



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost ureditve javne službe in razmejevanja od ostalih dejavnosti javnih zavodov

2021

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 ureditve javne službe in razmejevanja od ostalih dejavnosti javnih zavodov

Številka: 320-2/2016/85

Ljubljana, 8. oktobra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost normativne ureditve javne službe in razmejevanja javne službe od drugih dejavnosti v javnih zavodih, ki jih je ustanovila država za izvajanje javne službe na področju socialnega varstva, zdravstva, izobraževanja in raziskovanja. V reviziji je računsko sodišče ugotavljalo, ali normativna ureditev ustrezno definira pojem opravljanja javne službe in izvajanja drugih dejavnosti v javnem zavodu ter ali se izvaja nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov. Obdobje, na katero se nanaša revizija, vključuje leta od 2016 do 2018. Za revidiranje je računsko sodišče določilo **Vlado Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada) in 5 ministrstev, in sicer **Ministrstvo za finance** (v nadaljevanju: MF), **Ministrstvo za javno upravo** (v nadaljevanju: MJU), **Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v nadaljevanju: MDDSZ), **Ministrstvo za zdravje** (v nadaljevanju: MZ) ter **Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport** (v nadaljevanju: MIZŠ).

Računsko sodišče meni, da vlada in revidirana ministrstva pri zagotavljanju normativne ureditve javne službe in razmejevanja javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov v letih 2016 do 2018 **niso bili učinkoviti**.

Z normativno ureditvijo javne službe se določajo pravice in obveznosti uporabnikov ter izvajalcev storitev javne službe, zato morajo biti z zakonom opredeljeni vsebina in obseg, sistem financiranja in oblike izvajanja javne službe ter zagotovljene usmeritve in okvir za njihovo podrobnejšo ureditev v podzakonskih in drugih aktih. Zakonske materije ni mogoče prepuščati podzakonskemu ali drugemu aktu. Glede na navedeno normativna ureditev ni ustrezno opredeljevala javnih služb, za katerih izvajanje je država ustanovila javne zavode na področju socialne, zdravstvene, izobraževalne in raziskovalne dejavnosti. Zakon o zavodih na splošno določa, da država ali občina zagotavljata v javnem interesu opravljanje določenih dejavnosti, ki se opravljajo kot javne službe, ter predpisuje ureditev vrste in vsebine posameznih javnih služb s področnimi zakoni, ne opredeli pa ključnih elementov za normiranje javne službe, ki bi jih morali obvezno vsebovati področni zakoni, s čimer bi bil zagotovljen enoten pristop k opredelitvi javne službe. Področni zakoni vsebine, obsega in načina financiranja javne službe ne opredeljujejo ali pa ne opredeljujejo dovolj jasno ter ureditev navedenih elementov prepuščajo podzakonskim in drugim aktom.

Zakoni, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejali izvajanje javne službe na področju socialne in zdravstvene dejavnosti, srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih, vzgoje in bivanja v dijaških domovih, visokega šolstva ter raziskovalne

dejavnosti, niso opredelili vseh elementov za opredelitev javne službe niti določili okvira in usmeritev za njihovo podrobnejše urejanje v podzakonskih in drugih splošnih aktih, na podlagi teh zakonov in na njihovi podlagi izdanih podzakonskih in drugih aktih pa ni bilo mogoče nedvoumno ugotoviti vsebine javne službe ter obsega javne službe, ki ga je moral opraviti posamezen izvajalec javne službe. Na področju visokega šolstva ne zakon ne na njegovi podlagi izdani predpisi ne opredeljujejo, kaj je javna služba. Ostali področni zakoni opredelijo vsebino javne službe na splošno, podrobnejšo opredelitev pa prepustijo podzakonskim in drugim splošnim aktom, pri čemer zakoni na področju socialne in zdravstvene dejavnosti v nekaterih primerih niso določili okvira in usmeritev za podrobnejše urejanje vsebine javne službe s podzakonskimi in drugimi splošnimi akti. Režima izvajanja storitev, ki po vsebini sodijo v javno službo, a so opravljene po višjem standardu, predpisi ne urejajo, pristojna ministrstva pa prihodkov od teh storitev niso opredelila enako. Obseg javne službe, ki ga mora opraviti posamezen javni zavod, zakon s področja raziskovalne dejavnosti ne določa, ostali področni zakoni pa ga določajo le posredno in ne za vse storitve javne službe. Predpisi praviloma določajo sistem financiranja posamezne dejavnosti na splošno, ne pa posebej financiranja izvajanja dejavnosti javne službe. Zakon o zavodih opredelitev načina in pogojev financiranja javnih zavodov prepušča zakonu in aktu o ustanovitvi, pri čemer akti o ustanovitvi praviloma povzemajo le splošna določila Zakona o zavodih. Področni zakoni praviloma prepustijo podrobnejšo ureditev financiranja podzakonskim in drugim aktom, pri čemer v nekaterih primerih niso podali okvira in usmeritev za podrobnejše urejanje s podzakonskimi in drugimi akti. Dejavnost javne službe in s tem posredno tudi druge dejavnosti javnih zavodov za potrebe izvajanja računovodske, plačne in davčne zakonodaje niso enotno opredeljene.

Normativna ureditev ne opredeljuje konkretnije dejavnosti, ki jih javni zavod lahko opravlja kot drugo dejavnost, ne določa dovoljenega obsega teh dejavnosti ter praviloma ne obvezuje javnih zavodov, da z izvajanjem drugih dejavnosti ustvarijo presežek prihodkov nad odhodki. Predpisi ne določajo meril oziroma kriterijev za presojo, ali je druga dejavnost namenjena opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda. Dovoljen obseg drugih dejavnosti v javnih zavodih se praviloma določi šele v programu dela in finančnem načrtu javnega zavoda. Predpisi, praviloma pa tudi ustanovitveni akti javnih zavodov, nimajo določb, iz katerih bi izhajalo, da morajo javni zavodi z izvajanjem drugih dejavnosti zagotoviti najmanj pokritje vseh pripadajočih odhodkov oziroma ustvariti presežek prihodkov nad odhodki. V predpisih tudi ni jasno opredeljeno, katera sodila za razvrščanje odhodkov po dejavnosti morajo uporabljati javni zavodi, za katere Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti ne velja, če plače zaposlenih financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Oblikovanja cen drugih dejavnosti normativna ureditev praviloma ne ureja.

Skladno z Zakonom o zavodih je izvajanje drugih dejavnosti eden od možnih virov sredstev za delo javnih zavodov, iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) pa izhaja, da so vsa sredstva javnih zavodov, ki jih pridobijo na katerega od v Zakonu o zavodih predpisanih načinov, namenjena opravljanju javnih služb. Javni zavodi bi morali z opravljanjem drugih dejavnosti zagotoviti pokritje vseh s tem povezanih odhodkov in ustvariti presežek, zato je smiselno s predpisi določiti samo posebne namene porabe presežka in ne namenov porabe prihodkov drugih dejavnosti. Zakon o sistem plač v javnem sektorju dopušča uporabo dela sredstev, pridobljenih s prodajo blaga in storitev na trgu, za plačilo delovne uspešnosti iz tega naslova in določa pogoje za izplačilo, ni pa jasno določen način izkazovanja in preverjanja izpolnjevanja nekaterih od predpisanih pogojev ter ravnanje v primeru, da v posameznem letu izplačane akontacije delovne uspešnosti presežejo dovoljeni obseg sredstev za ta namen za to leto. Najemnine od oddaje stvarnega premoženja države, ki ga imajo javni zavodi le v upravljanju, skladno z Zakonom o javnih financah

predstavljajo prihodke proračuna države. Način izvajanja te določbe ni bil sistemsko urejen in se v praksi ni upošteval dosledno. Normativna ureditev ne določa izrecno, da morajo javni zavodi pri porabi prihodkov drugih dejavnosti ravnati v skladu s pravili porabe, ki veljajo za prihodke dejavnosti javne službe, ne predpisuje uporabe prihodkov drugih dejavnosti za kritje stroškov, povezanih z izvajanjem teh dejavnosti, in dopušča uporabo teh prihodkov za izplačilo delovne uspešnosti nad omejitvijo za plačilo redne delovne uspešnosti.

Nameni porabe presežka prihodkov nad odhodki, ki ga javni zavod ustvari z opravljanjem drugih dejavnosti, v normativni ureditvi niso jasno opredeljeni. Predpisi tega presežka praviloma ne urejajo posebej in ne odvajajo od celotnega presežka javnega zavoda. Zakon o zavodih na splošno določi, da sme zavod presežek uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno, področni zakoni praviloma ne urejajo namena porabe presežka in načina pokrivanja primanjkljaja javnega zavoda ter pristojnosti za sprejem teh odločitev, akti o ustanovitvi pa praviloma samo povzamejo določbo Zakona o zavodih. Predpisi ne opredelijo, kaj zajemata opravljanje in razvoj dejavnosti, zato so dopuščena različna tolmačenja in otežen nadzor nad pravilnostjo ravnanja javnih zavodov pri porabi presežka. Nameni porabe presežkov javnih zavodov so bolj določno opredeljeni samo za presežek, ugotovljen po Zakonu o fiskalnem pravilu, ki pa ne velja za vse javne zavode. Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodov in odhodkov izrecno določa namen porabe samo za tisti del presežka, s katerim se pokrije primanjkljaj, ne pa tudi za preostanek presežka.

Predpisi, ki obvezujejo ministrstva, da v javnih zavodih z njihovega delovnega področja izvajajo tudi nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti, ne določajo obsega in postopkov preveritev. Zakon o javnih financah določa splošno pristojnost oziroma obveznost ministrstev, da izvajajo nadzor nad poslovanjem javnih zavodov iz njihove pristojnosti. MDDSZ, MZ in MIZŠ so ta nadzor izvajala na različne načine, vlada kot ustanoviteljica ter MF in MJU pa niso pripravili nobenih usmeritev, s katerimi bi ta nadzor poenotili in opredelili, kako naj ga ministrstva izvajajo. MF in MJU tudi nista nadzirali izvajanja določb zakonov, za nadzor katerih sta pristojni.

Računsko sodišče je za odpravo razkritih nesmotrnosti od vlade, MDDSZ, MZ ter MIZŠ zahtevalo **predložitev odzivnega poročila**, vladi pa je podalo tudi **priporočila za ureditev področja**.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Predstavitev revidirancev	10
1.2.1 Vlada Republike Slovenije	10
1.2.2 Ministrstva	11
1.3 Predstavitev predmeta revizije	13
1.3.1 Opredelitev pojmov javna služba in druga dejavnost	13
1.3.2 Javni zavodi	15
1.4 Revizijski pristop	18
2. Ugotovitve	20
2.1 Opredelitev dejavnosti javne službe v normativni ureditvi	20
2.1.1 Zakon o zavodih	21
2.1.2 Socialno varstvo	23
2.1.3 Zdravstvena dejavnost	29
2.1.4 Srednješolsko in višje strokovno izobraževanje, izobraževanje odraslih ter dijaški domovi	36
2.1.5 Visoko šolstvo	50
2.1.6 Raziskovanje	53
2.1.7 Razmejevanje dejavnosti javnih zavodov za računovodske, plačne in davčne namene	58
2.1.8 Povzetek ugotovitev	61
2.2 Opredelitev izvajanja drugih dejavnosti v javnih zavodih v normativni ureditvi	64
2.2.1 Druge dejavnosti javnih zavodov, pogoji za njihovo izvajanje in dovoljen obseg	64
2.2.2 Sodila za razmejitev prihodkov in odhodkov dejavnosti javne službe od prihodkov in odhodkov drugih dejavnosti	68
2.2.3 Način oblikovanja cen storitev drugih dejavnosti	72
2.2.4 Nameni, za katere se lahko porabijo prihodki, ustvarjeni z drugimi dejavnostmi	73
2.2.5 Nameni, za katere javni zavod lahko uporabi presežek prihodkov nad odhodki drugih dejavnosti	78
2.2.6 Povzetek ugotovitev	83
2.3 Nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov	85
2.3.1 Predpisi, ki urejajo nadzor nad poslovanjem javnega zavoda	86
2.3.2 Izvajanje nadzora nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov	88

2.3.2.1	Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	90
2.3.2.2	Ministrstvo za zdravje	92
2.3.2.3	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	97
2.3.2.4	Ministrstvo za finance	105
2.3.2.5	Ministrstvo za javno upravo	105
2.3.2.6	Vlada Republike Slovenije	106
2.3.3	Povzetek ugotovitev	106
3.	Mnenje	109
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	113
5.	Priporočila	116

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti ureditve javne službe in razmejevanja od drugih dejavnosti javnih zavodov v letih od 2016 do 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklepa o izvedbi revizije³ sta bila izdana 1. 3. 2017 in 27. 11. 2017, Sklep o spremembi Sklepa o izvedbi revizije⁴ pa 5. 7. 2019.

Obdobje, na katero se nanaša revizija, so leta 2016, 2017 in 2018, pri posameznih vprašanjih poročamo tudi o dogodkih, ki so se na obravnavanem področju zgodili pred in po obdobju, na katero se nanaša revizija, in so povezani z ureditvijo javne službe in razmejevanja dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov v letih od 2016 do 2018.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije podamo opisno mnenje o učinkovitosti normativne ureditve javne službe in razmejevanja dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov v letih od 2016 do 2018. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili ustrezna in zadostna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je normativna ureditev javne službe in razmejevanja dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov. Presoja učinkovitosti normativne ureditve javne službe in razmejevanja dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti v javnih zavodih smo omejili na javne zavode, ki jih je ustanovila država za izvajanje javne službe na področju socialnega varstva, zdravstva, izobraževanja in raziskovanja in v katerih ustanoviteljske pravice izvršuje vlada prek področnih ministrstev.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti normativne ureditve javne službe in razmejevanja dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov v letih od 2016 do 2018.

V reviziji smo si glede na predstavljeni cilj zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje: **ali je normativna ureditev javne službe in razmejevanja dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti v javnih zavodih učinkovita.**

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-2/2016/16 in 320-2/2016/29.

⁴ Št. 320-2/2016/40.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

Na glavno revizijsko vprašanje smo odgovorili s pomočjo odgovorov na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali normativna ureditev ustrezno definira pojem opravljanja javne službe;
- ali normativna ureditev ustrezno opredeljuje izvajanje drugih dejavnosti v javnem zavodu;
- ali se izvaja nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov.

Normativna ureditev je sistem splošnih pravnih aktov oziroma predpisov, ki določajo pravna pravila za vedenje in ravnanje pravnih subjektov v družbenih razmerjih oziroma določenih življenjskih okoliščinah⁶. Tipični splošni pravni akti so ustava, zakoni in podzakonski akti. Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) skladno z Ustavo Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: ustava), ki je najvišji splošni pravni akt, sprejema zakone, ki jih praviloma predlaga vlada. Vlada v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije⁸ (v nadaljevanju: ZVRS) izdaja uredbe, odloke, odločbe in sklepe. Z uredbo lahko vlada podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona, z odlokom pa ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom. Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme vlada sklep. Ministri v skladu z Zakonom o državni upravi⁹ (v nadaljevanju: ZDU-1) izdajajo pravilnike, odredbe in navodila za izvrševanje zakonov in predpisov vlade. S pravilnikom se podrobneje razčlenijo posamezne določbe zakona ali drugega predpisa, z odredbo se določijo ukrepi, ki imajo splošen pomen, z navodilom pa se predpiše način ravnanja.

Ustanovitev državnih javnih zavodov za izvajanje javne službe na področju socialnega varstva, zdravstva, izobraževanja in raziskovanja je praviloma določila vlada z izdajo sklepa ali odloka o ustanovitvi oziroma preoblikovanju javnega zavoda, izjema so javni visokošolski zavodi, za katere je odloke o ustanovitvi oziroma preoblikovanju sprejel državni zbor.

1.2 Predstavitev revidirancev

Za revidirance smo določili vlado in 5 ministrstev, in sicer MF, MJU, MDDSZ, MZ ter MIZŠ.

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada je v skladu z ZVRS organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, ki v skladu z ustavo, zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje

⁶ Pavčnik, M.: Teorija prava, GV Založba, Ljubljana, 2007.

⁷ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁸ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

⁹ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. Poleg tega usmerja državno upravo prek ministrstev, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada na podlagi določil ZVRS izvršuje pravice in obveznosti, ki pripadajo državi kot ustanoviteljici javnih zavodov ter upravlja z nepremičninami in z drugim premoženjem države.

Na področju javne službe in razmejevanja dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov je vlada dolžna predlagati oziroma sprejeti normativno ureditev, ki bo zagotavljala trajno in nemoteno opravljanje dejavnosti javne službe, zagotoviti sprejem potrebnih podzakonskih aktov ter spremljati in usklajevati naloge, ki jih izvajajo pristojna ministrstva za zagotavljanje opravljanja javnih služb, da s tem zagotovi uresničitev ciljev opravljanja javnih služb in predlaga oziroma sprejme potrebne spremembe predpisov, ki ureja to področje.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni ministri, predsednik vlade pa med drugim usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. Zato je za učinkovitost izvajanja nalog vlade, povezanih s predmetom revizije, odgovoren predsednik vlade v skladu s svojimi pristojnostmi. Vlado so v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije vodili dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljal tekoče posle, Marjan Šarec, predsednik vlade, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle ter Janez Janša, predsednik vlade, od 13. 3. 2020.

1.2.2 Ministrstva

MIZŠ, MZ ter **MDDSZ** v skladu z ZDU-1 za vlado pripravljajo predloge zakonov, podzakonskih in drugih aktov oziroma gradiva v zvezi z izvajanjem javnih služb na področjih, ki sodijo v njihovo pristojnost, izvršujejo zakone in podzakonske akte ter zagotavljajo opravljanje javnih služb prek javnih zavodov kot ene od organizacijskih oblik za opravljanje javnih služb. V skladu z Zakonom o javnih financah¹⁰ (v nadaljevanju: ZJF) pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da usklajujejo program dela in finančni načrt ter izvajajo nadzor nad poslovanjem in izvajanjem odobrenih programov javnega zavoda. Javni zavod, ki ga je ustanovila država, je moral v skladu z veljavnimi zakoni o izvrševanju proračunov posredovati sprejeti finančni načrt, program dela in letno poročilo o delu v soglasje pristojnemu ministrstvu¹¹.

MF med drugim opravlja tudi naloge na področju javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega sistema, finančnega premoženja, preglednosti finančnih odnosov in državnih pomoči.

¹⁰ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

¹¹ Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15, v nadaljevanju: ZIPRS1415), Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15, 46/16 in 80/16 – ZIPRS1718, v nadaljevanju: ZIPRS1617), Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17 in 71/17 – ZIPRS1819, v nadaljevanju: ZIPRS1718) in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19, v nadaljevanju: ZIPRS1819).

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: urad za nadzor proračuna), ki je organ v sestavi MF, je med drugim pristojen za nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo javne finance, državni proračun, preglednost finančnih odnosov in nekatera druga področja poslovanja javnih zavodov.

MJU opravlja tudi naloge na področjih javne uprave, systemskega urejanja organiziranosti in delovanja javnega sektorja, plačnega sistema v javnem sektorju, systemskega urejanja ravnanja s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti ter centraliziranega ravnanja s stvarnim premoženjem države. Inšpektorat za javni sektor, ki je organ v sestavi MJU, je med drugim pristojen za nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo plačni sistem v javnem sektorju in nekatera druga področja poslovanje javnih zavodov.

Ministrstva za vlado pripravljajo predloge zakonov, podzakonskih in drugih aktov oziroma gradiva, zato bi morala zagotoviti jasno in nedvoumno vsebino določb predpisov, ki urejajo izvajanje javne službe in poslovanje javnih zavodov oziroma njihovo razlago. Priprava ustreznih vsebinskih obrazložitvev določb predpisov, glede katerih se v praksi porajajo vprašanja ali nejasnosti, pripomore k pravilnemu izvajanju takšnih določb v praksi. Poleg tega bi morala ministrstva spremljati poslovanje javnih zavodov zaradi zagotavljanja uresničitve ciljev opravljanja javnih služb in predlaganja potrebnih sprememb oziroma posodabljanja predpisov.

Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis. Za učinkovitost poslovanja ministrstva je v skladu s svojimi pristojnostmi odgovoren minister. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe ministrstev:

- dr. Dušan Mramor, minister za finance, od 18. 9. 2014 do 14. 7. 2016;
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance, od 14. 7. 2016 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljala tekoče posle;
- dr. Andrej Bertonec, minister za finance, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle;
- mag. Andrej Šircelj, minister za finance, od 13. 3. 2020;
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljal tekoče posle;
- Rudi Medved, minister za javno upravo, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle;
- Boštjan Koritnik, minister za javno upravo, od 13. 3. 2020;
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljala tekoče posle;
- mag. Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 je opravljala tekoče posle;
- Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 3. 2020;
- Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljala tekoče posle;

- Samo Fakin, minister za zdravje, od 13. 9. 2018 do 20. 3. 2019;
- Marjan Šarec, predsednik vlade, začasno v funkciji ministra za zdravje, od 20. 3. do 27. 3. 2019;
- Aleš Šabeder, minister za zdravje, od 27. 3. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle;
- Tomaž Gantar, minister za zdravje, od 13. 3. 2020 do 18. 12. 2020;
- Janez Janša, predsednik vlade, začasno v funkciji ministra za zdravje, od 18. 12. 2020 do 23. 2. 2021;
- Janez Poklukar, minister za zdravje, od 23. 2. 2021;
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 5. 2015 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljala tekoče posle;
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle;
- dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 3. 2020.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Opredelitev pojmov javna služba in druga dejavnost

Javna služba, ki v teoriji in pozitivnem pravu nima povsem enotne definicije, je pravna ureditev opravljanja dejavnosti, prek katere država oziroma lokalna skupnost trajno in nemoteno zagotavlja določene dobrine v javnem interesu, pri čemer njen osnovni namen ni ustvarjanje dobička. Te dobrine morajo biti praviloma pod enakimi pogoji zagotovljene vsem uporabnikom. Država s pravnimi normami uredi, kdo naj izvaja dejavnost javne službe ter skrbi za proizvodnjo in razdelitev dobrin med uporabnike, ter določi, kdo naj dobi določeno dobrino in pod kakšnimi pogoji.

V Republiki Sloveniji ni enotnega pravnega akta, ki bi urejal področje javnih služb. Zakon o zavodih¹² (v nadaljevanju: ZZ) na splošno ureja statusnopravna vprašanja javnih zavodov in opravljanje tako imenovanih dejavnosti posebnega družbenega pomena oziroma negospodarskih javnih služb. Z dejavnostmi posebnega družbenega pomena se praviloma uresničujejo interesi posameznika, ki so bili prepoznani kot družbeno koristni in so zato predmet urejanja s pravnimi normami. Iz ZZ izhaja, da se javne službe opredelijo s posebnimi zakoni ter občinskimi odloki. Izvajanje negospodarskih javnih služb v javnih zavodih, ki jih je ustanovila država na področju socialnega varstva, zdravstva, izobraževanja in raziskovanja, urejajo predvsem naslednji specialni zakoni, in sicer na področju:

- socialnega varstva: Zakon o socialnem varstvu¹³ (v nadaljevanju: ZSV),

¹² Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP.

¹³ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg in 31/18 – ZOA-A.

- zdravstva: Zakon o zdravstveni dejavnosti¹⁴ (v nadaljevanju: ZZDej),
- vzgoje in izobraževanja: Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹⁵ (v nadaljevanju: ZOFVI) kot sistemski zakon,
 - srednješolsko izobraževanje: Zakon o gimnazijah¹⁶ (v nadaljevanju: ZGim), Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju¹⁷ (v nadaljevanju: ZPSI-1),
 - višješolsko izobraževanje: Zakon o višjem strokovnem izobraževanju¹⁸ (v nadaljevanju: ZVSI),
 - visokošolsko izobraževanje: Zakon o visokem šolstvu¹⁹ (v nadaljevanju: ZViS),
 - izobraževanje odraslih: Zakon o izobraževanju odraslih²⁰ (v nadaljevanju: ZIO) do 16. 2. 2018 in Zakon o izobraževanju odraslih²¹ (v nadaljevanju: ZIO-1) od 17. 2. 2018 dalje,
- raziskovanja in znanosti: Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti²² (v nadaljevanju: ZRRD).

Država za izvajanje javnih služb ustanovi javni zavod, lahko pa podeli tudi koncesijo. Javni zavod je prevladujoča pravnoorganizacijska oblika za izvajanje negospodarskih javnih služb, ki pridobiva sredstva za svoje delo od ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu ter iz drugih virov. Prodaja blaga in storitev na trgu²³ je druga dejavnost javnega zavoda, ki se opravlja z namenom ustvariti dobiček. Javni zavod pridobi prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu z opravljanjem:

- po vsebini enakih dejavnosti, zaradi katerih je bil ustanovljen, ki jih prosto prodaja na trgu po ceni, ki ni regulirana in nadzirana²⁴;
- drugih (gospodarskih) dejavnosti, ki naj bi bile skladno z 18. členom ZZ namenjene opravljanju dejavnosti javne službe.

Javnim zavodom normativna ureditev dopušča opravljanje drugih dejavnosti zaradi dopolnitve dejavnosti javne službe in pridobivanja dodatnih prihodkov, ki se lahko porabijo za financiranje javne

¹⁴ Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD in 64/17.

¹⁵ Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – ZVaj.

¹⁶ Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/17 in 6/18 – ZIO-1.

¹⁷ Uradni list RS, št. 79/06 in 68/17.

¹⁸ Uradni list RS, št. 86/04 in 100/13.

¹⁹ Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ in 65/17.

²⁰ Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo in 6/18 – ZIO-1.

²¹ Uradni list RS, št. 6/18.

²² Uradni list RS, št. 22/06 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 112/07, 9/11, 57/12 – ZPOP-1A in 21/18 – ZNOrg.

²³ V praksi se za prodajo blaga in storitev na trgu uporablja tudi pojem tržna dejavnost.

²⁴ Če gre za izvajanje dejavnosti zunaj obsega, ki ga mora javni zavod zagotoviti v okviru temeljne dejavnosti.

službe, pri čemer predpisi zahtevajo ločeno izkazovanje prihodkov in odhodkov dejavnosti javne službe od prihodkov in odhodkov drugih dejavnosti javnega zavoda. Ločeno izkazovanje zahtevajo:

- Zakon o računovodstvu²⁵ (v nadaljevanju ZR),
- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti²⁶ (v nadaljevanju: ZPFOLERD-1),
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju²⁷ (v nadaljevanju: ZSPJS) in
- Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb²⁸ (v nadaljevanju: ZDDPO-2).

1.3.2 Javni zavodi

Javni zavod je pravna oseba javnega prava, ki jo za izvajanje javne službe ustanovi država, občina, mesto ali druga z zakonom pooblaščen oseba javnega prava. Cilj poslovanja javnega zavoda ni pridobivanje dobička, ampak z danimi sredstvi zagotoviti kar največji obseg dobrin javne službe.

V Poslovnem registru Slovenije so bili 31. 12. 2018 vpisani 1.403 javni zavodi in 2 javna raziskovalna zavoda²⁹, od tega so bili v Register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov vpisani 1.403 javni zavodi, ki so bili razvrščeni v skupine:

- I Neposredni uporabniki državnega proračuna – Slovenska akademija znanosti in umetnosti;
- III/1 Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb – 1.399 javnih zavodov;
- IV/1 Skladi socialnega zavarovanja – Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.

V skupini III/1 so bili javni zavodi 31. 12. 2018 in 31. 12. 2016 razvrščeni po področjih javnih služb v 11 podskupin³⁰, ki so predstavljene v Tabeli 1.

²⁵ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

²⁶ Uradni list RS, št. 33/11.

²⁷ Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18.

²⁸ Uradni list RS, št. 117/06, 56/08, 76/08, 5/09, 96/09, 110/09 – ZDavP-2B, 43/10, 59/11, 24/12, 30/12, 94/12, 81/13, 50/14, 23/15, 82/15, 68/16, 69/17 in 79/18.

²⁹ V nadaljnjem besedilu je tudi za javne raziskovalne zavode uporabljen izraz javni zavod.

³⁰ V skupini III/1 so javni zavodi razvrščeni na 11 področij oziroma v podskupine od 3.1. do 3.7. ter od 3.9. do 3.12.

Tabela 1 Število javnih zavodov v skupini III/1 po podskupinah na dan 31. 12. 2018 in 31. 12. 2016

Naziv podskupine	Število javnih zavodov na dan 31. 12. 2018 na ravni			Število javnih zavodov na dan 31. 12. 2016 na ravni		
	države	občin	skupaj	države	občin	skupaj
3.1. Izobraževanje in šport	156	720	876	159	726	885
3.2. Zdravstvo	32	83	115	31	83	114
3.3. Socialno varstvo	99	4	103	145	6	151
3.4. Kultura	29	154	183	29	153	182
3.5. Raziskovanje	24	2	26	24	2	26
3.6.–3.12. Druga področja ¹⁾	20	76	96	21	69	90
Skupaj	360	1.039	1.399	409	1.039	1.448

Opomba: ¹⁾ Podskupine oziroma področja: 3.6. kmetijstvo in gozdarstvo, 3.7. okolje in prostor, 3.9. gospodarske dejavnosti, 3.10. malo gospodarstvo in turizem, 3.11. javni red in varnost ter 3.12. finance.

Vir: [URL: <http://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=127>], 29. 5. 2019.

Število vseh javnih zavodov v skupini III/1 je bilo zadnji dan leta 2018 za 49 javnih zavodov manjše kot zadnji dan leta 2016, nekoliko se je spremenila tudi struktura po področjih. Število javnih zavodov se je zmanjšalo na področju izobraževanja in športa ter socialnega varstva, povečalo pa na področju zdravstva, kulture in drugih področjih. Zmanjšanje števila javnih zavodov na področju socialnega varstva je predvsem posledica oktobra 2018 izvedene reorganizacije centrov za socialno delo, s katero je bilo 62 centrov za socialno delo združenih v 16 novih območnih centrov za socialno delo s 63 enotami. V letu 2018 se je v primerjavi z letom 2016 zmanjšalo število javnih zavodov na državni ravni. Zadnji dan leta 2018 je 360 oziroma 25,7 % javnih zavodov opravljalo javne službe na državni ravni, 1.039 oziroma 74,3 % javnih zavodov pa na občinski ravni.

Tabela 2 Celotni prihodki, celotni odhodki, davek od dohodka pravnih oseb in neto poslovni izid javnih zavodov v skupini III/1 v obdobju od leta 2016 do leta 2018 v EUR

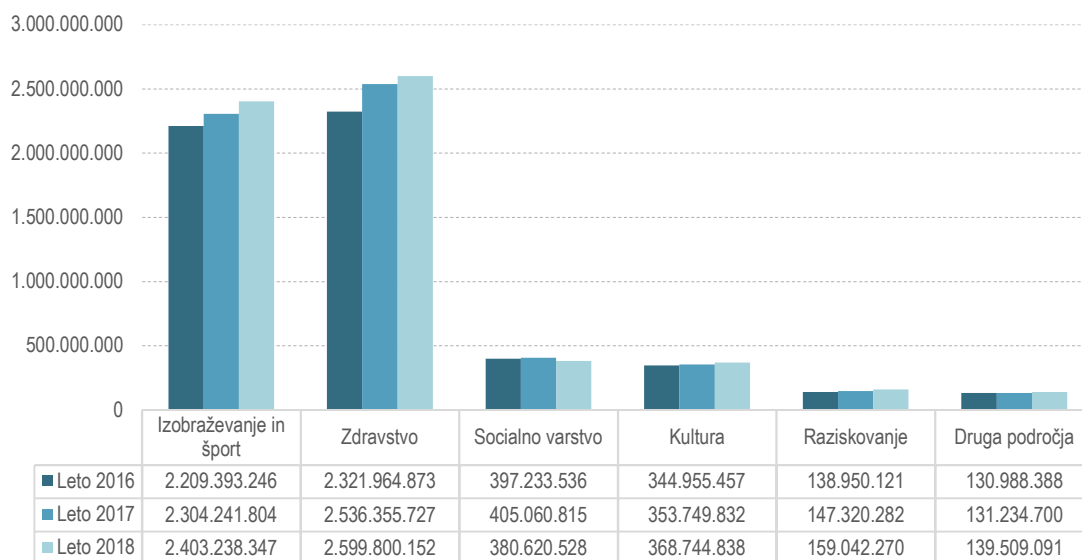
Naziv postavke	Leto 2016	Leto 2017	Leto 2018	Indeks 18/16
Celotni prihodki	5.543.485.621	5.877.963.160	6.050.955.226	109
Celotni odhodki	5.511.349.680	5.761.644.176	6.025.132.975	109
Davek od dohodka pravnih oseb	3.285.947	3.109.622	3.488.117	106
Neto poslovni izid	28.849.994	113.209.362	22.334.134	77

Vir: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJ PES) – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2016, 2017 in 2018.

V obdobju od leta 2016 do leta 2018 so se celotni prihodki in celotni odhodki vseh javnih zavodov v skupini III/1 povečevali. Tako so celotni prihodki za leto 2018 znašali 6.050.955.226 EUR, celotni odhodki 6.025.132.975 EUR, neto poslovni izid pa je znašal 22.334.134 EUR. V celotnih prihodkih in celotnih odhodkih vseh javnih zavodov so v letu 2018 največji delež predstavljali prihodki in odhodki javnih zavodov s področja zdravstva (43 % prihodkov oziroma 43,4 % odhodkov) ter izobraževanja in športa (39,7 % prihodkov oziroma 39,3 % odhodkov), pri čemer so prihodki in odhodki javnih

zavodov s teh 2 področij predstavljali več kot 80 % celotnih prihodkov in odhodkov vseh javnih zavodov tudi v letih 2016 in 2017.

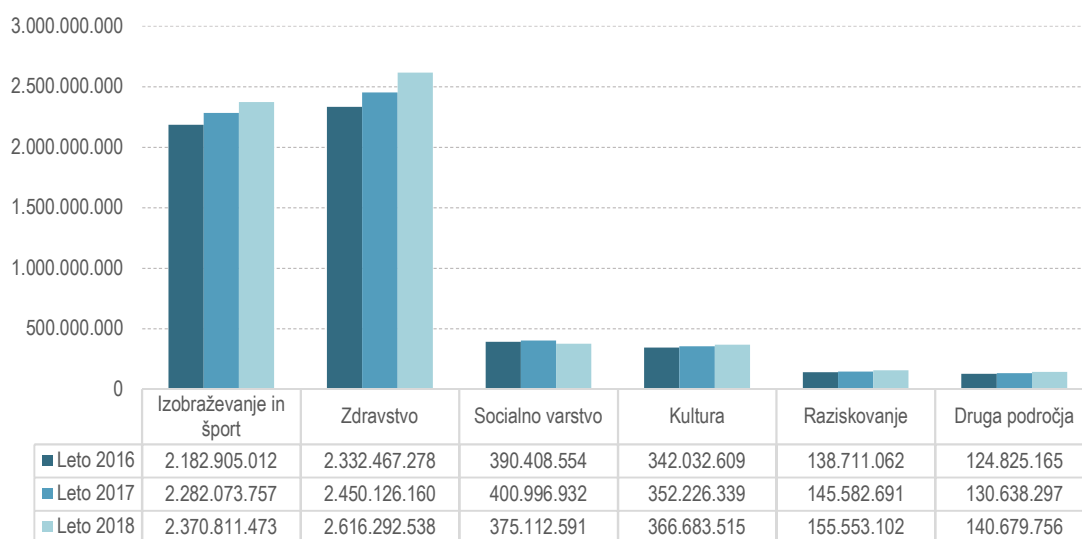
Slika 1 Gibanje celotnih prihodkov javnih zavodov v skupini III/1 po posameznih podskupinah v obdobju od leta 2016 do leta 2018 v EUR



Vir: AJPES – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2016, 2017 in 2018.

Kot prikazuje Slika 1, so se celotni prihodki javnih zavodov s področij izobraževanja in športa, zdravstva, kulture, raziskovanja in drugih področij v obdobju med leti 2016 in 2018 povečevali, medtem ko so se celotni prihodki s področja socialnega varstva sprva v letu 2017 glede na leto 2016 povečali, nato pa so se v letu 2018 zmanjšali.

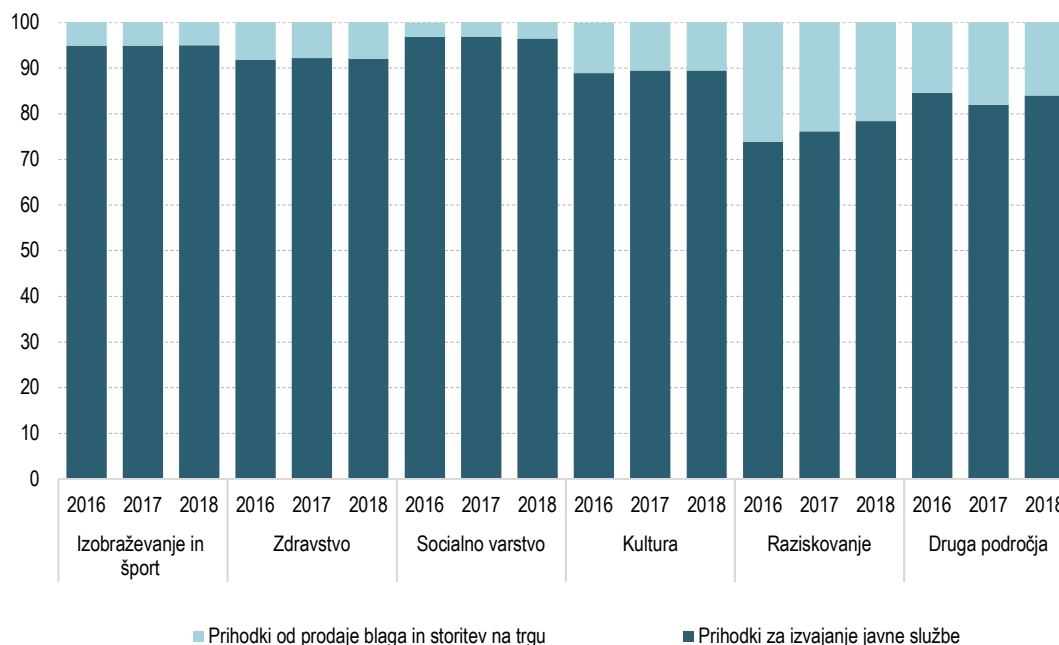
Slika 2 Gibanje celotnih odhodkov javnih zavodov v skupini III/1 po posameznih podskupinah v obdobju od leta 2016 do leta 2018 v EUR



Vir: AJPES – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2016, 2017 in 2018.

S Slike 2 izhaja, da so se celotni odhodki s področij izobraževanja in športa, zdravstva, kulture, raziskovanja in drugih področij v obdobju med leti 2016 in 2018 povečevali, medtem ko so se celotni odhodki s področja socialnega varstva sprva v letu 2017 glede na leto 2016 povečali, nato pa so se v letu 2018 zmanjšali.

Slika 3 Deleži prihodkov za izvajanje javne službe in prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu v celotnih prihodkih po vrstah dejavnosti v javnih zavodih v skupini III/1 v letih 2016, 2017 in 2018



Vir: AJPES – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti za leta 2016, 2017 in 2018.

Celotne prihodke za leto 2018 so javni zavodi ustvarili z opravljanjem javne službe (92,8 %) ter s prodajo blaga in storitev na trgu (7,2 %). Prihodki za izvajanje javne službe vseh javnih zavodov so predstavljali več kot 92 % celotnih prihodkov vseh javnih zavodov tudi v letih 2016 in 2017. V celotnih prihodkih javnih zavodov so prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu predstavljali največji delež na področju raziskovanja (več kot 21 %), najmanjši pa na področju socialnega varstva (manj kot 4 %).

1.4 Revizijski pristop

V reviziji smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja, pri čemer smo izvedli predvsem:

- proučevanje pravnih in strokovnih podlag glede opravljanja dejavnosti javnih zavodov;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije vlade in ministrstev o nadzoru nad poslovanjem javnih zavodov;

- pridobivanje informacij (intervjuji pri revidirancih, pregled spletnih strani in drugih javno dostopnih virov) ter podatkov (pisna pojasnila revidirancev na podlagi zaprosil za predložitev pojasnil in dokumentov) s področja revizije.

V skladu z določitvijo predmeta revizije v točki 1.1 smo v reviziji presojali predvsem ZZ, ki določa model za opravljanje javne službe, in področne zakone, navedene v točki 1.3.1., ter na njihovi podlagi izdane podzakonske akte, ki urejajo izvajanje javne službe v tipičnih oziroma prevladujočih javnih zavodih, ki jih je ustanovila država na področju socialnega varstva, zdravstva, izobraževanja in raziskovanja. V reviziji smo presojali normativno ureditev javne službe, kot je veljala med letom 2016 in letom 2018, predstavili pa smo tudi spremembe v kasnejšem obdobju, do izdaje tega poročila. Poleg zakonov in podzakonskih aktov smo proučiti tudi akte o ustanovitvi tipičnih oziroma prevladujočih javnih zavodov, ki jih je ustanovila država, ter navodila in druge akte ministrstev, ki nimajo narave predpisa. Skladno z ZZ se v aktih o ustanovitvi javnih zavodov med drugim opredelijo dejavnosti zavodov, viri, način in pogoji pridobivanja sredstev za delo zavodov, način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki in način kritja primanjkljaja sredstev za delo zavodov, ministrstva pa lahko z navodili in drugim akti seznanjajo javne zavode s svojimi stališči in usmeritvami za enotno ter dosledno uporabo predpisov. Pregled ustanovitvenih aktov javnih zavodov in letnih poročil smo izvedli na nestatistično določenem vzorcu, pri čemer je bil poudarek predvsem na pregledu veljavnih aktov v letu 2016 in letnih poročil javnih zavodov za leto 2016.

Preverili smo tudi, ali so ministrstva kot organ, pristojen za izvajanje področnih predpisov, ki urejajo opravljanje javnih služb in nadzor nad njimi, dajala javnim zavodom mnenja glede uporabe določb predpisov ter na ta način prispevala k enotni uporabi predpisov in zmanjšanju števila njihovih kršitev. Smiselno je, da ministrstva s svojimi stališči glede pogostih nejasnih primerov uporabe predpisov v praksi seznanijo vse javne zavode, ki so zavezani uporabljati predpise.

2. Ugotovitve

2.1 Opredelitev dejavnosti javne službe v normativni ureditvi

Pri presojanju, ali normativna ureditev ustrezno definira pojem opravljanja javne službe, smo ugotavljali, ali normativna ureditev opredeljuje dejavnosti, ki se izvajajo kot javne službe, in elemente za njeno normiranje, ali sta določena vsebina in obseg dejavnosti javne službe, ali je predpisan sistem financiranja izvajanja javne službe in ali so opredeljene oblike izvajanja javne službe ter ali je dejavnost javne službe enako opredeljena za potrebe izvajanja računovodskih, plačnih in davčnih predpisov.

Javna služba je dejavnost, ki se izvaja v javnem interesu, pri čemer država določi, katere dejavnosti se izvajajo kot javne službe, s predpisi, v katerih bi morala določiti vsebino, obseg, sistem financiranja in način izvajanja javne službe. Izvajalci dejavnosti javne službe običajno poleg javne službe opravljajo še druge dejavnosti, računovodski, plačni in davčni predpisi pa zahtevajo ločitev prihodkov in odhodkov obeh dejavnosti, zato jasna opredelitev javne službe prispeva k preglednosti poslovanja izvajalcev javne službe in lažjemu izvajanju nadzora nad sredstvi, porabljenimi za opravljanje dejavnosti javne službe. Če predpisi ne opredelijo elementov za normiranje javne službe, ali jih ne opredelijo jasno in razumljivo, ni mogoče nadzorovati, ali javni zavodi zagotavljajo uporabnikom storitve v ustrezni količini in kakovosti, ob učinkoviti uporabi sredstev, ki jim jih za njihov obstoj in delovanje zagotovi ustanovitelj, ter sredstev, pridobljenih s plačili za opravljene storitve javne službe iz javnih virov in/ali od uporabnikov. Če vsebina in obseg javne službe nista definirana, obstaja tveganje, da se uporabnikom ne zagotavlja pravica dostopa do javnih storitev pod enakimi pogoji in da država ne uresničuje dolžnosti, da zagotovi zadovoljevanje javnih potreb, ki so v javnem interesu. Enaka opredelitev dejavnosti javne službe za potrebe izvajanja računovodskih, plačnih in davčnih predpisov bi prispevala k preglednemu in pravilnemu poslovanju javnih zavodov.

Opredelitev javne službe pomeni ureditev pravic in obveznosti uporabnikov storitve javne službe ter položaja izvajalcev javne službe v razmerju do uporabnikov in do države. Po 87. členu ustave lahko državni zbor določa pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb samo z zakonom. Zakon mora urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvir in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje, tako da je pravnemu subjektu njegov položaj znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona³¹. Zakonska norma ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi urejali materijo (vsebino), za katero ni podlage že v zakonu, zlasti pa ne sme prepuščati samostojnega odrejanja pravic in obveznosti³². Podzakonski akt sme zakon razčlenjevati, ga opisovati in razlagati³³, pa tudi izbrati način za dosego neke naloge, ne sme pa je originalno določiti³⁴.

³¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011.

³² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-16/98-32 z dne 5. 7. 2001.

³³ Komentar Ustave Republike Slovenije, [URL: <https://e-kurs.si/komentar/opredelitev-in-razmerje-do-drugih-ustavnih-dolocb-46/>], 7. 12. 2020.

³⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-264/99-40 z dne 28. 9. 2000.

Pravilniki so vezani na zakon tako, da v vsebinskem smislu ne smejo določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi³⁵. Skladno s 109. členom Poslovnika državnega zbora³⁶ državni zbor z resolucijo ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema nacionalne programe na posameznih področjih. Iz stališča ustavnega sodišča³⁷ izhaja, da resolucija ni (splošni) pravni akt, temveč politični in deloma tudi strokovni akt, zato z njo ni mogoče urejati pravic in obveznosti fizičnih in pravnih oseb. Tako zakon ne more prepustiti izvirnega urejanja zakonske materije podzakonskemu aktu niti resoluciji.

Namen predpisov je, da jasno, natančno in nedvoumno sporočajo pravnim subjektom obvezno vsebino, ki jo določajo, in omogočajo njihovo učinkovito izvajanje v praksi³⁸. Smiselno bi bilo, da država z enotnim pravnim aktom določi elemente za normiranje javne službe, ki jih morajo obvezno vsebovati predpisi za urejanje javne službe na posameznih področjih, in s tem zagotovi enak pristop k normiranju javne službe. Glede na to, da ZZ predpisuje določitev dejavnosti, ki se opravljajo kot javne službe, z zakonom ter da se z normativno ureditvijo javne službe določajo pravice in obveznosti uporabnikov storitev javne službe in izvajalcev javne službe, bi moral zakon opredeliti vsebino in obseg (katere storitve nudi javni zavod v okviru javne službe in koliko teh storitev mora opraviti), sistem financiranja (kdo zagotovi materialne pogoje za opravljanje dejavnosti javne službe, kdo in na kakšni podlagi plača opravljene storitve javne službe) in oblike izvajanja javne službe (organizacijske oblike izvajanja javnih služb) ter določiti napotke, usmeritve in okvir za njihovo podrobnejšo ureditev v podzakonskih in drugih aktih. Zakoni, podzakonski akti in drugi akti morajo razumljivo in nedvoumno opredeliti, katere dobrine se zagotavljajo z javno službo, da se lahko v praksi ugotovi, kaj spada v javno službo in kaj ne. Razumljivi in jasni predpisi onemogočajo različno tolmačenje in so pogoj za pravilno in enotno izvrševanje v praksi. V reviziji smo presojali pravno formalno ustreznost urejanja javne službe ter razumljivost in nedvoumnost normativne ureditve javne službe oziroma ali je mogoče ugotoviti vsebino in obseg javne službe, sistem financiranja in oblike izvajanja javne službe, ne pa tudi, ali normativna ureditev zagotavlja učinkovito delovanje sistema javnih služb.

2.1.1 Zakon o zavodih

Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Skladno z ZZ se zavod lahko ustanovi, če so zagotovljena sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda, pri čemer se ta sredstva opredelijo v aktu o ustanovitvi. Iz navedenega izhaja, da ustanovitelj zagotovi javnemu zavodu pogoje za izvajanje javne službe (prostore in opremo). Zavod pridobi sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom ali aktom o ustanovitvi.

Skladno z ZZ se za opravljanje javnih služb ustanovijo javni zavodi. Kot javne službe se opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-58/98 z dne 14. 1. 1999.

³⁶ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17.

³⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011.

³⁸ Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09).

nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država, občina ali mesto. Javne službe opravljajo javni zavodi, na podlagi koncesije pa skladno z drugim odstavkom 23. člena in 28. členom ZZ tudi drug zavod, gospodarska družba, društvo, druga organizacija ali posameznik, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje.

Skladno s prehodno in končno določbo prvega odstavka 64. člena ZZ iz leta 1991 naj bi javne službe za posamezne dejavnosti opredelili področni zakoni, do opredelitve javnih služb s področnimi zakoni pa se za javne službe štejejo vse v letu 1991 obstoječe dejavnosti posebnega družbenega pomena. Izvajalci, ki so opravljali dejavnost otroškega varstva, vzgoje in izobraževanja, znanosti, zdravstva, socialnega varstva, kulture in športa pred uveljavitvijo ZZ, so skladno z drugim odstavkom 64. člena ZZ nadaljevali delo kot javni zavodi, če je bil ustanovitelj družbenopolitična skupnost.

ZZ ne opredeli, kaj je javna služba, niti ne določa vrste in vsebine posameznih javnih služb, ampak to prepušča področnim zakonom, pri čemer ne opredeli elementov za normiranje javne službe, ki jih morajo obvezno vsebovati področni zakoni³⁹. V predlogu Zakona o zavodih⁴⁰ je bilo zapisano, da je namen ZZ ustvariti model javnega zavoda kot model za opravljanje javne službe, obnoviti pojem javne službe in izvršiti preobrazbo (obstoječih) dejavnosti posebnega družbenega pomena v javno službo, organizacije, ki so opravliale te dejavnosti, pa v javne zavode, če je njihov ustanovitelj država. Glede na to, da ZZ v 1. členu kot primere navede negospodarske dejavnosti, za izvajanje katerih se ustanovijo zavodi, in da javni zavod opredeli kot posebno statusno obliko, namenjeno opravljanju javnih služb, je mogoče negospodarske dejavnosti iz 1. člena ZZ obravnavati kot tiste dejavnosti, znotraj katerih se zaradi zagotavljanja javnega interesa lahko opredelijo javne službe. Navedeno je mogoče sklepati tudi iz prehodnih določb ZZ, po katerih so bile dejavnosti posebnega družbenega pomena preoblikovane v negospodarske javne službe, izvajalci, ki so ob njegovi uveljavitvi opravliali dejavnost otroškega varstva, vzgoje in izobraževanja, znanosti, zdravstva, socialnega varstva, kulture in športa oziroma družbene dejavnosti posebnega družbenega pomena, pa v javne zavode.

