



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost 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

Revizijsko poročilo

Učinkovitost izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo

Številka: 320-6/2016/39

Ljubljana, 20. junija 2017

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo *učinkovitosti izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo* (v nadaljevanju: ministrstvo) v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2015.

Računsko sodišče meni, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizije, *ni imelo vzpostavljenega učinkovitega nadzora* nad poslovanjem javnih zavodov na področju kulture, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija.

Računsko sodišče je v reviziji preverilo, ali so postopki izvajanja nadzora jasno določeni, ali so postopki izvajanja nadzora ustrezni in zadostni in ali ministrstvo izvaja predpisan nadzor nad poslovanjem javnih zavodov.

Postopki izvajanja nadzora ministrstva oziroma skrbnikov javnih zavodov nad poslovanjem javnih zavodov v predpisih in internih aktih niso bili jasno določeni, prav tako jih ministrstvo ni določilo v odločbah. Ministrstvo v letu 2015 ni vzpostavilo nadzora nad poslovanjem javnih zavodov, ki bi ga v skladu z Zakonom o javnih financah in Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo moralo izvesti. Prav tako ni določilo oseb, ki bi izvedle podrobnejše preglede nad poslovanjem javnih zavodov. Postopki izvajanja nadzora niso bili jasno določeni.

Ministrstvo glede financiranja javnih zavodov ni sprejelo normativov in standardov po posameznih umetnostih zvrsteh, ki bi zasledovali kakovost in obseg ciljev iz Resolucije o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017 in bi predstavljali podlago za pripravo programov dela javnih zavodov. Prav tako ministrstvo ni sprejelo smernic oziroma usmeritev, ki bi skrbnike javnih zavodov in strokovne komisije, ki ocenjujejo predloge programov dela, usmerjale pri pregledu ciljev in prioritet, ki jih je določil javni zavod v programu dela. Določeni niso bili niti kriteriji, na podlagi katerih so se izbirali člani strokovne komisije, niti pogoji, ki jih morajo izpolnjevati člani strokovnih komisij.

Nadzor nad pripravo, izvajanjem ter uresničevanjem programa dela je opredeljen v predpisih, vendar ti ne določajo obsega in postopkov preveritev, s katerimi bi se moral opraviti nadzor. Predpisi tudi ne določajo roka za izdajo soglasja oziroma nesoglasja k letnemu poročilu. Obsega, postopkov preveritev ter nadzora za preveritev namenske porabe sredstev ministrstvo ni opredelilo niti v internih aktih niti v odločbah. Tudi strokovne komisije niso imele določenih kriterijev oziroma meril, s katerimi so ocenjevale programe dela, možnih ocen in vpliva ocen na višino sredstev, dodeljenih javnemu zavodu. Tako je ministrstvo odobrilo programe dela javnih zavodov, kljub temu da nekaterih letnih ciljev ni bilo mogoče nadzirati in izvajati nadzora nad uresničevanjem javnega interesa po posameznih javnih zavodih in umetniških zvrsteh. Postopki izvajanja nadzora po mnenju računskega sodišča niso bili ustrezni in zadostni.

Javnim zavodom ministrstvo za nemoteno izvajanje njihovih nalog izda odločbe, v katerih niso vključena vsa sredstva, saj se sredstva za odpravnine, solidarnostne pomoči in jubilejne nagrade izplačujejo na podlagi zahtevkov. Izdane odločbe predstavljajo izhodišča javnim zavodom za pripravo programov dela, ki jim jih ministrstvo ni posredovalo pravočasno. Ministrstvo je javne zavode pozvalo, da programe dela uskladijo z izhodišči, vendar pa iz izhodišč ne izhajajo, v kakšnem obsegu in kako bi morali javni zavodi, razen finančnega dela, uskladiti program dela. Skrbniki so javne zavode v primeru neustreznih finančnih in kadrovskega načrtov, ki so del programa dela, pozvali k dopolnitvi programov dela, niso pa jih pozvali k dopolnitvi vsebinskega dela programa dela, kljub temu da programi dela niso bili vedno popolni in niso imeli ustrezno določenih letnih ciljev. Soglasja k programom dela javnih zavodov v 11 primerih niso bila dana pravočasno.

Ministrstvo je javne zavode pozvalo k predložitvi polletnih in letnih poročil. Letna poročila so obsežna, nepregledna in ne omogočajo neposredne primerjave med načrtovanim in doseženim. V nekaterih primerih so bila polletna in letna poročila pomanjkljiva, ministrstvo pa javnih zavodov ni pozvalo k dopolnitvi. Ministrstvo je v nekaterih primerih izdalo soglasje k letnim poročilom, kljub temu da program dela ni bil v celoti izpolnjen, in ni uporabilo možnosti znižanja sredstev javnim zavodom, ki programov dela niso uresničili v celoti. Morebitnih poročil oziroma drugih dokumentov, iz katerih bi izhajalo, da je bil opravljen nadzor nad polletnimi poročili in vsebinskim delom letnega poročila, ministrstvo ni pripravilo. V primeru nenamenske porabe sredstev tudi ni bilo zahtevano vračilo sredstev v državni poračun. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo podrobnejših pregledov delovanja javnih zavodov.

V javnih zavodih je zasedenost zaposlenih zelo različna, nekateri med zaposlenimi v letu 2015 niso bili aktivni. Med njimi so tudi takšni, ki zaradi svoje starosti ne morejo več opravljati svojega dela, zato so potrebne nadomestne zaposlitve (avtorski honorarji), ki povečujejo stroške poslovanja. Ministrstvo analiz o zasedenosti kadrov ni izvedlo. Izvajanje predpisanega nadzora nad poslovanjem javnih zavodov po mnenju računskega sodišča ni bilo učinkovito.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, podalo pa je tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	8
1.3 OMEJITEV PRI REVIZIJI	8
1.4 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA IN PODROČJA REVIZIJE	8
1.4.1 Predstavitev Ministrstva za kulturo	8
1.4.2 Področje revizije.....	9
1.4.2.1 Financiranje in nadzor nad poslovanjem javnih zavodov	10
2. UGOTOVITVE	16
2.1 POSTOPKI NADZORA	16
2.1.1 Predpisi, ki urejajo postopke izvajanja nadzora	16
2.2 USTREZNOST IN ZADOSTNOST PREDPISANIH POSTOPKOV NADZORA	19
2.2.1 Javni interes	19
2.2.2 Normativi in standardi.....	21
2.2.3 Postopki nadzora nad pripravo, izvajanjem in uresničevanjem programa dela.....	22
2.2.4 Nadzor nad namensko porabo sredstev	25
2.3 IZVAJANJE NADZORA	26
2.3.1 Odgovorne osebe za nadzor javnih zavodov.....	26
2.3.2 Nadzor nad programi dela in poročili.....	27
2.3.2.1 Programi dela.....	27
2.3.2.2 Polletna poročila	35
2.3.2.3 Letna poročila.....	36
2.3.3 Presežek prihodkov nad odhodki	40
2.3.4 Zasedenost zaposlenih v javnih zavodih.....	41
2.3.5 Nadzor nad namensko porabo sredstev	44
2.3.6 Analize nadzorov	46
2.3.7 Spremljanje učinkov novih postopkov.....	46
3. MNENJE	47
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	50
5. PRIPOROČILA	52

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo v letu 2015 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 31. 8. 2016.

Obdobje, na katero se nanaša revizija, je leto 2015, pri posameznih vprašanjih pa poročamo tudi o dogodkih, ki so se na obravnavanem področju zgodili pred in po obdobju, na katero se nanaša revizija, in so povezani s poslovanjem javnih zavodov v letu 2015.

Revizija je opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov v letu 2015. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bila učinkovitost izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo v letu 2015.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na Ministrstvu za kulturo v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2015.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje, *ali je ministrstvo vzpostavilo učinkovit nadzor nad poslovanjem javnih zavodov*.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo oblikovali s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali so postopki izvajanja nadzora jasno določeni;
- ali so postopki izvajanja nadzora ustrezni in zadostni;
- ali ministrstvo izvaja predpisan nadzor nad poslovanjem javnih zavodov.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-6/2016/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Revizijski pristop

Na posamezna revizijska vprašanja in podvprašanja smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod ter tehnik revidiranja.

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- proučevanje pravnih in strokovnih podlag s področja javnih zavodov;
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije o nadzoru nad poslovanjem javnih zavodov;
- pridobivanje informacij (intervjuji, pisna pojasnila, pregled spletnih strani ter drugih javno dostopnih virov) ter podatkov s področja revizije.

Odgovore na vprašanja revizije smo pridobivali predvsem v Sektorju za umetnost, Sektorju za muzeje, arhive in knjižnice, Sektorju za nepremično kulturno dediščino ter Službi za proračun in finance. Preveritve smo izvedli na nestatistično določenem vzorcu.

1.3 Omejitev pri reviziji

V reviziji smo revidirali izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih zavodov na področju kulture, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija (v nadaljevanju: javni zavodi). Preverili smo nadzor nad poslovanjem javnih zavodov, ki je povezan s sredstvi, ki jih je ministrstvo zagotovilo javnim zavodom za njihovo delovanje, ne pa tudi nadzora nad morebitnimi sredstvi, ki so bila javnim zavodom dodeljena na podlagi javnih pozivov oziroma javnih razpisov.

1.4 Predstavitev revidiranja in področja revizije

1.4.1 Predstavitev Ministrstva za kulturo

Ministrstvo v skladu z 32.a členom Zakona o državni upravi⁵ opravlja naloge na področjih umetnosti, kulture, kulturne dediščine, filma, medijev, slovenskega jezika in verske svobode.

Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov se na ministrstvu izvaja v okviru:

- Direktorata za kulturno dediščino⁶,
- Direktorata za ustvarjalnost⁷,
- Direktorata za medije,
- Službe za proračun in finance⁸,
- Notranje revizijske službe ter
- Inšpektorata za kulturo in medije.

⁵ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14.

⁶ V Direktoratu za kulturno dediščino ima ministrstvo organiziran Sektor za muzeje, arhive in knjižnice, Sektor za nepremično kulturno dediščino in Informacijsko-dokumentacijski center za dediščino.

⁷ V Direktoratu za ustvarjalnost ima ministrstvo organiziran Sektor za umetnost, Sektor za statusne zadeve in Sektor za statistiko in analize.

⁸ Služba za proračun in finance je organizirana v okviru Sekretariata.

Za učinkovitost izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov je odgovoren minister za kulturo v skladu s svojimi pristojnostmi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe za poslovanje ministrstva:

- mag. Julijana Bizjak Mlakar, ministrica za kulturo, do 26. 4. 2016,
- Gorazd Žmavec, minister brez resorja, pristojen za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kulturo, od 26. 4. do 20. 5. 2016 in
- Anton Peršak, minister za kulturo, od 20. 5. 2016.

1.4.2 Področje revizije

V skladu s prvim odstavkom 22. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁹ (v nadaljevanju: ZUJIK) lahko država in lokalne skupnosti za uresničevanje javnega interesa¹⁰ ustanovijo za izvajanje posamičnih nalog javne sklade in javne agencije. Na podlagi prvega odstavka 26. člena ZUJIK pa v primeru, ko je v javnem interesu treba zagotavljati javne kulturne dobrine trajno in nemoteno, jih zagotavlja država oziroma lokalna skupnost neposredno ali tako, da ustanovi javni zavod na področju kulture.

Ministrstvo mora v skladu s 30. členom ZUJIK voditi evidenco javnih zavodov na področju kulture, ki jih je ustanovila država, lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava.

Ministrstvo ima na spletni strani¹¹ objavljeno Evidenco javnih zavodov s področja kulture. V evidenci je 196 javnih zavodov, dve javni agenciji¹² in javni sklad¹³.

Javni zavodi lahko pridobivajo sredstva za opravljanje svojih dejavnosti iz državnega proračuna, iz proračuna lokalnih skupnosti, s prodajo blaga in storitev na trgu, iz mednarodnih virov, z donacijami, darili in iz drugih zakonitih virov.

V letu 2015 se je iz državnega proračuna na področju kulture redno financiralo delovanje:

- 72 javnih zavodov, in sicer:
 - 27 javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija,
 - 45 javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so občine;
- dveh javnih agencij in
- javnega sklada.

Področja, na katerih delujejo javni zavodi, in obseg sredstev, ki jim jih je za opravljanje njihove dejavnosti v letu 2015 izplačalo ministrstvo, prikazuje spodnja slika.

⁹ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13.

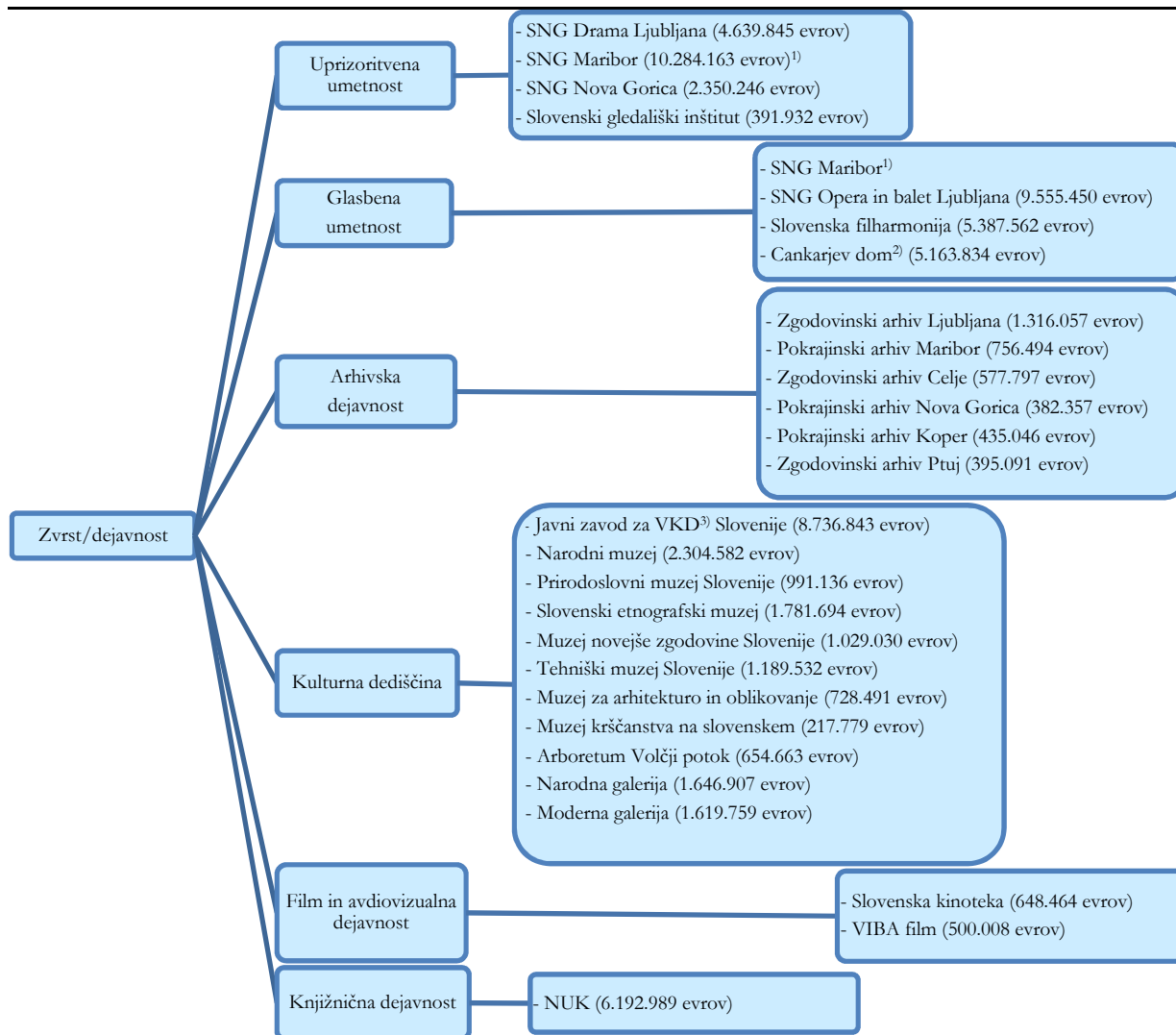
¹⁰ Javni interes na področju kulture je interes za ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih dobrin na državni in lokalnih ravneh, ki se uresničuje z zagotavljanjem pogojev zanje (prva alineja 2. člena ZUJIK).

¹¹ [URL: http://www.mk.gov.si/si/storitve/razvidi_evidenca_in_registri/], december 2016.

¹² Javna agencija za knjigo in Slovenski filmski center, javna agencija Republike Slovenije.

¹³ Javni sklad Republike Slovenije za kulturne dejavnosti.

