



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost 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

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost sistema upravljanja javnih zavodov

Številka: 320-3/2017/71

Ljubljana, 15. februarja 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost **Vlade Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Ministrstva za kulturo, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** ter **Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport** v delu, ki se nanaša na sistem upravljanja javnih zavodov v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018. Pri tem se je omejilo na upravljanje javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, in javnega zavoda, katerega soustanoviteljica je samoupravna narodna skupnost.

Računsko sodišče meni, da so bili vlada, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018 pri zagotavljanju učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov **delno učinkoviti**.

Vlada in pristojna ministrstva niso dovolj jasno in nedvoumno opredelili vloge in pristojnosti sveta zavoda, sestava sveta zavoda pa ne zagotavlja udeležanja javnega interesa na vseh področjih. Zakon o zavodih in področni zakonij pojava upravljanja, njegovih pristojnosti, ciljev in namena upravljanja javnega zavoda ne opredeljujejo. Zakon o zavodih pristojnosti sveta zavoda primeroma navaja, področna zakonodaja v nekaterih primerih pristojnosti sveta zavoda izrecno navaja, v nekaterih pa določa le posamične naloge. Konkretno pristojnosti so opredeljene v aktih o ustanovitvi oziroma statutih in pravilih javnih zavodov, poleg tega pa svetu zavoda dodeljujejo nekatere pristojnosti tudi zakoni z različnih drugih področij. Akti o ustanovitvi sicer določajo pristojnosti sveta zavoda, vendar neenotno, navedbe o pristojnosti se razlikujejo med akti različnih dejavnosti, poleg tega pa tudi navedbe o pristojnostih v aktih o ustanovitvi javnih zavodov znotraj iste dejavnosti niso poenotene. Določbe aktov o ustanovitvi dopuščajo tudi ureditev pristojnosti sveta zavoda v statutu, na vsebino katerega pa ustanovitelj na področju socialnega varstva ne more neposredno vplivati, saj od junija 2017 k statutom ne daje več soglasja. Kljub temu da gre za organ upravljanja, pa svet zavoda izvršuje tudi nekatere naloge nadzora nad poslovanjem javnega zavoda, kar je posebej izrazito na področju kulture, kjer svetu zavoda tipične nadzorstvene naloge pripisuje že področni zakon. Po drugi strani pa svet zavoda pri sprejemanju ključnih dokumentov ni popolnoma samostojen, saj mora pred sprejemom finančnega načrta, programa dela oziroma zaključnega računa upoštevati normative in standarde oziroma usmeritve pristojnega ministrstva, predpisi pa predvidevajo pridobivanje soglasij pristojnih ministrstev k dokumentom, ki jih je predhodno sprejel svet zavoda, zato svet zavoda marsikdaj le na videz samostojno odloča o zadevah in se njegova vloga prepleta z vlogo ustanovitelja. Zakon o zavodih določa tripartitno sestavo sveta zavoda, ki naj bi ga sestavljali

predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Področni zakoni bolj ali manj določno opredeljujejo sestavo članstva in številčno razmerje med člani svetov zavodov oziroma prepuščajo ureditev aktom o ustanovitvi oziroma statutom. Vlada enotnih usmeritev glede tega ni podala. Izhajajoč iz določb aktov o ustanovitvi, ima ustanovitelj večino vseh članov v svetih zavodov, s čimer je pri delovanju javnih zavodov ustrezno zagotovljeno zasledovanje javnega interesa, izjemi pri tem sta področje vzgoje in izobraževanja, kjer imajo predstavniki zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti prevladujoč vpliv, ter področje raziskav in razvoja, kjer nobena od strani nima večine.

Odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov Zakon o zavodih in področna zakonodaja izrecno ne urejata, pristojna ministrstva odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov v drugih aktih niso določila, le Ministrstvo za zdravje napotuje na uporabo splošne ureditve odškodninske odgovornosti in zahtevane skrbnosti v Obligacijskem zakoniku. Ker odgovornost ni opredeljena, tudi posledice nevestnega ravnanja niso vedno vnaprej jasne.

Vlada enotnih smernic glede načina imenovanja, pogojev in meril ter izobraževanja članov sveta zavoda ni podala, kar je povzročilo precej različno prakso posameznih ministrstev. 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, kjer pa so urejeni predvsem postopki izvolitve predstavnikov zaposlenih oziroma zainteresirane javnosti. Razen Ministrstva za zdravje 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 in socialnega varstva, javni pozivi pa so se uveljavili tudi na področju kulture. Predpisi, akti o ustanovitvi ter statuti le posamično določajo omejitve, ki se večinoma nanašajo na izvolitev oziroma imenovanje posloводства in drugih vodilnih v svet zavoda. Le na področju kulture že področni zakon 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 opredeljeni v vsakokratnem javnem pozivu predstavnikom ustanovitelja, vendar ni bilo opredeljeno, kako se bodo pri izboru upoštevali. Neenotna je ureditev tudi na področju usposabljanja in izobraževanja članov sveta zavoda, od obveznega usposabljanja na področju kulture prek s protokolom urejenega usposabljanja na področju zdravstva do odsotnosti izobraževanj in usposabljanj na področju socialnega varstva, dejavnosti vzgoje in izobraževanja, visokega šolstva, raziskav in razvoja.

Akti o ustanovitvi, statuti oziroma drugi akti določajo, da mandat članov sveta zavoda večinoma začne teči s prvo (konstitutivno) sejo sveta zavoda. Mandati članov so sicer opredeljeni, vendar na področju kulture različno dolgi, pri čemer pristojno ministrstvo razlik v trajanju mandata ni utemeljeno pojasnilo. Omejitev ponovne izvolitve oziroma imenovanja članov sveta zavoda, razen na področju vzgoje in izobraževanja, ni določena. Zakonodaja, razen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ne ureja večine, potrebne za sprejem posamezne odločitve. Opredelitve sklepčnosti in večine, potrebne za sprejem odločitev, se tako med dejavnostmi kot znotraj iste dejavnosti razlikujejo, na področju kulture pa potrebna večina za sprejem veljavne odločitve ni nedvoumno določena. Posledično so na področju nekaterih dejavnosti ali v nekaterih javnih zavodih podane strožje zahteve glede sklepčnosti in/ali potrebne večine za veljavnost sprejetih odločitev, čeprav se odloča o zahtevah, katerih pomembnost se med zavodi in med dejavnostmi v ničemer ne razlikuje. Zakonodaja ne predvideva ukrepov zoper člane sveta, ki se

neupravičeno ne udeležujejo sej. Le nekateri akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja kulturnih dejavnosti ter statuti javnih zdravstvenih zavodov in javnih socialnovarstvenih zavodov predvidevajo posledice neupravičene neudeležbe na sejah sveta zavoda. Enotnost opredelitve postopkov ravnanja v primeru članov, ki se neupravičeno ne udeležujejo sej, ni zagotovljena, saj se ureditev razlikuje med posameznimi dejavnostmi in tudi znotraj posamezne dejavnosti. Standardi ravnanja in potrebna skrbnost članov, razen na področju zdravstva, niso nedvoumno določeni ne s predpisi, ne z drugimi akti.

Večina ministrstev ni vzpostavila sistema, s pomočjo katerega bi lahko preverjala, ali sveti zavoda izvajajo predpisane naloge in v zahtevanih primerih zaprosijo za izdajo soglasja pristojnega ministrstva oziroma ustanovitelja. Posledice neizvajanja nalog sveta zavoda niso predvidene, predpisi tudi ne vsebujejo izrecnih določb, ki bi ustanovitelju nalagale spremljanje, ali svet zavoda opravlja predpisane naloge. Pristojna ministrstva so bila na podlagi določb vsakokratnih zakonov o izvrševanju proračunov Republike Slovenije dolžna spremljati le, ali je svet zavoda sprejel finančni načrt, program dela in letno poročilo, kar so v letu 2016 tudi izvedla. Spremljanje izvajanja nalog sveta zavoda je prepuščeno posameznemu ministrstvu, vlada, ki izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja, pa potreb po izboljšanju tega področja ni zaznala. Medsebojno sodelovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih zavoda in ustanovitelja ni celovito in enotno urejeno. Pristojna ministrstva različno in odvisno od tematike spremljajo delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih zavodov, ki poročajo ali pa tudi ne o obravnavanih vsebinah in sprejetih sklepih. Celoviteje je področje urejeno le na področju zdravstva, na področju socialnega varstva pa je način sodelovanja pristojno ministrstvo sicer opredelilo, vendar ni zagotovilo, da se tudi uresničuje.

Vrednotenje dela članov sveta je jasno in konkretno določeno s predpisi, vendar je ureditev neenotna, saj so iz uporabe Uredbe o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih izključene srednje šole, univerze in Zdravstveni dom študentov Univerze v Ljubljani, razlogi za to pa niso argumentirani, ravno tako računsko sodišče ni moglo potrditi, da višina sejnine motivira posamezne člane k rednemu udeleževanju na sejah in izpolnjevanju s tem povezanih nalog. Ministrstva so dajala nasprotujoče si predloge potrebnih sprememb plačila za delo članov sveta zavoda, vendar navedenega vlada ni zaznala kot znak neustrezne urejenosti področja plačila za delo in ni proučila ustreznosti višine plačila za delo članov sveta zavoda, določene z uredbo.

Računsko sodišče je za odpravo razkritih nesmotrnosti od vlade ter Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti zahtevalo **predložitev odzivnega poročila**, vsem revidirancem pa je podalo tudi **priporočila**.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Predstavitev revidirancev	10
1.2.1 Vlada Republike Slovenije	10
1.2.2 Ministrstva	11
1.3 Predstavitev področja revizije	12
1.3.1 Predstavitev javnih zavodov	12
1.3.2 Zakonodajni okvir upravljanja javnih zavodov	14
1.3.3 Upravljanje javnih zavodov po posameznih področjih	15
1.4 Revizijski pristop	17
2. Ugotovitve	19
2.1 Vloga in pristojnosti sveta zavoda	19
2.1.1 Pojem upravljanja in vloga sveta zavoda	19
2.1.2 Upravljalvske pristojnosti	20
2.1.2.1 Opredelitev nalog	20
2.1.2.2 Nadzorstvene naloge	22
2.1.2.3 Naloge sveta zavoda, za katere je potrebno soglasje ustanovitelja	22
2.1.2.4 Razmerje med svetom zavoda, ustanoviteljem in poslovodstvom	23
2.1.3 Sestava sveta zavoda	24
2.2 Odgovornost sveta zavoda in njegovih članov	28
2.2.1 Odgovornost sveta zavoda	28
2.2.2 Odgovornost posameznih članov sveta zavoda	29
2.3 Izbor in izobraževanje članov sveta zavoda	31
2.3.1 Imenovanje članov sveta zavoda	31
2.3.1.1 Način imenovanja članov sveta zavoda – splošno	32
2.3.1.2 Način imenovanja članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja	34
2.3.2 Merila, pogoji, kriteriji in omejitve za imenovanje članov sveta zavoda	35
2.3.3 Usposabljanje in izobraževanje članov sveta zavoda	38
2.4 Podlage za odločanje sveta zavoda	42
2.4.1 Mandat članov sveta zavoda	42
2.4.2 Sklepčnost in večina, potrebna za sprejem odločitev	43
2.4.3 Posledice neudeležbe na sejah sveta zavoda	45

2.4.4	Standardi ravnanja in potrebna skrbnost članov sveta zavoda	46
2.5	Nadziranje delovanja sveta zavoda	47
2.5.1	Nadzor nad izvajanjem predpisanih nalog sveta zavoda	47
2.5.2	Obveščanje ustanovitelja o delu sveta zavoda	49
2.6	Vrednotenje dela članov sveta zavoda	53
3.	Mnenje	56
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	60
5.	Priporočila	62

1. Uvod

Revidirali smo učinkovitost sistema upravljanja javnih zavodov v letih od 2016 do 2018. Revizijo 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 6. 2. 2017, Sklep o spremembi Sklepa o izvedbi revizije⁴ pa 25. 7. 2019.

Revizija se nanaša na leta 2016, 2017 in 2018, pri posameznih vprašanjih poročamo tudi o dogodkih, ki so se na obravnavanem področju zgodili pred in po obdobju, na katero se nanaša revizija, in so povezani s sistemom upravljanja javnih zavodov v letih od 2016 do 2018.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije podamo opisno mnenje o učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij⁵ tako, da smo pridobili ustrezna in zadostna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov v obdobju, na katero se nanaša revizija. Pri tem smo se omejili na upravljanje javnih zavodov, ki jih je ustanovila država⁶ in v katerih ustanoviteljske pravice izvršuje vlada prek pristojnih ministrstev.

Predmet revizije je učinkovitost sistema upravljanja javnih zavodov v letih od 2016 do 2018.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje, **ali je sistem upravljanja javnih zavodov učinkovit**, smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali predpisi in drugi akti jasno in nedvoumno opredeljujejo vlogo in pristojnosti sveta zavoda;
- ali predpisi in drugi akti definirajo odgovornost sveta zavoda in njegovih članov;
- ali sta izbor in izobraževanje članov sveta zavoda ustrezno urejena;
- ali ima svet zavoda jasno določene podlage za odločanje;
- ali ustanovitelj nadzira izvajanje nalog sveta zavoda;
- ali je vrednotenje dela članov sveta zavoda ustrezno urejeno.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-3/2017/2.

⁴ Št. 320-3/2017/32.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ V enem primeru je soustanoviteljica javnega zavoda samoupravna narodna skupnost.

1.2 Predstavitev revidirancev

Za revidirance smo določili vlado in 4 ministrstva, in sicer Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, ki v skladu z ustavo, zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Vlada izdaja predpise, sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe. Državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. Državno upravo usmerja prek ministrstev, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge⁸. Vlada izvršuje pravice in obveznosti, ki pripadajo državi kot ustanoviteljici javnih zavodov v skladu s 6. členom ZVRS.

Vlada je kot ustanoviteljica javnih zavodov na podlagi določil Zakona o zavodih⁹ (v nadaljevanju: ZZ):

- pristojna za imenovanje in razreševanje direktorja, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda; če je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pooblaščen svet zavoda, daje ustanoviteljica k imenovanju in razrešitvi soglasje, če z zakonom ni drugače določeno; soglasje daje tudi v primeru imenovanja in razrešitve direktorja, če poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela nista ločeni;
- daje soglasje k statutu oziroma pravilom zavoda, ki jih sprejme svet zavoda;
- odloča o statusnih spremembah javnega zavoda in daje soglasje k povezovanju javnega zavoda v skupnosti zavodov;
- daje soglasje k spremembi ali razširitvi dejavnosti, ustanovitvi drugega zavoda ali podjetja.

ZZ določa še, da so v svet zavoda vključeni tudi predstavniki ustanovitelja.

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

⁷ 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.

⁸ Prvi in drugi odstavek 5. člena ZVRS.

⁹ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP.

1.2.2 Ministrstva

Državna uprava v skladu z Zakonom o državni upravi¹⁰ za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov, drugih aktov in druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik ter opravljanje javnih služb v skladu z zakonom. Opravljanje javnih služb se med drugim zagotavlja tudi v javnih zavodih. Ministrstvo je ustanovljeno za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih.

Področje kulture ureja Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo¹¹ (v nadaljevanju: ZUJIK), pristojno ministrstvo je **Ministrstvo za kulturo**.

Področje zdravstva ureja Zakon o zdravstveni dejavnosti¹² (v nadaljevanju: ZZDej), pristojno ministrstvo je **Ministrstvo za zdravje**.

Za področje socialnega varstva je pristojno **Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti**, področje ureja Zakon o socialnem varstvu¹³ (v nadaljevanju: ZSV).

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je pristojno za področje izobraževanja, znanosti in športa. Področje urejajo Zakon o visokem šolstvu¹⁴, Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹⁵ (v nadaljevanju: ZOFVI), Zakon o višjem strokovnem izobraževanju¹⁶ (v nadaljevanju: ZVSI), Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju¹⁷ (v nadaljevanju: ZPSI-1), Zakon o gimnazijah¹⁸ in Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti¹⁹ (v nadaljevanju: ZRRD). Ker je število javnih zavodov, ki jih je ustanovila država na področju športa, zanemarljivo, se s tem področjem dela ministrstva v reviziji nismo ukvarjali.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe ministrstev:

- mag. Julijana Bizjak Mlakar, ministrica za kulturo, od 18. 9. 2014 do 25. 4. 2016;
- Gorazd Žmavc, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kulturo, od 25. 4. 2016 do 20. 5. 2016;

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Uradni list RS, št. 86/04 in 100/13.

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

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

¹⁹ Uradni list RS, št. 22/06 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 112/07, 9/11, 57/12 – ZPOP-1A in 21/18 – ZNOrg.

- Anton Peršak, minister za kulturo, od 20. 5. 2016 do 13. 9. 2018 je opravljal tekoče posle;
- Dejan Prešiček, minister za kulturo, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2019;
- mag. Zoran Poznič, minister za kulturo, od 8. 3. 2019, od 29. 1. 2020 do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle;
- dr. Vasko Simoniti, od 13. 3. 2020;
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljala tekoče posle;
- mag. Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 9. 2018, od 29. 1. 2020 do 13. 3. 2020 je opravljala tekoče posle;
- Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 3. 2020;
- Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljala tekoče posle;
- Samo Fakin, minister za zdravje, od 13. 9. 2018 do 20. 3. 2019;
- Marjan Šarec, predsednik vlade, začasno v funkciji ministra za zdravje, od 20. 3. 2019 do 27. 3. 2019;
- Aleš Šabeder, minister za zdravje, od 27. 3. 2019 do 28. 1. 2020, od 29. 1. 2020 do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle;
- Tomaž Gantar, minister za zdravje, od 13. 3. 2020 do 18. 12. 2020;
- Janez Janša, predsednik vlade, začasno v funkciji ministra za zdravje, od 18. 12. 2020;
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 5. 2015 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 je opravljala tekoče posle;
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 9. 2018 do 28. 1. 2020, od 29. 1. 2020 do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle, od 29. 1. 2019 do 8. 3. 2019 je začasno opravljal funkcijo ministra za kulturo;
- dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 3. 2020.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Predstavitev javnih zavodov

Splošni in sistemski zakon, ki ureja statusna vprašanja zavodov, je še vedno pred več kot četrto stoletje sprejeti ZZ, saj so bili vsi poznejši poskusi sistemskih sprememb neuspešni. Določbe ZZ se uporabljajo, če posamezna vprašanja v posebnih zakonih niso drugače urejena.

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

V Poslovnem registru Slovenije so bili 31. 12. 2018 vpisani 1.403 javni zavodi in 2 javna raziskovalna zavoda²⁰, od tega so bili v Register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov vpisani 1.403 javni zavodi, ki so bili razvrščeni v skupine:

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

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

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

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

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

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

²⁰ V nadaljnjem besedilu je tudi za javne raziskovalne zavode uporabljen izraz javni zavod.

1.3.2 Zakonodajni okvir upravljanja javnih zavodov

V reviziji smo obravnavali sistem upravljanja javnih zavodov. ZZ med organe zavoda prišteva svet zavoda ali drug kolegijski organ upravljanja²¹, direktorja ali drug individualni organ, strokovni svet zavoda ali drug kolegijski strokovni organ in strokovnega vodjo, ki ni obvezen organ zavoda. Za upravljanje zavoda je v skladu z 29. členom ZZ pristojen svet zavoda. Sestavljajo ga predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Sestavo, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta zavoda ZZ prepušča ureditvi v zakonu ali aktu o ustanovitvi oziroma statutu ali pravilih zavoda.

ZZ v 30. členu primeroma našteva pristojnosti sveta zavoda, ki so:

- sprejem statuta oziroma pravil in drugih splošnih aktov zavoda;
- sprejem programov dela in razvoja zavoda ter spremljanje njihovega izvrševanja;
- določanje finančnega načrta in sprejem zaključnega računa zavoda;
- predlaganje ustanovitelju spremembe ali razširitve dejavnosti;
- dajanje ustanovitelju in direktorju zavoda predlogov in mnenj o posameznih vprašanjih in
- opravljanje drugih, z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določenih zadev.

Poleg omenjenih pristojnosti ZZ posebej ureja imenovanje in razrešitev direktorja zavoda, kar je na podlagi 32. člena ZZ v pristojnosti ustanovitelja. Imenovanje in razrešitev direktorja sta lahko na podlagi zakona ali akta o ustanovitvi prenesena na svet zavoda, vendar v tem primeru daje k imenovanju in razrešitvi soglasje ustanovitelj, če z zakonom ni drugače določeno. Svet zavoda s soglasjem ustanovitelja imenuje in razrešuje direktorja, če poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela nista ločeni. V primeru imenovanja in razrešitve direktorja ima svet zavoda še dodatne pristojnosti, vezane na postopek izbire direktorja. Določeni so tudi pogoji in postopek razrešitve direktorja. Pod enakimi pogoji ima svet zavoda enake pristojnosti tudi za imenovanje in razrešitev strokovnega vodje.

Kot ena od tipičnih upravljaljskih pristojnosti je s 46. členom ZZ opredeljen sprejem statuta oziroma pravil zavoda, ki jih svet zavoda sprejema v soglasju z ustanoviteljem. Svet zavoda sprejme tudi druge splošne akte, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor.

Javni zavodi vodijo poslovne knjige in izdelajo letna poročila v skladu z Zakonom o računovodstvu²² (v nadaljevanju: ZR). Letno poročilo v skladu s 26. členom ZR potrdi pristojni organ pravne osebe oziroma ustanovitelj, če je z zakonom ali aktom o ustanovitvi tako določeno. ZR v 40. členu določa, da mora poročilo o popisu obravnavati pristojni organ pravne osebe ter odločiti o načinu odpisa primanjkljajev, knjiženju presežkov, odpisu neplačanih in zastaranih terjatev ter o morebitnem odpisu sredstev v skladu z aktom o ustanovitvi. Če se ob popisu ugotovi, da so za nastali primanjkljaj, oškodovanja sredstev in neplačane terjatve ter podobno odgovorni delavci, je treba odločiti o potrebnih ukrepih. ZR izrecno ne določa, da je za posamezno nalogo pristojen sveta zavoda, temveč

²¹ V poročilu je razen tam, kjer je to izrecno drugače navedeno, uporabljen izraz svet zavoda, čeprav področna zakonodaja ponekod kot organ, ki je pristojen za upravljanje javnega zavoda, določa drug organ, na primer upravni odbor.

²² Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

govori o pristojnem organu pravne osebe. Na podlagi zakonov ali aktov o ustanovitvi javnih zavodov ima te pristojnosti lahko svet zavoda.

Pristojnosti sveta zavoda določa tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju²³ (v nadaljevanju: ZSPJS). ZSPJS v 22.k členu določa, da organ, ki je pooblaščen za imenovanje direktorja, odloča tudi o višini sredstev delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu direktorja. Svet zavoda²⁴ na predlog direktorja določi tudi dinamiko izplačil dela plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Kot organ nadzora svet zavoda ali drug kolegijski organ upravljanja zavoda opredeljuje Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju²⁵ (v nadaljevanju: ZFPPIPP), ki javnim zavodom nalaga smiselno uporabo določb o finančnem poslovanju družb in drugih pravnih oseb, ki jih določa 2. poglavje ZFPPIPP. Odškodninsko odgovornost članov nadzornega sveta družbe do upnikov določa ZFPPIPP v 43. členu, in sicer so člani nadzornega sveta upnikom solidarno odgovorni za škodo, ki so jo imeli, ker v stečajnem postopku niso dosegli polnega plačila ter če je bil izpolnjen kateri od drugih pogojev, določenih s tem členom.

1.3.3 Upravljanje javnih zavodov po posameznih področjih

Svet zavoda ima na podlagi določb pglavitnih področnih zakonov naslednje naloge:

- na področju kulture v skladu z ZUJIK svet zavoda:
 - nadzira zakonitost dela in poslovanje javnega zavoda;
 - spremlja, analizira in ocenjuje delovanje javnega zavoda;
 - predlaga ustanovitelju revizijo poslovanja, ki jo lahko opravi tudi notranji revizor ustanovitelja;
 - ocenjuje delo direktorja;
 - daje soglasje k strateškemu načrtu, programu dela, finančnem načrtu, sistemizaciji delovnih mest, organizaciji dela, kadrovskega načrtu, načrtu nabav in k zavodski kolektivni pogodbi ter nadzira njihovo izvajanje;
 - daje soglasje k cenam javnih kulturnih dobrin;
 - daje predhodno mnenje k imenovanju direktorja;
 - sklepa pogodbo o zaposlitvi z direktorjem;
 - odloča o pritožbah delavcev, ki se nanašajo na pravice, obveznosti in odgovornosti delavcev iz delovnega razmerja;
 - opravlja druge naloge v skladu z aktom o ustanovitvi javnega zavoda;

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

²⁴ ZSPJS uporablja izraz organ upravljanja uporabnika proračuna.

²⁵ Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US, 63/16 – ZD-C in 54/18 – odl. US.

- v javnih zavodih s področja zdravstva v skladu z ZZDej svet zavoda upravlja zavod in imenuje ter razrešuje direktorja zdravstvenega zavoda s soglasjem ustanovitelja; do spremembe ZZDej²⁶ je svet zavoda podal tudi pisno soglasje zdravstvenemu delavcu, ki je bil v delovnem razmerju v javnem zdravstvenem zavodu, da je lahko opravljal zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti;
- na socialnovarstvenem področju v skladu z ZSV svet zavoda imenuje in razrešuje direktorja zavoda; ZSV svetu zavoda podeljuje tudi pristojnosti pri urejanju odnosov z uporabniki storitev javnega zavoda; na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-F)²⁷ svet zavoda sprejme statut ali pravila zavoda;
- na področju vzgoje in izobraževanja v skladu z ZOFVI svet zavoda:
 - imenuje in razrešuje ravnatelja šole;
 - sprejema program razvoja šole, letni delovni načrt in poročilo o njegovi uresničitvi;
 - sprejema letno poročilo o samoevalvaciji šole;
 - odloča o uvedbi nadstandardnih in drugih programov;
 - obravnava poročila o vzgojni oziroma izobraževalni problematiki;
 - odloča o pritožbah v zvezi s statusom vajenca, dijaka, študenta višje šole in odraslega kot drugostopenjski organ, če z zakonom ni določeno drugače, o pritožbah v zvezi s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi delavcev iz delovnega razmerja;
 - obravnava zadeve, ki mu jih predložijo vzgojiteljski, učiteljski, andragoški oziroma predavateljski zbor, šolska inšpekcija, reprezentativni sindikat zaposlenih, svet staršev, skupnost učencev, vajencev, dijakov ali študentov;
 - opravlja druge naloge, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi;
- na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja v skladu z ZPSI-1 svet zavoda imenuje komisijo za kakovost²⁸ in komisijo za varstvo pravic²⁹; ravno tako Zakon o gimnazijah določa, da svet zavoda odloča o pritožbi v zvezi s pridobitvijo oziroma izgubo statusa dijaka, o vseh drugih pritožbah pa odloča pritožbena komisija; tudi o varstvu pravic dijaka ali študenta v zvezi z odločitvijo o sprejemu oziroma izključitvi iz dijaškega doma³⁰ odloča svet zavoda;
- na področju višješolskega izobraževanja svet zavoda na podlagi ZVSI:
 - imenuje in razrešuje direktorja;
 - sprejema razvojni program šole, letni delovni načrt in poročilo o njegovi uresničitvi;
 - odloča o uvedbi nadstandardnih in drugih programov;
 - sprejema finančni načrt in zaključni račun šole;
 - obravnava poročila o študijski problematiki;
 - odloča o pritožbah v zvezi s statusom študenta;

²⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-K; Uradni list RS, št. 64/17) je začel veljati 17. 12. 2017.

²⁷ Uradni list RS, št. 39/2016; velja od 18. 6. 2016 dalje.

²⁸ Komisija za kakovost spremlja in ugotavlja kakovost vzgojno-izobraževalnega dela, kot to določa 16. člen ZPSI-1.

²⁹ Komisija za varstvo pravic odloča o zahtevi za varstvo pravic dijakov, kot to določa 80. člen ZPSI-1.

³⁰ Na podlagi 50. člena Pravilnika o bivanju v dijaških domovih (Uradni list RS, št. 97/06 in 30/18), tako tudi 34. člen Pravilnika o bivanju v dijaških domovih (Uradni list RS, št. 30/18).

- odloča o pritožbah v zvezi s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi delavcev iz delovnega razmerja;
- obravnava zadeve, ki mu jih predložijo predavateljski zbor, študijska komisija in komisija za spremljanje in zagotavljanje kakovosti, šolska inšpekcija, reprezentativni sindikat zaposlenih, študenti oziroma skupnost študentov;
- opravlja druge naloge, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi;
- na področju visokošolskega izobraževanja Zakon o visokem šolstvu določa, da upravni odbor kot organ upravljanja visokošolskega zavoda odloča o zadevah materialne narave in skrbi za nemoteno materialno poslovanje visokošolskega zavoda; upravni odbor vodi poslovanje skladov, ki so oblikovani za upravljanje s sredstvi;
- upravni odbori javnih zavodov s področja raziskovalno-razvojne dejavnosti v skladu z ZRRD dodatnih nalog nimajo, ravno tako ni imel posebnih določb o nalogah sveta zavoda ZSpo³¹, pa tudi ZŠpo-1³² jih nima.

1.4 Revizijski pristop

Sistem upravljanja javnih zavodov smo razčlenili na posamezne elemente, in sicer na vlogo in pristojnosti sveta zavoda, odgovornost sveta zavoda in njegovih članov, izbor in izobraževanje članov sveta zavoda, podlage za odločanje sveta zavoda, nadzor nad delovanjem sveta zavoda in vrednotenje dela članov sveta zavoda. Za vsakega od teh elementov sistema upravljanja smo na podlagi postavljenih sodil, ki so podrobneje pojasnjena v nadaljevanju tega poročila, ugotavljali, ali je učinkovit.

Odgovore na posamezna revizijska vprašanja in podvprašanja smo pridobili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod ter tehnik revidiranja. Proučili smo predpise in druge akte ter drugo dokumentacijo s področja revizije, pregledali ugotovitve že izvedenih revizij s področja delovanja svetov zavodov, opravili razgovore z zaposlenimi pri revidirancih in posredovali vprašalnika javnim zavodom in predsednikom svetov zavodov glede sistema upravljanja javnih zavodov. Vprašalnika smo posredovali 78 javnim zavodom in predsednikom svetov zavodov, pri določitvi vzorca smo upoštevali število javnih zavodov po posameznih podskupinah in enakomernost regionalne porazdelitve izbranih javnih zavodov. Oba vprašalnika je izpolnilo 67 javnih zavodov in predsednikov svetov javnih zavodov (86 % vseh zaprosenih), 4 javni zavodi in predsedniki svetov zavodov niso posredovali odgovorov na vprašalnika, preostalih 7 zaprosenih je odgovorilo na enega od vprašalnikov. Odgovore smo predstavili v nadaljevanju tega poročila kot informacijo, ki dopolnjuje revizijske ugotovitve.

V okviru revizije smo pregledali akte o ustanovitvi in statute javnih zavodov ter imenovanje predstavnikov ustanovitelja in spremljanje izvajanja nalog sveta zavoda na nestatistično izbranem vzorcu, pri čemer smo se osredotočili predvsem na leto 2016, česar v nadaljevanju posebej ne poudarjamo.

Ocenili smo, da predpisi in drugi akti jasno in nedvoumno opredeljujejo vlogo in pristojnosti sveta, če krovni in področni predpisi definirajo pojem upravljanja, vlogo in pristojnosti sveta zavoda; torej

³¹ Zakon o športu (Uradni list RS, št. 22/98, 97/01 – ZSDP, 15/03 – ZOPA in 29/17 – ZŠpo-1).

³² Zakon o športu (Uradni list RS, št. 29/17 in 21/18 – ZNOrg).

če je opredeljen pojem upravljanja, so navedene pristojnosti sveta zavoda in je razmerje med svetom zavoda, ustanoviteljem in poslovodstvom opredeljeno. Pristojnosti in vloga sveta zavoda so jasno in nedvoumno opredeljene, če ima svet zavoda določene le upravljaljske pristojnosti in če ni podvržen individualnim koristim posameznih interesnih skupin članov sveta zavoda (zaposlenih, uporabnikov) ter če je opazen vpliv ustanovitelja, saj se tako udejanja javni interes.

Predpisi in drugi akti po naši oceni jasno in nedvoumno definirajo odgovornost sveta zavoda in njegovih članov, če krovni in področni predpisi definirajo odgovornost sveta zavoda in njegovih članov in nedvoumno razmejujejo odgovornost ustanovitelja, poslovodnega organa in sveta zavoda.

Izbor in izobraževanje članov sveta zavoda sta ustrezno urejena, če predpisi ali drugi akti določajo takšne postopke izbora, ki omogočajo selekcijo in izbor najustreznejših kandidatov; če je s predpisi ali drugimi akti določeno, da je poziv javno objavljen; če je usposabljanje in izobraževanje članov sveta zavoda predvideno s predpisi ali drugimi akti.

Menimo, da ima svet zavoda jasno določene podlage za odločanje, če sta začetek teka in trajanje mandata članov sveta zavoda v predpisih ali drugih aktih nedvoumno določena; pojma sklepčnost in potrebna večina sta jasno opredeljena; s predpisi ali drugimi akti so predvideni postopki ravnanja v primerih, če se člani neupravičeno ne udeležujejo sej sveta zavoda; predvideni so standardi ravnanja in potrebna skrbnost članov sveta zavoda.

Ustanovitelj po naši oceni ustrezno nadzira delovanje sveta zavoda, če je s predpisi in drugimi akti predvideno, da ustanovitelj preverja, ali svet zavoda opravlja predpisane naloge in ustanovitelj tudi dejansko spremlja izvajanje predpisanih nalog sveta zavoda ter so predvideni postopki ravnanja v primeru neizvajanja nalog ter ustanovitelj spremlja delovanje svojih predstavnikov v svetih zavodov.

Ocenjujemo, da je vrednotenje dela članov sveta zavoda ustrezno urejeno, če je enotno opredeljeno s predpisi ali drugimi akti, in takšno, da motivira posamezne člane k rednemu udeleževanju sej.

2. Ugotovitve

2.1 Vloga in pristojnosti sveta zavoda

Da bi odgovorili na vprašanje, ali predpisi in drugi akti jasno in nedvoumno opredeljujejo vlogo in pristojnosti sveta zavoda, smo proučili, ali je pojem upravljanja v javnih zavodih definiran ter ali je določen organ upravljanja, ali so pristojnosti sveta javnega zavoda omejene le na upravljalvske pristojnosti in ali določbe o sestavi članstva in številčnem razmerju v svetu zavoda zagotavljajo, da svet zavoda nemoteno izvaja svojo vlogo in pristojnosti.

2.1.1 Pojem upravljanja in vloga sveta zavoda

Ugotavljali smo, ali predpisi in drugi akti po posameznih področjih definirajo pojem upravljanja v javnih zavodih ter določajo organ upravljanja. Sistem upravljanja javnih zavodov je v tem delu učinkovit, če so opisane najpomembnejše pristojnosti, cilj in namen upravljanja javnega zavoda ter je jasno določen organ upravljanja javnega zavoda.

Opredelitev pojma upravljanja javnih zavodov bi morala biti po naši oceni takšna, da bi dopuščala čim manj različnih razlag. Opredelitev organa upravljanja je sicer osnovni element upravljanja javnih zavodov, vendar sama opredelitev organa upravljanja ob odsotnosti definicije pojma upravljanja še ne zagotavlja učinkovitega upravljanja javnega zavoda. Da ne bi prihajalo do nasprotujočih si razlag pojma upravljanja, mora biti opredelitev vnaprej znana, pregledna in enotna. Če s predpisi in drugimi akti pojem upravljanja ni enotno definiran in s tem niso določene vloga in pristojnosti sveta zavoda ter organ upravljanja ni opredeljen, obstaja tveganje, da je vlada v aktih o ustanovitvi oziroma so pristojna ministrstva v okviru predlogov aktov o ustanovitvi definirala upravljanje javnih zavodov na različen način. Definicije se lahko razlikujejo ne le med posameznimi dejavnostmi, ampak tudi znotraj posamezne dejavnosti, razlogi odstopanj pa niso utemeljeni, lahko pa prihaja do okoliščine, ko pojem upravljanja sploh ni opredeljen. Posledično lahko ustanovitelj, pristojna ministrstva, sveti zavodov in posamezni člani svetov zavodov pojem upravljanja dojemajo različno, kar lahko pripelje do različnega obnašanja navedenih akterjev – od nedovoljenega poseganja v pristojnosti drugega do preveč pasivne vloge vseh navedenih, posledice pa se odražajo v neučinkovitem upravljanju javnih zavodov.

ZZ določa, da zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ upravljanja ter da se določbe ZZ uporabljajo, če niso v posebnih zakonih posamezna vprašanja drugače urejena. Področna zakonodaja je, podobno kot ZZ, precej skopa, saj pojma upravljanja, njegovih pristojnosti, ciljev in namena upravljanja javnega zavoda ne opredeljuje.

Področna zakonodaja večinoma določa, da zavod upravlja svet zavoda ali upravni odbor (zdravstvena dejavnost, socialno varstvo, področje raziskav in razvoja ter visokega šolstva), oziroma opredeljuje organe zavoda, med katerimi navaja tudi svet zavoda (področje vzgoje in izobraževanja in področje višjega strokovnega izobraževanja), samega pojma upravljanja pa ne definira.

Nedefiniranost pojma upravljanja lahko povzroča neenake poglede na upravljanje in vlogo sveta zavoda ter povzroča težave pri upravljanju javnih zavodov.

Razumevanje pojma upravljanja se med posameznimi dejavnostmi razlikuje. Tako je na področju kulture svet zavoda nadzorni in regulatorni organ, kar izhaja že iz ZUJIK. Ministrstvo za zdravje meni, da svet zavoda izrecnih nadzorstvenih pristojnosti nima, ampak je svet zavoda organ upravljanja z nekaterimi poslovnimi pristojnostmi. Iz odgovorov na vprašalnike izhaja, da imajo podobno mnenje tudi predsedniki svetov zavodov s področja zdravstva, čeprav menijo, da bi moral biti svet zavoda bolj nadzorni organ.

Iz odgovorov na vprašalnike izhaja, da se sveti javnih zavodov in javni zavodi srečujejo z različnimi zagatami; tako so po mnenju javnih zavodov s področja socialnega varstva pristojnosti med različnimi organi premalo razmejene, na področju vzgoje in izobraževanja so mnenja, da je svet zavoda omejen pri sprejemanju strateških odločitev.

Zakonska opredelitev organov javnega zavoda in posledično tudi njihovih nalog na področju kulture nekoliko odstopa od opredelitev na področju drugih dejavnosti. ZUJIK sicer opredeljuje organe javnega zavoda, in sicer svet, direktorja in strokovni svet, vendar pa določa izjemo za javne zavode z manj kot 20 zaposlenimi, v katerih svet zavoda opravlja tudi naloge strokovnega sveta.

Akti o ustanovitvi javnih zavodov organe javnega zavoda naštevajo, medtem ko določbo, da je svet zavoda organ upravljanja javnega zavoda, vsebujejo akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja socialnega varstva in zdravstva ter nekateri akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja vzgoje in izobraževanja. Akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja raziskav in razvoja povzemajo določbe ZRRD.

2.1.2 Upravljalvske pristojnosti

Preverili smo, ali so predpisi in drugi akti pristojnosti sveta zavoda omejili le na upravljalvske pristojnosti. Sistem upravljanja javnih zavodov je učinkovit, če so jasno opredeljene naloge sveta zavoda in če so kot pristojnosti sveta zavoda določene le upravljalvske naloge, ne pa tudi poslovodske in nadzorstvene naloge. Naloge sveta zavoda morajo biti določene tako, da se ne prepletajo z nalogami ustanovitelja in poslovodstva.

Svetu zavoda naj bi bile dodeljene le upravljalvske naloge, saj je pristojen za strateško vodenje zavoda. Svojo vlogo lahko učinkovito opravlja, če odloča o zadevah, na katere dejansko ima vpliv oziroma jih vlada in pristojno ministrstvo ne določata vnaprej. Opredelitev razmerij med organi javnih zavodov mora biti nedvoumno določena, pristojnosti organov pa se medsebojno ne smejo prepletati. Nejasno opredeljene pristojnosti sveta zavoda izkrivljajo in otežujejo delovanje sveta zavoda, povzročajo navzkrižja interesov med ustanoviteljem in poslovodstvom ter svetom zavoda, svet zavoda pa zaradi tega ne more učinkovito upravljati javnih zavodov.

2.1.2.1 Opredelitev nalog

Pristojnosti sveta zavoda so primeroma določene v 30. členu ZZ. Omenjeni člen določa tudi, da svet zavoda opravlja druge naloge, določene z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda. Naloge sveta zavoda so v ZZ določene precej splošno. Kot naloga sveta zavoda je med drugim opredeljeno tudi spremljanje programa dela in razvoja zavoda, vendar ZZ načina in postopka ter predvsem cilja in namena spremljanja jasno ne opredeli. Z določitvijo te naloge ZZ svetu zavoda poleg tipično upravljalvskih nalog pripisuje tudi naloge, ki so po svoji naravi bolj

nadzorstvenega značaja, saj določa, da svet zavoda ne le sprejema programe dela in razvoja zavoda, temveč tudi spremlja njihovo izvrševanje. Nedodelana je tudi naloga dajanja predlogov in mnenj o posameznih vprašanjih, saj ni določeno, v katerih primerih se pričakuje (aktivna) posvetovalna vloga sveta zavoda.

Področna zakonodaja pristojnosti sveta zavoda opredeljuje na različne načine. Tako so na področju kulture, vzgoje in izobraževanja in višjega šolstva pristojnosti sveta zavoda izrecno naštet, medtem ko krovni zakoni s področja zdravstvene dejavnosti, socialnega varstva, poklicnega in strokovnega izobraževanja ter visokega šolstva navajajo le nekatere posamične naloge sveta zavoda, kot sta na primer imenovanje poslovnega organa in urejanje odnosov z uporabniki storitev javnega zavoda. Svetu zavoda daje pristojnosti tudi zakonodaja z različnih drugih področij, na primer plačna zakonodaja in zakonodaja s področja javnih financ.

Pristojnosti sveta zavoda so pri večini dejavnosti navedene v aktih o ustanovitvi ali statutih oziroma pravih javnih zavodov. Če akti o ustanovitvi določajo pristojnosti sveta zavoda, povzemajo ZZ in področne zakone oziroma vsebujejo še določbo, da svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem odloči o načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki oziroma načinu pokrivanja primanjkljaja prihodkov. Akti o ustanovitvi navadno vsebujejo splošno določbo, da svet zavoda opravlja druge naloge v skladu z veljavnimi predpisi, kar lahko povzroča nepreglednost in različne pristojnosti svetov zavodov, predvsem pa na tak način pristojnosti sveta zavoda v aktih o ustanovitvi javnih zavodov na področju iste dejavnosti niso nujno opredeljene na enak način, kar ne prispeva k enotnosti in preglednosti ureditve, za razlike v ureditvi pa tudi ne obstajajo tehtni razlogi.

