodkov iz dohodnine od obresti.

2.2.1.1.c DURS v poročilu A1-JFP izkazuje prihodke od dohodkov pravnih oseb v znesku 1.264.303.766 evrov²², UJP pa v svojih evidencah izkazuje navedene prihodke v znesku 1.257.291.903 evrov. Razlika v znesku 7.011.885 evrov se nanaša na vračilo prihodkov od dohodkov tujim pravnim osebam – davčni odtegljaji, razlike v negativnem znesku 22 evrov pa DURS ni pojasnila. DURS v poročilu A1-JFP ne izkazuje vračil davka od dohodka tujim pravnim osebam, ker zaradi nepravilnih davčnih števil tujih pravnih oseb teh ne more vključiti v davčni register. Podatki o vračilih se vodijo v Excelovih tabelah. Takšen način evidentiranja vračil ne zagotavlja popolnosti evidentiranja poslovnih dogodkov, saj se podatki brez sledljivosti lahko popravljajo ali spreminjajo.

2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 3,9 odstotka nižja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2008. Nižja realizacija je predvsem posledica manjše porabe sredstev za investicijske transfere in investicijske odhodke. Poraba sredstev za investicijske transfere je bila za 161.090.417 evrov oziroma 24,9 odstotka nižja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu, poraba sredstev za investicijske odhodke pa za 116.359.346 evrov oziroma 19 odstotkov nižja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu za leto 2008.

Načrtovani in realizirani odhodki v letu 2008 so prikazani v tabeli 5.

²¹ V skladu s tretjim odstavkom 7. člena pravilnika je treba razlike odpraviti po postopkih, ki so določeni s tem pravilnikom.

²² Promet na kontu 700100 – Davek od dohodka pravnih oseb, ki je bil predmet usklajevanja.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2008

Konto / Postavka	Sprejeti proračun za leto 2008 v evrih	Realizacija v letu 2008 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.461.451.226	2.434.852.615	99
41 Tekoči transferi	4.719.853.466	4.625.788.504	98
42 Investicijski odhodki	611.833.340	495.473.994	81
43 Investicijski transferi	647.109.442	486.019.025	75
45 Plačila sredstev v proračun Evropske unije	375.310.057	427.915.174	114
Skupaj	8.815.557.532	8.470.049.312	96

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

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008.

2.2.1.2.a Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste je evidentirala odhodek, ki je nastal na podlagi končne situacije v znesku 69.224 evrov, izdane na podlagi pogodbe za sanacijo nevarnega mesta na regionalni cesti R2-437, odsek 0128 priključek Šentilj, od kilometra 0+000 do kilometra 0+257 s CPM, družbo za gradnjo in vzdrževanje cest, d. d., Maribor kot tekoči odhodek na kontu 4025 – Tekoče vzdrževanje in ne kot investicijski odhodek na kontu 4205 – Investicijsko vzdrževanje in obnove; s tem je ravnala v nasprotju s 40. in 42. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (v nadaljevanju: pravilnik o EKN)²³. Zaradi tega so bili v bilanci prihodkov in odhodkov tekoči odhodki previsoko izkazani v znesku 69.224 evrov in prenizko izkazani investicijski odhodki za enak znesek. Investicija ni bila evidentirana med osnovnimi sredstvi, kar je v nasprotju s 5. in 42. členom pravilnika o EKN ter 20. in 28. členom ZR.

Ukrepi Ministrstva za promet

Ministrstvo je med izvajanjem revizije evidentiralo sanacijo cestnega odseka med opredmetenimi osnovnimi sredstvi.

2.2.1.2.b Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Mestna občina Slovenj Gradec sta sklenila pogodbo o sodelovanju pri gradnji in nabavi ter montaži notranje opreme Doma starejših občanov Slovenj Gradec (v nadaljevanju: pogodba). V pogodbi je določeno, da ministrstvo sofinancira dobavo in montažo notranje opreme v znesku 400.000 evrov ter pridobi lastništvo na opremi, ki jo je financiralo.

2.2.1.2.c Ministrstvo je izplačilo po pogodbi v znesku 400.000 evrov v svojih poslovnih knjigah evidentiralo na kontu 4320 – Investicijski transferi občinam in ne na kontu 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev; s tem je ravnalo v nasprotju z 42. in 43. členom pravilnika o EKN. Zaradi tega so bili v bilanci prihodkov in odhodkov investicijski transferi previsoko izkazani za 400.000 evrov, investicijski

²³ Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 138/06, 120/07.

odhodki pa pre nizko izkazani za prav tak znesek. Nabava opreme ni bila evidentirana med osnovnimi sredstvi, kar je v nasprotju z 7. in 42. členom pravilnika o EKN ter 20. in 28. členom ZR.

Ukrep Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Ministrstvo je med izvajanjem revizije evidentiralo opremo Doma starejših občanov Slovenj Gradec med opredmetena osnovna sredstva.

2.2.1.2.d Republika Slovenija je v letu 2007 na podlagi sklepa Vlade RS s pogodbo o brezplačnem prenosu delnic na SOD neodplačno prenesla 653.548 navadnih imenskih kosovnih delnic družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Telekom), kar predstavlja 10 odstotkov delnic družbe. Delnice so bile prenesene za zagotovitev sredstev za poplačilo upravičencem po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje²⁴ (v nadaljevanju: ZVVJTO). Ta v 3. členu določa, da je zavezanec za vračilo vlaganj Republika Slovenija, v imenu Republike Slovenije pa vračilo vlaganj izvrši SOD. Dne 20. 11. 2008 sta Republika Slovenija in SOD sklenila aneks št. 1 k pogodbi o brezplačnem prenosu delnic (v nadaljevanju: aneks št. 1), s katerim sta med drugim uredila poročanje in upravičene stroške SOD za izvajanje nalog po ZVVJTO.

SOD je v letu 2008 izvršila za 111.553.821 evrov vračil upravičencem po navedenem zakonu, pri tem pa je Republiki Sloveniji za izvajanje nalog po ZVVJTO obračunala 4.107.000 evrov stroškov. Sredi leta 2008 je SOD prejela dividende družbe Telekom v znesku 8.365.414 evrov. Prejeta sredstva je SOD porabila za financiranje svojih stroškov za izvajanje nalog po ZVVJTO v letih 2007 in 2008 v skupnem znesku 4.915.784 evrov²⁵, preostali del v znesku 3.449.630 evrov pa za izplačilo vračil upravičencem. Sredstva dividend so bila porabljena v skladu s 4. členom aneksa št. 1 k pogodbi²⁶. Preostali del vračil upravičencem v letu 2008 v znesku 108.104.191 evrov je SOD financirala tako, da je založila svoja lastna sredstva²⁷, kar je v skladu s petim odstavkom 10. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje²⁸. Založena sredstva je SOD obravnavala kot dano posojilo, in je Republiki Sloveniji obračunala obresti po letni obrestni meri 4,475²⁹ odstotka oziroma 4.043.380 evrov. Poleg tega je SOD zaračunala še 63.620 evrov drugih stroškov.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007 (v nadaljevanju: zaključni račun za leto 2007)³⁰ opozorilo na napačno evidentiranje poslovnih dogodkov, povezanih z izvajanjem ZVVJTO. Kljub temu je Ministrstvo za finance tudi v letu 2008 vse

²⁴ Uradni list RS, št. 58/02, 55/03, 86/04, 60/06. 33/07.

²⁵ Financirani stroški za leto 2007 iz izplačila dividend znašajo 808.784 evrov.

²⁶ V aneksu št. 1 k pogodbi je v 4. členu navedeno, da se dividende, ki jih pridobi SOD od družbe Telekom, najprej porabijo za poplačilo stroškov povezanih z izvrševanjem nalog SOD po ZVVJTO. Preostanek sredstev dividend se porabi za vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje v skladu z ZVVJTO.

²⁷ Delnice družbe Telekom v letu 2008 niso bile prodane.

²⁸ Uradni list RS, št. 33/07.

²⁹ Višina obrestne mere je bila določena v aneksu št. 1 in se je upoštevala za celotno obdobje izvajanja zakona. Za previsoko zaračunane obresti za založena sredstva od začetka izvajanja zakona do konca leta 2007 v skupnem znesku 1.789.356,65 evra je Republika Slovenija v svojih poslovnih knjigah povečala terjatev do SOD.

³⁰ Št. 1201-2/2007-72 z dne 29. 9. 2008.

poslovne dogodke, povezane z izvajanjem ZVVJTO, evidentiralo samo v bilanci stanja, in s tem ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 90. člena ZJF.

Izplačila vračil upravičencem in zaračunane stroške SOD v letu 2008 je Ministrstvo za finance evidentiralo kot zmanjšanje dolgoročne terjatve do SOD, hkrati pa je višino terjatev do SOD uskladilo s tržno vrednostjo delnic na dan 31. 12. 2008³¹. Zaradi izrazitega padca cene delnic v letu 2008 in napačnega evidentiranja stroškov Republike Slovenije, povezanih z izvajanjem ZVVJTO, je konec leta terjatev do SOD izkazovala negativno vrednost v znesku 74.199.030 evrov. Ministrstvo za finance je na podlagi sklepa ministra obveznost (oziroma negativno terjatev) izknjižilo in jo evidentiralo v svojih poslovnih knjigah na kontih izvenbilančne evidence v znesku 324.623.827 evrov, ki predstavlja tržno vrednost prenesenih delnic na dan prenosa na SOD. Prenos terjatev v izvenbilančno evidenco je v nasprotju s prvim odstavkom 14. člena ZR, ki določa, da se v izvenbilančni evidenci izkazujejo poslovni dogodki, ki trenutno ne vplivajo na postavke v bilanci stanja ali izkazu prihodkov in odhodkov, ter v nasprotju z 20. in 28. členom ZR, ki določata, da morajo izkazi prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev in njihovih virov ter prihodkov in odhodkov.

Obveznosti SOD do Republike Slovenije so na dan 31. 12. 2008 v poslovnih knjigah SOD izkazovale debetni saldo v znesku 86.427.221 evrov³², zato jih je SOD preknjižila na konto terjatev do države. Iz navedenih dejstev je mogoče ugotoviti, da terjatve in obveznosti, ki se nanašajo na prenesene delnice Telekom, med Republiko Slovenijo in SOD na dan 31. 12. 2008 niso bile usklajene.

Iz določil ZVVJTO je mogoče ugotoviti, da SOD opravlja navedene posle v imenu in za račun Republike Slovenije. Republika Slovenija bi morala zato v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov izkazati izplačila upravičencem v znesku 111.553.821 evrov med tekočimi transferi, zaračunane stroške SOD v znesku 4.107.000 evrov pa med tekočimi odhodki v letu 2008. Vir pokrivanja nastalih stroškov Republike Slovenije v letu 2008 predstavljajo založena sredstva SOD v znesku 108.104.191 evrov, ki bi jih Republika Slovenija morala izkazati med prejemki iz zadolževanja v računu financiranja, ter izplačane dividende v znesku 7.556.630 evrov, ki bi jih Republika Slovenija morala izkazati v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavčnimi prihodki.

Izplačila vračil upravičencem in zaračunane stroške SOD v letu 2008 je Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah evidentiralo kot zmanjšanje dolgoročne terjatve do SOD, za izplačane dividende pa je terjatev do SOD povečalo. Ministrstvo za finance ne bi smelo znižati terjatve do SOD za stroške, katerih vir predstavlja zadolževanje pri SOD, temveč bi moralo ob izkazanem zadolževanju pri SOD izkazati v svojih poslovnih knjigah obveznosti iz zadolževanja pri SOD. Šele ob dejanski prodaji delnic pa bi Ministrstvo za finance pobotalo terjatve in obveznosti do SOD ter hkrati izkazalo prejemke iz prodaje

³¹ Upoštevana tržna vrednost vseh prenesenih delnic na dan 31. 12. 2008.

³² SOD evidentira obveznosti iz prejetih delnic Telekom na kontu 2451, ki jih zmanjšuje za izvedena plačila upravičencem in zaračunane stroške SOD ter obveznosti usklajuje s tržno vrednostjo prenesenih delnic. Konec leta je stanje obveznosti na kontu 2451 izkazovalo negativni saldo v znesku 86.427.221 evrov, zato je SOD navedeni znesek prenesla na konto terjatev do države. Posebej so na kontu 2450 izkazane obveznosti do upravičencev iz sklenjenih poravn. Stanje obveznosti na kontu 2450 je na dan 31. 12. 2008 znašalo 12.228.191 evrov.

kapitalskih deležev v računu finančnih terjatev in naložb ter odplačilo dolga v računu financiranja. Znižanje terjatev do SOD za stroške, katerih vir financiranja predstavlja izplačilo dividend v letu 2008, sicer štejeemo za pravilno, vendar opozarjamo, da takšni poboti dejansko nastalih stroškov pri opravljanju poslov v imenu in za račun Republike Slovenije s prihodki od dividend za delnice, katerih prenos na SOD ni bil potreben³³, ne zagotavljajo transparentnosti izkazovanja prihodkov in odhodkov proračuna.

V bilanci stanja so zaradi napačnega evidentiranja poslovnih dogodkov prenizko izkazane terjatve do SOD in dolgoročno odloženi prihodki v znesku 77.510.793 evrov³⁴ ter obveznosti iz zadolževanja in splošni sklad za drugo v znesku 151.709.822 evrov³⁵.

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

V letu 2008 je bilo v zaključnem računu izkazanih 363.230.950 evrov prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije, kar je predstavljalo 4,3 odstotka vseh realiziranih prihodkov proračuna oziroma manj kot polovico načrtovanih sredstev iz proračuna Evropske unije. Izkazana prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije v letu 2008 so bila za pet odstotkov višja kot v letu 2007. Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije so prikazana v tabeli 6.

³³ Ugotovitev v revizijskem poročilu o poslovanju SOD pri poravnavanju obveznosti št. 1206-10/2006-33 z dne 9. 2. 2009.

³⁴ Poštena vrednost prenesenih delnic na dan 31. 12. 2008.

³⁵ Znesek predstavlja založena sredstva SOD v letu 2007 in 2008, zmanjšan za preveč zaračunane stroške obresti iz leta 2007 v znesku 1.789.357 evrov.

Tabela 6: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije v letih 2007 in 2008

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2007 v evrih	Sprejeti proračun 2008 v evrih	Realizacija 2008 v evrih	Indeks $(6)=(5)/(3)*100$	Realizacija 2008 v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(8)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije*	347.253.609	783.000.431	363.230.950	105	100,0
780	Predpristopna sredstva Evropske unije	10.198.504	5.721.700	5.986.169	59	1,6
781	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za izvajanje skupne kmetijske politike	150.553.019	225.976.631	208.300.897	138	57,3
782	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za strukturno politiko	56.845.051	413.920.936	51.173.405	90	14,1
783	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za kohezijsko politiko	30.695.793	105.258.238	72.616.231	237	20,0
784	Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za izvajanje notranje politike	94.288.134	23.467.755	3.831.910	4	1,1
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije	3.968.513	5.269.640	5.122.929	129	1,4
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	704.596	3.385.531	716.926	102	0,2
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna Evropske unije	0	0	15.482.482		4,3
45	Plačila sredstev v proračun Evropske unije	355.904.036	375.310.057	427.915.174	120	100,0
450	Plačila sredstev v proračun Evropske unije	355.904.036	375.310.057	427.915.174	120	100,0

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

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2007 in predlog zaključnega računa proračuna za leto 2008.

Na podlagi podatkov v glavni knjigi smo ugotovili, da je 67,7 odstotka vseh prihodkov proračuna za leto 2008 že izhajalo iz programskega obdobja od leta 2007 do 2013. To so predvsem prihodki v okviru sredstev za izvajanje skupne kmetijske politike, ki so se nanašali na Program razvoja podeželja, tržne

ukrepe v kmetijstvu in neposredna plačila v kmetijstvu. Naslednji so prihodki v okviru Kohezijskega sklada iz Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013, prihodki v okviru Evropskega socialnega sklada iz Operativnega programa razvoja človeških virov 2007–2013 in prihodki v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj iz Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013. Najmanjši delež pa so predstavljali prihodki, ki so se nanašali na prejeta sredstva iz ukrepov v čebelarstvu in iz informiranja in promocije v okviru Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada.

Največji delež med prejetimi sredstvi iz Evropske unije se je nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske politike, saj so v letu 2008 ta sredstva predstavljala 57 odstotkov vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. V primerjavi z letom 2007 so se ti prihodki povečali za 38 odstotkov, dosegli so 92-odstotno realizacijo načrtovanih sredstev v sprejetem proračunu. Skoraj vsi prihodki na področju kmetijstva so se nanašali na programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

V primerjavi z letom 2007 so se najbolj povečali prihodki, izkazani pri prejetih sredstvih za kohezijsko politiko, ki so se povečali za 137 odstotkov. Realizacija prihodkov je znašala dobri dve tretjini načrtovanih sredstev v rebalansu proračuna. V okviru Kohezijskega sklada se je skoraj 47 odstotkov prihodkov nanašalo na programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

Prihodki, izkazani pri sredstvih za strukturno politiko, so bili v letu 2008 za 10 odstotkov nižji kot v letu poprej. Realizacija je znašala le 12 odstotkov načrtovanih sredstev v rebalansu proračuna. V okviru strukturnih skladov se je le 6,5 odstotka prihodkov oziroma 3.331.716 evrov nanašalo na programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

Za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 je Republika Slovenija na podlagi Enotnega programskega dokumenta pridobila 237.509.597 evrov pravic porabe. To programsko obdobje do konca leta 2008 še ni bilo zaključeno, saj je Evropska komisija z odločbo³⁶ končni datum, do katerega so izdatki upravičeni, podaljšala do 30. junija 2009.

V Republiki Sloveniji je bil vpeljan sistem zalaganja, tako da so prihodki proračuna izkazani šele, ko so izvedene ustrezne kontrole in potrjeni zahtevki za povračilo. Med odhodki proračuna smo pregledali izplačila s postavk namenskih sredstev za strukturne sklade v letih od 2004 do konca 2008. Preverili smo, v kakšni meri so bili za nastale odhodke proračuna za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 že potrjeni zahtevki za povračilo.

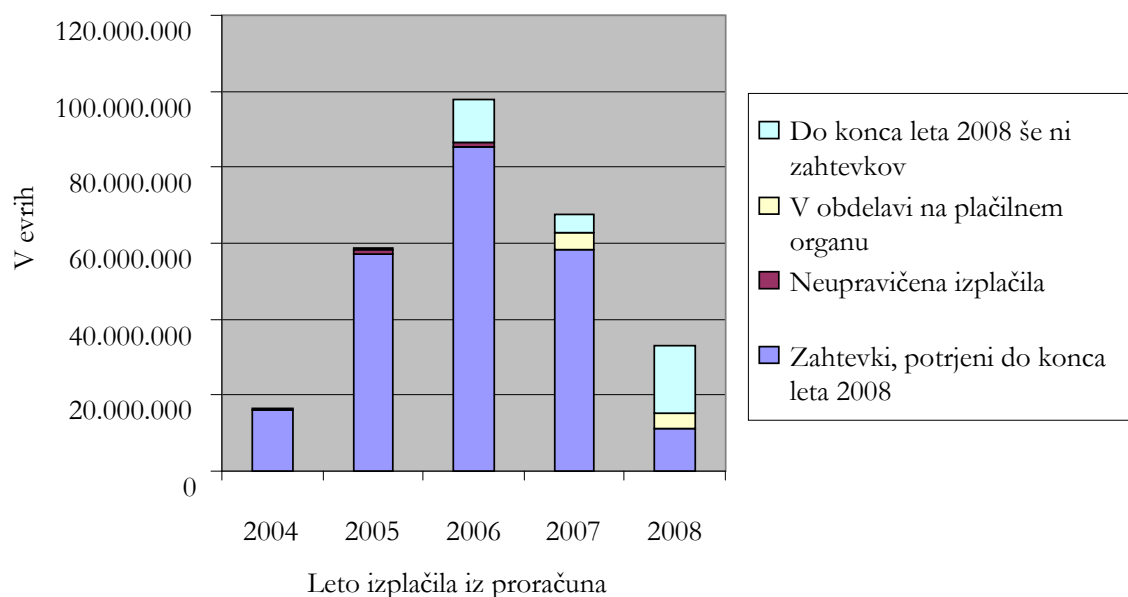
Do konca leta 2008 je bilo s postavk namenskih sredstev za strukturne sklade³⁷ že izplačanih 259.619.752 evrov, kar pomeni, da so izplačila presegla vse odobrene pravice iz Enotnega programskega

³⁶ Odločba Komisije z dne 18. 2. 2009 o spremembi odločbe C(2004) 2122 glede podaljšanja končnega datuma za upravičenost izdatkov na podlagi enotnega programskega dokumenta v okviru cilja 1 v Sloveniji CCI 2003 SI 16 1 DO 001 določa, da je končni datum, do katerega so izdatki upravičeni, 30. junij 2009, vključno z izdatki, ki so jih imeli organi pri dajanju pomoči v skladu s členom 9(1) Uredbe (ES) št. 1260/1999.

³⁷ Enotni programski dokument ne vključuje pravic porabe za pobude skupnosti, zato te v izračun niso vključene.

dokumenta³⁸. Za ta izplačila mora plačilni organ na Ministrstvu za finance naknadno potrditi zahteve za povračilo, kar je nato podlaga za evidentiranje prihodkov proračuna. Do konca leta 2008 je plačilni organ potrdil za 217.499.010 evrov zahtevkov za povračilo, kar predstavlja 83,8 odstotka izplačanih sredstev oziroma 91,6 odstotka odobrenih pravic iz Enotnega programskega dokumenta. Izplačila sredstev z namenskih postavk strukturnih skladov po fazah potrditve prikazuje slika 1.

Slika 1: Izplačila z namenskih postavk strukturnih skladov po fazah potrditve



Vir: analiza na podlagi podatkov Ministrstva za finance, plačilnega organa.

Do konca leta 2008 tako v proračun ni bilo povrnjenih manj kot 0,5 odstotka izplačil iz let 2004 in 2005, ki naj bi bila upravičena, 11,7 odstotka izplačil iz leta 2006, ter 14,1 odstotka izplačil iz leta 2007 in 65,7 odstotka izplačil iz leta 2008³⁹.

Pri pobudi skupnosti Equal, pri kateri je bilo do konca leta 2008 iz proračuna izplačanih 68 odstotkov odobrenih pravic⁴⁰, je plačilni organ potrdil 72,3 odstotka izplačil iz proračuna oziroma 49,2 odstotka odobrenih pravic.

Proračun je v letu 2008 beležil med prejetimi sredstvi iz Evropske unije tudi prejeta vračila sredstev iz Evropske unije, in sicer v znesku 15.482.482 evrov, kar predstavlja nekoliko več kot 4 odstotke vseh

³⁸ Dodatne pravice porabe so bile dodeljene na podlagi 23. člena Zakona o izvrševanju proračuna za leto 2006 in 2007 (Uradni list RS, št. 116/05, 103/06), ki določa, da je mogoče v breme proračuna prevzeti za 20 odstotkov več sredstev od razpoložljivih proračunskih sredstev za projekte strukturne in kohezijske politike.

³⁹ Izračun se nanaša na vsa izplačila iz proračuna, iz česar izhaja, da vsa sredstva ne bodo povrnjena, ker presegajo pravice porabe iz Enotnega programskega dokumenta.

⁴⁰ Odobrene pravice porabe za pobudo skupnosti Equal za obdobje od leta 2004 do 2006 znašajo 6.442.268 evrov.

prejetih sredstev iz Evropske unije. Ta znesek je predstavljal dolg Evropske komisije do Republike Slovenije zaradi preveč vpoklicanih sredstev v proračunskem letu 2007 ob vpoklicu sredstev v januarju 2008. Tega zneska Evropska komisija Republiki Sloveniji ni nakazala, ampak je bilo zmanjšano plačilo v januarju 2008. Po priporočilu računskega sodišča je bil znesek evidentiran po načelu izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov v polnem (bruto) znesku tako med prihodki kot tudi odhodki proračuna.

Druga prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije, to so predpristopna sredstva Evropske unije, sredstva za izvajanje notranje politike, ostala prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije in prejeta sredstva od drugih evropskih institucij, so v letu 2008 skupaj znašala nekaj več kot 4 odstotke vseh prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije.

Najnižja realizacija prihodkov v letu 2008 glede na leto 2007 je izkazana pri sredstvih za izvajanje notranjih politik, saj je bilo leto 2007 zadnje leto izvajanja za prejeta sredstva za schengensko mejo, ki so na področju notranjih politik predstavljala večinski priliv sredstev v proračun.

Preverili smo, če so vsi odlivi z namenskih podračunov v okviru sistema enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD) za strukturne sklade, Kohezijski sklad in za izvajanje Programa razvoja podeželja evidentirani kot prihodki proračuna. Ugotovili smo, da so prejeta sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj izkazana za 564.174 evrov prenizko, prejeta sredstva iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada pa za ta znesek previsoko, saj je bil odliv z namenskega podračuna za Evropski sklad za regionalni razvoj napačno evidentiran med prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za izvajanje skupne kmetijske politike.

V proračunu je bilo v letu 2008 izkazanih za 427.915.174 evrov plačil v proračun Evropske unije, kar je 20 odstotkov več kot v letu poprej in 14 odstotkov več, kot je bilo načrtovano. Del povečanih odhodkov je nastal zaradi upoštevanja izkazovanja odhodkov v polnem (bruto) obsegu. Na podlagi podatkov o prejetih sredstvih iz proračuna Evropske unije, ki se izkazujejo kot prihodek proračuna, in plačil v proračun Evropske unije, ki se izkazujejo kot odhodek proračuna, je proračun Republike Slovenije do proračuna Evropske unije izkazal neto primanjkljaj v znesku 64.684.224 evrov, čeprav je bil s sprejetim proračunom načrtovan presežek v znesku 407.690.374 evrov.

2.2.1.4 Izvajanje zakona o sistemu plač

V 50. členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju⁴¹ (v nadaljevanju: ZSPJS) je določeno, da se polovica sredstev, ki izhajajo iz dogovorjene uskladitve plač, nameni za odpravo plačnih nesorazmerij med osnovnimi plačami v javnem sektorju in za zmanjšanje razpona med najnižjo in najvišjo osnovno plačo v javnem sektorju in da se sredstva zbirajo na posebni postavki državnega proračuna. Obveznost zbiranja sredstev je nastopila 1. 7. 2005 in po zakonu še ni prenehala. Obseg sredstev, ki naj bi se zbiral na posebni postavki, je bil za obdobje od 2005 do vključno 2007 določen z navodili za izračun višine namenskih sredstev za odpravo nesorazmerij v plačah⁴².

⁴¹ Uradni list RS, št. 95/07-UPB7, 17/08, 57/08, 80/08.

⁴² Uradni list RS št. 80/05, 74/06, 61/07.

Za leto 2008 takšno navodilo ni bilo izdano, kljub temu da se določila ZSPJS niso spremenila. Iz samih določb v letu 2008 sprejete Kolektivne pogodbe za javni sektor⁴³ (v nadaljevanju: KPJS) ne izhaja, da bi z njenim sprejemom prenehala obveznost zbiranja sredstev po 50.b členu ZSPJS. Ker je v tretjem odstavku 50.a člena ZSPJS izrecno določeno, da se na posebni postavki sredstva prenehajo zbirati, ko socialni partnerji ugotovijo, da so nesorazmerja odpravljena in se o prenehanju zbiranja dogovorijo s kolektivno pogodbo, bi moral biti za prenehanje zbiranja sredstev ustrezno spremenjen zakon.

2.2.1.4.a Minister za javno upravo za leto 2008 ni izdal navodila za izračun višine namenskih sredstev za odpravo nesorazmerij v plačah za leto 2008, kot določa 50.č člen ZSPJS, zato ni mogoče ugotoviti, kolikšen je obseg sredstev pri proračunskih uporabnikih, ki bi morala biti zbrana za ta namen. V proračunu države je bilo na ustrezni postavki 5633 zagotovljenih 35,1 milijona evrov, vendar ta znesek ne predstavlja sredstev za odpravo nesorazmerij v plačah.

2.2.1.4.b Z začetkom izplačevanja plač v skladu z ZSPJS⁴⁴ se je začel tudi postopek odpravljanja plačnih nesorazmerij. Vlada RS in tudi pristojni ministrstvi (Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za finance) niso s predpisi uredili postopka črpanja sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij zagotovljena v proračunu za leto 2008. Ker je bilo v 18. členu z ZIPRS0809 določeno, da o prerazporejanju sredstev odloča Vlada RS brez omejitev, in ker postavka v ZIPRS0809 ni bila določena kot namenska, čeprav to 50.a člen ZSPJS izrecno določa, so se sredstva prerazporejala tudi za druge namene⁴⁵. Vlada RS je o prerazporeditvi sredstev, zagotovljenih na proračunski postavki 5633, sprejela tri sklepe, kot je prikazano v tabeli 7.

Tabela 7: Sklepi o prerazporeditvah s proračunske postavke 5633

Številka sklepa Vlade RS	Datum	Znesek prerazporeditev v evrih	Vsebina
41012-51/2008/16	30. 10. 2008	32.037.995	Več razporeditev za plače in transfere
41012-64/2008/5	4. 9. in 14. 11. 2008	1.860.000	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve za odpravo plačnih nesorazmerij v zavodih
41012-71/2008/6	11. 9. 2008	1.200.000	Ministrstvo za gospodarstvo za digitalizacijo RTV SLO
Skupaj		35.097.995	

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008.

⁴³ Uradni list RS, št. 60/08, 86/08, 112/08.

⁴⁴ Za začetek izplačevanja se šteje 1. 8. 2008, nesorazmerja pa se odpravljajo od 1. 5. 2008.

⁴⁵ Št. 41012-71/2008/6.

Prvi navedeni sklep je sprejet pod oznako zaupnosti INTERNO, ki je bila odstranjena šele po njegovi izvršitvi 4. 11. 2008.

Opozarjamo, da sta bila dva sklepa Vlade RS, na podlagi katerih je bila izvedena prerazporeditev večine sredstev s proračunske postavke 5633, izdana, ko se je po jesenskih volitvah 2008 že sestel novi Državni zbor Republike Slovenije⁴⁶ (v nadaljevanju: Državni zbor), ko je torej v skladu z določbo 115. člena Ustave Republike Slovenije funkcija članom vlade prenehala in so lahko opravljali le še tekoče posle.

2.2.1.4.c Devet ministrstev je med izvajanjem revizije pojasnilo obseg prerazporejenih sredstev po prvo- in drugonavedenem sklepu in način njihove porabe:

- Proračunski uporabniki⁴⁷ pri prerazporejanju sredstev niso bili obravnavani enakopravno. Nekateri, kot npr. Ministrstvo za javno upravo (za ministrstvo in za upravne enote), Ministrstvo za finance (razen Carinske uprave), Ministrstvo za visoko šolstvo znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano so dobili vsa zaprosena sredstva na podlagi ocene potrebnih sredstev, drugi proračunski uporabniki (Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za zunanje zadeve) so dobili le del zaprosenih sredstev na podlagi enake ocene, nekateri (Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za okolje, Ministrstvo za promet) pa niso dobili dodatnih sredstev. Iz nekaterih podatkov, ki so jih posredovali proračunski uporabniki, je mogoče ugotoviti, da so vsi proračunski uporabniki poročali na enak način, in sicer na podlagi poziva Ministrstva za javno upravo. Ker način dodeljevanja sredstev ni bil dogovorjen in tudi ni nikjer zapisan in ker je dodeljevanje sredstev potekalo pod oznako INTERNO, ocenjujemo, da ni omogočal enakopravne delitve proračunskih sredstev. Večina proračunskih uporabnikov je morala poiskati notranje rezerve in prerazporejati sredstva z lastnih proračunskih postavk.
- V nekaterih primerih prerazporejena sredstva niso bila porabljena v celoti (pri Ministrstvu za finance, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za visoko šolstvo znanost in tehnologijo, Ministrstvu za kulturo). Ker v letu 2008 postavka, s katere so bile izvršene prerazporeditve, ni namenska, so sredstva ostala v proračunu (oziroma kot neuporabljene pravice porabe).

2.2.1.4.d Po sklepu Vlade RS št. 41012-71/2008/6 so bila Ministrstvu za gospodarstvo prerazporejena namenska sredstva za plače, zato da z RTV Slovenija, Ljubljana (v nadaljevanju: RTV) sklene posebno pogodbo za digitalizacijo tehnološke opreme RTV in v enem mesecu prenese temu zavodu investicijski transfer. Na podlagi sprejetega sklepa in v skladu z njegovimi določili je bila pri Ministrstvu za gospodarstvo odprta nova postavka 9350 – Digitalizacija tehnološke opreme RTV Slovenija, na katero so bila prenesena sredstva v znesku 1,2 milijona evrov. Ministrstvo za gospodarstvo je z RTV 14. 10. 2008 sklenilo Pogodbo št. RTVS-2008-9350-MJ in v skladu z določili pogodbe nakazalo sredstva 24. 11. 2008⁴⁸ oziroma 30. dan po prejemu potrjenega zahtevka. Ker do 15. 2. 2009 Ministrstvo za gospodarstvo ni prejelo poročila o porabi sredstev, kot določa pogodba, je 23. 2. 2009 pozvalo RTV, da izpolni obveznost

⁴⁶ Prvo zasedanje Državnega zbora v novi zasedbi je bilo 15. 10. 2008.

⁴⁷ Obravnavana so samo ministrstva. Pri prerazporejanju sredstev so bili v veliki meri udeleženi tudi pravosodni organi, kar pa ni predmet te revizije.

⁴⁸ Izplačilo je opravljeno že v obdobju zamenjave na ministrskem položaju.

poročanja. RTV je dokončno izpolnila svojo obveznost po poročanju v aprilu leta 2009⁴⁹. Iz specifikacije opreme, ki je priloga poročilu, je razvidno, da je RTV porabila sredstva za uvedbo parlamentarnega TV programa. Oprema se je nabavljala v letu 2007 in 2008, pred sklenitvijo pogodbe in pred nakazilom sredstev. Prerazporejanje sredstev in porabo sredstev ocenjujemo kot nepravilno. Kriteriji, na katerih temelji ocena, so:

- Po določilih 50.a člena ZSPJS se na posebni postavki zagotavlja namenska sredstva za odpravo plačnih nesorazmerij. V tem primeru prerazporejanje sredstev s posebne proračunske postavke ni upoštevalo namena, ki ga določa zakon, po katerem se sredstva oblikujejo (zagotavljajo). Poleg tega se v predlogu zaključnega računa proračuna države za leto 2008 in tudi v poročilu sindikatom⁵⁰ nikjer ne omenja, da je bilo 1,2 milijona sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij namenjenih RTV za druge investicijske namene. Prerazporeditev je bila opravljena na novo proračunsko postavko, katere odprtje nima zakonite podlage.
- Pogodba, sklenjena z RTV, ki je upoštevala zahteve iz sklepa Vlade RS, je v nasprotju z določili 50. člena ZJF, ki določa, da uporabnik prevzame obveznosti s pisno pogodbo, kar pomeni, da blago ne sme biti dobavljeno pred sklenitvijo pogodbe.
- RTV je v poročilu o porabi sredstev navedla, da so sredstva porabljena za opremljanje in izvajanje parlamentarnega TV programa, kar ni v skladu z namenom pogodbe, niti takšno financiranje zavoda ni bilo predvideno v proračunu za leto 2008 in kaže na nepravilen postopek zagotavljanja sredstev za RTV, saj bi se morala sredstva za namene, ki jih navaja RTV, zagotavljati v skladu z določili Zakona o Radioteleviziji Slovenija⁵¹ in Zakona o digitalni radiodifuziji⁵². Ker niso bili zagotovljeni pogoji za takšno sofinanciranje, ocenjujemo, da gre tudi za nenamensko rabo proračunskih sredstev ter za neizpolnjevanje pogojev za financiranje, ki so določeni v zakonih, ter s tem za kršitev enajstega odstavka 2. člena ZJF.

2.2.1.4.e Na podlagi 50.d člena ZSPJS je Ministrstvo za javno upravo zadolženo, da enkrat letno obvesti reprezentativne sindikate javnega sektorja o zbranih in izplačanih sredstvih namenskih postavk. V Poročilu o zbranih sredstvih za odpravo plačnih nesorazmerij na namenskih postavkah v obdobju 2004–2008 so navedene določene trditve, ki ne odražajo dejanskega stanja in ne temeljijo na podatkih o zbranih in izplačanih sredstvih v državnem proračunu.

Tako v poročilu Ministrstvo za javno upravo navaja, da je na podlagi posebnega navodila izvedlo zbiranje sredstev trikrat (za leto 2008 so sredstva ocenjena) in v državnem proračunu na namenski postavki 5633 do 31. 12. 2008 izkazalo 168,57 milijona evrov. Na podlagi podatkov iz zaključnih računov proračuna za leti 2006 in 2007 smo ugotovili, da je bilo do leta 2008 dejansko obračunanih sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij v znesku 80.143.268 evrov. Ta sredstva niso bila zbrana in tudi niso bila zagotovljena z vsakoletnimi proračuni, temveč so bila kot pravice porabe zgolj evidentirana na posebni postavki pri Ministrstvu za javno upravo. Tudi po pojasnilih, ki smo jih prejeli pri izvajanju revizije zaključnega računa proračuna države za leto 2006, naj bi se ta sredstva zagotovila v proračunih leta, ko se dejansko

⁴⁹ RTV je poročilo vročila ministrstvu 27. 2. 2009 in ga na zahtevo ministrstva dopolnila 8. 4. 2009 s pojasnili o vplivu nabavljene opreme, ki je v prvem poročilu prikazana kot predmet nabave, na digitalizacijo.

⁵⁰ Po določilih 50.d člena ZSPJS.

⁵¹ Uradni list RS, št. 96/05.

⁵² Uradni list RS, št. 102/07.

potrebujejo za odpravo plačnih nesorazmerij⁵³. Za leto 2008 so bila zagotovljena sredstva v znesku 35,1 milijona evrov, ki pa se niso v celoti porabila za odpravo plačnih nesorazmerij (povezava s točko 2.2.1.4.d).

V poročilu Ministrstvo za javno upravo navaja, da so socialni partnerji na predlog Ministrstva za finance sklenili, da se v letu 2008 in 2009 sredstva ne zbirajo na način, kot so se do konca leta 2007, ampak se manjkajoča sredstva zagotavljajo sproti v finančnih načrtih uporabnikov proračuna (priloga: zapisnik 114. seje pogajalske komisije). Na tej podlagi naj bi Ministrstvo za finance z rebalansom državnega proračuna za leto 2008 na postavki 5633 pri Ministrstvu za javno upravo predvidelo 35,1 milijona evrov, za leto 2009 pa 124,6 milijona evrov za odpravo plačnih nesorazmerij.

Odločitev o prenehanju zbiranja sredstev ne more (in ni mogla) temeljiti na odločitvi pogajalske skupine, katere 114. seja je bila 19. 4. 2007 (eno leto pred uveljavitvijo KPJS in pred sprejemom proračuna za leto 2008). Odločitev o prenehanju zbiranja sredstev v skladu s 50.a členom ZSPJS bi zahtevala spremembo zakona. Hkrati pa se v letu 2008 z uveljavitvijo ZSPJS in pričetkom odpravljanja plačnih nesorazmerij ni prenehalo zbiranje dela sredstev za njihovo odpravo, saj je bilo s KPJS še vedno dogovorjeno, da se del uskladitve sredstev za plače javnih uslužbencev nameni za odpravo plačnih nesorazmerij. V proračunu države bi se vsako proračunsko leto moralo zagotoviti toliko sredstev, kolikor jih določata ZSPJS in KPJS.

V sklepu poročila je navedeno, da je na vseh namenskih postavkah pri javnofinančnih odhodkih za odpravo plačnih nesorazmerij dejansko razpoložljivo 305,79 milijona evrov (od tega v državnem proračunu 159,70 milijona evrov) ali 68 odstotkov vseh potrebnih sredstev (ocenjena celotna potrebna sredstva za odpravo plačnih nesorazmerij znašajo 449,9 milijona evrov).

V proračunih za leto 2008 in 2009 so dejansko načrtovana sredstva na postavki 5633 v predstavljenem znesku (159,70 milijona evrov), vendar s proračunom ni zagotovljena njihova namenska raba, saj je to postala postavka proračuna (tip 1), za katero ima Vlada RS z ZIPRS0809 možnost prerazporejanja za kateri koli namen. Prav tako v ZIPRS0809 zbiranje sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij ni določeno kot zbiranje namenskih sredstev, za katera veljajo posebna pravila izkazovanja in porabe, zato je bila možna prerazporeditev za investicijske namene. V sklepu tudi niso omenjena sredstva za uskladitev plač, o katerih je bilo v zaključnem računu proračuna Republike Slovenije za leto 2007 zapisano, da so zbrana in neporabljena sredstva v znesku 80.143.268 evrov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Z novelo ZSPJS in med sindikalnimi partnerji sprejeto KPJS je bila z letom 2008 podana podlaga za prehod v nov plačni sistem za vse zaposlene v javnem sektorju. Zaradi pričetka uveljavitve novega plačnega sistema je bila v letu 2008 v ZIPRS0809 črtana določba, ki je do konca leta 2007 nalagala prenos neporabljenih pravic porabe s postavke 5633 – Sredstva za usklajevanje plačnih nesorazmerij pri Ministrstvu za javno upravo v naslednje leto. Ker ob pripravi

⁵³ Državni proračun je zmanjšal stroške za plače javnih uslužbencev za del uskladitve plač, vendar ta del ni izkazal kot strošek za rezervo (kot je bilo prvotno v proračunih načrtovano), ki bi jo porabljal v prihodnosti, ko bo prišlo do usklajevanja plač. Torej je državni proračun svojo obveznost zbiranja sredstev na posebni postavki prenesel v prihodnje proračune, oziroma je prevzel obveznosti za prihodnja leta.

proračuna za leti 2008 in 2009 še ni bila znana višina potrebnih sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij za vsakega proračunskega uporabnika, so bile v okviru odhodkov integralnega proračuna za leti 2008 in 2009 na postavki 5633 – Sredstva za usklajevanje plačnih nesorazmerij pri Ministrstvu za javno upravo rezervirane oziroma načrtovane pravice porabe za vse proračunske uporabnike, ki se jim plače zagotavljajo iz državnega proračuna. Višina zagotovljenih pravic porabe je temeljila na ocenjeni višini finančnih učinkov in dogovorjeni dinamiki uveljavitve novega plačnega sistema. Navedene pravice porabe so bile v letu 2008 prerazporejene v finančne načrte proračunskih uporabnikov na podlagi sklepov Vlade RS, ki so bili sprejeti na predlog Ministrstva za javno upravo. Prav tako bodo ustrezne prerazporeditve opravljene v letu 2009.

