



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost poslovanja Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu



2021

4

KAKOVOSTNO
IZOBRAŽEVANJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

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

Pravilnost poslovanja Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu

Številka: 320-1/2021/17

Ljubljana, 11. novembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti poslovanja **Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu** v letu 2020. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu v letu 2020.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu v letu 2020 izreklo **mnenje s pridržkom**, ker je ugotovilo, da je v naslednjih primerih poslovala v neskladju s predpisi:

- sistemizacija delovnih mest ni odražala dejanskih delovnih potreb;
- ni zaprosila za izdajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov za direktorja, čeprav je bilo dovoljenje navedeno v sistemizaciji delovnih mest kot pogoj za zasedbo delovnega mesta;
- 8 javnim uslužbencem je neupravičeno povrnila stroške mesečnih vozovnic v mestnem prometu v skupnem znesku 1.171 EUR;
- sklenila je najemno pogodbo o najemu poslovnih prostorov, ki je strožje določala pogoje za odpoved najemne pogodbe od zakonske ureditve;
- plačala je najemnino za najem 6 parkirnih mest za javne uslužbence v znesku 2.260 EUR;
- vrednost 2 javnih naročil je ocenila tako, da se je izognila postopku oddaje naročil;
- pričela je s postopkom oddaje javnega naročila, čeprav za projekt v veljavnem načrtu razvojnih programov ni imela načrtovanih sredstev;
- pogodbe z izbranim ponudnikom ni objavila v 48 dneh od oddaje javnega naročila na spletni strani, namenjeni izvajanju elektronskega javnega naročanja;
- naročilnici v skupnem znesku 2.956 EUR je izdala po opravljenih storitvah;
- pred izplačilom ni preverila pravnega temelja in višine obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine;
- pri pripravi poročil v postopkih akreditacij in zunanjih evalvacij visokošolskih zavodov, študijskih programov in višjih strokovnih šol ni ocenila vzrokov za zamude na način, ki bi omogočil oceno dopustnosti uveljavljanja pogodbene kazni;
- v pogodbo o opravljanju storitev prevajanja ni vključila protikorupcijske klavzule;
- plačil obveznosti ni izvedla v predpisanih rokih;

- proračuna ni predobremenila v celotnem znesku prevzete obveznosti in v zahtevanem petdnevnem roku;
- prevzemala je obveznosti prek dovoljenega obsega prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

Računsko sodišče je opozorilo tudi na dileme glede pravno-organizacijske oblike Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu v letu 2020. Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu je podalo **priporočila** za izboljšanje poslovanja in zahtevalo **predložitev odzivnega poročila**, v katerem mora Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu izkazati, da je pričela z izvajanjem aktivnosti za sklenitev dogovorov z zaposlenimi o vračilih preveč izplačanih stroškov prevoza na delo in z dela.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev NAKVIS	7
1.2.1 Pravnoorganizacijska oblika	8
1.2.2 Organi in organizacijska struktura	10
1.3 Izvrševanje finančnega načrta v letu 2020	12
1.4 Odgovorne osebe	15
1.5 Revizijski pristop	15
2. Ugotovitve	17
2.1 Plače in drugi izdatki zaposlenim	17
2.1.1 Sistemizacija delovnih mest	17
2.1.2 Neizpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega mesta	20
2.1.3 Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela	21
2.2 Drugi tekoči in investicijski odhodki	22
2.2.1 Poslovne najemnine in zakupnine	22
2.2.2 Storitve delovanja in vzdrževanja omrežja in nadgradnja informacijskega sistema	24
2.2.3 Čiščenje poslovnih prostorov	27
2.2.4 Oblikovanje in tisk brošur ter zloženkov	29
2.2.5 Prekoračitev rokov pri pripravi poročil v postopkih akreditacij in zunanjih evalvacij visokošolskih zavodov, študijskih programov in višjih strokovnih šol	30
2.2.6 Protikorupcijska klavzula	32
2.2.7 Plačilni roki	33
2.2.8 Neevidentiranje prevzetih obveznosti	34
2.2.9 Prepozno evidentiranje prevzetih obveznosti	35
2.2.10 Prevezemanje obveznosti prek dovoljenega obsega prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	36
3. Mnenje	38
4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	40
5. Priporočila	41

1. Uvod

Revizijo pravilnosti poslovanja Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (v nadaljevanju: NAKVIS) v letu 2020 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 8. 1. 2021.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja NAKVIS na podlagi revizije. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja NAKVIS. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je pravilnost poslovanja NAKVIS v letu 2020. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost poslovanja NAKVIS, je leto 2020.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja NAKVIS v letu 2020.

Da bi dosegli ta cilj, smo preverili skladnost poslovanja s predpisi, ki veljajo za NAKVIS.

Podlago za revidiranje je predstavljal realiziran finančni načrt za leto 2020.

1.2 Predstavitev NAKVIS

Na podlagi 51.e člena Zakona o visokem šolstvu⁵ (v nadaljevanju: ZVis) je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) v letu 2009 sprejela Sklep o ustanovitvi Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu⁶ (v nadaljevanju: sklep o ustanovitvi).

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-1/2021/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ 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, 65/17 in 175/20 – ZIUOPDVE.

⁶ Uradni list RS, št. 114/09 in 57/15.

NAKVIS je bila ustanovljena za zagotavljanje kakovosti v visokem šolstvu ter razvojno in svetovalno delo na tem področju⁷. NAKVIS je pravna oseba javnega prava in je neposredni nevladni proračunski uporabnik v skladu s predpisi s področja javnih financ. NAKVIS nastopa v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun v okviru z zakonom in sklepom o ustanovitvi določenih nalog. Ustanovitelj NAKVIS je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje vlada⁸. Pri svojem delovanju je samostojna in neodvisna⁹.

NAKVIS po javnem pooblastilu ureja pravna razmerja ter odloča v posamičnih stvareh, pri izvajanju teh nalog pa izdaja splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil ter posamične upravne akte za odločanje v posamičnih javnopravnih stvareh¹⁰.

NAKVIS opravlja strokovne in razvojne naloge v visokem šolstvu in regulatorne naloge za zunanje zagotavljanje kakovosti visokega šolstva. Zunanje zagotavljanje kakovosti vključuje akreditacijo visokošolskih zavodov in študijskih programov, vključno z zunanjo evalvacijo. Z zakonom določene naloge opravlja v javnem interesu, da bo zagotovljena trajna, strokovna in neodvisna pomoč pri zagotavljanju in razvoju kakovosti v visokem šolstvu¹¹.

NAKVIS opravlja predvsem naslednje naloge: skrbi za delovanje sistema zagotavljanja kakovosti v visokem šolstvu in višjem strokovnem izobraževanju; določa postopke in merila za zunanje evalvacije in akreditacije ter druga merila in predpise; določa minimalne standarde za izvolitev v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev na visokošolskih zavodih; izvaja zunanje evalvacije visokošolskih zavodov ter študijskih programov in višjih strokovnih šol; izvaja akreditacije visokošolskih zavodov ter študijskih programov; izdaja soglasja k preoblikovanju visokošolskih zavodov in k spremembam študijskih programov; vzpostavlja in posodablja register strokovnjakov; imenuje skupine strokovnjakov za zunanje evalvacije in akreditacije ter organizira in sodeluje pri njihovem izobraževanju¹².

1.2.1 Pravnoorganizacijska oblika

Prvi odstavek 51.e člena ZViS določa, da se NAKVIS ustanovi kot pravna oseba javnega prava, iz četrtega odstavka 51.e člena ZVis pa izhaja, da je neposredni nevladni proračunski uporabnik. V skladu z drugim odstavkom 51.m člena ZVis se sredstva za delo NAKVIS zagotavljajo iz državnega proračuna. Iz drugega odstavka 2. člena sklepa o ustanovitvi NAKVIS izhaja, da v pravnem prometu nastopa v svojem imenu in za svoj račun v okviru z zakonom in sklepom o ustanovitvi določenih nalog. V sodni register je NAKVIS vpisana kot javna agencija¹³, prav tako je kot javna agencija vpisana

⁷ Prvi odstavek 51.e člena ZVis in 1. člen sklepa o ustanovitvi.

⁸ 2. člen sklepa o ustanovitvi.

⁹ Tretji odstavek 51.e člena ZVis.

¹⁰ Peti odstavek 51.e člena ZVis.

¹¹ 6. člen sklepa o ustanovitvi.

¹² 8. člen sklepa o ustanovitvi.

¹³ [URL: <https://www.ajpes.si/prs/podjetjeSRG.asp?s=1&e=460717>], 26. 1. 2021.

v register proračunskih uporabnikov¹⁴, čeprav niti ZVis niti akt o ustanovitvi ne določata jasno, da naj bi se NAKVIS ustanovila kot javna agencija.

Že v revizijskem poročilu Učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov¹⁵ smo opozorili, da v zvezi z NAKVIS na podlagi zakonskih določb ni mogoče enostavno ugotoviti, v kakšni statusni obliki naj bi bila ustanovljena, kar lahko predstavlja težavo pri opredelitvi nabora predpisov, ki jih mora pri svojem delovanju spoštovati. Kljub temu da NAKVIS v pravnem prometu nastopa kot javna agencija in je kot taka registrirana v sodnem registru in registru proračunskih uporabnikov, ni mogoče enoznačno ugotoviti, katere določbe Zakona o javnih agencijah¹⁶ (v nadaljevanju: ZJA) zanjo veljajo, tako glede poslovanja, kot tudi glede razmerij do ustanovitelja (vlade) in izvrševanja njenih ustanoviteljskih pravic, ki izhajajo iz ZJA.

Ob nejasnosti glede statusne oblike, v kateri naj bi delovala NAKVIS, dodatne dileme glede upoštevanja pravil pri poslovanju lahko poraja dejstvo, da je NAKVIS samostojna pravna oseba in hkrati neposredni proračunski uporabnik državnega proračuna. Takšna ureditev odstopa od siceršnje sistemske ureditve, saj v praksi pomeni, da se prek državnega proračuna, ki neposredno zagotavlja financiranje pravne osebe Republike Slovenije¹⁷, neposredno financira še delovanje druge pravne osebe, v tem primeru NAKVIS. Lastnik NAKVIS je sicer Republika Slovenija, vendar gre kljub temu za 2 ločeni pravni osebi. Proračun je v skladu s 1. točko prvega odstavka 3. člena Zakona o javnih financah¹⁸ (v nadaljevanju: ZJF) akt države (ali občine), s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države (ali občine). V skladu z določbo 51.e člena ZVis pa v proračunu države neposredno participira tudi druga pravna oseba, kar predstavlja odstopanje od siceršnje sistemske ureditve javnega financiranja, kot jo določa ZJF kot temeljni predpis na področju javnih financ, ki javne agencije uvršča med posredne uporabnike proračuna. Vse prevzete obveznosti NAKVIS neposredno bremenijo državni proračun, kar pomeni, da NAKVIS prevzema obveznosti v breme Republike Slovenije in izplačila izvršuje prek računa proračuna. Ob tem ni nepomembno, da je vlada za izvrševanje celotnega državnega proračuna odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije, pri čemer pa nima neposrednega vpliva na poslovanje NAKVIS kot samostojne pravne osebe, niti je ne zastopa kot pravno osebo, tako kot je to v primeru Republike Slovenije, katere zakonita zastopnica je v skladu s prvim odstavkom 7. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁹. Ocenjujemo, da takšno stanje lahko povzroči dileme glede tega, katere predpise mora spoštovati NAKVIS v situacijah, ko bi prišlo do kolizije predpisov, lahko pa se porajajo tudi dileme, povezane z načinom izvrševanja proračuna. Zaradi opisane ureditve NAKVIS ne more v polnosti poslovati kot samostojna pravna oseba, saj zaradi pravil izvrševanja proračuna, na katere je vezana kot neposredni proračunski uporabnik, določene vrste poslov oziroma aktivnosti ne more izvajati (na primer upravljati presežkov prihodkov nad odhodki, se zadolževati, ne more biti lastnik premoženja in z

¹⁴ [URL: <https://storitve.ujp.gov.si/dostop/irpu/>], 26. 1. 2021.

¹⁵ Št. 3354-3/2013/178 z dne 18. 5. 2015, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1720/AS_SP12-13.pdf], 26. 8. 2021.

¹⁶ Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C.

¹⁷ Iz prvega odstavka 1. člena ZJF izhaja, da je državni proračun, proračun Republike Slovenije.

¹⁸ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

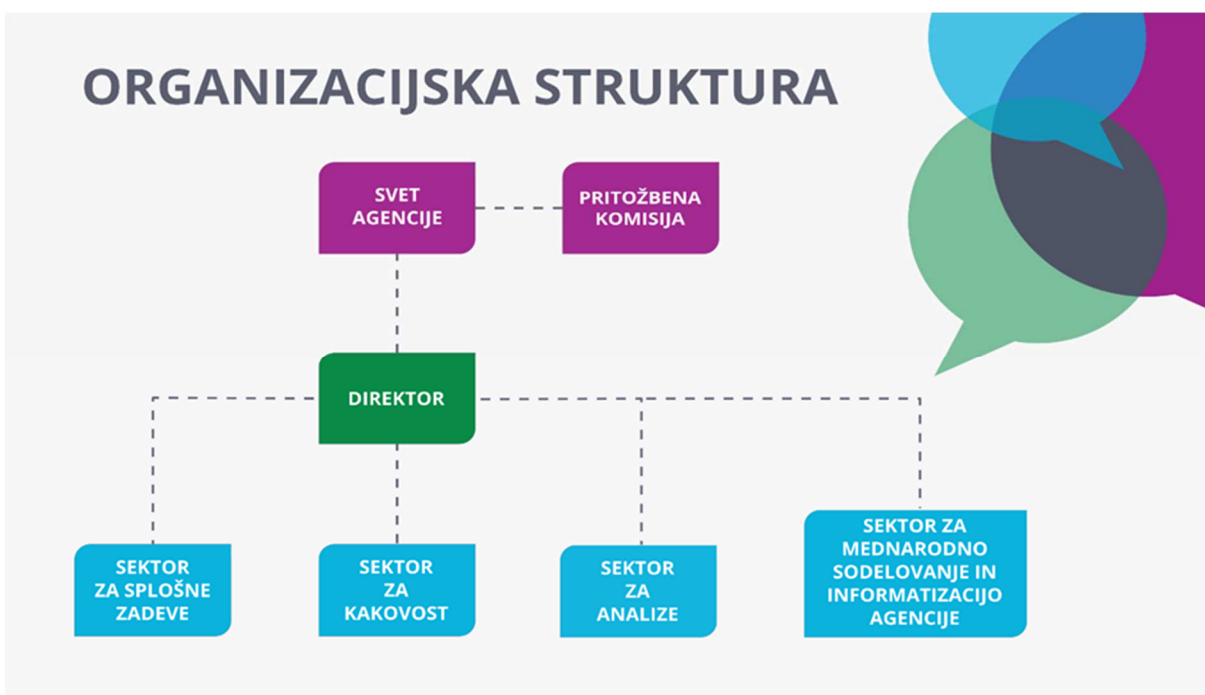
¹⁹ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

njim prosto razpolagati ali upravljati), prav tako na drugačen način vodi računovodstvo, kot to velja za druge osebe javnega prava, ki niso neposredni proračunski uporabniki.

