

REVIZIJSKO POROČILO

Izvajanje javne službe STA



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

Izvajanje javne službe STA

Številka: 320-20/2021-92
Ljubljana, 13. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (v nadaljevanju: UKOM), Ministrstva za kulturo (v nadaljevanju: MK), Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF) in Slovenske tiskovne agencije (v nadaljevanju: STA) pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje javne službe zagotavljanja informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu (v nadaljevanju: javna služba informiranja). Po mnenju računskega sodišča vlada, ki v imenu Republike Slovenije izvaja pravice edinega družbenika STA, UKOM kot financer javne službe informiranja, MK kot pripravljavec predlogov predpisov s področja medijev ter upravljavec državne pomoči pri financiranju javne službe informiranja, MF kot skrbnik proračunskih sredstev in STA kot izvajalka javne službe informiranja pri tem **niso bili učinkoviti**.

V reviziji je računsko sodišče presojalo, ali je bila javna služba informiranja učinkovito sistemsko urejena in se je v obdobju od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2023 učinkovito izvajala, pri tem je preverilo, ali je bilo izvajanje javne službe informiranja zagotovljeno v smislu stalnega, celovitega, točnega in objektivnega informiranja o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu za potrebe javnosti in medijev ter ali je bilo zagotovljeno primerno financiranje javne službe informiranja.

STA naj bi kot nacionalna tiskovna agencija v okviru javne službe informiranja zagotavljala splošni servis medijem, s čimer naj bi bilo zagotovljeno informiranje različnih javnosti. Vendar pa je Zakon o Slovenski tiskovni agenciji (v nadaljevanju: ZSTAgen) javno službo informiranja opredelil zelo omejeno, in sicer zgolj kot informiranje javnosti v obliki povzetkov novic, besedil, prirejenih za radijske novice, in fotografij z najpomembnejših dogodkov. Celotne novice, ki naj bi bile ključna storitev splošnega servisa medijem, je STA v praksi pripravljala v okviru tržne dejavnosti. ZSTAgen sicer določa, da STA v okviru tržne dejavnosti pripravlja razširjene novinarske vsebine, vendar pa teh storitev ne opredeli. V ZSTAgen tako ni bilo enoznačno določeno, kateri javnosti, na kakšen način in v kakšni obliki naj bodo dostopne novice o dogodkih, da bo v okviru javne službe informiranja zagotovljeno stalno, celovito, točno in objektivno informiranje. Prav tako ZSTAgen, s katerim je STA pooblaščen za izvajanje javne službe informiranja, ne določa natančno vsebine in načina določitve obsega (števila) storitev javne službe informiranja. To pomeni, da z ZSTAgen niso bili zagotovljeni osnovni pogoji za določitev preglednega izračuna primerne nadomestila za financiranje javne službe informiranja. Nadomestilo, ki ga financira država iz proračunskih sredstev, predstavlja državno pomoč, zato bi morala biti metodologija za izračun nadomestila v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči v ZSTAgen natančno opredeljena.

MK bi moralo kot upravljavec državne pomoči za opravljanje javne službe informiranja že ob podelitvi pooblastila (torej ob uveljavitvi ZSTAgen) sprožiti postopke pri MF za preveritev, ali je državna pomoč združljiva s skupnim trgom in je torej dovoljena. Vendar MK ni izvedlo nobenih postopkov za preveritev skladnosti državne pomoči z evropskimi predpisi za državne pomoči, prav tako MK ni izvedlo postopkov za prigrasitev državne pomoči Evropski komisiji. Računsko sodišče je ocenilo, da pogoji, da bi bila državna pomoč skladna z evropskimi pravili za državne pomoči, niso bili izpolnjeni. Namesto MK je vprašanje skladnosti državne pomoči izpostavil UKOM v letu 2021, čeprav za tako aktivnost ni imel posebnega pooblastila, vendar pa je bil v praksi tisti državni organ, ki je v imenu vlade kot predstavnice ustanovitelja STA že od uveljavitve ZSTAgen z STA sklepal pogodbe o izvajanju in financiranju javne službe informiranja in ji kot financer javne službe informiranja nakazoval proračunska sredstva. Evropska komisija je aprila 2021 o prigrasitvi državne pomoči sprejela odločitev, da prijavljeni državni pomoči ne bo nasprotovala, ker je združljiva z notranjim trgom. Vendar pa je Evropska komisija odločala o začasnem financiranju STA na podlagi Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19, ni pa se izrekla in opredelila do ureditve državne pomoči v obliki financiranja javne službe informiranja, ki je z ZSTAgen podeljena STA za nedoločen čas, čeprav sta jo UKOM oziroma MF (sicer v letu 2021, torej po 10 letih prejemanja proračunskih sredstev za financiranje javne službe informiranja) izrecno zaprosila in ji na njeno zahtevo tudi predložila vso potrebno dokumentacijo glede izplačevanja državne pomoči na podlagi ZSTAgen.

Ker storitve javne službe informiranja v ZSTAgen niso bile natančno opredeljene, jih v praksi tudi ni bilo mogoče enoznačno ločevati od storitev tržne dejavnosti. Posledično ni bilo zagotovljeno izhodišče za enotno, ponovljivo in pregledno razmejevanje stroškov, odhodkov in prihodkov na javno službo informiranja in tržno dejavnost. V predpisih niso bili ustrezno urejeni postopki nadzora nad finančnim poslovanjem STA ter postopki revidiranja finančne preglednosti pri opravljanju javne službe informiranja in razmejevanju javne službe in tržne dejavnosti, prav tako pa tudi ureditev sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti v notranjih aktih STA ni bila pregledna. Ob številnih navedenih pomanjkljivostih systemske ureditve javne službe informiranja ni bilo jasno, kateri stroški ter kakšen obseg stroškov odpade na storitve javne službe informiranja in se zato upošteva pri izračunu nadomestila, s katerim naj se financira javna služba informiranja. Zaradi tega v reviziji ni bilo mogoče izključiti možnosti, da se storitve tržne dejavnosti v določenem obsegu financirajo tudi iz proračunskih sredstev, sicer namenjenih izključno pokrivanju stroškov storitev javne službe informiranja. Ureditev storitev javne službe informiranja in tržne dejavnosti v ZSTAgen tako dopušča prekrivanje financiranja različnih dejavnosti iz proračunskih sredstev, kar je v nasprotju z evropskimi pravili za državne pomoči, takšno nadomestilo pa lahko pomeni nezdržljivo državno pomoč.

Ker vlada, MK, MF in STA niso poskrbeli za učinkovito systemsko ureditev javne službe informiranja ter njenega financiranja v pooblastitvenem aktu, tudi niso bile zagotovljene podlage za zagotavljanje primerne financiranja javne službe informiranja. STA je tako v praksi razmejevala javno službo informiranja in tržno dejavnost na podlagi izkustvenega razmerja, ki je bilo vsakokrat določeno dogovorno in ne metodološko, izračunavanje letnega zneska nadomestila za opravljanje javne službe informiranja pa je bilo vezano na obseg proračunskih sredstev, zagotovljenih v državnem proračunu.

Ne glede na nepreglednost financiranja javne službe informiranja je bilo v okviru izvajanja javne službe informiranja s povzetki novic zagotovljeno stalno (ažurno), celovito, točno in objektivno informiranje javnosti in medijev na ravni nabora vseh dnevnih dogodkov, vendar pa s pisnim poročanjem STA ni zagotavljala celovitih informacij o posameznih dogodkih. Celovito informiranje

na ravni posameznega dogodka je bilo zagotovljeno šele z objavo celotnih novic, ki jih je STA prodajala na trgu. Stalno (ažurno), celovito, točno in objektivno informiranje javnosti je bilo zagotovljeno tudi v letih 2020 in 2021, ko je UKOM ustavil financiranje javne službe informiranja.