Že v okviru prikaza ocene finančnih posledic uvedbe plačnega sistema za celotni javni sektor je bilo ugotovljeno, da sredstva, namenjena za odpravo nesorazmerij (ki predstavljajo del neizplačane uskladitve plač in dodatno še del realne rasti produktivnosti), ne bodo zadoščala za pokritje celotnih finančnih posledic, ki jih prinaša sprejeti novi plačni sistem. To pomeni, da bo treba do dokončne uskladitve plačnih nesorazmerij iz javnofinančnih blagajn, poleg teh tako imenovanih namenskih sredstev, dodatno zagotoviti tudi manjkajoči del sredstev, saj že ZSPJS določa, da obseg zbranih sredstev ne vpliva na obveznost delodajalca za izplačilo plač.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

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

V tabeli 8 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb v letih 2007 in 2008. Realizirani prejemki v letu 2008 so se v primerjavi z letom 2007 znižali za 87 odstotkov, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2007 povečali za 106 odstotkov. Gibanja prejemkov in izdatkov so vplivala na negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 91.189.094 evrov.

Tabela 8: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2007 in 2008

Konto		Realizacija v letu 2007		Realizacija v letu 2008		Indeks realizacija 08/ realizacija 07
		v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750	Prejeta vračila danih posojil	41.824.239	7,8	47.967.133	69,7	115
751	Prodaja kapitalskih deležev	488.497.300	90,8	11.495.556	16,7	2
752	Kupnine iz naslova privatizacije	7.571.115	1,4	9.321.734	13,6	123
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (75=750+751+752)	537.892.654	100,0	68.784.422	100,0	13
440	Dana posojila	3.984.042	5,1	4.475.275	2,8	112
441	Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	53.544.686	68,9	128.807.565	80,5	240
442	Poraba sredstev kupnin iz naslova privatizacije	4.009.620	5,2	14.262.585	8,9	356
443	Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti	16.148.785	20,8	12.428.092	7,8	77
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (44=440+441+442+443)	77.687.133	100,0	159.973.517	100,0	206
	Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)	460.205.521	-	(91.189.094)	-	-

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

Vira: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2007 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008.

Struktura prejemkov za leto 2008 je drugačna kot struktura za leto 2007. Največji delež prejemkov predstavljajo prejeta vračila danih posojil, njihov delež se je povečal s 7,8 odstotka na 69,7 odstotka, in sicer predvsem na račun nižjih prejemkov od prodaje kapitalskih deležev. Prav tako se je v strukturi prejemkov povečal delež kupnin iz privatizacije z 1,4 odstotka na 13,6 odstotka.

Tudi struktura izdatkov za leto 2008 je drugačna kot struktura za leto 2007. Največji delež izdatkov predstavlja povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 80,5 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2007 predstavljali 68,9 odstotka vseh izdatkov. V strukturi izdatkov se je povečala tudi poraba sredstev kupnin iz privatizacije, delež ostalih izdatkov pa se je v letu 2008 znižal.

2.2.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb

2.2.2.1.a Ministrstvo za finance je v letu 2008 uveljavilo prednostno pravico do vpisa novih delnic Nove ljubljanske banke, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: NLB) ter izvedlo dokapitalizacijo NLB v znesku 34.585.366 evrov. Nakup delnic je bil izveden na podlagi sklepa Vlade RS⁵⁴ s proračunske postavke 5848 – Povečanje kapitalskih naložb Republike Slovenije v znesku 19.999.965 evrov in proračunske postavke 7567 – Dokapitalizacija Nove ljubljanske banke, v znesku 14.585.401 evrov.

Spremembe proračuna za leto 2008⁵⁵ niso vsebovale proračunske postavke 7567 – Dokapitalizacija Nove Ljubljanske banke. Ministrstvo je to proračunsko postavko odprlo na podlagi sklepa Vlade RS. Pri tem je upoštevalo 44. člen ZJF, ki določa, da se namenska sredstva, ki niso bila porabljena v preteklem letu, prenesejo v proračun za tekoče leto, ter 12. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008⁵⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS0708), ki je določal, da se kupnina, prejeta od prodaje kapitalске naložbe Republike Slovenije v SIJ – Slovenski industriji jekla, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SIJ), do zneska 50.000.000 evrov uporabi za dokapitalizacijo NLB⁵⁷.

ZIPRS0708 je v delu, ki se nanaša na leto 2008, prenehal veljati 14. 12. 2007, torej ni veljal ob odprtju in prenosu sredstev na proračunsko postavko 7567. Namenske prejemke opredeljuje 43. člen ZJF, iz katerega izhaja, da so prejemki od prodaje državnega finančnega premoženja lahko določeni kot namenski prejemki le, če so tako določeni z zakonom, ki se nanaša na izvrševanje državnega proračuna. V nasprotju z ZIPRS0708 ZIPRS0809 ni določil namenskih prejemkov za dokapitalizacijo NLB. Ob upoštevanju 43. člena ZJF to pomeni, da preostanek v znesku 14.585.401 evrov, ob uveljavitvi ZIPRS0809 ni več predstavljal namenskih sredstev, ki bi se lahko uporabila za dokapitalizacijo NLB.

Vlada RS je z odločitvijo, da se za nakup delnic NLB porabijo sredstva s proračunske postavke 7567 ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 73. člena ZJF, saj za nakup delnic v znesku 14.585.401 evrov ni imela zagotovljenih sredstev v proračunu. Ministrstvo za finance je odprlo proračunsko postavko 7567 v nasprotju z 32. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁵⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna), ker za to niso bili izpolnjeni pogoji iz 43. in 74. člena ZJF in ZIPRS0809. Ministrstvo je opravilo prenos neporabljene kupnine iz leta 2007 v proračun leta 2008 v neskladju s prvim odstavkom 44. člena ZJF, ker ta omogoča le prenos namenskih sredstev.

Kupnino od prodaje kapitalске naložbe države v SIJ v znesku 14.585.401 evrov je ministrstvo porabilo v nasprotju s 74. členom ZJF, ki določa način porabe kupnin od prodaje kapitalskih naložb države.

⁵⁴ Št. 47605-1/2008/2 z dne 10. 4. 2008. V sklepu je navedeno, da so sredstva za financiranje prednostne pravice do vpisa delnic zagotovljena na proračunskih postavkah Ministrstva za finance 7567 – Dokapitalizacija NLB in 5848 – Povečanje kapitalskih naložb RS.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 114/07 – zadnji sprejeti proračun za leto 2008 pred izplačilom sredstev za dokapitalizacijo NLB.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 92/07-UPB.

⁵⁷ V letu 2007 je bilo za dokapitalizacijo NLB porabljeno 35.414.599 evrov, 14.585.401 evrov pa je ostalo neporabljenih.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

2.2.2.1.b Z Odlokom o Programu prodaje državnega finančnega premoženja za leti 2008 in 2009⁵⁹ (v nadaljevanju: program prodaje) je bila predvidena prodaja deleža naložbe Republike Slovenije v Novi Kreditni banki Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: NKBM)⁶⁰. Iz navedb v programu prodaje izhaja, da je cilj Republike Slovenije, kot lastnice naložbe v NKBM, prodaja tolikšnega deleža naložbe, da ohrani 25-odstotni lastniški delež, povečan za eno delnico, kar ji še omogoča vpliv na ključne strateške odločitve v NKBM. Navedeno je tudi, da se prodaja izvede v dveh fazah, in sicer prodaja 49-odstotnega lastniškega deleža v letu 2007 ter preostalega deleža do ohranitve lastniškega deleža 25 odstotkov plus ena delnica v letu 2008. Republika Slovenija je v letu 2007 prodala 48,1 odstotka svojega lastniškega deleža v NKBM in prejela kupnino v znesku 303.341.247 evrov, ter s tem svoj lastniški delež v banki znižala na 42,3 odstotka. V letu 2008 je Vlada RS v nasprotju s ciljem v programu prodaje namesto prodaje deleža v NKBM dokapitalizirala NKBM, za kar je porabila 22.041.376 evrov. S tem je ohranila 41,5-odstotni lastniški delež⁶¹ države v NKBM.

Če Republika Slovenija ne bi sodelovala v dokapitalizaciji, nakupi delnic ostalih vlagateljev pa bi ostali nespremenjeni, bi imela država po izvedeni dokapitalizaciji 38,8-odstotni delež v NKBM, kar bi še vedno predstavljalo večji delež od zastavljenega cilja v programu prodaje.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Dokapitalizacija banke je bila izvedena zaradi zagotavljanja kapitalske ustreznosti banke, zato mora država tako kot ostali delničarji banke poskerbeti za normalno poslovanje in razvoj banke in v primeru kapitalske neustreznosti le-to dokapitalizirati. Tako izraža svoj aktiven interes za razvoj banke v njenem poslovnem okolju, kar je pomembno za obranjanje stabilnosti finančnega sistema v državi.

Dokapitalizacija NKBM je bila izvedena brez vladne odločitve o dokapitalizaciji, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 73. člena ZJF, ki določa, da se Vlada RS lahko na predlog pristojnega ministra odloči za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo nacionalni oziroma občinski interesi.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Dokapitalizacija NKBM je bila izvedena v skladu z odločitvijo uprave banke in s soglasjem nadzornega sveta. Na skupščini banke je bil sprejet sklep o spremembah in dopolnitvah statuta banke. Spremenil se je 11. člen statuta, ki pooblašča upravo banke, da poveča osnovni kapital banke. Nadzorni svet NKBM je dal soglasje k sklepu uprave banke za povečanje osnovnega kapitala banke. Vlada RS je za zastopanje interesov Republike Slovenije na skupščini NKBM pooblastila predstavnika Ministrstva za finance tako, da uresničuje glasovalno pravico na skupščini banke na način, označen v navodilu za glasovanje.

Pojasnilo Ministrstva za finance ni utemeljeno, saj sodelovanje pooblaščenega predstavnika Vlade RS pri odločitvah organov banke ne more veljati kot odločitev Vlade RS.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 114/07.

⁶⁰ Prodaja NKBM je bila predvidena že z Odlokom o Programu prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leti 2007 in 2008 (Uradni list RS, št. 126/06, 91/07).

⁶¹ V letu 2008 je bilo pred izvedbo dokapitalizacije razdeljenih še 190.680 bonusnih delnic, s čimer se je delež Republike Slovenije v NKBM znižal na 41,5 odstotka.

2.2.2.1.c V računu finančnih terjatev in naložb je v letu 2008 med prejemki izkazana kupnina za delnice Zavarovalnice Triglav, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: zavarovalnica) v skupnem znesku 9.589.733 evrov, ki jo je SOD nakazala v proračun v skladu z Zakonom o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic⁶² (v nadaljevanju: ZLPZ-1).

Na dan 1. 1. 1991, ko je bila sestavljena otvoritvena bilanca zavarovalnice, za del kapitala še niso bili določeni imetniki delnic (nenominiran kapital). Na podlagi ZLPZ-1, Odločbe o zadevi lastninskega preoblikovanja Zavarovalnice Triglav, d. d., Ljubljana⁶³ in Odločbe Vlade Republike Slovenije o ugotovitvi kapitalskih deležev v nenominiranem kapitalu Zavarovalnice Triglav, d. d., Ljubljana in upravičencev do teh deležev⁶⁴ je SOD postala skrbnica delnic, izdanih za nenominiran kapital zavarovalnice. SOD do prenosa novih delnic lastninskem upravičencem varuje njihove interese in koristi ter uresničuje pravice iz delnic v njihovo korist.

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

Cenitev zavarovalnice je 3. 10. 2003 izvedlo podjetje PricewaterhouseCoopers, d. o. o., Ljubljana, ki je vrednost zavarovalnice na dan 1. 1. 2001 ocenilo na 60.600.000 tisoč tolarjev (252.879.319 evrov) oziroma vrednost ene delnice na 27.057 tolarjev (113 evra). V postopku preveritve cenitve je v letu 2006 ocenilo vrednost zavarovalnice na 121.800.000 tisoč tolarjev (508.262.394 evrov) oziroma vrednost ene delnice na 54.348 tolarjev (227 evra)⁶⁵. Na tej podlagi je SOD izdala 527 sklepov o obnovi postopka pravnim osebam, ki so že imele dokončne odločbe o pravici do odplačne pridobitve delnic in pravice še niso izkoristile, in pravnim osebam, ki so že odkupile delnice zavarovalnice. SOD je v istem letu izdala nadomestne odločbe, s katerimi so bile odpravljene in nadomeščene dokončne odločbe in določena nova, višja prodajna cena osnovne delnice na podlagi preveritve cenitve. Na tej podlagi je SOD sklenila z upravičenci anekse k pogodbam o prenosu delnic zavarovalnice.

Zoper nekatere sklepe o obnovi postopka so bile vložene pritožbe na Ministrstvo za finance, vendar jih je ministrstvo zavrnilo. Zoper odločbe Ministrstva za finance pa je bilo vloženih 130 tožb na Upravno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: upravno sodišče). Upravno sodišče je tožbe zavračalo, nekateri upravičenci pa so vložili revizijo na Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: vrhovno sodišče). To je v zaključenih primerih razsodilo, da se revizijam ugotovi in se sodbje upravnega sodišča spremenijo tako, da se tožbam ugotovi ter se odločbe Ministrstva za finance in sklepi SOD o obnovi postopka odpravijo. V sodbah je zavzelo jasno stališče, da SOD za ponovno določitev višje cene ni imela zakonske podlage. Vrhovno sodišče je v obrazložitvi sodb zapisalo, da je bila cena delnice na podlagi

⁶² Uradni list RS, št. 44/02.

⁶³ Uradni list RS, št. 37/03, izdala jo je Vlada RS.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 52/03.

⁶⁵ Pri preračunu cenitve oziroma preveritve cenitve v evre smo uporabili tečaj 239,64 tolarja za evro.

26. člena ZLPZ-1 sestavni del poziva⁶⁶ SOD upravičencem, naj vložijo zahteve za pridobitev delnic. ZLPZ-1 po presoji vrhovnega sodišča ne daje pravne podlage za to, da bi se cena delnice določila šele z odločbo SOD. Poziv je za SOD zavezujoč in samo v okviru pogojev, objavljenih v tem pozivu, je mogoče z odločbo SOD odločiti o zahtevku posameznega upravičenca za pridobitev delnic. ZLPZ-1 tudi ne določa, da je mogoče vrednost nenominiranega kapitala, ki je sestavni del poziva, po objavi poziva spreminjati. Upravno sodišče je v kasnejših sodbah ugodilo tožbam zoper odločbe Ministrstva za finance.

Pojasnilo Ministrstva za finance

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

Razlika med ceno delnic zavarovalnice po prvi cenitvi ter ceno delnic po preveritvi cenitve je zgolj ocena, pri tem pa ni mogoče govoriti, da bo SOD razliko v ceni upravičencem sploh morala vračati. Upravičenci so skladno z določili ZLPZ-1 s SOD prostovoljno sklenili pogodbe o prenosu delnic zavarovalnice oziroma anekse k tem pogodbam, na podlagi katerih so se zavezali za delnice zavarovalnice plačati višjo, v obnovljenem postopku ugotovljeno ceno. Odprava aktov, izdanih v upravnem postopku, v ničemer ne vpliva na pravno veljavnost prej navedenih pogodb oziroma aneksov, zato o vračilu kupnine ni mogoče govoriti, saj pogodbe in sklenjeni aneksi pogodbene stranke v celoti zavezujejo.

Ugotovili smo, da imajo upravičenci za nezastarane terjatve še vedno možnosti za izterjavo razlike med plačno kupnino za delnice, izračunano na podlagi preveritve cenitve, in kupnino, ki bi jo plačali na podlagi prvotne cenitve (preplačila), saj lahko vložijo tožbo za povračilo škode ali zaradi neupravičene obogatitve države. Vrhovno sodišče je namreč zavzelo stališče, da država ni imela v zakonu nobene podlage za ponovno višjo določitev cene.

V letih 2007 in 2008 so bile v proračun nakazane kupnine od prodaje delnic zavarovalnice v skupnem znesku 89.659.190 evrov (od tega 80.069.457 evrov v letu 2007 in 9.589.733 evrov v letu 2008). V letu 2007 je bilo 62.000.000 evrov kupnine porabljene za odplačila dolga v računu financiranja⁶⁷, 10.000.000 evrov kupnine pa je bilo porabljene v letu 2008 za dokapitalizacijo Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., Ljubljana⁶⁸. Če bo v prihodnosti prišlo do tožb in pravnomočnih sodb v korist upravičencev, bo morala Republika Slovenija zagotoviti sredstva za vračila preplačil. Pri tem opozarjamo, da ocenjena vrednost preplačil za 30.340.810 evrov presega neporabljena sredstva kupnine od prodaje delnic zavarovalnice, ki na dan 31. 12. 2008 znašajo 17.659.190 evrov.

2.2.2.1.d D.S.U. je na podlagi 2. člena Zakona o prenosu pooblastil, pravic in obveznosti Slovenske razvojne družbe in o prenehanju Agencije Republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo⁶⁹ (v nadaljevanju: ZPPSRD), ki je začel veljati 7. 5. 2004, prevzela vsa pooblastila in pravice Slovenske razvojne družbe, d. d. – v likvidaciji s področja lastninskega preoblikovanja družbene lastnine, privatizacije in denacionalizacije, določene z zakoni in na njihovi podlagi izdanimi predpisi ter z njimi povezano

⁶⁶ Uradni list RS, št. 97/03.

⁶⁷ Obrazložitev splošnega dela rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2007.

⁶⁸ Na podlagi 12. člena ZIPRS0809.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 50/04.

premoženje. D.S.U. v svojem imenu in za račun Republike Slovenije opravlja komisijske posle na podlagi predpisov s področja lastninskega preoblikovanja družbene lastnine, privatizacije in denacionalizacije⁷⁰.

Ministrstvo za finance je konec leta 2008 z družbo D.S.U. podpisalo pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z opravljanjem komisijskih poslov za leto 2004, 2007 in 2008 (v nadaljevanju: pogodba o opravljanju komisijskih poslov)⁷¹, v kateri je med drugim opredelilo komisijske posle, plačilo storitev za izvajanje komisijskih poslov in nadzor nad izvajanjem pogodbe⁷². Pogodba je bila sklenjena za obdobje od 7. 5. do 31. 12. 2004 ter za leti 2007 in 2008. Ker je D.S.U. od 7. 5. 2004 ves čas opravljala komisijske posle za Republiko Slovenijo, je bil podpis pogodbe za že izvedene posle v nasprotju s 50. členom ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Komisijsko razmerje je urejeno v Obligacijskem zakoniku (v nadaljevanju: OZ) v XVIII. poglavju. V 788. členu je določeno, da se s komisijsko pogodbo komisionar zavezuje, da bo za plačilo (provizijo) na račun komitenta opravil enega ali več poslov, ki mu jih je zaupal komitent. Komisionar ima pravico do plačila, tudi če ni bilo dogovorjeno.

Ministrstvo za finance se v pojasnilih sklicuje na ureditev, ki jo določa OZ in meni, da za plačilo storitev izvajanja komisijskih poslov podpis pogodbe ni potreben, ker je komisionar upravičen do plačila, tudi če ni bilo dogovorjeno. Pojasnilo ni utemeljeno, saj mora Ministrstvo za finance kot neposredni proračunski uporabnik pri prevzemanju obveznosti spoštovati tudi določila ZJF in pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, kar pomeni, da mora vse pogodbe sklepati v pisni obliki in jih sklepati pred dobavo blaga ali opravljanjem storitev.

V obdobju, ko pogodbeno razmerje med Republiko Slovenijo in D.S.U. ni bilo urejeno, je D.S.U. v državni proračun nakazovala kupnine od prodaje premoženja, znižane za zaračunane stroške opravljanja komisijskih poslov. Iz določil pogodbe o opravljanju komisijskih poslov izhaja, da je D.S.U. v navedenem obdobju zadržala kupnine v skupnem znesku 1.740.949 evrov⁷³.

Ministrstvo za finance je v pogodbi o opravljanju komisijskih poslov priznalo družbi D.S.U. vse stroške, ki si jih je zaračunala v pogodbenem obdobju⁷⁴, ne da bi pred tem preverilo pravilnost višine teh stroškov,

⁷⁰ D.S.U. kot pravni naslednik Slovenske razvojne družbe, d. d., Ljubljana in predhodno Sklada Republike Slovenije za razvoj, d. d., Ljubljana opravlja komisijske posle na podlagi sklepa Vlade RS št. 400-06/93-8/9-8 z dne 13. 6. 1996.

⁷¹ Z dne 29. 12. 2008. Minister za finance je podpisal pogodbo na podlagi sklepa Vlade RS št. 41000-3/2008/4 z dne 24. 12. 2008.

⁷² Pogodbi o ureditvi razmerij v zvezi z opravljanjem komisijskih poslov za leti 2005 in 2006 je po pooblastilu Vlade RS z družbo D.S.U. sklenilo Ministrstvo za gospodarstvo.

⁷³ Znesek predstavlja zaračunane stroške izvajanja komisijskih poslov v obdobju od 7. 5. 2004 do konca leta 2004 v znesku 550.080 evrov, stroške leta 2007 v znesku 603.914 evrov ter načrtovane stroške za leto 2008 v znesku 586.955 evrov.

⁷⁴ Za leto 2008 si je družba D.S.U. zadržala znesek kupnin na podlagi načrtovanih stroškov za leto 2008, pogodba pa ureja plačilo dejanskih stroškov za obdobje od januarja do novembra 2008. Razliko med načrtovanimi stroški za leto 2008 in dejansko zaračunanimi stroški za obdobje od januarja do novembra 2008 v znesku 111.982 evrov je D.S.U. nakazala v proračun v letu 2009.

zaradi česar je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF. Ministrstvo za finance je potrdilo višino zaračunanih stroškov na podlagi izstavljenih računov in "poročil družbe D.S.U. o izvajanju nalog na podlagi 62. člena ZZLPPO⁷⁵", v katerih je D.S.U. poročala o izvedenih nalogah, ne pa tudi o stroških, ki so pri tem nastali.

Pojasnilo Ministrstva za finance

OZ v 800. členu določa, da, če znesek plačila ni določen v pogodbi ali tarifi, gre komisionarju plačilo, ki ustreza opravljenemu poslu in doseženemu uspehu. V 803. členu pa določa, da se komisionar lahko prednostno poplača iz terjatev, ki jih je pridobil za komitenta, ko je izpolnjeval njegovo naročilo. OZ daje pravno podlago tako za povračilo stroškov kot tudi za zadržanje sredstev za stroške v obdobju, ko pogodba o opravljanju komisijskih poslov ni bila sklenjena.

OZ ureja pravico do plačila in način poplacha komisijskih storitev, kljub temu pa je bilo Ministrstvo za finance ob podpisu pogodbe na podlagi določil ZJF dolžno preveriti pravilnost višine stroškov, ki si jih je za izvajanje storitev komisijskega poslovanja zaračunala D.S.U.

V poslovnih knjigah državnega proračuna je bil znesek kupnin, ki ga je zadržala D.S.U., evidentiran na kontu terjatev do Ministrstva za finance, ki je v prav takem znesku evidentiralo terjatev do D.S.U. in obveznost do državnega proračuna. Šele ob podpisu pogodbe o opravljanju komisijskih poslov je Ministrstvo za finance vzpostavilo obveznost do D.S.U. za opravljene storitve komisijskih poslov. Hkrati je bil izveden pobot terjatev in obveznosti, na podlagi katerega so bile zadržane kupnine za obdobje od 5. 7. do 31. 12. 2004, za leto 2007 in obdobje 1. 1. do 31. 11. 2008 v skupnem znesku 1.628.967 evrov evidentirane med prejemki v računu finančnih terjatev in naložb in tekočimi odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov.

2.2.2.1.e Na D.S.U. so bile prenesene delnice družbe SIJ na podlagi 11. člena Zakona o privatizaciji Slovenskih železarn, d. d.⁷⁶ (v nadaljevanju: ZPSZ), ki določa, da Republika Slovenija prenese na Slovensko razvojno družbo, d. d., Ljubljana delnice, katerih imetnica je Republika Slovenija, v višini 20 odstotkov osnovnega kapitala Slovenskih železarn, d. d. Delnice so bile prenesene za kasnejšo prodajo pooblaščenim investicijskim družbam za lastniške certifikate.

V letu 2007 je Vlada RS sprejela sklep, s katerim je dovolila, da D.S.U. proda poslovni delež v družbi SIJ družbi Dillon, d. o. o., Ljubljana. Na podlagi sklepa Vlade RS je D.S.U. v letu 2007 prodala poslovni delež v družbi SIJ. Sklep Vlade RS je bil sprejet v nasprotju z ZPSZ, ker je določil drugačen namen prodaje delnic družbe SIJ, kot ga določa 11. člen zakona.

Ker je D.S.U. prodala delnice SIJ, ki so bile v lasti Republike Slovenije, je bila ta upravičena do kupnine od te prodaje. Vlada RS je v letu 2008 sprejela sklep o konverziji terjatve do družbe D.S.U. iz kupnine od prodaje delnic v družbi SIJ v znesku 16.869.426 evrov v stvarni vložek države v D.S.U. Pri tem je ravnala v nasprotju s 76. členom ZJF, ki določa pogoje, pri katerih se lahko izvede konverzija terjatev v kapitalsko naložbo in 74. členom ZJF, ki določa za katere namene se lahko porabijo kupnine.

⁷⁵ ZZLPPO – Zakon o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe, Uradni list RS, št. 30/98.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 13/98.

Ministrstvo za finance je konverzijo terjatve v stvarni vložek D.S.U. evidentiralo v svojih poslovnih knjigah samo v bilanci stanja; pri tem je ravnalo v nasprotju s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov ter četrtem odstavkom 2. člena ZJF. Ministrstvo za finance bi moralo poslovni dogodek izkazati tudi v računu finančnih terjatev in naložb, in sicer kot prejemek od prodaje kapitalskih deležev v znesku 16.869.426 evrov ter izdatek iz povečanja kapitalskih deležev v enakem znesku. Ker prejemki in izdatki niso bili evidentirani, izkazuje račun finančnih terjatev in naložb pre nizke prejemke in izdatke v znesku 16.869.426 evrov. V zaključnem računu Ministrstvo za finance tudi ne poroča o konverziji terjatve iz kupnine v vložek v D.S.U. in tako Državni zbor ni obveščen o pomembnem delu poslovanja države.

2.2.2.1.f V programu prodaje državnega finančnega premoženja za leti 2008 in 2009⁷⁷ je bila predvidena prodaja 96.119 delnic v družbi Hidrotehnik vodnogospodarsko podjetje, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Hidrotehnik), kar je predstavljalo 25-odstotni delež Republike Slovenije v tej družbi. Že v letu 2007 je bila imenovana komisija⁷⁸ za vodenje in nadzor postopka prodaje, ki je v letu 2008 pripravila predlog posameznega programa prodaje kapitalske naložbe v družbi Hidrotehnik in ga posredovala Ministrstvu za okolje in prostor. Soglasje k programu prodaje je podalo tudi Ministrstvo za finance. Ministrstvu programa nista posredovali Vladi RS, zato sta ravnali v nasprotju s tretjim odstavkom 80.d člena ZJF. V predlogu posameznega programa prodaje je bila kot metoda prodaje predvidena metoda javnega zbiranja ponudb in cenitev vrednosti premoženja pooblaščenega ocenjevalca vrednosti podjetij.

Dne 11. 3. 2008 je družba Intersvet, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ponudnik) objavila prevzemno ponudbo za odkup delnic družbe Hidrotehnik. Ponudnik je sprva ponudil za posamezno delnico družbe Hidrotehnik 15 evrov, kasneje pa je to ponudbo večkrat spremenil in povišal ponudbeno ceno. Zadnja ponujena cena je znašala 19 evrov in je bila enaka ceni, ki jo je pred povišanjem na to ceno predlagalo Ministrstvo za okolje in prostor.

Ministrstvo za okolje in prostor je podpisalo dogovor s Perspektivo BPD, d. d., Ljubljana, pooblaščenim predstavnikom ponudnika, v katerem je navedeno, da ministrstvo predlaga Vladi RS sprejem prevzemne ponudbe za ceno 19 evrov za delnico. Ministrstvo je ceno določilo na podlagi podatkov o ceni delnice, po kateri sta SOD in Kapitalska družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KAD) prodala delnice družbe Hidrotehnik v letu 2005⁷⁹ na podlagi podatka o nerevidirani knjigovodski vrednosti delnice na dan 31. 12. 2007⁸⁰ ter na podlagi trgovanih podatkov z delnicami družbe na dan 31. 3. 2008⁸¹. Obseg trgovanja z delnicami družbe je bil majhen⁸².

Na podlagi sklenjenega dogovora je Vlada RS sprejela sklep, da se sprejme prevzemno ponudbo ponudnika Intersvet, d. o. o., Ljubljana, katere predmet so delnice družbe Hidrotehnik, in sicer za

⁷⁷ Prodaja naložbe je bila vključena že v program prodaje državnega finančnega premoženja za leti 2007 in 2008.

⁷⁸ Predsednico komisije je (s sklepom z dne 7. 11. 2007) imenoval minister za finance, ostale člane komisije pa minister za okolje in prostor (sklep z dne 3. 12. 2007).

⁷⁹ Cena je znašala 18,78 evra.

⁸⁰ Cena je po podatkih družbe Hidrotehnik znašala 13,50 evra.

⁸¹ Ta dan je bil enotni tečaj 12,60 evra, 52-tedenski razpon cene pa je bil med 12,56 evra in 99 evrov.

⁸² Promet v zadnjih 52 tednih pred 17. 4. 2008 je znašal 9.670 evrov.

96.119 delnic Republike Slovenije po ceni 19 evrov za eno delnico. Kupnina od prodaje naložbe je znašala 1.826.261 evrov in je bila v letu 2008 nakazana v proračun.

Vlada RS je sprejela prevzemno ponudbo, ne da bi pooblaščenec ocenjevalec predhodno ocenil vrednost kapitalske naložbe v družbi, čeprav 80.e člen ZJF ne določa primerov prodaj kapitalskih naložb, pri katerih ocena vrednosti kapitalske naložbe ne bi bila potrebna. ZJF pooblašča Vlado RS, da v predpisu uredi primere, ko zaradi nesorazmernosti med vrednostjo posameznega predmeta prodaje in stroški pripravljalnih dejanj, le-teh ni treba izvesti v polnem obsegu ali sploh ni treba izvesti. Ker je računsko sodišče podvomilo o skladnosti tega predpisa (Uredbe o prodaji in drugih oblikah razpolganja s finančnim premoženjem države oziroma občin) z ZJF, je na Ustavno sodišče Republike Slovenije vložilo zahtevo za presojo zakonitosti, o kateri je to odločilo, da je sporne določbe uredbe razveljavilo (odločba U-I-84/09-11 z dne 2. 7. 2009). Vlada RS je tudi sprejela prevzemno ponudbo kljub temu, da pred tem ni sprejela posameznega programa prodaje, ki je v skladu s tretjo točko drugega odstavka 80.c člena ZJF pogoj za izvedbo postopka prodaje. Ker Vlada RS ni sprejela posameznega programa prodaje, je o izvedbi postopka prodaje odločila tudi v neskladju z 80.d členom ZJF, ki določa, da o izvedbi postopka prodaje posameznega predmeta odloči Vlada RS s sprejetjem posameznega programa prodaje.

2.2.2.1.g V letu 2003 je Vlada RS sprejela sklep o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Šolski center Rogaška Slatina (v nadaljevanju: Šolski center Rogaška Slatina) in hkrati dala zavodu soglasje, da ustanovi družbo z omejeno odgovornostjo Steklarska šola – proizvodnja stekla, d. o. o., Rogaška Slatina. V letu 2003 je svet šole Šolskega centra Rogaška Slatina sprejel Akt o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Steklarska nova, proizvodnja stekla Rogaška Slatina, d. o. o. (v nadaljevanju: Steklarska nova). Osnovni kapital družbe je znašal 582 milijonov tolarjev (2.428.643 evrov) in je predstavljal stvarni vložek ter denarna sredstva. V sodni register je bil kot ustanovitelj Steklarske nove vpisan Šolski center Rogaška Slatina.

Uredba o poenotenju vpisov Republike Slovenije kot pravne osebe v sodnem registru in delniških knjigah⁸³ (v nadaljevanju: uredba) v 2. členu določa, da se kot ustanovitelj zavodov ali gospodarskih družb, ki so jih ustanovili zavodi, v katerih ustanoviteljske pravice izvršuje Vlada RS, v sodnem registru vpiše pravna oseba Republika Slovenija. Tretji odstavek 67. člena ZJF določa, da javni zavodi, katerih ustanovitelj je država, ne smejo odplačno pridobivati kapitalskih naložb.

V letu 2008 je Ministrstvo za šolstvo in šport pripravilo gradivo za sklep Vlade RS, na podlagi katerega naj bi se, zaradi zagotavljanja skladnosti z določbo 2. člena uredbe in skladnosti v smislu določbe tretjega odstavka 67. člena ZJF, kot ustanoviteljica Steklarske nove v sodnem registru vpisala pravna oseba Republika Slovenija. V gradivu je navedeno, da se Republika Slovenija lahko vpiše v sodni register po sklenitvi pogodbe o brezplačnem prenosu poslovnega deleža v družbi Steklarska nova iz Šolskega centra Rogaška Slatina na Republiko Slovenijo. Predhodno bi svet zavoda Šolskega centra Rogaška Slatina moral sprejeti sklep o prenosu poslovnega deleža na državo, Vlada RS pa sklep o prevzemu poslovnega deleža. Vlada RS se je, v nasprotju z utemeljitvami iz gradiva, odločila za sprejem drugačnega sklepa. Namesto odločitve o prenosu poslovnega deleža na Republiko Slovenijo je Vlada RS sprejela odločitev o prevzemu poslovnega deleža v družbi Steklarska nova in neodplačnem prenosu na KAD.

⁸³ Uradni list RS, št. 43/98.

Vlada RS je v letu 2008 sprejela sklep o prevzemu poslovnega deleža v družbi Steklarska nova in njegovem prenosu na KAD, ne da bi se izvedla prenos in vpis Republike Slovenije kot ustanoviteljice družbe Steklarska nova v sodni register in ne da bi se vključil prenos poslovnega deleža v družbi Steklarska nova v letni program prodaje finančnega premoženja. S tem je Vlada RS omogočila, da je bilo premoženje, ki bi moralo postati finančno premoženje države, preneseno na drugo pravno osebo v neskladju z 2. členom uredbe in v povezavi s tretjim odstavkom 67. člena ZJF ter v neskladju z drugim odstavkom 80.c člena ZJF v povezavi z drugim odstavkom 80.a člena ZJF, ki določata, da se postopek prenosa lastninske pravice države na drugo pravno osebo lahko izvede, če je predmet prodaje vključen v sprejeti letni program prodaje finančnega premoženja.

2.2.2.1.h V letu 2008 je Vlada RS sprejela Sklep o ustanovitvi Regionalne ustanove – Centra za podporo razvoju e-upravljanja⁸⁴ (v nadaljevanju: Center), s katerim je določeno, da ustanovitelj zagotavlja ustanovitveno premoženje v vrednosti 5.000 evrov v denarni obliki. Center je bil ustanovljen na podlagi Zakona o ustanovah⁸⁵ (v nadaljevanju: ZU). ZU določa, da je ustanova na določen namen vezano premoženje, in da je oseba zasebnega prava⁸⁶. Iz sklepa o ustanovitvi in statuta regionalne ustanove⁸⁷ je razvidno, da je Center organizacija, katere namen in naloge so "zagotavljanje strokovne pomoči državam JV Evrope s prenosom znanj, izkušenj in sistemskih rešitev ter praktičnih nasvetov med državami članicami Evropske unije in državami z evropsko perspektivo pri vzpostavljanju e-upravljanja na vseh področjih in razvoju javne uprave ter demokracije", oziroma "organiziranje in zagotavljanje možnosti izobraževanja in usposabljanja udeležencev iz držav JV Evrope na področju e-upravljanja".

Ministrstvo za finance je 25. 4. 2008 izvedlo plačilo ustanovitvenega premoženja v Center s proračunske postavke 5848 – Povečanje kapitalskih naložb RS⁸⁸. Ker sredstva na proračunski postavki 5848 niso bila načrtovana za ta namen, je bilo izplačilo v znesku 5.000 evrov v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF. Ugotovili smo tudi, da je izplačilo izvršilo ministrstvo, v katerega pristojnost ne sodi področje e-upravljanja.

V ZJF ni določena možnost ustanovitve ustanove, so pa taksativno našteje pravne osebe javnega sektorja, ki jih država lahko ustanovi. ZJF ne daje Vladi RS pravne podlage za ustanavljanje pravnih oseb zasebnega prava, med katere spadajo tudi ustanove. V skladu z drugim odstavkom 67. člena ZJF lahko država za opravljanje gospodarskih javnih služb in opravljanje dejavnosti v javnem interesu ustanavlja javne zavode, javne gospodarske zavode, javne sklade in agencije. 73. člen ZJF določa, da Vlada RS odloča o ustanavljanju pravnih oseb javnega sektorja, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je država. Javni sektor po

⁸⁴ Na podlagi sklepa Vlade RS št. 51201-2/2008/12 z dne 1. 4. 2008 je bil sprejet Sklep o ustanovitvi Regionalne ustanove Centra za podporo razvoju e-upravljanja.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 70/05, 91/05.

⁸⁶ 1. člen ZU.

⁸⁷ Statut je sprejela uprava Centra dne 14. 5. 2008.

⁸⁸ V obrazložitvah proračunske postavke 5848 v spremembi proračuna je navedeno, da so v okviru proračunske postavke zagotovljena sredstva za nakup ali povečanje kapitalskih naložb Republike Slovenije, če gre za koriščenje predkupnih pravic, v katerih ima Republika Slovenije svoj delež, ali za upoštevanje določil Zakona o prevzemih, po katerih mora Republika Slovenija, če neposredno ali posredno obvladuje 25 odstotkov + 1 delnico kapitala, objaviti prevzem in ga izvršiti. Sredstva se lahko uporabijo tudi za povečanje oziroma za ohranitev kapitalskih deležev v strateških naložbah Republike Slovenije.

3. členu ZJF predstavljajo neposredni in posredni uporabniki proračuna, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

Center ni pravnoorganizacijska oblika, ki bi bila v skladu z navedenimi določili ZJF. Ustanova je pravna oseba zasebnega prava, ne opravlja javne službe ali dejavnosti v javnem interesu, ampak je njen namen splošno koristen ali doberodlen⁸⁹. Država, kot ustanoviteljica Centra, v njem nima odločujočega vpliva na upravljanje in torej ne predstavlja pravne osebe javnega sektorja, kot jo definira ZJF, kar je razvidno iz sklepa o ustanovitvi in statuta. Ustanovitelj je s sklepom o ustanovitvi sicer imenoval prvo upravo⁹⁰, hkrati pa je določil, da način imenovanja članov uprave določa statut, ki ga sprejme uprava⁹¹. Statut določa, da upravo sestavlja pet članov, ki jih imenuje nadzorni odbor. Ustanovitelj ima v nadzornem odboru enega člana⁹² in nima večine v nadzornem odboru. Ustanovitelj daje le soglasje k spremembam statuta⁹³, ne pa tudi k statutu. Ker Center ne opravlja javne službe ali dejavnosti v javnem interesu in ni pravna oseba javnega sektorja, kot jo definira ZJF, njegova ustanovitev ni bila v skladu s 67. in 73. členom ZJF, v povezavi s 3. členom ZJF.

Izplačilo v znesku 5.000 evrov je bilo izkazano v poslovnih knjigah Ministrstva za finance kot izdatek v računu finančnih terjatev in naložb, finančne naložbe v bilanci stanja pa ni izkazalo Ministrstvo za finance, temveč Ministrstvo za javno upravo. Takšen način evidentiranja poslovnih dogodkov nima vpliva na pravilnost izkazanih izdatkov računa finančnih terjatev in naložb v zaključnem računu, ne zagotavlja pa poveztivosti med izkazanimi računovodskimi kategorijami v izkazih posameznega proračunskega uporabnika.

ZJF, ki ureja ustanavljanje pravnih oseb javnega sektorja, ne vsebuje jasno opredeljene podlage za organiziranje državnega premoženja v obliki ustanov. Republika Slovenija je imela konec leta 2008 premoženje organizirano v osmih ustanovah⁹⁴. Tem ustanovam so bila v letu 2008 iz proračuna nakazana sredstva v skupnem znesku najmanj 2.793.076 evrov. V bilancah stanja neposrednih proračunskih uporabnikov sta bili konec leta 2008 med sredstvi evidentirani samo dve od osmih naložb v ustanove. V reviziji smo ugotovili nepravilnosti pri ustanovitvi in financiranju ustanov⁹⁵.

⁸⁹ 2. člen ZU.

⁹⁰ 11. člen Sklepa o ustanovitvi.

⁹¹ 12. in 18. člen Sklepa o ustanovitvi.

⁹² V skladu s 7. členom Statuta so člani nadzornega odbora predstavniki ustanoviteljice, drugih institucij, mednarodnih organizacij in sodelujočih držav, ki v Centru delujejo kot deležniki in zainteresirani partnerji na podlagi podpisanega sporazuma. Ustanoviteljica, druga institucija, mednarodna organizacija in sodelujoča država imenuje enega predstavnika in njegovega namestnika, ki zastopa njihove interese pri delovanju centra. V skladu s 16. členom Sklepa o ustanovitvi vsaka stran imenuje po enega člana.

⁹³ 28. člen statuta.

⁹⁴ Mednarodna ustanova – Forum slovanskih kultur, Mednarodna ustanova – Fundacija za razminiranje in pomoč žrtvam min, Regionalna ustanova – Center za razvoj financ, Regionalna ustanova – Center za podporo razvoju e-upravljanja, Ustanova Skupaj – Regionalni center za psihosocialno dobrobit otrok, Ustanova – Center za evropsko prihodnost, Ustanova – Hiša eksperimentov in Ustanova – Slovenska znanstvena fundacija.

⁹⁵ Povezava s točkama 3.3.3.a in 3.3.3.b tega poročila.

2.2.2.2 Evidenca kupnin od prodaje kapitalskih naložb države

ZJF v 74. členu določa, za katere namene se lahko porabi kupnina od prodaje kapitalskih naložb države. V reviziji zaključnega računa za leto 2007 je računsko sodišče ugotovilo, da Ministrstvo za finance ne vodi evidence prejemkov in porabe sredstev kupnin od prodaje kapitalskih deležev, kupnine se med letom stekajo na podračun proračuna in se obravnavajo kot sredstva proračuna (nenamenska sredstva). Pri tem je računsko sodišče ocenilo, da obstaja tveganje, da kupnine ne bi bile porabljene za namene, ki so določeni v ZJF, zato je Ministrstvu za finance priporočilo⁹⁶, naj vzpostavi evidenco prejetih in porabljenih sredstev kupnin od prodaje kapitalskih naložb države.

V reviziji zaključnega računa smo ugotovili, da Ministrstvo za finance kljub priporočilu računskega sodišča v letu 2008 evidence ni vzpostavilo.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Evidenca porabe kupnin na Ministrstvu za finance še ni vzpostavljena v taki meri, da bi v vsakem trenutku zagotavljala preglednost porabe prejetih kupnin. Kupnine od prodaje finančnega premoženja so namreč prihodek integralnega proračuna in se šele kasneje prerasporedijo na namenske postavke, ki pa so namenjene določeni porabi. Ministrstvo za finance se zavezuje, da bo evidenco porabe kupnin do konca leta 2009 vzpostavilo.