1.2.2 Organi in organizacijska struktura

Organi NAKVIS so svet agencije, direktor in pritožbena komisija, pri čemer je svet agencije najvišji organ odločanja NAKVIS.²⁰

Slika 1 Organigram NAKVIS



Vir: spletna stran NAKVIS²¹.

Svet agencije sestavlja 11 članov, od katerih²²:

- 3 člane imenuje rektorska konferenca;
- 1 člana imenuje reprezentativno združenje samostojnih visokošolskih zavodov;
- 1 člana imenuje reprezentativno združenje višjih strokovnih šol;
- 2 člana študenta imenuje reprezentativna organizacija študentov v sodelovanju s študentskimi sveti;

²⁰ 51.g in prvi odstavek 51.h člena ZVis.

²¹ [URL: <https://www.nakvis.si/o-agenciji/organizacija/>], 21. 12. 2020. Pred Aktom o spremembah in dopolnitvah akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu, št. 1001-3/2010/28 z dne 23. 4. 2021, se je sektor za mednarodno sodelovanje in informatizacijo agencije uradno imenoval sektor za analize, mednarodno sodelovanje in informatizacijo agencije.

²² Četrty odstavek 51.h člena ZVis in prvi odstavek 13. člena sklepa o ustanovitvi.

- 1 člana imenujejo reprezentativna združenja delodajalcev po dogovoru;
- 1 člana imenujejo reprezentativni sindikati na področju visokega šolstva po dogovoru;
- 2 člana imenuje vlada na podlagi javnega poziva, in sicer 1 izmed strokovnjakov na področju visokega šolstva ali zagotavljanja kakovosti v njem, ki študirajo ali delajo v Republiki Sloveniji, ter 1 izmed strokovnjakov na področju visokega šolstva ali zagotavljanja kakovosti v njem, ki študirajo ali delajo v tujini.

V skladu z ZVis in sklepom o ustanovitvi so med drugim naloge sveta agencije, da²³:

- imenuje in razrešuje direktorja NAKVIS in člane pritožbene komisije ter njihove namestnike;
- določi postopke in merila za zunanje evalvacije in akreditacije, ECTS²⁴ ter druga merila;
- določi postopke in merila za zunanje evalvacije višjih strokovnih šol;
- določi minimalne standarde za izvolitev v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev na visokošolskih zavodih;
- odloča o akreditacijah visokošolskih zavodov in daje soglasje k preoblikovanju visokošolskih zavodov;
- odloča o akreditacijah študijskih programov in daje soglasje k spremembam študijskih programov;
- določi merila za uvrstitev strokovnjakov v register strokovnjakov za zunanje evalvacije in akreditacije;
- imenuje skupine strokovnjakov za zunanje evalvacije in akreditacije;
- sodeluje pri pripravi predloga finančnega načrta NAKVIS in daje soglasje k načrtu dela ter poročilu o delu in poslovanju.

V skladu z drugim odstavkom 6. člena Poslovnika o delu sveta Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu²⁵ (v nadaljevanju: poslovnik o delu sveta agencije) predsednik sveta agencije predstavlja in zastopa svet agencije. Predsednik sveta agencije v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil dr. Peter Purg.

Direktor NAKVIS je za svoje delo odgovoren svetu agencije in ustanovitelju²⁶. Direktor izvaja pristojnosti predstojnika NAKVIS²⁷. Imenuje in razrešuje ga svet agencije na podlagi javnega natečaja v skladu s pogoji in merili, določenimi v 51.i členu ZVis. Imenovan je za 5 let in je lahko ponovno imenovan. Pogodbo o zaposlitvi direktor sklene s predsednikom sveta agencije²⁸.

²³ Enajsti odstavek 51.h člena ZVis in prvi odstavek 15. člena sklepa o ustanovitvi.

²⁴ Angl.: *The European credit transfer and accumulation system* – kreditno ovrednotenje študijskih obveznosti po Evropskem prenosnem kreditnem sistemu.

²⁵ Sprejet na 126. seji sveta agencije 17. 4. 2018 s spremembami in dopolnitvami sprejetimi na 136. seji 21. 2. 2019, 137. seji 21. 3. 2019, 139. seji 16. 5. 2019, 149. seji 19. 3. 2020 in 155. seji 15. 10. 2020.

²⁶ Peti odstavek 20. člena sklepa o ustanovitvi.

²⁷ Sedmi odstavek 20. člena sklepa o ustanovitvi.

²⁸ 18. člen sklepa o ustanovitvi.

V skladu z ZVis in sklepom o ustanovitvi so naloge direktorja predvsem, da²⁹:

- organizira in vodi delo in poslovanje agencije ter predstavlja in zastopa NAKVIS;
- skrbi za izvajanje sklepov sveta agencije;
- zagotavlja, da NAKVIS posluje v skladu z zakonom, ustanovitvenim aktom in splošnimi akti agencije;
- sprejema splošne akte, ki urejajo poslovanje in delo NAKVIS, za katere ni pristojen drug organ po tem zakonu ali ustanovitvenem aktu;
- pripravi predlog finančnega načrta NAKVIS v sodelovanju s svetom agencije;
- sprejme načrt dela NAKVIS, za katerega mora pridobiti soglasje sveta agencije;
- pripravi poročilo o delu in poslovanju NAKVIS, za katero mora pridobiti soglasje sveta agencije;
- skrbi za materialno in finančno poslovanje NAKVIS;
- odloča o delovnopравnih pravicah zaposlenih;
- sprejme akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

Pritožbeno komisijo imenuje svet agencije na podlagi javnega poziva. Sestavljajo jo 3 člani, vsak član ima svojega namestnika³⁰. Pritožbena komisija odloča o pritožbah zoper odločitve sveta agencije v postopkih akreditacij visokošolskih zavodov in študijskih programov. Pritožbena komisija odloča tudi o pritožbah zoper odločitve sveta agencije o izdaji soglasij k preoblikovanju visokošolskih zavodov in spremembam študijskih programov ter izdaji soglasij k pogodbam za izvajanje visokošolskega transnacionalnega³¹ izobraževanja.³²

Na dan 31. 12. 2020 je bilo 20 zaposlenih³³ v NAKVIS. Za zaposlene se uporabljajo predpisi, ki urejajo položaj javnih uslužbencev³⁴.

1.3 Izvrševanje finančnega načrta v letu 2020

NAKVIS je v skladu z 51.e členom ZVis pravna oseba javnega prava in neposredni nevladni proračunski uporabnik. V skladu 51.m členom ZVis se sredstva za delo NAKVIS zagotovijo iz državnega proračuna.

NAKVIS je v predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2020 poročala o porabi sredstev za plače in druge odhodke zaposlenim, izdatkih za blago in storitve ter nakupu in gradnji osnovnih sredstev.

²⁹ Peti odstavek 51.i člena ZVis in prvi odstavek 20. člena sklepa o ustanovitvi.

³⁰ Prvi odstavek 51.j člena ZVis ter prvi in drugi odstavek 20. člena sklepa o ustanovitvi.

³¹ V skladu s 33.c členom ZVis visokošolsko transnacionalno izobraževanje predstavlja vse oblike in načine visokošolskega izobraževanja, pri katerem se javnoveljavni študijski program v celoti ali njegovi posamezni deli izvajajo v drugi državi, kot je sedež nosilca visokošolskega študijskega programa.

³² Prvi odstavek 51.k člena ZVis.

³³ [URL: <https://www.nakvis.si/o-agenciji/seznam-zaposlenih/>], 31. 12. 2020.

³⁴ 51.l člen ZVis.

Izvrševanje finančnega načrta za leto 2020 in primerjava z letom 2019 je prikazana v Tabeli 1.

Tabela 1 Finančni načrt NAKVIS za leto 2020 in realizacija finančnega načrta za leti 2019 in 2020

Odhodki	Realizacija 2019 v EUR	Rebalans proračuna 2020 v EUR	Veljavni proračun 2020 v EUR	Realizacija 2020 v EUR	Indeks realizacija 20/19	Indeks realizacija/ rebalans	Indeks realizacija/ veljavni proračun
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(1)*100	(6)=(4)/(2)*100	(7)=(4)/(3)*100
Plače in drugi odhodki zaposlenim	692.304	736.697	741.048	740.968	107	101	100
Izdatki za blago in storitve	606.442	574.408	581.119	581.111	96	101	100
Nakup in gradnja osnovnih sredstev	24.813	52.135	41.073	41.073	166	79	100
SKUPAJ	1.323.559	1.363.240	1.363.240	1.363.152	103	100	100

Vir: Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2019 in predlog zaključnega računa proračuna za leto 2020.

NAKVIS je v letu 2020 porabila 1.363.152 EUR proračunskih sredstev, kar je za 3 % več kot v letu poprej. Višja poraba proračunskih sredstev je bila v letu 2020 posledica višjih izdatkov za plače in druge odhodke zaposlenim, ki so se v primerjavi s preteklim letom povišali za 48.664 EUR oziroma 7 %, ter investicijskih odhodkov, ki so se v primerjavi s preteklim letom povišali za 16.260 EUR oziroma za 66 %. Realizacija v letu 2020 je bila 100-odstotna.

Strukturo porabe sredstev po kontih za leti 2020 in 2019 prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Realizacija finančnega načrta NAKVIS za leti 2019 in 2020 po kontih

Konto	Opis	Realizacija 2019 v EUR	Struktura 2019 v %	Realizacija 2020 v EUR	Struktura 2020 v %	Indeks
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(1)*100
400 in 401	Plače in drugi odhodki zaposlenim	692.304	52,3	740.968	54,4	107
4020	Pisarniški in splošni material in storitve	46.347	3,5	47.672	3,5	103
4021	Posebni material in storitve	57.156	4,3	48.823	3,6	85
4022	Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	25.844	2,0	23.141	1,7	90
4023	Prevozni stroški in storitve	757	0,1	363	0,0	48
4024	Izdatki za službena potovanja	20.700	1,6	5.099	0,4	25
4025	Tekoče vzdrževanje	92.183	7,0	55.878	4,1	61
4026	Poslovne najemnine in zakupnine	132.456	10,0	131.181	9,6	99
4029	Drugi operativni odhodki	230.999	17,4	268.954	19,7	116
4202	Nakup opreme	18.130	1,3	12.426	0,9	69
4207	Nakup nematerialnega premoženja	6.683	0,5	28.647	2,1	429
SKUPAJ		1.323.559	100,0	1.363.152	100,0	103

Vir: Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2019 in predlog zaključnega računa proračuna za leto 2020.

Iz primerjave realizacije finančnih načrtov po kontih je razvidno, da so se v letu 2020 glede na leto poprej najbolj povečali stroški za plače in drugi odhodki zaposlenim (za 7 %), pisarniški in splošni material in storitve (za 3 %), drugi operativni odhodki (za 16 %) in nakup nematerialnega premoženja (za 329 %), znižali pa so se stroški za posebni material in storitve (za 15 %), izdatki za službena potovanja (za 75 %), tekoče vzdrževanje (za 39 %) in nakup opreme (za 31 %).

Drugi operativni odhodki³⁵ so se v primerjavi s preteklim letom povišali za 37.955 EUR, medtem ko so se izdatki za nakup nematerialnega premoženja povišali za 21.964 EUR predvsem zaradi nadgradnje informacijskega sistema eNakvis, pri čemer se je vzpostavila baza podatkov o visokošolskih zavodih in študijskih programih.

³⁵ Nanašajo se predvsem na stroške plačila dela članom sveta in pritožbene komisije, izplačila strokovnjakov agencije ter izobraževanja in usposabljanja strokovnjakov; Delovni in finančni načrt NAKVIS za leto 2020, Ljubljana 2020.

1.4 Odgovorne osebe

Za pravilnost poslovanja je odgovoren direktor NAKVIS. Odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje sistema notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil direktor NAKVIS dr. Franci Demšar³⁶.

1.5 Revizijski pristop

V reviziji smo preverili pravilnost porabe sredstev za plače in druge izdatke zaposlenim ter pravilnost porabe sredstev za druge odhodke³⁷. Zagotovila za izrek mnenja smo pridobili s pregledovanjem in analiziranjem dokumentacije in s podrobnim preizkušanjem podatkov.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju plač, zaposlitev za določen čas in drugih izdatkov zaposlenim smo upoštevali predpise, ki urejajo posamezno področje, predvsem pa Zakon o javnih uslužbencih³⁸ (v nadaljevanju: ZJU), Zakon o sistemu plač v javnem sektorju³⁹, Zakon o delovnih razmerjih⁴⁰, Zakon za uravnoteženje javnih financ⁴¹, Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2020 in 2021 ter izredni uskladitvi pokojnin⁴², Kolektivno pogodbo za javni sektor⁴³, Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji⁴⁴ (v nadaljevanju: KPND), Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo⁴⁵ (v nadaljevanju: ZIUZEOP), Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19⁴⁶, ZVis ter podzakonske predpise, ki urejajo področje plač in druge odhodke zaposlenim. V reviziji smo na vzorcu javnih uslužbencev preverili sistemizacijo delovnih mest, sklepanje delovnega razmerja za določen čas,

³⁶ Svet agencije je z odločbo, št. 110-1/2017/37 z dne 22. 3. 2018, imenoval direktorja za mandat 5 let z dnem 2. 4. 2018.