Slika 1: Javni zavodi po področjih in njihovo financiranje s strani ministrstva v letu 2015



Opombe: ¹⁾ Skupen znesek je naveden pri uprizoritveni umetnosti.

²⁾ Cankarjev dom deluje na področju glasbene umetnosti ter tudi na področju plesne umetnosti, gledališke, filmske kulturno-vzgojne in razstavne dejavnosti ter humanističnega programa.

³⁾ VKD – Varstvo kulturne dediščine.

Vir: podatki ministrstva.

1.4.2.1 Financiranje in nadzor nad poslovanjem javnih zavodov

Financiranje javnih zavodov določa ZUJIK in podzakonski predpisi. Javni zavodi se financirajo iz javnih sredstev, ki jih zagotovijo njihovi ustanovitelji oziroma soustanovitelji, in nejavnih virov z opravljanjem javne službe ter z opravljanjem drugih dejavnosti¹⁴.

Ministrstvo je za financiranje kulturnih programov posrednih proračunskih uporabnikov v letu 2015 namenilo 107.961.011 evrov, kar je za 3,1 odstotka manj kot v letu 2014.

¹⁴ 31. člen ZUJIK.

Tabela 1: Sredstva državnega proračuna za financiranje posrednih proračunskih uporabnikov

Posredni proračunski uporabniki	Realizacija 2015 v evrih	Realizacija 2014 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)/(3)*100
Javni zavodi, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija	69.877.749	72.732.072	96
Javni agenciji in javni sklad, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija	13.196.446	12.987.585	102
Javni zavodi, katerih ustanoviteljice so občine	24.886.816	25.682.612	97
Skupaj	107.961.011	111.402.269	97

Vir: podatki ministrstva.

Način dela ministrstva v postopkih financiranja javnih zavodov (na podlagi postopka z neposrednim pozivom) ter pravice in obveznosti javnih zavodov določa Pravilnik o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o načinu izvajanja financiranja). Financiranje javnih zavodov se izvede na podlagi neposrednega poziva za predložitev predlogov programov dela in finančnih načrtov, ki ga mora ministrstvo posredovati javnim zavodom najkasneje do konca oktobra tekočega leta za financiranje v naslednjem oziroma naslednjih letih¹⁶.

Javna sredstva se javnim zavodom zagotavljajo na podlagi ustanovitvenega akta. Vsakoletno višino javnih sredstev za financiranje javnega zavoda določi ustanovitelj. Pri določitvi osnove za izračun sredstev za izvajanje javne službe mora ustanovitelj upoštevati določbe 27. člena ZUJIK ter Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture¹⁷ (v nadaljevanju: uredba za določitev osnov). Osnove za določitev sredstev za izvajanje javne službe v skladu s 27. členom ZUJIK so:

- splošni stroški delovanja,
- stroški za plačilo dela v skladu s kadrovskim načrtom,
- programski materialni stroški,
- stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme.

Uredba za določitev osnov v 8.a členu določa, če sredstva v proračunu Republike Slovenije ne zadoščajo za financiranje obsega izvajanja javne službe skladno s to uredbo, obseg sredstev za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe predstavljajo razpoložljiva sredstva v proračunu Republike Slovenije, ki so po ekonomskih namenih določena v skladu z izhodišči Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) za pripravo predlogov proračunov. Konkretna izhodišča za določitev obsega sredstev izvajalcem javne službe se določijo z navodili ob vsakokratnem pozivu za pripravo predlogov finančnih načrtov in programov dela.

¹⁵ Uradni list RS, št. 85/10.

¹⁶ 2. člen in 4. člen pravilnika o načinu izvajanja financiranja.

¹⁷ Uradni list RS, št. 100/03, 81/09, 96/13.

Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov so, v obdobju na katero se nanaša revizija, urejali Zakon o javnih financah¹⁸ (v nadaljevanju: ZJF), ZUJIK, Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015¹⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS1415), pravilnik o načinu izvajanja financiranja in Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za kulturo²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o finančnem poslovanju). Obseg nadzora, ki ga določajo predpisi, je razviden s slike 2.

Slika 2: Predpisi, ki so urejali nadzor nad poslovanjem javnih zavodov v letu 2015

<p>ZJF (71. člen)</p>	<p>Ministrstvo izvaja naslednje naloge, povezane z nadzorom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih; • nadzor nad poslovanjem pravnih oseb; • nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.
<p>ZUJIK (123. člen)</p>	<p>Ministrstvo izvaja nadzor nad izvrševanjem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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; • pogodbenih obveznosti izvajalcev javnih kulturnih programov in kulturnih projektov, ki so dobili javna sredstva. <p>V okviru tega nadzora pooblaščen osebe organov spremljajo in ocenjujejo delovanje javnih zavodov in drugih prejemnikov javnih sredstev in smejo pri tem</p> <ul style="list-style-type: none"> • zahtevati pisno poročilo o izvajanju aktov in pogodb iz prejšnjega odstavka; • pregledovati dokumentacijo javnih zavodov oziroma prejemnikov sredstev; • ugotavljati skladnost izvedenega programa z akti javnega zavoda oziroma s pogodbo drugih prejemnikov javnih sredstev; • ugotavljati smotrnost uporabe sredstev za doseganje namena in ciljev iz aktov javnega zavoda oziroma pogodbe drugih prejemnikov javnih sredstev.
<p>Pravilnik o načinu izvajanja financiranja (7. člen in 9. člen)</p>	<p>Uradna oseba ministrstva ugotavlja popolnost ter ustreznost predloženih programov dela.</p> <p>Strokovna komisija za posamezno področje vsebinsko obravnava predlog programa dela posameznega izvajalca in ga kvalitativno ovrednoti ter poda mnenje glede višine financiranja predloga programa dela.</p>

¹⁸ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

¹⁹ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

²⁰ Št. 007-18/2014 z dne 9. 7. 2014.

Pravilnik o
finančnem
poslovanju
(17. člen in
82. člen)

Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov, katerih ustanoviteljske pravice izvaja ministrstvo, izvajajo direktorati ministrstva in notranja organizacijska enota, pristojna za finančne zadeve, v skladu z veljavno zakonodajo.

Skrbniki odločb oziroma pogodb za financiranje javnih zavodov nadzorujejo izvajanje odločb oziroma pogodb s področja njihovega skrbništva, pri čemer je programski svetovalec (v nadaljevanju: programski skrbnik) odgovoren za izvajanje programskega dela odločbe oziroma pogodbe tako z vidika realizacije programa kot tudi z vidika porabe sredstev, svetovalec iz notranjeorganizacijske enote, pristojne za finančne zadeve (v nadaljevanju: finančni skrbnik), pa je v sodelovanju s programskim skrbnikom odgovoren za izvajanje odločbe oziroma pogodbe v delu, ki se nanaša na splošne stroške delovanja, na stroške investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme ter na izračun plač.

Programski skrbnik nadzoruje izvajanje programskega dela odločbe oziroma pogodbe, tako z vidika realizacije programa kot tudi z vidika porabe sredstev s področja njihovega skrbništva, ter opravi pregled letnih poročil javnih zavodov. Finančni skrbnik spremlja realizacijo odločb oziroma pogodb in opravlja nadzor nad izvajanjem porabe proračunskih sredstev ter opravi pregled letnih poročil javnih zavodov.

Za vzpostavitev in izvajanje rednih mesečnih finančnih kontrol ter za pravilnost izračuna dvanajstine²¹ v skladu z odločbo oziroma pogodbo o financiranju javnih zavodov je odgovoren vodja notranjeorganizacijske enote, pristojne za finančne zadeve.

ZIPRS1415
(49. člen, 51. člen in
53. člen)

Javni zavodi morajo predložiti v soglasje pristojnemu ministrstvu program dela in finančni načrt, letno poročilo in kadrovske načrte. Ministrstvu morajo predložiti tudi polletno poročilo.

Pristojnost izvajanja nadzora nad javnimi zavodi ministrstvu omogočata ZJF in ZUJIK. Postopki izvajanja nadzora so urejeni v podzakonskem predpisu in internem aktu ministrstva.

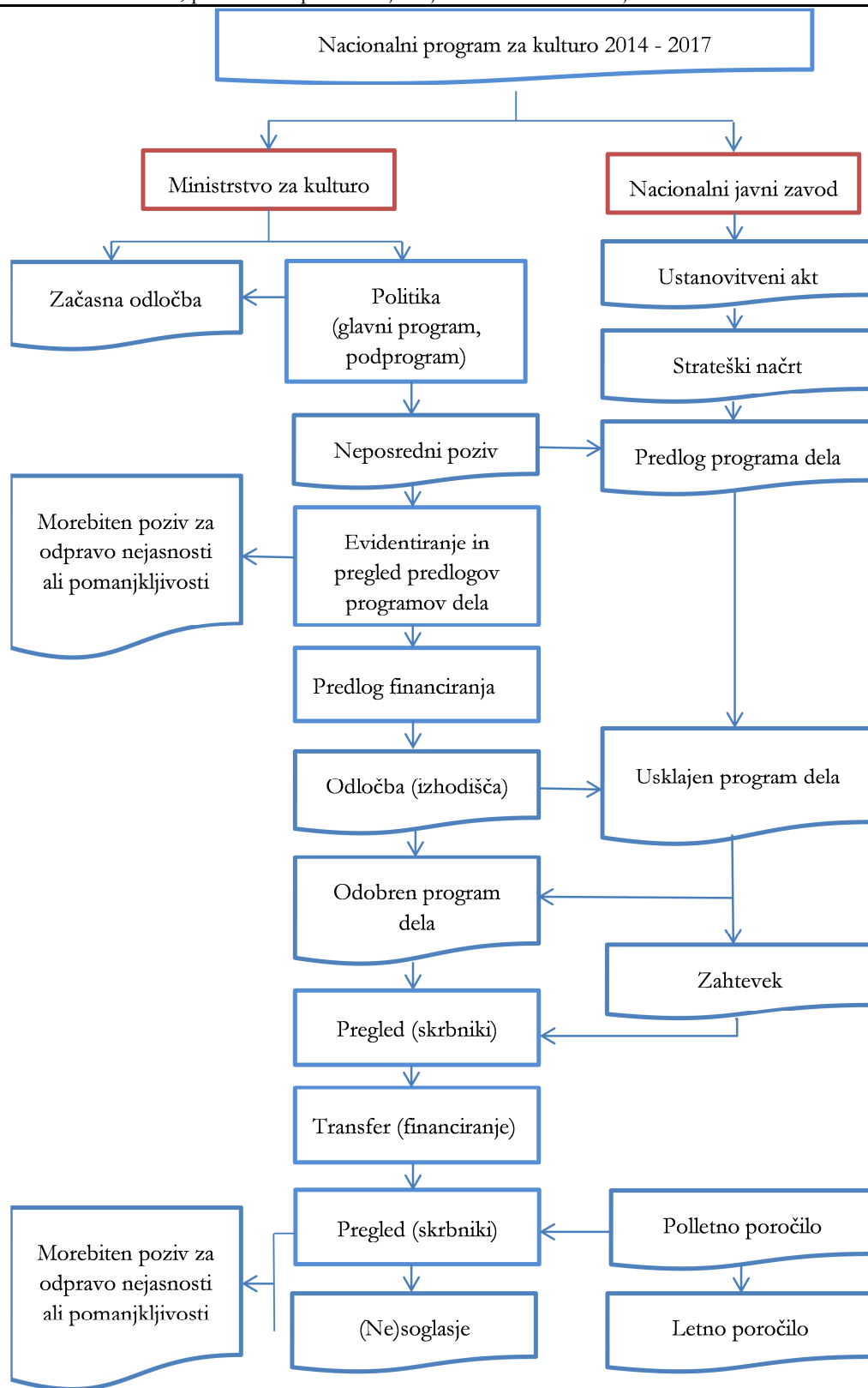
V skladu s pravilnikom o načinu izvajanja financiranja ministrstvo pripravi vsebinske in finančne podlage za izvedbo neposrednega poziva. Pristojne službe ministrstva pripravijo obrazce in navodila za pripravo predlogov programov dela. Ministrstvo mora preveriti popolnost ter ustreznost predloženih programov dela, finančnih in kadrovskega načrta (v nadaljevanju: program dela) in mora v primeru nejasnosti ali pomanjkljivosti javni zavod pozvati, da jih odpravi. Zatem strokovna komisija (v nadaljevanju: komisija) za posamezno področje vsebinsko obravnava predlog programa dela in finančnega načrta, ga kvalitativno ovrednoti ter poda mnenje glede višine financiranja predloga programa dela. Ministrstvo vsebinska in finančna izhodišča za pripravo programov dela, finančnih in kadrovskega načrta določi v odločbi o financiranju javnih zavodov. Javni zavod mora po prejemu odločbe v 30 dneh ministrstvu posredovati

²¹ Ministrstvo javnim zavodom praviloma izplačuje sredstva mesečno na podlagi dvanajstin.

program dela, ki ga je potrdil svet javnega zavoda in ki ga je javni zavod uskladal z odločbo. Usklajenost programa dela z odločbo mora preveriti ministrstvo in podati soglasje. Ministrstvo mora opravljati nadzor tudi nad polletnimi poročili in letnimi poročili javnih zavodov. K letnim poročilom mora ministrstvo podati soglasje oziroma nesoglasje.

Slika 3 prikazuje dokumente, ki jih v zvezi s poslovanjem javnih zavodov pripravljajo ministrstvo in javni zavodi, ter nadzor nad njimi.

Slika 3: Dokumenti, povezani s poslovanjem javnih zavodov in njihov nadzor v letu 2015



Viri: ZUJIK, uredba za določitev osnov, pravilnik o načinu izvajanja financiranja in ZIPRS1415.

2. UGOTOVITVE

Pri presojanju, ali je ministrstvo vzpostavilo učinkovit nadzor nad poslovanjem javnih zavodov, smo preverjali:

- predpise, ki urejajo postopke izvajanja nadzora;
- ustreznost in zadostnost predpisanih postopkov izvajanja nadzora in
- izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih zavodov.

2.1 Postopki nadzora

Za jasno določene postopke izvajanja nadzora je ustrezno, da so postopki izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov predpisani, da so postopki izvajanja nadzora natančno določeni, da je ministrstvo vzpostavilo zakonsko predpisane oblike nadzora, da ima notranja revizija določene pravne podlage za revidiranje javnega zavoda ter da je nosilec nadzora določen.

2.1.1 Predpisi, ki urejajo postopke izvajanja nadzora

Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov na področju kulture določajo ZJF, ZIPRS1415 in ZUJIK. Pravilnik o načinu izvajanja financiranja določa način dela ministrstva v postopkih financiranja javnih zavodov na področju kulture na podlagi postopka z neposrednim pozivom, naloge skrbnikov odločb pa določa pravilnik o finančnem poslovanju.

Izvajanje nadzora nad posrednimi proračunskimi uporabniki je splošno opredeljeno v 71. členu ZJF, vendar način izvajanja nadzora v ZJF ni določen. Nadzor, ki ga izvaja ministrstvo, je opredeljen v 123. členu ZUJIK. V okviru tega nadzora, ki se nanaša na obveznosti javnih zavodov, ki izhajajo iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških načrtov, programov dela in drugih dokumentov, s katerimi so določene, pooblaščen osebe spremljajo in ocenjujejo delovanje javnih zavodov in drugih prejemnikov javnih sredstev in smejo pri tem:

- zahtevati pisno poročilo o izvajanju aktov,
- pregledovati dokumentacijo javnih zavodov,
- ugotavljati skladnost izvedenega programa z akti javnega zavoda,
- ugotavljati smotrnost uporabe sredstev za doseganje namena in ciljev iz aktov javnega zavoda.

V skladu z ZUJIK pooblaščen osebe, ki lahko izvajajo nadzor nad izvrševanjem obveznosti javnih zavodov, imenuje njihov predstojnik z odločbo, pri čemer ne morejo biti imenovani tisti, ki so sodelovali pri razdeljevanju sredstev javnih zavodov. Med osebe, ki lahko izvajajo nadzor, ZUJIK uvršča tudi notranje revizorje ministrstva.

Pravilnik o načinu izvajanja financiranja v 7. členu določa, da mora ministrstvo preveriti popolnost ter ustreznost predloženih programov dela in finančnih načrtov in v primeru nejasnosti ali pomanjkljivosti javni zavod pozvati, da jih odpravi. Ministrstvo je naloge skrbnikov odločb splošno opredelilo v pravilniku o finančnem poslovanju. Ministrstvo ima za vsak javni zavod določena dva skrbnika: programskega in finančnega skrbnika. V skladu s tem skrbniki odločb oziroma pogodb za financiranje javnih zavodov nadzorujejo izvajanje odločb oziroma pogodb s področja njihovega skrbništva, pri čemer programski skrbnik odgovarja za izvajanje programskega dela odločbe oziroma pogodbe tako z vidika realizacije programa kot tudi z vidika porabe sredstev. Finančni skrbnik je v sodelovanju s programskim skrbnikom odgovoren za izvajanje odločbe oziroma pogodbe v delu, ki se nanaša na splošne stroške delovanja, na stroške investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme ter na izračun plač.

