



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

# **Porevizijsko poročilo**

## **Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo**



## **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 izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo**

Številka: 320-6/2016/46

Ljubljana, 8. decembra 2017

# 1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo, št. 320-6/2016/39 z dne 20. 6. 2017 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Ministrstvu za kulturo (v nadaljevanju: ministrstvo) izreklo mnenje, da v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2015 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija) *ni imelo vzpostavljenega učinkovitega nadzora* nad poslovanjem javnih zavodov.

Ker vse razkrite neučinkovitosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo<sup>1</sup>, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Anton Peršak, minister za kulturo. V odzivnem poročilu so predstavljeni vsi zahtevani popravljalni ukrepi ministrstva.

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

V tem poročilu:

- predstavljamo neučinkovitosti, 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. 060-7/2016/22 z dne 18. 9. 2017.

## 2. NEUČINKOVITOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

### 2.1 Postopki in obseg nadzora skrbnikov javnih zavodov in strokovnih komisij

#### 2.1.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.1.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih zavodov predpisano, vendar tako zakonski kot podzakonski predpisi in interni akti natančno ne določajo pristojnosti ministrstva oziroma skrbnikov pri nadziranju javnih zavodov. Ministrstvo nadzora tudi ni določilo v odločbah. Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za kulturo<sup>2</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o finančnem poslovanju) določa, da programski skrbnik nadzoruje izvajanje programskega dela odločbe oziroma pogodbe, in sicer z vidika realizacije programa kot tudi z vidika porabe sredstev s področja njihovega skrbništva, finančni skrbnik pa spremlja realizacijo odločb oziroma pogodb in opravlja nadzor nad izvajanjem porabe proračunskih sredstev. Oba skrbnika morata opraviti tudi pregled letnih poročil javnih zavodov. V skladu s Pravilnikom o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture<sup>3</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o načinu izvajanja financiranja) ministrstvo preverja še popolnost in ustreznost predloženih predlogov programov dela, komisije pa opravijo pregled predloga programa dela. Ministrstvo nima določenega postopka in obsega preveritev, ki ga je treba opraviti pri izvajanju nadzora nad poslovanjem javnih zavodov tako pri programih dela, polletnih in letnih poročilih.

Finančni skrbniki za opravljanje nadzora uporabljajo kontrolne liste, ki so bili uvedeni v letu 2015, za programske svetovalce pa kontrolni listi niso bili uvedeni. Programski skrbniki tako nemalokrat ne vedo, v kakšnem obsegu je treba opraviti nadzor nad pregledom predlogov programov dela, programov dela, polletnimi in letnimi poročili. Zaradi nedoločenosti predpisov pri izvajanju nadzora nad poslovanjem javnih zavodov prihaja tudi do različnega obsega kontrol, ki jih opravijo programski skrbniki pri preverjanju poslovanja posameznih javnih zavodov, ki ga izvaja ministrstvo.

V točki 2.2.3.a revizijskega poročila je navedeno, da pravilnik o načinu izvajanja financiranja določa, da popolnost in ustreznost programov dela preveri uradna oseba, ki mora v primeru nejasnosti ali pomanjkljivosti javni zavod pozvati k dopolnitvi. Komisija za posamezno področje vsebinsko obravnava predlog programa dela posameznega izvajalca in ga kvalitativno ovrednoti ter poda mnenje glede višine

---

<sup>2</sup> Št. 007-18/2014 z dne 9. 7. 2014.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 85/10.

financiranja predloga programa dela. Predloge programov dela morajo javni zavodi uskladiti z oceno komisije, ki je povzeta v odločbi (izhodiščih)<sup>4</sup>. Ministrstvo nima vzpostavljenega postopka nadzora nad uskladitvijo programa dela z odločbo z vsebinskega vidika<sup>5</sup>.

V točki 2.2.3.b revizijskega poročila je navedeno, da ima na podlagi Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo<sup>6</sup> (v nadaljevanju: ZUJIK) minister za obravnavo najpomembnejših vprašanj, ki se nanašajo na zakonsko urejanje, organizacijo javne službe, razdeljevanje javnih sredstev in priznavanje pravic iz ZUJIK, komisije. Pravilnik o strokovnih komisijah<sup>7</sup> za posamezna področja oziroma vidike kulture določa število, sestavo, trajanje mandata, naloge, način dela in financiranje komisij. V skladu s 5. členom Pravilnika o strokovnih komisijah komisije obravnavajo in ocenjujejo vloge, prispele na neposredni poziv.

Komisijo sestavlja tri do sedem članov, pri sestavi komisije je treba upoštevati uravnoteženo zastopanost obeh spolov. Člane komisije mora ministrstvo z njihovim soglasjem imenovati izmed uglednih strokovnjakov s področja dela posamezne komisije. Ministrstvo je s sklepom imenovalo komisije, v katerih je le povzelo naloge iz 5. člena Pravilnika o strokovnih komisijah, nalog pa v sklepu o imenovanju ni podrobneje določilo, čeprav to predvideva drugi odstavek 5. člena Pravilnika o strokovnih komisijah.

Predloge programov dela je v letu 2015 pregledovalo 11 komisij. Komisije, ki so v letu 2015 pregledovale predloge programov dela, so razvidne s slike 1.

---

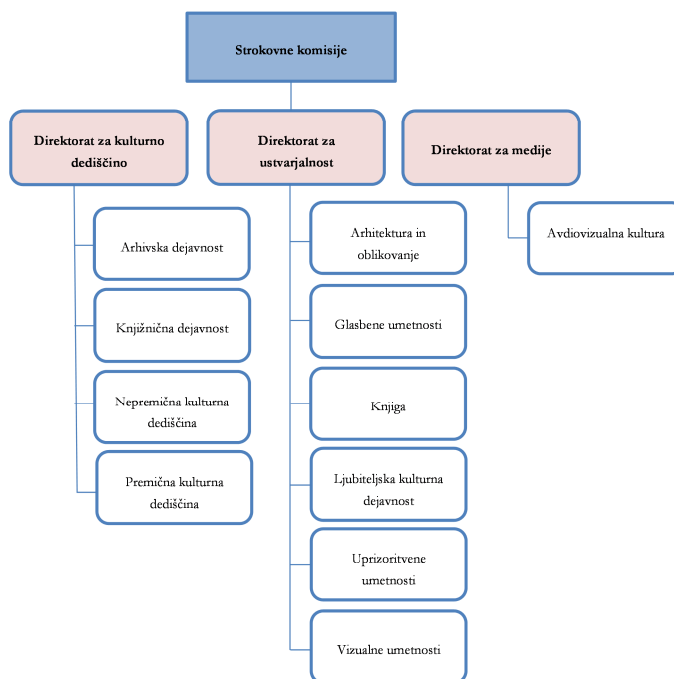
<sup>4</sup> Odločbe na ministrstvu predstavljajo tudi izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov proračuna v skladu z 49. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (v nadaljevanju: ZIPRS1415; Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15).

<sup>5</sup> Postopki nadzora nad upoštevanjem ocen komisij, na primer ustreznost oziroma neustreznost posameznih predstav.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 38/12, 90/12.

Slika 1: Komisije, ki so pregledovale predloge programov dela v letu 2015



Vir: podatki ministrstva.

Ministrstvo je članom v 11 komisijah v letu 2015 izplačalo 54.715 evrov. Plačilo se je nanašalo na vse naloge, ki so jih opravljale komisije<sup>8</sup>, ne zgolj na pregledovanje in ocenjevanje predlogov programov dela javnih zavodov.