ZZ na splošno določa, da država ali občina zagotavlja v javnem interesu opravljanje določenih dejavnosti, ki se opravljajo kot javne službe. Med dejavnosti, znotraj katerih se zaradi zagotavljanja javnega interesa lahko opredelijo javne službe, ZZ uvršča vzgojo in izobraževanje, znanost, kulturo, šport, zdravstvo, socialno varstvo, otroško varstvo, invalidsko varstvo in socialno zavarovanje. ZZ predpisuje ureditev vrste in vsebine posameznih javnih služb s področnimi zakoni, vendar ne opredeli elementov za normiranje javne službe, ki bi jih morali obvezno vsebovati področni zakoni, s čimer bi bil zagotovljen enoten pristop pri normiranju javne službe na različnih področjih. Ustanovitelj skladno z ZZ zagotovi sredstva za ustanovitev in začetek dela javnega zavoda. ZZ navede možne vire sredstev za delo zavoda, opredelitev načina in pogojev financiranja javnih zavodov pa prepušča zakonu in aktom o ustanovitvi. ZZ opredeljuje javni zavod kot eno od oblik oziroma načinov

³⁹ Na primer Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40), ki ureja način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb, v 7. členu določa, da se s predpisom o načinu opravljanje gospodarske javne službe za posamezno gospodarsko javno službo določi organizacijska in prostorska zasnova njihovega opravljanja po vrstah in številu izvajalcev, vrsta in obseg javnih dobrin ter njihova prostorska razporeditev, pogoji za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, viri financiranja gospodarskih javnih služb in način njihovega oblikovanja in tako naprej.

⁴⁰ Predlog Zakona o zavodih – ESA 146, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije, št. 8/91, stran 28.

izvajanja javne službe, ki jo na podlagi koncesije lahko opravljajo tudi druge pravne in fizične osebe, ki izpolnjujejo predpisane pogoje.

2.1.2 Socialno varstvo

Po ZSV socialnovarstvene storitve obsegajo storitve, ki so namenjene preprečevanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalstva, ter storitve, ki so namenjene njihovem odpravljanju. V zakonu je podan splošen opis posameznih socialnovarstvenih storitev ter določeno, katere od teh storitev se izvajajo kot javna služba. To so socialna preventiva, ki je namenjena preprečevanju socialnih stisk in težav, ter prva socialna pomoč, osebna pomoč, pomoč družini za dom in na domu⁴¹, institucionalno varstvo ter vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji, ki so namenjene odpravljanju socialnih stisk in težav.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu⁴² (ZSV-I), ki je začel veljati maja 2019, je bila storitvam, ki so namenjene odpravljanju socialnih stisk in težav ter se izvajajo kot javna služba, dodana nova storitev – podpora žrtvam kaznivih dejanj.

Mrežo javne službe, ki jo zagotavlja država, in merila, po katerih se določa obseg javne službe za omenjene storitve, določa socialnovarstveni program, ki ga na podlagi ZSV sprejme državni zbor. V Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020⁴³ (v nadaljevanju: ReNPSV13-20), ki jo je državni zbor sprejel aprila 2013, sta navedena dosežen in ciljni obseg ter raven organiziranosti mreže javne službe za posamezne socialnovarstvene storitve⁴⁴. Določitev obsega javne službe za posamezne socialnovarstvene storitve vpliva na dostopnost upravičencev do omenjenih storitev in obveznost izvajalcev socialnovarstvenih storitev, zato bi moral merila za določitev obsega javne službe za posamezne storitve znotraj javne službe določati zakon, ne pa resolucija.

Minister, pristojen za socialno varstvo, je na podlagi ZSV s pravilnikom⁴⁵ opredelil minimalne tehnične zahteve za lokacijo, stavbno zemljišče, objekte, prostore in opremo, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci storitev, ki so namenjene preprečevanju ter odpravljanju socialnih stisk in težav. Na podlagi Zakona o duševnem zdravju⁴⁶ je minister, pristojen za socialno varstvo, v soglasju z ministrom za zdravje s pravilnikom⁴⁷ določil dodatne kadrovske, tehnične in prostorske pogoje, ki

⁴¹ Pomoč družini na domu vsebuje socialno oskrbo na domu in mobilno pomoč.

⁴² Uradni list RS, št. 28/19.

⁴³ Uradni list RS, št. 39/13.

⁴⁴ Na primer za storitev osebna pomoč je navedeno, da je organizirana v vsakem centru za socialno delo v obsegu 1 strokovni delavec na 30.000 prebivalcev. Cilj je ohranitev obstoječega stanja. Storitve se organizira na ravni upravne enote.

⁴⁵ Pravilnik o minimalnih tehničnih zahtevah za izvajalce socialnovarstvenih storitev (Uradni list RS, št. 67/06).

⁴⁶ Uradni list RS, št. 77/08, 46/15 – odl. US in 44/19 – odl. US.

⁴⁷ Pravilnik o kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojih za izvajanje nalog na področju duševnega zdravja za izvajalce institucionalnega varstva ter centre za socialno delo ter o postopku njihove verifikacije (Uradni list RS, št. 97/09, 84/12 in 85/14).

jim morajo izpolnjevati izvajalci institucionalnega varstva in centri za socialno delo za izvajanje nalog na področju duševnega zdravja.

ZSV določa, da se standardi in normativi za izvajanje storitev javne službe določijo le za storitve, namenjene odpravljanju socialnih stisk in težav, in sicer so ti standardi in normativi določeni v Pravilniku o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev⁴⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o standardih in normativih), ki ga je sprejel minister, pristojen za socialno varstvo. Po tem pravilniku standard poleg opisa storitve praviloma določa še upravičence ali strokovno področje, na katerem se uporablja, postopek izvajanja, trajanje, metode dela, izvajalce, izobraževanje in supervizijo izvajalcev ter potrebno dokumentacijo. Normativ storitve pa določa časovne okvire in število storitev na izvajalca ter predstavlja osnovo za vrednotenje stroškov in določanje cen storitev. ZSV zgolj določa, da standarde in normative za izvajanje storitev javne službe predpiše minister, pristojen za socialno varstvo, ne opredeli pa nobenih usmeritev za njihovo podrobnejšo ureditev v podzakonskem aktu. Po naši oceni bi moral zakon vsaj okvirno določati, kaj naj vsebujejo standardi in normativi. ZSV za storitve socialne preventive navede samo, da te storitve obsegajo aktivnosti in pomoč za samopomoč posamezniku, družinam in skupinam prebivalstva, pri čemer bolj podrobnega opisa ne vsebuje noben podzakonski ali drug akt, ter da jih izvajajo centri za socialno delo. Na podlagi take opredelitve storitev socialne preventive ni mogoče ugotoviti vsebine teh storitev in kaj predstavlja javno službo.

Z ZSV je Skupnost socialnih zavodov Slovenije (v nadaljevanju: SSZS) pooblaščen, da na podlagi standardov in normativov, ki jih sprejme minister, pristojen za socialno varstvo, določi podrobnejše standarde za izvajanje posameznih vrst oskrbe in kriterije za določitev vrst oskrbe glede na potrebe uporabnikov storitev na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva, ki ga izvajajo domovi za starejše in posebni socialnovarstveni zavodi. V revizijskem poročilu *Skrb za tiste, ki zaradi starosti, duševne ali telesne prizadetosti potrebujejo pomoč drugih*⁴⁹ smo ugotovili, da je SSZS pripravila Podrobnejše standarde za izvajanje posameznih vrst oskrbe in merila za razvrščanje uporabnikov v posamezne vrste oskrbe za področje institucionalnega varstva v domovih za starejše, vendar MDDSZ ni pozvalo SSZS kot nosilca javnega pooblastila k predložitvi teh standardov in poskrbelo za njihovo uveljavitev z objavo v Uradnem listu RS⁵⁰. Neopredeljenost podrobnejših standardov za izvajanje posameznih vrst oskrbe otežuje razmejitev storitev oskrbe, ki jo izvajajo domovi za starejše in posebni socialnovarstveni zavodi, na dejavnost javne službe in druge dejavnosti, kar lahko povzroči, da istovrstno storitev eni izvajalci nudijo uporabnikom kot del javne službe, drugi pa kot del dodatne ponudbe, za kar morajo uporabniki dodatno plačati.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 45/10, 28/11, 104/11, 111/13, 102/15 in 76/17.

⁴⁹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/KAM/KAM-2_RSP_RevizijskoP.pdf], 18. 11. 2019.

⁵⁰ V navedenem revizijskem poročilu opozarjamo, da MDDSZ ni izkazalo, da je prejelo Podrobnejše standarde SSZS, niti ni izkazalo, ali in kako jih je obravnavalo. ZDU-1 določa, da morajo biti splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil, objavljeni v Uradnem listu RS, ter da jih je nosilec javnega pooblastila dolžan posredovati za objavo pristojnemu ministrstvu. Ocenili smo, da bi moralo MDDSZ v skladu z ZDU-1 opraviti nadzor nad zakonitostjo Podrobnejših standardov SSZS in poskrbeti za njihovo objavo v Uradnem listu RS. Zato bi moralo MDDSZ SSZS kot nosilca javnega pooblastila pozvati k predložitvi Podrobnejših standardov SSZS. Ker MDDSZ ni izkazalo, da je to storilo, smo ocenili, da je odgovorno za to, da Podrobnejši standardi SSZS niso veljavni, saj niso objavljeni v Uradnem listu RS.

Pravilnik o standardih in normativih določa standard za izvajanje storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji. Iz opisa storitve izhaja, da storitev vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji obsega osnovno in socialno oskrbo ter da vodenje kot del socialne oskrbe zajema tudi organiziranje kreativnih dejavnosti. Standard določa minimalni obseg storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji, ki ga izvajalec zagotavlja v okviru javne službe, konkreten obseg pa se določi z individualnim dogovorom, ki ga izvajalec podpiše z uporabnikom⁵¹. Sestavni del individualnega dogovora je tudi dodatna ponudba izvajalca, za katero se odloči uporabnik oziroma njegov zakoniti zastopnik, in del storitve, ki se izvaja v nadstandardnem obsegu. Nadalje pravilnik o standardih in normativih določa, da se v okviru standarda storitve ne izvajajo daljši čas trajanja storitve, izvedba prostočasnih in kreativnih aktivnosti izven storitve ter letovanja, športna in kulturna udejstvovanja. Ocenjujemo, da ni jasno določen minimalni obseg storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji, saj na primer za organiziranje kreativnih dejavnosti ni jasno določeno, v kolikšnem delu ga izvajalec zagotavlja v okviru javne službe in v kolikšnem delu ne. Poleg tega pravilnik o standardih in normativih ne določa, ali v individualnem dogovoru določena dodatna ponudba in del storitve, ki se izvaja v nadstandardnem obsegu, predstavljata javno službo ali drugo dejavnost izvajalca. Že v revizijskem poročilu *Skrb za tiste, ki zaradi starosti, duševne ali telesne prizadetosti potrebujejo pomoč drugih* pa smo ugotovili, da pravilnik o standardih in normativih ne določa natančno standardov in vseh potrebnih kadrovskih normativov za zavodsko obliko institucionalnega varstva. Standardi in normativi z določitvijo postopkov izvajanja storitve, trajanja storitve, potrebnega kadra za izvajanje storitve ter časovnih okvirov in števila storitev na izvajalca posredno določajo tudi obseg javne službe, ki ga mora opraviti posamezen izvajalec javne službe, kar pomeni, da zaradi neopredeljenih standardov in normativov socialnovarstvenih storitev ni določen obseg javne službe posameznega izvajalca javne službe.

Izrazi standardna, nadstandardna in dodatna socialnovarstvena storitev so obrazloženi v Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen socialnovarstvenih storitev⁵² (v nadaljevanju: pravilnik za oblikovanje cen), ki ga sprejme minister, pristojen za socialno varstvo. Standardna storitev se izvaja na način in v obsegu, ki je določen s predpisi o standardih in normativih za izvajanje socialnovarstvenih storitev in predpisi o minimalnih tehničnih pogojih za izvajanje socialnovarstvenih storitev. Nadstandardna storitev se izvaja v pogojih, ki so višji od minimalnih tehničnih pogojev za izvajanje socialnovarstvenih storitev. Dodatne storitve so storitve, ki jih ponujajo izvajalci poleg standardnih in nadstandardnih storitev ter so posebej opredeljene v dogovoru o trajanju, vrsti in načinu zagotavljanja storitve. V skladu s pravilnikom za oblikovanje cen so dodatne storitve zlasti:

- prinašanje hrane v sobo uporabniku, če to že ni zajeto v vrsti oskrbe, ki jo uporabnik prejema,
- čiščenje bivalnih prostorov večkrat na teden, kot je določeno s podrobnejšimi standardi in normativi SSZS,
- pomoč pri osebni higieni in izvajanju dnevnih aktivnosti v večjem obsegu, kot je določen s podrobnejšimi standardi in normativi SSZS,

⁵¹ V primeru izvajanja storitve izven varstveno-delovnega centra individualni dogovor podpiše tudi delodajalec, kjer se storitev izvaja.

⁵² Uradni list RS, št. 87/06, 127/06, 8/07, 51/08 in 6/12.

- spremstvo po nakupih,
- storitve frizerja, pedikerja in podobno.

Izvajalec določi cene nadstandardnih storitev institucionalnega varstva, tako da ceno oskrbe poveča za stroške, ki se nanašajo na nadstandardni bivalni prostor⁵³, opravljene dodatne storitve pa prikaže na izdanem računu uporabniku ločeno od storitev oskrbe. Kot smo že navedli, podrobnejših standardov za izvajanje posameznih vrst oskrbe še ni, zato ni jasno, kdaj se na primer čiščenje bivalnih prostorov ter pomoč pri osebni higieni in izvajanju dnevnih aktivnosti opravljata v večjem obsegu, kot je določeno s podrobnejšimi standardi, ter zato predstavljajo dodatne storitve. Iz določb pravilnika za oblikovanje cen ni mogoče razbrati, ali so plačila uporabnikov za nadstandardni bivalni prostor in dodatne storitve prihodek javne službe ali prihodek tržne dejavnosti, kar predstavlja tveganje za različno prakso izvajalcev pri zaračunavanju istovrstne storitve. Po mnenju MDDSZ je plačilo uporabnikov za nadstandardni bivalni prostor del javne službe. Dodatne storitve pa predstavljajo dodatne storitve javne službe, če jih izvajalec opravi za oskrbovance, in tržno dejavnost, če jih izvajalec opravi za zunanje uporabnike. Po naši oceni takšno stališče ministrstva ni razvidno iz obstoječih pravnih podlag. Glede na ZSV se storitve socialnega varstva, ki jih obsega javna služba, izvajajo po predpisanih standardih in normativih, pravilnik za oblikovanje cen pa opredeljuje nadstandardno storitev kot opravljeno storitev v pogojih, ki so višji od minimalnih tehničnih pogojev za izvajanje socialnovarstvenih storitev, in dodatne storitve kot storitve, ki jih ponujajo izvajalci poleg standardnih in nadstandardnih storitev. Iz navedenega izhaja, da so prihodki javne službe samo prihodki od opravljenih standardnih storitev.

Maja 2016 je novela ZSV⁵⁴ opredelila 4 vrste socialnovarstvenih programov⁵⁵, namenjenih preprečevanju in reševanju socialnih stisk posameznih ranljivih skupin prebivalstva, ki se izvajajo kot dopolnitev ali alternativa socialnovarstvenim storitvam. Minister, pristojen za socialno varstvo, je izdal Pravilnik o sofinanciranju socialnovarstvenih programov⁵⁶, ki med drugim opredeljuje področja, na katerih se izvajajo socialnovarstveni programi, splošne ekonomske, kadrovske, tehnične in druge pogoje, ki jih mora izpolnjevati izvajalec socialnovarstvenega programa, splošna merila za izbor socialnovarstvenih programov ter način in obseg sofinanciranja. Skladno s pravilnikom lahko socialnovarstveni program izvaja pravna oseba javnega ali zasebnega prava, ki ima v ustanovitvenem aktu ali drugem temeljnem aktu določeno neprofitno delovanje in je na dan prijave na javni razpis za sofinanciranje socialnovarstvenega programa registrirana za opravljanje dejavnosti, ki je določena v javnem razpisu. V javnem razpisu se skladno s pravilnikom podrobneje določijo pogoji, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci socialnovarstvenih programov, dodatna merila za izbor, ovrednotenje meril, višina in obseg sofinanciranja. Po navedbah MDDSZ izvajanje socialnovarstvenih programov predstavlja javno službo, sredstva, ki jih javni zavodi pridobijo za njihovo izvajanje, pa predstavljajo prihodke javne službe. ZSV ne določa, da izvajanje socialnovarstvenih programov predstavlja javno službo na področju socialnega varstva, v ReNPSV13-20 pa je navedeno, da se v sklopu mreže javne službe na področju socialnega varstva poleg socialnovarstvenih storitev in javnih pooblastil izvajajo socialnovarstveni programi. Ugotavljamo, da ReNPSV13-20 in praksa ne sledita ZZ, po katerem se z

⁵³ Višji strošek amortizacije in investicijskega vzdrževanja zaradi večje površine bivalnega prostora, amortizacija dodatne opreme, stroški čiščenja, poraba vode in drugo.

⁵⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu – ZSV-F (Uradni list RS, št. 39/16).

⁵⁵ Javni, razvojni, eksperimentalni in dopolnilni socialnovarstveni programi.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 70/16.

zakonom določi dejavnost, ki jo kot javno službo opravlja javni zavod ali druga pravna ali fizična oseba na podlagi koncesije. Glede na to, da se javna služba opredeli z zakonom, pri čemer izvajanje socialnovarstvenih programov v ZSV ni izrecno opredeljeno kot javna služba, in da javno službo lahko opravlja le javni zavod ali druga pravna ali fizična oseba na podlagi koncesije in ne na podlagi javnega razpisa, po Pravilniku o sofinanciranju socialnovarstvenih programov pa socialnovarstvene programe lahko izvaja tudi druga pravna oseba javnega ali zasebnega prava, ki ima v ustanovitvenem aktu opredeljeno neprofitno delovanje, izvajanje socialnovarstvenih programov ne more predstavljati javne službe.

Akti o ustanovitvi javnih socialnovarstvenih zavodov praviloma vsebujejo opredelitev dejavnosti, ki ne omogoča jasne razmejitve na dejavnost javne službe in druge dejavnosti zavoda. Vsebujejo splošno določbo, da zavod opravlja dejavnost, ki je usklajena z Uredbo o standardni klasifikaciji dejavnosti⁵⁷, ki ji sledijo alineje, v katerih so navedene šifre in nazivi dejavnosti iz Standardne klasifikacije dejavnosti (v nadaljevanju: SKD), ki jih obsega dejavnost zavoda, ne pa izrecno tudi režim njihovega opravljanja (kot javna služba ali na trgu). Akti o ustanovitvi socialnovarstvenih zavodov za usposabljanje (v nadaljevanju: zavod za usposabljanje) vsebujejo še določbo, da tržna dejavnost vključuje storitve za varovance, ki presegajo dogovorjen obseg standardnih storitev, in storitve, opravljene za zunanje uporabnike. V aktih o ustanovitvi domov za starejše je nabor šifer in nazivov dejavnosti iz SKD razdeljen na osnovno dejavnost in dodatno – gospodarsko dejavnost. Dejavnost varstveno-delovnih centrov je opredeljena z naborom šifer in nazivov iz Uredbe o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije dejavnosti⁵⁸, ki je prenehala veljati v letu 2007. Pri nekaterih šifrah in nazivih dejavnosti⁵⁹ so naštetje še storitve, ki se izvajajo v okviru te dejavnosti, v posebni alineji pa so naštetje šifre in nazivi dejavnosti, ki predstavljajo komercialno dejavnost varstveno-delovnih centrov. Ocenjujemo, da zgolj navedba šifer in nazivov dejavnosti iz SKD ne omogoča jasne opredelitve javne službe, zlasti ker se opisi šifer v SKD ne skladajo povsem z opisi storitev v ZSV. V naboru dejavnosti zavodov za usposabljanje in osnovne dejavnosti domov za starejše je tako med drugim navedena dejavnost Q 88.109 Drugo socialno varstvo brez nastanitve za starejše in invalidne osebe, za katero je pojasnjeno v Prilogi II Uredbe o standardni klasifikaciji dejavnosti, da sem spadajo socialne, svetovalne in dobrodelne storitve in podobne storitve, ki se nudijo starejšim in invalidnim posameznikom in družinam na njihovih domovih ali drugje in jih opravljajo javne službe, zasebne institucije ali posamezniki, organizacije za pomoč pri nesrečah, lokalne organizacije za samopomoč in specialisti za svetovalne storitve in podobno (pomoč in oskrba ostarelih, invalidnih, drugih pomoči potrebnih oseb na domu, dnevno varstvo ostarelih in invalidnih oseb, zaposlitvena rehabilitacija invalidnih oseb) ter izvajanje programov socialne vključenosti. Dejavnost Q 88.109 torej obsega dnevno varstvo ostarelih in invalidnih oseb in pomoč na domu, ki sta javna služba, in socialni servis, ki to ni. Določba, da tržna dejavnost vključuje storitve za varovance, ki presegajo dogovorjeni obseg standardnih storitev, bi bila ustrezna le, če bi bili določeni podrobni standardi za izvajanje posameznih socialnovarstvenih storitev, vendar smo ugotovili, da niso.

Skladno z ZSV ustanovitelj zagotavlja javnemu socialnovarstvenemu zavodu sredstva za investicijsko vzdrževanje in druge obveznosti, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi, pri čemer zagotovi del

⁵⁷ Uradni list RS, št. 69/07 in 17/08.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 2/02 in 69/07.

⁵⁹ Na primer za dejavnost N 85.329 Druge socialne dejavnosti je navedeno, da obsega osebno pomoč posamezniku, socialno oskrbo na domu in pomoč družini za dom.

sredstev za redno investicijsko vzdrževanje, če ugotovi, da vrednost investicijskega vzdrževanja presega višino sredstev amortizacije oziroma sredstev za investicijsko vzdrževanje, ki jih zavod oblikuje v skladu z metodologijo za oblikovanje cen storitev. ZSV ureja sistem financiranja socialnovarstvene dejavnosti. Določeni so možni viri financiranja socialnovarstvene dejavnosti, ki jih zakon primeroma našteva in so: sredstva iz državnega in občinskih proračunov, plačila storitev, prispevki dobrodelnih organizacij in organizacij za samopomoč ter invalidskih organizacij, prispevki donatorjev in drugi viri. Nadalje so določene finančne obveznosti države, ki med drugim financira investicije v javne socialnovarstvene zavode, in občin za zagotavljanje socialnovarstvenih storitev, na splošno sta opredeljena postopek in vsebina javnega razpisa za izbiro in dodelitev sredstev javnim in razvojnim socialnovarstvenim programom, ki so pomembni za državo. Po ZSV so upravičenci in drugi zavezanci dolžni (do)plačati vse po tem zakonu opravljene storitve, pri čemer zakon določa storitve, za katere ni mogoče zahtevati (do)plačila upravičencev, oziroma kategorije upravičencev, ki so v celoti oproščeni plačila posameznih storitev, in pooblašča vlado, da predpiše merila, po katerih se odloči o delni ali celotni oprostitvi plačila. ZSV pooblasti vlado, da prepíše merila⁶⁰ za določitev delne ali celotne oprostitve plačila storitev, brez vsebinskih okvirov, na podlagi katerih bi upravičenci lahko predvideli, kakšna so merila oziroma pogoji, po katerih bo v ZSV določen organ odločal o njihovi zahtevi za delno ali celotno oprostitve plačila storitve. V pravilniku za oblikovanje cen je opredeljena metodologija za oblikovanje cen storitev, ki se izvajajo v okviru javne službe in so namenjene odpravljanju socialnih stisk in težav. Pravilnik za oblikovanje cen opredeljuje stroške, ki se upoštevajo pri oblikovanju cen, način oblikovanja in usklajevanja cen ter postopek izdaje soglasja k ceni socialnovarstvenih storitev. ZSV zgolj pooblasti ministra, pristojnega za socialno varstvo, za določitev metodologije za oblikovanje cen, ne določa pa usmeritev za njeno podrobnejšo ureditev v podzakonskem aktu. Za storitve socialne preventive zakon določa financiranje iz državnega proračuna, ne opredeli pa, kako se določi višina sredstev za ta namen.

V ZSV je predvideno, da opravljajo storitve, ki jih zakon določa kot javno službo, javni socialnovarstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu, v okviru mreže javne službe. ZSV določa oblike javnih socialnovarstvenih zavodov in storitve, ki jih ti opravljajo.

ZSV taksativno določi socialnovarstvene storitve, ki jih obsega javna služba, poda splošen opis teh storitev ter zgolj pooblasti ministra, pristojnega za socialno varstvo, da določi standarde in normative za izvajanje storitev, namenjenih odpravljanju socialnih stisk in težav, ne določa pa usmeritev za podrobnejšo ureditev v podzakonskih aktih. Za storitve socialne preventive ni mogoče ugotoviti vsebine teh storitev in kaj predstavlja javno službo, ker ZSV navede samo, da te storitve obsegajo aktivnosti in pomoč za samopomoč posamezniku, družinam in skupinam prebivalstva, bolj podroben opis pa ni vključen v noben podzakonski ali drug akt. Iz določb pravilnika za oblikovanje cen ni mogoče razbrati, ali plačila uporabnikov za nadstandardni bivalni prostor in dodatne storitve predstavljajo prihodek javne službe ali prihodek tržne dejavnosti. Pravilnik o standardih in normativih ne določa natančno standardov za izvajanje storitev in vseh potrebnih kadrovskih normativov. Podrobnejši standardi za izvajanje posameznih vrst oskrbe, ki jo izvajajo domovi za starejše in posebni socialnovarstveni zavodi, še niso sprejeti. Zaradi nesprejetih standardov tudi ni jasno določen obseg

⁶⁰ V 9. členu Uredbe o merilih za določanje oprostitve pri plačilih socialnovarstvenih storitev (Uradni list RS, št. 110/04, 124/04, 114/06 – ZUTPG, 62/10 – ZUPJS, 99/13 – ZUPJS-C in 42/15) je določeno, da je oprostitve po tej uredbi odvisna od vrednosti opravljene storitve, višine ugotovljenega dohodka, meje socialne varnosti, plačilne sposobnosti, prispevka k plačilu storitve.

javne službe, ki ga mora opraviti posamezen izvajalec javne službe. ZSV ne določa, da izvajanje socialnovarstvenih programov predstavlja javno službo na področju socialnega varstva, pri tem pa je v ReNPSV13-20 navedeno, da se v sklopu mreže javne službe na področju socialnega varstva poleg socialnovarstvenih storitev in javnih pooblastil izvajajo socialnovarstveni programi. Opredelitve mreže javne službe, ki jo zagotavlja država, in meril, po katerih se določa obseg javne službe za socialnovarstvene storitve, ne ureja zakon. ZSV opredeli sistem financiranja socialnovarstvene dejavnosti z določitvijo možnih virov financiranja socialnovarstvene dejavnosti, finančnih obveznosti države in občin za zagotavljanje socialnovarstvenih storitev, obveznost uporabnikov za (do)plačilo vseh po tem zakonu opravljenih storitev in izjem, ko so uporabniki delno ali v celoti oproščeni plačila opravljenih storitev, pri čemer zgolj pooblasti ministra, pristojnega za socialno varstvo, za določitev metodologije za oblikovanje cen teh storitev, vlado pa, da prepíše merila za določitev delne ali celotne oprostitve plačila storitev, ne določa pa usmeritev za podrobnejšo ureditev navedene materije v podzakonskih aktih. ZSV določa obliko za izvajanje javne službe, ki sta javni zavod in koncesija. Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da način normativnega urejanja vsebine, obsega in sistema financiranja javne službe za področje socialnovarstvene dejavnosti ni ustrezen ter da normativna ureditev ne opredeljuje dovolj jasno in določno vsebine in obsega javne službe.

2.1.3 Zdravstvena dejavnost

ZZDej med drugim ureja vsebino in opravljanje zdravstvene dejavnosti ter javno zdravstveno službo. Zdravstvena dejavnost obsega ukrepe in aktivnosti, ki jih po medicinski doktrini in ob uporabi medicinske tehnologije opravljajo zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci pri varovanju zdravja, preprečevanju, odkrivanju in zdravljenju bolnikov in poškodovancev. ZZDej določa, da se zdravstvena dejavnost opravlja na primarni, sekundarni in terciarni ravni ter navaja zdravstvene dejavnosti⁶¹, ki jih obsega zdravstvena dejavnost na posamezni ravni, ter njihovo vsebino.

Od decembra 2017, ko je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti⁶² (v nadaljevanju: ZZDej-K), javna zdravstvena služba skladno z ZZDej obsega zdravstvene storitve, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo v javnem interesu država in lokalne skupnosti in ki se, temelječe na načelu solidarnosti, v skladu s predpisi, ki urejajo zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, zagotavljajo kot pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter se v celoti ali deloma financirajo iz javnih sredstev, predvsem iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zdravstvene storitve, katerih plačilo je zagotovljeno zavarovanim osebam iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v celoti ali v določenih odstotkih, določa Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju⁶³ (v nadaljevanju: ZZVZZ), pri čemer natančnejši obseg zdravstvenih storitev, natančnejši postopek uveljavljanja pravic, standarde in normative določajo Pravila

⁶¹ Osnovna zdravstveno dejavnost, lekarniška dejavnost, specialistično ambulantna in bolnišnična dejavnost, dejavnost klinik, kliničnih inštitutov ali kliničnih oddelkov, dejavnost javnega zdravja in dejavnosti, povezane z javnim zdravjem na področju zdravja, okolja in hrane.

⁶² Uradni list RS, št. 64/17.

⁶³ Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ in 64/17 – ZZDej-K.

obveznega zdravstvenega zavarovanja⁶⁴ (v nadaljevanju: pravila OZZ), ki jih je sprejela skupščina ZZZS v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravje. ZZVZZ je predpisal, da se določijo standardi in normativi zdravstvenih storitev v pravilih OZZ in kdo to stori, ni pa vsaj okvirno opredelil vsebine standardov in normativov. Izraz standard skladno s pravili OZZ pomeni vrsto, količino, normative in vrednost zdravstvenih storitev iz obveznega zavarovanja ter pogoje in postopke uveljavljanja pravic. Skladno s pravili OZZ so standardi zdravstvenih storitev v vseh zdravstvenih dejavnostih strokovno-doktrinarno utemeljene storitve glede na zdravstveno stanje zavarovane osebe, skladno s presojo zavarovančevega osebnega ali napotnega zdravnika, pri čemer se v standard storitev všteta tudi zdravila in živila, potrebna za diagnostiko in zdravljenje, ki jih v skladu s pravili ni mogoče predpisovati na recept, ter pripomočki, ki jih izvajalci uporabljajo pri diagnostiki, zdravljenju, zdravstveni negi in rehabilitaciji. Te storitve, razen nujna medicinska pomoč, nujno zdravljenje in reševalni prevozi, se štejejo v standard, če so opravljene ob delavnikih od 7. do 20. ure. Ocenjujemo, da opredelitev standarda zdravstvenih storitev v pravilih OZZ ne pomeni zgolj dopolnjevanja, razčlenjevanja ali opisovanja določil ZZVZZ. Iz pravil OZZ izhaja, da lahko izvajalec od zavarovane osebe zahteva plačilo razlike med ceno izvajalca in ceno iz pogodbe, sklenjene med ZZZS in izvajalcem o izvajanju zdravstvenih storitev, v primerih, ko je zdravstvena storitev opravljena v drugačnem oziroma višjem standardu (nadstandard), iz česar pa ni razviden režim izvajanja teh storitev.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe MZ

MZ je pripravilo predlog novega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – predlog za obravnavo (EVA 2014 2711 0011 z dne 5. 2. 2018), ki pa ga vlada ni obravnavala, ker je predsednik vlade marca 2018 državnemu zboru podal odstopno izjavo.

ZZDej-K je razširil nabor zdravstvenih dejavnosti, ki se izvajajo samo kot javna zdravstvena služba in jih ni mogoče opravljati kot zasebno zdravstveno dejavnost⁶⁵, pri čemer izvajanje lekarniške dejavnosti, preskrbo s krvjo in krvnimi pripravki, odvzem in hranjenje človeških organov za presajanje, pridobivanje tkiv in celic ter postopke oploditve z biomedicinsko pomočjo podrobneje urejajo posebni zakoni.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 – popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14, 85/14, 10/17 – ZČmIS in 64/18.

⁶⁵ Področja, na katerih se zdravstvena dejavnost izvaja samo kot javna zdravstvena služba, so: zdravstvena dejavnost na terciarni ravni, dejavnost preskrbe s krvjo in krvnimi pripravki, dejavnost v zvezi s postopki oploditve z biomedicinsko pomočjo, lekarniška dejavnost, dejavnost pridobivanja in presaditve človeških organov, dejavnost pridobivanja tkiv in celic, razen v primeru avtolognega načina zdravljenja, dejavnost nujne medicinske pomoči, dejavnost nujnih reševalnih prevozov, dejavnost mrliškopregledne službe, dejavnost sodne medicine, dejavnost patologije in zdravstvena dejavnost na področju dejavnosti javnega zdravja.

Po ZZDej se zdravstvena dejavnost kot javna služba opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe, pri čemer zakon določitev meril za njeno oblikovanje, ob upoštevanju v zakonu določenih kriterijev⁶⁶, prepušča planu zdravstvenega varstva Republike Slovenije. Državni zbor je marca 2016 sprejel Resolucijo o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 "Skupaj za družbo zdravja"⁶⁷ (v nadaljevanju: ReNPZV16–25), ki v točki 6.3.1. določa, da so merila za postavitev mreže:

- število prebivalcev, njihova starostna in spolna struktura in projekcije gibanja prebivalstva posameznega območja,
- zdravstveno stanje in potrebe prebivalstva,
- geografska in prometna dostopnost ter
- posebne potrebe ranljivih skupin in demografsko ogroženih območij.

ZZDej razdeli pristojnost za določitev in zagotavljanje mreže javne zdravstvene službe med državo in občino. Država določa in zagotavlja mrežo javne zdravstvene službe na sekundarni ravni, po predhodnem mnenju zainteresiranih občin oziroma mesta, in na terciarni ravni, v nekaterih primerih pa je dolžna zagotavljati mrežo javne zdravstvene službe tudi na primarni ravni, in sicer na demografsko ogroženih območjih in za zdravstveno varstvo študentov. Javna zdravstvena služba mora biti organizirana tako, da je vsem prebivalcem Republike Slovenije zagotovljena vedno dostopna nujna medicinska pomoč, vključno z nujnimi reševalnimi prevozi in preskrbo z nujnimi zdravili. Pogoje, organizacijo in način dela službe nujne medicinske pomoči ureja Pravilnik o službi nujne medicinske pomoči⁶⁸.

ZZDej pooblašča ministra, pristojnega za zdravje, da predpiše strokovne in tehnične pogoje, ki jih mora izpolnjevati zdravstveni zavod, ter postopek njihove verifikacije in preverjanja. Minister za zdravje je izdal pravilnika⁶⁹, ki določata strokovne in tehnične pogoje za medicinske laboratorije, druge izvajalce laboratorijske medicine, ki niso organizirani kot medicinski laboratoriji, in za izvajanje preiskav na področju laboratorijske medicine ob pacientu ter za laboratorije, ki opravljajo pregledovanje brisa materničnega vratu. Skladno s Pravilnikom o pripravi in sprejemu tehničnih smernic na področju zdravstvene in zdraviliške dejavnosti⁷⁰, s katerim je minister za zdravje uredil pravila in postopke za pripravo smernic, ki bi določale pogoje za prostore, kadre in opremo na področju zdravstvene dejavnosti, bi morale ministrstvo za zdravje te smernice sprejeti do konca novembra 2005.

⁶⁶ Merila se določijo ob upoštevanju:

- zdravstvenega stanja, števila, starostne in socialne strukture prebivalcev, enakih pogojev oziroma možnosti za uporabo zdravstvenih storitev,
- potrebnega obsega posamezne dejavnosti iz 2. člena tega zakona,
- stopnje urbanizacije območij, specifičnosti poselitve in dostopnosti na demografsko ogroženih območjih ter stanja onesnaženosti okolja in
- gospodarskih možnosti.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 25/16.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 81/15 in 93/15 – popr.

⁶⁹ Pravilnik o pogojih, ki jih morajo izpolnjevati laboratoriji za izvajanje preiskav na področju laboratorijske medicine (Uradni list RS, št. 64/04, 1/16, 56/19, 131/20 in 152/20 – ZZUOOP) in Pravilnik o pogojih, ki jih morajo izpolnjevati laboratoriji za pregledovanje brisov materničnega vratu (Uradni list RS, št. 68/01 in 128/04).

⁷⁰ Uradni list RS, št. 122/04 in 64/17 – ZZDej-K. Skladno z ZZDej-K je pravilnik prenehal veljati z uveljavitvijo tega zakona in se uporablja do uveljavitve predpisov, izdanih na podlagi tega zakona.

Pogoji, ki jih mora izpolnjevati zdravstveni zavod, tudi javni, so bili predpisani v letu 2008 le za prostore⁷¹, pogoji glede kadrov in opreme še niso predpisani.

V ZZVZZ je določeno, da MZ, ZZS in pristojne zbornice, združenja zdravstvenih zavodov in drugih zavodov ter organizacij, ki opravljajo zdravstveno dejavnost (v nadaljevanju: partnerji), vsako leto v splošnem dogovoru določijo program storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, potrebne zmogljivosti za njegovo izvajanje in obseg sredstev ter na tej osnovi določijo izhodišča za izvajanje programov in za oblikovanje cen programov oziroma storitev ter druge podlage za sklepanje pogodb med ZZS in izvajalci zdravstvenih storitev. V teh pogodbah se skladno z ZZVZZ med drugim določijo vrste in obseg zdravstvenih storitev, ki jih mora izvesti posamezni izvajalec v okviru javne službe, cene zdravstvenih storitev, način obračunavanja in plačevanja ter nadzor nad uresničevanjem pogodbe. ZZVZZ določa, da so predmet urejanja s splošnim dogovorom taksativno naštet elementi "ter druge podlage za sklepanje pogodb" z izvajalci zdravstvene dejavnosti, in tako ne opredeli izrecno, kaj vse partnerji uredijo s splošnim dogovorom.

S splošnim dogovorom je določen letni program zdravstvenih storitev za vso državo, ki opredeljuje količino, vrsto in plansko vrednost storitev po dejavnostih (osnovna, specialistična, ambulantna, bolnišnična, zdraviliška, lekarniška in dejavnost socialnih zavodov). Skladno s Splošnim dogovorom za pogodbeno leto 2018⁷² (v nadaljevanju: dogovor 2018) se je obseg posameznih vrst zdravstvenih storitev za leto 2018 načrtoval na ravni pogodb preteklega leta (brez začasnih prestrukturiranj s koncem veljavnosti v preteklem pogodbenem letu), razen za izjeme, za katere je dogovor 2018 določal, da se načrtujejo na podlagi realizacije preteklega leta. Poleg te splošne opredelitve načina določitve obsega posameznih vrst zdravstvenih storitev je dogovor 2018 določal še dodatne usmeritve za določitev obsega zdravstvenih storitev po posameznih zdravstvenih dejavnostih.⁷³ ZZVZZ zgolj določa, da partnerji s splošnim dogovorom določijo program storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja (vrste in obseg zdravstvenih storitev), ne opredeljuje pa izhodišč in načina za njegovo podrobno določitev v splošnem dogovoru, zato ocenjujemo, da splošni dogovor ni samo nadgradnja določil ZZVZZ.

Izvajalci zdravstvenih storitev so morali skladno z dogovorom 2018 pri evidentiranju in obračunu zdravstvenih storitev v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja upoštevati navodilo⁷⁴, ki ga je pripravil ZZS. Priloga tega navodila je tudi šifrant za obračun, ki med drugim vsebuje seznime storitev, ki se zaračunavajo v okviru posameznih zdravstvenih dejavnosti v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja.

⁷¹ Seznam izdane tehnične smernice (Uradni list RS, št. 83/08) določa, da je ministrica za zdravje v soglasju z ministrom za okolje in prostor izdala prostorsko tehnično smernico TSG-12640-001:2008 Zdravstveni objekti, ki vsebuje zahteve iz Pravilnika o pripravi in sprejemu tehničnih smernic na področju zdravstvene in zdraviliške dejavnosti – "Prostorske tehnične smernice (urbanistične, prostorske in ergonomske)" za zdravstvene objekte – bolnišnica, zdravstveni dom, zavod za zdravstveno varstvo.

⁷² Št. 1720-1/2018 z dne 31. 1. 2018.

⁷³ Enako sta določala Splošni dogovor za pogodbeno leto 2016, št. 1720-1/2016 z dne 19. 5. 2016 in Splošni dogovor za pogodbeno leto 2017, št. 1720-1/2017 z dne 21. 6. 2017.

⁷⁴ Navodilo o beleženju in obračunavanju zdravstvenih storitev in izdatnih materialov [URL: <https://www.zzs.si/ZZS/info/egradiva.nsf/o/8B39572A03527FECC12585A0002C4D20?OpenDocument>], 18. 11. 2019.

Pred uveljavitvijo ZZDej-K je ZZDej pomanjkljivo opredeljeval vsebino in obseg javne zdravstvene službe. Javna služba je bila opredeljena kot zdravstvena dejavnost, ki se opravlja v mreži javne zdravstvene službe. Zakon je določal, kdo so izvajalci javne službe, organizacijske oblike za izvajanje zdravstvene dejavnosti in vsebino njihovega dela, vendar za zdravstvene dejavnosti, za katere v zakonu ni bilo predpisano, da se izvajajo izključno kot javna služba, ni bilo mogoče razbrati, ali se opravljajo v režimu javne zdravstvene službe in ali opravljanje vseh zdravstvenih storitev, ki jih obsega posamezna zdravstvena dejavnost, predstavlja javno službo. Z namenom zagotoviti preglednejšo ureditev izvajanja dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov ter poenotenja in omogočanja primerjave računovodskih evidenc med temi zavodi, jim je MZ leta 2010 posredovalo Navodilo v zvezi z razmejitvijo dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov na javno službo in tržno dejavnost⁷⁵ (v nadaljevanju: navodilo za razmejitev prihodkov 2010), v katerem je nabor prihodkov, ki jih javni zdravstveni zavodi pridobivajo z opravljanjem zdravstvenih in nezdravstvenih storitev, razmejilo na javno službo in tržno dejavnost.

Ugotovili smo, da navodilo za razmejitev prihodkov 2010 ni bilo jasno, saj so bile nekatere vrste prihodkov hkrati razvrščene med prihodke javne službe in prihodke tržne dejavnosti, pri čemer iz navodila ni bilo mogoče razbrati, kaj je bil kriterij, da se nek prihodek izkaže kot prihodek javne službe ali prihodek tržne dejavnosti. Na primer prihodki od opravljenih programov zdravstvenih storitev oziroma projektov po razpisih in programov sofinanciranih iz EU so bili opredeljeni kot prihodki javne službe, če je bil plačnik ministrstvo ali občina, in kot prihodki tržne dejavnosti, če je bil plačnik oseba javnega prava ali organ EU; prihodki od mikrobioloških preiskav vzorcev na področju medicinske mikrobiologije, odvzetih zaradi diagnosticiranja in preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni, katerih plačniki so bili koncesionarji, pa so bili opredeljeni kot prihodki javne službe in prihodki tržne dejavnosti. Prihodki od opravljenih zdravstvenih storitev, ki so opravljene po drugačnem ali višjem standardu (nadstandard), kot ga zagotavlja obvezno zdravstveno zavarovanje, so bili opredeljeni kot prihodki tržne dejavnosti, pri čemer iz navodil ni bilo razvidno, ali je prihodek tržne dejavnosti celotna vrednost nadstandardne zdravstvene storitve ali pa samo razlika med ceno nadstandardne in standardne zdravstvene storitve. Poleg tega navodilo ni bilo skladno z ZZDej v delu, kjer je določalo, da prihodki od opravljenega ekološkega monitoringa mobilne enote z ekološkim laboratorijem niso prihodki javne službe, ampak prihodki tržne dejavnosti.

MZ je decembra 2018 izdalo posodobljeno in dopolnjeno Navodilo v zvezi z razmejitvijo dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov na javno službo in tržno dejavnost⁷⁶ (v nadaljevanju: navodilo za razmejitev prihodkov 2018), ki se je začelo izvajati 1. 1. 2019 in v katerem je odpravilo zgoraj omenjeno neskladnost z ZZDej, ne pa tudi nejasne opredelitve prihodkov. Dodatno so v navodilu za razmejitev prihodkov 2018 kot prihodki javne službe opredeljeni prihodki, ki jih bolnišnica ali zdravstveni dom zaračuna drugemu javnemu zdravstvenemu zavodu ali koncesionarju za izposajo kadra in opremo, ki jo ta uporabi za opravljanje dogovorjenih zdravstvenih storitev iz sklenjene pogodbe z ZZZS. Na podlagi opredelitev javne zdravstvene službe v ZZDej in ZZVZZ je mogoče razumeti, da pogodba, ki jo ZZZS sklene s posameznim javnim zdravstvenim zavodom, določa vrsto in obseg zdravstvenih storitev, ki jih opravi javni zdravstveni zavod v okviru javne službe. Glede na

⁷⁵ Št. dokumenta 012-11/2010-20 z dne 15. 12. 2010.

⁷⁶ Št. 024-17/2016/11 z dne 20. 12. 2018, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZ/DOKUMENTI/JZZ/Poslovanje-ZZ/0287a354df/Navodilo-o-razmejitvi-dejavnosti-JZZ-na-javno-sluzbo-in-trzno-dejavnost.pdf>], 29. 8. 2019.

to prihodki od posojanja kadra in opreme drugemu izvajalcu javne zdravstvene službe za opravljanje zdravstvenih storitev iz sklenjene pogodbe z ZZS po naši oceni za bolnišnico oziroma zdravstveni dom, ki kader in opremo daje, ne morejo biti javna služba.

Večina aktov o ustanovitvi javnih zdravstvenih zavodov iz vzorca v okviru dejavnosti zavoda na splošno opredeli, da zavod opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni ravni (bolnišnice) oziroma sekundarni in terciarni ravni ter raziskovalno in izobraževalno dejavnost (klinike in inštituti), v nadaljevanju pa določa nabor šifer in nazivov dejavnosti iz SKD, za opravljanje katerih je zavod registriran, ne pa tudi režima njihovega opravljanja (kot javna služba ali na trgu).

V ZZDej je opredeljeno, da javni zdravstveni zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja v skladu z aktom o ustanovitvi, s plačili za storitve, po pogodbi z ZZS, po pogodbi z MZ, za naloge, ki se na podlagi zakona financirajo iz državnega proračuna, in iz drugih virov, pri čemer je za Nacionalni inštitut za javno zdravje in Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano določeno, da opravljata naloge, ki so v zakonu opredeljene kot javna služba, na podlagi finančno ovrednotenega programa dela, ki ga sprejme svet zavoda v soglasju z vlado. V zakonu je določena tudi obveznost ustanovitelja javnega zdravstvenega zavoda, da zagotovi ustrezne materialne pogoje za delo zavoda in za razširitev zmogljivosti. Drugih določb v zvezi s financiranjem javne zdravstvene službe ZZDej nima. Financiranje zdravstvenih storitev, ki se zagotavljajo kot pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ureja ZZVZZ, v katerem je predpisana tudi obveznost države, da javnim zdravstvenim zavodom, ki jih je ustanovila, zagotavlja sredstva za investicije ter za druge z zakonom in z aktom o ustanovitvi določene obveznosti.

ZZVZZ za zdravstvene storitve, ki se zagotavljajo kot pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, določa minimalen ali maksimalen odstotek plačila teh storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Konkreten odstotek plačila določa Sklep o določitvi odstotkov vrednosti zdravstvenih storitev, ki se zagotavljajo v obveznem zdravstvenem zavarovanju⁷⁷, ki ga je na podlagi ZZVZZ sprejela skupščina ZZS v soglasju z vlado. Razliko do polne cene zdravstvenih storitev, katerih plačilo ni v celoti krito iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, plača zavarovana oseba sama ali pravna oseba, pri kateri ima sklenjeno dopolnilno zdravstveno zavarovanje. Državni proračun zagotavlja sredstva za plačilo razlike do polne cene zdravstvenih storitev za določene kategorije zavarovanih oseb. Pri oblikovanju cen zdravstvenih storitev se skladno z ZZVZZ upoštevajo plače in drugi prejemki v skladu s predpisi, kolektivnimi pogodbami in drugimi splošnimi akti, materialni stroški, amortizacija, predpisana z zakonom, in druge zakonske obveznosti, izhodišča za oblikovanje cen zdravstvenih storitev pa so določena v vsakoletnem splošnem dogovoru. ZZVZZ na splošno opredeli stroške, ki naj jih vsebujejo cene zdravstvenih storitev, določitev izhodišč za oblikovanje in določanje cen zdravstvenih storitev (na primer način izračuna sredstev za plače, ki se vračunajo v cene zdravstvenih storitev, valorizacija materialnih stroškov) in oblikovanje cen v celoti prepušča ureditvi v splošnem dogovoru.

Zdravstveno dejavnost lahko opravljajo domače in tuje pravne in fizične osebe, ki so pridobile dovoljenje ministrstva, pristojnega za zdravje. Z uveljavitvijo ZZDej-K je bila iz zakona črtana izrecna določba, da zdravstveno dejavnost kot javno službo pod enakimi pogoji opravljajo javni zavodi ter druge pravne in fizične osebe na podlagi koncesije, vendar iz ostalih določb zakona izhaja, da

⁷⁷ Uradni list RS, št. 1/13.

zdravstveno dejavnost kot javno službo izvajajo javni zavodi ter na podlagi dodeljene koncesije domače in tuje pravne in fizične osebe. Organizacijske oblike za izvajanje zdravstvene dejavnosti na posameznih ravneh zdravstvene dejavnosti ZZDej ureja v II. poglavju. Med drugim so določeni izvajalci, ki lahko izvajajo osnovno zdravstveno dejavnost poleg zdravstvenega doma kot osrednjega nosilca osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni na določenem območju, opredeljene zdravstvene dejavnosti, ki jih mora izvajati oziroma imeti v svoji sestavi zdravstveni dom in bolnišnica, ter predpisana ustanovitve Nacionalnega inštituta za javno zdravje za izvajanje nalog na področju dejavnosti javnega zdravja in Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano za izvajanje dejavnosti, povezanih z javnim zdravjem na področju zdravja, okolja in hrane.

ZZDej je šele po uveljavitvi ZZDej-K opredelil, katere zdravstvene storitve, poleg storitev zdravstvenih dejavnosti, za katere zakon določa, da se opravljajo izključno kot javna služba, se zagotavljajo v okviru javne zdravstvene službe. Pred uveljavitvijo ZZDej-K pri zdravstvenih dejavnostih, za katere zakon ni predpisoval opravljanja izključno v obliki javne službe, ni bilo določeno, ali predstavljajo javno zdravstveno službo ali druge dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov. Opredelitev javne službe je bila vezana na izvajalce javnih služb in ne na vsebino zdravstvenih storitev, ki so se zagotavljale v okviru javne zdravstvene službe. ZZDej opredeli kriterije za določitev meril za postavitev mreže javne zdravstvene službe, merila pa določa resolucija. Niso predpisani pogoji za izvajanje vseh vrst zdravstvene dejavnosti, ki jih mora izpolnjevati javni zdravstveni zavod, glede kadrov in opreme. Iz veljavnega ZZDej izhaja, da je treba javno zdravstveno službo razlagati v povezavi s predpisi, ki urejajo zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, in da so to vse zdravstvene storitve, ki so vsaj do določene mere financirane iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja. ZZVZZ je predpisal določitev standardov in normativov zdravstvenih storitev v pravilih OZZ, ni pa vsaj okvirno opredelil vsebine standardov in normativov. Prav tako ni izrecno opredelil, kaj vse partnerji uredijo s splošnim dogovorom ter izhodišč in načina za podrobno določitev programa storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja (vrste in obseg zdravstvenih storitev) v splošnem dogovoru. V predpisih ni razviden režim izvajanja nadstandardnih zdravstvenih storitev. Obseg zdravstvenih storitev, ki jih mora opraviti izvajalec zdravstvenih storitev v okviru javne službe, je določen za zdravstvene storitve, ki so pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Na podlagi navodila za razmejitev prihodkov 2018, ki ga je MZ izdalo zaradi uskladitve računovodskih evidenc in preglednosti uvrstitve prihodkov v javno službo in v tržno dejavnost, za nekatere vrste prihodkov ni mogoče ugotoviti, zakaj so razvrščeni med prihodke javne službe oziroma prihodke tržne dejavnosti. ZZDej določa samo možne vire financiranja javnega zdravstvenega zavoda, ne pa tudi namenov, za katere se zagotavljajo sredstva iz posameznega vira, in načina izračuna zneska teh sredstev. ZZVZZ je na splošno opredelil stroške, ki naj jih vsebujejo cene zdravstvenih storitev, splošni dogovor pa ureja oblikovanje in določanje cen zdravstvenih storitev. Skladno z ZZDej javno službo opravljajo javni zavodi ter druge pravne in fizične osebe na podlagi koncesije. Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da način normativnega urejanja vsebine, obsega in sistema financiranja javne službe za področje zdravstvene dejavnosti ni ustrezen, vsebina in obseg javne službe pa v predpisih nista jasno in določno opredeljena.

