



## **POSLANSTVO**

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



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

# **Porevizijsko poročilo**

## **Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti**

### **ureditve financiranja in delovanja javnih agencij**

### **in javnih skladov**

Številka: 3264-3/2013/183

Ljubljana, 14. septembra 2015

# 1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov, št. 3264-3/2013/178 z dne 18. 5. 2015, je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da ureditev financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov v letih 2012 in 2013 v pretežnem delu ni zagotavljala učinkovitega sistema financiranja in delovanja.

Ker vse razkrite nepravilnosti in nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Vlada je v predpisanem roku 60 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo<sup>1</sup>. V odzivnem poročilu, ki ga je vlada sprejela s sklepom in ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Darko Krašovec, generalni sekretar vlade<sup>2</sup>, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

---

<sup>1</sup> Št. 00602-8/2013/38 z dne 16. 7. 2015.

<sup>2</sup> Prvi odstavek 37. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije – Uradni list RS, št. 43/01 (23/02-popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14 – določa, da predpis in drugi akt vlade, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, podpiše predsednik vlade ali podpredsednik ali minister, ki je na podlagi pooblastila predsednika vlade vodil sejo vlade, na kateri je bil predpis ali akt sprejet. Vse druge akte, sklepe in pogodbe vlade podpisuje ali na drug zanesljiv način overi generalni sekretar, če si podpisovanja ne pridrži predsednik vlade.

## 2. NEPRAVILNOSTI IN NESMOTRNOSTI TER POPRAVLJALNI UKREPI

### 2.1 Sklepanje pogodb z direktorji javnih agencij o ciljih in pričakovanih rezultatih njihovega dela

#### 2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.1.4.2 revizijskega poročila je navedeno, da bi morali v skladu z Zakonom o javnih agencijah<sup>3</sup> (v nadaljevanju: ZJA) direktorji javnih agencij z vlado skleniti pogodbo, s katero bi se za dobo, za katero so bili imenovani, določili cilji in pričakovani rezultati njihovega dela. Kljub tej določbi v večini primerov takšne pogodbe niso bile sklenjene.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila od vlade zahtevalo, da pripravi načrt aktivnosti, s katerimi bo uredila sklepanje pogodb z direktorji javnih agencij, kot jih določa 21. člen ZJA, in s katerimi bo za dobo, za katero so bili imenovani, določila cilje in pričakovane rezultate njihovega dela.

#### 2.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bodo v pogodbah z direktorji javnih agencij, kjer to še ni bilo realizirano, določeni cilji in pričakovani rezultati njihovega dela. Za dve javni agenciji<sup>4</sup> se je vlada na seji 9. 7. 2015 že seznanila z vsebino aneksov k pogodbama o zaposlitvi direktorjev, ki vsebujeta cilje in pričakovane rezultate, ter pooblastila pristojno ministrico za podpis aneksov.

V primerih, ko javno agencijo do imenovanja direktorja po izvedenem javnem natečaju vodi vršilec dolžnosti direktorja javne agencije, po mnenju vlade ni pravne podlage za določitev obveznosti glede določanja pričakovanih ciljev in rezultatov dela v pogodbi.

Pri javnih agencijah, kjer ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, bo ta ob imenovanju direktorja javne agencije zagotovila, da bo sklenjena tudi pogodba o ciljih in pričakovanih rezultatih dela direktorja javne agencije, pri čemer bo poskrbela, da bodo cilji opredeljeni tako, da bodo določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno opredeljeni.

---

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 52/02.

<sup>4</sup> Javna agencija za knjigo Republike Slovenije in Slovenski filmski center, javna agencija Republike Slovenije.

Za dve javni agenciji<sup>5</sup> je vlada sprejela sklep<sup>6</sup>, s katerim je svetoma teh dveh javnih agencij predlagala, da do 30. 9. 2015 z direktorjema skleneta aneks k pogodbi o zaposlitvi, s katerim uskladita vsebino teh pogodb tako, da bosta skladni s predpisi, pri čemer upoštevata pripombe Ministrstva za finance.