Oprelitev pristojnosti svetov zavodov v statutih se med dejavnostmi razlikuje. Javni zavodi s področja kulture ter vzgoje in izobraževanja v praksi praviloma nimajo ne statuta ne pravih. Statuti javnih zavodov preostalih dejavnosti v nekaterih primerih določajo več pristojnosti sveta zavoda, kot jih določajo akti o ustanovitvi. Ugotovili smo, da naloge svetov javnih zavodov, določene s statuti javnih zavodov, izbranih v vzorec, ne širijo pristojnosti svetov javnih zavodov preko zakonsko določenih. Ustanovitelju je sicer s tem, ko daje soglasje k statutu omogočeno, da lahko svoje soglasje odreče v primeru opredelitve pristojnosti sveta zavoda, ki bi presegale zakonsko določene. Postavlja pa se vprašanje ustreznosti ureditve določanja pristojnosti sveta zavoda v statutih v primeru, ko ustanovitelj soglasja k statutom ne daje, še posebej upošteva možnost, da so lahko predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda pri sprejemu te odločitve preglašovani. Navedeno lahko poveča tveganje določitve pristojnosti sveta zavoda, ki presegajo zakonsko določene, ali določanja pristojnosti, za katere je pristojno poslovodstvo ali ustanovitelj, kar bi po naši oceni lahko vodilo k prepletanju pristojnosti sveta zavoda, poslovodstva in ustanovitelja ter ne nazadnje povečevalo nepreglednost pristojnosti sveta zavoda. Nepreglednost povzroča že to, da statuti po dejavnostih na različne načine opredeljujejo pristojnosti sveta zavoda, ustanovitelj pa tovrstnega urejanja pristojnosti niti ne spremlja. Ugotovili smo, da je večina nalog sveta zavoda s področja socialnega varstva določena s statutom, ustanovitelj pa soglasja k statutom od 18. 6. 2017 na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-F) ne daje več. Oprelitev pristojnosti sveta zavoda je tako urejena z aktom, na vsebino katerega ustanovitelj neposredno ne more vplivati. Po naši oceni bi se bilo opisanim nejasnostim mogoče izogniti, če bi bile pristojnosti oziroma naloge svetov zavodov določno in enotneje opredeljene v predpisih.

V praksi smo tako ugotovili, da akti o ustanovitvi javnih zavodov na področju socialnega varstva povzemajo določbe ZZ ter urejajo način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki oziroma način pokrivanja primanjkljaja prihodkov (akti o ustanovitvi varstveno-delovnih centrov) oziroma

je opredelitev pristojnosti sveta zavoda še skromnejša, saj akti o ustanovitvi centrov za socialno delo in domov starejših vsebujejo le določbe o imenovanju direktorja in razpolaganju s presežkom. Statuti javnih zavodov s področja socialnega varstva pa svetu zavoda poleg pristojnosti, navedenih v aktih o ustanovitvi, nalagajo tudi nekatere druge naloge, kot na primer odločanje o uvedbi dodatnih storitev in drugih programov in določanje poslovne tajnosti. Statute sprejemajo sveti zavodov, ustanovitelj nanje ne daje soglasja.

2.1.2.2 Nadzorstvene naloge

Nalogo nadzorstvenega organa opravlja svet zavoda predvsem na področju kulturne dejavnosti. Krovni zakon s področja kulturne dejavnosti svete zavodov dejansko opredeljuje kot organe nadzora, saj jim naloge nadzora izrecno nalaga. Na podlagi 42. člena ZUJIK svet zavoda med drugim:

- nadzira zakonitost dela in poslovanja javnega zavoda;
- spremlja, analizira in ocenjuje delovanje javnega zavoda;
- nadzira izvajanje strateškega načrta, programa dela, finančnega načrta, sistemizacije delovnih mest, organizacije dela, kadrovskega načrta, načrta nabav in kadrovske kolektivne pogodbe ter
- ocenjuje delo direktorja.

Po drugi strani pa je ZUJIK del nalog, ki so z ZZ določene kot naloge sveta zavoda, prenesel na direktorja. Tako direktor na podlagi ZUJIK sprejema splošne akte in nekatere dokumente javnega zavoda³³ ter sprejema program dela, medtem ko so v skladu z ZZ navedene naloge v pristojnosti sveta zavoda.

Nadzorstvene naloge svetu zavoda sicer daje že ZZ, ki kot eno izmed nalog sveta zavoda opredeljuje spremljanje programa razvoja, kar povzemata tudi področna zakona s področja izobraževanja, ZOFVI in ZVSI. Ostali področni zakoni svetu zavoda izrecnih nadzorstvenih nalog ne dajejo.

ZZDej svetu zavoda izrecnih nadzorstvenih nalog ne daje, tovrstne naloge sveti zavodov na področju zdravstva pridobijo v večini primerov na podlagi določb statuten, ki v tem delu povzemajo ZZ. Na področju socialnega varstva predvsem statuti domov starejših občanov povzemajo nalogo nadzora, opredeljeno z ZZ, in sicer spremljanje izvrševanja programa razvoja. Nadzorstvene naloge opredeljujejo tudi nekateri statuti javnih zavodov s področja raziskav in razvoja, tako naj bi upravni odbor spremljal, analiziral in ocenjeval delovanje javnega zavoda ter nadzoroval izvajanje programa razvoja zavoda, organizacije in sistemizacije delovnih mest.

2.1.2.3 Naloge sveta zavoda, za katere je potrebno soglasje ustanovitelja

Predpisi in drugi akti, veljavni v obdobju, na katero se nanaša revizija, svetu zavoda dajejo tudi nekatere naloge, za katere je treba pridobiti soglasje ustanovitelja. Že v ZZ je določeno, da svet s soglasjem ustanovitelja sprejme statut oziroma pravila. Svet zavoda lahko na podlagi ZZ tudi

³³ Akt o organizaciji dela po predhodnem mnenju reprezentativnih sindikatov v javnem zavodu, akt o sistemizaciji delovnih mest po predhodnem mnenju reprezentativnih sindikatov v javnem zavodu kadrovskega načrta, načrta nabav osnovnih sredstev in investicijskega vzdrževanja, strateški načrt in program dela ter druge akte, ki urejajo pomembna vprašanja v zvezi z delovanjem javnega zavoda. Sklepa tudi zavodsko kolektivno pogodbo.

predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, vendar je sprememba ali razširitev dejavnosti mogoča le s soglasjem ustanovitelja. Soglasje ustanovitelja je potrebno tudi za ustanovitev drugega zavoda ali podjetja ter za povezovanje v skupnost zavodov.

Direktorja v skladu z ZZ imenuje in razrešuje ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda. Kadar je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pooblaščen svet zavoda, daje k imenovanju in razrešitvi soglasje ustanovitelj, če z zakonom ni drugače določeno. Na podlagi večine področnih zakonov sta imenovanje in razrešitev poslovnega organa v pristojnosti sveta zavoda. Le direktorje javnih zavodov s področja kulture, katerih ustanoviteljica je država, imenuje minister, pristojen za kulturo, po predhodnem soglasju sveta in strokovnega sveta. Na področju socialnega varstva lahko pristojni minister imenuje direktorja, če ga v roku 3 mesecev po prenehanju mandata dotedanjemu direktorju ali po njegovi razrešitvi ne imenuje svet zavoda ter v drugih, izrecno določenih primerih³⁴. Krovni zakon s področja vzgoje in izobraževanja – ZOFVI pa predpisuje le pridobitev neobvezujočega mnenja ustanovitelja k imenovanju ravnatelja. Po naši oceni bi moral k imenovanju in razrešitvi direktorja, če je ta pristojnost prenesena na svet zavoda, vedno dajati soglasje ustanovitelj, saj sta imenovanje in razrešitev direktorja primarno funkciji ustanovitelja, kar jasno izhaja iz ZZ.

2.1.2.4 Razmerje med svetom zavoda, ustanoviteljem in poslovodstvom

Svet zavoda pri izvajanju upravljaljske vloge omejujejo določbe področnih zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo financiranje javnih zavodov, ter v obdobju, na katero se nanaša revizija, tudi določbe vsakokratnega zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZIPRS), poleg omenjenega pa mora upoštevati tudi obseg financiranja, ki ga določa vsakoletna pogodba z ustanoviteljem oziroma financerjem. Pristojna ministrstva na podlagi vnaprej predvidenih postopkov, normativov in standardov ali metodologije financiranja³⁵ odredajo vsebinska in finančna izhodišča za pripravo programov dela, finančnih načrtov in kadrovskih načrtov (kot prilog finančnih načrtov) javnih zavodov. Javni zavod finančni načrt in program dela usklajuje s pogodbo o financiranju, ob vsaki spremembi ali dopolnitvi programa dela oziroma finančnega načrta pa mora javni zavod pristojno ministrstvo obvestiti in z njim spremembe uskladiti. Iz določb vsakokratnega ZIPRS tudi izhaja, da pristojno ministrstvo podaja soglasja k finančnim načrtom, programom dela in letnim poročilom, ki jih sprejme svet zavoda. Pri tem pa ugotavljamo, da ima ustanovitelj sicer že možnost vplivanja na sprejem omenjenih dokumentov prek sveta zavoda, saj imenuje določeno število članov sveta zavoda. V večini dejavnosti, razen na področju vzgoje in izobraževanja, ima ustanovitelj (lahko) večino v svetu zavoda, zato se postavlja vprašanje smiselnosti potrjevanja finančnega načrta, programa dela in kadrovskega načrta s strani pristojnega ministrstva. Soglasje naj bi dejansko bilo neke vrste popravek neustrezne ureditve sodelovanja ustanovitelja in članov sveta

³⁴ Navedenih v 56. členu ZSV: če direktor ne opravlja nalog, ki so mu naložene z zakonom, ali pri svojem delu krši zakon; če je direktor objektivno odgovoren za slabo finančno poslovanje zavoda; če je pristojni organ zavoda zavrnil predlog programa dela, ki ga je predložil direktor; če je računsko sodišče podalo negativno mnenje o finančnem poslovanju zavoda; če je komisija za strokovni in upravni nadzor ugotovila hujše strokovne napake pri izvajanju dejavnosti zavoda; če zavod ni poskrbel za začetek razpisnega postopka imenovanja direktorja v roku, ki ga določa statut zavoda.

³⁵ Kot primer navajamo Pravilnik o metodologiji financiranja izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva (Uradni list RS, št. 107/12 in 56/17) ter Pravilnik o merilih za vrednotenje materialnih stroškov srednjim šolam, ki izvajajo gimnazijske programe ter programe za pridobitev poklicne in srednje strokovne izobrazbe (Uradni list RS, št. 29/04).

zavoda – predstavnikov ustanovitelja. Tudi nekatera pristojna ministrstva izdajanje soglasij zaznavajo predvsem kot nepotrebno birokratsko opravilo, ki svetu zavoda odvzema njemu lastne pristojnosti in odgovornost za sprejem dokumentov in jih prenaša na ministrstvo. Navedena ureditev po naši oceni lahko vpliva tudi na to, da se tako sveti zavodov kot ministrstva začnejo obnašati kot formalni potrjevalci dokumentov, ne da bi se ukvarjali z njihovo vsebino. Iz vsega navedenega izhaja, da svet zavoda ni v celoti samostojen pri sprejemanju programov dela in finančnega načrta javnega zavoda, saj ustanovitelj odločilno vpliva na vsebino in obseg dejavnosti javnega zavoda, ki sta opredeljena s programom dela in finančnim načrtom. Javni zavodi so formalno sicer samostojne pravne osebe, vendar zaradi načina financiranja dejansko niso v celoti samostojni subjekti, kar kažejo opisane omejitve. Pri tem pa lahko ugotovimo, da vloga, potrebna usposobljenost in odgovornost (članov) svetov zavodov v naši ureditvi niso v celoti domišljene in prilagojene.

V praksi je mogoče zaslediti tudi primer, ki kaže na nepoznavanje vloge organov javnih zavodov in razmejitve pristojnosti med organi v okviru javnega zavoda. Svet zavoda je sprejel odločitev, ki je v pristojnosti direktorja, vezano na imenovanje disciplinske komisije, s čimer se je direktor strinjal, čeprav mu zakon, ustanovitveni akt in statut ter splošni akti zavoda tega niso pripisovali. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je zavzelo stališče³⁶, da je razdelitev pristojnosti med različnimi organi pravne osebe posledica njihove različne vloge v delitvi dela in obveznosti ter odgovornosti pri poslovanju pravne osebe. Sodišče pojasnjuje, da gre za nezakonito odločitev, če en organ sprejme odločitev, ki je v pristojnosti drugega organa. Svet zavoda ima v razmerju do direktorja zavoda le tiste pristojnosti, ki jih določajo zakon, ustanovitveni akt ter statut in splošni akti zavoda, ne more pa izven teh okvirov prevzemati njegovih pristojnosti, pa čeprav se direktor s tem strinja.

2.1.3 Sestava sveta zavoda

V nadaljevanju ocenjujemo, ali pravni okvir glede sestave članstva in številčnega razmerja v svetu zavoda zagotavlja, da svet zavoda svojo vlogo in pristojnosti nemoteno izvaja. Menimo, da so ustrezne takšne določbe predpisov in drugih aktov, ki tudi skozi sestavo sveta zavoda zagotavljajo uresničevanje javnega interesa.

Prevladujoč vpliv predstavnikov zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti v svetu zavoda lahko povzroči, da svet zavoda postane bolj organ notranjih ali zunanjih uporabnikov, ki zasledujejo svoje lastne partikularne interese. V primeru neobstoja enotnih usmeritev o sestavi članstva v svetu zavoda oziroma utemeljitve različnih ureditev med dejavnostmi je svet zavoda bolj podvržen interesom posameznih skupin članov sveta in ni več toliko organ javnega zavoda, ki zasleduje javni interes.

ZZ določa tripartitno sestavo sveta zavoda, ki ga sestavljajo predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti, vendar pa sestavo sveta zavoda in številčno razmerje prepušča ureditvi v področnih zakonih, aktih o ustanovitvi oziroma statutih ali pravilih zavoda. Vlada enotnih usmeritev ni podala.

³⁶ Sodba VS31559 z dne 10. 9. 2002.

V primerjavi z ostalimi dejavnostmi je področje kulture v tem primeru specifično, saj svet zavoda sestavljajo le predstavniki ustanovitelja in zaposlenih, zainteresirana javnost pa le, če gre za javni zavod z manj kot 20 zaposlenimi. Krovni zakon na področju kulture tako določa, da svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, ki jih izmed strokovnjakov s področja dela javnega zavoda, financ in pravnih zadev imenuje ustanovitelj, in predstavniki delavcev zavoda, ki imajo najmanj enega člana in največ do ene tretjine članov v svetu zavoda. Če gre za javni zavod z manj kot 20 zaposlenimi, ki zato nima strokovnega sveta, svet zavoda sestavljajo tudi predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Na podlagi pregledanih aktov o ustanovitvi ugotavljamo, da številčno razmerje v javnih zavodih na področju kulture ni enotno opredeljeno, ampak je odvisno od velikosti javnega zavoda oziroma od števila zaposlenih. V javnem zavodu z 20 ali več zaposlenimi, ki ima poleg sveta zavoda tudi strokovni svet, je imel ustanovitelj prevladujoč vpliv, saj njegovi predstavniki predstavljajo 80 % članov sveta zavoda, v javnem zavodu z manj kot 20 zaposlenimi, kjer svet zavoda opravlja tudi naloge strokovnega sveta, je bilo razmerje med predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in zainteresirane javnosti oziroma uporabnikov bolj enakomerno porazdeljeno, saj ima ustanovitelj od tretjine do 60 % članov sveta zavoda.

ZZDej določa, da svet javnega zavoda na področju zdravstvene dejavnosti sestavljajo predstavniki ustanovitelja, delavcev zavoda in zavarovancev oziroma drugih uporabnikov. Svet javnega zavoda na sekundarni ravni sestavljajo tudi predstavniki občin oziroma mest, na območju katerih zavod opravlja dejavnost. Sestava in številčno razmerje predstavnikov v svetu zavoda se določita z aktom o ustanovitvi. Na podlagi pregledanih aktov o ustanovitvi ugotavljamo, da je bilo številčno razmerje v prid ustanovitelju, saj je bilo predstavnikov ustanovitelja več kot polovica in so predstavljali v povprečju 57 % vseh članov.

Svet zavoda na področju socialnega varstva na podlagi ZSV poleg predstavnikov ustanovitelja in delavcev sestavljajo še predstavniki lokalne skupnosti³⁷ oziroma predstavniki sveta lokalnih skupnosti³⁸ v centrih za socialno delo, predstavniki lokalne skupnosti in predstavniki oskrbovancev v domovih za starejše, predstavniki invalidskih organizacij v posebnih zavodih in v varstveno-delovnih centrih, predstavniki zakonitih zastopnikov varovancev v posebnih zavodih in varstveno-delovnih centrih, predstavniki staršev in zakonitih zastopnikov otrok in mladostnikov v domovih za otroke in socialnovarstvenih zavodih za usposabljanje. Podrobnejšo sestavo in številčno razmerje predstavnikov v svetu zavoda določi ustanovitelj z aktom o ustanovitvi. Iz pregledanih aktov o ustanovitvi javnih zavodov s področja socialnega varstva izhaja, da so večino (vsaj 56 %) v svetu zavoda predstavljali predstavniki ustanovitelja.

ZOFVI kot krovni zakon s področja vzgoje in izobraževanja precej natančno določa sestavo, volitve članov in pristojnosti sveta. Sestava svetov zavodov na področju vzgoje in izobraževanja je odvisna od vrste javnega zavoda. Svet javnega vrtca oziroma šole na splošno sestavljajo 3 predstavniki ustanovitelja, 5 predstavnikov delavcev in 3 predstavniki staršev. Svet javne poklicne oziroma strokovne šole, gimnazije in javnega dijaškega doma sestavljajo 3 predstavniki ustanovitelja, 5 predstavnikov delavcev, 3 predstavniki staršev in 2 predstavnika dijakov. ZVSI določa, da svet višje strokovne šole sestavljajo 2 predstavnika ustanovitelja, 2 predstavnika delodajalcev, ki jih

³⁷ Do 30. 9. 2018.

³⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-H; Uradni list RS, št. 54/17); uporablja se od 1. 10. 2018.

imenuje ustanovitelj, 5 predstavnikov delavcev šole in 2 predstavnika študentov. Svet javne organizacije za izobraževanje odraslih po ZOFVI sestavljajo 2 predstavnika ustanovitelja in 2 predstavnika delavcev, če je tako določeno z aktom o ustanovitvi, pa tudi 1 predstavnik odraslih, ki se izobražujejo v organizaciji za izobraževanje odraslih. Če je ustanoviteljica šole država, je v svetu eden izmed članov predstavnikov ustanoviteljice predstavnik lokalne skupnosti. V višjih strokovnih šolah, v katerih se kot organizacijska enota oblikuje medpodjetniški izobraževalni center, je član sveta lahko tudi predstavnik fizičnih in pravnih oseb, ki kot partnerji sodelujejo pri izvajanju dejavnosti medpodjetniškega izobraževalnega centra, če je tako določeno z aktom o ustanovitvi zavoda in na podlagi pogodbe o sodelovanju, ki jo sklenejo z zavodom. Pristojnosti člana se podrobneje določijo z aktom o ustanovitvi, ZOFVI pa ga omejuje s tem, da lahko kot član sveta glasuje le o vprašanjih, ki se nanašajo na dejavnost medpodjetniškega izobraževalnega centra. Na podlagi pregleda aktov o ustanovitvi-vzgojno izobraževalnih zavodov in določb ZOFVI smo ugotovili, da je imel ustanovitelj v povprečju manj kot tretjino vseh članov sveta zavoda (od 17 % do 25 %). Zaposleni so imeli od 25 % do 42 % članstva, preostalo pa so bili predstavniki zainteresirane javnosti. Ustanovitelj v svetih vzgojno-izobraževalnih zavodov torej ni imel prevladujočega položaja.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Odgovor na vprašanje, zakaj je zakonodajalec določil drugačno razmerje v sestavi sveta zavoda na področju vzgoje in izobraževanja, kot je to urejeno na drugih področjih, ni enoznačen, saj ne gre za strokovno vprašanje, ampak bolj ali manj politično odločitev zakonodajalca. Sestava sveta zavoda na področju vzgoje in izobraževanja se je spreminjala – od enakega razmerja med številom članov sveta – predstavnikov ustanovitelja, zaposlenih in staršev, kar je veljalo do avgusta 2009, do sedanje ureditve, po kateri imajo zaposleni 5 predstavnikov v svetu zavoda (3 + 5 + 3). V ZZ, ki je krovni zakon za področje gospodarskih javnih služb, ni določeno pravilo niti glede števila niti razmerja članov predstavnikov skupin, ampak je to prepuščeno področni zakonodaji oziroma celo zgolj aktu o ustanovitvi. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport domneva, da je pri določitvi sestave zavoda zakonodajalec iskal sorazmerja med zunanjimi in notranjimi predstavniki v svetu zavoda, delavci v razmerju do predstavnikov ustanovitelja in staršev na drugi strani.

Po naši oceni mora biti sestava sveta zavoda takšna, da omogoča zasledovanje javnega interesa, čemur pa težko pritrdimo v primeru sestave sveta zavoda na področju vzgoje in izobraževanja. Ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje, kljub ugotovljeni drugačni ureditvi sestave sveta javnih zavodov iz njegove pristojnosti ni zaznalo potrebe vsaj po razmisleku o potrebnosti morebitnih sprememb predpisov. Ocenjujemo, da bi moral organ, ki pripravlja predpise, vsaj dobro poznati razloge drugačne ureditve sestave sveta zavodov na področju vzgoje in izobraževanja.

Ugotovili smo še, da en akt o ustanovitvi javnega zavoda s področja izobraževanja ni usklajen z veljavnim ZOFVI, saj določa, da sta v svetu šole 2 predstavnika staršev, čeprav bi morali na podlagi ZOFVI biti 3 predstavniki staršev (dejanska sestava sveta je sicer bila v skladu z ZOFVI in ne z aktom o ustanovitvi). Ministrstvo smo na pomanjkljivost opozorili 10. 5. 2017 in 7. 3. 2018, vendar do izdaje poročila pomanjkljivosti še ni odpravilo.

ZRRD določa število članov organa upravljanja, saj mora imeti upravni odbor od 5 do 9 članov. Število članov mora biti liho, pri čemer nobena od strani v upravnem odboru ne sme imeti večine. Upravni odbor sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki zaposlenih in predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Na podlagi pregledanih aktov o ustanovitvi nobena

izmed zastopanih strani v upravnem odboru javnih zavodov s področja raziskovalne dejavnosti ni imela večine.

Upravni odbor visokošolskega zavoda, ki ga je ustanovila Republika Slovenija, sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev, ki opravljajo visokošolsko dejavnost, predstavniki študentov, predstavniki delavcev in predstavniki delodajalcev.

Sklepne ugotovitve glede vloge in pristojnosti sveta zavoda

Ugotovili smo, da ZZ in področni zakoni pojma upravljanja, njegovih pristojnosti, ciljev in namena upravljanja javnega zavoda ne opredeljujejo. Organ upravljanja javnega zavoda je opredeljen kot svet zavoda oziroma drug organ upravljanja javnega zavoda že s samim ZZ, medtem ko področni zakoni določbe ZZ večinoma povzemajo, tako da določajo organe javnega zavoda, pojma upravljanja pa ne opredelijo.