³⁷ Pri sredstvih za druge odhodke smo preverjali odhodke brez plač in drugih izdatkov zaposlenim.

³⁸ Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPdve. Pri NAKVIS se upoštevajo določbe prvega dela in določbe drugega dela ZJU, ki urejajo kadrovske načrte.

³⁹ 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 – ZD0dv, 67/17 in 84/18.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPdve.

⁴¹ Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – Z0sn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A, 72/19 in 174/20 – ZIPRS212.

⁴² Uradni list RS, št. 75/19 in 139/20.

⁴³ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17 in 80/18.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKoIP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14, 91/15, 88/16, 80/18, 31/19, 80/19, 97/20 in 160/20.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUPOPdve.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUPOPdve in 15/21 – ZDUOP.

izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnih mest, določitev osnovne plače, obračun in izplačilo plače, dodatkov, delovne uspešnosti in drugih izdatkov zaposlenim. Pri preveritvi plače direktorja nismo preverjali postopka imenovanja direktorja, za katerega je pristojen svet agencije⁴⁷.

Pri pravilnosti izplačevanja drugih odhodkov (drugi tekoči in investicijski odhodki) smo preverili skladnost poslovanja z določbami ZJF, Zakona o javnem naročanju⁴⁸ (v nadaljevanju: ZJN-3), Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁴⁹, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021⁵⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS2021), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019⁵¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1819) ter drugih predpisov.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorec po nestatističnem načinu vzorčenja. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letih 2020, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje NAKVIS v letu 2020. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim izplačilom, kakšno dejanje v neskladju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno. Za preizkušanje smo sestavili revizijske programe za revidiranje plač in drugih izdatkov zaposlenim ter za revidiranje drugih odhodkov. Za izrek mnenja smo upoštevali tiste razkrite nepravilnosti, ki smo jih opredelili v revizijskih programih.

Glede na to, da je NAKVIS kot neposredni proračunski uporabnik vpet v sistem izvrševanja državnega proračuna, katerega pravila so jasno določena, in bi odstopanja od teh pravil pomenila nekonsistentnost izvršitve proračuna kot enovite celote, je računsko sodišče to dejstvo, ne glede na njen status samostojne pravne osebe, upoštevalo kot ključno pri opredelitvi predpisov, ki jih je upoštevalo pri revizijskih presojah v zvezi s poslovanjem NAKVIS (povezava s točko 1.2.1).

Sodila za oblikovanje mnenja so bili predpisi, ki urejajo poslovanje neposrednih nevladnih proračunskih uporabnikov. Pri preveritvi plač smo upoštevali tudi določila Uredbe o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede⁵².

⁴⁷ V skladu z 51.i členom ZVis direktorja imenuje in razrešuje svet agencije na podlagi javnega natečaja v skladu s pogoji in merili, določenimi s tem zakonom.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 91/15, 14/18.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122.

⁵¹ Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19.

⁵² Uradni list RS, št. 69/08, 73/08, 6/11, 46/17 in 80/18.

2. Ugotovitve

2.1 Plače in drugi izdatki zaposlenim

NAKVIS je v letu 2020 izkazala porabo sredstev za plače in druge izdatke zaposlenim v znesku 641.941 EUR in prispevke delodajalcev za socialno varnost v znesku 99.027 EUR. Največji del sredstev za plače in druge izdatke zaposlenim predstavljajo osnovne plače (549.204 EUR), sledi dodatek za delovno dobo (27.878 EUR), regres za letni dopust (19.360 EUR), povračilo stroškov prehrane med delom (16.894 EUR), povračilo stroškov prevoza na delo in z dela (13.931 EUR) ter položajni dodatek (5.402 EUR).

2.1.1 Sistemizacija delovnih mest

V skladu z drugim odstavkom 21. člena ZJU mora NAKVIS voditi evidenco o dejanski zasedenosti sistemiziranih delovnih mest in o strukturi javnih uslužbencev po nazivih. Direktor NAKVIS je v skladu s petim odstavkom 51.i člena ZVis in prvim odstavkom 20. člena sklepa o ustanovitvi sprejel Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu⁵³ (v nadaljevanju: akt o sistemizaciji) ter spremembe in dopolnitve k aktu o sistemizaciji⁵⁴. Na podlagi prvega odstavka 16. člena akta o sistemizaciji je določil število in vrsto delovnih mest v sistemizaciji delovnih mest, ki je priloga 1 akta o sistemizaciji. V letih 2018 in 2019 je direktor NAKVIS sprejel 5 sprememb in dopolnitev k aktu o sistemizaciji in z njimi posegel v notranjo organizacijo NAKVIS ter število in vrsto delovnih mest. Akt o sistemizaciji iz marca 2018 je poleg delovnega mesta izven notranjih organizacijskih enot (delovno mesto direktorja), imel sistemiziranih 23 delovnih mest v 2 notranjih organizacijskih enotah; sektorju za kakovost in sektorju za splošne zadeve. Prva sprememba akta o sistemizaciji iz junija 2018 je določila 1 novo delovno mesto v sektorju za kakovost (področni podsekretar v tarifnem razredu VII/2), ni pa nobenega delovnega mesta ukinila. Druga sprememba akta o sistemizaciji iz septembra 2018 je določila novo organizacijsko enoto sektor za analize, mednarodno sodelovanje in informatizacijo agencije, kjer je bilo sistemiziranih 7 novih delovnih mest. Sistemizirano je bilo tudi 1 novo delovno mesto izven notranjih organizacijskih enot (namestnik direktorja v tarifnem razredu VII/2), 2 delovni mesti v sektorju za splošne zadeve in 4 v sektorju za kakovost. V vseh 3 sektorjih so bila med drugim na novo dodana 3 delovna mesta vodij sektorjev II v tarifnem razredu VII/2, ki so ostala nezasedena tudi po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, prav tako je ostalo nezasedeno delovno mesto namestnika direktorja. Tako kot prva tudi druga sprememba akta o sistemizaciji nobenega predhodno sistemiziranega delovnega mesta ni ukinila. Po drugi spremembi akta o sistemizaciji je bilo tako skupaj sistemiziranih 39 delovnih mest. S tretjo spremembo akta o sistemizaciji

⁵³ Št. 1001-3/2010/22 z dne 21. 3. 2018.

⁵⁴ Št. 1001-3/2010/23 z dne 21. 6. 2018 (prva sprememba akta o sistemizaciji), 1001-3/2010/24 z dne 31. 8. 2018 (druga sprememba akta o sistemizaciji), 1001-3/2010/25 z dne 14. 1. 2019 (tretja sprememba akta o sistemizaciji), 1001-3/2010/26 z dne 7. 10. 2019 (četrtja sprememba akta o sistemizaciji) in 1001-3/2010/27 z dne 23. 12. 2019 (peta sprememba akta o sistemizaciji).

iz januarja 2019 je bilo ukinjenih več delovnih mest⁵⁵ – po spremembi sistemizacije je bilo skupaj sistemiziranih 26 delovnih mest. Četrta sprememba akta o sistemizaciji iz oktobra 2019 je sistemizirala 1 novo delovno mesto v sektorju za kakovost (področni svetovalec v tarifnem razredu VII/1). Peta sprememba akta o sistemizaciji iz decembra 2019 je določila še 1 novo organizacijsko enoto, to je sektor za analize, v katerem je bilo poleg delovnega mesta vodje sektorja II sistemiziranih še 7 novih delovnih mest (predvsem v tarifnem razredu VII/2). Sistemizirana so bila tudi 3 nova delovna mesta v sektorju za splošne zadeve in po 4 v sektorju za kakovost ter sektorju za analize, mednarodno sodelovanje in informatizacijo agencij (v vseh 3 sektorjih so bila sistemizirana predvsem delovna mesta v tarifnem razredu VII/2). S četrto in peto spremembo akta o sistemizaciji ni bilo nobeno delovno mesto ukinjeno. Na podlagi pete spremembe akta o sistemizaciji se je število sistemiziranih delovnih mest povečala na skupaj 46 delovnih mest. Vse spremembe aktov o sistemizaciji, razen tretje spremembe, so bile sprejete predvsem zaradi reorganizacije dela NAKVIS (ustanovitev 2 novih sektorjev), premestitev javnih uslužbencev na nova delovna mesta z višjim nazivom oziroma z višjimi plačnimi razredi ter dodajanja novih delovnih mest, ki so ostala nezasedena (na primer delovno mesto namestnik direktorja in 4 delovna mesta vodij sektorjev II).

Tabela 3 Akt o sistemizaciji in spremembe sistemizacije v letih od 2018 do 2020

Akt o sistemizaciji in spremembe sistemizacije	Število ukinjenih delovnih mest	Število na novo sistemiziranih delovnih mest	Skupno število delovnih mest
Akt o sistemizaciji (21. 3. 2018)	/	/	24
Prva sprememba (21. 6. 2018)	/	1	25
Druga sprememba (31. 8. 2018)	/	14	39
Tretja sprememba (14. 1. 2019)	13	/	26
Četrta sprememba (7. 10. 2019)	/	1	27
Peta sprememba (23. 12. 2019)	/	19	46

Vir: podatki NAKVIS.

Vse 4 notranje organizacijske enote (1. sektor za kakovost, 2. sektor za analize, 3. sektor za analize, mednarodno sodelovanje in informatizacijo agencije⁵⁶ ter 4. sektor za splošne zadeve) so tako imele v letu 2020 v sistemizaciji delovnih mest sistemizirano delovno mesto vodja sektorja II, pri katerem je bilo vodenje vključeno v osnovno plačo delovnega mesta. Ker so bila v letu 2020 delovna mesta vodij sektorja II nezasedena, je NAKVIS v 3 sektorjih na podlagi pooblastil direktorja v zvezi z vodenjem, načrtovanjem, organiziranjem, usmerjanjem in nadzorom izplačevala določenim javnim uslužbencem na delovnih mestih področni sekretar, področni podsekretar in višji svetovalec področja II in III položajne dodatke. Položajnih dodatkov ni izplačevala le v sektorju za analize,

⁵⁵ 3 v sektorju za splošne zadeve (vsa 3 v tarifnem razredu VII/1) in 10 v sektorju za kakovost (v tarifnem razredu VII/1 oziroma VII/2).

⁵⁶ Pojasnilo pri opombi 21.

mednarodno sodelovanje in informatizacijo agencije, kjer so bili v letu 2020 4 zaposleni javni uslužbenci, v ostalih 3 sektorjih pa je bilo po 5 zaposlenih javnih uslužbencev.

2.1.1.a NAKVIS je imela v celem letu 2020 v sistemizaciji delovnih mest določenih 46 delovnih mest, čeprav je imela na dan 31. 12. 2020 le 20 zaposlenih⁵⁷. Sistemizacija delovnih mest ni odražala dejanskih delovnih potreb NAKVIS oziroma ni bila usklajena z obsegom nalog, ki jih je izvajala NAKVIS. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 21. člena ZJU, ki določa, da mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. NAKVIS ob sprejemanju sprememb sistemizacije ali tudi kasneje ni podala utemeljitev, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da je za izvajanje nalog, določenih v zakonodaji, potrebno več kot podvojiti takratno število zaposlenih na NAKVIS. Navedeno ravnanje tudi ni v skladu z drugim odstavkom 12. člena akta o sistemizaciji, ki določa, da je sistemizacija delovnih mest določena v skladu s kadrovskim načrtom in z obsegom sredstev, ki so v finančnem načrtu predvidena za plače in druge osebne prejemke, ki jih plačuje NAKVIS. V Kadrovskem načrtu Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu za leti 2020 in 2021⁵⁸ (v nadaljevanju: kadrovski načrt), ki ga je sprejel direktor NAKVIS, je v predlogu dovoljenega števila zaposlenih na dan 31. 12. 2020 določeno skupaj 20 zaposlenih. Tudi obseg sredstev za plače v veljavnem proračunu (741.048 EUR) ne bi zadoščal za kritje plač 26 dodatnih zaposlitev, saj je bila realizacija proračuna že z 20 zaposlenimi 100-odstotna.

Pojasnilo NAKVIS

Decembra 2019 je prišlo do obsežne reorganizacije dela, pri čemer je bil ustanovljen nov sektor za analize. Zaposleni so bili ustrezno razporejeni na nova delovna mesta s ponudbami novih pogodb za zaposlitev. Zaradi obilice drugih nujnih opravil in epidemiološke situacije v letu 2020 je NAKVIS iz akta o sistemizaciji izločila odvečna delovna mesta v letu 2021.

Ukrep NAKVIS

NAKVIS je 23. 4. 2021 sprejela Akt o spremembah in dopolnitvah akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (v nadaljevanju: šesta sprememba akta o sistemizaciji). S šesto spremembo akta o sistemizaciji je NAKVIS črtala 22 delovnih mest. Sistemiziranih je ostalo 24 delovnih mest, od katerih so bila nezasedena 4 delovna mesta vodij sektorjev II.

⁵⁷ Podatki NAKVIS o zaposlenih na dan 31. 12. 2020.

⁵⁸ Št. 0140-1/2019/5 z dne 7. 2. 2020.

2.1.2 Neizpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega mesta

2.1.2.a Svet agencije je z odločbo⁵⁹ imenoval direktorja za mandat 5 let od 2. 4. 2018 dalje. Z direktorjem je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi⁶⁰, ki jo je v imenu NAKVIS kot delodajalca podpisal predsednik sveta agencije. Pogoji za zasedbo delovnih mest javnih uslužbencev NAKVIS so določeni s sistemizacijo delovnih mest, ki je priloga 1 akta o sistemizaciji. Akt o sistemizaciji v drugem odstavku 14. člena določa, da se v sistemizaciji pri posameznih delovnih mestih med drugim navede pooblastilo za dostop do tajnih podatkov in po potrebi druge posebnosti delovnega mesta. NAKVIS je za zasedbo delovnega mesta direktor določila dovoljenje za dostop do tajnih podatkov s stopnjo tajnosti "TAJNO" po Zakonu o tajnih podatkih⁶¹ (v nadaljevanju: ZTP).