Računsko sodišče je od MK in STA zahtevalo **predložitev odzivnih poročil**, STA pa je za izboljšanje poslovanja podalo **priporočilo**.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Cilj revizije, sodila in revizijski pristop	14
1.3 Predstavitev revidirancev	16
1.3.1 Vlada Republike Slovenije	16
1.3.2 Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje	17
1.3.3 Ministrstvo za finance	18
1.3.4 Ministrstvo za kulturo	20
1.3.5 Slovenska tiskovna agencija	21
2. Ugotovitve	24
2.1 Sistemska ureditev javne službe informiranja	24
2.1.1 Ureditev vsebine in obsega javne službe informiranja	25
2.1.1.1 Javna služba pisnega informiranja (priprava in objava povzetkov novic)	28
2.1.1.2 Javna služba foto servisa – izdelava in objavljanje avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih	35
2.1.1.3 Javna služba radijskega servisa – priprava in objavljanje besedil radijskih novic, prirejenih za objavo v radijskem mediju	36
2.1.1.4 Javna služba hrambe gradiva – Dolgoročna hramba dokumentarnega in arhivskega gradiva	39
2.1.1.5 Ocena določitve vsebine in obsega storitev javne službe informiranja	41
2.1.2 Ureditev financiranja javne službe informiranja	48
2.1.2.1 Financiranje javne službe informiranja v povezavi z metodologijo izračuna nadomestila	49
2.1.2.2 Metodologija za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti	55
2.1.2.3 Ureditev načrtovanja javne službe informiranja	70
2.1.3 Podelitev pooblastila za izvajanje javne službe informiranja	75
2.1.4 Ocena učinkovitosti sistemske ureditve javne službe informiranja	85
2.2 Izvajanje in financiranje javne službe informiranja	89
2.2.1 Načrtovanje javne službe informiranja	89
2.2.2 Sklepanje pogodb o opravljanju javne službe STA	93
2.2.2.1 Pravočasnost sklepanja pogodb o javni službi STA	94
2.2.2.2 Določanje vsebine, obsega in stroškov storitev v pogodbah o javni službi STA	95
2.2.2.3 Sklepanje dodatkov k pogodbam o javni službi STA	98
2.2.2.4 Preglednost določitve letnih zneskov nadomestil v pogodbah o javni službi STA	101

2.2.2.5	Podpisnik pogodb o javni službi STA na strani vlade	101
2.2.2.6	Ocena učinkovitosti pogodb o javni službi STA	102
2.2.3	Financiranje javne službe informiranja	102
2.2.3.1	Podatki o poslovanju STA	103
2.2.3.2	Evidentiranje razmejenih stroškov v računovodskih evidencah	103
2.2.3.3	Poročanje o razmejevanju javne službe in tržne dejavnosti	105
2.2.3.4	Postopek razmejevanja stroškov iz javne službe in tržne dejavnosti	106
2.2.3.5	Mesečno zaračunavanje nadomestila	108
2.2.3.6	Postopek izračunavanja letnega zneska nadomestila za opravljanje javne službe informiranja	112
2.2.3.7	Primernost financiranja javne službe informiranja	113
2.2.3.8	Poraba prejetih sredstev za opravljanje javne službe informiranja	115
2.2.4	Ocena učinkovitosti opravljanja in financiranja javne službe	127
3.	Mnenje	129
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	132
5.	Priporočila	135

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti ukrepov in aktivnosti Vlade Republike Slovenije, Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za finance in Slovenske tiskovne agencije d.o.o., Ljubljana pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje javne službe STA pri zagotavljanju informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu v obdobju od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2023 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 15. 12. 2021, sklep o dopolnitvi sklepa o izvedbi revizije⁴ pa 20. 3. 2023.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o tem, ali so zagotovljeni pogoji za učinkovito opravljanje javne službe STA pri zagotavljanju informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja.

Predmet revizije so ukrepi in aktivnosti, ki so jih v obdobju od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2023 izvajali vlada, UKOM, MK, MF in STA (vključno z nadzornim svetom STA), da bi, vsak v okviru svojih pristojnosti, zagotovili pogoje za učinkovito opravljanje javne službe STA pri zagotavljanju informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu, ki jo v skladu z Zakonom o Slovenski tiskovni agenciji⁶ (v nadaljevanju: ZSTAgen) izvaja STA.

V ZSTAgen je določeno, da STA opravlja javno službo stalnega, celovitega, točnega in objektivnega zagotavljanja informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu za potrebe javnosti v Republiki Sloveniji, Slovencev po svetu in slovenskih narodnih manjšin v sosednjih državah v slovenskem jeziku ter o dogajanju v Republiki Sloveniji za potrebe medijev in javnosti v Republiki Sloveniji in zunaj meja Republike Slovenije v angleškem jeziku v skladu s tem zakonom, Aktom o ustanovitvi Slovenske tiskovne agencije d.o.o, Ljubljana⁷ (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi STA) in zakonom, ki ureja področje medijev.⁸ Poleg tega pa ZSTAgen⁹ še določa, da STA opravlja javno službo

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-20/2021/3.

⁴ Št. 320-20/2021/14.

⁵ Uradni list RS, št. 122/22.

⁶ Uradni list RS, št. 50/11 in 36/21.

⁷ Uradni list RS, št. 27/12.

⁸ 1. člen ZSTAgen.

⁹ Prvi, drugi in tretji odstavek 4. člena ZSTAgen.

vsakodnevnega ustvarjanja, pripravljanja, arhiviranja in posredovanja povzetkov novic z različnih področij, ki vsebujejo ključne, najbolj bistvene podatke o dogodku, o dogajanju v Republiki Sloveniji in po svetu v slovenskem in angleškem jeziku, ter da v okviru javne službe objavlja tudi besedila radijskih novic za objavo v radijskem mediju ter avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih, poleg tega pa zagotavlja dolgoročno hrambo dokumentarnega in arhivskega gradiva, ki nastaja v okviru produkcije različnih vsebin v okviru javne službe.

V tem poročilu uporabljamo besedno zvezo "javna služba informiranja"¹⁰ za vse aktivnosti, povezane z vsakodnevno ustvarjanjem, pripravljanjem, arhiviranjem, posredovanjem in objavljanjem pisnih povzetkov novic, besedil radijskih novic, prirejenih za objavo v radijskem mediju, avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih ter hrambo dokumentarnega in arhivskega gradiva v zvezi z navedenimi proizvodi, ki jih izvaja STA z namenom stalnega, celovitega, točnega in objektivnega zagotavljanja informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu za potrebe javnosti in medijev. Zaradi večje razumljivosti poročila uporabljamo za povzetke novic, besedila radijskih novic, prirejenih za objavo v radijskem mediju, ter za avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih skupen izraz "storitve javne službe informiranja".

V zvezi z javno službo informiranja smo v reviziji proučili, kako je javna služba informiranja in njeno financiranje opredeljeno v pravnih aktih ter kako se izvajata v praksi. Ker STA poleg javne službe informiranja hkrati izvaja tudi določene storitve (proizvode) v okviru tržne dejavnosti, ki jih ZSTAgen¹¹ natančno določa in ki ne spadajo v okvir javne službe informiranja, je v predmet revizije pomembno vključeno tudi razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti STA. Navedeno namreč bistveno vpliva na določitev višine nadomestila za financiranje javne službe informiranja.