Programski skrbnik je odgovoren za izvedbo naslednjih nalog, povezanih z nadzorom javnih zavodov:

- sodelovanje pri pripravi neposrednega poziva za pripravo programov dela javnih zavodov,
- vsebinsko vodenje postopkov priprave odločb in pogodb,
- nadzorovanje izvajanja programskega dela odločbe oziroma pogodbe, tako z vidika realizacije programa kot tudi z vidika porabe sredstev s področja njihovega skrbništva,
- sodelovanje pri pripravi poziva za pripravo letnega poročila javnih zavodov,
- pregled letnih poročil javnih zavodov,
- sodelovanje pri pripravi elementov za določanje višine sredstev za financiranje javne službe v javnih zavodih.

Finančni skrbnik je odgovoren za izvedbo naslednjih nalog, povezanih z nadzorom javnih zavodov:

- sodelovanje pri pripravi neposrednega poziva za pripravo programov dela javnih zavodov,
- izračun sredstev, potrebnih za izvajanje kulturnega programa v posameznem javnem zavodu (načrtovanje letnega obsega sredstev za plače zaposlenih, splošne stroške delovanja ter nakup opreme in investicijsko vzdrževanje),
- sodelovanje pri pripravi odločb in pogodb za financiranje, soskrbništvo odločb oziroma pogodb, spremljanje realizacije odločb oziroma pogodb in nadzor nad izvajanjem porabe proračunskih sredstev,
- sodelovanje pri pripravi poziva za pripravo letnega poročila javnih zavodov,
- pregled letnih poročil javnih zavodov,
- priprava analize financiranja javnih zavodov na podlagi letnih poročil,
- sodelovanje pri pripravi elementov za določanje višine sredstev za financiranje javne službe v javnih zavodih.

Vodja notranjeorganizacijske enote, pristojne za finančne zadeve, je odgovoren za vzpostavitev in izvajanje rednih mesečnih finančnih kontrol ter za pravilnost izračuna dvanajstine v skladu z odločbo oziroma pogodbo o financiranju javnih zavodov.

V skladu z 49. členom in 51. členom ZIPRS1415 mora ministrstvo podati soglasje k programom dela ter letnim poročilom. Javni zavodi morajo v skladu s 53. členom ZIPRS1415 posredovati ministrstvu tudi polletno poročilo.

2.1.1.a Izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih zavodov je 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. Tako 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 nadzora 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 za 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.

2.1.1.b Na podlagi ZJF²² mora ministrstvo izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, prek katerih se zagotavljajo javne kulturne dobrine v javnem interesu. Prav tako mora ministrstvo na podlagi ZUJIK²³ 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.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v začetku leta 2016 že začelo s postopki priprave pravilnika za izvajanje nadzora, vendar je z aktivnostmi priprave pravilnika prekinilo, ker čaka sprejetje novega ZJF. Pravilnik bo usklajen glede na ureditev nadzora, ki jo bo predvideval novi ZJF oziroma novi ZUJIK, ki naj bi bil dokončno pripravljen v letu 2017. V pravilniku je ministrstvo želelo urediti izvajanje nadzora nad delom javnih zavodov, zato je opredelilo izvajanje rednega letnega nadzora, temeljitega letnega pregleda ter izrednega nadzora.

2.1.1.c Skrbniki javnih zavodov

Ministrstvo je z dokumentom²⁴ Skrbniki proračuna Ministrstva za kulturo določilo skrbnike proračunskih postavk in njihove namestnike, skrbnike pogodb in odločb ter odredbodajalce v letu 2015. V tem dokumentu je pri posameznih podprogramih določenih več skrbnikov, ni pa določen skrbnik posameznega javnega zavoda. Programski in finančni skrbniki²⁵ 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

²² 2. točka prvega odstavka 71. člena ZJF.

²³ 123. člen ZUJIK.

²⁴ Št. 410-2/2015/1 z dne 23. 2. 2015.

²⁵ Z odločbo sta določena dva skrbnika: programski skrbnik in finančni skrbnik.

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.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v novi Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za kulturo, ki je v postopku sprejema, že dodalo novo določbo, ki se glasi: "Skrbnike javnih zavodov, javnih agencij in javnih skladov določi minister s posebnim sklepom." Iz sklepa bo natančno razvidno, za katere javne zavode, javne agencije in javni sklad bo pristojen posamezen javni uslužbenec.

ZUJIK²⁶ ministrstvu daje možnost, da pooblašene 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.

2.2 Ustreznost in zadostnost predpisanih postopkov nadzora

Za ustrezne in zadostne postopke izvajanja nadzora je ustrezno, da ministrstvo opredeli normative in standarde po posameznih zvrsteh za uresničevanje javnega interesa, na podlagi katerih je mogoče izvajati nadzor, da je javni interes po umetnostnih zvrsteh natančno določen, da postopki nadzora predvidevajo nadziranje uresničevanja javnega interesa javnega zavoda, da postopki nadzora določajo predložitev programov dela ter poročil ministrstvu, ki sledijo uresničevanju standardov in normativov, da postopki nadzora vključujejo nadzor nad pripravo, izvajanjem in uresničevanjem programa dela ter da postopki vključujejo nadzor nad namensko porabo sredstev javnega zavoda.

2.2.1 Javni interes

Cilje in prioritete na področjih umetnosti in kulture opredeljuje Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017²⁷ (v nadaljevanju: ReNPK14-17) – pot do novega modela kulturne politike, ki jo je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) sprejel 27. 11. 2013²⁸. 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 kulturo²⁹.

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.³⁰ Javni interes po umetnostnih zvrsteh je v ReNPK14-17 po posameznih področjih umetnosti in kulture splošno določen, vendar pa iz njega jasno ne izhaja, kako bo ministrstvo delovalo v dobrobit celotne skupnosti.

²⁶ 123. člen in 125. člen ZUJIK.

²⁷ Uradni list RS, št. 99/13.

²⁸ 11. člen ZUJIK.

²⁹ Nacionalni svet za kulturo je neodvisno telo, ki usmerja nacionalno strategijo za kulturo (16. člen ZUJIK).

³⁰ Prva alineja prvega odstavka 2. člena ZUJIK.

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 skrbelo 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.

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.

Posebne 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.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, 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.

Pojasnilo ministrstva

Zadnja sprememba ZUJIK je prinesla tudi spremembe na področju nacionalnega programa za kulturo, ki ga opredeljuje kot strategijo kulturne politike, ki izhaja iz zgodovinsko doseženega položaja kulture in s katero se ugotovi vloga kulture v razvoju Slovenije in slovenskega naroda ter javni interes zanj, opredeli področja kulture, na katerih se zagotavljajo kulturne dobrine kot javne dobrine, in predvidi usmeritve na področju investicij v javno kulturno infrastrukturo. Sprejme se za obdobje najmanj osmih let. Na podlagi nacionalnega programa bo vlada sprejemala akcijski načrt, s katerim za obdobje štirih let določi ukrepe (obseg in vrsto kulturnih dejavnosti), cilje, obseg sredstev in čas za njihovo uresničenje ter kazalce, s katerimi se bo merilo njihovo doseganje.

2.2.2 Normativi in standardi

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.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v preteklem obdobju že začelo s pripravo analize podatkov za pripravo standardov in normativov, vendar se je izkazalo, da bi njihova vzpostavitev prinesla potrebne dodatne zaposlitve v javnih zavodih in zagotovila povečan obseg sredstev državnega proračuna.

2.2.3 Postopki nadzora nad pripravo, izvajanjem in uresničevanjem programa dela

Postopki nadzora nad pripravo, izvajanjem ter uresničevanjem programa dela so splošno opredeljeni v predpisih, vendar pa način izvajanja ni jasno določen (povezava s točko 2.1.1.a tega poročila).

2.2.3.a Programi dela

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 financiranja predloga programa dela. Predloge programov dela morajo javni zavodi uskladiti z oceno komisije, ki je povzeta v odločbi (izhodiščih)³¹. Ministrstvo nima vzpostavljenega postopka nadzora nad uskladitvijo programa dela z odločbo z vsebinskega vidika³².

2.2.3.b Komisije

Na podlagi ZUJIK³³ ima 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 komisijah³⁴ 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 tako 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 4.

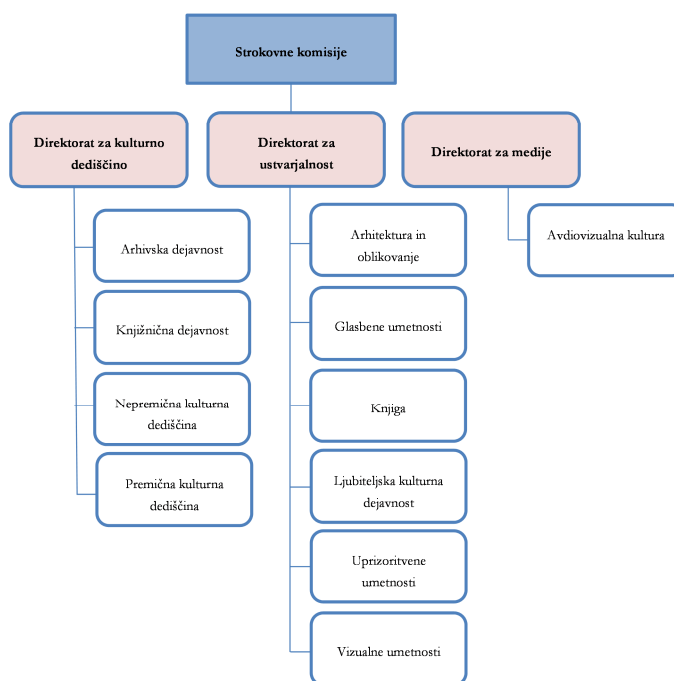
³¹ Odločbe na ministrstvu predstavljajo tudi izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov proračuna v skladu z 49. členom ZIPRS1415.

³² Postopke nadzora nad upoštevanjem ocen komisij, na primer ustreznost oziroma neustreznost posameznih predstav.

³³ 20. člen in 21. člen ZUJIK.

³⁴ Uradni list RS, št. 38/12, 90/12.

Slika 4: 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 nanaša na vse naloge, ki jih opravljajo komisije³⁵, ne zgolj na pregledovanje in ocenjevanje predlogov programov dela javnih zavodov.

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.

Pojasnilo ministrstva

Priprava predlogov za imenovanje članov komisij poteka z upoštevanjem strokovnih kriterijev, ki zagotavljajo kompetentnost članov za pripravo strokovnih mnenj (na primer ustrezna strokovna izobrazba, reference, poznavanje področja, nimajo funkcije v javnih zavodih ali nevladnih organizacijah). Ministrstvo bo pripravilo pisna navodila, s katerimi bo formaliziralo kriterije za izbor članov strokovnih komisij.

³⁵ 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.

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

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 nekaterih 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 dela³⁶. 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 na dodelitev sredstev.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, 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.

2.2.3.c Polletna poročila

ZIPRS1415 je v 53. členu določal, da morajo posredni uporabniki proračuna najkasneje do 15. 8. tekočega leta pristojnemu ministrstvu posredovati polletno poročilo, v katerem se izkazujejo:

- podatki o sprejetem finančnem načrtu tekočega leta,
- podatki o realizaciji sprejetega finančnega načrta v obdobju januar–junij tekočega leta in
- ocena realizacije sprejetega finančnega načrta do konca tekočega leta.

Če iz ocene realizacije sprejetega finančnega načrta izhaja, da bo posredni proračunski uporabnik ob koncu tekočega leta realiziral presežek odhodkov nad prihodki, mora odgovorna oseba posrednega uporabnika proračuna polletnemu poročilu predložiti tudi sanacijski načrt, ki vsebuje ukrepe, s katerimi se finančni načrt posrednega uporabnika izravna do konca tekočega leta.

Ministrstvo za finance je izdalo Navodilo za izvajanje 53. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015³⁷, iz katerega izhaja, da je bil namen ZIPRS1415, da je že med izvrševanjem finančnih načrtov posrednih uporabnikov proračuna države in občin znotraj proračunskega leta treba natančno spremljati poslovanje posameznega uporabnika proračuna in v primeru ugotovitve medletnega primanjkljaja sredstev pravočasno sprejeti ukrepe, s katerimi se zagotovi, da obseg sredstev, določen v finančnem načrtu posrednega uporabnika, do konca leta ne bo prekoračen. Polletno poročilo mora poleg številčnih izkazov vključevati tudi vsebinske obrazložitve številčnih podatkov.

³⁶ Strokovne komisije v svojih ocenah ocenjujejo, opozarjajo, menijo, predlagajo, zahtevajo, odobravajo in podobno.

³⁷ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Polletno_porocilo/navodilo53.pdf], december 2016.

ZIPRS1415 ni predvidel načina nadzora ministrstva nad predloženimi polletnimi poročili, prav tako v zakonu niso predvidene sankcije, če polletna poročila niso predložena. Ministrstvo tako v internih aktih kot v odločbah ni uredilo načina izvajanja nadzora nad predloženimi polletnimi poročili. Obseg preveritev polletnih poročil je zato različen in se skoraj ne izvaja.

2.2.3.d Letna poročila

ZIPRS1415 je 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 računovodstvu³⁸ (v nadaljevanju: ZR) javne zavode zavezuje, da predložijo letno poročilo do zadnjega dne v februarju tekočega leta za preteklo leto pristojni agenciji, pooblaščenim za obdelovanje in objavlanje podatkov, ter ministrstvu, v pristojnost katerega sodi dejavnost, ki jo opravlja³⁹. 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 nesoglasja⁴⁰ k letnemu poročilu in način zmanjšanja višine sredstev javnemu zavodu, če program dela za preteklo leto ni bil v celoti uresničen, ni določeno. 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.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj določi ukrepe, ki jih bo izvedlo, če javni zavodi ne bodo v določenem roku odpravili računovodskih napak v letnem poročilu.

2.2.4 Nadzor nad namensko porabo sredstev

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.

³⁸ Uradni list RS, št. 23/99.

³⁹ Drugi odstavek 51. člena ZR.

⁴⁰ 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).

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

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v internih aktih določi postopek preveritev, povezan z namensko porabo sredstev.

2.3 Izvajanje nadzora

Za učinkovito izvajanje predpisanega nadzora nad poslovanjem javnih zavodov je ustrezno, da ima ministrstvo določene odgovorne osebe, ki izvajajo nadzor, da je ministrstvo preverjalo pravočasnost predložitve dokumentov in ukrepalo v primeru neustrezno predloženih dokumentov, da je ministrstvo preverjalo skladnost programov dela z normativi in standardi ter skladnost poročila s programom dela, da je ministrstvo nadziralo aktivnost oziroma obremenjenost zaposlenih v javnem zavodu, da je bila pred izplačilom preverjena namenska poraba sredstev in morebitno ukrepanje v primeru nenamenske porabe sredstev, da je ministrstvo izvedlo analize opravljenih nadzorov in sprejelo morebitne izboljšave ter da je spremljalo učinke novih postopkov pri pripravi programov dela in poročil z vidika načrtovanih prihrankov.

2.3.1 Odgovorne osebe za nadzor javnih zavodov

Ministrstvo določi skrbnike posameznih javnih zavodov z odločbo, s katero se določita programski skrbnik in finančni skrbnik za posamezni javni zavod (povezava s točko 2.1.1.c tega poročila).

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.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v novi Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za kulturo, ki je v postopku sprejema, že dodalo novo določbo, ki se glasi: "Skrbnike javnih zavodov, javnih agencij in javnih skladov določi minister s posebnim sklepom." Iz sklepa bo natančno razvidno, za katere javne zavode, javne agencije in javni sklad bo pristojen posamezen javni uslužbenec.

Ministrstvo tudi ni imenovalo oseb za izvajanje nadzora nad poslovanjem pravnih oseb, prek katerih se zagotavljajo javne kulturne dobrine v javnem interesu⁴¹, in za izvajanje nadzora nad izvrševanjem obveznosti javnih zavodov, ki jih je ustanovilo in ki izhajajo iz njihovih aktov o ustanovitvi, strateških

⁴¹ 2. točka prvega odstavka 71. člena ZJF.

načrtov, programov dela in drugih aktov, s katerimi so določene⁴². Ministrstvo ima organizirano notranjo revizijsko službo, ki pa v letu 2015 ni izvedla podrobnejših pregledov nad poslovanjem javnih zavodov.