Direktor NAKVIS ob imenovanju ni imel dovoljenja za dostop do tajnih podatkov stopnje "TAJNO", ki je določen kot pogoj za zasedbo delovnega mesta direktorja v sistemizaciji delovnih mest. V skladu z drugim odstavkom 30. člena ZTP oseba lahko začne opravljati dela na delovnem mestu, za katero je potrebno dovoljenje za dostop do tajnih podatkov višje stopnje od tistega, ki ga ima, tudi brez dovoljenja ustrezne stopnje, pod pogojem, da se je postopek za pridobitev ustreznega dovoljenja že začel in da organ, pristojen za varnostno preverjanje, oziroma drug organ, če tako določa mednarodna pogodba ali obveznost, ki izhaja iz članstva Republike Slovenije v mednarodni organizaciji, s tem soglaša. Začasen dostop do tajnih podatkov pod navedenimi pogoji ne sme trajati dlje od 6 mesecev. NAKVIS kljub navedenemu ob zaposlitvi ni zaprosila za izdajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov za direktorja NAKVIS v skladu s prvim odstavkom 22.g člena ZTP, iz katerega izhaja, da se postopek varnostnega preverjanja za izdajo dovoljenja začne na pisni predlog predlagatelja za osebo, ki jo je treba varnostno preveriti. S tem ni zagotovila, da bi direktor izpolnjeval vse pogoje, ki jih je za opravljanje dela na tem delovnem mestu določala sistemizacija, oziroma ni zagotovila začasnega dostopa do tajnih podatkov v skladu s 30. členom ZTP.

Pojasnilo NAKVIS

Pri delovnem mestu direktorja je v aktu o sistemizaciji ostal zapis stopnja tajnosti "TAJNO" kot posledica prvega zapisa delovnega mesta direktorja NAKVIS v sistemizaciji, ki je bil povzet iz zapisa v sistemizaciji njegovega predhodnika, sekretariata Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo (leta 2008/2009), ta pa iz zapisa v sistemizaciji njegovega predhodnika Urada za visoko šolstvo kot organa v sestavi takratnega ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo (leta 2008). Takšen zapis je ostajal v sistemizaciji nespremenjen ves čas obstoja NAKVIS, ni pa bil vključen v nobeno od pogodb o zaposlitvi direktorja.

Ukrep NAKVIS

NAKVIS je v šesti spremembi akta o sistemizaciji v drugem odstavku 14. člena izločila zapis "pooblastilo za dostop do tajnih podatkov" in v sistemizaciji pri delovnem mestu direktorja izločila zapis "Stopnja tajnosti: T".

⁵⁹ Št. 110-1/2017/37 z dne 22. 3. 2018.

⁶⁰ Št. 1003-1/2018/1 z dne 27. 3. 2018.

⁶¹ Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10, 60/11 in 8/20.

2.1.3 Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela

2.1.3.a NAKVIS je 8 javnim uslužbencem⁶² za obdobje od 1. 12. 2019 do 30. 6. 2020 previsoko obračunala in izplačala povračila stroškov za prevoz na delo in z dela, saj jim je neupravičeno povrnila stroške mesečnih vozovnic v mestnem prometu v Ljubljani v skupnem znesku 1.171 EUR. Razdalja od zadnjega javnega prevoza do delovnega mesta je bila namreč krajša od 2 km, zato NAKVIS teh stroškov javnim uslužbencem ne bi smela povrniti. S tem je NAKVIS ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 5. člena Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji⁶³ (v nadaljevanju: aneks h KPND), ki določa, da zaposlenemu pripada povračilo stroškov prevoza na delo in z dela glede na razdaljo od kraja bivališča do delovnega mesta, če ta razdalja znaša več kot 2 km. Razdalja 2 km se smiselno razume tudi kot kriterij za upravičenost do povrnitve stroškov prevoza za pot od zadnjega javnega prevoza do delovnega mesta⁶⁴. Tako je povračilo stroškov za javni prevoz v kombinaciji primestnega in mestnega javnega prevoza mogoče le, če razdalja od kraja, kamor se javni uslužbenec pripelje s primestnim javnim prevozom, do delovnega mesta znaša več kot 2 km⁶⁵.

Delni ukrep

S 1. 7. 2020 je NAKVIS prenehala izplačevati zaposlenim povračilo stroškov prevoza na delo in z dela od zadnjega javnega prevoza do delovnega mesta.

⁶² 2 področna sekretarja, področni podsekretar, 2 višja svetovalca področja I, višji svetovalci področja III, finančno-računovodski delavec in poslovni sekretar.

⁶³ Uradni list RS, št. 40/12.

⁶⁴ Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v sodbi, št. VIII Ips 199/2014 z dne 13. 1. 2015, v kateri je sicer primarno odločalo o pravici do povrnitve stroškov prevoza v obliki izplačila kilometrine, navedlo tudi primeren način upoštevanja 2-kilometrsko razdalje, kot jo opredeljuje aneks h KPND. Tako je navedlo, da aneks h KPND določa 2-kilometrsko pot kot primerno zgornjo mejo za posamezno pešpot na poti na delovno mesto ter 1-urno časovno izgubo kot zgornjo mejo za čakanje in premagovanje pešpoti na vmesnih razdaljah. V primeru, da šele seštevek razdalj znaša več kot 2 km, javnemu uslužbencu ne gre posebna kilometrina v okviru povračila stroškov prevoza na delo, saj je poraba časa za običajno hojo na posameznih krajših relacijah v zvezi z uporabo javnega prevoza krita z normativom porabe časa v zvezi s tem. Smiselno je sodbo na enak način mogoče razumeti tudi v kontekstu presoje upravičenosti do povračila stroškov javnega prevoza za poti, ki so krajše od 2 km.

⁶⁵ Tudi Višje delovno in socialno sodišče je v sodbi, št. VDSS Sodba Pdp 431/2019 z dne 9. 1. 2020, odločilo, da v obravnavanem primeru povračilo stroškov za javni prevoz na način, da se kombinira primestni in mestni avtobus, ne pride v poštev, glede na to, da razdalja od avtobusne postaje, to je kraja, kamor se tožnica pripelje s primestnim avtobusom, do tožničinega delovnega mesta znaša manj kot 2 km (okrog 1,5 km). Pogoji 2 km razdalje za pridobitev upravičenosti do povrnitve stroškov prevoza na delo in z dela je treba upoštevati tudi v primerih posamezne pešpoti na poti na delovno mesto (na primer ko znaša razdalja od bivališča oziroma od kraja, iz katerega se zaposleni dejansko vozi na delo, do prvega javnega prevoza oziroma razdalja od zadnjega javnega prevoza do kraja opravljanja dela, manj kot 2 km). Zaposleni za navedene razdalje, ki so krajše kot 2 km, ni upravičen do povrnitve stroškov prevoza na delo in z dela.

2.2 Drugi tekoči in investicijski odhodki

NAKVIS je v letu 2020 izkazala druge tekoče in investicijske odhodke⁶⁶ v znesku 622.184 EUR, pri čemer so izdatki za blago in storitve izkazani v znesku 581.111 EUR, investicijski odhodki pa v znesku 41.073 EUR.

Največji delež drugih tekočih in investicijskih odhodkov so predstavljala izplačila članom sveta in pritožbene komisije, strokovnjakom za akreditacije in zunanje evalvacije visokošolskih zavodov, študijskih programov in višjih strokovnih šol, za članarine v različnih združenjih na področju zagotavljanja kakovosti v visokem šolstvu, delo prek študentskega servisa ter izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, ki so bila v letu 2020 izkazana v znesku 268.954 EUR (43 %), poslovnih najemnin in zakupnin, izplačanih predvsem za najem poslovnega prostora NAKVIS in parkirnih mest za zaposlene, v znesku 131.181 EUR (21 %), ter tekočega vzdrževanja, izplačanega za vzdrževanje računalniškega omrežja in spletnega mesta ter vzdrževanje in podporo delovanju informacijskega sistema eNAKVIS, v znesku 55.878 EUR (9 %).

Večji stroški, izkazani med drugimi tekočimi in investicijskimi odhodki, so bili še posebni material in storitve, ki so bili izkazani v znesku 48.823 EUR (8 %), ter pisarniški in splošni material in storitve v znesku 47.672 EUR (8 %).

Večina investicijskih odhodkov v letu 2020 v znesku 28.647 EUR (70 %) se nanaša na nadgradnjo informacijskega sistema eNakvis, pri čemer se je vzpostavila baza podatkov o visokošolskih zavodih in študijskih programih, manjši del v znesku 12.426 EUR pa na nakup opreme (prenosnikov, trdih diskov za strežnik, mobilnih telefonov, kamere).

2.2.1 Poslovne najemnine in zakupnine

2.2.1.a NAKVIS je 8. 7. 2011 z družbo TOMCETES d.o.o. sklenila najemno pogodbo o najemu poslovnih prostorov v zgradbi na Slovenski cesti 9 v Ljubljani v izmeri 901,12 m². V pogodbi je določeno, da je mesečna najemnina 11 EUR na m², kar znese skupaj 9.912 EUR na mesec. Pogodba je sklenjena za določen čas 10 let, in sicer od 1. 10. 2011 do 30. 9. 2021, z možnostjo podaljšanja.

V najetih prostorih se je v času najema pojavilo več napak. V letu 2015 oziroma letu 2018 sta neodvisni izvedenec strojne stroke in pooblaščenec za varnost in zdravje pri delu ugotovila, da prostori niso ustrezni za delo. Izvedenec strojne stroke je v izvedeniškem poročilu⁶⁷ zapisal, da so cevne napeljave dotrajane in da jih je treba v celoti zamenjati, če se želi zagotoviti, da se napake v prostorih (zamakanje) ne bodo več pojavljale. Prav tako je na tovrstne napake pred tem opozoril pooblaščenec za varnost in zdravje pri delu⁶⁸.

⁶⁶ Ti odhodki ne zajemajo plač in drugih izdatkov zaposlenim.

⁶⁷ Z dne 5. 9. 2018.

⁶⁸ Poročilo o pregledu stanja varnosti in zdravja pri delu z dne 18. 8. 2015.

Zaradi napak, ki niso bile odpravljene, je NAKVIS proučevala možnosti odpovedi pogodbe oziroma znižanja najemnine. S tem namenom je pridobila tudi mnenje odvetniške družbe⁶⁹, v katerem je navedeno, da je treba pri odpovedi najemne pogodbe upoštevati 6-mesečni odpovedni rok in morebitne pravne posledice v primeru odpovedi pogodbe. V 11. členu najemne pogodbe je določeno, da NAKVIS do 30. 9. 2021 ne more enostransko odpovedati pogodbe, razen v primeru hujših kršitev pogodbe s strani najemodajalca ali bistvenega poslabšanja stanja poslovnih prostorov, pri čemer je v tem primeru odpoved vezana na 6-mesečni odpovedni rok⁷⁰. Pogodba je strožje določala okoliščine za odpoved pogodbe, kot so sicer izhajale iz četrtega odstavka 20. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012⁷¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1112), in je bila sklenjena v nasprotju z namenom zakonske ureditve, ki naj bi omogočala odpoved najemne pogodbe, sklenjene za daljše časovno obdobje, ne glede na razlog odpovedi. Četrty odstavek 20. člena ZIPRS1112 je namreč določal, da se lahko najemne pogodbe, sklenjene za določen ali za nedoločen čas, odpovejo z odpovednim rokom, ki ne sme biti daljši od 6 mesecev, in ni predvideval možnosti vnosa dodatnih omejevalnih pogojev, povezanih z možnostjo odpovedi pogodbe. Določitev pogoja, da je odpoved možna le v primeru bistvenega poslabšanja stanja prostorov, povzroči več pravne negotovosti, kot je z ZIPRS1112 predvidena možnost odpovedi najemne pogodbe, saj se lahko zgodi, da se najemodajalec in najemnik ne strinjata o tem, ali gre za bistveno poslabšanje stanja, kar v končni posledici lahko vodi do pravnega spora, ki se rešuje na sodišču. S sklenitvijo najemne pogodbe s tako določenim pogojem za odpoved pogodbe je imela NAKVIS precej zoženo polje možnega ukrepanja v primeru pojava napak.

Tudi znižanje najemnine po mnenju odvetniške družbe ni bilo mogoče, ker je bila narava napak na poslovnem prostoru takšna, da ne gre za napake, ki jih ne bi bilo moč odpraviti. Tako je odvetniška družba 14. 9. 2018 in ponovno 21. 2. 2019 pozvala lastnika k sanaciji nastalih napak na poslovnem prostoru⁷². Iz Poročila o poteku sanacije kanalizacijskega sistema⁷³ je razvidno, da so bile napake delno odpravljene.

Pojasnilo NAKVIS

NAKVIS je svet agencije seznanila s problematiko najetega poslovnega prostora. Za odstop od pogodbe se ni odločila, ker je ocenila, da bi bila prekinitev najemne pogodbe preveč tvegana zaradi morebitne visoke odškodnine v primeru, če bi prišlo do tožbe. Pojasnila je še⁷⁴, da so za znižanje stroškov najemnine in ureditve najemnega razmerja zaradi ponavljajočih se napak v najetem prostoru potekali neformalni sestanki z lastnikom, ki niso prinesli možnosti dogovora za spremembo najemne pogodbe, vendar NAKVIS v zvezi s tem ne razpolaga z dokazili. NAKVIS je proti koncu leta 2020 začela z aktivnostmi iskanja novega poslovnega prostora. Po opravljenih ogledih več poslovnih prostorov je pripravila primerjavo za 3 poslovne prostore, za katere je pridobila dodatne podatke. NAKVIS po ponovnem ogledu

⁶⁹ Z dne 31. 8. 2018.