V reviziji smo ugotovili, da kriteriji, s katerimi ministrstvo izbira člane komisije, niso določeni, da niso določeni pogoji, minimalna stopnja in smer izobrazbe ter reference, ki jih morajo izpolnjevati člani komisij. Zato ni jasno, kako ministrstvo zagotavlja strokovnost pri delu komisij, saj pri izbiri članov komisije tudi ne zahteva nobenih dokazil o njihovi strokovnosti (izobrazbi, referencah). Ministrstvo na predlog programskih skrbnikov povabi strokovnjake in jih na podlagi njihovega soglasja imenuje v komisijo.

Javni zavodi imajo svet zavoda, ki daje soglasje k programu dela javnega zavoda. Člane sveta zavoda imenuje Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) na predlog ministrstva. V svetih zavoda so tudi predstavniki ministrstva, ki morajo biti strokovnjaki s posameznega področja (področja zavoda, financ, pravnih zadev).

<sup>8</sup> Naloge, ki so jih opravljale komisije v letu 2015, so bile: obravnava in ocenjevanje vlog, prispelih na neposredni poziv, podajanje mnenj k podlagam za javne razpise in javne pozive, k ciljem ter pogojem in kriterijem javnih razpisov in pozivov, strokovna presoja in ocene vlog, prispelih na javni razpis oziroma javni poziv za financiranje javnih kulturnih programov in javnih kulturnih projektov, obravnava vloge za vpis v razvid samozaposlenih v kulturi, obravnava vlog za priznanje pravice do plačila prispevkov za socialno varnost samozaposlenih, obravnava vlog za dodelitev republiških priznavalnin, obravnava vlog za dodelitev štipendij ter obravnava vloge za pridobitev statusa organizacije v javnem interesu.

Predloge programov dela za leto 2015 so obravnavale komisije. O delu posamezne komisije se vodi zapisnik. Zapisniki komisij niso enotni, nekatere komisije v zapisnik vpišejo kriterije ocenjevanja, druge ne. V nekateri primerih so v zapisnikih komisij podane ocene predloga programa dela (vrhunsko/kakovostno), v nekaterih primerih komisije podajo mnenje (oceno), ki ne odraža kakovosti predloga programa dela<sup>9</sup>. Vse komisije tudi ne podajo mnenja glede višine financiranja predloga programa dela, kar pa ni skladno s pravilnikom o načinu izvajanja financiranja. Kljub temu da nekatere komisije navedejo kriterije ocenjevanja, pisne ocene ni mogoče povezati s kriteriji ocenjevanja, prav tako komisije ne navedejo, kako posamezen kriterij vpliva na oceno, in ni jasen vpliv ocene na dodelitev sredstev. Kljub temu da so komisije pri oblikovanju svojega mnenja samostojne, bi po naši oceni morale ministrstvo določiti kriterije ocenjevanja, možne ocene in pogoje za določitev ocene ter pomen ocen za dodelitev sredstev.

Zato smo ministrstvu priporočili, naj glede na vpliv mnenja strokovne komisije prouči smiselnost njenega obstoja in poda predlog spremembe pravilnika o načinu izvajanja financiranja v delu, ki se nanaša na strokovne komisije.

V točki 2.2.3.d revizijskega poročila je navedeno, da je ZIPRS1415 določal, da morajo javni zavodi predložiti sprejeta letna poročila o delu v soglasje ministrstvu, ni pa določal roka za izdajo soglasja oziroma nesoglasja k letnim poročilom. Zakon o računovodstvu<sup>10</sup> (v nadaljevanju: ZR) javne zavode zavezuje, da predložijo letno poročilo do zadnjega dne v februarju tekočega leta za preteklo leto pristojni agenciji, pooblaščen za obdelovanje in objavljanje podatkov, ter ministrstvu, v pristojnost katerega sodi dejavnost, ki jo opravlja<sup>11</sup>. Tudi Zakon o javnih financah<sup>12</sup> (v nadaljevanju: ZJF) v drugem odstavku 99. člena določa, da morajo posredni uporabniki državnega proračuna predložiti letno poročilo za preteklo leto skupaj z obrazložitvami pristojnemu ministrstvu najpozneje do 28. 2. tekočega leta. Zakoni tako določajo vsebino in roke za predložitev letnih poročil, ne določajo pa načina izvajanja nadzora nad letnimi poročili. Ministrstvo tudi v internih aktih oziroma v odločbah ni uredilo načina izvajanja nadzora nad letnimi poročili niti sankcij v primeru neizdanih soglasij k letnim poročilom.

Nekatera soglasja oziroma nesoglasja k letnim poročilom za leto 2015 je ministrstvo izdalo šele decembra 2016 oziroma januarja 2017. Ravnanje ministrstva v primeru izdaje nesoglasja<sup>13</sup> k letnemu poročilu in način zmanjšanja višine sredstev javnemu zavodu, če program dela za preteklo leto ni bil v celoti uresničen, nista določena. Pozno izdajanje soglasij oziroma nesoglasij k letnim poročilom po naši oceni povzroča nedoslednost pri izvajanju drugega odstavka 12. člena pravilnika o načinu izvajanja financiranja, ki določa, če se na podlagi poročil, ki jih izvajalec predloži v skladu s predpisi, ki urejajo financiranje posrednih proračunskih uporabnikov, ali na zahtevo ministrstva ugotovi, da izvajalec ni v celoti uresničil programa dela za preteklo leto, se višina sredstev, odobrenih za leto, v katerem je ministrstvo prejelo poročilo, ustrezno zmanjša.

---

<sup>9</sup> Strokovne komisije v svojih ocenah ocenjujejo, opozarjajo, menijo, predlagajo, zahtevajo, odobravajo in podobno.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

<sup>11</sup> Drugi odstavek 51. člena ZR.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 11/11 – UPB4, 14/13 – popr., 101/13.

<sup>13</sup> Ministrstvo je javnim zavodom izdalo morebitna nesoglasja zgolj v povezavi z računovodskimi izkazi, ne pa tudi, če program dela v programskem delu ni bil uresničen (načrtovane in izvedene predstave in podobno).



Zato smo ministrstvu priporočili, naj določi ukrepe, ki jih bo izvedlo, če javni zavodi ne bodo v določenem roku odpravili računovodskih napak v letnem poročilu.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je določilo postopek in obseg nadzora, ki ga mora opraviti skrbnik javnega zavoda oziroma strokovna komisija pri pregledu programov dela oziroma letnih poročil.

### 2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predložilo nov Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za kulturo<sup>14</sup> (v nadaljevanju: nov pravilnik o finančnem poslovanju), ki v 17. členu določa, da postopek in obseg nadzora skrbnikov javnih zavodov podrobneje določi minister s posebnim navodilom, ter Navodilo za delo skrbnikov javnih zavodov pri nadzoru nad izvajanjem odločb oziroma pogodb o financiranju javnih zavodov<sup>15</sup> (v nadaljevanju: navodilo za delo skrbnikov). Navodilo za delo skrbnikov določa postopke dela in obseg nadzora skrbnikov javnih zavodov pri obravnavi predlogov programov dela in finančnih načrtov, potrjenih programov dela in finančnih načrtov, polletnih in letnih poročil ter kriterijev za vsebinsko obravnavo predlogov programov dela strokovne komisije.