2.3.2 Nadzor nad programi dela in poročili

2.3.2.1 Programi dela

Ministrstvo je v skladu s prvim odstavkom 4. člena pravilnika o načinu izvajanja financiranja 6. 10. 2014 posredovalo poziv direktorjem javnih zavodov s področja kulture k predložitvi predloga programa dela za leto 2015⁴³ skupaj z obrazci za pripravo predloga programa dela. Pri določitvi višine sredstev za financiranje javnih zavodov, pri oblikovanju obrazcev za pripravo predlogov programov dela in pri ovrednotenju posameznih programskih enot je ministrstvo smiselno uporabljalo Navodila za določanje višine sredstev za financiranje javne službe v javnih zavodih, javnem skladu in javnih agencijah na področju kulture iz državnega proračuna za proračunsko leto 2013⁴⁴ (v nadaljevanju: navodila). Navodila⁴⁵ je izdalo Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, ki so veljala le v letu 2013. Ministrstvo novih navodil ni sprejelo.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je sprejelo Navodila za določanje višine sredstev za financiranje javne službe v javnih zavodih, javnem skladu in javnih agencijah na področju kulture iz državnega proračuna za proračunsko leto 2017⁴⁶.

Pri javnem zavodu SNG Maribor smo ugotovili, da je bil program dela na podlagi neposrednega poziva ministrstvu posredovan 17. 11. 2014, kar je 11 dni prepozno⁴⁷. Sankcije za primere nepravčasno predloženih programov dela, posredovanih na podlagi neposrednega poziva, niso določene.

Pojasnilo ministrstva

Javni zavod SNG Maribor je 9. 10. 2014 izjemoma zaprosil za podaljšanje roka za posredovanje predloga programa dela za leto 2015 zaradi objektivnih razlogov: gostovanje z operno predstavo Aida na Japonskem. 9. 10. 2014 je vodja sektorja za umetnost javnemu zavodu odobril podaljšanje roka.

2.3.2.1.a Javnim zavodom je ministrstvo za nemoteno izvajanje njihovih nalog v prvih mesecih leta 2015 odobrilo mesečne zneske financiranja z začasnimi odločbami. Po sprejetju Rebalansa proračuna za leto 2015⁴⁸ je ministrstvo javnim zavodom izdalo odločbe, s katerimi se je določila višina sredstev za splošne stroške delovanja in programske materialne stroške za leto 2015, sredstva za izplačilo stroškov

⁴² 123. člen ZUJIK.

⁴³ Št. 6110-885/2014/1 z dne 3. 10. 2014.

⁴⁴ Št. 0070-123/2012/1 z dne 23. 10. 2012.

⁴⁵ Navodila so določala podlage za določanje višine proračunskih sredstev, ki so, poleg stroškov za plačilo dela skladno s kadrovskim načrtom, potrebna za izvajanje javne službe v javnih zavodih, javnem skladu in javnih agencijah na področju kulture za leto 2013. Uporabljala so se pri izvedbi neposrednega poziva za splošne stroške delovanja, programske materialne stroške, stroške investicijskega vzdrževanja in za nakup opreme.

⁴⁶ Št. 6110-838/2016/3 z dne 23. 12. 2016.

⁴⁷ V pozivu za predložitev programa dela za leto 2015 je ministrstvo navedlo, da je program dela treba predložiti do 6. 11. 2014.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 14/15.

dela pa le za obdobje od 5. 1. do 5. 11. 2015. Podlago za izplačilo stroškov dela na dan 4. 12. 2015 so javni zavodi prejeli z dopolnilnimi odločbami konec novembra 2015, kljub temu pa so ta sredstva javni zavodi načrtovali v programu dela med prihodki iz državnega proračuna. Javni zavodi so morali predloge programov dela uskladiti z odločbo. Ministrstvo je kljub temu, da prihodki iz državnega proračuna v programih dela niso bili usklajeni z odločbami, javnim zavodom izdalo soglasja k programom dela. V odločbah ministrstvo ni vključilo sredstev, ki so jih javni zavodi v letu 2015 namenili za odpravnine, solidarnostne pomoči in jubilejne nagrade. Odpravnine, solidarnostne pomoči in jubilejne nagrade so se javnim zavodom izplačevale na podlagi zahtevkov. Ministrstvo bi moralo za vsa izplačila javnim zavodom izdati odločbo oziroma drug ustrezen akt, saj neposredni uporabnik prevzema obveznosti v skladu s 50. členom ZJF s pisno pogodbo, prav tako bi moralo ministrstvo že s prvo odločbo vključiti vsa sredstva za plačilo stroškov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo v finančnem načrtu, ki je del programa dela, za leto 2015 ni imelo zagotovljenih zadostnih sredstev za plače zaposlenih v javnih zavodih na področju kulture. Kljub temu je 9. 3. 2015 zaprosilo Ministrstvo za finance za potrditev izhodišč v celotni višini potrebnih sredstev za plače zaposlenih v javnih zavodih. Ministrstvo za finance ni dalo soglasja k izhodiščem, z navedbo, da pravice porabe za tekoče transfere javnim zavodom v predlaganih izhodiščih ne zadoščajo oziroma presegajo obseg sredstev tekočih transferov na proračunskih postavkah v finančnem načrtu ministrstva. Zaradi tega ministrstvo v odločbe za javne zavode ni smelo vključiti celotnega zneska za plače zaposlenih. Ministrstvo je izjemoma dovolilo javnim zavodom, da so ta sredstva v svojih finančnih načrtih upoštevali tudi med prihodki ministrstva.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vsa izplačila javnim zavodom v posameznem letu določi z odločbo.

2.3.2.1.b Odločbe, ki jih ministrstvo izdaja javnim zavodom za njihovo financiranje, so nepregledne in neenotno urejene tako v izreku kot v obrazložitvah. Odločbe v izreku določajo skupno dodeljeno vrednost, ki pa ni razdeljena po vrstah stroškov. Ministrstvo je javnim zavodom v letu 2015 izdajaločasne odločbe, odločbe in dopolnilne odločbe, kar povzroča nepreglednost dodeljenih sredstev.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je izdalo odločbo⁴⁹ javnemu zavodu, v kateri je v izreku odločbe določilo skupen znesek sredstev in specifikacijo zneska po vrstah stroškov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj zagotovi, da bo iz vsake dopolnilne odločbe posameznemu javnemu zavodu razvidno, kaj mu je bilo že odobreno in koliko dodatnih sredstev mu je z dopolnilno odločbo še dodeljenih ter kakšna je nova skupna vrednost vseh dodeljenih sredstev.

2.3.2.1.c Izdane odločbe so na podlagi 49. člena ZIPRS1415 predstavljale izhodišča javnim zavodom za pripravo programov dela, ki so jih morali javni zavodi posredovati v soglasje ministrstvu.

V skladu s trinajstim odstavkom 49. člena ZIPRS1415 bi morali predstojniki neposrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov posrednim uporabnikom proračuna iz svoje pristojnosti posredovati

⁴⁹ Št. 62200-1/2016/3 z dne 28. 12. 2016.

izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov za leto 2015, in sicer v 15 dneh po sprejemu rebalansa proračuna za leto 2015⁵⁰. Ministrstvo izhodišč za pripravo finančnih načrtov, ki so bila usklajena z ministrstvom, pristojnim za finance, javnim zavodom ni posredovalo pravočasno, to je do 9. 3. 2015.

Ministrstvo je izhodišča za pripravo finančnih načrtov za leto 2015 posredovalo:

- 24. 3. 2015, kar je 15 dni prepozno (12 javnim zavodom),
- 27. 3. 2015, kar je 18 dni prepozno (13 javnim zavodom),
- 30. 3. 2015, kar je 21 dni prepozno (1 javnemu zavodu),
- 16. 4. 2015, kar je 38 dni prepozno (1 javnemu zavodu).

Ministrstvo ni učinkovito izvajalo svoje pristojnosti pri usklajevanju programov dela, saj javnim zavodom ni pravočasno (to je v 15 dneh po sprejemu rebalansa proračuna za leto 2015) posredovalo izhodišč za njihovo pripravo.

Pojasnilo ministrstva

Zakonski rok za posredovanje izhodišč za pripravo finančnih načrtov in programov dela je težko pravočasno realizirati. Ministrstvo mora namreč do tega roka narediti vse izračune, izvesti vse postopke prek strokovnih komisij in pripraviti odločbe za javne zavode, kar pa je v praksi ob trenutni kadrovskei zasedbi na ministrstvu skoraj nemogoče.

2.3.2.1.d Ministrstvo je v letu 2015 sredstva za stroške dela v javnih zavodih na področju kulture zagotavljalo v skladu z vladnimi izhodišči za leto 2015, ki niso predvidevala znižanja plačne mase glede na leto 2014, zato so bila sredstva za stroške dela za leto 2015 za javne zavode izračunana v višini sredstev iz leta 2014. V postopku izračunavanja višine sredstev za stroške dela po posameznih javnih zavodih so bile izvedene korekcije navzdol pri tistih javnih zavodih, za katere se je pri analizi porabljenih sredstev za stroške dela za leto 2014 ter pri izračunu letne ocene sredstev za stroške dela za leto 2015 izkazalo, da sredstva iz leta 2014 presegajo oceno potrebnih sredstev za plače za leto 2015. Sredstva za splošne stroške delovanja ter programske materialne stroške so bila v skladu z vladnimi ukrepi znižana za 5 odstotkov glede na višino sredstev, ki je bila odobrena z odločbami za leto 2014. Korekcije zneskov za splošne stroške delovanja so bile izvedene v primeru tistih javnih zavodov, ki so v letu 2014 pridobili dodatne prostore. Pri teh javnih zavodih se je osnova povečala glede na načrtovane povečane izdatke javnih zavodov z upoštevanjem proračunskih možnosti. Korekcije navzdol pa so bile izvedene pri tistih javnih zavodih, pri katerih je izračunana višina sredstev za splošne stroške delovanja presegla višino sredstev za splošne stroške delovanja iz predlogov finančnih načrtov in programov dela za leto 2015. Pri določitvi višine sredstev za programske materialne stroške so se smiselno upoštevala navodila. Če proračunska sredstva v proračunu Republike Slovenije ne zadoščajo za financiranje obsega izvajanja javne službe v skladu z uredbo za določitev osnov, predstavljajo obseg sredstev za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe razpoložljiva sredstva v državnem proračunu⁵¹.

2.3.2.1.e Predloge programov dela naj bi na ministrstvu pregledovali programski in finančni skrbniki ter člani komisije, programe dela pa zgolj programski in finančni skrbniki. Iz dokumentacije izhaja, da programski skrbniki niso pregledali celotne vsebine predlogov programov dela in programov dela. Iz

⁵⁰ Državni zbor je na seji dne 20. 2. 2015 sprejel Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2015.

⁵¹ 8.a člen uredbe o določitvi osnov.

dokumentacije je razvidno, da so predloge programov dela in programe dela pregledali finančni skrbniki v delu, ki se nanaša na finančni⁵² del, in programski skrbniki v delu, ki se nanaša na kadrovske del. Ugotavljamo tudi, da programski skrbniki v vsebino programov dela javnih zavodov ne posegajo, saj ne zahtevajo popravkov programskega dela programov dela. Ministrstvo je javne zavode v primeru, da finančni in kadrovske načrt⁵³, ki sta del programov dela, nista bila usklajena z odločbo, pozvalo k dopolnitvi programov dela.

Javni zavodi so v programih dela poleg ciljev, ki so povezani z izvedbami uprizoritev, razstav in podobno, navedli tudi letne cilje, ki so nerealni, nejasni, premalo natančno opisani in kvantificirani, velikokrat pa se njihova vsebina nanaša na redno vsakoletno delo in so del poslovanja.

Primeri neustrezno določenih ciljev v programih dela:

- javni zavod SNG Opera in balet Ljubljana poleg ciljev, ki so povezani s številom uprizoritev, določa kot cilja še nemoteno in uspešno umetniško delovanje ter prizadevanja, da bi zadovoljili obiskovalce predstav in privabili čim več novih;
- javni zavod SNG Maribor poleg ciljev, ki so povezani s številom uprizoritev, določa še 48 letnih ciljev, kot na primer: biti gledališče z dramsko dejavnostjo, ki dosega evropsko primerljive standarde in rezultate, tako po kakovosti svojih programov kot načinu organiziranosti; ureditev večletnega financiranja enote Drama SNG Maribor (štiri leta); pridobivanje sredstev iz evropskih skladov za realizacijo umetniških programov; skrb za kontinuirano rast poustvarjalne kakovosti vseh umetniških ansamblov; angažirati osebe s težje zaposljivimi deficitarnimi umetniškimi poklici; kljub varčevalnim ukrepom in racionalizaciji na vseh področjih delovanja poskušati ustvarjati vrhunski umetniški program in drugo;
- javni zavod Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije (v nadaljevanju: ZVKDS) določa kot cilje priprava spomeniško-varstvenih standardov dela za zavod in izboljšanje pravnega varstva; načrtovanje in izvedba posegov; revizija varovanih območij kulturne dediščine; sodelovanje pri pripravi pravnih podlag s področja varovanja in ohranjanja kulturne dediščine; zagotovitev poslovno-organizacijske odličnosti.

Ministrstvo javnih zavodov, kljub temu da cilji niso bili dovolj natančni in merljivi, ni pozvalo k dopolnitvi programa dela. Zato tudi primerjava med načrtovanimi in uresničeni cilji pri posameznih javnih zavodih v celoti ni mogoča. Pri javnem zavodu Cankarjev dom so letni cilji enaki dolgoročnim ciljem in so določeni na tak način, da jih je mogoče spremljati.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj zagotovi, da bodo javni zavodi v programih dela opredelili merljive letne cilje.

⁵² Pri finančnem načrtu finančni skrbniki preverjajo, ali so pravilno upoštevana dodeljena sredstva z odločbo (višina sredstev za plače, splošni stroški delovanja, programski stroški, investicijsko vzdrževanje in nakup opreme).

⁵³ Javni zavod mora pri pripravi finančnega in kadrovskega načrta upoštevati odločbo. V finančnem načrtu morajo biti pravilno upoštevana sredstva, dodeljena z odločbo. Obseg sredstev, določen z odločbo, mora ustrezati načrtovani porabi in njeni strukturi, finančni načrt mora biti pripravljen tako po denarnem toku kot po obračunskem načelu. Javni zavod mora pri načrtovanju upoštevati izhodišča glede zniževanja števila zaposlenih.

2.3.2.1.f Predloge programov dela so vsebinsko obravnavale in v enem primeru tudi ovrednotile⁵⁴ komisije (povezava s točko 2.2.3.b tega poročila).

Primer 1: Povzetek ocene komisije za predlog programa dela SNG Opera in balet Ljubljana

Komisija ocenjuje, da je predlog programa dela v letu 2015 le nadaljevanje programa iz preteklega leta, ki se je že izkazal kot neustrezen. Komisija opozarja na zoženi repertoar, ki ni v skladu s poslanstvom, in izraža zaskrbljenost nad umetniškim vodenjem javnega zavoda, ki v program umešča nekatere programske in izvedbene nedovršene projekte. Na baletnem področju bi bilo treba vzpostaviti tudi sodelovanje med obema baletnima ustanovama, saj naj bi prihajalo do repertoarnega podvajanja. Poleg tega pa je vzpostavljen še poslovni problem velikega števila neaktivnih zaposlenih.

Primer 2: Povzetek ocene komisije za predlog programa dela SNG Drama Maribor

Komisija je pri pregledu predloga programa dela ugotovila, da v predlogu ni uprizoritve klasične in nove slovenske dramatike. Predlog programa dela ni opredelil strategije doseganja zastavljenih ciljev tako za letne kot dolgoročne cilje. Gledališče bo pripravilo več premier, večje število različnih ponovitev uprizoritev iz prejšnjih sezon in večje število vseh predstav kot v preteklih dveh letih, načrtuje tudi znatno povečanje števila obiskovalcev vseh nekomercialnih prireditev. Pri čemer bo nekoliko več prodanih vstopnic, znatno manj gostovanj po Sloveniji in v mednarodnem prostoru, število gostovanj v zamejstvu pa ostaja skromno. Komisija še meni, da bi se moral program SNG Drama Maribor za leto 2015 bolj intenzivno usmeriti v izpolnjevanje poslanstva, intenzivneje naj bi javni zavod deloval tako znotraj regije kot tudi v mestu Maribor. Odzivnost gledališča na perečo socialno-ekonomsko situacijo v Mariboru in njegovem zaledju je premajhna. Komisija še opozarja, da je premalo pozornosti namenjene širjenju občinstva. Več skrbi je namenjene le mladi publiki. Gledališče tudi ne načrtuje spremljevalnih dogodkov, ki bi prispevali k večji odprtosti in odmevnosti gledališča v javnosti. Predlog programa dela je komisija ocenila kot kakovosten.

