



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji o učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov

2021

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji o učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov

Številka: 320-3/2017/86

Ljubljana, 24. junija 2021

1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov¹, št. 320-3/2017/71 z dne 15. 2. 2021 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) ocenilo, da so bili Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo) ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pri zagotavljanju učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov delno učinkoviti.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu vladi in ministrstvu podalo zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Vlada je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo². V odzivnem poročilu in dopolnitvi odzivnega poročila, ki ga je z digitalnim podpisom potrdila odgovorna oseba mag. Janja Garvas Hočevnar, vršilka dolžnosti generalnega sekretarja, so predstavljeni popravljalni ukrepi. Ministrstvo v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču ni predložilo odzivnega poročila, zato ga je računsko sodišče pozvalo k njegovi predložitvi. Ministrstvo je računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo³, ki ga je z digitalnim podpisom potrdila odgovorna oseba Janez Cigler Kralj, minister.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivni poročili ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/upravljanje-javnih-zavodov-1115/>], 10. 6. 2021.

² Št. 00602-3/2017/40 z dne 13. 5. 2021 in dopolnitev št. 00602-3/2017/47 z dne 1. 6. 2021.

³ Št. 060-17/2017/115 z dne 31. 5. 2021.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Vlada Republike Slovenije

2.1.1 Izbor in izobraževanje članov sveta zavoda

2.1.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3 revizijskega poročila je navedeno, da področni zakoni z nekaj izjemami nimajo določb, ki bi urejale postopek izbire članov sveta zavoda, ampak določajo, da se postopek imenovanja oziroma izvolitve članov sveta zavoda uredi z aktom o ustanovitvi oziroma statutom ter da vlada enotnih smernic o ureditvi postopka imenovanja članov sveta zavoda ni oblikovala. Akti o ustanovitvi in statuti najpogosteje določajo postopek volitev predstavnikov zaposlenih, predstavnika oskrbovancev v domovih za starejše, predstavnika varovanca v varstveno-delovnem centru in predstavnikov staršev, dijakov ter študentov v srednjih šolah in dijaških ter študentskih domovih. Nekateri akti o ustanovitvi in statuti določajo, da se postopek volitev uredi s posebnim pravilnikom. Razen Ministrstva za zdravje, ki je postopek imenovanja predstavnikov ustanovitelja uredilo s Protokolom o izbiri kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija⁴ (v nadaljevanju: prvi protokol/drugi protokol/tretji protokol), ostala ministrstva niso opredelila postopkov za izbiro predstavnikov ustanovitelja v svetih zavodov. Javni poziv za imenovanje članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja je sicer utečena praksa na področju zdravstva, izvajal pa se je tudi na področju socialnega varstva, v obdobju, na katero se nanaša revizija, je javne pozive začelo objavljati tudi Ministrstvo za kulturo. Odsotnost usmeritev o obveznih javnih pozivih za imenovanje članov, ki v svetu zavoda zastopajo ustanovitelja, zanesljivo zmanjšuje nabor potencialnih kandidatov, ki so dejansko usposobljeni in tudi motivirani za opravljanje dela člana sveta zavoda.

Podlaga za imenovanje usposobljenih članov sveta zavoda so vnaprej določeni pogoji, merila, kriteriji in omejitve. Vendar pa predpisi, akti o ustanovitvi in statuti le posamično določajo omejitve, ki se večinoma nanašajo na izvolitev oziroma imenovanje posloводства in drugih vodilnih v svet zavoda, ne določajo pa, da bi predstavniki zaposlenih in zainteresirane javnosti morali izpolnjevati kakršnekoli pogoje za imenovanje oziroma izvolitev v svet zavoda. Ocenili smo, da obstaja tveganje, da se predstavniki navedenih interesnih strani zavzemajo predvsem za uresničitev njim lastnih interesov, kar se lahko izkaže za problematično v primerih, ko predstavljajo večino članov sveta zavoda. Le za predstavnike ustanovitelja na področju kulture že Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁵ (v nadaljevanju: ZUJIK) določa, da ustanovitelj imenuje člane sveta zavoda izmed strokovnjakov s področja dela javnega zavoda, financ in pravnih zadev. Na področju zdravstva je pristojno ministrstvo s protokoli določilo merila, pogoje, kriterije in omejitve za imenovanje članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja. Na področju socialnega varstva so bili kriteriji in merila sicer opredeljeni

⁴ Prvi protokol, št. 007-207/2014/1 z dne 16. 1. 2015 (veljavnost od 13. 2. 2015); drugi protokol, št. 007-207/2014/7 z dne 11. 2. 2016 (veljavnost od 16. 2. 2016); tretji protokol, št. 007-207/2014/18 z dne 15. 11. 2017.