### 2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

## 2.2 Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov

### 2.2.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.1.1.b revizijskega poročila je navedeno, da mora ministrstvo na podlagi ZJF<sup>16</sup> izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, prek katerih se zagotavljajo javne kulturne dobrine v javnem interesu. Prav tako mora ministrstvo na podlagi ZUJIK<sup>17</sup> izvajati nadzor nad izvrševanjem obveznosti javnih zavodov, ki jih je ustanovilo in ki izhajajo iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških načrtov, programov dela in drugih dokumentov, s katerimi so določene, ter pogodbenih obveznosti izvajalcev javnih kulturnih programov in kulturnih projektov, ki so dobili javna sredstva. Ministrstvo ni vzpostavilo zakonsko predpisanih oblik nadzora v letu 2015.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelalo načrt aktivnosti za izvajanje nadzora nad izvrševanjem obveznosti javnih zavodov, ki jih je ustanovilo in ki izhajajo iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških načrtov, programov dela in drugih dokumentov, s katerimi so določene, ter pogodbenih obveznosti izvajalcev javnih kulturnih programov in kulturnih projektov, ki so dobili javna sredstva, z navedbo rokov za izvajanje aktivnosti in odgovornih oseb, ki bodo nadzor izvajale.

---

<sup>14</sup> Št. 0070-12/2017/1 z dne 14. 9. 2017.

<sup>15</sup> Št. 0070-12/2017/2 z dne 15. 9. 2017.

<sup>16</sup> 2. točka prvega odstavka 71. člena ZJF.

<sup>17</sup> 123. člen ZUJIK.

## 2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da:

- že izvaja nadzor nad obveznostmi javnih zavodov, ki jih je ustanovilo in izhajajo iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških načrtov, programov dela in pogodbenih obveznosti izvajalcev javnih kulturnih programov ter kulturnih projektov, ki so dobili javna sredstva; nadzor izvaja v fazi potrditve letnih programov dela in letnih poročil, nadzor pa bo poenotilo in okrepilo; minister je v letu 2017 izdal sklep o izvajanju 123. člena ZUJIK v javnem zavodu Slovenska filharmonija, vendar se zaradi pritožbe na sklep čaka na odločitev sodišča; sklep o izvajanju 123. člena ZUJIK omogoča bolj natančne preglede poslovanja posameznega javnega zavoda, kadar poslovodstvo oceni, da obstajajo visoka tveganja pri poslovanju zavoda; ker so na ravni države omogočeni zgolj inšpekcijski pregledi, ki zajemajo posamezna področja poslovanja, ministrstvo ocenjuje, da se bodo izredni pregledi na podlagi 123. člena ZUJIK tudi v prihodnje izvajali, vendar teh pregledov ministrstvo ne more vnaprej načrtovati;
- ocenjuje, da bo moralo več napora vložiti tudi v pregled strateških načrtov javnih zavodov, ki niso bili vedno ustrezno pripravljene, kar onemogoča nadzor nad izvajanjem obveznosti javnih zavodov, ki izhajajo iz njihovih strateških načrtov;
- v letih 2018 in 2019 načrtuje podrobnejše preglede porabe sredstev na vzorcu, ki se nanaša na izplačila javnim zavodom za plače, povračila stroškov dela, drugih izplačil, in preglede prihodkov, ki jih javni zavodi realizirajo s prodajo vstopnic; ministrstvo je navedlo odgovorne osebe za izvedbo naloge, izvajalce nadzora pa bo minister določil s sklepom; ker načrti pregleda še niso pripravljene, ministrstvo ni moglo določiti izvajalcev nadzora;
- je v pripravi nova področna zakonodaja, zato ministrstvo predvideva, da 123. člena ZUJIK v tej obliki po letu 2019 ne bo moglo več izvajati, ker novi ZJF in novi ZUJIK predvidevata novo obliko in vsebino nadzora.

## 2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da zaradi pritožbe na izdani sklep Slovenski filharmoniji o izvajanju 123. člena ZUJIK čakajo na odločitev sodišča ter da v letu 2018 in letu 2019 načrtujejo podrobnejše preglede porabe sredstev na vzorcu, ki se nanaša na izplačilo javnim zavodom za plače, povračila stroškov dela, drugih izplačil, in preglede prihodkov, ki jih javni zavodi realizirajo s prodajo vstopnic, ni pa določilo javnih zavodov, pri katerih bo izvedlo pregled. Ministrstvo v odzivnem poročilu ni navedlo, pri katerih javnih zavodih načrtuje izvedbo podrobnejših pregledov v letu 2018 oziroma letu 2019, in ni določilo izvajalcev nadzora, ker načrtov pregleda še ni pripravilo.

## 2.3 Javni interes

### 2.3.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da cilje in prioritete na področjih umetnosti in kulture opredeljuje Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017<sup>18</sup> (v nadaljevanju: ReNPK14-17) – pot do novega modela kulturne politike, ki jo je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) sprejel 27. 11. 2013<sup>19</sup>. ReNPK14-17 je strateški dokument razvojnega načrtovanja kulturne politike. Predlog nacionalnega programa za kulturo pripravi ministrstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi, katerih naloge segajo tudi na področje kulture, in nacionalnim svetom za kulturo<sup>20</sup>.

ReNPK14-17 opredeljuje javni interes, cilje in kazalnike po posameznih področjih umetnosti in kulture. Javni interes na področju kulture je interes za ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih dobrin na državni in lokalnih ravneh, ki se uresničuje z zagotavljanjem pogojev zanje.<sup>21</sup> Javni interes po umetnostnih zvrsteh je v ReNPK14-17 po posameznih področjih umetnosti in kulture splošno določen, vendar pa iz nje jasno ne izhaja, kako bo ministrstvo delovalo v dobrobit celotne skupnosti.

Cilji in kriteriji ReNPK14-17 so razdeljeni na tri ravni:

- posamezna področja kulture (knjiga, film in avdiovizualna dejavnost, uprizoritvene umetnosti, glasbene, vizualne, intermedijske umetnosti, ljubiteljska kulturna dejavnost, mediji, arhitektura, kulturna dediščina, knjižnična in arhivska dejavnost),
- vsa področja kulture skupaj (slovenski jezik, kulturno-umetnostna vzgoja, človekove pravice in varovanje kulturnih raznolikosti, kulturna industrija, oblikovanje – kreativna industrija, digitalizacija in mednarodno sodelovanje),
- trg dela v kulturi (izobraževanje in usposabljanje v kulturi, samozaposleni v kulturi, nevladne organizacije, javni zavodi in zasebni sektor).

Poglavitni cilj je v ReNPK14-17 opredeljen kot večanje dostopnosti kakovostnih kulturnih vsebin. Tak sistem predvideva optimalno delovanje celotnega sistema kulture, in sicer: kakovostno produkcijo, dobro delujočo kulturno infrastrukturo, uspešno nagovarjanje ciljnih občinstev, razvite projekte kulturno-umetnostne vzgoje in uspešno promocijo programov. Predvideva se tudi ustanovitev agencije ali podobne ustanove, ki bi skrbela za boljši položaj zaposlenih v kulturi s pravno in informacijsko podporo, posredovanjem dela in prehajanjem zaposlenih iz javnega v zasebni sektor ter obratno, za angažiranje samozaposlenih in povezovanje nevladnega in javnega sektorja.

V ReNPK14-17 sta opisana dva glavna cilja na področju javnih zavodov, in sicer:

- vsaj ohraniti kakovost javnega sektorja v kulturi ob postopnem zmanjševanju števila zaposlenih v javnem sektorju v kulturi,
- večja pretočnost zaposlovanja med javnim in zasebnim sektorjem ter nevladnimi organizacijami.