Primer 3: Povzetek ocene komisije za predlog programa dela SNG Opera in balet Maribor

Komisija ocenjuje, da predlog programa dela izkazuje nadaljnjo, že več sezon trajajočo rast umetniške in tehnične kakovosti ansambla, v primeru repertoarne politike pa upošteva potrebe in želje občinstva. Program koncertov je vsebinsko raznolik, prevladujejo svetovna, evropska dela, slovenska sodobna ustvarjalnost je zadovoljivo zastopana, prezrta pa so dela slovenskih preteklih glasbenih ustvarjalcev.

Komisija še opozarja, da je operni spored usmerjen k navideznim željam občinstva, kar pa vodi v degradacijo javnega zavoda, saj je takšna "tržna" logika bolj smiselna in pričakovana v povezavi z zasebnimi ustanovami. Odsotnost zahtevnejših repertoarnih del iz 19. in 20. stoletja slovenske opere in glasbeno-gledaliških projektov ne kaže le na prilagajanje občinstvu, ampak tudi na podcenjevanje občinstva.

Primer 4: Povzetek ocene komisije za predlog programa dela Narodni muzej Slovenije

Komisija je ocenila, da predlog programa dela sledi nalogam javne službe, vendar pri nekaterih predlaganih razstavnih projektih II. sklopa odstopa od skladnosti s poslanstvom⁵⁵. Komisija je ugotovila tudi, da programske vsebine pokrivajo vsa področja strokovnega dela, vendar pa samostojni oddelki delujejo zlasti v okvirih na primarnih strokah (znanosti), manj pa se posvečajo ožjim muzeološkim vsebinam. Na

⁵⁴ Komisija za premično kulturno dediščino je programe dela tudi ovrednotila.

⁵⁵ Projekta: Unicum, Zlati žvenket.

obrazcih I. sklopa so opazne spremembe (izbrisane nekatere rubrike), predvsem manjka del, ki se nanaša na cilje, zato na nekaterih mestih ni jasno, kaj je namen posameznih segmentov preučevanja, medtem ko so pri nekaterih navedeni zgolj splošni primarni cilji. Med proučevanjem manjka raziskovalno delo kustosov pedagogov, saj so navedene le izvedbe programov. Pri opisu konservatorsko-restavratorskega področja ni razviden razvoj stroke, načrt sodelovanja in vloga v smislu poslanstva, kar se od osrednjega nacionalnega muzeja pričakuje: prednost pri restavriranju naj imajo ogroženi predmeti in sodelovanje z drugimi muzeji. Predlog programa dela ne odraža v zadostni meri načrta dela posameznih kustosov (zlasti na področju prezentacije in interpretacije), nekaterih zaposlenih pa predlog programa ne navaja. Na področju digitalizacije so previsoki zneski glede na število uporabnikov, pri čemer ni jasno opredeljeno, kaj zajema projekt specialnega skeniranja pri zunanjih izvajalcih storitve. Prav tako so visoki stroški načrtovanih službenih poti, zlasti v tujino – muzeju je komisija predlagala racionalizacijo. Ovrednotenje predmetov je v zaostanku: v skladu s pričakovanji komisija meni, da bi moral Narodni muzej Slovenije kot matična institucija predstaviti model vrednotenja tudi za druge muzeje. Komisija je ocenila, da dva projekta⁵⁶ nista skladna s poslanstvom javnega zavoda.

Primer 5: Povzetek ocene komisije za predlog programa dela Cankarjev dom

Glasbena umetnost: Komisija v zapisniku navaja, da Cankarjev dom v svoji glasbeni ponudbi ostaja najbolj raznovrstni javni zavod s kakovostnimi in strokovno utemeljenimi programi resne glasbe, "druge glasbe" ter sodobnega plesa in v manjši meri baleta. Komisija je na področju resne glasbe pozitivno izpostavila cikel sodobne glasbe in uvedbo cikla orgelskih koncertov. Premalo pa je zborovske glasbe, večjih glasbenoscenskih del ter klasičnega baleta. Komisija je opozorila, da so zaželeni tudi spremembe na področju glasbene vzgoje mladih. Na področju "druge glasbe" je komisija navedla, da je opazna kontinuiteta visoke kakovosti programa jazz in Glasba sveta, medtem ko druge zvrsti (pop, rock, mejne zvrsti) niso zastopane v zadovoljivi meri oziroma so pretežno zastopane prek uveljavljenih domačih izvajalcev. Komisija je pohvalila premik k večji zastopanosti domačih glasbenikov v sklopu Cankarjevih torkov ter uvedbo enodnevnega festivala.

Komisija ugotavlja, da predlog programa dela vsebuje premalo zborovske glasbe, večjih glasbenih scen in klasičnega baleta. Komisija oceni kot pozitivno cikel sodobne glasbe in pohvali cikel orgelskih koncertov.

Primer 6: Povzetek ocene komisije za predlog programa dela ZVKDS

Komisija je podprla osredotočanje naporov ZVKDS za zagotovitev in nadgradnjo ustreznih pogojev za delovanje Službe za kulturno dediščino ter ukrepov za ohranitev osrednje vloge Restavratorskega centra in Centra za preventivno arheologijo na področju izvajanja najzahtevnejših konservatorsko-restavratorskih posegov. Komisija je menila, da mora ZVKDS dodatno okrepiti napore za zagotovitev učinkovitega sodelovanja med Službo za kulturno dediščino in organizacijskimi enotami Centra za konservatorstvo, ter je odobrvala namero glede priprave Strategije javnega zavoda in izdelave strokovnih standardov za varstvo kulturne dediščine vključno z opredelitvijo elementov in meril vrednotenja v okviru Službe za razvoj in informatiko. Komisija je opozorila na nujnost oblikovanja strategije varstva kulturne dediščine, ki bi morala vsebovati doslej zapostavljene zvrsti dediščine. Poleg tega je komisija menila, da mora ZVKDS pripraviti končne verzije predloga programa dela (programski sklop 1: Trajne naloge državne javne službe in programski sklop 2: Programsko vodena državna javna služba) in izhajati iz finančno in kadrovske uresničljivih načrtov ter projektov za tekoče leto, ki bodo omogočali ustrezen nadzor in spremljanje doseženega. Komisija je še predlagala ohranitev splošne strukture poročila z uporabo dogovorjenih in

⁵⁶ Projekta: Zlati žvenket in *Reflecions from Heaven, Meditations on Eart.*

preizkušenih uspešnih kazalnikov delovanja javne službe (indeks finančne realizacije, indeks realizacije zadev, indeks časovne realizacije, komentar k uresničitvi ciljev iz programa dela in finančnega načrta, rezultat poslovanja, ocena gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, nedopustne ali nepričakovane posledice pri izvajanju programa, ocena uspeha v primerjavi s preteklimi leti). Opozorila je še na potrebo po jasnejših opredelitvah vsebinske zasnove na področju varstva nepremične kulturne dediščine.

Komisije v svojih ocenah ocenjujejo, opozarjajo, menijo, predlagajo, zahtevajo, odobravajo in podpirajo oziroma ne podpirajo posamezne dejavnosti, podale so tudi priporočila. Komisije v svojih ocenah ne pojasnijo, ali in kako je treba predlog programa dela popraviti. Ministrstvo bi moralo komisijam podati jasna navodila glede strukture ocene in opredelitve do potrebnih popravkov programa dela posameznega javnega zavoda.

Pri javnem zavodu Cankarjev dom smo ugotovili, da ministrstvo za oceno predloga programa dela v delu, ki se nanaša na literaturo (literarna vzgoja in literarni program), ni imenovalo komisije, temveč je program ocenil zaposleni na ministrstvu, kar ni v skladu z 9. členom pravilnika o načinu izvajanja financiranja, ki določa, da komisija za posamezno področje vsebinsko obravnava predlog programa dela posameznega izvajalca in ga kvalitativno ovrednoti ter poda mnenje glede višine financiranja predloga programa dela.

Ministrstvo je ocene komisij vključilo v odločbe in pozvalo javne zavode, da pripravijo programe dela v skladu z izhodišči in jih v 60 dneh od prejema odločbe posredujejo ministrstvu.

Ministrstvo ni zagotovilo ustreznega nadzora nad določenimi programi dela za leto 2015, saj javnih zavodov, kljub njihovim pomanjkljivim programom dela, ni pozvalo k dopolnitvi, in sicer:

- SNG Opera in balet Ljubljana:
 - program dela ni vseboval ustrezne izjave koproducenta o naravi in deležih koprodukcijskih vložkov;
 - program dela ni bil v celoti pripravljen na podlagi obrazcev, ki jih je ministrstvo posredovalo javnemu zavodu⁵⁷;
 - v program dela ni vključilo povečanja opernih oziroma baletnih premier glede na leto 2014⁵⁸, kot to predvideva Strateški načrt SNG Opera in balet Ljubljana 2015–2019.

Pojasnilo ministrstva

Sredstva za delovanje javnega zavoda niso omogočala večanja števila premier, zato je bil sprejet program dela za leto 2015 v nespremenjeni obliki.

- SNG Maribor:
 - program dela ni vseboval ustrezne izjave koproducenta o naravi in deležih koprodukcijskih vložkov;

⁵⁷ Obrazec 3 pri posameznih uprizoritvah ni vseboval števila zaposlenih članov umetniškega ansambla, ki sodelujejo pri uprizoritvi, števila drugih zaposlenih, ki sodelujejo pri uprizoritvi, števila vseh, ki sodelujejo honorarno, prizorišča in podobno.

⁵⁸ Strateški načrt SNG Opera in balet Ljubljana 2015–2019 predvideva tudi pet opernih premier oziroma tri baletne premiere, kar pomeni povečanje za eno glede na leto 2014. Javni zavod pri načrtovanju programa dela ni upošteval povečanja opernih oziroma baletnih premier, temveč je načrtoval izvedbo štirih opernih premier in dve baletni premieri.

- program dela in priloženi obrazec 3 k programu dela nista usklajena, saj je v obrazcu 3 med ponovitvami oper iz preteklih let navedena tudi Pravljica o carju Saltanu, medtem ko v programu dela ni navedena.
- Narodni muzej Slovenije:
 - program dela ni popoln, saj v njem na nekaterih mestih manjkajo podatki o ciljih oziroma so cilji zelo splošni, manjkajo podatki o ciljni publiku, ni predstavljen osnutek besedila pri publikaciji, ki spremlja razstavo, in podobno.
- ZVKDS:
 - program dela 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 pozvalo javne zavode, da uskladijo programe dela z izhodišči, vendar iz izhodišč ne izhajajo, v kakšnem obsegu in kako naj javni zavodi, razen finančnega dela, uskladijo programe dela. Javni zavodi uskladijo programe dela le v finančnem delu, vsebinski del pa se le malo spremeni⁵⁹ ali pa ostane celo enak. Glede na to, da usklajenega programa dela komisija ponovno ne ocenjuje, prav tako ga ne ocenijo skrbniki odločb, ne moremo potrditi, da program dela sledi poslanstvu javnega zavoda. Ministrstvo tudi ne razpolaga z zapisnikom oziroma drugim dokumentom, iz katerega bi bilo razvidno, da so skrbniki odločb preverili usklajenost programa dela z izhodišči in poslanstvom javnega zavoda, ki so bili podlaga za izdajo soglasja k programu dela.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri pregledu programov dela, usklajenih z izhodišči, preveri ustreznost programa dela s poslanstvom javnega zavoda in preveritev dokumentira.

Ministrstvo nima sprejetih normativov in standardov, zato tudi ne more preverjati usklajenosti programa dela z uresničevanjem javnega interesa, saj se program dela sprejme na podlagi predloga, ki ga sprejme direktor javnega zavoda.

2.3.2.1.g Dvanajsti odstavek 49. člena ZIPRS1415 določa, da posrednim uporabnikom proračuna, ki jim vlada, pristojno ministrstvo ali občinska uprava v 30 dneh po prejemu finančnega načrta v soglasje, soglasje zavrne iz razloga, ker finančni načrt ni bil sprejet v skladu z drugim odstavkom oziroma tretjim odstavkom tega člena, se po poteku 30 dnevne roka za pridobitev soglasja zagotavlja največ 80 odstotkov realiziranih izdatkov, ki so bili financirani iz proračuna preteklega leta. Ministrstvo ni učinkovito izvajalo svoje pristojnosti pri izdajanju soglasij k programu dela, saj 11 javnim zavodom⁶⁰

⁵⁹ Primer: Javni zavod SNG Maribor je dopolnil in spremenil vsebinski del programa dela. Ministrstvo ni predložilo dokazil, na podlagi katerih bi lahko potrdili, da je programski skrbnik opravil pregled sprememb programa dela.

⁶⁰ ZVKDS, Arboretum Volčji Potok, Narodni muzej Slovenije, Muzej za arhitekturo in oblikovanje, Narodna galerija, Moderna galerija, Slovenska filharmonija, SNG Nova Gorica, Filmski studio Viba film, Slovenska kinoteka, Cankarjev dom.

soglasja ni izdalo pravočasno (to je v 30 dneh od prejema programa dela). V osmih primerih je bilo tako zaradi usklajevanja programa dela, v treh primerih pa usklajevanje ni bilo potrebno, ministrstvo pa kljub temu ni pravočasno izdalo soglasja k programu dela.

Pojasnilo ministrstva

30-dnevni zakonski rok za izdajo soglasij je bilo v vseh primerih nemogoče doseči. Ministrstvo za finance je z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017⁶¹ podaljšalo rok za izdajo soglasij k finančnim načrtom na 60 dni.

2.3.2.2 Polletna poročila

ZIPRS1415 je uvedel predložitev polletnega poročila, ki mora vsebovati:

- podatke o sprejetem finančnem načrtu tekočega leta,
- podatke o realizaciji sprejetega finančnega načrta v obdobju januar–junij tekočega leta,
- oceno realizacije sprejetega finančnega načrta do konca tekočega leta ter
- sanacijski načrt, če iz ocene realizacije sprejetega finančnega načrta izhaja, da bo javni zavod ob koncu tekočega leta ustvaril presežek odhodkov nad prihodki.

V skladu z Navodili za izvajanje 53. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 polletno poročilo poleg številčnih izkazov vključuje tudi vsebinske obrazložitve številčnih podatkov. Javni zavodi morajo v skladu s 53. členom ZIPRS1415 do 15. 8. tekočega leta ministrstvu posredovati tudi polletno poročilo.

Ministrstvo je prejelo 25 polletnih poročil pravočasno in dve polletni poročili prepozno⁶² (to je 27. 8. ter 9. 9. 2015). Ministrstvo je javne zavode že junija 2015 pozvalo, da mu najkasneje do 15. 8. 2015 predložijo polletna poročila. Ministrstvo je enemu javnemu zavodu⁶³ odobrilo vlogo za podaljšanje roka za predložitev polletnega poročila, v enem primeru pa je javni zavod⁶⁴ pozvalo k predložitvi polletnega poročila.

Ugotavljamo, da ministrstvo vsaj v dveh primerih ni ustrezno izvajalo nadzora nad polletnimi poročili in ni zahtevalo dopolnitve:

- Polletno poročilo SNG Maribor vsebuje številčne podatke o sprejetem finančnem načrtu tekočega leta, realizacijo sprejetega finančnega načrta za obdobje januar–junij 2015 ter oceno realizacije sprejetega finančnega načrta do konca leta 2015. Poleg številčnih izkazov poročilo vsebuje tudi kratko vsebinsko poročilo o realizaciji programa dela javnega zavoda v prvem polletju 2015, v katerem pa niso obrazloženi številčni podatki. Polletnemu poročilu tudi ni bil predložen sanacijski načrt, čeprav je SNG Maribor ob polletju izkazovalo presežek odhodkov nad prihodki.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je sočasno s polletnim poročilom SNG Maribor za leto 2015 prejelo tudi spremembo programa dela za leto 2015 skupaj s sprejetimi ukrepi za ureditev finančnega stanja. Iz celotne dokumentacije je bilo razvidno, da bo javni zavod leta 2015 zaključil s pozitivnim rezultatom, zato dopolnitve polletnega poročila ni dodatno zahtevalo.

⁶¹ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

⁶² Datumi prejema polletnih poročil: Tehniški muzej Slovenije 27. 8. 2015 in SNG Maribor 9. 9. 2015.

⁶³ SNG Maribor.

⁶⁴ Tehniškemu muzeju Slovenije je bila 25. 8. 2015 posredovana urgencia za posredovanje polletnega poročila.

- Polletno poročilo Narodnega muzeja Slovenije vsebuje številčne podatke o sprejetem finančnem načrtu tekočega leta, realizacijo sprejetega finančnega načrta za obdobje januar–junij 2015 ter oceno realizacije sprejetega finančnega načrta do konca leta 2015. Poleg računovodskih izkazov poročilo vsebuje tudi kratko vsebinsko poročilo o realizaciji programa dela javnega zavoda v prvem polletju 2015. Skrbnica je 24. 8. 2015 javni zavod pozvala k dopolnitvi, ker ni vsebovalo obrazložitve podatkov obrazca Polletno finančno poročilo 2015, vendar polletno poročilo kljub dopolnitvi ne vsebuje obrazloženih številčnih podatkov o prihodkih in odhodkih.