Neporabljena sredstva kupnin na dan 31. 12. 2008 znašajo 301.965.773 evrov⁹⁷. Ministrstvo za finance je neporabljena sredstva kupnin konec leta 2007 vezalo v obliki vloge pri EZRD, neporabljena sredstva kupnin konec leta 2008 pa niso bila vezana v obliki posebne vloge.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zakonodaja za sredstva kupnin od prodaj kapitalskih deležev ni določala, da se morajo voditi ločeno od ostalih sredstev, zato prilivi od kupnin niso namenski prihodek, ampak so del integralnega proračuna. Zakladnica enotnega zakladniškega računa države pri upravljanju z likvidnostjo proračuna ne sledi porabi posameznih vrst sredstev, razen ko to zahteva zakonodaja ali pogodbeni obveznosti, ampak izhaja iz stanja denarja na začetku leta in tokov državnega proračuna.

Na dan 31. 12. 2008 je znašalo razpoložljivo stanje sredstev na podračunu proračuna 77.332.369 evrov, stanje vlog v sistemu enotnega zakladniškega računa pa 417.200.000 evrov. Neporabljene kupnine konec leta 2008 so sestavni del razpoložljivih sredstev in vlog v sistemu EZRD.

2.2.2.3 Izdana poročila Republike Slovenije v letu 2008

ZIPRS0809 v 31. členu določa, da obseg novih poročev države, izdanih na podlagi zakonov o poročilih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb v letu 2008, ne sme preseči skupne vrednosti glavnice 1.043.231.514 evrov. Obseg poročev Slovenski izvozni in razvojni banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) pa je določen v 34. členu ZIPRS0809, in sicer v znesku 530.000.000 evrov.

⁹⁶ Priporočilo je navedeno v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007 (št. 1201-2/2007-72 z dne 29. 9. 2008).

⁹⁷ V znesku niso upoštevane kupnine, ki se v proračun stekajo na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02; v nadaljevanju: ZUKLPP), ki se uporabijo za namene, določene v zakonu.

V letu 2008 je bilo izdanih 1.039.592.928 evrov novih poroštev za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb in SID banke. Poroštev, izdanih za refinanciranje obstoječih kreditnih obveznosti, zavarovanih z državnim poroštvom, v letu 2008 ni bilo. Izdana poroštva po prejemnikih poroštev v letu 2008 prikazuje tabela 9. Poroštva so prikazana v vrednosti poroštvenih pogodb.

Tabela 9: Dana poroštva države v letu 2008

v evrih	
Prejemnik poroštva	Znesek
Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje	145.000.000
Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje	267.500.000
Ekološko razvojni sklad RS	30.000.000
INFRA, d. o. o., Sevnica	22.220.937
Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana	44.871.991
Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana	530.000.000
Skupaj	1.039.592.928

Opomba: izdano poroštvo SID banki se všteva v kvoto iz 34. člena ZIPRS0809, ostala poroštva pa v kvoto iz 31. člena ZIPRS0809.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Obseg danih poroštev ni presegel omejitve iz 31. člena oziroma 34. člena ZIPRS0809, kvota določena v 31. členu, je bila v letu 2008 izkoriščena v višini 48,8 odstotka, kvota iz 34. člena pa je bila izkoriščena v celoti.

2.2.2.3.a Republika Slovenija je Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS) v letu 2008 izdala dve poroštvu v skupni vrednosti glavnice kreditov 412.500.000 evrov. Eno poroštvo je bilo izdano na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 360 mio evrov⁹⁸ (v nadaljevanju: ZPNPIA), na podlagi katerega je Ministrstvo za finance sklenilo poroštveno pogodbo z NLB v znesku 145.000.000 evrov in pogodbo z DARS o zavarovanju poroštva. Drugo poroštvo je bilo izdano na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 1.030,15 milijonov evrov⁹⁹ (v nadaljevanju: ZPDVPNPIA), na podlagi katerega je Ministrstvo za finance sklenilo poroštveno pogodbo s KfW, Frankfurt am Main v znesku 267.500.000 evrov in pogodbo z DARS o zavarovanju poroštva.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 76/05.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 20/06.

V obeh pogodbah o zavarovanju poročstva je bilo določeno, da porok uresničuje pravico do regresiranja tako, da se poplača z ustrezno višino sredstev, zbranih na podlagi 5. člena Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁰⁰ (v nadaljevanju: ZDARS), 2. in 3. člena Zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji¹⁰¹ (v nadaljevanju: ZZNSGC), ter iz predvidenih virov v Resoluciji o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji¹⁰², razen cestnin. Pri tem porok uveljavlja regresno pravico najprej iz virov, zbranih v skladu z 2. členom ZZNSGC, če sredstva iz ZZNSGC ne bi zadostovala za poplačilo poroka, se porok poplača iz sredstev, določenih v ZDARS. Iz virov Resolucije o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, razen cestnin, se porok poplača, če zbrana sredstva iz ZZNSGC in sredstva iz ZDARS ne bi zadostovala za kritje regresnih zahtevkov poroka. Iz tega je mogoče ugotoviti, da se morebitne unovčitve navedenih poroštev plačajo iz sredstev državnega proračuna, hkrati pa so kot primarni vir sredstev za poplačilo regresnega zahtevka iz unovčenih poroštev predvidena namenska sredstva po ZZNSGC, ki se prav tako izplačujejo iz državnega proračuna.

Pogodbi o zavarovanju poročstva, sklenjeni med DARS in Republiko Slovenijo, urejata predvsem izpolnitev poroštvne obveznosti in način uresničevanja regresne pravice (določen je vrstni red poplačila Republike Slovenije), čeprav ima država pravico regresa že po 8. členu ZPNPIA oziroma 7. členu ZPDVPNPIA¹⁰³, ni pa urejen način zavarovanja – instrumenti zavarovanja, kot določa 9. člen ZPNPIA oziroma 8. člen ZPDVPNPIA in 75. člen ZJF.

Na problematiko zavarovanja izdanih poroštev družbi DARS je računsko sodišče opozorilo že v revizijskem poročilu o zaključnem računu za leto 2007 in revizijskem poročilu o javnem dolgu v obdobju od leta 2003 do leta 2006.

2.2.2.3.b Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana in European Company for the Financing of Railroad Rolling Stock (v nadaljevanju: EUROFIMA) sta sklenila pogodbo o kreditu v znesku 68.331.068 švicarskih frankov. Ministrstvo za finance je za najeti kredit z združenjem EVROFIMA sklenilo poroštvno pogodbo, katere podlago za sklenitev predstavlja Konvencija o ustanovitvi "EUROFIMA" – Evropskega združenja za financiranje nabave železniškega materiala¹⁰⁴ (v nadaljevanju: konvencija).

Ustava Republike Slovenije v 149. členu in 86. člen ZJF določata, da se poročstva države lahko izdajajo le na podlagi zakona. Konvencija ne predstavlja zadostne pravne podlage za izdajo državnega poročstva Slovenskim železnicam, d. o. o., Ljubljana, saj vsebuje le zelo splošne določbe o obveznostih držav podpisnic. Tudi v preteklosti je primerljivo poroštvno pogodbo sklenil minister za finance, nato pa jo je v

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 20/04-UPB1.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 57/98, 18/02.

¹⁰² Uradni list RS, št. 50/04.

¹⁰³ V 7. členu ZPDVPNPIA je določeno, da, če Republika Slovenija izpolni poroštvno obveznost po tem zakonu, pridobi pravico do regresiranja izplačanih zneskov DARS skupaj z vsemi stroški, ki so nastali v zvezi s tem. Pravico do regresiranja Republika Slovenija uresniči iz sredstev po vseh virih, ki so namenjeni gradnji avtocest v Republiki Sloveniji.

¹⁰⁴ Uradni list FLRJ, št. 1/57, Uradni list RS, št. 9/92 – potrditev pravnega nasledstva.

skladu s tretjim odstavkom 75. člena Zakona o zunanjih zadevah¹⁰⁵ (v nadaljevanju: ZZZ-1) ratificiral Državni zbor s sprejemom posebnega zakona¹⁰⁶.

Menimo, da bi bilo treba za izdajo poroštva države v takem primeru sprejeti zakon. Ker je Ministrstvo za finance sklenilo poroštveno pogodbo, ki ni imela podlage v zakonu, je kršilo 86. člen ZJF.

Ugotovili smo tudi, da pogodba o zavarovanju poroštva s Slovenskimi železnicami, d. o. o., Ljubljana ni bila sklenjena, s tem pa je Ministrstvo za finance ravnalo v nasprotju s 75. členom ZJF.

2.2.2.3.c INFRA, d. o. o., Sevnica (v nadaljevanju: INFRA) je z BIIS Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo S.p.A., Rim, Italija (v nadaljevanju: banka BIIS)¹⁰⁷ sklenila pogodbo o dolgoročnem kreditu v znesku 22.220.937 evrov. Za najeti kredit sta Republika Slovenija, Ministrstvo za finance in banka BIIS sklenili poroštveno pogodbo. Poroštvo je bilo izdano na podlagi 10.b člena Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save¹⁰⁸ (v nadaljevanju: ZPKEPS). Ministrstvo za finance z družbo INFRA ni sklenilo pogodbe o zavarovanju poroštva, s tem pa je ravnalo v nasprotju s 75. členom ZJF.

2.2.2.4 Unovčenja poroštev v letu 2008

V letu 2008 je bilo v breme proračuna unovčenih za 1.845.130 evrov poroštev. Unovčenih je bilo osem poroštev, od katerih so bila tri prvič unovčena v letu 2008 (dva za družbo Lipa Ajdovščina, tovarna pohištva, d. d. – v likvidaciji in eno za Univerzo na Primorskem). Unovčena poroštva v letu 2008 po upnikih in dolžnikih so prikazana v tabeli 10.

¹⁰⁵ Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08.

¹⁰⁶ Zakon o ratifikaciji poroštvene pogodbe med Republiko Slovenijo in EUROFIMO za kreditne obveznosti Holdinga SŽ v znesku 74 milijonov evrov (Uradni list RS, št. 46/05).

¹⁰⁷ Posrednik: Banka Koper, d. d., Koper.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 20/04-UPB-1, 91/07.

Tabela 10: Unovčena poroštva v letu 2008

v evrih		
Dolžnik	Upnik	Znesek
Univerza na Primorskem	Banka Koper, d. d., Koper	122.952
Lipa Ajdovščina, tovarna pohištva, d. d. – v likvidaciji	NKBM	116.814
Lipa Ajdovščina, tovarna pohištva, d. d. – v likvidaciji	NKBM	147.129
Kmetijsko gozdarska zadruga, z. o. o., Postojna	Deželna Banka Slovenije, d. d., Ljubljana	416.500
Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	SKB banka, d. d, Ljubljana, NKBM	202.339
Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	NKBM	203.521
Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	NLB	476.906
Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	NLB	158.969
Skupaj	-	1.845.130

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.4.a Ministrstvo za finance je sklenilo poroštveno pogodbo s Slovensko zadružno kmetijsko banko, d. d., Ljubljana¹⁰⁹ na podlagi Zakona o merilih in postopku za dajanje poroštev Republike Slovenije¹¹⁰ (v nadaljevanju: ZMPDP) za kreditne obveznosti Kmetijsko gozdarske zadruge, z. o. o., Postojna (v nadaljevanju: KGZ Postojna).

KGZ Postojna je z januarjem 2001 prenehala plačevati obveznosti iz kreditne pogodbe. Dne 11. 4. 2001 je bil nad dolžnikom uveden postopek prisilne poravnave, še pred njegovim zaključkom pa je bil 30. 3. 2005 uveden nov postopek prisilne poravnave. Deželni Banki Slovenije, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: DBS) je bila prijavljena terjatev po sklepu Okrožnega sodišča v Kopru v celoti priznana, prav tako tudi ločitvena pravica – dobila je položaj upnika v 2. razredu, za katerega se položaj po potrditvi načrta finančne organizacije ne spremeni in dobi svoje terjatve izplačane v celotni vrednosti.

Dne 27. 2. 2006 je DBS prejela poplačilo iz prodaje nepremičnine v znesku 36.000 tisoč tolarjev (150.225 evrov), s katerim je DBS poplačala stroške izvršilnega postopka v znesku 1.213 tisoč tolarjev (5.061 evrov) in delno terjatev DBS iz kreditne pogodbe zavarovane s poroštvom Republike Slovenije v znesku 34.787 tolarjev (145.164 evrov).

Ker ni bilo več zastavljenega premoženja, iz katerega bi se DBS še lahko poplačala kot zastavni upnik, je lahko preostanek terjatve uveljavljala samo še pod pogoji, ki veljajo za navadne upnike, torej v višini

¹⁰⁹ Banka se je preimenovala v Deželna Banka Slovenije, d. d., Ljubljana.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 21/95, 18/96.

40 odstotkov vrednosti terjatve (druga prisilna poravnava). DBS je pozvala Ministrstvo za finance k plačilu poroštvene obveznosti. Poroštvena obveznost je bila plačana dne 7. 11. 2007 v znesku 765.734 evrov¹¹¹. KGZ Postojna je v letih 2007 in 2008 plačala DBS še 173.764 evrov (79.638 evrov zamudnih obresti in 94.126 evrov glavnice). Nato je DBS pozvala Ministrstvo za finance k plačilu preostanka poroštvene obveznosti, ki jo je dne 20. 8. 2008 tudi plačalo v znesku 416.500 evrov. Na podlagi 6. člena ZMPDP lahko upnik uveljavlja svojo terjatev do poroka šele potem, ko je izkoristil vse druge zakonite možnosti za njeno poplačilo. Ministrstvo za finance je navedlo, da je KGZ Postojna ostala brez premoženja in tako ni bilo več možnosti za poplačilo kreditnih obveznosti, vendar dokazil o tem ni predložilo. Zaradi tega ni bilo mogoče presoditi, ali je bilo izplačilo v znesku 416.500 evrov upravičeno.

2.2.2.4.b Na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev¹¹² (v nadaljevanju: ZPUPSPP) je Ministrstvo za finance sklenilo poroštveno pogodbo z Banko Koper, d. d., Koper (v nadaljevanju: Banka Koper) za obveznosti Univerze na Primorskem iz pogodbe o kreditu.

Ministrstvo za finance z Univerzo na Primorskem ni sklenilo pogodbe o zavarovanju poroštva, kar ni v skladu s 7. členom ZPUPSPP, ki določa, da v roku 90 dni po izdaji posameznega poroštva iz tega zakona skleneta ministrstvo, pristojno za finance, in posamezni kreditojemalec pogodbo, s katero uredita način zavarovanja poroštva, ter s 75. členom ZJF.

Ministrstvo za finance je konec leta 2007 pozvalo Univerzo na Primorskem, naj ji dostavi popis in cenitev nepremičnin¹¹³, ki so v lasti Univerze na Primorskem, kar bi predstavljajo podlago za pripravo in podpis pogodbe o zavarovanju poroštva, vendar Univerza na Primorskem zahtevanih podatkov ni posredovala oziroma je posredovala neustrezne podatke. Ministrstvo za finance je Univerzo na Primorskem pozvalo, naj podatke dopolni, vendar univerza tega ni storila.

Univerza na Primorskem je konec leta 2007 prenehala odplačevati obveznosti iz pogodbe o kreditu¹¹⁴ in Banka Koper je pozvala Ministrstvo za finance k izpolnitvi poroštvene obveznosti. Ministrstvo za finance je v letu 2008 izplačalo poroštvene obveznosti v skupnem znesku 122.952 evrov. Ministrstvo za finance je poslalo Univerzi na Primorskem poziv za vračilo unovčenih poroštev, vendar ni takoj začelo z izterjavo regresnega zahtevka na podlagi pogodbe o zavarovanju poroštva, kot zahteva 75. člena ZJF, saj z Univerzo na Primorskem ni bila sklenjena pogodba o zavarovanju poroštva. Univerza na Primorskem je v letu 2008 vrnila unovčena poroštva v znesku 52.160 evrov¹¹⁵.

2.2.2.5 Terjatve za unovčena poroštva

Ministrstvo za finance je na dan 31. 12. 2008 izkazalo 92.107.799 evrov terjatev iz unovčenih poroštev. Stanje terjatev po prejemnikih poroštev prikazuje naslednja tabela.

¹¹¹ Znesek predstavlja 60 odstotkov celotne obveznosti KGZ Postojna (glavnica in obresti).

¹¹² Uradni list RS, št. 29/06.

¹¹³ Kot instrument zavarovanja poroštva je bila predvidena zastava nepremičnin.

¹¹⁴ Univerza na Primorskem je prenehala plačevati obresti, prvi del glavnice zapade v plačilo v letu 2013.

¹¹⁵ V letu 2009 je Univerza na Primorskem Ministrstvu za finance vrnila vsa unovčena poroštva.

Tabela 11: Stanje terjatev za unovčena poročstva na dan 31. 12. 2008

Prejemnik poročstva	Stanje terjatev v evrih na dan 31. 12. 2008	Delež v odstotkih
Gep Tika, d. d., Trbovlje	182.190	0,2
IUV Industrija usnja Vrhnika, d. d. – v stečaju	39.418	0,0
Lipa Ajdovščina, tovarna pohištva, d. d. – v likvidaciji	27.973	0,0
Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	1.923.009	2,1
Novoteks Tkanina, d. d. – v stečaju	1.112.523	1,2
Kmetijsko gozdarska zadruga Postojna, z. o. o., Postojna	1.182.234	1,3
TAM Maribor, d. d. – v stečaju	77.404.661	84,0
AM-BUS, d. o. o., Ljubljana – v stečaju	10.164.999	11,1
Univerza na Primorskem	70.792	0,1
Skupaj	92.107.799	100,0

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Iz tabele 11 je razvidno, da največji delež terjatev za unovčena poročstva predstavljajo terjatve do TAM Maribor, d. d. – v stečaju in AM-BUS, d. o. o., Ljubljana – v stečaju.

Ministrstvo za finance je v letu 2008 preknjižilo terjatve iz unovčenih poroštev do Planike Kranj, d. d., Kranj na konto dolgoročnih terjatev iz poslovanja iz stečajev in prisilnih poravnav, terjatve iz unovčenih poroštev do Slovenskih železnic, d. d., Ljubljana, Termoelektrarne Šoštanj, d. o. o., Šoštanj in Termoelektrarne Trbovlje, d. o. o., Trbovlje pa na konto spornih dolgoročnih terjatev iz poslovanja.

Pri preverjanju usklajenosti stanj terjatev za unovčena poročstva s stanji, ki jih izkazujejo prejemniki, na dan 31. 12. 2008, smo ugotovili, da izkazane terjatve iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2008 niso bile usklajene v znesku 90.113.998 evrov. V skladu s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu¹¹⁶ je Ministrstvo za finance pravočasno poslalo izpis odprtih postavk – IOP obrazce sedmim družbam, družbama TAM Maribor, d. d. – v stečaju in AM-BUS, d. o. o., Ljubljana – v stečaju pa obrazcev niso pošiljali. Stanje sta potrdila le Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža in Univerza na Primorskem.

Terjatev Ministrstva za finance do KGZ Postojna iz unovčenega poročstva v delnem znesku 765.734 evrov ni več izterljiva, saj jo je sodišče v postopku prisilne poravnave KGZ Postojna v tem znesku s sklepom odpisalo. Po 63. členu Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji¹¹⁷ je dolжник namreč oproščen

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 117/02, 134/03.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 67/93.

obveznosti, da izplača upniku znesek, ki presega v prisilni poravnavi potrjeni odstotek, v istem obsegu pa je oproščen obveznosti do regresnega upravičenca-poroka. Zaradi tega terjatev v vrednosti 765.734 evrov nima več pogojev za izkazovanje, na kar smo opozorili že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa za leto 2007.

2.2.3 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje državnega proračuna v znesku 1.016.156.980 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 1.251.973.915 evrov.

Primerjava prejemkov in izdatkov v računu financiranja za leto 2008 s prejemki in izdatki za leto 2007 je prikazana v tabeli 12. V primerjavi z letom 2007 se je zadolževanje državnega proračuna v letu 2008 povečalo za 19,6 odstotka, odplačila dolga pa za 35,7 odstotka. Neto odplačilo dolga v letu 2008 znaša 235.816.935 evrov, medtem ko je bilo v letu 2007 izkazano v znesku 73.297.137 evrov. Struktura zadolževanja v letu 2008 je bila drugačna od strukture v letu 2007, ker se je država v letu 2008 v celoti zadolžila na domačem trgu, medtem ko je v letu 2007 domače zadolževanje predstavljalo 76,5 odstotka celotnega zadolževanja.

V letu 2008 je Republika Slovenija izdala državno obveznico RS 63 v nominalnem znesku 1.000.000.000 evrov, od tega je med zadolževanjem v računu financiranja izkazanih 871.811.580 evrov za financiranje izvrševanja proračuna, sredstva obveznice v znesku 128.188.420 evrov pa so bila porabljena za upravljanje z državnim dolgom, ki se v skladu z 90. členom ZJF izkaže samo v bilanci stanja. Preostali del zadolževanja za financiranje izvrševanja proračuna je bil realiziran z izdajo trimesečnih zakladnih menic v znesku 89.345.400 evrov in z zadolževanjem s kratkoročnim posojilom v znesku 55.000.000 evrov¹¹⁸.

¹¹⁸ Kratkoročno posojilo je bilo najeto pri sistemu EZRD na dan 31. 12. 2008 in v celoti vrnjeno 5. 1. 2009.

Tabela 12: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2007 in 2008

Konto/Postavka		Realizacija v letu 2007		Realizacija v letu 2008		Indeks
		v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
500	Domače zadolževanje	649.900.262	76,5	1.016.156.980	100,0	156
501	Zadolževanje v tujini	199.736.056	23,5	0,0	0,0	0
50	Zadolževanje (500+501)	849.636.317	100,0	1.016.156.980	100,0	120
550	Odplačila domačega dolga	882.040.386	95,6	1.209.066.560	96,6	137
551	Odplačila dolga v tujino	40.893.068	4,4	42.907.355	3,4	105
55	Odplačila dolga (550+551)	922.933.454	100,0	1.251.973.915	100,0	136
IX/2.	Neto odplačilo dolga (55-50)	73.297.137		235.816.935		322

Opomba: zaradi zaokroževanja podatkov se izračun realiziranega proračuna razlikuje za 1 evro pri postavki zadolževanje.

Viri: zaključni račun proračuna RS za leto 2007, izkaz računa financiranja od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008.

Zadolževanje v letu 2008 je bilo realizirano v znesku 1.016.156.980 evrov, kar znaša 92,82 odstotka sredstev, načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2008.

V skladu s 84. členom ZJF poteka zadolževanje za izvrševanje proračuna in upravljanje z državnim dolgom na podlagi letnega programa financiranja, ki ga pripravi Ministrstvo za finance in sprejme Vlada RS. Program financiranja državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2008 (v nadaljevanju: program financiranja) je bil sprejet 20. 12. 2007 in trikrat dopolnjen, 15. 5. 2008, 17. 7. 2008 in 27. 11. 2008. Program financiranja je poleg izdaje 11-letne obveznice RS 63 predvideval še izdajo petletne obveznice, ki pa jih Republika Slovenija do konca leta 2008 ni izdala.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance v posebnem delu zaključnega računa proračuna za leto 2008 pojasnjuje, da je bila izdaja druge, 5-letne obveznice pogojena predvsem z uspešnimi izvedbami odkupov obstoječega dolga. Za izvedbo izdaje druge obveznice bi bilo treba do konca aprila 2008 odkupiti 500 milijonov evrov obstoječih obveznic. Od skupno predvidenih šestih avkcij odkupov obveznic so bile izvedene štiri avkcije, na katerih je bilo odkupljenih za samo 107.020.108 evrov obveznic, zato je Ministrstvo za finance s prvo dopolnitvijo programa financiranja 15. 5. 2008 sprejelo odločitev, da se odkupi obveznic ukinejo in se preostala potrebna zadolžitve za financiranje proračuna namesto z drugo obveznic izvede s kratkoročnim zadolževanjem. Sprememba strukture in obsega zadolževanja pa ni imela vpliva le na realizacijo zadolževanja, temveč tudi na realizacijo odhodkov za obresti in drugih stroškov zadolževanja.

Dolg države je konec leta 2008 znašal 7.181.620.085 evrov in predstavlja 19,3 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), konec leta 2007 pa je dolg znašal 7.395.466.572 evrov in predstavlja 21,5 odstotka BDP¹¹⁹.

2.2.3.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa financiranja

Republika Slovenija se v skladu z 81. členom ZJF lahko za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu zadolži doma in v tujini do višine primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb in odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu in do višine, potrebne za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih. Država se lahko po 81.a členu ZJF za omejitev učinkov svetovne finančne krize in ohranitev stabilnosti še dodatno zadolži. Po določilu 90. člena ZJF se pri likvidnostnem zadolževanju v računu financiranja na koncu leta izkaže le razlika med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja v tekočem letu, razlika pa se šteje v obseg zadolževanja države.

V skladu s 84. členom ZJF se zadolževanje za financiranje izvrševanja državnega proračuna in za upravljanje z državnim dolgom v posameznem proračunskem letu izvaja na podlagi programa financiranja, ki ga sprejme Vlada RS. Program financiranja¹²⁰ določa, da se država v letu 2008 lahko zadolži v znesku 2.801.090.957 evrov. Obseg zadolžitve iz programa financiranja je usklajen z določili ZJF.

Država se je za potrebe financiranja proračuna v letu 2008 zadolžila v skupnem znesku 1.164.014.383 evrov, kar ne presega obsega zadolžitve, določenega s programom financiranja. Celotno zadolževanje države v letu 2008 je prikazano v tabeli 13.

¹¹⁹ BDP v tekočih cenah v letu 2008 je znašal 37.125 milijonov evrov, v letu 2007 pa 34.470 milijonov evrov.
Vir: Bilten javnih financ, marec 2009.

¹²⁰ Tretja dopolnitev programa financiranja, sprejeta s sklepom Vlade RS št. 41003-4/2008/2 z dne 27. 11. 2008.

Tabela 13: Prikaz zadolževanja države v letu 2008

v evrih	
Zakonska osnova	Znesek
A. Dolgoročno zadolževanje	1.019.668.983
81. in 84. člen ZJF (del obveznic RS 63)	871.811.580
Upravljanje z državnim dolgom ¹²¹ (del obveznic RS 63)	128.188.420
Odškodnine:	
• vročitev obveznic RS 21 upravičencem zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja ¹²² ;	4.579.784
• vročitev obveznic RS 39 žrtvam vojnega in poveljnega nasilja ¹²³ .	15.089.199
B. Kratkoročno zadolževanje	144.345.400
Kratkoročni krediti	55.000.000
Trimesečne zakladne menice (TZM)	89.345.400
Skupaj zadolževanje (A+B)	1.164.014.383

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.3.1.a Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹²⁴ (v nadaljevanju: ZIOOZP) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹²⁵ izdala obveznico RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev. Leta 2002 je Republika Slovenija na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja¹²⁶ (v nadaljevanju: ZSPOZ) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja ter izvrševanje odločb o določitvi odškodnine¹²⁷ izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev. V letu 2007 sta bili obveznici redenominirani v evre. Namenjeni sta za poravnavo obveznosti Republike Slovenije iz ZIOOZP in ZSPOZ. Klirinško depotna družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) ju je z odločbo vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun SOD. SOD v skladu z določili ZIOOZP in ZSPOZ vroča obveznice upravičencem na podlagi odločb in jim izplačuje zapadle obroke glavnice ter obresti.

¹²¹ 82., 84. in 90. člen ZJF.

¹²² Zakon o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja, Uradni list RS, št. 49/99.

¹²³ Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja, Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/02.

¹²⁴ Uradni list RS, št. 49/99.

¹²⁵ Uradni list RS, št. 84/99.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/02.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02.

V letu 2008 je bilo upravičencem vročenih 109.748 lotov obveznic RS 21 (z nominalno vrednostjo 4.579.784 evrov) in 3.618.513 lotov obveznic RS 39 (z nominalno vrednostjo 15.089.199 evrov), kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 19.668.983 evrov.

V letu 2008 so bile upravičencem izplačane glavnice obeh obveznic v znesku 41.442.186 evrov. Poslovni dogodek se je v poslovnih knjigah proračuna evidentiral kot zmanjšanje dolgoročnih finančnih obveznosti za celoten znesek izplačil glavnice, hkrati so se v enakem znesku pripoznali tudi prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter izdatki v računu financiranja¹²⁸.

Obveznica RS 39 je v letu 2008 dospela v plačilo, vendar v znesku 1.101.998 evrov še ni bila izplačana upravičencem.

Sredstva za poplačilo odškodnin po ZSPOZ se v skladu z določbami tega zakona zagotavljajo tudi iz proračuna. D.S.U. vplača v proračun kupnino od prodaje družbenega premoženja, ki se uporabi za namene iz 33. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij¹²⁹ (v nadaljevanju: ZLPP). V skladu s 7. členom ZUKLPP in 33. členom ZLPP se del teh sredstev porabi za namene, ki jih določa ZSPOZ. V letu 2008 je bilo za ta namen izplačanih 653.885 evrov, kar je bilo evidentirano med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb.

2.2.3.1.b Zakon o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007¹³⁰ (v nadaljevanju: ZZSR) je določal poleg zagotavljanja tudi evidentiranje sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov (v nadaljevanju: TRP) v letih od 1994 do 2007. Zaradi posebnosti, ki jo je omogočal 4. člen ZZSR, sta se poraba in zadolžitev za TRP vse do konca leta 2007 knjižili v breme proračuna po času plačila anuitet in pripadajočih obresti, ne glede na čas in količino prevzete oborožitve in opreme, za katero so bila najeta posojila. Na podlagi tega določila se je v vseh preteklih letih do vključno 2007 priliv od črpanja kreditov za financiranje TRP izkazoval kot prejemek v računu financiranja, ko je bilo izvršeno odplačilo dolga. To pomeni, da se je prejemek v računu financiranja priznal istočasno in v enakem znesku kot izdatek, v enakem znesku pa so bili izkazani tudi odhodki za nakup opreme v bilanci prihodkov in odhodkov. Zaradi te posebnosti izkazovanje zadolževanja v računu financiranja v posameznem letu ni imelo neposredne povezave z dejanskim zadolževanjem za TRP v istem letu, prav tako izkazana poraba sredstev za nakup opreme v bilanci prihodkov in odhodkov ni odražala dejanskih odhodkov za te namene.

V letih od 1994 do 2007 je bilo skupaj najetih 717.964.163 evrov kreditov za TRP¹³¹. Vsa sredstva, pridobljena z najetjem kreditov za nakup opreme po ZZSR, so bila porabljena do konca leta 2007. Po

¹²⁸ 6. člen ZIPRS0809.

¹²⁹ Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 1/96.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 13/94, 42/00, 97/01.

¹³¹ Podatki Ministrstva za finance, sektor za upravljanje z dolgom državnega proračuna.

stanju na dan 1. 1. 2008 je bilo 249.238.792 evrov nezapadlih kreditov za TRP¹³², od tega je bilo v letu 2008 odplačanih 65.514.939 evrov glavnice kreditov¹³³.

Prevzemanje obveznosti za TRP Slovenske vojske v letih 2008 do 2015 ureja Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015¹³⁴ (v nadaljevanju: ZITRPSV). ZITRPSV je spremenil način evidentiranja odplačil nezapadlih kreditov za TRP, najetih po ZZSR. V 9. členu ZITRPSV je namreč določeno, da se do dokončne poravnave obveznosti iz posojil, najetih za realizacijo TRP obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007, evidentirajo le odplačila glavnice in obresti teh posojil, in sicer tako, da se izkazujejo v letnih proračunih na posebnih postavkah in ločenih štirimestnih kontih pri Ministrstvu za finance. Iz navedenih dejstev je mogoče ugotoviti, da porabljena sredstva kreditov TRP, ki so bili najeti po ZZSR in še niso bili odplačani do konca leta 2007 v skupnem znesku 249.238.792 evrov, ne bodo izkazana na enak način kot v preteklih letih, saj v prihodnjih zaključnih računih proračuna države ne bodo izkazana med tekočimi odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov in kot zadolževanje v računu financiranja. V zaključnem računu za leto 2008 tako ni bilo izkazano zadolževanje za TRP in tekoči odhodki v znesku 65.514.939 evrov.

Urejanje računovodskega evidentiranja v specialnih predpisih in na drugačen način, kot izhaja iz temeljnih načel ZJF in ZR, ni ustrezno, ker ne omogoča poročanja, ki temelji na poštenih in resničnih predstaviti prihodkov in odhodkov oziroma prejemkov in izdatkov, na kar je računsko sodišče opozorilo že večkrat, nazadnje pri prevzemu dolga od Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa za leto 2007.

ZITRPSV, ki je spremenil način evidentiranja zadolžitev in porabe sredstev za TRP, tudi ne zagotavlja upoštevanja računovodskega načela dosledne stanovitnosti¹³⁵, ki določa, da mora biti način računovodskega obravnavanja gospodarskih kategorij jasno določen in se ne more spreminjati glede na trenutne koristi poslovne celote. Če so načini računovodskega obravnavanja gospodarskih kategorij v različnih obdobjih različni, je treba prikazati razloge in posledice takšnih sprememb. Ker Ministrstvo za finance v zaključnem računu tega ni storilo, je ravnalo v nasprotju z 2. členom ZR. Sprememba računovodskega evidentiranja predstavlja tudi odmik od četrte kakovostne značilnosti računovodskih izkazov, ki jo opredeljujejo SRS, to je primerljivosti, ki omogoča, da je zaradi metodične enotnosti mogoče primerjati postavke v računovodskih izkazih istega podjetja za različna leta ali postavke v računovodskih izkazih različnih podjetij.

ZITRPSV v 9. členu določa, da Vlada RS hkrati z zaključnim računom za leto 2007 posreduje Državnemu zboru v sprejem tudi zaključno poročilo o izvrševanju ZZSR. Predpis določa, da mora biti v zaključnem poročilu posebej izkazana razlika med višino porabljenih sredstev in višino knjiženih sredstev v breme letnih proračunov za realizacijo TRP v letih od 1994 do 2007. Vlada RS je v Državni zbor poslala

¹³² V analitični evidenci Ministrstva za finance je bilo začetno stanje kreditov za TRP v letu 2008 izkazano v znesku 249.238.791 evrov, kar predstavlja tudi znesek še neodplačanih kreditov za TRP, ki so bili v stanju 31. 12. 2007.

¹³³ Odplačila glavnice kreditov v znesku 65.514.939 evrov so bila evidentirana samo kot izdatek v računu financiranja.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 114/06.

¹³⁵ Kodeks računovodskih načel, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana 1998.

poročilo, ki ne vsebuje podatkov, ki jih določa predpis, saj v poročilu ni prikazano, koliko sredstev za nabavo opreme po TRP ni bilo izkazanih v odhodkih proračunov v obdobju od leta 1994 do leta 2007. V okviru obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna so, kot obrazložitev realizacije TRP v letu 2007, posebej izkazana zagotovljena in realizirana sredstva za TRP v proračunu za leto 2007 in zadolževanje ter poraba sredstev za TRP v letu 2007, kar pa ni v skladu z 9. členom ZITRPSV.

Iz dnevnega reda sej Državnega zbora in zapisnikov ni razvidno, da bi, hkrati z obravnavo zaključnega računa za leto 2007 ali na kateri koli drugi seji, Državni zbor v letu 2008 obravnaval poročilo o izvajanju TRP v obdobju od 1994 do 2007. Poročilo je sicer pravočasno pripravilo Ministrstvo za obrambo, s sklepom ga je potrdila Vlada RS in poslala v Državni zbor.

2.2.3.2 Upravljanje z dolgom državnega proračuna

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

V letu 2008 je Ministrstvo za finance izdalo obveznico RS 63, s katero je financiralo odkupe lastnih obveznic, in sicer RS 18, RS 26, RS 38, RS 44, RS 48, RS 50, RS 53, RS 54 in RS 57¹³⁶ v znesku 115.583.367 evrov, ter predčasno odplačilo treh kreditov v znesku 21.163.200 evrov in obveznice RS 4 v znesku 5.113 evrov.

Ministrstvo za finance je v programu financiranja na podlagi 82. člena ZJF določilo dva pogoja za izvedbo vračila državnega dolga pred njegovo dospelostjo in odkup lastnih vrednostnih papirjev: da se stroški državnega dolga ne povečajo (izračunani po metodi sedanje vrednosti denarnih tokov) in da se izboljša kakovost zadolžitve.

Zaradi upravljanja z dolgom državnega proračuna se je sicer povečala kakovost zadolžitve (državni dolg se je konsolidiral, izboljšala pa se je tudi njegova struktura), vendar se je dolg povečal, saj je bila odkupna cena lastnih obveznic nad njihovo nominalno vrednostjo.

Ministrstvo za finance je v programu financiranja določilo kriterije za predčasno odplačilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo in odkup lastnih vrednostnih papirjev, ki naj bi zagotavljali, da se transakcija izvede le, če se s tem stroški državnega dolga ne povečajo. Kriteriji je bil nevtralni ali pozitivni finančni učinek transakcije predčasnih odplačil državnega dolga ali odkupov lastnih obveznic po metodi sedanje vrednosti denarnih tokov. Ministrstvo za finance je izračunalo neto sedanje vrednosti denarnih tokov lastnih obveznic, predvidenih za odkup (za vse avkcije) in obveznice RS 63. Diskontne faktorje je izračunalo iz primerljive krivulje donosnosti državnih vrednostnih papirjev (v nadaljevanju: primerljiva krivulja)¹³⁷ in upoštevalo denarne tokove iz kuponov in glavnice v skladu z amortizacijskim načrtom ter odkupno ceno. Neto sedanjo vrednost denarnih tokov posamezne obveznice je nato delilo s seštevkom

¹³⁶ Nominalna vrednost odkupljenih obveznic znaša 107.020.108 evrov.

¹³⁷ Ministrstvo za finance je upoštevalo krivuljo donosnosti Belgije.

diskontnih faktorjev in tako izračunalo enakovredno letno anuiteto (tako je izničilo vpliv različnih dospelij obveznic). Pogoj za izvedbo odkupa je bil, da je razlika med enakovredno letno anuiteto obveznice, predvidene za odkup, in enakovredno letno anuiteto obveznice RS 63 enaka ali večja od nič. Poleg tega je Ministrstvo za finance izračunalo tudi ceno, ki je še sprejemljiva za odkup lastne obveznice. Pri tem je za izračun diskontnih faktorjev uporabilo obrestno mero iz trga zamenjav na evroobmočju (v nadaljevanju: trg zamenjav)¹³⁸, ki jo je prilagodilo za boljše kreditno tveganje Republike Slovenije.

Ocenili smo ustreznost metode sedanje vrednosti denarnih tokov in ponovno izračunali vpliv upravljanja z dolgom države na stroške državnega dolga.

Ugotovili smo, da metoda sedanje vrednosti denarnih tokov ni ustrezna. Pri izračunu cene, ki je še sprejemljiva za odkup lastnih obveznic in enakovrednih letnih anuitet, je Ministrstvo za finance uporabilo dve različni obrestni meri (iz primerljive krivulje in trga zamenjav), zato lahko pride do razlik v izračunanih teoretičnih vrednosti obveznic (največja še sprejemljiva cena za odkup lastne obveznice). Treba je upoštevati zgolj eno obrestno mero. Obrestna mera s trga zamenjav je podvržena kreditnemu tveganju¹³⁹, ki se v času spreminja, zato so pribitki, potrebni za prilagoditev obrestnih mer Republiki Sloveniji, večji in bolj nestanovitni, kot pri obrestnih merah iz primerljive krivulje. Določanje pribitkov je izpostavljeno subjektivnim odločitvam, s katerimi lahko vplivamo na teoretično vrednost obveznice, predvidene za odkup. Primerljiva krivulja je zato bolj primerna.

Izračun enakovrednih letnih anuitet iz neto sedanje vrednosti obveznic ni potreben, dovolj je izračun teoretičnih vrednosti obveznic.

Metoda sedanje vrednosti denarnih tokov ne upošteva razlike med prodajno in nominalno vrednostjo ter stroškov izdaje nove obveznice in stroškov odkupa lastnih obveznic. Pri izdaji RS 63 so nastali stroški provizij primarnih vpisnikov (1.500.000 evrov) in stroški pravnih svetovanj (84.625 evrov) v skupnem znesku 1.584.625 evrov. Treba je določiti metodo izračuna deleža teh stroškov, ki bo upoštevan pri izračunu teoretičnih vrednosti obveznic, predvidenih za odkup. Prodajna cena RS 63 je bila za 4.710.000 evrov nižja od nominalne vrednosti.

Izračunali smo vpliv upravljanja z dolgom države v letu 2008 na stroške državnega dolga. Izračun je prikazan v tabeli 14.

¹³⁹ Udeleženci trga zamenjav so banke, ki so podvržene večjemu kreditnemu tveganju.

Tabela 14: Izračun vpliva upravljanja z dolgom države v letu 2008 na stroške državnega dolga

Obveznica/ kredit	Znesek odkupa/ odplačila v evrih	Teoretična vrednost v odstotkih	Realizirana cena v odstotkih	Razlika v evrih $(5) = (2) * (((4) - (3)) / (4))$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Avkcija 1. februar				
RS 38	13.174.600	105,2166	110,6727	(649.500)
RS 54	43.524.390	106,9711	109,3339	(940.600)
RS 57	16.944.467	102,0499	105,1749	(503.461)
Avkcija 21. februar				
RS 44	4.719.538	111,1132	111,8451	(30.884)
RS 50	4.022.600	102,0412	102,7733	(28.655)
RS 54	5.370.234	108,2544	108,9538	(34.473)
Avkcija 20. marec				
RS 18	4.983.400	103,5872	104,5726	(46.959)
RS 44	3.209.580	111,0739	112,0032	(26.630)
RS 48	3.534.800	103,1407	104,125	(33.415)
RS 50	4.610.000	102,2028	103,1449	(42.107)
RS 53	2.853.700	105,0303	105,585	(14.992)
Avkcija 17. april				
RS 26	23.500	102,9977	103,6534	(149)
RS 53	49.300	102,0385	103,3249	(614)
Skupaj avkcije				(2.352.438)
RS 4				1.955
Kredit po identifikacijskih št.				
2000246	5.500.490			(4.660)
2000325	7.927.256			(48.586)
2000366	11.079.838			192.603
Skupaj krediti				139.357
Skupni učinek				(2.211.126)

Opomba: vsota zneskov se lahko razlikuje zaradi zaokroževanj.