2.1.4 Srednješolsko in višje strokovno izobraževanje, izobraževanje odraslih ter dijaški domovi

ZOFVI kot sistemski zakon ureja pogoje za opravljanje ter določa način upravljanja in financiranja vzgoje in izobraževanja med drugim na področjih srednješolskega izobraževanja⁷⁸, višjega strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih ter vzgoje in izobraževanja v dijaških domovih. Posebnosti na področjih srednješolskega izobraževanja, višjega strokovnega izobraževanja, vzgoje v dijaških domovih in izobraževanja odraslih pa urejajo področni zakoni, in sicer: ZGim, ZPSI-1, ZVSI in ZIO-1 (od 17. 2. 2018 dalje, pred tem pa ZIO).

ZOFVI našteva vse programe vzgoje in izobraževanja, ki pridobijo status javno veljavnega programa, če so sprejeti na način in po postopku, določenem z zakonom, ter določa, da se po javno veljavnih izobraževalnih programih osnovnega, poklicnega, srednjega in višjega strokovnega izobraževanja pridobi javno veljavna izobrazba. Pristojnost za sprejem javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja je razdeljena med ministra, pristojnega za šolstvo, in Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje. Po ZOFVI javna služba na področju vzgoje in izobraževanja obsega programe za predšolske otroke, vzgojne programe domov za učence in dijaških domov, vzgojni in posebni program vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, ki jih sprejme pristojni strokovni svet, in izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister, ter dejavnosti in naloge, potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Navedene programe opravljajo javni vrtci in šole, javni domovi za učence in dijaški domovi, javni zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami in javne organizacije za izobraževanje odraslih, na podlagi koncesije pa tudi zasebni vrtci in šole oziroma domovi za učence in dijaški domovi, zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami in zasebne organizacije za izobraževanje odraslih ter zasebniki, če je tako določeno z zakonom. Javne vrtce, glasbene šole, osnovne šole, domove za učence in organizacije za izobraževanje odraslih ustanovi lokalna skupnost, pri čemer lahko javno organizacijo za izobraževanje odraslih ustanovi tudi država. Država ustanovi javne šole za srednješolsko in višje strokovno izobraževanje, dijaške domove, zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter zavode za izvajanje dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Poleg države lahko gimnazijo ustanovi tudi mestna občina v soglasju z državo, predšolsko vzgojo ter osnovnošolsko in poklicno izobraževanje pa opravljajo tudi zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. ZOFVI še določa, da opravljanje javne službe na področju odraslih ureja zakon.

Za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja se skladno z ZOFVI organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole ter zasebniki, ki imajo koncesijo. ZOFVI taksativno našteva področja, na katerih je treba zagotoviti javno mrežo vrtcev in šol, pri čemer merila za njeno postavitev določi vlada ob upoštevanju števila in starosti otrok na določenem območju, specifičnosti poselitve in razvojnih posebnosti območja. Vlada je opredelila merila za oblikovanje

⁷⁸ Pod pojmom srednješolsko izobraževanje razumemo *nižje in srednje poklicno izobraževanje*, ki ga opravljajo nižje in srednje poklicne šole (v nadaljevanju: poklicne šole) ter zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, *srednje strokovno in tehniško izobraževanje*, ki ga opravljajo srednje tehniške in srednje strokovne šole (v nadaljevanju: srednje šole), ter *srednje splošno izobraževanje*, ki ga opravljajo splošne in strokovne gimnazije (v nadaljevanju: gimnazije).

javne mreže vrtcev⁷⁹, osnovnih šol in zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami⁸⁰ ter višjih strokovnih šol⁸¹, medtem ko merila za postavitev javne mreže šol za srednješolsko izobraževanje in dijaških domov niso določena.

Skladno z ZOFVI mora javna mreža poklicnih šol, srednjih šol in gimnazij omogočiti najmanj pridobitev prvega poklica oziroma opravljanje mature vsem, ki so izpolnili osnovnošolsko obveznost, javna mreža višjih strokovnih šol omogoča nadaljnje izobraževanje tistim, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje, javna mreža dijaških domov omogoča dijakom in študentom višjih šol, ki se šolajo zunaj kraja bivanja, pogoje za bivanje in učenje, javna mreža zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami pa mora zagotavljati vzgojo, varstvo in izobraževanje otrok in mladostnikov, ki to potrebujejo. Od julija 2016 dalje ZOFVI⁸² določa tudi vzpostavitev javne mreže javnih organizacij za izobraževanje odraslih, ki omogoča odraslim dokončanje osnovne šole, vključitev v javno veljavne izobraževalne programe za odrasle ter izvajanje svetovanja za področje odraslih. Pred tem je bilo namesto oblikovanja javne mreže za to področje določeno, da mora razmestitev izobraževalnih programov za izobraževanje odraslih omogočiti odraslim, ki niso zaključili osnovnošolskega izobraževanja, dokončanje osnovne šole, odraslim, ki so zaključili osnovnošolsko izobraževanje, pa enoletno dopolnjevanje osnovnošolske izobrazbe ter možnost izobraževanja po drugih programih za izobraževanje odraslih.

ZOFVI razdeli pristojnost za določanje izvajalcev programov vzgoje in izobraževanja po posameznih področjih, razen določanja izvajalcev izobraževalnih programov za odrasle, kar ureja področni zakon, med lokalno skupnost in državo. Izvajalce izobraževalnih programov poklicne šole, srednje in višje strokovne šole, poklicnega tečaja, gimnazije, maturitetnega tečaja, vzgojnih programov dijaških domov oziroma programov vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, razen izobraževalnih oziroma vzgojnih programov zasebnih šol oziroma dijaških domov, določi pristojni minister s sklepom o dodelitvi programa oziroma določitvi izvajalca.

Iz navedenih določb ZOFVI izhaja, da javna služba na področju srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, vzgoje v dijaških domovih in izobraževanja odraslih obsega:

- tiste javno veljavne izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister, in jih izvajajo javne šole, javni zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, javne organizacije za izobraževanje odraslih in na podlagi koncesije zasebne šole, zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami ter organizacije za izobraževanje odraslih;
- javno veljavni vzgojni program dijaških domov, ki ga sprejme pristojni strokovni svet, ter zagotavljanje pogojev za bivanje in učenje dijakom in študentom v javnih dijaških domovih ter zasebnih dijaških domovih s koncesijo;

⁷⁹ Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev (Uradni list RS, št. 63/99).

⁸⁰ Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže osnovnih šol, javne mreže osnovnih šol in zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter javne mreže glasbenih šol (Uradni list RS, št. 16/98, 27/99, 134/03, 37/16 in 4/18).

⁸¹ Sklep o merilih za postavitev javne mreže višjih strokovnih šol (Uradni list RS, št. 17/96).

⁸² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-I, Uradni list RS, št. 46/16) je začel veljati 15. 7. 2016, uporabljati pa se je začel 1. 9. 2016.

- dejavnosti in naloge, ki so potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja⁸³ ter so naštet v 28. členu ZOFVI, za njihovo izvajanje pa se lahko ustanovijo javni zavodi⁸⁴.

ZOFVI na splošno določa sestavine, ki jih je treba opredeliti v izobraževalnem programu⁸⁵ in vzgojnem programu dijaških domov⁸⁶. Sestavine višješolskega študijskega programa in študijskega programa za izpopolnjevanje ter izobraževalnega programa za odrasle določata področna zakona. V ZGim, ZPSI-1 in ZVSI so opredeljene oblike in omejitve tedenskega obsega organiziranega izobraževalnega dela v izobraževalnih programih gimnazij⁸⁷, izobraževalnih programih poklicnega in strokovnega izobraževanja⁸⁸ ter višješolskih študijskih programih⁸⁹. Izobraževalno delo v poklicnih in srednjih šolah, gimnazijah in višjih strokovnih šolah se izvaja po letnem delovnem načrtu, ki med drugim vsebuje obseg in razporeditev pouka oziroma predavanj, vaj in drugih oblik izobraževalnega dela po predmetniku oziroma izobraževalnem programu. Po ZGim lahko šola v letnem delovnem načrtu za dijake, ki to želijo, v soglasju z njihovimi starši organizira izobraževalno delo, ki ni sestavina predmetnika. Enako je določeno tudi v ZPSI-1, pri čemer lahko šola določi tudi programe za izpopolnjevanje oziroma za usposabljanje, ki jih oblikuje kot svojo posebno ponudbo in s katerimi uveljavlja svoj prispevek k razvoju v svojem okolju.

Po ZPSI-1 šole izvajajo nižje in srednje poklicno izobraževanje ter srednje strokovno izobraževanje, za katero je z izobraževalnim programom določeno praktično usposabljanje z delom, skupaj s pravno osebo oziroma s samostojnim podjetnikom posameznikom ali s posameznikom, ki samostojno opravlja dejavnost (v nadaljevanju: delodajalec). Praktično izobraževanje v poklicnem in strokovnem izobraževanju se izvaja kot praktični pouk, ki se izvaja v šoli oziroma šolskih delavnicah, in kot praktično usposabljanje z delom, ki se izvaja pri delodajalcu v delovnem procesu na podlagi sklenjene učne pogodbe. Del praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcu se lahko izvaja v medpodjetniškem izobraževalnem centru, ki se organizira kot zavod, gospodarska družba ali organizacijska enota zavoda, družbe ali druge pravne osebe. V medpodjetniškem izobraževalnem centru se, poleg praktičnega usposabljanja z delom, lahko izvaja tudi priprava kandidatov za potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij ter za opravljanje mojstrskih, delovodskih oziroma poslovodskih izpitov, praktičnega dela zaključnih izpitov in poklicne mature, lahko pa tudi usposabljanje zaradi potreb tehnoloških sprememb v delovnih procesih in za zviševanje konkurenčne sposobnosti gospodarstva.

⁸³ Na primer, izvajanje svetovalnega in razvojno-raziskovalnega dela na področju vzgoje in izobraževanja, razvoj kakovosti na vseh ravneh izobraževanja, spremljanje in evalvacija vzgojno-izobraževalnega dela, izvajanje zunanjih preverjanj znanja.

⁸⁴ Na primer, Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Državni izpitni center, Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, Andragoški center Republike Slovenije.

⁸⁵ Med drugim izobraževalni program vsebuje ime programa, cilje vzgoje in izobraževanja, trajanje izobraževanja, obvezne načine preverjanja in ocenjevanja znanja, pogoje za vključitev, napredovanje in dokončanje izobraževanja, predmetnik in učne načrte.

⁸⁶ Poleg imena vzgojnega programa obsega cilje vzgoje in izobraževanje ter oblike dela.

⁸⁷ Pouk splošno izobraževalnih in strokovno tehničnih predmetov ter vaje, obvezne izbirne vsebine, strokovne ekskurzije, praktični pouk in druge oblike praktičnega dela, priprava seminarskih nalog in druge oblike samostojnega ali skupinskega dela.

⁸⁸ Teoretični pouk z vajami, praktični pouk, praktično usposabljanje z delom, interesne dejavnosti, strokovne ekskurzije, samostojno delo dijakov in drugo izobraževalno delo, ki ga določa izobraževalni program.

⁸⁹ Predavanja in vaje, praktično izobraževanje in strokovne ekskurzije.

Iz določb ZGim ter ZPSI-1 ni razviden režim izvajanja izobraževalnega dela, ki ni sestavina predmetnika oziroma izobraževalnega programa, programov za izpopolnjevanje oziroma za usposabljanje, ki jih šola oblikuje kot svojo posebno ponudbo, in opravljanja storitev, ki jih lahko izvaja medpodjetniški izobraževalni center. Po mnenju MIZŠ izobraževalno delo, ki ni sestavina izobraževalnega programa, ter nadstandardni programi in storitve, ki jih na predlog ravnatelja določi svet šole, predstavljajo izvajanje javne službe, financirane iz nejavnih sredstev, prihodki posebne ponudbe pa so prihodki tržne dejavnosti. Vse dejavnosti medpodjetniškega izobraževalnega centra so po mnenju MIZŠ javna služba, saj naj bi zakon medpodjetniškemu izobraževalnemu centru podelil izključne pravice za opravljanje določenih nalog javne službe. Po naši oceni takšno stališče nima podlage v predpisih. Glede na ZOFVI javne šole izvajajo kot javno službo javno veljavne izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister in v posebnem delu med drugim opredeljujejo predmetnik, učne načrte, predmetne kataloge znanj in izpitne kataloge. Izobraževalno delo, ki ni sestavina izobraževalnega programa, šola določi z letnim planom dela, ki ga na predlog ravnatelja sprejme svet šole, šola pa ga izvaja poleg izobraževalnega dela, opredeljenega v izobraževalnih programih, ki jih je sprejel pristojni minister, zato izvajanje izobraževalnega dela, ki ni sestavina izobraževalnega programa, ne predstavlja javne službe. Skladno z ZPSI-1 se praktično usposabljanje z delom izvaja pri delodajalcu, mojstrski, delovodski oziroma poslovodski izpit pa izvaja v skladu z zakonom pristojna zbornica oziroma drug izvajalec, ki mu minister podeli javno pooblastilo na podlagi javnega razpisa, zato zakon medpodjetniškemu izobraževalnemu centru ni podelil izključne pravice za opravljanje določenih nalog javne službe. Prav tako je medpodjetniški izobraževalni center samo eden od možnih izvajalcev postopkov za preverjanje in potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij. Skladno z Zakonom o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah⁹⁰ lahko te postopke izvajajo še šole, organizacije za izobraževanje odraslih in zbornice, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, za področja, za katera ni zagotovljenih pogojev v prej navedenih organizacijah, izvajalca izbere Državni izpitni center na podlagi javnega razpisa.

ZOFVI vključuje v opredelitev javne službe na področju vzgoje in izobraževanja tudi izvajanje javno veljavnih izobraževalnih programov za izobraževanje odraslih, ki jih sprejme pristojni minister, in dejavnosti, potrebnih za izvajanje izobraževanja odraslih, ter predpisuje organiziranje javne mreže za izobraževanje odraslih, pri čemer izrecno določa, da opravljanje javne službe na področju izobraževanja odraslih ureja poseben zakon. Februarja 2018 je začel veljati ZIO-1, ki ureja javni interes na področju izobraževanja odraslih ter način uresničevanja javnega interesa na področju izobraževalnih programov za odrasle in dejavnosti na področju izobraževanja odraslih. Ureditev izobraževanja odraslih po programih, namenjenih pridobitvi javno veljavne izobrazbe, razen osnovnošolske izobrazbe, ZIO-1 prepušča področnim zakonom. Podobno je bilo določeno v ZIO.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo in 85/09.

ZGim, ZPSI-1 in ZVSI namesto izobraževanja odraslih uporabljajo poimenovanje izredno izobraževanje⁹¹, v katerem je treba zagotoviti enak standard znanja kot v rednem izobraževanju, pri čemer se prilagodijo organizacija, časovna razporeditev izobraževanja, preverjanje in ocenjevanje ter napredovanje. Šole oziroma izobraževalne organizacije prilagodijo izobraževalne programe, ki jih izvajajo kot izredno izobraževanje, v skladu z navodili pristojnega ministra oziroma strokovnega sveta. Po Zakonu o osnovni šoli⁹² se osnovnošolsko izobraževanje odraslih izvaja po programu osnovne šole za odrasle, pri čemer se prilagodijo organizacija, preverjanje, ocenjevanje, napredovanje in časovna razporeditev pouka.

ZIO-1 ureja izobraževanje odraslih po javno veljavnem izobraževalnem programu osnovne šole za odrasle (v nadaljevanju: program osnovne šole za odrasle) in 2 skupini izobraževalnih programih za odrasle, po katerih se ne pridobi javno veljavna izobrazba ne poklicna ali dodatna kvalifikacija. To so javno veljavni izobraževalni programi za odrasle, po katerih se ne pridobi javno veljavna izobrazba (v nadaljevanju: javno veljavni izobraževalni programi za odrasle), in neformalni izobraževalni programi za odrasle. Dejavnosti na področju izobraževanja odraslih so glede na namen in vsebino razdeljene na: svetovalno dejavnost, raziskovalno-razvojne dejavnosti in druge dejavnosti. Po ZIO-1 sta vsebina javne službe na področju izobraževanja odraslih program osnovne šole za odrasle in svetovalna dejavnost pri:

- vključevanju v program osnovne šole za odrasle in pri nadaljevanju izobraževalne poti,
- vključevanju v javno veljavne izobraževalne programe za odrasle in v neformalne izobraževalne programe za odrasle,
- ugotavljanju in dokumentiranju znanja, spretnosti in veščin, pridobljenih v neformalnem izobraževanju in priložnostnem učenju na podlagi dokumentacije, in sicer za osebni razvoj, nadaljnje izobraževanje in vključitev na trg dela, ter
- samostojnem učenju.

Tudi ZIO je opredeljeval predvsem izobraževalne programe za odrasle, po katerih se ne pridobi javno veljavna izobrazba, ni pa omenjal javne službe, ampak javni interes v izobraževanju odraslih. Izobraževanje odraslih po ZIO je obsegalo izobraževanje, izpopolnjevanje, usposabljanje in učenje oseb, ki so izpolnile osnovnošolsko obveznost in si želijo pridobiti, posodobiti, razširiti in poglobiti znanje, pa pri tem izobraževanju nimajo statusa učenca, dijaka ali študenta. Udeleženci izobraževanja odraslih so skladno z ZIO pridobivali posamezna znanja, spretnosti in veščine po posebnih izobraževalnih programih za odrasle, drugih izobraževalnih programih po predpisih, ki ne urejajo področja vzgoje in izobraževanja, in po delih izobraževalnih programov za mladino. Izobraževalni programi za pridobivanje posameznih znanj, spretnosti in veščin so programi za zviševanje splošno izobraževalne in kulturne ravni prebivalstva, funkcionalno opismenjevanje, izpopolnjevanje znanja

⁹¹ V ZGim je bilo uvedeno poimenovanje izredno izobraževanje namesto izobraževanje odraslih avgusta 2019 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o gimnazijah (Uradni list RS, št. 46/19), ki je tako kot Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 46/19) začel veljati 3. 8. 2019. Oba zakona sta natančneje opredelila splošne pogoje za vključitev osebe v izredno izobraževanje in sta se v tem delu začela uporabljati 1. 9. 2020. Poleg starosti osebe ob vpisu v izredno izobraževanje (najmanj 16 let po ZPSI-1 oziroma 18 let po ZGim), zakona določata še, da oseba nima pridobljene izobrazbe ali opravljenih vseh obveznosti po izobraževalnem programu, v katerem se izredno izobražuje, oziroma ni hkrati vpisana v isti izobraževalni program v rednem in izrednem izobraževanju.

⁹² Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K.

za delo in poklic, za izobraževanje in usposabljanje brezposelnih, izobraževanje za demokracijo, učenje tujih jezikov, učenje slovenskega jezika za tujce, izobraževanje za kakovost življenja, izobraževanje za uveljavljanje posebnih pravic manjšin in odraslih s posebnimi potrebami in posebnih skupin ter drugo splošno izobraževanje odraslih.

ZIO-1 enako kot ZIO določa opredelitev javnega interesa na področju izobraževanja odraslih z nacionalnim programom izobraževanja odraslih, ki ga sprejme državni zbor na predlog vlade. Na tej podlagi vlada sprejme letni program izobraževanja odraslih, ki ga izvajajo pristojna ministrstva prek javnih razpisov, pozivov, v okviru javne službe oziroma na drug način na podlagi zakona. Nacionalni program izobraževanja odraslih med drugim določa cilje in kazalnike, prednostna področja, ukrepe za zagotavljanje in izvajanje izobraževanja odraslih ter okvirni obseg temu namenjenih javnih sredstev. ZIO-1 določa, da se v nacionalnem programu posebej opredelijo tudi programi in dejavnosti pristojnih ministrstev, ki se izvajajo kot javna služba. V predlogu ZIO-1⁹³ je bilo zapisano, da se ta zahteva nanaša na programe in dejavnosti, ki se v posameznih resorjih, razen MIZŠ, opravljajo kot javna služba in da so ti programi in dejavnosti urejeni v drugih zakonih in določbe ZIO-1 zanje ne veljajo. Iz besedila ZIO-1 ni razvidno, da drugi zakoni, ne pa nacionalni program izobraževanja odraslih, opredelijo, kateri programi in dejavnosti se izvajajo kot javna služba. Že ustavno sodišče pa je presodilo, da mora biti javna služba opredeljena v zakonu in da zakon ne sme prepuščati urejanja zakonske materije podzakonskemu predpisu ali resoluciji.

ZIO-1 opredeljuje vsebino letnega programa izobraževanja odraslih drugače, kot jo je ZIO. V letnem programu izobraževanja odraslih se skladno z ZIO-1 določijo cilji in kazalniki na letni ravni, ukrepi po prednostnih področjih, obseg potrebnih sredstev iz državnega proračuna, pristojna ministrstva za izvedbo letnega programa in način spremljanja izvajanja letnega programa. Po ZIO je letni program izobraževanja določal izobraževalne programe, ki se financirajo iz javnih sredstev, ter obseg in vrsto dejavnosti, potrebnih za njegovo uresničevanje, pa tudi obseg zagotovljenih sredstev v državnem proračunu in pristojna ministrstva za izvedbo programa. Med izobraževalne programe so skladno z ZIO spadali izobraževalni programi osnovnošolskega izobraževanja za odrasle, ki niso zaključili tega izobraževanja, izobraževalni programi za pridobitev prvega poklica za odrasle, ki so zaključili samo osnovnošolsko izobraževanje, program desetega leta, ki obsega enoletno dopolnjevanje osnovnošolske izobrazbe za odrasle, ki ne nadaljujejo izobraževanja, in izobraževalni programi za pridobivanje posameznih znanj, spretnosti in veščin, med dejavnosti pa infrastrukturne dejavnosti, kot so raziskovalno, razvojno in svetovalno delo, razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema, publicistična dejavnost, priprava in spremljanje standardov in normativov, mednarodno sodelovanje, razvoj javne službe, izpopolnjevanje in usposabljanje andragoških delavcev in druge naloge, pomembne za razvoj dejavnosti izobraževanja odraslih.

Pred uveljavitvijo ZIO-1 v področnem zakonu ni bilo opredeljeno, kaj je javna služba na področju izobraževanja odraslih. V predlogu ZIO⁹⁴ je bilo zapisano, da naj bi zakon urejal predvsem tisto izobraževanje odraslih, ki ima značaj javne službe in je v javnem interesu, ter da bo nacionalni in letni program izobraževanja odraslih osnova za kontinuirano in načrtno delovanje javne službe v

⁹³ Besedilo Predloga zakona o izobraževanju odraslih, EVA 2017-3330-0025
[URL: <https://imss.dz-rs.si/imis/395784c28dd47f6e6ce8.pdf>], 18. 11. 2019.

⁹⁴ Predlog Zakona o izobraževanju odraslih, EPA 938, prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora, št. 46/94 stran 105.

izobraževanju odraslih. Navedeno je bilo tudi, da bo vlada na podlagi nacionalnega programa sprejemala letni program za posamezno leto in z njim določila izobraževalne programe ter obseg in vrsto drugih dejavnosti, ki so v javnem interesu. Resolucija o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020⁹⁵ (v nadaljevanju: ReNIO13-20) določa 3 prednostna področja izobraževanja odraslih⁹⁶ in dejavnosti, potrebne za izvajanje izobraževanja odraslih, ne opredeli pa, kaj od tega se izvaja kot javna služba. Navedeno je samo, da ReNIO13-20 postavlja okvire za ureditev javne službe v izobraževanju odraslih. ZIO ni omenjal javne službe, iz določb, ki so urejale opredelitev javnega interesa v nacionalnem in letnem programu, pa ni bilo jasno, ali letni program samo opredeli, kateri izobraževalni programi in dejavnosti, potrebne za izvajanje izobraževanja odraslih, se financirajo iz državnega proračuna, ali pa tudi določi javno službo. Z letnim programom izobraževanja odraslih se je skladno z ZIO zagotavljalo tudi izvajanje javno veljavnih izobraževalnih programov za odrasle, katerih glavni cilji so pridobivanje in zviševanje ravni pismenosti in temeljnih možnosti ter izboljšanje splošne izobraženosti odraslih⁹⁷. Skladno z ZOFVI javna služba na področju vzgoje in izobraževanja obsega izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister, in jih izvajajo izvajalci, vključeni v javno mrežo za opravljanje javne službe, pri čemer javna mreža javnih organizacij za izobraževanje odraslih omogoča odraslim dokončanje osnovne šole, vključitev v javno veljavne izobraževalne programe za odrasle ter izvajanje svetovanja za področje odraslih. Javno veljavne izobraževalne programe za odrasle, katerih glavni cilji so pridobivanje in zviševanje ravni pismenosti in temeljnih možnosti ter izboljšanje splošne izobraženosti odraslih, je sprejel minister za izobraževanje, vendar na podlagi določb ZOFVI pred sprejemom ZIO-1 ni bilo jasno, ali javno službo predstavlja izvajanje teh programov ali pa samo svetovanje odraslim pri vključitvi v te programe.

Dijaški domovi skladno z ZOFVI zagotavljajo pogoje za bivanje in učenje vajencem, dijakom in študentom višjih strokovnih šol, ki se šolajo zunaj kraja bivanja. Dijak, ki izpolnjuje predpisane pogoje, ima skladno z ZGim in ZPSI-1 pravico bivanja v dijaškem domu, v katerem lahko skladno z ZVSI bivajo tudi študenti, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, pri čemer ZVSI ne navede, kateri so ti pogoji. Od decembra 2017 dalje ZGim in ZPSI-1⁹⁸ predpisujeta, da dijaški dom in dijak skleneta pogodbo o bivanju v dijaškem domu, da se za bivanje v dijaškem domu plačuje oskrbnina, pri čemer način oblikovanja oskrbnine določi minister, merila za izbiro kandidatov pri vpisu v dijaški dom ter dolžnosti in pravice dijaka ob izselitvi in izključitvi iz dijaškega doma, kar je bilo pred tem urejano samo v Pravilniku o bivanju v dijaških domovih⁹⁹ (v nadaljevanju: PBDD). PBDD je urejal pogoje in postopek sprejema in bivanja v javnem dijaškem domu do septembra 2018, ko se je začel uporabljati nov Pravilnik o bivanju v dijaških domovih (v nadaljevanju: PBDD-1)¹⁰⁰. V PBDD-1 je določeno, da je ena od nalog dijaškega doma "zagotavljati nastanitev, prehrano in vzgojno-izobraževalno delo z dijaki v času bivanja v njem", pri čemer je PBDD izrecno določal, da dijaški dom bivanje in vzgojo

⁹⁵ Uradni list RS, št. 90/13 in 6/18 – ZIO-1.

⁹⁶ Ta področja so: splošno izobraževanje odraslih, izobraževanje za dvig izobrazbene ravni odraslih ter usposabljanje in izobraževanje za potrebe dela.

⁹⁷ To so na primer programi: Usposabljanje za življenjsko uspešnost, Računalniška pismenost za odrasle, Projektno učenje za mlajše odrasle, Slovenščina za tujce.

⁹⁸ Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o gimnazijah ter Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 68/17) sta bili dopolnjeni določbi o bivanju v dijaškem domu, ki sta začeli veljati 16. 12. 2017, uporabljati pa 1. 9. 2018.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 97/06 in 30/18.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 30/18.

dijakov zagotavlja v skladu s standardi bivanja in vzgojnim programom. Dijak ima v dijaškem domu med drugim pravico do uporabe sobe in opreme v sobi ter drugih pogojev bivanja, nočnega počitka, miru ter drugih pogojev za učenje v skladu z normativi in standardi bivanja ter domskimi pravili. S pogodbo o bivanju v dijaškem domu se lahko določijo posebni pogoji oziroma prilagoditve bivanja v dijaškem domu, ki štejejo za nadstandardne storitve in se dodatno plačajo. Če dijaški dom med šolskim letom v nezasedene nastanitvene zmogljivosti nastani osebe, ki nimajo statusa dijaka ali študenta, mora določiti pogoje bivanja v skladu z domskimi pravili, tako da zagotovi nemoteno bivanje in izvajanje pravic in obveznosti dijakov in študentov v dijaškem domu v skladu s predpisi. Po mnenju MIZŠ nadstandardne storitve predstavljajo prihodke javne službe, vendar iz predpisov to ni jasno razvidno.

Ugotovili smo, da ZOFVI izvajanje vzgojnega programa dijaških domov v javnih dijaških domovih in zasebnih dijaških domovih, ki imajo koncesijo, določa kot javno službo, medtem ko za zagotavljanje pogojev bivanja in učenja izrecno ne določa, kaj obsega in ali predstavlja javno službo. Da zagotavljanje pogojev bivanja in učenja predstavlja javno službo zgolj posredno izhaja iz določbe ZOFVI, ki predpisuje vzpostavitev javne mreže dijaških domov. Na podlagi opredelitve naloge dijaškega doma v PBDD-1, da zagotovi nastanitev, prehrano in vzgojno-izobraževalno delo z dijaki v času bivanja v njem, določbe PBDD-1 in PBDD, da se z oskrbnino krijejo stroški za prehrano in nastanitev v dijaškem domu, in opredeljenih pravic dijaka je mogoče zaključiti, da bivanje obsega prehrano in nastanitev. Standardi bivanja v dijaškem domu, ki bi na primer določili minimalno površino sobe, opremo sobe in število obrokov hrane, niso določeni. Ob odsotnosti standardov bivanja ni mogoče ugotoviti, katere storitve obsega javna služba in kdaj se storitve štejejo za nadstandardne storitve, hkrati pa to predstavlja tveganje za različno obravnavo dijakov oziroma različno prakso dijaških domov pri zaračunavanju istovrstne storitve. Iz določb PBDD-1 in PBDD ni razviden režim zagotavljanja nadstandardnih storitev dijaku oziroma študentu in bivanja osebam, ki nimajo statusa dijaka ali študenta.

ZOFVI umesti prehrano dijakov med dejavnosti in naloge, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, vendar ne določi, katere obroke ta prehrana vključuje. V skladu z ZGim in ZPSI-1 morajo srednje šole za dijake organizirati vsaj 1 obrok hrane dnevno. Šolska prehrana po Zakonu o šolski prehrani¹⁰¹ obsega zajtrk, malico, kosilo in popoldansko malico, pri čemer mora šola v okviru dejavnosti javne službe za vse dijake obvezno organizirati toplo ali energijsko in hranilno bogatejšo hladno malico. Kot dodatno ponudbo pa lahko šola organizira tudi zajtrk, kosilo in popoldansko malico. Dietne obroke organizira šola v okviru dodatne ponudbe, v skladu s svojimi zmogljivostmi. Zakon o šolski prehrani ne določa, katere obroke obsega prehrana v dijaških domovih, predpisuje pa smiselno uporabo določbe, po kateri se pri organizaciji šolske prehrane upoštevajo smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih¹⁰². V teh smernicah je navedeno, da naj mladostniki dnevno dobijo 3 glavne obroke (zajtrk, kosilo, večerja) ter 2 premostitvena obroka (dopoldanska in popoldanska malica), vendar ni opredeljeno, katere od teh obrokov zagotovijo šole in katere dijaški domovi. Zakon o šolski prehrani v obseg izvajanja javne službe v šolah izrecno uvršča

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 3/13, 46/14, 49/16 – ZOFVI-K.

¹⁰² Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih je sprejel Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje na 135. dopisni seji dne 11. 8. 2010.
[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/Prehrana/Smernice_prehrana_2010.pdf], 29. 8. 2019.

samo malico, za pripravo zajtrka, kosil in popoldanske malice v šolah in za zagotavljanje prehrane v dijaških domovih pa predpisi ne določajo jasno in nedvoumno režima izvajanja ter obrokov, ki jih obsega prehrana v dijaških domovih. Na to problematiko smo opozorili že v zbirnem poročilu *Ravnanje s hrano v osnovnih šolah*¹⁰³ ter ocenili, da bi bilo treba v okvir javne službe šole umestiti vsaj še kosilo, glede ostalih obrokov pa bi bilo možno ustanovitelju prepustiti odločitev o tem, katere obroke (poleg malice in kosila) bo šola zagotavljala v režimu javne službe. Da normativna ureditev ni jasna, izhaja tudi iz v reviziji pridobljenih odgovorov MIZŠ šolam na vprašanje, ali priprava zajtrka, kosila in popoldanske malice predstavlja javno službo ali tržno dejavnost. V odgovoru iz leta 2009¹⁰⁴ je MIZŠ odgovorilo, da organiziranje prehrane za potrebe udeležencev vzgojno-izobraževalnega procesa predstavlja spremljajočo dejavnost vzgoje in izobraževanja in sodi v okvir javne službe. V odgovoru iz leta 2016 pa je MIZŠ pojasnilo, da zajtrk, kosilo in popoldanska malica po Zakonu o šolski prehrani niso opredeljeni kot javna služba, saj zagotavljanje teh storitev ni normirano¹⁰⁵.

V aktih o ustanovitvi srednjih šol in dijaških domov so navedene šifre in nazivi iz SKD za dejavnosti, ki jih opravljajo kot javno službo, ter šifre in nazivi iz SKD za druge dejavnosti, pri čemer je določeno, da so namenjene opravljanju dejavnosti, za katere je zavod ustanovljen oziroma jih opravlja z namenom racionalne rabe znanja in premoženja, ki ga zavod uporablja, v obsegu, dovoljenem z zakoni in drugimi predpisi. Akti o ustanovitvi dijaških domov določajo, da dijaški dom kot javno službo opravlja dejavnost 55.900 Dejavnost dijaških in študentskih domov ter druge nastanitve. Po Uredbi o standardni klasifikaciji dejavnosti v dejavnost 55.900 spada "nudenje začasne ali daljše nastanitve v enoposteljnih ali večposteljnih sobah študentom, dijakom, sezonskim delavcem in drugim". Iz opredelitve ni razvidno, ali ta dejavnost obsega tudi nudenje prehrane. Akti srednjih šol, v katerih je organiziran kot enota šole medpodjetniški izobraževalni center, opredelijo dejavnost medpodjetniškega izobraževalnega centra v posebnem členu, tako da povzamejo ZPSI-1. Režim opravljanja dejavnosti medpodjetniškega izobraževalnega centra ni opredeljen.

Iz ZGim, ZPSI-1, ZVSI, ZIO-1 in na njihovi podlagi izdanih pravilnikov¹⁰⁶ izhaja, da se predvideno število prostih mest za vpis v začetni letnik srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja ter v maturitetni tečaj za posamezno šolsko oziroma študijsko leto določi z razpisom za vpis. Šole si morajo k obsegu vpisa v izobraževalne programe, ki jih nameravajo izvajati v šolskem letu, predhodno pridobiti soglasja ministra, pristojnega za šolstvo. Ministrstvo, pristojno za šolstvo, mora na predlog šol vsako leto 6 mesecev pred začetkom šolskega oziroma študijskega leta objaviti skupen razpis za vpis v redno srednješolsko izobraževanje in v maturitetni tečaj ter skupen razpis za vpis v redno in izredno višješolsko strokovno izobraževanje, razpis prostih mest za izredno srednješolsko izobraževanja za posamezno šolsko leto pa objavijo šole najpozneje 1 mesec pred začetkom izobraževanja. Skladno s PBDD-1 mora dijaški dom določiti število prostih mest za sprejem novincev za naslednje šolsko oziroma študijsko leto posebej za dijake in posebej za študente višjih strokovnih

¹⁰³ Zbirno poročilo *Ravnanje s hrano v osnovnih šolah*, [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/HranaOS_ZBIRNO17/HranaOS_ZBIRNO17.pdf], 28. 8. 2019.

¹⁰⁴ Elektronsko sporočilo MIZŠ za Osnovno šolo Milojke Štrukelj Nova Gorica z dne 15. 4. 2009.

¹⁰⁵ Dopis MIZŠ št. 4403-1/2016/27 z dne 19. 12. 2018.

¹⁰⁶ Pravilnik o razpisih za vpis in izvedbi vpisa v izobraževanje odraslih (Uradni list RS, št. 82/98 in 6/18 – ZIO-1), Pravilnik o vpisu v srednje šole (Uradni list RS, št. 30/18) in Pravilnik o vpisu v višje strokovno izobraževanje (Uradni list RS, št. 6/18 in 23/18 – popr.) ter njuna predhodnika Pravilnik o vpisu v srednje šole (Uradni list RS, št. 12/06, 17/06 – popr., 12/08, 107/12 in 30/18) in Pravilnik o vpisu v višje strokovno izobraževanje (Uradni list RS, št. 6/05, 8/08, 9/14 in 6/18).

šol in pridobiti soglasje pristojnega ministra. MIZŠ javno objavi skupen razpis prostih mest v vseh dijaških domovih sočasno z razpisom za vpis v srednje oziroma višje strokovne šole. Z določitvijo števila prostih mest za vpis v izobraževalne programe in za bivanje v dijaškem domu se določa obseg javne službe, ki ga mora opraviti posamezna šola in dijaški dom. ZGim, ZPSI-1, ZVSI, ZIO-1 in na njihovi podlagi izdani pravilniki opredeljujejo postopek priprave razpisa za vpis, ne pa tudi, kako se določi skupno število prostih mest za vpis in število prostih mest za vpis v posamezne izobraževalne programe. ZOFVI predpisuje, da mora javna mreža poklicnih šol, srednjih šol in gimnazij omogočiti izobraževanje vsem, ki so izpolnili osnovnošolsko obveznost, za pridobitev prvega poklica oziroma opravljanje mature, javna mreža višjih strokovnih šol omogoča nadaljnje izobraževanje tistim, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje, javna mreža dijaških domov pa omogoča dijakom in študentom višjih šol, ki se šolajo zunaj kraja bivanja, pogoje za bivanje in učenje. Prek te določbe ZOFVI je zgolj za srednješolsko izobraževanje mogoče posredno razbrati, da mora biti skupno število prostih mest za vpis v začetni letnik srednješolskega izobraževanja tolikšno, da zagotavlja vpis vsem, ki so izpolnili osnovnošolsko obveznost. Za izobraževanje v višjih strokovnih šolah in bivanje v dijaških domovih pa ni mogoče razbrati, ali mora biti skupno število razpisanih mest tolikšno, da zagotavlja vpis v začetni letnik oziroma sprejem v dijaški dom vsem kandidatom, ki izpolnjujejo predpisane pogoje.

ZOFVI določa možne vire za financiranje vzgoje in izobraževanja, namene porabe sredstev, ki se zagotavljajo iz državnega in občinskega proračuna za vzgojo in izobraževanje, ter podlago za določitev obsega teh sredstev in storitve, katerih opravljanje se krije iz prispevkov učencev, vajencev, dijakov, študentov višjih šol in odraslih. Po 78. členu ZOFVI so možni viri za financiranje vzgoje in izobraževanja javna sredstva, sredstva ustanovitelja, prispevki gospodarskih združenj in zbornic, neposredni prispevki delodajalcev za izvajanje praktičnega pouka, prispevki učencev, vajencev, dijakov, študentov višjih šol in odraslih, šolnine v zasebnih šolah, plačila staršev za storitve v predšolski vzgoji, sredstva od prodaje storitev in izdelkov, donacije, prispevki sponzorjev in drugi viri. Nameni, za katere se posameznim ravнем vzgoje in izobraževanja zagotavljajo sredstva iz državnega in občinskega proračuna, so navedeni v 81. in 82. členu ZOFVI. Skladno s 84. členom ZOFVI se javnim šolam zagotavljajo sredstva iz državnega proračuna za stroške dela in materialne stroške na podlagi normativov in standardov oziroma metodologije za določanje obsega sredstev na udeleženca. Poleg tega se javnim srednjim šolam, višjim strokovnim šolam in dijaškim domovom iz državnega proračuna zagotavljajo tudi sredstva za investicije ter investicijsko vzdrževanje in obnovo nepremičnin in opreme. Zakon taksativno določa sestavine normativov in standardov, ki naj bi obsegali:

- učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja,
- merila za oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe,
- merila za oblikovanje oddelkov in skupin,
- merila za vrednotenje materialnih stroškov ter
- standarde za prostor in opremo.

V skladu z metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja se zagotavljajo sredstva javnim srednjim šolam, višjim strokovnim šolam in dijaškim domovom za vzgojno dejavnost.

Za javne vzgojno-izobraževalne zavode, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe s področja srednjega šolstva oziroma javno veljavni vzgojni program dijaških domov, so normativi in standardi za izvajanje izobraževalnih in vzgojnih programov ter metodologija financiranja opredeljeni v naslednjih podzakonskih aktih:

- Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva¹⁰⁷, Pravilniku o normativih in standardih v dvojezični srednji šoli¹⁰⁸ in Pravilniku o normativih in standardih v srednjih šolah z italijanskim učnim jezikom¹⁰⁹ – učna obveznost strokovnih delavcev, delovna oziroma učna obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe ter merila za oblikovanje oddelkov in skupin;
- Pravilniku o merilih za vrednotenje materialnih stroškov srednjim šolam, ki izvajajo gimnazijske programe ter programe za pridobitev poklicne in srednje strokovne izobrazbe¹¹⁰, Pravilniku o merilih za vrednotenje materialnih stroškov v dvojezični srednji šoli¹¹¹, Pravilniku o merilih za vrednotenje materialnih stroškov v srednjih šolah z italijanskim učnim jezikom¹¹² in Pravilniku o merilih za vrednotenje materialnih stroškov dijaškim domovom¹¹³ – merila za vrednotenje materialnih stroškov;
- Pravilniku o metodologiji financiranja izobraževalnih programov in vzgojenega programa na področju srednjega šolstva¹¹⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o metodologiji financiranja) – metodologija financiranja javno veljavnih izobraževalnih programov s področja srednjega šolstva in javno veljavnega vzgojnega programa dijaških domov, ki vključuje način določitve cene na udeleženca izobraževanja, vrednosti posameznega javno veljavnega vzgojno-izobraževalnega programa in postopek določitve letnega obsega sredstev, ki se zagotavljajo javnim vzgojno-izobraževalnim zavodom.

Normative in standarde oziroma metodologijo za določanje obsega sredstev za izvajanje višješolskih študijskih programov ureja Pravilnik o normativih za financiranje višjih strokovnih šol¹¹⁵, ki določa enačbo za izračun obsega sredstev za izvajanje študijskega programa za proračunsko leto višji strokovni šoli, način ovrednotenja letnega stroška študijskega programa na študenta, normative za določitev obsega organiziranega izobraževalnega dela za polni delovni čas strokovnih in drugih delavcev in normative za oblikovanje skupin.

Standardi za prostor in opremo srednjih šol, višjih strokovnih šol in dijaških domov, ki po ZOFVI predstavljajo 1 od elementov normativov in standardov za zagotavljanje sredstev iz državnega

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 62/10, 99/10, 47/17, 30/18.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 85/03, 100/07, 67/08, 21/11, 55/11, 47/17.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 85/03, 103/07, 67/08, 5/11, 55/11, 47/17.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 29/04.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 78/04.

¹¹² Uradni list RS, št. 78/04.

¹¹³ Uradni list RS, št. 29/04 in 8/05.

¹¹⁴ Uradni list RS, št. 107/12, 56/17 in 5/19.

¹¹⁵ Uradni list RS, št. 95/08, 90/12, 104/15, 56/17 in 5/19.

proračuna, niso določeni. Že v revizijskem poročilu *Postopki evalviranja, akreditiranja ter podeljevanja koncesij v višjem in visokem šolstvu*¹¹⁶, ki je bilo izdano v letu 2016, smo zahtevali, da MIZŠ izdela analizo in pripravi gradivo za sprejem standardov in normativov glede prostorov in opreme višjih strokovnih šol. Namesto zahtevanega popravljalnega ukrepa je MIZŠ zgolj pripravilo akcijski načrt, v skladu s katerim naj bi Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje do konca avgusta 2017 izdelal analizo in pripravil predlog predpisa, ki bi ga MIZŠ v 4 mesecih od prejema proučilo in sprejelo. Minister bi moral skladno z ZOFVI in ZVSI izdati predpis o standardih in normativih glede prostorov in opreme srednjih šol, višjih strokovnih šol in dijaških domov v 1 letu od uveljavitve zakonov, torej marca 1997 oziroma avgusta 2005. Po več kot 20 oziroma 10 letih od uveljavitve zakonov MIZŠ še ni izpolnilo zakonske določbe.

Na podlagi ZOFVI lahko šole pridobijo sredstva tudi iz prispevkov učencev, vajencev, dijakov, študentov višjih šol in odraslih za izvajanje storitev, ki po izobraževalnem programu niso obvezne ali presegajo predpisane normative in standarde. Šola določi prispevke za materialne stroške šole v naravi in za prehrano učencev, vajencev, dijakov in študentov višjih šol ter za drugo in nadaljnje opravljanje mature. Višino prispevkov določi šola v soglasju z ministrstvom. V Pravilniku o šolninah in prispevkih v višjem šolstvu¹¹⁷ so opredeljeni primeri, ko lahko javna višja strokovna šola zaračunava šolnino, podlage in elementi za določitev zneska šolnine, drugi prispevki, ki jih lahko šola zaračuna študentom za redni in izredni študij, najvišje cene določenih prispevkov ter pristojni organ za določitev šolnine in drugih prispevkov. Glede na to, da ZOFVI ni predpisal izdaje podzakonskega akta za določanje šolnine in drugih prispevkov za študij po višješolskih študijskih programih in ni opredelil usmeritev za njihovo podrobnejše urejanje v podzakonskem aktu (na primer, kateri stroški se upoštevajo pri izračunu stroškov za letnik), ocenjujemo, da Pravilnik o šolninah in prispevkih v višjem šolstvu ne predstavlja le nadgradnje zakonskih določil.

ZOFVI financiranja izobraževanja odraslih iz državnega proračuna ne ureja. ZPSI-1 določa, da šole in druge izobraževalne organizacije zagotavljajo sredstva za izredno izobraževanje z zaračunavanjem prispevkov, za obseg financiranja iz državnega proračuna pa napotuje na zakon, ki ureja izobraževanje odraslih, in na predpise, ki urejajo aktivno politiko zaposlovanja. Po ZIO-1 minister določi izvajalcem javne službe obseg sredstev, ki se jim zagotavljajo iz državnega proračuna, na podlagi obsega dejavnosti ter standardov in normativov, ki jih določi minister, s sklepom za posamezno proračunsko leto. ZIO-1 podobno kot ZIO določa, za katere namene na področju izobraževanja odraslih se lahko zagotavljajo sredstva iz državnega in občinskega proračuna v skladu s standardi in normativi, ki jih določi minister, ter obsegom izobraževanja oziroma dejavnosti. Standardi in normativi za izračun sredstev so določeni v Odredbi o standardih in normativih v izobraževanju odraslih¹¹⁸. Prispevek udeleženca izobraževanja odraslih za kritje stroškov tega izobraževanja je skladno z zakonom odvisen od tega, ali je izobraževanje odraslih financirano iz javnih sredstev v celoti ali delno. ZIO-1 določa splošna merila za izbiro izvajalcev izobraževalnih programov za odrasle in dejavnosti iz letnega programa izobraževanja odraslih na podlagi javnega razpisa ali poziva, konkretna merila pa naj bi ministrstva opredelila v javnem razpisu oziroma pozivu.

¹¹⁶ [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/zagotavljanje-kakovosti-in-raznovrstnosti-studijskih-programov-264/>], 17. 12. 2019.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 21/11.

¹¹⁸ Uradni list RS, št. 43/00 in 6/18 – ZIO-1. Odredba je prenehala veljati z uveljavitvijo ZIO-1, vendar se uporablja do uveljavitve predpisov, izdanih na podlagi ZIO-1.

Pred tem je ZIO določal samo, da pristojna ministrstva izberejo izvajalce letnega programa izobraževanja odraslih na podlagi javnega razpisa. V skladu z ZIO naj bi minister v podzakonskem predpisu podrobneje določil način in postopke javnega razpisa in izbora izvajalcev letnega programa za izobraževanje odraslih, financiranje, sofinanciranje oziroma subvencioniranje ter spremljanje izvajanja izobraževalnih programov in infrastrukturnih dejavnosti, vendar podzakonski predpis ni bil nikoli izdan.

Določbe PBDD-1, ki opredeljujejo vire za kritje stroškov bivanja v dijaškem domu ter vsebino oskrbnine in postopek njene določitve, so vsebinsko skoraj enake določbam PBDD, ki se je v tem delu uporabljal do 31. 12. 2018. PBDD je določal, da se stroški bivanja v dijaškem domu krijejo iz oskrbnine, prihodkov iz državnega in občinskega proračuna za izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti v domu in investicijsko vzdrževanje ter iz drugih virov. Določeno je bilo, da se z oskrbnino krijejo stroški prehrane in nastanitve v dijaškem domu. Študent, ki se ni prehranjeval v dijaškem domu, je plačal le stroške nastanitve. Sedaj PBDD-1 izrecno določa, da se pri študentih z oskrbnino krijejo samo stroški nastanitve v dijaškem domu. Postopek določitve oskrbnine, ki so jo plačevali dijaki in študenti, je bil v PBDD opredeljen: izhodiščno ceno oskrbnine za dijake in študente določi minister na predlog komisije za določanje oskrbnine v dijaških domovih. Izhodiščna cena oskrbnine naj bi se določila na podlagi standardov in normativov, določenih za posamezne stroške glede na strukturo stroškov bivanja in prehrane v dijaškem domu. Svet dijaškega doma je lahko določil ceno oskrbnine (standardno oskrbnino), ki je odstopala od izhodiščne cene največ za 10 % glede na dejanske stroške, o čemer je moral dijaški dom obvestiti ministrstvo. Cena oskrbnine je lahko iz utemeljenih razlogov odstopala od izhodiščne cene tudi za več kot 10 %, če je s tem soglašal minister (nadstandardna oskrbnina). V tem primeru je bilo treba v vlogi za soglasje utemeljiti razliko in razloge za odstopanje od standardne cene oskrbnine. Oskrbnino, določeno na opisan način, so skladno s PBDD plačevali dijaki in študenti, po PBDD-1 pa jo plačujejo dijaki, ki se redno izobražujejo, in študenti. Druge osebe, ki so bivale v dijaškem domu, so po PBDD plačevale ekonomsko oskrbnino, ki jo je dijaški dom določil sam. PBDD-1 ne uporablja termina ekonomska oskrbnina ampak stroški nastanitve oziroma prehrane in izrecno določa, da poleg oskrbnine svet dijaškega doma določi tudi cene vseh storitev in jih javno objavi. Ugotovili smo, da niso določeni standardi in normativi za posamezne stroške bivanja in prehrane v dijaškem domu, ki naj bi jih komisija za določanje oskrbnine v dijaških domovih v skladu z PBDD upoštevala pri oblikovanju predloga izhodiščne cene oskrbnine.