⁵ Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZN0rg.

v vsakokratnem javnem pozivu predstavnikom ustanovitelja, vendar ni bilo opredeljeno, kako se bodo pri izboru upoštevali. Zaradi odsotnosti meril, pogojev, kriterijev in omejitev v večini dejavnosti nismo mogli potrditi, da ureditev zagotavlja imenovanje najbolj usposobljenih kandidatov za člane sveta zavoda. Obstoječa ureditev tako omogoča imenovanje članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja, ki so jim trenutni odločevalci naklonjeni, ne da bi bila predhodno ugotovljena njihova usposobljenost. Ob odsotnosti drugih meril, pogojev in kriterijev to lahko prispeva k imenovanju članov sveta zavoda, ki niso dovolj usposobljeni in katerih lastni interesi lahko prevladajo nad interesi javnega zavoda. Brez opredeljenih postopkov izbire z vnaprej določenimi merili, pogoji, kriteriji in omejitvami za imenovanje članov sveta zavoda se lahko povečuje tveganje politično in drugače motiviranih imenovanj ter izvolitev ne dovolj strokovnih članov sveta zavoda. Trenutno opredeljen način izbora članov sveta zavoda po naši oceni le deloma zagotavlja imenovanje članov, ki so usposobljeni za opravljanje funkcije člana sveta zavoda. Le imenovanje oziroma izvolitev članov sveta zavoda, ki temelji na vnaprej znanih merilih, pogojih in omejitvah, lahko pripelje do izbora najbolj usposobljenih in dejansko motiviranih članov sveta zavoda.

Ugotovili smo, da je neenotna tudi ureditev na področju usposabljanja in izobraževanja članov sveta zavoda. Obvezno izobraževanje članov sveta zavoda na področju kulture določata ZUJIK in Pravilnik o usposabljanju članov sveta javnih zavodov na področju kulture v Republiki Sloveniji⁶ za vse člane sveta zavoda. Na področju zdravstva je ministrstvo s protokoli določilo obvezno izobraževanje za predstavnike ustanovitelja. Akti o ustanovitvi in statuti pa ne določajo obveznega izobraževanja za člane sveta zavoda. Ugotovili smo, da vlada ni podala enotnih smernic glede načina imenovanja, pogojev in meril ter izobraževanja članov sveta zavoda. Odsotnost enotnih usmeritev je povzročila precej različno prakso posameznih ministrstev, od obveznega usposabljanja na področju kulture prek s protokoli urejenega usposabljanja na področju zdravstva do odsotnosti izobraževanj in usposabljanj na področju socialnega varstva, dejavnosti vzgoje in izobraževanja, visokega šolstva, raziskav in razvoja.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo aktivnosti za pripravo osnovnih usmeritev glede postopka izbora, predlaganja kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov in določitve osnovnih pogojev, meril, kriterijev in omejitev za imenovanje članov sveta zavoda.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bo sprejela priporočila za pristojna ministrstva glede osnovnih pogojev in meril za imenovanje članov svetov zavodov. Odzivno poročilo vsebuje načrt aktivnosti za izvedbo zahtevanega popravljalnega ukrepa, kar prikazuje Tabela 1, z navedbo nosilca aktivnosti in roka za izvedbo aktivnosti.

⁶ Uradni list RS, št. 99/15 in 4/17 (v veljavi od 22. 12. 2015 do 28. 1. 2017). 28. 1. 2017 je začel veljati nov Pravilnik o usposabljanju članov sveta javnih zavodov na področju kulture v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 4/17), ki v primerjavi s predhodnim ne prinaša bistvenih sprememb.

Tabela 1 Načrt aktivnosti

Številka	Aktivnost	Nosilec	Rok za izvedbo
1.	Sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede izbora in predlaganja kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov	vlada	december 2021
2.	Sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede osnovnih pogojev in meril za imenovanje članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja	vlada	december 2021

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.1.2 Standardi ravnanja in potrebna skrbnost

2.1.2.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.4.4 revizijskega poročila je navedeno, da razen Gradiv za delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija⁷ (v nadaljevanju: gradiva) na področju zdravstva, predpisi in drugi akti ne napotujejo na standarde ravnanja in potrebno skrbnost članov sveta zavoda. Gradiva na področju zdravstva določajo, da naj bi predstavniki ustanovitelja zastopali in uveljavljali interese ustanovitelja in pri svojem delu ravnali s skrbnostjo dobrega gospodarstvenika, ter izrecno poudarjajo tudi odškodninsko odgovornost članov za škodo, ki nastane zaradi njihovega dela.

V revizijskem poročilu smo ugotovili, da nekateri akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja kulture določajo, da se član sveta zavoda – predstavnik ustanovitelja oziroma vsak član sveta zavoda lahko razreši oziroma odpokliče, če ne ravna v skladu s predpisi, ne opravlja svojih nalog oziroma jih ne opravlja strokovno. Takšna ureditev razrešitve oziroma odpoklica v primeru (ne)strokovnega opravljanja nalog je sicer smiselna, vendar menimo, da brez obstoja standardov strokovnosti oziroma sklicevanja na splošno veljavne standarde skrbnosti, do razrešitve zaradi nestrokovnega opravljanja nalog dejansko ne more priti, saj niso dovolj jasno navedene okoliščine oziroma pogoji, na podlagi katerih bi se lahko ocenilo, da član sveta zavoda nalog ne opravlja strokovno.