Na podlagi opravljenih izračunov smo ugotovili, da so se zaradi upravljanja z dolgom države v letu 2008 stroški državnega dolga povečali za 2.211.126 evrov. V izračunu nismo upoštevali ustreznega dela stroškov izdaje RS 63 (1.584.625 evrov), saj Ministrstvo za finance ni določilo metode za izračun deleža teh stroškov, ki naj bi bil upoštevan pri izračunu teoretičnih vrednosti obveznic, predvidenih za odkup. RS 63 je bila izdana v nominalni vrednosti 1.000.000.000 evrov in je bila v znesku 136.751.680 evrov¹⁴⁰ porabljena za upravljanje z dolgom države.

Zaradi upravljanja z državnim dolgom se je povečala kakovost zadolžitve, vendar se je dolg države povečal, povečali pa so se tudi stroški državnega dolga (za 2.211.126 evrov). Tako vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo in odkup lastnih vrednostnih papirjev ni bilo izvedeno v skladu z 82. členom ZJF.

V skladu z določili četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto) znesku, vendar 90. člen kot izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja. V računu financiranja zato niso izkazani prejemki v skupnem znesku 128.188.421 evrov¹⁴¹ in tudi ne izdatki v prav takem znesku.

2.2.3.3 Upravljanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa države

Sistem enotnega zakladniškega računa države vključuje EZRD ter sistem podračunov. EZRD je poseben transakcijski račun, odprt pri Banki Slovenije, ki ima vlogo skupnega transakcijskega računa vseh proračunskih uporabnikov, vključenih v sistem EZRD. Prek njega se evidentira denarni tok proračunskih uporabnikov, ki so vključeni v sistem EZRD. V sistem EZRD so vključeni vsi proračunski uporabniki državnega proračuna in Občina Štore z njenimi proračunskimi uporabniki. Za upravljanje likvidnosti sistema EZRD je pri UJP odprt zakladniški podračun države. V skladu z 68. členom ZJF s prostimi denarnimi sredstvi na podračunih, vključenih v sistem EZRD, upravlja Ministrstvo za finance. Upravljanje likvidnosti sistema EZRD izvršuje organizacijska enota ministrstva Zakladnica enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: zakladnica), tako da sprejema vloge proračunskih uporabnikov, plasira prosta denarna sredstva sistema EZRD¹⁴² in najema likvidnostna posojila izven sistema EZRD.

Poslovne knjige upravljanja likvidnosti EZRD vključujejo celoten sistem EZRD in se imenujejo poslovne knjige EZRD. Poslovne knjige EZRD se vodijo po pravilih za neposredne proračunske uporabnike po ZJF in zajemajo postavke bilance stanja ter prihodkov in odhodkov z obveznimi prilogami, to sta račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. V poslovnih knjigah EZRD so na postavkah prejemkov in izdatkov izkazani:

- tokovi izkaza prihodkov in odhodkov (predvsem prejete in plačane obresti);
- tokovi izkaza računa finančnih terjatev in naložb, ki jih predstavljajo dana in vrnjena likvidnostna posojila subjektom, ki so vključeni v enotno upravljanje likvidnosti;

¹⁴⁰ Znesek predstavlja tržno vrednost odkupljenih obveznic in nominalno vrednost predčasno odplačanih obveznic ter kreditov.

¹⁴¹ Znesek predstavlja nominalno vrednost odkupljenih in predčasno odplačanih obveznic ter nominalno vrednost predčasnih odplačil kreditov.

¹⁴² Kot likvidnostna posojila proračunskim uporabnikom in bančne depozite.

- tokovi izkaza računa financiranja oziroma kratkoročno (likvidnostno) zadolževanje EZRD izven sistema EZRD ter vračila teh zadolžitev;
- v tokovih pa ni izkazano sprejemanje vlog na EZRD od subjektov, vključenih v sistem EZRD, in nalaganje prostih denarnih sredstev EZRD izven sistema EZRD v Banko Slovenije in poslovne banke (v skladu z 18. členom pravilnika o EKN) in tudi ne stanje denarnih sredstev na podračunih, vključenih v sistem EZRD.

Za upravljanje likvidnosti sistema EZRD se je zakladnica v letu 2008 likvidnostno zadolževala pri poslovnih bankah v skupnem znesku 1.064.700.000 evrov, a je do 31. 12. 2008 te kredite tudi vrnila.

Zakladnica je v letu 2008 dala likvidnostna posojila v skupnem znesku 489.373.814 evrov in prejela vračila posojil v znesku 874.389.814 evrov. Ob upoštevanju stanja terjatev na dan 1. 1. 2008 v znesku 440.934.996 evrov so terjatve iz likvidnostnih posojil na dan 31. 12. 2008 znašale 55.918.996 evrov. Najemanje in vračanje likvidnostnih posojil pri zakladniškem podračunu po prejemnikih je prikazano v tabeli 15.

Tabela 15: Prejemniki likvidnostnih posojil v sistemu EZRD in vračila posojil v letu 2008

v evrih				
Prejemnik	Dolg na dan 1. 1. 2008	Prejeta posojila v letu 2008	Vrnjena posojila v letu 2008	Dolg na dan 31. 12. 2008
Zavod RS za varstvo narave, Ljubljana	206.000	1.310.505	1.316.505	200.000
Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	-	2.500.000	2.500.000	-
Dom starejših občanov Novo mesto	-	1.534.500	1.534.500	-
Občina Štore	728.996	593.809	603.809	718.996
Socialno-varstveni zavod Dutovlje	-	487.000	487.000	-
Pedagoški inštitut, Ljubljana	-	1.293.000	1.293.000	-
Državni proračun	440.000.000	481.655.000	866.655.000	55.000.000
Skupaj	440.934.996	489.373.814	874.389.814	55.918.996

Vir: dokumentacija Ministrstva za finance.

2.2.3.3.a Občina Štore (v nadaljevanju: občina) je v letu 2005 pridobila soglasje Ministrstva za finance za zadolževanje v sistemu EZRD, saj je zaradi prezadolženosti želela refinancirati obstoječa kratkoročna posojila z ugodnejšimi. Ob tem se je tudi zavezala, da vsako leto zmanjša stanje dolga. V letu 2007 občina zaradi blokade podračuna na podlagi sklepa za izvršbo ni mogla vrniti zapadlega posojila v znesku 125.188 evrov. Ministrstvo za finance je še isto leto podalo predlog za izvršbo zapadlega posojila, sodišče pa je izdalo sklep o izvršbi, vendar na izvršbo še čaka. Refinanciranje zapadlih posojil je v letu 2008

potekalo brez denarnega toka, tako da je zakladnica na dan zapadlosti določenega posojila občini odobrila novo posojilo za poplačilo zapadlega. Občina je v letu 2008 zmanjšala dolg do zakladnice iz posojil za 10.000 evrov¹⁴³, vendar se je zaradi zamudnih obresti od zapadlega posojila celoten dolg do zakladnice povečal za 6.688 evrov in na dan 31. 12. 2008 znaša 752.395 evrov.

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

Od leta 2004 mora Republika Slovenija kot članica Evropske unije dvakrat letno poročati Evropskemu statističnemu uradu in Evropski komisiji o primanjkljaju in dolgu institucionalnega sektorja država¹⁴⁴. Podlage za pripravo poročila je Uredba Sveta 3605/93, dopolnjena z Uredbo Sveta 475/2000 in Uredbo Sveta 2103/2005 ter Uredbo Komisije 351/2002.

Pregledali smo Poročilo o primanjkljaju in dolgu države iz aprila 2009, kjer so poleg podatkov o realizaciji za obdobje od leta 2005 do 2007 vključeni tudi predhodni podatki o realizaciji primanjkljaja in dolga institucionalnega sektorja država za leto 2008, ter pojasnili razloge za razlike med izkazanim neto izposojanjem sektorja države ter izkazanim proračunskim presežkom proračuna v zaključnem računu.

Proračunski presežek, kot je izkazan v zaključnem računu, in predhodne podatke o neto posojanju/izposojanju posameznih ravni sektorja države ter celotnega institucionalnega sektorja države za leto 2008, kot so prikazani v EDP poročilu iz aprila 2009, prikazuje tabela 16.

¹⁴³ Dolg na dan 31. 12. 2008 znaša 718.996 evrov.

¹⁴⁴ Reporting of Government Deficit and Debt Levers – Poročilo o primanjkljaju in dolgu oziroma EDP poročilo.

Tabela 16: Presežek proračuna v primerjavi z neto izposojanjem institucionalnega sektorja države za leto 2008

v milijonih evrov	
Postavka	2008
Presežek proračuna po denarnem toku	65,02
<i>v odstotkih BDP¹⁴⁵</i>	<i>0,2</i>
Popravki za finančne transakcije (TRP)	0,0
Obračunski popravki pri prihodkih	(68,17)
Obračunski popravki pri odhodkih	(62,17)
Skupaj obračunski popravki	(130,34)
Neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države	(39,80)
Drugi popravki	(97,18)
Neto izposojanje (-) enot centralne ravni države po metodologiji ESA 95	(202,31)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,5)</i>
Neto izposojanje (-) enot lokalne ravni države po metodologiji ESA 95	(164,76)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,4)</i>
Neto posojanje (+) skladov socialnega zavarovanja po metodologiji ESA 95	15,63
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>0,0</i>
Neto izposojanje (-) sektorja države po metodologiji ESA 95	(351,44)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,9)</i>

Opomba: vsota zaneskov se lahko razlikuje zaradi zaokroževanja.

Vira: podatki Ministrstva za finance in EDP poročilo (april 2009).

V letu 2008 je proračun izkazoval presežek v znesku 65,02 milijona evrov, vse enote centralne ravni države pa po predhodnih podatkih za leto 2008 izkazujejo neto izposojanje v znesku 202,31 milijona evrov. Na izkazano neto izposojanje so vplivali predvsem obračunski popravki zaradi prevedbe izkazanih prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka na obračunske vrednosti v skupnem znesku 130,34 milijona evrov ter drugi popravki v znesku 97,18 milijona evrov. Med drugimi popravki se je 111,6 milijona evrov nanašalo na izplačana sredstva upravičencem po ZVVJTO. Tu je izkazan tudi pozitiven popravek v znesku 18,3 milijona evrov, ki predstavlja razliko med izločenimi in porabljenimi sredstvi proračunskih rezerv. Preostali drugi popravki skupaj znašajo 3,9 milijona evrov.

Poleg neto izposojanja enot centralne ravni države v znesku 202,31 milijona evrov so neto izposojanje

¹⁴⁵ BDP, ki je uporabljen pri izračunu v EDP poročilu za leto 2008, znaša 37.125,99 milijona evrov.

sektorja države povečevale enote lokalne ravni države v znesku 164,76 milijona evrov, skladi socialnega zavarovanja pa so zniževali neto izposojanje sektorja države, ker po predhodnih podatkih izkazujejo neto posojanje v znesku 15,63 milijona evrov. Skupaj po predhodni oceni neto izposojanje sektorja države za leto 2008 znaša 351,44 milijona evrov in predstavlja manj kot odstotek realiziranega BDP tega leta.

2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa proračuna

V nadaljevanju so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa proračuna.

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

Tabela 17: Realizirani proračun za leto 2008 pred revizijo in po njej

Izkaz/Postavka	Pred revizijo v evrih	Napake v evrih	Po reviziji v evrih	Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	8.535.070.002	7.556.630	8.542.626.632	2.2.1.2.d
4 Vsi odhodki	8.470.049.312	115.660.821	8.585.710.133	2.2.1.2.d
I. Presežek /primanjkljaj	65.020.690	(108.104.191)	(43.083.501)	
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	68.784.422	16.869.426	85.653.848	2.2.2.1.e
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	159.973.517	16.869.426	176.842.943	2.2.2.1.e
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(91.189.094)	0	(91.189.094)	
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	1.016.156.980	108.104.191	1.124.261.171	2.2.1.2.d
55 Odplačila dolga	1.251.973.915	-	1.251.973.915	
III. Neto zadolževanje	(235.816.935)	108.104.191	(127.712.744)	
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	9.620.011.404	132.530.247	9.752.541.651	
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	9.881.996.744	132.530.247	10.014.526.991	
VI. Sprememba stanja na računih	(261.985.340)	-	(261.985.340)	

3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2008 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2008.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa proračuna za leto 2008, katerega izvršitev je razvidna iz tabel 18 in 19.

Tabela 18: Odhodki vseh neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2008

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)	(7)=(4)/(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.155.854.151	1.181.613.958	1.173.068.753	13,8	101	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.917.430.416	1.915.325.353	1.757.257.856	20,7	92	92
Tekoči in investicijski transferi	5.366.962.908	5.409.466.969	5.111.807.529	60,4	95	94
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	375.310.057	427.915.174	427.915.174	5,1	114	100
Vsi odhodki	8.815.557.532	8.934.321.454	8.470.049.312	100,0	96	95

Vira: finančni načrt za leto 2008 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008.

Tabela 19: Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2008

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks (6)=(4)/(2)	Indeks (7)=(4)/(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)	(7)=(4)/(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	978.206.307	998.312.737	990.730.592	12,1	101	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.837.511.794	1.830.149.260	1.675.989.742	20,4	91	92
Tekoči in investicijski transferi	5.364.793.512	5.407.450.261	5.109.884.910	62,3	95	94
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	375.310.057	427.915.174	427.915.174	5,2	114	100
Vsi odhodki	8.555.821.670	8.663.827.432	8.204.520.418	100,0	96	95

Vira: finančni načrt za leto 2008 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008.

Odhodki revidiranih neposrednih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 8.204.520.418 evrov predstavljajo 96,86 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2008. Vzorčenje je izvedeno na 61,65 odstotka populacije, ostali del populacije pa smo pregledali v celoti oziroma smo ga pregledali v okviru drugih revizij računskega sodišča.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je temeljilo na ugotavljanju skladnosti izplačil z Zakonom o delovnih razmerjih¹⁴⁶ (v nadaljevanju: ZDR), Zakonom o javnih uslužbencih¹⁴⁷ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o delavcih v državnih organih¹⁴⁸ (v nadaljevanju: ZDDO), Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju¹⁴⁹ (v nadaljevanju: ZSPJS), Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti¹⁵⁰ (v nadaljevanju: ZRPJZ) in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakona o javnih naročilih¹⁵¹ (v nadaljevanju: ZJN-1), Zakona o javnem naročanju¹⁵² (v nadaljevanju: ZJN-2), ZIPRS0708, ZIPRS0809 ter drugih predpisov.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 95/07-UPB7, 17/08, 58/08, 80/08.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96.

¹⁵¹ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

¹⁵² Uradni list RS, št. 128/06, 16/08.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravilen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku. Pravilnost transferov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, ZIPRS0708, ZIPRS0809, pravilnikov o postopkih za izvrševanje proračuna ter področne zakonodaje.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorec. Vzorec smo določili po metodi vzorčenja po denarni enoti za vse vladne proračunske uporabnike skupaj. Za preizkušanje skladnosti posameznih vrst odhodkov in transferov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega proračunskega uporabnika, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni proračunski uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega proračunskega uporabnika. Poleg osnovnega števila enot v vzorcu smo na podlagi ugotovljenih tveganj izbrali še dodatni vzorec, ki je zajemal 10 odstotkov enot osnovnega vzorca.

3.3 Ugotovitve

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

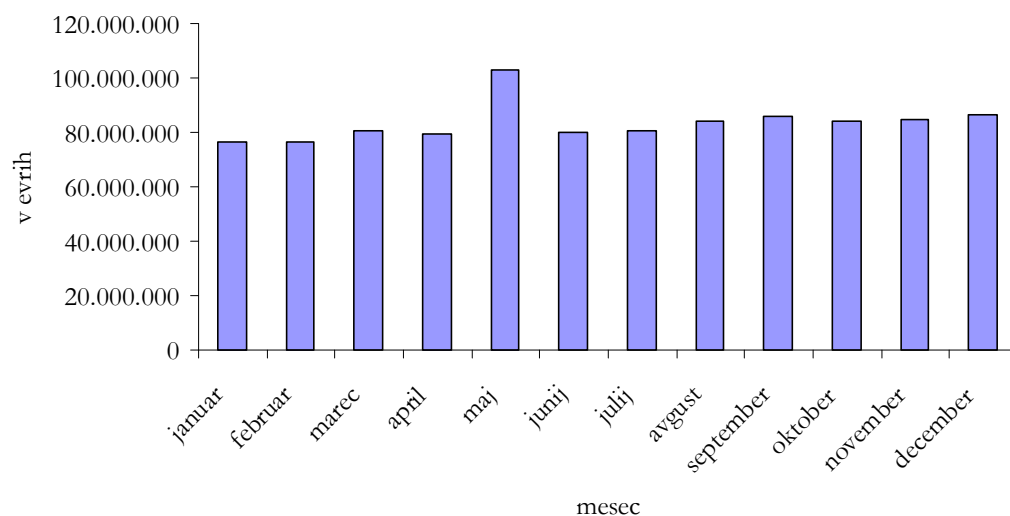
3.3.1 Plače in drugi odhodki zaposlenim

Obseg sredstev za plače v letu 2008

V letu 2008 so javni uslužbenci s 1. 8. 2008 prešli na nov plačni sistem. ZSPJS je uvedel nominalizem, kar pomeni, da so se ukinili količniki, mesečna osnovna plača pa se je določila z uvrstitvijo delovnega mesta, naziva ali funkcije v plačni razred na skupni plačni lestvici.

Namen ZSPJS je bil transparenten in obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ, zato smo v reviziji preverili, kako je uvedba novega plačnega sistema vplivala na maso sredstev za plače. Primerjali smo obseg sredstev, namenjenih za plače vladnih proračunskih uporabnikov po posameznih mesecih v letu 2008. Podatke smo črpali iz glavne knjige proračuna in so obsegali odhodke za plače, davke in prispevke. Skupaj je bilo v letu 2008 za plače porabljeno 1.001.582.261 evrov.

Slika 2: Obseg sredstev za plače vladnih proračunskih uporabnikov



Vir: glavna knjiga proračuna.

S slike 2 je razvidno izrazito povečanje sredstev za plače v maju, predvsem zaradi izplačila regresa za letni dopust. Primerjava je pokazala tudi večjo rast plač, ki so posledica povečanja izhodiščne plače za negospodarske dejavnosti. Prvo tako povečanje je bilo upoštevano pri izplačilu v marcu. V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju¹⁵³ se je izhodiščna plača povečala za 3,4 odstotke. Zakon je bil sicer sprejet v februarju, vendar so bili javni uslužbenci upravičeni do poračuna od 1. 1. 2008. Drugo povečanje plač je pri izplačilu v avgustu, saj se je s 1. 7. izhodiščna plača, v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju¹⁵⁴, povečala za dva odstotka. V avgustu je bil izveden tudi prehod na nov plačni sistem, kar se je odrazilo v manjšem povečanju obsega izplačanih plač v septembru, ki je bil torej prvi mesec, ko so bile plače obračunane in izplačane v skladu z ZSPJS. Zaradi poračuna odprave ene četrtnine nesorazmerij od 1. 5., kakor je določila Kolektivna pogodba za javni sektor¹⁵⁵, je v tem mesecu obseg izplačanih plač odstopal navzgor.

Primerjava obsega sredstev za plače prvih dveh mesecev in zadnjih dveh mesecev v letu 2008 kaže, da je skupni obseg izplačanih sredstev za plače v zadnjih dveh mesecih leta za nekaj več kot 12 odstotkov višji kakor v prvih dveh mesecih.¹⁵⁶ Za obrazložitev povečanja je treba upoštevati več dejavnikov¹⁵⁷, največji del

¹⁵³ Uradni list RS, št. 17/08.

¹⁵⁴ Uradni list RS, št. 58/08

¹⁵⁵ Uradni list RS, št. 57/08, 86/08, 112/08.

¹⁵⁶ V primerjavi ni upoštevano, da je bilo prvo povečanje izhodiščne plače določeno že za prvi januar. Upoštevana so samo v primerjalnem mesecu izplačana sredstva.

¹⁵⁷ Gibanje zaposlenih skozi leto, obdobja napredovanj, število zaposlenih, ki nadomestila plače prejemajo iz drugih virov ipd.

pa sta prispevali obe povečani izhodiščne plače. Glede na povečanje obsega sredstev za plače v septembru in naslednjih mesecih ocenjujemo, da je določen del k temu prispeval tudi prehod na nov plačni sistem. Povečanje obsega sredstev je bilo vsaj deloma posledica načina prehoda v nov plačni sistem. Ta je bil namreč takšen, da javni uslužbenci po začetku izplačil plač v skladu z ZSPJS niso imeli nižje plače, glede na takrat veljavne predpise. ZSPJS je namreč uvedel institut tako imenovane varovane plače, ki je javnemu uslužbencu omogočal, da je, če je bila njegova plača v skladu z ZSPJS nižja kakor pred tem, ohranil nominalno vrednost plače, ki bi jo prejemal v skladu s predpisi, ki so veljali do začetka izplačil v skladu z ZSPJS. Na drugi strani so javni uslužbenci, ki so bili zaradi odprave nesorazmerij uvrščeni v višji razred in je njihova plača v skladu z ZSPJS presegala plačo, ki so jo prejeli po predpisih, ki so veljali do tedaj, prejeli plačo izračunano v skladu z ZSPJS¹⁵⁸.

Sredstva izplačana iz povečanega obsega dela

3.3.1.a V letu 2008 so se sredstva iz povečanega obsega dela izplačevala na podlagi 96. člena ZJU za obdobje do konca julija in na podlagi 22.e člena ZSPJS od avgusta.

Na podlagi 96. člena ZJU je bila sprejeta Uredba o pogojih in višini dodatka za plačilo povečanega obsega dela¹⁵⁹, ki je v 2. členu določala, da je dodatek za povečan obseg dela javnim uslužbencem mogoče izplačati za:

- povečan obseg dela oziroma nadpovprečno obremenjenost pri opravljanju rednih nalog;
- delo pri posebnih projektih, ki so začasni in za katere obstajajo kriteriji oziroma merila za plačilo opravljenega dela;
- delo pri projektih tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in drugih projektov institucionalne gradnje, ki se financirajo iz sredstev Evropske unije ali drugih tujih sredstev;
- delo pri projektu predsedovanja Republike Slovenije Evropski uniji.

Na podlagi 22.e člena ZSPJS je bila sprejeta Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence¹⁶⁰, ki v 2. členu določa, da se javnemu uslužbencu lahko izplača del plače za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela v posameznem mesecu pod pogoji, ki jih določa zakon, če:

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

Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence v skladu z določbo drugega odstavka 1. člena določa pogoje, merila in obseg dela plače za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela tudi za javne uslužbence v pravosodnih organih, to je na sodiščih, državnem tožilstvu in državnem pravobranilstvu. Pristojni organ lahko z internim aktom podrobneje določi merila in postopek za določitev dela plače za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela.

¹⁵⁸ Javni uslužbenci osnovno plačo višjega razreda dosegajo postopoma, v skladu z določbami ZSPJS in KPJS.

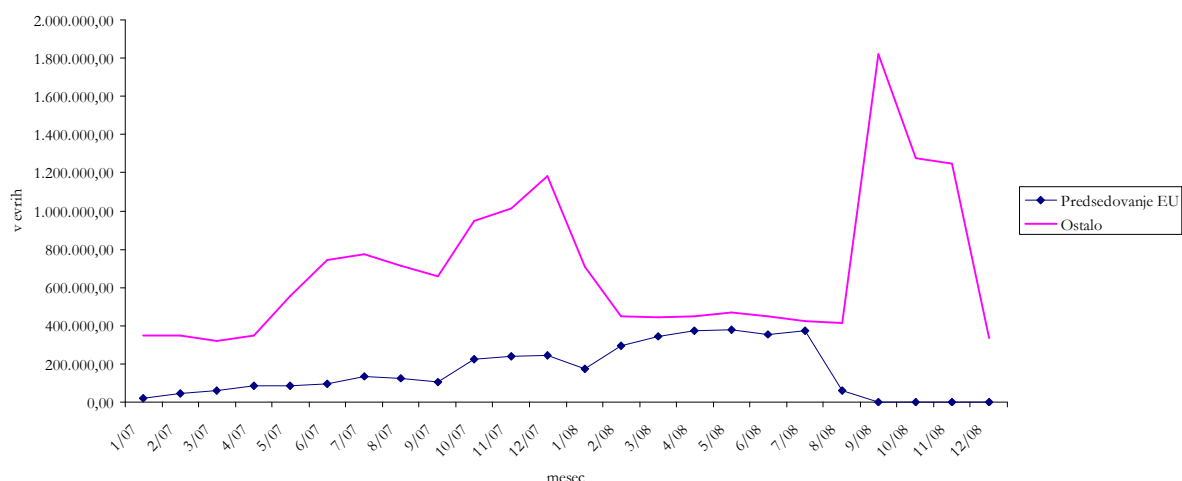
¹⁵⁹ Uradni list RS, št. 48/06, 23/07; ta uredba je začela veljati 12. 5. 2006.

¹⁶⁰ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08; ta uredba je začela veljati 31. 5. 2008, uporabljati pa se je začela z dnem prvega obračuna plač na podlagi ZSPJS.

Državni organi so na podlagi Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence oziroma Uredbe o pogojih in višini dodatka za plačilo povečanega obsega dela v letu 2008 javnim uslužbencem izplačali 11.374.018 evra zaradi povečanega obsega dela, kar je za 17,26 odstotka več kot v letu 2007.

Slika 3 prikazuje primerjavo izplačil sredstev iz povečanega obsega dela po mesecih za leti 2007 in 2008, ki so jih državni organi izplačali javnim uslužbencem na podlagi Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence oziroma Uredbe o pogojih in višini dodatka za plačilo povečanega obsega dela, ločeno za sredstva, ki so bila izplačana zaradi povečanega obsega dela iz predsedovanja Slovenije Evropski uniji, in ostala sredstva, ki so bila izplačana javnim uslužbencem zaradi povečanega obsega dela.

Slika 3: Primerjava izplačanih sredstev javnim uslužbencem vladnih proračunskih uporabnikov iz povečanega obsega dela v letu 2008 in 2007



Vir: pregledi sredstev za povečan obseg dela v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2008.

Največ sredstev iz povečanega obsega dela je bilo izplačanih javnim uslužbencem na Ministrstvu za obrambo in predstavljajo 44,82 odstotka¹⁶¹ vseh sredstev izplačanih za povečan obseg dela, Ministrstvo za notranje zadeve z 12,49 odstotka in Ministrstvo za finance z 10,13 odstotka.

V obdobju od septembra do novembra 2008 so se sredstva, izplačana za povečan obseg dela, glede na avgust 2008 zelo povečala, v septembru 2008 so bila glede na avgust 2008 večja za 275 odstotkov, v oktobru 2008 za 271 odstotkov in v novembru 2008 za 165 odstotkov, kljub temu da je bil projekt predsedovanja Republike Slovenije Evropski uniji že zaključen. Obstaja tveganje, da so državni organi, zaradi prehoda javnih uslužbencev na nov plačni sistem s 1. 8. 2008 javnim uslužbencem dodatno zviševali

¹⁶¹ Vzrok za tolikšen obseg povečanega obsega dela na Ministrstvu za obrambo so določbe Zakona o službi v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 68/07), ki pripadnikom posameznih enot dopušča povišanje osnovne plače do 30 odstotkov zaradi povečanega obsega dela in obremenitev.

plače na podlagi Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke. Največje tveganje predstavlja izplačilo dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela na podlagi 1. točke prvega odstavka 2. člena navedene uredbe, na podlagi katere se javnemu uslužbencu lahko izplača delovna uspešnost iz povečanega obsega dela, če povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna, ker je nadzor nad opravljenim delom, ki se nanaša na povečan obseg dela, znotraj rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta težko izmeriti.

Ugotovitve, ki se nanašajo na več revidirancev

3.3.1.b V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bilo več javnim uslužbencem ob napredovanju na podlagi 120. člena ZJU hkrati določeno, da v skladu z 31.a členom Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi¹⁶² (v nadaljevanju: pravilnik o napredovanju) obdržijo število plačilnih razredov, ki so jih dosegli pred napredovanjem v naziv. Čeprav določba 31.a člena navedenega pravilnika vprašanja določitve plače ob napredovanju v naziv na istem delovnem mestu ne ureja (ureja določitev plače zaradi razporeditve na drugo delovno mesto v isti ali nižji tarifni skupini), je treba tudi upoštevati, da ob uvedbi novega sistema napredovanja v nazive ob uveljavitvi ZJU ni bil sprejet ali spremenjen ustrezen predpis, ki bi urejal to vprašanje z vidika določitve plače ob napredovanju. V skladu z določbo 52. člena ZSPJS se namreč do začetka uporabe tega zakona plače javnih uslužbencev in funkcionarjev še naprej izplačujejo po predpisih in kolektivnih pogodbah, veljavnih do uveljavitve tega zakona, ki pa določitve plače ob napredovanju v naziv na istem delovnem mestu ne urejajo, saj prej veljavni predpisi takšnega napredovanja niso omogočali¹⁶³. Takšne nepravilnosti smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javni uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve, Policije je napredoval iz naziva policist III. v naziv policist II; obdržal je dva razreda napredovanja;
- javna uslužbenka Ministrstva za finance, DURS je napredovala iz naziva višji kontrolor II. v naziv višji kontrolor I; obdržala je pet razredov napredovanja;
- javna uslužbenka Ministrstva za finance, DURS je napredovala iz naziva referent III. v naziv referent II; obdržala je štiri razrede napredovanja;
- javni uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve, Policije je napredoval iz naziva policijski inšpektor II. v naziv policijski inšpektor I; obdržal je dva razreda napredovanja;
- javni uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve, Policije je napredoval iz naziva policist III. v naziv policist II; javni uslužbenec je obdržal tri razrede napredovanj;
- javni uslužbenec Ministrstva za obrambo je napredoval iz naziva svetovalec II. v naziv svetovalec I; obdržal je en razred napredovanja;
- javna uslužbenka Ministrstva za obrambo, Uprave za zaščito in reševanje je napredovala iz naziva svetovalec II. v naziv svetovalec I; obdržala je štiri razrede napredovanja;
- javna uslužbenka Ministrstva za okolje in prostor, Geodetske uprave Republike Slovenije je napredovala iz naziva referent III. v naziv referent II; obdržala je pet razredov napredovanja;

¹⁶² Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01, 38/02.

¹⁶³ Nepravilnosti, ki se nanašajo na 31.a člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi, nismo vrednotili zaradi neenake obravnave javnih uslužbencev ob napredovanju v višji naziv v obdobju do začetka izplačil plač v skladu z ZSPJS.

- javna uslužbenka Ministrstva za notranje zadeve, Upravne enote Celje je napredovala iz naziva referent III. v naziv referent II; obdržala je dva razreda napredovanja;
- javna uslužbenka Ministrstva za finance, Carinske uprave RS je napredovala iz naziva carinik III. v carinik II; obdržala je pet doseženih napredovalnih razredov;
- javni uslužbenec Ministrstva za finance, Carinske uprave RS je napredoval iz naziva carinik II. v naziv carinik I; obdržal je pet doseženih napredovalnih razredov;
- javni uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve, Policije je napredoval iz naziva policist III. v naziv policist II; obdržal je tri razrede napredovanja;
- javni uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve, Policije je napredoval iz naziva policist III. v naziv policist II; obdržal je pet razredov napredovanja.

3.3.1.c V dveh primerih smo ugotovili, da javni uslužbenci niso izpolnjevali pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu, kar ni v skladu z 20. členom ZDR v povezavi s prvim odstavkom 5. člena ZJU, v katerih je določeno, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati pogoje za opravljanje dela, predpisane s kolektivno pogodbo ali določene s splošnim aktom delodajalca, oziroma pogoje, ki jih zahteva delodajalec. To smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Javni uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve, Policije ni izpolnjeval pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu policist. Akt o sistemizaciji za to delovno mesto določa srednjo policijsko šolo ali srednjo strokovno šolo skupaj s programom usposabljanja za policista ali pa srednjo tehnično šolo, ter izpit za izvajanje policijskih pooblastil. Javni uslužbenec ima končano srednjo ekonomsko šolo, ni pa opravil programa usposabljanja za policista oziroma izpita za izvajanje policijskih pooblastil.
- Javni uslužbenec Ministrstva za finance ni izpolnjeval pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu podsekretar. Akt o sistemizaciji za to delovno mesto določa univerzitetno, visoko strokovno s specializacijo ali magisterijem ali magistrsko izobrazbo – druga bolonjska stopnja, javni uslužbenec pa ima končano gimnazijo – V. stopnjo izobrazbe.

Ukrepi Ministrstva za notranje zadeve

Ministrstvo je z depešo z dne 3. 6. 2009 javnega uslužbenca prijavilo na priprave za izpit iz policijskih pooblastil.

3.3.1.d V enem primeru smo ugotovili, da je bil javni uslužbenki nepravilno določen nominalni znesek osnovne plače, ki je podlaga za prevedbo zaradi upoštevanja povišanja osnovne plače za 20 odstotkov na podlagi tretjega odstavka 73. člena ZJU, kar ni v skladu z 49.a členom ZSPJS, ki določa, da se nominalni znesek osnovne plače javnega uslužbenca in funkcionarja, ki je podlaga za prevedbo, določi tako, da se seštevek količnika, ki ga je javni uslužbenec oziroma funkcionar dosegel z napredovanjem na delovnem mestu ali v nazivu, in dodatkov iz 49.b člena tega zakona, pomnoži z vrednostjo osnove za obračun plač iz četrtega odstavka tega člena. Javni uslužbenki Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki ima sklenjeno delovno razmerje za določen čas, za čas trajanja projekta "Izvajanje kohezijske politike na podlagi finančne perspektive 2007–2013", na delovnem mestu višji svetovalec, je bil določen 40 plačni razred na podlagi tretjega odstavka 73. člena ZJU in 15. člena ZSPJS. Zaradi nepravilno določenega nominalnega zneska osnovne plače javne uslužbenke, ki je podlaga za prevedbo, je nesorazmerje med plačo javne uslužbenke, ki ji pripada po novih predpisih, in prevedeno plačo javne uslužbenke, manjše, zato se javni uslužbenki do dokončne odprave nesorazmerja izplačuje previsoka plača.

Ministrstvo za finance

3.3.1.e Ministrstvo za finance, DURS je javni uslužbenki na delovnem mestu višji davčni inšpektor-vodja skupine, neupravičeno izplačala položajni dodatek na podlagi tretjega odstavka 3. člena Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence¹⁶⁴, v višini 5 odstotkov osnovne plače. Iz akta delodajalca ni razvidno, da javna uslužbenka poleg svojega dela vodi, usklajuje in nadzira delo najmanj treh javnih uslužbencev ali drugih oseb, ki opravljajo delo po drugih pravnih podlagah, v aktu o sistemizaciji je v opisu del in nalog njenega delovnega mesta navedeno le vodenje skupine. Takšno ravnanje pomeni kršitev tretjega odstavka 3. člena Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence, ki določa, da javnim uslužbencem pripada položajni dodatek v višini petih odstotkov osnovne plače, če poleg svojega dela vodijo, usklajujejo in nadzirajo delo najmanj treh javnih uslužbencev ali drugih oseb, ki opravljajo delo po drugih pravnih podlagah, ter je iz akta delodajalca razvidno, da opravlja navedene naloge, vrednotenje teh nalog pa ni vključeno v osnovno plačo delovnega mesta ali naziva.

Pojasnilo DURS

Vodja skupine ne vodi notranje organizacijske enote, poleg svojega dela pa vodi, usklajuje in nadzira delo najmanj treh uslužbencev. Iz opisa delovnega mesta izhaja, da opravlja navedene naloge pod nalogo "vodenje skupine".

Ugotovili smo tudi, da višina položajnega dodatka ni bila določena v aneksu k pogodbi o zaposlitvi, ki v 8. členu določa, da javni uslužbenki pripadajo dodatki v skladu s pravno podlago iz 2. člena tega aneksa, kjer je navedena tudi Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence. V 9. točki drugega odstavka 53. člena ZJU je določeno, da pogodba o zaposlitvi vsebuje tudi določilo o dodatkih, ki javnemu uslužbencu pripadajo na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali kolektivne pogodbe. To določilo se po tretjem odstavku istega člena ne more sklicevati na predpise, kolektivne pogodbe oziroma splošne akte delodajalca.

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo je položajni dodatek določilo v aneksu k pogodbi o zaposlitvi.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.1.f Ministrstvo za notranje zadeve, Policija in javni uslužbenec sta sklenila pogodbo o zaposlitvi, ki določa vse bistvene elemente za prevedbo plače javnega uslužbenca v plačni razred v skladu z ZSPJS. Ob prevedbi je javni uslužbenec zasedal delovno mesto policijskega svetnika in je imel naziv višji policijski svetnik. Za ta naziv je sistemizacija določala osnovni količnik 6,8, javnemu uslužbencu pa je bil na podlagi 94. člena Zakona o policiji¹⁶⁵ določen količnik 8,5. Ugotovili smo, da nominalni znesek osnovne plače delovnega mesta oziroma naziva v pogodbi o zaposlitvi ni pravilno določen. Izhodišče za določitev zneska namreč ni predstavljal količnik 6,8, temveč količnik 6,0, ki predstavlja izhodiščni količnik za naziv policijski svetnik. Takšno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 49.a člena ZSPJS, ki določa, da se za določitev plačnega razreda javnega uslužbenca na podlagi tega zakona opravi prevedba nominalnih zneskov osnovnih plač, določenih za delovna mesta oziroma nazive in nominalnih zneskov osnovnih plač javnih uslužbencev po predpisih in kolektivnih pogodbah, ki se uporabljajo do izplačila plače po tem

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 57/08.

¹⁶⁵ Uradni list RS, št. 107/06-UPB6.

zakonu. Ker nominalni znesek osnovne plače ni bil pravilno določen, tudi prevedeni plačni razred delovnega mesta oziroma naziva ni bil določen pravilno, pravilna pa tudi ni bila uvrstitev javnega uslužbenca v plačni razred v skladu z 49.č členom ZSPJS. Podlago za uvrstitev uslužbenca v plačni razred v skladu z navedenim členom namreč predstavlja razlika med prevedenim plačnim razredom javnega uslužbenca in prevedenim plačnim razredom delovnega mesta oziroma naziva, ki pa je bil napačno določen. S pogodbo o zaposlitvi je bil javni uslužbenec uvrščen v 51. plačni razred, glede na določbe ZSPJS pa bi moral biti uvrščen v 49. plačni razred.

Ukrepi Ministrstva za notranje zadeve

Ministrstvo je izdalo sklep, s katerim je odpravilo nepravilnost.

3.3.1.g Ministrstvo za notranje zadeve, Policija in javni uslužbenec sta sklenila pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto policijski inšpektor-pilot I. Delo na tem delovnem mestu je uslužbenec opravljal v nazivu policijski inšpektor I. Stranki sta sklenili aneks k pogodbi o zaposlitvi, ki določa vse bistvene elemente za prevedbo plače javnega uslužbenca v plačni razred v skladu z ZSPJS. Sistemizacija za navedeno delovno mesto in naziv, ki sodi v tretji karierni razred, v skladu z drugim odstavkom 87. člena ZJU kot pogoj določa visoko strokovno izobrazbo oziroma izobrazbo prve stopnje po zakonu, ki ureja visoko šolstvo. Ugotavljamo, da ima javni uslužbenec le višjo stopnjo izobrazbe, kar pomeni, da bi mu moral biti plačni razred ob prevedbi določen ob upoštevanju 14. člena ZSPJS. Ta v prvem odstavku določa, da javnemu uslužbencu, ko opravlja delo na delovnem mestu z nižjo izobrazbo od zahtevane, pripada osnovna plača, ki je za dva plačna razreda nižja od osnovne plače delovnega mesta, na katerem opravlja delo. Javni uslužbenec je bil ob prevedbi uvrščen v 49. plačni razred, ob upoštevanju 14. člena ZSPJS pa bi moral biti uvrščen v 47. plačni razred.

Ukrepi Ministrstva za notranje zadeve

Ministrstvo je izdalo sklep, s katerim je odpravilo nepravilnost.

Ministrstvo za zunanje zadeve

3.3.1.h Ministrstvo za zunanje zadeve je objavilo javni natečaj¹⁶⁶ za delovno mesto diplomat 2. ranga v Sektorju za jugovzhodno Evropo, ki se opravlja v nazivih drugega kariernega razreda. Eden izmed pogojev za imenovanje v diplomatski naziv, ki so jih morali izpolnjevati kandidati, so bila tudi najmanj štiri leta delovnih izkušenj, ki se skrajšajo za tretjino, in ki so jih kandidati morali pridobiti na Ministrstvu za zunanje zadeve. Kot enakovredne tem izkušnjam se v skladu z določbo drugega odstavka 40. člena Zakona o zunanjih zadevah¹⁶⁷ (v nadaljevanju: ZZZ-1) štejejo tudi delovne izkušnje, pridobljene med delom na področju mednarodnih odnosov v drugih državnih organih in znanstveno raziskovalnih ter visokošolskih zavodih in mednarodnih organizacijah.

Ugotavljamo, da izbrana kandidatka ni izpolnjevala potrebnega pogoja delovnih izkušenj, pridobljenih na Ministrstvu za zunanje zadeve, oziroma njim enakovrednih izkušenj. To ni v skladu z 20. členom ZDR v povezavi s 5. členom ZJU, iz katerih izhaja, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca, določene oziroma zahtevane in objavljene pogoje za opravljanje dela. Po izboru na javnem natečaju je bila uslužbenka imenovana v

¹⁶⁶ Z dne 5. 9. 2008 – spletne strani Ministrstva za javno upravo.

¹⁶⁷ Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08.

diplomatski naziv I. sekretarka v nasprotju s 40. členom ZZZ-1, saj ni izpolnjevala pogoja potrebnih delovnih izkušenj.

3.3.1.i Ministrstvo za zunanje zadeve je javnemu uslužbencu prenizko obračunalo dodatek za delovno dobo za delo v tujini. Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini¹⁶⁸ v 18. členu določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za delo v tujini za vsako zaključeno leto delovne dobe. Za vsako zaključeno leto delovne dobe nad 25 let se dodatek za delovno dobo poveča za 0,10 odstotka. Javni uslužbenec je imel 31 let in šest mesecev delovne dobe na dan 30. 9. 2008, za kar mu v skladu z 18. členom Uredbe o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini pripada dodatek v višini 10,83 odstotka, dejansko pa mu je Ministrstvo za zunanje zadeve obračunalo dodatek v višini 10,23 odstotka¹⁶⁹.

3.3.1.j V dveh primerih smo ugotovili, da javna uslužbenca na Ministrstvu za zunanje zadeve nista pridobila potrebnih potrdil o opravljenem usposabljanju iz področja vsebin diplomatskega izpita, ki sta se zahtevali za opravljanje dela na delovnem mestu. Sistemizacija je za delovna mesta sicer kot pogoj določala opravljen diplomatski izpit, vendar je na podlagi izjem, tretjega odstavka 1. in 2. člena Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o diplomatskem izpitu¹⁷⁰ za navedena javna uslužbenca zadostovala pridobitev potrdila o opravljenem usposabljanju iz področja vsebin diplomatskega izpita. Javna uslužbenca potrdil nista pridobila. Takšne nepravilnosti smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javni uslužbenec je bil z Ministrstva za finance začasno, za čas predsedovanja Republike Slovenije Evropski uniji, premeščen na Ministrstvo za zunanje zadeve na diplomatsko delovno mesto asistent za proračun v Stalnem predstavništvu Republike Slovenije pri Evropski uniji v Bruslju;
- javna uslužbenka je bila z Ministrstva za zdravje začasno premeščena na Ministrstvo za zunanje zadeve na delovno mesto diplomat 2. ranga v Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri Evropski uniji v Bruslju.

Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve

Potrdili o opravljenem usposabljanju sta bili izdani naknadno, 4. 5. 2009.

Ministrstvo za obrambo

3.3.1.k V več primerih ugotavljamo, da javni uslužbenci niso izpolnjevali vseh pogojev za zasedbo in opravljanje nalog na delovnem mestu, ki jih določa sistemizacija. Takšno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR v povezavi s 5. členom ZJU, iz katerih izhaja, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma zahtevane pogoje za opravljanje dela, in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR objavljene pogoje za opravljanje dela.

¹⁶⁸ Uradni list RS, št. 69/08.

¹⁶⁹ Ob izplačilu plače Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini v delu, ki se nanaša na višino dodatka za delovno dobo, ni bila usklajena s Kolektivno pogodbo za javni sektor.

¹⁷⁰ Uradni list RS, št. 75/05.

Navedene nepravilnosti smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Javni uslužbenec Ministrstva za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je bil razporejen na delovno mesto manipulanta voznik. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu med drugim določa tudi vozniški izpit C kategorije. Ugotavljamo, da javni uslužbenec navedenega izpita nima.
- Javni uslužbenec Ministrstva za obrambo, Generalštab Slovenske vojske je bil razporejen na delovno mesto načelnika avtošole učitelj vožnje. Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu med drugim določa tudi licenco učitelja vožnje A, B, C, in E kategorije. Ugotavljamo, da ima javni uslužbenec le licenco za B kategorijo, preostalih licenc pa ni pridobil.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.1.l Ministrstvo za pravosodje je objavilo javni natečaj za delovno mesto vodje službe v Službi za informatiko, ki se opravlja v nazivih podsekretar in sekretar. Kot zahtevan pogoj je med drugim navedena najmanj univerzitetna izobrazba ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo ali magisterijem organizacijske, računalniške, elektrotehnične ali druge ustrezne smeri. Ugotavljamo, da razpisani pogoj ni v skladu s sprejeto sistemizacijo, ki za delovno mesto določa najmanj univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali magisterijem organizacijske, računalniške, elektrotehnične ali druge ustrezne tehnične smeri. Takšna širitev pogoja zahtevane smeri izobrazbe vpliva na izbor kandidata, ki sicer izpolnjuje pogoje, navedene v javnem natečaju, a ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu. Takšno ravnanje ni v skladu z 59. členom v povezavi z 21. členom ZJU; po 59. členu ZJU objava javnega natečaja vsebuje podatke o pogojih za zasedbo delovnega mesta, ti pa so v skladu z 21. členom opredeljeni v sistemizaciji. Širitev pogoja smeri ustrezne izobrazbe ni vplivala na izbor neustreznega kandidata.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.1.m Javni uslužbenec na Ministrstvu za gospodarstvo, zaposlen kot vodja sektorja, je bil na podlagi več sklepov ministra pooblaščen za izvajanje dolžnosti glavnega inšpektorja, ki je predstojnik organa v sestavi – Inšpektorata Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo (v nadaljevanju: inšpektorat). Javni uslužbenec je te dolžnosti opravljal vse od 25. 7. 2005 v polnem obsegu.

Delovno mesto glavnega inšpektorja inšpektorata je položajno delovno mesto, ki se v skladu z drugim odstavkom 82. člena ZJU pridobi z odločbo o imenovanju, ki jo izda Vlada RS na predlog pristojnega ministra. Uradnika se izbere na podlagi javnega natečaja, ki mora biti zaključen vsaj tri mesece pred potekom obdobja imenovanja. Deveti odstavek 83. člena ZJU določa, da v obdobju od pričetka natečajnega postopka do imenovanja novega uradnika na položaj iz drugega odstavka 82. člena tega zakona lahko brez javnega natečaja največ šest mesecev naloge na tem položaju opravlja vršilec dolžnosti. Za vršilca dolžnosti je brez javnega natečaja lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje predpisane pogoje. Pri ponovitvi postopka javnega natečaja prične rok iz tega odstavka ponovno teči. Po dveh ponovitvah javnega natečaja se rok lahko podaljša le, če se na javnem natečaju ne izkažeta kot primerna vsaj dva kandidata.

Ugotovili smo, da javni natečaj vse od izdaje prvega pooblastila ni bil izveden, kar ni v skladu z določbo četrtega odstavka 82. člena ZJU, prav tako na položaj ni bil imenovan vršilec dolžnosti. Imenovanje na položaj glavnega inšpektorja je v pristojnosti vlade, javni natečaj pa v skladu s četrtem odstavkom 60. člena

ZJU opravi posebna komisija, ki jo imenuje uradniški svet. S tem, ko so bila javnemu uslužbencu izdana pooblastila za opravljanje nalog glavnega inšpektorja, ki te naloge opravlja vse od julija 2005, se je ministrstvo izognilo izvedbi javnega natečaja, kar je v nasprotju s četrtem odstavkom 82. člena ZJU, ki določa, da se uradniki za položaje iz drugega odstavka tega člena (tudi direktorja organa v sestavi) izbirajo na javnem natečaju.

Ukrepi Ministrstva za gospodarstvo

Vlada RS je po izboru na javnem natečaju imenovala glavnega inšpektorja.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.1.n Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija) v več primerih v objavi javnega natečaja ni navedla pogoja znanja višje ravni angleškega jezika, čeprav sistemizacija za ta delovna mesta določa takšen pogoj. To ni v skladu z 59. členom v povezavi z 21. členom ZJU, po katerem objava javnega natečaja vsebuje podatke o pogojih za zasedbo delovnega mesta, opredeljenih v sistemizaciji.

Takšne nepravilnosti smo ugotovili v naslednjih primerih:

- javni natečaj za delovno mesto podsekretarja v Sektorju za razvoj podeželja z dne 11. 4. 2008,
- javni natečaj za delovno mesto podsekretarja v Službi za kontrolo z dne 11. 4. 2008,
- javni natečaj za delovno mesto podsekretarja z dne 11. 4. 2008,
- javni natečaj za delovno mesto podsekretarja v Službi za notranjo revizijo z dne 17. 6. 2008.

3.3.1.o Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija v več primerih pred dokončnim izborom kandidata na javnem natečaju s pridobitvijo podatkov iz uradnih evidenc ni preverila resničnosti njegovih izjav in navedb o izpolnjevanju pogojev, kakor določa četrty odstavek 23. člena Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih¹⁷¹. Teh izjav Agencija ni preverila.

Pred izborom kandidata za delovno mesto višjega svetovalca v Sektorju za razvoj podeželja, za delovno mesto podsekretar v Službi za notranjo revizijo in za delovno mesto podsekretar, ni preverila, da kandidat ni bil pravnomočno obsojen zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in ni bil obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev, ter da zoper kandidata ni bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Ukrepi Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja

Pridobljena so bila potrdila, s katerimi se izkazujejo izjave kandidator.

3.3.1.p Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je javni uslužbenki določilo nominalni znesek osnovne plače delovnega mesta oziroma naziva in prevedeni plačni razred delovnega mesta na podlagi naziva inšpektor III in ne na podlagi naziva inšpektor II, v katerega je bila zaposlena z odločbo o napredovanju v višji naziv imenovana na podlagi 120. člena ZJU. To ni v skladu z 49.a členom ZSPJS, ki določa, da se

¹⁷¹ Uradni list RS, št. 139/06.

nominalni znesek osnovne plače delovnega mesta oziroma naziva, ki je podlaga za prevedbo, določi tako, da se seštevek količnika delovnega mesta in dodatkov iz 49.b člena tega zakona, pomnoži z vrednostjo osnove za obračun plač iz četrtega odstavka tega člena. To tudi ni v skladu z 49.c členom ZSPJS, ki določa, da se nominalni znesek vrednosti delovnega mesta oziroma naziva, izračunan v skladu z 49.a in 49.b členom tega zakona, prevede v plačni razred po tem zakonu z uvrstitvijo v po vrednosti najbližji plačni razred iz priloge 1 tega zakona.

Ukrep Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano

Javni uslužbenki je bil 23. 3. 2009 vročen aneks št. 3, v katerem je popravljen prevedeni plačni razred delovnega mesta.

Ministrstvo za promet

3.3.1.q Ministrstvo za promet in javni uslužbenec sta sklenila aneks št. 1 k pogodbi o zaposlitvi, katerega namen je bil določiti bistvene elemente ob prevedbi plače in določitev plače v skladu z določbami ZSPJS. Ugotovili smo, da v aneksu k pogodbi ni navedenih nekaterih bistvenih podatkov, na podlagi katerih se je javni uslužbenec uvrstil v plačni razred in na podlagi katerih se izračuna delež za odpravo plačnih nesorazmerij, nekateri podatki pa so napačni. Tako v pogodbi ni naveden nominalni znesek osnovne plače delovnega mesta oziroma naziva in prevedeni plačni razred delovnega mesta oziroma naziva. To ni v skladu z 48.a členom ZSPJS, ki določa, da se navedeni podatki določijo v aneksu k pogodbi. Ugotovili smo tudi, da prevedeni plačni razred javnega uslužbenca ni pravilno določen, saj bi glede na nominalni znesek osnovne plače javnega uslužbenca, ki znaša 2.320 evrov, moral znašati 42 in ne 45, kakor je določeno v pogodbi. To ni v skladu z drugim odstavkom 49.c člena ZSPJS, ki določa, da se nominalni znesek osnovne plače javnega uslužbenca prevede v osnovno plačo po ZSPJS z uvrstitvijo v po vrednosti najbližji plačni razred iz priloge 1, vendar ne nižje kot v plačni razred, ki je za toliko razredov višji od plačnega razreda delovnega mesta javnega uslužbenca, kot jih je dosegel z napredovanjem do dneva prevedbe.

Ukrep Ministrstva za promet

Javnemu uslužbencu je bil 7. 4. 2009 izdan aneks k pogodbi o zaposlitvi, s katerim so bili pravilno določeni elementi ob prevedbi in določitvi plače.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.1.r Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: Agencija za okolje) je objavila javni natečaj¹⁷² za delovno mesto višjega svetovalca v Uradu za varstvo okolja in narave, Sektorju za kakovost zraka. Iz opisa nalog na delovnem mestu v sistemizaciji izhaja, da mora javni uslužbenec, ki zaseda delovno mesto, med drugim voditi tudi najzahtevnejše upravne postopke. V skladu z 31. členom Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁷³ upravni postopek lahko vodi in v njem odloča samo oseba, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka. V skladu s četrtrim odstavkom 53. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih¹⁷⁴ sistemizacija kot pogoj za opravljanje nalog na tem delovnem mestu določa tudi opravljen izpit iz upravnega postopka.

¹⁷² Dne 15. 7. 2008 – spletne strani Ministrstva za javno upravo.

¹⁷³ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08.

¹⁷⁴ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08.

V javnem natečaju je bilo kljub temu, da področni predpisi ne dopuščajo spregleda strokovnega izpita iz upravnega postopka, določeno, da morajo kandidati, ki nimajo opravljenega strokovnega izpita iz upravnega postopka, tega opraviti najkasneje v roku šestih mesecev od sklenitve delovnega razmerja. Podlaga za takšno določitev izhaja iz Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Agencije za okolje, h kateremu je dala soglasje tudi Komisija Vlade Republike Slovenije za kadrovske in administrativne zadeve, ki spregled strokovnega izpita iz upravnega postopka v 84. členu dopušča. Takšno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 2. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, ki določa, da mora biti sistemizacija v skladu z zakonom, s to uredbo in z drugimi predpisi.

Sistemizacija kot pogoj za zasedbo delovnega mesta določa tudi najmanj visoko strokovno izobrazbo tehnične, naravoslovne ali druge ustrezne smeri. Takšen pogoj je bil naveden tudi v javnem natečaju, hkrati pa je bilo določeno, da imajo prednost pri izbiri kandidati z naravoslovno smerjo izobrazbe in poznavanjem problematike varstva okolja. Iz zapisnika št. 1 je mogoče ugotoviti, da se je natečajna komisija odločila, da izbirni postopek poteka v več fazah in da se v drugo fazo uvrstijo kandidati z diplomami varstvoslovja ali kemijske, biokemijske, tekstilne oziroma kmetijske smeri. Ugotavljamo, da navedeno merilo za uvrstitev v drugo fazo postopka ni bilo upoštevano pri vseh kandidatih enakopravno, saj ena kandidatka ni bila uvrščena v drugo fazo postopka, čeprav je imela pravo smer izobrazbe glede na določeno merilo. Kandidatka je imela namreč kmetijsko smer izobrazbe. Iz poročila natečajne komisije in ocenjevalnega lista izhaja, da je bila druga kandidatka s kmetijsko smerjo izobrazbe, ki se je prijavila na javni natečaj in je izpolnjevala ostale potrebne pogoje, uvrščena v drugo fazo izbirnega postopka. Neuvrstitev kandidatke v drugo fazo izbirnega postopka, čeprav je izpolnjevala merila, ni v skladu s 7. členom ZJU, ki določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

Ministrstvo za zdravje

3.3.1.s Javna uslužbenka Ministrstva za zdravje je napredovala v naziv višji svetovalec I. Ob tem je bil z uslužbenko sklenjen aneks k pogodbi o zaposlitvi, v katerem je bil določen količnik za določitev osnovne plače, ki je bil uslužbenki določen na podlagi 31.b člena pravilnika o napredovanju v višini 6,4. Sistemizacija za to delovno mesto in ta naziv določa osnovni količnik 5,3, kar pomeni, da je bila javna uslužbenka uvrščena v tretji višji plačilni razred od osnovnega plačilnega razreda naziva. To ni v skladu z 31.b členom pravilnika o napredovanju, saj ta dopušča, da se javnega uslužbenca uvrsti le v drugi višji plačilni razred od osnovnega razreda delovnega mesta oziroma naziva.

Takšno ravnanje tudi pomeni, da je prevedba plače v skladu z ZSPJS nepravilna, saj ni bila izvedena na podlagi pravilno določenega količnika za določitev osnovne plače. Količnik namreč ni bil določen v skladu s predpisi, ki so se uporabljali do izplačila plač po ZSPJS, ki v skladu s prvim odstavkom 49.a člena tega zakona predstavljajo podlago za prevedbo nominalnih zneskov osnovnih plač. Posledica tega je, da tudi uvrstitev v plačni razred ni bila pravilna. Javna uslužbenka je bila uvrščena v 42. plačni razred in ne v 40. plačni razred, kot bi bilo pravilno.

Ukrep Ministrstva za zdravje

Ministrstvo je sklenilo aneks k pogodbi o zaposlitvi in dogovor o načinu vrnitve preveč izplačane plače ter s tem odpravilo nepravilnost.

3.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije

3.3.2.a Generalni sekretariat je z družbo SRC.SI, d. o. o., Ljubljana sklenil pogodbo o vzdrževanju in dograjevanju aplikativne programske opreme ter zagotavljanju operativnega delovanja celotnega sistema e-Seje. Generalni sekretariat je izvajalca izbral na podlagi 3. točke 20. člena ZJN-1, kjer je navedeno, da sme naročnik oddati javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen dobavitelj, izvajalec gradenj ali storitev.

Vzdrževanje in dograjevanje programske opreme je naročnik naročil in plačal po adhezijski pogodbi in pogodbi o vzdrževanju in dograjevanju aplikativne programske opreme e-Seje in EU-portal. V vseh pogodbah je določilo, da izvajalec preda izvorno kodo, vendar pa daje naročniku samo licenco za uporabo. Tako je razmerje med naročnikom in izvajalcem dejansko vzpostavljeno za nedoločen čas in z zmanjšano možnostjo določanja najugodnejše cene za posamezne storitve. Naročnik je na podlagi osnovne pogodbe in vseh naslednjih pogodb plačal izdelavo aplikacije, vendar pa ni poskrbel, da bi z aplikacijo lahko razpolagal. Izvajalcu je priznal materialne avtorske pravice, čeprav je sredstva za gradnjo aplikacije zagotovil v celoti naročnik in bi moral zahtevati prenos materialnih pravic oziroma izvorno kodo za uporabo in spreminjanje aplikacije. Navedeno ravnanje naročnika ni v skladu s prvim odstavkom 6. člena ZJN-2.

Statistični urad Republike Slovenije

3.3.2.b Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) in FMC Sistemski integrator, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: FMC) sta sklenila pogodbo za nakup prenosnih računalnikov v znesku 25.183 evrov. FMC ni predložil bančne garancije za dobro izvedbo posla, bančno garancijo za izvrševanje garancijskih obveznosti pa je predložil šele 30. 3. 2009. Navedeno ravnanje ni v skladu z razpisno dokumentacijo, ki določa, da mora izbrani kandidat, ki uspe na javnem razpisu, če bi skupna vrednost pogodbe presegla 10.000 evrov, hkrati z vsemi podpisanimi izvodi pogodbe, kot pogoj za veljavnost pogodbe, naročniku izročiti bančno garancijo za dobro izvedbo posla v višini 10 odstotkov od skupne pogodbene cene in ob dobavi opreme kupcu izročiti bančno garancijo za zavarovanje garancijskih obveznosti v višini 10 odstotkov od skupne pogodbene cene. Takšno ravnanje tudi ni v skladu s pogodbo in tudi ne v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

FMC hkrati z opremo ob prevzemu SURS ni izročil podpisanih in potrjenih garancijskih listov, kar ni v skladu s 6. členom pogodbe. Prevzem opreme je bil opravljen s podpisom prodajalca in kupca na dobavnici, kar ni v skladu z 9. členom pogodbe, ki določa, da se prevzem opreme opravi s podpisom dobavnice in prevzemnega zapisnika, ki ju podpišejo tri osebe.

Ministrstvo za finance

3.3.2.c V letu 2006 je bil sprejet program prodaje finančnega premoženja Republike Slovenije v letih 2007 in 2008, s katerim je bilo določeno, da naj bi Republika Slovenija prodala del svoje kapitalske naložbe v NKBM.

Naročnika Republika Slovenija (v njenem imenu Ministrstvo za finance) in NKBM sta v letu 2007 sklenila pogodbo z družbo Citigroup Global Markets Limited, Velika Britanija (v nadaljevanju: Citigroup

Global). Predmet pogodbe je bilo finančno svetovanje v postopku prodaje kapitalske naložbe Republike Slovenije, ki so jo predstavljale delnice NKBM. S pogodbo je bila družba Citigroup Global upravičena do pogodbene provizije v višini 1,1 odstotka od prejete kupnine in do dogovorjenih stroškov.

Pri preveritvi pravilnosti postopka oddaje javnega naročila smo ugotovili, da je Ministrstvo za finance s sklenitvijo neposredne pogodbe z družbo Citigroup Global ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 24. člena ZJN-2, ki med drugim določa, da se za naročanje blaga in storitev z vrednostjo predmeta javnega naročila 137.000 evrov ali več, izvede javno naročilo po enem izmed postopkov iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2. V skladu z Uredbo 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 naročanje¹⁷⁵, spadajo namreč storitve finančnega svetovanja med storitve iz seznama storitev A. V skladu s prvim odstavkom 20. člena ZJN-2 pa se javna naročila, katerih predmet so storitve iz seznama storitev A, oddajo v skladu s tem zakonom.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.2.d Ministrstvo za notranje zadeve in Prelovšek, d. o. o., Mengeš (v nadaljevanju: Prelovšek, d. o. o.) sta sklenila pogodbo za obnovo stanovanja v Kopru v znesku 30.207 evrov po sistemu fiksnih enotnih cen. Izvajalec je bil izbran na podlagi ZJN-2, po postopku zbiranja ponudb, v skladu s Pravilnikom o postopku oddaje javnega naročila manjše vrednosti¹⁷⁶.

Iz dokumentacije o oddaji javnega naročila¹⁷⁷ je razvidno, da je:

- povabilo k oddaji ponudb v imenu ministrstva izvajalo SPL Ljubljana, d. d., poslovanje z nepremičninami in inženiring, Ljubljana (v nadaljevanju: SPL);
- pregled in oceno ponudb pripravila tričlanska komisija, v kateri so sodelovali en predstavnik ministrstva in dva predstavnika SPL;
- komisija v zaključnem delu zapisnika predlagala, da je najugodnejši ponudnik Prelovšek d. o. o.

Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s četrtem odstavkom 16. člena ZJN-2, ki določa, da naročniki lahko za izvedbo in odločanje v postopku javnega naročanja pooblastijo le druge naročnike iz Seznama subjektov in kategorij subjektov javnega prava, ki je priloga uredbe in jo izda Vlada RS, in Seznama naročnikov, ki so državni organi in njihovi organi v sestavi, ter lokalne skupnosti. Teh pristojnosti javni naročnik ne sme prenesti na osebo zasebnega prava.

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

Postopek oddaje javnega naročila je bil izveden ob upoštevanju Pogodbe o izvajanju storitev organizacije vzdrževanja in izboljšave stanovanj, ki so v upravljanju ministrstva na območju Republike Slovenije. Ministrstvo za notranje zadeve in SPL sta se dogovorila, da SPL po naročilu naročnika opravlja ogled stanovanj, izdeluje popise potrebnih del, izvaja postopke za izbiro najugodnejšega izvajalca del, nadzor izvajanja del in prevzem del v sodelovanju z ministrstvom. Ministrstvo je zagotovilo, da bodo v vseh nadaljnjih postopkih komisijo sestavljali dva člana ministrstva in en predstavnik

¹⁷⁵ Uradni list RS, št. 18/07.

¹⁷⁶ Št. 007-5/2007/1 z dne 12. 1. 2007.

¹⁷⁷ Povabilo k oddaji ponudb št. 05/BS z dne 5. 3. 2008, poročilo o oddaji javnega naročila št. 4300-259/2008/5 z dne 16. 4. 2008, zapisnik o pregledu in oceni ponudb ter izboru najugodnejšega ponudnika z dne 30. 4. 2008.

izvajalca. Hkrati bodo ustrezno popravili besedilo zapisnikov, iz katerih bo nedvoumno izhajalo, da komisija pregleda, oceni in predlaga izbor najugodnejše ponudbe, odločitev o izboru pa sprejme in potrdi pooblaščen oseba naročnika.

3.3.2.e Republika Slovenija je od novembra 2000 članica organizacije IOM (International Organization for Migration). V skladu s 25. členom Ustanovitvenega akta je bil Republiki Sloveniji dne 7. 12. 2007 izstavljen zahtevek za plačilo. Zahtevek za leto 2007 določa neplačano obveznost iz leta 2007 v znesku 32.859 švicarskih frankov in za leto 2008 v znesku 39.567 švicarskih frankov, skupaj 72.426 švicarskih frankov. Ministrstvo je pripravilo skupno šest odredb, ki jih niso podpisale vse odgovorne osebe, kot določa 2. točka 12. člena Pravilnika o računovodstvu Ministrstva za notranje zadeve.

3.3.2.f Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je za storitve zagotavljanja VPN¹⁷⁸ priključkov s Telekomom podpisala pogodbo v letni pogodbeni vrednosti 85.511 evrov in aneks št. 1, s katerim sta se za obdobje od 1. 1. 2007 do 29. 2. 2008 dogovorila za novo pogodbeno vrednost v znesku 435.432 evrov. Spremenila sta tudi letno pogodbeno vrednost iz 85.511 evrov na 588.000 evrov. Policija je javno naročilo, na podlagi katerega je bil sklenjen aneks, oddala na podlagi postopka pogajanj brez predhodne objave. Policija ni zadostila pogoju, da se postopek v skladu s šestim odstavkom 29. člena ZJN-2 za dodatne storitve, ki niso vključene že v prvotnem naročilu, izvede samo ob nepredvidenih okoliščinah; ker možnosti dodatnih storitev, ki pomenijo ponovitev podobnih storitev, kot so vključene v prvotnem naročilu, ni navedla že v razpisni dokumentaciji in jih tudi ni upoštevala pri ocenjeni vrednosti javnega naročila, je vse dodatne storitve oddala v nasprotju s 24. členom ZJN-2. Tudi zaradi bistvenih sprememb javnega naročila bi morala Policija oddati dodatne storitve po odprtem postopku. Policija je porabila sredstva po prvotnem javnem naročilu v začetku leta 2008. Kljub temu je nadaljevala z izplačili, čeprav še ni izvedla postopka po 24. členu ZJN-2. Izplačila delno v januarju in v celoti v februarju 2008 (skupaj 76.139 evrov) so bila izvedena brez sklenjene pisne pogodbe; s tem je ministrstvo ravnalo tudi v nasprotju s 50. členom ZJF.

3.3.2.g Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je napotilo delavca v Center SECI za boj proti čezmejnemu kriminalu v Bukarešto. Izplačilo za povračilo materialnih stroškov je bilo delavcu izvedeno na podlagi odredbe za izplačilo, ki pa ni imelo podpisa predlagatelja ter podpisa odgovorne osebe, kar je kršitev 2. točke 12. člena Pravilnika o računovodstvu Ministrstva za notranje zadeve.

3.3.2.h Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je sklenila s ponudnikom Jadran Sežana, d. d., Sežana, pogodbo za popravila, servise, dvige, spuste, nastanitve in pranje za čoln P-66 v skupni vrednosti 48.000 evrov. V skladu z 12. členom pogodbe se ta sklepa za dobo enega leta. Policija je za oddajo javnega naročila izpeljala postopek zbiranja ponudb, kar predstavlja kršitev b) točke drugega odstavka 24. člena ZJN-2, saj bi morala izvesti bodisi postopek zbiranja ponudb s predhodno objavo bodisi kateri koli drug postopek, ki je v prvem odstavku 24. člena ZJN-2 naveden od točke 1 do 5.

Pogodba je bila sklenjena za obdobje enega leta v skupni vrednosti 48.000 evrov. Policija je v letu 2008 izplačala za servisne storitve 17.791 evrov.

¹⁷⁸ VPN – Virtual Private Network – navidezno zasebno omrežje.

Ministrstvo za obrambo

3.3.2.i Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: Uprava za zaščito) in VTZ, d. o. o., Ljubljana sta sklenila pogodbo o opravljanju storitev tehničnega in fizičnega varovanja prostorov Izobraževalnega centra za zaščito in reševanje Republike Slovenije, Ig. Pogodba je bila sklenjena za nedoločen čas, s šestmesečnim odpovednim rokom. Cena za opravljeno storitev varovanja premoženja in izvajanje sprejemne službe – recepcije znaša devet evrov na uro, cena za priklop na centralo za posamezni objekt deset evrov na mesec, cena za posredovanje zaradi sproženega alarma ob pošiljanju intervencije pa deset evrov na intervencijo.

Uprava za zaščito je postopek oddaje javnega naročila izvedla na podlagi zbiranja ponudb, pri tem pa pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila, glede na to, da je sklepala pogodbo za nedoločen čas, ni upoštevala določbo osmega odstavka 14. člena ZJN-2. Ta določa, da bi moral naročnik pri naročilih storitev brez navedene skupne cene, če bi bila naročila za nedoločeno obdobje, njihovo mesečno vrednost pomnožiti z 48. Če bi Uprava za zaščito upoštevala določbo, bi morala javno naročilo oddati po enem od postopkov iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2. Uprava za zaščito je s takšnim ravnanjem kršila tretji odstavek 14. člena ZJN-2, ki določa, da naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da se zaradi nižje ocenjene vrednosti izogne uporabi tega zakona glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Ministrstvo je med izvajanjem revizije odpovedalo tehnično in fizično varovanja prostorov Izobraževalnega centra za zaščito in reševanje Republike Slovenije in podcentra Pekre s šestmesečnim odpovednim rokom od 1. 4. 2009. Ministrstvo je začelo nov postopek oddaje javnega naročila.

3.3.2.j Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske in SPL sta sklenila pogodbo za izvedbo gradbeno obrtniških del za vzpostavitev varnostnih območij v objektih Slovenske vojske. Pogodbena dela so se realizirala na deloma drugih lokacijah, kot je bilo določeno v pogodbi, razpisni dokumentacij in ponudbi. V navedenih dokumentih je bilo določeno, da se dela izvajajo v vojašnicah Ankaran, Cerklje ob Krki, Grosuplje, Kranj, Maribor in Ljubljana Šentvid ter v Objektu Krim, zahtevalo pa se je, da se cena določi po posameznih lokacijah. Iz popisa del, ki je priloga izdanega računa, je razvidno, da se dela v Mariboru in na Krimu niso izvedla, izvedla pa so se v vojašnici Vrhnika, kar je v nasprotju s pogodbo in razpisno dokumentacijo in predstavlja kršitev 54. člena ZJF. Ta določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za izplačilo, ter da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ministrstvo za pravosodje

3.3.2.k Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani deluje v najetih poslovnih prostorih, ki so last Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: GZS) in Zadružne zveze Slovenije (v nadaljevanju: ZZS). 20. 7. 2001 je bila podpisana pogodba za najem poslovnih prostorov na Slovenski c. 41 v Ljubljani. Kot priloga k tej pogodbi je bil 13. 7. 2001 sklenjen Dogovor o uporabi prostorov Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani in Okrožnega sodišča v Ljubljani na Slovenski c. 41 (v nadaljevanju: dogovor o uporabi prostorov). K obema aktoma so bili sklenjeni tudi aneksi. Ugotovili smo, da je pri nekaterih od njih določeno, da veljajo od datuma pred podpisom akta, kar je razvidno iz tabele 20.

Tabela 20: Datum sklenitve in datum veljavnosti nekaterih pravnih aktov

Pravni akt	Datum podpisa	Datum veljavnosti
Najemna pogodba	20. 7. 2001	1. 7. 2001
Aneks 1 k najemni pogodbi	9. 2. 2004	1. 1. 2004
Dogovor o uporabi prostorov	13. 7. 2004	1. 7. 2004
Aneks 3 k Dogovoru o uporabi prostorov	21. 1. 2004	1. 1. 2004

Vir: dokumentacija Ministrstva za pravosodje.

Pogodbena določila najemne pogodbe z dne 20. 7. 2001, aneksa št. 1 k najemni pogodbi in aneksa št. 3 k dogovoru o uporabi prostorov torej postavljajo veljavnost sklenjenega pravnega akta v obdobje pred njegovo sklenitvijo. Tako določena veljavnost pravnega akta predstavlja kršitev 97. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹⁷⁹, ki določa, da morajo neposredni proračunski uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Najemna pogodba v 5. členu določa najemnino v znesku 43.768 evrov mesečno. Najemodajalca sta na celotni stavbi in nekaterih ostalih k stavbi pripadajočih nepremičninah izvedla prenovitvena dela in sta zato v soglasju z najemnikom povišala najemnino. V tretjem odstavku 4. člena najemne pogodbe je določeno, da najemnik v zvezi s prenovitvenimi deli iz drugega odstavka tega člena plačuje povišano najemnino za dobo petih let v znesku, izračunanem po metodi, ki jo je predlagal izvedenec gradbene stroke v izvedenskem mnenju. Iz gradiva je razvidno, da je bila ocena izvedenca, da znaša povečanje mesečne najemnine zaradi izvedenih elektroinštalacijskih del na dan 1. 4. 2001 zaokroženo 5.470 evrov. Iz 5. člena najemne pogodbe je razvidno, da se osnovna najemnina zaradi elektroinštalacijskih del in adaptacije mesečno poveča za 15.892 evrov, torej 10.421 evrov mesečno več, kot je predlagano v izvedenskem mnenju. V 60 mesecih je torej Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani plačalo 625.313 evrov več, kot če bi bil znesek najemnine usklajen z izvedenskim mnenjem, kar obravnavamo kot kršitev tretjega odstavka 2. člena ZJF.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.2.1 Ministrstvo za gospodarstvo je po odprtem postopku izvedlo javno naročilo za svetovanje in vodenje načrtovanja in izvedbe postopka javno-zasebnega partnerstva z razvojem pilotnega modela javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projektov gospodarskih središč resolucije nacionalnih razvojnih projektov za obdobje 2007–2023. Naročilo je ministrstvo oddalo družbi Dilston Management, Velika Britanija (v nadaljevanju: Dilston Management), čeprav je bila vloga ponudnika nepopolna. Namesto dokazil, da družba Dilston Management ni bila pravnomočno obsojena zaradi dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku¹⁸⁰ oziroma v prvem odstavku 42. člena ZJN-2, je ponudnik predložil samo nezapriseženo izjavo ponudnika. Ministrstvo je z oddajo naročila ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 42. člena ZJN-2, ki določa, da lahko naročnik zahteva od kandidatov ali ponudnikov, da predložijo izjavo, da niso storili dejanj iz prvega odstavka 42. člena ZJN-2; če ponudniki nimajo sedeža v Republiki Sloveniji,

¹⁷⁹ Uradni list RS, št. 47/03, 67/03, 108/04.

¹⁸⁰ Uradni list RS, št. 63/94, 23/99, 40/04.

morajo predložiti dokazila, da niso storili navedenih dejanj. Ministrstvo je ravnalo tudi v nasprotju prvim odstavkom 78. člena ZJN-2, v skladu s katerim mora naročnik od ponudnika zahtevati dopolnitev ponudbe, če določenega dejstva ne more sam preveriti.

Ministrstvo je družbi Dilston Management oddalo enake storitve, kot jih je že naročilo pri družbi Svetovalni center, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Svetovalni center), in sicer je bil del predmeta pogodbe med ministrstvom in Svetovalnim centrom tudi sodelovanje ter strokovna pomoč pri koordinaciji priprave in izvedbe vseh faz postopka modela javno zasebnega partnerstva za izvedbo projektov gospodarskih središč. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, v skladu s katerim se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Ministrstvo je z družbo Dilston Management sklenilo pogodbo v znesku 336.000 evrov, na podlagi treh prejetih računov pa ji je v letu 2008 nakazalo 111.999 evrov. S pogodbo je bilo določeno, da mora izvajalec vse pogodbene obveznosti opraviti v rokih, podanih v načrtu izvajanja storitev s podrobnim opisom ključnih faz in mejnikov v obdobju 30 mesecev od dneva začetka veljavnosti pogodbe. Izvajalec je bil v skladu z določili pogodbe dolžan v roku enega meseca od začetka veljavnosti pogodbe, to je do 30. 4. 2008, naročniku predati načrt izvajanja storitev s podrobnim opisom ključnih faz in mejnikov. Načrt izvajanja storitev je izvajalec predal ministrstvu 2. 6. 2008, kar je glede na določila pogodbe en mesec prepozno. Ministrstvo je na podlagi prejetega računa v znesku 22.400 evrov, ki se je nanašal na predložen načrt izvajanja storitev, nakazalo družbi Dilston Management sredstva v enakem znesku, čeprav niti iz razpisne dokumentacije niti iz pogodbe ni mogoče ugotoviti, da je takšen načrt podlaga za izstavitev računa. Načrt je bil izdelan samo v angleškem jeziku, čeprav je v pogodbi določeno, da se vsa poročila pripravi v slovenskem jeziku, pripravljen pa tudi ni bil za pogodbeno dogovorjeno obdobje 30 mesecev, ampak le za obdobje od aprila do septembra 2008.

Račun v znesku 33.599 evrov se je nanašal na izdelavo razpisne dokumentacije za javni razpis za podelitev stavbne pravice za gradnjo, investiranje, upravljanje, trženje in razvoj logističnega centra Phoenix v Posavju, čeprav izdelava razpisne dokumentacije ni bila izrecno opredeljena kot pogodbena obveznost izvajalca. S pogodbo je bilo določeno, da mora izvajalec svetovati in strokovno voditi vse aktivnosti v celotnem obdobju načrtovanja – priprave in postopka izvedbe oddaje dveh izbranih pilotnih projektov gospodarskih središč po modelu javno-zasebnega partnerstva do podpisa pogodbe med javnim in zasebnim partnerjem. Za ostale projekte gospodarskih središč je bilo s pogodbo določeno, da mora izvajalec storitev pripraviti načrt izvedbe oddaje naročila po modelu javno-zasebnega partnerstva in v skladu s stanjem pripravljenosti samih projektov svetovati v postopku priprave in izvedbe oddaje naročila po modelu javno-zasebnega partnerstva. Dokazov o ostalih izvedenih aktivnostih priprave javnega razpisa, ki so bile opredeljene s pogodbo, ministrstvo ni imelo.

Račun v znesku 56.000 evrov se nanaša na izdelavo priročnika po modelu javno-zasebnega partnerstva. V skladu z določili razpisne dokumentacije bi moral izvajalec pripraviti podroben izvedbeni načrt – priročnik, ki bi vključeval podrobno specifikirane zahteve zakonskega okvira javno-zasebnega partnerstva, podrobno specifikirane zahtevane strokovne podlage in potrebne aktivnosti ter faze postopkov z odgovornostmi institucij javnega partnerja, priprave in izvedbe projektov gospodarskih središč po modelu javno-zasebnega partnerstva. Predloženi priročnik, na njem pa tudi ni navedeno, kdo ga je pripravil, ne ustreza zahtevam iz razpisne dokumentacije, poleg tega je za popolnoma identičen izdelek prejel sredstva že Svetovalni center.

V obdobju izvajanja pogodbe družba Dilston Management ni predložila nobenega mesečnega, trimesečnega ali končnega poročila, kot je bilo določeno s pogodbo, nobeden izmed računov, ki ga je imelo ministrstvo, pa ni bil originalen in tudi ne žigosan, na njem tudi ni bila navedena številka. Ministrstvo je s plačilom računov za naloge, ki niso bile v skladu s pogodbo, ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za izplačilo, ter da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Poleg tega so bila sredstva za svetovanje izplačana s proračunske postavke 6064 – Inovacijsko okolje in razvoj gospodarstva, čeprav sredstva za ta namen niso bila načrtovana v finančnem načrtu na tej postavki. Sredstva so bila načrtovana na proračunski postavki 2224 – Priprava, evalvacija in razvoj programov. Ministrstvo je pri tem ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki med drugim določa, da lahko neposredni uporabniki proračuna prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom.

3.3.2.m Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet in DARS so z družbo Savaprojekt, d. d., Krško (v nadaljevanju: Savaprojekt) sklenili pogodbo o izvajanju inženirskih storitev za izvedbo dodatnih del pri spremljanju izdelave državnega lokacijskega načrta Cerklje ob Krki v znesku 122.790 evrov, od tega je znašala pogodbeno obveznost Ministrstva za gospodarstvo 58.971 evrov. Javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanjmi brez predhodne objave s sklicevanjem na 2. točko prvega odstavka 29. člena ZJN-2, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za oddajo naročila po tem členu, saj ministrstvo ni imelo dokazil, da naročilo lahko izpolni le določen ponudnik. Ministrstvo za gospodarstvo ni obvestilo o javnem naročilu ministrstva, pristojnega za finance, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 29. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik pri javnem naročanju na podlagi 2. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2 pred začetkom postopka oddaje naročila obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, o predmetu naročila, razlogih za uporabo tega postopka, vrednosti naročila, obdobju veljavnosti pogodbe in uporabo postopka utemeljiti.

S projektno nalogo, ki je bila sestavni del pogodbe, je bilo določeno, da izvajalec del izdelava investicijske dokumentacije¹⁸¹, svetuje in sodeluje v postopku izdelave državnega lokacijskega načrta, izvaja recenzije idejnih rešitev in strokovnih podlag, ki naj bi bile izhodišče za izdelavo predloga državnega lokacijskega načrta, ter izvaja dodatno koordinacijo zaradi razširitve vsebine in več pobudnikov oziroma investitorjev pri izdelavi državnega lokacijskega načrta.

Ministrstvo za gospodarstvo je družbi Savaprojekt nakazalo celotno pogodbeno obveznost v znesku 58.971 evrov, čeprav iz predložene dokumentacije ni razvidno, da so bila opravljena vsa pogodbeno dogovorjena dela. Investicijska dokumentacija je bila izdelana samo do ravni prikaza investicijskih vrednosti predvidenih ureditev znotraj območja letališča Cerklje ob Krki. Recenzije idejnih rešitev in strokovnih podlag, ki naj bi bile izhodišče za izdelavo predloga državnega lokacijskega načrta, pa Ministrstvo za gospodarstvo ni imelo. V osemmesečnem obdobju izvajanja pogodbe je družba Savaprojekt predložila samo tri poročila o izvajanju storitev, čeprav je bilo s pogodbo določeno, da je izvajalec dolžan naročnikom dostavljati mesečna poročila o izvajanju storitev po predmetni pogodbi z navedbo odprte problematike. V poročilih je izvajalec navedel tudi opravljene storitve svetovanja in sodelovanja v

¹⁸¹ S pogodbo je bila dogovorjena izdelava investicijske dokumentacije za civilni del letališča, poslovno logistično cono, prometne povezave in za območje za odmetavanje tovora.

postopku izdelave državnega lokacijskega načrta, vendar pa podrobnejša specifikacija in obseg del iz poročil ni razviden. Ministrstvo za gospodarstvo je z izplačilom sredstev za naloge, ki niso bile v skladu s pogodbo, ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za izplačilo, ter da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.2.n Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi izvedenega javnega naročila po postopku zbiranja ponudb sklenilo pogodbo v znesku 38.280 evrov z družbo Svetovalni center o izvajanju strokovne pomoči pri koordinaciji priprave razvojnih projektov gospodarskih središč resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje od leta 2007 do 2023. Ministrstvo se je pri sklenitvi aneksa v znesku 11.484 evrov o izvajanju priprave in koordinacije javnega razpisa za izbor operacij za sofinanciranje podprojektov gospodarskih središč z znanimi zasebnimi investitorji sklicevalo na šesti odstavek 29. člena ZJN-2, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za oddajo naročila po tem členu: možnost uporabe navedenega postopka ni bila navedena že v postopku oddaje prvotnega javnega naročila in pri izračunu ocenjene vrednosti naročila, upošteva vrednosti dodatnih storitev. Tudi z aneksom dogovorjene storitve niso nastale zaradi nepredvidenih okoliščin. S tem je ministrstvo kršilo tudi 24. člen ZJN-2. V skladu z b) točko drugega odstavka 24. člena ZJN-2 bi moralo ministrstvo v navedenem primeru oddati naročilo po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi ali katerem koli drugem postopku iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2.

Ministrstvo je družbi Svetovalni center nakazalo celotno pogodbeno vrednost v znesku 49.764 evrov, čeprav so v predloženih poročilih k računom samo našteje izvedene naloge in aktivnosti, podrobnejša specifikacija in obseg del pa iz poročil ni razviden. Svetovalni center tudi ni predložil končnega poročila o opravljenih storitvah, čeprav je bil predviden s pogodbo, na izdelkih pa ni bilo navedeno, kdo jih je pripravil. Ministrstvo je z izplačilom sredstev ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za izplačilo, ter da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.2.o Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je na podlagi naročilnic kupilo pri družbi INTEGRA, d. o. o., Ljubljana pisarniško pohištvo v skupni vrednosti 22.035 evrov.