V državnem proračunu se skladno z ZOFVI zagotavljajo sredstva za sofinanciranja plačil oskrbnine staršev, ki imajo v dijaškem domu hkrati vključenega več kot 1 otroka, pri čemer ZOFVI ne opredeli, kdo določi višino subvencije, kdo odloča o upravičenosti do sofinanciranja plačil oskrbnine, ali je plačevanje oskrbnine za več kot 1 otroka hkrati edini pogoj za pridobitev pravice do subvencije, in ne vsebuje izvršilne klavzule za ureditev te materije s podzakonskim predpisom. Pogoje in postopek sofinanciranja plačil oskrbnine ureja PBDD-1, pred tem pa je to določil minister s sklepom za posamezno leto. Takšno urejanje pravno formalno ni ustrezno. ZOFVI bi moral vsaj na splošno opredeliti, kdo odloča o upravičenosti do sofinanciranja plačil oskrbnine in po katerih merilih, in s tem podati vsebinske okvire za podrobno ureditev v podzakonskem predpisu. Ocenjujemo, da PBDD-1 ni zgolj razčlenil ali opisal zakonskih določb, ampak izvirno uredil postopek sofinanciranja plačil oskrbnine.

ZOFVI opredeljuje, katere izvajalce dejavnosti vzgoje in izobraževanja ustanavlja kot javne zavode država in katere občina, pri čemer lahko javno službo na področju srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih ter vzgoje in izobraževanja v dijaških domovih poleg javnih zavodov opravljajo tudi druge pravne osebe, ki pridobijo koncesijo.

Skladno z ZOFVI javna služba na področju srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja ter vzgoje v dijaških domovih zajema javno veljavne izobraževalne in vzgojne programe, ki jih sprejme pristojni minister oziroma strokovni svet, izvajajo pa jih javni zavodi in izvajalci s koncesijo. Iz zakona je mogoče razbrati, da zagotavljanje pogojev bivanja v dijaških domovih predstavlja javno službo. Področni zakon za izobraževanje odraslih šele od leta 2018 dalje opredeljuje vsebino javne službe. ZOFVI je opredelil kriterije za določitev meril za postavitev javne mreže šol in dijaških domov z uredbo vlade, pri čemer merila za postavitev javne mreže šol za srednješolsko izobraževanje in dijaških domov niso določena. Predpisi, ki urejajo področje srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja ter vzgojo v dijaških domovih, ne opredeljujejo režima izvajanja izobraževalnega dela, ki ni sestavina izobraževalnega programa, programov za izpopolnjevanje oziroma za usposabljanje, ki jih šola oblikuje kot svojo posebno ponudbo, storitev, ki jih lahko izvaja medpodjetniški izobraževalni center, ter priprave zajtrka, kosil in popoldanske malice. Niso določeni standardi bivanja v dijaškem domu in režim zagotavljanja nadstandardnih storitev v dijaških domovih. Vsebina dejavnosti in nalog, ki so potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja in se za njihovo izvajanje lahko ustanovijo javni zavodi, ni podrobneje opredeljena. Določitev obsega javne službe, ki ga mora opraviti posamezna šola in dijaški dom, je opredeljena za izvajanje izobraževalnih in vzgojnih programov ter za zagotavljanje bivanja v dijaških domovih z vsakoletnim razpisom števila prostih mest za vpis v izobraževanje in za bivanje v dijaškem domu. Iz predpisov ni mogoče razbrati, kako se določi skupno število prostih mest za vpis v višje strokovne šole in bivanje v dijaških domovih. Glede na vse navedeno ocenjujemo, da vsebina in obseg javne službe na področju srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, vzgoje in bivanja v dijaških domovih ter izobraževanja odraslih v normativni ureditvi nista natančno opredeljena.

ZOFVI in področni zakoni opredeljujejo sistem financiranja vzgoje in izobraževanja ter določajo javni zavod in koncesijo kot obliko za izvajanje javne službe. ZOFVI opredeljuje možne vire financiranja vzgoje in izobraževanja ter določa, kaj in na kakšni podlagi (normativi in standardi) na posamezni ravni vzgoje in izobraževanja financira država in kaj občina. Normativi in standardi za izvajanje izobraževalnih programov s področja srednjega šolstva, višješolskih študijskih programov in vzgojnega programa dijaških domov ter metodologija za določanje obsega sredstev na udeleženca so opredeljeni v podzakonskih aktih, pri čemer zakon določa sestavine normativov in standardov. V skladu z metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja se zagotavljajo sredstva javnim srednjim šolam, višjim strokovnim šolam in dijaškim domovom za vzgojno dejavnost. Tudi vire za kritje stroškov bivanja v dijaškem domu ter vsebino oskrbnine in postopek njene določitve ureja podzakonski akt. Po ZIO-1 minister določi izvajalcem javne službe obseg sredstev, ki se jim zagotavljajo iz državnega proračuna, na podlagi obsega dejavnosti ter standardov in normativov, ki so opredeljeni v podzakonskem aktu, pri čemer zakon določa, za katere namene na področju izobraževanja odraslih se lahko zagotavljajo sredstva iz državnega in občinskega proračuna. Standardi za prostor in opremo srednjih šol, višjih strokovnih šol in dijaških domov, ki po ZOFVI predstavljajo 1 od elementov normativov in standardov za zagotavljanje sredstev iz državnega proračuna, niso določeni. Prav tako niso določeni standardi in normativi za posamezne stroške bivanja v dijaškem domu, ki se upoštevajo pri oblikovanju predloga izhodiščne cene oskrbnine. ZOFVI ni podal vsebinskih okvirov za podrobno ureditev sofinanciranja plačil oskrbnine v PBDD-1 ter šolnin in drugih prispevkov za študij po višješolskih študijskih programih v Pravilniku o šolninah in prispevkih v višjem šolstvu.

Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da način normativnega urejanja sistema financiranja javne službe na področju srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja ter vzgoje v dijaških

domovih ni bil ustrezen, predpisi pa niso natančno opredelili vsebine, obsega in sistema financiranja javne službe.

2.1.5 Visoko šolstvo

Do odločitve ustavnega sodišča iz leta 2011¹¹⁹ o razveljavitvi 43. člena ZViS je bilo v omenjenem členu določeno, da se javna služba v visokem šolstvu določi z nacionalnim programom visokega šolstva. Ustavno sodišče je ugotovilo, da ZViS ne opredeli javne službe v visokem šolstvu in njeno ureditev v celoti prepušča nacionalnemu programu visokega šolstva, ki ga državni zbor sprejme z resolucijo. Po oceni ustavnega sodišča opredelitev javne službe v visokem šolstvu pomeni tudi ureditev pravic in obveznosti izvajalcev javne službe v razmerju do uporabnikov in do države. Pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb pa se morajo urejati s splošnoveljavnimi zakoni. Iz odločbe ustavnega sodišča izhaja, da mora zakon (in ne resolucija) opredeliti javno službo v visokem šolstvu. Ugotovili smo, da ZViS ne opredeljuje, kaj je javna služba v visokem šolstvu, saj od sprejetja odločbe ustavnega sodišča ni bil dopolnjen z opredelitvijo javne službe v visokem šolstvu. Definicija javne službe tudi ni vključena v noben drug predpis.

Na podlagi zahteve v revizijskem poročilu *Postopki evalviranja, akreditiranja ter podeljevanja koncesij v višjem in visokem šolstvu* je MIZŠ izdelalo načrt aktivnosti za pripravo nove zakonodajne ureditve na področju visokega šolstva, skladno s katerim bi morale MIZŠ pripraviti predlog novega ZViS do konca julija 2017. Januarja 2018 je MIZŠ v javno obravnavo posredovalo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu, s katerim je predlagalo, da se v veljavni ZViS uvrsti poglavje, ki ureja javno službo. Rok za posredovanje pripomb je bil 2. 2. 2018.

Pojasnilo MIZŠ

Po prejemu pripomb in medresorskem usklajevanju končni predlog zakona ni bil poslan vladi, ker je predsednik vlade marca 2018 državnemu zboru podal odstopno izjavo.

Javna služba v odlokih o ustanovitvi oziroma preoblikovanju univerz¹²⁰ ni izrecno opredeljena. V odlokih o ustanovitvi oziroma preoblikovanju univerz so navedene dejavnosti¹²¹, s katerimi univerza prek članic razvija znanosti, stroke in umetnosti, in določena študijska področja, na katerih posamezne članice univerze opravljajo izobraževalno dejavnost. Nadalje odloki dopuščajo članicam univerze, da samostojno v svojem imenu in za svoj račun na svojih študijskih področjih opravljajo tudi izobraževalno, raziskovalno, razvojno in svetovalno ter umetniško dejavnost ter druge s tem povezane dejavnosti, ki jih univerze s soglasjem ustanovitelja določijo v statutu. Pogoj je, da članice univerze s tem ne ovirajo izvajanja dejavnosti, za katero so ustanovljene, in da zagotovijo povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju teh dejavnosti. Odloki o ustanovitvi oziroma preoblikovanju univerz določajo samo dejavnosti, ki jih izvaja univerza, ne pa tudi režima opravljanja dejavnosti.

¹¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011.

¹²⁰ Odlok o preoblikovanju Univerze v Ljubljani (Uradni list RS, št. 28/00, 33/03, 79/04, 36/06, 18/09 in 83/10), Odlok o ustanovitvi Univerze na Primorskem (Uradni list RS, št. 13/03, 79/04, 36/06, 137/06, 67/08, 85/11, 17/15, 9/17 in 26/17) in Odlok o preoblikovanju Univerze v Mariboru (Uradni list RS, št. 28/00, 98/03, 79/04, 36/06, 137/06, 58/07, 67/08, 96/09, 17/15 in 26/17).

¹²¹ Šifra in naziv dejavnosti iz SKD.

Pojem "javna služba" je omenjen samo v določbi, po kateri ustanovitelj na predlog upravnega odbora univerze odloča o načinu poravnave primanjkljaja sredstev univerze, ki nastane pri izvajanju javne službe v visokem šolstvu.

ZViS določa vire financiranja visokošolskih zavodov in dejavnosti, ki se financirajo visokošolskim zavodom iz državnega proračuna, od sredine decembra 2016 dalje¹²² pa tudi način dodeljevanja proračunskih sredstev za študijsko dejavnost rednega študija za prvo in drugo stopnjo, kar je pred tem določala Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov¹²³ (v nadaljevanju: uredba o javnem financiranju), pri čemer študijska dejavnost obsega pedagoško in z njo povezano znanstvenoraziskovalno, umetniško in strokovno dejavnost, knjižnično, informacijsko, organizacijsko, upravno in drugo infrastrukturno dejavnost. ZViS tako določa ciljno vrednost sredstev državnega proračuna, ki se namenajo za študijsko dejavnost, njihovo strukturo (sredstva za temeljni steber financiranja – sredstva TSF¹²⁴ in sredstva za razvojni steber financiranja – sredstva RSF) in način njihovega določanja za štiriletno pogodbeno obdobje, vsebino in rok za sklenitev pogodbe o financiranju študijske dejavnosti, način določanja sredstev za interesne dejavnosti študentov in kako se javnim visokošolskim zavodom zagotavljajo sredstva za investicije ter namene porabe teh sredstev. Vlada je julija 2017 sprejela novo Uredbo o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov¹²⁵ (v nadaljevanju: uredba o javnem financiranju 2017), ki podrobneje ureja določitev sredstev javnega financiranja študijske dejavnosti rednega študija za prvo in drugo stopnjo ter s študijem povezane interesne dejavnosti študentov javnih visokošolskih zavodov in zasebnih visokošolskih zavodov za koncesionirane programe. Podrobneje so določeni roki za določitev in nakazovanje sredstev TSF-Z, nameni porabe sredstev TSF-Z, kazalniki za izračun variabilnega dela sredstev TSF-Z, študijske skupine in faktorji za določitev variabilnega dela sredstev TSF-Z v prvem in tretjem letu pogodbenega obdobja ter način zmanjšanja in povečanja fiksnega dela sredstev TSF-Z. Do uveljavitve ZViS-K je zakon v zvezi z načinom financiranja javne službe samo opredeljeval možne vire financiranja visokošolskih zavodov ter določal dejavnosti, ki so se financirale iz državnega proračuna, in parametre, ki naj bi se upoštevali pri določitvi sredstev za študijsko in obštudijsko dejavnost, podrobno ureditev način dodeljevanja proračunskih sredstev visokošolskim zavodom iz državnega proračuna pa je prepustil vladi, ki je sprejela uredbo o javnem financiranju.

Drugi odstavek 58. člena ustave določa, da način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol ureja zakon. Ustavno sodišče je leta 2011 ugotovilo, da so prvi do tretji in peti odstavek 73. člena ZViS ter uredba o javnem financiranju v neskladju z drugim odstavkom 58. člena ustave. Ocenilo je, da ZViS ni uredil vsebine načina financiranja javnih visokošolskih zavodov, kot to zahteva ustava, ter da ni določil okvirov in usmeritev za podrobnejše urejanje te vsebine v podzakonskem predpisu. Uredba o javnem financiranju po oceni ustavnega sodišča ni zgolj dopolnjevala, razčlenjevala ali

¹²² Dne 15. 12. 2016 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (v nadaljevanju: ZViS-K, Uradni list RS, št. 75/16).

¹²³ Uradni list RS, št. 7/11, 64/12, 12/13, 38/16 in 35/17.

¹²⁴ Sredstva TSF so vsota letnih sredstev za temeljni steber financiranja javnih in zasebnih visokošolskih zavodov za koncesionirane študijske programe (v nadaljevanju: sredstva TSF-Z) in se delijo na fiksna sredstva TSF in variabilna sredstva TSF.

¹²⁵ Uradni list RS, št. 35/17.

opisovala zakonskih določb, temveč izvirno urejala način financiranja javnih visokošolskih zavodov. Ustavno sodišče je podalo zahtevo za odpravo ugotovljenega neskladja z ustavo.

Po uveljavitvi ZViS-K se v državnem proračunu v skladu s proračunskimi možnostmi zagotovijo tudi sredstva za sofinanciranje študija po javno veljavnih doktorskih študijskih programih tretje stopnje (v nadaljevanju: doktorski študij) na javnih visokošolskih zavodih. Sredstva se določijo javnim visokošolskim zavodom z letnim sklepom ministra, pristojnega za visoko šolstvo, ob upoštevanju števila diplomantov doktorskega študija javnega visokošolskega zavoda v zadnjih 5 letih. Sofinanciranje doktorskega študija podrobneje ureja Uredba o sofinanciranju doktorskega študija¹²⁶, ki določa rok za izdajo sklepa ministra, sklenitev pogodbe o sofinanciranju doktorskega študija in njene obvezne sestavine ter pristojnost javnega visokošolskega zavoda, da med študenti, ki izpolnjujejo z uredbo predpisane pogoje, izbere upravičence do sofinancirane šolnine, po pogojih in merilih, ki jih potrdi pristojni organ javnega visokošolskega zavoda. Pred uveljavitvijo ZViS-K sofinanciranje doktorskega študija iz državnega proračuna ni bilo omejeno samo na doktorski študij na javnih visokošolskih zavodih. Sofinanciranje doktorskega študija sta v letu 2016 in prvem četrtletju 2017 podrobneje urejali Uredba o sofinanciranju doktorskega študija¹²⁷ in od 16. 7. 2016 dalje Uredba o sofinanciranju doktorskega študija¹²⁸, v katerih je vlada opredelila način izbire prejemnikov sofinanciranja, pogoje, ki so jih morali izpolnjevati prejemniki sofinanciranja, in maksimalni znesek sofinanciranja, ki se je lahko odobril za posameznega študenta za posamezni letnik.

Po ZViS se lahko visokošolskim zavodom, ki izvajajo javno veljavne študijske programe, iz državnega proračuna sofinancirajo razvojne naloge. Ta sredstva se skladno z uredbo o javnem financiranju 2017 dodeljujejo z javnim razpisom, ki se izvede v skladu s pravilnikom, ki ga izda minister. Pravilnik o razvojnih nalogah v visokem šolstvu¹²⁹, ki vsebuje splošno opredelitev namena razvojnih nalog, določa postopek za dodelitev sredstev in pogoje za njegov začetek ter način dodeljevanja sredstev, ima enake določbe kot predhodni¹³⁰, spremenjena je samo opredelitev namena razvojnih nalog. Iz določbe ZViS, da se financiranje iz državnega proračuna podrobneje uredi s posebnim predpisom, ki ga sprejme vlada, po našem mnenju izhaja, da bi morale biti dodeljevanje sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje razvojnih nalog urejeno v uredbi, ne pa v pravilniku.

Šolnina in drugi prispevki za študij po študijskih programih z javno veljavnostjo so skladno z ZViS prihodek visokošolskega zavoda in se določijo v skladu s predpisom ministra, pristojnega za visoko šolstvo. Pravilnik o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu¹³¹ (v nadaljevanju: pravilnik o šolninah v visokem šolstvu) opredeljuje študijske programe, za katere se plačuje šolnina, prispevke, ki se lahko zaračunajo za redni in izredni študij, stroške, ki se upoštevajo pri izračunu šolnine za letnik dodiplomskega študijskega programa in za študijske programe za izpopolnjevanje, ter način določitve šolnine za posameznega študenta. Na podlagi pravilnika o šolninah v visokem šolstvu državljani Republike Slovenije plačujejo šolnino med drugim za redni študij po dodiplomskih

¹²⁶ Uradni list 22/17.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 88/10 in 64/12.

¹²⁸ Uradni list RS, št. 50/16 in 22/17.

¹²⁹ Uradni list RS, št. 16/18.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 107/11, 19/16, 35/17 in 16/18.

¹³¹ Uradni list RS, št. 40/94 in 45/98.

študijskih programih, ki se ne izvajajo kot javna služba, in za poddiplomske študijske programe. Po ZViS so študijski programi prve stopnje dodiplomski študijski programi, študijski programi druge in tretje stopnje pa poddiplomske študijske programe. Iz pravilnika o šolninah v visokem šolstvu izhaja, da se šolnina plačuje za poddiplomske študijske programe druge in tretje stopnje. Ocenjujemo, da to ni skladno z določbo ZViS, ki med drugim predpisuje, da državljanom Republike Slovenije in državljanom članic Evropske unije ni mogoče določiti šolnine za izobraževanje v okviru poddiplomskih študijskih programov druge stopnje z javno veljavnostjo, ki se izvajajo kot javna služba. Glede na to, da ni opredeljena javna služba v visokem šolstvu, ni jasno, za katere študijske programe se po ZViS in pravilniku o šolninah v visokem šolstvu plačuje šolnina. ZViS je zgolj pooblastil ministra, pristojnega za visoko šolstvo, za določitev šolnine in drugih prispevkov za študij, ki jih visokošolski zavodi zaračunavajo za študij, ni pa opredelil, kateri so drugi prispevki, ter vsebinskih okvirov za določitev šolnin in drugih prispevkov.

Visokošolski zavodi poleg znanstvenoraziskovalne dejavnosti, ki je povezana s pedagoško dejavnostjo in se izvaja na podlagi programa, ki ga sprejme in objavi senat visokošolskega zavoda, izvajajo še raziskovalne in razvojne projekte v skladu z zakonom, ki ureja raziskovalno dejavnost.

V skladu z ZViS Republika Slovenija za opravljanje javne službe v visokem šolstvu ustanavlja javne visokošolske zavode¹³² oziroma druge javne zavode – članice univerze in študentske domove, z odločbo vlade na podlagi javnega razpisa pa se lahko dodeli koncesija za opravljanje javne službe v visokem šolstvu.

ZViS, pa tudi noben drug predpis, ne opredeljuje, kaj je javna služba v visokem šolstvu. Glede na to, da ni opredeljena vsebina javne službe v visokem šolstvu, tudi ni mogoče določiti obsega storitev javne službe, ki ga mora opraviti posamezen izvajalec javne službe. ZViS določa vire financiranja visokošolskih zavodov in dejavnosti, ki se financirajo visokošolskim zavodom iz državnega proračuna, od sredine decembra 2016 dalje pa tudi način dodeljevanja proračunskih sredstev, kar je podrobneje urejeno s podzakonskimi akti, pri čemer pa ni jasno, za katere študijske programe se po ZViS in pravilniku o šolninah v visokem šolstvu plačuje šolnina. ZViS ni opredelil, kateri so drugi prispevki za študij, ter vsebinskih okvirov za podrobnejšo ureditev šolnin in drugih prispevkov za študij v podzakonskem aktu. Financiranje visokošolskih zavodov iz državnega proračuna skladno z ZViS podrobneje uredi poseben predpis, ki ga sprejme vlada, zato bi morala dodeljevanje sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje razvojnih nalog urediti uredba, ne pa pravilnik. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da način normiranja sistema financiranja visokošolskih zavodov ni bil ustrezen. Zakon opredeli kot obliko za izvajanje javne službe v visokem šolstvu javni zavod in koncesijo.

2.1.6 Raziskovanje

Javno službo na področju raziskovalne dejavnosti ZRRD opredeli kot zaokroženo področje raziskovalnega dela, za katero je pričakovati, da bo aktualno in uporabno v daljšem časovnem obdobju, in je takega pomena za Slovenijo, da obstaja državni interes, opredeljen v raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije, za dolgoročno raziskovanje programske skupine na tem področju v obliki raziskovalnih programov. Infrastrukturalna dejavnost, ki je podpora raziskovalni dejavnosti, se

¹³² Po 2. členu ZViS so visokošolski zavodi univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole.

po ZRRD opravlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo, ter se izvaja v obliki infrastrukturnih programov.

Iz ZRRD izhaja, da se z raziskovalno in inovacijsko strategijo Slovenije določajo strateška razvojna področja in nacionalne prioritete za financiranje raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti ter s tem tudi vsebina in obseg javne službe ter obseg raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti, usposabljanje za raziskovalno delo na univerzah, raziskovalnih in razvojnih organizacijah. Raziskovalna in inovacijska strategija Slovenije po zakonu predstavlja podlago za usmerjanje in določanje obsega sredstev državnega proračuna za izvajanje raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti ter določa izhodišča, cilje, obseg in način financiranja ter kazalce za spremljanje učinkovitosti nacionalne politike za izvajanje in pospeševanje raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti.

Na predlog vlade je državni zbor maja 2011 sprejel Resolucijo o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020¹³³ (v nadaljevanju: ReRIS11-20), katere cilj je vzpostaviti raziskovalni in inovacijski sistem, ki bo omogočal višjo kakovost življenja za vse, s kritično refleksijo družbe, učinkovitim reševanjem družbenih izzivov in dvigom dodane vrednosti na zaposlenega ter zagotavljanjem več in kakovostnejših delovnih mest. V ReRIS11-20 so opredeljeni področni cilji za vzpostavitev raziskovalnega in inovacijskega sistema ter ukrepi za njihovo uresničitev. ReRIS11-20 v okviru kakovostnih raziskav v javnem sektorju navaja, da razvoj odlične znanosti prvenstveno sloni na temeljnih napredkih znanosti na in prek meja obstoječega znanja, k temeljnim napredkom znanosti pa vodijo le raziskave proste vnaprej postavljenih prioritet in temelječe le na prvobitni vedoželjnosti raziskovalcev. Raziskovalna politika naj bi skladno z ReRIS11-20 podpirala temeljno raziskovanje, ki ima največji pomen za razvoj znanosti in družbeni razvoj, in večala sredstva za ta namen, pri čemer temeljne raziskave¹³⁴ ne bodo omejene s prioritetskimi področji. ReRIS11-20 torej ne opredeli prednostnih področij, na katerih se bodo izvajale temeljne raziskave. Glede javne službe na področju raziskovalne in razvojne dejavnosti pa ReRIS11-20 navaja le, da jo po veljavni zakonodaji poleg javnih raziskovanih organizacij na podlagi podeljene koncesije v obliki raziskovalnih programov izvajajo tudi programske skupine pri pravnih osebah javnega in zasebnega prava, drugih navedb o javni službi na področju raziskovalne in razvojne dejavnosti v ReRIS11-20 ni.

Na podlagi določbe ZRRD, da Republika Slovenija ustanovi javno agencijo na področju raziskovalne dejavnosti za opravljanje strokovnih, razvojnih in izvršilnih nalog v zvezi z izvajanjem sprejete raziskovalne in inovacijske strategije Slovenije, je bila ustanovljena Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: ARRS) z namenom, da po metodologiji in merilih mednarodno primerljivega preverjanja zagotovi trajno, strokovno in neodvisno odločanje o izbiri raziskovalnih in infrastrukturnih programov ter projektov, ki se financirajo iz državnega proračuna. ARRS po Sklepu o ustanovitvi ARRS¹³⁵ med drugim odloča o izbiri raziskovalnih in infrastrukturnih programov, ki predstavljajo javno službo na področju raziskovalne dejavnosti, skrbi za izvedbo programa mladih raziskovalcev in drugih programov ter projektov, ki jih izvaja v skladu z

¹³³ Uradni list RS, št. 43/11.

¹³⁴ Izraz temeljne raziskave v ReRIS11-20 obsega temeljne in pionirske raziskave.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 123/03 in 105/10.

raziskovalno in inovacijsko strategijo Slovenije in letno politiko ministrstva, pristojnega za znanost, ter zagotavlja njihovo financiranje.

Upravni odbor ARRS je na podlagi v ZRRD določenega pooblastila in po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za izobraževanje, znanost in šport, sprejel Pravilnik o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti¹³⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih sofinanciranja), ki med drugim določa definicijo raziskovalnega programa¹³⁷, katere vsebina je enaka vsebini definicije javne službe v ZRRD, in infrastrukturnega programa¹³⁸. Po pravilniku o postopkih sofinanciranja ARRS financira javno službo na področju raziskovalne dejavnosti po pogodbah, ki jih sklene z javnimi raziskovalnimi organizacijami oziroma raziskovalnimi organizacijami s koncesijo na podlagi predhodno izvedenih postopkov javnih pozivov in javnih razpisov, v katerih pripravi izbor raziskovalnih programov in projektov na podlagi ocene strokovnjakov s področja prijav. V javnih raziskovalnih organizacijah oziroma raziskovalnih organizacijah s koncesijo opravljajo javno službo na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov programske skupine, v obliki infrastrukturnih programov pa infrastrukturne skupine. Pri izdelavi predloga javnega poziva in javna razpisa za (so)financiranje raziskovalne dejavnosti in podporne dejavnosti k raziskovalni dejavnosti se skladno s pravilnikom o postopkih sofinanciranja upoštevajo razvojna in inovacijska strategija Slovenije, morebitne usmeritve MIZŠ in razpoložljiva proračunska sredstva. ARRS v skladu s proračunskimi možnostmi lahko vsako leto pozove javne raziskovalne organizacije, da predlagajo nove raziskovalne in infrastrukturne programe, ki pomenijo javno službo na področju raziskovalne dejavnosti. Enako je določal predhodni Pravilnik o postopkih (so)financiranja, ocenjevanja in spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti¹³⁹. Iz določbe pravilnika o postopkih sofinanciranja, da se skladno s proračunskimi možnostmi pozove javne raziskovalne organizacije k predložitvi novih raziskovalnih in infrastrukturnih programov, ki pomenijo javno službo, posredno izhaja, da je izvajanje javne službe v obliki raziskovalnih programov odvisno od pomena dolgoročnega raziskovalnega dela programskih skupin na določenem področju za Slovenijo in od razpoložljivih sredstev v proračunu.

V aktih o ustanovitvi javnih raziskovalnih zavodov in javnega infrastrukturnega zavoda je naveden nabor šifer in nazivov dejavnosti iz SKD, za opravljanje katerih je zavod registriran, ne pa tudi režim njihovega opravljanja (kot javna služba ali na trgu). Ustanovitveni akti javnih raziskovalnih zavodov povzemajo vsebinsko prazno definicijo javne službe iz ZRRD in določajo, da upravni odbor zavoda v soglasju z vlado sprejme petletni program zavoda, ki med drugim vsebuje program raziskovalne dejavnosti z opredelitvijo obsega javne službe in raziskovalnega dela za trg. Akt o ustanovitvi javnega infrastrukturnega zavoda določa, da zavod opravlja javno službo in tudi dejavnost na trgu, ki ju opravlja v obsegu in na način, določen z letnim programom dela in finančnim načrtom zavoda.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 52/16 in 79/17.

¹³⁷ Raziskovalni program predstavlja zaokroženo področje raziskovalnega dela, za katero je pričakovati, da bo aktualno in uporabno v daljšem časovnem obdobju, in je takega pomena za Republiko Slovenijo, da obstaja državni interes, opredeljen v strategiji na področju raziskovalne in inovacijske dejavnosti.

¹³⁸ Infrastrukturni program predstavlja vzdrževanje infrastrukture kot podpore raziskovalni dejavnosti v javni raziskovalni organizaciji oziroma raziskovalni organizaciji s koncesijo, in sicer v obliki instrumentalne podpore, podpore znanstvenim zbirkam, popularizacije znanosti in podpore raziskovalnim programom, ki vsebujejo elemente instrumentalnega centra ali znanstvene zbirke.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 4/11, 72/11, 45/12, 96/13, 100/13 – popr., 92/14 in 52/16.

Iz ZRRD izhaja, da se raziskovalna in razvojna dejavnost financira iz državnega proračuna in drugih virov, ki so evropski programi in skladi, lokalne skupnosti in gospodarstvo. Sredstva se zagotavljajo iz teh virov, skladno s cilji in prioritetami, določenimi z raziskovalno in inovacijsko strategijo Slovenije, za naslednje namene:

- financiranje raziskovalnih in infrastrukturnih programov ter raziskovalnih in razvojnih projektov;
- ustanoviteljske obveznosti Republike Slovenije do javnih raziskovalnih in infrastrukturnih zavodov;
- usposabljanje in razvoj raziskovalnih in razvojnih kadrov;
- mednarodno znanstveno in tehnološko sodelovanje;
- promocijo raziskovalne in razvojne dejavnosti;
- raziskovalno opremo in raziskovalno infrastrukturo;
- financiranje znanstvenega publiciranja in komuniciranja in
- za druge namene, določene z ZRRD.

Ugotavljamo, da izvajanje raziskovalnih in razvojnih projektov, usposabljanje in razvoj raziskovalnih in razvojnih kadrov, mednarodno znanstveno in tehnološko sodelovanje, promocija raziskovalne in razvojne dejavnosti ter znanstveno publiciranje in komuniciranje, ki se v skladu z ZRRD financirajo iz državnega proračuna, v opredelitev javne službe iz tega zakona niso zajeti. Po mnenju MIZŠ izvajanje raziskovalnih projektov, financiranih prek ARRS, skladno z ZRRD ne sodi v javno službo in se razlikuje od izvajanja raziskovalnih programov, vendar je obema tipoma instrumentov skupno, da so rezultati raziskav javno dostopni in v funkciji znanja v nacionalnem in globalnem kontekstu, zato se raziskovalni projekti računovodsko izkazujejo na javni službi. Opozarjamo, da se skladno z ZZ dejavnost, ki jo kot javno službo opravlja javni zavod, določi z zakonom. Raziskovalni projekti so v ZRRD opredeljeni kot ena od oblik za izvajanje raziskovalne dejavnosti in se poleg raziskovalnih programov izvajajo v okviru raziskovalne in inovacijske strategije Slovenije, niso pa zajeti v opredelitev javne službe, kot jo določa ta zakon.

Pojasnilo MIZŠ

Ministrstvo je pripravilo predlog Zakona o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti (EVA 2017-3330-0062), ki na novo opredeljuje javno službo na področju znanstvenoraziskovalne dejavnosti. Predlog zakona je ministrstvo 21. 4. 2021 posredovalo v ponovno medresorsko obravnavo.

ZRRD je pooblastil vlado, da sprejme normative in standarde, s katerimi se podrobneje določijo pogoji, kriteriji, merila za določitev obsega sredstev za izvedbo raziskovalnih in razvojnih programov in projektov, ki se izvajajo v okviru raziskovalne in inovacijske strategije Slovenije, in spremljanje ter poraba proračunskih sredstev. ARRS pa po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za znanost, s podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi akti določi podrobnejšo organizacijo upravljanja z javnimi sredstvi za raziskovalno in razvojno dejavnost, metodologijo, pogoje in merila, postopke izbora, financiranje, spremljanje in nadziranje izvajanja programov in projektov ter druga področja, ki jih ureja ZRRD. Tako je vlada z Uredbo o normativih in standardih za določanje sredstev za

izvajanje raziskovalne dejavnosti, financirane iz proračuna Republike Slovenije¹⁴⁰ (v nadaljevanju: uredba o normativih in standardih za določanje sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti) določila normative in standarde, ki so podlaga za določitev obsega sredstev iz državnega proračuna za izvajanje raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov, raziskovalnih projektov, infrastrukturnih programov, programa usposabljanja mladih raziskovalcev, ustanoviteljskih obveznosti in ostalih povračil v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkov, za določitev cene ekvivalenta polne zaposlitve ter za spremljanje in porabo sredstev proračuna. Poleg že omenjenega pravilnika o postopkih sofinanciranja je upravni odbor ARRS po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za izobraževanje, znanost in šport, sprejel Pravilnik o infrastrukturnih obveznostih zavodom, ki opravljajo raziskovalno dejavnost¹⁴¹, v katerem so določeni upravičenci, namen financiranja, način izračuna, postopek za pridobitev sredstev in nadzor dodeljenih sredstev za ustanoviteljske obveznosti javnega raziskovalnega zavoda.

ZRRD določa, da so predmet urejanja s podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi akti taksativno naštetá področja "ter druga področja, ki jih ureja ta zakon", in tako ne opredeli izrecno, kaj vse ARRS uredi s podzakonskim predpisom in drugim splošnim aktom. Zakon je prenesel urejanje širokega področja raziskovalne dejavnosti na podzakonske predpise, ne da bi vsaj okvirno določil pogoje, kriterije in merila, ki bi jih podzakonski predpisi podrobneje opredelili. Ocenjujemo, da podzakonski predpisi, ki jih je sprejela ARRS, ne predstavljajo zgolj podrobnejšega urejanja zakonske materije, temveč urejajo materijo, ki bi jo bilo treba vsaj okvirno urediti z zakonom.

ZRRD omogoča opravljanje javne službe na področju raziskovalne in razvojne dejavnosti pravnim osebam zasebnega in javnega prava. Javno službo v obliki raziskovalnih programov opravljajo programske skupine v javnih raziskovalnih zavodih, visokošolskih zavodih, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, ter na podlagi koncesije programske skupine, organizirane pri pravnih osebah zasebnega in javnega prava. V ZRRD sta opredeljena javni raziskovalni zavod in javni infrastrukturni zavod kot vrsti javnega zavoda, ki ju ustanovi Republika Slovenija ali druga z zakonom pooblaščená oseba javnega prava za izvajanje raziskovalne ali infrastrukturne dejavnosti.

Opredelitev javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v ZRRD je po naši oceni splošná in vsebinsko prázna, saj javno službo opredeli kot zaokroženo področje raziskovalnega dela, ki je takega pomena za Slovenijo, da obstaja državni interes za dolgoročno raziskovanje programskih skupin oziroma izvajanje raziskovalnega dela v obliki raziskovalnih programov. ZRRD prepušča opredelitev državnega interesa raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije, ki naj bi določila strateška razvojna področja in nacionalne prioritete za financiranje raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti ter s tem tudi vsebino in obseg javne službe. ReRIS11-20 ne določa prednostnih področij za dolgoročno raziskovanje programskih skupin, kar pomeni, da ne določa vsebine in obsega javne službe na področju raziskovalne dejavnosti. Iz določb ZRRD in na njegovi podlagi izdanih predpisov izhaja, da se državni interes za izvajanje raziskovalnega dela in s tem vsebina javne službe konkretno določita z izborom prispelih vlog na javne pozive oziroma razpise, ki jih izvede ARRS, namesto z zakonom, obseg javne službe posameznega javnega zavoda pa s petletnim program dela zavoda. Ocenjujemo, da ZRRD ne ureja vsebine in obsega javne službe na pravno-formalno ustrezen način, ker prepušča opredelitev državnega interesa ter s tem tudi vsebine in obsega javne službe resoluciji in

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 103/11, 56/12, 15/14, 103/15, 27/17 in 9/18.

¹⁴¹ Uradni list RS, št. 4/11, 40/11 – popr., 40/13, 20/14 in 41/15.

podzakonskim aktom. Poleg tega iz ZRRD in na njegovi podlagi izdanih predpisov ni mogoče nedvoumno ugotoviti vsebine javne službe na področju raziskovalne in razvojne dejavnosti ter obsega javne službe, ki ga mora izvajati posamezen izvajalec javne službe.

ZRRD opredeli sistem financiranja raziskovalne in razvojne dejavnosti, tako da navede možne namene porabe sredstev, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna, evropskih programov in skladov, lokalnih skupnosti in gospodarstva, pri čemer se s podzakonskimi akti in drugimi splošnimi akti določijo normativi in standardi ter merila za določanje sredstev za financiranje raziskovalne in inovacijske strategije Slovenije, podrobnejša organizacija upravljanja z javnimi sredstvi za raziskovalno in razvojno dejavnost, metodologija, pogoji in merila, postopki izbora, financiranje, spremljanje in nadziranje izvajanja programov in projektov ter druga področja, ki jih ureja ZRRD. Vlada in ARRS sta pristojni za sprejem podzakonskih aktov, pri čemer zakon samo našteje, kaj naj bo predmet urejanja, ne določa pa usmeritev za podrobnejšo ureditev v podzakonskem aktu, zato ocenjujemo, da način normiranja sistema financiranja javne službe ni bil ustrezen. ZRRD opredeli obliko izvajanja dejavnosti javne službe, ki jo v obliki programov opravljajo programske skupine v javnih raziskovalnih in visokošolskih zavodih, na podlagi koncesije pa programske skupine, organizirane pri osebah zasebnega ali javnega prava.

2.1.7 Razmejevanje dejavnosti javnih zavodov za računovodske, plačne in davčne namene

Delitev prihodkov in odhodkov javnega zavoda na dejavnost javne službe in drugih dejavnosti javnega zavoda je osnova za pripravo letnega poročila, izračun dovoljenega obsega sredstev, pridobljenih s prodajo blaga in storitev na trgu, ki jih javni zavod lahko nameni za izplačilo delovne uspešnosti, ter obračun davka od dohodkov pravnih oseb.

Poslovne knjige in poročila javnih zavodov morajo skladno z ZR zagotavljati ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugimi sredstvi za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu. Javni zavod mora pripraviti letno poročilo, ki ga sestavljata računovodsko poročilo (bilanca stanja, izkaz prihodkov in odhodkov ter pojasnila k izkazoma) in poslovno poročilo. Del računovodskega poročila je tudi izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti, v katerem se skladno s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁴² (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil) ločeno prikažejo prihodki in odhodki tekočega obračunskega obdobja za izvajanje javne službe ter prihodki in odhodki tekočega obračunskega obdobja od prodaje blaga in storitev na trgu. ZR ne opredeljuje, kaj predstavlja dejavnost javne službe in kaj druge dejavnosti javnega zavoda, ampak samo predpisuje ločeno spremljanje in izkazovanje prihodkov in odhodkov dejavnosti javne službe in drugih dejavnosti. Namen ločenega spremljanja in izkazovanja je omogočiti ocenjevanje namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe sredstev javnih financ ter zagotoviti, da se sredstva, ki so namenjena za financiranje javne službe, ne porabljajo za druge namene oziroma opravljanje drugih dejavnosti.

¹⁴² Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10 – popr., 104/10, 104/11 in 86/16.

Za nekatere javne zavode¹⁴³ je zavezujoč tudi ZPFOLERD-1, ki ureja preglednost finančnih odnosov med organi oblasti¹⁴⁴ ter javnimi podjetji in izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili¹⁴⁵. Izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili, ki poleg dejavnosti, ki jih opravljajo na podlagi pravic ali pooblastila, izvajajo še druge dejavnosti, morajo skladno z ZPFOLERD-1 voditi ločene računovodske evidence po posameznih dejavnostih.

ZSPJS dovoljuje uporabniku proračuna, ki poleg sredstev za opravljanje javne službe pridobiva sredstva s prodajo blaga in storitev na trgu, da del teh pod določenimi pogoji uporabi za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Vlada z uredbo določi prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu ter največji obseg teh sredstev, ki se lahko namenijo za plačilo delovne uspešnosti, pri čemer lahko v uredbi določi, da se za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu namenijo tudi nekateri nejavni prihodki za javno službo. Tako je vlada z Uredbo o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu¹⁴⁶ (v nadaljevanju: uredba o delovni uspešnosti) določila, da so prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu:

- prihodki, ki jih je uporabnik proračuna pridobil z dejavnostjo, ki jo je opravljal poleg javne službe, kakor je opredeljena v področnih zakonih, nacionalnih programih in njegovem ustanovitvenem aktu;
- prihodki, ki jih je uporabnik proračuna pridobil na podlagi projektov na javnih razpisih iz mednarodnih projektov;
- nekateri nejavni prihodki za izvajanje javne službe na področju kulture, pridobljeni s prodajo blaga in storitev v okviru javne službe, za katero je uporabnik proračuna ustanovljen in je opredeljena v področnih zakonih ali nacionalnih programih ali ustanovitvenem aktu ali drugem aktu ustanovitelja.

Uredba o delovni uspešnosti ne opredeli podrobno vrst prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu. Prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu je vlada opredelila splošno kot prihodke, pridobljene z dejavnostjo, ki jo uporabnik proračuna opravlja poleg javne službe, pri čemer se predvideva, da je javna služba opredeljena v področnih zakonih, nacionalnih programih in ustanovitvenih aktih uporabnikov proračuna.

Med prihodke, ki se lahko namenijo za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev, je vlada uvrstila tudi prihodke, ki jih uporabnik proračuna pridobi na javnih razpisih za izvajanje mednarodnih projektov, pri čemer ni jasno, ali ti prihodki predstavljajo prihodke, pridobljene z dejavnostjo, ki jo uporabnik proračuna opravlja poleg javne službe, ali pa nejavne prihodke za izvajanje javne službe. Poleg tega tudi ni jasno, kateri projekt je "mednarodni projekt"; ali je to samo projekt, ki ga uporabnik proračuna izvaja sam ali v sodelovanju s tujim partnerjem in je vsa ali del sredstev za izvajanje projekta pridobil na javnem razpisu v tujini, ali tudi projekt, ki ga

¹⁴³ ZPFOLERD-1 je zavezujoč za javne zavode, katerih letni čisti prihodek v 2 poslovnih letih pred poslovnim letom, v katerem uživajo izključno ali posebno pravico, znaša več kot 40 milijonov EUR.

¹⁴⁴ Državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti.

¹⁴⁵ To so pravne osebe, samostojni podjetniki in zasebniki, ki na podlagi izključne ali posebne pravice ali javnega pooblastila izvajajo dejavnosti v splošnem interesu.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 97/09 in 41/12.

uporabnik proračuna izvaja v sodelovanju s tujim partnerjem, pri čemer je sredstva za izvajanje tega projekta pridobil na javnem razpisu v Sloveniji.

V uredbi je vlada predpisala, da se nekateri nejavni prihodki za izvajanje javne službe na področju kulture lahko namenijo za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, pri čemer minister, pristojen za kulturo, s pravilnikom podrobneje opredeli, kateri so ti prihodki. Iz določbe ZSPJS, da se z uredbo lahko določi, da se za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu namenijo tudi nekateri nejavni prihodki za javno službo, po našem mnenju izhaja, da bi morali biti omenjeni prihodki podrobneje opredeljeni v uredbi, ne pa v pravilniku¹⁴⁷.

ZSPJS in uredba o delovni uspešnosti ne opredeljujeta, kaj predstavlja dejavnost javne službe in kaj druge dejavnosti na posameznih področjih, ampak napotujeta na področne zakone, nacionalne programe in ustanovitvene akte uporabnikov proračuna. Uredba o delovni uspešnosti kot osnovo za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu opredeli tudi prihodke, ki jih uporabnik proračuna pridobi na javnih razpisih za izvajanje mednarodnih projektov, in nekatere nejavne prihodke za izvajanje javne službe na področju kulture, ki jih je določil pristojni minister s pravilnikom. Na podlagi ZSPJS in uredbe o delovni uspešnosti izdani Pravilnik o določitvi obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v javnih zavodih iz pristojnosti Ministrstva za zdravje¹⁴⁸ določa, da se med prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu uvrščajo prihodki od blaga in storitev, pridobljeni izven opravljanja dejavnosti iz naslova izvajanja javne službe, ki je opredeljena v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 - uradno prečiščeno besedilo, 114/06 - ZUTPG, 91/07 in 76/08), programih javnega zdravja in ustanovitvenem aktu posrednega proračunskega uporabnika. Poleg tega pojasni, da se prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu ustvarjajo v pogojih konkurence, pri čemer cene storitev določa posredni uporabnik proračuna sam. Pravilnika o določitvi obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v javnih zavodih s področja izobraževanja in znanosti ter sociale¹⁴⁹ določata samo maksimalni odstotek dosežene razlike med prihodki in odhodki od prodaje blaga in storitev na trgu, ki se lahko nameni za plačilo delovne uspešnosti.

Po ZDDPO-2 je javni zavod, ki je ustanovljen za opravljanje nepridobitne dejavnosti in posluje skladno z namenom ustanovitve in delovanja, zavezanec za plačilo davka od dohodkov iz opravljanja pridobitne dejavnosti. Kaj se šteje za pridobitno ali nepridobitno dejavnost oziroma za dohodke iz opravljanja pridobitne ali nepridobitne dejavnosti, je podrobneje določil minister, pristojen za finance, v Pravilniku o opredelitvi pridobitne in nepridobitne dejavnosti¹⁵⁰. Dejavnost javnega zavoda je pridobitna, če se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička ali če javni zavod z njenim opravljanjem konkurira na trgu z drugimi zavezanci po ZDDPO-2. Pridobitne prihodke javnega zavoda med drugim predstavljajo tudi sredstva za izvajanje javne službe, ki niso pridobljena iz

¹⁴⁷ Pravilnik o določitvi obsega sredstev za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu ter o določitvi nejavnih prihodkov pri izvajanju javne službe, ki se štejejo v prihodke iz prodaje blaga in storitev na trgu, v javnih zavodih, javnih skladih in agencijah na področju kulture ter medijev (Uradni list RS, št. 107/09).

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 7/10 in 3/13.

¹⁴⁹ Pravilnik o določitvi obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v javnih zavodih iz pristojnosti Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (Uradni list RS, št. 1/10 in 20/13) in Pravilnik o določitvi obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v javnih zavodih iz pristojnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (Uradni list RS, št. 7/10 in 106/12).

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 109/07 in 68/09.

javnofinančnih virov, kot so na primer (do)plačila uporabnikov za storitve javne službe. Davčni predpisi tako med prihodke pridobitne dejavnosti ne uvrščajo samo prihodkov drugih dejavnosti javnega zavoda, ampak tudi del prihodkov dejavnosti javne službe.

Sredstva za financiranje izvajanja dejavnosti javne službe predstavljajo pomemben javnofinančni izdatek in se zagotavljajo iz sredstev, zbranih z davki, prispevki in drugimi dajatvami, ki so omejena, zato je treba urediti računovodsko izkazovanje in poročanje javnih zavodov, tako da bo na podlagi računovodskih izkazov in poročil možno opravljati nadzor nad namembnostjo ter učinkovito rabo teh sredstev. Dejavnost javne službe, posredno pa tudi druge dejavnosti javnega zavoda, ni enako opredeljena za potrebe izvajanja računovodske, plačne in davčne zakonodaje. ZR zahteva ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnega zavoda ter sestavo izkaza prihodkov in odhodkov po vrstah dejavnosti, pri čemer je opredelitev, kateri prihodki predstavljajo prihodke za izvajanje javne službe, odvisna od opredelitve javne službe v področnih zakonih. Izkaz prihodkov in odhodkov po vrstah dejavnosti je namenjen samo izpolnjevanju obveznosti po ZR, saj plačna in davčna zakonodaja med prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu oziroma prihodke pridobitne dejavnosti uvrščata tudi nekatere prihodke za izvajanje javne službe, vendar ne na enak način. Nejavne prihodke za izvajanje javne službe na področju kulture, ki se lahko namenijo za izplačilo delovne uspešnosti in naslova prodaje blaga in storitev na trgu, je določil pristojni minister s pravilnikom, iz ZSPJS pa izhaja, da bi to morala določiti vlada z uredbo. Ocenjujemo, da različna opredelitev drugih dejavnosti javnega zavoda za računovodske, plačne in davčne namene ne prispeva k preglednosti poslovanja javnih zavodov, povzroča dodatno delo in povečuje verjetnost za nepravilnosti. Kljub temu da obstajajo razlogi za različno opredelitev drugih dejavnosti za računovodske, plačne in davčne namene, bi bilo treba premisliti, kako takšna različna opredelitev vpliva na preglednost, pravilnost in učinkovitost poslovanja javnih zavodov, ter oceniti, ali je taka ureditev najustreznejša, in težiti k čim večjemu poenotenju oziroma določitvi zgolj neobhodnih razlik.

2.1.8 Povzetek ugotovitev

Pri pregledu ZZ in področnih zakonov ter na njihovi podlagi izdanih podzakonskih in drugih splošnih aktov, ki urejajo opravljanje javne službe na področju socialne, zdravstvene, izobraževalne in raziskovalne dejavnosti v javnih zavodih na državni ravni, smo ugotovili, da zakoni v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso na vseh področjih opredelili vsebine, obsega in sistema financiranja javne službe ter določili okvira in usmeritev za njihovo podrobnejše urejanje v podzakonskih in drugih splošnih aktih, na podlagi opredelitve javne službe v predpisih pa ni bilo mogoče nedvoumno ugotoviti, katere storitve se zagotavljajo z javno službo ter koliko teh storitev mora opraviti javni zavod. Ocenjujemo, da bi morali pripravljavci predpisov zagotoviti, da so predpisi jasni in njihovo izvajanje v praksi ne zahteva uporabe številnih razlag in urejanja z akti, ki nimajo narave predpisov.

ZZ na splošno določa, da država zagotavlja v javnem interesu opravljanje določenih dejavnosti, ki se opravljajo kot javne službe. ZZ predpisuje ureditev vrste in vsebine posameznih javnih služb s področnimi zakoni, vendar pa ne opredeli elementov za normiranje javne službe, ki bi jih morali

obvezno vsebovati področni zakoni, s čimer bi bil zagotovljen enoten pristop pri normiranju javne službe na različnih področjih.

Na področju visokega šolstva ne zakon ne drug predpis ne opredeljuje, kaj je javna služba. Zakoni, ki urejajo izvajanje javne službe na področju socialne in zdravstvene dejavnosti, srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih, vzgoje in bivanja v dijaških domovih ter raziskovalne dejavnosti, opredelijo vsebino javne službe na splošno in podrobnejšo opredelitev prepustijo podzakonskim ali drugim aktom, pri čemer na področju socialne dejavnosti ter vzgoje in bivanja v dijaških domovih niso bili sprejeti vsi z zakonom predvideni podzakonski akti. Najbolj splošna in vsebinsko prazna je opredelitev javne službe v zakonu za področje raziskovalne dejavnosti, saj določitev področij, na katerih obstaja državni interes za izvajanje raziskovalnega dela v obliki raziskovalnih programov, prepušča resoluciji, ki teh področij ne opredeli. Na področju zdravstvene dejavnosti zakon šele od decembra 2017 dalje opredeljuje, katere zdravstvene storitve poleg storitev zdravstvenih dejavnosti, ki se opravljajo izključno kot javna služba, se zagotavljajo v okviru javne zdravstvene službe, kaj je vsebina javne službe na področju izobraževanja odraslih, pa je določeno od februarja 2018 dalje z uveljavitvijo novega področnega zakona. Zakoni na področju socialne in zdravstvene dejavnosti v nekaterih primerih niso določili okvira in usmeritev za podrobnejše urejanje vsebine javne službe s podzakonskimi in drugimi akti. Predpisi tudi ne opredelijo režima izvajanja storitev javne službe, ki so opravljene po višjem standardu, pristojna ministrstva pa prihodkov od teh storitev ne opredeljujejo enako. MDDSZ in MIZŠ jih obravnavata kot prihodke javne službe, navodila MZ pa kot prihodke iz drugih dejavnosti. V nekaterih primerih za storitve na področju socialne dejavnosti, srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, vzgoje in bivanja v dijaških domovih ter raziskovalne dejavnosti, za katere iz predpisov izhaja, da jih opravljajo javni zavodi, ni mogoče nedvoumno ugotoviti, ali te storitve sodijo med storitve javne službe ali ne.