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 99/13.

<sup>19</sup> 11. člen ZUJIK.

<sup>20</sup> Nacionalni svet za kulturo je neodvisno telo, ki usmerja nacionalno strategijo za kulturo (16. člen ZUJIK).

<sup>21</sup> Prva alineja prvega odstavka 2. člena ZUJIK.

ReNPK14-17 predvideva reformo delovanja javnih zavodov, ki bo omogočala doseganje večje programske kakovosti in stroškovne učinkovitosti kulturnih programov v javnem interesu ter dostopnosti kulturnih dobrin čim širšemu krogu uporabnikov. Posebna skrb bo v reformi namenjena dvigu kompetenc ter mobilnosti kulturnih delavcev oziroma umetnikov in prehajanju samozaposlenih v programe. Del reforme bo usmerjen v fleksibilnejše okolje oziroma zaposlovanje s poudarkom na dopolnjevanju mreže javnih izvajalcev s primerljivimi nevladnimi organizacijami. V tem okviru bodo skrbeli tudi za enakopravno zastopanost obeh spolov. V ReNPK14-17 se predvideva, da je javni interes najmanj ohraniti obstoječo kakovostno raven delovanja javnih zavodov, pri čemer ni jasno, kakšno je to izhodišče.

ZUJIK je za leto 2015 v 13. členu določal, da mora vlada vsako leto najpozneje do konca junija predložiti državnemu zboru poročilo o izvajanju ReNPK14-17 v preteklem letu z oceno rezultatov. Ministrstvo je za leto 2015 pripravilo poročilo o izvajanju ReNPK14-17 v letu 2015, iz katerega izhaja, da ReNPK14-17 določa 153 ciljev, od katerih se 87 ciljev nanaša na posamezna kulturna področja oziroma umetnostne zvrsti, 59 ciljev se nanaša na investicije in sedem na projekte, ki se financirajo s sredstvi iz evropskih strukturnih skladov v okviru finančne perspektive 2014 do 2020. Za prvih 87 ciljev je določeno 397 kazalnikov za merjenje uspešnosti, od katerih 126 kazalnikov nima določene ciljne vrednosti, kar pomeni, da za takšne cilje ni mogoče ugotavljati uspešnosti njihovega doseganja. Za nekatere kazalnike je bila ciljna vrednost opredeljena zgolj za leto 2014, pri drugih pa so bile ciljne vrednosti opredeljene samo za leto 2017. Poleg tega so nekateri kazalniki nerazumljivi, drugi pa so nerealni. Iz poročila še izhaja, da bi bilo nujno treba prenoviti ReNPK14-17, ki bo imela realne in obvladljive cilje ter smiselne kazalnike, ker bo le tako ministrstvo lahko oblikovalo normative in standarde dodeljevanja sredstev za posamezne zvrsti v kulturi.

Ministrstvo je podalo prošnjo za spremembo ReNPK14-17, vendar jo je Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo zavrnila z utemeljitvijo, da se resolucije zaradi njene narave (strateški dokument) ne da spreminjati na način, da se nekatere cilje briše, nekatere spreminja, nekatere pa pusti nespremenjene. Ugotavljamo, da s takšnim strateškim dokumentom ni mogoče učinkovito uresničevati javnega interesa.

Posebnega postopka, ki bi opredeljeval, kako se nadzira javni interes na področju kulture, ni. Cilji in kazalci merjenja so v ReNPK14-17 določeni za štiri leta in ne na letnem nivoju, poleg tega tudi vsi cilji nimajo ciljne vrednosti, tako da ni mogoče meriti ravni doseženih ciljev. Ministrstvo v zvezi z uresničevanjem javnega interesa in uresničevanjem ciljev ReNPK14-17 ni sprejelo smernic oziroma usmeritev, ki bi skrbnike javnih zavodov in komisije usmerjale pri pregledu ciljev in prioritet, ki jih je določil javni zavod. Neurejen nadzor nad izvajanjem javnega interesa lahko privede do tega, da se javni interes ne uresničuje v obsegu, kot ga določa ReNPK14-17, in da ministrstvo ne zagotavlja financiranja prioritet in poslanstva javnih zavodov.

Zato smo ministrstvu priporočili, naj sprejme poseben dokument, kot na primer akcijski načrt, v katerem bodo določeni srednjeročni cilji po posameznih področjih umetnosti in kulture na tak način, da bi jih bilo mogoče nadzirati in s tem tudi izvajati nadzor nad uresničevanjem javnega interesa po posameznih področjih umetnosti in kulture.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelalo načrt aktivnosti za določitev merljivih letnih ciljev, ki bodo sledili javnemu interesu, z navedbo rokov za izvedbo in odgovornih oseb, ki bodo nalogo izvedle.

### 2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da ReNPK14-17 preneha veljati konec leta 2017, zato je smiselno akcijski načrt, ki ga predvideva drugi odstavek 10. člena ZUJIK in priporoča računsko sodišče, oblikovati po sprejemu novega nacionalnega programa za kulturo 2018–2025. Ministrstvo meni, da nekaj mesecev pred iztekom mandata ministra ni smiselno pripravljati akcijskega načrta novega nacionalnega programa za kulturo, saj bo novi nacionalni program za kulturo sprejet predvidoma konec leta 2017.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da:

- bo ministrstvo v roku enega leta po sprejemu Resolucije o Nacionalnem programu za kulturo 2018–2025, predložilo vladi predlog Akcijskega načrta za kulturo 2018–2021, pri pripravi katerega bo ministrstvo posebej pozorno, da bodo cilji izhajali iz Resolucije o Nacionalnem programu za kulturo 2018–2025 oziroma bodo z njo v logični zvezi; bodo cilji uresničljivi v obsegu sredstev, ki jih bo predvidevala Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2018–2025; bodo cilji določeni za vsako leto posebej; bo imel vsak cilj vsaj en kazalnik, ki bo imel določeno začetno vrednost in ciljne letne vrednosti, ki pa so lahko tudi kvalitativne;
- bo ministrstvo v roku 30 dni po potrditvi akcijskega načrta na vladi o tem obvestilo vodstva nacionalnih javnih zavodov in jih pozvalo, da uskladijo strateške načrte javnih zavodov in letne programe dela z Resolucijo o Nacionalnem programu za kulturo 2018–2025 oziroma akcijskim načrtom; pozive javnim zavodom bo ministrstvo poslalo v vednost tudi svetom javnih zavodov in predsednikom strokovnih komisij, ki ocenjujejo finančne načrte in programe dela javnih zavodov na ministrstvu;
- bodo usklajenost strateških načrtov in letnih programov dela javnih zavodov z nacionalnimi strateškimi dokumenti preverjale strokovne komisije ministrstva v okviru neposrednega poziva za pripravo predlogov finančnih načrtov in programov dela.

