Povzetek revizijskega poročila
Učinkovitost ureditve javne službe in razmejevanja od ostalih dejavnosti javnih zavodov

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 revidirance 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 konkretneje 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**.**

Ljubljana, 8. oktobra 2021