Zakoni, ki urejajo izvajanje javne službe na področju socialne in zdravstvene dejavnosti, srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih ter vzgoje in bivanja v dijaških domovih, posredno določajo obseg javne službe, ki ga mora opraviti posamezen javni zavod, vendar ne za vse storitve javne službe, tako da predpišejo izdajo podzakonskega akta za določitev normativov za izvajanje storitev, namenjenih odpravljanju socialnih stisk in težav, sklenitev splošnega dogovora, v katerem se določi obseg zdravstvenih storitev, ki so pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, za posamezno leto in je podlaga za sklenitev pogodb z izvajalci javne službe, ter izvedbo razpisa števila prostih mest za vpis v izobraževanje in za bivanje v dijaškem domu. Na področju raziskovalne dejavnosti zakon ne določa obsega javne službe, ki ga mora opraviti posamezen javni zavod. Akti o ustanovitvi javnih raziskovalnih zavodov določajo, da program dela, ki ga zavod pripravi za 5 let in h kateremu da soglasje vlada, vsebuje opredelitev obsega javne službe.

Ustanovitelj skladno z ZZ zagotovi sredstva za ustanovitev in začetek dela javnega zavoda. Od področnih zakonov izrecno določa obveznost ustanovitelja, da zagotovi ustrezne materialne pogoje za delo zavoda in za razširitev zmogljivosti, zakon za področje zdravstvene dejavnosti. Financiranje izvajanja dejavnosti javnih služb ni urejeno s sistemskim zakonom in se razlikuje tudi znotraj posameznih negospodarskih dejavnosti glede na vrsto javne službe. ZZ navede možne vire sredstev za delo zavoda, opredelitev načina in pogojev financiranja javnih zavodov pa prepušča drugim zakonom in aktom o ustanovitvi, pri čemer akti o ustanovitvi praviloma povzemajo določila ZZ. Področni zakoni praviloma opredelijo sistem financiranja dejavnosti na splošno in ne posebej financiranje izvajanja dejavnosti javne službe. Tako bolj ali manj podrobno opredelijo, kdo zagotavlja javnemu zavodu sredstva za investicije in investicijsko vzdrževanje ter kdo plača

opravljene storitve javne službe in na kakšni podlagi (standardi in normativi za izvajanje storitev ali programov, ki so podlaga za določitev obsega sredstev, metodologija za oblikovanje cen storitev ali programov). Na področju visokega šolstva zakon v skladu z ustavo poleg virov financiranja visokošolskih zavodov in dejavnosti, ki se financirajo visokošolskim zavodom iz državnega proračuna, določa tudi ciljno vrednost in način dodeljevanja teh sredstev, kar podrobneje uredi s podzakonskimi akti, pri čemer zakon ni opredelil usmeritev za podrobnejšo ureditev šolnin in drugih prispevkov za študij, dodeljevanje sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje razvojnih nalog pa ureja pravilnik namesto uredbe. Zakon, ki ureja financiranje vzgoje in izobraževanja, opredeljuje možne vire financiranja in določa, kaj in na kakšni podlagi (normativi in standardi) na posamezni ravni vzgoje in izobraževanja financira država, ter določi pristojnost za določitev normativov in standardov za izvajanje izobraževalnih programov s področja srednjega šolstva, višješolskih študijskih programov in vzgojnega programa dijaških domov ter metodologije za določanje obsega sredstev na udeleženca v podzakonskih aktih, pri čemer zakon ni podal vsebinskih okvirov za podrobno ureditev sofinanciranja plačil oskrbnine ter šolnin in drugih prispevkov za študij po višješolskih študijskih programih. Zakon, ki ureja področje raziskovalne dejavnosti, navede možne namene porabe sredstev, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna in drugih virov, ter določi pristojnost za ureditev financiranja s podzakonskimi in drugimi splošnimi akti, pri čemer samo našteje, kaj naj bo predmet urejanja, ne določa pa usmeritev za podrobnejšo ureditev v podzakonskem aktu. Podobno na področju zdravstvene dejavnosti zakon, ki ureja sistem zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, samo na splošno opredeli stroške, ki se upoštevajo pri oblikovanju cen zdravstvenih storitev, in določi pristojnost za oblikovanje cen s splošnim dogovorom, na področju socialnovarstvene dejavnosti pa zakon zgolj pooblasti pristojnega ministra za določitev metodologije za oblikovanje cen storitev in vlado, da prepiše merila za določitev delne ali celotne oprostitve plačila storitev, ne določa pa usmeritev za podrobnejšo ureditev navedene materije v podzakonskih aktih. Razen določbe ustave, da zakon ureja način financiranja državnih visokošolskih zavodov, iz normativne ureditve ni razvidno, kaj določa natančnost opredelitve načina financiranja dejavnosti javne službe v zakonu.

ZZ in področni zakoni določajo obliko za izvajanje javne službe, ki sta javni zavod in koncesija.

Dejavnost javne službe, in s tem posredno tudi druge dejavnosti javnega zavoda, ni enako opredeljena za potrebe izvajanja računovodske, plačne in davčne zakonodaje. Plačna in davčna zakonodaja med prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu oziroma prihodke pridobitne dejavnosti uvrščata tudi nekatere prihodke za izvajanje javne službe, vendar ne enako. Ocenjujemo, da bi bilo treba premisliti, kako različna opredelitev drugih dejavnosti za računovodske, plačne in davčne namene vpliva na preglednost, pravilnost in učinkovitost poslovanja javnih zavodov, in težiti k čim večjemu poenotenju oziroma določitvi zgolj neobhodnih razlik.

Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da pojem opravljanja javne službe, za izvajanje katere je država ustanovila javne zavode na področju socialne, zdravstvene, izobraževalne in raziskovalne dejavnosti, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bil ustrezno opredeljen.

2.2 Opredelitev izvajanja drugih dejavnosti v javnih zavodih v normativni ureditvi

Pri presojanju, ali normativna ureditev ustrezno opredeljuje izvajanje drugih dejavnosti v javnem zavodu, smo ugotavljali, ali normativna ureditev določa dejavnosti, ki jih javni zavod lahko opravlja kot drugo dejavnost, pogoje za njihovo izvajanje in dovoljen obseg, ali so opredeljena sodila za razmejitev prihodkov in odhodkov dejavnosti javne službe od prihodov in odhodkov drugih dejavnosti, ali je predpisan način oblikovanja cen blaga in storitev drugih dejavnosti in ali določa namene, za katere se lahko porabijo prihodki ter presežek prihodkov nad odhodki drugih dejavnosti.

Javni zavod se ustanovi za opravljanje javne službe, pri čemer cilj poslovanja ni pridobivanje dobička, lahko pa opravlja tudi druge dejavnosti s ciljem ustvariti dodatne prihodke in dobiček. Osnovi cilj javnega zavoda je z danimi sredstvi zagotoviti kar največji obseg dobrin javne službe, zato opravljanje drugih dejavnosti ne sme vplivati na zagotavljanje dobrin dejavnosti javne službe. Z ločenim spremljanjem in izkazovanjem sredstev je treba zagotoviti namensko porabo sredstev, namenjenih opravljanju dejavnosti javne službe, ustrezno oblikovanje cen blaga in storitev drugih dejavnosti, kar prepreči prevalitev odhodkov drugih dejavnosti v breme dejavnosti javne službe, določitev pravičnega obsega sredstev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, pravičen obračun in plačilo davka od dohodkov iz opravljanja pridobitne dejavnosti ter omejevanje nelojalne konkurence. V reviziji nas je zanimalo, ali normativna ureditev opredeljuje, katere dejavnosti lahko opravljajo javni zavodi kot druge dejavnosti in dovoljen obseg teh dejavnosti, ter obvezuje javne zavode, da z izvajanjem drugih dejavnosti ustvarijo presežek prihodkov nad odhodki. Ugotavljali smo, ali so opredeljena sodila za razvrščanje odhodkov po dejavnostih, ali je jasno opredeljeno, katera sodila morajo uporabljati javni zavodi, in ali so določena enaka sodila za istovrstne zavode. V zvezi z oblikovanjem cen blaga in storitev drugih dejavnosti smo preverili, ali normativna ureditev določa obveznost izdelave kalkulacije cen blaga in storitev drugih dejavnosti in pristojni organ za potrditev cen. Pregledali smo določila predpisov, ki urejajo porabo sredstev, s katerimi upravljajo javni zavodi, in pri tem ugotavljali, ali določajo uporabo prihodkov drugih dejavnosti za kritje stroškov, povezanih z izvajanjem teh dejavnosti, in ali določajo enaka pravila porabe kot veljajo za prihodke dejavnosti javne službe ter ali so jasno določeni nameni porabe presežka prihodkov nad odhodki drugih dejavnosti in kdo odloči o njegovi porabi.

2.2.1 Druge dejavnosti javnih zavodov, pogoji za njihovo izvajanje in dovoljen obseg

Zavod skladno z ZZ pridobiva sredstva za delo tudi s prodajo blaga in storitev na trgu, pri čemer ZZ ne poda definicije dejavnosti, ki se izvaja kot prodaja blaga in storitev na trgu. Vendar pa ZZ opravljanje gospodarske dejavnosti omejuje s pogojem, da lahko javni zavod takšno dejavnost opravlja le, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je ustanovljen. Pred opravljanjem dejavnosti ali spremembo pogojev za njeno opravljanje mora zavod v skladu z ZZ pridobiti odločbo pristojnega organa, da so izpolnjeni pogoji, predpisani za opravljanje dejavnosti, pogoji glede tehnične opremljenosti in varstva pri delu ter drugi predpisani pogoji. Zavod lahko spremeni ali razširi dejavnost le s soglasjem ustanovitelja. Na podlagi navedenih določb ZZ je mogoče razumeti, da javni zavod lahko opravlja katerokoli dejavnost, za katero je registriran, in z njenim izvajanjem soglašata ustanovitelj, pod pogojem, da so izpolnjeni vsi tehnični in drugi pogoji, ki jih za opravljanje posamezne dejavnosti določajo predpisi. Meril oziroma kriterijev, po katerih bi se presojalo, ali je

gospodarska dejavnost namenjena opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda oziroma povezana z opravljanjem dejavnosti javne službe, ZZ ne določa.

Tudi ZSV določa, da lahko domovi za starejše in posebni socialnovarstveni zavodi za odrasle opravljajo gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena višji kakovosti življenja in varstva oskrbovancev. Za ostale oblike javnih socialnovarstvenih zavodov (center za socialno delo, varstveno-delovni center, dom za otroke in socialnovarstveni zavod za usposabljanje) zakon ne predvideva opravljanja gospodarske dejavnosti. ZSV in na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akti ne določajo podrobneje, katero dejavnost lahko javni socialnovarstveni zavod opravlja kot gospodarsko dejavnost, meril oziroma kriterijev, po katerih se presoja, da je ta dejavnost namenjena višji kakovosti življenja in varstva oskrbovancev, ter dovoljenega obseg gospodarskih dejavnosti.

ZZDej, ZOFVI, ZGim, ZPSI-1, ZVSI, ZIO, ZViS in ZRRD izrecno ne določajo, da bi lahko javni zavod poleg dejavnosti javne službe opravljal tudi druge dejavnosti. V posameznih primerih predpisi opredeljujejo izvajanje drugih dejavnosti posredno prek drugih določb, iz katerih je mogoče razbrati, da javni zavodi poleg dejavnosti javne službe izvajajo tudi druge dejavnosti, ne pa tudi, katere so te druge dejavnosti. Tako ZZDej določa, da mora ZZZS podati mnenje k ustanovitvi, spremembi ali razširitvi dejavnosti in za prenehanje javnih zdravstvenih zavodov, ki opravljajo zdravstvene storitve na sekundarni in terciarni ravni, iz česar je mogoče sklepati, da ZZZS poda mnenje tudi k spremembi in razširitvi drugih dejavnosti. V predpisih, ki urejajo delovanje srednjih šol, dijaških domov in organizacij za izobraževanje odraslih, pa je mogoče iz določb, ki opredeljujejo vsebino letnega delovnega načrta, razbrati, da tovrstni javni zavodi ne opravljajo samo javne službe. Letni delovni načrt, po katerem se izvaja izobraževalno delo v srednjih šolah in višjih strokovnih šolah, poleg obsega in razporeditve izobraževalnega dela v posameznem letu namreč v skladu s predpisi vsebuje tudi druge naloge oziroma dejavnosti zavoda. Dijaški dom pa lahko med šolskim letom v nezasedene nastanitvene zmogljivosti nastani osebe, ki nimajo statusa dijaka oziroma študenta.

V aktih o ustanovitvi javnih socialnovarstvenih zavodov je nabor dejavnosti razdeljen na osnovno dejavnost in dodatno – gospodarsko dejavnost, ali pa so nekatere dejavnosti opredeljene kot komercialne dejavnosti oziroma je navedeno, da tržna dejavnost vključuje storitve za varovance, ki presegajo dogovorjen obseg standardnih storitev, in storitve, opravljene za zunanje uporabnike. V večini aktov o ustanovitvi javnih zdravstvenih zavodov so navedene šifre in nazivi dejavnosti iz SKD, za opravljanje katerih je zavod registriran, ne pa tudi režim njihovega opravljanja (kot javna služba ali na trgu). V aktih o ustanovitvi srednjih šol in dijaških domov so posebej opredeljene dejavnosti, ki jih šola oziroma dijaški dom opravlja kot javno službo, in druge dejavnosti, ki so namenjene opravljanju dejavnosti, za katero je šola ali dijaški dom ustanovljen oziroma jih opravlja z namenom racionalne rabe znanja in premoženja. Odloki o ustanovitvi oziroma preoblikovanju univerz opredelijo študijska področja, na katerih lahko članice univerze samostojno, v svojem imenu in za svoj račun opravljajo tudi izobraževalno, raziskovalno, razvojno in svetovalno ter umetniško dejavnost ter druge s tem povezane dejavnosti, ki jih univerza s soglasjem ustanovitelja določi v statutu. Pogoj je, da se s tem ne ovira izvajanje izobraževalne, znanstvenoraziskovalne in umetniške dejavnosti, s katerimi univerza prek članic razvija znanosti, stroke in umetnosti, in da se zagotovijo povračila stroškov, nastalih pri izvajanju teh dejavnosti. V aktih o ustanovitvi javnih raziskovalnih in infrastrukturnih zavodov je naveden nabor šifer in nazivov dejavnosti iz SKD, ki predstavljajo dejavnost zavoda, vendar ni izrecno opredeljen režim izvajanja dejavnosti, kar pomeni, da lahko javni raziskovalni in infrastrukturni zavod na trgu opravlja katerokoli v aktu določeno dejavnost, obseg in

način pa določi v letnem programu dela. Ugotovili smo, da ni v vseh aktih o ustanovitvi javnih zavodov jasno opredeljeno, katere od registriranih dejavnosti javni zavod opravlja kot druge dejavnosti.

MZ je javnim zdravstvenim zavodom priporočilo¹⁵¹, da svet zavoda sprejme interni akt v zvezi z opravljanjem tržne dejavnosti in v njem opredeli dejavnosti in storitve, v okviru katerih se opravlja tržna dejavnost, pogoje za izvajanje tržne dejavnosti, organizacijo dela in izvajalce tržnih storitev, vključno s plačili izvajalcev, proces evidentiranja in obračunavanja prihodkov in odhodkov iz naslova opravljanja tržnih storitev, kalkulacijo cene storitev in cenik storitev tržne dejavnosti ter nadzor nad izvajanjem tržne dejavnosti. Po podatkih MZ je priporočilo upoštevala manj kot polovica javnih zdravstvenih zavodov. MZ pa javnih zdravstvenih zavodov, ki nimajo sprejetih internih aktov v zvezi s tržno dejavnostjo, ni pozvalo k sprejemu tovrstnih aktov. MDDSZ in MIZŠ javnim zavodom iz njune pristojnosti nista podala nikakršnih navodil v zvezi z opravljanjem drugih dejavnosti.

ZZ ne določa meril oziroma kriterijev, po katerih bi se presoјalo, ali je gospodarska dejavnost namenjena opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda oziroma povezana z opravljanjem dejavnosti javne službe, vlada, kot izvajalka ustanoviteljskih pravic v javnih zavodih, katerih ustanovitelj je država, pa v reviziji tudi ni pojasnila, na podlagi česa presodi, katere druge dejavnosti poleg javne službe bo opravljal posamezen javni zavod oziroma kako presodi, da so druge dejavnosti javnega zavoda namenjene opravljanju dejavnosti, za katero je ta ustanovljen. Po mnenju MJU, ki je pristojno za sistemsko ureditev organizacije in delovanje javnega sektorja, ZZ ne vsebuje kriterijev, kdaj je določena gospodarska dejavnost namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen, elementi dejavnosti javne službe pa so se po posameznih področjih oblikovali različno s specialno zakonodajo ali nacionalnimi programi, zato lahko odgovor podajo resorna ministrstva, pristojna za izvajanje javnih služb s področja sociale, zdravstva, izobraževanja in znanosti. Poleg tega so dejavnosti javnih zavodov opredeljene v njihovih aktih o ustanovitvi, ki so v pristojnosti oziroma se pripravljajo v okviru posameznih ministrstev.

MDDSZ je navedlo, da je odločalo o drugih dejavnostih javnih socialnovarstvenih zavodov na podlagi predloga posameznega javnega socialnovarstvenega zavoda in predlagalo te dejavnosti v sprejem vladi, če so bile predlagane dejavnosti v skladu z delovanjem in namenom javnega socialnovarstvenega zavoda, pri čemer MDDSZ predlog javnega socialnovarstvenega zavoda potrdi ali zavrne na podlagi stališča Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo in na podlagi ZZ. Po navedbah MZ so javni zdravstveni zavodi sami predlagali dejavnosti, ki jih izvajajo v okviru tržne dejavnosti. Ustanovitelj pri določitvi ostalih (tržnih, gospodarskih) dejavnosti javnega zavoda po navedbah MIZŠ izhaja predvsem iz vsebine javne službe, ki jo javni zavod izvaja. Predvsem pri izobraževalnih programih poklicnega in strokovnega izobraževanja je treba upoštevati, da del teh programov predstavlja delovna praksa dijakov. V primeru, da ima javni zavod kot organizacijsko enoto oblikovan medpodjetniški izobraževalni center, je treba javnemu zavodu določiti nujno potreben nabor dejavnosti, ki jih potrebuje oziroma izvaja poleg javne službe.

Ugotovili smo, da ni enotne prakse vlade in ministrstev pri presoji, ali so druge dejavnosti namenjene opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda, prav tako pa ni enotne prakse niti

¹⁵¹ Dopis št. 476-2/2016/3 z dne 9. 2. 2016 ter Gradivo za delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, ki ga je MZ z dopisom št. 0140-17/2012/62 z dne 9. 3. 2016 posredovalo tudi direktorjem javnih zdravstvenih zavodov.

znotraj istega ministrstva. MDDSZ je na primer predložilo 2 predloga za razširitev dejavnosti javnega socialnovarstvenega zavoda z dejavnostjo proizvodnje in distribucije električne energije, ki sta ga podala center za usposabljanje, delo in varstvo v letu 2011 in dom za starejše v letu 2016. Vlada je sprejela predlog centra za usposabljanje, delo in varstvo ter v njegovem ustanovitvenem aktu razširila dejavnost, ne pa tudi predloga doma za starejše, ki električno energijo proizvaja in prodaja že nekaj let. MDDSZ mu je posredovalo mnenja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, da omenjena dejavnost ni namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je dom ustanovljen.

ZZ, področni zakoni in na njihovi podlagi izdani podzakonski predpisi ter akti o ustanovitvi javnih zavodov ne določajo, kolikšen je dovoljen obseg drugih dejavnosti. Ocenjujemo, da bi dovoljen obseg drugih dejavnosti moral določiti ustanovitelj v ustanovitvenem aktu javnega zavoda ali pa vsaj svet zavoda v statutu, ki ga sprejme v soglasju z ustanoviteljem, ali programu dela in finančnem načrtu javnega zavoda za posamezno leto, pri čemer bi moral ustanovitelj v vseh opisanih primerih paziti na to, da se obseg določi na način, ki bo zagotavljal, da javni zavod drugih dejavnosti v nobenem pogledu ne bo opravljal v škodo dejavnosti javne službe. Javni raziskovalni zavodi skladno z akti o ustanovitvi v petletnem programu dela zavoda, ki ga sprejme upravni odbor zavoda v soglasju z vlado, opredelijo obseg javne službe in raziskovalnega dela za trg. Javni zavodi morajo skladno z ZJF pripraviti program dela in finančni načrt, v katerem predvidijo njihove prihodke in druge prejemke ter odhodke in druge izdatke za prihodnje leto. V finančnem načrtu morajo biti skladno z Navodilom o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁵² ločeno prikazani vsi prihodki in izdatki, ki jih javni zavod pridobi in izplača iz naslova prodaje blaga ali storitev na trgu. V skladu z v posameznem letu veljavnim zakonom o izvrševanju proračunov (v nadaljevanju: ZIPRS) morajo javni zavodi sprejeti finančni načrt in program dela predložiti v soglasje pristojnemu ministru. S potrditvijo finančnega načrta in programa dela ustanovitelj za 1 leto določi dovoljen obseg drugih dejavnosti.

V revizijah poslovanja javnih zavodov smo večkrat ugotovili, da javni zavod s prihodki, ki jih je pridobil z izvajanjem drugih dejavnosti, ni zagotovil pokritja vseh pri tem nastalih odhodkov, v 1 primeru prihodki niso zadoščali niti za kritje stroškov izplačil javnim uslužbencem in pogodbenim izvajalcem, ki so opravili storitve drugih dejavnosti. Pri pregledu ZZ, področnih zakonov in na njihovi podlagi izdanih podzakonskih aktov ter ustanovitvenih aktov smo ugotovili, da ne vsebujejo določb, iz katerih bi izhajalo, da morajo javni zavodi z izvajanjem drugih dejavnosti zagotoviti najmanj pokritje vseh pripadajočih odhodkov oziroma ustvariti presežek prihodkov nad odhodki. Samo odloki o ustanovitvi oziroma preoblikovanju univerz izrecno določajo obveznost pokritja stroškov, ki so nastali pri izvajanju drugih dejavnosti, s prihodki teh dejavnosti, akti o ustanovitvi drugih javnih zavodov pa zgolj določijo odgovornost javnega zavoda, da za obveznosti iz drugih dejavnosti jamči s prihodki iz teh dejavnosti, ali pa ne določajo niti tega. Akti o ustanovitvi javnih raziskovalnih in infrastrukturnih zavodov določajo, da javni zavod za obveznosti iz lastne dejavnosti jamči s prihodki iz te dejavnosti. Določbo, da javni zavod za obveznosti iz komercialne, tržne oziroma gospodarske dejavnosti odgovarja s prihodki od te dejavnosti oziroma da ustanovitelj ne odgovarja za te obveznosti, vsebujejo akti o ustanovitvi nekaterih javnih socialnovarstvenih in zdravstvenih zavodov. Akti o ustanovitvi srednjih šol in dijaških domov navajajo, da sredstva, pridobljena s prodajo proizvodov in storitev, zavod uporablja za kritje stroškov izvajanja teh dejavnosti v skladu s predpisi,

¹⁵² Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00.

ali pa, da zavod razpolaga s sredstvi, pridobljenimi s prodajo proizvodov in storitev na trgu, glede na namen, za katerega so bila pridobljena, v skladu z aktom o ustanovitvi in predpisi, vendar v okviru vzgojno-izobraževalne dejavnosti.

ZZ jasno določa, da se za opravljanje javnih služb ustanovijo javni zavodi, ki lahko opravljajo tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je javni zavod ustanovljen. To po naši oceni pomeni, da je dejavnost, za katero je javni zavod ustanovljen, dejavnost javne službe, poleg katere lahko javni zavod opravlja tudi gospodarsko dejavnost, to je prodajo blaga in storitev na trgu, če je namenjena izvajanju dejavnosti javne službe. V predpisih niso določena merila oziroma kriteriji, po katerih se presoja, ali je druga dejavnost namenjena opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda. V aktih o ustanovitvi javnih zavodov ni jasno opredeljeno, katere od registriranih dejavnosti javni zavod opravlja kot druge dejavnosti, in ni enotne prakse pri presoji, ali je druga dejavnost namenjena opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda. Ugotovili smo, da se določbe ZZ ne izvajajo dosledno, saj javni zavodi kot druge dejavnosti opravljajo dejavnosti, ki niso opredeljene kot javna služba in hkrati niso gospodarske dejavnosti, ki bi bile namenjene oziroma povezane z opravljanjem dejavnosti javne službe. Dovoljen obseg drugih dejavnosti v javnih zavodih se praviloma določi šele v programu dela in finančnem načrtu javnega zavoda. Predpisi, praviloma pa tudi ustanovitveni akti javnih zavodov, ne vsebujejo določb, iz katerih bi izhajalo, da morajo javni zavodi z izvajanjem drugih dejavnosti zagotoviti najmanj pokritje vseh pripadajočih odhodkov oziroma ustvariti presežek prihodkov nad odhodki. Od ustanovitelja, ki dovoli javnemu zavodu, da prodaja blago in storitve na trgu, bi pričakovali, da zagotovi, da javni zavod z opravljanjem vseh tovrstnih dejavnosti ustvari presežek prihodkov nad odhodki oziroma vsaj pokrije vse pripadajoče odhodke. Opravljanje drugih dejavnosti je smiselno le, če javni zavod pri opravljanju teh dejavnosti ustvari pozitivni poslovni izid. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno v aktih, v katerih so opredeljene druge dejavnosti javnega zavoda, izrecno določiti, da javni zavod drugih dejavnosti ne sme opravljati v škodo dejavnosti javne službe in da mora z izvajanjem drugih dejavnosti zagotoviti najmanj pokritje vseh pripadajočih odhodkov oziroma ustvariti presežek prihodkov nad odhodki na ravni drugih dejavnosti kot celote in posamezne druge dejavnosti. Kot smo ugotovili v točki 2.1.8 vsebina in obseg javne službe nista jasno določena, zato obstaja tveganje, da javni zavodi druge dejavnosti opravljajo v škodo dejavnosti javne službe. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da normativna ureditev ne opredeljuje izrecno dejavnosti, ki jih javni zavod lahko opravlja kot drugo dejavnost, ne določa dovoljenega obsega teh dejavnosti ter praviloma ne obvezuje javne zavode, da z izvajanjem drugih dejavnosti ustvarijo presežek prihodkov nad odhodki.

2.2.2 Sodila za razmejitev prihodkov in odhodkov dejavnosti javne službe od prihodkov in odhodkov drugih dejavnosti

Stroški so lahko nepravilno razporejeni na dejavnosti javne službe in druge dejavnosti javnega zavoda, kadar ni popolnoma jasno, katere aktivnosti se štejejo za opravljanje dejavnosti javne službe in katere za izvajanje drugih dejavnosti. Najprej je treba pravilno razmejiti prihodke, kar je odvisno tudi od jasne opredelitve dejavnosti javne službe v normativni ureditvi, in nato ugotoviti, kateri stroški so nastali zaradi opravljanja posamezne vrste dejavnosti. Razporejanje stroškov na posamezne dejavnosti javnega zavoda je pomembno zaradi zagotavljanja ustreznega oblikovanja cen blaga in storitev drugih dejavnosti, določanja obsega sredstev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, obračunavanja in plačevanja davka od dohodkov iz opravljanja pridobitne dejavnosti in omejevanja nelojalne konkurence. Pri oblikovanju cen blaga in storitev drugih dejavnosti se morajo upoštevati vsi stroški, ki nastanejo javnemu zavodu pri

opravljanju teh dejavnosti in se ne smejo prenašati na stroške dejavnosti javne službe. Za opravljanje drugih dejavnosti se praviloma uporablja infrastruktura, ki jo je zagotovil ustanovitelj za opravljanje dejavnosti javne službe, isti javni uslužbenci pa opravljajo delo v okviru dejavnosti javne službe in drugih dejavnosti. Če javni zavod na druge dejavnosti ne razporedi vseh s temi dejavnostmi povezanih stroškov, lahko določi večjo osnovo za določitev obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in si zagotovi boljši položaj v primerjavi z ostalimi gospodarskimi subjekti in povzroči nelojalno konkurenco.

Stroški, ki jih ni mogoče neposredno pripisati posamezni dejavnosti, se razporedijo na podlagi sodil oziroma ključev.

Skladno z ZR morajo javni zavodi odhodke izkazati glede na vrsto dejavnosti, na katero se nanašajo. Razčleniti jih morajo na odhodke, ki se nanašajo na opravljanje javne službe, in odhodke, ki se nanašajo na ustvarjanje prihodkov na trgu. ZR torej zahteva, da javni zavodi odhodke izkažejo po vrstah dejavnosti, pri čemer ne določa sodil za razmejevanje odhodkov, ki jih ni mogoče neposredno pripisati posamezni dejavnosti, na odhodke dejavnosti javne službe in odhodke drugih dejavnosti. Pravilnik o sestavljanju letnih poročil določa, da se podatki o odhodkih oziroma stroških po vrstah dejavnosti, ki niso razvidni iz dokumentacije, ugotovijo na podlagi ustreznih sodil, ki jih določi pristojno ministrstvo. Če ni ustreznjega sodila, se kot sodilo lahko uporabi razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti.

Ugotovili smo, da MDDSZ in MIZŠ nista določila sodil za razporejanje posrednih odhodkov oziroma stroškov po dejavnostih, kot je predvideno v pravilniku o sestavljanju letnih poročil, MZ pa je to storilo decembra 2018. Februarja 2016 je MDDSZ oblikovalo delovni skupini za pripravo sprememb in dopolnitev pravilnika za oblikovanje cen in pravilnika o standardih in normativih, ki naj bi med drugim določila tudi razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti. MDDSZ je predložilo zapisnik sestanka delovne skupine za pripravo sprememb in dopolnitev pravilnika za oblikovanje cen iz julija 2016, na katerem sta predstavnici javnih socialnovarstvenih zavodov izpostavili, da naj MDDSZ opredeli, kaj spada pod javno službo in kaj tržno dejavnost, saj prihaja med javnimi socialnovarstvenimi zavodi do razlik v tolmačenju. Morebitnih nadaljnjih aktivnosti MDDSZ ni izkazalo. Decembra 2018 je MZ izdalo posodobljeno in dopolnjeno navodilo za razmejitev prihodkov iz leta 2010, ki se je začelo uporabljati 1. 1. 2019. V navodilu je MZ poleg razmejitve nabora prihodkov, ki jih javni zdravstveni zavodi pridobivajo z opravljanjem zdravstvenih in nezdravstvenih storitev, na javno službo in tržno dejavnost določilo še nabor sodil za razporejanje stroškov/odhodkov, ki jih ni mogoče neposredno razporediti oziroma niso razvidni iz listin, ki izkazujejo njihov nastanek po vrstah dejavnosti (javna služba – tržna dejavnost). Tako lahko javni zdravstveni zavod uporabi sodila iz 8. člena ZPFOLERD-1, razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti (javna služba – trg) na ravni zavoda ali na ravni posamezne zdravstvene dejavnosti, kalkulacijo cene storitve/proizvoda, kalkulacijo cene programa/projekta, strukturo stroškov/odhodkov stroškovnega mesta, kjer se posamezna storitev opravlja, in strukturo cene standarda ZZZS, lahko pa določi tudi svoje sodilo, če mu omogoča natančnejšo delitev stroškov/odhodkov, vezano na posamezno vrsto prihodka iz tržne dejavnosti. Kalkulacija cene je rezultat razporeditve stroškov na stroškovne nosilce (storitve, proizvode, projekte), to je neposrednih stroškov, ki jih je mogoče pripisati stroškovnemu nosilcu na osnovi dejanskih podatkov iz knjigovodskih listin, in posrednih stroškov s pomočjo ključev oziroma sodil, zato ocenjujemo, da kalkulacija cene storitve/proizvoda in programa/projekta, struktura stroškov/odhodkov stroškovnega mesta, kjer se posamezna storitev opravlja, in struktura cene standarda ZZZS ne predstavljajo primerne sodila za razporejanje stroškov. Poleg tega javni zdravstveni zavodi niso

dolžni uporabiti sodil iz nabora, saj jim MZ dopušča, da določijo svoje sodilo, kar ne vodi k poenotenju načina ugotavljanja stroškov/odhodkov po vrstah dejavnosti in primerljivosti javnih zdravstvenih zavodov, temveč ohranja enako stanje, kot je bilo pred izdajo navodil.

MF je z določbo pravilnika o sestavljanju letnih poročil samo zadolžilo pristojna ministrstva za določitev sodil, pri čemer pa ni ugotavljajo, ali so resorna ministrstva zadolžitev tudi izpolnila. Pristojnim ministrstvom in javnim zavodom MF ni posredovalo nobenih navodil, kaj naj upoštevajo pri določitvi sodil za razmejitev posrednih stroškov. Ker ni prejelo nobenih vprašanj v zvezi s pripravo oziroma oblikovanjem sodil, MF ni bilo seznanjeno s tem, da imajo pripravljavci sodil kakršnekoli probleme. Tudi sicer se MF ne čuti pristojno ne za nadzor ne za usmerjanje resornih ministrstev v tej zvezi, saj je oblikovanje sodil povezano tudi z opredelitvijo, kdaj je prodaja blaga in storitev v posameznih javnih zavodih lahko opredeljena kot tržna dejavnost, pri čemer MF kot pripravljavec podzakonskih predpisov na področjih, ki jih ureja ZR, ne pozna posebnosti izvajanja dejavnosti v posameznih javnih zavodih, zato ne more pripraviti sodil za razmejevanje posrednih stroškov in to področje lahko urejajo le področna ministrstva. Če se pojavljajo vprašanja s tega področja, jih je po mnenju MF treba nasloviti na MJU, v čigar pristojnost sodijo javni zavodi po svoji organiziranosti. Vendar pa tudi MJU ni nikoli sodelovalo pri oblikovanju oziroma nadzoru oblikovanja ustreznih sodil, na katere napotuje pravilnik o sestavljanju letnih poročil, saj tudi MJU meni, da so za to pristojna resorna ministrstva. Ocenjujemo, da oblikovanje sodil za razmejevanje posrednih stroškov na posamezne vrste dejavnosti ni povezano z opredelitvijo, kdaj je prodaja blaga in storitev v posameznih javnih zavodih opredeljena kot tržna dejavnost, in da je možno določiti splošne usmeritve glede oblikovanja sodil za vse javne zavode. Tako ZPFOLERD-1 za vse, ki jih ta zakon zavezuje, ne glede na vrsto dejavnosti, ki jo izvajajo, določa enake vrste sodil za razporejanje posrednih stroškov. MF bi moralo ne samo obvezati pristojna ministrstva za določitev sodil, ampak bi moralo kot izdajatelj pravilnika o sestavljanju letnih poročil spremljati tudi izvajanje njegovih določb v praksi in s tem zagotoviti uresničitev namena sprejema predpisa.

Na podlagi ZPFOLERD-1 morajo javni zavodi, ki jih ta zakon zavezuje, voditi ločene računovodske evidence po posameznih dejavnostih in razporediti posredne stroške na podlagi aktivnosti, ki te stroške povzročajo, ali deleža neposrednih stroškov, če teh aktivnosti ni mogoče določiti, pri čemer javnih in drugih sredstev, prejetih v zvezi z dejavnostmi, ki jih opravlja na podlagi pravic ali pooblastila, ne sme uporabiti za financiranje svojih drugih dejavnosti. Ustreznost in pravilnost uporabe sodil javnega zavoda enkrat letno preveri revizor, pri čemer javni zavod o sprejetih in revidiranih sodilih seznani pristojno ministrstvo, ki lahko zahteva, da javni zavod ponovno odloča o njihovi ustreznosti.

Na podlagi ZIPRS1617, ZIPRS1718 in ZIPRS1819 je moral javni zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot priložo finančnega načrta sprejeti kadrovski načrt in v njem določiti dovoljeno število zaposlenih, ki se financirajo iz javnih sredstev za opravljanje javne službe¹⁵³, in oceniti število zaposlenih, ki se financirajo iz drugih v ZIPRS določenih virov. Eden od teh virov financiranja so tudi sredstva od prodaje blaga in storitev na trgu. Če so se plače zaposlenih pri posrednem uporabniku proračuna države in občine financirale iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, so morali tudi tisti posredni uporabniki proračuna države in občine, ki niso zavezani po ZPFOLERD-1, zagotoviti

¹⁵³ Državni proračun, proračun občin, ZZZS in ZPIZ ter druga javna sredstva za opravljanje javne službe (na primer takse, pristojbine, koncesnine, RTV-prispevek).

ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil. Enaka določba je bila prvič vključena v ZIPRS1415. Kaj je bilo mišljeno z objektivno določenimi sodili, v nobenem od ZIPRS ni opredeljeno. Po mnenju MF iz te določbe ZIPRS izhaja, da mora tudi javni zavod, ki ni zavezanec po ZPFOLERD-1, za razporejanje posrednih stroškov na stroškovne nosilce uporabiti sodila, kot jih opredeljuje ZPFOLERD-1, če plače zaposlenih financira iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Tolmačenje, da je ZIPRS razširil obveznost uporabe sodil po ZPFOLERD-1 za zagotovitev ločenega računovodskega spremljanja dejavnosti na vse posredne uporabnike proračuna, ki financirajo plače zaposlenih iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, je navedeno tudi v gradivih za pripravo letnih poročil in delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih zavodov, ki jih je MZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, posredovalo javnim zavodom iz svoje pristojnosti.

Po naši oceni iz omenjene določbe ZIPRS, ki so veljali v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni nedvoumno razvidno, da objektivno določena sodila predstavljajo sodila iz ZPFOLERD-1 oziroma da bi ZIPRS razširil obveznost uporabe sodil po ZPFOLERD-1 na vse posredne uporabnike proračuna, ki so plače zaposlenih financirali iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015¹⁵⁴ (v nadaljevanju: predlog ZIPRS1415-A) je sprva določal¹⁵⁵, da posredni uporabnik proračuna, ki plače zaposlenih financira iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, za zagotovitev ločenega računovodskega spremljanja dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil uporablja ZPFOLERD-1. V obrazložitvi te določbe pa je bilo navedeno, da se s to določbo v primerih, ko se plače zaposlenih financirajo iz tako imenovanih tržnih dejavnosti, zahteva, da morajo biti sodila za ločeno evidentiranje računovodskih izkazov jasno določena in da mora posredni uporabnik proračuna za določitev sodil uporabiti ZPFOLERD-1. Zakonodajno-pravna služba državnega zbora¹⁵⁶ je ugotovila, da ta določba širi krog zavezancev iz ZPFOLERD-1 na vse posredne uporabnike proračuna, ki plače zaposlenih financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Opozorila je, da gre za materijo, ki presega zakonsko opredeljen predmet urejanja zakona, ki (časovno omejeno) ureja izvrševanje proračunov, in posega v predmet urejanja ZPFOLERD-1, s čimer se zmanjšuje preglednost veljavne pravne ureditve, v pravni red pa vnaša nejasnost in nedoločnost. V drugi obravnavi predloga ZIPRS1415-A je bilo besedilo sporne določbe na podlagi mnenja zakonodajno-pravne službe spremenjeno v obliko, kot je zapisana v ZIPRS, ki so veljali v obdobju, na katero se nanaša revizija. Na podlagi navedenega ugotavljamo, da ZIPRS ne opredeljuje konkretnih sodil in ni določil dolžnosti javnega zavoda, ki plače zaposlenih financira iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu in ni zavezanec po ZPFOLERD-1, da mora uporabiti ravno merila iz ZPFOLERD-1, zato tako stališče MF ni ustrezno.

¹⁵⁴ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – nujni postopek, EVA 2014-1611-031, št. 00712-11/2014/25 z dne 8. 5. 2014, [URL: <https://imss.dz-rs.si/imis/d39abf53db772329d07b.pdf>], 4. 12. 2019.

¹⁵⁵ Predlog ZIPRS1415-A je v 5. členu določal, da se za drugim odstavkom 51. člena ZIPRS1415 doda nov tretji odstavek, ki se glasi: "Če se plače zaposlenih pri posrednem proračunskem uporabniku financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, posredni uporabnik proračuna za zagotovitev ločenega računovodskega spremljanja dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil uporablja Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (Uradni list RS, št. 33/11)."

¹⁵⁶ Mnenje o Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (ZIPRS1415-A), (nujni postopek), EPA 1965-VI, št. 411-02/14-4/ z dne 14. 5. 2014, [URL: <https://imss.dz-rs.si/imis/8bdec05fc5a4f097348e.pdf>], 4. 12. 2019.

Na podlagi navedenih določb ZR in ZPFOLERD-1 je mogoče razumeti, da mora javni zavod, za katerega velja ZPFOLERD-1, pri razporejanju posrednih stroškov uporabiti sodila, ki temeljijo na aktivnostih, ki te stroške povzročajo. Če teh aktivnosti ni mogoče določiti, pa mora uporabiti sodila delitve posrednih stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov. V posameznem letu veljavni ZIPRS pa je po mnenju MF ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi omenjenih sodil razširil tudi na javne zavode, za katere ZPFOLERD-1 ne velja, če plače zaposlenih financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. S takšnim tolmačenjem je javne zavode iz svoje pristojnosti seznanilo samo MZ. Ugotovili smo, da iz veljavnih ZIPRS v obdobju, na katero se nanaša revizija, ne izhaja, da je bila obveznost uporabe sodil po ZPFOLERD-1 razširjena na vse javne zavode, ki so plače zaposlenih financirali iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Pristojna ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso določila sodil, čeprav jim to nalaga pravilnik o sestavljanju letnih poročil, zato bi morali javni zavodi, ki niso zavezanci po ZPFOLERD-1 in so plače zaposlenih financirali iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, sami sprejeti objektivna sodila za ločeno spremljanje dejavnosti. Pri opredelitvi usmeritev za razporejanje neposrednih stroškov in sodil za razporejanje posrednih stroškov na stroškovne nosilce lahko ti javni zavodi kot primer dobre prakse upoštevajo računovodska načela, kot jih opredeljuje ZPFOLERD-1. Predpisi dopuščajo uporabo razmerja med prihodki posameznih dejavnosti kot sodila za razporejanje posrednih stroškov po dejavnosti le v skrajni sili. To sodilo temelji na predpostavki, da dejavnost, ki ustvari večje prihodke, povzroči tudi večje posredne stroške, kar pa ni nujno res, in zato ne zagotavlja dejanskega podatka o stroških posamezne dejavnosti. Ocenjujemo, da morajo biti podlaga za razporeditev posrednih stroškov na posamezne dejavnosti javnega zavoda njihovi povzročitelji, pri čemer prihodka ni mogoče upoštevati kot povzročitelja stroškov. Predpisi določajo sodila za razvrščanje odhodkov po dejavnosti, vendar ni jasno opredeljeno, katera sodila morajo uporabljati javni zavodi, za katere ZPFOLERD-1 ne velja, če plače zaposlenih financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Pristojna ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso določila sodil, kot je bilo predvideno s pravilnikom o sestavljanju letnih poročil, s čimer bi zagotovila poenotenje in primerljivost računovodskih izkazov istovrstnih zavodov.

2.2.3 Način oblikovanja cen storitev drugih dejavnosti

Javni zavod mora z opravljanjem drugih dejavnosti doseči presežek, saj sicer obstaja tveganje, da se bo izguba krila iz sredstev za opravljanje dejavnosti javne službe ali jo bo moral pokriti ustanovitelj, ki na podlagi ZZ poleg javnega zavoda odgovarja za obveznosti javnega zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno. Cena mora zato zagotoviti najmanj pokrivanje vseh neposrednih in posrednih stroškov, povezanih z drugo dejavnostjo, glede na to, da gre po ZZ za opravljanje gospodarske dejavnosti, pa bi morala prinašati tudi presežek. S pravilnim oblikovanjem cen blaga in storitev drugih dejavnosti je mogoče preprečiti prevalitev stroškov druge dejavnosti v breme javne službe.

ZZ in področni zakoni ter na njihovi podlagi izdani predpisi ne urejajo vprašanj, ki se nanašajo na oblikovanje cen drugih dejavnosti. Izjema sta pravilnik za oblikovanje cen in PBDD-1. Pravilnik za oblikovanje cen določa, da cene socialnovarstvenih storitev iz ZSV v skladu s tem pravilnikom oblikujejo vsi izvajalci, ne glede na to, ali se storitev izvaja v okviru ali izven okvira mreže javne službe, ter da se ta metodologija lahko uporablja tudi za oblikovanje cen drugih socialnovarstvenih storitev. Poleg tega kot primere navaja dodatne storitve, ki niso predmet standardnega obsega posamezne kategorije oskrbe, in uredi pogoje in način zaračunavanja teh storitev, pristojni organ za določitev cen ter zahtevo za vodenje posebne evidenc o opravljenih dodatnih storitvah, za katere se

uporabnik odloči prostovoljno in so opredeljene v dogovoru o trajanju, vrsti in načinu zagotavljanja storitve institucionalnega varstva. PBDD-1 podobno kot PBDD opredeli samo pristojnost sveta dijaškega doma za določitev cenika, po katerem druge osebe, ki bivajo v dijaškem domu, plačujejo stroške nastanitve oziroma prehrane.

MDDSZ, MZ in MIZŠ javnim zavodom niso dala usmeritev glede načina oblikovanja cen blaga in storitev v okviru drugih dejavnosti, MZ pa je samo priporočilo javnim zdravstvenim zavodom, da svet zavoda sprejme interni akt v zvezi z izvajanjem tržne dejavnosti, v katerem med drugim določi kalkulacijo cene storitev in cenik storitev.

Iz navedenega izhaja, da so javni zavodi pri oblikovanju cen blaga in storitev drugih dejavnosti prepuščeni sami sebi. Predpisi in ustanovitveni akti javnih zavodov, razen izjemoma, ne določajo načinov in postopkov določanja cen drugih dejavnosti ter tudi ne pristojnih organov za določitev teh cen, kar otežuje nadzor nad ustreznostjo določanja cen. Ocenjujemo, da bi moral ustanovitelj v ustanovitvenem aktu javnega zavoda določiti obveznost izdelave kalkulacije cen blaga in storitev drugih dejavnosti ter pristojni organ za potrditev teh cen. Smiselno bi bilo, da bi vlada kot ustanovitelj javnih zavodov zadolžila MF, ki je pristojno za pripravo računovodske zakonodaje za pravne osebe javnega prava, da bi enotno uredilo način oblikovanja cen za vse javne zavode¹⁵⁷.

2.2.4 Nameni, za katere se lahko porabijo prihodki, ustvarjeni z drugimi dejavnostmi

Po ZZ je prodaja blaga in storitev na trgu eden od možnih virov sredstev, ki jih zavod pridobiva za svoje delo, pri čemer zakon ne opredeljuje konkretnih namenov porabe teh prihodkov, določa pa, da sme zavod presežek prihodkov nad odhodki (v nadaljevanju: presežek) uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Ustavno sodišče je poudarilo¹⁵⁸, da ZZ sredstev, ki jih javni zavod pridobi s prodajo blaga in storitev na trgu, ne ureja posebej in ne odvaja od celote gospodarjenja javnega zavoda, zato tudi za ta sredstva velja, da sme javni zavod presežek uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, zaradi katerih je ustanovljen. Javni zavod je ustanovljen za opravljanje javnih služb. Iz odločbe ustavnega sodišča izhaja, da so vsa sredstva, ki jih javni zavod pridobi na katerega od načinov, predpisanih v ZZ, namenjena opravljanju javnih služb, kar torej velja tudi za sredstva, pridobljena s prodajo blaga in storitev na trgu, zato mora javni zavod z njimi poslovati po pravilih, ki veljajo za poslovanje oseb javnega prava.

¹⁵⁷ Na primer, Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16), ki ga je izdal minister za finance, ureja oblikovanje cen storitev lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov proračuna in pristojni organ za njihovo potrditev.

¹⁵⁸ V odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000.

V revizijah poslovanja javnih zavodov, ki opravljajo druge dejavnosti v večjem obsegu, smo v nekaterih primerih¹⁵⁹ ugotovili, da so javni uslužbenci zaradi opravljanja drugih dejavnosti prejeli različna izplačila, ki niso imela podlage v veljavnih predpisih. Glede na prej navedeno je treba določbo tretjega odstavka 16. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva, razumeti v kontekstu, da režim javnih sredstev velja za vsa sredstva javnega zavoda, zato javni zavod teh prihodkov ne more porabiti za plačilo različnih zavarovanj (življenjsko, nezgodno, prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje) javnih uslužbencev, če takšno zavarovanje ni izrecno opredeljeno v zakonu, podzakonskem aktu ali kolektivni pogodbi. Podobno velja tudi za izplačilo povračila za vzdrževanje primernega videza in rekreacijo, nagrade in božičnice, kritje stroškov neformalnih srečanj in pogostitev javnih uslužbencev ter obdarovanj njihovih otrok ob novem letu.

Glede na to, da mora javni zavod z opravljanjem drugih dejavnosti zagotoviti pokritje vseh s tem povezanih odhodkov in ustvariti presežek, ocenjujemo, da je smiselno predpisati samo posebne namene porabe presežka drugih dejavnosti, ne pa prihodkov, kot je določeno v ZSPJS.

Skladno z ZSPJS lahko uporabniki proračuna, ki poleg sredstev za izvajanje javne službe pridobivajo sredstva s prodajo blaga in storitev na trgu, del tako pridobljenih sredstev uporabijo za plačilo delovne uspešnosti iz tega naslova, če izpolnjujejo z zakonom predpisane pogoje. Uporabnik proračuna lahko uporabi sredstva od prodaje blaga in storitev na trgu za izplačilo delovne uspešnosti, če:

- opravlja storitve javne službe v dogovorjenem obsegu in kakovosti na podlagi sprejetih programov dela, katerih sestavni del je obseg posamezne javne službe, ki ga je potrdil financer, in finančni načrt za izvajanje posamezne javne službe, oziroma v skladu s pogodbo o opravljanju storitev javne službe,
- v letnem poročilu za preteklo leto izkazuje izravnane prihodke in odhodke za izvajanje javne službe, razen v izjemnih primerih, določenih z uredbo vlade, ter vsaj izravnane prihodke in odhodke od prodaje blaga in storitev na trgu,

¹⁵⁹ Revizijsko poročilo *Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Univerze v Ljubljani, Fakultete za strojništvo* [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-poslovanja-fakultete-za-strojništvo-univerze-v-ljubljani-552/>],
 Revizijsko poročilo *Pravilnost poslovanja Instituta Jožef Stefan*,
 [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/660/IJS_PP09.pdf],
 Revizijsko poročilo *Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Instituta za kovinske materiale in tehnologije*
 [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-racunovodskih-izkazov-in-pravilnosti-poslovanja-instituta-za-kovinske-materiale-in-tehnolog/>],
 Revizijsko poročilo *o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Arboretuma Volčji potok*,
 [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-racunovodskih-izkazov-in-pravilnosti-poslovanja-v-arboretumu-volcjem-potoku-v-letu-2006-290/>],
 Revizijsko poročilo *Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Medicinske fakultete Univerze v Ljubljani v letu 2006*
 [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-racunovodskih-izkazov-in-pravilnosti-poslovanja-medicinske-fakultete-v-letu-2006-78/>],
 Revizijsko poročilo *o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Univerze v Mariboru, Ekonomsko – poslovne fakultete v Mariboru v letu 2004*,
 [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/563/EPFMb_PP04.pdf], 22. 5. 2019.