Javna agencija Republike Slovenije za energijo se je po obdobju, na katero se je nanašala revizija, preoblikovala v Agencijo za energijo. Zanj se ZJA ne uporablja več in torej ne velja več obveza sklenitve pogodbe med direktorjem in vlado glede ciljev in pričakovanih rezultatov.

Odgovorne osebe za celotno izvedbo vseh aktivnosti so ministri, pristojni za nadzor nad delom in poslovanjem posameznih javnih agencij. Navedene aktivnosti bodo po navedbah vlade realizirane do 30. 9. 2015. Vlada bo o izvedenih aktivnostih obvestila računsko sodišče.

### 2.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazane popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

## 2.2 Lastništvo nepremičnin, s katerimi ravnajo javne agencije in javni skladi

### 2.2.1 Opis nesmotnosti

V točkah 2.2.1.1 in 2.2.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da na področju zagotavljanja prostorov javnim agencijam in javnim skladom obstaja precej nejasnosti, zato prihaja tudi do nedoslednosti pri evidentiranju teh prostorov v zemljiški knjigi in v poslovnih knjigah med lastnimi viri ali sredstvi, prejetimi v upravljanje. V nekaterih primerih so javne agencije in javni skladi kupovali prostore v svojem imenu in za svoj račun, čeprav iz predpisov ni mogoče nedvoumno ugotoviti, ali oziroma v katerih primerih je to dovoljeno.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila od vlade zahtevalo, da pripravi načrt aktivnosti za pripravo enotnih pravnih podlag za ureditev lastništva nepremičnin, s katerimi ravnajo javne agencije in javni skladi. V skladu s tem naj bi se opredelilo tudi lastništvo premoženja, ki je bilo pridobljeno med delovanjem javnih agencij in javnih skladov.

### 2.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Vlada je navedla, da pripravlja nov zakon, ki bo sistemsko uredil ravnanje s stvarnim premoženjem države in občin. Ne glede na vsebino tega zakona pa vlada meni, da bo treba za ureditev lastništva nepremičnin spremeniti oziroma dopolniti tudi ZJA oziroma Zakon o javnih skladih<sup>7</sup> (v nadaljevanju: ZJS-1). Za javne sklade bi bilo treba določiti, da imajo namensko premoženje, ki ga ustanovitelj nameni za doseganje poslanstva javnega sklada, v lasti. Stvarno premoženje, ki ga javni skladi potrebujejo za izvajanje svojega dela, pa bodo lahko imeli zgolj v upravljanju. Za javne agencije naj bi bil ZJA dopolnjen tako, da bi tudi

<sup>5</sup> Agencija za trg vrednostnih papirjev in Agencija za zavarovalni nadzor.

<sup>6</sup> Št. 00602-8/2013/38 z dne 16. 7. 2015.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 77/08.

premoženje, ki bi ga javna agencija pridobila sama, postalo last ustanovitelja, torej v revidiranih primerih Republike Slovenije.

Predlog sprememb in dopolnitev ZJS-1 bo vlada pripravila v šestih mesecih po uveljavitvi novega zakona, ki bo urejal ravnanje s stvarnim premoženjem države in občin. Predlog sprememb ZJA bo vlada uvrstila v program dela vlade za leto 2016. Ogovorni osebi za izvedbo aktivnosti sta minister, pristojen za finance, in minister, pristojen za javno upravo.

### 2.2.3 Ocena popravljanih ukrepov

Izkazane popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

## 2.3 Nadzor nad delom in poslovanjem javnih agencij in javnih skladov

### 2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.4 revizijskega poročila je navedeno, da kljub določilom v ZJA in ZJS-1 glede nadzora nad javnimi agencijami in javnimi skladi ni jasno določeno, kaj naj bi ta nadzor obsegal in na kakšen način naj bi se izvajal. Pristojna ministrstva zato nadzor izvajajo na različne načine. Nadzor se močno razlikuje tudi glede na to, ali se posamezna javna agencija ali javni sklad financira iz državnega proračuna ali ne. Različna praksa izvajanja nadzora nad javnimi agencijami in javnimi skladi pa ni ustrezna, saj gre za izvajanje istih določil ZJA in ZJS-1, razen kjer so izjeme določene s področnimi zakoni.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila od vlade zahtevalo, da pripravi načrt aktivnosti za pripravo usmeritev ministrstvom o tem, kaj naj vključuje nadzor nad javnimi agencijami in javnimi skladi, ki je opredeljen v ZJA in ZJS-1.