### 2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo po sprejemu Resolucije o Nacionalnem programu za kulturo 2018–2025 vladi v roku enega leta predložilo predlog Akcijskega načrta za kulturo 2018–2021, ki bo vseboval tudi merljive cilje in bodo sledili javnemu interesu, ter v 30 dneh po potrditvi akcijskega načrta o tem obvestilo vodstva nacionalnih javnih zavodov s pozivom, da uskladijo strateški načrt javnega zavoda in letne programe dela z Resolucijo o Nacionalnem programu za kulturo 2018–2025 oziroma akcijskim načrtom. Podlaga za sprejetje akcijskega načrta je nacionalni program, ki naj bi bil po pojasnilu ministrstva sprejet do konca leta 2017. Ministrstvo s tem, ko je postavilo rok enega leta za pripravo predloga Akcijskega načrta za kulturo 2018–2021 od sprejetja Resolucije o Nacionalnem programu za kulturo 2018–2025, ni zagotovilo, da bo sprejet pred obdobjem, za katero bo veljal, in na podlagi katerega bi javni zavodi lahko že za leto 2018 pripravili strateške načrte in letne programe dela za leto 2018.

## 2.4 Normativi in standardi

### 2.4.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo ni sprejelo posebnih normativov in standardov po posameznih umetnostnih zvrsteh. Vsakoletno financiranje posameznega javnega zavoda se ne izvaja na podlagi normativov, ki bi jih sprejelo ministrstvo, ampak na podlagi programa, ki ga predloži direktor posameznega javnega zavoda. Program dela javnega zavoda odraža naloge, ki so določene v sklepu o ustanovitvi javnega zavoda, vendar ministrstvo ne določa obsega oziroma kakovosti programa dela (na primer število posameznih predstav in smiselno načrtovanje aktivnosti pri ostalih javnih zavodih), ampak poda mnenje na program dela, ki ga predlaga zavod oziroma njegov direktor. Ker ministrstvo ni sprejelo normativov in standardov, ne more zasledovati kakovosti in obsega ciljev iz ReNPK14-17.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelalo načrt aktivnosti za določitev normativov in standardov po posameznih umetnostih zvrsteh z navedbo rokov za izvedbo in odgovornih oseb, ki bodo naloge izvedle.

### 2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je v okviru reforme javnega sektorja na področju kulture treba zagotoviti konsistenten sistem pravnih podlag od splošnega do specialnih zakonov. Specialni zakon bo moral definirati predvsem, kaj je nacionalni oziroma javni interes na področju, ki ga bo pokrival, in izhajajoč iz tega, kaj je javna služba na tem področju. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo načrt aktivnosti za analizo obstoječega stanja, pripravo in sprejem nove zakonodaje ter implementacijo nove zakonodaje, ki vsebuje tudi opredelitev normativov in standardov po posameznih zvrsteh javnih zavodov. Načrt aktivnosti vsebuje tudi roke izvedbe in odgovorne osebe za izvedbo posameznih nalog.

### 2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

## 2.5 Imenovanje strokovnih komisij

### 2.5.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.2.3.b revizijskega poročila je navedeno, da ima minister na podlagi ZUJIK<sup>22</sup> za obravnavo najpomembnejših vprašanj, ki se nanašajo na zakonsko urejanje, organizacijo javne službe, razdeljevanje javnih sredstev in priznavanje pravic iz ZUJIK, komisije. Pravilnik o strokovnih komisijah za posamezna področja oziroma vidike kulture določa število, sestavo, trajanje mandata, naloge, način dela in financiranje komisij. V skladu s 5. členom Pravilnika o strokovnih komisijah komisije obravnavajo in ocenjujejo vloge, prispele na neposredni poziv.

---

<sup>22</sup> 20. in 21. člen ZUJIK.

Komisijo sestavlja tri do sedem članov, pri sestavi komisije je treba upoštevati uravnoteženo zastopanost obeh spolov. Člane komisije mora ministrstvo z njihovim soglasjem imenovati izmed uglednih strokovnjakov s področja dela posamezne komisije. Ministrstvo je s sklepom imenovalo komisije, v katerih je le povzelo naloge iz 5. člena Pravilnika o strokovnih komisijah, nalog pa v sklepu o imenovanju ni podrobneje določilo, čeprav to predvideva drugi odstavek 5. člena Pravilnika o strokovnih komisijah.

Ugotavljajmo, da kriteriji, s katerimi ministrstvo izbira člane komisije, niso določeni. Prav tako niso določeni pogoji, minimalna stopnja in smer izobrazbe ter reference, ki jih morajo izpolnjevati člani komisij. Zato ni jasno, kako ministrstvo zagotavlja strokovnost pri delu komisij, saj pri izbiri članov komisije tudi ne zahteva nobenih dokazil o njihovi strokovnosti (izobrazbi, referencah). Ministrstvo na predlog programskih skrbnikov povabi strokovnjake in jih na podlagi njihovega soglasja imenuje v komisijo.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je določilo vse pogoje, potrebne za imenovanje člana strokovne komisije, ter kriterije za izbiro posameznih članov strokovne komisije.

## 2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je izdalo Navodilo o postopku imenovanja strokovnih komisij<sup>23</sup>, ki ureja postopek imenovanja strokovnih komisij. Iz Navodila o postopku imenovanja strokovnih komisij izhaja, da svetovalec za posamezno področje kulture, na katerem deluje strokovna komisija, pripravi predloge kandidatov za člane strokovne komisije, iz katerih mora biti razvidna kandidatova strokovnost s področja dela strokovne komisije, kjer bo deloval. Strokovnost se preverja na podlagi referenc in preteklega dela kandidata na področju dela strokovne komisije. Če je za opravljanje dejavnosti oziroma dela na področju posamezne kulturne dejavnosti, ki jo pokriva posamezna strokovna komisija, zahtevana predpisana izobrazba ali reguliran poklic, mora kandidat za člana te komisije izpolnjevati ta pogoj.

## 2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Ministrstvo je v Navodilu o postopku imenovanja strokovnih komisij določilo, da se strokovnost kandidatov za člana strokovne komisije preverja na podlagi referenc in preteklega dela kandidata na področju dela strokovne komisije in da mora kandidat za člana strokovne komisije izpolnjevati pogoj predpisane izobrazbe, če se zahteva na posameznem področju kulturne dejavnosti, ni pa določilo kriterijev za izbiro posameznih članov strokovnih komisij.

## 2.6 Kriteriji ocenjevanja strokovnih komisij

### 2.6.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.2.3.b revizijskega poročila je med drugim navedeno, da so predloge programov dela za leto 2015 obravnavale komisije. O delu posamezne komisije se vodi zapisnik. Zapisniki komisij niso enotni, nekatere komisije v zapisnik vpišejo kriterije ocenjevanja, druge ne. V nekateri primerih so v zapisnikih komisij

<sup>23</sup> Št. 012-33/2017/2 z dne 15. 9. 2017.

podane ocene predloga programa dela (vrhunsko/kakovostno), v nekaterih primerih komisije podajo mnenje (oceno), ki ne odraža kakovosti predloga program dela<sup>24</sup>. Vse komisije tudi ne podajo mnenja glede višine financiranja predloga programa dela, kar pa ni skladno s pravilnikom o načinu izvajanja financiranja. Kljub temu da nekatere komisije navedejo kriterije ocenjevanja, pisne ocene ni mogoče povezati s kriteriji ocenjevanja, prav tako komisije ne navedejo, kako posamezen kriterij vpliva na oceno, in ni jasen vpliv ocene na dodelitev sredstev. Kljub temu da so komisije pri oblikovanju svojega mnenja samostojne, bi po naši oceni moralo ministrstvo določiti kriterije ocenjevanja, možne ocene in pogoje za določitev ocene ter pomen ocen za dodelitev sredstev.