⁷⁰ Že v revizijskem poročilu o postopkih evalviranja, akreditiranja ter podeljevanja koncesij v višjem in visokem šolstvu (točka 2.2.3.5.a poročila), št. 320-5/2014/80 z dne 13. 4. 2016, smo opozorili na neustreznost določil pogodbe, vezanih na možnost odpovedi pogodbe.

⁷¹ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 22/12 – ZUKN-C in 37/12.

⁷² Poziv odvetniške družbe k odpravi napak v prostorih na Slovenski cesti 9 v Ljubljani z dne 21. 2. 2019.

⁷³ Z dne 12. 2. 2020.

⁷⁴ Pojasnilo, posredovano po elektronski pošti 17. 5. 2021.

poslovnih prostorov, ki najbolj odgovarjajo njenim potrebam, nadaljuje pogovore za sklenitev najemne pogodbe.

2.2.1.b NAKVIS je 3. 9. 2018 z družbo PINACEA d.o.o. (v nadaljevanju: družba PINACEA) za nedoločen čas⁷⁵ sklenila najemno pogodbo za najem 6 parkirnih mest⁷⁶ na zunanjem parkirišču na Tobačni ulici v Ljubljani v ocenjenem znesku 5.000 EUR letno.

NAKVIS je v letu 2020 za najem parkirnih mest za javne uslužbence, ki so imeli pravico do uporabe 6 parkirnih mest, plačala 2.260 EUR najemnine. Parkirna mesta so bila najeta do konca marca 2020. Ker strošek parkirnine ni nujen strošek za delovanje NAKVIS, je ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se lahko sredstva proračuna uporabljajo le za financiranje delovanja, izvajanje nalog in za druge namene, ki so opredeljeni z ustavo in zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje nalog in programov.

Ukrep NAKVIS

Zaradi prenehanja obratovanja in trženja parkirnih mest s strani lastnika zemljišč se je s 1. 4. 2020 odpovedala pogodba za najem 6 parkirnih mest na parkirišču Tobačna v Ljubljani, najetih s strani družbe PINACEA.

2.2.2 Storitve delovanja in vzdrževanja omrežja in nadgradnja informacijskega sistema

2.2.2.a NAKVIS je 1. 12. 2017 na podlagi zbiranja ponudb po Pravilniku za sklepanje pogodb v Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu⁷⁷ (v nadaljevanju: pravilnik za sklepanje pogodb) z družbo KLIVIVA d.o.o. (v nadaljevanju: družba KLIVIVA) sklenila pogodbo za vzdrževanje in servisne storitve na računalniškem omrežju NAKVIS za obdobje 3 let od podpisa pogodbe v vrednosti 22.619 EUR z DDV (18.540 EUR brez DDV). V 4. členu pogodbe je določeno, da sme naročnik z aneksom k pogodbi ali novo pogodbo izvajalcu oddati naročilo za dodatne storitve, ki niso vključene v prvotno dodeljenem naročilu po pogodbi, vendar so zaradi nepredvidljivih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila. NAKVIS je na podlagi 4. člena pogodbe 23. 8. 2019 z družbo KLIVIVA sklenila aneks št. 1 k pogodbi za postavitev in konfiguracijo novega strežnika z novo licenčno opremo v vrednosti 2.440 EUR z DDV (2.000 EUR brez DDV); storitev je morala biti opravljena najkasneje do 11. 10. 2019. Skupna vrednost naročenih storitev po pogodbi in aneksu je

⁷⁵ Pogodba je bila sklenjena za nedoločen čas, s 30-dnevnim odpovednim rokom.

⁷⁶ Za 12 javnih uslužbencev (4 javnim uslužbencem na delovnih mestih področni sekretar, javnemu uslužbencu na delovnem mestu področni podsekretar, 2 javnima uslužbencema na delovnih mestih višji svetovalec področja I, 4 javnim uslužbencem na delovnih mestih višji svetovalec področja III in javnemu uslužbencu na delovnem mestu finančno-računovodski delavec V).

⁷⁷ Št. 010-16/2010/29 z dne 1. 3. 2018 in sprememba akta št. 010-16/2010/45 z dne 7. 10. 2019.

znašala 20.540 EUR brez DDV. NAKVIS je izvajalcu v letu 2020 plačala 7.540 EUR z DDV po pogodbi in 2.440 EUR z DDV po aneksu⁷⁸.

NAKVIS je skupno vrednost naročila ocenila v nasprotju s prvim odstavkom 24. člena ZJN-3, ki določa, da mora izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temeljiti na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni naročnik, vključno s katero koli opcijo in morebitnimi podaljšanji naročil, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, ter v nasprotju s četrtem odstavkom 24. člena ZJN-3, ki določa, da naročnik metode, ki se uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila, ne sme izbrati z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, da za oddajo javnega naročila ni treba uporabiti tega zakona. Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognili uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi.

NAKVIS javnega naročila ni oddala po enem izmed postopkov iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3, ki določa postopke, po katerih naročnik izvede javno naročanje. S tem je ravnal v nasprotju s točko a prvega odstavka 21. člena ZJN-3, ki določa, da naročnik izvede enega od postopkov iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3, če je vrednost predmeta javnega naročila brez DDV pri naročanju blaga ali storitev ali projektne natečaja enaka ali višja od 20.000 EUR.

2.2.2.b NAKVIS je v letu 2018 izvedla postopek naročila male vrednosti za storitev nadgradnje in vzdrževanja informacijskega sistema eNakvis. V sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila⁷⁹ je NAKVIS navedla ocenjeno vrednost javnega naročila v znesku 199.360 EUR brez DDV (243.219 EUR z DDV). Na podlagi izvedenega postopka naročila male vrednosti je NAKVIS 28. 12. 2018 z družbo Primasa d.o.o. (v nadaljevanju: družba Primasa) sklenila pogodbo v znesku 202.032 EUR z DDV (165.600 EUR brez DDV) za obdobje 3 let, in sicer od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021. Pri izvajanju javnega naročila kot podizvajalec sodeluje družba ŽEJN, d.o.o..

NAKVIS je sredstva za izvedbo javnega naročila načrtovala v načrtu razvojnih programov 2018–2021 (v nadaljevanju: NRP) v Spremembah Proračuna Republike Slovenije za leto 2018⁸⁰ (v nadaljevanju: spremembe proračuna 2018) na evidenčnem projektu⁸¹ za leto 2019 v znesku 57.261 EUR in za leto 2020 v znesku 57.261 EUR. V enakem obsegu kot v spremembah proračuna 2018 je sredstva načrtovala tudi v Proračunu Republike Slovenije za leto 2019⁸² v NRP 2019–2022. V Rebalansu Proračuna Republike Slovenije za leto 2019⁸³ je v NRP 2019–2022 sredstva še vedno načrtovala na evidenčnem projektu⁸⁴ za leto 2019 v znesku 81.745 EUR in za leto 2020 v znesku 57.261 EUR.

⁷⁸ NAKVIS je v obdobju 3 let, od 1. 12. 2017 do 30. 7. 2020, z družbo KLIVIA sklenila 2 pogodbi in aneks za informacijske in računalniške storitve ter izdala 3 naročilnice za nakup programske opreme v skupnem znesku 31.301 EUR z DDV oziroma 25.656 EUR brez DDV. V letu 2020 ji je skupaj nakazala 13.466 EUR z DDV.

⁷⁹ Z dne 22. 11. 2018.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 71/17.

⁸¹ EP (1217) 1217-18-0001 Investicijsko vzdrževanje. Evidenčni projekt (EP) je načrt financiranja skupine še neznanih projektov, za katere so znani cilji in nameni, v NRP pa še ni mogoče vključiti konkretnih projektov, s katerimi bodo ti cilji doseženi, saj podrobnosti v času načrtovanja proračuna še niso znane. Pomeni zgolj rezervirane pravice za prevzemanje obveznosti za določen programski namen, vir: Proračunski priročnik 2018–2019, Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun.

⁸² Uradni list RS, št. 71/17.

⁸³ Uradni list RS, št. 19/19.

⁸⁴ EP (1217) 1217-18-0001 Investicijsko vzdrževanje.

V Proračunu Republike Slovenije za leto 2020⁸⁵ pa je v NRP 2020–2023 sredstva prvič načrtovala na projektu⁸⁶ za leto 2020 v znesku 67.516 EUR in za leto 2021 v znesku 67.516 EUR in nato še v Rebalansu Proračuna Republike Slovenije za leto 2020⁸⁷ v NRP 2020–2023 na projektu⁸⁸ za leto 2020 v znesku 67.516 EUR in za leto 2021 v znesku 67.516 EUR.

NAKVIS je družbi Primasa plačala 58.842 EUR z DDV v letu 2019 in 54.480 EUR z DDV v letu 2020 ter podizvajalcu ŽEJN, d.o.o. 15.470 EUR z DDV v letu 2019 in 10.332 EUR z DDV v letu 2020. Ker v letu 2019 še ni imela zagotovljenih sredstev v veljavnem NRP, je zagotovila sredstva znotraj svojega finančnega načrta na proračunski postavki materialni stroški.

V skladu s prvim odstavkom 66. člena ZJN-3 lahko naročnik po izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila začne postopek oddaje javnega naročila, vendar mora neposredni proračunski uporabnik v zvezi z začetkom in izvedbo postopka za oddajo javnega naročila ter izvedbo javnega naročila upoštevati tudi pravila, ki urejajo javne finance.

NAKVIS je začela s postopkom oddaje javnega naročila in izbrala ponudnika, čeprav za projekt nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema eNakvis v veljavnem NRP ni imela načrtovanih sredstev za leta od 2018 do leta 2021. NAKVIS je ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 30. člena ZIPRS1819, ki je neposrednim uporabnikom dovoljeval oddajo naročila za projekte in ukrepe, vključene v veljavni NRP pod pogojem, da so zanj načrtovane pravice porabe v sprejetih proračunih. NAKVIS prav tako ni izpolnjevala pogojev za prevzem obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, saj za ta namen ob podpisu pogodbe ni imela načrtovanih odhodkov v veljavnem NRP, kot je to zahteval četrti odstavek 30. člena ZIPRS1819.

Pojasnilo NAKVIS

NAKVIS v letu 2018 sredstev za investicijo ni načrtovala za obdobje od 2019 do 2021, ker so ji manjkala sredstva za leto 2021, zato investicije ob začetku postopka izvajanja javnega naročila ni mogla uvrstiti v NRP. Javno naročilo je bilo treba nujno izvesti, ker informacijski sistem eNakvis omogoča elektronsko izvajanje akreditacij in evalvacij visokošolskih zavodov in študijskih programov. Nedelovanje ali nepravilno delovanje informacijskega sistema eNakvis bi lahko povzročilo nezmožnost izvajanja nalog NAKVIS ter izvrševanja pravic vlagateljev. Vlagateljem bi lahko bila povzročena gospodarska škoda; v primeru, če ne bi dobili akreditacije pravočasno, ne bi mogli vpisati študentov v zelenem študijskem letu, kar bi pomenilo izpad šolnin za celotno leto. Nedelovanje sistema bi tudi močno vplivalo na ugled NAKVIS, ki bi ga bilo težko popraviti.

Ugotovili smo tudi, da NAKVIS pogodbe z družbo Primasa ni objavila v 48 dneh od oddaje javnega naročila na spletni strani, namenjeni izvajanju elektronskega javnega naročanja, kot to določata peti odstavek 10.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja⁸⁹ (v nadaljevanju: ZDIJZ) in 3. člen Pravilnika o objavah pogodb s področja javnega naročanja, koncesij in javno-zasebnih

⁸⁵ Uradni list RS, št. 75/19.

⁸⁶ (1217) 1217-19-0001 Vzdrževanje in nadgradnja eNakvis 2019–2021.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 133/20.

⁸⁸ (1217) 1217-19-0001 Vzdrževanje in nadgradnja eNakvis 2019–2021.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

partnerstev⁹⁰. Na podlagi petega odstavka 10.a člena ZDIJZ morajo registrirani zavezanci objaviti javno dostopne informacije javnega značaja iz pogodbe o izvedbi javnega naročila, koncesijske pogodbe oziroma pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu na spletnih straneh, ki so namenjene izvajanju elektronskega javnega naročanja, in sicer elektronsko kopijo pogodbe.

Ukrepi NAKVIS

NAKVIS je pogodbo 7. 6. 2021 objavila na portalu javnih naročil.

2.2.3 Čiščenje poslovnih prostorov

2.2.3.a NAKVIS je 12. 3. 2020 na podlagi zbiranja ponudb po pravilniku za sklepanje pogodb z družbo ONIKOS, d.o.o. (v nadaljevanju: družba Onikos) sklenila pogodbo o čiščenju poslovnih prostorov na Slovenski cesti 9 v Ljubljani (v nadaljevanju: pogodba o čiščenju) za določen čas od 1. 4. 2020 do 31. 3. 2021 v znesku 1.562 EUR z DDV⁹¹ mesečno (skupno 18.744 EUR z DDV) in 12. 3. 2021 aneks št. 1 k pogodbi o čiščenju, s katerim je podaljšala izvajanje storitve do 30. 9. 2021. Po pogodbi o čiščenju je bilo v letu 2020 družbi Onikos plačano 12.493 EUR.