Vloge deležnikov pri zagotavljanju pogojev za učinkovito izvajanje javne službe informiranja, ki izhajajo iz ZSTAgen in drugih predpisov, v grobem predstavlja Slika 1, podrobneje pa v točki 2.1.4.

¹⁰ Besedna zveza "javna služba informiranja" na vseh mestih poročila pomeni "javno službo STA", kot jo opredeli ZSTAgen.

¹¹ V 5. členu ZSTAgen so taksativno naštetе storitve, ki jih STA opravlja v okviru tržne dejavnosti, in sicer: trženje razširjenih novinarskih vsebin, zlasti zbirnih novic, tematskih in analitičnih novinarskih besedil, biografij, intervjujev, kronologij; trženje oglaševalskega prostora v tistem delu portala, ki ne sodi v javno službo; ustvarjanje in posredovanje specializiranih servisov; tržne storitve, vključno s tržnimi interaktivnimi vsebinami in storitvami; organizacija javnih dogodkov; zagotavljanje posredovanja originalnih tekstovnih sporočil STA; založniška dejavnost v delu, ki je namenjena izključni komercialni uporabi na trgu; komercialno razpolaganje z arhivskim gradivom; druge dejavnosti, katerih opravljanje dovoljuje akt o ustanovitvi STA.

Slika 1 Vloga vlade, UKOM, MK, MF in STA pri zagotavljanju pogojev za učinkovito izvajanje javne službe informiranja, kot je določena v ZSTAgen

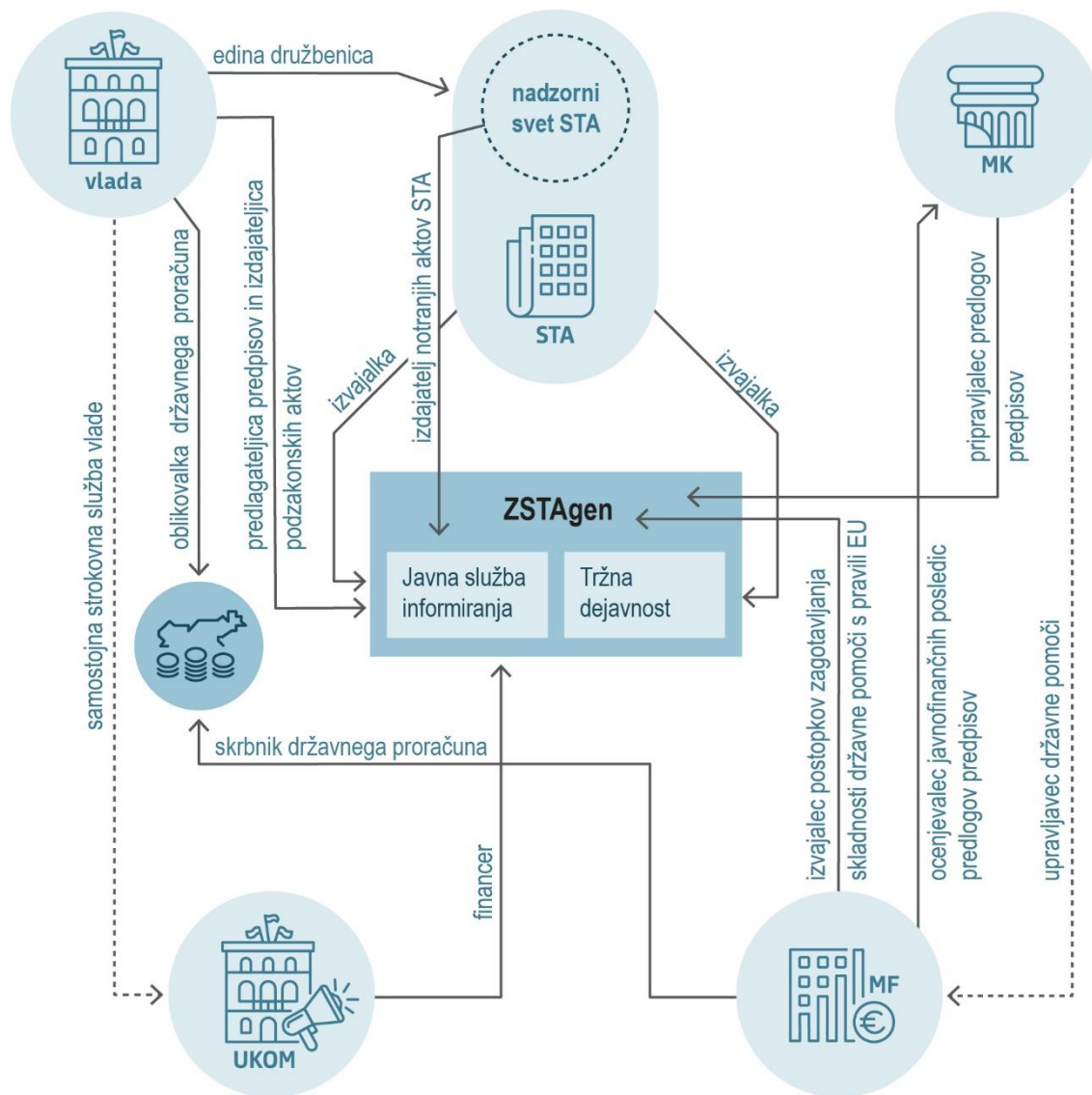


Tabela 1 predstavlja obseg javne službe informiranja (število pisnih in radijskih novic ter fotografij) v letih 2019, 2020, 2021 in 2022, Tabela 2 pa obseg financiranja javne službe informiranja v teh letih. Navedene storitve javne službe informiranja, kot ji prikazuje Tabela 1, STA hrani v okviru zakonsko določene naloge "hramba dokumentarnega gradiva", pri čemer gradivo iz arhiva uporablja za potrebe javne službe kot tudi za potrebe tržne dejavnosti. Tabela 3 predstavlja vrednosti pogodb, ki jih je UKOM sklenil z STA za potrebe dostopa do storitev tržne dejavnosti.

Tabela 1 Obseg javne službe informiranja v letih 2019, 2020, 2021 in 2022

Leto	Število pisnih novic (v slovenskem in angleškem jeziku)	Število besedil radijskih novic	Število avtorsko zaščitene fotografije
2019	87.368	27.834	63.055
2020	95.903	33.247	47.628
2021	94.732	32.351	50.348
2022	93.241	38.352	78.715

Vir: Letno poročilo STA za leto 2022.

Tabela 2 Sredstva, ki jih je STA v letih 2019, 2020, 2021 in 2022 prejela od UKOM za izvajanje javne službe informiranja

Leto	Izplačana proračunska sredstva za izvajanje javne službe informiranja v EUR
2019 ¹²	2.093.833
2020 ¹³	1.702.500
2021 ¹⁴	2.146.169
2022 ¹⁵	1.959.708

Vir: podatki UKOM.

Tabela 3 Pogodbeno določen obseg sredstev, ki jih je UKOM v letih 2019, 2020, 2021 in 2022 posebej namenil za plačilo storitev tržne dejavnosti STA

Leto	Skupna pogodbeno vrednost za storitve tržne dejavnosti v EUR
2019	131.998,20 (bruto)
2020	131.998,20 (bruto)
2021	/
2022	/
2022/2023*	141.750,00 (bruto)

Opomba: Od 1. 10. 2022 do 31. 12. 2023.