Ministrstvo ne pripravlja poročil oziroma drugih dokumentov, iz katerih bi izhajalo, da je opravilo nadzor nad polletnimi poročili.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo pozitivnih učinkov polletnega poročanja ni ugotovilo, še posebej zato, ker večina javnih zavodov s področja kulture zaradi narave dela svojih aktivnosti nima enakomerno razporejenih prek celega leta, zato polletna poročila ob polletju ne izkazujejo realnega rezultata poslovanja.

2.3.2.3 Letna poročila

Javni zavodi morajo pripraviti letno poročilo v skladu z 21. členom ZR, v skladu z 49. členom ZIPRS1415 pa so ga morali predložiti v soglasje ministru.

Ministrstvo je javnim zavodom posredovalo poziv za pripravo letnega poročila za leto 2015⁶⁵, s katerim je javne zavode pozvalo, da mu posredujejo:

- računovodsko poročilo za leto 2015,
- poslovno poročilo za leto 2015,
- obrazec Finančno poročilo za leto 2015 – Prihodki in odhodki določenih uporabnikov po načelu denarnega toka,
- obrazec Finančno poročilo za leto 2015 – Prihodki in odhodki določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti,
- vsebinski statistični obrazec za posamezno področje,
- obrazec Poimenski seznam zaposlenih na dan 31. 12. 2015,
- obrazec Zaposleni za SURS⁶⁶,
- obrazec Elementi za določitev dovoljenega obsega sredstev za delovno uspešnost od prodaje blaga in storitev na trgu in iz nejavnih prihodkov za izvajanje javne službe za leto 2015.

Ministrstvo je letna poročila za leto 2015 od vseh javnih zavodov prejelo pravočasno.

Ministrstvo javnim zavodom posreduje tudi obrazce za pripravo letnih poročil. Pri glasbeni in uprizoritveni umetnosti smo ugotovili, da obrazci niso primerljivi s programom dela v delu, ki se nanaša na načrtovano število nastopov. V programu dela so morali javni zavodi natančno določiti načrtovano število nastopov na zaposlenega dirigenta, opernega in baletnega solista, člana opernega in baletnega zbora ter orkestralnega zbora, medtem ko so morali v vsebinskem poročilu poročati le o načrtovanem številu nastopov na zaposlenega glasbenika in baletnika. Zato se v letnem poročilu poroča o realizirani zasedenosti zaposlenih glasbenikov in baletnikov.

⁶⁵ Št. 6110-885/2014/7 z dne 26. 1. 2016.

⁶⁶ SURS – Statistični urad Republike Slovenije.

Pri pregledu letnih poročil za leto 2015 smo pri javnem zavodu:

- SNG Opera in balet Ljubljana ugotovili, da:
 - letno poročilo ni strukturirano na način, da bi bila mogoča neposredna preveritev skladnosti poročila s 16. členom Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁶⁷, in ne vsebuje vseh obveznih podatkov⁶⁸ iz tega navodila;
 - programsko vsebinsko poročilo za leto 2015, ki ga je k letnemu poročilu zahtevalo ministrstvo, ne vsebuje vseh potrebnih podatkov⁶⁹, dokument ni podpisan in žigosan;
 - so v letnem poročilu splošni stroški delovanja za izvajanje javne službe v vsebinskem poročilu za 52.991 evrov⁷⁰ višji kot v finančnem poročilu;
 - je v letnem poročilu med ponovitvami vključena tudi premiera;
 - nekatere uprizoritve niso bile izvedene ali pa so bile izvedene v večjem ali manjšem obsegu⁷¹;

Pojasnilo ministrstva

Javni zavod ne more vedno izpeljati programa dela v načrtovanem obsegu, ker vnaprej ne more predvideti odziva občinstva na posamezno uprizoritev. Vodstvo javnega zavoda predstave zaradi zagotavljanja lastnih prihodkov načrtuje v skladu s povpraševanjem gledalcev.

- SNG Maribor ugotovili, da:
 - v vsebinskem delu poročila ni navedeno število izvedenih ponovitev uprizoritev;

⁶⁷ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

⁶⁸ Poročilo ne vsebuje nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, pojasnil za področja, na katerih zastavljeni cilji niso bili doseženi, ter ocene učinkov posrednega uporabnika na druga področja.

⁶⁹ Ni podatkov o zasedenosti zaposlenih glasbenikov v letu 2015, realizaciji kazalnikov, številki odločbe o izvedbi kulturnega programa, skupni višini izplačanih sredstev ministrstva za neposredne programsko-materialne stroške, sredstev, ki jih je za neposredne programsko-materialne stroške zagotovil javni zavod, polnem nazivu producenta ali organizatorja (izvajalca), naslovu oziroma sedežu.

⁷⁰ Razlika v znesku 52.991 evrov predstavlja: druge stroške v znesku 43.131 evrov iz javne službe in 535 evrov od opravljanja dejavnosti na trgu, finančne odhodke v znesku 5.028 evrov iz javne službe in 62 evrov od opravljanja dejavnosti na trgu, finančne odhodke v znesku 4.183 evrov iz javne službe in 52 evrov od opravljanja dejavnosti na trgu.

⁷¹ Javni zavod ni izvedel šestih različnih baletnih ponovitev iz prejšnjih sezon, temveč le pet, izvedel je baletno ponovitev, ki v programu dela ni bila predvidena (Tango & balet); dveh predvidenih baletnih ponovitev ni izvedel (Trnuljčica in Don Kihot); Premiere – ponovitve: Saloma predvideno število ponovitev 5, realizirano 6; Dnevnik Ane Frank ni bilo predvidenih ponovitev, realizirano 5; Carmen predvideno število ponovitev 12, realizirano 21; Orfej v peklju predvideno število ponovitev 13, realizirano 10; Labodje jezero predvideno število ponovitev 13, realizirano 22; ponovitve iz minulih sezon: Seviljski brivec predvideno število ponovitev 10, realizirano 6; Hrestac predvideno število ponovitev 3, realizirano 13; Don Kihot predvideno število ponovitev 5, realizirana ni bila nobena; Trnuljčica predvideno število ponovitev 6, realizirana ni bila nobena in druge.

- nekatere uprizoritve niso bile izvedene ali pa so bile izvedene v večjem ali manjšem obsegu⁷²;
- ni bilo navedeno število ponovitev pri posamezni dramski premieri;
- Narodni muzej Slovenije ugotovili, da:
 - letno poročilo v delu, ki se nanaša na realizacijo programa dela in realizacijo zastavljenih ciljev, ni strukturirano na način, da bi bila mogoča neposredna primerjava med načrtovanimi in doseženimi cilji;
 - iz letnega poročila ne izhaja, da bi bil program dela v celoti izpolnjen; ugotavljamo, da niso bile izvedene vse predvidene ponovitve pri posameznih programih za mlade, otroke, odrasle in družine⁷³;
- Cankarjev dom ugotovili, da:
 - primerjava med programom dela in letnim poročilom v celotni ni mogoča, ker program dela ne vsebuje vseh enakih podatkov kot letno poročilo o realizaciji;
 - nekatere predvidene predstave oziroma projekti niso bili izvedeni oziroma niso bili izvedeni v taki meri, kot je bilo to predvideno s programom dela⁷⁴;
- ZVKDS ugotovili, da:
 - primerjava med programom dela in letnim poročilom v celoti ni mogoča, ker program dela ne vsebuje vseh enakih podatkov kot poročilo o realizaciji; pri pregledu realizacije programa smo ugotovili, da so bili nekateri projekti realizirani v precej večjem obsegu, kot je bilo predvideno s programom dela; realizacija nekaterih projektov je preslabo opisana, da bi lahko razumeli, kaj je bilo izvedeno.

⁷² Ni izvedlo 19 različnih ponovitev iz prejšnjih sezon (drama), temveč le 17, ni izvedlo treh ponovitev opernih predstav iz preteklih sezon (Carmen, La traviata in Italijanka v Alžiru), ni izvedlo dveh baletnih ponovitev iz prejšnjih sezon (Romeo in Julija ter Carmen) ter dveh opernih ponovitev iz prejšnjih sezon (Do tu sega gozd in Pravljičica o carju Saltanu); Premiere – ponovitve: *My fair lady* predvideno število ponovitev 7, realizirano 14; Pogovori Karmeličank predvideno število ponovitev 8, realizirano 7; Seviljski brivec predvideno število ponovitev 7, realizirano 11; Labodje jezero predvideno število ponovitev 8, realizirano 11; Drakula predvideno število ponovitev 20, realizirano 19, *Forever young* predvideno število ponovitev 5, realizirano 12, Gledališče od A do Ž predvideno število ponovitev 10, realizirano 20 in druge. Ponovitve uprizoritev prejšnjih sezon: Obuti maček predvideno število ponovitev 13, realizirano 18; Čarobna piščal predvideno število ponovitev 7, realizirano 11; Tango predvideno število ponovitev 2, realizirano 1; Hrestač predvideno število ponovitev 5, realizirano 4; Grk Zorba predvideno število ponovitev 4, realizirano 2; Sabat mater predvideno število ponovitev 1, realizirano 2; Kralj na Betajnovi predvideno število ponovitev 11, realizirano 17; Garderobier predvideno število ponovitev 16, realizirano 8; Guliverjeva potovanja predvideno število ponovitev 35, realizirano 21; Jurij Muri v Afriki predvideno število ponovitev 15, realizirano 7; Janko in Metka predvideno število ponovitev 23, realizirano 12; Čarovnica Hillary gre v opero predvideno število ponovitev 20, realizirano 1 in druge.

⁷³ Program za otroke: Cvetje na porcelanu predvideno število ponovitev 20, realiziranih ni bilo; program za mlade: To sem jaz predvideno število ponovitev 10, realiziranih ni bilo in druge.

⁷⁴ Število prireditev: jazz, Cankarjevi torki načrtovano število prireditev 45, realizirano 41; mejne glasbene zvrsti načrtovano število prireditev 16, realizirano 12; slovenske koprodukcije načrtovano število predstav 70, realizirano 57; slovenske plesne koprodukcije načrtovano število predstav 31, realizirano 25; filmski ciklusi načrtovano število predstav 11, realizirano 2; kulturna vzgoja načrtovano število predstav 209, realizirano 188 in drugo.

Ugotavljamo, da so letna poročila javnih zavodov zelo obsežna, vendar hkrati tudi nepregledna in ne omogočajo neposredne preveritve izvedbe programa dela.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pripravilo obrazec letnega poročila, iz katerega je razvidna primerjava med programom dela in realizacijo programa dela.

Skrbniki odločb na različni način preverjajo letna poročila javnih zavodov, saj formalnih navodil za izvedbo nadzora nad pregledom letnih poročil ministrstvo nima. Finančni skrbnik preverja letna poročila s poudarkom na računovodskem delu poročila. Zato je bil za leto 2015 uveden tudi kontrolni list, ki ga izpolni finančni skrbnik. Programski skrbniki bi morali spremljati realizacijo programov dela in pregledati letna poročila javnih zavodov. Programski skrbniki so prisotni na nekaterih uprizoritvah iz programa dela. Programski skrbniki nadzora nad letnimi poročili niso opravili.

Ugotavljamo, da ministrstvo ni ustrezno izvajalo nadzora nad predloženimi letnimi poročili, saj javnih zavodov ni pozvalo k dopolnitvi letnih poročil, kljub temu da poročila niso bila pripravljena na način, da bi se lahko preverjala obseg in kakovost izvedenega programa. Izvedene uprizoritve oziroma projekti javnih zavodov niso v celoti sledili programu dela, saj nekaterih predvidenih uprizoritev, predstav oziroma projektov javni zavodi niso izvedli oziroma so jih izvedli v drugačnem številu, kot je bilo načrtovano. Ministrstvo z javnimi zavodi večine sprememb programov dela ni uskladilo in se ni opredelilo glede nastalih razlik, razen pri javnem zavodu SNG Maribor⁷⁵. Ker nekateri programi dela niso bili uresničeni v celoti, bi moralo ministrstvo skladno z drugim odstavkom 12. člena pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnim zavodom zmanjšati višino sredstev, odobrenih za leto, v katerem je ministrstvo prejelo poročilo, česar pa ministrstvo ni storilo. Ministrstvo je 24 javnim zavodom izdalo soglasje⁷⁶ k letnemu poročilu za leto 2015, trem javnim zavodom pa zaradi ugotovljenih nepravilnosti ni dalo soglasja⁷⁷. Ocenjujemo, da zaradi pozne izdaje soglasij oziroma nesoglasij k letnim poročilom ministrstvo ne more dosledno izvajati drugega odstavka 12. člena pravilnika o načinu izvajanja financiranja.

2.3.2.3.a Spremljanje resničnosti navedb v letnem poročilu, povezanih s prihodki od prodaje vstopnic, na ministrstvu ni enotno. Ministrstvo ne preverja prihodkov javnih zavodov glede na izdane vstopnice, točnega števila predstav in števila prodanih vstopnic. Bolj dosledno pa je ministrstvo pri preveritvi podatkov v muzeju, kjer se število prodanih vstopnic beleži v poseben program, dohodki od prodanih vstopnic pa se vnašajo v zbirnike.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v internem aktu opredeli način spremljanja resničnosti posameznih podatkov v poročilu (število prodanih vstopnic, prihodki od prodanih vstopnic in podobno) na tak način, da bo mogoča preveritev resničnosti navedb v poročilu.

⁷⁵ Usklajenost spremembe smo ugotovili pri javnem zavodu SNG Maribor, vendar le v delu, ki se nanaša na uprizoritve Večni derbi in Aida, uskladitev za ostale spremembe programa dela ministrstvo ni predložilo.

⁷⁶ V letu 2016 je bilo 14 javnim zavodom izdano soglasje junija, enemu maja, julija, septembra in oktobra, dvema avgusta, trem novembra, v letu 2017 pa enemu januarja.

⁷⁷ V letu 2016 enemu javnemu zavodu ni bilo dano soglasje (avgusta), v letu 2017 pa enemu januarja in februarja.

2.3.3 Presežek prihodkov nad odhodki

Zakon o zavodih⁷⁸ v drugem odstavku 48. člena določa, da sme presežek prihodkov nad odhodki (v nadaljevanju: presežek) zavod uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Javni zavodi imajo v svojih aktih o ustanovitvi določeno, da zavod nameni presežek za izvajanje in razvoj svoje dejavnosti, ZVKDS ima določeno tudi, da lahko po predhodnem soglasju ustanovitelja presežek nameni tudi za plače. O načinu razpolaganja presežka odloča ustanovitelj na predlog direktorja oziroma ravnatelja po predhodnem mnenju sveta javnega zavoda.

Ministrstvo na podlagi predloga direktorja oziroma ravnatelja javnega zavoda, ki mu mora biti priložen sklep sveta javnega zavoda, pripravi vladno gradivo, v katerem predlaga vladi, da sprejme odločitev glede razporeditve presežka. O porabi razporejenega presežka javni zavodi poročajo v letnem poročilu.

Pri pripravi vladnega gradiva ministrstvo upošteva veljavno zakonodajo, ki določa, da ustanovitelj odloča o načinu razpolaganja presežka na predlog direktorja oziroma ravnatelja, po predhodnem mnenju sveta javnega zavoda. Ministrstvo tako pri pripravi vladnega gradiva dosledno upošteva predlog direktorja in sklep sveta javnega zavoda. Ministrstvo pri odločanju o porabi presežka upošteva naslednje kriterije:

- ali je predlog skladen z določili ustanovitvenih aktov,
- ali je predlog skladen z določili ZR,
- ali predlog upošteva določbe Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava glede razporejanja presežka⁷⁹.

Od 27 javnih zavodov je v letu 2015 kar 23 javnih zavodov izkazovalo presežek (od tega en javni zavod 39 odstotkov, trije pa več kot 7 odstotkov), v letu 2014 je en javni zavod izkazoval izgubo⁸⁰, ostali pa presežek, od tega so imeli trije javni zavodi izkazan več kot 12-odstotni presežek.

Javni zavodi bi morali ministrstvu za izkazani presežek v letu 2014 oziroma v letu 2015 posredovati predloge o porabi presežkov v letu 2015 oziroma letu 2016. Ministrstvo od 18 javnih zavodov za izkazan presežek v letu 2014 in od 20 javnih zavodov za izkazan presežek v letu 2015 ni prejelo predlogov direktorjev oziroma ravnateljev javnih zavodov o porabi presežka. Ministrstvo v vladni postopek posreduje le tiste predloge direktorjev oziroma ravnateljev, ki jih prejme v obravnavo. Ministrstvo javnih zavodov ni pozvalo k predložitvi predlogov o načinu razpolaganja presežka, na podlagi katerih bi lahko pripravilo vladno gradivo, ki bi bilo podlaga za odločitev o razporeditvi presežka. Ministrstvo torej ni zagotovilo, da bi bili sprejeti sklepi o načinu razpolaganja s presežkom ustanovitelja. Brez izdanih sklepov ministrstvo ni moglo nadzirati pravilne porabe presežka.