Pristojnosti sveta zavoda ZZ primeroma navaja, opredelitev pristojnosti sveta zavoda je lahko določena v posebnih zakonih, aktih o ustanovitvi, statutih ali pravilih zavodov. Področna zakonodaja v nekaterih primerih izrecno navaja pristojnosti sveta zavoda – tako je urejeno področje kulture, izobraževanja in višjega šolstva, po drugi strani pa zakoni s področja zdravstvene dejavnosti, visokega šolstva, raziskav in razvoja ter socialnega varstva določajo kvečjemu nekatere posamične naloge sveta zavoda. Konkretna opredelitev pristojnosti je tako navedena v aktih o ustanovitvi oziroma statutih in pravilih javnih zavodov, poleg tega pa svetu zavoda daje pristojnosti tudi zakonodaja z različnih drugih področij, na primer plačna zakonodaja in zakonodaja s področja javnih financ. Ugotovili smo, da pregledani akti o ustanovitvi določajo pristojnosti sveta zavoda, vendar neenotno, navedbe pristojnosti se razlikujejo med akti različnih dejavnosti, pa tudi navedbe pristojnosti v aktih o ustanovitvi javnih zavodov znotraj iste dejavnosti niso poenotene. Takšna ureditev ne prispeva k preglednosti in jasnosti določitve pristojnosti sveta kot organa upravljanja. Poleg tega določbe aktov o ustanovitvi dopuščajo tudi ureditev pristojnosti sveta zavoda v statutu, na vsebino katerega ustanovitelj na področju socialnega varstva ne more neposredno vplivati, saj od junija 2017 k statutom teh javnih zavodov soglasja ne daje več. Navedeno ne prispeva k enotnosti ureditve pristojnosti svetov javnih zavodov, ravno tako takšen način opredelitve pristojnosti onemogoča enostaven pregled nad nalogami sveta zavoda, odsotnost natančne razlage pojma upravljanja in odsotnost navedbe bistvenih pristojnosti upravljanja pa se odražata v nejasni vlogi in nejasno opredeljenih pristojnostih sveta zavoda.

Tipične upravljske naloge sveta zavoda so po naši oceni sprejemanje statuta, splošnih aktov in zaključnega računa. Vendar svet zavoda izvršuje tudi druge naloge, ki niso le upravljske narave, ampak posegajo na področje nadzora. Svet zavoda je tako organ nadzora v javnih zavodih s področja kulture, saj svetu že področni zakon pripisuje tipične nadzorstvene naloge. Področni zakoni ostalih dejavnosti pripisujejo svetu zavoda tako upravljske kot nadzorstvene naloge, ki jih povzemajo po ZZ, in sicer spremljanje programa razvoja zavoda, vendar pa ne vsebujejo izrecne opredelitve sveta zavoda kot organa nadzora. V nekaterih primerih svet zavoda pridobi nadzorstvene naloge z določbami akta o ustanovitvi oziroma se mu tam določajo naloge strokovnih organov, ko odloča o pravicah upravičencev oziroma zaposlenih zavoda v javnih zavodih s področja socialnega varstva. Svet zavoda pri sprejemanju ključnih dokumentov ni popolnoma samostojen, saj predpisi predvidevajo pridobivanje soglasij pristojnih ministrstev k dokumentom, ki jih je predhodno sprejel svet zavoda, obenem pa je že pred sprejemom finančnega načrta, programa dela oziroma zaključnega računa treba upoštevati normative in standarde oziroma usmeritve pristojnega ministrstva, zato se svet zavoda dejansko le navidezno

samostojno odloča in se njegove pristojnosti prepletajo s pristojnostmi ustanovitelja. Pravni okvir bi moral po naši oceni enotneje določati pristojnosti sveta zavoda, ki bi bile predvsem upravljalvskega značaja, ter zagotavljati, da so vloge posloводства, ustanovitelja in sveta zavoda določene pregledno in se ne prepletajo. V nasprotnem primeru namreč obstaja tveganje, da svet postane organ, katerega edina naloga je formalno potrjevanje dokumentov.

ZZ določa tripartitno sestavo sveta zavoda, ki naj bi ga sestavljali predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti, vendar natančnejših določb ne vsebuje. Področni zakoni na področju zdravstva, socialnega varstva in visokega šolstva sestavo sveta zavoda oziroma upravnega odbora in številčno razmerje prepuščajo ureditvi v aktih o ustanovitvi oziroma statutih ali pravilih zavoda. Ostali področni zakoni bolj ali manj določno opredeljujejo sestavo članstva in številčno razmerje članov svetov zavodov. Vlada enotnih usmeritev ni podala. V primerjavi z ostalimi dejavnostmi je področje kulture specifično, saj lahko svet zavoda sestavljajo le predstavniki ustanovitelja in zaposlenih, zainteresirana javnost pa le, če gre za manjši javni zavod. Na podlagi pregledanih aktov o ustanovitvi smo ugotovili, da je imel ustanovitelj, razen na področju vzgoje in izobraževanja ter raziskav in razvoja, kjer zakonodaja tega ne dopušča, večino vseh članov v svetih zavodov. To pomeni, da je bilo v aktih o ustanovitvi večinoma ustrezno zagotovljeno zasledovanje javnega interesa pri delovanju javnih zavodov. Prevladujoč vpliv imajo predstavniki zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti v zavodih na področju vzgoje in izobraževanja, saj ZOFVI ureja tako sestavo kot tudi številčno razmerje članov sveta zavoda. Z ZRRD pa je določeno, da nobena od strani ne sme imeti večine. Svet zavoda je v teh primerih lahko bolj podvržen vplivu posameznih interesnih skupin, ki v prvi vrsti zasledujejo svoj lastni interes in šele nato javnega, ki naj bi ga prek svojih predstavnikov v svetu zavoda zasledoval zlasti ustanovitelj.

Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da vlada in ministrstva niso dovolj jasno in nedvoumno opredelili vloge in pristojnosti sveta zavoda ter sestave sveta zavoda, zato so bili delno učinkoviti.

2.2 Odgovornost sveta zavoda in njegovih članov

Preverili smo, ali predpisi in drugi akti jasno in nedvoumno definirajo odgovornost sveta zavoda kot kolegijskega organa in odgovornost njegovih članov.

2.2.1 Odgovornost sveta zavoda

Da bi odgovorili na vprašanje, ali predpisi in drugi akti določajo odgovornost sveta zavoda kot (kolektivnega) organa, smo preverili, če je odgovornost sveta zavoda določena, nedvoumno opredeljena in se odgovornosti ustanovitelja, poslovodnega organa in sveta zavoda ne prepletajo.

Po naši oceni mora biti odgovornost sveta zavoda opredeljena, saj to prispeva k uresničevanju svetu zavoda pripisanih nalog, zmanjšuje tveganje neuresničitve teh nalog in omogoča učinkovito upravljanje javnega zavoda. Zato naj bi svet zavoda nosil odgovornost, da ravna v skladu z njemu pripisanimi nalogami, ter s tem tudi v predpisih določene posledice neizpolnitve nalog in nedopustnega ravnanja.

ZZ ne vsebuje določb o odgovornosti sveta zavoda. Svet zavoda je odgovoren za uresničitev nalog, ki mu jih nalagajo predpisi in drugi akti, vendar vsebina te odgovornosti ni izrecno opredeljena. Za zakonitost dela zavoda je v skladu z 31. členom ZZ odgovoren direktor. Ne more pa biti direktor odgovoren za odločitve, ki so v izključni pristojnosti sveta zavoda (na primer sklenitev pogodbe o zaposlitvi z direktorjem). Za razliko od odgovornosti direktorja ZZ odgovornosti sveta zavoda ne opredeli, ravno tako ne določa posledic, če svet zavoda ne opravlja svojih nalog.

Tudi področni zakoni odgovornosti sveta zavoda kot organa upravljanja ne določajo. Prav tako akti o ustanovitvi določb o odgovornosti sveta zavoda ne vsebujejo. Iz opredelitve pristojnosti sveta zavoda (povezava s točko 2.1.2 tega poročila) sicer posredno izhaja, da je svet zavoda odgovoren za izvedbo nalog, ki so mu pripisane, vendar nikjer ni opredeljeno, za kakšno vrsto odgovornosti sveta kot organa gre in kakšne so posledice neizvajanja ali nepravilnega izvajanja nalog.

2.2.2 Odgovornost posameznih članov sveta zavoda

Preverili smo, ali je določena odgovornost posameznih članov sveta zavoda. Ocenili smo, da je ureditev učinkovita, če predpisi in drugi akti odgovornost posameznih članov sveta zavoda opredeljujejo tako, da določajo njihove dolžnosti in odgovornost zanje, če je nevestno delo opredeljeno in so predvidene posledice nevestnega ravnanja članov sveta zavoda in so določbe o odgovornosti in dolžnosti članov sveta zavoda med dejavnostmi primerljive oziroma so vlada in pristojna ministrstva podali utemeljene razloge za razlikovanje določb. Opredeljena odgovornost posameznih članov sveta zavoda spodbuja člane, da delujejo v korist javnega zavoda.

ZZ odgovornosti posameznih članov sveta ne opredeljuje.

Na področju kulture ZUJIK določa, da je treba člana sveta, ki se ne udeleži programa usposabljanja, razrešiti oziroma odpoklicati, akti o ustanovitvi pa določajo še, da je član sveta lahko razrešen ali odpoklican pred potekom mandata med drugim tudi zato, ker pri svojem delu ne ravna v skladu s predpisi in ne opravlja svojih nalog oziroma jih ne opravlja strokovno, predstavnik ustanovitelja pa izrecno tudi, če se ne udeležuje sej. Akti o ustanovitvi pa ne opredeljujejo podrobneje, kdaj se šteje, da član sveta ne opravlja svojih nalog oziroma jih ne opravlja strokovno.

Odgovornost članov sveta zavoda v javnih zavodih na področju zdravstva ni opredeljena niti v predpisih niti v aktih o ustanovitvi. Ravno tako izrecnih določb glede odgovornosti članov sveta ne vsebujejo statuti javnih zavodov. Le v Gradivih za delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija³⁹ (v nadaljevanju: gradiva), je Ministrstvo za zdravje zapisalo, da se za presojo ravnanj članov sveta zavoda v organih zavodov uporabi splošna ureditev odškodninske odgovornosti in zahtevane skrbnosti iz Obligacijskega zakonika⁴⁰ (v nadaljevanju: OZ). Gradiva nadalje povzemajo določbe OZ in določajo, da je tisti, ki povzroči škodo drugemu, to dolžan povrniti, če ne dokaže, da je škoda nastala brez njegove krivde; za škodo odgovarja z vsem svojim premoženjem, hkrati pa morajo udeleženci v obligacijskem razmerju pri izpolnjevanju svojih obveznosti ravnati s skrbnostjo, ki se v pravnem prometu zahteva

³⁹ Ljubljana, februar 2016, posodobljeno gradivo za leti 2017 in 2018.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

pri ustrezni vrsti obligacijskih razmerij. Tudi statuti javnih zdravstvenih zavodov ne določajo, v kakšnih primerih je član sveta lahko odpoklican. Urejen je postopek odpoklica, vendar na različne načine – statuti tako napotujejo na ureditev odpoklica predstavnikov zaposlenih z internim aktom (pravilnikom, poslovníkom) zavoda, ureditev odpoklica predstavnikov ustanovitelja pa statuti prepuščajo določbam v aktih ustanovitelja, nekateri statuti odločitev o odpoklicu članov sveta zavoda prepuščajo organu, ki predstavnike imenuje, ali določajo, da organa, ki imenujeta člane sveta zavoda, odpoklic članov sveta zavoda uredita v svojih aktih.

Na področju socialnega varstva odgovornost članov sveta kot organa upravljanja ni opredeljena ne z ZSV, ne z akti o ustanovitvi in ne s statuti javnih zavodov. Statuti nekaterih centrov za socialno delo in vzgojno-varstvenih delovnih centrov določajo, da je mogoče odpoklicati predsednika sveta zavoda, če ne opravlja svojih dolžnosti, vendar mu v tem primeru preneha le funkcija predsednika sveta zavoda, ne pa tudi funkcija člana sveta zavoda. Podrobnejših določb, v katerih primerih je mogoč odpoklic člana sveta zavoda, ni.

Odgovornost članov sveta zavoda v predpisih s področja izobraževanja, znanosti ter raziskav in razvoja ni opredeljena. Akti o ustanovitvi javnih zavodov odgovornosti članov sveta zavoda ne opredeljujejo, določajo le, da je lahko predstavnik delavcev, staršev, dijakov in študentov predčasno razrešen. Pri tem nekateri akti ne navajajo, v katerih primerih je lahko član razrešen, drugi določajo, da je lahko razrešen, če krši predpise ali ne izpolnjuje obveznosti člana sveta. Tudi v statutih ni drugih določb glede odgovornosti članov sveta. Akti o ustanovitvi in statuti javnih raziskovalnih zavodov določb o odgovornosti članov sveta zavoda nimajo.

Člani sveta zavoda pri svojem delu odgovarjajo v skladu s splošnimi predpisi na področju kazenske in odškodninske odgovornosti. Odškodninsko odgovornost sveta zavoda kot kolegijskega organa v primeru insolventnosti in s tem povezano odškodninsko odgovornost opredeljuje ZFPPIPP. ZFPPIPP opredeljuje odškodninsko odgovornost organov nadzora, kot tak organ v javnem zavodu pa določa svet zavoda ali drug kolegijski organ upravljanja zavoda ter javnim zavodom nalaga smiselno uporabo določb o finančnem poslovanju družb in drugih pravnih oseb, ki jih določa 2. poglavje ZFPPIPP. Te določbe se ob upoštevanju zakona, ki ureja izvrševanje proračuna, uporabljajo tudi za finančno poslovanje proračunskih uporabnikov. Odškodninsko odgovornost članov nadzornega sveta družbe do upnikov določa ZFPPIPP v 43. členu, in sicer so člani nadzornega sveta upnikom solidarno odgovorni za škodo, ki so jo imeli, ker v stečajnem postopku niso dosegli polnega plačila ter če je bil izpolnjen kateri od drugih pogojev, določenih s tem členom. Navedeni člen obravnava le solidarno odgovornost članov nadzornega sveta v primeru stečajnega postopka ob izpolnitvi predpisanih pogojev, vendar prakse s tega področja še ni, poleg tega je stečajni postopek javnega zavoda malo verjeten. Opredelitev (splošne) odgovornosti v aktih o ustanovitvi bi po naši oceni prispevala k ozaveščanju članov sveta zavoda o njihovi odgovornosti in posledicah neizvajanja nalog.

Sklepne ugotovitve glede odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov

ZZ in področna zakonodaja odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov izrecno ne urejata. Pristojna ministrstva odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov v navodilih in drugih aktih, ki nimajo narave predpisa, ne navajajo, le Ministrstvo za zdravje napotuje na uporabo splošne ureditve odškodninske odgovornosti in zahtevane skrbnosti iz OZ. Nevestno delo ni jasno opredeljeno, tudi posledice takšnega ravnanja niso predvidene.

Nedvomno mora svet zavoda kot kolegijski organ kot tudi vsak njegov član posebej opraviti vse, kar je v njegovi moči, da izpolni naloge, za izvedbo katerih je odgovoren. Treba pa je izpostaviti, da je določitev nalog sveta zavoda le nujen, ne pa tudi zadosten pogoj, da svet zavoda naloge tudi izpolni. Neopredeljenost odgovornosti tako sveta zavoda kot kolegijskega organa upravljanja kot tudi posameznih članov sveta prispeva k zmanjšanju pomena te odgovornosti, saj je odgovornost zamegljena in razpršena na več akterjev – ustanovitelja, poslovodni organ in svet zavoda, kar lahko ustvarja vtis, da ni nihče za nič odgovoren. Ustrezna ureditev odgovornosti sveta zavoda in posameznih članov sveta zavoda po naši oceni lahko vpliva na učinkovitost in celo na pravilnost izvajanja nalog, ki jih imajo svet zavoda kot kolegijski organ in posamezni člani sveta zavoda. Ugotovili smo, da predpisi in drugi akti ne definirajo niti odgovornosti sveta zavoda kot kolegijskega organa niti odgovornosti njegovih članov, zato sistem upravljanja javnih zavodov na tem področju ocenjujemo kot neučinkovit. Neopredeljenost pojma odgovornosti bi morala spodbuditi tako vlado kot pristojna ministrstva, da pristopijo k opredelitvi odgovornosti tako sveta zavoda kot njegovih članov in tako prispevajo k zagotovitvi učinkovitega upravljanja javnih zavodov in k izvajanju javnih služb, za izvajanje katerih se javni zavodi ne nazadnje ustanavljajo. Le jasno opredeljena in vnaprej znana odgovornost lahko omogoči učinkovito upravljanje javnih zavodov.

2.3 Izbor in izobraževanje članov sveta zavoda

Preverili smo, ali sta izbor in izobraževanje članov sveta zavoda učinkovito urejena, in sicer ali je postopek imenovanja članov sveta zavoda določen v predpisih oziroma drugih aktih, ali so merila, pogoji, kriteriji in omejitve za imenovanje članov sveta zavoda opredeljeni v predpisih oziroma drugih aktih in ali zagotavljajo imenovanje članov, ki so usposobljeni in motivirani za naloge, ki jih bodo opravljali kot člani sveta zavoda, ter ali je dolžnost usposabljanja in izobraževanja članov sveta zavoda določena s predpisi oziroma drugimi akti.

2.3.1 Imenovanje članov sveta zavoda

Preverili smo, ali je postopek imenovanja članov sveta zavoda določen v predpisih oziroma drugih aktih ali obstajajo enotne smernice o ureditvi postopka imenovanja članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja in ali so pristojna ministrstva postopke imenovanja predpisala ter javno objavila poziv za imenovanje članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja z navedenimi merili, pogoji, kriteriji in omejitvami in tako pridobila ustrezen nabor potencialnih kandidatov.

Svet zavoda lahko ustrezno opravlja svoje delo, če ga sestavljajo strokovno usposobljeni člani. Izbor članov sveta zavoda ne bi smel biti prepuščen različnim motivom vsakokratnih odločevalcev, zato je smiselno, da je določen že sam postopek imenovanja članov sveta zavoda, kar še posebej velja za predstavnike ustanovitelja, ki zagotavljajo uresničevanje javnega interesa pri izvajanju nalog sveta zavoda. Na tak način bi bila omogočena dostopnost več kandidatom in zagotovljena pregledanost postopka. Postavlja pa se vprašanje, ali je možnost kandidiranja vsakega posameznika ob hkratni odsotnosti ustreznih meril, kriterijev in pogojev učinkovita rešitev, ki bi ji sledil izbor usposobljenih članov sveta zavoda. Nedoločen ali nepregleden postopek izbora povečuje tveganje za izbor kandidatov na podlagi političnih in drugih motivov, ki morda niso dovolj strokovno usposobljeni za

opravljanje funkcije člana sveta zavoda. Omogočanje kandidature vsakemu posamezniku še ne pomeni, da bodo izbrani strokovno usposobljeni kandidati. Šele ustrezna opredelitev postopka kandidiranja in objave poziva za imenovanje članov sveta zavoda, ob opredeljenih in vnaprej znanih kriterijih, merilih in pogojih, prispeva k izbiri in imenovanju kandidatov z ustrezno strokovno izobrazbo in izkušnjami. Navedeno ima lahko še posebej velik vpliv na delovanje sveta zavoda, če imajo člani, ki so predstavniki določene interesne strani, v svetu zavoda prevladujoč vpliv, saj obstaja tveganje, da bi ti člani lahko zastopali predvsem pravice interesne strani v škodo interesov javnega zavoda, ki ga upravljajo.

2.3.1.1 Način imenovanja članov sveta zavoda – splošno

ZZ prepušča opredelitev načina imenovanja in izvolitve članov sveta zavoda drugim zakonom, in sicer aktu o ustanovitvi oziroma statutu ali pravilom zavoda. Področna zakonodaja ne določa postopkov imenovanja članov sveta zavoda, določa kvečjemu pristojne organe oziroma volilno telo, ki člane sveta zavoda imenuje oziroma voli. Vlada ni podala smernic, ki bi opredeljevale postopek imenovanja članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja.

Postopek imenovanja na področju kulture ureja ZUJIK, ki določa, da ima javni zavod svet, ki ga sestavljajo predstavniki ustanovitelja, ki jih izmed strokovnjakov s področja dela javnega zavoda, financ in pravnih zadev imenuje ustanovitelj, in predstavniki delavcev zavoda, ki imajo najmanj 1 člana in največ do ene tretjine članov v svetu zavoda. Predstavnike zainteresirane javnosti v javnem zavodu z manj kot 20 zaposlenimi imenuje Kulturniška zbornica Slovenije, društva oziroma druge organizacije s področja dela javnega zavoda izmed strokovnjakov ali uporabnikov. Akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja kulture določajo, da mora direktor obvestiti pristojnega ministra o izteku mandata članom sveta najmanj 90 dni pred iztekom njihovega mandata ter da mora svet zavoda s sklepom razpisati volitve največ 90 in najmanj 60 dni pred iztekom mandata sveta zavoda. Takšna ureditev po naši oceni prispeva k pravočasnemu imenovanju članov sveta, zato 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.

Postopek imenovanja članov sveta zavoda v 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 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 namreč ugotovili, da sveti nekaterih javnih zavodov s področja socialnega varstva v letu 2016 niso imeli vseh članov, ker vlada svojih predstavnikov ni pravočasno imenovala.

Pojasnilo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

Postopek imenovanja se 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 za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 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.