Naročnik je razdelil vrednost javnega naročila pisarniškega pohištva in stolov na pet manjših naročil in se s tem izognil postopku zbiranja ponudb iz a) točke drugega odstavka 24. člena ZJN-2, kar tudi ni v skladu s tretjim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki določa, da naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se izognil uporabi tega zakona.

3.3.2.p Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je družbi A3, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: A3) v letu 2008 plačalo račune za storitve prevajanja. Ministrstvo je stroške prevajanja plačalo na podlagi izdanih naročilnic, ki pa jih je izdalo šele po opravljeni storitvi. Ministrstvo je s tem kršilo 50. člen ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

3.3.2.q Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja je z družbo A3 podpisala pogodbo o izvajanju storitev prevajanja in tolmačenja v letu 2008. V

pogodbi je bilo določeno prevajanje iz slovenskega v tuji jezik (angleški, nemški, francoski ali drug jezik) in obratno ter tolmačenje.

Ministrstvo je družbi A3 plačalo storitve prevajanja za lektoriranje besedila v tujem jeziku, prevode iz angleškega v francoski jezik in obratno, kar ni bilo predmet pogodbe. Ker je plačalo storitve, ki niso bile predmet pogodbe, je kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom preveriti pravni temelj, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine.

3.3.2.r Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija in Geodetski zavod Celje, d. o. o., Celje (v nadaljevanju: Geodetski zavod) sta sklenila okvirni sporazum o izvajanju kontrole na kraju samem pred izplačili za ukrepe skupne kmetijske politike v letih od 2007 do 2010 za sklop 1, v skupni vrednosti 6.024.960 evrov.

V 5. členu okvirnega sporazuma je določeno, da za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti izvajalec predloži bančno garancijo ali ustrezno kavcijsko zavarovanje v višini deset odstotkov predvidene pogodbene vrednosti, z veljavnostjo od predložitve do izpolnitve vseh obveznosti po pogodbi. V 6. členu splošnega dela pogodbe pa je določeno, da lahko izvajalec posreduje tudi zavarovanje za krajše obdobje z enako vrednostjo (najmanj za eno leto), pri tem pa mora vsaj en mesec pred iztekom zavarovanja posredovati ustrezno zavarovanje za naslednje obdobje. Izvajalec bi moral najkasneje v desetih dneh po podpisu pogodbe izročiti instrument zavarovanja. Čeprav je bil okvirni sporazum podpisan 26. 4. 2007, je Agencija sprejela bančno garancijo za eno leto z datumom 6. 6. 2007, to je 41 dni po podpisu pogodbe in ne v roku desetih dni. Garancija je bila veljavna do 5. 6. 2008, Agencija pa je za naslednje obdobje prejela garancijo šele 20. 5. 2008, to je samo 16 dni pred potekom in ne en mesec pred potekom prejšnje garancije. V okvirnem sporazumu je določeno, da je vrednost zavarovanja 10 odstotkov predvidene pogodbene vrednosti, Agencija pa je sprejela garancijo samo v višini desetih odstotkov ene četrtine celotne pogodbene vrednosti. Agencija je pri prejemu garancij ravnala v nasprotju s pogodbenimi določili.

Ministrstvo za promet

3.3.2.s Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: DŽI) in NIVO, gradnje in ekologija, d. d., Celje (v nadaljevanju: NIVO) sta sklenila pogodbo za rekonstrukcijo podpornega zidu na odseku glavne železniške proge Zidani Most–Rimske Toplice v znesku 2.534.116 evrov. V pogodbi je bil določen šestmesečni rok dokončanja del po uvedbi v delo. Glede na to, da je bila uvedba v delo izvedena 27. 8. 2007, je bil rok dokončanja del 27. 2. 2008.

NIVO je z dopisom z dne 26. 2. 2008 DŽI zaprosil za podaljšanje roka za 50 delovnih dni zaradi dodatnih izkopov pod zidom, betoniranja kavern pod temelji, vodne ujme in večkratnega poplavljanja dostopne ceste ter dežja in mraza.

DŽI in NIVO sta k navedeni pogodbi sklenila še tri anekse¹⁸², in sicer za podaljšanje roka izvedbe ter za izvedbo in plačilo dodatnih del v znesku 759.208 evrov, ki so nastala zaradi sanacije zidu ob Savinji.

¹⁸² Z aneksom št. 1 z dne 10. 3. 2008 sta rok za izvedbo del podaljšala do 30. 5. 2008; z aneksom št. 2 z dne 30. 5. 2008 sta rok za izvedbo del podaljšala do 30. 9. 2008, z aneksom št. 3 z dne 25. 9. 2008 sta rok za izvedbo del podaljšala do 31. 12. 2008.

DŽI za izvedbo dodatnih del, ki so obsegala 29,96 odstotka vrednosti osnovne pogodbene vrednosti, ni izvedla postopka s pogajanjem brez predhodne objave in je ravnala v nasprotju s 1. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2, ki določa, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi za javna naročila gradenj in storitev, če dodatnih gradenj ali storitev ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od prvotnega naročila in če so dodatne storitve ali gradnje, čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotnega naročila, nujne za dokončanje tega naročila, skupna vrednost dodatnih naročil pa ne sme presegati 30 odstotkov zneska prvotnega naročila.

DŽI in NIVO sta se v 5.2. točki pogodbe dogovorila, da izvajalec naročniku izroči bančno garancijo v višini deset odstotkov pogodbene vrednosti za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, z veljavnostjo za obdobje izvajanja pogodbenih del. Pogodbeni stranki sta z aneksom št. 3 rok za izvedbo del podaljšali do 31. 12. 2008, medtem ko je NIVO predložil dodatek št. 3 h garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z veljavnostjo le do 24. 11. 2008 in ne do z aneksom določenim rokom za izvedbo del. DŽI je pri prejemu garancij ravnala v nasprotju s pogodbenimi določili.

DŽI in NIVO sta se v 10.1. točki pogodbe dogovorila, da v osmih dneh po dokončanju pogodbenih del opravita primopredajo pogodbenih del. O primopredaji bi morala sestaviti zapisnik, ki je priloga končni situaciji. Iz dokumentacije, ki jo je predložila DŽI, je razvidno, da primopredajni zapisnik še ni bil podpisan, kljub temu pa je NIVO izstavil račun v znesku 649.937 evrov, katerega priloga je končna obračunska situacija, ki jo je DŽI plačala 29. 12. 2008. DŽI je plačala končno situacijo pred podpisom primopredajnega zapisnika ter pred prejemom dopisa, s katerim je ta obvestil naročnika o dokončanju del. To pomeni kršitev drugega odstavka 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del, ter drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom preveriti pravni temelj in višino obveznosti.

3.3.2.t Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije in CM, Celje d. d., Celje (v nadaljevanju: CMC) sta sklenili pogodbo za izvedbo objekta Nadvoz Lipa v Štorah v znesku 4.027.394 evrov z desetmesečnim rokom dokončanja¹⁸³, aneks št. 1, s katerim sta pravice in obveznosti iz pogodbe prenesla z Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije na DŽI, in aneks št. 2, v katerega je kot pogodbeni partner vstopilo še Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija) in s katerim so pogodbene stranke rok za izvedbo del podaljšale do 4. 12. 2008 ter se dogovorile za izvedbo in plačilo dodatnih del v znesku 873.828 evrov, ki so nastala zaradi nepredvidenih del.

CMC je z dopisom z dne 20. 3. 2008 DŽI obvestil, da je 25. 2. 2008 pri izvajanju pilotov za pilotno steno prišlo do plitkega pomika zemljine, zato so začeli takoj izvajati ukrepe za preprečitev zmanjšanja pomikov zemljine, ki so pomenili dodatne stroške. DŽI za izvedbo dodatnih del, ki so obsegala 21,7 odstotka vrednosti osnovne pogodbene vrednosti, ni izvedlo postopka s pogajanjem brez predhodne objave in je ravnala v nasprotju s 1. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2, ki določa, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi za javna naročila gradenj in storitev, če dodatnih gradenj ali storitev ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od prvotnega naročila ali če so dodatne storitve ali gradnje, čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotnega naročila, nujne za dokončanje tega naročila, skupna vrednost dodatnih naročil pa ne sme presegati 30 odstotkov zneska prvotnega naročila.

¹⁸³ V pogodbi je bil določen desetmesečni rok dokončanja del po uvedbi v delo, če bi bilo gradbeno dovoljenje pridobljeno do 1. 9. 2007; gradbeno dovoljenje, št. 351-370/2008-2(0361), je bilo pridobljeno 27. 3. 2008.

3.3.2.u Ministrstvo za promet, Direkcija je sklenila pogodbe za redno vzdrževanje cest, na podlagi katerih so posamezni izvajalci izdali naslednje situacije:

- 3. začasno situacijo CPM, družbe za gradnjo in vzdrževanje cest, d. d., Maribor (v nadaljevanju: CPM) za redno vzdrževanje državnih cest in zimsko službo v znesku 82.460 evrov, ki je bila izdana na podlagi pogodbe o rednem vzdrževanju državnih cest na območju 6, za obdobje od 1. 9. 2007 do 31. 8. 2008 v znesku 2.140.895 evrov;
- 12. začasno situacijo CPM za redno vzdrževanje glavnih in regionalnih cest v znesku 150.000 evrov, ki je bila izdana na podlagi pogodbe o rednem vzdrževanju državnih cest na območju 6, za obdobje od 1. 9. 2007 do 31. 8. 2008 v znesku 2.140.895 evrov in dveh aneksov k pogodbi, s katerima je bila pogodbeni vrednost 3.385.163 evrov, nato pa 3.889.925 evrov;
- končno situacijo Cestnega podjetja Murska Sobota, d. d., Beltinci (v nadaljevanju: CPMS) za sanacijo pozimi poškodovanih vozišč na glavni cesti G1-3 – območje 7 – krpanje v znesku 382.360 evrov, ki je bila izdana na podlagi pogodbe o sanaciji po zimi poškodovanih vozišč na glavni cesti G1-3 – območje 7 – krpanje v znesku 999.832 evrov;
- račun – situacijo CGP, cestnega podjetja Nova Gorica, družbe za vzdrževanje in gradnjo cest, d. d., Nova Gorica (v nadaljevanju: CGP NG) za redno vzdrževanje in varstvo državnih cest na območju 2, za obdobje 1. 3. do 31. 3. 2008 v znesku 3.507 evrov, ki je bila izdana na podlagi pogodbe o rednem vzdrževanju in varstvu državnih cest na območju 2 za obdobje od 1. 9. 2007 do 31. 8. 2008 v znesku 2.031.314 evrov in aneksa k pogodbi, ki je skupno pogodbeno vrednost zvišal na 3.207.872 evrov;
- račun – situacijo CGP, družbe za gradbeništvo, inženiring, proizvodnjo in vzdrževanje cest, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: CGP NM) za sanacijo poškodb po neurju 15. 8. 2008 na državnih cestah na območju 8 v znesku 269.330 evrov, ki je bila izdana na podlagi pogodbe o sanaciji poškodb po neurju 15. 8. 2008 na državnih cestah na območju 8;
- 1. začasno situacijo Cestnega podjetja Kranj, družbe za vzdrževanje in gradnjo cest, d. d., Kranj (v nadaljevanju: CPK) za manjša popravila zidov na območju 4 v znesku 27.010 evrov, ki je bila izdana na podlagi pogodbe o rednem vzdrževanju in varstvu državnih cest na območju 4, za obdobje od 1. 9. 2007 do 31. 8. 2008 v znesku 1.715.180 evrov in aneksa k pogodbi, ki je skupno pogodbeno vrednost zvišal na 2.707.649 evrov.

Pogodbe za redno vzdrževanje državnih cest so bile sklenjene na podlagi postopkov oddaje javnih naročil in ne na podlagi postopkov podelitve koncesij. Ker je redno vzdrževanje državnih cest obvezna gospodarska javna služba, je Direkcija kršila 4. in 6. člen Uredbe o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest¹⁸⁴ (v nadaljevanju: uredba), v povezavi z 8. členom Zakona o javnih cestah¹⁸⁵ (v nadaljevanju: ZJC), ki določata, da obvezno gospodarsko javno službo rednega vzdrževanja državnih cest opravlja koncesionar, izbran na javnem razpisu, s katerim koncedent sklene koncesijsko pogodbo v skladu s koncesijskim aktom za dobo petih let. Direkcija bi morala na podlagi drugega odstavka 6. člena uredbe pripraviti koncesijski akt, izvesti postopek izbire koncesionarja in izbrati koncesionarja za redno vzdrževanje državnih cest, o izbiri koncesionarja pa izdati upravno odločbo.

¹⁸⁴ Uradni list RS, št. 48/98.

¹⁸⁵ Uradni list RS, št. 29/97, 18/02, 92/05, 45/08.

Ukrep Direkcije Republike Slovenije za ceste

Vlada RS je februarja 2009 sprejela Uredbo o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe, ki predstavlja koncesijski akt, na podlagi katerega bodo izvedeni postopki izbire koncesionarjev. Direkcija je po sprejemu Uredbe objavila javni razpis, ki ga je zaključila 4. 6. 2009. Po sprejemu sklepa Vlade RS bo Direkcija začela s postopkom sklepanja koncesijskih pogodb.

3.3.2.v Ministrstvo za promet, Direkcija je izvedla javne razpise za oddajo del. Na podlagi izvedenih javnih razpisov in sprejetih ponudb pa je s posameznimi izvajalci sklepala pogodbe in izvajala predobremenitve proračunskih sredstev v nižjih zneskih, kot so jih predložili v ponudbah, in sicer z naslednjimi družbami:

- SCT, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SCT) pogodbo za Dragarji–Zgornji Čačiči: dograditev gradbiščne poti – spodnji ustroj z odvodnjavanjem, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 2.486.481 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 958.558 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- CMC pogodbo za modernizacijo RT-926, odsek 5501 Solčava–Podolševa, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 625.170 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 239.533 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- MAP TRADE, d. o. o., Slovenska Bistrica pogodbo za Rekonstrukcijo mostu čez Dravo v Vuzenici na R3-735/6314 Muta–Vuzenica, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 1.639.061 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 1.419.838 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- Alpine Mayreder Bau GmbH – Podružnica Slovenija – Celje pogodbo za rekonstrukcijo odseka Gornji Grad–Nazarje skozi Bočno, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 554.905 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 479.376 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: DDC) pogodbo za izvajanje konzultantskih storitev in inženirskih storitev pri upravljanju, vzdrževanju in varstvu državnih cest v Republiki Sloveniji, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 9.539.242 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 3.086.847 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- DDC pogodbo za izvedbo konzultantskih storitev pri realizaciji investicij na državnih cestah, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 11.829.249 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 3.523.845 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- CPM pogodbo o rednem vzdrževanju državnih cest na območju 6 za obdobje 1. 9. 2007 do 31. 8. 2008, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 3.385.163 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 2.140.895 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- CGP NG pogodbo o rednem vzdrževanju in varstvu državnih cest na območju 2 za obdobje 1. 9. 2007 do 31. 8. 2008, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 3.207.872 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 2.031.314 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- Cestnim podjetjem Ptuj, d. d., Ptuj (v nadaljevanju: CPP) pogodbo za gradbena dela: R3-690/1235 preplastitev Videm–Zgornji Leskovec (2. etapa), ponudbena vrednost izvajalca je znašala 688.426 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 420.330 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;

- Občino Zagorje kot sofinancerjem in Cestnim podjetjem Ljubljana, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: CPLj) pogodbo za izvedbo II. faze obvoznice Zagorje na cesti R1-221/1218, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 3.305.990 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 1.611.465 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa sta Direkcija in Občina Zagorje zagotovili z aneksi k pogodbi;
- CPK pogodbo o rednem vzdrževanju in varstvu državnih cest na območju 4 za obdobje 1. 9. 2007 do 31. 8. 2008, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 2.707.649 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 1.715.180 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi;
- SCT pogodbo za sanacijo predora Fužine 2, ponudbena vrednost izvajalca je znašala 496.804 evrov, osnovna pogodba je bila sklenjena v znesku 416.876 evrov, razliko do ponudbene vrednosti pa je Direkcija zagotovila z aneksi k pogodbi.

S takšnim ravnanjem, ko Direkcija ni v celoti izkazala vseh dejansko prevzetih pogodbenih obveznosti, je ravnala v nasprotju s prvim in četrtem odstavkom 51. člena ZJF, ki določata, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Plačila, ki izhajajo iz obveznosti, prevzetih na ta način, pa mora neposredni uporabnik vključiti v proračun leta, v katerem zapadejo. Ker je Direkcija prevzemala obveznosti v breme proračuna prihodnjih let v neskladju z drugim odstavkom 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007¹⁸⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS0607), drugim odstavkom 22. člena ZIPRS0708 oziroma drugim odstavkom 20. člena ZIPRS0809, je izkazovala v posameznih letih prenizke obveznosti in s tem kršila 133. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna¹⁸⁷ oziroma 145. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna¹⁸⁸ in 51. člen ZJF.

3.3.2.w Ministrstvo za promet, Direkcija je na podlagi odprtega postopka za rekonstrukcijo odseka Gornji Grad–Nazarje skozi Bočno sklenila pogodbo v vrednosti 585.460 evrov z izvajalcem Alpine Mayreder Bau GmbH – Podružnica Slovenija, Celje. Sofinancer rekonstrukcije odseka je Občina Gornji Grad, s katero je Direkcija sklenila Sporazum o sofinanciranju. Direkcija je za dodatna dela in večji obseg dela izvedla postopek s pogajanjem brez predhodne objave. S postopkom je pričela štiri mesece zatem, ko je nadzornik potrdil potrebo po dodatnih delih, in tudi zatem, ko so bila vsa gradbena dela že zaključena. Ker je Direkcija oddala javno naročilo za dela po Sporazumu o sofinanciranju, ko so bila gradbena dela že zaključena, je ta dela oddala v nasprotju s šestim odstavkom 29. člena ZJN-2 in s 17. členom ZJN-2.

3.3.2.x Ministrstvo za promet, Direkcija in CPK sta sklenila pogodbo za sanacijo usada na cesti R2-410/1134 Tržič–Kokrica v vrednosti 118.340 evrov. Direkcija je oddala javno naročilo po postopku zbiranja ponudb z objavo. Za večji obseg dela je Direkcija sklenila aneks št. 1 z dne 26. 8. 2008 v vrednosti 34.544 evrov, ki ga je oddala po postopku s pogajanjem brez predhodne objave v skladu s 1. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Naročnik bi moral izvesti postopek oddaje javnega naročila v skladu z 2. točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2, saj so imela dodatna dela naravo večjega obsega del oziroma ponovitve enakih oziroma podobnih gradenj, kot so zajeta v prvotnem naročilu. Za tak postopek naročnik ni izpolnil dveh od treh pogojev, ki morajo biti izpolnjeni kumulativno, saj prvotno naročilo ni bilo oddano niti po odprtem postopku niti s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in naročnik ni navedel možnosti uporabe

¹⁸⁶ Uradni list RS, št. 116/05, 103/06.

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 13/06.

¹⁸⁸ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

tega postopka že pri prvotnem naročilu. Poleg tega je naročnik postopek oddaje javnega naročila za dodatna dela izvedel potem, ko so bila dela že izvedena, in dva meseca zatem, ko je nadzornik potrdil potrebo po dodatnih delih. 17. člen ZJN-2 sicer določa, da se večji obseg dela ali dodatna dela lahko začnejo izvajati po potrditvi dodatnih del nadzornika, vendar pa mora istočasno naročnik pričeti postopek s pogajanjem, vendar tudi ta dela ne smejo presežati deset odstotkov osnovne pogodbene vrednosti. Ker večji obseg dela presega osnovno pogodbo za 29 odstotkov ter ker je naročnik pričel in končal z dodatnimi deli pred pričetkom postopka oddaje javnega naročila za dodatna dela, to predstavlja kršitev drugega odstavka 17. člena ZJN-2.

3.3.2.y Ministrstvo za promet, Direkcija je na podlagi odprtega postopka za izvajanje konzultantskih storitev in inženirskih storitev pri upravljanju, vzdrževanju in varstvu državnih cest v Republiki Sloveniji izbrala DDC in z njim sklenila pogodbo v skupni vrednosti 9.539.242 evrov.

Direkcija je k osnovni pogodbi podpisala aneks št. 2 z dne 18. 8. 2006 za povečanje pogodbene vrednosti za 378.063 evrov, s katerim sta pogodbenika povečala obseg ur za projekte, ki sta jih določila že v osnovni pogodbi. Z aneksom št. 4 z dne 25. 1. 2007 in aneksom št. 6 z dne 21. 12. 2007 sta pogodbenika dodala tri nove projekte v znesku 51.025 evrov ter povečala obseg ostalih ur na projektih. Za sklenitev aneksa št. 2 sta se pogodbenika odločila, ker je Vlada RS zagotovila dodatna finančna sredstva za sanacijo državnega cestnega omrežja zaradi poškodb, nastalih kot posledica vremenskih razmer, za financiranje povečanega obsega zimske službe, za omilitev posledic tovrstnega prometa in za odpravo posledic elementarnega dogodka v Posavju. Ministrstvo ni specifikiralo, po kateri točki 97. člena ZJN-1 je oddalo dodatna dela. Ker je navedeni člen predvideval, da se ponovljene storitve oddajo po 2. točki prvega odstavka 97. člena ZJN-1, bi moralo ministrstvo predhodno v objavi razpisa in razpisni dokumentaciji navesti možnost, da namerava dodatne storitve oddati v skladu z navedenim členom, kar pa ni storilo. Tudi pri sklenitvi aneksov št. 4 in 6 ministrstvo ni navedlo, katero točko 97. člena ZJN-1 oziroma katero točko šestega odstavka 29. člena ZJN-2 je uporabilo. Ker je v aneks št. 4 vključilo dodatne storitve, ki v prvotnem naročilu niso bile vključene, bi moralo ministrstvo oddati dva nova projekta v skladu s 1. točko prvega odstavka 97. člena ZJN-1 ter utemeljiti nepredvidene okoliščine. Pri sklenitvi aneksa št. 6 bi moralo ministrstvo oddati nov projekt po 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2 in tudi utemeljiti nepredvidene okoliščine. Ker ministrstvo tega ni storilo, je kršilo 97. člen ZJN-1 oziroma 29. člen ZJN-2.

3.3.2.z Ministrstvo za promet, Direkcija in DDC sta sklenila pogodbo v vrednosti 11.829.249 evrov za izvedbo konzultantskih storitev pri realizaciji investicij na državnih cestah.

Direkcija je pred podpisom aneksov št. 1 in 3 izvedla postopek oddaje javnega naročila po 1. točki prvega odstavka 97. člena ZJN-1. Gre za postopek oddaje dodatnih del, ki niso vključena že v prvotnem javnem naročilu, izvajalcu, ki že izvaja storitve. Ker je naročnik oddajal dela predvsem za enake oziroma podobne storitve, bi moral dodatne storitve oddati po 2. točki prvega odstavka 97. člena ZJN-1. Za to pa ni izpolnjeval pogojev, saj v objavi ni navedel, da namerava dodatne storitve oddati po postopku s pogajanjem brez objave, zato je kršil 2. točko prvega odstavka 97. člena ZJN-1.

Direkcija je pogodbeno vrednost povečevala tudi zaradi dodatnih del, ker so se dodajali novi projekti, zato je izvedla postopek s pogajanjem brez predhodne objave. Ker nepredvidene okoliščine niso nastale, je kršila 97. člen ZJN-1 oziroma 29. člen ZJN-2.

3.3.2.aa Ministrstvo za promet, Direkcija in izvajalec Dominko, d. o. o., Ptuj (v nadaljevanju: družba Dominko) sta sklenila pogodbo za določanje višine, pobiranje, nakazovanje v proračun Republike

Slovenije, kontrolo vplačil letnih povračil za uporabo cest, ki jih plačujejo uporabniki cest za cestna motorna in priklopna vozila ter izdajanje potrdil. Direkcija in izvajalec LOCUS, prostorske informacijske rešitve, d. o. o., Domžale (v nadaljevanju: Locus) sta sklenila pogodbo o vzpostavitvi digitalne evidence odlokov o kategorizaciji občinskih javnih cest. Direkcija je obema izvajalcema plačala izdane račune z zamudo, in sicer je družbi Dominko plačala račun šele 11. 9. 2008, to je sedem mesecev po zakonsko določenem roku za plačilo, in družbi Locus šele 25. 7. 2008, to je 71 dni po prejemu računa. Takšno ravnanje pomeni kršitev prvega odstavka 22. člena ZIPRS0809 v povezavi z 52. členom ZJF, ki določa, da je plačilni rok v breme državnega proračuna 30. dan po prejemu računa (če ne gre za investicije, ki se plačujejo na podlagi situacij).

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.2.bb Izvajalci so na podlagi Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda¹⁸⁹ (v nadaljevanju: uredba o koncesiji za urejanje voda) Ministrstvu za okolje, prostor in energijo leta 2003 predložili vloge o zainteresiranosti za opravljanje javnih služb, ki bi morale vsebovati dokazila o izpolnjevanju pogojev iz 8. člena uredbe o koncesiji za urejanje voda. Po izboru izvajalcev je Vlada RS izdala odločbe o izboru koncesionarjev, s katerimi je ministrstvo konec leta 2003 sklenilo koncesijske pogodbe o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda za leto 2004, z možnostjo podaljšanja največ za pet let. Koncesijski pogodbi sta bili sklenjeni z družbo Vodnogospodarsko podjetje Novo mesto, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: VGP Novo mesto) in z družbo NIVO.

V skladu z uredbo o koncesiji za urejanje voda sta družbi VGP Novo mesto in NIVO v letu 2004 predložili vloge o zainteresiranosti za podaljšanje koncesijske pogodbe in z ministrstvom sklenili aneksa k pogodbama za obdobje od 2005 do 2009, na podlagi katerih je ministrstvo v letu 2008 izvedlo izplačila.

Ministrstvo ni posredovalo dokazil o izpolnjevanju pogojev iz 8. člena uredbe o koncesiji za urejanje voda, ki naj bi jih izvajalci vodnogospodarskih javnih služb predložili v vloge o zainteresiranosti za opravljanje javnih služb, zato ni bilo mogoče preveriti izpolnjevanja pogojev in potrditi pravilnosti postopka izbire in tudi ni mogoče potrditi, da je zagotovilo skladnost izbora ponudnikov z uredbo o koncesiji za urejanje voda.

V letu 2008 je ministrstvo z družbama VGP Novo mesto oziroma NIVO sklenilo dodatka oziroma dodatke h koncesijski pogodbi in aneksu, s katerimi je družbi VGP Novo mesto odobrilo sredstva v znesku 430.000 evrov, oziroma družbi NIVO sredstva v znesku 1.472.000 evrov, in sicer za odpravo posledic škode na stvareh zaradi posledic neurja s poplavo 18. 9. 2007 za območje zgornje Save. Ministrstvo je pri tem ravnalo v nasprotju z določili koncesijskih pogodb in aneksov h koncesijskim pogodbam. Koncesija družbi VGP Novo mesto je bila namreč podeljena za območje spodnje Save, koncesija družbi NIVO pa je bila podeljena za območje porečja Savinje.

¹⁸⁹ Uradni list RS, št. 42/03, 121/04, 67/05.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo pojasnjuje, da je upoštevalo Pravilnik o vrstah in obsegu obveznih državnih gospodarskih javnih služb urejanja voda, ki določa, da mora izvajalec javne službe izvajati naloge javne službe sanacije poškodb kot posledic naravne nesreče na podlagi programa sanacije in v obsegu, ki ga določa program sanacije.

3.3.2.cc Ministrstvo za okolje in prostor je 8. 10. 2008 izvedlo postopek javnega naročila po postopku zbiranja ponudb za izvedbo tehnične pomoči pri zbiranju projektnih predlogov za sofinanciranje iz programa LIFE+ Evropske komisije. Ministrstvo je načrtovalo sredstva za Mednarodne projekte LIFE III – narava, kjer je navedlo, da je proračunska postavka namenjena postopku priprave, izboru in sofinanciranje projektov na podlagi Uredbe o LIFE III finančnem programu¹⁹⁰. Ker pa je program LIFE III že zaključen, je navajanje pravnih podlag za izvedbo postopka nepravilno, saj se sklicuje na evropsko uredbo za program LIFE III, velja pa nova Uredba št. 614/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. 5. 2007 o finančnem instrumentu za okolje (LIFE+). Glede na posredniško vlogo ministrstva in opredeljene aktivnosti v obrazložitvi proračuna oddaja javnega naročila za izvedbo tako imenovane tehnične pomoči pri zbiranju projektnih predlogov za sofinanciranje iz programa LIFE+ Evropske komisije ni bila upravičena, saj so te aktivnosti del tekočih nalog ministrstva. To pomeni kršitev drugega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za izvajanje nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

3.3.2.dd Ministrstvo za okolje in prostor je s Petro Sirc, projektno svetovanje, s. p., Ljubljana sklenilo pogodbo za izvedbo strokovne pomoči pri izdelavi študije izvedljivosti projekta "Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji". Pogodba je bila sklenjena na podlagi postopka oddaje javnega naročila z zbiranjem ponudb. Ministrstvo ni začelo postopka s sklepom o začetku postopka, kar pomeni kršitev prvega odstavka 70. člena ZJN-2. Sklep je bil izdan kasneje, z navedbo minulega datuma izdaje sklepa, na dan 10. 2. 2008, kar je razvidno iz sklepa o začetku postopka naročila male vrednosti (in o imenovanju komisije) in iz dokumenta predlog za podpis, kjer so navedene pripombe podpisnikov za porabo proračunskih sredstev ministrstva.

3.3.2.ee Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija za okolje je med 13. 5. 2008 in 16. 5. 2008 pod okriljem Evropske komisije izvedla Konferenco "Bridging the gap" in spremljevalni dogodek "The 10 years of GMES" v počastitev desete obletnice ustanovitve evropske iniciative Global Monitoring for Environment and Security.

Konferenca je temeljila na pogodbi med Agencijo za okolje in Evropsko komisijo, v skupni vrednosti 304.897 evrov, od tega je Evropska unija zagotavljala 200.000 evrov, ostalo pa Agencija za okolje iz prejetih kotizacij v vrednosti 30.000 evrov in proračuna v vrednosti 74.897 evra. Spremljevalni dogodek je temeljil na pogodbi med Agencijo za okolje in Evropsko komisijo v skupni vrednosti 65.200 evrov, od tega je Evropska unija zagotavljala 50.000 evrov.

¹⁹⁰ Uradni list EU, št. L 192, L 308.

Agencija za okolje je za izvedbo konference in spremljevalnega dogodka sklenila tudi z družbo Istrabenz Turizem, d. d., Portorož (v nadaljevanju: Istrabenz Turizem) pogodbo¹⁹¹ o najemu prostorov v kongresnem centru Portus v skupni vrednosti 185.721 evrov, vendar pa je iz priloge k pogodbi razvidno, da naj bi vsi stroški glede najema znašali 215.128 evrov, kar je za 15,83 odstotka več, kot je določeno v pogodbi. V pogodbi so navedeni samo hotelski stroški izvedbe konference, iz priloge pa je razvidno, da je bil sklenjen dogovor tudi za izvenhotelske storitve¹⁹². Z družbo Istrabenz Turizem je bila sklenjena pogodba tudi za izvenhotelske storitve, ki niso storitve s Seznamom storitev B, kar pomeni kršitev prvega odstavka 20. člena ZJN-2.

Agencija za okolje te konference s spremljevalnim dogodkom ni načrtovala v svojem finančnem načrtu niti v letu 2007 (ko je bila sklenjena in izvršena pogodba št. 2523-07-600081 z Alpe Adria Vita) in tudi ne v letu 2008, kar je razvidno tudi iz sklepa Vlade RS, ko je sprejela Izhodišča in načrt financiranja organizacije mednarodne konference "Bridging the gap". Stroški so bili plačani s proračunske postavke 4254 – Materialni stroški, ki je namenjena kritju materialnih stroškov. Ugotovili smo tudi, da so se nekatere storitve¹⁹³ pojavljale v več dokumentih, kar pomeni, da so bile naročene večkrat in da so se izplačevala sredstva neupravičeno¹⁹⁴. Takšno ravnanje pomeni kršitev tretjega in enajstega odstavka 2. člena ZJF ter drugega odstavka 54. člena ZJF.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.3.2.ff Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je z družbo Tevis – agencija za kadre, d. o. o., Ljubljana sklenilo najemno pogodbo za poslovne prostore na sedežu ministrstva v Ljubljani. Najemna pogodba vsebuje možnost povišanja najemnine, načina povišanja le-te pa ne. Ministrstvo in družba Tevis sta se namreč glede na rast življenjskih potrebščin ustno dogovorila za povišanje cene najema. Ker ministrstvo ni pisno uredilo oziroma se dogovorilo o povišanju najemnine, je kršilo 50. člen ZJF, ki določa, da se obveznosti v breme proračuna prevzemajo s pisno pogodbo.

3.3.2.gg Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je dne 18. 4. 2007 sprejelo sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila po odprtem postopku za izvedbo gradbeno-obrtniških in instalacijskih del ter dobavo in montažo opreme za I. fazo gradnje Lambrechtovega doma v Slovenskih Konjicah. Dne

¹⁹¹ S to pogodbo sta se dogovorila za najem dvoran, uporabo tehničnega osebja, gostinske storitve, zagotovitev hotelske namestitve udeležencev, storitve prevozov, izposajo sejemske opreme, izdelavo usmerjevalnih napisov in ostalih storitev za konferenco.

¹⁹² Za storitve koordinacije konference, ravnanje s prijavi na konferenco, stroški bančnih transakcij (plačila s kreditnimi karticami), spletni portal konference in nadgraditev spletne strani, informiranje o konferenci, zabavni in družabni program konference, svečana večerja – Postojnska jama in Predjamski dvorec, stroški programa-večernega sprejema in dogodka, gratis nočitve, prevozi (tri letališča), promocijski material, razstavniki prostori in dodatna tehnična oprema.

¹⁹³ Dvakrat so bile naročene naslednje storitve: koordinacija, evidentiranje in urejanje prijav, predstavitveni materiali, pomoč pri pripravi prijave projekta.

¹⁹⁴ Te storitve so na primer: priprava, koordinacija projekta in organizacija konference, evidentiranje prijav na konferenco, koordinacija in informiranje udeležencev, spletni portal, moderiranje, glasbeni program, distribucija materialov, zasnova konference, lektoriranje.

9. 3. 2007 je ministrstvo objavilo predhodno informativno obvestilo o javnem naročilu¹⁹⁵, javni razpis pa dne 26. 4. 2007¹⁹⁶, kjer je navedlo rok prijave 18. 5. 2007. Ministrstvo je 25. 5. 2007¹⁹⁷ objavilo popravek javnega naročila, s katerim je podaljšalo rok za oddajo javnega naročila, sprememba javnega naročila pa bi morala biti opravljena pred rokom za oddajo ponudb; takšno ravnanje pomeni kršitev prvega odstavka 81. člena ZJN-2.

Ministrstvo za zdravje

3.3.2.hh Ministrstvo za zdravje je na podlagi izvedenega javnega naročila po postopku s pogajanjem sklenilo z družbo SCT¹⁹⁸ pogodbo za izvedbo gradbenih in obrtniških del za 1. fazo dogradnje, rekonstrukcije in adaptacije diagnostičnega, terapevtskega in servisnega objekta v Kliničnem centru Ljubljana, v znesku 19.894.019 evrov. Pri izvedbi javnega naročila se je ministrstvo sklicevalo na 1. točko prvega odstavka 28. člena ZJN-2, ki med drugim določa, da naročniku ni treba objaviti obvestila o javnem naročilu, če v postopek s pogajanjem vključi vse tiste ponudnike, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje iz 42. do 47. člena ZJN-2 in so v prejšnjem odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali konkurenčnem dialogu predložili ponudbe v skladu s formalnimi zahtevami, vezanimi na postopek oddaje ponudb. Ugotovili smo, da navedeni pogoji za oddajo naročila iz 1. točke prvega odstavka 28. člena ZJN-2 niso bili izpolnjeni, saj so bile vse ponudbe, ki jih je ministrstvo prejelo v odprtem postopku, nesprejemljive in nepravilne. Ministrstvo je ravnalo pri tem v nasprotju s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2.

S tem, ko je ministrstvo oddalo javno naročilo družbi SCT, je ravnalo tudi v nasprotju s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik po opravljenem pregledu in dopolnitvi ponudb v skladu z 78. členom ZJN-2 izločiti vse ponudbe, ki niso popolne, saj ponudba družbe SCT ni izpolnjevala vseh pogojev iz razpisne dokumentacije¹⁹⁹.

3.3.2.ii Ministrstvo za zdravje je na podlagi Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil²⁰⁰ leta 1996 izbralo SCT za rekonstrukcijo in nadomestno gradnjo Onkološkega inštituta I. faza²⁰¹ v vrednosti 19.078.558 evrov. K osnovni pogodbi je bilo sklenjenih 23 dodatkov, v katerih so

¹⁹⁵ Uradni list RS, št. 21/07.

¹⁹⁶ Uradni list RS, št. 38/07.

¹⁹⁷ Uradni list RS, št. 45/07.

¹⁹⁸ Poslovodeči izvajalec je bila družba SCT, njena partnerja pa sta bili družbi GPG, d. d., Ljubljana in VEGRAD, d. d., Velenje.

¹⁹⁹ Dokazila (redni izpisek registracije ponudnika, izpisek iz sodne ali druge enakovredne evidence ter potrdilo pristojnega organa, da ponudnik ni vpisan v kazensko evidenco) za ponudnika in oba partnerja so bila starejša od zahtevane starosti; dokazila (redni izpisek registracije ponudnika, izpisek iz sodne ali druge enakovredne evidence, potrdilo pristojnega organa, da ponudnik ni vpisan v kazensko evidenco) za tri podizvajalce so bila kopija in ne original ali notarsko overjena kopija; potrdilo pristojnega organa, da ima ponudnik plačane vse davke za enega podizvajalca, je kopija in ne original ali notarsko overjena kopija; za enega od podizvajalcev, ki je bil predviden za izvedbo del v vrednosti več kot deset odstotkov ponudbene cene, za zadnja tri leta ni bilo predloženo letno poročilo.

²⁰⁰ Uradni list RS, št. 28/93, 19/94.

²⁰¹ Točka je povzeta po revizijskem poročilu št. 1201-1/2007-28 – točka 4.11.3.c. V poročilu smo razkrili nepravilnost, a je nismo vrednotili oziroma navajali v mnenju.

opredelili plačila po obdobjih gradnje, roke, spremembo pogodbene cene in dodatna dela. V osnovni pogodbi prav tako niso predvidene morebitne podražitve, ker je pogodba sklenjena po načelih "fiksni cen" in "funkcionalni ključ v roke". Iz podatkov o vseh izdanih in plačanih situacijah SCT smo ugotovili, da so bila dodatna dela obračunana in plačana že v 10. začasni situaciji iz oktobra 1997 in dogovorjena v dodatku k pogodbi št. 1, iz dodatka pa dodatna dela niso razvidna. Ministrstvo je z dodatki k pogodbi naročilo za 16.262.265 evrov dodatnih del, kar predstavlja 85 odstotkov vrednosti osnovne pogodbe. Ker so bili zadnji dodatki k pogodbi sklenjeni na podlagi a) alineje 1. točke 89. člena ZJN-1, ki dovoljuje oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za dodatne gradnje ali storitve, pri tem pa celotna ocenjena vrednost ne sme presegati 50 odstotkov glavnega naročila, gre v tem primeru za kršitev tega člena.

3.3.2.jj Ministrstvo za zdravje je na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku sklenilo z družbo SCT v letu 2004 pogodbo v znesku 22.983.700 evrov za izvedbo gradbenih in obrtniških del in projektne dokumentacije za Novo Pediatrično kliniko v Ljubljani. Zaradi potreb po dodatnih delih, predvidenih v ZJN-1 oziroma ZJN-2, sta ministrstvo in SCT k osnovni pogodbi sklenila tri dodatke v skupnem znesku 10.548.397 evrov. Z dodatkom št. 3, ki je bil sklenjen v letu 2008 na podlagi pogajanj brez predhodne objave, se je vrednost pogodbe povečala za 45,9 odstotka, kar je kršitev 2. alineje 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2, ki dovoljuje le 30-odstotno povečanje vrednosti osnovne pogodbe.

Ministrstvo za šolstvo in šport

3.3.2.kk Ministrstvo za šolstvo in šport ter DSU NEPREMIČNINE, družba za upravljanje z nepremičninami, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: DSU) sta sklenila pogodbo za najem poslovnih prostorov in garažnih mest ter opreme za objekt na Masarykovi cesti. Pogodbo je DSU podpisala 7. 3. 2008, pri tem pa ni naveden datum podpisa najemnika. V 8. točki prehodnih in končnih določb je v alineji 8. 3. določeno, da pogodba velja, ko jo podpišeta obe pogodbeni stranki, uporablja pa se od 15. 1. 2008.

Iz primopredajnega zapisnika z dne 8. 1. 2008 je razvidno, da je bila stavba prevzeta in naseljena do 15. 1. 2008. Obveznost ministrstva do DSU je nastala z dnem preselitve, to je 15. 1. 2008, torej prej, kot je bila podpisana pogodba med pogodbenima strankama. S takšnim ravnanjem je ministrstvo kršilo 50. člen ZJF, ki določa da neposredni proračunski uporabniki prevzemajo obveznosti na podlagi pisne pogodbe.

3.3.3 Tekoči in investicijski transferi

Ugotovitve, ki se nanašajo na več revidirancev

3.3.3.a Vlada RS je dne 18. 2. 2002 z aktom o ustanovitvi skupaj s Slovensko filantropijo – Združenjem za promocijo prostovoljstva, Ljubljana in Mestno občino Ljubljana ustanovila Ustanovo Skupaj – Regionalni center za psihosocialno dobrobit otrok (v nadaljevanju: Ustanova). Namen ustanovitve je bil trajno zagotavljanje celostnega in organiziranega pristopa k zaščiti ter k zagotavljanju dobrobiti in spodbujanja duševnega zdravja otrok z območij, prizadetih v oboroženih spopadih v jugovzhodni Evropi, še zlasti otrok s posebnimi potrebami.

Ker Ustanova ne opravlja javne službe ali dejavnosti v javnem interesu, ampak je njen namen v skladu z 2. členom ZU splošno koristen ali dobrodelen, in ker Vlada RS kot ustanoviteljica nima v njej odločujočega vpliva na njeno upravljanje, njena ustanovitev ni bila v skladu s 67. in 73. členom ZJF.

