Povzetek revizijskega poročila Učinkovitost sistema upravljanja javnih zavodov

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 udejanjanja javnega interesa na vseh področjih. Zakon o zavodih in področni zakoni pojma 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. Konkretne 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 poslovodstva 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 sejninah 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.

Ljubljana, 15. februarja 2021