Ministrstvo pri razporeditvi presežka upošteva predlog direktorja oziroma ravnatelja in sveta javnega zavoda, saj predpisi ne omogočajo, da bi ministrstvo lahko predlagalo, da bi se presežek prenesel v proračun ustanovitelja oziroma da bi se zaradi presežka javnemu zavodu v naslednjem letu zmanjšal znesek sredstev ministrstva.

Pojasnilo ministrstva

V dosedanjih praksi ustanovitelj še ni odločil, da bi javni zavod moral presežek nakazati v proračun.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

⁸⁰ Presežek odhodkov nad prihodki.

Vlada je na 57. redni seji⁸¹ določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015, s katerim je predlagala novo določbo, na podlagi katere lahko vlada ali občina kot ustanovitelj posrednega proračunskega uporabnika odloči, da se presežki po posrednih proračunskih uporabnikih vrnejo v proračun države oziroma občine ali da se zmanjšajo transferi posrednemu proračunskemu uporabniku, pri katerem so izkazani presežki. Predlagana novela zakona ni bila sprejeta.

2.3.4 Zasedenost zaposlenih v javnih zavodih

V ReNPK14-17 je opredeljena tudi zaposlitvena strategija, ki stremi k zaposlovanju v nevladnih organizacijah, samozaposlenih in v zasebnem sektorju. V skladu z ReNPK14-17 naj bi se oblikovala ustanova, ki bo načrtno in sistematično skrbela za boljši položaj zaposlenih v kulturi s pravno in informacijsko podporo, posredovanjem dela in prehajanjem zaposlenih iz javnega v zasebni sektor ter obratno, angažiranje samozaposlenih in povezovanje nevladnega in javnega sektorja. Skladno s ciljem o večji pretočnosti zaposlovanja med javnim in zasebnim sektorjem ter nevladnimi organizacijami naj bi se uredilo tudi za podzaposlene in nezasedene kadre bodisi z zaposlovanjem na drugem delovnem mestu bodisi v nevladnih organizacijah ali s pridobitvijo statusa samozaposleni.

2.3.4.a 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 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 zmožnost⁸².

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.

⁸¹ 57. redna seja vlade z dne 8. 5. 2014.

⁸² Glede problematike starejših zaposlenih je na Vladi Republike Slovenije 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], januar 2017.

Tabela 2: Zasedenost umetnikov v letu 2015

Poklic	Javni zavod	Število zaposlenih ¹⁾	Število nastopov		Povprečno število študijskih ur ²⁾	Letna delovna obveznost v urah	Število zaposlenih, ki ne dosega			
			Načrtovano	Povprečno realizirano			načrtovanega števila nastopov	povprečnega števila nastopov	povprečja števila študijskih ur ²⁾	letne delovne obveznosti
Igralci	SNG Maribor	24	55	52	431	1.848	13	10	8	18
	SNG Drama Ljubljana ³⁾	45	60	62,3	434,7	1.848	18	18	19	20
Operni solisti	SNG Maribor	13	25	19,7	302,1	1.848	10	9	6	11
	SNG Opera in balet Ljubljana	26	31,29	24,8	332,9	1.848	19	16	12	25
Baletni solisti	SNG Maribor	9	20	27,8	568,3	1.848	3	2	1	8
	SNG Opera in balet Ljubljana	10	35,2	46,0	1.100,80	1.848	2	5	4	8
Plesalci v zboru	SNG Maribor	18	43	37,8	975,2	1.848	12	10	10	16
	SNG Opera in balet Ljubljana	22	43	37,8	975,2	1.848	12	10	10	16
Orkestrski glasbeniki	SNG Maribor	62	86	62,2	314,5	1.848	45	32	30	47
	SNG Opera in balet Ljubljana	67	114,1	94,8	350,7	1.848	42	26	25	49
	Slovenska filharmonija	100	65	59,7	157,25 ⁴⁾	1.848	48	37	41	83
Zborovski pevci	SNG Maribor	35	54	56,8	422,3	1.848	14	15	16	35
	SNG Opera in balet Ljubljana	42	82,55	79,9	546,6	1.848	22	16	16	21
	Slovenska filharmonija	40	29	26,9	225,8 ⁴⁾	1.848	19	11	16	19
Dirigenti	SNG Maribor	1	35	44	567	1.848	0	0	0	0
	SNG Opera in balet Ljubljana	2	32,75	28	232,5	1.848	1	1	1	2

Opombe: ¹⁾ Upoštevani niso zaposleni, ki so bili v letu 2015 dlje časa odsotni, s krajšim delovnim časom oziroma jim je prenehalo delovno razmerje.

²⁾ Povprečno število študijskih ur ne vsebuje dela na domu.

³⁾ Pri SNG Drama Ljubljana se podatki nanašajo na povprečno delovno obveznost brez osebnih priprav.

⁴⁾ Pri Slovenski filharmoniji se podatek nanaša na število študijskih terminov.

Viri: Letno poročilo SNG Opera in balet Ljubljana za leto 2015, Letno poročilo SNG Maribor za leto 2015, Letno poročilo SNG Drama Ljubljana za leto 2015, Letno poročilo Slovenske filharmonije za leto 2015 in podatki ministrstva.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo se zaveda problema zasedenosti umetnikov. V preteklosti je bila že pripravljena analiza zasedenosti za pripravo poenotenih meril. Postopek priprave Pravilnika o delovnih normativih za umetniško in strokovno delo zaposlenih v javnem sektorju kulture (2013) poteka, vendar se je zaradi finančne krize in stalnih menjav vodstva začasno ustavil. Najpogostejši razlogi za nedoseganje polne delovne obveznosti so: bolniška odsotnost, krajši delovni čas in iztrošenost kadrov (pevci in baletni plesalci). Pri opernih in baletnih solistih velja poudariti, da se solisti, ne glede na to, ali bodo v neki predstavi iz takšnih in drugačnih razlogov nastopili ali ne, na določeno operno oziroma baletno vlogo veliko časa pripravljajo doma.

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.

Kolektivna pogodba za kulturne dejavnosti v Republiki Sloveniji⁸³ (v nadaljevanju: kolektivna pogodba) v 26.a členu in 26.b členu določa varstvo starejših delavcev. V skladu s kolektivno pogodbo se lahko delavec, član umetniškega ansambla, ki ima nad 55 let (50 let za ženske) ali 35 let (30 let za ženske) delovne dobe, z njegovim soglasjem razporedi na druga ustrezna dela v zavodu. Delavec obdrži plačo, ki jo je imel pred razporeditvijo, oziroma tisto, ki je zanj ugodnejša. To varstvo preneha, ko delavec izpolni pogoje za polno starostno pokojnino. Delavcem, članom umetniškega ansambla, ki imajo več kot 25 let delovne dobe ter so stari nad 50 let, se lahko dejanski delovni čas zmanjša največ za 20 odstotkov ob nespremenjeni osnovni plači.

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 zaposlenih⁸⁴, pri Slovenski filharmoniji so trije⁸⁵ in pri SNG Opera in balet Ljubljana 25 zaposlenih⁸⁶. Ministrstvo ne izvaja ustreznega nadzora v smislu zagotavljanja polne zaposlenosti umetnikov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj začne z aktivnostmi za spremembo kolektivne pogodbe, s katero bo ustrezno uredilo postopek ugotavljanja (ne)zmožnosti umetnikov, varstvo starejših delavcev, urejanje presežkov delavcev ter delovni čas umetnikov.

V skladu s kolektivno pogodbo⁸⁷ je delovni čas umetniških delavcev sestavljen iz dejanskega delovnega časa in časa za osebno pripravo, ki praviloma obsega polovico delovnega časa. Veljavna zakonodaja

⁸³ Uradni list RS, št. 45/94, 45/94, 39/96, 82/99, 102/00, 52/01, 64/01, 60/08, 32/09, 32/09, 40/12, 46/13, 106/15.

⁸⁴ Igralci, orkestrski glasbeniki, baletni solisti, plesalci v zboru, zborovski pevci in operni solisti.

⁸⁵ Pevci.

⁸⁶ Operni solisti, baletni solisti, plesalci v zboru, orkestrski glasbeniki in zborovski pevci.

⁸⁷ 35. člen kolektivne pogodbe.

otežuje fleksibilnejše in bolj racionalno načrtovanje dela s starejšimi zaposlenimi javnimi uslužbenci v javnih zavodih, ki svojega dela ne morejo več ustrezno opravljati.

Primer za tedenski izračun delovne obveznosti za starejšega umetnika.

Polna tedenska delovna obveznost je 40 ur na teden, katere polovico obsega čas osebne priprave, tako da čas dejanskega delovnega časa traja 20 ur na teden. Starejši delavec lahko uveljavlja pravico znižanja tedenske obveznosti do 20 odstotkov, kar pomeni, da lahko tak umetnik v kulturi opravi svojo delovno obveznost iz dejanskega delovnega časa, če je v tednu opravil 16 ur.

Tedenska delovna obveznost za starejše delavce je lahko zmanjšana na 16 ur, vendar nekateri umetniki ne dosegajo niti te zmanjšane delovne obveznosti, prejemajo pa polno plačo. Menimo, da bi moralo ministrstvo v primeru podzasedenosti⁸⁸ zaposlenih ukrepati na tak način, da bi neaktivne zaposlene skupaj z javnim zavodom prerazporedilo na druga delovna mesta, ki jih bodo lahko opravljali, ali jih prekvalificirati (izobraževanje mlajšega kadra in podobno).

2.3.4.b Ugotavljamo, da je ministrstvo nekaterim javnim zavodom izdalo splošno soglasje za opravljanje dela prek avtorskih pogodb, podjemnih pogodb ter študentskega dela, ki je potrebno za izvedbo programa dela za leto 2015, na podlagi 184. člena in 186. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ⁸⁹ ob predpostavki, da so v programu dela tovrstne pogodbe že predvidene. Ministrstvo je izdalo še posebno soglasje za sklenitev avtorskih pogodb oziroma za opravljanje študentskega dela za ustvarjalce, ki so v sorodstvenem razmerju z zaposlenimi v javnem zavodu. Ministrstvo ni preverjalo upravičenosti sklepanja posamezne avtorske oziroma druge pogodbe posebej.

Po podatkih ministrstva so imeli v letu 2015 javni zavodi:

- SNG Opera in balet Ljubljana sklenjenih 207 avtorskih pogodb v skupni vrednosti 1.087.858 evrov;
- SNG Maribor sklenjenih 458 avtorskih pogodb v skupni vrednosti 439.865 evrov;
- Narodni muzej Slovenije sklenjenih 24 avtorskih pogodb v skupni vrednosti 31.400 evrov;
- Cankarjev dom sklenjenih 208 avtorskih pogodb v skupni vrednosti 285.120 evrov⁹⁰.

V zvezi s problematiko podzasedenosti javnih uslužbencev v javnih zavodih bi po naši oceni ministrstvo moralo nadzirati oziroma spremljati njihovo zasedenost in poskrbeti za boljšo zasedenost vseh javnih uslužbencev v javnih zavodih⁹¹. Ministrstvo bi lahko šele ob upoštevanju veljavne zakonodaje, če je to upravičeno, podalo soglasje k sklenitvi avtorskih honorarjev.

2.3.5 Nadzor nad namensko porabo sredstev

2.3.5.a Ministrstvo javnim zavodom praviloma izplačuje sredstva mesečno na podlagi dvanajstin, če pa javni zavod zaprosi za pospešeno financiranje, ministrstvo obravnava vlogo in v upravičenih primerih javnemu zavodu izplača višji obrok, ki ga poračuna pri kasnejših izplačilih. Poleg dvanajstin ministrstvo javnim zavodom izplačuje sredstva za odpravnine, solidarnostne pomoči, jubilejne nagrade, sredstva za

⁸⁸ To je nedoseganje polne delovne obveznosti.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15.

⁹⁰ Od tega je bilo 97.330 evrov avtorskih honorarjev izplačano izvajalcem iz tujine.

⁹¹ Prerazporeditev na druga delovna mesta ali prekvalifikacija (izobraževanje mlajšega kadra in podobno).

prispevke za zavarovalno dobo s povečanjem ter sredstva za izplačilo regresa in investicij na podlagi predloženih zahtevkov. K zahtevku za odpravnino javni zavod ministrstvu predloži še sporazum o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi, ostalih dokumentov pa od javnih zavodov ne zahteva. Pred izplačilom dvanajstine oziroma pred izplačilom sredstev ministrstvo od javnih zavodov ne zahteva računov, razen pri investicijah⁹², oziroma druge dokumentacije, ki bi potrdila upravičenost zahtevka. Ministrstvo zato na podlagi posredovane dokumentacije in izvedenih kontrol ob prejemu zahtevka ne more potrditi, da je zahtevek javnega zavoda upravičen.

2.3.5.b V treh primerih smo ugotovili, da javni zavodi v letu 2015 niso porabili sredstev v skladu z odločbo, in sicer je za izvajanje javne službe javni zavod:

- SNG Opera in balet Ljubljana v letu 2015 za splošne stroške porabil 854.665 evrov, kar je za 239.454 evrov manj od sredstev, dodeljenih z odločbo; javni zavod je ta sredstva porabil za programske materialne stroške;
- Narodni muzej Slovenije za programske materialne stroške porabil za 78.976 evrov manj od sredstev, dodeljenih z odločbo, in jih porabil v letu 2016.

Pojasnilo ministrstva

Javni zavod je razliko porabil v letu 2016 za nakup vitrin.

Ministrstvo je ZVKDS odobrilo tudi sredstva za programske stroške projektov, s katerimi je odobrilo tudi financiranje stroškov dela in investicij. Javni zavod teh stroškov v finančnem poročilu ni prikazal kot stroške dela, temveč le kot programske stroške. Finančno poročilo tako ne prikazuje dejanskega stanja dodeljenih in porabljenih sredstev za plače.

V skladu z odločbo mora javni zavod proračunska sredstva porabiti zakonito, namensko, učinkovito in gospodarno. Nakazana sredstva, namenjena za splošne stroške delovanja oziroma programske materialne stroške, v letu 2015 v vseh primerih niso bila porabljena za ta namen, zato bi ministrstvo moralo opraviti poračun sredstev in zahtevati vračilo teh sredstev, česar pa ni storilo.

2.3.5.c Narodni muzej Slovenije pridobiva sredstva za plače in materialne stroške tudi od Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport oziroma od Javne agencije za raziskovalno dejavnost. Javni zavod v svojih programih dela in letnih poročilih ločeno izkazuje prihodke od Ministrstva za kulturo in od drugih ministrstev oziroma drugih prihodkov iz državnega proračuna. V letnem poročilu tudi poimensko poroča o zaposlenih, ki se financirajo iz drugih virov. Kljub ločenemu načrtovanju in poročanju o financiranju iz drugih virov ocenjujemo, da iz dokumentacije, ki je podlaga za izplačilo, ministrstvo ne obvladuje tveganja glede dvojnega financiranja.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo se zaveda tveganja glede dvojnega financiranja. Zato izvaja ukrepe nadzora (občasno preverja obračunsko dokumentacijo).

2.3.5.d Ministrstvo je javnemu zavodu Cankarjev dom na podlagi zahtevka za izplačilo sredstev za stroške kulturnega bazarja, h kateremu je predložena tudi specifikacija stroškov, nakazalo 50.906 evrov. Iz specifikacije stroškov izhaja, da se zahtevek nanaša tudi na avtorske honorarje in pogodbe o delu.

⁹² Pri stroških investicij morajo javni zavodi k zahtevkom predložiti račune.

Ministrstvo ni predložilo dokazov o tem, da je te stroške preverilo z računi oziroma dokazili, da niso stroški avtorskih honorarjev in pogodb o delu za organizacijo kulturnega bazarja zaposlenih v javnem zavodu že vključeni med stroški dela zaposlenih v Cankarjevem domu. Ministrstvo ne obvladuje tveganja, da so stroški dela na projektu že vključeni v stroških dela, ki so v odločbi. Poleg tega ni razumljivo, da stroški vsakoletne organizacije kulturnega bazarja niso vključeni med ostale programske stroške javnega zavoda, saj se bazar organizira v Cankarjevem domu že od leta 2009 in po vsebini spada v eno izmed dejavnosti Cankarjevega doma.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je javnemu zavodu izdalo odločbo⁹³, v kateri je tudi določilo, da lahko ministrstvo v primeru nepravilno dodeljenih sredstev zahteva vračilo sredstev v proračun.