V revizijskem poročilu smo ocenili, da predpisi in drugi akti, razen na področju zdravstva, ne napotujejo na ustrezne standarde ravnanja in potrebno skrbnost članov sveta zavoda.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti, v katerem je določila posamezne konkretne aktivnosti, nosilce aktivnosti in roke za izvedbo aktivnosti za opredelitev etičnih standardov in kodeksov ravnanja članov sveta zavoda.

⁷ Ljubljana, februar 2016, posodobljeno gradivo za leti 2017 in 2018.

2.1.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bo sprejela priporočila glede ravnanja in potrebne skrbnosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja. Odzivno poročilo vsebuje načrt za izvedbo zahtevanega popravljalnega ukrepa, kar prikazuje Tabela 2, z navedbo nosilca aktivnosti in roka za izvedbo aktivnosti.

Tabela 2 Načrt aktivnosti

Številka	Aktivnost	Nosilec	Rok za izvedbo
1.	Sprejem priporočil glede ravnanja in potrebne skrbnosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja	vlada	december 2021

2.1.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.1.3 Nadzor nad izvajanjem predpisanih nalog sveta zavoda

2.1.3.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.5.1 revizijskega poročila je navedeno, da Zakon o zavodih⁸ (v nadaljevanju: ZZ) določa le temeljne usmeritve glede nadzora nad javnimi zavodi. Nadzor je izrecno opredeljen v 50. členu ZZ, in sicer kot nadzor nad zakonitostjo dela zavoda oziroma nadzor nad fizičnim poslovanjem zavoda, ki ga opravljajo pristojni državni organi oziroma pooblašene organizacije, in kot nadzor nad strokovnostjo dela zavoda, ki ga opravljajo z zakonom določeni strokovni organi. Ustanovitelju ZZ torej ne nalaga dolžnosti, da spremlja, ali svet zavoda opravlja s predpisi določene naloge, je pa določeno, da ustanovitelj daje soglasje k nekaterim odločitvam sveta zavoda na podlagi ZZ, in sicer k statutu ali pravilom zavoda, imenovanju in razrešitvi direktorja javnega zavoda, spremembi ali razširitvi dejavnosti zavoda in ustanovitvi drugega zavoda ali podjetja.

Neke vrste posreden nadzor nad delovanjem svetov zavodov vpeljujejo tudi Zakon o javnih financah⁹ (v nadaljevanju: ZJF) in vsakokratni zakoni o izvrševanju proračunov Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZIPRS), saj določajo, da pristojno ministrstvo podaja soglasja k različnim dokumentom javnega zavoda, s čimer ministrstvo dejansko hkrati tudi preverja, ali svet zavoda opravlja nekatere izmed predpisanih nalog, vendar postopek pred izdajo soglasij, ki bi izrecno zahteval takšno preveritev, ni določen. V skladu z ZJF pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu med drugim tudi tako, da usklajujejo programe dela in finančne načrte javnih zavodov ter financirajo dejavnosti po potrjenih programih; nadzirajo poslovanje pravnih oseb in nadzirajo izvajanje odobrenih programov pravnih oseb. Na podlagi ZJF mora javni zavod predložiti letno poročilo za preteklo leto skupaj z obrazložitvami pristojnemu

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

⁹ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

ministrstvu in pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti v preteklem letu. ZIPRS so v obdobju, na katero se nanaša revizija, določali, da morajo javni zavodi sprejete finančne načrte in programe dela posredovati v soglasje pristojnemu ministrstvu, ravno tako tudi letna poročila o delu. ZIPRS so predvideli tudi posledico za nepredložitev finančnih načrtov in programov dela, ki se je odrazila v zmanjšanju financiranja. Zahtevo po predložitvi letnega poročila pristojnemu ministrstvu določata ZJF in ZIPRS, tudi Zakon o računovodstvu¹⁰ (v nadaljevanju: ZR) določa, da se presežek sredstev pravne osebe razporeja in njen primanjkljaj krije v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja pravne osebe. Tako kot ZJF tudi ZR predpisuje predložitev letnega poročila ministrstvu, v pristojnost katerega sodi dejavnost, ki jo javni zavod opravlja. V navedenih primerih so predvidene posledice za javni zavod, ne pa tudi posledice za svet zavoda oziroma njegove člane.