### 2.3.2 Izkazani popravljani ukrepi

Vlada je v odzivnem poročilu opredelila različna področja nadzora nad delom in poslovanjem javnih agencij in javnih skladov v skladu z ZJA in ZJS-1, in sicer:

- nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javnih agencij,
- nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javnih skladov,
- nadzor nad finančnim poslovanjem javnih agencij in javnih skladov ter
- nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju s strankami, poslovanju z dokumentarnim gradivom in zagotavljanju javnosti delovanja.

#### 2.3.2.1 Nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javnih agencij

Vlada je navedla, da bo od pristojnih ministrstev zahtevala, da morajo biti cilji in naloge, ki jih bo javna agencija zasledovala in opravljala v posameznem letu, v letnem programu dela javne agencije usklajeni s programskimi dokumenti ustanovitelja in da mora biti vnaprej določen tudi način njihovega doseganja oziroma izvrševanja. Pri tem je vlada navedla, da meril glede na različne namene za ustanovitev javne agencije (regulatorna, razvojna ali strokovna) in raznolikost nalog, ki jih v skladu z ustanovitvenim namenom opravljajo, ni mogoče za vse javne agencije enotno določiti. Lahko pa se določijo kratkoročni,

letni cilji, ki bodo pri izvedbi nadzora pristojnega ministrstva pokazatelj zakonitosti, učinkovitosti in uspešnosti dela javne agencije.

Vlada je pristojna ministrstva tudi zaprosila za podatke o že izvedenih in načrtovanih nadzorih. Iz prejetih poročil pristojnih ministrstev izhajajo pomisleki, da bi bili lahko zaradi preverjanja zakonitosti, učinkovitosti in uspešnosti dela javnih agencij ogroženi njihova samostojnost in neodvisnost. Vlada v zvezi s tem meni, da pravica nadzora sama po sebi sicer ne vključuje tudi pravice usmerjanja, kar pomeni, da pristojna ministrstva tem javnim agencijam ne morejo izdajati obveznih usmeritev o vsebini izvajanja posameznih postopkov ter s tem vplivati nanje, nesporno pa jim lahko izdajajo usmeritve v obliki neobveznih priporočil, s katerimi zagotavljajo smotrno porabo javnih sredstev. Zato bo vlada od ministrstev, ki so pristojna za nadzor nad delom in poslovanjem javnih agencij, zahtevala, da pri oblikovanju meril za izvedbo nadzora nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo javnih agencij posebej upoštevajo razmerje med javno agencijo in ministrstvom, na delovnem področju katerega javna agencija deluje, glede na to, da je za opravljanje nalog javne agencije ključnega pomena njena samostojnost.

Vlada je v okviru popravljalnega ukrepa predvidela, da bo do 15. 9. 2015 določila enotne usmeritve za določitev merljivih ciljev in nalog, ki jih bo javna agencija zasledovala in opravljala v posameznem letu in bodo podlaga za izvedbo nadzora nad zakonitostjo, učinkovitostjo in strokovnostjo dela javne agencije. Letni programi dela javnih agencij naj bi bili pripravljene do 31. 10. 2015 in potrjeni do decembra 2015. Pregled letnih poročil javnih agencij s poudarkom na zakonitosti, strokovnosti in uspešnosti dela javnih agencij je predviden od januarja do aprila 2017. Za izvedbo načrtovanih aktivnosti so odgovorni pristojni ministri.