ZJN-3 v četrtem odstavku 24. člena določa, da naročnik metode, ki se uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila, ne sme izbrati z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, da za oddajo javnega naročila ni treba uporabiti tega zakona. V prvem odstavku istega člena je določeno, da izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temelji na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni naročnik, vključno s katero koli opcijo in morebitnimi podaljšanimi naročili, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Glede na dejstvo, da je bila najemna pogodba za poslovni prostor v zgradbi na Slovenski cesti 9 v Ljubljani veljavna do 30. 9. 2021 in je NAKVIS v letu 2021 z aneksom št. 1 k pogodbi o čiščenju izvajanje storitve podaljšala ravno do tega datuma, bi takšno daljše časovno obdobje trajanja pogodbe lahko predvidela oziroma načrtovala in dodaten strošek upoštevala pri določanju ocenjene vrednosti javnega naročila. Za obdobje od 1. 4. 2020 do 30. 9. 2021 bi izračun ocenjene vrednosti javnega naročila znašal 23.040 EUR brez DDV⁹², kar pomeni, da bi NAKVIS naročilo takšne vrednosti morala oddati po enem izmed postopkov iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3. NAKVIS podaljšanja pogodbe ni predvidela v dokumentaciji, povezani z javnim naročilom, in dodatnega stroška naročila ni upoštevala pri določanju ocenjene vrednosti javnega naročila, kljub temu pa je sklenila aneks k pogodbi, s katerim je presegla prag za uporabo ZJN-3, kot ga določa prvi odstavek 21. člena tega zakona, kar ni v skladu s prvim odstavkom 24. člena ZJN-3. V skladu s 95. členom ZJN-3 naročniki sicer smejo spremeniti pogodbe o izvedbi javnega naročila brez novega postopka javnega naročanja, vendar le ob izpolnitvi zakonsko določenih pogojev, ki pa v navedem primeru niso bili izpolnjeni.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 5/15.

⁹¹ 1.280 EUR brez DDV.

⁹² 18 mesecev * 1.280 EUR brez DDV = 23.040 EUR brez DDV.

Pojasnilo NAKVIS

Vrednost pogodbe in aneksa presega vrednost 20.000 EUR, vendar je v skladu z 90. členom ZIUZEOP mejna vrednost za javna naročila blaga in storitev do 31. 12. 2021 povišana na 40.000 EUR.

ZIUZEOP je začel veljati 11. 4. 2020, NAKVIS pa je morala postopek javnega naročila izpeljati, preden je začel veljati ZIUZEOP, ker se je predhodna pogodba za čiščenje iztekla konec marca 2020. Postopek oddaje naročila je bil izveden in zaključen s sklenitvijo pogodbe še pred uveljavitvijo ZIUZEOP.

NAKVIS je v postopku zbiranja ponudb 14. 2. 2020 pozvala k predložitvi ponudb 3 ponudnike in navedla, da ponudniki posredujejo svojo ponudbo najkasneje do 20. 2. 2020. NAKVIS je pravočasno prejel 2 ponudbi. Tretja ponudba družbe PANTA RHEI d.o.o. je prispela dan kasneje, zato je NAKVIS ni upoštevala pri preverjanju ponudb. NAKVIS tretjega ponudnika sploh ne bi smela pozvati k predložitvi ponudb, ker ga je ministrstvo, pristojno za javna naročila, 10. 2. 2020 uvrstilo v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami⁹³.

Pojasnilo NAKVIS

Povpraševanje tretjemu ponudniku (družbi PANTA RHEI d.o.o.) je bilo poslano 14. 2. 2020, ko NAKVIS še ni vedela, da je ponudnik na seznamu gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. S ponudnikom je imela NAKVIS sklenjeno predhodno pogodbo o čiščenju. Ker je bila z njihovimi storitvami zadovoljna, jih je ponovno povabila k oddaji ponudbe. Podatek, da je ponudnik na seznamu gospodarskih subjektov z negativnimi referencami, je prejela 18. 2. 2020 z anonimno prijavo. Na povpraševanje je tretji ponudnik posredoval ponudbo 21. 2. 2020 v imenu novoustanovljene družbe (PRO PURE S, d.o.o.) s pojasnilom, da gre za optimizacijo dela. Poslana ponudba s strani novoustanovljene družbe je bila ugodnejša od izbrane (družbe Onikos) za 10 EUR, vendar je prispela po roku, določenem za predložitev ponudb, poleg tega jo je poslala nova družba, kateri se povpraševanje ni posredovalo.

Priporočilo NAKVIS

NAKVIS priporočamo, naj okrepi notranje kontrole pri izvajanju javnih naročil, tako da bo zagotovila izvajanje predpisanih postopkov.

⁹³ [URL: <https://www.ebonitete.si/podjetje.aspx?id=842386&t=vCrniSeznam>], 14. 5. 2021.

2.2.4 Oblikovanje in tisk brošur ter zložen

NAKVIS je na podlagi predhodnega zbiranja ponudb pri samostojnem podjetniku ROKU BORŠTNARJU S.P. (v nadaljevanju: Rok Borštnar) naročila oblikovanje in tisk brošur ter zložen.

2.2.4.a NAKVIS je samostojnemu podjetniku Roku Borštnarju izdala 2 naročilnici z enako zaporedno številko⁹⁴. Prvo naročilnico v znesku 2.293 EUR za naročilo 300 izvodov brošur in 300 izvodov zložen je izdal 2. 10. 2020 in drugo v znesku 663 EUR za naročilo 52 izvodov brošur in 300 izvodov zložen 6. 10. 2020. Iz predložene dokumentacije in pojasnil NAKVIS smo ugotovili, da so bile brošure in zloženke natisnjene pred izdanima naročilnicama⁹⁵. NAKVIS ni ravnala v skladu s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), iz katerega izhaja, da morajo neposredni uporabniki skleniti pisno pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve.

Pojasnilo NAKVIS

Prva naročilnica (z dne 2. 10. 2020) je bila pomotoma izdana z zamikom. Da bi se opravljeno naročilo lahko plačalo v celoti, je bilo treba izdati dodatno naročilnico (z dne 6. 10. 2020).

V izbrani ponudbi⁹⁷ je samostojni podjetnik Rok Borštnar ponudil storitvi "oblikovanje in tisk za 74-stransko brošuro"⁹⁸ ter "oblikovanje in tisk za 16-stransko zloženko". Pri pregledu brošure in zloženke smo ugotovili, da je imela brošura 66 strani, zloženska pa 14 strani. Samostojni podjetnik Rok Borštnar je zaračunal storitev oblikovanja in tiska brošur s 74 stranmi ter zložen s 16 stranmi⁹⁹ in ne po dejanskem številu strani, NAKVIS pa je računa potrdila in poravnala. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pojasnilo NAKVIS

V ponudbi izbranega ponudnika je navedeno predvideno število strani, ker ni bilo znano, kakšen bo končni obseg tiskovin. Končno število strani, izkazanih na računih, pa ni bilo poenoteno z dejanskim številom strani. Ne glede na razliko v številu strani končna cena ostaja enaka, ker je izbrani ponudnik opravil dodatno delo, ki ga ni posebej zaračunal. Potrebno je bilo dodatno delo, povezano z zamenjavo večjega števila slik in grafov, da bi se dosegla boljša kakovost in vizualna predstavitev tiskovin. Veliko dela in popravkov pri oblikovanju brošur je bilo tudi zaradi sprotnega prilagajanja prispevkov zunanjih deležnikov.

Iz predložene dokumentacije NAKVIS ni razvidno, da je izbrani ponudnik opravil dodatno delo, oblikovanje obeh tiskovin pa je že bilo vključeno v ceno storitve.

⁹⁴ Obe naročilnici imata št. 033/2020.

⁹⁵ Iz zloženke je razviden podatek o nakladi 600 izvodov zložen, natisnjenih septembra 2020.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

⁹⁷ Št. RBP2020-337 z dne 3. 8. 2020.

⁹⁸ Strani skupaj z naslovnico.

⁹⁹ Račun, št. RB2020-456 z dne 7. 10. 2020 v znesku 2.293 EUR in račun, št. RB2020-475 z dne 13. 10. 2020 v znesku 663 EUR.

2.2.5 Prekoračitev rokov pri pripravi poročil v postopkih akreditacij in zunanjih evalvacij visokošolskih zavodov, študijskih programov in višjih strokovnih šol

Temeljna dejavnost NAKVIS je zunanje presojanje kakovosti, ki zajema periodično presojo kakovosti delovanja visokošolskih zavodov (univerz, fakultet, akademij in visokih strokovnih šol), višjih strokovnih šol in študijskih programov. NAKVIS pri tem ugotavlja, ali visokošolski zavod oziroma višja strokovna šola izpolnjuje standarde kakovosti po področjih presoje iz meril, ki jih sprejme svet agencije¹⁰⁰. V skladu z enajstim odstavkom 51.h člena ZVis in prvim odstavkom 15. člena sklepa o ustanovitvi sveta agencije¹⁰¹ s sklepi imenuje skupine strokovnjakov za akreditacije in zunanje evalvacije (v nadaljevanju: sklep o imenovanju skupine strokovnjakov), ki pripravijo poročila in jih posredujejo svetu agencije. Strokovnjaki v postopku prve akreditacije visokošolskih zavodov in akreditacije študijskih programov pripravijo poročilo o izpolnjevanju meril za prvo akreditacijo visokošolskega zavoda ali akreditacijo študijskega programa¹⁰², v postopku podaljšanja akreditacije visokošolskega zavoda pa poročilo o ugotovitvah¹⁰³. Postopki izredne evalvacije visokošolskih zavodov in študijskih programov ter evalvacija višjih strokovnih šol potekajo po enakem postopku kot podaljšanje akreditacije visokošolskega zavoda¹⁰⁴.

S sklepom o imenovanju skupine strokovnjakov svet agencije določi rok, do katerega skupina strokovnjakov pripravi poročilo in ga posreduje svetu agencije. Drugi odstavek 51.p in tretji odstavek 51.r člena ZVis določata, da skupina strokovnjakov pripravi poročilo v treh mesecih od imenovanja.

NAKVIS je v letu 2020 strokovnjakom za akreditacije in zunanje evalvacije visokošolskih zavodov, študijskih programov in višjih strokovnih šol namenila 218.997 EUR, kar predstavlja 35,2 % realiziranih delnih tekočih in investicijskih odhodkov.

Svet agencije je sprejel poslovnik o delu sveta agencije, ki v sedmem odstavku 28. člena določa, da so strokovnjaki za opravljanje nalog v postopkih akreditacije in zunanje evalvacije upravičeni do plačila in povračila stroškov za delo, pri čemer se plačilo za delo obračuna na podlagi cenika, ki je priloga 2 k poslovniku o delu sveta agencije. Direktor NAKVIS s strokovnjaki za akreditacije in zunanje evalvacije sklene pogodbe o avtorskem delu. V pogodbah o avtorskem delu določi višino plačila za opravljeno delo in rok za predložitev poročila, ki je enak roku iz sklepa o imenovanju skupine strokovnjakov.

Sklenjene pogodbe o avtorskem delu in cenik določajo, da se za neupoštevanje roka za predložitev prvega poročila, plačilo strokovnjaku zmanjša za 20 %.

¹⁰⁰ [URL: <https://www.nakvis.si/akreditacije-in-evalvacije-v-visokem-solstvu/>], 18. 5. 2021.

¹⁰¹ Po prejemu vloge vlagatelja za akreditacijo oziroma zunanjo evalvacijo ali po določitvi vzorca študijskih programov s strani sveta agencije.

¹⁰² Drugi odstavek 51.p člena ZVis.

¹⁰³ Tretji odstavek 51.r člena ZVis.

¹⁰⁴ To določa ZVis v drugem odstavku 51.š člena (izredna evalvacija visokošolskih zavodov), drugem odstavku 51.t člena (izredna evalvacija študijskega programa) in 51.t členu (evalvacija višjih strokovnih šol).

V reviziji smo preverili, ali je svet agencije poročila, ki jim je rok potekel v letu 2020, prejel v roku 3 mesecev po imenovanju skupine strokovnjakov. Na podlagi podatkov, ki jih je posredovala NAKVIS¹⁰⁵, smo ugotovili, da je v letu 2020 potekel rok za oddajo 61 poročilom. Od teh poročil je bilo kar 35 takšnih poročil (kar predstavlja 57 % vseh poročil v letu 2020), pri katerih je bil rok prekoračen od 6 do 155 dni¹⁰⁶. V primerjavi z letom 2019 je bil delež zamud v letu 2020 bistveno višji, saj je v letu 2019 potekel rok za oddajo 50 poročilom, od tega je bilo 13 poročil takšnih (kar predstavlja 26 % vseh poročil v letu 2019), pri katerih je bil rok prekoračen od 6 do 146 dni¹⁰⁷.

Javni uslužbenci NAKVIS, ki sodelujejo v postopkih akreditacij in zunanjih evalvacij visokošolskih zavodov, študijskih programov in višjih strokovnih šol, so v primeru zamud pri oddaji poročil pripravili uradne zaznamke. Pregledali smo 10 naključno izbranih uradnih zaznamkov za poročila, ki jim je potekel rok v letu 2020. Iz uradnih zaznamkov je razvidno, da je prihajalo do zamud pri oddaji poročil predvsem zaradi epidemije covid-19 (prekinitev rokov v postopkih, onemogočeno osebno vročanje dokumentov, prepoved izvajanja obiskov zavodov), nedosegljivosti zavoda, ki je podal vlogo za akreditacijo, poletnih počitnic, zdravstvenih težav strokovnjakov, zamenjave člana skupine strokovnjakov med postopkom in tudi zaradi spreminjanja ali dopolnjevanja vlog s strani zavoda.

Pregledali smo tudi 10 uradnih zaznamkov za zamude v letu 2019 in ugotovili, da je prihajalo do prekoračitve pri oddaji poročil zaradi prestavitve datumov obiska, ker ni bilo prisotnih vseh udeležencev, s katerimi so strokovnjaki želeli opraviti razgovor, poletnih počitnic, spreminjanja ali dopolnjevanja vlog s strani zavodov, zdravstvenih težav strokovnjakov, dopolnitve poročila, prevajanja poročila tujemu strokovnjaku in tudi zaradi zasedenosti predsednika skupine strokovnjakov.