Področni zakoni izrecno ne določajo, da mora ustanovitelj oziroma pristojna ministrstva spremljati, ali svet zavoda opravlja s predpisi določene naloge. Obsegajo le določbe o obveznosti opravljanja nadzora nad poslovanjem oziroma izvrševanjem obveznosti javnih zavodov oziroma upravnega nadzora nad zakonitostjo dela, ki ga izvaja pristojno ministrstvo, oziroma vsebujejo določbe o nadzoru nad poslovanjem zavoda, ki ga izvajajo inšpekcijske službe.

Izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih zavodov, ki v nekaterih primerih zajema tudi preveritev, ali je svet zavoda določeno nalogo opravil, so ministrstva za javne zavode iz njihove pristojnosti uredila na različne načine. Vlada usmeritev glede nadzora izvajanja predpisanih nalog sveta zavoda ni podala. Ministrstvo za kulturo je sprejelo nov Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za kulturo¹¹ in Navodilo za delo skrbnikov javnih zavodov pri nadzoru nad izvajanjem odločb oziroma pogodb o financiranju javnih zavodov¹², v katerem je določeno, da pristojna oseba ministrstva, kot skrbnik javnega zavoda, pregleda program dela in finančni načrt, ki ju potrdi svet zavoda. Ministrstvo za zdravje je v gradivih in Protokolu za izdajo soglasja na sprejeta letna poročila o delu javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija¹³ predvidelo, da ministrstvo pred izdajo soglasja preveri, ali je letno poročilo obravnaval in potrdil svet zavoda. Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, posebnih aktov, ki bi urejali preveritev izvajanja predpisanih nalog sveta zavoda, ni sprejelo. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je za kontroliranje programov dela in finančnih načrtov pripravilo kontrolni list¹⁴, s katerim med drugim preverja, ali je finančni načrt sprejel svet zavoda. V primeru neskladij v finančnih načrtih mora javni zavod pripraviti popravljen finančni načrt, ki ga mora sprejeti svet zavoda in poslati v soglasje ministrstvu. Pristojna ministrica je sprejela tudi Program nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij v letu 2016¹⁵, v okviru katerega naj bi odgovorne osebe ministrstva preverile, ali je letno poročilo sprejel svet zavoda.

¹⁰ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

¹¹ Št. 0070-12/2017/1 z dne 14. 9. 2017.

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

¹³ Protokol je bil potrjen na kolegiju ministrice 10. 3. 2014.

¹⁴ Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov (JZ) – Kontrolni list za pregledovanje FN JZ za izdajo soglasja po 60. členu ZIPRS1617 – SŠ, DD, VSŠ.

¹⁵ Navodilo za izvajanje nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz pristojnosti MIZŠ, št. 024-48/2014/24 z dne 8. 10. 2015.

Ugotovili smo, da so pristojna ministrstva preverjala, ali so bili finančni načrti in programi dela za leto 2016 posredovani ter ali jih je potrdil svet zavoda. Ministrstva so sicer soglasja k omenjenima dokumentoma izdala, vendar na področju socialnega varstva več mesecev po tem, ko sta bila finančni načrt in program dela sprejeta. Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, je pojasnilo, da so bila soglasja izdana več mesecev po sprejemu zaradi popravkov in dopolnitev ter v okviru kadrovskih zmožnosti ministrstva. Pristojna ministrstva so soglasja k letnim poročilom za leto 2016 izdajala, le ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, soglasij ni izdajalo. Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, je pojasnilo, da izdajanje soglasij k letnim poročilom, ki so jih že sprejeli sveti zavodov, ni smiselno oziroma ministrstvo s tem prevzema odgovornost za pravilnost letnih poročil, ki niso revidirana. V postopku medresorskega usklajevanja je ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, zato večkrat podalo predlog, da se iz ZIPRS črta določilo izdaje soglasja pristojnega ministrstva k letnemu poročilu. Večina javnih zavodov mora izdelati enega ali več popravkov in dopolnitev ali po prejemu soglasja pristopi k rebalansu finančnega načrta, ministrstvo pa izdaja soglasja v okviru kadrovskih zmožnosti.

Za ostale predpisane naloge sveta zavoda večina ministrstev nima vzpostavljenega sistema preveritev. Predpisi in drugi akti, veljavni v obdobju, na katero se nanaša revizija, ne predvidevajo posledic neizvedenih nalog sveta zavoda. Spremljanje izvajanja nalog sveta zavoda je nepretrgoma izvajalo le ministrstvo, pristojno za zdravstvo. Ostala ministrstva drugih nalog sveta zavoda niso kontinuirano spremljala, spremljala so izvajanje posameznih nalog, tako je ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, posebno pozornost namenjalo izvajanju notranje revizije v javnih zavodih s svojega področja in s tem povezanimi soglasji sveta zavoda.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo aktivnosti za opredelitev načina spremljanja izvajanja nalog sveta zavoda.