### **2.3.2.2 Nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javnih skladov**

Vlada bo pozvala pristojna ministrstva k preveritvi poslovnih politik javnih skladov. Ustanovitelj in s tem pristojno ministrstvo mora spremljati poslovanje sklada v skladu s poslovno politiko javnega sklada, ki mora vsebovati najmanj osnovne smernice glede ciljnih skupin prejemnikov spodbud za pravne in fizične osebe oziroma pomoči za fizične osebe, glede skupnega obsega spodbud in naložb v naslednjih poslovnih letih, merljivih kazalcev rezultatov delovanja sklada ter glede vrednosti in strukture naložb javnega sklada. To aktivnost si je vlada določila kot trajno nalogo. Za izvedbo načrtovanih nadzorov javnih skladov so odgovorni pristojni ministri.

Vlada bo do 31. 10. 2015 določila nabor informacij, ki jih morajo javni skladi zagotavljati pristojnemu ministrstvu.

### **2.3.2.3 Nadzor nad finančnim poslovanjem javnih agencij in javnih skladov**

Vlada bo pri pripravi novega zakona, ki bo urejal področje javnih financ, podrobneje uredila financiranje vseh posrednih uporabnikov proračuna. Zakon naj bi za vse javne agencije in javne sklade določal enako ureditev tako glede priprave programov dela in finančnih načrtov kot tudi glede porabe presežkov prihodkov nad odhodki. Možnost izvenproračunskega financiranja bo omogočena v primeru plačil uporabnikov za opravljene storitve javne službe ali dejavnosti v javnem interesu, zakon pa bo določal tudi, za katere namene se lahko presežki porabijo. Zakon bo podrobno določal financiranje posrednih uporabnikov proračuna in izvajalcev javnih služb, kar pomeni, da bo nadzor že pri izplačilih iz proračuna, odgovornost bo dodeljena predvsem skrbnikom. Nadzor nad izvajanjem zakona in predpisov, ki urejajo



poslovanje s sredstvi proračunov, bo v bistveno večjem obsegu kot doslej opravljal Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna. Zakon bo določal tudi prekrške in sankcije, saj tovrstne določbe vplivajo na kakovost poslovanja uporabnikov.

Zakon naj bi vlada pripravila najpozneje v šestih mesecih po uveljavitvi Zakona o fiskalnem pravilu<sup>8</sup>, ki je bil v Državnem zboru Republike Slovenije sprejet 10. 7. 2015 in je začel veljati 25. 7. 2015.

#### **2.3.2.4 Nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju s strankami, poslovanju z dokumentarnim gradivom in zagotavljanju javnosti delovanja**

Vlada se v odzivnem poročilu sklicuje na letna poročila Inšpektorata za javni sektor, iz katerih izhaja, da ta že izvaja nadzore nad upravnim poslovanjem tudi v javnih agencijah in javnih skladih. V letih 2013 in 2014 sta bila izvedena po dva taka nadzora, vsi inšpekcijski nadzori pa so bili izvedeni na podlagi prejetih pobud. Vlada bo od Inšpektorata za javni sektor zahtevala, da v letni program dela za leto 2016 vključi tudi nadzore na navedenem področju. Nadzori naj bi bil izvedeni v letu 2016, poročilo o tem pa pripravljeno v marcu 2017.

### **2.3.3 Ocena popravljalnih ukrepov**

Izkazane popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

---

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 55/15.

### 3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov izdelala Vlada Republike Slovenije. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil mag. Darko Krašovec, generalni sekretar vlade, verodostojno.

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

S popravljalnimi ukrepi, ki jih je izkazala Vlada Republike Slovenije, so bili začeti postopki, ki so ali bodo zagotovili, da bodo odpravljene nepravilnosti in nesmotrnosti, ugotovljene v revizijskem poročilu.

Ocenjujemo, da so popravljalni ukrepi, ki jih je sprejela Vlada Republike Slovenije za odpravo nepravilnosti in nesmotrnosti, ugotovljenih pri reviziji učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov, *zadovoljivi*.

Tomaž Vesel,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.



*Bdimo nad potmi  
javnega denarja*

**Računsko sodišče Republike Slovenije**  
**The Court of Audit of the Republic of Slovenia**  
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija  
tel.: +386 (0) 1 478 58 00  
fax: +386 (0) 1 478 58 91  
sloaud@rs-rs.si  
www.rs-rs.si