- ima sprejet celoten program dela in celoten finančni načrt za tekoče leto,
- ima normative za delitev stroškov, ki nastanejo pri opravljanju javne službe oziroma prodaji blaga in storitev na trgu.

Zgornjo mejo obsega sredstev za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu skladno z uredbo o delovni uspešnosti določijo pristojni ministri s pravilnikom, vendar sme znašati največ 50 % dosežene razlike med prihodki in odhodki od prodaje blaga in storitev na trgu, pri čemer se obseg teh sredstev na področju kulture lahko poveča za največ 25 % vseh nejavnih prihodkov iz izvajanja javne službe. Pravilniki o določitvi obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, ki so jih izdali pristojni ministri, enako kot uredba določajo, da se lahko za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu nameni največ 50 % dosežene razlike med prihodki in odhodki od prodaje blaga in storitev na trgu.

Skladno z uredbo o delovni uspešnosti uporabnik proračuna lahko določi akontativni obseg sredstev delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu za tekoče leto v finančnem načrtu, dovoljeni letni obseg teh sredstev pa ugotovi v letnem poročilu, v katerem posebej prikaže sredstva in vire financiranja za ta namen. Ugotovitev dovoljenega letnega obsega sredstev uporabnik proračuna izkaže z obrazcem Elementi za določitev dovoljenega obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu¹⁶⁰ (v nadaljevanju: obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti) iz priloge uredbe in ga predloži organu upravljanja skupaj z letnim poročilom. Če uporabnik proračuna v letnem poročilu izkaže, da ni akontativno izplačal celotnega dovoljenega obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, lahko ostanek sredstev razdeli v naslednjem letu, v nasprotnem primeru pa mora v naslednjem letu za preveč izplačani znesek zmanjšati obseg sredstev za ta namen. Uporabnik proračuna pošlje ustanovitelju letno poročilo, ki ga je sprejel organ upravljanja, z obrazcem za določitev dovoljenega letnega obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v 30 dneh od sprejetja.

ZSPJS pogojuje upravičenost do izplačila delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu z opravljanjem storitev javne službe v dogovorjenem obsegu in kakovosti, vendar ne določa, kdo in po kakšnih metodah bo izmeril izpolnjevanje dogovorjenega obsega ter kakovost njegovega izvajanja, kar pomeni, da je ta določba zgolj deklaratorne narave. Preveritev izpolnjevanja tega pogoja je vprašljiva tudi zaradi nejasne opredelitve obsega in vsebine javne službe v področnih predpisih, ki je temeljni pogoj za preveritev. Normativov za delitev stroškov, ki nastanejo pri opravljanju javne službe oziroma prodaji blaga in storitev na trgu, ZSPJS podrobneje ne opredeljuje, zato ni jasno, ali so to normativi, ki jih je uporabnik proračuna določil za namene računovodskega evidentiranja in poročanja. Javnemu zavodu, ki poleg dejavnosti javne službe opravlja še druge dejavnosti, z opravljanjem drugih dejavnosti ni treba ustvariti presežka prihodkov nad odhodki, da bi lahko izplačal delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Skladno z ZSPJS zadostuje že, da v letnem poročilu za leto pred letom, v katerem izplačuje delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, izkaže izravnane prihodke in odhodke od prodaje blaga in storitev na trgu. Ocenjujemo, da opravljanje drugih dejavnosti v primerih,

¹⁶⁰ Obrazec za določitev dovoljenega obsega za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu javnih uslužbencev, zaposlenih v javnih zavodih, javnih skladih in javnih agencijah na področju kulture in medijev, je predpisal minister za kulturo s Pravilnikom o določitvi obsega sredstev za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu ter o določitvi nejavnih prihodkov pri izvajanju javne službe, ki se štejejo v prihodke iz prodaje blaga in storitev na trgu, v javnih zavodih, javnih skladih in agencijah na področju kulture ter medijev.

ko javni zavodi z njihovim izvajanjem ustvarijo prihodke, ki zadoščajo zgolj za pokritje s tem nastalih odhodkov, ki vključujejo tudi delovno uspešnost zaposlenih, ni smiselno, saj to dejansko pomeni, da se druge dejavnosti izvajajo pretežno z namenom "nagrajevanja" javnih uslužbencev, ki te dejavnosti izvajajo, ne pa zaradi zagotavljanja dodatnih sredstev za financiranje izvajanja dejavnosti javne službe, kar bi moral biti eden od prvotnih namenov.

Javni zavodi lahko med letom iz prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu izplačuje akontacije delovne uspešnosti, dovoljeni letni obseg sredstev za ta namen pa ugotovi šele konec leta, zato se lahko zgodi, da izplačane akontacije presežejo dovoljeni obseg sredstev, in sicer v primeru, ko je realiziran presežek prihodkov nad odhodki manjši od načrtovanega ali pa odhodki poslovnega leta presežejo prihodke, in da storitve javne službe niso opravljene v dogovorjenem obsegu in kakovosti, kar pomeni, da javni zavod ne izpolnjuje vseh pogojev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Po uredbi o delovni uspešnosti mora uporabnik proračuna, ki v letnem poročilu izkaže, da so izplačane akontacije delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v tekočem letu presegle dovoljeni obseg sredstev za ta namen za to leto, v naslednjem letu za preveč izplačani znesek zmanjšati obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, vendar ni jasno, kako se to izvede. V pojasnilih MJU¹⁶¹ iz leta 2009 je samo navedeno, da je treba preveč izplačan znesek delovne uspešnosti v tekočem letu (letu 2009) upoštevati v naslednjem letu (letu 2010) in ga vključiti v finančni načrt. Težava pri poročanju preveč izplačane delovne uspešnosti nastane v primeru, ko je javni zavod v tekočem letu akontativno izplačal več, kot je znašal dovoljeni obseg, in je hkrati izkazal negativni poslovni izid v tem letu, kar pomeni, da v naslednjem letu ne izpolnjuje pogojev za izplačilo delovne uspešnosti ali pa v naslednjem letu negativno poslovanje ne omogoča sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Iz uredbe o delovni uspešnosti izhaja, da se poračun izvede v naslednjem letu in ne v naslednjih letih. Ocenjujmo, da bi bilo bolj smiselno, da bi normativna ureditev določala izplačilo delovne uspešnosti iz presežka prihodkov nad odhodkih, ki ga ustvari uporabnik proračuna v poslovnem letu z izvajanjem drugih dejavnosti.

ZJF določa, da kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem predstavljata prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno. Skladno z Zakonom o investicijah v javnih zdravstvenih zavodih, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija¹⁶² (v nadaljevanju: ZIJZ-1) so sredstva od prodaje in oddaje v najem nepremičnin in opreme, ki jih javni zdravstveni zavodi ne potrebujejo za izvajanje javne zdravstvene službe, ter odškodnine in drugi prihodki, pridobljeni v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem države, eden od virov namenskih sredstev državnega proračuna za investicijska vlaganja v javne zdravstvene zavode. Ta sredstva se zbirajo na posebnem računu – podračunu proračunskega sklada pri MZ. Javni zavodi, ki jih je ustanovila država, praviloma le upravljajo s stvarnim premoženjem države. Izjema so javni visokošolski zavodi, ki so skladno s 13. členom ZViS lastniki premoženja, pridobljenega iz javnih in drugi virov. Upravljanje premoženja ustanovitelja v javnih zavodih ne predstavlja niti izvajanja dejavnosti javne službe niti izvajanja druge dejavnosti v smislu določil ZZ, temveč gre za naloge upravljanja, ki jih javni zavodi izvajajo na podlagi predpisov, ki urejajo ravnanje s stvarnim premoženjem države, v imenu in za račun ustanovitelja. Kot izhaja iz

¹⁶¹ Nova uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu – pojasnila, št. 007-451/2009-42 z dne 11. 1. 2009, [URL: <https://www.gov.si teme/placni-sistem/>], 17. 12. 2019.

¹⁶² Uradni list RS, št. 90/15.

ZJF in ZIJZ-1, javni zavodi ne morejo razpolagati s prihodki od oddaje stvarnega premoženja države v najem, ker so to prihodki države, kar pa se v praksi ne upošteva dosledno, saj nekateri javni zavodi prihodke od najemnin izkazujejo v okviru prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu. Izkazovanje prihodkov od najemnin med prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu je izhajalo tudi iz pravilnika o sestavljanju letnih poročil, ki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določal, da se prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja v Izkazu prihodkov in odhodkov po denarnem toku, ki je obvezna priloga izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov, evidentirajo v okviru prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu.

Pri izvajanju revizij v javnih socialnovarstvenih zavodih smo pridobili dopis¹⁶³ MDDSZ iz leta 2000 o razmejevanju sredstev za opravljanje javne službe od sredstev, pridobljenih s prodajo blaga in storitev na trgu, v katerem je MDDSZ poudarilo, da je treba prihodke, ki so povezani z upravljanje premoženja zavoda, prikazati kot sredstva javne službe in zato najemnin, stanarin in kupnin ni možno šteti med prihodke na trgu. V navodilu za razmejitev prihodkov 2010 je MZ opredelilo prihodke od povračil obratovalnih in drugih stroškov za uporabo nepremičnin, opreme in počitniških kapacitet kot prihodke tržne dejavnosti, medtem ko je prihodke od prodaje in oddaje v najem prostorov in opreme opredelilo kot prihodke tržne dejavnosti, če so jih pridobili zdravstveni domovi in lekarne, katerih ustanoviteljice so občine, in kot prihodke ustanovitelja, če so jih pridobili javni zdravstveni zavodi, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija. Prihodki od prodaje in oddaje v najem stvarnega premoženja so bili hkrati opredeljeni kot prihodki tržne dejavnosti in prihodki od ustanovitelja, odvisno od vrste javnega zdravstvenega zavoda, ki je pridobil te prihodke. Do konca leta 2019 je bilo enako določeno tudi v navodilu za razmejitev prihodkov 2018. Javni zdravstveni zavodi imajo stvarno premoženje le v upravljanju, zato so prihodki od ravnanja s tem premoženjem, kot izhaja iz ZJF, prihodek ustanovitelja, oziroma kot izhaja iz ZIJZ-1, ki velja za javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je država, eden od virov proračunskega sklada pri MZ.

Način izvajanja zakonskih določb ni sistemsko urejen in si ga ministrstva, kot je razkrito tudi v nadaljevanju tega poročila v točki 2.3.2, različno razlagajo. Predpisi za izvedbo določb ZJF bi morali upoštevati, da imajo javni zavodi z upravljanjem premoženja ustanovitelja stroške, ki bi jih bilo treba pokriti iz prihodkov od najemnin, tako da bi najemnino opredelili kot razliko med prejetimi sredstvi in stroški upravljanja premoženja ali da bi javnemu zavodu priznali nadomestilo za pokrivanje stroškov upravljanja premoženja, ki bi ga javni zavod zaračunaval lastniku premoženja. Najemnine v nekaterih javnih zavodih predstavljajo pomemben del prihodkov in jih ustanovitelji pri pripravi finančnih načrtov upoštevajo kot prihodki za izvajanje dejavnosti, zaradi česar je predvideni obseg načrtovanih izplačil iz proračuna nižji, kot bi bil sicer.

Decembra 2019 je minister za finance izdal Pravilnik o spremembi Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁶⁴, v skladu s katerim se prihodki od najemnin, zakupnin in drugi prihodki od premoženja v Izkazu prihodkov in odhodkov po denarnem toku evidentirajo v okviru prihodkov za izvajanje javne službe. Na podlagi te spremembe pravilnika je MZ januarja 2020 spremenilo navodilo za razmejitev prihodkov 2018 in februarja 2020 javnim zdravstvenim zavodom, katerih ustanovitelj je država, posredovalo navodilo

¹⁶³ Št. 404-03-006/2000-61 z dne 22. 2. 2000.

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 80/19.

v zvezi z izvajanjem 80. člena ZJF, pri čemer iz obeh dokumentov nedvoumno izhaja, da prihodki od prodaje, oddaje v najem in oddaje v občasno uporabo nepremičnin in opreme ter prihodki od povračil obratovalnih in drugih stroškov za uporabo nepremičnin in opreme niso prihodki tržne dejavnosti.

V revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2019*¹⁶⁵ smo zavzeli stališče, da tudi izkazovanje najemnin od oddaje stvarnega premoženja v najem med prihodki javnega zavoda za izvajanje javne službe ni pravilno, saj javni zavodi najemnine še vedno izkazujejo kot svoje prihodke, kar je v nasprotju z določbo 80. člena ZJF, upravljanje premoženja ustanovitelja pa v zakonu ni opredeljeno kot izvajanje dejavnosti javne službe.

Skladno z ZZ je izvajanje drugih dejavnosti eden od možnih virov sredstev, ki jih javni zavodi pridobivajo za svoje delo. Iz odločbe ustavnega sodišča izhaja, da so vsa sredstva, ki jih javni zavodi pridobijo na katerega od načinov, predpisanih v ZZ, namenjena opravljanju javnih služb. Iz tega izhaja, da morajo javni zavodi s prihodki, ustvarjenimi z drugimi dejavnostmi, poslovati v skladu s pravili, ki veljajo za poslovanje oseb javnega prava, in javnim uslužbencem iz teh prihodkov ne smejo zagotavljati pravic, ki niso izrecno opredeljene v zakonu, podzakonskem aktu ali kolektivni pogodbi. Z opravljanjem drugih dejavnosti bi morali javni zavodi zagotoviti pokritje vseh s tem povezanih odhodkov in ustvariti presežek, zato ocenjujemo, da je smiselno s predpisi določiti samo posebne namene porabe presežka in ne prihodkov drugih dejavnosti. ZSPJS javnemu zavodu dopušča uporabo dela sredstev, pridobljenih s prodajo blaga in storitev na trgu, za plačilo delovne uspešnosti iz tega naslova in določa pogoje za izplačilo, pri čemer ni jasno določen način izkazovanja in preverjanja izpolnjevanja nekaterih od predpisanih pogojev, ki so zato zgolj deklaratorne narave, ter ravnanje v primeru, da v posameznem letu izplačane akontacije delovne uspešnosti presežejo dovoljeni obseg sredstev za ta namen za to leto. Način izvajanja določbe ZJF, po kateri najemnine od oddaje stvarnega premoženja države, ki ga imajo javni zavodi le v upravljanju, predstavljajo prihodke proračuna države, ni sistemsko urejen in se v praksi ne upošteva dosledno. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da normativna ureditev ne določa izrecno, da morajo javni zavodi pri porabi prihodkov drugih dejavnosti ravnati v skladu s pravili porabe, ki veljajo za prihodke dejavnosti javne službe, ne predpisuje uporabe prihodkov drugih dejavnosti za kritje stroškov, povezanih z izvajanjem teh dejavnosti in dopušča uporabo teh prihodkov za izplačilo delovne uspešnosti nad omejitvijo za plačilo redne delovne uspešnosti. Iz ugotovitev revizij poslovanja javnih zavodov izhaja, da bi bilo treba v predpisih izrecno zapisati, da za porabo prihodkov drugih dejavnosti veljajo enaka pravila porabe kot za prihodke dejavnosti javne službe, razen če predpisi določajo izjemo od teh pravil.

2.2.5 Nameni, za katere javni zavod lahko uporabi presežek prihodkov nad odhodki drugih dejavnosti

ZZ presežka, ki ga javni zavod ustvari z opravljanjem drugih dejavnosti, ne ureja posebej in ne odvaja od celotnega presežka javnega zavoda, ampak samo na splošno določi, da sme javni zavod presežek uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Na podlagi navedenega je mogoče razumeti, da je javni zavod ne glede na vir presežka omejen pri

¹⁶⁵ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro19/IPro10_RevizijskoP.pdf], 4. 12. 2020.

njegovi porabi, ker ga mora skladno z ZZ uporabiti za opravljanje in razvoj dejavnosti, izjeme pa lahko določi ustanovitelj z ustanovitvenim aktom. ZZ ne opredeli, kaj zajema "opravljanje in razvoj dejavnosti" in katerih dejavnosti (dejavnosti javne službe ali tudi drugih dejavnosti), ter s tem dopušča različna tolmačenja. V reviziji smo pridobili sklep MDDSZ o soglasju k finančnemu načrtu in programu dela za leto 2016, s katerim je v letu 2016 domu za starejše izdalo soglasje, da presežek prihodkov nad odhodki za leto 2015 med drugim porabi za nakup počitniške hišice z opremo. Ministrstvo je utemeljilo, da je nakup počitniškega objekta namenjen letovanju zaposlenih in ni neposredno povezan z opravljanjem in razvojem dejavnosti doma za starejše, ima pa pozitivne zdravstvene učinke na zaposlene skladno z ukrepi varstva in zdravja pri delu. Javni zavodi so ustanovljeni za izvajanje javne službe, zato ocenjujemo, da je določbo ZZ treba razumeti v kontekstu, da javni zavodi lahko porabijo presežek za tekoče stroške poslovanja ter za zagotovitev in posodobitev prostorov, v katerih se izvaja dejavnost javne službe, in opreme, izjeme od tega pa določi ustanovitelj z ustanovitvenim aktom.

V skladu z ZR javni zavod ugotovi v izidu poslovanja presežek prihodkov nad odhodki oziroma presežek odhodkov nad prihodki (v nadaljevanju: primanjkljaj). Javni zavod razporedi presežek in krije primanjkljaj v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja. V skladu s Pravilnikom o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava¹⁶⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov) se ugotovljeni presežek javnega zavoda najprej porabi za pokritje primanjkljaja iz prejšnjih let, preostanek pa se razporedi za druge namene v skladu s predpisi. Če ustanovitelj pred sprejemom letnega poročila javnega zavoda zagotovi pokritje primanjkljaja iz prejšnjih let iz drugih virov, se ugotovljeni presežek lahko razporedi za druge namene v skladu s predpisi.

Zakon o fiskalnem pravilu¹⁶⁷ (v nadaljevanju: ZFisP) določa, da mora vsaka institucionalna enota sektorja države¹⁶⁸ voditi ločen račun, na katerem se zbirajo presežki, ki jih ustvari v posameznem letu. Če je institucionalna enota zadolžena, lahko presežke uporabi izključno za odplačilo glavnih dolga. Če institucionalna enota države nima dolga, se ustvarjeni presežki uporabijo za financiranje primanjkljajev v obdobjih podpotencialne ravni BDP, izpada prihodkov oziroma povečanje izdatkov zaradi izjemnih okoliščin¹⁶⁹ ali investicij v naslednjih letih. Ustvarjeni presežki se lahko izjemoma, ob predhodnem soglasju ustanovitelja posamezne institucionalne enote sektorja država, uporabijo tudi za povečanje premoženja te institucionalne enote. Po postopku in v primerih, ki so določeni s predpisi, ki urejajo javne finance, lahko ustanovitelj institucionalne enote sektorja

¹⁶⁶ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15, 75/17 in 82/18.

¹⁶⁷ Uradni list RS, št. 55/15.

¹⁶⁸ Po metodologiji Evropskega sistema nacionalnih in regionalnih računov, ki se uporablja za poročanje Evropski komisiji in Evropskemu statističnemu uradu, so institucionalne enote ekonomski subjekti, ki lahko imajo v lasti blago in sredstva, prevzemajo obveznosti ter sodelujejo v gospodarskih dejavnostih in transakcijah z drugimi enotami v lastnem imenu. Institucionalne enote so združene v 5 institucionalnih sektorjev nacionalnega gospodarstva. V sektor država se razvrščajo institucionalne enote, ki so po svoji dejavnosti netržni proizvajalci, katerih proizvodi in storitve so namenjeni individualni ali kolektivni potrošnji in se večinoma financirajo iz obveznih javnofinančnih dajatev, ter institucionalne enote, ki se primarno ukvarjajo s prerazdeljevanjem narodnega dohodka in bogastva. V Republiki Sloveniji so v institucionalni sektor država vključeni subjekti, ki so v skladu z Uredbo o standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev (Uradni list RS, št. 107/13) uvrščeni v sektor S.13.

¹⁶⁹ Med izjemne okoliščine se v skladu s prvim odstavkom 12. člena ZFisP prišteva resen gospodarski upad ali neobičajen dogodek, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, kot to opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

država zahteva vplačilo presežkov javnih prihodkov nad javnimi izdatki v proračun ustanovitelja. Določbe o fiskalnem pravilu ne veljajo za vse javne zavode¹⁷⁰, ki jih je ustanovila država za izvajanje javne službe na področju izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva in raziskovanja. Večina teh javnih zavodov (76,5 %) je uvrščenih v sektor država S.13, ostali javni zavodi (23,5 %) pa v sektor javne nefinančne družbe S.11, od tega predvsem javni zavodi, ki izvajajo dejavnost nastanitvenih ustanov za oskrbo starejših in invalidnih oseb (74 %) in dejavnost dijaških in študentskih domov ter druge nastanitve (17,8 %).

V obdobju od 1. 1. 2017 do 28. 2. 2018 je ZIPRS1718 urejal, na kakšen način posamezne vrste institucionalnih enot sektorja država izračunajo presežke, ki jih morajo porabljati skladno z ZFisP. Javni zavodi so morali izračunati zbrane presežke preteklih let po denarnem toku in jih zmanjšati za neplačane obveznosti, neporabljena namenska sredstva, ki so namenjena za financiranje izdatkov v prihodnjem obdobju in so evidentirana na kontih časovnih razmejitev, ter za neporabljena sredstva za investicije. Od 1. 3. 2018 dalje na enak način izračunavanje presežkov javnih zavodov ureja ZJF. O uporabi na ločenem računu zbranih presežkov javnega zavoda, ki ga je ustanovila država, odloči vlada ob predhodnem soglasju financerja oziroma sofinancerja, ki več kot 50-odstotno sofinancira javni zavod, če ustanovitelj in financer javnega zavoda nista ista oseba. Vlada lahko zahteva njihovo vplačilo v državni proračun, če javni zavod ni zadolžen¹⁷¹.

Julija 2016 je MF na ministrstva, občine, ZZZS in ZPIZ naslovilo pojasnila¹⁷² v zvezi z izvajanjem ZFisP. MF je med drugim navedlo, da mora vsaka institucionalna enota voditi ločen račun, na katerem se bodo zbirali presežki, ki jih bo ustvarila v posameznem letu, pri čemer to ne pomeni, da mora institucionalna enota odpreti svoj transakcijski račun, na katerem bi se presežki zbirali, pač pa je dovolj, da se presežek izkaže na posebnem kontu. Poudarilo je tudi, da mora institucionalna enota, ki je zadolžena, vse dokler je zadolžena, te presežke porabljati izključno za odplačevanje glavnice dolga v naslednjih letih, in da institucionalni enoti, ki ima premoženje zgolj v upravljanju in ne v lasti, ni mogoče povečati premoženja. Januarja 2017 je MF v odgovoru¹⁷³ na vprašanja MZ v zvezi z izvajanjem ZIPRS1718 navedlo, da javni zavodi izračunajo presežke skladno z računovodskimi predpisi na enak način kot doslej, hkrati pa morajo za potrebe izvajanja ZFisP presežek izračunati tudi po metodi iz ZIPRS1718 in ga voditi na posebnem ločenem kontu. Poudarilo je še, da ZFisP določa možnost porabe presežkov v primeru, da institucionalna enota nima dolgov, pri čemer se neporavnane obveznosti do dobaviteljev, blagovni kredit in leasing ne smatrajo kot dolg. V gradivu za pripravo letnega poročila za leto 2016, ki ga je MZ posredovalo javnim zdravstvenim zavodom, je navedeno, da je obvezno ravnanje glede porabe presežka po ZFisP določeno le za presežek, izračunan po ZIPRS1718, in če je presežek, izračunan po računovodskih pravilih, večji od presežka, izračunanega po ZIPRS1718, se razlika lahko porabi na način, kot je določen v drugih predpisih ali ustanovitvenih aktih institucionalnih enot sektorja država. MZ je opozorilo javne zdravstvene zavode, da morajo v letnem poročilu v skladu z ZIPRS1718 prikazati presežek, izračunan po denarnem toku za leto 2016 in ločeno za leto 2015, ker je ZFisP pričel veljati v letu 2015, pri čemer

¹⁷⁰ Zadnji dan leta 2018 je bilo v Register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov v podskupine 3.1., 3.2., 3.3. in 3.5. skupine III/1 Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb vpisanih 311 javnih zavodov.

¹⁷¹ ZJF opredeljuje poseben način izračunavanja presežkov za ZPIZ in ZZZS ter drugače kot za ostale javne zavode določa, da ZPIZ na ločenem računu zbran presežek preteklega leta vplača v državni proračun.

¹⁷² Št. 410-119/2016/3 z dne 7. 7. 2016.

¹⁷³ Št. 4101-7/2016/314 z dne 18. 1. 2017.

se presežek posameznega leta zmanjša za neplačane obveznosti, neporabljena namenska sredstva, ki so namenjena za financiranje izdatkov v prihodnjem obdobju in so evidentirana na kontih časovnih razmejitev, ter za neporabljena sredstva za investicije. Enaka pojasnila o izračunu presežka po ZIPRS1718, kot jih je dalo MZ, je javnim raziskovalnim zavodom posredovalo tudi MIZŠ.

Iz navedenega izhaja, da je moral javni zavod, ki je uvrščen v sektor država, za potrebe izvajanja ZFisP po predpisanem postopku izračunati presežek za leti 2016 in 2015 in ga izkazati na posebnem kontu. Presežek po fiskalnem pravilu je dejansko presežek po denarnem toku, zmanjšan za računovodske postavke, kot so določene v ZJF oziroma pred tem v ZIPRS1718. Če javni zavod nima dolgov, lahko tako zbrane presežke uporabi za financiranje primanjkljajev v obdobjih podpotencialne ravni BDP, izpada prihodkov oziroma povečanja izdatkov zaradi izjemnih okoliščin ali investicij v naslednjih letih. Če je javni zavod zadolžen, lahko te presežke uporabi izključno za odplačilo glavnice dolga. Od marca 2018 dalje ZJF določa, da vlada odloči o uporabi presežkov, izkazanih na posebnem kontu, in če javni zavod ni zadolžen, lahko zahteva vračilo teh presežkov v proračun. Vlada lahko zahteva vplačilo presežkov v državni proračun od vseh javnih zavodov, ki so uvrščeni v sektor država, tudi od tistih, ki večine sredstev za opravljanje dejavnosti ne pridobijo iz državnega proračuna, ob predhodnem soglasju financerja, ki več kot 50-odstotno financira javni zavod. Na primer bolnišnice pridobivajo sredstva predvsem od ZZZS na podlagi sklenjene pogodbe za opravljanje zdravstvenih storitev. Podobno kot za bolnišnice velja za nekatere javne zavode, katerih ustanoviteljice so občine. Tako so glavni vir prihodkov zdravstvenih domov plačila ZZZS za opravljene zdravstvene storitve, pri osnovnih šolah pa nakazila iz državnega proračuna. Tako ureditev je MF v reviziji utemeljilo z argumentom, da ZFisP ureja pravila za sektor države, ki zajema vse institucionalne enote, ki so v skladu Uredbo o standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev, uvrščene v sektor S.13, zato ureditev ne more razlikovati med institucionalnimi enotami sektorja države, ki se financirajo iz proračuna države, in tistimi, ki se financirajo iz drugih virov. Skladno z ZJF se zbran presežek preteklega leta, ki ga ugotovi ZPIZ, vplača v državni proračun, zbrani presežki, ki jih ugotovi ZZZS, pa se uporabijo v skladu s pravili ZFisP¹⁷⁴, zato ocenjujemo, da bi lahko ZJF tudi za javne zavode, katerih glavni vir prihodkov (več kot 50 %) niso sredstva iz proračuna ustanovitelja, določil izjemo od pravila, da se presežek vplača v proračunu ustanovitelja, in določil plačilo presežka na račun financerja. V ZFisP so navedeni nameni porabe presežkov, pri čemer ni dovolj jasno opredeljeno, kako se ZFisP in ZJF oziroma ZIPRS1718 izvajajo v praksi, kar izhaja tudi iz pojasnil MF, MZ in MIZŠ.

Skladno z ZZ svet zavoda sprejme finančni načrt in program dela javnega zavoda, v katerih se med drugim določi tudi morebitna poraba presežkov prihodkov nad odhodki iz preteklih let, ter letno poročilo javnega zavoda, ki med drugim vsebuje razporeditev presežka prihodkov nad odhodki poslovnega leta in kritje morebitnega primanjkljaja. Javni zavod mora sprejeti finančni načrt in program dela ter letno poročilo o delu skladno z veljavnim ZIPRS v posameznem letu predložiti v soglasje pristojnemu ministru, iz česar izhaja, da končno odločitev o porabi presežka prihodkov nad odhodki drugih dejavnosti sprejme ustanovitelj javnega zavoda.

¹⁷⁴ V Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (EVA 2017-1611-0102 z dne 7. 12. 2017) je ta ureditev obrazložena z argumentom, da se ZPIZ manjkajoča sredstva zagotavljajo v proračun države, zato je zahteva po vračilu presežka v državni proračun utemeljena, ZZZS pa je kot blagajna javnega financiranja, kateri se iz proračuna države ne zagotavljajo dodatna sredstva, zavezan presežke porabljati skladno z ZFisP, [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/faa230a9a7f23ae5c12581ef002c11eb/\\$FILE/ZJF_6_12_.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/faa230a9a7f23ae5c12581ef002c11eb/$FILE/ZJF_6_12_.pdf)], 4. 12. 2019.

ZSV, ZOFVI, ZGim, ZPSI-1, ZVSI, ZIO in ZRRD nimajo določb o namenu porabe presežka in načinu pokrivanja primanjkljajev, niti določb o tem, kdo odloča o porabi presežka in pokrivanju primanjkljaja javnega zavoda, v ZViS je enako kot v ZZ določeno, da se presežek uporablja za opravljanje in razvoj dejavnosti, v ZZDej pa je po uveljavitvi ZZDej-K določeno, da izvajalci zdravstvene dejavnosti porabijo presežek prihodkov nad odhodki javne zdravstvene službe za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti. Tudi podzakonski predpisi, sprejeti na podlagi prej navedenih zakonov, razen določb o namenu porabe morebitnega presežka prejetih sredstev iz državnega proračuna za izvajanje študijske dejavnosti oziroma raziskovalnih programov oziroma projektov v uredbi o javnem financiranju in uredbi o normativih in standardih za določanje sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti, nimajo določb o porabi presežka.

Praviloma akti o ustanovitvi javnih zavodov in odloki o ustanovitvi oziroma preoblikovanju univerz porabe presežka iz drugih dejavnosti ne urejajo posebej in ne odvajajo od porabe celotnega presežka javnega zavoda. Tako akti o ustanovitvi javnih socialnovarstvenih, zdravstvenih, raziskovalnih in infrastrukturnih zavodov enako kot ZZ določajo, da javni zavod uporablja presežek za izvajanje in razvoj dejavnosti. Podobno kot v ZR je predvideno, da ustanovitelj na predlog organa upravljanja odloči o načinu razpolaganja s presežkom ali poda soglasje in o kritju primanjkljaja, pri čemer akti o ustanovitvi javnih infrastrukturnih zavodov izrecno določajo, da ustanovitelj odloči o kritju primanjkljaja, ki nastane pri izvajanju javne službe. Ustanovitelj je v aktih o ustanovitvi javnih raziskovalnih in infrastrukturnih zavodov še določil, da ne krije primanjkljaja, ki nastane pri izvajanju dejavnosti za trg. Akti o ustanovitvi srednjih šol in dijaških domov izpostavljajo samo presežek od prodaje proizvodov in storitev, ustvarjenih z opravljanjem vzgojno-izobraževalne oziroma drugih dejavnosti, in presežek od uporabe in upravljanja stvarnega premoženja. Za presežek od prodaje proizvodov in storitev je samo na splošno določeno, da se uporablja za namen, določen v aktih poslovanja zavoda v skladu s predpisi. Presežek, pridobljen z uporabo in upravljanjem stvarnega premoženja, pa se uporablja za plačilo materialnih stroškov, investicije in investicijsko vzdrževanje stvarnega premoženja ter za razvoj v skladu z letnim delovnim načrtom oziroma razvojnim programom zavoda in predpisi. Izpostavljamo nedoslednost med ZJF in akti o ustanovitvi srednjih šol in dijaških domov. Kot je bilo že omenjeno, ZJF določa, da je kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna države, medtem ko iz določbe aktov o ustanovitvi srednjih šol in dijaških domov, ki opredeljuje namene uporabe presežka, pridobljenega z uporabo in upravljanjem stvarnega premoženja, izhaja, da so prihodki od uporabe in upravljanja stvarnega premoženja (namenski) prihodek zavoda.

Tudi odloki o ustanovitvi oziroma preoblikovanju univerz na splošno določajo, da se presežek uporablja za opravljanje in razvoj dejavnosti, pri čemer omejujejo uporabo presežka za plače zaposlenih ter urejajo poravnavo primanjkljaja sredstev za delo univerze in njenih članic. Univerza presežka ne more nameniti za plače zaposlenih, če je imela v zadnjih 2 poslovnih letih primanjkljaj oziroma izkazuje v svojih računovodskih izkazih primanjkljaj iz preteklih let. O načinu poravnave primanjkljaja sredstev univerze, ki nastane pri izvajanju javne službe v visokem šolstvu, odloči ustanovitelj na predlog upravnega odbora univerze. Primanjkljaja sredstev članice univerze, ki ga je ustvarila z izvajanjem dejavnosti v svojem imenu in za svoj račun, ni mogoče poravnati iz javnih sredstev. O načinu njegove poravnave odloča upravni odbor univerze.

Predpisi praviloma presežka, ki ga javni zavod ustvari z opravljanjem drugih dejavnosti, ne urejajo posebej in ne odvajajo od celotnega presežka javnega zavoda. ZZ na splošno določi, da sme zavod presežek uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno, pri čemer ne opredeli, kaj zajemata opravljanje in razvoj dejavnosti. Ocenjujemo, da je to

določbo ZZ treba razumeti v kontekstu, da javni zavodi lahko porabijo presežek za tekoče stroške poslovanja ter za zagotovitev in posodobitev prostorov, v katerih se izvaja dejavnost javne službe, in opreme, izjeme od tega pa določi ustanovitelj z ustanovitvenim aktom. ZR določa, da ustanovitelj odloči o razporeditvi presežka in kritju primanjkljaja javnega zavoda, ta pristojnost ustanovitelja pa izhaja tudi iz veljavnega ZIPRS v posameznem letu. Področni zakoni praviloma nimajo določb o namenu porabe presežka in načinu pokrivanja primanjkljajev, niti določb o tem, kdo odloča o porabi presežka in pokrivanju primanjkljaja javnega zavoda. Izjemi sta ZViS, ki le povzema ZZ, in določa, da se presežek uporablja za opravljanje in razvoj dejavnosti, ter ZZDej, ki po uveljavitvi ZZDej-K samo za presežek prihodkov nad odhodki javne zdravstvene službe določa, da se porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti. Tudi akti o ustanovitvi javnih zavodov praviloma samo povzamejo določbo ZZ, da zavod uporablja presežek za izvajanje in razvoj dejavnosti, oziroma vsebujejo še določbo, da svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem odloči o načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki oziroma načinu pokrivanja primanjkljaja prihodkov, ter porabe presežka iz drugih dejavnosti ne urejajo posebej in ne ločujejo od celotnega presežka javnega zavoda. Nameni porabe presežkov javnih zavodov so bolj določno opredeljeni samo za presežek, ugotovljen po ZFisP, ki pa ne velja za vse javne zavode. Ocenjujemo, da bi lahko ZJF tudi za javne zavode, katerih glavni vir prihodkov (več kot 50 %) niso sredstva iz proračuna ustanovitelja, določil izjemo od pravila, da se presežek vplača v proračun ustanovitelja, in določil plačilo presežka na račun financerja. Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodov in odhodkov izrecno določa namen porabe samo za tisti del presežka, s katerim se pokrije primanjkljaj, ne pa tudi za preostanek presežka. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da nameni porabe presežka prihodkov nad odhodki drugih dejavnosti v normativni ureditvi niso jasno opredeljeni in da predpisi določajo obveznost ustanovitelja, da sprejme odločitev o njegovi porabi. S tem, ko predpisi ne opredelijo, kaj zajemata opravljanje in razvoj dejavnosti, so dopuščena različna tolmačenja in je otežen nadzor nad pravilnostjo ravnanja javnih zavodov pri porabi presežka.

2.2.6 Povzetek ugotovitev

Pri pregledu predpisov, ki urejajo poslovanje javnih zavodov, in ustanovitvenih aktov javnih zavodov smo ugotovili, da izvajanje drugih dejavnosti v javnih zavodih ni ustrezno opredeljeno.

ZZ določa, da javni zavodi lahko opravljajo tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je javni zavod ustanovljen, vendar predpisi ne določajo meril oziroma kriterijev, po katerih se presoja, ali je druga dejavnost namenjena opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda. V aktih o ustanovitvi javnih zavodov ni jasno opredeljeno, katere od registriranih dejavnosti javni zavod opravlja kot druge dejavnosti, in ni enotne prakse pri presoji, ali je druga dejavnost namenjena opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda. Določbe ZZ se ne izvajajo dosledno, saj javni zavodi v praksi kot druge dejavnosti opravljajo dejavnosti, ki niso opredeljene kot javna služba in hkrati niso gospodarske dejavnosti, ki bi bile namenjene oziroma povezane z opravljanjem dejavnosti javne službe. Dovoljen obseg drugih dejavnosti v javnih zavodih se praviloma določi šele v programu dela in finančnem načrtu javnega zavoda. Predpisi, praviloma pa tudi ustanovitveni akti javnih zavodov, ne vsebujejo določb, iz katerih bi izhajalo, da morajo javni zavodi z izvajanjem drugih dejavnosti zagotoviti najmanj pokritje vseh pripadajočih odhodkov oziroma ustvariti presežek prihodkov nad odhodki, da opravljanje teh dejavnosti ne bi bilo samo sebi namen ali bi celo v finančnem smislu povzročalo škodo javnemu zavodu. V nekaterih primerih javni zavod s prihodki, ki jih pridobi z izvajanjem drugih dejavnosti, ne zagotovi pokritja vseh pri tem nastalih odhodkov, zato bi bilo smiselno v aktih, v katerih so

opredeljene druge dejavnosti javnega zavoda, izrecno določiti, da se te ne smejo opravljati v škodo dejavnosti javne službe, kar pomeni, da morajo zagotoviti najmanj pokritje vseh pripadajočih odhodkov oziroma ustvariti pozitivni poslovni izid, in sicer ne le na ravni drugih dejavnosti kot celote, temveč tudi na ravni vsake posamezne druge dejavnosti. Iz vsega navedenega izhaja, da normativna ureditev ne opredeljuje dovolj natančno dejavnosti, ki jih javni zavod lahko opravlja kot drugo dejavnost, ne določa dovoljenega obseg teh dejavnosti ter praviloma ne obvezuje javnih zavodov, da z izvajanjem drugih dejavnosti ustvarijo presežek prihodkov nad odhodki.

Javni zavod, za katerega velja ZPFOLERD-1, mora razporediti posredne stroške na podlagi aktivnostih, ki te stroške povzročajo, ali deleža neposrednih stroškov, če teh aktivnosti ni mogoče določiti. Po mnenju MF pa je v posameznem letu veljavni ZIPRS ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi omenjenih sodil razširil tudi na javne zavode, za katere ZPFOLERD-1 ne velja, če plače zaposlenih financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Ugotovili smo, da iz ZIPRS, veljavnih v obdobju, na katero se nanaša revizija, ne izhaja, da je bila obveznost uporabe sodil po ZPFOLERD-1 razširjena na vse javne zavode, ki so plače zaposlenih financirali iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Pristojna ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso določila sodil, čeprav jim to nalaga pravilnik o sestavljanju letnih poročil, zato bi morali javni zavodi, ki niso zavezanci po ZPFOLERD-1 in so plače zaposlenih financirali iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, sami sprejeti objektivna sodila za ločeno spremljanje dejavnosti. Predpisi sicer dopuščajo, da javni zavod kot sodilo za razporejanje posrednih stroškov po dejavnosti uporabi razmerja med prihodki posameznih dejavnosti, vendar le, če ni ustrežnejšega sodila, pri čemer ocenjujemo, da prihodka ni mogoče upoštevati kot povzročitelja stroškov, zato bi uporaba tovrstnega sodila morala predstavljati izjemo in ne večinske prakse. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da predpisi določajo sodila za razvrščanje odhodkov po dejavnosti, vendar ni jasno opredeljeno, katera sodila morajo uporabljati javni zavodi, za katere ZPFOLERD-1 ne velja, če plače zaposlenih financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. Pristojna ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso določila sodil, kot je bilo predvideno s pravilnikom o sestavljanju letnih poročil, s čimer bi zagotovila poenotenje in primerljivost računovodskih izkazov istovrstnih zavodov.

Predpisi in ustanovitveni akti javnih zavodov, razen izjemoma, ne določajo načinov in postopkov določanja cen drugih dejavnosti ter izrecno tudi ne pristojnih organov za določitev teh cen, kar otežuje nadzor nad ustreznostjo določanja cen. Ocenjujemo, da bi ustanovitelj moral v ustanovitvenem aktu javnega zavoda določiti vsaj obveznost izdelave kalkulacije cen blaga in storitev drugih dejavnosti ter pristojni organ za potrditev teh cen.

Skladno z ZZ je izvajanje drugih dejavnosti eden od možnih virov sredstev, ki jih javni zavodi pridobivajo za svoje delo, pri čemer iz odločbe ustavnega sodišča izhaja, da so vsa sredstva, ki jih javni zavodi pridobijo na katerega od načinov, predpisanih v ZZ, namenjena opravljanju javnih služb. Javni zavodi morajo s prihodki, ustvarjenimi z drugimi dejavnostmi, poslovati v skladu s pravili, ki veljajo za poslovanje oseb javnega prava, in javnim uslužbencem iz teh prihodkov ne smejo zagotavljati pravic, ki niso izrecno opredeljene v zakonu, podzakonskem aktu ali kolektivni pogodbi. Z opravljanjem drugih dejavnosti bi morali javni zavodi zagotoviti pokritje vseh s tem povezanih odhodkov in ustvariti presežek, zato ocenjujemo, da je smiselno s predpisi določiti samo posebne namene porabe presežka in ne prihodkov drugih dejavnosti. ZSPJS javnemu zavodu dopušča uporabo dela sredstev, pridobljenih s prodajo blaga in storitev na trgu, za plačilo delovne uspešnosti iz tega naslova in določa pogoje za izplačilo, pri čemer ni jasno določen način izkazovanja in preverjanja izpolnjevanja nekaterih od predpisanih pogojev, ki so zato zgolj deklaratorne narave, ter ravnanje v primeru, da v posameznem letu izplačane akontacije delovne

uspešnosti presežejo dovoljeni obseg sredstev za ta namen za to leto. Način izvajanja določbe ZJF, po kateri najemnine od oddaje stvarnega premoženja države, ki ga imajo javni zavodi le v upravljanju, predstavljajo prihodke proračuna države, ni sistemsko urejen in se v praksi ne upošteva dosledno. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da normativna ureditev ne določa dovolj jasno, da morajo javni zavodi pri porabi prihodkov drugih dejavnosti ravnati v skladu s pravili porabe, ki veljajo za prihodke dejavnosti javne službe, ne predpisuje uporabe prihodkov drugih dejavnosti za kritje stroškov, povezanih z izvajanjem teh dejavnosti, in dopušča uporabo teh prihodkov za izplačilo delovne uspešnosti.

Predpisi praviloma presežka, ki ga javni zavod ustvari z opravljanjem drugih dejavnosti, ne urejajo posebej in ne odvajajo od celotnega presežka javnega zavoda. ZZ na splošno določi, da sme zavod presežek uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno, pri čemer ne opredeli, kaj zajemata opravljanje in razvoj dejavnosti. ZR določa, da ustanovitelj odloči o razporeditvi presežka in kritju primanjkljaja javnega zavoda, ta pristojnost ustanovitelja pa izhaja tudi iz veljavnega ZIPRS v posameznem letu. Področni zakoni praviloma nimajo določb o namenu porabe presežka in načinu pokrivanja primanjkljajev, niti določb o tem, kdo odloča o porabi presežka in pokrivanju primanjkljaja javnega zavoda. Izjemi sta ZViS, ki pa le povzema ZZ, ter ZZDej, ki po uveljavitvi ZZDej-K samo za presežek prihodkov nad odhodki javne zdravstvene službe določa, da se porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti. Tudi akti o ustanovitvi javnih zavodov praviloma samo povzamejo določbo ZZ, da zavod uporablja presežek za izvajanje in razvoj dejavnosti, oziroma vsebujejo še določbo, da svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem odloči o načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki oziroma načinu pokrivanja primanjkljaja prihodkov. Nameni porabe presežkov javnih zavodov so bolj določno opredeljeni samo za presežek, ugotovljen po ZFisP, ki pa ne velja za vse javne zavode. Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodov in odhodkov izrecno določa namen porabe samo za tisti del presežka, s katerim se pokrije primanjkljaj, ne pa tudi za preostanek presežka. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da predpisi določajo obveznost ustanovitelja, da sprejme odločitev o porabi presežka prihodkov nad odhodki drugih dejavnosti, nameni njegove porabe v normativni ureditvi pa niso jasno opredeljeni. S tem, ko predpisi ne opredelijo, kaj zajemata opravljanje in razvoj dejavnosti, so dopuščena različna tolmačenja in je otežen nadzor nad pravilnostjo ravnanja javnih zavodov pri porabi presežka.

2.3 Nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov

Pri presojanju, ali se izvaja nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov, smo preverili, ali je v obdobju, na katero se nanaša revizija, obstajala pravna podlaga za nadzor ministrstev nad razmejevanjem dejavnosti v javnih zavodih iz njihove pristojnosti in ali so pristojna ministrstva za leto 2016 izvajala tak nadzor ter vodila evidence o vrstah drugih dejavnosti, ki jih izvajajo javni zavodi. Za oceno učinkovitosti pri izvajanju nadzora nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov smo ugotavljali, ali so pristojna ministrstva preverjala, da so javni zavodi dejavnost javne službe izvedli v načrtovanem obsegu in vsebini ter razmejevali prihodke in odhodke na posamezne vrste dejavnosti, katera sodila so uporabljali javni zavodi za razmejevanje odhodkov na posamezne vrste dejavnosti ter za katere namene so javni zavodi porabili prihodke in presežke drugih dejavnosti. Ugotavljali smo tudi, ali sta MF in MJU kot pristojni ministrstvi za pripravo predlogov določenih

zakonov in podzakonskih predpisov, s katerimi se ureja tudi poslovanje javnih zavodov, nadzirali izvajanje določb teh predpisov.

2.3.1 Predpisi, ki urejajo nadzor nad poslovanjem javnega zavoda

Izvajanje nadzora pristojnih ministrstev nad poslovanjem javnih zavodov, ki jih je ustanovila država za izvajanje javne službe na področju izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva in raziskovanja, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejalo več predpisov.

- ZZ: pristojni državni organi opravljajo nadzor nad zakonitostjo dela in finančnim poslovanjem zavoda.
- ZJF: pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo naslednje naloge:
 - 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.

Javni zavod mora predložiti letno poročilo za preteklo leto skupaj z obrazložitvami pristojnemu ministrstvu najpozneje do 28. 2. tekočega leta. Javni zavod mora pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti v preteklem letu do 28. 2. tekočega leta in ga predložiti ministrstvu, pristojnemu za področje dela javnega zavoda, ter ministrstvu, pristojnemu za finance, to pa vladi.

- ZR: presežek pravne osebe se razporeja in primanjkljaj pravne osebe krije v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja pravne osebe. Tako kot ZJF tudi ZR predpisuje predložitev letnega poročila ministrstvu, v pristojnost katerega sodi dejavnost, ki jo javni zavod opravlja.
- ZIPRS1819: javni zavodi so morali predložiti sprejet finančni načrt in program dela ter sprejeto letno poročilo o delu v soglasje pristojnemu ministrstvu¹⁷⁵.
- ZPFOLERD-1: javni zavod o sprejetih in revidiranih sodilih seznaniti pristojno ministrstvo, ki lahko zahteva, da javni zavod ponovno odloča o njihovi ustreznosti.
- ZOFVI: namensko porabo sredstev v šolah nadzoruje organ šolske inšpekcije. Po pravilniku o metodologiji financiranja izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva ministrstvo izvaja nadzor nad namensko porabo sredstev za izvedbo programov srednjega šolstva na podlagi usklajevanja finančnega načrta zavoda z obrazložitvami, s spremljanjem porabe sredstev, na podlagi letnih poročil po predpisih o računovodstvu, s pregledovanjem poslovne dokumentacije na zavodu in na podlagi neposrednega ali posrednega pregleda poslovanja zavoda, ki ga izvajajo pristojni organi.
- ZZDej: MZ pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti izvaja upravni nadzor, ki predstavlja nadzor nad izvajanjem predpisov s področja opravljanja zdravstvene dejavnosti in zdravstvenega zavarovanja ter področja materialnega poslovanja. Nadzor lahko zajema nadzor izvajalca

¹⁷⁵ Enako je bilo določeno v ZIPRS1617 in ZIPRS1718.

zdravstvene dejavnosti v celoti ali samo njegove posamezne notranje organizacijske enote, posameznega zdravstvenega delavca ali zdravstvenega sodelavca ali nadzor zdravstvene obravnave posameznega primera. Pred tem je ZZDej določal, da upravni nadzor predstavlja nadzor nad zakonitostjo delovanja zdravstvenih zavodov, pri čemer je bilo s Pravilnikom o upravnem nadzoru v zdravstvu¹⁷⁶ določeno, da ministrstvo v okviru nadzora preverja zakonitost dela izvajalcev na podlagi predpisov z delovnega področja ministrstva.

- Uredba o delovni uspešnosti: uporabnik proračuna pošlje letno poročilo, ki ga je sprejel organ upravljanja, z obrazcem za določitev obsega delovne uspešnosti v 30 dneh od sprejetja ustanovitelju, pri čemer mora v letnem poročilu posebej prikazati sredstva in vire financiranja za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu ter iz naslova nejavnih prihodkov za izvajanje javne službe.