2.1.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bodo pristojna ministrstva revidirala zakonodajo po posameznih področjih in akte o ustanovitvi ter pregledala tudi statute zavodov iz svoje pristojnosti in predlagala morebitne spremembe oziroma dopolnitve v delu, ki ureja spremljanje nalog sveta zavoda. Odzivno poročilo vsebuje načrt aktivnosti za izvedbo zahtevanega popravljalnega ukrepa, kar prikazuje Tabela 3 z navedbo nosilca aktivnosti in roka za izvedbo aktivnosti.

Tabela 3 Načrt aktivnosti

Št.	AKTIVNOST	NOSILEC	ROK ZA IZVEDBO
1	Revizija zakonodaje po posameznih področjih in aktov o ustanovitvi zavodov ter pregled statuten zavodov in ureditev načina spremljanja izvajanja nalog sveta javnih zavodov	pristojna ministrstva	maj 2022

2.1.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

Opozarjamo, da je vlada odgovorna za izvedbo načrtovane aktivnosti revizije zakonodaje po posameznih področjih in revizije aktov o ustanovitvi zavodov ter pregled statuten zavodov in

ureditev načina spremljanja izvajanja nalog sveta javnih zavodov v načrtovanem roku in za ustrezno ukrepanje v primeru morebitnih zamud pri izvedbi aktivnosti, čeprav je kot nosilce aktivnosti določila pristojna ministrstva.

2.1.4 Obveščanje ustanovitelja o delu sveta zavoda

2.1.4.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.5.2 revizijskega poročila je navedeno, da ima ustanovitelj vpogled v delovanje javnega zavoda in sveta zavoda tudi prek svojih predstavnikov v svetih zavoda. Ali predstavniki ustanovitelja dejansko zastopajo njegove interese, torej ravnajo v javnem interesu, je odvisno predvsem od intenzivnosti sodelovanja med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki v svetu zavoda. Zakonodaja članov sveta ne zavezuje k doslednemu upoštevanju priporočil oziroma navodil ustanovitelja, ampak so člani pri odločanju samostojni. Ustanovitelj pa ima po drugi strani možnost, da člana sveta zavoda, ki ne sledi njegovim usmeritvam, odpokliče in imenuje novega člana, s čimer udejanja svojo ustanoviteljsko pravico. Člani sveta zavoda so resda pri opravljanju svoje funkcije neodvisni in samostojni, vendar so še vedno predstavniki ustanovitelja in je redno posvetovanje z ustanoviteljem smiselno in potrebno, saj morajo pri opravljanju svojega dela zasledovati cilje ustanovitelja, to je javni interes, ne pa svojih osebnih interesov¹⁶.

Pristojna ministrstva v svojih pojasnilih soglasja ustanovitelja niso enačila z odločanjem njihovih članov na sejah sveta zavoda, večinoma pa so izpostavljala, da je podajanje soglasij k dokumentom nepotrebno administrativno breme in ne zagotavlja, da bodo javni zavodi uspešno poslovali. Vlada usmeritev glede sodelovanja predstavnikov ustanovitelja in spremljanja njihovega delovanja oziroma poročanja o opravljanju funkcije člana sveta zavoda ministrstvom ni podala.

Pristojna ministrstva različno in odvisno od tematike spremljajo delovanje predstavnikov ustanovitelja, ki večinoma ne poročajo o obravnavanih vsebinah in sprejetih sklepih. Predstavniki ustanovitelja so tako prepuščeni posamičnim usmeritvam ministrstva, v katerega pristojnost javni zavod sodi. Celoviteje je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejeno področje zdravstva, kjer je ministrstvo podalo priporočila glede ravnanja predstavnikov ustanovitelja. Na področju socialnega varstva je bil način sodelovanja sicer opredeljen, vendar smo ugotovili, da se navodila v praksi niso uresničevala. Vlada usmeritev glede sodelovanja predstavnikov ustanovitelja in spremljanja njihovega delovanja oziroma poročanja o opravljanju funkcije člana sveta zavoda ministrstvom ni podala.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo aktivnosti za pripravo enotnih usmeritev glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja.

¹⁶ Tako tudi Upravno sodišče Republike Slovenije v sklepu št. IV U 167/2011.

2.1.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je navedla, da bo sprejela priporočila za pristojna ministrstva glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja. Odzivno poročilo vsebuje načrt aktivnosti za izvedbo zahtevanega popravljalnega ukrepa, kar prikazuje Tabela 4, z navedbo nosilca in roka za izvedbo aktivnosti.

Tabela 4 Načrt aktivnosti

Št.	AKTIVNOST	NOSILEC	ROK ZA IZVEDBO
1	Sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in glede spremljanja njihovega delovanja	vlada	december 2021

Vendar pa hkrati z navedbo o tem, da bo sprejela ustrezna priporočila, vlada ocenjuje, da priprava enotnih usmeritev glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja ni mogoča niti ni ustrezna. Javni zavodi namreč delujejo na področju različnih dejavnosti, ureditev razmerij med ustanoviteljem in javnim zavodom ter njegovimi organi pa je po mnenju vlade vsebina zakona, ki ureja posamezno področje oziroma vsebina akta o ustanovitvi zavoda. V skladu z načelom zakonitosti ni dopustno, da vlada vsebino zakona in akta o ustanovitvi zavoda nadomesti z lastnimi usmeritvami.