¹² Izplačila v letu 2019 v skupnem znesku 2.093.833 EUR se nanašajo na mesečne zahtevke od januarja 2019 do novembra 2019 ter na zahtevek za december 2018, poleg tega pa še na 3 izredne zahtevke v skupnem znesku 70.000 EUR.

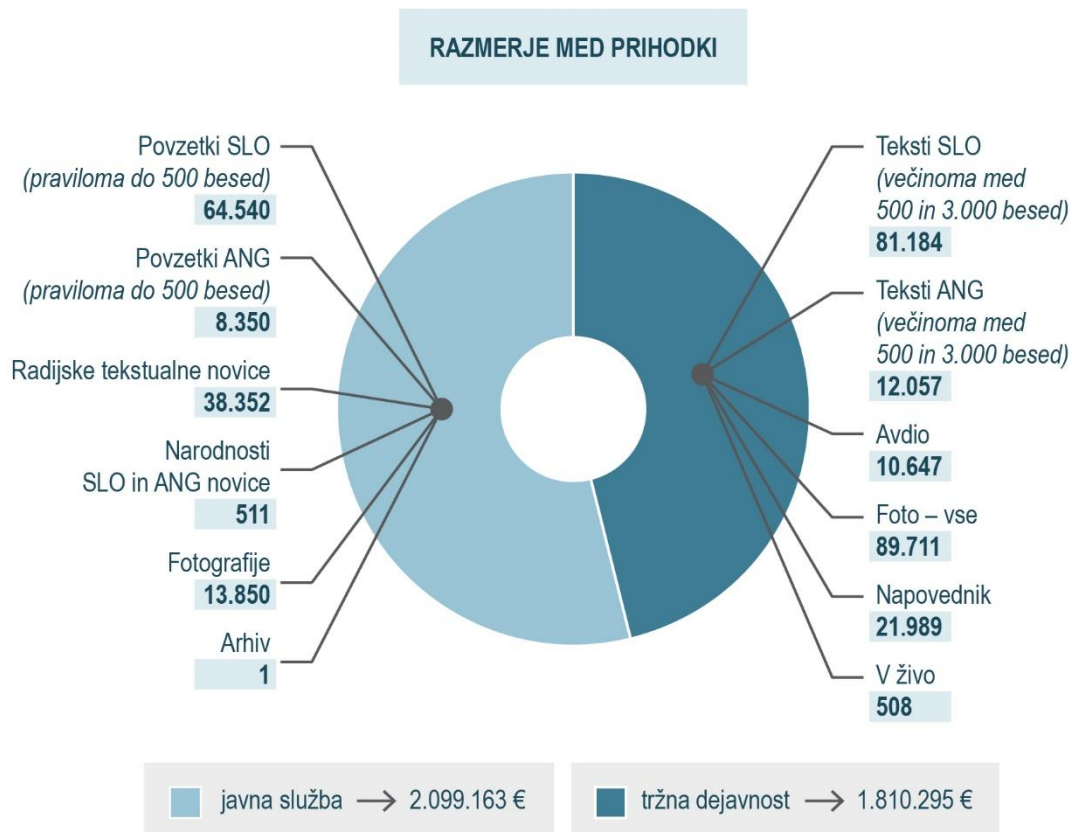
¹³ Izplačila v letu 2020 v skupnem znesku 1.702.500 EUR se nanašajo na mesečne zahtevke od januarja 2020 do septembra 2020 ter na zahtevek za december 2019.

¹⁴ Izplačila v letu 2021 v skupnem znesku 2.146.169 EUR se nanašajo na mesečne zahtevke od januarja 2021 do oktobra 2021 ter na zahtevke od oktobra 2020 do decembra 2020.

¹⁵ Izplačila v letu 2022 v skupnem znesku 1.959.708 EUR se nanašajo na mesečne zahtevke od januarja 2022 do oktobra 2022 ter na zahtevka za november 2021 in december 2021.

Z namenom predstavitve razmerja med obsegom storitev in obsegom financiranja na javni in tržni del, Slika 2 predstavlja primerjavo obsega storitev, ki jih je STA v letu 2022 opravila v okviru javne službe informiranja, in obsega storitev, ki so se nanašale na informiranje javnosti in jih je STA prodala na trgu v okviru svojih servisov, predstavlja tudi razmerje med prihodki javne službe iz proračunskih sredstev in prihodki, ki jih je STA dosegla s prodajo storitev na trgu.¹⁶

Slika 2 Primerjava storitev in obsega storitev informiranja ter primerjava prihodkov iz proračunskih sredstev in prihodkov s prodajo storitev na trgu



Vir: Letno poročilo STA za leto 2022.

¹⁶ STA je storitve prodala med drugim tudi ministrstvu, samoupravnim lokalnim skupnostim, javnim agencijam, družbam v državni lasti, vladnim službam, Državnemu svetu Republike Slovenije, Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor), Državnemu odvetništvu Republike Slovenije, sodiščem, DUTB, d. d., HSE d.o.o., NIJZ, NLZOH, zbornicam, Slovenski turistični organizaciji in drugim.

Predmet revizije smo razdelili na 2 poglavji, in sicer na:

- sistemsko ureditev javne službe informiranja,
- opravljanje in financiranje javne službe informiranja v smislu zagotavljanja stalnega, celovitega, točnega in objektivnega informiranja o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu za potrebe javnosti in medijev.

1.2 Cilj revizije, sodila in revizijski pristop

Cilj revizije smotrnosti poslovanja je izrek mnenja o tem, ali so zagotovljeni pogoji za učinkovito opravljanje javne službe informiranja. Predstavili smo opisno mnenje o tem, ali in kako so vlada, UKOM, MK, MF in STA z izvajanjem ukrepov in aktivnosti prispevali (vsak v okviru svojih pristojnosti) k zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje javne službe informiranja.

Za presojo "zagotavljanja pogojev za učinkovito opravljanje javne službe informiranja" smo določili sodila, ki se nanašajo na presojo učinkovitosti sistemske ureditve javne službe informiranja ter na presojo učinkovitosti opravljanja javne službe informiranja v smislu zagotavljanja stalnega, celovitega, točnega in objektivnega informiranja javnosti in medijev v povezavi z njenim financiranjem.

Da bi lahko dosegli cilj revizije, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje:

"ali so bili zagotovljeni pogoji za učinkovito opravljanje javne službe informiranja."

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na 2 revizijski podvprašanji, in sicer:

1. ali so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k učinkoviti sistemski ureditvi javne službe informiranja;
2. ali so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k učinkovitemu opravljanju javne službe informiranja, in sicer na način, da je bilo zagotovljeno primerno financiranje javne službe informiranja ter stalno, celovito, točno in objektivno informiranje o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu za potrebe javnosti in medijev.

V zvezi s prvim revizijskim podvprašanjem smo presodili, da so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k učinkoviti sistemski ureditvi javne službe informiranja, če so s svojimi aktivnostmi prispevali k:

- natančni opredelitvi vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja,
- ustrezni ureditvi financiranja, in sicer v smislu:
 - natančne opredelitve primerne financiranja javne službe informiranja in natančne določitve metodologije za izračun nadomestila za opravljanje javne službe informiranja,
 - natančne določitve metodologije za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti ter ureditve revidiranja ustreznosti sodil za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti,

- natančne določitve postopka načrtovanja vsebine in obsega javne službe informiranja in potrebnih proračunskih sredstev za njeno izvajanje,
- ustrezni podelitvi pooblastila STA za izvajanje javne službe informiranja kot storitve splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: SSGP).