2.3.6 Analize nadzorov

Ministrstvo v letu 2015 ni izvedlo podrobnejših pregledov delovanja javnih zavodov, zato tudi ni moglo analizirati opravljenih nadzorov in sprejeti izboljšav opravljenih nadzorov. Ministrstvo je v letu 2016 začelo s postopki priprave pravilnika za izvajanje nadzora, vendar je z aktivnostmi prekinilo, ker čaka na sprejetje novega ZJF, ki naj bi usmeritve uredil na višji sistemski ravni.

2.3.7 Spremljanje učinkov novih postopkov

Ministrstvo analize morebitnih finančnih prihrankov zaradi uvedbe novih postopkov pri pripravi finančnih načrtov in letnih poročil ni izvedlo.

Ministrstvo je na Ministrstvo za finance naslovilo pomisleke glede nekaterih določb ZIPRS1415 in pri tem opozorilo, da v zvezi z izvajanjem 49. člena in 51. člena ZIPRS1415, ki sta bila povezana z izdajanjem soglasij k programom dela in letnim poročilom, pozitivnih učinkov ne opaža, temveč je šlo za dodatno administrativno oviro in podaljševanje posameznih postopkov. Ministrstvo je izpostavilo tudi problem uvedenega polletnega poročila, ki po mnenju ministrstva nima pozitivnega učinka, saj javni zavodi zaradi narave dela svojih aktivnosti nimajo enakomerno razporejenih prek celega leta, zato podatki iz polletnega poročila ne izkazujejo realnega rezultata poslovanja javnega zavoda.

Po naši oceni potrjevanje programov dela ter izdajanje soglasij k letnim poročilom na način, kot ga izvaja ministrstvo, ne zagotavlja finančnih prihrankov. Ministrstvo bi lahko prispevalo k finančnim prihrankom, če bi vsem javnim zavodom izdalo nesoglasje, ko javni zavod ni v celoti uresničil programa dela, bi mu zato znižalo višino sredstev, odobrenih za leto, v katerem je ministrstvo prejelo poročilo. Ministrstvo je javnim zavodom, kljub temu da javni zavodi niso v celoti uresničili programov dela, izdalo soglasje k letnemu poročilu in ni uporabilo možnosti znižanja sredstev javnim zavodom, ki programov dela niso uresničili v celoti.

Glede polletnega poročila pa ugotavljamo, da predložitev polletnega poročila ministrstvu predstavlja le dodatno obveznost, pozitivnih učinkov v zvezi s predložitvijo polletnih poročil nismo ugotovili.

⁹³ Št. 62100-34/2016/6 z dne 28. 12. 2016.

3. MNENJE

Revizijo pri Ministrstvu za kulturo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti izvajanja nadzora nad poslovanjem javnih zavodov v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2015. V reviziji smo dobili odgovor na glavno revizijsko vprašanje, ali je Ministrstvo za kulturo vzpostavilo učinkovit nadzor nad poslovanjem javnih zavodov, ki jih je ustanovila Republika Slovenija.

Menimo, da Ministrstvo za kulturo v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2015 *ni imelo vzpostavljenega učinkovitega nadzora nad poslovanjem javnih zavodov*, ker postopki nadzora niso bili jasno določeni, ustrezni ter zadostni in ker Ministrstvo za kulturo ni v celoti izvajalo predpisanega nadzora nad poslovanjem javnih zavodov.

Postopki izvajanja nadzora niso bili jasno določeni, temveč zgolj splošno določajo pristojnosti Ministrstva za kulturo oziroma skrbnikov javnih zavodov pri izvajanju nadzora nad poslovanjem javnih zavodov. Tako zakonski kot podzakonski predpisi in interni akti ne določajo natančno pristojnosti Ministrstva za kulturo oziroma skrbnikov pri nadziranju javnih zavodov. Prav tako nadzora tudi ni določilo v odločbah. Postopek in obseg preveritev, ki ju je treba opraviti pri izvajanju nadzora nad poslovanjem javnih zavodov, tako pri programu dela, polletnih in letnih poročilih, nista določena.

Ministrstvo za kulturo ni vzpostavilo nadzora nad poslovanjem javnih zavodov v letu 2015, ki bi ga v skladu z Zakonom o javnih financah in Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo moralo izvesti. Prav tako ni imenovalo pooblaščenih oseb, ki bi izvajale 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 nad izvrševanjem pogodbenih obveznosti izvajalcev javnih kulturnih programov in kulturnih projektov, ki so dobili javna sredstva. Prav tako ni določilo oseb, ki bi izvedle podrobnejše preglede nad poslovanjem javnih zavodov v letu 2015. Nadzora nad poslovanjem javnih zavodov tudi ni opravila notranja revizijska služba, kljub temu da je pravna podlaga za izvajanje nadzora določena v Zakonu o uresničevanju javnega interesa za kulturo.

Ministrstvo za kulturo je v letu 2015 določilo skrbnike podprogramov in proračunskih postavk in njihove namestnike, skrbnike pogodb in odločb. Pri posameznih podprogramih je določenih več skrbnikov, ni pa določen skrbnik posameznega javnega zavoda. Skrbniki posameznih javnih zavodov so bili določeni šele z odločbo, kar je prepozno, saj je treba že pred izdajo odločbe sodelovati pri pripravi neposrednega poziva.

Postopki izvajanja nadzora niso ustrezni in zadostni. Javni interes po umetnostnih zvrsteh je v Resoluciji o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017 po posameznih področjih umetnosti in kulture splošno določen, vendar pa iz nje ne izhaja jasno, kako bo s tem Ministrstvo za kulturo delovalo v dobrobit celotne skupnosti. Ministrstvo za kulturo ni zagotovilo, da bi bili letni cilji pri vseh javnih zavodih določeni na tak način, da bi jih bilo mogoče nadzirati in s tem tudi izvajati nadzor nad uresničevanjem javnega interesa po posameznih javnih zavodih in umetniških zvrsteh. Ministrstvo za kulturo ni sprejelo smernic

oziroma usmeritev, ki bi skrbnike javnih zavodov in strokovne komisije usmerjale pri pregledu ciljev in priorit, ki jih je določil javni zavod v programu dela.

Ministrstvo za kulturo glede financiranja javnih zavodov ni sprejelo normativov in standardov po posameznih umetnostih zvrsteh, iz katerih bi jasno izhajalo, kakšen program dela se pričakuje od javnih zavodov. Program dela javnega zavoda odraža naloge, ki so določene v sklepu o ustanovitvi javnega zavoda, vendar Ministrstvo za kulturo ne določa obsega oziroma kakovosti programa, ampak poda mnenje na predlagan program dela javnega zavoda oziroma njegovega direktorja. Ker Ministrstvo za kulturo ni sprejelo normativov in standardov, ne more zasledovati kakovosti in obsega ciljev iz Resolucije o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017.

Nadzor nad pripravo, izvajanjem ter uresničevanjem programa dela je opredeljen v predpisih, vendar ti ne določajo obsega in postopkov preveritev, s katerimi bi se moral opraviti nadzor. Načina izvajanja nadzora Ministrstvo za kulturo ni opredelilo niti v internih aktih niti v odločbah.

Predloge programov dela ocenjujejo strokovne komisije. Kriteriji, na podlagi katerih so se izbirali člani strokovne komisije, niso bili določeni, prav tako niso bili določeni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati člani strokovnih komisij. Strokovne komisije niso imele določenih kriterijev oziroma meril, s katerimi so ocenjevale programe dela, ter možnih ocen in vpliva ocen na višino sredstev, dodeljenih javnemu zavodu.

Ministrstvo za kulturo mora k programom dela in letnim poročilom podati soglasje, vendar predpisi ne določajo roka za izdajo soglasja oziroma nesoglasja k letnemu poročilu. Soglasja oziroma nesoglasja k letnim poročilom za leto 2015 so bila nekaterim javnim zavodom izdana šele v začetku leta 2017. Pozno izdajanje soglasij oziroma nesoglasij, če javni zavodi ne bi v celoti uresničili programov dela, ne omogoča doslednega izvajanja določb Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture v delu, ki se nanaša na znižanje dodeljenih sredstev javnemu zavodu.

Interni akti Ministrstva za kulturo in odločbe ne opredeljujejo postopkov in obsega nadzora za preveritev namenske porabe sredstev javnega zavoda, ki jih morata opraviti skrbnika.

Ministrstvo za kulturo ni v celoti izvajalo predpisanega nadzora nad poslovanjem javnih zavodov. Skrbniki posameznih javnih zavodov so določeni šele z izdajo odločbe. Do izdaje odločbe so te naloge opravljali isti javni uslužbenci, ki so bili določeni kot skrbniki posameznih javnih zavodov z odločbo. Javnim zavodom Ministrstvo za kulturo za nemoteno izvajanje njihovih nalog izda odločbe, v katerih niso vključena sredstva za odpravnine, solidarnostne pomoči in jubilejne nagrade. Te so bile javnim zavodom izplačane na podlagi zahtevkov. Izdane odločbe predstavljajo izhodišča javnim zavodom za pripravo programov dela, ki pa jih Ministrstvo za kulturo javnim zavodom ni posredovalo pravočasno. Ministrstvo za kulturo je preverjalo pravočasnost predložitve dokumentov javnih zavodov.

Ministrstvo za kulturo je pozvalo javne zavode, da uskladijo programe dela z izhodišči, v katerih so bile povzete ocene komisije, vendar pa iz izhodišč ne izhaja, v kakšnem obsegu in kako bi morali javni zavodi, razen finančnega dela, uskladiti program dela. Skrbniki so javne zavode v primeru neustreznih finančnih in kadrovskega načrtov, ki so del programa dela, pozvali k dopolnitvi programov dela, niso pa jih pozvali k dopolnitvi vsebinskega dela programa dela, kljub temu da programi dela niso bili vedno popolni in niso imeli ustreznih določenih letnih ciljev. Soglasja k programom dela javnim zavodom v 11 primerih niso bila dana pravočasno.

Ministrstvo za kulturo je javne zavode pozvalo k predložitvi polletnih in letnih poročil, vendar pa ni pripravilo poročil oziroma drugih dokumentov, iz katerih bi izhajalo, da je bil opravljen nadzor nad polletnimi poročili in vsebinskim delom letnih poročil. Letna poročila so obsežna, nepregledna in ne omogočajo neposredne primerjave med načrtovanim in doseženim. Nekatera polletna in letna poročila so bila pomanjkljiva, v nekaterih primerih programi dela niso bili uresničeni v celoti. Ministrstvo za kulturo javnih zavodov ni pozvalo k dopolnitvi pomanjkljivih poročil, temveč je nekaterim javnim zavodom, kljub temu da niso v celoti izpolnili programa dela, izdalo soglasje k letnemu poročilu. Prav tako ni uporabilo možnosti znižanja sredstev javnim zavodom, ki programov dela niso uresničili v celoti.

Ministrstvo za kulturo javnih zavodov ni pozvalo k predložitvi predloga o načinu razpolaganja presežka prihodkov nad odhodki, na podlagi katerega bi lahko pripravilo vladno gradivo, ki bi bilo podlaga za sprejem odločitve glede razporeditve presežka. Brez izdanih sklepov nadzor pravilne porabe presežka prihodkov nad odhodki ni bil mogoč.

Zasedenost zaposlenih v javnih zavodih je zelo različna, med njimi so tudi takšni, ki v letu 2015 niso bili aktivni, ter takšni, ki zaradi svoje starosti ne morejo več opravljati svojega dela, zato so potrebne nadomestne zaposlitve (avtorski honorarji), ki povečujejo stroške poslovanja. Ministrstvo za kulturo je nekaterim javnim zavodom izdalo splošno soglasje za sklepanje avtorskih in podjemnih pogodb ter za opravljanje študentskega dela, ni pa preverjalo upravičenosti sklenjenih pogodb s posamezniki. Ministrstvo za kulturo analiz o zasedenosti kadrov ni izvedlo.

Ministrstvo za kulturo je javnim zavodom za opravljanje dejavnosti izplačevalo sredstva na podlagi dvanajstin. Pred izplačilom dvanajstin oziroma pred izplačilom sredstev je Ministrstvo za kulturo od javnih zavodov zahtevalo predložitev računov le pri stroških, povezanih z investicijami. V primeru nenamenske porabe sredstev ni bilo zahtevano vračilo sredstev v poračun.

Ministrstvo za kulturo v letu 2015 ni opravilo podrobnejših pregledov delovanja javnih zavodov, zato tudi ni moglo opraviti analiz, na podlagi katerih bi lahko izboljšalo nadzor.

Ministrstvo za kulturo v letu 2015 ni spremljalo finančnih prihrankov zaradi uvedbe novih postopkov pri pripravi programov dela in letnih poročil. Finančni učinki bi bili lahko realizirani, če bi Ministrstvo za kulturo javnim zavodom znižalo višino sredstev, če javni zavodi niso v celoti uresničili programa dela.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za kulturo mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.

Načrti aktivnosti, ki jih zahtevamo, morajo vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

Ministrstvo za kulturo mora:

- določiti postopek in obseg nadzora, ki ga mora opraviti skrbnik javnega zavoda oziroma strokovna komisija pri pregledu programov dela oziroma letnih poročil – točke 2.1.1.a, 2.2.3.a, 2.2.3.b in 2.2.3.d;
- izdelati 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 – točka 2.1.1.b;
- izdelati načrt aktivnosti za določitev merljivih letnih ciljev, ki bodo sledili javnemu interesu, z navedbo rokov za izvedbo in odgovornih oseb, ki bodo naloge izvedle – točka 2.2.1;
- izdelati načrt aktivnosti za določitev normativov in standardov po posameznih umetnostih zvrsteh z navedbo rokov za izvedbo in odgovornih oseb, ki bodo naloge izvedle – točka 2.2.2;
- določiti vse pogoje, potrebne za imenovanje člana strokovne komisije, ter kriterije za izbiro posameznih članov strokovne komisije – točka 2.2.3.b;
- določiti kriterije ocenjevanja, s katerimi strokovna komisija ocenjuje programe dela, ocene, ki jih lahko dodeli strokovna komisija, ter vpliv ocene na višino sredstev – točka 2.2.3.b;
- med naloge skrbnika javnega zavoda umestiti tudi preverjanje upravičenosti nakazil za izplačilo sredstev javnemu zavodu – točka 2.2.4;
- določiti skrbnike javnih zavodov s sklepi pred izdajo poziva – točki 2.1.1.c in 2.3.1;
- določiti rok, do katerega je treba podati soglasja oziroma nesoglasja k letnim poročilom – točka 2.2.3.d;

- potrditi petletni načrt programa dela za izvajanje zahtevnih konservatorsko-restavratorskih posegov na spomenikih v lasti države, ki bo podlaga za prioritarno letno izvajanje posegov na Zavodu za varstvo kulturne dediščine Slovenije – točka 2.3.2.1.f in
- izdelati 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 – točka 2.3.4.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnih poročil na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču le tega ne predloži, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁹⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za kulturo krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁹⁴ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za kulturo priporočamo, 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;
- glede na vpliv mnenja strokovne komisije prouči smiselnost njenega obstoja in poda predlog spremembe Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture v delu, ki se nanaša na strokovne komisije;
- določi ukrepe, ki jih bo izvedlo, če javni zavodi ne bodo v določenem roku odpravili računovodskih napak v letnem poročilu;
- v internih aktih določi postopek preveritev, povezan z namensko porabo sredstev;
- vsa izplačila javnim zavodom v posameznem letu določi z odločbo;
- zagotovi, da bo iz vsake dopolnilne odločbe posameznemu javnemu zavodu razvidno, kaj mu je bilo že odobreno in koliko dodatnih sredstev mu je z dopolnilno odločbo še dodeljenih ter kakšna je nova skupna vrednost vseh dodeljenih sredstev;
- zagotovi, da bodo javni zavodi v programih dela opredelili merljive letne cilje;
- pri pregledu programov dela, usklajenih z izhodišči, preveri ustreznost programa dela s poslanstvom javnega zavoda in preveritev dokumentira;
- v internem aktu opredeli način spremljanja resničnosti posameznih podatkov v poročilu (število prodanih vstopnic, prihodki od prodanih vstopnic in podobno) na tak način, da bo mogoča preveritev resničnosti navedb v poročilu;
- začne z aktivnostmi za spremembo Kolektivne pogodbe za kulturne dejavnosti Republike Slovenije, s katero bo ustrezno uredilo postopek ugotavljanja (ne)zmožnosti umetnikov, varstvo starejših delavcev, urejanje presežkov delavcev ter delovni čas umetnikov.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kulturo, priporočeno s povratnico;
2. mag. Julijani Bizjak Mlakar, priporočeno;
3. Gorazdu Žmavcu, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. 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