Pogodbeno razmerje o delovanju Ustanove bi moralo vsebovati celotni program njenega delovanja in ne samo za osnovno delovanje. Tudi iz Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 izhaja, da je mogoče pričakovati enovit program delovanja Ustanove ter da se lahko s svojimi projekti oziroma programi potegujejo tudi za druga sredstva razvojne pomoči Republike Slovenije in iz drugih virov, seveda za projekte oziroma programe s področja njihovega delovanja. Poleg osnovne pogodbe je Ministrstvo za zunanje zadeve sklenilo še šest pogodb²⁰². Ministrstvo je Ustanovi na podlagi teh pogodb v letu 2008 nakazalo 202.110 evrov sredstev.

3.3.3.b Ministrstvo za javno upravo je v letu 2008 nakazalo Regionalni ustanovi – Centru za podporo razvoju e-upravljanja 35.000 evrov za delovanje in Ministrstvo za finance 5.000 evrov kot ustanovitveni kapital. Ministrstvo za javno upravo je nakazalo sredstva na podlagi 7. člena sklepa o ustanovitvi regionalne ustanove – Centra za podporo razvoju e-upravljanja, ki ga je izdala Vlada RS. Izplačilo Centru je v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, določene s predpisi, saj je ministrstvo sredstva nakazalo s proračunske postavke 5564 – Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov.

Ministrstvo za finance pa je 5.000 evrov zagotovilo na podlagi dogovora z Ministrstvom za javno upravo, ker Ministrstvo za javno upravo ni imelo zagotovljenih sredstev za ta namen. Tudi Ministrstvo za finance ni načrtovalo sredstev za ta namen, zato je kršilo enajsti odstavek 2. člena ZJF. Ta določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.

Ministrstvo za javno upravo je v letu 2008 Centru zagotovilo tudi brezplačno uporabo pisarniških prostorov, ki jih ima v najemu ministrstvo, informacijsko in telekomunikacijsko opremo ter plačevalo obratovalne stroške, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji po 28. členu Zakona o stvarnem premoženju države in občin²⁰³ (povezava s točko 2.2.2.1.h).

²⁰² Z dne 21. 1. 2008 pogodbo št. 1811-08-000015 o sofinanciranju nadaljevanja izvajanja pilotnega projekta Ustanove Skupaj – Regionalni center za psihosocialno dobrobit otrok: "Nadaljevanje projekta psihosocialne pomoči skozi likovno izražanje" na Kosovu leta 2008 v vrednosti 17.000 evrov; z dne 24. 6. 2008 pogodbo št. 1811-08-000122 o sofinanciranju izvedbe projekta "Svetovalni center za otroke, mladostnike in starše v Kruševcu (Srbija)" v letu 2008 v vrednosti 15.000 evrov; z dne 4. 8. 2008 pogodbo št. 1811-08-000149 o sofinanciranju izvedbe projekta "Psihosocialna pomoč otrokom, družinam in učiteljem v Iraku 2008" v vrednosti 65.400 evrov; z dne 4. 6. 2008 pogodbo št. 1811-08-000124 o sofinanciranju izvedbe mednarodne konference "Izvajalci razvojne pomoči iz novih držav članic EU: Izkušnje, trendi in izzivi" v vrednosti 10.000 evrov; z dne 27. 10. 2008 pogodbo št. 1811-08-000183 o sofinanciranju izvedbe projekta "Predstavitev delovanja Ustanove Skupaj z lokalnimi skupnostmi jugovzhodne Evrope na Evropskih razvojnih dnevih 2008 v Strasbourgu" v vrednosti 3.900 evrov; z dne 24. 6. 2008 pogodbo št. 1811-08-000123 o sofinanciranju izvedbe projekta "Psihosocialni svetovalni centri za otroke in starše v Bosni in Hercegovini in na Kosovu" v letu 2008 v vrednosti 1.790 evrov.

²⁰³ Uradni list RS, št. 14/07.

Ker Center kot ustanova ne opravlja javne službe ali dejavnosti v javnem interesu, ampak je namen v skladu z 2. členom ZU splošno koristen ali dobrodelen in Vlada RS kot ustanoviteljica nima odločujočega vpliva na upravljanje Centra, ustanovitev ni bila v skladu s 67. in 73. členom ZJF.

Generalni sekretariat

3.3.3.c Zakon o političnih strankah²⁰⁴ določa upravičence in maksimalno višino sredstev, ki jih politične stranke lahko prejmejo iz državnega proračuna. Skupni obseg sredstev v posameznem letu je določen s proračunom, razdelitev po posameznih političnih strankah in višina mesečnih zneskov političnim strankam pa sta določena s Sklepom o višini sredstev, ki pripadajo posamezni politični stranki iz sredstev državnega proračuna v letu 2008²⁰⁵. Sklep je Državni zbor sprejel 29. 2. 2008²⁰⁶. Generalni sekretariat je izplačal sredstva političnim strankam za januar, v skupni vrednosti 235.458 evrov, in za februar, v skupni vrednosti 235.458 evrov, čeprav Državni zbor še ni sprejel sklepa, s katerim je določil višino sredstev za posamezno politično stranko. To pomeni kršitev 54. člena ZJF, saj je neposredni proračunski uporabnik izplačal sredstva, ne da bi imel za to ustrezno pravno podlago.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo

3.3.3.d Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba za lokalno samoupravo) je v letu 2007 izvedla javni razpis za sofinanciranje projektov osnovne komunalne infrastrukture v romskih naseljih.

V objavi javnega razpisa je bilo določeno, da Služba za lokalno samoupravo sklene pogodbe z izbranimi upravičenci potem, ko upravičenci izvedejo izbiro izvajalcev del v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje.

Pregledali smo pogodbo Službe za lokalno samoupravo z izbranim prijaviteljem Mestno občino Novo mesto in ugotovili, da je bila ta sklenjena, še preden je Mestna občina Novo mesto izvedla izbiro izvajalcev del. V skladu s šesto podtočko V. točke javnega razpisa bi morala Služba za lokalno samoupravo podpisati pogodbo o dodelitvi nepovratnih sredstev z Mesto občino Novo mesto potem, ko bi občina izbrala izvajalca del v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje. Služba za lokalno samoupravo je ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 53. člena ZJF, ki določa, da se sredstva subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči dodelijo na podlagi predhodno izvedenega javnega razpisa, objavljenega v Uradnem listu Republike Slovenije, pod pogoji in po postopku, ki ga predpiše minister, pristojen za finance, če s posebnim zakonom ni drugače določeno.

3.3.3.e Služba za lokalno samoupravo je objavila "tretji javni razpis za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij"²⁰⁷. V objavi javnega razpisa so bili navedeni splošni in posebni pogoji za dodelitev sredstev. Za merila za izbiro operacij je bilo navedeno, da o operacijah odločajo Sveti regij, ne pa, katera merila se upoštevajo pri izbiri posameznih operacij. Prav tako

²⁰⁴ Uradni list RS, št. 100/05-UPB1, 103/07.

²⁰⁵ Uradni list RS, št. 23/08.

²⁰⁶ Uradni list RS, št. 23/08, objavljen 7. 3. 2008.

²⁰⁷ Uradni list RS, št. 23/08.

v razpisni dokumentaciji Služba za lokalno samoupravo ni navedla meril. To pomeni kršitev 5. točke tretjega odstavka 11. člena in 12. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013²⁰⁸ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju postopkov), kjer je navedeno, da morajo biti v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji navedena merila (navedba, opis, ovrednotenje meril po vrstnem redu od bolj k manj pomembnemu).

V Izvedbenem načrtu Regionalnega razvojnega programa Gorenjske 2007–2009 niso bila določena merila, na podlagi katerih bi izbirali projekte, s katerimi bi regija najučinkoviteje dosegla zastavljene razvojne cilje. Razlika med dokumentoma Izvedbeni načrt Regionalnega razvojnega programa Gorenjske 2007–2009 in Investicijski program, ki je sestavni del prijave, bi lahko bistveno vplivala na oceno projekta v postopku dejanskega ocenjevanja na podlagi morebitnih finančnih meril. Z odobritvijo financiranja je Služba za lokalno samoupravo kršila 14. člen uredbe o izvajanju postopkov.

3.3.3.f Služba za lokalno samoupravo je objavila "prvi javni razpis za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij"²⁰⁹. V objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji so bili navedeni splošni in posebni pogoji za dodelitev sredstev. Za merila za izbiro operacij je bilo navedeno, da o operacijah odločajo Sveti regij, ne pa, katera merila se upoštevajo pri izbiri posameznih operacij. To je v nasprotju s 5. točko tretjega odstavka 11. člena in 12. členom uredbe o izvajanju postopkov, ki določata, da morajo biti v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji navedena merila.

Služba za lokalno samoupravo je na podlagi tega razpisa dodelila sredstva:

- Občini Šentjur – pogodba o sofinanciranju rekonstrukcije LC 034010 Bukovžlak–Proseniško v znesku 820.775 evrov, z aneksom št. 1 se je povečala vrednost projekta na 1.527.995 evra, torej za 31,9 odstotka, z aneksom št. 2 pa se je zmanjšala vrednost nepovratnih sredstev na 819.133 evrov oziroma za 0,2 odstotka (1.641,55 evra) in
- Občini Krško – pogodba o sofinanciranju gradnje kanalizacije in obnove infrastrukture Krškega poljanaselje Drnovo v znesku 1.548.247 evrov.

S spremembo vrednosti projekta v Občini Šentjur, predvsem s prvo spremembo, obstaja tveganje, da projekt sploh ne bi bil upravičen do sofinanciranja, saj lahko njegova spremenjena finančna konstrukcija vpliva na število točk po posameznem merilu za izbiro, njihova uporaba pa ni bila opredeljena oziroma natančno določena.

V pogodbi o sofinanciranju so bila spremenjena določila glede poročanja in usklajevanja načrtov razvojnih programov, in sicer, da upravičenca ob vsaki izstavitvi zahtevka poročata o opravljenih aktivnostih in ob zaključku projekta predložita končno poročilo, najkasneje v petih mesecih od zaključka operacije, ter da najkasneje do izstavitve prvega zahtevka za izplačilo uskladita načrt razvojnih programov. Glede na pogoje iz razpisa odločitev o sofinanciranju projekta gradnje kanalizacije in obnove infrastrukture Krškega poljanaselje Drnovo ni bila upravičena. V Izvedbenem načrtu Regionalnega razvojnega programa Savinjske regije – delni za obdobje 2007–2009 in v Izvedbenem načrtu Regionalnega razvojnega programa Posavje za obdobje 2008–2010 niso bila določena merila, na podlagi katerih bi izbirali projekte, s katerimi bi regija

²⁰⁸ Uradni list RS, št. 41/07.

²⁰⁹ Uradni list RS, št. 48/07.

najučinkoviteje dosegla zastavljene razvojne cilje. Služba za lokalno samoupravo ni preverjala vsebine izvedbenega programa, temveč se je odločila na podlagi izjave. Z odobritvijo sofinanciranja in neizvedenim dejanskim preverjanjem podatkov na podlagi izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa je Služba za lokalno samoupravo kršila 14. člen uredbe.

3.3.3.g Služba za lokalno samoupravo je objavila "drugi javni razpis za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij"²¹⁰. V objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji so bili navedeni splošni in posebni pogoji za dodelitev sredstev. Za merila za izbiro projektov je bilo navedeno, da o projektih odločajo Sveti regij, ne pa, katera merila se upoštevajo pri izbiri posameznih projektov. To je v nasprotju s 5. točko tretjega odstavka 11. člena in 12. členom uredbe o izvajanju postopkov, ki določata, da morajo v objavi javnega razpisa biti navedena merila in uporaba meril.

Služba za lokalno samoupravo je na podlagi tega razpisa dodelila sredstva:

- Občini Slovenska Bistrica – pogodba o sofinanciranju operacije Obnova vozišča LC 440130 Rep–Trije kralji v znesku 723.529 evrov;
- Občini Apače – pogodba o sofinanciranju operacije Poti starega hrasta v Občini Apače v znesku 978.655 evrov;
- Občini Cirkulane – pogodba o sofinanciranju operacije Cirkulane–Mali Okič–Veliki Okič v znesku 338.015 evrov;
- Občini Sveta Ana – pogodba o sofinanciranju operacije Modernizacija lokalne ceste LC 203-110 Zg. Porčič–Zg. Ročica v znesku 770.537 evra;
- Mestni občini Slovenj Gradec – pogodba o sofinanciranju operacije Severno-zahodna obvoznica v znesku 2.436.807 evrov;
- Mestni občini Koper – pogodba o sofinanciranju operacije Gospodarsko obrtno razvojna cona Srmin v znesku 20.930.502 evrov.

Projekt Občine Slovenska Bistrica in projekt Mestne občine Slovenj Gradec nista bila predvidena niti v Regionalnem razvojnem programu regije niti v Izvedbenem načrtu regionalnega razvojnega programa. Kot pogoj za sodelovanje na javnem razpisu pa je bila določena opredelitev projekta v potrjenem Izvedbenem načrtu regionalnega razvojnega programa 2007-2009. V nobenem od obeh dokumentov tudi ni bilo določenih meril oziroma njihove uporabe, na podlagi katerih bi lahko izbirali projekte, s katerimi bi regija najučinkoviteje dosegla zastavljene razvojne cilje. Služba za lokalno samoupravo ni preverjala vsebine izvedbenega programa, temveč se je odločila o potrditvi projekta na podlagi Obrazca 2: Prijavni obrazec, ki sta ga podpisala župana občin, in ne na podlagi Obrazca 1: Seznam operacij, ki se prijavljajo za sofinanciranje na javni razpis (ki naj bi ga potrdil predsednik sveta regije). S potrditvijo projekta je Služba za lokalno samoupravo kršila 14. člen uredbe o izvajanju postopkov, saj ni preverjala pogojev iz javnega razpisa in je potrdila projekt, ki teh ni izpolnjeval, hkrati pa ni ocenjevala projektov na podlagi meril.

Za Občino Apače, Občino Cirkulane, Občino Sveta Ana in Mestno občino Koper je bilo ugotovljeno, da v izvedbenih načrtih regionalnih razvojnih programov niso bila določena merila oziroma njihova uporaba, na podlagi katerih bi izbirali projekte, s katerimi bi regije najučinkoviteje dosegle zastavljene razvojne cilje. Služba za lokalno samoupravo ni preverjala vsebine izvedbenega programa, temveč se je odločila na

²¹⁰ Uradni list RS, št. 85/07.

podlagi izjave na Obrazcu 1: Seznam operacij, ki se prijavljajo za sofinanciranje na javni razpis, ki ga je podpisal predsednik sveta regije. Z odobritvijo sofinanciranja je Služba za lokalno samoupravo kršila 14. člen uredbe o izvajanju postopkov.

Pogodbe o sofinanciranju Občine Sveta Ana, Mestne občine Slovenj Gradec in Mestne občine Koper so bile spremenjene z obvezo upravičencev, da se najkasneje do izstavitve prvega zahtevka za izplačilo uskladi načrt razvojnih programov. Glede na pogoje iz razpisa (3. točka: Pogoji za dodelitev sredstev) odločitev o sofinanciranju projektov navedenih občin ni bila upravičena, saj bi morale biti operacije ustrezno opredeljene v aktih o proračunih samoupravnih lokalnih skupnosti, in sicer investicijske operacije v načrtu razvojnih programov (tretji del proračuna), neinvesticijske operacije pa v posebnem delu proračuna oziroma v njegovih obrazložitvah.

Pri Mestni občini Koper je ugotovljeno, da je bil v izvedbenem načrtu projekt Gospodarsko obrtno razvojna cona Srmin ocenjen na 16.573.307 evrov (Evropska unija sofinancira 5.900.000 evrov), v analizi stroškov in koristi projekta (v nadaljevanju: analiza), ki je sestavni del Dokumenta identifikacije investicijskega projekta (katerega vrednosti so enake kot v pogodbi o sofinanciranju), pa na 20.930.502 evrov (Evropska unija sofinancira do 3.142.229 evrov). V analizi so izkazani višji celotni stroški, in sicer za 26,3 odstotka, in izkazano nižje sofinanciranje za 46,7 odstotka. Navedena razlika med dokumenti bi lahko bistveno vplivala na oceno projekta v postopku dejanskega ocenjevanja na podlagi finančnih meril ter kriterijev stopnje pripravljenosti projekta in zagotovitve lokalnega sofinanciranja.

Po določilih javnega razpisa se sredstva upravičencu realizirajo na osnovi vsakega posameznega zahtevka za izplačilo s priloženimi originalnimi računi oziroma drugimi verodostojnimi knjigovodskimi listinami. Višina sofinanciranja je določena z višino v zahtevku izkazanih upravičenih izdatkov, ki se povrnejo upravičencu v odobrenem deležu sofinanciranja, kot je bilo določeno v javnem razpisu in v 7. členu pogodbe o sofinanciranju. Mestna občina Koper je izdala zahtevek za izplačilo le z dokazili/računi, ki zajemajo upravičene stroške v znesku 4.099.488 evrov, in ne za 15.353.818 evrov, kot izhaja iz Dokumenta identifikacije investicijskega projekta, ki je sestavni del prijave na javni razpis, na podlagi katerega je bila sklenjena pogodba o sofinanciranju. Po pogodbi je bila predvidena dinamika črpanja v letu 2008 v znesku 2.146.108 evrov in v letu 2009 v znesku 996.121 evrov, morebitna sprememba pa je možna s sklenitvijo aneksa, kot je predvideno v četrtem odstavku 7. člena pogodbe. Služba za lokalno samoupravo je izplačala sredstva na podlagi zahtevka Mestne občine Koper in navedenih prilog, ni pa preverjala zagotavljanja razlike med dodeljenimi sredstvi in dejansko vrednostjo projekta Mestne občine Koper, kot je s pogodbo o sofinanciranju določeno v 11. členu pogodbe. Preverjala tudi ni vseh računov, ki so bili priloženi zahtevku. Ugotovili smo tudi, da je bil zahtevek za izplačilo, ki ga je izdala Mestna občina Koper 16. 9. 2008, oziroma znesek 2.359.170 evrov, popravljen na predvideni znesek 2.146.108 evrov, kolikor znaša dinamika črpanja za leto 2008 v pogodbi.

Urad Republike Slovenije za zamejce in Slovence po svetu

3.3.3.h Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (v nadaljevanju: Urad) je z Zvezo Slovencev na Madžarskem sklenil pogodbo o sofinanciranju dejavnosti v letu 2008 v skupni vrednosti 300.000 evrov. Urad je sredstva razdelil na podlagi izvedenega javnega razpisa. Tako v objavi javnega razpisa kakor tudi v razpisni dokumentaciji so navedena merila, vendar pa ni navedena uporaba

meril. Prav tako ni jasno določen način določanja višine dodeljenih sredstev. Urad je zato pri izvedbi javnega razpisa ravnal v nasprotju s 4. in 6. alinejo tretjega odstavka 9. člena Uredbe o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije²¹¹ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju finančne podpore).

3.3.3.i Urad je sklenil pogodbo z Inštitutom za narodnostna vprašanja, Ljubljana, za sofinanciranje treh projektov²¹² v skupni vrednosti 19.600 evrov. Urad je za razdelitev sredstev izvedel javni razpis, kjer je poleg meril, določenih v 53. členu Zakona o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja²¹³, upošteval tudi geografsko porazdelitev. V objavi javnega razpisa in tudi v razpisni dokumentaciji je Urad navedel merila, vendar pa ni navedel uporabe meril. Prav tako ni jasno določen način določanja deleža oziroma določitev višine dodeljenih sredstev. To pomeni kršitev 4. in 6. alineje tretjega odstavka 9. člena uredbe o izvajanju finančne podpore.

Urad Republike Slovenije za narodnosti

3.3.3.j Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti (v nadaljevanju: Urad za narodnosti) in RTV sta sklenila pogodbo o sofinanciranju radijskega in televizijskega programa za italijansko in madžarsko narodno skupnost v letu 2008 v skupni vrednosti 1.110.119 evrov. Sredstva po pogodbi se zagotavljajo za stroške zaposlenih, stroške drugih ustvarjalcev, materialne stroške, stroške izobraževanja in ostale stroške. Pri pregledu posameznih zahtevkov smo ugotovili, da RTV navede samo skupno mesečno vrednost, Vlada RS pa ni zagotovila ustreznega nadzora in s tem ravnal v nasprotju z 71. člena ZJF.

V pogodbi je v 5. členu določeno, da mora RTV predložiti dvakrat na leto (31. 7. in 31. 1.) poročilo o namenski porabi sredstev, ki mora vsebovati podatke o porabi sredstev po namenih, podatke o celotnih stroških programov posamezne skupnosti in navedbo oddaj. RTV je predložila samo eno poročilo, ki vsebuje podatke za celotno leto 2008, vendar pa ga je predložila šele 8. 4. 2009, kar pomeni kršitev 5. člena pogodbe.

Ministrstvo za finance

3.3.3.k Vlada RS je dne 30. 10. 2007 sprejela Predhodni delni program odprave posledic škode na stvareh zaradi neurja s poplavo z dne 18. 9. 2007 v skupnem znesku 12.018.000 evrov, ki naj bi ga po navedbah v tem programu financirala s prerazporeditvijo sredstev proračuna za leto 2007 s proračunske postavke 9500 – Evropska unija-kohezijski sklad-slovenska udeležba, s prerazporeditvami na proračunsko postavko 3538 – Vodnogospodarska javna služba za izvedbo ukrepov za zmanjševanje ogroženosti zaradi

²¹¹ Uradni list RS, št. 139/06.

²¹² Projekt "Politika na področju obravnavanja manjšinskih skupnosti v sosednjih državah z vidika njihove afirmacije in vključitev v evropske družbenoekonomske tokove" v vrednosti 6.000 evrov, projekt "Oblike organiziranja koroških Slovencev po drugi svetovni vojni s perspektivami za prihodnost" v vrednosti 12.000 evrov in za projekt "Biografski leksikon koroških Slovencev – 4" v vrednosti 1.600 evrov.

²¹³ Uradni list RS, št. 43/06.

škodljivega delovanja voda in odpravo posledic po naravni nesreči²¹⁴ ter s sredstvi proračunske rezerve. S tem je Vlada RS ravnala v nasprotju s tretjim odstavkom 10. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč²¹⁵, ki določa, da, če je program odprave posledic nesreče sprejet v letu nastanka naravne nesreče, se za izvajanje ukrepov odprave posledic naravne nesreče na stvareh v tem proračunskem letu zagotovijo sredstva v okviru še razpoložljivih proračunskih sredstev, namenjenih vzdrževanju stvari v državni ali občinski lasti, ter v okviru sredstev državne proračunske rezerve, oziroma je ravnala v nasprotju s četrtem odstavkom 10. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč, ki določa, če je Vlada RS odločila o uporabi sredstev za odpravo njenih posledic v septembru ali kasneje, se v prvem proračunskem letu po letu, v katerem je nastala naravna nesreča, zagotovijo sredstva za izvajanje ukrepov odprave posledic naravne nesreče na stvareh v okviru rednih proračunskih sredstev, namenjenih vzdrževanju stvari v državni ali občinski lasti, ter v okviru sredstev državne proračunske rezerve, ker je prerazporedilo sredstva iz drugih namenov.

3.3.3.l Vlada RS je dne 27. 12. 2007 sprejela Program odprave posledic škode v gospodarstvu po neurju s poplavo z dne 18. 9. 2007 na podlagi Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč. V točki 5.1.1 Programa odprave posledic škode v gospodarstvu po neurju s poplavo je določeno, da se za dodelitev sredstev pomoči obravnava vloge, ki so jih prijavitelji poslali Slovenskemu podjetniškemu skladu, Maribor (v nadaljevanju: SPS) na podlagi javnega poziva z dne 28. 9. 2007 ter Dopolnitve programa ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2008. V desetem odstavku 5. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč je določeno, da je treba pri odločanju o višini sredstev za odpravo posledic škode v gospodarstvu zagotoviti, da vsota sredstev, dodeljenih po tem zakonu, in sredstev, dodeljenih kot izplačilo zavarovalnega zneska, ter sredstev, dodeljenih iz državnega proračuna in občinskih proračunov, ni večja od dejanske škode. Ministrstvo za finance je ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF, ker ni zagotovilo ustreznega nadzora nad skupno višino dodeljenih sredstev.

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.m Ministrstvo za obrambo in Zveza društev kasaške centrale Slovenije, Ljubljana sta sklenila pogodbo o pokroviteljstvu pri organizaciji kasaških dirk pod nazivom Memorial Rudolfa Maistra v znesku 12.000 evrov letno. Ugotovili smo, da je bil račun plačan s proračunske postavke 3333 – Materialni stroški. Iz obrazložitve proračunske postavke je razvidno, da so sredstva na tej postavki namenjena zagotavljanju osnovnih pogojev delovanja v upravnem delu ministrstva. Vključeni so redni obratovalni stroški in drugi materialni stroški za izvajanje aktivnosti v okviru glavnega programa 0701 – Splošne in skupne funkcije.

Ker stroški pokroviteljstva pri organizaciji kasaških dirk niso zagotovljeni na navedeni proračunski postavki, je ministrstvo kršilo enajsti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za namene, določene s proračunom.

²¹⁴ Sredstva v znesku 120.000 evrov naj bi s prerazporeditvijo s proračunskih postavk zagotovila Agencija Republike Slovenije za okolje in 1.550.000 evrov Ministrstvo za okolje; dodeljena naj bi bila koncesionarjem, ki izvajajo obvezno državno gospodarsko javno službo na področju urejanja voda za izvedbo prvih nujnih vzdrževalnih del.

²¹⁵ Uradni list RS, št. 114/05-UPB-1, 90/07, 102/07.

Ministrstvo za gospodarstvo

3.3.3.n Ministrstvo za gospodarstvo in Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije (v nadaljevanju: JAPTI) sta sklenila pogodbo v znesku 7.812.292 evrov²¹⁶ o financiranju izvajanja javnega razpisa za spodbujanje tujih neposrednih investicij v Republiki Sloveniji v obdobju 2007–2008, s katero se je JAPTI obvezala izpeljati postopek javnega razpisa za spodbujanje tujih neposrednih investicij.

JAPTI je izvedla javni razpis na podlagi Zakona o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij²¹⁷ in Uredbe o finančnih spodbudah za tuje neposredne investicije²¹⁸, na katerega sta prispeli dve vlogi, od tega ena popolna. Na podlagi izvedenega javnega razpisa je JAPTI sklenila pogodbo o sofinanciranju dela upravičenih stroškov z družbo SAPS, d. o. o., Prebold²¹⁹ (v nadaljevanju: družba SAPS) v znesku 840.000 evrov.

S pogodbo med JAPTI in SAPS je bilo določeno, da se za sofinanciranje upoštevajo upravičeni stroški, nastali v obdobju od datuma podpisa pogodbe o sofinanciranju do datuma dostave zahtevka za izplačilo, in so bili plačani do predložitve zahtevka. S pogodbo je bilo tudi določeno, da lahko družba SAPS v zahtevku za sofinanciranje predloži tudi dokazila o upravičenih stroških, nastalih v obdobju treh let od datuma podpisa pogodbe o sofinanciranju, to je do 15. 7. 2011, vendar mora za to vrednost predložiti bančno garancijo z veljavnostjo največ treh let od datuma podpisa pogodbe o sofinanciranju. V pogodbi je bila določena oblika zahtevka za izplačilo in določene štiri obvezne priloge: poročilo o poteku investicijskega projekta, finančni obračun projekta, dokazila o že zaposlenih delavcih in fotokopije računov in bančnih izpiskov oziroma originalna bančna garancija. Ocenjujemo, da dokumentacija družbe SAPS, ki jo je JAPTI predložila k zahtevku za izplačilo ministrstvu, ne daje zadostnih zagotovil o kasnejših upravičenih stroških družbe SAPS, ker iz poročila o poteku investicijskega projekta ni razviden projekt in rezultat projekta do izstavitve poročila, razvidne tudi niso aktivnosti v okviru prijavljenega projekta na podlagi doseženih rezultatov. K dokumentaciji namreč ni bilo predložene nobene specifikacije, katero opremo namerava družba kupiti, oziroma ni dokazil, da bodo ti stroški nastali. Ministrstvo je z nakazilom sredstev JAPTI v znesku 840.000 evrov ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

3.3.3.o Ministrstvo za gospodarstvo in RTH, Rudnik Trbovlje-Hrastnik, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: Rudnik) sta sklenila pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje Hrastnik za leto 2007 za obdobje od januarja do aprila v skupni vrednosti 5.455.828 evrov. K osnovni pogodbi so bili kasneje sklenjeni še trije aneksi, s katerimi sta določila financiranje zapiranja Rudnika do konca leta 2007. Pri pregledu zahtevka za plačilo za december 2007 smo ugotovili, da je ministrstvo izplačalo sredstva za nalogo, ki je bila izvedena in plačana pred decembrom 2007. Ministrstvo je že za november 2007 izplačalo 78.065 evrov za zapiranje jame Ojstro, v zahtevku za december 2007 pa je Rudnik zaračunal zapiranje jame Ojstro – pripravljalna dela v znesku 58.780 evrov, torej za aktivnosti, ki predstavljajo osnovo za že izvedena dela v preteklih mesecih. To pomeni kršitev pogodbenih določil in

²¹⁶ Od tega v znesku 5.609.092 evrov v letu 2007 in 2.203.200 evrov v letu 2008.

²¹⁷ Uradni list RS, št. 107/06-UPB1.

²¹⁸ Uradni list RS, št. 11/07.

²¹⁹ Družba se je s 5. 11. 2008 preimenovala v družbo Odelo Slovenija, d. o. o., Prebold.

50. člena ZJF. Uredba o pravilih za opravljanje tehničnega in finančnega nadzora nad izvajanjem programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik²²⁰ (v nadaljevanju: uredba o pravilih) v 2. členu opredeljuje, da storitve nadzora obsegajo tudi nadzor nad namensko, gospodarno in učinkovito rabo proračunskih sredstev za izvajanje zapiralnih aktivnosti, ki so določene s programom dela. Nadzor je izvajala družba IRGO consulting, d. o. o., ki je potrdila zahtevek za izplačilo, čeprav so bile v njem navedene naloge, ki še niso bile izvedene. Ministrstvo in Rudnik sta sklenila pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik za leto 2008 za obdobje od februarja do julija, v vrednosti 10.846.000 evrov. Vlada RS je Program zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik za leto 2008 potrdila 17. 7. 2008, to je več kot pol leta po sklenitvi navedene pogodbe. Ministrstvo je po zahtevku za januar 2008 izplačalo sredstva pred potrditvijo letnega programa dela Rudnika, kar je v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko upravniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna, če so za to izpolnjeni vsi s predpisi določeni pogoji.

3.3.3.p Ministrstvo za gospodarstvo in SPS sta sklenila pogodbo o sofinanciranju in izvajanju dveh javnih razpisov za sofinanciranje nakupa nove tehnološke opreme v okviru prednostne usmeritve 1.2. Spodbujanje podjetništva Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v letu 2008. Na podlagi te pogodbe je SPS dne 7. 3. 2008 objavil javni razpis²²¹ za sofinanciranje nakupa nove tehnološke opreme v letu 2008 na podlagi Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje od leta 2007 do 2013, v okviru izvajanja razvojne prioritete Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost – prednostna usmeritev Spodbujanje podjetništva. SPS je javni razpis dopolnil s spremembo 13. 6. 2008²²². Prvotna vrednost razpisa je znašala 10.576.714 evrov, po tej spremembi pa 16.576.714 evrov.

Spremembo javnega razpisa oziroma povečanje okvirne višine nepovratnih sredstev je sklad objavil 13. 6. 2008, kar je po datumu, ki je bil določen za odpiranje vlog, oziroma po datumu, ki je bil določen za obveščanje o izboru (najkasneje v 60 dneh od roka za predložitev vlog, torej 6. 6. 2008). S spremembo povečane okvirne višine sredstev po datumu, ki je bil določen za odpiranje vlog, oziroma po datumu za obveščanje o izboru, je bil kršen šesti odstavek 14. člena uredbe o izvajanju postopkov. Zaradi zamude pri obveščanju o izidu razpisa je bil kršen 227. člen pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, ki določa, da morajo biti neizbrani vlagatelji vlog obveščeni v roku. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju z 71. členom ZJF, ker ni zagotovilo ustreznega nadzora nad poslovanjem pravne osebe.

3.3.3.q Ministrstvo za gospodarstvo je objavilo javni razpis²²³ za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR, povečanje konkurenčnosti turističnega gospodarstva, Turistična infrastruktura. Predmet javnega razpisa je sofinanciranje izvedbe posameznih investicij na področju turistične infrastrukture, ki bodo vplivale na razvoj turistične destinacije. Na podlagi javnega razpisa je ministrstvo sklenilo naslednji pogodbi:

- z družbo MPM Engineering, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: MPM) pogodbo o sofinanciranju projekta o sofinanciranju projekta "Park Hotel Bohinj" v vrednosti 4.000.000 evrov,

²²⁰ Uradni list RS, št. 34/01.

²²¹ Uradni list RS, št. 23/08.

²²² Uradni list RS, št. 59/08.

²²³ Uradni list RS, št. 51/07, 83/07, 122/07, 56/08.

- z družbo Žičnice Vogel Bohinj, d. d., Bohinj (v nadaljevanju: Žičnice Vogel) pogodbo o sofinanciranju projekta "postavitev dveh novih štirisedežnic na Voglu" v vrednosti 1.708.000 evrov.

Pri sklepanju pogodbe z MPM smo ugotovili, da je v 11. členu pogodbe določena možnost podaljšanja terminskega načrta na podlagi pisne vloge s tehtnimi razlogi in utemeljitvijo. Prejemnik je to možnost uveljavil 13. 10. 2008 z dopisom, iz katerega niso razvidni razlogi. MPM je sicer navedel zelo ugodne plačilne pogoje (daljši plačilni pogoji, majhen obseg avansov, plačila po koncu gradnje) ter predlagal spremenjeno dinamiko izplačil. K tej pogodbi sta sklenila aneks, s katerim sta podaljšala terminski načrt investicije²²⁴ (zadnji zahtevek za sofinanciranje do 15. 10. 2012). S sklenitvijo aneksa je:

- bilo kršeno določilo 11. člena pogodbe (na podlagi pisne vloge, v kateri podaljšanje terminskega načrta ni bilo utemeljeno);
- bil neupravičeno podaljšan terminski načrt projekta:
 - s katerim je bil kršen pogoj iz javnega razpisa, da mora biti investicija zaključena v roku 36 mesecev od podpisa pogodbe (zadnje črpanje bi moralo biti predvideno za leto 2010 in ne v letu 2012, kot je predvideno v aneksu);
 - s tem pa tudi njegova finančna konstrukcija oziroma finančni kazalci, ki so bili ključni za oceno projekta v fazi njegovega ocenjevanja, ki ga je opravila razpisna komisija v okviru sklopov meril II in III: kvaliteta projekta (kazalci uspešnosti investicije, občutljivost investicije, nujnost sofinanciranja, realnost pričakovanih rezultatov, tržna in prodajna naravnost) in realnost izvedbe (trdnost in zanesljivost finančne konstrukcije, realnost terminskega načrta); zaradi spremembe finančne konstrukcije obstaja veliko tveganje, da projekt ne bi bil izbran za sofinanciranje.

Pri sklepanju pogodbe z Žičnicami Vogel smo ugotovili, da se je komisija za ocenjevanje vlog sestala zaradi ocenjevanja vlog 26. 10. 2007, zapisnik o tem pa izdala 5. 11. 2007. Sklep o odobritvi sofinanciranja investicije, ki ga na podlagi ocenjenih vlog izda ministrstvo, je bil izdan 29. 10. 2007. V razpisu ministrstva je bilo določeno, da se kot upravičeni stroški, ki naj bi bili sofinancirani, štejejo tisti, ki nastanejo na podlagi prvega izdanega naročila za izvedbo del ali storitev po prejemu sklepa o odobritvi sofinanciranja projekta od ministrstva. Žičnice Vogel so sklenile pogodbo tako s CPK kot tudi z Doppelmayr Seilbahnen GmbH, Wolfurt, Avstrija dne 30. 10. 2007, s Projektivnim birojem Kranj, d. d., Kranj pa 3. 11. 2007, to je sicer po izdaji sklepa ministrstva o izbiri, vendar pred odločitvijo komisije za izvedbo javnega razpisa ministrstva. Z izdajo sklepa pred izdajo zapisnika komisije, ki pomeni temelj za odločitev o izbiri, je ministrstvo kršilo šesti odstavek 14. člena uredbe o izvajanju postopkov.

Družba Žičnice Vogel je ob oddaji naročila za dobavo opreme in montažo pridobila le dve ponudbi, kar je v nasprotju s 23. členom pogodbe, saj bi morala pridobiti tri ponudbe, ministrstvo pa ni uporabilo možnosti za zavrnitev zahtevka za plačilo, kar pomeni kršitev 54. člena ZJF.

²²⁴ Za črpanje sredstev v letu 2008 v vrednosti 2.336.790 evrov, 500.000 evrov v letu 2009 in 1.163.210 v letu 2012.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

3.3.3.r Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja in Delamaris, d. d., Izola sta sklenila pogodbo za izvedbo posodobitve tehnološke linije v vrednosti 1.460.878 evrov. Izbiro projektov je Agencija izvedla na podlagi javnega razpisa, kjer je določeno, da je merilo, po katerem se razvrščajo vloge, vrstni red prispelih vlog. V razpisni dokumentaciji Agencija ni navedla meril in točk, ki jih posamezno merilo prispeva v skupno število točk, potrebnih za izbor končnih prejemnikov, kot določa 12. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji²²⁵ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev). Agencija je izvedla razpis v nasprotju s 12. in 13. členom uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev ter 217. in 218. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna²²⁶.

V 4. členu pogodbe je določeno, da Agencija nakazuje sredstva v zakonsko določenem roku. Agencija je zahtevek za izplačilo prejela 31. 12. 2007, odobrila pa ga je šele 2. 5. in plačala 27. 5. 2008, kar je v nasprotju s pogodbenimi določili in 22. členom ZIPRS0809.

3.3.3.s Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je objavilo javni razpis za pomoč mladim prevzemnikom kmetij za leti 2007 in 2008²²⁷. V javnem razpisu je bilo navedeno, da se vloge odpirajo po vrstnem redu oddaje vlog oziroma po vrstnem redu popolnosti vlog do porabe sredstev. Na razpis se je prijavilo 355 vlagateljev, od tega je bilo 33 vlog zavrženih. Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da ministrstvo pri izdaji odločb ni upoštevalo vrstnega reda prispelih vlog. Ministrstvo je 17 vlagateljem dodelilo sredstva z odločbami, čeprav njihove vloge po vrstnem redu še ne bi smele biti obravnavane in ministrstvo še ni bi smelo izdati odločb, saj je bilo v razpisu navedeno, da se odločbe izdajajo po vrstnem redu oddaje vlog oziroma po vrstnem redu popolnosti vlog. Nekatere vloge so bile obravnavane prednostno, kar je v nasprotju z razpisnimi pogoji in petim odstavkom 85. člena Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013²²⁸.

Pojasnilo Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja

Na razpis je v zelo kratkem času prispelo 355 vlog. Med njimi so bile tudi vloge, ki bi jim bile zaradi velikega števila vlog, ki so se obravnavale po vrstnem redu prispetja in popolnosti vlog, odločbe izdane po datumu, ki ga kot datum upravičenosti predpisuje evropski pravni red. Če 17 vlog Agencija ne bi obravnavala prednostno, mladi prevzemniki, kljub izpolnjevanju vseh predpisanih pogojev ob oddaji vloge, ne bi bili upravičeni do prejema sredstev. Razpisana sredstva v znesku 10.300.000 evrov so zadovoljevala za vse prispele popolne vloge, ki so izpolnjevale predpisane pogoje.

Ministrstvo za okolje in prostor

3.3.3.t Ministrstvo za okolje in prostor je z Občino Šentjur sklenilo pogodbo o sofinanciranju operacije "Celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanje vodnih virov na povodju Savinje – projekt Šentjur (Izvedba gradbenih del – lastna sredstva RS)". Projekt je del skupine projektov "Celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanje vodnih virov na povodju Savinje", ki ga sestavljajo projekti Žalec, Šentjur, Laško, Celje in Mozirje. Vrednost skupine

²²⁵ Uradni list RS, št. 7/06.

²²⁶ Uradni list RS, št. 13/06.

²²⁷ Uradni list RS, št. 98/07.

²²⁸ Uradni list RS, št. 94/07.

projektov naj bi znašala 30.097.567 evrov, kot izhaja iz odločbe Urada za kohezijsko politiko Službe za lokalno samoupravo, vrednost projekta Občine Šentjur pa 6.865.538 evrov. Ta projekt naj bi bil tako imenovani "kohezijski projekt", ki ga je odobrila Komisija Evropskih skupnosti z odločbo o odobritvi pomoči iz Kohezijskega sklada, vendar je projekt, ki ga na podlagi te odločbe sofinancira ministrstvo, usmerjen v drug namen oziroma v druge aktivnosti, in sicer v izboljšavo hidravličnega delovanja kanalizacijskega sistema.

Vrednost projekta "Celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanje vodnih virov na povodju Savinje" znaša več kot 30 milijonov evrov in se na podlagi prvega odstavka 17. člena uredbe o izvajanju postopkov šteje kot velik projekt. Vlogo skupine upravičencev bi moralo ministrstvo, v vlogi posredniškega telesa, na podlagi tretjega odstavka 17. člena uredbe o izvajanju postopkov preveriti, in sicer, ali je vloga administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustrezna ter pripravljena v skladu s predpisi za pripravo investicijske dokumentacije. Potem je treba vlogo posredovati Službi za lokalno samoupravo kot organu upravljanja, ki bi moral preveriti, ali vloga ustreza opredelitvi velikega projekta in vsebuje vse predpisane podatke, opredeljene v 40. členu Uredbe Sveta ES št. 1083/2006²²⁹, splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe ES št. 1260/1999 ter jo posredovati Evropski komisiji. Ta pa lahko finančni prispevek k sofinanciranju velikega projekta potrdi ali zavrne, kot določa 41. člen te uredbe. Ministrstvo je sklenilo z Občino Šentjur pogodbo, čeprav skupina projektov ni bila prijavljena na Evropsko komisijo in presega predpisano vrednost. V sklepu o sofinanciranju operacije pa je navedeno, da je bil projekt prijavljen na Evropsko komisijo. Na Evropsko komisijo je bil prijavljen drug projekt, ki pa še ni bil realiziran. Takšno ravnanje pomeni kršitev tretjega odstavka 17. člena uredbe o izvajanju postopkov.