2.2.5.a Iz pregleda uradnih zaznamkov o vzroku zamud ugotavljamo, da so bili vzroki za zamude pri oddaji poročil v letu 2020 različni, pri čemer pa je velik del zamud mogoče povezati s posledicami epidemije covid-19 in je možno te zamude upoštevati kot zamude iz razloga višje sile oziroma za zamude zaradi spremenjenih okoliščin izvajanja pogodbe, ki so bile zunaj okvira dejavnosti, ki jo lahko obvladuje stranka pogodbe. Kljub temu pa je znaten del zamud pri oddaji poročil nastal tudi zaradi drugih razlogov, v zvezi s katerimi bi morala NAKVIS za vsak primer posebej ugotavljati, ali je narava zamude takšna, da jo je možno upoštevati kot višjo silo in stranka pogodbe objektivno ni mogla izpolniti pogodbene obveznosti, ali pa bi NAKVIS v skladu s pogodbenimi določili smela uveljaviti pogodbeno kazen. NAKVIS v letu 2020 v nobenem primeru ni uveljavljala pogodbene kazni za zamude pri predložitvi poročil v višini 20 % od plačil strokovnjakom, kot to določajo cenik in sklenjene pogodbe o avtorskem delu v 7. členu pogodb. Z uradnimi zaznamki je NAKVIS sicer ugotavljala razloge za zamudo, vendar se pri tem ni opredelila do tega, ali je pri razlogu za zamudo šlo za okoliščine, ki so nastale po podpisu pogodbe in jih pogodbeni stranka ni mogla preprečiti, jih ni mogla odpraviti in se jim tudi ni mogla izogniti. NAKVIS ni analizirala vzrokov za zamude na način, ki bi omogočil oceno dopustnosti uveljavljanja pogodbene kazni, s čimer ni ravnala v skladu z načeli učinkovitosti in gospodarnosti pri pripravi in izvrševanju proračuna, kot ju določa tretji odstavek 2. člena ZJF.

¹⁰⁵ Podatki, posredovani v elektronski obliki 14. 4. 2021.

¹⁰⁶ Od tega je bilo od 6 do 50 dni prekoračenih pri 15 poročilih, od 51 do 100 dni pri 13 poročilih in nad 100 dni pri 7 poročilih.

¹⁰⁷ Od tega je bilo od 6 do 50 dni prekoračenih pri 7 poročilih, od 51 do 100 dni pri 2 poročilih in nad 100 dni pri 4 poročilih.

Pojasnilo NAKVIS

V Poročilu o delu in poslovanju Nacionalne agencije za kakovost v visokem šolstvu v letu 2020 (Ljubljana, februar 2021) je direktor NAKVIS navedel, da so se zaradi epidemije covid-19 začasno ustavili postopki akreditacij in evalvacij. Za izvajanje postopkov akreditacij in evalvacij je bilo treba sprejeti različne usmeritve za drugačen način dela, kot so obiski na daljavo, kar je zahtevalo številna usklajevanja z vsemi vpletenimi deležniki, prilagajanja, sestanke oziroma posvetovanja, prilagoditev informacijskega sistema, izobraževanja o uporabi spletnih orodij in podobno. Treba je bilo intenzivno delati, da so se evalvacije na daljavo vzpostavile.

NAKVIS je še dodatno pojasnila, da procesni roki v akreditacijskih in evalvacijskih postopkih niso tekli od 29. 3. 2020, ko je začel veljati Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)¹⁰⁸, do 31. 5. 2020.

Priporočilo NAKVIS

NAKVIS priporočamo, naj vzpostavi delovanje notranjih kontrol, ki bodo omogočile pravočasno prepoznavanje zamud pri oddaji poročil ter oceno vzrokov zamud. NAKVIS tudi priporočamo, naj v primeru opravičljivih in tehničnih razlogov za zamude s strokovnjaki sproti sklepa anekse k pogodbam o avtorskem delu, v katerih se navede, za koliko se podaljša rok oddaje poročil, v ostalih primerih pa uveljavlja pogodbene kazni za zamude.

2.2.6 Protikorupcijska klavzula

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije¹⁰⁹ (v nadaljevanju: ZIntPK) v drugem odstavku 14. člena določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, vključiti protikorupcijsko klavzulo.

2.2.6.a NAKVIS v pogodbo o opravljanju storitev prevajanja v okvirni vrednosti 12.500 EUR brez DDV, sklenjeni 26. 10. 2020 za obdobje enega leta s samostojno podjetnico Polono Glavan, prevajanje in administrativne storitve, s.p. (v nadaljevanju: samostojna podjetnica Polona Glavan), ni vključila protikorupcijske klavzule, kar ni v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZIntPK.

Ukrep NAKVIS

NAKVIS je 22. 4. 2021 sklenila aneks k pogodbi, v katerega je vključila protikorupcijsko klavzulo.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 36/20, 61/20. Ukrepi iz tega zakona in akti, sprejeti na njegovi podlagi, so prenehali veljati 1. 6. 2020 na podlagi Sklepa o ugotovitvi prenehanja razlogov začasne ukrepe v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV2 (COVID-19), Uradni list RS, št. 74/20.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20.

2.2.7 Plačilni roki

ZIPRS2021 v prvem odstavku 32. člena določa, da so, ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov, plačilni roki neposrednih uporabnikov v breme proračuna predpisani s tem zakonom. Za plačilo vseh obveznosti je plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan. Ne glede na to določbo so plačilni roki lahko krajši za plačila, ki so izrecno navedena v tretjem odstavku 32. člena ZIPRS2021.

2.2.7.a NAKVIS plačila ni izvedla v roku iz prvega odstavka 32. člena ZIPRS2021 v 2 primerih:

- račun družbe KLIVJA za postavitev in konfiguracijo novega strežnika v znesku 2.440 EUR je prejela 16. 2. 2020 in ga plačala 30. 3. 2020, kar je 43 dni po prejemu računa, in
- račun družbe SINTAL d.o.o. za nakup in vgradnjo pozivnika v znesku 207 EUR je prejela 17. 2. 2020 in ga plačala 30. 3. 2020, kar je 42 dni po prejemu računa.

2.2.7.b ZIUZEOP v 64. členu določa, da je ne glede na prvi odstavek 32. člena ZIPRS2021 plačilni rok za neposredne in posredne uporabnike proračuna za plačila zasebnim subjektom 8 dni. Določba 64. člena ZIUZEOP je v skladu z 20. členom tega zakona¹¹⁰ veljala od 11. 4. do 31. 5. 2020¹¹¹, ukrepi iz tega zakona pa so začeli veljati od 13. 3. 2020. NAKVIS plačila ni izvedla v roku iz 64. člena ZIUZEOP, ker je račun družbe EPROMAR, d.o.o. za nakup kamere in nosilca v znesku 3.148 EUR prejela 25. 5. 2020 in ga plačala 9. 6. 2020, kar je 15 dni po prejemu računa.

2.2.7.c Poslovnik o delu sveta agencije v prvem odstavku 28. člena določa, da so člani sveta agencije in pritožbene komisije upravičeni do plačila ter povračila stroškov za delo, ter v četrtem odstavku istega člena, da so upravičeni do povračila potnih stroškov, če je redna seja ali drugo delo izven prebivališča člana. V skladu s šestim odstavkom 28. člena poslovnika o delu sveta agencije se plačilo članom sveta agencije in pritožbene komisije obračuna vsake 3 mesece. Pred prvim izplačilom morajo člani sveta agencije in pritožbene komisije finančnemu uslužbencu NAKVIS posredovati podatke, ki so potrebni za izplačilo.

NAKVIS v letu 2020 članoma sveta agencije ni pravočasno obračunala in izplačala stroškov za delo v naslednjih primerih, in sicer:

- predsedniku sveta agencije je 31. 12. 2020 obračunala in izplačala stroške za delo, ki je potekalo v obdobju od 31. 1. 2020 do 17. 9. 2020¹¹², v skupnem znesku 790 EUR¹¹³ in
- članu sveta agencije je 30. 6. 2020 obračunala in izplačala stroške za delo, ki je potekalo v obdobju od 24. 10. 2019 do 19. 3. 2020¹¹⁴, v skupnem znesku 1.863 EUR.

¹¹⁰ Določba 20. člena ZIUZEOP določa, da ukrepi iz tega dela zakona ter iz aktov, sprejetih na njegovi podlagi, veljajo od 13. 3. 2020 do 31. 5. 2020, če ta zakon ne določa drugače.

¹¹¹ Epidemija je bila preklicana na podlagi Odloka o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19), Uradni list RS, št. 68/20.

¹¹² Delo v komisiji za presojo kandidatov 31. 1. 2020 in 21. 5. 2020, delo v komisiji o izvedbi postopka izbire namestnikov članov pritožbene komisije 27. 3. 2020, delo v komisiji za presojo kandidatov 7. 7. 2020 in 15. 9. 2020 ter v 154. redni seji 17. 9. 2020.

¹¹³ To je več kot 3 mesece kasneje.

¹¹⁴ 143. redna seja 24. 10. 2019, 144. redna seja 21. 11. 2019, 145. redna seja 19. 12. 2019, 146. izredna seja 9. 1. 2020, 147. redna seja 31. 1. 2020, 148. redna seja 27. 2. 2020 in 149. redna seja 19. 3. 2020.

NAKVIS je v obeh primerih ravnala v nasprotju s šestim odstavkom 28. člena poslovnika o delu sveta agencije, ker stroškov ni obračunala in izplačala vsake 3 mesece.

Pojasnilo NAKVIS

Zaradi vsesplošnega stanja (epidemije), je imela NAKVIS druge prioritete naloge, zato izplačila predsedniku sveta agencije ni izvedla pravočasno. Pozno izplačilo članu sveta agencije, ki mu je NAKVIS izplačala stroške dela in potne stroške junija 2020, je bilo izjema. Član sveta agencije živi v Veliki Britaniji, zato se je zaradi tega v zvezi z obrazcem za pokojninsko in invalidsko zavarovanje reševalo vprašanje, ali se mu izplačuje v okviru Evropske unije ali kot nekomu iz tretje države.

Priporočilo NAKVIS

NAKVIS priporočamo, naj okrepi notranje kontrole, s katerimi bo zagotovila pravočasna izplačila obveznosti v breme proračuna.

2.2.8 Neevidentiranje prevzetih obveznosti

Pravilnik o izvrševanju proračuna v 145. členu določa, da neposredni uporabniki o prevzetih obveznostih v breme proračuna obveščajo ministrstvo za finance tako, da se prevzete obveznosti evidentirajo v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca Finančni element predobremenitev (v nadaljevanju: FEP).

2.2.8.a Pri pregledu posameznih pravnih poslov smo ugotovili, da NAKVIS v več primerih ni pravilno predobremenila proračuna. NAKVIS v letu 2020 ni predobremenila proračuna v celotnem znesku prevzete obveznosti v naslednjih primerih, in sicer pri:

- pogodbi o čiščenju poslovnih prostorov v znesku 1.562 EUR mesečno za obdobje od 1. 4. 2020 do 31. 3. 2021, sklenjeni 12. 3. 2020 z družbo Onikos, je po sklenitvi pogodbe predobremenila proračun samo v znesku 12.493 EUR, ni pa ga za obveznosti, ki zapadejo v plačilo v letu 2021¹¹⁵;
- pogodbi o izvajanju postopka za pridobitev polnega certifikata Družini prijazno podjetje v skupnem znesku 3.416 EUR za postopek, ki se bo končal do 27. 3. 2023, sklenjeni 6. 10. 2020 z zavodom Ekvilib Inštitut, je po sklenitvi pogodbe predobremenila proračun za leto 2020 samo v znesku 1.037 EUR, ni pa ga za obveznosti, ki zapadejo v plačilo v letih 2021 in 2022¹¹⁶;

¹¹⁵ Za leto 2021 ni predobremenila proračuna v znesku 6.248 EUR.

¹¹⁶ Za leti 2021 in 2022 ni predobremenila proračuna v znesku 1.037 EUR.

- pogodbi o opravljanju storitev upravljanja stanovanjske-poslovne stavbe na naslovih Slovenska cesta 9, 9a, 9b, Ljubljana skupni pogodbeni znesek ni določen¹¹⁷, sklenjeni 1. 4. 2020 za eno leto¹¹⁸ z družbo TABOR UPRAVLJANJE IN VZDRŽEVANJE d.o.o. (v nadaljevanju: družba TABOR), je po sklenitvi pogodbe predobremenila proračun samo za leto 2020 v znesku 1.876 EUR, ni pa ga za obveznosti, ki zapadejo v plačilo v letu 2021¹¹⁹;
- pogodbi o izdelavi predstavitev filmov¹²⁰ v znesku 24.400 EUR, sklenjeni 2. 10. 2020 za določen čas do 31. 12. 2020 z družbo STUDIO LEGEN d.o.o. (v nadaljevanju: družba STUDIO LEGEN), in aneksu št. 1 k pogodbi o izdelavi predstavitev filmov¹²¹, sklenjenemu 24. 11. 2020, v katerem je pogodbeni znesek zvišala na 25.986 EUR in podaljšala veljavnost pogodbe do 30. 11. 2021, je po sklenitvi pogodbe predobremenila proračun za leto 2020 v pogodbenem znesku, ni pa ga za obveznosti, ki se nanašajo na povečanje pogodbenega zneska z aneksom v letu 2020¹²², in za obveznosti, ki v skladu z aneksom zapadejo v plačilo v letu 2021¹²³;
- pogodbi o opravljanju storitev prevajanja v okvirnem znesku 12.500 EUR brez DDV¹²⁴, sklenjeni 26. 10. 2020 za obdobje enega leta s samostojno podjetnico Polono Glavan, je po sklenitvi pogodbe predobremenila proračun samo za leto 2020 v znesku 1.832 EUR, ni pa ga za obveznosti, ki zapadejo v plačilo v letu 2021¹²⁵.

NAKVIS je navedenih primerih ravnala v nasprotju s 145. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ker ni predobremenila proračuna v celotnem znesku prevzete obveznosti.

2.2.9 Prepozno evidentiranje prevzetih obveznosti

Pravilnik o izvrševanju proračuna v 153. členu določa, da morajo neposredni uporabniki potrditi obrazec FEP, ki se nanaša na sklenjene pogodbe, najkasneje v 5 dneh po podpisu pogodbe.