Zato smo ministrstvu priporočili, naj glede na vpliv mnenja strokovne komisije prouči smiselnost njenega obstoja in poda predlog spremembe pravilnika o načinu izvajanja financiranja v delu, ki se nanaša na strokovne komisije.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je določilo kriterije ocenjevanja, s katerimi strokovna komisija ocenjuje programe dela, ocene, ki jih lahko dodeli strokovna komisija, ter vpliv ocene na višino sredstev.

## 2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v navodilu za delo skrbnikov določilo tudi kriterije ocenjevanja za strokovne komisije po posameznih področjih kulture ter ocene, ki jih lahko dodeli strokovna komisija. V odzivnem poročilu je ministrstvo navedlo, da presoje, ki so razvidne iz ocenjevalnih listov in se nanašajo na kakovost in obseg programov, ne vplivajo na končno višino sredstev, ki je dodeljena javnemu zavodu, temveč so namenjene izboljšanju tistih segmentov poslovanja, kjer so bile ugotovljene pomanjkljivosti.

## 2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

## 2.7 Nadzor nad namensko porabo sredstev

### 2.7.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.2.4 revizijskega poročila je navedeno, da v zvezi z namensko porabo sredstev pravilnik o finančnem poslovanju zgolj določa, da skrbniki odločb nadzorujejo izvajanje odločb s področja njihovega skrbništva, pri čemer:

- programski skrbnik nadzoruje izvajanje programskega dela odločbe tako z vidika realizacije programa kot tudi z vidika porabe sredstev s področja njegovega skrbništva ter opravi pregled letnih poročil javnih zavodov;
- finančni skrbnik spremlja realizacijo odločb in opravlja nadzor nad izvajanjem porabe proračunskih sredstev ter opravi pregled letnih poročil javnih zavodov.

---

<sup>24</sup> Tako kot opomba 9.



Interni akti ministrstva in odločbe ne določajo postopkov in obsega nadzora za preveritev namenske porabe sredstev javnega zavoda, ki ga morata opraviti skrbnika.

Zato smo ministrstvu priporočili, naj v internih aktih določi postopek preveritev, povezan z namensko porabo sredstev.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je med naloge skrbnika javnega zavoda umestilo tudi preverjanje upravičenosti nakazil za izplačilo sredstev javnemu zavodu.

### 2.7.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v novem pravilniku o finančnem poslovanju v 17. členu med naloge programskih in finančnih skrbnikov javnih zavodov dodalo tudi preverjanje upravičenosti nakazil s področja njihovega skrbništva. V odzivnem poročilu je ministrstvo navedlo, da bo do uveljavitve novega ZJF, ki je trenutno v medresorskem usklajevanju, s katerim se bo poenotil način pregledovanja upravičenosti nakazil za izplačilo sredstev javnemu zavodu, nadzor izvajalo ob pregledih letnih poročil, pri zaznanih tveganjih v finančnem poslovanju posameznega javnega zavoda pa tudi med letom. Pregledi bodo izvedeni na podlagi posameznih specifikacij stroškov, ki jih morajo predložiti javni zavodi v okviru letnega poročanja oziroma za potrebe posebnih pregledov, za pregled pa so zadolženi skrbniki javnih zavodov. Na podlagi pregledov morajo skrbniki v primeru odklonov pri porabi sredstev zahtevati dodatna pojasnila, izpise stroškov iz glavne knjige ter drugo dokumentacijo, ki se nanaša na posamezno izplačilo.

### 2.7.3 Ocena popravjalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

## 2.8 Skrbniki javnih zavodov in odgovorne osebe za nadzor javnih zavodov

### 2.8.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.1.1.c revizijskega poročila je navedeno, da je ministrstvo z dokumentom Skrbniki proračuna Ministrstva za kulturo<sup>25</sup> določilo skrbnike proračunskih postavk in njihove namestnike, skrbnike pogodb in odločb ter odredbodajalce v letu 2015. V tem dokumentu je pri posameznih podprogramih določeno več skrbnikov, ni pa določen skrbnik posameznega javnega zavoda. Programski in finančni skrbniki<sup>26</sup> posameznih javnih zavodov so bili določeni šele z odločbo, kar je po naši oceni prepozno. Glede na to, da so morali pripraviti oziroma sodelovati pri pripravi neposrednega poziva, ocenjujemo, da bi morali biti programski in finančni skrbniki javnih zavodov določeni vnaprej s sklepom, tako da bi bilo že v fazi priprave neposrednega poziva nedvoumno jasno, kdo je skrbnik posameznega javnega zavoda. V reviziji smo ugotovili, da ministrstvo ne obvladuje tveganj pri prenosu nalog skrbnikov, saj interni akti ne urejajo ravnanja skrbnikov ob prenosu nalog na drugo osebo. Skrbniki odločb so po navedbah ministrstva neformalno obveščeni, da so postali skrbniki posameznih javnih zavodov.

<sup>25</sup> Št. 410-2/2015/1 z dne 23. 2. 2015.

<sup>26</sup> Z odločbo sta določena dva skrbnika: programski skrbnik in finančni skrbnik.

ZUJIK<sup>27</sup> ministrstvu daje možnost, da pooblaščne osebe, ki jih imenuje predstojnik z odločbo, spremljajo in ocenjujejo delovanje javnih zavodov, tako da izvajajo nadzor nad izvrševanjem obveznosti javnih zavodov iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških načrtov, programov dela in drugih dokumentov, s katerimi so določene. Ministrstvo v letu 2015 ni določilo pooblaščenih oseb, ki bi izvajale nadzor nad poslovanjem javnih zavodov.

V točki 2.3.1 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo določi skrbnike posameznih javnih zavodov z odločbo, s katero se določita programski skrbnik in finančni skrbnik za posamezni javni zavod.

V skladu s pravilnikom o načinu izvajanja financiranja uradna oseba ugotavlja popolnost in ustreznost programov dela javnih zavodov in jih v primeru nejasnosti oziroma pomanjkljivosti pozove, da jih odpravijo. Programski in finančni skrbnik morata v skladu s pravilnikom o finančnem poslovanju sodelovati pri pripravi neposrednega poziva za pripravo predlogov programov dela. Ministrstvo ni določilo oseb, ki bi bila odgovorna za pregled nad popolnostjo in ustreznostjo predlogov posameznih programov dela, in oseb, ki so sodelovale pri pripravi neposrednega poziva za pripravo predlogov programov dela posameznih javnih zavodov. Navedene naloge so do izdaje odločbe opravljali isti javni uslužbenci, ki so bili kasneje določeni kot skrbniki posameznih javnih zavodov z odločbo.

Ministrstvo tudi ni imenovalo oseb za izvajanje nadzora nad poslovanjem pravnih oseb, prek katerih se zagotavljajo javne kulturne dobrine v javnem interesu<sup>28</sup>, in za izvajanje nadzora nad izvrševanjem obveznosti javnih zavodov, ki jih je ustanovilo in ki izhajajo iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških načrtov, programov dela in drugih aktov, s katerimi so določene<sup>29</sup>. Ministrstvo ima organizirano notranjo revizijsko službo, ki pa v letu 2015 ni izvedla podrobnejših pregledov nad poslovanjem javnih zavodov.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je določilo skrbnike javnih zavodov s sklepi pred izdajo poziva.

### 2.8.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je 1. 7. 2017 izdalo Sklep o skrbnikih odločb oziroma pogodb za financiranje javnih zavodov, javnih agencij in javnih skladov<sup>30</sup>, s katerim je določilo skrbnike odločb oziroma pogodb za financiranje javnih zavodov, javnih agencij in javnih skladov.