Normativna ureditev določa splošno pristojnost ministrstev, da izvajajo nadzor nad poslovanjem javnih zavodov iz njihove pristojnosti, ne določa pa izrecno izvajanja nadzora nad razmejevanjem dejavnosti v javnih zavodih, razen določbe ZPFOLERD-1, ki pristojnemu ministrstvu omogoča, da od javnega zavoda zahteva ponovno odločanje o ustreznosti sprejetih in revidiranih sodil za razporejanje posrednih stroškov po dejavnostih. ZJF omogoča ministrstvu, da izvajajo nadzor nad poslovanjem javnih zavodov, pri čemer ne določa natančno vsebine pristojnosti ministrstev pri nadziranju javnih zavodov oziroma vsebine nadzora. V ZJF in ZR je opredeljena samo obveznost javnega zavoda, da letno poročilo predloži pristojnemu ministrstvu, ne pa tudi postopanje pristojnega ministrstva po prejemu letnega poročila, v posameznem letu veljavni ZIPRS pa je javnim zavodom predpisoval obveznost, da letno poročilo o delu predložijo v soglasje pristojnemu ministrstvu. ZJF in ZR zavezujeta javni zavod, da pristojnemu ministrstvu predloži "letno poročilo", ZIPRS pa, da predloži "letno poročilo o delu". To zbuja dvom, ali javni zavod predloži v soglasje pristojnemu ministrstvu letno poročilo, pripravljeno v skladu z ZR in na njegovi podlagi izdanimi predpisi, samo poslovno poročilo, ki je sestavni del letnega poročila in v katerem se med drugim poroča o doseženih rezultatih in zastavljenih ciljih v finančnem načrtu ali letnem programu dela, ali kak drug dokument. Uporaba različnih izrazov za isti vsebinski pojem v različnih zakonih ne prispeva k jasnosti in nedvoumnosti predpisov.

Določba, ki zavezuje javne zavode k predložitvi letnega poročila o delu v soglasje pristojnemu ministrstvu, ne opredeli pa postopanja pristojnega ministrstva po prejemu letnega poročila o delu in meril za izdajo soglasja, je bila prvič vključena v ZIPRS1415. V Predlogu Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015¹⁷⁷ je bilo v obrazložitvi te določbe navedeno samo, da morajo posredni uporabniki proračuna organu, pristojnemu za izdajo soglasja k finančnemu načrtu in programu dela, posredovati tudi sprejeta letna poročila o delu, ker je smiselno, da se letno poročilo potrjuje na enak način kot letni program in finančni načrt. Po navedbah MF je smisel in namen izdaje soglasja pristojnega ministrstva k letnemu poročilu javnega zavoda v zahtevi po spremljanju poslovanja javnega zavoda, spremljanju uresničevanja programa dela, ugotavljanju doseženih ciljev iz programa dela in nadzor nad porabo sredstev. MF ugotavlja, da pristojna ministrstva tovrstni ureditvi nasprotujejo, ker naj bi imeli javni zavodi za te namene določene nadzorne organe in tovrsten nadzor po mnenju pristojnih ministrstev zadostuje. Po mnenju MF je

¹⁷⁶ Uradni list RS, št. 14/95, 72/98, 43/11, 6/12, 77/16, 64/17 – ZZDej-K in 39/18.

¹⁷⁷ [URL: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/944bc765edb9299f09aa43c58f075d60c6b7b4f3f6bac9ffce3fc042e841fca5>], 4. 12. 2019.

ustanovitelj tisti, ki mora pri javnem zavodu iz svoje pristojnosti skrbeti za uresničevanje javnega interesa, in če ustanovitelj ne bo aktivno udeležen pri pripravi in sprejemanju najpomembnejših dokumentov javnega zavoda, tudi uresničevanje javnega interesa ne bo zagotovljeno v optimalnem obsegu. MF je poudarilo, da soglasje k letnemu poročilu še ne pomeni, da sta s tem preverjeni in potrjeni zakonitost in učinkovitost poslovanja javnega zavoda, saj gre le za akt, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za preteklo leto, s čimer se lahko strinjamo.

Uredba o delovni uspešnosti predpisuje obveznost uporabnika proračuna, da pošlje obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti ustanovitelju, ne predpisuje pa tudi ravnanj ustanovitelja v zvezi s tem obrazcem. Poleg tega, kot smo ugotovili v točki 2.2.4, ni jasno določen način izkazovanja in preverjanja izpolnjevanja nekaterih od predpisanih pogojev za izplačilo delovne uspešnosti ter ravnanje v primeru, da v posameznem letu izplačane akontacije delovne uspešnosti presežejo dovoljeni obseg sredstev za ta namen za to leto.

Uredba o delovni uspešnosti je bila izdana na podlagi ZSPJS, po katerem nadzor nad izvajanjem sistema plač, določen z ZSPJS, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, po posameznih področjih opravljajo ministrstva, pristojna za posamezno področje, v sodelovanju z MJU, MF pa izvaja nadzor nad izvajanjem plačnega sistema v okviru proračunskega nadzora. Poleg pristojnosti za nadzor nad izvajanjem plačnega sistema imata MF in MJU pristojnost za nadzor nad izvajanjem drugih predpisov, ki urejajo poslovanje javnih zavodov. Urad za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi MF, je pristojen za nadzor nad izvajanjem ZJF in ZPFOLERD-1. Na podlagi v posameznem letu veljavnega ZIPRS je urad za nadzor proračuna pristojen za nadzor nad izvajanjem določbe, da morajo javni zavodi predložiti sprejeto letno poročilo o delu v soglasje pristojnemu ministrstvu, Inšpektorat za javni sektor, ki je organ v sestavi MJU, pa določbe, ki ureja politiko zaposlovanja in med drugim določa, da morajo javni zavodi, ki niso zavezanci po ZPFOLERD-1, zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil, če plače zaposlenih financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu. MF in MJU sta pristojni tudi za pripravo predlogov omenjenih zakonov in podzakonskih predpisov ter pripravljanje navodil in pojasnil v zvezi z njihovim izvajanjem v praksi. MF je pristojno za pripravo zakonodaje za urejanje področja proračunov, javnega računovodstva in preglednosti finančnih odnosov, MJU pa za pripravljanje predlogov zakonov in podzakonskih predpisov za urejanje organiziranosti in delovanja javnega sektorja, plačnega sistema ter ravnanja s stvarim premoženjem države in lokalnih skupnosti.

Vlada je nosilec izvršilne oblasti in mora zagotoviti izvajanja javnih služb, kar po naši oceni pomeni, da spremlja in usklajuje naloge, ki naj bi jih pristojna ministrstva izvajala v zvezi z zagotavljanjem izvajanja javnih služb. Skladno z ZVRS mora vlada usmerjati delo državne uprave prek ministrstev, nadzorovati njihovo delo, jim dajati smernice za izvrševanje predpisov ter skrbeti, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Poleg tega je vlada predlagatelj zakonov, ki urejajo izvajanje dejavnosti javnih služb, in mora biti seznanjena s stanjem na področju izvajanja javnih služb, da lahko državnemu zboru predlaga potrebne spremembe zakonodaje, ki ureja to področje.

2.3.2 Izvajanje nadzora nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov

Dejavnosti javne službe je treba izvajati tako, da so primerne in kakovostne javne dobrine zagotovljene vsem uporabnikom pod enakimi pogoji. Skladno z ZJF pristojna ministrstva zagotavljajo

izvajanje javnih služb tudi tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem javnih zavodov z njihovega delovnega področja. Namen ustanovitve in delovanja javnega zavoda je izvajanje javne službe, zato je treba zagotoviti, da javni zavod posluje pregledno in drugih dejavnosti ne opravlja v škodo dejavnosti javne službe. Navedeno bi se po naši oceni učinkovito zagotovilo tako, da bi pristojno ministrstvo:

- pripravilo navodila za izvajanje pregleda letnih poročil javnih zavodov, s katerimi bi vnaprej in jasno opredelilo postopke izvajanja pregleda, odgovorne osebe za izvedbo ter dokumentiranje izvedenega pregleda, iz katerega bi bilo razvidno najmanj obseg in vrsta preveritev ter ugotovitve;
- v okviru pregleda letnih poročil javnih zavodov preverjalo, da so javni zavodi izvedli dejavnost javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini, razmejevali prihodke in odhodke na posamezne vrste dejavnosti in katera sodila so pri tem uporabljali ter namene, za katere so javni zavodi porabili prihodke in presežke drugih dejavnosti,
- preverjalo, da javni zavodi prihodke od oddaje stvarnega premoženja v najem nakazujejo v državni proračun,
- vodilo evidenco o vrstah drugih dejavnosti, ki jih izvajajo javni zavodi, in spremljalo delež teh dejavnosti v celotnem poslovanju javnih zavodov.

K preglednemu poslovanju javnih zavodov pa bi lahko prispevali tudi MF in MJU z nadziranjem izvajanja določb ZJF, ZPFOLERD-1, ZSPJS in v posameznem letu veljavnega ZIPRS, pa tudi vlada s spremljanjem in usklajevanjem nadzora pristojnih ministrstev nad poslovanjem javnih zavodov. S spremljanjem izvajanja predpisov v praksi se ugotavlja uresničevanje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom.

Javni zavodi so morali pripraviti letno poročilo za leto 2016, ki ga sestavljata računovodsko in poslovno poročilo, in ga predložiti v soglasje pristojnemu ministrstvu. Del računovodskega poročila je izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti, pri čemer je treba v okviru pojasnil predstaviti tudi sodila, če so bila ta uporabljena za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih uporabnika enotnega kontnega načrta, ki je sestavni del poslovnega poročila, naj bi med drugim vsebovalo oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi finančnega načrta posrednega uporabnika ali v njegovem letnem programu dela po posameznih področjih dejavnosti, nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela ter oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na opredeljene standarde in merila, kot jih je predpisalo pristojno ministrstvo. Če je javni zavod v letu 2016 izplačal delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, je moral skupaj z letnim poročilom predložiti obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti ter v letnem poročilu posebej prikazati sredstva in vire za ta namen iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu ter iz naslova nejavnih prihodkov za izvajanje javne službe. Ustanovitelju je moral javni zavod posredovati v soglasje oziroma odločitev predlog razporeditve presežka oziroma kritja primanjkljaja za leto 2016. Javni zavod, za katerega velja ZPFOLERD-1, je moral seznaniti pristojno ministrstvo o sprejetih in revidiranih sodilih.

2.3.2.1 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

Konec januarja oziroma v začetku februarja 2017 je MDDSZ javnim socialnovarstvenim zavodom posredovalo predlogo za pripravo letnega poročila za leto 2016 s predvideno vsebino in obliko računovodskega in poslovnega poročila ter prilog skupaj z navodili za pripravo letnega poročila in jih pozvalo k predložitvi letnega poročila v skladu z ZR. V predlogah za pripravo letnega poročila za posamezne tipe javnih socialnovarstvenih zavodov je MDDSZ navedlo, da mora zavod med drugim pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki ga predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna, in podati pojasnila o opravljanju tržnih dejavnosti. Navesti je bilo treba storitve, s katerimi je javni socialnovarstveni zavod ustvaril prihodke tržne dejavnosti, uporabljena sodila za delitev stroškov na dejavnost javne službe in tržno dejavnost, znesek porabljenega presežka iz preteklih let za kritje odhodkov tržne dejavnosti ter bistvena odstopanja pri izvajanju tržne dejavnosti in razloge zanje. Poleg računovodskih izkazov, predpisanih s pravilnikom o sestavljanju letnih poročil, je moral javni socialnovarstveni zavod letnemu poročilu predložiti tabelo, v kateri so prikazani celotni prihodki in odhodki po šestmestnih podkontih, ki jih je MDDSZ določilo v tabeli, in po stroškovnih nosilcih javne službe in tržne dejavnosti. Javni socialnovarstveni zavod je moral poročati o porabi presežka iz preteklih let na podlagi soglasja MDDSZ in predlagati razporeditev ugotovljenega izida poslovanja za leto 2016 oziroma v primeru negativnega poslovnega izida izdelati sanacijski načrt za odpravo vzrokov primanjkljaja. K letnemu poročilu pa je moral priložiti tudi sklepa sveta zavoda o potrditvi letnega poročila za leto 2016 ter predloga porabe sredstev poslovnega izida za leto 2016 in iz preteklih let.

Po navedbah MDDSZ so odgovorne osebe ministrstva pregledale samo ključne dele letnih poročil javnih socialnovarstvenih zavodov za leto 2016. Kateri ključni deli letnega poročila so bili pregledani, je bilo odvisno od vrste javnega socialnovarstvenega zavoda. Pri pregledu letnih poročil centrov za usposabljanje, delo in varstvo naj bi odgovorna oseba ministrstva preverila tudi uresničitev letnega programa dela za leto 2016 in ugotovila, da so vsi uresničili letni program dela. Kot dokaz je ministrstvo predložilo letna poročila ter tabele s podatki o realiziranih prihodkih in odhodkih po obračunskih kontih in stroškovnih nosilcih, povprečnem številu zaposlenih iz delovnih ur, številu oskrbnih dni in povprečnem številu upravičencev za leto 2016 za vse centre za usposabljanje, delo in varstvo. Iz predloženih tabel ni razvidna primerjava načrtovanih prihodkov in odhodkov z realiziranimi ter ugotovitve MDDSZ o realizaciji letnega programa dela centrov za usposabljanje, delo in varstvo. MDDSZ ni izdelalo formalnih navodil za izvedbo postopka in obsega preveritev, ki jih je bilo treba opraviti pri pregledu letnih poročil javnih socialnovarstvenih zavodov za leto 2016, ni pripravilo poročil ali analiz o opravljenih pregledih in ni razpolagalo z zapisnikom oziroma drugim dokumentom, iz katerega bi bila razvidna obseg in vsebina preveritev.

Pri pregledu letnih poročil za leto 2016 javnih socialnovarstvenih zavodov iz vzorca smo ugotovili, da javni socialnovarstveni zavodi prihodkov od kooperantskega programa in dodelave proizvodov, prihodkov od priprave obrokov za zaposlene in prihodkov od oddaje stvarnega premoženja v najem v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti za leto 2016 niso izkazali enako. Prihodke od kooperantskega programa in dodelave proizvodov sta 2 javna socialnovarstvena zavoda izkazala kot prihodke tržne dejavnosti, drugi pa kot prihodke javne službe. Prihodke od priprave obrokov za zaposlene je 1 javni socialnovarstveni zavod uvrstil med prihodke javne službe, ostali pa med prihodke tržne dejavnosti. 3 javni socialnovarstveni zavodi so prihodke od oddaje stvarnega premoženja v najem izkazali med prihodki javne službe, drugi pa med prihodki tržne dejavnosti, pri čemer 1 od teh med odhodki tržne dejavnosti ni izkazal stroškov amortizacije. 4 javni socialnovarstveni zavodi v letnem poročilu niso razkrili sodil za razmejevanje stroškov za

izvajanje javne službe in tržne dejavnosti, od tega sta 2 javna socialnovarstvena zavoda plače zaposlenih financirala iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu.

Ugotovili smo, da MDDSZ ni preverilo, ali so javni socialnovarstveni zavodi v letu 2016 izvedli dejavnost javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini. Prav tako ni preverilo, katera sodila so uporabljali javni socialnovarstveni zavodi za razmejevanje odhodkov na posamezne vrste dejavnosti, in ni presojalo ustreznosti uporabljenih sodil. Pri pregledu letnih poročil javnih socialnovarstvenih zavodov za leto 2016 MDDSZ ni preverilo, ali je zavod v letno poročilo vključil vse zahtevane podatke v zvezi z opravljanjem tržnih dejavnosti (na primer uporabljena sodila za razmejevanje odhodkov) ter pravilno razmejil prihodke in odhodke na izvajanje javne službe in tržne dejavnosti.

MDDSZ je leta 2015 obvestilo¹⁷⁸ vse javne socialnovarstvene zavode, da morajo na podlagi ZJF kupnino od prodaje premoženja in najemnino od oddaje stvarnega premoženja v najem nakazati v proračun države. V dopisu je navedena številka transakcijskega računa proračuna in sklicna številka. MDDSZ v letu 2016 ni razpolagalo z evidencami stvarnega premoženja, ki ga javni socialnovarstveni zavodi oddajajo v najem, in ni preverjalo, ali so javni socialnovarstveni zavodi prihodke, ki so jih pridobili z oddajo stvarnega premoženja v najem, nakazali v proračun države. Tudi v letih 2017 in 2018 MDDSZ ni zagotovilo doslednega izvajanja določbe ZJF o nakazovanju najemnin v proračun države, kar smo ugotovili v revizijskih poročilih *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017*¹⁷⁹ in *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018*¹⁸⁰.

Ugotovili smo, da MDDSZ ni prejelo obrazca za določitev obsega delovne uspešnosti od 4 domov za starejše, ki so sicer MJU poročali o izplačilu delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016. Od tega so 3 v letnem poročilu 2016 poročali o izplačilu delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, vendar MDDSZ ni naknadno zahtevalo predložitve obrazca. Po navedbah MDDSZ je odgovorna oseba ministrstva preverila izpolnjevanje pogojev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016 pri domovih za starejše, vendar MDDSZ ni predložilo dokazil o izvedenih preveritvah.

MDDSZ ni izdajalo soglasja k letnemu poročilu javnih socialnovarstvenih zavodov za leto 2016 in ni posebej odločalo o predlogu razporeditev ugotovljenega izida poslovanja za leto 2016, ampak je javnim socialnovarstvenim zavodom v sklepu o soglasju k finančnemu načrtu in programu dela za leto 2017 izdalo tudi soglasje k predlogu porabe sredstev poslovnega izida, izkazanem v bilanci stanja na dan 31. 12. 2016. Do konca avgusta 2017 je MDDSZ izdalo soglasje le 2 javnima socialnovarstvenima zavodoma iz vzorca. Tudi v letu 2016 je MDDSZ javnim socialnovarstvenim zavodom iz vzorca izdalo soglasje k finančnemu načrtu in programu dela za leto 2016 ter predlogu porabe sredstev poslovnega izida, izkazanem v bilanci stanja na dan 31. 12. 2015, šele v drugi polovici leta 2016. Javni socialnovarstveni zavodi so predlagali predvsem porabo presežka za nabavo osnovnih sredstev in investicijsko vzdrževanje, razen zavoda, ki mu je MDDSZ izdalo soglasje za porabo presežka iz

¹⁷⁸ Dopis št. 478-44/2014/11 z dne 25. 2. 2015.

¹⁷⁹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/Ipro17/IPro17_web.pdf], 17. 12. 2019.

¹⁸⁰ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/Ipro18/IPro18_RevPor_web.pdf], 17. 12. 2019.

preteklih let za kritje odhodkov tekočega leta (stroškov sodnega postopka v letu 2017 ter zaposlitev strokovnega delavca za določen čas in sofinanciranje pripravnikov v letu 2016).

MDDSZ ne vodi evidence, iz katere bi bile razvidne vrste drugih dejavnosti, ki jih izvajajo javni socialnovarstveni zavodi poleg dejavnosti javne službe, ter ne spremlja deleža teh dejavnosti v celotnem poslovanju javnega socialnovarstvenega zavoda.

2.3.2.2 Ministrstvo za zdravje

Januarja 2017 je MZ javnim zdravstvenim zavodom posredovalo gradivo za pripravo letnega poročila za leto 2016, ki vsebuje predloge letnega poročila s predvideno vsebino in obliko poslovnega in računovodskega poročila ter prilog z navodili za izpolnjevanje. Javni zdravstveni zavod je moral med drugim poročati o realizaciji delovnega programa za leto 2016¹⁸¹ in podati pojasnila k izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti. V teh pojasnilih je moral javni zdravstveni zavod navesti storitve, s katerimi je ustvaril prihodke in odhodke tržne dejavnosti, in podati pojasnilo, ali je pri razmejitvi prihodkov na dejavnost javne službe in tržno dejavnost upošteval navodilo za razmejitev prihodkov ter kako je razmejil finančne, druge in prevrednotovalne prihodke. Poleg tega je moral javni zdravstveni zavod razkriti uporabljena sodila za delitev posrednih stroškov na dejavnost javne službe in tržne dejavnosti in posebej navesti, kako je razmejil rezervacije, ostale druge stroške, prevrednotovalne poslovne odhodke, finančne in druge odhodke. Skladno s predlogo letnega poročila je moral javni zdravstveni zavod razkriti tudi, ali upošteva določila III. poglavja ZPFOLERD-1, ki opredeljuje določitev sodil za razporejanje posrednih stroškov in revizijo objektivne upravičenosti sodil. MZ je opozorilo javne zdravstvene zavode, da je ZIPRS1617 razširil obveznost uporabe sodil po ZPFOLERD-1 za zagotovitev ločenega računovodskega spremljanja dejavnosti na vse posredne uporabnike proračuna, ki financirajo plače zaposlenih iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu.

V letu 2017 je MZ izvajalo pregled letnih poročil javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016 z namenom izdaje soglasja k njihovim letnim poročilom v skladu s Protokolom za izdajo soglasja na sprejeta letna poročila o delu JZZ, katerih ustanovitelj je RS¹⁸² (v nadaljevanju: protokol za pregled letnega poročila). V protokolu je navedeno, da se pred izdajo soglasja preveri, ali je javni zdravstveni zavod letno poročilo pripravil na posredovanem gradivu ministrstva in mu priložil vse zahtevane priloge, ali je letno poročilo obravnaval in potrdil svet zavoda ter ali je sklep o razporeditvi presežka prihodkov nad odhodki skladen z drugim odstavkom 48. člena ZZ in 17. členom pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov. V izdanih soglasjih k letnim poročilom javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016 je ministrstvo navedlo datum potrditve letnega poročila na seji sveta zavoda in opozorilo, da s tem soglasjem ne izdaja soglasja na računovodske izkaze, ki so sestavni del letnega poročila, saj javni zdravstveni zavodi niso zavezani k letni reviziji računovodskih izkazov,

¹⁸¹ Javni zavod je moral predstaviti glavne značilnosti sklenjene pogodbe z ZZZS in poročati o uresničitvi fizičnega obsega programa zdravstvenih storitev v letu 2016, dogovorjenega z ZZZS in ostalimi plačniki, o porabi načrtovanih sredstev za terciarno dejavnost, o izvajanju mednarodnih projektov ter o vključevanju in uporabi storitev eNapotnica in eNaročanje.

¹⁸² Protokol je bil potrjen na kolegiju ministrice 10. 3. 2014.

za izrek mnenja o računovodskih izkazih pa so pristojne druge pooblaščne institucije. Zadnje soglasje k letnemu poročilu za leto 2016 javnih zdravstvenih zavodov iz vzorca je bilo izdano 26. 7. 2017.

Aprila 2017 je MZ pripravilo Poročilo o poslovanju javnih zdravstvenih zavodov in JAZMP v letu 2016¹⁸³ (v nadaljevanju: poročilo o poslovanju JZZ v letu 2016) s poudarkom na poslovanju javnih zdravstvenih zavodov, ki jih je ustanovila Republika Slovenija. V poročilu o poslovanju JZZ v letu 2016 je MZ predstavilo finančno poslovanje, plače in zaposlenost in investicijska vlaganja v javnih zdravstvenih zavodih in realizacijo delovnega programa v bolnišnicah. V okviru predstavitve finančnega poslovanja je MZ med drugim predstavilo celotne prihodke in celotne odhodke za leto 2016 in njihovo rast glede na leto 2015, strukturo celotnih odhodkov za leto 2016, poslovni izid iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leto 2016 in presežek oziroma primanjkljaj iz bilance stanja na zadnji dan leta 2016 po posameznih javnih zdravstvenih zavodih, skupaj za bolnišnice in skupaj za ostale javne zdravstvene zavode¹⁸⁴. Ministrstvo je predstavilo tudi predloge razporeditve presežka za leto 2016 in povzelo razloge za primanjkljaj za leto 2016 iz letnih poročil javnih zdravstvenih zavodov. V poročilu je predstavljena tudi analiza izkazovanja prihodkov in odhodkov po vrstah dejavnosti. Prikazan je poslovni izid iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti za leto 2016 ter izračunan delež javne službe in tržne dejavnosti v celotnih prihodkih in odhodkih za leto 2016 za posamezne javne zdravstvene zavode, skupaj za bolnišnice in skupaj za ostale javne zdravstvene zavode, pojasnjeno gibanje povprečnega deleža prihodkov tržne dejavnosti v obdobju 2005–2016 in so povzeti razlogi za primanjkljaj tržne dejavnosti za leto 2016 iz letnih poročil javnih zdravstvenih zavodov.

Glede realizacije delovnega programa bolnišnic so v preglednicah prikazani načrtovan obseg zdravstvenih storitev za leto 2016, realiziran obseg zdravstvenih storitev v letih 2015 in 2016 ter indeksa primerjave realiziranega obsega zdravstvenih storitev za leto 2016 z načrtovanim obsegom za leto 2016 in realiziranim obsegom za leto 2015 za akutno bolnišnično obravnavo, podaljšano bolnišnično zdravljenje, zdravstveno nego, ostale bolnišnične dejavnosti in specialistično zunajbolnišnično dejavnost po posameznih bolnišnicah in skupaj za vse bolnišnice. MZ je prikazalo podatke po posameznih zdravstvenih dejavnostih specialistične zunajbolnišnične dejavnosti samo za vse bolnišnice skupaj, ne pa tudi po posameznih bolnišnicah. Poleg ugotovitve, ali je bil na ravni vseh bolnišnic realiziran načrtovan obseg zdravstvenih storitev za leto 2016, je ministrstvo navedlo bolnišnice, ki niso dosegle načrtovanega obsega zdravstvenih storitev ostale bolnišnične dejavnosti, in bolnišnice, pri katerih je ugotovilo največje nedoseganje celotne specialistične zunajbolnišnične dejavnosti.

Poročilo o poslovanju JZZ v letu 2016 ne vsebuje ugotovitev o ustreznosti razmejevanja prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti. MZ je predložilo opomnike o pregledu letnih poročil za leto 2016 javnih zdravstvenih zavodov iz vzorca, iz katerih izhaja, da je bilo v zvezi z razmejevanjem prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti preverjeno, ali letno poročilo zavoda vsebuje

¹⁸³ [URL: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/jzz/12042017_Porocilo_o_poslovanju_JZZ_v_letu_2016.pdf], 12. 9. 2018.

¹⁸⁴ Nacionalni inštitut za javno zdravje, Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano, Zdravstveni dom za študente Univerze v Ljubljani, Slovenija-Transplant in Zavod republike Slovenije za transfuzijsko medicino.

izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti in vsa zahtevana pojasnila k temu izkazu.

Pri pregledu letnih poročil za leto 2016 javnih zdravstvenih zavodov iz vzorca smo ugotovili, da so 3 javni zdravstveni zavodi kot eno od storitev, s katerimi so ustvarili prihodke in odhodke tržne dejavnosti, navedli druge storitve na trgu, ostala tržna dejavnost oziroma druge tržne storitve, pri čemer niso pojasnili vsebine storitev. 1 javni zdravstveni zavod je prihodke od oddaje stvarnega premoženja v najem izkazal kot prihodek javne službe, ostali javni zdravstveni zavodi pa kot prihodek tržne dejavnosti. Med prihodki tržne dejavnosti je 1 javni zdravstveni zavod izkazal prihodke od opravljanja dejavnosti (oskrba z električno energijo ter prodaja odpadkov), ki nista bili določeni v aktu o ustanovitvi. V letnem poročilu je 1 javni zdravstveni zavod zapisal, da je kot sodilo za razmejevanje posrednih stroškov uporabil pravila kalkulacije cen storitev po posamezni vrsti storitev, ki pa jih ni vsebinsko opisal. 4 javni zdravstveni zavodi, ki so za leto 2016 izkazali primanjkljaj na tržni dejavnosti, hkrati pa so plače zaposlenih financirali iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, so v letnem poročilu navedli, da so kot sodilo za razmejevanje odhodkov po vrstah dejavnosti uporabili razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti, zato se primanjkljaj iz opravljanja vseh dejavnosti odraža tudi na primanjkljaju tržne dejavnosti. 1 od teh 4 javnih zdravstvenih zavodov je bil tudi zavezanec za uporabo ZPFOLERD-1, ker je dosegal kriterij čistih prihodkov 40 milijonov EUR.

V letu 2016 je bilo po podatkih MF¹⁸⁵ 7 javnih zdravstvenih zavodov, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, zavezanec za uporabo ZPFOLERD-1 in bi morali seznaniti MZ o sprejetih in revidiranih sodilih enkrat letno v 30 dneh po izdaji mnenja revizorja. Ugotovili smo, da ti javni zdravstveni zavodi v letih 2016 in 2017 niso seznanili MZ o sprejetih in revidiranih sodilih za razporejanje posrednih stroškov po dejavnostih. MZ je javne zdravstvene zavode pozvalo k predložitvi mnenja revizorja šele med izvajanjem revizije. Javni zdravstveni zavodi so odgovorili, da nimajo revidiranih sodilih za razporejanje posrednih stroškov po dejavnostih. Po prejemu odgovorov javnih zdravstvenih zavodov je MZ v dokumentih¹⁸⁶, ki jih je v letu 2018 posredovalo vsem javnim zdravstvenim zavodom, opozorilo na obveznost javnega zdravstvenega zavoda, ki je zavezanec po ZPFOLERD-1, da zagotovi izvedbo revizije objektivne upravičenosti sodil, ki zajema ustreznost sodil in pravilnost njihove uporabe, najpozneje do konca aprila tekočega leta za preteklo leto in MZ seznaniti o sprejetih in revidiranih sodilih v 30 dneh po izdaji mnenja revizorja v zvezi z objektivno upravičenostjo sodil. Pred tem je MZ v dokumentih¹⁸⁷, ki jih je posredovalo vsem javnim zdravstvenim zavodom, opozorilo le, da sodila za razporejanje posrednih stroškov skladno z ZPFOLERD-1 sprejme svet zavoda na predlog direktorja.

Ugotovili smo, da v protokolu za pregled letnega poročila ni predvideno, da MZ oceni, ali je javni zdravstveni zavod v letu 2016 izvedel dejavnost javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini. Protokol tudi ne predvideva, da MZ preveri ustreznost razmejevanja prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti javnega zdravstvenega zavoda. Izdana soglasja k letnim poročilom

¹⁸⁵ Skladno s 13. členom ZPFOLERD-1 je MF pristojno za vodenje seznamov pravnih oseb, ki jih zavezuje ZPFOLERD-1.

¹⁸⁶ V marcu 2018 posodobljenem Gradivu za delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, in v aprilu 2018 pripravljenem Poročilu o poslovanju javnih zdravstvenih zavodov in JAZMP v letu 2017.

¹⁸⁷ Na primer v Gradivu za delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, iz leta 2016 in v poročilu o poslovanju JZZ v letu 2016.

javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016 ne vsebujejo ugotovitev o izvedbi dejavnosti javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini. V poročilu o poslovanju JZZ v letu 2016 MZ ni predstavilo, v kolikšni meri so bolnišnice realizirale dogovorjen obseg zdravstvenih storitev iz sklenjenih pogodbah z ZZS po posameznih bolnišnicah za vse vrste zdravstvenih dejavnosti, in ni poročalo o realizaciji dejavnosti javne službe v ostalih javnih zdravstvenih zavodih, ki jih je ustanovila država. MZ v letu 2016 ni preverjalo, ali so vsi javni zdravstveni zavodi izvedli dejavnost javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini, ampak je spremljalo del realizacije javne službe v bolnišnicah. V zvezi z razmejitvijo prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti je MZ preverilo, ali je javni zdravstveni zavod sestavil izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti ter v letnem poročilu razkril uporabljena sodila za razmejevanje posrednih stroškov in ostala zahtevana pojasnila, ni pa preverjalo pravilnosti razmejevanja prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti ter ustreznosti uporabljenih sodil.

Avgusta 2016 je MZ pozvalo¹⁸⁸ javne zdravstvene zavode, da predložijo seznam vseh sklenjenih najemnih pogodb. 6 javnih zdravstvenih zavodov, ki se na poziv niso odzvali, je MZ ponovno pozvalo k predložitvi decembra 2016. Na podlagi predloženih podatkov javnih zdravstvenih zavodov je MZ ugotovilo, da 16 od 22 javnih zdravstvenih zavodov, ki so imeli sklenjene najemne pogodbe za oddajo nepremičnin v najem, najemnine niso nakazovali na podračun proračunskega sklada pri ministrstvu in da 4 od 6 javnih zdravstvenih zavodov, ki so imeli sklenjene najemne pogodbe in so v letu 2016 nakazovali najemnine na podračun proračunskega sklada pri ministrstvu, niso nakazali najemnin za vse sklenjene najemne pogodbe. Kljub vedenju o pridobivanju prihodkov javnih zdravstvenih zavodov z oddajanjem stvarnega premoženja v najem, MZ javnih zdravstvenih zavodov ni pozvalo k nakazilu prejetih najemnin na podračun proračunskega sklada pri ministrstvu. O nakazovanju najemnin, ki so jih zaračunali in prejeli javni zdravstveni zavodi v letih 2017 in 2018, na podračun proračunskega sklada pri MZ smo se opredelili v revizijskih poročilih *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017* in *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018*. Ugotovili smo, da MZ ni posebej kontroliralo, ali so javni zdravstveni zavodi vsa sredstva od oddaje v najem nepremičnin in opreme nakazali v državni proračun.

Zaradi navedenega je MZ v procesu vzpostavljanja notranjih kontrol, ki bodo po mnenju MZ zagotovile, da bodo sredstva od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna, javnim zdravstvenim zavodom, katerih ustanovitelj je država, februarja 2020 posredovalo že v točki 2.2.4 omenjena navodila v zvezi z izvajanjem 80. člena ZJF, v katerih je poudarilo, da morajo javni zdravstveni zavodi najemnino, ki jo bodo plačali najemniki, prenakazati v državni proračun, in podalo podrobnejša navodila glede sklepanja najemnih pogodb.

V skladu s predlogom letnega poročila za leto 2016 je moral javni zdravstveni zavod v letnem poročilu razkriti znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016 ter priložiti obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti. Pri pregledu letnih poročil javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016 smo v 1 primeru ugotovili, da je javni zdravstveni zavod letnemu poročilu priložil obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti za leto 2017. Javni zdravstveni zavod ni izpolnjeval vseh pogojev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje

¹⁸⁸ Dopis št. 4780-57/2016-1 z dne 25. 8. 2016.

blaga in storitev na trgu v letu 2017, saj je za leto 2016 izkazal primanjkljaj iz izvajanja dejavnosti javne službe. MZ je javnemu zdravstvenemu zavodu kljub temu izdalo soglasje k letnemu poročilu za leto 2016. Javni zdravstveni zavod, ki je na podlagi 38. člena ZSPJS poročal MJU o izplačilu delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016, je v letnem poročilu za leto 2016 navedel, da ni izplačeval delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. V navodilih za pripravo letnega poročila za leto 2016 je MZ zahtevalo, da javni zdravstveni zavod navede znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016 ter priloži obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti, vendar MZ ni preverilo, ali so bili izpolnjeni pogoji za izplačilo.

Skladno z navodili MZ je moral javni zdravstveni zavod v letnem poročilu za leto 2016 poročati o porabi poslovnega izida za leto 2015, izračunati poslovni izid v skladu s 77. členom ZIPRS1718 za leti 2015 in 2016, ugotoviti poslovni izid po obračunskem načelu, podati predlog razporeditve ugotovljenega poslovnega izida za leto 2016 in navesti vzroke za morebitni primanjkljaj za leto 2016. V protokolu za pregled letnega poročila je navedeno, da MZ pred izdajo soglasja preveri, ali je sklep o razporeditvi presežka skladen z drugim odstavkom 48. člena ZZ in 17. členom pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov. V izdanih soglasjih k letnim poročilom javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016 ni nobenih ugotovitev ali navedb o poslovnem izidu javnih zdravstvenih zavodov, iz opomnikov o pregledu letnih poročil za leto 2016, ki jih je MZ predložilo za javne zdravstvene zavode iz vzorca, pa izhaja, da je ministrstvo ugotavljajo, ali je javni zdravstveni zavod poslovno leto 2016 zaključil s presežkom ali primanjkljajem ter ali je presežek uporabil za kritje morebitnega primanjkljaja iz preteklih let. V poročilu o poslovanju JZZ v letu 2016 je MZ predstavilo poslovni izid iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leto 2016 in presežek oziroma primanjkljaj iz bilance stanja na zadnji dan leta 2016 po posameznih javnih zdravstvenih zavodih, skupaj za bolnišnice in skupaj za ostale javne zdravstvene zavode, predloge razporeditve presežka za leto 2016 in povzelo razloge za primanjkljaj za leto 2016 iz letnih poročil javnih zdravstvenih zavodov. MZ ugotavlja, da so javni zdravstveni zavodi predlagali porabo presežka za leto 2016 za pokrivanje primanjkljaja iz preteklih let, nakup opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev ter odplačilo dolgoročnega kredita ali pa je presežek ostal nerazporejen. MZ za javne zdravstvene zavode, ki so izkazali primanjkljaj za leto 2016, ne poroča o načinu njegovega kritja. MZ ni pripravilo gradiva za sprejem sklepa vlade o načinu razpolaganja s presežkom oziroma kritja primanjkljaja za leto 2016, v izdanih soglasjih k letnim poročilom javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016 ni navedlo ugotovitev o poslovnem izidu, v poročilu o poslovanju JZZ v letu 2016 pa je razkrilo samo namene porabe presežka za leto 2016, ne pa tudi načina kritja primanjkljaja.

Ugotovili smo, da MZ kljub vedenju o pridobivanju prihodkov javnih zdravstvenih zavodov z oddajanjem stvarnega premoženja v najem javnih zdravstvenih zavodov ni pozvalo k nakazilu prejetih najemnin na podračun proračunskega sklada pri ministrstvu. V navodilih za pripravo letnega poročila za leto 2016 je MZ zahtevalo, da javni zdravstveni zavod navede znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016 ter priloži obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti, ni pa preverilo, ali so bili izpolnjeni pogoji za izplačilo. MZ ni pripravilo gradiva za sprejem sklepa vlade o načinu razpolaganja s presežkom oziroma kritja primanjkljaja za leto 2016, v izdanih soglasjih k letnim poročilom javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016 ni navedlo ugotovitev o poslovnem izidu, v poročilu o poslovanju JZZ v letu 2016 pa je razkrilo samo namene porabe presežka za leto 2016, ne pa tudi načina kritja primanjkljaja.

MZ je v poročilu o poslovanju JZZ v letu 2016 med drugim predstavilo poslovni izid tržne dejavnosti za leto 2016 v posameznih javnih zdravstvenih zavodih in gibanje povprečnega deleža prihodkov tržne dejavnosti v celotnih prihodkih bolnišnic v obdobju od leta 2005 do leta 2016. Ugotovili smo, da MZ, razen navodila za razmejitev prihodkov, nima evidence, iz katere bi bile razvidne vrste drugih dejavnosti, ki jih izvajajo posamezni javni zdravstveni zavodi poleg dejavnosti javne službe, ter da spremlja gibanje deleža drugih dejavnosti pri javnih zdravstvenih zavodih.

2.3.2.3 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

MIZŠ je srednjim šolam in dijaškim domovom januarja 2017 posredovalo Excelovo datoteko s predlogo za Poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016¹⁸⁹ (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji FN za 2016), ki so ga morali vključiti v letno poročilo za leto 2016, z navodili za pripravo. Predloga poročila je vsebovala preglednice, v katerih je moral javni zavod izkazati realizirane prihodke in odhodke za leto 2016 po načelu zaračunane in plačane realizacije za javno službo, pridobitno dejavnost in celoten javni zavod, podatke o nakupu opreme in investicijah z viri financiranja ter obrazložitve poročila. V navodilih za pripravo poročila o realizaciji FN za 2016 je MIZŠ poudarilo, da mora javni zavod poročilo tudi obrazložiti. Med drugim je moral javni zavod obrazložiti večja odstopanja pri posameznih vrstah stroškov za leto 2016 glede na leto 2015, stroškovno učinkovitost izvajanja izobraževalnih programov ter razlike med finančnim načrtom za leto 2016 in njegovo realizacijo. Predstaviti je moral tudi sodila za razmejevanje splošnih stroškov med različne dejavnosti javnega zavoda.

Javnim visokošolskim zavodom¹⁹⁰ je MIZŠ januarja 2017 posredovalo navodila za pripravo letnega poročila za leto 2016¹⁹¹ in Excelovi datoteki s predlogo za pripravo posebnega dela letnega poročila in realizacijo kadrovskega načrta. V navodilih je navedlo predpise, ki jih je bilo treba upoštevati pri pripravi letnega poročila za leto 2016, ter povzelo določbo pravilnika o sestavljanju letnih poročil, v kateri so določene računovodske informacije, ki jih je treba razkriti v okviru pojasnil k računovodskima izkazoma, in določilo Navodila o pripravi zaključnega računa proračuna, v katerem je opredeljena vsebina poročila o doseženih ciljih in rezultatih. MIZŠ je opozorilo javne visokošolske zavode, da mora biti iz letnega poročila med drugim razvidno uresničevanje sprejetega programa dela za leto 2016 ter načrtovana in realizirana vrednost kazalcev za merjenje doseganja zastavljenih ciljev z obrazložitvijo razlogov za večja odstopanja od ciljnih vrednosti. Skladno z navodili je moral javni visokošolski zavod pripraviti tudi poseben del letnega poročila, v katerem je moral prikazati in obrazložiti porabo sredstev po virih financiranja in namenih porabe. Javni visokošolski zavod je moral obrazložiti poslovni rezultat in način financiranja morebitnega primanjkljaja.

Javnim raziskovalnim zavodom je MIZŠ posredovalo navodila za pripravo letnega poročila za leto 2016¹⁹² decembra 2016 in jih dopolnilo februarja 2017. Tudi v teh navodilih je MIZŠ navedlo predpise, ki jih je bilo treba upoštevati pri pripravi letnega poročila za leto 2016, povzelo določbi pravilnika o sestavljanju letnih poročil in Navodila o pripravi zaključnega računa proračuna ter

¹⁸⁹ Poročanje o realizaciji finančnega načrta za leto 2016, št. 406-63272015714 z dne 17. 1. 2017.

¹⁹⁰ Univerzi v Ljubljani, Univerzi v Mariboru, Univerzi na Primorskem in Fakulteti za informacijske študije v Novem mestu.

¹⁹¹ Dopis št. 410-1/2017/1 z dne 9. 1. 2017.

¹⁹² Dopis št. 0140-68/2016/69 z dne 28. 12. 2016 in dopis št. 0140-68/2015/72 z dne 10. 2. 2017.

poudarilo, da mora biti iz letnega poročila med drugim razvidno uresničevanje sprejetega programa dela za leto 2016 ter načrtovana in dosežena vrednost kazalcev z obrazložitvijo razlogov za večja odstopanja od ciljnih vrednosti. Poleg sodil za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter tržno dejavnost in ostalih predpisanih računovodskih informacij je moral javni raziskovalni zavod skladno z navodili v letnem poročilu razkriti tudi sestavo prihodkov in odhodkov, celotne prihodke in odhodke ter povprečne stroške dela na zaposlenega, vzroke za izkazan poslovni izid in način pokritja morebitnega primanjkljaja ter poročati o prejetih sredstvih iz državnega proračuna po virih financiranja in namenih po denarnem toku. Predstaviti je bilo treba tudi postavke iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti, ki so vrednostno bistveno odstopale od predhodnega leta oziroma finančnega načrta za leto 2016, in delež prihodkov iz naslova tržne dejavnosti v celotnih prihodkih.

Skladno z Navodilom za izvajanje nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz pristojnosti MIZŠ¹⁹³ so notranje organizacijske enote MIZŠ¹⁹⁴ v letih 2016 in 2017 pripravile predloge nadzorov nad poslovanjem in namensko porabo sredstev v javnih zavodih in agencijah iz pristojnosti ministrstva, na podlagi katerih je ministrica sprejela Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2016¹⁹⁵ in Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2017¹⁹⁶. Eden od vsebinskih sklopov nadzora je bil tudi pregled letnih poročil javnih zavodov in agencij za leto 2016 z namenom izdaje soglasja, pri čemer ta pregled ni bil predviden za srednje in višje strokovne šole ter dijaške domove. Na podlagi poročil notranjih organizacijskih enot MIZŠ o opravljenih nadzorih, ki so bili določeni v prej omenjenih programih, je Sekretariat ob pomoči Službe za notranjo revizijo pripravil Zbirno poročilo o izvajanju nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2016¹⁹⁷ (v nadaljevanju: zbirno poročilo o nadzorih v letu 2016) in Zbirno poročilo o izvajanju nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2017¹⁹⁸ (v nadaljevanju: zbirno poročilo o nadzorih v letu 2017).

V 3 srednjih šolah je MIZŠ opravilo podrobnejši vsebinski in kadrovski ter finančni pregled poslovanja za šolsko leto 2015/2016. Predmet vsebinskega in kadrovskega pregleda so bili podatki o številu dijakov, vpisanih v posamezne izobraževalne programe po letnikih, in letnem obsegu ur pouka po predmetih oziroma strokovnih modulih ter organizacija izvedbe pouka in število strokovnih in drugih delavcev. Eden od ciljev finančnega pregleda je bilo ugotoviti, ali računovodski sistem srednje šole omogoča spremljanje namenske porabe sredstev, ki jih prejeme za izvedbo izobraževalnih programov srednjega šolstva in višjega strokovnega šolstva ter vzgojnega programa v dijaškem domu iz državnega proračuna na podlagi veljavnih metodologij na udeleženca izobraževanja. MIZŠ je preverilo, ali je imela srednja šola oblikovana stroškovna mesta, ki ustrezajo poročevalskim zahtevam MIZŠ, ali je srednja šola za vsak izdatek preverjala, na katero stroškovno

¹⁹³ Št. 024-48/2014/27 z dne 8. 10. 2015.

¹⁹⁴ Finančna služba, Direktorat za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo, Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih, Direktorat za visoko šolstvo, Direktorat za znanost, Direktorat za šport, Urad za razvoj izobraževanja ter Služba za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve.

¹⁹⁵ Št. 024-22/2016/18 z dne 4. 7. 2016.

¹⁹⁶ Št. 024-11/2017/27 z dne 7. 6. 2017.

¹⁹⁷ Št. 024-22/2016/38 z dne 3. 7. 2017.

¹⁹⁸ Št. 024-11/2017/42 z dne 4. 5. 2018.

mesto se nanaša in ga temu ustrezno evidentirala, ali je sodila za razmejevanje splošnih stroškov sprejel svet zavoda in so bila urejena v internem aktu ter ali so bila pri razvrščanju stroškov na stroškovna mesta sodila pravilno uporabljena. Ugotovilo je, da ne more z gotovostjo potrditi, da imajo srednje šole organizirano računovodstvo na način, kot to zahtevajo ZR in pravilniki, ki urejajo financiranje programov srednjega šolstva in višjega strokovnega šolstva. MIZŠ je predlagalo 2 srednjima šolama, da nemudoma pripravita in sprejmeta interni akt, ki bo urejal njuno finančno in računovodsko poslovanje, ter določita jasna sodila za delitev splošnih stroškov, ki naj jih potrdi svet šole. MIZŠ je predlagalo vsem 3 srednjim šolam, da oblikujejo stroškovna mesta tako, da bodo zadostile poročevalskim zahtevam ministrstva.

V 2 srednjih šolah je MIZŠ preverilo uresničevanje letnega programa dela za leto 2016, predmet nadzora pa so bili doseganje kratkoročnih ciljev letnega programa dela za leto 2016, realizacija pouka, oblikovanje oddelkov/skupin v skladu z normativi in standardi ter pridobitev ustreznih soglasij za potrebe oblikovanja oddelkov/skupin. MIZŠ je ugotovilo, da sta srednji šoli postavili previsoke cilje na področju izboljšanja učnega uspeha, uspeha na maturi, povečanja vpisa dijakov in ohranjanja števila dijakov, uspešno realizirali pouk (v več kot 95 %) ter oblikovali oddelke/skupine v skladu s standardi in normativi.

MIZŠ je opozarjalo srednje šole in dijaške domove na razmejevanje prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti v okviru nadzora skladnosti njihovih programov dela in finančnih načrtov za leto 2016 z izhodišči in navodili ministrstva¹⁹⁹ zaradi izdaje oziroma zavrnitve soglasja k programu dela in finančnemu načrtu za leto 2016. Med drugim je MIZŠ preverilo, ali so srednje šole in dijaški domovi v breme prihodkov pridobitne dejavnosti načrtovali tudi odhodke (na primer stroške amortizacije) in v obrazložitvi finančnega načrta predstavili sodila za razmejevanje splošnih stroškov na posamezne dejavnosti. Od srednjih šol in dijaških domov, ki so na pridobitni dejavnosti načrtovali visoko stopnjo dobičkonosnosti, je MIZŠ zahtevalo dodatna pojasnila in popravke finančnih načrtov, ni pa presojalo ustreznosti sodil. MIZŠ ni izvedlo pregleda letnih poročil srednjih šol in dijaških domov za leto 2016 in ni izdalo soglasij k njim, kljub temu da to zahtevajo predpisi. Po navedbah MIZŠ so letna poročila vedno predstavljana na svetih šol, ki jih tudi potrjujejo. V svetih šol so predstavniki ustanovitelja, lokalnih skupnosti, staršev in zaposlenih. Po mnenju MIZŠ je izvajanje javne službe nadzorovano prek participacije predstavnikov vseh interesnih skupin v svetu šole. V letu 2018 je MIZŠ začelo izdajati soglasja k letnim poročilom srednjih šol in dijaških domov za leto 2017, pri čemer je izdalo soglasja srednjim šolam in dijaškim domovom iz vzorca decembra 2018 in januarja 2019.

Po drugi strani pa je MIZŠ izvedlo pregled letnih poročil javni visokošolskih in raziskovalnih zavodov za leto 2016 z namenom izdaje soglasja k letnim poročilom, pri čemer je v zbirnem poročilu o nadzorih v letu 2017 navedeno, da so odgovorne osebe MIZŠ pri pregledu letnih poročil za leto 2016 preverile:

- ali je imelo letno poročilo vse priloge, zahtevane z navodili MIZŠ in veljavnimi predpisi, in je bilo sprejeto na pristojnem organu ter predloženo MIZŠ v zakonskem roku;

¹⁹⁹ Izhodišča in navodila za pripravo programa dela in finančnega načrta za leto 2016 z dne 24. 12. 2015.

- skladnost navedb v poslovnem poročilu z veljavno zakonodajo in pravilnost navedb, ki se nanašajo na MIZŠ;
- skladnost podatkov MIZŠ o nakazilih javnim visokošolskim oziroma raziskovalnim zavodom s podatki v njihovih letnih poročilih;
- pravilnosti izkazov (prikaz presežka iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov v bilanci stanja, skladnost zneskov v obrazložitvi s podatki v obrazcih);
- ali računovodsko poročilo vsebuje ustrezna pojasnila v skladu z navodili MIZŠ;
- realizacijo kadrovskega načrta.

V ugotovitvah o pregledu letnih poročil MIZŠ poroča, da so bila javnim visokošolskim in raziskovalnim zavodom poslana navodila za pripravo letnega poročila za leto 2016, da so bile v postopku izdaje soglasja zahtevane dopolnitve, popravki in pojasnila k predloženim letnim poročilom za leto 2016 ter da so bila javnim visokošolskim in raziskovalnim zavodom po prejemu odgovorov in razlag izdana soglasja k njihovim letnim poročilom. Javnima raziskovalnima zavodoma, ki sta v letu 2016 izkazala primanjkljaj, je MIZŠ izdalo soglasje k letnemu poročilu za leto 2016 po odločitvi vlade o načinu pokritja primanjkljaja. Za vsako izdano soglasje je navedena številka in datum izdaje soglasja. Pri javnih raziskovalnih zavodih je MIZŠ razkrilo še odločitev vlade o razporeditvi presežkov 9 javnih raziskovalnih zavodov in kritju primanjkljaja 2 javnih raziskovalnih zavodov, izjeme, kjer o razporeditvi presežkov prihodkov nad odhodki ni odločala vlada, in razloge za to ter pojasnilo, zakaj je bila 1 javnemu raziskovalnemu zavodu zavrnjena izdaja soglasja k letnemu poročilu za leto 2016. Med ugotovitvami o pregledu letnih poročil javnih visokošolskih in raziskovalnih zavodov ni razkritij o realizaciji javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini v letu 2016. Po navedbah MIZŠ javno službo pri javnih visokošolskih zavodih predstavlja študijska dejavnost, zato se za presojanje realizacije dejavnosti javne službe lahko šteje soglasje k razpisu za vpis v študijske programe prve, druge in tretje stopnje. Javni raziskovalni zavodi pa izvajajo javno službo kot raziskovalne programe, financirane prek ARRS, ki je skladno z veljavnimi predpisi tudi pristojna za nadzor nad izvajanjem raziskovalnih programov in o tem poroča MIZŠ s poročili, ki so javno objavljena na spletni strani ARRS. V revizijskem poročilu *Učinkovitost izbire raziskovalnih programov in projektov Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije*²⁰⁰ smo ugotovili, da ARRS v letu 2017 in prvi polovici leta 2018 ni dovolj učinkovito nadzirala in spremljala izvajanja raziskovalnih programov in projektov.