V zvezi z drugim revizijskim podvprašanjem smo presodili, da so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k učinkovitemu opravljanju javne službe informiranja, če so zagotovili:

- pregledno načrtovanje vsebine in obsega javne službe informiranja ter njenega financiranja,
- natančno določitev vsebine in obsega ter zagotovljenih proračunskih sredstev za financiranje javne službe informiranja v pogodbah o storitvah javne službe informiranja, sklenjenih med UKOM in STA (v nadaljevanju: pogodbe o javni službi STA),
- ustrezno financiranje javne službe informiranja, in sicer če so s svojimi aktivnostmi prispevali k:
 - primernemu financiranju javne službe informiranja, in sicer na način, da seštevku izplačanih mesečnih nadomestil v posameznem letu ne presega dejanskih skupnih (neto) stroškov opravljenih storitev javne službe informiranja,
 - temu, da je poraba proračunskih sredstev za financiranje javne službe informiranja gospodarna, namenska in upravičena ter je zagotovljeno kontinuirano financiranje, ki je podlaga za nemoteno opravljanje javne službe informiranja.

Zagotovila za izrek mnenja o tem, ali so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, zagotovljeni pogoji za učinkovito opravljanje javne službe informiranja, smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in strokovnih podlag ter strateških in izvedbenih dokumentov s področja revizije,
- s pridobivanjem dokumentov in podatkov ter pojasnil na podlagi pisnih zaprosil, naslovljenih na vlado, UKOM, MK, MF in STA,
- z metodo intervjuja s predstavniki UKOM, MK, MF in STA.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije¹⁷ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije.¹⁸ V skladu z Ustavo Republike Slovenije¹⁹, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora vlada določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Junija 2021 je vlada izdala Uredbo o opravljanju javne službe Slovenske tiskovne agencije²⁰ (v nadaljevanju: uredba o STA), v kateri je opredelila naloge UKOM in STA, poleg tega pa je tudi določila, da vlada z STA sklene letno pogodbo o opravljanju javne službe informiranja.

Vlada ima pomembno vlogo na področju opravljanja javne službe informiranja tudi na podlagi ZSTAgen. Vlada namreč izvaja pravice družbenika v imenu Republike Slovenije kot edinega ustanovitelja in družbenika STA, ki ji je bilo z ZSTAgen podeljeno pooblastilo opravljanja javne službe informiranja. V ZSTAgen so določene nekatere naloge vlade v zvezi z imenovanjem članov nadzornega sveta STA²¹ ter podajanjem soglasij v zvezi s pridobivanjem, obremenjevanjem in odtujevanjem premoženja STA.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili predsedniki vlade, ki jih navaja Tabela 4.

Tabela 4 Odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Marjan Šarec, predsednik vlade	do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle
Ivan Janša, predsednik vlade	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
dr. Robert Golob, predsednik vlade	od 1. 6. 2022

¹⁷ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22.

¹⁸ 1. člen ZVRS.

¹⁹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

²⁰ Uradni list RS, št. 94/21 in 162/22.

²¹ Drugi odstavek 12. člena ZSTAgen.

1.3.2 Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje

UKOM je samostojna strokovna služba vlade²² in neposredni uporabnik državnega proračuna²³. Naloge UKOM v zvezi zagotavljanjem javnosti dela vlade in ministrstev je vlada določila že pred uveljavitvijo ZSTAgen, in sicer s sklepom vlade o nalogah UKOM²⁴. Neposredno vlogo UKOM pri zagotavljanju opravljanja javne službe informiranja pa je vlada določila v letu 2021 v uredbi o STA. V skladu z uredbo o STA je bil v obdobju njene veljavnosti, to je od 26. 6. 2021 do 24. 12. 2022:

- UKOM dolžan vsako leto do 1. 12. na prostem trgu preveriti stroške za vsako storitev, ki jo je v tem obdobju v okviru javne službe na podlagi ZSTAgen opravljal STA,²⁵
- direktor UKOM pooblaščen za pripravo, podpis in izvajanje pogodbe med STA in vlado,²⁶
- UKOM skladno s 6. členom Sklepa Komisije z dne 20. decembra 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena²⁷ (v nadaljevanju: sklep Komisije 2012/21/EU) pristojen za redna letna preverjanja o tem, ali STA ne prejema nadomestila za opravljanje javne službe, ki presega znesek, določen na podlagi 5. člena sklepa Komisije 2012/21/EU,²⁸
- UKOM pristojen za vpogled v podatke in informacije STA o notranji organizacijski in računovodsko-finančni strukturi izvajanja poslovnih procesov, ki so potrebni za izvedbo nadzora nad prekomernimi nadomestili za opravljanje javne službe informiranja,²⁹
- UKOM skladno z 9. členom sklepa Komisije 2012/21/EU pristojen vsaki dve leti poročati MF o državnih pomočeh, dodeljenih STA.³⁰

Za izvajanje zgoraj navedenih nalog je bil UKOM pristojen le v omejenem obdobju, sicer pa je v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, v skladu z vsakoletnimi zakoni o izvrševanju proračunov Republike Slovenije³¹ kot nosilec in skrbnik proračunske postavke 5285 – Slovenska tiskovna agencija (v nadaljevanju: PP UKOM) v svojem finančnem načrtu načrtoval sredstva za

²² Sklep o nalogah Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (v nadaljevanju: sklep vlade o nalogah UKOM; Uradni list RS, št. 77/03 in 16/07).

²³ Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03), Spletni register proračunskih uporabnikov [URL: <https://storitve.ujp.gov.si/dostop/irpu/>], 13. 12. 2023.

²⁴ V sklepu vlade o nalogah UKOM je določeno le, da UKOM opravlja naloge, ki se nanašajo na zagotavljanje javnosti dela vlade in obveščanje domače in tuje javnosti o delu vlade, predsednika vlade in ministrstev, zagotavljanje strokovne podpore vladnemu predstavniku za odnose z javnostmi, službam za odnose z javnostmi v ministrstvih in vladnih službah, organiziranje komunikacijskih kampanj in zagotavljanje komunikacijske podpore ob dogodkih državnega pomena v Republiki Sloveniji ter za načrtovanje, izvajanje oziroma koordiniranje splošne promotivne dejavnosti države.

²⁵ Osmi odstavek 3. člena uredbe o STA.

²⁶ Prvi odstavek 4. člena uredbe o STA.

²⁷ UL L št. 7 z dne 11. 1. 2012, str. 3.

²⁸ Prvi odstavek 5. člena uredbe o STA.

²⁹ Drugi odstavek 5. člena uredbe o STA.

³⁰ Drugi odstavek 6. člena uredbe o STA.

³¹ Kot zadnji veljavni zakon v obdobju, na katero se nanaša revizija, navajamo Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP, 74/21, 172/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 206/21 – ZDUPŠOP).

izplačilo letnega nadomestila za opravljanje javne službe informiranja ter odrejal oziroma izvrševal mesečna izplačila nadomestila za opravljanje javne službe informiranja na podlagi pogodb, ki jih je sklepal z STA³².

V skladu z ZVRS³³ je direktor UKOM odgovoren predsedniku vlade.