Z izdajo sklepa o sofinanciranju operacije na podlagi navajanja drugačne pravne podlage oziroma drugačne namembnosti je ministrstvo kršilo enajsti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna porabljajo, če so izpolnjeni vsi s predpisi določeni pogoji. Z izdajo tega sklepa in kot izhaja iz odločbe, ki jo je izdala Služba za lokalno samoupravo, sta ministrstvo in Služba za lokalno samoupravo kršila tretji odstavek 17. člena uredbe o izvajanju postopkov in 40. člen Uredbe Sveta ES št. 1083/2006.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.3.3.u Center za socialno delo Koper (v nadaljevanju: CSD) je upravičenki izdal odločbo o upravičenosti do denarne socialne pomoči za čas od 1. 10. 2008 do 31. 12. 2008. V postopku ugotavljanja upravičenosti in določanju višine denarne socialne pomoči upravičenki je bil kršen 19.a člen Zakona o socialnem varstvu²³⁰ (v nadaljevanju: ZSV), saj se niso upoštevali osnove in merila, ki jih določa ta zakon. V postopku, razen preveritve v evidenco brezposelnih oseb Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, niso bili pridobljeni podatki o prejetih neto plačah in drugih dohodkih iz dela v zadnjih treh mesecih pred vložitvijo vloge za vsak mesec posebej, kot je to navedel v odločbi. V skladu s 4. in 4a. členom Pravilnika o ugotavljanju prihrankov in premoženja ter o vrednosti osnovne oskrbe v postopku za dodelitev denarne socialne pomoči²³¹ na podlagi bančnih izpiskov, kopij pogodb o varčevanju ipd. ali z izjavo stranke bi

²²⁹ Uradni list EU, št. 210/25 z dne 31. 7. 2006.

²³⁰ Uradni list RS, št. 3/07-UPB2.

²³¹ Uradni list RS, št. 68/01, 71/01, 119/05, 36/07.

morala biti ugotovljena višina prihrankov upravičenke in ali upravičenki pravica do denarne socialne pomoči pripada oziroma v kakšni višini. Pri določitvi višine denarne socialne pomoči tudi ni upoštevan dohodek upravičenke iz septembra (tistega meseca, kot je vložila vlogo), in ji je zato odmeril previsoko denarno socialno pomoč. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad poslovanjem pravne osebe.

Pojasnilo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

V upravnem postopku na prvi stopnji je bilo nepopolno ugotovljeno dejansko stanje. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve bi lahko na podlagi 274. člena Zakona o splošnem upravnem postopku po nadzorstveni pravici odločbo sicer razveljavilo, ne more pa zahtevati vračila neupravičeno dodeljenih sredstev zaradi napake organa prve stopnje, in ne zaradi neresničnih podatkov vlagatelja.

3.3.3.v Upravičencem do denarne socialne pomoči so bile na podlagi 33.a člena ZSV izdane odločbe o upravičenosti do denarne socialne pomoči, v katerih je navedeno, da se višina pomoči usklajuje z uskladitvijo osnovnega zneska minimalnega dohodka. Usklajevanje zneskov predpisuje tudi 22. člen ZSV. Od 1. 1. 2008 je v skladu s Sklepom o usklajenih višinah transferov, ki so določeni v nominalnih zneskih, ter o odstotku uskladitve drugih transferov posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji v letu 2008²³², znesek minimalnega dohodka znašal 213 evrov. Upravičencema ob izplačilu za februar 2008 niso upoštevali spremembe zneska za oskrbo/bivanje, ki je odvisen od zneska minimalnega dohodka in se je s 1. 1. 2008 spremenil, zato sta upravičenca prejela več, kot jima je pripadalo na podlagi 31. člena ZSV. Ministrstvo pa je ravnalo v neskladju z 71. členom ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad poslovanjem pravne osebe.

Pojasnilo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je sistemsko napako v algoritmu programa ISCSD 10. 7. 2009 popravilo. Dne 21. 7. 2009 pa je tudi izvedlo izplačilo vsem trenutnim upravičencem do denarne socialne pomoči po popravljenem algoritmu.

3.3.3.w Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Mestna občina Slovenj Gradec sta sklenila pogodbo o sodelovanju pri gradnji in nabavi ter montaži notranje opreme Doma starejših občanov Slovenj Gradec. Ministrstvo je investicijski transfer dodelilo s proračunske postavke 7884 – Program mreže domov za starostnike, na kateri so se zagotavljala sredstva za adaptacije in rekonstrukcije obstoječih domov za starejše in novogradnja doma starejših oseb Idrija. Ker je ministrstvo izvedlo novogradnjo, ki ni bila izvedena v zvezi z obstoječim domom za starejše občane, ampak je šlo za povsem nov objekt, je sredstva proračuna uporabilo za namen, ki ni določen s proračunom; s tem je ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

²³² Uradni list RS, št. 5/08.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

3.3.3.x Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Univerza v Ljubljani sta sklenila pogodbo o zagotavljanju sredstev za delovanje lektoratov v letu 2008. Univerza v Ljubljani za delovanje lektoratov slovenščine na tujih univerzah 40.080 evrov ni porabila za delovanje lektoratov, temveč za delovanje komisije, za katero ji v pogodbi niso bila dodeljena sredstva, oziroma jih je porabila v večjem znesku za stroške literature, kot je bilo predvideno s pogodbo. Od 40.080 evrov so bila sredstva:

- porabljen v znesku 2.660 evrov za srečanje lektorjev in strokovno izobraževanje in drugo učno gradivo za učitelje, kar je več, kot je bilo dogovorjeno v pogodbi;
- nepravilno porabljen v znesku 37.420 evrov za financiranje stroškov delovanja komisije, ker za ta namen sredstva v pogodbi niso bila dodeljena.

Univerza v Ljubljani je zato ravnala v nasprotju z 58. členom Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz od leta 2004 do leta 2009²³³, ker sredstva za nacionalno pomembne naloge ni porabila v skladu s pogodbo.

Ministrstvo v skladu s 66. členom Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz od leta 2004 do leta 2009 v letu 2008 ni opravilo nadzora nad poslovanjem Univerze v Ljubljani v delu, ki se nanaša na delovanje lektoratov slovenskega jezika na univerzah v tujini. V skladu z določili te uredbe lahko ministrstvo kadar koli izvaja kontrolo na visokošolskih zavodih in tako preveri dejansko utemeljenost zahtevka.

Pojasnilo Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Na podlagi sklepa je bilo določeno, da mora Univerza v Ljubljani vrniti sredstva v vrednosti 37.420 evrov, najkasneje do 31. 7. 2009. Univerza v Ljubljani je 29. 6. 2009 nakazala v proračun 44.622 evrov sredstev.

3.3.3.y Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je Univerzi na Primorskem 2. 12. 2008 nakazalo 2.988.163 evrov za poplačilo glavnice in 510.231 evrov za plačilo obresti, nastalih na podlagi obveznosti do izvajalcev za investicijska dela Armerije in Foresterije in novogradnje Fakultete za humanistične študije. Temelj za prevzem obveznosti je bil sklenjen sporazum o poplačilu obveznosti do izvajalcev za naložbo Armerija in Foresterija in novogradnjo Fakultete za humanistične študije Univerze na Primorskem med Republiko Slovenijo, Vlado RS, ki jo je zastopal minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, in Univerzo na Primorskem, v vrednosti 3.498.394 evrov.

Sporazum je bil sklenjen, ker je Univerza na Primorskem za investicije upnikom za stroške investicije dolgovala 3.705.467 evrov in je bil izdan že sklep o izvršbi oziroma že razpisana javna dražba za dan 21. 10. 2008. Univerza na Primorskem naj bi se najprej z upniki dogovorila za zmanjšanje dolga (zmanjšala bi se višina zakonitih zamudnih obresti), nato pa se je začela dogovarjati z ministrstvom oziroma Vlado RS, da bi ji zagotovila sredstva za poplačilo dolga. Za čas dogovarjanj med Univerzo na Primorskem in ministrstvom oziroma Vlado RS se je preložila tudi javna dražba. Iz 2. člena pogodbe izhaja, da je na podlagi sklenjenih dogovorov obseg obveznosti 3.498.394 evrov in da so te nesporne, zapadle in izvršljive.

²³³ Uradni list RS, št. 134/03, 72/04, 4/06, 132/06, 99/08.

V sporazumu je kot pravni temelj za sklenitev pogodbe navedena zakonska dolžnost Republike Slovenije, da zagotavlja sredstva za investicije univerzam. V skladu s prvim odstavkom 73. člena ZVis²³⁴ se univerzam zagotavljajo sredstva za investicije in investicijsko vzdrževanje. Podrobnejše določbe o financiranju visokega šolstva se opredelijo v predpisu iz 75. člena tega zakona.

Iz 2. člena sporazuma izhaja, da Univerza na Primorskem pred sklenitvijo sporazuma z Vlado RS s tremi upnicami ni sklenila dogovorov za znižanje dolga (bili so v postopku podpisovanja), v skupni vrednosti 290.308 evrov, vendar pa je obveznosti štela za dokončne. O dolgu Univerze na Primorskem je bil predhodno tudi že izdan pravnomočni sklep o izvržbi. Med nesklenjenimi dogovori je bil tudi dogovor med Univerzo na Primorskem ter družbama U.M.T., d. o. o., Ljubljana in LHB finance, d. o. o., Ljubljana. Za dokončno poplačilo dolga, iz katerega izhaja, da je sporna pravna podlaga za dolg iz zamudnih obresti v vrednosti 19.164 evrov. Glede na to, da ob sklenitvi sporazuma Univerza na Primorskem svoji upnici ni priznavala pravne podlage za izplačilo tega zneska, saj je v dogovoru pogojevala njegovo izplačilo z nedvoumnim dokazom o obstoju pravne podlage za izplačilo, ocenjujemo, da ta znesek ne bi smel biti predmet sporazuma med Univerzo na Primorskem in Vlado RS.

Drugi odstavek 2. člena ZJF določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njegovih nalog in za druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Glede na zakonsko obveznost Republike Slovenije o zagotavljanju sredstev Univerzi na Primorskem, je Vlada RS ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ker je z Univerzo na Primorskem sklenila sporazum v višjem znesku, kot je bila dolžna glede na dejansko obveznost Univerze na Primorskem do njenih upnic (za 19.164 evrov).

V skladu s 5. členom pogodbe se je Univerza na Primorskem zavezala, da naj bi najkasneje naslednji delovni dan po prilivu sredstev na svoj račun, priliv v celotnem znesku prenakazala upnikom zaradi dokončnega in popolnega poplačila njihovih terjatev iz naložbe Armerija in Foresterija in novogradnje Fakultete za humanistične študije. Iz poročila Univerze na Primorskem o porabi sredstev z dne 5. 1. 2009, ki ga je posredovala ministrstvu, je mogoče ugotoviti, da 3. 12. 2008 svojim upnikom ni nakazala celotnega zneska, temveč le 3.479.230 evrov (19.164 evrov premalo). Iz predloženega bančnega izpiska z dne 3. 12. 2008, smo ugotovili, da poročilo Univerze na Primorskem ni točno, ker Univerza na Primorskem svojim upnikom ni nakazala 26.535 evrov zamudnih obresti. Univerza na Primorskem je s tem kršila 5. člen pogodbe, ker bi morala prejeta sredstva v celoti prenakazati svojim upnikom. Univerza na Primorskem tudi ni predložila dokazil o poravnanih obveznostih do upnikov – npr. bančni izpisek, kot je določal 6. člen pogodbe.

Ministrstvo ni izvedlo nadzora o izvršitvi določil sporazuma, s tem pa je kršilo 66. člen Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov od 2004 do 2009.

Pojasnilo Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Univerzi na Primorskem je bil 20. 4. 2009 izstavljen zahtevek za vračilo sredstev v vrednosti 26.535 evrov, z zakonitimi zamudnimi obrestmi od 2. 12. 2008 do vračila. Sredstva v vrednosti 28. 223 evrov je Univerza na Primorskem vrnila v proračun 8. 7. 2009.

²³⁴ Uradni list RS, št. 119/06-UPB3, 64/08.

Ministrstvo za šolstvo in šport

3.3.3.z Ministrstvo za šolstvo in šport ter Olimpijski komite Slovenije, Združenje športnih zvez, Ljubljana (v nadaljevanju: OKS) sta na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenila pogodbo o sofinanciranju izvajalca letnega programa športa na državni ravni v Republiki Sloveniji v letu 2008, v vrednosti 757.716 evrov. OKS se je na razpis prijavil za priprave športnikov v letu 2008. Javni razpis je v 6. točki določal, da se morajo dodeljena sredstva porabiti v letu 2008, kar je v skladu s sprejetim letnim programom športa za leto 2008. Pogodba je bila sklenjena do 31. 12. 2008 in v tem roku je moral OKS izpolniti svoje pogodbene obveznosti, drugače pa zaprositi za podaljšanje roka še v času veljavno sklenjene pogodbe in ne šele sredi februarja 2009, kot je OKS zaprosil ministrstvo za podaljšanje, saj je pogodba tedaj že potekla.

Pri pregledu izplačila smo ugotovili, da OKS prejetih sredstev v znesku 45.052 evrov za priprave športnikov na Poletni olimpijski festival evropske mladine in na Sredozemske igre ni porabil v letu 2008, kot je določala 6. točka javnega razpisa, oziroma jih ni porabil v skladu s predvidenim terminskim načrtom, določenim v 3. členu pogodbe, v skladu s katerim bi moral izvesti vsebine, strokovne in razvojne naloge najkasneje do 31. 12. 2008. Ministrstvo je z opustitvijo nadzora spremljanja izvajanja letnega programa športa in s pogodbo dodeljenih namenskih sredstev kršilo 4. člen pogodbe.

Pojasnilo Ministrstva za šolstvo in šport

OKS je dne 6. 7. 2009 vrnil v proračun sredstva v znesku 45.052 evrov.

Ministrstvo za kulturo

3.3.3.aa Ministrstvo za kulturo je s Knjižnico Brežice sklenilo pogodbo o financiranju in izvedbi projekta nakupa knjižničnega gradiva v splošnih knjižnicah v letu 2008. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega razpisa. Ministrstvo je postopek javnega razpisa vodilo po Pravilniku o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa²³⁵.

Na podlagi Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa in Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo²³⁶ (v nadaljevanju: ZUJIK) je ministrstvo v letu 2008, v skladu z izdano odločbo, Knjižnici Brežice dodelilo sredstva v znesku 43.360 evrov. Ugotovili smo, da poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ne vsebuje obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev ali zavrnitev posameznega programa ali projekta. Iz obrazložitve bi morala biti razvidna povezava med kriteriji poziva ali razpisa in razlogi za predlagano odobritev ali zavrnitev. Ministrstvo je pri izvedbi javnega razpisa kršilo 12. in 14. člen Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa.

3.3.3.bb Na podlagi odločbe je Ministrstvo za kulturo Filmskemu skladu dodelilo 4.640.426 evrov za izvedbo programa dela za leto 2008. V odločbi je navedeno, da mora direktor Filmskega sklada v 15 dneh po prejemu odločbe posredovati ministrstvu potrjen program dela in finančni načrt. Filmski sklad je program dela in finančni načrt potrdil 1. 2. 2008, vendar pa Filmski sklad po prejemu odločbe ni uskladjal programa dela in finančnega načrta z odločbo ministrstva v delu, ki se nanaša na prejeta sredstva za izvajanje nalog. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni zagotovilo uskladitve programa dela in finančnega načrta z izdano odločbo.

²³⁵ Uradni list RS, št. 93/05.

²³⁶ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08.

Iz finančnega poročila Filmskega sklada za leto 2008 je razvidno, da je ministrstvo nakazalo Filmskemu skladu vsa sredstva, odobrena z odločbo. Filmski sklad bi moral sredstva za plače dejansko porabiti za plače in jih ne prerazporediti, oziroma bi moral neporabljena sredstva za plače vrniti v državni proračun. Pri pregledu posameznih postavk finančnega poročila smo ugotovili, da je Filmski sklad namenil za stroške dela samo 64 odstotkov prejetih sredstev, ostalo pa je prerazporedil na druge odhodke. Ker ministrstvo ni izvajalo ustreznega nadzora nad poslovanjem Filmskega sklada in nad izvajanjem odobrenih programov dela, je ravnalo v nasprotju z 2. in 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

Pojasnilo Ministrstva za kulturo

Zamenjani so bili člani nadzornega sveta Filmskega sklada. Zaradi zagotavljanja nadzora nad poslovanjem Filmskega sklada bodo v dokumente in postopke vgrajene dodatne notranje kontrole.

3.3.3.cc Ministrstvo za kulturo je s Podjetjem za informiranje Murska Sobota, d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: Podjetje za informiranje) sklenilo pogodbo o financiranju in izvedbi projekta "Izbrano" v letu 2008, v vrednosti 53.000 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega razpisa. Ugotovili smo, da poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ne vsebuje obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev ali zavrnitev posameznega programa ali projekta. Iz obrazložitve bi morala biti razvidna povezava med kriteriji poziva ali razpisa in razlogi za predlagano odobritev ali zavrnitev. Ministrstvo je pri izvedbi javnega razpisa kršilo 12. in 14. člen Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa.

3.3.3.dd Ministrstvo za kulturo in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano sta 16. 4. 2008 z Javnim zavodom Kobilarna Lipica, Sežana (v nadaljevanju: Kobilarna Lipica) sklenila tripartitno pogodbo o začasnem financiranju za obdobje od 1. 1. 2008 do sklenitve letne pogodbe.

Ministrstvo za kulturo in Kobilarna Lipica sta dne 30. 7. 2008 sklenila pogodbo o zagotavljanju izvedbe najmanjšega obsega varstva Kobilarne Lipica v letu 2008 v znesku 2.237.691 evrov. Dne 10. 10. 2008 pa so Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Kobilarna Lipica sklenili aneks o zagotavljanju izvedbe najmanjšega obsega varstva za leto 2008. Kobilarna Lipica sta sredstva zagotavljala Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvo za kulturo, vendar pa sta ministrstvi v obdobju od 30. 7. do 10. 10. 2008 sklepali posamezne pogodbe. Sklepanje pogodb, kadar bi morala biti sklenjena večstranska pogodba, pomeni kršitev 50. člena ZJF.

Posredni proračunski uporabniki, ki se v pretežnem delu financirajo iz proračunskih sredstev, morajo sprejeti finančni načrt v 60 dneh po sprejetju državnega proračuna. Po Sklepu o organizaciji in delu javnega zavoda Kobilarna Lipica²³⁷ program dela in finančni načrt sprejme svet zavoda in ga predloži v soglasje ustanovitelju – Vladi RS. Svet zavoda je program dela in finančni načrt sprejel na 17. seji, dne 3. 3. 2008, kar pomeni kršitev 26. člena ZJF, saj je bil proračun za leto 2008 objavljen 13. 12. 2007.

3.3.3.ee Ministrstvo za kulturo je z Društvom SIGIC – Slovenski glasbeno informacijski center, Ljubljana (v nadaljevanju: SIGIC) sklenilo pogodbo o financiranju in izvedbi javnega kulturnega programa v obdobju 2007–2009, v skupni vrednosti 402.688 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega poziva. Ministrstvo je postopek javnega poziva vodilo po Pravilniku o izvedbi javnega poziva in

²³⁷ Uradni list RS, št. 33/96, 92/99, 84/00, 13/02, 122/03, 106/04, 77/06.

javnega razpisa. Ugotovili smo, da poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ne vsebuje obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev ali zavrnitev posameznega programa ali projekta. Iz obrazložitve bi morala biti razvidna povezava med kriteriji poziva ali razpisa in razlogi za predlagano odobritev ali zavrnitev. Ministrstvo je pri izvedbi javnega razpisa kršilo 12. in 14. člen Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa.

Ministrstvo prevzetih obveznosti v breme proračuna ni evidentiralo tako, kot določa 145. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna. Ministrstvo je evidentiralo le prevzete pogodbene obveznosti za leto 2007 v znesku 150.225 evrov, ne pa tudi 131.448 evrov predvidenih sredstev za leto 2008 in 121.015 evrov predvidenih sredstev za leto 2009.

3.3.3.ff Ministrstvo za kulturo je z Rudnikom živega srebra Idrija v zapiranju, d. o. o., Idrija (v nadaljevanju: Rudnik živega srebra Idrija) sklenilo pogodbo o sofinanciranju spomeniško-varstvenega projekta v letu 2006–2008 v skupni vrednosti 327.989 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega javnega razpisa. Ministrstvo je postopek javnega razpisa vodilo po Pravilniku o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa. Ugotovili smo, da poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ne vsebuje obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev ali zavrnitev posameznega programa ali projekta. Iz obrazložitve bi morala biti razvidna povezava med kriteriji poziva ali razpisa in razlogi za predlagano odobritev ali zavrnitev. Ministrstvo je pri izvedbi javnega razpisa kršilo 12. in 14. člen Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa.

Ministrstvo prevzetih obveznosti v breme proračuna ni evidentiralo tako, kot določa 145. člen pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna. Ministrstvo je evidentiralo le prevzete pogodbene obveznosti za leto 2007 v znesku 162.741 evrov, ne pa tudi 165.247 evrov predvidenih sredstev za leto 2008.

3.3.3.gg Ministrstvo za kulturo je izdalo odločbe za financiranje delovanja javnih zavodov. V odločbah so navedene vrednosti za programsko materialne stroške, in sicer:

- Narodni in univerzitetni knjižnici, Ljubljana – odločbe in pogodba v vrednosti 696.196 evrov,
- Narodni galeriji, Ljubljana – odločbe v vrednosti 363.188 evrov,
- Javnemu zavodu Republike Slovenije za varstvo kulturne dediščine, Ljubljana – odločbe v vrednosti 3.867.044 evrov,
- Cankarjevemu domu, Ljubljana – odločbe v vrednosti 1.420.220 evrov,
- Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet Ljubljana, Ljubljana – odločbe v vrednosti 1.113.138 evrov,
- Slovenskemu narodnemu gledališču Maribor, Maribor – odločbe v vrednosti 1.374.066 evrov,
- Arboretumu Volčji Potok, Radomlje – odločbe v vrednosti 351.443 evrov.

V skladu s 3. členom Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture²³⁸ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji) so podlaga za izračun sredstev za izvajanje javne službe programski materialni stroški, splošni stroški delovanja, stroški dela in stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme. Iz dokumentacije ni razvidno, kako je ministrstvo določilo obseg sredstev za programske materialne stroške. Ministrstvo je zato ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 4. člena uredbe o metodologiji, ki za programsko materialne stroške javne službe s področja

²³⁸ Uradni list RS, št. 100/03.

uprizoritvenih, glasbenih ter prireditvenih dejavnosti določa kot podlago za izračun obsega sredstev za te namene načrtovani obseg posameznih programskih sklopov, oziroma drugim odstavkom 4. člena uredbe o metodologiji. Ta za programske materialne stroške vseh ostalih javnih služb na področju kulture določa kot podlago za izračun program dela izvajalca javne službe, iz katerega so razvidne posamezne vrste nalog in načrtovani obseg izvajanja teh nalog.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Negativno mnenje

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2008 smo ugotovili:

- prihodki v *bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 7.556.630 evrov, ker:
 - med nedavnimi prihodki niso izkazane izplačane dividende Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana v znesku 7.556.630 evrov, ki so bile porabljene za financiranje stroškov Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana in izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje – točka 2.2.1.2.d;
- odhodki v *bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani za 115.660.821 evrov, ker:
 - med tekočimi transferi niso izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje v znesku 111.553.821 evrov – točka 2.2.1.2.d;
 - med tekočimi odhodki niso izkazani odhodki od obresti za založena sredstva in zaračunani stroški Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana v znesku 4.107.000 evrov – točka 2.2.1.2.d;
- prejemki in izdatki v *računu finančnih terjatev in naložb* so prenizko izkazani za 16.869.426 evrov, ker:
 - konverzija terjatev Republike Slovenije do D.S.U., družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana iz zadržanih kupnin v stvarni vložek D.S.U., družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana ni izkazana med prejemki in izdatki v znesku 16.869.426 evrov – točka 2.2.2.1.e;
- prejemki v *računu financiranja* so prenizko izkazani za 108.104.191 evrov, ker:
 - založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana za izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje niso izkazana med prejemki iz zadolževanja v znesku 108.104.191 evrov – točka 2.2.1.2.d;
- zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov v *bilanci prihodkov in odhodkov* so prenizko izkazani investicijski odhodki v znesku 469.224 evrov, tekoči odhodki so izkazani previsoko v znesku 69.224 evrov, prav tako pa tudi investicijski transferi v znesku 400.000 evrov – točki 2.2.1.2.a in 2.2.1.2.b.

Menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008 prejemkov in izdatkov proračuna za leto 2008 ne prikazuje pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi.

Pojasnjevalni odstavki

Opozarjamo na spremembo računovodskih usmeritev pri izkazovanju kategorij izkazov zaključnega računa proračuna. Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih od 2008 do 2015 je spremenil način evidentiranja odplačil kreditov, ki so bili najeti po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007. Zaradi spremenjenega načina evidentiranja porabljena sredstva kreditov za temeljne razvojne programe, ki so bili najeti po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih 1994 do 2007 in še niso bili odplačani do konca leta 2007, v skupnem znesku 249.238.792 evrov, v prihodnjih zaključnih računih proračuna države ne bodo izkazana med tekočimi odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov in kot zadolževanje v računu financiranja. To pomeni, da že porabljena sredstva kreditov v skupnem znesku 249.238.792 evrov nikoli ne bodo bremenila proračunov države.

Zaradi spremenjenega načina evidentiranja je Ministrstvo za finance v letu 2008 odplačila zapadlih kreditov za realizacijo temeljnih razvojnih programov v znesku 65.514.939 evrov v zaključnem računu evidentiralo samo med izdatki v računu financiranja, ni pa evidentiralo prejemkov iz zadolževanja v računu financiranja in odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov v enakem znesku. Takšno evidentiranje je glede na spremenjene predpise sicer pravilno, vendar sprememba računovodskih usmeritev predstavlja odmik od računovodskega načela dosledne stanovitnosti in primerljivosti zaključnih računov proračuna države med leti, kar bi moralo biti v predlogu zaključnega računa proračuna ustrezno pojasnjeno. Prav tako ne zagotavlja popolne in realne informacije o proračunskem primanjkljaju in zadolževanju države v letu 2008. Če Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih od 2008 do 2015 ne bi spremenil načina evidentiranja najetih posojil po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007, bi zaključni račun proračuna države v letu 2008 izkazoval v bilanci prihodkov in odhodkov primanjkljaj v znesku 108.598.440 evrov in zadolževanje v računu financiranja v znesku 1.189.776.110 evrov²³⁹.

Ocenjujemo, da Vlada Republike Slovenije s predlaganjem računovodskih rešitev v specialnih predpisih in na drugačen način, kot izhaja iz temeljnih načel Zakona o javnih financah ter Zakona o računovodstvu, ravna neustrezno, ker s tem onemogoča poročanje, ki temelji na poštenih in resničnih predstavitev prihodkov in odhodkov oziroma prejemkov in izdatkov v posameznem letu – točka 2.2.3.1.b.

Opozarjamo tudi, da so v bilanci stanja na dan 31. 12. 2008²⁴⁰:

- prenizko izkazana opredmetena osnovna sredstva v znesku 469.224 evrov, ker med osnovnimi sredstvi ni izkazana sanacija cestnega odseka v znesku 69.224 evrov in lastništvo Republike Slovenije

²³⁹ Izračun upošteva podatke iz zaključnega računa, popravljene za vse napake, navedene v povzetku (točka 2.2.4), in odplačilo glavnih kreditov v znesku 65.514.939 evrov.

²⁴⁰ Bilanca stanja ni sestavni del zaključnega računa proračuna in ni bila predmet revidiranja.

na opremi Doma starejših občanov Slovenj Gradec v znesku 400.000 evrov – točki 2.2.1.2.a in 2.2.1.2.b;

- prenizko izkazane terjatve do Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana in dolgoročno odloženi prihodki v znesku 77.510.793 evrov, ki se nanašajo na prenesene delnice Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana na Slovensko odškodninsko družbo, d. d., Ljubljana – točka 2.2.1.2.d;
- prenizko izkazane obveznosti iz zadolževanja in splošni sklad v znesku 151.709.822 evrov, ki se nanašajo na založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje – točka 2.2.1.2.d.

V reviziji splošnega dela zaključnega računa so bile ugotovljene nepravilnosti, ki nimajo vpliva na izrek mnenja o splošnem delu predloga zaključnega računa, temveč vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2008 – točka 4.2.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2008.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da je Vlada Republike Slovenije, za delo katere so odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitev proračunov v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe in organov v sestavi ministrstev pa njihovi predstojniki, pri izvrševanju proračuna kršila naslednje predpise:

- Zakon o javnih uslužbencih, ker:
 - ni bil izveden javni natečaj – točka 3.3.1.m;
 - v javnem natečaju ni navedla vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta – točka 3.3.1.n;
 - v javnem natečaju je razširila pogoje smeri izobrazbe – točka 3.3.1.l;
 - zaposlila javne uslužbenke, ki niso izpolnjevali pogojev za zaposlitev – točka 3.3.1.c;
 - v pogodbi ni navedla določila o dodatkih – točka 3.3.1.e;
 - ni bila zagotovljena enakopravnost kandidatov za zasedbo delovnega mesta – točka 3.3.1.r;
- Zakon o delovnih razmerjih, ker je:
 - razporedila javne uslužbenke na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev – točki 3.3.1.k in 3.3.1.c;
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ker:
 - uvrstitev uslužbenca v plačni razred ni bila pravilna – točke 3.3.1.f, 3.3.1.g in 3.3.1.s;
 - nominalni znesek osnovne plače delovnega mesta ali javnega uslužbenca ni bil določen oziroma ni bil določen pravilno – točke 3.3.1.d, 3.3.1.f, 3.3.1.p in 3.3.1.q;
 - ni zagotovila pogojev za transparentno spremljanje izračuna višine zbranih sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij v letu 2008 – točka 2.2.1.4.a;
 - ni zagotovila namenske rabe sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij – točka 2.2.1.4.d;
 - ni zagotovila transparentnega poročanja sindikatom o zbranih in porabljenih sredstvih za odpravo plačnih nesorazmerij – točka 2.2.1.4.e;

- Zakon o zunanjih zadevah, ker:
 - javni uslužbenec ni izpolnjeval pogojev za zasedbo delovnega mesta – točka 3.3.1.h;
- Uredbo o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini, ker:
 - je nepravilno obračunala dodatek za delovno dobo – točka 3.3.1.i;
- Uredbo o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence, ker:
 - je neupravičeno izplačala položajni dodatek – točka 3.3.1.e;
- Uredbo o postopkih za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, ker:
 - ni preverila resničnosti izjav javnih uslužbencev – točka 3.3.1.o;
- Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, ker:
 - javni uslužbenec ni izpolnjeval pogojev za zasedbo delovnega mesta – točka 3.3.1.r;
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, ker:
 - je javnemu uslužbencu določila previsok količnik – točka 3.3.1.s;
- Pravilnik o diplomatskem izpitu, ker:
 - javni uslužbenec ni pridobil ustreznih potrdil – točka 3.3.1.j;
- Zakon o javnih financah, ker:
 - pri izplačilih ni preverila pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini – točke 3.3.2.b, 3.3.2.j, 3.3.2.l, 3.3.2.m, 3.3.2.n, 3.3.2.q, 3.3.2.ee, 3.3.3.c in 3.3.3.n;
 - je sklenila pogodbo, preden so bili izpolnjeni pogoji iz javnega razpisa – točka 3.3.3.d;
 - je oddala naročilo, ne da bi sklenila pogodbo, oziroma je pogodbo sklenila potem, ko je bilo naročilo oddano – točke 3.3.2.f, 3.3.2.p, 3.3.2.ff, 3.3.2.kk in 3.3.3.o;
 - je prevzela obveznost, ki ni bila predvidena v finančnem načrtu in/ali načrtu nabav in gradenj – točke 3.3.2.l, 3.3.2.ee in 3.3.3.y;
 - ni pravilno izkazala prevzetih obveznosti – točka 3.3.2.v;
 - je izplačala sredstva za izvajanje nalog, ki niso nujne za delovanje – točka 3.3.2.cc;
 - ni spoštovala načela namenskosti – točke 3.3.2.l, 3.3.3.b, 3.3.3.w, 3.3.3.m in 3.3.3.t;
 - ni spoštovala načela učinkovitosti in gospodarnosti – točka 3.3.2.k;
 - ni izvajala nadzora nad poslovanjem pravnih oseb – točke 3.3.3.j, 3.3.3.l, 3.3.3.p, 3.3.3.u, 3.3.3.v in 3.3.3.bb;
 - ni sklepala večstranskih pogodb – točka 3.3.3.dd;
 - finančni načrt ni bil pravočasno sprejet – točka 3.3.3.dd;
 - je ustanavljala ustanove – točki 3.3.3.a in 3.3.3.b;
 - je izplačevala predplačila – točka 3.3.2.s;
 - je kupnino od prodaje kapitalske naložbe države v SIJ – Slovenska industrija jekla, d. d., Ljubljana porabila za dokapitalizacijo NLB – točka 2.2.2.1.a;

- je D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana za Republiko Slovenijo izvajala komisijske posle brez sklenjene pogodbe – točka 2.2.2.1.d;
- ni preverila pravilnosti višine stroškov, ki si jih je za izvajanje komisijskih poslov zaračunala D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana – točka 2.2.2.1.d;
- je konvertirala terjatev do D.S.U., družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana iz kupnine od prodaje delnic SIJ – Slovenske industrije jekla, d. d., Ljubljana v stvarni vložek države v D.S.U., družbi za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana – točka 2.2.2.1.e;
- je prodala družbo Hidrotehnik vodnogospodarsko podjetje, d. d., Ljubljana, ne da bi prej izvedla cenitve in sprejela posamezne programe prodaje – točka 2.2.2.1.f;
- je omogočila prenos družbe Steklarska nova, proizvodnja stekla Rogaška Slatina, d. o. o. na Kapitalsko družbo, d. d., Ljubljana – točka 2.2.2.1.g;
- je vplačala ustanovitveno premoženje v Regionalno ustanovo – Center za podporo razvoju e-upravljanja – točka 2.2.2.1.h;
- ni zagotovila zavarovanja izdanih državnih poroštev – točke 2.2.2.3.a, 2.2.2.3.b in 2.2.2.3.c;
- je pri upravljanju z državnim dolgom povečala stroške dolga in dolg države – točka 2.2.3.2;
- je prevzela obveznosti in iz proračuna izplačala sredstva za digitalizacijo RTV Slovenija, ne da bi bili izpolnjeni vsi z zakoni in drugimi predpisi izpolnjeni pogoji – točka 2.2.1.4.d;
- se je s pogodbo dogovorila za drugačne roke plačila investicijskega transfera, kot jih določa zakon – točka 2.2.1.4.d;
- je izdala državno poroštvo Slovenskim železnicam, d. o. o., Ljubljana brez veljavne zakonske podlage za izdajo poroštev – točka 2.2.2.3.b;
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 in Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, ker je:
 - obveznost poravnala v daljših rokih, kot so predpisani – točki 3.3.2.aa in 3.3.3.r;
- Zakon o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju, ker:
 - ni izločila nepopolnih in neustreznih vlog oziroma ni zahtevala dopolnitve vlog – točki 3.3.2.l in 3.3.2.hh;
 - je prevzela obveznost, ki ni predmet pogodbe, oziroma je sklenila pogodbo, ne da bi izvedla predpisan postopek oddaje javnega naročila – točke 3.3.2.c, 3.3.2.f, 3.3.2.h, 3.3.2.i, 3.3.2.m, 3.3.2.o, 3.3.2.n, 3.3.2.s, 3.3.2.t, 3.3.2.w, 3.3.2.x, 3.3.2.y, 3.3.2.z, 3.3.2.ee in 3.3.2.hh;
 - ni pravočasno objavila spremembe javnega naročila – točka 3.3.2.gg;
 - je presegla limite za sklenitev aneksa – točke 3.3.2.ii, 3.3.2.x in 3.3.2.jj;
 - postopka ni začela s sklepom o začetku postopka – točka 3.3.2.dd;
 - ni zagotovila gospodarne porabe javnih sredstev – točka 3.3.2.a;
 - je prenesla pristojnost v zvezi z javnim razpisom na osebo zasebnega prava – točka 3.3.2.d;
- Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč, ker:
 - ni preverjala skupnega obsega dodeljenih sredstev – točka 3.3.3.l;
 - ni ustrezno zagotavljala sredstev – točka 3.3.3.k;

- Zakon o poroštvo Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 360 mio evrov, ker:
 - državno poroštvo Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje ni bilo zavarovano – točka 2.2.2.3.a;
- Zakon o poroštvo Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 1.030,15 milijonov evrov, ker:
 - državno poroštvo Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje ni bilo zavarovano – točka 2.2.2.3.a;
- Zakon o poroštvo Republike Slovenije za obveznosti Univerze na Primorskem iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev, ker:
 - državno poroštvo Univerzi na Primorskem ni bilo zavarovano – točka 2.2.2.4.b;
- Uredbo o poenotenju vpisov Republike Slovenije kot pravne osebe v sodnem registru in delniških knjigah, ker:
 - v sodni register ni vpisala lastništva Republike Slovenije v družbi Sgteklarska nova, proizvodnja stekla Rogaška Slatina, d. o. o. – točka 2.2.2.1.g;
- Uredbo o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest, ker:
 - ni podelila koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest – točka 3.3.2.u;
- Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture, ker:
 - ni razvidno, na kakšen način je javnim zavodom, javnim skladom in javnim agencijam na področju kulture določila obseg sredstev za programske materialne stroške – točka 3.3.3.gg;
- Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, ker:
 - ni ustrezno preverila projekta – točke 3.3.3.e, 3.3.3.f, 3.3.3.g in 3.3.3.t;
 - v objavi javnega razpisa niso navedena merila – točke 3.3.3.e, 3.3.3.f in 3.3.3.g;
 - je izdala sklep pred odločitvijo komisije – točka 3.3.3.q;
 - ni preverjala skladnosti izplačil s predpisi – točka 3.3.3.g;
- Uredbo o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, ker:
 - ni preverjala izpolnjevanja pogojev – točka 3.3.2.bb;
- Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, ker:
 - ni navedla meril in uporabe meril – točka 3.3.3.r;

- Uredbo o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, ker:
 - ni obravnavala vlog po vrstnem redu prispetja – točka 3.3.3.s;
- Uredbo o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz od leta 2004 do leta 2008, ker:
 - ni izvajala nadzora nad poslovanjem zavodov – točki 3.3.3.x in 3.3.3.y;
- Uredbo o izvajanju finančne podpore za ohranjanje in razvijanje slovenske identitete zunaj Republike Slovenije, ker:
 - v objavi javnega razpisa ni navedena uporaba meril – točki 3.3.3.h in 3.3.3.i;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ker:
 - je v posameznem letu izkazovala prenizke obveznosti – točke 3.3.2.v, 3.3.3.ee in 3.3.3.ff;
 - je za dokapitalizacijo NLB odprla proračunsko postavko, ne da bi bili za to izpolnjeni predpisani pogoji – točka 2.2.2.1.a;
- Pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa, ker:
 - poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ni vsebovalo obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev programa – točke 3.3.3.aa, 3.3.3.cc, 3.3.3.ee in 3.3.3.ff;
- Pogodbe, ker:
 - izvajalec ni predložil ustrezne garancije – točke 3.3.2.b, 3.3.2.r in 3.3.2.s;
 - ni spoštovala pogodbenih določil – točke 3.3.2.b, 3.3.2.j, 3.3.2.l, 3.3.2.bb, 3.3.3.g, 3.3.3.j, 3.3.3.o, 3.3.3.x, 3.3.3.y in 3.3.3.z;
- internih aktov, ker:
 - odredb niso podpisovale odgovorne osebe – točki 3.3.2.e in 3.3.2.g.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjih odstavkih, menimo, da je Vlada Republike Slovenije, za delo katere so odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitev proračunov v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe in organov v sestavi ministrstev pa njihovi predstojniki, v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

5. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo:

- Začne naj aktivnosti za prenehanje financiranja ustanov, za katere ne obstaja zakonska ali druga ustrezna pravna podlaga, oziroma začne aktivnosti za vzpostavitev pravnih podlag, v katerih določi, katere osebe zasebnega prava lahko ustanovi Republika Slovenija in pod kakšnimi pogoji – točke 2.2.2.1.h, 3.3.3.a in 3.3.3.b.
- Uporabi naj drugačen kriterij za odločanje o odkupih lastnih obveznic, ki bo zagotavljal, da se stroški državnega dolga ne bodo povečali. Teoretično vrednost obveznice, predvidene za odkup, izračunamo tako, da diskontiramo denarne tokove te obveznice. Za diskontiranje uporabimo terminske obrestne mere, ki izhajajo iz primerljive krivulje, in so povečane za določen pribitek, ki odraža razliko med prodajno in teoretično vrednostjo obveznice, s katero financiramo odkupe (v nadaljevanju: nova obveznica). Kot primerljivi krivulji sta najbolj ustrezni krivulja donosnosti državnih vrednostnih papirjev Nemčije ali Belgije. Če Ministrstvo za finance proda novo obveznico nad teoretično vrednostjo, doseže prihranek, ki ga je treba upoštevati v izračunu teoretične vrednosti obveznice, predvidene za odkup tako, da se terminske obrestne mere zmanjšajo. Terminske obrestne mere pa se povečajo, če se nova obveznica proda po nižji ceni od teoretične vrednosti. Tako izračunano ceno obveznice, predvidene za odkup, je treba prilagoditi za stroške izdaje nove obveznice in odkupa lastnih obveznic – točka 2.2.3.2.
- Ministrstvo za finance naj izdela politiko vključevanja odkupnih opcij pri posameznih izdajah obveznic glede na razmere na kapitalskih trgih in lastnosti izdane obveznice. Odkupne opcije pri posameznih obveznicah bodo omogočale lažjo konsolidacijo državnega dolga in oblikovanje njegove ustrezne strukture – točka 2.2.3.2.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali pred drugimi državnimi organi.

Številka: 1201-1/2008-53

Ljubljana, 23. septembra 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
5. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
6. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
7. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
8. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
9. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
10. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
11. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
12. Ministrstvu za promet, priporočeno;
13. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
14. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno;
15. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
16. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
17. Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije, priporočeno;
18. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
19. Službi Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, priporočeno;
20. Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, priporočeno;
21. Uradu vlade za komuniciranje, priporočeno;
22. Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti, priporočeno;
23. Statističnemu uradu Republike Slovenije, priporočeno;
24. Janezu Janši, priporočeno;
25. dr. Andreju Bajuku, priporočeno;
26. Dragutinu Mateju, priporočeno;
27. dr. Dimitriju Ruplu, priporočeno;
28. dr. Lovru Šturmu, priporočeno;
29. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
30. Marjeti Cotman, priporočeno;
31. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
32. Iztoku Jarcu, priporočeno;
33. dr. Vasku Simonitiju, priporočeno;
34. Janezu Podobniku, priporočeno;
35. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
36. dr. Milanu Zveru, priporočeno;
37. Zofiji Mazej Kukovič, priporočeno;
38. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
39. Mojci Kucler Dolinar, priporočeno;
40. dr. Ivanu Žagarju, priporočeno;
41. dr. Žigi Turku, priporočeno;
42. mag. Božu Predaliču, priporočeno;
43. Janezu Lenarčiču, priporočeno;
44. Zorku Pelikanu, priporočeno;
45. mag. Anžetu Logarju, priporočeno;

- 46. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
- 47. arhivu, tu.



Bedimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96