ZOFVI določa, da delavci šole, vajenci, dijaki, študenti višje šole in odrasli volijo svoje predstavnike neposredno in tajno, starši pa na svetu staršev ter da postopek izvolitve predstavnikov določa akt o ustanovitvi. ZOFVI ne vsebuje določb o imenovanju predstavnikov ustanovitelja. Področni zakoni na visokošolskem področju ter področju raziskav in razvoja postopek imenovanja prepuščajo ureditvi v aktu o ustanovitvi oziroma v statutu javnega zavoda. Podrobnejše določbe o postopku volitev članov, predstavnikov delavcev, staršev in študentov določajo akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja srednješolskega splošnega izobraževanja, določbe o postopku volitev predstavnikov delavcev v upravnih odborih javnih zavodov s področja raziskav in razvoja pa določajo akti o ustanovitvi teh zavodov. Nekateri akti o ustanovitvi dijaških in študentskih domov ter javnih zavodov s področja srednješolskega splošnega izobraževanja določajo, da akt o imenovanju članov sveta zavoda sprejme svet zavoda in da predsednik sveta zavoda najkasneje 90 dni pred iztekom mandata pisno pozove pristojne organe oziroma volilno telo, da predlaga, imenuje oziroma izvoli svoje predstavnike v svet zavoda ter da člani izmed sebe izvolijo predsednika in njegovega namestnika. Takšna ureditev prispeva k pravočasnemu imenovanju članov sveta, 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.

Statuti javnih zavodov s področja raziskav in razvoja večinoma določajo, da se postopek volitev predstavnikov zaposlenih uredi z internim aktom, ravno tako se postopek imenovanja predstavnikov ustanovitelja ali druge organizacije uredi z internim aktom pristojnih organizacij. Nekateri statuti med drugim določajo še, da:

- morajo ministrstva najmanj 1 mesec pred potekom mandatov članov upravnega odbora vladi predlagati v imenovanje nove člane upravnega odbora oziroma predlagati ponovno imenovanje obstoječih članov upravnega odbora;
- mora upravni odbor najpozneje 30 dni pred potekom mandata imenovanih članov upravnega odbora pozvati organe, pristojne za njihovo imenovanje, da imenujejo novega člana, ali
- mora direktor ali član znanstvenega sveta najmanj 1 mesec pred potekom mandata članov upravnega odbora znanstvenemu svetu, ki ima pristojnost imenovati določeno število članov upravnega odbora, predlagati v imenovanje nove člane upravnega odbora oziroma predlagati ponovno imenovanje obstoječih članov upravnega odbora.

Ugotavljamo, da je statut enega izmed javnih zavodov s področja raziskav in razvoja določil naloge ministrstva, čeprav je statut interni akt zavoda in ne more nalagati nalog ministrstvu.

Krovni zakon s področja zdravstva določa le pristojne organe, ki imenujejo v svet zavoda predstavnike uporabnikov in ki jih v javnih zdravstvenih zavodih imenuje ZZSZ, če javni zavod s področja zdravstva opravlja storitve za njegov račun. Akti o ustanovitvi opredeljujejo postopek volitev predstavnikov zaposlenih, v skladu s katerim zaposleni svoje predstavnike volijo s tajnim glasovanjem. Statuti javnih zdravstvenih zavodov v večini povzemajo določbe aktov o ustanovitvi, nekaj več določb se nanaša le na postopek izvolitve predstavnikov zaposlenih. Ministrstvo, pristojno za zdravje, je postopek imenovanja predstavnikov ustanovitelja določilo s Protokolom o izbiri kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija⁴¹ (v nadaljevanju: prvi protokol/drugi protokol/tretji protokol). S protokoli je uredilo postopek izbire kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, in usposabljanje oziroma preverjanje njihovega znanja. Protokoli določajo, da Ministrstvo za zdravje objavi javni poziv, s katerim pozove zainteresirane posameznike, da kandidirajo za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov.

2.3.1.2 Način imenovanja članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja

Področna zakonodaja ne določa, akti o ustanovitvi in statuti javnih zavodov pa le izjemoma, da se poziv za člane sveta zavoda – predstavnike ustanovitelja javno objavi. Tudi vlada ni podala usmeritev o imenovanju predstavnikov ustanovitelja v svete zavodov na tak način.

Ugotovili smo, da je bil na področju kulture javni poziv prvič objavljen v začetku leta 2017⁴². Po pojasnilu Ministrstva za kulturo odločitev za javni poziv sovпада z načeli delovanja sodobne javne uprave (načela kakovosti in učinkovitosti, transparentnosti in odgovornosti javne uprave), pomanjkljivost izbiranja kandidatov brez javnega poziva za predstavnike/člane svetov javnih zavodov pa je bila po mnenju ministrstva predvsem v tem, da se zainteresirani (in torej motivirani) posamezniki niso mogli prijaviti kot kandidati za člana sveta javnega zavoda, ministrstvo pa zato tudi ni vedelo, da pri njih tovrsten interes obstaja. Ministrstvo je v posamezen svet zavoda imenovalo po enega zaposlenega z Ministrstva za kulturo, in sicer tiste, ki so bili seznanjeni z delovnim področjem konkretnega javnega zavoda, ostali člani pa so bili imenovani izmed strokovnjakov s področja dela javnega zavoda, financ in pravnih zadev, ki niso bili zaposleni na ministrstvu.

Na področju zdravstva mora biti poziv za člane sveta zavoda – predstavnike ustanovitelja javno objavljen, kot je to opredeljeno v protokolih. Ministrstvo za zdravje objavi javni poziv, s katerim pozove zainteresirane posameznike, da kandidirajo za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov. Javni poziv se objavi na spletnih straneh ministrstva najmanj 60 dni pred iztekom mandata članom posameznega sveta javnega zdravstvenega zavoda. Javnega poziva ni treba objaviti, če mora minister zaradi predčasne razrešitve predstavnika ustanovitelja v svetu posameznega javnega zdravstvenega zavoda v imenovanje vladi predlagati novega kandidata in so

⁴¹ 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.

⁴² [URL: http://www.mk.gov.si/si/javne_objave/javni_pozivi_z_a_predstavnike_ustanovitelja/], 19. 2. 2019.

na razpolago primerni kandidati⁴³. Kadar se na javni poziv ne odzove dovolj primernih kandidatov, lahko minister sam predlaga posameznika, ki izpolnjuje pogoje v skladu s protokoli, za predstavnika ustanovitelja v posameznem svetu javnega zdravstvenega zavoda, ne glede na to, da njegova prijava v javnem pozivu ni bila oddana. Kandidat mora izpolniti obrazec, ki je sestavni del protokola, v postopek se uvrstijo prijave, ki so pravočasne in formalno popolne. Kandidati k obrazcu priložijo življenjepis v predpisani obliki Europass.

Ugotovili smo, da se pozivi za imenovanje predstavnikov ustanovitelja javno objavljajo tudi na področju socialnega varstva⁴⁴, čeprav predpisi in drugi akti ne določajo, da mora biti poziv za imenovanje članov sveta zavoda javno objavljen.

Pozivi za imenovanje članov sveta zavoda na področju izobraževanja, znanosti ter raziskav in razvoja niso bili javno objavljeni. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, prenehalo javno objavljati pozive za imenovanje članov sveta zavoda, predstavnike ustanovitelja.

Pojasnilo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

V preteklosti (od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012) ministrstvo kljub večjemu številu javnih pozivov na določenih območjih (Primorje, Štajerska in Prekmurje) ni prejelo prijav na pozive niti predlogov zainteresirane javnosti za sodelovanje v svetih javnih zavodov. Člani svetov javnih zavodov na področju vzgoje in izobraževanja, in sicer srednjih šol in univerz ter Zdravstvenega doma za študente Univerze v Ljubljani, za delo oziroma članstvo v svetih javnih zavodov ne prejmejo nobenega nadomestila oziroma nagrade. Zaradi neučinkovitosti objav javnih pozivov za imenovanje članov v organe upravljanja javnih vzgojno-izobraževalnih zavodov jih je ministrstvo opustilo. Ministrstvo prejme predloge s strani institucij po preteku mandatov ali pa člane predlaga ministrstvo.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je po obdobju, na katero se nanaša revizija, (15. 4. 2019) sicer ponovno objavilo javni poziv za predstavnike ustanovitelja v organih upravljanja javnih vzgojno-izobraževalnih zavodov, vendar je bil odziv ponovno slab.

2.3.2 Merila, pogoji, kriteriji in omejitve za imenovanje članov sveta zavoda

Ugotavljali smo, ali predpisi oziroma drugi akti določajo merila, pogoje, kriterije in omejitve za imenovanje članov sveta zavoda, saj se le tako lahko zagotovi, da bodo v svete imenovani člani, ki so usposobljeni za naloge, ki jih bodo morali opravljati kot člani sveta zavoda. V nasprotnem so lahko v svete zavodov imenovani kandidati, ki nimajo ustrezne izobrazbe oziroma izkušenj, kar se lahko odraža v manj učinkovitem delovanju sveta zavoda.

Področni zakoni, razen prepovedi imenovanja direktorja, ravnatelja oziroma pomočnika ravnatelja v svet javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda, kar določa ZOFVI, ter določbe ZUJIK, da ustanovitelj

⁴³ Kandidati, ki so se prijavili na javni poziv in ki na podlagi ovrednotenih meril dosežejo skupaj najmanj 9 točk, se uvrstijo na listo primernih kandidatov.

⁴⁴ [URL: http://mddsz.arhiv-spletisc.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_pozivi/index.html], 23. 10. 2019.

svoje predstavnike v svet javnega zavoda imenuje izmed strokovnjakov s področja dela javnega zavoda, financ in pravnih zadev, ne opredeljujejo posebnih meril, pogojev, kriterijev ali omejitev za imenovanje članov sveta zavoda.

Omejitev imenovanja poslovodne osebe v svet zavoda vsebujejo tudi nekateri akti o ustanovitvi s področja kulturne dejavnosti, ki določajo, da direktor in njegovi pomočniki ne smejo biti izvoljeni v svet zavoda. Podobne določbe je mogoče najti tudi v aktih o ustanovitvi javnih zavodov s področja zdravstva, ki določajo, da v svet zavoda ne smejo biti izvoljeni direktor, pomočnik direktorja in vodilni javni uslužbenci. Akti o ustanovitvi dijaških in študentskih domov ter s področja srednješolskega izobraževanja določajo, da v svet zavoda ne smejo biti izvoljeni direktor, ravnatelj, pomočnik ravnatelja, vodja medpodjetniškega izobraževalnega centra in člani volilne komisije. Akti o ustanovitvi s področja raziskovanja določajo, da je pri izbiri članov upravnega odbora iz vrst uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti treba zagotoviti ustrezno uravnoteženost med uporabniki storitev inštituta iz javnega sektorja in tistih iz poslovnih sektorjev ter da je znanstveni svet pri svojem predlogu praviloma vezan na tiste uporabnike storitev, ki izhajajo iz organizacij in združenj, ki združujejo izvajalce vzgojno-izobraževalne dejavnosti.

Splošne pogoje in omejitve za imenovanje članov sveta zavoda vsebujejo statuti domov starejših občanov ter centrov za socialno delo, ki omejujejo pravico do izvolitve direktorju, strokovnemu vodji oziroma drugemu delavcu s posebnimi pooblastili in namestniku direktorja. Omejitve določajo tudi statuti javnih zavodov s področja raziskav in razvoja, ki določajo, da člani upravnega odbora iz vrst uporabnikov zavoda ne smejo prihajati iz iste inštitucije. Statuti določajo tudi druge pogoje, ki se pojavljajo posamično, na primer pri izbiri članov upravnega odbora je treba zagotoviti ustrezno uravnoteženost med uporabniki storitev iz javnega sektorja in tistih iz poslovnih sektorjev, direktor inštituta ne more biti kandidat za člana upravnega odbora in tako dalje. Nekateri statuti določajo kriterije za predstavnike zaposlenih.

Ugotovili smo, da le na področju kulture že sam področni zakon določa, da ustanovitelj imenuje člane sveta zavoda izmed strokovnjakov s področja dela javnega zavoda, financ in pravnih zadev, sicer pa predpisi in akti o ustanovitvi ter statuti, le skopo opredeljujejo merila, pogoje, kriterije in druge omejitve za imenovanje članov sveta zavoda, pa še to le za predstavnike zaposlenih ali uporabnikov. Določb, vezanih neposredno na predstavnike ustanovitelja, ki bi opredeljevale merila, pogoje, kriterije in morebitne druge omejitve, ni zaslediti. Ureditev tako omogoča imenovanje kandidatov na podlagi političnih in drugih motivov, ki pa morda niso dovolj strokovno usposobljeni za člane sveta zavoda, kar se lahko odrazi v neučinkovitem upravljanju javnih zavodov. Omejitve, ki se nanašajo na predstavnike zaposlenih in zainteresirane javnosti se nanašajo večinoma na poslovodne osebe (direktorja) in vodstvena delovna mesta. Ostalih omejitev – zlasti glede usposobljenosti – pa ni zaslediti, kar ne bi bilo problematično, če ne bi ureditev omogočala, da lahko predstavniki teh 2 skupin predstavljajo večino članov sveta zavoda in tako odločujoče vplivajo na upravljanje zavoda.

Podrobnejše določbe o pogojih in kriterijih imenovanja članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja je določilo Ministrstvo za zdravje v protokolih, ki jih kot primer dobre prakse navajamo v nadaljevanju.

Prvi, drugi in tretji protokol

- Pogoji za imenovanje

Kandidati morajo imeti najmanj visoko strokovno izobrazbo in znanja oziroma izkušnje z naslednjih področij: poznavanje pristojnosti in vloge sveta zavoda, poznavanje poslovanja in organiziranosti organizacije (program dela, finančni načrt vključno s kadrovskim načrtom, letno poročilo, financiranje, finančno in kadrovsko poslovanje, investicijska vlaganja, ravnanje s stvarnim premoženjem, poznavanje finančnih izkazov in podobno), poznavanje zdravstvenega sistema in zdravstvene zakonodaje. Protokoli določajo, da so kandidati lahko predstavniki ustanovitelja v največ 3 svetih zavodov⁴⁵, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija. Posamezen javni uslužbenec, ki je zaposlen v državnem organu, sme biti hkrati član v največ 2 svetih zavodov, v katerih vlogo ustanoviteljice v imenu države izvršuje vlada.

Drugi in tretji protokol dodatno določata, da kandidat na dan prijave in v zadnjih 3 letih ne sme biti v delovnem ali v kakršnem koli poslovnem razmerju z javnim zdravstvenim zavodom ali z direktorjem javnega zdravstvenega zavoda, za katerega kandidira v svet zavoda. Kandidat ne more biti oseba, ki je direktor ali strokovni vodja v drugem javnem zdravstvenem zavodu. Kandidati ne smejo biti pravnomočno obsojeni zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in ne smejo biti obsojeni na nepogojno kazen zavora v trajanju več kot 6 mesecev, zoper njih ne sme biti vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

- Kriteriji za imenovanje

Kriteriji za imenovanje so določeni v vseh treh protokolih. Kandidat za člana sveta zavoda naj bi poznal pristojnosti in vlogo sveta zavoda, poslovanje in organiziranost organizacije (program dela, finančni načrt vključno s kadrovskim načrtom, letno poročilo, financiranje, finančno in kadrovsko poslovanje, investicijska vlaganja, ravnanje s stvarnim premoženjem, poznavanje finančnih izkazov in podobno), zdravstveni sistem in zdravstveno zakonodajo, kar se ovrednoti na podlagi predloženih dokazil, s proučitvijo navedb v življenjepis in prijavi oziroma z izvedenim razgovorom. Prijave ovrednoti tričlanska komisija, imenovana s strani ministra. Komisija oceni ustreznost kandidatov na podlagi Točkovnika za vrednotenje meril usposobljenosti kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov⁴⁶, ki je priloga drugega in tretjega protokola. Vsako posamezno merilo je ovrednoteno s točkami 1, 3 in 5, pri čemer je 1 neustrezno, 3 dobro in 5 odlično. Kandidat lahko doseže največ 15 točk. Kandidati, ki na podlagi ovrednotenih meril dosežejo skupaj najmanj 9 točk, se uvrstijo na listo primernih kandidatov. Minister odloči, katerega kandidata z liste primernih kandidatov bo predlagal v imenovanje vladi.

Podrobnejše kriterije in merila je določilo tudi ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, v vsakokratnem javnem pozivu za predstavnike ustanovitelja v organih javnih zavodov. Določilo je, da morajo imeti kandidati, ki želijo predstavljati ustanovitelja v javnih zavodih s področja socialnega varstva, najmanj višjo izobrazbo (VI. stopnja), ne smejo biti funkcionarji v izvršilni veji oblasti in ne

⁴⁵ Prvi protokol je določal, da so bili kandidati lahko predstavniki ustanovitelja v največ 2 svetih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republike Slovenija.

⁴⁶ V tem dokumentu je podrobneje določeno, kaj mora kandidat izpolnjevati, da doseže ustrezno število točk, navedena pa so tudi potrebna dokazila.

v poslovnem razmerju z javnim zavodom. Pri izbiri kandidatov so zaželeno strokovna znanja in izkušnje s področja socialnega varstva, financ in prava, vodenja in upravljanja; poznavanje in izkušnje s področja delovanja javnih zavodov; najmanj 5 let delovnih izkušenj; poznavanje socialne problematike v lokalnem okolju; ugled in aktivnost v lokalnem okolju (prostovoljstvo). Od kandidata se pričakujejo še splošna razgledanost in druga uporabna znanja, komunikacijske sposobnosti, sposobnost timskega dela. Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, je sicer postavilo ustrezne kriterije in merila, vendar ni jasno določilo, na kakšen način se ti kriteriji in merila upoštevajo.

Omejitve imenovanja članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja je z javnim pozivom po obdobju, na katero se nanaša revizija, opredelilo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Ministrstvo je s tem javnim pozivom uveljavilo omejitev, da je posameznik lahko naenkrat član le v 2 javnih zavodih in v 2 zaporednih mandatih ter da zaradi navzkrižja interesov člani ne morejo biti starši otrok, ki se šolajo v teh zavodih.

2.3.3 Usposabljanje in izobraževanje članov sveta zavoda

Preverili smo, ali je s predpisi ali drugimi akti za člane sveta zavoda določena dolžnost usposabljanja in izobraževanja.

Član sveta zavoda lahko svojo nalogo učinkovito opravlja, če ima ustrezna znanja s področja delovanja zavoda, znanja s področja prava in ekonomije ter s področja osnovne dejavnosti javnega zavoda in se po nastopu funkcije usposablja in izobražuje. Brez nadaljnjega usposabljanja in izobraževanja se povečuje tveganje neustreznega opravljanja nalog člana sveta zavoda, kar ne prispeva k strokovnemu in učinkovitemu sistemu upravljanja javnih zavodov.

Obvezno izobraževanje članov sveta zavoda je s področnim zakonom predpisano le na področju kulture. Določbe ZUJIK, ki so veljale do 18. 11. 2016, so določale, da se mora član sveta vsako leto udeležiti programa usposabljanja, katerega vsebino, obseg in način izvedbe določi minister. Usposabljanje je izvajalo ministrstvo, pristojno za kulturo. Član sveta se je moral prvega usposabljanja udeležiti najpozneje v roku 6 mesecev od nastopa mandata. Član sveta, ki se programa usposabljanja ni udeležil, je bil razrešen oziroma odpoklican. Na podlagi ZUJIK je bil izdan Pravilnik o usposabljanju članov sveta javnih zavodov na področju kulture v Republiki Sloveniji⁴⁷, ki je urejal vsebino, obseg in način izvedbe usposabljanja članov sveta javnih zavodov na področju kulture v Republiki Sloveniji. Program usposabljanja je obsegal naslednje vsebine: upravljanje javnih zavodov na področju kulture ter pristojnosti in odgovornosti svetov javnih zavodov; zakonodajo glede delovanja javnih zavodov na področju kulture s poudarkom na aktualnih spremembah; financiranje delovanja javnih zavodov na področju kulture s poudarkom na aktualnih spremembah in druge teme, ki neposredno vplivajo na delovanje javnih zavodov na področju kulture. Usposabljanje se je izvajalo v elektronski obliki prek spleta ali v obliki predavanj. Na podlagi prejete izpolnjene in lastnoročno podpisane izjave o seznanitvi z gradivi objavljenimi na spletni strani ministrstva je ministrstvo članu sveta izdalo potrdilo o udeležbi na usposabljanju. Ministrstvo je vodilo evidenco posredovanih izjav o seznanitvi z gradivom. V primeru usposabljanja v obliki predavanj je ministrstvo vodilo evidenco navzočnosti na vsakem predavanju ter udeležencem izdalo potrdila o udeležbi na usposabljanju. Od 19. 11. 2016 ZUJIK določa, da se mora član

⁴⁷ Uradni list RS, št. 99/15 in 4/17 (v veljavi od 22. 12. 2015 do 28. 1. 2017).

sveta v 6 mesecih od nastopa mandata udeležiti programa usposabljanja, katerega vsebino, obseg in način izvedbe določi minister. Če je oseba kasneje ponovno imenovana za člana sveta istega ali drugega javnega zavoda, se šteje, da ima usposabljanje opravljeno. Član sveta, ki se programa usposabljanja v skladu s tem členom ne udeleži, se razreši oziroma odpokliče. 28. 1. 2017 je začel veljati nov Pravilnik o usposabljanju članov sveta javnih zavodov na področju kulture v Republiki Sloveniji⁴⁸, ki v primerjavi s predhodnim ne prinaša bistvenih sprememb, razen natančnejše ureditve načina vodenja evidence in podatkov, ki se vpisujejo v evidenco o udeležencih programa usposabljanja. Nova je tudi določba, da novemu članu sveta javnega zavoda na področju kulture ni več treba vsako leto opravljati usposabljanja. Če je oseba kasneje ponovno imenovana za člana sveta istega ali drugega javnega zavoda, se šteje, da ima usposabljanje opravljeno.

Na področju zdravstva so usposabljanje oziroma preverjanje znanja predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejali protokoli. Drugi in tretji protokol sta določala, da se predstavnik ustanovitelja v svetu javnega zdravstvenega zavoda udeleži usposabljanja, ki ga izvede ministrstvo ali za to pooblaščen organizacija najkasneje v 1 letu od imenovanja oziroma v 6 mesecih od imenovanja v skladu s prvim protokolom. V primeru bolezni oziroma poškodbe, materinskega oziroma starševskega dopusta ali drugega neodločljivega dogodka, ki je predstavniku ustanovitelja v svetu javnega zdravstvenega zavoda onemogočil udeležbo na usposabljanju, se njegova neudeležba šteje za upravičeno odsotnost. O razlogih za neudeležbo predstavnik ustanovitelja v svetu javnega zdravstvenega zavoda pisno obvesti ministrstvo. Kadar se predstavnik ustanovitelja v svetu javnega zdravstvenega zavoda usposabljanja ne udeleži iz upravičenih razlogov, pristopi k usposabljanju najkasneje v 1 letu po prenehanju razloga, ki mu je onemogočal udeležbo na usposabljanju, oziroma takoj, ko bo usposabljanje organizirano. Predstavnik ustanovitelja v svetu zavoda se razreši, če ne opravi obveznega usposabljanja v predpisanem roku.