2.2.9.a NAKVIS ni predobremenila proračuna v zahtevanem 5-dnevnem roku pri naslednjih primerih:

- naročilnici za nakup kamere in nosilca v znesku 3.148 EUR, izdani 20. 5. 2020 družbi EPROMAR, d.o.o.; predobremenitev je NAKVIS evidentirala 3. 6. 2020, kar je 14 dni po izdaji naročilnice;
- pogodbi o čiščenju poslovnih prostorov v znesku 1.562 EUR mesečno za obdobje od 1. 4. 2020 do 31. 3. 2021, sklenjeni 12. 3. 2020 z družbo Onikos; predobremenitev je NAKVIS evidentirala 26. 3. 2020, kar je 14 dni po podpisu pogodbe;

¹¹⁷ V pogodbi je določena cena upravljaljske storitve v znesku 846 EUR z DDV mesečno in se razdeli po solastniških deležih.

¹¹⁸ Pogodba je začela veljati 3. 5. 2020.

¹¹⁹ Za leto 2021 ni predobremenila proračuna v znesku 625 EUR.

¹²⁰ 40 predstavitev filmov visokošolskih zavodov.

¹²¹ 40 predstavitev filmov visokošolskih zavodov in 1 predstavitevni film spletne strani naročnika.

¹²² Za leto 2020 ni predobremenila proračuna v znesku 1.586 EUR.

¹²³ Za leto 2021 ni predobremenila proračuna v znesku 6.100 EUR.

¹²⁴ DDV na računih ni obračunan.

¹²⁵ Za leto 2021 ni predobremenila proračuna v znesku 10.668 EUR brez DDV.

- naročilnici za nakup računalniške opreme v znesku 8.461,92 EUR, izdani 17. 7. 2020 družbi VMM d.o.o. Novo Polje c. VIII/26, Ljubljana Polje; predobremenitev je NAKVIS evidentirala 24. 8. 2020, kar je 38 dni po izdaji naročilnice;
- pogodbi o opravljanju storitev upravljanja stanovanjske-poslovne stavbe na naslovih Slovenska cesta 9, 9a, 9b, Ljubljana¹²⁶, sklenjeni 1. 4. 2020 za eno leto z družbo TABOR; predobremenitev je NAKVIS evidentirala 14. 8. 2020, kar je 135 dni po podpisu pogodbe;
- pogodbi o izdelavi predstavitvenih filmov v znesku 24.400 EUR, sklenjeni 2. 10. 2020 za določen čas do 31. 12. 2020 z družbo STUDIO LEGEN, in aneksu št. 1 k pogodbi o izdelavi predstavitvenih filmov, sklenjenem 24. 11. 2020, v katerem je pogodbeni znesek zvišala na 25.986 EUR in podaljšala veljavnost pogodbe do 30. 11. 2021; predobremenitev za sklenjeno pogodbo je NAKVIS evidentirala 13. 10. 2020, kar je 11 dni po podpisu pogodbe, medtem ko predobremenitve za sklenjeni aneks (povečanje pogodbenega zneska za 1.586 EUR) ni evidentirala;
- pogodbi o opravljanju storitev prevajanja v okvirnem znesku 12.500 EUR brez DDV, sklenjeni 26. 10. 2020 za obdobje enega leta s samostojno podjetnico Polono Glavan; predobremenitev je NAKVIS evidentirala 27. 11. 2020, kar je 32 dni po podpisu pogodbe.

NAKVIS je pri pripravi in predobremenjevanju proračuna v navedenih primerih ravnala v nasprotju s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ker predobremenitev ni evidentirala v roku 5 dni.

Priporočilo NAKVIS

NAKVIS priporočamo, naj okrepi notranje kontrole, tako da bo zagotovljeno pravilno in pravočasno evidentiranje prevzetih obveznosti v breme proračuna.

2.2.10 Prezemanje obveznosti prek dovoljenega obsega prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

2.2.10.a ZIPRS2021 v drugem odstavku 30. člena določa, v kakšnem obsegu in pod kakšnimi pogoji sme neposredni uporabnik v letu 2020 prevzeti obveznosti v breme proračunov v letih 2021 in 2022. Prezemanje obveznosti v breme proračuna v letu 2023 dopušča tretji odstavek 30. člena ZIPRS2021, ki določa pogoje prevzemanja obveznosti v letu 2021 v breme proračuna prihodnjih let. Navedeni člen obenem določa, da neposredni uporabnik v breme proračunov prihodnjih let ne sme prevzemati obveznosti brez odložnega pogoja, s katerim se izvajanje pogodbenih obveznosti odloži, dokler za ta namen nima zagotovljenih pravic porabe v posebnem delu proračuna.

NAKVIS je v letu 2020 s sklenitvijo pogodbe¹²⁷ z zavodom Ekvilib Inštitut za pridobitev certifikata Družini prijazno podjetje v skupni pogodbeni vrednosti 3.416 EUR prevzela tudi obveznosti, ki zapadejo v izplačilo v letu 2023. Predvideni datum zaključka projekta pridobitve certifikata je namreč 27. 3. 2023, zato v letu 2023 v plačilo zapade še obrok v znesku 1.342 EUR. Sklenjena

¹²⁶ V pogodbi je določena cena upravljaljske storitve v znesku 846 EUR z DDV mesečno in se razdeli po solastniških deležih.

¹²⁷ Z dne 6. 10. 2020.

pogodba ni vsebovala odložnega pogoja, v skladu s katerim bi bila pogodba veljavna v letu 2023 le v primeru, če bi bile za ta namen zagotovljene pravice porabe v posebnem delu proračuna za leto 2023. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom v povezavi s tretjim odstavkom 30. člena ZIPRS2021, ki določata dopustno prevzemanje obveznosti v letu 2020 v breme proračunov prihodnjih let ter obvezno uporabo odložnega pogoja v pogodbah, ki se sklepajo v breme prihodnjih proračunov.

2.2.10.b ZIPRS1819 je v drugem odstavku 30. člena določal pogoje, pod katerimi so lahko neposredni uporabniki proračuna v letu 2018 prevzemali obveznosti oziroma sklepali pogodbe v breme proračunov v letih 2019 in 2020. V tretjem odstavku istega člena je določal pogoje, pod katerimi so lahko v letu 2019 prevzemali obveznosti oziroma sklepali pogodbe v breme proračunov v letih 2020 in 2021. NAKVIS je v letu 2018 oziroma 2019 prevzela obveznosti za namene, ki zapadejo v izplačilo po letu 2020 oziroma po letu 2021 v naslednjih primerih, in sicer pri:

- najemni pogodbi za najem parkirnega mesta v parkirni hiši na Šubičevi ulici v Ljubljani v ocenjenem znesku 2.220 EUR letno, sklenjeni 3. 4. 2018 za nedoločen čas z družbo BSL d. o. o., je prevzela obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo po letu 2020;
- najemni pogodbi za najem 6 parkirnih mest na zunanjem parkirišču na Tobačni ulici v Ljubljani v ocenjenem znesku 5.000 EUR letno, sklenjeni 3. 9. 2018 za nedoločen čas¹²⁸ z družbo PINACEA, je prevzela obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo po letu 2020;
- pogodbi za izvajanje storitev pooblaščenih oseb za varstvo osebnih podatkov v ocenjenem znesku 2.500 EUR letno, sklenjeni 3. 8. 2018 za nedoločen čas¹²⁹ z družbo INFO HIŠA d.o.o., je prevzela obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo po letu 2020;
- pogodbi o varnem shranjevanju podatkov v okvirnem znesku 4.800 EUR, sklenjeni 30. 11. 2018 za določen čas 3 let, od 1. 12. 2018 do 30. 11. 2021 z družbo KLIVIJA, je prevzela obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo po letu 2020;
- pogodbi o gostovanju in vzdrževanju spletnega mesta NAKVIS.SI v ocenjenem znesku 9.500 EUR, sklenjeni 1. 2. 2019 za 36 mesecev z družbo KRAFT & WERK d.o.o., je prevzela obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo po letu 2021;
- pogodbi za opravljanje strokovnih nalog zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu v ocenjenem znesku 4.500 EUR z DDV, sklenjeni 27. 8. 2019 za obdobje 5 let z družbo VPD VAJDA d.o.o., je prevzela obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo po letu 2021.

NAKVIS v navedenih primerih ni ravnala v skladu z drugim in tretjim odstavkom 30. člena ZIPRS1819, saj je prevzemala obveznosti v breme proračunov prihodnjih let za daljše časovno obdobje, kot je to bilo dopustno, obenem pa pogodbe niso vsebovale odložnega pogoja, s katerim se izvajanje pogodbenih obveznosti odloži, dokler za ta namen niso zagotovljene pravice porabe v posebnem delu proračuna.

¹²⁸ Družba PINACEA je s 1. 4. 2020 zaradi odpovedi najemnega razmerja s strani lastnika zemljišča prenehala z obratovanjem in trženjem parkirišča in odpovedala najemno pogodbo, sklenjeno z NAKVIS.

¹²⁹ NAKVIS je 30. 11. 2020 družbi INFO HIŠA d.o.o. odpovedala pogodbo, ki je bila v letu 2018 sklenjena za nedoločen čas z minimalnim odpovednim rokom 3 mesecev na podlagi sporazumnega dogovora o prenehanju veljavnosti pogodbe.

3. Mnenje

Revidirali smo pravilnost poslovanja **Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu** v letu 2020.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu v letu 2020 ni poslovala v skladu s predpisi in pravnimi akti, ker:

- sistemizacija delovnih mest ni odražala dejanskih delovnih potreb, kar je v neskladju z Zakonom o javnih uslužbencih in Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu – točka 2.1.1.a;
- ni zaprosila za izdajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov za direktorja, čeprav je bilo dovoljenje navedeno v sistemizaciji delovnih mest kot pogoj za zasedbo delovnega mesta, kar je v neskladju z Zakonom o tajnih podatkih – točka 2.1.2.a;
- je 8 javnim uslužbencem neupravičeno povrnila stroške mesečnih vozovnic v mestnem prometu v skupnem znesku 1.171 EUR, kar je v neskladju z Aneksom h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji – točka 2.1.3.a;
- je sklenila najemno pogodbo o najemu poslovnih prostorov, ki je strožje določala pogoje za odpoved najemne pogodbe od zakonske ureditve, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 – točka 2.2.1.a;
- je plačala najemnino za najem 6 parkirnih mest za javne uslužbence v znesku 2.260 EUR, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.2.1.b;
- je vrednost 2 javnih naročil ocenila tako, da se je izognila postopku oddaje naročil, kar je v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točki 2.2.2.a in 2.2.3.a;
- je pričela s postopkom oddaje javnega naročila, čeprav za projekt v veljavnem načrtu razvojnih programov ni imela načrtovanih sredstev v znesku 202.032 EUR (v letu 2020 je bilo izplačano 64.812 EUR), kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 – točka 2.2.2.b;
- pogodbe z izbranim ponudnikom ni objavila v 48 dneh od oddaje javnega naročila na spletni strani, namenjeni izvajanju elektronskega javnega naročanja, kar je v neskladju z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja in Pravilnikom o objavah pogodb s področja javnega naročanja, koncesij in javno-zasebnih partnerstev – točka 2.2.2.b;
- je naročilnici v skupnem znesku 2.956 EUR izdala po opravljenih storitvah, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.2.4.a;
- pred izplačilom ni preverila pravnega temelja in višine obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.2.4.a;
- ni ocenila vzrokov za zamude pri pripravi poročil v postopkih akreditacij in zunanjih evalvacij visokošolskih zavodov, študijskih programov in višjih strokovnih šol na način, kar bi omogočilo oceno dopustnosti uveljavljanja pogodbene kazni in kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.2.5.a;
- v pogodbo o opravljanju storitev prevajanja ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.2.6.a;

- plačil obveznosti ni izvedla v predpisanih rokih, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021, Zakonom o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo in s Poslovnikom o delu sveta Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu – točke 2.2.7.a, 2.2.7.b in 2.2.7.c;
- ni predobremenila proračuna v celotnem znesku prevzete obveznosti in v zahtevanem petdnevnom roku, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točki 2.2.8.a in 2.2.9.a;
- je prevzemala obveznosti prek dovoljenega obsega prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 in Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 – točki 2.2.10.a in 2.2.10.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v letu 2020, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

Druga zadeva

Opozarjamo, da je računsko sodišče ne glede na dileme, povezane s pravno-organizacijsko obliko NAKVIS, ki jih podrobneje opisujemo v točki 1.2.1, kot kriterije za presojo nepravilnosti in posledičen izrek mnenja v celoti privzelo zakonodajo, ki določa izvrševanje proračuna za neposredne proračunske uporabnike. Uporaba predpisov, ki določajo pravila poslovanja za javne agencije oziroma posredne proračunske uporabnike, bi pomenila uporabo drugih kriterijev za presojo nepravilnosti ter bi lahko vodila do drugačnih revizijskih presoj in posledično izrečenega revizijskega mnenja.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo bo moralo vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nepravilnosti 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 nepravilnosti.

Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. izvedla aktivnosti za sklenitev dogovorov o vračilu preveč izplačanih stroškov prevoza na delo in z dela in proučila možnosti o sprožitvi sodnih postopkov v primeru, če dogovori ne bodo sklenjeni – točka 2.1.3.a.

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

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo 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 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 poslovanja¹³⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. Priporočila

Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu priporočamo, naj:

- okrepi notranje kontrole pri izvajanju javnih naročil, tako da bo zagotovila izvajanje predpisanih postopkov;
- vzpostavi delovanje notranjih kontrol, ki bi omogočile pravočasno prepoznavanje zamud pri oddaji poročil v postopkih akreditacij in zunanjih evalvacij ter oceno vzrokov zamud; priporočamo tudi, da v primeru opravičljivih in tehničnih razlogov za zamude s strokovnjaki sproti sklepa anekse k pogodbam o avtorskem delu, v katerih se navede, za koliko se podaljša rok oddaje poročil, v ostalih primerih pa uveljavlja pogodbene kazni za zamude in
- okrepi notranje kontrole, tako da bo zagotovila pravilno in pravočasno evidentiranje prevzetih obveznosti ter pravočasna izplačila obveznosti v breme proračuna.

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. Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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