Tabela 5 predstavlja direktorje in direktorice UKOM v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 5 Odgovorne osebe UKOM v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Kristina Plavšak Krajnc, direktorica	do 13. 3. 2020
Miro Petek, v.d. direktorja	od 14. 3. 2020 do 20. 3. 2020
mag. Uroš Urbanija, v.d. direktorja	od 21. 3. 2020 do 20. 9. 2020
mag. Uroš Urbanija, direktor	od 21. 9. 2020 do 1. 6. 2022
Dragan Barbutovski, v.d. direktorja	od 2. 6. 2022 do 16. 8. 2022
Petra Bezjak Cirman, v.d. direktorja	od 17. 8. 2022 do 4. 5. 2023
Petra Bezjak Cirman, direktorica	od 5. 5. 2023

Vir: odločbe vlade³⁴.

1.3.3 Ministrstvo za finance

Zakon o javnih financah³⁵ v 6. členu določa, da mora obrazložitev zakona ali drugega predpisa, ki se predlaga v sprejem vladi, vsebovati oceno finančnih posledic za proračun, iz katere mora biti razvidno, ali predlagani predpis povečuje ali zmanjšuje prejemke ali izdatke proračuna. Ocena finančnih posledic mora vsebovati tudi mnenje MF. MF je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, odgovorno za podajo mnenja k oceni finančnih posledic predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski tiskovni agenciji³⁶ (v nadaljevanju: predlog ZSTAgen 2020) in mnenja k oceni finančnih posledic pri pripravi predloga uredbe o STA.

³² Vlada je v letu 2023 prvič pooblastila UKOM za sklepanje pogodb o javni službi STA, in sicer je s sklepom št. 01402-1/2023/4 z dne 26. 1. 2023 pooblastila vršilko dolžnosti direktorja UKOM za podpis in izvajanje pogodbe o javni službi STA za leto 2023.

³³ Drugi odstavek 25. člena ZVRS.

³⁴ Odločbe vlade št. 10013-6/2015/6, št. 10013-7/2020/2, 10012-44/2020/2, 10013-13/2020/2, 10012-72/2020/3, 10012-72/2020/7, 1007-21/2022/2, 10007-22/2022/2, 10007-33/2022/2, 10007-34/2022/2, 10007-34/2022/5 in 10007-34/2022/8 o imenovanju oziroma razrešitvi.

³⁵ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US in 18/23 – ZDU-10.

³⁶ EVA 2020-3340-0008, št. 0070-11/2020 z dne 9. 7. 2020 [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11494>], 11. 11. 2022.

MF ima pomembno vlogo tudi v postopkih zagotavljanja skladnosti državnih pomoči s pravili Evropske unije (v nadaljevanju: EU) in je v skladu z Zakonom o spremljanju državnih pomoči³⁷ (v nadaljevanju: ZSDrP) zadolženo za opravljanje naslednjih nalog:

- obravnava, ocenjuje in posreduje priglasitev državnih pomoči Evropski komisiji (v nadaljevanju: Komisija);
- obravnava, ocenjuje in daje mnenje za državne pomoči, ki pomenijo skupinsko izjemo in za pomoči po pravilu "de minimis";
- zbira, obdeluje in spremlja podatke o državnih pomočeh in o pomočeh, dodeljenih po pravilu "de minimis", ter vodi evidence o teh podatkih;
- pripravi letno poročilo o dodeljenih državnih pomočeh;
- svetuje upravljavcem državnih pomoči.

MF ima pri presoji skladnosti državnih pomoči s pravili EU pomembno vlogo, saj ZSDrP³⁸ določa, da "je izvajanje državne pomoči do izdaje pozitivnega mnenja MF zadržano in prepovedano". MF upravljavce državnih pomoči, ki jih ni treba priglasiti Komisiji, poziva k odpravi neskladnosti, če ugotovi, da državne pomoči niso skladne s pravili na področju državnih pomoči.

V okviru nalog, ki izhajajo iz ZSDrP, je MF v letu 2021 svetovalo UKOM v postopku prijave državne pomoči, podeljene STA za opravljanje javne službe informiranja, Komisiji.

MF v skladu z Zakonom o državni upravi³⁹ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makrofiskalnih analiz in napovedi.⁴⁰ V okviru teh nalog je MF sodelovalo in podalo mnenje tudi v postopku sprejemanja uredbe o STA.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so MF vodili ministri za finance, kot jih navaja Tabela 6.

³⁷ Uradni list RS, št. 37/04; 3. člen ZSDrP.

³⁸ Tretji odstavek 7. člena ZSDrP.

³⁹ 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, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

⁴⁰ 29. člen ZDU-1.

Tabela 6 Odgovorne osebe MF v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Andrej Bertoncelj, minister za finance	do 29. 1. 2020, od 29. 1. 2020 do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle
mag. Andrej Šircelj, minister za finance	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
Klemen Boštjančič, minister za finance	od 1. 6. 2022

1.3.4 Ministrstvo za kulturo

MK ima pomembno vlogo na področju revizije, saj v skladu z ZDU-1⁴¹ opravlja naloge na področju medijev, tako je v njegovi pristojnosti tudi priprava gradiv oziroma predlogov predpisov s področja javne službe informiranja. MK je pripravilo predlog Zakona o Slovenski tiskovni agenciji⁴² (v nadaljevanju: predlog ZSTAgen 2011) ter predlog ZSTAgen 2020, s katerim je med drugim predlagalo tudi spremembo načina financiranja javne službe informiranja. Poleg tega je maja 2021 pripravilo predlog uredbe o STA⁴³, decembra 2022 pa še predlog razveljavitve uredbe o STA⁴⁴.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so MK vodili ministri in ministrica za kulturo, ki jih navaja Tabela 7.

Tabela 7 Odgovorne osebe MK v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Dejan Prešiček, minister za kulturo	do 29. 1. 2019
dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, v funkciji ministra za kulturo	od 29. 1. 2019 do 8. 3. 2019
mag. Zoran Poznič, minister za kulturo	od 8. 3. 2019 do 29. 1. 2020, od 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle
dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
dr. Asta Vrečko, ministrica za kulturo	od 1. 6. 2022

⁴¹ 32.a člen ZDU-1.

⁴² Predlog Zakona o Slovenski tiskovni agenciji, EVA 2010-3511-0003, št. 00716-4/2011/6 z dne 31. 3. 2011.

⁴³ Predlog Uredbe o izvajanju Sklepa Komisije 2012/21/EU o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena za urejanje javne službe Slovenske tiskovne agencije d.o.o. Ljubljana na podlagi Zakona o Slovenski tiskovni agenciji – predlog za obravnavo, št. 0070-24/2021/ z dne 14. 5. 2021, EVA 2021-3340-0031.

⁴⁴ Predlog Uredbe o prenehanju veljavnosti Uredbe o opravljanju javne službe Slovenske tiskovne agencije – predlog za obravnavo, št. 0070-24/2022 z dne 19. 12. 2022, EVA 2022-3340-0057.

1.3.5 Slovenska tiskovna agencija

STA, ki je organizirana kot družba z omejeno odgovornostjo in katere edini ustanovitelj je Republika Slovenija, v skladu z ZSTAgen opravlja javno službo informiranja, hkrati pa tudi tržno dejavnost, ki ne spada v okvir javne službe, je pa z njo vsebinsko povezana. Izključna pravica do izvajanja javne službe informiranja je bila STA podeljena z uveljavitvijo ZSTAgen.