2.1.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **delno zadovoljiv**.

Vlada je sprejela načrt aktivnosti za pripravo enotnih usmeritev (priporočil) glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja, vendar hkrati navaja, da ukrepa ni mogoče izvesti na način, kot je navedeno v zahtevi za predložitev odzivnega poročila, saj meni, da je način sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja mogoče urediti le v zakonu oziroma aktu o ustanovitvi. Glede na navedeno stališče vlade se poraja dvom o tem, da bo vlada v odzivnem poročilu navedeni načrt aktivnosti dejansko izvedla oziroma da ga bo izvedla v skladu z namenom, za dosego katerega je bil zahtevan. Zaradi tega ocenjujemo popravljalni ukrep kot delno zadovoljiv.

Pri tem pa je treba opozoriti, da smo od vlade zahtevali predložitev načrta aktivnosti za pripravo enotnih usmeritev glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja in spremljanja njihovega delovanja, in ne načrta aktivnosti za pripravo enostransko obvezujočih usmeritev ustanovitelja, ki bi pomenile takšen vpliv na odločitve predstavnikov ustanovitelja, ki ne bi bil skladen z neodvisnostjo in samostojnostjo članov sveta zavoda pri opravljanju njihove funkcije. V revizijskem poročilu je jasno zapisano, da so člani sveta zavoda pri odločanju samostojni, vendar pa je pri tem vendarle treba zagotoviti, da zasledujejo javni interes.

2.1.5 Vrednotenje dela članov sveta zavoda

2.1.5.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.6 revizijskega poročila je navedeno, da je vrednotenje dela članov sveta zavoda opredeljeno z Uredbo o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih¹⁷ (v nadaljevanju: uredba). Uredba izključuje srednje šole, univerze in Zdravstveni dom študentov Univerze v Ljubljani iz uporabe, zato smo ugotovili, da plačilo za opravljeno delo in odgovornost članov sveta zavoda za vse javne zavode ni enotno opredeljeno. Utemeljenih razlogov za takšno ureditev vlada ni podala.

Odgovor na vprašanje, ali so člani sveta zavoda na podlagi obstoječe ureditve plačani dovolj, da višina plačila motivacijsko vpliva na njihovo delo, in sicer tako, da proučujejo gradivo za seje in se redno udeležujejo sej, ni enoznačen. Razlika v višini sejnine glede na velikost pravne osebe in števila zaposlenih je po naši oceni (pre)majhna. Ministrstva so podajala nasprotujoče si predloge glede potrebnih sprememb plačila za delo članom sveta zavoda, vendar tega vlada ni zaznala kot znak neustrezne urejenosti področja plačila za delo članom svetov zavodov, in do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni proučila ustreznosti ureditve višine plačila za delo članom sveta zavoda z motivacijskega vidika.

Ocenili smo, da je bilo vrednotenje dela članov sveta zavoda le delno učinkovito, kljub temu da je jasno in konkretno določeno s predpisi, vendar je ureditev neenotna, razlogi za to pa niso znani, prav tako niso argumentirani, ravno tako ne moremo potrditi, da višina sejnine motivira posamezne člane k rednemu udeleževanju na sejah in izpolnjevanju vseh s tem povezanih nalog.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je proučila ustreznost trenutnega sistema vrednotenja dela članov sveta zavoda in razloge za izjeme jasno in nedvoumno opredelila.

2.1.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da je proučila ustreznost trenutnega sistema vrednotenja dela članov svetov zavodov in ugotovila, da bi bila sprememba uredbe, ki bi enotno uredila področje plačila za opravljeno delo in odgovornost zgolj članov sveta zavoda, neustrezna. Prvič zato, ker uredba ureja sejnine in stroške, do povračila katerih so poleg članov sveta zavoda upravičeni tudi člani organov drugih oseb javnega prava, in sicer sveta javne agencije, nadzornega sveta javnega sklada, sveta javnega zavoda ali upravnega odbora javnega gospodarskega zavoda. Drugič pa zato, ker na tem področju trenutno velja vsaj 24 različnih aktov, za pripravo katerih so odgovorna različna ministrstva, ki za posamezne primere posebej in na različne načine urejajo to področje. V nekaterih primerih obstaja izrecna zakonska podlaga za izplačilo sejin in drugih stroškov, v drugih ne. V nekaterih primerih navedeni akti uporabljajo sklic na uredbo, vendar v večini primerov ne. Glede na to, da je veljavna ureditev izrazito razdrobljena z vidika različnih proračunskih uporabnikov, in glede na to, da v mnogih primerih (tudi v okviru oseb javnega prava, ki so zajete z uredbo) ne obstaja ustrezna zakonska pravica članov organov do sejnine ali povračila drugih stroškov, vlada meni, da

¹⁷ Uradni list RS, št. 16/09, 107/10, 66/12, 51/13 in 6/15.

takšna ureditev terja prenovu v smislu poenotenja pravil za vse proračunske uporabnike in ne zgolj za tiste, ki so taksativno naštet ali izvzeti iz področja uporabe uredbe.