### 2.8.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

<sup>27</sup> 123. in 125. člen ZUJIK.

<sup>28</sup> 2. točka prvega odstavka 71. člena ZJF.

<sup>29</sup> 123. člen ZUJIK.

<sup>30</sup> Št. 410-1/2017/3.

## 2.9 Letna poročila

### 2.9.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.2.3.d revizijskega poročila je navedeno, da je ZIPRS1415 določal, da morajo javni zavodi predložiti sprejeta letna poročila o delu v soglasje ministrstvu, ni pa določal roka za izdajo soglasja oziroma nesoglasja k letnim poročilom. ZR javne zavode zavezuje, da predložijo letno poročilo do zadnjega dne v februarju tekočega leta za preteklo leto pristojni agenciji, pooblaščenim za obdelovanje in objavljane podatkov, ter ministrstvu, v pristojnost katerega sodi dejavnost, ki jo opravlja<sup>31</sup>. Tudi ZJF v drugem odstavku 99. člena določa, da morajo posredni uporabniki državnega proračuna predložiti letno poročilo za preteklo leto skupaj z obrazložitvami pristojnemu ministrstvu najpozneje do 28. 2. tekočega leta. Zakoni tako določajo vsebino in roke za predložitev letnih poročil, ne določajo pa načina izvajanja nadzora nad letnimi poročili. Ministrstvo tudi v internih aktih oziroma v odločbah ni uredilo načina izvajanja nadzora nad letnimi poročili niti sankcij v primeru neizdanih soglasij k letnim poročilom.

Nekatera soglasja oziroma nesoglasja k letnim poročilom za leto 2015 je ministrstvo izdalo šele decembra 2016 oziroma januarja 2017. Ravnanje ministrstva v primeru izdaje nesoglasja<sup>32</sup> k letnemu poročilu in način zmanjšanja višine sredstev javnemu zavodu, če program dela za preteklo leto ni bil v celoti uresničen, nista določena. Pozno izdajanje soglasij oziroma nesoglasij k letnim poročilom po naši oceni povzroča nedoslednost pri izvajanju drugega odstavka 12. člena pravilnika o načinu izvajanja financiranja, ki določa, če se na podlagi poročil, ki jih izvajalec predloži v skladu s predpisi, ki urejajo financiranje posrednih proračunskih uporabnikov, ali na zahtevo ministrstva ugotovi, da izvajalec ni v celoti uresničil programa dela za preteklo leto, se višina sredstev, odobrenih za leto, v katerem je ministrstvo prejelo poročilo, ustrezno zmanjša.

Zato smo ministrstvu priporočili, naj določi ukrepe, ki jih bo izvedlo, če javni zavodi ne bodo v določenem roku odpravili računovodskih napak v letnem poročilu.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je določilo rok, do katerega je treba podati soglasja oziroma nesoglasja k letnim poročilom.

### 2.9.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v navodilu za delo skrbnikov določilo, da je vsakoletni rok za izdajo soglasja k letnim poročilom javnih zavodov za preteklo leto 15. 11., in določilo ravnanje ministrstva, če program dela za preteklo leto ni bil v celoti uresničen.

V odzivnem poročilu je ministrstvo še navedlo, da Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018<sup>33</sup> v 61. členu določa izdajo soglasij k letnim poročilom, ne določa pa ravnanja ustanoviteljev v primeru izdaje nesoglasja, zato ministrstvo nima pravne podlage, da izreka sankcije. Ministrstvo lahko v primeru izdanih nesoglasij k letnim poročilom direktorjem naloži izvedbo popravljalnih ukrepov oziroma jim poda priporočila o pravilnem delovanju.

<sup>31</sup> Drugi odstavek 51. člena ZR.

<sup>32</sup> Tako kot opomba 14.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 80/16, 33/17.

### 2.9.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

## 2.10 Programi dela

### 2.10.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.3.2.1.f revizijskega poročila je med drugim navedeno, da ministrstvo ni zagotovilo ustreznega nadzora nad programom dela Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije (v nadaljevanju: ZVKDS) za leto 2015, saj javnega zavoda kljub pomanjkljivemu programu dela ni pozvalo k dopolnitvi. Program dela ZVKDS je vsebinsko nedodelan oziroma so naštete obnove oziroma vzdrževanje posameznih kulturnih spomenikov brez neposredne povezave s prioritetami, ki bi sledile ReNPK14-17, saj ministrstvo ne razpolaga s seznamom (ne)premične kulturne dediščine posebnega nacionalnega pomena, ki je v državni lasti, in bi predstavljal prioriteto listo obnove oziroma vzdrževanja. ZVKDS je izdelal seznam strateško pomembnih spomenikov, a so opredeljeni preveč splošno in obsežno.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je potrdilo petletni načrt programa dela za izvajanje zahtevnih konservatorsko-restavratorskih posegov na spomenikih v lasti države, ki bo podlaga za prioriteto letno izvajanje posegov na ZVKDS.

### 2.10.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je 11. 9. 2017 potrdilo petletni načrt programa dela za izvajanje zahtevnih konservatorsko-restavratorskih posegov na spomenikih v lasti države<sup>34</sup>, ki bo podlaga za prioriteto letno izvajanje posegov na ZVKDS.

V odzivnem poročilu je ministrstvo navedlo, da je petletni načrt mogoče okvirno izdelati le za spomenike v lasti Republike Slovenije in upravljanju ministrstva, za druge spomenike v lasti Republike Slovenije in v upravljanju drugih upravljavcev pa ne, saj od drugih upravljavcev ni mogoče pridobiti podatkov o načrtovanih projektih in sofinanciranju za pet let vnaprej.

### 2.10.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

## 2.11 Zasedenost zaposlenih v javnih zavodih

### 2.11.1 Opis neučinkovitosti

V točki 2.3.4.a revizijskega poročila je med drugim navedeno, da v glasbeni in uprizoritveni umetnosti v javnih zavodih predstavljajo veliko težavo zaposleni, ki zaradi svoje starosti ne morejo več opravljati svojega, v sistemizaciji izvorno opredeljenega, dela. Problematiko (ne)zasedenosti zaposlenih je tako

---

<sup>34</sup> Št. 060-7/2016.

mogoče ugotoviti pri zaposlenih pevcih, ki svojega poklica ne morejo več opravljati. Z enakim problemom se srečujejo javni zavodi pri starejših baletnih plesalcih, ki zaradi obstoječega pokojninskega zakona ne morejo v pokoj, so pa v letih, ko fizično del in nalog baletnega plesalca ne morejo več opravljati. Ker takšni zaposleni zasedajo delovna mesta, javni zavodi ne morejo zaposlovati novih – mlajših, javni zavodi to rešujejo z nadomestnimi zaposlitvami (avtorski honorarji), kar pa dodatno povečuje stroške poslovanja. Pri ministrstvu nismo zaznali, da je pristopilo k reševanju zaposlitve teh uslužbencev glede na njihovo delovno zmožnost<sup>35</sup>.

Ministrstvo je v pozivu za predložitev letnega poročila za leto 2015 zahtevalo, da javni zavodi k letnemu poročilu predložijo tudi programsko vsebinsko poročilo, v katerem morajo poročati o zasedenosti zaposlenih glasbenikov, solistov, dirigentov, orkestrskih glasbenikov, zborovskih pevcev, plesalcev v zboru, o skupnem številu nastopov in o številu študijskih ur (brez dela na domu) po posameznih zaposlenih, ni pa zahtevalo poročanja o letni obveznosti ur zaposlenih in doseganju letnih obveznosti ur zaposlenih, na podlagi katerih bi spremljalo podzaposlenost oziroma nezasedenost kadrov. Analiz o podzaposlenosti oziroma nezasedenih kadrih, to je doseganje polne delovne obveznosti zaposlenih, ministrstvo ni izvedlo, vendar je na našo zahtevo pridobilo podatke o doseganju delovne obveznosti zaposlenih.