Organa upravljanja in nadzora sta direktor STA in nadzorni svet STA.⁴⁵

Odgovorni osebi STA sta direktor STA in nadzorni svet STA. Direktor STA vodi posle družbe samostojno in na lastno odgovornost ter zastopa in predstavlja STA neomejeno.⁴⁶ Pristojnosti nadzornega sveta STA⁴⁷, ki odloča z večino glasov vseh članov, so na področju revizije naslednje:

- na predlog direktorja sprejema letni poslovni načrt;
- potrjuje letno poslovno poročilo družbe;
- sprejema akt o ustanovitvi in njegove spremembe;
- na predlog direktorja sprejema splošna pravila računovodstva STA in pravila stroškovnega računovodstva;
- na predlog direktorja odloča o imenovanju pooblaščenega revizorja oziroma revizijske družbe v skladu z zakonom, ki ureja revidiranje;
- na predlog direktorja odloča o uporabi presežka prihodkov nad odhodki;
- daje soglasje k cenam storitev, ki niso del javne službe;
- odloča o imenovanju direktorja STA na podlagi javnega razpisa;
- odloča o razrešitvi direktorja STA v skladu z določbo petega odstavka 16. člena ZSTAgen;
- v primeru, ki ga določa ZSTAgen, imenuje odgovornega urednika;
- sprejema svoj poslovnik;
- odloča o podelitvi soglasja iz drugega odstavka 17. člena ZSTAgen;
- odloča o drugih vprašanjih in opravlja druge naloge, določene v zakonu ali aktu o ustanovitvi.

Z vidika zagotavljanja pogojev za učinkovito opravljanje javne službe informiranja so pomembne predvsem pristojnosti, ki se nanašajo na sprejemanje letnega poslovnega načrta, splošnih pravil računovodstva STA in pravil stroškovnega računovodstva, imenovanje pooblaščenega revizorja, odločanje o uporabi presežka prihodkov nad odhodki in sprejemanje sprememb akta o ustanovitvi.

Člane nadzornega sveta STA imenuje državni zbor z večino glasov vseh poslancev.

⁴⁵ 11. člen ZSTAgen.

⁴⁶ Razen v primeru sklepanja kreditnih pogodb in pogodb o investicijah, katerih vrednost presega 5 % vseh letnih prihodkov STA iz preteklega leta, za katere mora direktor STA pridobiti soglasje nadzornega sveta STA (17. člen ZSTAgen).

⁴⁷ 15. člen ZSTAgen.

Kot prikazuje Tabela 8, so kot odgovorne osebe STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije navedeni direktorji STA, ki so bili v tem obdobju odgovorni za poslovanje STA.

Tabela 8 Direktorji STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Bojan Veselinović, direktor	do 30. 10. 2021
Igor Kadunc, v.d. direktorja	od 31. 10. 2021 do 31. 12. 2021
Igor Kadunc, direktor	od 1. 1. 2022 do 13. 5. 2024
Barbara Štrukelj, v.d. direktorice	od 14. 5. 2024 do 17. 7. 2024
Mojca Prelesnik, direktorica	od 18. 7. 2024

Kot prikazuje Tabela 9, so kot odgovorne osebe STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije navedeni člani nadzornega sveta STA, ki so bili v tem obdobju odgovorni za nadziranje vodenja poslova STA.

Tabela 9 Člani nadzornega sveta STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Marko Hočevar, predsednik	od 10. 12. 2015 do 10. 12. 2019
Mladen Terčelj, kot član in namestnik predsednika kot predsednik	od 10. 12. 2015 do 10. 12. 2019 od 11. 12. 2019 do 18. 12. 2023
Lidija Pavlovčič, članica	od 10. 12. 2015 do 10. 12. 2019
Marinka Šlibar Vende, članica	od 10. 12. 2015 do 26. 11. 2019
Aljoša Rehar, član	od 10. 12. 2015 do 10. 12. 2019
mag. Aleksander Igličar, član in namestnik predsednika	od 11. 12. 2019 do 18. 12. 2023
Jure Brankovič, član in namestnik predsednika	od 11. 12. 2019
Jernej Šmajdek, član	od 11. 12. 2019 do 28. 4. 2021
Cerjak Radovan, član	od 29. 9. 2020 do 18. 12. 2023
Gregor – Jože Mlakar, član	od 3. 5. 2021 do 11. 12. 2023 od 19. 12. 2023 dalje
Matevž Klobučar, član	od 19. 12. 2023 dalje
Peter Ribarič, predsednik	od 19. 12. 2023 dalje
Mateja Fridl Stojanović, članica	od 19. 12. 2023 dalje

Tabela 10 predstavlja število zaposlenih in število pogodbenih izvajalcev, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljali delo, povezano z javno službo informiranja.

Tabela 10 Število zaposlenih, zunanjih sodelavcev in študentov

Poslovno leto – stanje na dan 31. 12.	Število zaposlenih	Število zunanjih sodelavcev ¹⁾	Število študentov ²⁾
Leto 2018	94	14	9
Leto 2019	94	14	6
Leto 2020	91	12	17
Leto 2021	84	18	19
Leto 2022	91	19	16

Opomba: ¹⁾ Sodelavci, ki niso zaposleni na STA, vendar za STA opravljajo storitve samostojnih novinarjev posameznikov.

²⁾ Število oseb, ki so za STA opravljali storitve prek organizacije, ki opravlja dejavnost posredovanja začasnih in občasnih del dijakom in študentom.

Vir: podatki STA, letna poročila STA za leta 2019–2022.

2. Ugotovitve

2.1 Sistemska ureditev javne službe informiranja

V reviziji smo želeli odgovoriti na revizijsko podvprašanje: "ali so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k učinkoviti sistemski ureditvi javne službe informiranja". Zato smo preverili, ali so vlada, UKOM, MK, MF in STA izvajali take aktivnosti, zaradi katerih:

- je opredelitev vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja v pravnih podlagah natančna in ustreza namenu ZSTAgen v smislu, da STA z opravljanjem javne službe zagotavlja celovite, točne in objektivne informacije za potrebe medijev in javnosti;
- je primernost financiranja javne službe informiranja ustrezno definirana v pravnih podlagah, in sicer v smislu, da:
 - sta natančno opredeljena pojem primernosti financiranja in deležnik, ki naj presoja primernost financiranja,
 - je natančno določena metodologija za izračun letnega nadomestila za opravljanje javne službe informiranja,
 - so jasno in pregledno določena sodila za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti in so jasno določeni postopki oziroma način izvajanja revizije in nadzora nad ustreznostjo razmejevanja;
 - je natančno določen postopek načrtovanja vsebine in obsega javne službe informiranja in potrebnih proračunskih sredstev za njeno financiranje;
- je bilo na podlagi predpisanih postopkov odločeno o podelitvi pooblastila za izvajanje javne službe informiranja kot SSGP.

Javna služba informiranja je v celoti urejena v ZSTAgen, kar pomeni, da je ZSTAgen akt, s katerim je STA pooblaščen za opravljanje javne službe informiranja. Ker pa mora vsaka država članica zagotoviti, da se javna služba izvaja in financira v skladu s predpisi, smo pri presoji učinkovitosti sistemske ureditve javne službe informiranja preverili, ali in kako so vlada, UKOM, MK, MF in STA s svojimi aktivnostmi prispevali k temu, da je opredelitev javne službe informiranja oziroma določitev načina njenega financiranja v skladu s predpisi, pa tudi v skladu z navodili EU, in sicer vsaj s:

- Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti⁴⁸ (v nadaljevanju: PES) kot normativnim okvirom za ureditev združljivosti javne službe z notranjim trgom,
- Pogodbo o delovanju Evropske unije⁴⁹ (v nadaljevanju: PDEU),
- Odločbo Komisije z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena 86/2 Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za

⁴⁸ UL C št. 321E z dne 29. 12. 2006, str. 1.