Ministrstvo za zdravje ali za to pooblaščen organizacija izvaja usposabljanje za člane sveta zavoda, predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov praviloma enkrat letno v obliki predavanj ali v elektronski obliki preko spleta. Ministrstvo članu sveta izda potrdilo o udeležbi na usposabljanju in vodi evidenco posredovanih izjav o seznanitvi z gradivom. Tako je na primer Ministrstvo za zdravje leta 2016 izvedlo 2 posveta⁴⁹ z izobraževanjem za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, ki je poleg vsebin, ki neposredno vplivajo na delovanje in poslovanje javnega zavoda, obsegalo še usmeritve na področju čakalnih dob, eNaročanja in eNapotnic ter varnostnega načrta. Posveta, sta zajemala naslednje vsebine s področij dela svetov javnega zdravstvenega zavoda: pristojnosti in vloga sveta javnega zdravstvenega zavoda; zakonodaja glede delovanja javnega zdravstvenega zavoda, financiranje delovanja javnega zdravstvenega zavoda ter organiziranost javnega zdravstvenega zavoda; priprava strateških dokumentov, ki urejajo poslovanje javnega zdravstvenega zavoda; druge vsebine, ki neposredno vplivajo na delovanje in poslovanje javnega zdravstvenega zavoda.

Ugotovili smo, da je bilo novembra 2016, ko je bilo organizirano drugo od navedenih usposabljanj, 109 vseh predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, ki jih ustanovi država. Od teh se jih 8 ni udeležilo nobenega od 2 posvetov, organiziranih v letu 2016.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 4/17.

⁴⁹ 10. 3. in 10. 11. 2016.

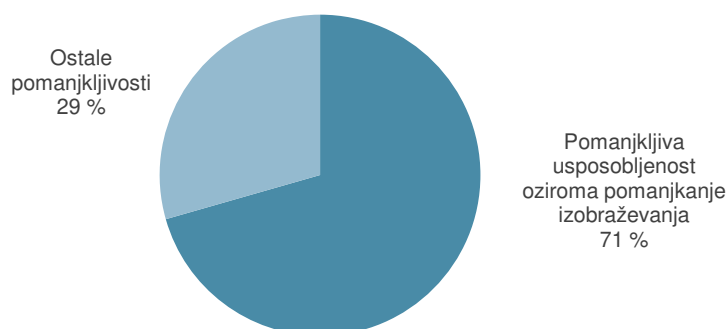
Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Nekaj predstavnikov ustanovitelja se ni udeležilo niti prvega niti drugega posveta za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, pri čemer niso podali upravičenih razlogov neudeležbe. Ministrstvo se ni odločilo za ukrep razrešitve predstavnikov ustanovitelja in tega tudi ne načrtuje, ker je predstavnike ustanovitelja seznanilo z gradivom. Naslednji razlog je ta, da so vsi predstavniki ustanovitelja že usposobljeni oziroma izkušeni, saj so za uvrstitev na listo primernih kandidatov morali skupaj doseči 9 točk, in morajo poznati delovanje sistema javnih zdravstvenih zavodov. Razlogi za neudeležbo na posvetih oziroma usposabljanjih so lahko tudi druge, prej načrtovane obveznosti predstavnikov in dejstvo, da niso povrnjeni potni in drugi stroški udeležencev usposabljanja.

Po naši oceni je izvajanje posvetov primerno za člane sveta zavoda, ki nimajo ustreznih znanj s področja delovanja javnega zavoda. Nadgradnja obstoječega načina organiziranja posvetov bi bila, da se upošteva predhodna usposobljenost članov sveta zavoda in da se v primeru ustrezne usposobljenosti takšnim članom omogoči udeležbo le na posvetih, ki so tematsko ozko usmerjeni. Posvete bi bilo mogoče še učinkoviteje izvajati, tako da bi obravnavali točno določeno tematiko. To je ministrstvo v nekem obsegu upoštevalo, saj je poleg osnovne seznaitve z delovanjem javnega zdravstvenega zavoda predstavilo tudi teme, kot so čakalne dobe, eNaročanje in eNapotnice ter varnostni načrt. Glede na to, da predstavniki v svetih zavoda zastopajo ustanovitelja, bi bilo treba razmisliti tudi o primerni ureditvi povračil stroškov usposabljanja, ki članom sveta nastanejo.

Ugotovili smo, da usposabljanje in izobraževanje članov sveta zavodov s področja socialnega varstva in izobraževanja, visokega šolstva, raziskav in razvoja ni urejeno s predpisi oziroma drugimi akti ter se tudi v praksi ni izvajalo. Pristojna ministrstva z omenjenih področij niso oblikovala izhodišč za učinkovito delo članov sveta zavoda, saj niso pristopila k določitvi znanj in vedenj, ki jih člani sveta zavoda morajo imeti, da se zagotovi učinkovito opravljanje dela člana sveta zavoda. Iz odgovorov na vprašalnike izhaja, da so nezadostno usposobljenost članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja zaznali tudi člani svetov javnih zavodov s področja socialnega varstva, kar izhaja iz spodnjega prikaza.

Slika 1: Pomanjkljivosti sedanje ureditve upravljanja javnih zavodov s področja socialnega varstva



Vir: vprašalniki⁵⁰.

⁵⁰ Na podlagi 17 vprašalnikov, 2 javna zavoda nista vrnila vprašalnikov, 10 javnih zavodov ni odgovorilo na vprašanja.

Sklepne ugotovitve glede izbora in izobraževanja članov sveta zavoda

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. 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 predstavnike 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 protokoli, 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. 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 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 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.

Neenotna je ureditev tudi na področju usposabljanja in izobraževanja članov sveta zavoda. Obvezno izobraževanje članov sveta zavoda na področju kulture določata zakon in pravilnik 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. Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da je sistem izbora in izobraževanja članov sveta zavoda le delno učinkovit.

2.4 Podlage za odločanje sveta zavoda

Da bi odgovorili na vprašanje, ali so jasno določene podlage za odločanje sveta zavoda, smo proučili, ali je mandat članov sveta zavoda nedvoumno določen, ali sta jasno opredeljena pojma sklepčnost in večina, ali so predvideni postopki ravnanja v primeru, da se člani neupravičeno ne udeležujejo sej sveta zavoda, ter ali so določeni standardi ravnanja in potrebna skrbnost članov sveta zavoda.

2.4.1 Mandat članov sveta zavoda

Preverili smo, ali sta začetek teka in trajanje mandatov članov sveta zavoda jasno opredeljena v predpisih ali drugih aktih.

Mandat članov sveta zavoda mora biti nedvoumno določen, sicer obstaja tveganje, da na seji sveta zavoda odločajo člani sveta zavoda, ki jim je mandat že potekel. Določeno mora biti, kdaj začne teči mandat članu sveta zavoda (z dnem imenovanja, z datumom, določenim v aktu o imenovanju, ali s konstituiranjem novega sveta zavoda oziroma s prvo udeležbo na seji sveta). Če ni določeno, kdaj članu sveta zavoda začne mandat teči in ni določeno trajanje mandata, svet zavoda posledično ne more sprejemati veljavnih odločitev niti pravočasno opozoriti subjektov, pristojnih za imenovanje oziroma izvolitev članov sveta zavoda, o skorajšnjem poteku mandata predstavnika v svetu zavoda in potrebi po imenovanju oziroma izvolitvi novega.

Začetek in konec mandata ter trajanje mandata v področnih zakonih ni opredeljeno, podrobnejše določbe vsebuje le ZOFVI, ki določa, da je mandatna doba članov sveta 4 leta in so lahko ponovno imenovani oziroma izvoljeni, zaporedoma največ 2-krat. Mandat predstavnikov staršev v svetu je povezan s statusom otroka, učenca oziroma dijaka, mandat predstavnikov študentov s statusom študenta, mandat predstavnikov odraslih pa s statusom udeleženca izobraževanja odraslih. Svet se lahko konstituirata, ko so imenovani oziroma izvoljeni vsi predstavniki, razen če akt o ustanovitvi določa drugače. Akti o ustanovitvi javnih vzgojno-izobraževalnih zavodov določajo, da se začne mandat članov sveta javnih vzgojno-izobraževalnih zavodov z dnem konstituiranja sveta zavoda, ko je imenovana oziroma izvoljena večina članov in se je iztekel mandat svetu prejšnjega sklica. Mandat se začne z dnem konstituiranja sveta, ne glede na to, kdaj je bil posamezen član imenovan oziroma izvoljen. Članu, ki je bil izvoljen po konstituiranju sveta, se izteče mandat, ko se izteče mandat celotnega sveta. Nadomestnih volitev ni treba izvesti, če je prenehal mandat manj kot tretjini članov sveta in je do izteka mandata sveta manj kot 6 mesecev.

Opredelitev trajanja mandata članov svetov javnih zavodov s področja kulture, socialnega varstva, zdravstva, upravnih odborov visokošolskih zavodov in raziskovalno-razvojnih zavodov je prepuščena ureditvi v aktih o ustanovitvi ali statutih, ki večinoma vsebujejo določbe, da se začne mandat z dnem prve (konstitutivne) seje sveta zavoda. Prvi sklic seje je praviloma opravljen po imenovanju, izvolitvi oziroma predlaganju članov sveta zavoda:

- svet javnega zavoda na področju kulture se v skladu z določbami aktov o ustanovitvi konstituira na prvi konstitutivni seji, ki jo skliče direktor najpozneje v 30 dneh po tem, ko je imenovana, izvoljena oziroma predlagana večina članov sveta zavoda, na tej seji člani sveta zavoda izmed sebe izvolijo predsednika in namestnika; članom sveta zavoda začne teči mandat z dnem konstituiranja;
- svet nekaterih domov starejših občanov in varstveno-delovnih centrov se v skladu z določbami statutow konstituira, ko je izvoljena večina članov, prva seja se skliče 15 dni po zaključenem postopku volitev in po imenovanju članov sveta oziroma po poteku mandata prejšnjemu svetu zavoda; če konstitutivna seja ni sklicana, jo skliče ustanovitelj prek svojih predstavnikov v nadaljnjih 15 dneh;
- nekateri statuti javnih zavodov s področja raziskovalne dejavnosti določajo, da mandat teče od prve konstitutivne seje, na kateri se ugotovi in potrdi imenovanje oziroma izvolitev člana, ali da mandat teče z dnem konstituiranja sveta;
- v gradivih je določeno, da začne mandat teči s prvo konstitutivno sejo sveta zavoda in traja 4 leta, člani so lahko ponovno imenovani ali izvoljeni; v primeru nadomestnih imenovanj so člani imenovani za obdobje do izteka mandata sveta zavoda, ki je krajše od 4 let.

Mandat članov sveta zavoda traja večinoma 4 leta, na področju kulture tudi 5 let. Ugotovili smo, da je mandat članov sveta zavoda javnih zavodov na področju kulture različno dolg, traja 4 oziroma 5 let in da so člani lahko po izteku mandata ponovno izvoljeni oziroma imenovani. Ureditev, ki omogoča različno dolge mandate je smiselna, če so razlogi za razlike tehtni in znani. Brez poznavanja vzrokov, ki so botrovali razlikam v trajanju mandata, pa ustreznosti različnega trajanja mandatov ni mogoče potrditi.

Omejitev ponovnega imenovanja oziroma izvolitve članov sveta zavoda med posameznimi dejavnostmi ni enotno opredeljena. Smiselnost uvedbe časovno omejenih mandatov je v zagotavljanju neodvisnosti članov sveta zavoda, saj v primeru ponavljajočih se mandatov istih članov sveta zavoda obstaja tveganje, da se med članom sveta zavoda in zavodom razvije razmerje, za katero ni več mogoče trditi, da je nepristransko. Neodvisnost člana sveta zavoda pa je osnovni pogoj, da svojo funkcijo lahko učinkovito opravlja.

Ugotovili smo, da je bil predstavnik ustanovitelja v enem izmed javnih zavodov s področja kulture imenovan že leta 1996, v letu 2016 je še vedno opravljal funkcijo člana sveta zavoda.

2.4.2 Sklepčnost in večina, potrebna za sprejem odločitev

Preverili smo, ali predpisi oziroma drugi akti nedvoumno opredeljujejo potrebno število članov, ki morajo biti prisotni na seji sveta zavoda, da lahko sprejemajo veljavne odločitve (sklepčnost sveta zavoda), ter ali jasno opredeljujejo večino, potrebno za sprejem odločitev.

V izogib težavam pri sprejemanju odločitev sveta zavoda in zagotavljanju veljavnosti sprejetih odločitev mora biti jasno opredeljeno, kdaj je svet sklepčen, in kakšna večina je potrebna za sprejem odločitev sveta zavoda. V nasprotnem primeru se pojavljajo težave tako pri ugotavljanju sklepčnosti kot pri sprejemanju odločitev sveta zavoda ter zlasti tudi pri zagotavljanju veljavnosti sprejetih odločitev.

Zakonodaja, razen ZOFVI, ne ureja večine, potrebne za sprejem posamezne odločitve. ZOFVI določa, da svet odloča z večino glasov vseh članov, če z ZOFVI ni drugače urejeno. Iz navedene določbe tako izhaja, da mora za veljavno odločitev glasovati večina vseh članov sveta zavoda (in ne morda le večina vseh prisotnih članov na seji).

Večina in sklepčnost sta sicer določeni z akti o ustanovitvi ali statuti javnih zavodov, vendar je med posameznimi dejavnostmi razlika v ureditvi.

Akti o ustanovitvi javnih vzgojno-izobraževalnih zavodov določajo, da mora biti za veljavno odločanje na seji sveta zavoda prisotna večina vseh članov sveta. Večina aktov o ustanovitvi javno vzgojno-izobraževalnih zavodov določa, da če je svet drugostopenjski organ, se pred začetkom z večino glasov prisotnih članov odloča o izločitvi člana, ki je odločal o isti zadevi na prvi stopnji, ali če obstajajo druge okoliščine, ki utemeljeno vzbujajo dvom o nepristranskosti člana sveta v zadevi. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je po obdobju, na katero se nanaša revizija, (julija 2019) pripravilo in objavilo informacije in priporočila Delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih vzgojno-izobraževalnih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenije, kjer je pojasnilo, da svet odloča z večino glasov vseh članov, razen če z ZOFVI ni drugače urejeno.

Ministrstvo, pristojno za izobraževanje, je v okviru okrožnice⁵¹ javnim zavodom o glasovanju članov sveta v postopku imenovanja ravnatelja pojasnilo, da zakonodaja ne ureja, ali lahko na seji sveta, ko se bo glasovalo o izbiri oziroma imenovanju kandidata za funkcijo ravnatelja, glasuje tudi član sveta, ki je hkrati eden izmed kandidatov za imenovanje na to funkcijo. S tem v zvezi ministrstvo napotuje na sistemsko načelno mnenje Komisije za preprečevanje korupcije⁵², ki je objavljeno na spletni strani komisije, in v okviru okrožnice podaja podrobna navodila glede izvedbe postopka in glasovanja v primeru kandidata za ravnatelja, ki je hkrati član sveta zavoda.

Akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja raziskav in razvoja večinoma ne opredeljujejo sklepčnosti in večine, potrebne za sprejem veljavnih odločitev, le en akt o ustanovitvi določa, da mora biti na sejah prisotna večina članov upravnega odbora. Sklepčnost in večino pa določajo statuti javnih zavodov. Tako določajo, da je upravni odbor sklepčen, če je na seji prisotna večina članov, vendar je za sprejem nekaterih odločitev potrebna absolutna večina vseh članov, večinoma gre za odločitve o sprejetju ali spremembi statuta, programu dela, sprejemanju finančnega načrta, imenovanju in razrešitvi direktorja. Eden od statutov določa, da določenih sklepov ni mogoče sprejeti na korespondenčni seji. Upravni odbor enega izmed javnih zavodov sprejme odločitev, če zanjo glasuje

⁵¹ Okrožnica – Postopek imenovanja ravnatelja št. 603-15/2016 z dne 30. 3. 2016.

⁵² Št. 06211-9/2012/24 z dne 3. 7. 2012: "Glasovanje člana sveta javnega zavoda oziroma podobnega kolektivnega organa subjekta javnega sektorja zase, za svojega družinskega člana ali z drugo povezano osebo (osebo, s katero član sveta ima ali je imel osebne, poslovne ali politične stike) predstavlja ob pogojih iz tega načelnega mnenja nedovoljeno nasprotje interesov po zakonu in so se mu člani takih organov dolžni izogniti."

večina vseh članov upravnega odbora. V enem primeru je za sklepčnost upravnega odbora potrebna prisotnost predsednika ali podpredsednika upravnega odbora.

Akti o ustanovitvi javnih zavodov na področju kulture določajo, da svet zavoda sklepa veljavno, če je na seji navzoča večina članov sveta. Odločitve sprejema z večino glasov vseh članov. Opredelitev ne določa nedvoumno, ali je odločitev veljavna, ko zanjo glasuje večina vseh članov sveta zavoda ali večina članov, prisotnih na seji sveta zavoda.

Akti o ustanovitvi javnih zdravstvenih zavodov določajo, da je svet javnih zavodov sklepčen, če je na sejah sveta zavoda prisotnih več kot polovica predstavnikov, odločitev je izglasovana, če zanjo glasuje večina vseh prisotnih predstavnikov. Posamezni akti o ustanovitvi določajo drugačne zahteve glede sklepčnosti in potrebne večine za sprejem točno določenih odločitev, tako je v enem aktu o ustanovitvi določeno, da je za sprejem statuta oziroma drugih splošnih aktov, če jih ne sprejema direktor, potrebna večina vseh članov sveta zavoda. Sklepamo lahko, da je s tem upoštevan pomen različnih odločitev, ki jih svet zavoda sprejme.

Akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja socialnega varstva ne opredeljujejo sklepčnosti in večine, potrebne za sprejem veljavnih odločitev. Na področju socialnega varstva sklepčnost opredeljujejo statuti. Svet je sklepčen, ko je prisotna več kot polovica članov. Odločitve so veljavno sprejete z večino prisotnih, razen ko svet odloča o statutu, letnem delovnem načrtu in poročilu o njegovem izvrševanju, imenovanju in razrešitvi direktorja, ko sprejema odločitve z večino vseh članov.

2.4.3 Posledice neudeležbe na sejah sveta zavoda

Če se seje sveta zavoda ne udeleži dovolj članov, svet ni sklepčen in ne more veljavno sprejemati odločitev in opravljati svojih nalog. Tveganje, da svet ne more uspešno delovati je večje, če neupravičena odsotnost na sejah nima posledic. Zato smo preverili, ali so v predpisih ali drugih aktih predvidene posledice za člane sveta zavoda, ki se sej sveta neupravičeno ne udeležujejo.

ZZ in področna zakonodaja ne predvidevata ukrepov zoper tiste člane sveta, ki se neupravičeno ne udeležujejo sej.

Ugotovili smo, da le nekateri akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja kulturnih dejavnosti izrecno določajo, da je lahko član sveta razrešen oziroma odpoklican pred iztekom mandata, če se 3-krat zaporedoma ne udeleži seje sveta, oziroma da je član sveta lahko razrešen, če se ne udeležuje sej, pred potekom mandata, za katerega je imenovan. Na podlagi pregleda vzorčnih primerov aktov o ustanovitvi smo ugotovili, da so posledice za neudeležbo na sejah v nekaterih posameznih primerih sicer določene, vendar samo za člane sveta zavoda – predstavnike ustanovitelja.

Prav tako le nekateri akti o ustanovitvi oziroma statuti javnih zavodov s področja zdravstva opredeljujejo posledice neudeležbe na sejah, kot na primer, da se predstavnika delavcev odpokliče, če 5-krat zaporedoma neopravičeno izostane s seje sveta zavoda, oziroma da svet zavoda zahteva od vlade, ZZZS ali potrošniške organizacije, da odpokliče svoje predstavnike v svetu zavoda, če se ti neupravičeno ne udeležujejo sej sveta zavoda in je zaradi tega seja nesklepčna in onemogočeno delo sveta zavoda. Ministrstvo za zdravje je v protokolih opredelilo odpoklic člana sveta v primeru, če dela ne opravlja kot dober gospodar oziroma gospodarstvenik.

Pri pregledu vzorca aktov o ustanovitvi in statutov javnih zavodov s področja socialnega varstva smo našli le na statut, ki določa, da je predstavnik delavcev lahko odpoklican, če se 3-krat zaporedoma neopravičeno ne udeleži sej sveta in če ovira delo sveta.

Na področju izobraževanja in znanosti posledice neudeležbe na sejah niso urejene v aktih o ustanovitvi, ravno tako niso urejene v aktih o ustanovitvi oziroma statutih javnih zavodov s področja raziskav in razvoja.

2.4.4 Standardi ravnanja in potrebna skrbnost članov sveta zavoda

Preverili smo, ali so standardi ravnanja in potrebna skrbnost članov sveta zavoda določeni s predpisi ali drugimi akti.

Standardi ravnanja in potrebna skrbnost opredeljujejo veščine in skrbnost, ki se pričakujejo od člana sveta zavoda, in delovanje članov, ki prispeva k učinkovitemu upravljanju javnih zavodov. Če standardi ne obstajajo, ni mogoče oceniti, ali člani sveta zavoda ravnaajo tako, da je upravljanje zavoda kar najbolj učinkovito.

Na standarde ravnanja in potrebno skrbnost članov sveta zavoda, razen gradiv na področju zdravstva, predpisi ali drugi akti ne napotujejo. Gradiva 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.

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.