Vlada bo zato po koncu soočanja s prednostnimi nalogami, ki se nanašajo na predsedovanje Svetu Evropske unije in na posledice epidemije nalezljive bolezni covid-19, ustanovila medresorsko delovno skupino z namenom poenotenja pravil na področju sejin in povračil stroškov za vse proračunske uporabnike, pri čemer se bo treba opredeliti tudi do vprašanj v zvezi z izplačili sejin in povračil stroškov projektnim skupinam (kot na primer delovnim skupinam, komisijam) in strokovnim organom (kot na primer strokovnim svetom, programskim svetom, strokovnim komisijam), ki so zdaj urejena s sklepom vlade¹⁸. Na podlagi ugotovitev medresorske delovne skupine bo mogoče pripraviti predlog zakonskih določb, ki bodo urejale področje sejin in povračil stroškov, in s tem tudi zagotoviti ustrezno pravno podlago za ureditev vrednotenja dela članov ne le sveta javnega zavoda, temveč tudi drugih organov nadzora ali upravljanja oseb javnega prava, strokovnih organov in projektnih skupin.

2.1.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

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

2.2.1 Način imenovanja članov sveta zavoda

2.2.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.3.1 revizijskega poročila je navedeno, da postopek imenovanja članov sveta zavoda v Zakonu o socialnem varstvu¹⁹ (v nadaljevanju: ZSV) ni določen, ureditev načina imenovanja oziroma izvolitve člana sveta ZSV prepušča aktu o ustanovitvi. Nekateri akti o ustanovitvi varstveno-delovnih centrov določajo, da akt, ki ureja imenovanje članov sveta zavoda, sprejme svet zavoda. Akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja socialnega varstva običajno določajo postopek volitev predstavnikov zaposlenih, ki so izvoljeni izmed delavcev zavoda večinoma s tajnim glasovanjem, in postopek volitev predstavnikov oskrbovancev ter zakonitih zastopnikov varovancev. Določb o imenovanju članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja akti o ustanovitvi ne vsebujejo. Statuti domov starejših občanov določajo, da se postopek volitev predstavnikov zaposlenih uredi z internim aktom, ki ga sprejme svet zavoda, statuti nekaterih centrov za socialno delo pa nekoliko podrobneje določajo postopek razpisa volitev predstavnikov zaposlenih, določajo pa tudi, da center za socialno delo poda predloge za člane v svetu tako ustanovitelju kot tudi občini. Statuti varstveno-delovnih centrov in domov za starejše občane dodatno določajo, da mora svet zaradi pravočasne izvolitve in imenovanja novih članov sveta najkasneje 3 mesece pred iztekom svojega mandata o tem pisno

¹⁸ Št. 00712-35/2005/23 z dne 15. 2. 2007.

¹⁹ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg in 31/18 – ZOA-A.

obvestiti ustanovitelja, stanovalce, lokalno skupnost, delavce, invalidske organizacije in zakonite zastopnike oziroma skrbnike varovancev. Takšna ureditev prispeva k pravočasnemu imenovanju članov sveta – predstavnikov ustanovitelja, vendar bi bilo smiselno, da tovrstno določilo vsebujejo že področni zakoni oziroma bi morala vlada zagotoviti, da je v aktih o ustanovitvi javnih zavodov področje urejeno na smiselno podoben način. Na podlagi pregleda članstva v svetih zavodov smo ugotovili, da sveti nekaterih javnih zavodov s področja socialnega varstva v letu 2016 niso imeli vseh članov, ker vlada svojih predstavnikov ni pravočasno imenovala. Ministrstvo je pojasnilo, da se postopek imenovanja izvede na podlagi javnega poziva, če ni dovolj prijav, se rok za prijavo podaljša, pravočasnost imenovanja članov je odvisna tudi od postopka imenovanja na vladi.