Zasedenost zaposlenih umetnikov (glasbenikov, pevcev, baletnikov) v javnih zavodih je zelo različna. Med zaposlenimi v javnih zavodih so tudi takšni, ki v letu 2015 niso bili aktivni.

Da je področje zaposlenosti v kulturi neustrezno urejeno, opozarjajo tudi v javnih zavodih. Kot primer navajamo letno poročilo javnega zavoda SNG Opera in balet Ljubljana, iz katerega izhaja, da ima zavod predvsem v baletnem ansamblu in med opernimi solisti kar precej zaposlenih, ki zaradi fizičnih preprek svojega dela ne zmorejo več opravljati dovolj kakovostno. Zato se javnim zavodom zvišujejo drugi stroški dela, saj so prisiljeni z zunanjimi izvajalci sklepati avtorske honorarje oziroma druge oblike zaposlovanja.

V reviziji smo od ministrstva pridobili podatke o zaposlenih v javnih zavodih (uprizoritvena in glasbena umetnost), ki so starejši od 50 let (za balet 40 let) in ne morejo več opravljati svojega dela. Pri javnem zavodu SNG Maribor je takih 15 zaposlenih<sup>36</sup>, pri Slovenski filharmoniji so trije<sup>37</sup> in pri SNG Opera in balet Ljubljana 25 zaposlenih<sup>38</sup>. Ministrstvo ne izvaja ustreznega nadzora v smislu zagotavljanja polne zaposlenosti umetnikov.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelalo načrt aktivnosti za izvedbo celovite analize zasedenosti zaposlenih v javnih zavodih na področju glasbene in uprizoritvene umetnosti v letu 2016 z navedbo rokov za izvedbo in odgovornih oseb, ki bodo naloge izvedle.

<sup>35</sup> Glede problematike starejših zaposlenih je na vladi v obravnavi dokument Starejši in trg dela v Sloveniji in akcijski načrt – predlog za obravnavo,

[URL: [http://www.vlada.si/delo\\_vlade/gradiva\\_v\\_obravnavi/gradivo\\_v\\_obravnavi/?tx\\_govpapers\\_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT14%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F45bbe3e5c1b602c7c1258084004f866e%3FOpenDocument&cHash=fb3a461c491b6c3c8481afc15154155c](http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT14%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F45bbe3e5c1b602c7c1258084004f866e%3FOpenDocument&cHash=fb3a461c491b6c3c8481afc15154155c)], januar 2017.

<sup>36</sup> Igralci, orkestrski glasbeniki, baletni solisti, plesalci v zboru, zborovski pevci in operni solisti.

<sup>37</sup> Pevci.

<sup>38</sup> Operni solisti, baletni solisti, plesalci v zboru, orkestrski glasbeniki in zborovski pevci.

### **2.11.2 Izkazani popravljalni ukrep**

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo načrt aktivnosti za celovito analizo zasedenosti zaposlenih v javnih zavodih na področju glasbene in uprizoritvene umetnosti v letu 2016, ki obsega pripravo tabel za vnos podatkov, analizo podatkov, predlog ukrepov in predlog za spremembo kolektivne pogodbe za ureditev ugotavljanja zmožnosti umetnikov, varstva starejših delavcev, urejanja presežkov ter za ureditev delovnega časa umetnikov. V načrtu aktivnosti so določeni roki za izvedbo in odgovorne osebe, ki bodo naloge izvedle. V odzivnem poročilu je ministrstvo še navedlo, da kolektivna pogodba na področju kulture ne ustreza več in je treba izvesti celovito prenovo za vse umetniške poklice.

### **2.11.3 Ocena popravljalnega ukrepa**

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljn*.

### 3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo predložilo Ministrstvo za kulturo. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil minister Anton Peršak, 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 Ministrstvo za kulturo izkazalo za ugotovljene neučinkovitosti glede:

- določitve postopka in obsega nadzora skrbnika javnega zavoda – točka 2.1;
- nadzora nad poslovanjem javnih zavodov – točka 2.2;
- določitve merljivih letnih ciljev, ki bodo sledili javnemu interesu – točka 2.3;
- določitve normativov in standardov po posameznih umetnostnih zvrsteh – točka 2.4;
- imenovanja članov strokovnih komisij ter kriterijev za izbiro posameznih članov strokovne komisije – točka 2.5;
- kriterijev ocenjevanja strokovnih komisij – točka 2.6;
- določitve nalog skrbnika javnega zavoda za preveritev upravičenosti nakazil za izplačilo sredstev javnemu zavodu – točka 2.7;
- določitve skrbnikov javnih zavodov s sklepi – točka 2.8;
- določitve roka za izdajo soglasja k letnim poročilom – točka 2.9;
- potrditve petletnega načrta programa dela za izvajanje zahtevnih konservatorsko-restavratorskih posegov na spomenikih v lasti države – točka 2.10;
- celovite analize zasedenosti zaposlenih v javnih zavodih na področju glasbene in uprizoritvene umetnosti v letu 2016 – točka 2.11;

so bili začeti postopki, ki so ali bodo zagotovili, da bodo odpravljene neučinkovitosti, ugotovljene v revizijskem poročilu.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.1, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10 in 2.11, ki jih je sprejelo Ministrstvo za kulturo, *zadovoljni*.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za kulturo in se nanašajo na:

- nadzor nad poslovanjem javnih zavodov – točka 2.2;
- določitev merljivih letnih ciljev, ki bodo sledili javnemu interesu – točka 2.3;
- imenovanje članov strokovnih komisij ter kriterijev za izbiro posameznih članov strokovne komisije – točka 2.5;

*delno zadovoljivi.*



## 4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NEUČINKOVITOSTI

Neučinkovitosti, opisane v točkah 2.2, 2.3 in 2.5, za katere Ministrstvo za kulturo ni izkazalo v celoti zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanašajo na:

- pripravo načrta aktivnosti za izvajanje nadzora nad izvrševanjem obveznosti javnih zavodov, ki jih je ustanovilo in ki izhajajo iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških načrtov, programov dela in drugih dokumentov, s katerimi so določene, ter pogodbenih obveznosti izvajalcev javnih kulturnih programov in kulturnih projektov, ki so dobili javna sredstva, z navedbo rokov za izvajanje aktivnosti in odgovornih oseb, ki bodo nadzor izvajale;
- pripravo načrta aktivnosti za določitev merljivih letnih ciljev, ki bodo sledili javnemu interesu, z navedbo rokov za izvedbo in odgovornih oseb, ki bodo nalogo izvedle;
- določitev vseh pogojev, potrebnih za imenovanje člana strokovne komisije, ter kriterijev za izbiro posameznih članov strokovne komisije.

Neučinkovitosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

## 5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za kulturo v odzivnem poročilu *ni izkazalo zadovoljivih popravljivih ukrepov* za odpravo neučinkovitosti, opisanih v točkah 2.2, 2.3 in 2.5.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču<sup>39</sup> in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>40</sup> kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

---

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 91/01.



*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