Sklepne ugotovitve glede podlag za odločanje sveta zavoda

Svet zavoda lahko sprejema veljavne odločitve le, če je jasno določeno, kdaj začne teči mandat članu sveta zavoda in trajanje njegovega mandata ter sta vnaprej določeni sklepčnost ter potrebna večina za sprejemanje veljavnih odločitev. Člane sveta zavoda k udeležbi na sejah sveta zavoda med drugim lahko spodbudijo vnaprej določene posledice neudeležbe na sejah sveta zavoda, njihovo delo pa mora biti skladno z znanimi standardi ravnanja in potrebno skrbnostjo članov sveta zavoda. To je pomembno zlasti za to, da se lahko zagotovi učinkovito delovanje sveta zavoda, tako da se člani sveta, ki svojih nalog ne opravljajo ali pa jih ne opravljajo s potrebno skrbnostjo, ob vnaprej znanih okoliščinah lahko in morajo razrešiti in nadomestiti z drugimi. Zaradi okoliščin, opisanih v nadaljevanju, ocenjujemo, da podlage za odločanje članov sveta zavoda v tem smislu niso v celoti učinkovito opredeljene.

Mandat članov sveta zavoda se večinoma začne s prvo (konstitutivno) sejo sveta zavoda, kar določajo akti o ustanovitvi, statuti oziroma gradiva na področju zdravstva. Mandati članov so opredeljeni,

vendar na področju kulture različno dolgi, pri čemer pristojno ministrstvo razlik v trajanju mandata ni utemeljeno pojasnilo. Omejitev ponovne izvolitve oziroma imenovanja članov sveta zavoda, razen na področju vzgoje in izobraževanja, ni določena, kar lahko po naši oceni v primeru ponavljajočih se mandatov istega člana sveta zavoda pomeni tveganje za neodvisnost tega člana.

Zakonodaja, razen ZOFVI, ne ureja večine, potrebne za sprejem posamezne odločitve. Večina in sklepčnost je določena z akti o ustanovitvi ali statuti. Ugotovili smo, da se opredelitev sklepčnosti in večine, potrebne za sprejem odločitev, tako med dejavnostmi kot znotraj iste dejavnosti razlikujejo, na področju kulture pa potrebna večina za sprejem veljavne odločitve ni nedvoumno določena. Posledica takšne neenotne ureditve je, da so na področju nekaterih dejavnosti ali v nekaterih javnih zavodih podane strožje zahteve glede sklepčnosti in/ali potrebne večine za veljavnost sprejetih odločitev, čeprav se odloča o primerljivih zadevah (na primer sprejem statuta ali letnega poročila).

Zakonodaja ne predvideva ukrepov zoper tiste člane sveta, ki se neupravičeno ne udeležujejo sej. Le nekateri akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja kulturnih dejavnosti in statuti javnih zdravstvenih zavodov ter javnih socialnovarstvenih zavodov predvidevajo posledice neupravičene odsotnosti na sejah sveta zavoda. Ugotovili smo, da ustanovitelj ni zagotovil enotnosti opredelitve postopkov ravnanja v primeru, ko se člani neupravičeno ne udeležujejo sej, saj se ureditev razlikuje med posameznimi dejavnostmi in tudi znotraj posamezne dejavnosti.

Na ustrezne standarde ravnanja in potrebno skrbnost članov sveta zavoda, razen na področju zdravstva, predpisi ali drugi akti ne napotujejo.

2.5 Nadziranje delovanja sveta zavoda

Preverili smo, ali je določen nadzor ustanovitelja nad izvajanjem predpisanih nalog sveta zavoda, ali se predpisani nadzor izvaja in so postopki v primeru neizvedbe predpisanih nalog določeni ter ali člani sveta zavoda – predstavniki ustanovitelja ustanovitelju poročajo o obravnavanih vsebinah in sprejetih sklepih.

2.5.1 Nadzor nad izvajanjem predpisanih nalog sveta zavoda

V tej točki smo ugotavljali, ali predpisi in drugi akti določajo, da mora ustanovitelj spremljati opravljanje predpisanih nalog sveta zavoda, in ali tudi dejansko preverja izvajanje teh nalog. Preverili smo, ali predpisi in drugi akti opredeljujejo ravnanje v primeru neizvajanja nalog sveta zavoda.

Svet zavoda mora izvajati naloge, za katere je pristojen. Da ne bi prihajalo do okoliščin, ko svet zavoda svojih nalog ne opravlja, je smiselna vzpostavitev sistema, ki bi neizpolnjevanje nalog zaznal. Ocenjujemo, da je ustanovitelj tisti, ki bi moral opraviti preventivne aktivnosti, da do neizpolnjevanja nalog ne bi prihajalo.

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 pooblaščenice 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 financah⁵³ (v nadaljevanju: ZJF) in 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 ministrstvu in pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti v preteklem letu. ZIPRS v obdobju, na katero se nanaša revizija, so 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 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 kulturo⁵⁴ in Navodilo za delo skrbnikov javnih zavodov pri nadzoru nad izvajanjem odločb oziroma pogodb o financiranju javnih zavodov⁵⁵, 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 Slovenija⁵⁶ predvidelo, da ministrstvo pred izdajo soglasja preveri, ali je letno poročilo obravnaval in potrdil svet zavoda. Ministrstvo, pristojno

⁵³ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

⁵⁴ Št. 0070-12/2017/1 z dne 14. 9. 2017.

⁵⁵ Št. 0070-12/2017/2 z dne 15. 9. 2017.

⁵⁶ Protokol je bil potrjen na kolegiju ministrice 10. 3. 2014.

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 list⁵⁷, 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 2016⁵⁸, v okviru katerega naj bi odgovorne osebe ministrstva preverile, ali je letno poročilo sprejel svet zavoda.

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.

Pojasnilo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

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 za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 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.

2.5.2 Obveščanje ustanovitelja o delu sveta zavoda

V tej točki smo ugotavljali, ali in kako člani sveta zavoda – predstavniki ustanovitelja obveščajo ustanovitelja o obravnavanih vsebinah in sprejetih sklepih in kako ustanovitelj obravnava razmerje med institutom soglasja ustanovitelja in odločanjem svojih predstavnikov v svetu zavoda.

⁵⁷ Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov (JZ) – Kontrolni list za pregledovanje FN JZ za izdajo soglasja po 60. členu ZIPRS1617 – SŠ, DD, VSŠ.

⁵⁸ Navodilo za izvajanje nadzora nad poslovanjem in namensko porabo sredstev javnih zavodov in agencij iz pristojnosti MIZŠ, št. 024-48/2014/27 z dne 8. 10. 2015.

Ustanovitelj ima vpogled v delovanje javnega zavoda in sveta zavoda tudi prek svojih predstavnikov v svetih zavoda. Ali predstavniki ustanovitelja dejansko zastopajo njegove interese, torej ravna jo 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 interesov⁵⁹.

Pristojna ministrstva v svojih pojasnilih soglasja ustanovitelja ne enačijo z odločanjem njihovih članov na sejah sveta zavoda, večinoma pa izpostavljajo, 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.

Predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov s področja kulture so glede izvajanja svojih nalog samostojni in Ministrstvu za kulturo načeloma ne poročajo o vsebinah in sprejetih sklepih, ki jih obravnavajo na sejah. Ministrstvo za kulturo je pojasnilo, da sodeluje s predstavniki ustanovitelja v svetih zavoda po potrebi ali če vodstvo zavoda obvesti ministrstvo o razmerah v javnem zavodu in ga seznani s pomembnimi odločitvami sveta zavoda. Komuniciranje ministrstva s predstavniki ustanovitelja poteka ustno ali po elektronski poti. Ugotovili smo, da Ministrstvo za kulturo nima vzpostavljenega enotnega sistema komuniciranja in je odvisno od vsakokratnih pobud članov sveta zavoda ali javnih zavodov ter odzivnosti svojih zaposlenih.

V gradivih so predstavljena področja delovanja javnih zavodov s področja zdravstva. Ministrstvo za zdravje je v gradivih pri vsakem področju članom priporočilo ustrezno ravnanje. Tako na primer ministrstvo članom priporoča, da v primeru negativnega izida ali izkazovanja negativnega izida preteklih let v bilanci stanja delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela javni zavodi ne planirajo, niti je ne izplačujejo. Ministrstvo za zdravje spremlja vabila in gradiva za seje svetov zavodov, katerih ustanovitelj je, in sprejete sklepe ter zapisnike sej. Predsedniki sveta zavoda in člani se obračajo na strokovne službe oziroma direktorja direktorata za zdravstveno ekonomiko pisno ali ustno, ministrstvo je za predstavnike ustanovitelja v svetu zavoda izvajalo tudi usposabljanja. Poleg gradiv in usmeritev na svoji spletni strani je ministrstvo predstavnike ustanovitelja večkrat obvestilo o trenutno aktualni problematiki in jim podalo priporočila. Da je ministrstvo spremljalo, če je svet zavoda izvajal z zakonodajo določene pristojnosti, pritrjujejo tudi odgovori na vprašalnike. Ne da bi se izrekli o ustreznosti v gradivih navedenih priporočil predstavnikom ustanovitelja, ocenjujemo, da je ministrstvo ustrezno pristopilo k izvrševanju ustanoviteljskih pravic.

Za člane svetov javnih zavodov s področja socialnega varstva Navodilo za predstavnike ustanovitelja v organih upravljanja javnih zavodov⁶⁰ (v nadaljevanju: navodilo) določa, da so predstavniki

⁵⁹ Tako tudi Upravno sodišče Republike Slovenije v sklepu št. IV U 167/2011.

⁶⁰ Št. 01702-19/2006/9 z dne 30. 5. 2012.

ustanovitelja dolžni pred obravnavo na seji organa upravljanja pridobiti mnenje pristojnega ministrstva v naslednjih primerih:

- sprejemanje statuta, akta o notranji organizaciji in sistemiziranih delovnih mestih in drugih aktov javnega zavoda,
- sprejemanje programa dela in finančnega načrta ter letnega poročila o poslovanju zavoda (zaključnega računa),
- imenovanja in razrešitve direktorja javnega zavoda,
- imenovanja in odpoklici predsednika organa upravljanja,
- potek mandata sveta zavoda v roku, ki je določen s poslovníkom dela organa upravljanja javnega zavoda,
- v drugih primerih, pomembnih za finančno ali strokovno poslovanje zavoda, ter primerih, ko mora zavod pridobiti soglasje ali stališče o zadevi s strani ministrstva.

Predstavniki ustanovitelja pridobijo mnenje ministrstva na podlagi pisnih gradiv, ki jih posredujejo kontaktni osebi ministrstva pravočasno, izjemoma v nujnih primerih pa ustno po telefonu. Predstavniki ustanovitelja naj bi ministrstvu poročali o navedenih odločitvah v roku 8 dni od seje sveta. Predstavniki ustanovitelja so dolžni ministrstvu oziroma kontaktni osebi ministrstva posredovati tudi zapisnik konstitutivne seje sveta zavoda. Ministrstvo na podlagi zaprosila predstavniku ustanovitelja zagotovi pisno ali ustno mnenje vsaj dan pred sejo. Če predstavnik ustanovitelja ne dobi odgovora do seje upravnega organa, se šteje, da ministrstvo k predlogu ali gradivu nima pripomb oziroma posebnega stališča, ki naj bi ga predstavnik na seji zastopal. Navodilo tudi določa, da so predstavniki ustanovitelja dolžni ministrstvo sezniniti in obveščati o zadevah, pomembnih za delo zavoda (na primer sprejetem planu investicij, ki se nanašajo na zavod, širitvah kapacitet, o novih programih in usmeritvah na področju dela zavoda). Ustanovitelj lahko zahteva razrešitev predstavnikov ustanoviteljev, če ne upoštevajo navodil.

Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, je pojasnilo, da so novoimenovani člani sveta zavoda seznanjeni, v katerih primerih so dolžni komunicirati z ustanoviteljem na podlagi prejetega navodila. Komunikacija naj bi bila vzpostavljena pred začetkom seje sveta zavoda, tako da člani pridobijo stališča ustanovitelja o vprašanih, določenih v navodilu. Ministrstvo po pojasnilih komunicira s posameznimi člani, predstavniki se sami dogovorijo, kdo izmed njih bo kontaktna oseba za komuniciranje z ministrstvom. Ministrstvo ni organiziralo posebnih srečanj oziroma posvetovanj s predstavniki ustanovitelja. Ugotovili smo, da je ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, sicer pripravilo navodilo, katerega določbe pa se v praksi ne uresničujejo. Način izvajanja je odvisen predvsem od posameznega javnega zavoda in osebe ministrstva, pristojne za ta javni zavod. Ministrstvo ne spremlja, ali predstavniki ustanovitelja zapošajo za mnenje v primerih, določenih z navodilom, zato tudi ni posledic v primeru, da člani sveta zavoda mnenja ne pridobijo. Dokazila o potekanju komuniciranja med njimi in ministrstvom ne obstajajo. Ker ministrstvo ne spremlja uresničevanja določil navodila, tudi ni moglo zahtevati razrešitve predstavnikov ustanovitelja, če ti niso upoštevali navodil.

Na področju izobraževanja je pristojno ministrstvo članom sveta zavoda – predstavnikom ustanovitelja pripravilo napotke za ravnanje v postopkih imenovanja ravnatelja oziroma direktorja⁶¹ oziroma postopkovnik izvedbe javnega razpisa za zasedbo delovnega mesta ravnatelja oziroma direktorja s pripadajočimi obrazci. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni organiziralo posebnih srečanj oziroma posvetovanj s predstavniki svetov zavodov oziroma upravnih odborov, z izjemo srečanja s predstavniki ustanovitelja v upravnem odboru Univerze na Primorskem zaradi izločitve članice Univerze na Primorskem. Ugotovili smo, da ministrstvo nima vzpostavljenega enotnega sistema komuniciranja, ampak je sodelovanje s člani sveta zavoda – predstavniki ustanovitelja odvisno od vsakokratnih pobud posameznih članov svetov oziroma trenutnih okoliščin delovanja javnega zavoda.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je po obdobju, na katero se nanaša revizija, (julija 2019) pripravilo in objavilo informacije in priporočila Delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih vzgojno-izobraževalnih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenije, v katerih je predstavilo področje delovanja javnih zavodov, delovanje sveta javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda in podalo nekatera priporočila članom sveta zavoda (kot na primer sprejem poslovnika, seznanitev s ključnimi splošnimi akti in dokumenti, pomembnimi za delovanje javnega zavoda).

Sklepne ugotovitve nadziranja delovanja sveta zavoda

Ugotovili smo, da predpisi in drugi akti izrecnih določb, ki bi ustanovitelju nalagale preverjanje, ali svet zavoda opravlja predpisane naloge, ne vsebujejo. Pristojna ministrstva so na podlagi določb ZIPRS zgolj posredno spremljala, ali je svet zavoda sprejel finančni načrt, program dela in letno poročilo. Ministrstva večinoma nimajo vzpostavljenega sistema, s pomočjo katerega bi preverjala, ali sveti zavodov izvajajo predpisane naloge in ali v zahtevanih primerih zaprosijo za izdajo soglasja ministrstvo ali ustanovitelja. Sistem, ki omogoča pregled nad izvajanjem predpisanih nalog sveta zavoda, je vzpostavljen na področju zdravstva in deloma na področju kulture. Posledic za neizvajanje nalog sveta zavoda predpisi ne predvidevajo, razen zmanjšane financiranja javnega zavoda, če ne predloži finančnega načrta pristojnemu ministrstvu za izdajo soglasja, pri čemer pa soglasje sveta zavoda k finančnemu načrtu ni odločujoč dejavnik. Spremljanje nalog sveta zavoda je tako prepuščeno posameznemu ministrstvu, saj vlada ni zagotovila usklajenega sistema delovanja na področju spremljanja opravljanja predpisanih nalog sveta zavoda.

Ugotovili smo, da sodelovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih zavoda in ustanovitelja ni celovito in enotno urejeno, enotne usmeritve glede sodelovanja ne obstajajo. 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. Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da je bil sistem upravljanja javnih zavodov v delu, ki se nanaša na nadzor ustanovitelja nad delovanjem sveta zavoda, le delno učinkovit.

⁶¹ Okrožnica št. 603-15/2016 z dne 30. 3. 2016.

2.6 Vrednotenje dela članov sveta zavoda

Preverili smo, ali je vrednotenje dela članov sveta zavoda ustrezno urejeno, in sicer ali je plačilo članom sveta zavoda določeno s predpisi ali drugimi akti; ali je plačilo za opravljeno delo in odgovornost članov sveta zavoda s predpisi ali drugimi akti enotno opredeljeno ter ali je plačilo članom sveta zavoda takšno, da motivira posamezne člane k rednemu udeleževanju na sejah in izpolnjevanju s tem povezanih nalog.

Člani sveta zavoda opravljajo svoje delo zlasti tako, da se udeležujejo sej sveta zavoda in proučujejo gradiva za seje. Predsednik sveta zavoda ima še druge naloge, skrbi za sklic sej, pripravo gradiva in podobno. Naloge predsednika sveta zavoda so le redko določene z aktom o ustanovitvi, pogostejše s statutom, najpogostejše pa z internimi akti javnih zavodov (poslovniki ali pravili delovanja sveta zavoda).

Ne ZZ ne področni zakoni ne določajo, ali je delo članov sveta plačljivo. Plačilo za delo članov sveta zavoda ureja Uredba o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih⁶² (v nadaljevanju: uredba). Uredba velja za tiste javne zavode, javne gospodarske zavode, javne sklade in javne agencije, v katerih ustanoviteljske pravice in dolžnosti izvršuje vlada. Iz uredbe so izvzete šole (srednje šole in univerze) ter Zdravstveni dom za študente Univerze v Ljubljani. Vlada ni znala pojasniti, zakaj so nekateri javni zavodi izvzeti iz uredbe.

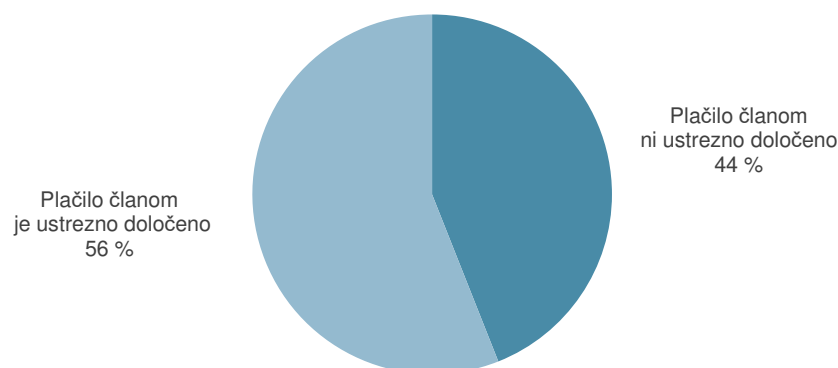
Po naši oceni mora biti plačilo za opravljeno delo članom sveta zavodov različnih dejavnosti enotno urejeno, če pa ureditev vpeljuje razlike med plačilom članom sveta zavoda med različnimi dejavnostmi, morajo biti razlogi za takšno ureditev argumentirani. Po naši oceni neenotna ureditev, ki ne temelji na prepričljivih argumentih, ne prispeva k večji zavzetosti članov za delo v svetu zavoda. Ocenjujemo, da bi moral organ, ki pripravi in sprejme predpis, argumentirati razloge drugačne opredelitve plačil za opravljeno delo.

Plačilo za opravljeno delo člana v organu osebe javnega sektorja in za odgovornost, ki izhaja iz tega dela, je sejnina. Sejnina je sestavljena iz stalnega in spremenljivega dela, ki je odvisen od velikosti pravne osebe, merjene z bilančno vsoto, in števila zaposlenih v javnem zavodu. Stalni del sejnine za svete javnih zavodov znaša 50 EUR, spremenljivi del pa od 7,5 EUR do 30 EUR. Sejnina, ki se izplača za dopisno sejo, znaša 50 % redne sejnine. Predsednik sveta zavoda je upravičen do 130 % redne sejnine. Uredba določa tudi upravičenost in pogoje za povračilo dnevnice, prevoznih stroškov in stroškov za prenočišče.

Enoznačnega odgovora o motivacijskem vplivu višine sejin na udeležbo članov na sejah sveta zavoda ni mogoče podati, saj na udeležbo članov na sejah sveta zavoda vplivajo poleg finančnih še nefinančni motivi. Iz odgovorov na vprašalnike izhajajo nasprotujoča stališča o ustreznosti plačil članom sveta zavoda, malo manj kot polovica sodelujočih meni, da je plačilo neustrezno, dobra polovica pa nasprotno meni, da je plačilo ustrezno.

⁶² Uradni list RS, št. 16/09, 107/10, 66/12, 51/13 in 6/15.

Slika 2: Mnenje o ustreznosti plačila članom sveta zavoda



Vir: vprašalniki⁶³.

Pristojna ministrstva so predlagatelju uredbe, Ministrstvu za finance, sicer predlagala spremembe ureditve plačila za opravljeno delo članom svetov zavodov, ki so se nanašala tako na odpravo sejnin in opravljanje dela članov sveta zavoda v službenem času, kar je predlagalo Ministrstvo za kulturo, kot na dvig sejnin, kar je predlagalo Ministrstvo za zdravje, vendar noben predlog ni bil sprejet. Omenjeni ministrstvi sta spremembe utemeljevali z dejstvom, da ob trenutni višini plačila ni mogoče pričakovati večjega interesa kandidatov za člana sveta zavoda.

Ugotavljamo tudi, da je razlika plačila za delo člana sveta različno velikih javnih zavodov (pre)majhna. Plačilo za udeležbo na redni seji članu sveta majhnega javnega zavoda (z bilančno vsoto do 4 milijone EUR in do 30 zaposlenih) je le 22,5 EUR nižje od plačila članu sveta zavoda, ki je član javnega zavoda z bilančno vsoto nad 400 milijonov EUR in več kot 3.000 zaposlenimi.

Vlada ustreznosti višine sejnine, določene z uredbo, ni proučila, ker meni, da je treba k spremembam plačila za opravljeno delo pristopati širše in poenotiti plačilo vsem proračunskim uporabnikom.