Po naši oceni bi moralo ministrstvo proučiti, koliko časa pred iztekom mandata predstavnikov ustanovitelja naj svet zavoda o tem obvesti ustanovitelja, tako da bi lahko ustanovitelj zanesljivo pravočasno imenoval člane sveta, in zagotoviti, da akti o ustanovitvi od sveta zavoda zahtevajo, da pristojno ministrstvo pravočasno obvešča o poteku mandata članov sveta zavoda.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je vzpostavilo sistem, ki bo zagotovil, da se bo dosledno upoštevalo določbe aktov o ustanovitvi glede pravočasnosti predlaganja novih članov sveta zavoda.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je navedlo, da načrtovane spremembe glede imenovanja predstavnikov ustanovitelja v svete zavodov niso bile realizirane zaradi epidemije covid-19 in vseh ukrepov, povezanih z njo. Ministrstvo je nadalje navedlo, da pripravlja spremembo glede rokov za začetek postopka za imenovanje predstavnikov ustanovitelja v svete zavodov. Tako bo predlagano, da se namesto sedanjih 3 mesecev v akte o ustanovitvi zapiše, da se z zbiranjem predlogov za imenovanje predstavnikov v svete zavodov začne 6 mesecev pred iztekom mandata sveta zavoda. Rok za vnos teh sprememb v akte o ustanovitvi bo 30. 6. 2022. Ministrstvo bo k spremembi aktov pozvalo:

- domove za starejše,
- posebne socialnovarstvene zavode,
- varstveno-delovne centre,
- centre za usposabljanje, delo in varstvo.

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **nezadovoljiv**.

Ministrstvo v odzivnem poročilu ni izkazalo, da je vzpostavilo sistem, ki zagotavlja dosledno upoštevanje določb aktov o ustanovitvi glede pravočasnosti predlaganja novih članov sveta zavoda. Ministrstvo je navedlo, da popravljalnega ukrepa ni realiziralo zaradi epidemije covid-19 in vseh ukrepov, povezanih z njo. Računsko sodišče je organiziralo razčiščevalni sestanek, ki je bil namenjen tudi razpravi o izvedljivosti predvidenih popravljalnih ukrepov, kar je jasno izhajalo iz vabila na razčiščevalni sestanek. V vabilu na razčiščevalni sestanek je bilo ministrstvo pozvano, naj se seznani s predvidenimi zahtevanimi popravljalnimi ukrepi, ki so navedeni v osnutku revizijskega poročila, da bodo zahtevani popravljalni ukrepi čim bolj jasni in uresničljivi v predpisanem roku, zato sta bili jasnost zapisa in izvedljivost popravljalnih ukrepov vključeni v razpravo na razčiščevalnem sestanku.

Razčiščevalni sestanek je bil organiziran 23. 10. 2020, ko je že bila razglašena epidemija nalezljive bolezni covid-19²⁰. Ministrstvo se razčiščevalnega sestanka ni udeležilo niti ni na drug način opozorilo na morebitne težave pri izvedbi zahtevanega popravljalnega ukrepa zaradi epidemije covida-19.

²⁰ Odlok o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 146/20).

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivni poročili, ki sta ju na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov izdelala Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Ocenili smo, da sta odzivni poročili, ki sta ju z digitalnim podpisom potrdila mag. Janja Garvas Hočevar, vršilka dolžnosti generalnega sekretarja Vlade Republike Slovenije, ter Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, verodostojni.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

3.1 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Vlade Republike Slovenije

Ocenjujemo, da so izkazani ukrepi, opisani v točkah 2.1.1.2, 2.1.2.2, 2.1.3.2 in 2.1.5.2, ki jih je sprejela Vlada Republike Slovenije, **zadovoljivi**.

Izkazani popravljalni ukrep, predstavljen v točki 2.1.4.2, je **delno zadovoljiv**.

3.2 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

Ocenjujemo, da je ukrep, ki ga je izkazalo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, opisan v točki 2.2.1.2, **nezadovoljiv**, ker ministrstvo ni vzpostavilo sistema, ki bo zagotavljal dosledno upoštevanje določb aktov o ustanovitvi glede pravočasnosti predlaganja novih članov sveta zavoda.

4. Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti

4.1 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti Vlade Republike Slovenije

Nesmotrnost, opisana v točki 2.1.4, za katero Vlada Republike Slovenije ni izkazala v celoti zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanaša na načrt aktivnosti za pripravo enotnih usmeritev glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in njihovega delovanja.

Nesmotrnost, ki ni bila zadovoljivo odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

4.2 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljene nesmotrnosti Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

Nesmotrnost, opisana v točki 2.2.1, za katero Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ni izkazalo zadovoljivega popravljalnega ukrepa, se nanaša na vzpostavitev sistema, ki zagotavlja dosledno upoštevanje določb aktov o ustanovitvi glede pravočasnosti predlaganja novih članov sveta zavoda.

Nesmotrnost, ki ni bila zadovoljivo odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja

Vlada Republike Slovenije v odzivnem poročilu ni izkazala v celoti zadovoljivega popravljalnega ukrepa za odpravo nesmotrnosti, opisane v točki 2.1.4.

S tem je Vlada Republike Slovenije v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču²¹ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije²² kršila obveznost dobrega poslovanja.

Ministrstvo delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v odzivnem poročilu ni izkazalo zadovoljivega popravljalnega ukrepa za odpravo nesmotrnosti, opisane v točki 2.2.1.

S tem je Ministrstvo delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

²¹ Uradni list RS, 11/01, 109/12.

²² Uradni list RS, 91/01.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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