MIZŠ je izdalo prvo soglasje k letnemu poročilu javnega raziskovalnega zavoda za leto 2016 februarja 2017, zadnje pa oktobra 2017. K letnemu poročilu javnega visokošolskega zavoda za leto 2016 sta bili prvi soglasji izdani oktobra 2017, zadnje pa januarja 2018. Vsebina obrazložitve soglasja, ki ga je MIZŠ izdalo javnemu raziskovalnemu zavodu, je podobna vsebini izdanega soglasja javnemu visokošolskemu zavodu. V obrazložitvi soglasja, izdanega javnemu raziskovalnemu in visokošolskemu zavodu, je MIZŠ navedlo, da je pri izdaji soglasja izhajalo iz uresničevanja navodil ministrstva za pripravo letnega poročila za leto 2016 in iz letnega programa dela za leto 2016. Poleg tega je MIZŠ predstavilo izkazan poslovni izid za leto 2016 v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov, za javni raziskovalni zavod pa še poslovni izid v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po denarnem toku. V nadaljevanju je MIZŠ v izdanem soglasju javnemu

²⁰⁰ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/ARRS/ARRS_SP17.pdf], 17. 12. 2019.

raziskovalnemu zavodu ugotovilo, da je zavod pri pripravi letnega poročila za leto 2016 upošteval navodila ministrstva, in da število zaposlenih na dan 1. 1. 2017 ne presega dovoljenega števila zaposlenih iz kadrovskega načrta za leto 2016. V izdanem soglasju javnemu visokošolskemu zavodu pa je MIZŠ poleg ugotovitve o upoštevanju navodil ministrstva in izhodišč iz kadrovskega načrta pri pripravi letnega načrta navedlo še, da zavod v zaključnem računu ni izkazal primanjkljaja. Na podlagi navedenega je MIZŠ dalo soglasje k letnemu poročilu javnega raziskovalnega oziroma visokošolskega zavoda za leto 2016.

MIZŠ v zbirnem poročilu o nadzorih v letu 2017 poroča tudi o pregledu letnega poročila javnega infrastrukturnega zavoda za leto 2016, ki je obsegal enake preveritve kot pregled letnih poročil javnih visokošolskih in raziskovalnih zavodov. V ugotovitvah o izvedenem pregledu je navedeno samo, da je bil program dela, kadrovski in finančni načrt izveden in v skladu z določili v pogodbi. Soglasje k letnemu poročilu javnega infrastrukturnega zavoda za leto 2016 je bilo izdano septembra 2017. V obrazložitvi soglasje je MIZŠ ugotovilo, da je letno poročilo, ki prikazuje načrtovane in dosežene cilje ter finančne podatke, skladno s programom dela in finančnim načrtom zavoda za leto 2016 in da zavod v zaključnem računu ne izkazuje primanjkljaja. Na podlagi navedenega je MIZŠ izdalo soglasje k letnemu poročilu tega zavoda za leto 2016.

Aprila 2017 je MIZŠ izdelalo analizo letnih poročil javnih raziskovalnih zavodov za leto 2016²⁰¹, v kateri je ugotovilo povprečni delež javne službe in tržne dejavnosti v celotni prihodkih in odhodkih, povprečni prihodek in odhodek od tržne dejavnosti na zaposlenega, povprečni strošek dela na zaposlenega, povprečno stopnjo odpisanosti opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev, delež pridobljenih sredstev od ARRS v celotnih prihodkih ter strukturo odhodkov javne službe in tržne dejavnosti za posamezne in za vse javne raziskovalne zavode, poslovni izid vseh javnih raziskovalnih zavodov za leto 2016 in kateri od njih so leto 2016 zaključili s primanjkljajem.

Pri pregledu letnih poročil srednjih šol in dijaških domov za leto 2016 smo ugotovili, da srednje šole prihodkov od izobraževanja odraslih v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti za leto 2016 niso izkazovale enako. 2 srednji šoli sta prihodke od izobraževanja odraslih izkazali kot prihodek od prodaje blaga in storitev na trgu, ostale pa kot prihodek javne službe. 3 srednje šole in dijaški dom, ki so izkazali prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu, dosežene z oddajo stvarnega premoženja v najem, prodajo malic in kosil, obratovanjem hostla in fotokopiranjem, med odhodki od prodaje blaga in storitev na trgu niso izkazovali stroškov amortizacije. 8 srednjih šol, ki so v letu 2016 ustvarile prihodke s prodajo blaga in storitev na trgu in so tudi plače zaposlenih financirale iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, v letnem poročilu za leto 2016 ni razkrilo sodil, ki so bila uporabljena za razmejevanje odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu. MIZŠ ni pregledalo letnih poročil srednjih šol in dijaških domov za leto 2016, zato teh nepravilnosti ni ugotovilo ter nanje ni opozorilo.

Po podatkih MF sta Univerza v Mariboru in Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta zavezanki za uporabo ZPFOLERD-1. Ugotovili smo, da MIZŠ od njiju ni prejelo obvestila o sprejetih in revidiranih sodilih za razporejanje posrednih stroškov po dejavnostih ter mnenja revizorja. MIZŠ je Univerzo v Mariboru in Univerzo v Ljubljani pozvalo k predložitvi mnenja revizorja šele na podlagi revizije

²⁰¹ Javni raziskovalni zavodi v letu 2016, april 2017 in Pregled računovodskih izkazov javnih raziskovalnih zavodov za leto 2016 z dne 24. 4. 2017.

računskega sodišča. Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta je MIZŠ predložila mnenje o preveritvi ustreznosti sodil in pravilnosti njihove uporabe, ki ga je novembra 2017 izdala Služba za notranjo revizijo Univerze v Ljubljani. Univerza v Mariboru pa je pojasnila, da načrtuje izvedbo notranje revizije računovodskih izkazov članic univerze za leto 2016 s poudarkom na uporabi sodil pri članicah, ki so poslovale negativno, v letu 2018. MIZŠ se do sodil ni opredelilo. Opozarjamo, da skladno z 9. členom ZPFOLERD-1 ustreznost sodil in pravilnost njihove uporabe enkrat letno preveri zunanji revizor in ne notranji revizor.

Pri pregledu letnih poročil javnih zavodov s področja raziskovanja za leto 2016 smo ugotovili, da javni raziskovalni zavodi prihodkov od projektov, financiranih iz proračuna Evropske unije, niso izkazovali enako. 1 javni raziskovalni zavod je navedene prihodke izkazal kot prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu, ostali javni raziskovalni zavodi pa kot prihodke za izvajanje javne službe. V 2 primerih v letnem poročilu ni jasno opredeljeno, s katerimi dejavnostmi je javni raziskovalni zavod ustvaril prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu, ker so navedbe v letnem poročilu presplošne oziroma niso celovite. Javni raziskovalni zavod, ki je v letnem poročilu za leto 2016 izkazal prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu z opravljanjem laboratorijskih analiz in oddajo stvarnega premoženja v najem, med odhodki od prodaje blaga in storitev na trgu ni izkazal stroškov amortizacije. Po podatkih MF je 1 od javnih raziskovalnih zavodov, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, zavezanec za uporabo ZPFOLERD-1 in bi moral seznaniti MIZŠ o sprejetih in revidiranih sodilih enkrat letno v 30 dneh po izdaji mnenja revizorja. Javni raziskovalni zavod je seznanil MIZŠ z mnenjem revizorja prvič junija 2017 na zahtevo ministrstva.

Ugotovili smo, da MIZŠ, razen v 5 primerih, ni preverjalo, ali so srednje šole in dijaški domovi dejavnost javne službe v letu 2016 izvedli v načrtovanem obsegu in vsebini, ter ni pregledalo njihovih letnih poročil za leto 2016. Razen 3 srednjih šol, v katerih je MIZŠ izvedlo podroben pregled poslovanja, je MIZŠ obravnavalo razmejevanje prihodkov in odhodkov na posamezne dejavnosti v srednjih šolah in dijaških domovih samo v okviru preveritve skladnosti njihovih programov dela in finančnih načrtov za leto 2016 z navodili in izhodišči ministrstva. MIZŠ tako ni preverilo, ali so srednje šole in dijaški domovi prihodke in odhodke dejansko razmejevali na posamezne vrste dejavnosti in to ustrezno prikazali v letnem poročilu za leto 2016. Prav tako MIZŠ ni presojalo ustreznosti sodil za razmejevanje odhodkov na posamezne vrste dejavnosti, ki so jih srednje šole in dijaški domovi predstavili v obrazložitvi finančnega načrta za leto 2016, in ni preverilo, ali so srednje šole in dijaški domovi razkrili enaka sodila tudi v letnem poročilu za leto 2016. MIZŠ ni preverjalo, ali so javni visokošolski zavodi v letu 2016 izvedli dejavnost javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini. Tudi za javne raziskovalne zavode MIZŠ ni preverjalo, ali so v letu 2016 izvedli dejavnost javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini, saj je s predpisi pristojnost za nadzor in spremljanje izvajanja raziskovalnih programov, ki jih financira javnim raziskovalnim zavodom, prenesena na ARRS. Pregled letnih poročil javnih visokošolskih in raziskovalnih zavodov za leto 2016 je obsegal preveritev, ali so javni visokošolski in raziskovalni zavodi sestavili izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti in razkrili sodila za razmejevanje odhodkov, ne pa presoje pravilnosti razmejitve prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti in ustreznosti razkritih sodil. V analizi letnih poročil javnih raziskovalnih zavodov za leto 2016 so predstavljeni različni podatki iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti za leto 2016, ne pa tudi morebitne ugotovitve o pravilnosti razmejevanja prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti in o skladnosti porabe presežka iz preteklih let s sklepi vlade.

Javni visokošolski zavod, ki ga je ustanovila Republika Slovenija, je lastnik premoženja, pridobljenega iz javnih in drugih virov, zato prihodki javnih visokošolskih zavodov od oddajanja

stvarnega premoženja v najem niso prihodki državnega proračuna. MIZŠ srednjim šolam, dijaškim domovom in javnim zavodom s področja raziskovanja ni posredovalo navodil za ravnanje s prihodki od oddaje stvarnega premoženja v najem, ni razpolagalo z evidencami stvarnega premoženja, ki so ga ti javni zavodi oddajali v najem, in ni preverjalo, ali so javni zavodi ustvarjene prihodke z oddajo stvarnega premoženja v najem nakazali v državni proračun. Pri pregledu letnih poročil srednjih šol in dijaških domov za leto 2016 smo v 15 primerih ugotovili, da je javni zavod v letu 2016 izkazal prihodke od oddaje stvarnega premoženja v najem oziroma uporabo (stanovanj, športnih dvoran, šolskih prostorov). O pridobivanju prihodkov z oddajo stvarnega premoženja v najem so v letnem poročilu za leto 2016 poročali tudi 4 javni zavodi s področja raziskovanja. V revizijskih poročilih *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017* in *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2018* smo ugotovili, da MIZŠ tudi v letih 2017 in 2018 ni zagotovilo doslednega izvajanja določbe ZJF o nakazovanju najemnin v proračun države.

15 srednjih šol in dijaških domov iz vzorca je poročalo MJU, da so v letu 2016 izplačali delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, vendar MIZŠ ni predložilo obrazca za določitev obsega delovne uspešnosti za nobenega od njih. Od tega so 3 srednje šole in dijaški dom v letnem poročilu za leto 2016 poročali o izplačilu delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. 4 srednje šole v letu 2016 niso izpolnjevale vseh pogojev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, ker so v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti za leto 2015 izkazovale primanjkljaj iz javne službe. Po mnenju MIZŠ predložitev obrazca za določitev obsega delovne uspešnosti ni neposredno povezana s financiranjem srednjih šol in dijaških domov, preveritev izpolnjevanja pogojev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu pa je predmet podrobnejšega pregleda javnih zavodov, ki ga MIZŠ ni vključilo v letni program nadzora, ker se zaradi omejenih kadrov osredotoča na kontrolo porabe sredstev, ki se srednjim šolam in dijaškim domovom zagotavljajo iz proračuna.

MIZŠ je prejelo obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti od 2 javnih visokošolskih zavodov, ki sta v letu 2016 izplačala delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Vsebine obrazca in izpolnjevanje pogojev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu MIZŠ ni preverilo.

Iz zbirnega poročila o nadzorih v letu 2016 je razvidno, da je bil v 2 javnih raziskovalnih zavodih izveden nadzor nad izplačilom plač javnima uslužbencema, ki sta bila v januarju oziroma februarju 2016 uvrščena med prejemnike 50 najvišje izplačanih plač v javnem sektorju. Nadzor je med drugim obsegal tudi preveritev izpolnjevanja predpisanih pogojev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2015 oziroma 2016. V navodilih za pripravo letnega poročila za leto 2016 je MIZŠ opozorilo javne raziskovalne zavode, da morajo v primeru izplačevanja delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu k letnemu poročilu priložiti tudi obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti. Poleg tega je bilo treba navesti, ali se načrtuje izplačilo ostanka dovoljenega obsega sredstev za leto 2016 v letu 2017, način zmanjšanja preveč izplačanega zneska za leto 2016 in znesek razlike med akontativnim in dovoljenim obsegom sredstev za leto 2015, ki je bil izplačan v letu 2016. 4 javni zavodi s področja raziskovanja so v letnem poročilu za leto 2016 poročali o izplačilu delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in so MIZŠ predložili obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti v letu 2016. V 1 primeru smo ugotovili, da niso bili izpolnjeni vsi pogoji za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016, ker je javni zavod v letnem poročilu za leto 2015 izkazal primanjkljaj za izvajanje javne službe. MIZŠ pri pregledu letnih poročil

za leto 2016 ni preverjalo izpolnjevanja pogojev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in tudi ni ukrepalo.

Ugotovili smo, da MIZŠ ni preverilo, ali so srednje šole in dijaški domovi, ki so v letu 2016 izplačali delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, predložili obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti skupaj z letnim poročilom, in razen v 1 primeru, ni preverilo, ali so srednje šole, dijaški domovi, javni visokošolski zavodi in javni zavodi s področja raziskovanja izpolnjevali pogoje za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016.

MIZŠ ni pregledalo letnih poročil srednjih šol in dijaških domov za leto 2016, ni izdalo soglasij k letnim poročilom in ni odločalo o predlogih razporeditve ugotovljenega izida poslovanja za leto 2016. Soglasja k letnim poročilom srednjih šol in dijaških domov je začelo izdajati konec leta 2018 za leto 2017. Pri pregledu letnih poročil srednjih šol in dijaških domov smo ugotovili, da 12 srednjih šol in dijaških domov v letnem poročilu za leto 2016 ni navedlo predloga razporeditve presežka, čeprav so presežek izkazali. V 4 primerih v letnem poročilu ni bil naveden način kritja primanjkljaja za leto 2016. Srednje šole in dijaški domovi, ki so v letnem poročilu za leto 2016 navedli predlog razporeditve presežka iz leta 2016, so predlagali, da se porabi predvsem za nabavo osnovnih sredstev, investicijsko vzdrževanje in kritje primanjkljaja v kasnejših letih.

Po mnenju MIZŠ soglasje k letnemu poročilu javnega visokošolskega zavoda zajema tudi soglasje k porabi presežka na podlagi sklepa upravnega odbora. Ocenjujemo, da izdana soglasja k letnim poročilom javnih visokošolskih zavodov za leto 2016 ne predstavljajo odločitve o potrditvi razporeditve presežka, saj vsebujejo samo znesek presežka za leto 2016, ne pa tudi navedb o predlogu njegove razporeditve. Pri pregledu letnih poročil javnih visokošolskih zavodov za leto 2016 smo v 1 primeru ugotovili, da letno poročilo ne vsebuje predloga razporeditve presežka, zato obstaja tveganje, da pregled letnega poročila za leto 2016 ni obsegal tudi odločanja MIZŠ o predlogu razporeditve presežka. Javni visokošolski zavodi, ki so v letnem poročilu za leto 2016 podali predlog razporeditve presežka za leto 2016, so predlagali predvsem porabo presežka za nabavo osnovnih sredstev, investicijsko vzdrževanje in pokrivanje primanjkljaja.

Na podlagi predloga upravnega odbora javnega raziskovalnega in infrastrukturnega zavoda MIZŠ pripravi vladno gradivo, v katerem predlaga vladi, da sprejme odločitev o načinu razpolaganja s presežkom oziroma kritja primanjkljaja. MIZŠ je poročalo o odločitvah vlade o razporeditvi presežkov in kritju primanjkljaja za leto 2016 za javne raziskovalne zavode v zbirnem poročilu o nadzorih v letu 2017. Vlada je odločila, da se presežek za leto 2016 porabi za nakup raziskovalne opreme, investicijsko vzdrževanje oziroma da ostane nerazporejen.

Ugotovili smo, da MIZŠ ni izdajalo soglasij k letnim poročilom srednjih šol in dijaških domov za leto 2016, izdana soglasja k letnim poročilom javnih visokošolskih, raziskovalnih in infrastrukturnih zavodov za leto 2016 pa vsebujejo samo znesek presežka za leto 2016, ne pa tudi navedb o predlogu njegove razporeditve. MIZŠ je pripravilo gradivo za sprejem sklepa vlade o načinu razpolaganja s presežkom oziroma kritja primanjkljaja za leto 2016 samo za javne raziskovalne zavode. MIZŠ ni moglo nadzirati porabe presežka v vseh javnih zavodih iz svoje pristojnosti, ker ni v vseh primerih zagotovilo, da bi bili sprejeti sklepi ustanovitelja o načinu razpolaganja s presežkom.

MIZŠ ne vodi evidence o vrstah drugih dejavnosti, ki jih izvajajo posamezni javni zavodi, je pa izračunavalo delež prihodkov in odhodkov teh dejavnosti v celotnem poslovanju javnih zavodov.

Maja 2016 je finančna služba MIZŠ pripravila analizo²⁰² poslovanja javnih zavodov s področja izobraževanja, znanosti in športa v obdobju 2013–2015 z vidika ustvarjenih presežkov in primanjkljajev, v kateri je med drugim ugotavljala tudi delež tržne dejavnosti v prihodkih in odhodkih za leto 2015 v posameznih javnih zavodih in skupinah javnih zavodov (srednje šole, visoke šole in univerze, javni raziskovalni zavodi). Julija 2017 je finančna služba MIZŠ izdelala podobno analizo tudi za obdobje 2013–2016.

2.3.2.4 Ministrstvo za finance

Kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem skladno z ZJF predstavlja prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno. ZPFOLERD-1 predpisuje za javne zavode, ki jih ta zakon zavezuje, vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih javnega zavoda, določitev sodil za razporeditev posrednih stroškov in način njihovega oblikovanja, revizijo objektivne upravičenosti sodil ter seznanitev pristojnega ministrstva s sprejetimi in revidiranimi sodili javnega zavoda. Veljavni ZIPRS za posamezno leto določa, da morajo javni zavodi posredovati sprejeta letna poročila v soglasje pristojnemu ministrstvu. Pristojnost za nadzor nad izvajanjem navedenih določb zakonov ima urad za nadzor proračuna. Ugotovili smo, da urad za nadzor proračuna v obdobju 2016–2018 ni izvedel inšpekcijskih nadzorov v javnih zavodih, katerih ustanovitelj je država, ki bi obsegali preveritev izvajanja navedenih določb ZJF, ZPFOLERD-1 in ZIPRS. Prav tako ni izvedel inšpekcijskih nadzorov na MDDSZ, MZ in MIZŠ, s katerimi bi preveril, ali so ministrstva skladno z ZJF izvajala nadzor nad poslovanjem javnih zavodov, prek katerih se zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, ter ali so presojala ustreznost sodil skladno z 10. členom ZPFOLERD-1.

2.3.2.5 Ministrstvo za javno upravo

Na podlagi ZSPJS so uporabniki proračuna dolžni podatke o plačah posredovati MJU, ki je, kot je navedeno v točki 2.3.1, pristojno za nadzor nad izvajanjem plačnega sistema in člena v posameznem letu veljavnega ZIPRS, ki ureja politiko zaposlovanja. Ugotovili smo, da Inšpektorat za javni sektor v letih 2016–2018 ni izvajal nadzora nad izplačevanjem delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v javnih zavodih, katerih ustanovitelj je država. Inšpekcijske nadzore izplačil delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu je izvedel nazadnje v letu 2015 v 5 javnih zavodih (1 članici Univerze v Ljubljani, v 3 lekarnah in 1 zdravstvenem domu), v katerih ni ugotovil nepravilnosti. O teh nadzorih je poročal v poročilu o delu za leto 2015, s katerim je marca 2016 seznanil vlado. V poročilu je med drugim izpostavil vprašanje, ali je ustrezno, da javni zavod med prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu uvršča prihodke od opravljenih storitev drugim javnim zavodom ter organom državne uprave in lokalnih skupnosti, ki sredstva za to prejemajo iz proračunov in javnih blagajn. Predlagal je, da se v sodelovanju med MF in ministrstvi, ki so pristojna na posamezno dejavnost, znova preveri ustreznost razmejevanja prihodkov in odhodkov iz javne službe in tržne dejavnosti. Iz gradiva za sejo vlade in sklepa vlade ni razvidno, da je bilo navedeno vprašanje obravnavano na seji vlade.

²⁰² Problematika bilančnih presežkov in primanjkljajev javnih zavodov s področja znanosti, izobraževanja in športa, maj 2016.

MJU razpolaga s podatki o izplačanih plačah v javnih zavodih, ti pa morajo pristojnemu ministrstvu, v primeru izplačila delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, skupaj z letnim poročilom predložiti tudi obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti ter v letnem poročilu posebej prikazati sredstva in vire za ta namen. Glede na to, menimo, da bi bilo smiselno, da bi MJU posredovalo MDDSZ, MZ in MIZŠ podatke o javnih zavodih iz njihove pristojnosti, ki so izplačevali delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, z namenom, da ministrstva lahko preverijo, ali so javni zavodi poročali v letnem poročilu o izplačilu delovne uspešnosti in predložili obrazec za določitev dovoljenega obsega teh sredstev. Ugotovili smo, da MJU tega v obdobju od leta 2016 do leta 2018 ni izvajalo.

2.3.2.6 Vlada Republike Slovenije

V točki 2.3.1 smo ugotovili, da predpisi praviloma ne določajo obsega in vsebine nadzora, s katerim naj bi pristojna ministrstva zagotavljala izvajanje javnih služb, v praksi pa so MDDSZ, MZ in MIZŠ ta nadzor izvajala na različne načine. Vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izdala morebitnih navodil, usmeritev ali izhodišč ministrstvom v zvezi z izvajanjem nadzora v javnih zavodih, katerih ustanoviteljica je država, na podlagi ZJF in ni spremljala izvajanja določb v posameznem letu veljavnega ZIPRS v zvezi z izdajanjem soglasij pristojnih ministrstev k letnim poročilom javnih zavodov in ni izrecno zahtevala, da pristojna ministrstva enkrat letno pripravijo gradivo za sprejem odločitev glede razporeditve presežka in kritja primanjkljaja v javnih zavodih, saj ta obveznost izhaja že iz veljavnih zakonov. Po mnenju vlade so resorna ministrstva pristojna, da vsako na svojem področju, ob upoštevanju specifičnosti področja, zagotovijo, da je dejavnost javne službe izvedena v obsegu, kot jo določajo predpisi, in z obsegom sredstev, ki sledi načelu gospodarnosti iz ZJF. Poudarila je še, da ni mogoče izdati enotnih navodil resornim ministrstvom za izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih zavodov, zaradi raznovrstnosti subjektov, ki izvajajo dejavnosti javnih služb, ter da pristojna ministrstva vladi tudi niso posredovala zahtev, da zavzame stališče ali da usmeritve za njihovo delo na tem področju. Ocenjujemo, da bi vlada morala že ob predložitvi ZIPRS1718 in ZIPRS1819, ki sta določala nekatere naloge ministrstev v zvezi z nadzorom nad poslovanjem javnih zavodov, v sprejem državnemu zboru predvideti tudi, kako se bo zagotovilo usklajeno izvajanje tega nadzora v praksi, saj je skladno z ZVRS dolžna ministrstvom dajati smernice za izvrševanje predpisov in skrbeti, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Priprava ustreznih vsebinskih obrazložitvev določb predpisov pripomore k boljšemu razumevanju in pravilnem izvajanju zakonskih določb, zaradi ugotavljanja uresničitve ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom, pa je treba spremljati izvajanje predpisov v praksi. Vlada ni določila pravil za vodenje postopkov in pripravo gradiv ter sodil, na podlagi katerih bi ministrstva obravnavala in se odločala o podaji soglasja k letnim poročilom javnih zavodov. Na ta način ni vnaprej zagotovila, da bi ministrstva odločitve o podaji soglasij sprejemala na podlagi enakih kriterijih za vse javne zavode, ki jih je ustanovila država.

2.3.3 Povzetek ugotovitev

Splošna pristojnost oziroma obveznost ministrstva, da izvaja nadzor nad poslovanjem javnih zavodov iz njegove pristojnosti, je določena v ZJF. V predpisih je določena obveznost javnega zavoda, da pripravi letno poročilo in ga predloži v soglasje pristojnemu ministrstvu, obvezni podatki v zvezi z izvajanjem drugih dejavnosti, ki jih je treba predstaviti v letnem poročilu, pristojnost ministrstva, da določi sodila za razdelitev posrednih stroškov po vrstah dejavnosti, in obveznost javnega zavoda, da pripravi predlog o porabi presežka javnega zavoda in ga predloži v

soglasje ustanovitelju. Predpisi torej omogočajo ministrstvu, da v javnem zavodu z njegovega delovnega področja izvaja nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti, vendar ne določajo obsega in postopkov preveritev. MDDSZ, MZ in MIZŠ so ta nadzor izvajala na različne načine, vlada kot izvajalec ustanoviteljskih pravic v javnih zavodih ter MF in MJU kot pristojni ministrstvi za pripravo predlogov večine predpisov, ki so urejali izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih zavodov v obdobju, na katero se nanaša revizija, ter navodil in pojasnil v zvezi z njihovim izvajanjem v praksi, pa niso pripravili nobenih usmeritev, da bi ta nadzor poenotili in opredelili, kako naj bi ga ministrstva izvajala. Poleg tega MF in MJU nista izvajali inšpekcijskih nadzorov izvajanja določb ZJF, ZPFOLERD-1, ZSPJS in v posameznem letu veljavnega ZIPRS, ki določajo, da imata pristojnost za nadzor nad njihovim izvajanjem.

Na podlagi pregleda internih dokumentov MDDSZ, MZ in MIZŠ ter letnih poročil za leto 2016, ki so jih omenjenim ministrstvom predložili javni zavodi, smo ugotovili:

- Ministrstva so javnim zavodom posredovala različno podrobna navodila za pripravo letnega poročila za leto 2016 in jih pozvala k njegovi predložitvi. MDDSZ in MZ sta javnim zavodom posredovali tudi predlogo za pripravo letnega poročila. V navodilih za pripravo letnega poročila ministrstva niso določila fizičnih, finančnih ali opisanih kazalnikov za oceno uspešnosti javnih zavodov pri realizaciji načrtovanega obsega in vsebine dejavnosti javne službe oziroma iz navodil ni razvidno, ali in na podlagi katerih podatkov nameravajo ministrstva to presoditi.
- Formalna navodila za izvajanje pregleda letnega poročila za leto 2016 sta opredelili MZ in MIZŠ za nekatere skupine javnih zavodov. MDDSZ ni imelo formalnih navodil za izvedbo pregleda letnega poročila za leto 2016 in ni pripravilo poročil, zapisnikov ali drugih dokumentov, iz katerih bi bilo razvidno, da je bil pregled izveden in kaj je obsegal. Soglasje k letnemu poročilu javnega zavoda za leto 2016 sta izdajali MZ in MIZŠ, nekaterim skupinam javnih zavodov MIZŠ, MDDSZ pa soglasij ni izdajalo.
- Nobeno od ministrstev ni preverilo za vse javne zavode, ali so v letu 2016 izvedli dejavnost javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini, ter s tem posredno zagotovilo, da opravljanje drugih dejavnosti v javnih zavodih ne vpliva na obseg izvajanja dejavnosti javne službe. MZ je ugotavljalo, v kolikšni meri so bolnišnice realizirale del javne službe, MIZŠ je v 5 srednjih šolah izvedlo nadzor, ki je obsegal tudi preveritev izvajanja javne službe, MDDSZ ni za noben javni socialnovarstveni zavod preverilo, ali je v letu 2016 izvedel dejavnost javne službe v načrtovanem obsegu in vsebini.
- Nadzor nad razmejevanjem prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti javnega zavoda in uporabljenih sodil za razmejevanje je bil večinoma omejen na preveritev, ali je javni zavod letnemu poročilu za leto 2016 priložil izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti in razkril uporabljena sodila, ni pa obsegal presoje pravilnosti razmejitve prihodkov in odhodkov na posamezne vrste dejavnosti niti ustreznosti sodil. Pri pregledu letnih poročil za leto 2016 smo v več primerih ugotovili, da javni zavodi v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti istovrstnega prihodka niso izkazali enako (nekateri kot prihodke javne službe, drugi pa kot prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu), med odhodki drugih dejavnosti niso izkazali vseh stroškov, ki so nastali pri izvajanju drugih dejavnosti, in niso razkrili sodil, ki so jih uporabili za razporejanje posrednih stroškov. Praviloma ministrstva niso spremljala, ali so javni zavodi, ki so zavezanci za uporabo ZPFOLERD-1, sprejeli ustrezna sodila, zagotovili izvedbo revizijo objektivne upravičenosti teh sodil in seznanili ministrstvo o sprejetih in revidiranih sodilih v 30 dneh po izdaji mnenja revizorja. Javne zavode so pozvala k

predložitvi mnenja revizorja o objektivni upravičenosti sodil šele med izvajanjem revizije, pri čemer se niso opredelila o ustreznosti sprejetih sodil.

- Ministrstva niso preverjala, ali so javni zavodi prihodke, ki so jih ustvarili z oddajo stvarnega premoženja v najem, nakazali v državni proračun. Tudi v letih 2017 in 2018 ministrstva niso zagotovila doslednega izvajanja zakonskih določb o nakazovanju najemnin v proračun države. Razen v 1 primeru, ministrstva niso preverila, ali so javni zavodi, ki so v letu 2016 namenili sredstva od prodaje blaga in storitev na trgu za izplačilo delovne uspešnosti, izpolnjevali predpisane pogoje za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. V več primerih MDDSZ in MIZŠ nista preverili niti, ali je javni zavod, ki je izplačal delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v letu 2016, letnemu poročilu predložil obrazec za določitev obsega delovne uspešnosti.
- Ministrstva niso pripravljala gradiv za sprejem sklepa vlade o načinu razpolaganja s presežkom oziroma kritju primanjkljaja javnih zavodov za leto 2016, razen MIZŠ za javne raziskovalne zavode. MDDSZ je izdalo soglasje k predlogu porabe sredstev poslovnega izida, izkazanega v bilanci stanja na zadnji dan leta 2016, v okviru soglasja k finančnem načrtu in programu dela za leto 2017. MZ v izdanih soglasjih k letnim poročilom javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016 ni navedlo ugotovitev o njihovem poslovnem izidu, v poročilu o poslovanju JZZ v letu 2016 pa je razkrilo samo namene porabe presežka javnih zdravstvenih zavodov za leto 2016, ne pa tudi načina kritja primanjkljaja v javnih zdravstvenih zavodih. MIZŠ je v izdanih soglasjih k letnim poročilom javnih visokošolskih in infrastrukturnih zavodov za leto 2016 prikazalo znesek presežka za leto 2016 brez predloga njegove porabe.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost normativne ureditve javne službe in razmejevanja javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov v letih od 2016 do 2018. Za izrek mnenja smo pridobili odgovore na vprašanja, ali normativna ureditev ustrezno definira pojem opravljanja javne službe in izvajanja drugih dejavnosti v javnem zavodu ter ali se izvaja nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov. Menimo, da normativna ureditev javne službe in razmejevanje javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov v letih 2016 do 2018 **ni bila učinkovita**.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, normativna ureditev ni ustrezno opredeljevala javnih služb, za izvajanje katerih je država ustanovila javne zavode na področju socialne, zdravstvene, izobraževalne in raziskovalne dejavnosti.

Zakon o zavodih na splošno določa, da država ali občina zagotavljata v javnem interesu opravljanje določenih dejavnosti, ki se opravljajo kot javne službe. Med dejavnosti, znotraj katerih se zaradi zagotavljanja javnega interesa lahko opredelijo javne službe, Zakon o zavodih uvršča vzgojo in izobraževanje, znanost, kulturo, šport, zdravstvo, socialno varstvo, otroško varstvo, invalidsko varstvo in socialno zavarovanje. Zakon o zavodih predpisuje ureditev vrste in vsebine posameznih javnih služb s področnimi zakoni, ne opredeli pa ključnih elementov za normiranje javne službe, ki bi jih morali obvezno vsebovati področni zakoni, s čimer bi bil zagotovljen enoten pristop k opredelitvi javne službe. Področni zakoni vsebine, obsega in načina financiranja javne službe ne opredeljujejo ali pa ne opredeljujejo dovolj jasno, ureditev navedenih elementov pa prepuščajo podzakonskim in drugim aktom. Takšna praksa ne sledi Zakonu o zavodih, po katerem se z zakonom določi dejavnost, ki jo kot javno službo opravlja javni zavod ali druga pravna ali fizična oseba na podlagi koncesije. Opredelitev javne službe pomeni ureditev pravic in obveznosti posameznikov, ki želijo uporabljati storitve javne službe, ter izvajalcev javne službe v razmerju do uporabnikov in do države, zato mora zakon opredeliti javno službo in urejanja zakonske materije ne more prepuščati podzakonskemu ali drugemu aktu.

Menimo, da zakoni, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejali izvajanje javne službe na področju socialne in zdravstvene dejavnosti, srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih, vzgoje in bivanja v dijaških domovih, visokega šolstva ter raziskovalne dejavnosti, niso opredelili vseh elementov za opredelitev javne službe ter določili okvira in usmeritev za njihovo podrobnejše urejanje v podzakonskih in drugih splošnih aktih, na podlagi teh zakonov in na njihovi podlagi izdanih podzakonskih in drugih aktov pa ni bilo mogoče nedvoumno ugotoviti vsebine javne službe ter obsega javne službe, ki ga je moral opraviti posamezen izvajalec javne službe. Na področju visokega šolstva zakon, pa tudi na njegovi podlagi izdani predpisi, ne opredeljujejo, kaj je javna služba. Ostali področni zakoni opredelijo vsebino javne službe na splošno in podrobnejšo opredelitev prepustijo podzakonskim in drugim splošnim aktom, pri čemer na področju socialne dejavnosti ter vzgoje in bivanja v dijaških domovih niso bili sprejeti vsi z zakonom predvideni podzakonski ali drugi akti. Najbolj splošna in vsebinsko prazna je opredelitev javne službe v zakonu za področje raziskovalne dejavnosti, saj določitev področij, na katerih obstaja državni interes za izvajanje raziskovalnega dela v obliki raziskovalnih programov, prepušča resoluciji, ki teh področij ne opredeli. Na področju zdravstvene dejavnosti zakon šele od decembra 2017 dalje bolj natančno opredeljuje, katere zdravstvene storitve se zagotavljajo v okviru javne zdravstvene službe. Kaj je vsebina javne službe na področju izobraževanja odraslih pa je določeno od februarja 2018 dalje z

novim zakonom. Zakoni na področju socialne in zdravstvene dejavnosti v nekaterih primerih niso določili okvira in usmeritev za podrobnejše urejanje vsebine javne službe s podzakonskimi in drugimi splošnimi akti. Predpisi ne opredelijo režima izvajanja storitev, ki po vsebini sodijo v javno službo, a so opravljene po višjem standardu, pristojna ministrstva pa prihodkov od teh storitev ne opredeljujejo enako.

Obseg javne službe, ki ga mora opraviti posamezen javni zavod, zakon s področja raziskovalne dejavnosti ne določa, zakoni na področju socialne in zdravstvene dejavnosti, srednješolskega in višjega strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih ter vzgoje in bivanja v dijaških domovih pa ga določajo posredno, vendar ne za vse storitve javne službe.

Financiranje izvajanja dejavnosti javnih služb se razlikuje znotraj posameznih negospodarskih dejavnosti glede na vrsto javne službe. Zakon o zavodih navede možne vire sredstev za delo zavoda, opredelitev načina in pogojev financiranja javnih zavodov pa prepušča zakonu in aktu o ustanovitvi, pri čemer akti o ustanovitvi praviloma povzemajo splošna določila Zakona o zavodih. Tudi področni zakoni in podzakonski akti praviloma opredelijo sistem financiranja dejavnosti na splošno in ne posebej financiranja izvajanja dejavnosti javne službe. Skladno z Zakonom o zavodih ustanovitelj zagotovi sredstva za ustanovitev in začetek dela javnega zavoda. Področni zakoni praviloma opredelijo, kdo zagotavlja javnemu zavodu sredstva za investicije in investicijsko vzdrževanje, plačnika opravljenih storitev javne službe in način določitve plačila, podrobnejšo ureditev financiranja pa prepustijo podzakonskim in drugim aktom, pri čemer v nekaterih primerih niso podali okvira in usmeritev za podrobnejše urejanje s podzakonskimi in drugimi akti.

Zakon o zavodih in področni zakoni določajo obliko za izvajanje javne službe, ki sta javni zavod in koncesija. Dejavnost javne službe in s tem posredno tudi druge dejavnosti javnih zavodov pa niso enotno opredeljene za potrebe izvajanja računovodske, plačne in davčne zakonodaje, kar vpliva na preglednost, pravilnost in učinkovitost poslovanja javnih zavodov, zato bi bilo treba določiti zgolj neobhodne razlike.

V normativni ureditvi ni ustrezno opredeljeno izvajanje drugih dejavnosti v javnih zavodih. Zakon o zavodih določa, da javni zavodi lahko opravljajo tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je javni zavod ustanovljen, vendar predpisi ne določajo meril oziroma kriterijev, po katerih se presoja, ali je druga dejavnost namenjena opravljanju osnovne dejavnosti javnega zavoda. Določbe Zakona o zavodih se ne izvajajo dosledno, saj javni zavodi v praksi kot druge dejavnosti opravljajo dejavnosti, ki niso opredeljene kot javna služba in hkrati niso gospodarske dejavnosti, ki bi bile namenjene oziroma povezane z opravljanjem dejavnosti javne službe. Dovoljen obseg drugih dejavnosti v javnih zavodih se praviloma določi šele v programu dela in finančnem načrtu javnega zavoda. Predpisi, praviloma pa tudi ustanovitveni akti javnih zavodov, ne vsebujejo določb, iz katerih bi izhajalo, da morajo javni zavodi z izvajanjem drugih dejavnosti zagotoviti najmanj pokritje vseh pripadajočih odhodkov oziroma ustvariti presežek prihodkov nad odhodki. V nekaterih primerih javni zavod s prihodki, ki jih pridobi z izvajanjem drugih dejavnosti, ne zagotovi pokritja vseh pri tem nastalih odhodkov, zato bi morali akti, v katerih so opredeljene druge dejavnosti javnega zavoda, izrecno določiti, da morajo zagotoviti najmanj pokritje vseh pripadajočih odhodkov oziroma ustvariti pozitiven poslovni izid, in sicer ne le na ravni drugih dejavnosti kot celote, temveč tudi na ravni vsake posamezne druge dejavnosti. Na podlagi navedenega menimo, da normativna ureditev ne opredeljuje izrecno dejavnosti, ki jih javni zavod lahko opravlja kot drugo dejavnost, ne določa dovoljenega obsega teh dejavnosti ter praviloma ne

obvezuje javnih zavodov, da z izvajanjem drugih dejavnosti ustvarijo presežek prihodkov nad odhodki.

Javni zavod, za katerega velja Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti, mora razporediti posredne stroške na podlagi aktivnostih, ki te stroške povzročajo, ali deleža neposrednih stroškov, če teh aktivnosti ni mogoče določiti. V nobenem zakonu o izvrševanju proračunov, veljavnem v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo opredeljeno, kaj je mišljeno z objektivno določenimi sodili. Pristojna ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso določila sodil, čeprav jim to nalaga Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, zato bi morali javni zavodi, ki niso zavezanci po Zakonu o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti in so plače zaposlenih financirali iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, sami sprejeti objektivna sodila za ločeno spremljanje dejavnosti. Predpisi sicer dopuščajo, da javni zavod kot sodilo za razporejanje posrednih stroškov po dejavnosti uporabi razmerja med prihodki posameznih dejavnosti, pri čemer menimo, da bi morala uporaba tovrstnega sodila v javnih zavodih predstavljati izjemo in ne večinsko prakso. Menimo, da predpisi določajo sodila za razvrščanje odhodkov po dejavnosti, vendar ni jasno opredeljeno, katera sodila morajo uporabljati javni zavodi, za katere Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti ne velja, če plače zaposlenih financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu.

Normativna ureditev praviloma tudi ne ureja vprašanj, ki se nanašajo na oblikovanje cen drugih dejavnosti, kar otežuje nadzor nad ustreznostjo določanja cen.

Skladno z Zakonom o zavodih je izvajanje drugih dejavnosti eden od možnih virov sredstev, ki jih javni zavodi pridobivajo za svoje delo, pri čemer iz odločbe ustavnega sodišča izhaja, da so vsa sredstva, ki jih javni zavodi pridobijo na katerega od načinov, predpisanih v Zakonu o zavodih, namenjena opravljanju javnih služb. Z opravljanjem drugih dejavnosti bi morali javni zavodi zagotoviti pokritje vseh s tem povezanih odhodkov in ustvariti presežek, zato menimo, da je smiselno s predpisi določiti samo posebne namene porabe presežka in ne namenov porabe prihodkov drugih dejavnosti. Zakon o sistem plač v javnem sektorju dopušča uporabo dela sredstev, pridobljenih s prodajo blaga in storitev na trgu, za plačilo delovne uspešnosti iz tega naslova in določa pogoje za izplačilo, pri čemer ni jasno določen način izkazovanja in preverjanja izpolnjevanja nekaterih od predpisanih pogojev, ki so zato zgolj deklaratorne narave, ter ravnanja v primeru, da v posameznem letu izplačane akontacije delovne uspešnosti presežejo dovoljeni obseg sredstev za ta namen za to leto. Način izvajanja določbe Zakona o javnih financah, po kateri najemnine od oddaje stvarnega premoženja države, ki ga imajo javni zavodi le v upravljanju, predstavljajo prihodke proračuna države, ni bil sistemsko urejen in se v praksi ni upošteval dosledno. Na podlagi navedenega menimo, da normativna ureditev ne določa izrecno, da morajo javni zavodi pri porabi prihodkov drugih dejavnosti ravnati v skladu s pravili porabe, ki veljajo za prihodke dejavnosti javne službe, ne predpisuje uporabe prihodkov drugih dejavnosti za kritje stroškov, povezanih z izvajanjem teh dejavnosti, in dopušča uporabo teh prihodkov za izplačilo delovne uspešnosti nad omejitvijo za plačilo redne delovne uspešnosti.

Predpisi praviloma presežka, ki ga javni zavod ustvari z opravljanjem drugih dejavnosti, ne urejajo posebej in ne odvajajo od celotnega presežka javnega zavoda. Zakon o zavodih na splošno določi, da sme zavod presežek uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno, pri čemer ne opredeli, kaj zajemata opravljanje in razvoj dejavnosti. Področni zakoni praviloma nimajo določb o namenu porabe presežka in načinu pokrivanja primanjkljajev, niti

določb o tem, kdo odloča o porabi presežka in pokrivanju primanjkljaja javnega zavoda. Tudi akti o ustanovitvi praviloma samo povzamejo določbo Zakona o zavodih. S tem, ko predpisi ne opredelijo, kaj zajemata opravljanje in razvoj dejavnosti, so dopuščena različna tolmačenja in otežen nadzor nad pravilnostjo ravnanja javnih zavodov pri porabi presežka. Nameni porabe presežkov javnih zavodov so bolj določno opredeljeni samo za presežek, ugotovljen po Zakonu o fiskalnem pravilu, ki pa ne velja za vse javne zavode. Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodov in odhodkov izrecno določa namen porabe samo za tisti del presežka, s katerim se pokrije primanjkljaj, ne pa tudi za preostanek presežka. Menimo, da nameni porabe presežka prihodkov nad odhodki drugih dejavnosti v normativni ureditvi niso jasno opredeljeni.

Predpisi obvezujejo ministrstva, da v javnih zavodih z njihovega delovnega področja izvajajo tudi nadzor nad razmejevanjem dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti, vendar ne določajo obsega in postopkov preveritev. Splošna pristojnost oziroma obveznost ministrstev, da izvajajo nadzor nad poslovanjem javnih zavodov iz njihove pristojnosti, je določena v Zakonu o javnih financah. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport so ta nadzor izvajala na različne načine, Vlada Republike Slovenije kot ustanoviteljica ter Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo pa niso pripravili nobenih usmeritev, s katerimi bi ta nadzor poenotili in opredelili, kako naj ga ministrstva izvajajo. Poleg tega Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo nista nadzirali izvajanja določb zakonov, za nadzor katerih sta pristojni.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za zdravje ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis neučinkovitosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovorne osebe in roka za izvedbo posamezne aktivnosti za:

1. oblikovanje predloga predpisa, ki bo javnim zavodom dovoljeval opravljanje drugih dejavnosti le pod pogojem, če bodo z njihovim izvajanjem zagotovili najmanj pokritje vseh s tem povezanih odhodkov, ter določal obveznost izdelave kalkulacij cen blaga oziroma storitev drugih dejavnosti in pristojni organ za določitev cen – točki 2.2.1 in 2.2.3,
2. pripravo usmeritev resorno pristojnim ministrstvom glede potrebnih ravnanj ministrstev v zvezi z obrazcem za določitev obsega delovne uspešnosti, ki jim ga morajo javni zavodi v primeru izplačila delovne uspešnosti predložiti skupaj z letnim poročilom – točka 2.3.1,
3. proučitev ustreznosti določbe 10. člena Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti, ki določa obveznost javnega zavoda, ki je zavezanec po tem zakonu, da vsako leto seznani resorno pristojno ministrstvo o sprejetih in revidiranih sodilih za razporejanje posrednih stroškov po dejavnostih, ministrstvo pa lahko od javnega zavoda zahteva ponovno odločanje o ustreznosti teh sodil, ter za pripravo morebitnih predlogov sprememb zakona – točka 2.3.1,
4. poenotenje opredelitve prihodkov od storitev dejavnosti javne službe, ki se opravljajo po višjem standardu – točke 2.1.2, 2.1.3 in 2.1.4.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mora v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovorne osebe in roka za izvedbo posamezne aktivnosti za:

1. določitev podrobnejših standardov za izvajanje posameznih vrst oskrbe in kriterijev za določitev vrst oskrbe glede na potrebe uporabnikov storitev na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva, na podlagi katerih bo mogoče ugotoviti, v katerih primerih in katere dodatne storitve se lahko zaračunajo – točka 2.1.2,

2. pripravo predloga sprememb in dopolnitev Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev, s katerimi bodo odpravljene na podlagi proučitve veljavnega pravilnika ugotovljene pomanjkljivosti standardov in normativov za izvajanje storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji ter zavodske oblike institucionalnega varstva – točka 2.1.2,
3. določitev sodil za razporejanje stroškov/odhodkov na posamezne dejavnosti javnih zavodov – točka 2.2.2.

Ministrstvo za zdravje mora v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovorne osebe in roka za izvedbo posamezne aktivnosti za dopolnitev in spremembo Navodila v zvezi z razmejitvijo dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov na javno službo in tržno dejavnost z namenom opredelitve kriterijev za razvrstitev prihodka na dejavnost javne službe ali tržno dejavnost ter glede popravka sodil za razporejanje stroškov/odhodkov na posamezne dejavnosti javnih zavodov – točki 2.1.3 in 2.2.2.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovorne osebe in roka za izvedbo posamezne aktivnosti za:

1. določitev standardov bivanja v dijaškem domu, standardov za prostor in opremo srednjih šol, višjih strokovnih šol in dijaških domov – točka 2.1.4,
2. pripravo gradiva za opredelitev javne službe na področju visokega šolstva v zakonu, ki bo podlaga za odločitev in pripravo predloga sprememb in dopolnitev Zakona o visokem šolstvu – točka 2.1.5,
3. določitev sodil za razporejanje stroškov/odhodkov na posamezne dejavnosti javnih zavodov – točka 2.2.2.

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 odzivnega poročila 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 ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁰³. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za zdravje ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

5. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- čim prej opravi analizo obstoječe normativne ureditve, ki ureja izvajanje negospodarskih javnih služb, ter pristopi k poenotenju elementov za normiranje javne službe, ki bi jih morali obvezno vsebovati področni zakoni;
- v sodelovanju z resorno pristojnimi ministrstvi pripravi enotne usmeritve glede izvajanja drugih dejavnosti, ki jih javni zavodi, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, lahko opravljajo poleg javne službe;
- opravi analizo ustanovitvenih aktov javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, in pristopi k poenotenju določb teh aktov, ki opredeljujejo dejavnost javne službe, namene porabe presežka in pogoje za opravljanje drugih dejavnosti;
- prouči razloge, zaradi katerih so druge dejavnosti v plačnih in davčnih predpisih opredeljene drugače kot v računovodskih prepisih, z namenom določitve zgolj neobhodnih razlik;
- presodi primernost pogojev za izplačilo delovne uspešnosti in naslova prodaje blaga in storitev na trgu ter izplačevanja delovne uspešnosti iz tekočih prihodkov namesto izplačevanja na podlagi ustvarjenega presežka;
- čim prej sistemsko uredi način izvajanja določbe 80. člena Zakona o javnih financah;
- zagotovi dejansko izvajanje določb predpisov, v skladu s katerimi mora resorno pristojno ministrstvo izdati javnemu zavodu, ki ga je ustanovila Republika Slovenija, soglasje k letnemu poročilu in pripraviti gradivo za sprejem odločitve vlade glede razporeditve presežka in kritja primanjkljaja v javnih zavodih.

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. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
5. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
6. Ministrstvu za zdravje, priporočeno s povratnico;
7. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
8. Marjanu Šarcu, priporočeno;
9. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
10. mag. Mateji Vraničar Erman, priporočeno;
11. dr. Andreju Bertonclju, priporočeno;
12. Borisu Koprivnikarju, priporočeno;
13. Rudiju Medvedu, priporočeno;
14. dr. Anji Kopač, priporočeno;
15. mag. Kseniji Klampfer, priporočeno;
16. Mariji Milojki Kolar Celarc, priporočeno;
17. Samu Fakinu, priporočeno;
18. Alešu Šabedru, priporočeno;
19. Tomažu Gantarju, priporočeno;
20. dr. Maji Zalaznik, priporočeno;
21. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
22. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
23. 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