Nasprotujoča si stališča ministrstev in različni pogledi članov sveta zavoda o ustreznosti ureditve plačila za delo bi morala spodbuditi vlado, da prouči ustreznost trenutne ureditve plačila za delo članom sveta zavoda, ne le v odvisnosti od velikosti javnega zavoda, ampak tudi od obsega nalog, določenega s predpisi, in ob upoštevanju ustrezne opredelitve odgovornosti članov sveta zavoda, kar bi po naši oceni prispevalo k ustrežnejši ureditvi in vplivalo na boljše upravljanje javnih zavodov.

Sklepne ugotovitve glede vrednotenja dela članov sveta zavoda

Vrednotenje dela članov sveta zavoda je opredeljeno z uredbo. Uredba izključuje srednje šole, univerze in Zdravstveni dom študentov Univerze v Ljubljani iz uporabe, zato ugotavljamo, 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.

⁶³ Na podlagi 66 vprašalnikov, 10 javnih zavodov ni vrnilo vprašalnika, 2 javna zavoda nista odgovorila na vprašanja.

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.

Ocenjujemo, 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 tudi ni mogoče potrditi, da višina sejnine motivira posamezne člane k rednemu udeleževanju na sejah in izpolnjevanju vseh s tem povezanih nalog.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport** v delu, ki se nanaša na sistem upravljanja javnih zavodov v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018. Pri tem smo se omejili na upravljanje javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, in javnega zavoda, katerega soustanoviteljica je samoupravna narodna skupnost.

Menimo, da so bili Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri zagotavljanju učinkovitosti sistema upravljanja javnih zavodov **delno učinkoviti**. Učinkovitost sistema upravljanja smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali predpisi in drugi akti jasno in nedvoumno opredeljuje vlogo in pristojnosti sveta zavoda ter odgovornost sveta in njegovih članov, ali sta izbor in izobraževanje članov sveta zavoda ustrezno urejena, ali ima svet jasno določene podlage za odločanje, ali ustanovitelj spremlja delovanje sveta zavoda in ali je vrednotenje dela članov sveta zavoda ustrezno urejeno.

Zakon o zavodih in področni zakoni pojma upravljanja, njegovih pristojnosti, ciljev in namena upravljanja javnega zavoda ne opredeljujejo. Organ upravljanja javnega zavoda je opredeljen kot svet zavoda oziroma drug kolegijski organ upravljanja že z Zakonom o zavodih, kar področni zakoni večinoma povzemajo. Zakon o zavodih pristojnosti sveta zavoda primeroma navaja, področna zakonodaja v nekaterih primerih pristojnosti sveta zavoda izrecno navaja, v nekaterih pa kvečjemu določa le posamične naloge. Konkretno pristojnosti so opredeljene v aktih o ustanovitvi oziroma statutih in pravilih javnih zavodov, poleg tega pa svetu zavoda dodeljuje pristojnosti tudi zakonodaja z različnih drugih področij, na primer plačna zakonodaja in zakonodaja s področja javnih financ. Akti o ustanovitvi določajo pristojnosti sveta zavoda, vendar neenotno, navedbe pristojnosti se razlikujejo med akti različnih dejavnosti, poleg tega opredelitve pristojnosti v aktih o ustanovitvi javnih zavodov znotraj iste dejavnosti niso poenotene. Določbe aktov o ustanovitvi dopuščajo tudi ureditev pristojnosti sveta zavoda v statutu, na vsebino katerega ustanovitelj na področju socialnega varstva ne more neposredno vplivati, saj od junija 2017 k statutom teh javnih zavodov soglasja ne daje več. Menimo, da takšen način določitve pristojnosti onemogoča enostaven pregled nad vsemi nalogami sveta zavoda, ki brez opredelitve pojma upravljanja in navedbe bistvenih pristojnosti, ciljev in namena upravljanja prispevata k nejasni vlogi in nejasno opredeljenim pristojnostim sveta zavoda. Pristojnosti sveta zavoda bi morale po našem mnenju zajemati predvsem upravljaljske naloge, kot so sprejemanje statuta, splošnih aktov in zaključnega računa. Svet zavoda izvršuje tudi druge naloge, ki niso le upravljaljske narave, ampak posegajo na področje nadzora, kar je posebej izrazito na področju kulture, kjer svetu zavoda tipične nadzorstvene naloge pripisuje področni zakon. Področni zakoni ostalih dejavnosti pripisujejo svetu zavoda tako upravljaljske kot nadzorstvene naloge, v nekaterih primerih svet zavoda pridobi nadzorstvene naloge z določbami akta o ustanovitvi oziroma se mu tam določajo naloge strokovnih organov, ko odloča o pravicah upravičencev oziroma zaposlenih zavoda v javnih zavodih s področja socialnega varstva. Po drugi strani pa svet zavoda pri sprejemanju ključnih dokumentov ni popolnoma samostojen, saj predpisi predvidevajo pridobivanje soglasij pristojnih ministrstev k dokumentom, ki jih je predhodno sprejel svet zavoda, obenem pa je že pred sprejemom finančnega načrta, programa dela oziroma zaključnega računa treba upoštevati normative in standarde oziroma usmeritve pristojnega ministrstva, zato svet zavoda marsikdaj le navidezno samostojno odloča in se njegova vloga prepleta z vlogo ustanovitelja, ki jo udejanja prek

pristojnih ministrstev. Zakon o zavodih določa tripartitno sestavo sveta zavoda, ki naj bi ga sestavljali predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Področni zakoni bolj ali manj določno opredeljujejo sestavo članstva in številčno razmerje med člani sveta zavoda oziroma prepuščajo ureditev sestave in številčnega razmerja aktom o ustanovitvi oziroma statutih. Vlada enotnih usmeritev ni podala. V primerjavi z ostalimi dejavnostmi, je področje kulture specifično, saj lahko svet zavoda sestavljajo le predstavniki ustanovitelja in zaposlenih, zainteresirana javnost pa le, če gre za manjši javni zavod. Izhajajoč iz določb aktov o ustanovitvi, ima ustanovitelj večino vseh članov v svetih zavodov, s čimer je pri delovanju javnih zavodov ustrezno zagotovljeno zasledovanje javnega interesa, razen na področju vzgoje in izobraževanja ter raziskav in razvoja. Prevladujoč vpliv imajo predstavniki zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti v zavodih na področju vzgoje in izobraževanja, saj Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ureja tako sestavo kot tudi številčno razmerje članov sveta zavoda. Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti določa, da nobena od strani ne sme imeti večine. Svet zavoda je v teh primerih lahko bolj podvržen vplivu posameznih interesnih skupin, ki ne zasledujejo nujno oziroma primarno javnega interesa, ki naj bi ga prek svojih predstavnikov v svetu zavoda zasledoval zlasti ustanovitelj. Menimo, da vlada in ministrstva niso dovolj jasno in nedvoumno opredelila vloge in pristojnosti sveta zavoda ter da sestava sveta zavoda na vseh področjih ne zagotavlja udejanja javnega interesa.

Odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov Zakon o zavodih in področna zakonodaja izrecno ne urejajo. Pristojna ministrstva odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov v drugih aktih, niso določila, le Ministrstvo za zdravje napotuje na uporabo splošne ureditve odškodninske odgovornosti in zahtevane skrbnosti v Obligacijskem zakoniku. Ker odgovornost ni opredeljena, tudi posledice nevestnega ravnanja niso predvidene. Ustrezna ureditev odgovornosti sveta zavoda in posameznih članov sveta zavoda po naši oceni lahko vpliva na učinkovitost in celo na pravilnost izvajanja nalog, ki jih ima svet kot kolegijski organ in posamezni član sveta zavoda. Menimo, da odsotnost opredelitve povečuje tveganje, da naloge ne bodo opravljene, onemogoča spremljanje, ali so naloge izvedene, ter ne prispeva k občutku odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov.

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. Vlada enotnih smernic o ureditvi postopka imenovanja članov sveta zavoda ni podala, področna zakonodaja teh postopkov ne ureja, ampak večinoma postopek imenovanja oziroma volitve članov sveta zavoda prepušča ureditvam v aktu o ustanovitvi oziroma statutu, ki določajo volilno telo oziroma organ imenovanja ter urejajo predvsem postopke izvolitve predstavnikov zaposlenih oziroma zainteresirane javnosti. Razen Ministrstva za zdravje, ki je postopek imenovanja predstavnikov ustanovitelja uredilo s protokoli, 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 se je tudi na področju socialnega varstva, javni pozivi pa so se uveljavili tudi na področju kulture. Odsotnost usmeritev o obveznih javnih pozivih za imenovanje članov sveta, ki v svetu zavoda zastopajo ustanovitelja, zanesljivo zmanjšuje nabor potencialnih kandidatov, ki bi bili dejansko motivirani za opravljanje dela člana sveta zavoda. Podlaga za imenovanje usposobljenih članov sveta zavoda so tudi vnaprej znani pogoji, merila, kriteriji in omejitve. Vendar pa predpisi in akti o ustanovitvi ter statuti le posamično določajo omejitve, ki se večinoma nanašajo na izvolitev oziroma imenovanje posloводства in drugih vodilnih v svet zavoda. Le na področju kulture že sam področni zakon 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 opredeljeni v vsakokratnem javnem pozivu kandidatom za predstavnike 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 omogoča imenovanje članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja, ki so jim trenutni odločevalci naklonjeni, ne da bi bila predhodno ugotovljena njihova usposobljenost. Menimo, da takšen način povečuje netransparentnost. Ker ni ustreznih meril, pogojev in kriterijev, to lahko prispeva k imenovanju ne dovolj usposobljenih članov sveta zavoda, 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 našem mnenju le deloma zagotavlja imenovanje članov, ki so usposobljeni za opravljanje funkcije člana sveta zavoda. Neenotna je ureditev tudi na področju usposabljanja in izobraževanja članov sveta zavoda. Obvezno izobraževanje članov sveta zavoda na področju kulture določata zakon in pravilnik 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. Vlada enotnih smernic glede načina imenovanja, pogojev in meril ter izobraževanja članov sveta zavoda ni podala. Odsotnost enotnih usmeritev je povzročila precej različno prakso posameznih ministrstev, od obveznega usposabljanja na področju kulture prek s protokolom urejenega usposabljanja na področju zdravstva do odsotnosti izobraževanj in usposabljanj na področju socialnega varstva, dejavnosti vzgoje in izobraževanja, visokega šolstva, raziskav in razvoja. Menimo, da je sistem izobraževanja članov sveta zavoda le delno učinkovit.

Svet zavoda lahko sprejema veljavne odločitve le, če sta začetek teka in je trajanje mandatov članov sveta zavoda jasno opredeljena, če je nedvoumno opredeljeno potrebno število prisotnih članov za sklepčnost sveta zavoda, ter je jasno opredeljena večina, potrebna za sprejem veljavnih odločitev. Člane sveta zavoda k udeležbi na sejah sveta zavoda spodbudijo vnaprej znane posledice neudeležbe na sejah sveta zavoda, njihovo delo pa mora biti vezano na standarde strokovnosti oziroma splošno veljavne standarde skrbnosti. Ravnanje članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja v skladu z navodili ustanovitelja ni zakonsko določeno, zato je treba vestnost in odgovornost članov sveta zavoda vezati na obstoječe standarde ravnanja in potrebno skrbnost. Le tako se lahko zagotovi učinkovito delovanje sveta zavoda, da se člane sveta zavoda, ki svojih nalog ne opravljajo ali pa jih ne opravljajo s potrebno skrbnostjo, ob vnaprej znanih okoliščinah in pogojih lahko in mora razrešiti in nadomestiti z drugimi. Mandat članov sveta zavoda večinoma začne teči s prvo (konstitutivno) sejo sveta zavoda, kar določajo akti o ustanovitvi, statuti oziroma akti, ki nimajo narave predpisa. Mandati članov so sicer opredeljeni, vendar na področju kulture različno dolgi, pri čemer pristojno ministrstvo razlik v trajanju mandata ni utemeljeno pojasnilo. Omejitev ponovne izvolitve oziroma imenovanja članov sveta zavoda, razen na področju vzgoje in izobraževanja, ni določena, kar lahko po našem mnenju v primeru ponavljajočih se mandatov istega člana sveta zavoda pripelje do odvisnosti in pristranskosti tega člana. Zakonodaja, razen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ne ureja večine, potrebne za sprejem posamezne odločitve. Opredelitve sklepčnosti in večine, potrebne za sprejem odločitev, se tako med dejavnostmi kot znotraj iste dejavnosti razlikujejo, na področju kulture pa potrebna večina za sprejem veljavne odločitve ni nedvoumno določena. Posledica takšne neenotne ureditve je, da so na področju nekaterih dejavnosti ali v nekaterih javnih zavodih podane strožje zahteve glede sklepčnosti in/ali potrebne večine za

veljavnost sprejetih odločitev, čeprav se odloča o primerljivih zadevah (na primer sprejem statuta ali letnega poročila). Zakonodaja ne predvideva ukrepov zoper tiste člane sveta, ki se neupravičeno ne udeležujejo sej. Le nekateri akti o ustanovitvi javnih zavodov s področja kulturnih dejavnosti, statuti javnih zdravstvenih zavodov in javnih socialnovarstvenih zavodov predvidevajo posledice neupravičene neudeležbe na sejah sveta zavoda. Enotnost opredelitve postopkov ravnanja, ko se člani neupravičeno ne udeležujejo sej, ni zagotovljena, saj se ureditev razlikuje med posameznimi dejavnostmi in tudi znotraj posamezne dejavnosti ravnanja niso enotno obravnavana. Standardi ravnanja in potrebna skrbnost članov, razen na področju zdravstva, niso nedvoumno določeni ne s predpisi ne z drugimi akti. Zaradi opisanih okoliščin menimo, da podlage za odločanje članov sveta zavoda niso v celoti učinkovito opredeljene.

Predpisi in drugi akti izrecnih določb, ki bi ustanovitelju nalagale spremljanje, ali svet zavoda opravlja predpisane naloge, ne vsebujejo. Pristojna ministrstva so bila na podlagi določb vsakokratnih zakonov o izvrševanju proračunov Republike Slovenije dolžna spremljati, ali je svet zavoda sprejel finančni načrt, program dela in letno poročilo, kar so v letu 2016 tudi izvedla. Vendar večina ministrstev ni vzpostavila sistema, s pomočjo katerega bi lahko preverjala, ali sveti zavodov izvajajo predpisane naloge in ali v zahtevanih primerih zaprosijo za izdajo soglasja pristojnega ministrstva oziroma ustanovitelja. Posledic za neizvajanje nalog sveta zavoda v skladu s predpisi niso predvidene, razen zmanjšane financiranja javnega zavoda, če ne predloži finančnega načrta pristojnemu ministrstvu za izdajo soglasja. Iz navedenega izhaja, da je spremljanje izvajanja nalog sveta zavoda prepuščeno posameznemu ministrstvu, vlada, ki izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja, pa potreb po izboljšanju v delu, ki se nanaša na spremljanje predpisanih nalog sveta zavoda, ni zaznala. Medsebojno sodelovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih zavoda in ustanovitelja ni celovito in enotno urejeno. Pristojna ministrstva različno in odvisno od tematike spremljajo delovanje predstavnikov ustanovitelja, ki poročajo ali pa tudi ne o obravnavanih vsebinah in sprejetih sklepih. Predstavniki ustanovitelja so tako prepuščeni posamičnim in delnim usmeritvam pristojnega ministrstva. Celoviteje je področje urejeno na področju zdravstva, kjer je Ministrstvo za zdravje predstavnikom ustanovitelja v javnih zdravstvenih zavodih podalo priporočila glede ravnanja. Na področju socialnega varstva je način sodelovanja pristojno ministrstvo opredelilo, vendar ni zagotovilo, da se tudi uresničuje.

Vrednotenje dela članov sveta zavoda je opredeljeno z Uredbo o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih. Uredba izključuje srednje šole, univerze in Zdravstveni dom študentov Univerze v Ljubljani iz uporabe, zato plačilo za opravljeno delo in odgovornost članov sveta zavoda za vse javne zavode ni enotno opredeljeno. Ministrstva so dajala nasprotujoče si predloge potrebnih sprememb plačila za delo članov sveta zavoda, vendar navedenega vlada ni zaznala kot znak neustrezne urejenosti področja plačila za delo in ni proučila ustreznosti višine plačila za delo članom sveta zavoda, določene z Uredbo o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih. Vrednotenje dela članov sveta je sicer jasno in konkretno določeno s predpisi, vendar ureditev plačila za opravljeno delo članom sveta zavodov različnih dejavnosti ni enotna, razlogi za to pa niso utemeljeni, ravno tako nismo mogli potrditi, da višina sejnine motivira posamezne člane, da bi se redno udeleževali sej in izpolnjevali s tem povezane naloge, zato menimo, da je vrednotenje dela članov sveta delno učinkovito.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. 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 – točka 2.3;
2. pripravila načrt aktivnosti, v katerem bo določila posamezne konkretne aktivnosti, nosilce aktivnosti in roke za izvedbo aktivnosti za opredelitev etičnih standardov in kodeksov ravnanja članov sveta zavoda – točka 2.4.4;
3. pripravila načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo aktivnosti za opredelitev načina spremljanja izvajanja nalog sveta zavoda – točka 2.5.1;
4. 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 – točka 2.5.2;
5. proučila ustreznost trenutnega sistema vrednotenja dela članov sveta zavoda in razloge za izjeme jasno in nedvoumno opredelila – točka 2.6.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. vzpostavilo sistem, ki bo zagotovil, da se bo dosledno upoštevalo določbe aktov o ustanovitvi glede pravočasnosti predlaganja novih članov sveta zavoda – točka 2.3.1.

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 izdanem 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 poslovanja⁶⁴. 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 Vlada Republike Slovenije ter Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v predpisih opredeli jasen mehanizem odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov in nedvoumno razmejila odgovornost poslovnega organa od odgovornosti ustanovitelja;
- prouči možnost izdaje usmeritev glede izobraževanja in usposabljanja članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja;
- preveri ustreznost, poenoti oziroma utemelji različno dolžino trajanja mandatov članov sveta zavoda v aktih o ustanovitvi;
- preveri upravičenost oziroma ustreznost sedanje ureditve sestave sveta zavoda in posledično vloge ustanovitelja v javnih vzgojno-izobraževalnih zavodih z vidika zagotavljanja javnega interesa;
- pristopi k vzpostavitvi sistema podatkov o javnih zavodih, katerih ustanoviteljica je, na način, da bodo vsi akti o ustanovitvi in statuti, h katerim daje soglasje, ter podatki o članih svetov zavoda, predstavnikih ustanovitelja in trajanju njihovega mandata zbrani in sistematično zbrani in po potrebi takoj dostopni.

Ministrstvu za kulturo priporočamo, naj:

- analizira obstoječe akte o ustanovitvi javnih zavodov iz njegove pristojnosti in pristopi k pripravi predlogov poenotenih določb, ki se nanašajo na trajanje mandata članov sveta zavoda, oziroma utemelji razloge različne ureditve, prouči možnost uvedbe omejitve večkratnega imenovanja in pristopi k pripravi poenotenih opredelitev posledic neudeležbe na sejah sveta zavoda, nedvoumno opredeli večino, potrebno za sprejem veljavne odločitve sveta zavoda, ter minimalne pogoje, merila in kriterije za imenovanje članov sveta zavoda, predstavnikov zaposlenih in zainteresirane javnosti;
- uredi postopek izbire kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov.

Ministrstvu za zdravje priporočamo, naj:

- analizira obstoječe akte o ustanovitvi javnih zavodov iz njegove pristojnosti in pristopi k pripravi predlogov poenotenih opredelitev posledic neudeležbe na sejah sveta zavoda, prouči ureditev večine, potrebne za sprejem veljavne odločitve sveta zavoda, in utemelji razloge različne ureditve ter minimalne pogoje, merila in kriterije za imenovanje članov sveta zavoda, predstavnikov zaposlenih in zainteresirane javnosti;
- po sprejemu usmeritev vlade o postopku izbire kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov preveri in uskladi določila relevantnih aktov;
- prouči možnosti nadgradnje izobraževanja in usposabljanja članov sveta zavoda – predstavnikov ustanovitelja, s tematsko usmerjenimi izobraževanji in usposabljanji in pristopi k vzpostavitvi sistema izobraževanja vseh predstavnikov sveta zavoda.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočamo, naj:

- analizira obstoječe akte o ustanovitvi javnih zavodov iz njegove pristojnosti in pristopi k pripravi predlogov poenotениh določb, ki se nanašajo na določitev trajanja mandata članov sveta zavoda, posledic neudeležbe na sejah sveta zavoda, določitve sklepčnosti in večine, potrebne za sprejem veljavnih odločitev sveta zavoda, ter minimalnih pogojev, meril in kriterijev za člane sveta zavoda, predstavnike zaposlenih in zainteresirane javnosti;
- uredi transparenten postopek izbire kandidatov za predstavnike ustanovitelja;
- pristopi k vzpostavitvi sistema izobraževanja vseh predstavnikov sveta zavoda.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- analizira obstoječe akte o ustanovitvi javnih zavodov iz njegove pristojnosti in pristopi k pripravi predlogov poenotениh določb, ki se nanašajo na določitev trajanja mandata članov sveta zavoda, posledic neudeležbe na sejah sveta zavoda, določitve sklepčnosti in večine, potrebne za sprejem veljavnih odločitev sveta, oziroma utemelji razloge različne ureditve in minimalne pogoje, merila in kriterije za člane sveta zavoda, predstavnike zaposlenih in zainteresirane javnosti;
- uredi transparenten postopek izbire kandidatov za predstavnike ustanovitelja;
- pristopi k vzpostavitvi sistema izobraževanja vseh predstavnikov sveta zavoda.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
4. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
5. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
6. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
7. Marjanu Šarcu, priporočeno;
8. mag. Julijani Bizjak Mlakar, priporočeno;
9. Gorazdu Žmavcu, priporočeno;
10. Antonu Peršaku, priporočeno;
11. Dejanu Prešičku, priporočeno;
12. mag. Zoranu Pozniču, priporočeno;
13. dr. Anji Kopač, priporočeno;
14. mag. Kseniji Klampfer, priporočeno;
15. Mariji Milojki Kolar Celarc, priporočeno;
16. Samu Fakinu, priporočeno;
17. Alešu Šabedru, priporočeno;
18. dr. Maji Zalaznik, priporočeno;
19. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
20. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
21. 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