⁴⁹ UL C št. 202 z dne 7. 6. 2016, str. 47.

opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena⁵⁰ (v nadaljevanju: odločba Komisije za državne pomoči 2005),

- Okvirom skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve⁵¹ (v nadaljevanju: okvir Komisije za državne pomoči 2005),
- Direktivo Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij⁵² (v nadaljevanju: direktiva Komisije 2006/111/ES),
- Sporočilom Komisije – Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve (2011)⁵³ (v nadaljevanju: okvir Komisije za državne pomoči 2011),
- sklepom Komisije 2012/21/EU,
- Sporočilom Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena⁵⁴ (v nadaljevanju: sporočilo Komisije o državnih pomočeh 2012),
- Navodili za uporabo pravil Evropske unije o državni pomoči, javnih naročilih in notranjem trgu za storitve splošnega gospodarskega pomena, zlasti storitve splošnega gospodarskega pomena na področju socialne varnosti⁵⁵ (v nadaljevanju: navodila Komisije o državnih pomočeh 2013).

V nadaljevanju tega poročila za vse zgoraj navedene akte, usmeritve in navodila Komisije uporabljamo izraz "evropska pravila za državne pomoči".

2.1.1 Ureditev vsebine in obsega javne službe informiranja

Ustreznost opredelitve vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja v pravnih podlagah smo presojali z vprašanjem, ali so vlada, MK in MF prispevali k temu, da so storitve javne službe informiranja natančno opredeljene in so v različnih delih ZSTAgen vsebinsko usklajene, predvsem pa nedvoumno jasne, in sledijo namenu ZSTAgen, in sicer na način da:

- so storitve javne službe informiranja natančno (enoznačno) opredeljene in jih je zato mogoče ločiti od storitev, ki jih STA izvaja v okviru tržne dejavnosti;
- je jasno opredeljeno, na kakšen način naj STA opravlja storitve javne službe informiranja, da bo za potrebe javnosti in za potrebe medijev zagotavljala stalno, celovito, točno in objektivno zagotavljanje informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu.

⁵⁰ UL L št. 312 z dne 29. 11. 2005, str. 67.

⁵¹ UL C št. 297 z dne 29. 11. 2005, str. 4.

⁵² UL L št. 318 z dne 17. 11. 2006, str. 17.

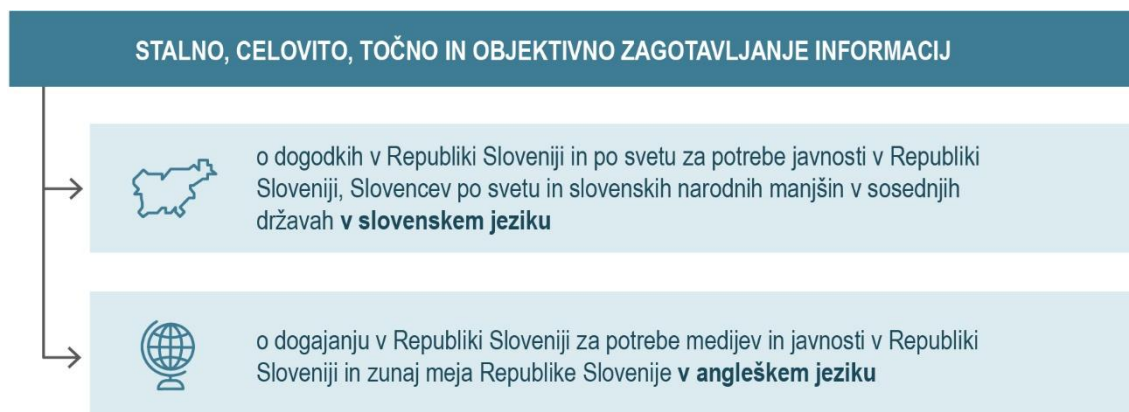
⁵³ UL C št. 8 z dne 11. 1. 2012, str. 15.

⁵⁴ UL C št. 8 z dne 11. 1. 2012, str. 4.

⁵⁵ Delovni dokument služb Komisije, v Bruslju dne 29. 4. 2013, SWD(2013) final/2.

Namen ZSTAgen je ureditev statusa in delovanja STA.⁵⁶ Pri tem izhaja, da je poslanstvo STA opravljanje javne službe informiranja kot stalno, celovito, točno in objektivno zagotavljanje informacij o dogodkih v slovenskem in v angleškem jeziku (Slika 3).

Slika 3 Definicija javne službe informiranja



Vir: 1. člen ZSTAgen.

STA mora v okviru javne službe informiranja zagotavljati tudi vsebine o delovanju avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, vsebine o delovanju romske etnične skupnosti v Republiki Sloveniji, vsebine za pripadnike drugih narodnih in etničnih skupnosti v Republiki Sloveniji, vsebine za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za Slovence v zamejstvu in po svetu ter v okviru dnevnega angleškega servisa vsebine za tujo javnost v Republiki Sloveniji.⁵⁷

ZSTAgen določa, da STA v okviru javne službe informiranja pripravlja in objavlja povzetke novic, besedila radijskih novic, prirejenih za objavo v radijskem mediju, in avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih,⁵⁸ poleg tega pa je v okviru javne službe informiranja odgovorna še za dolgoročno hrambo dokumentarnega in arhivskega gradiva, ki nastaja pri produkciji različnih vsebin v okviru javne službe. Po drugi strani pa ZSTAgen⁵⁹ določa, da STA opravlja tudi tržno dejavnost, ki jo med drugim opredeli kot "trženje razširjenih novinarskih vsebin, zlasti zbirnih novic, tematskih in analitičnih novinarskih besedil, biografij, intervjujev in kronologij", poleg tega še določa, da lahko STA v okviru tržne dejavnosti opravlja tudi "druge dejavnosti, katerih opravljanje dovoljuje akt o ustanovitvi STA". Zaradi boljšega razumevanja pomena ločevanja javne in tržne dejavnosti (Slika 4) predstavljamo vse storitve, ki jih STA v skladu z ZSTAgen lahko izvaja.

⁵⁶ 1. člen ZSTAgen.

⁵⁷ Četrty odstavek 4. člena ZSTAgen.

⁵⁸ Tretji odstavek 4. člena ZSTAgen.

⁵⁹ 5. člen ZSTAgen.

Slika 4 Javna služba informiranja in tržna dejavnost, kot ju določa ZSTAgen

Vir: ZSTAgen.

V skladu z evropskimi pravili za državne pomoči bi morala biti za potrebe pravilnega izračuna nadomestila v pooblastitvenem aktu določena vsebina in način določitve obsega storitev javne službe informiranja. Poudarjamo, da v tem poročilu za pooblastitveni akt štejejo ZSTAgen ali katerikoli akt, ki je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejet na njegovi podlagi. V reviziji smo podrobno proučili in v nadaljevanju poročila predstavljamo ureditev vsebine in načina določitve obsega storitev v okviru javne službe informiranja, poleg tega pa tudi ureditev razmejevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti, kot je določena v ZSTAgen oziroma aktih, ki so bili sprejeti na njegovi podlagi in jih za potrebe tega poročila upoštevamo kot pooblastitvene akte.

2.1.1.1 Javna služba pisnega informiranja (priprava in objava povzetkov novic)

ZSTAgen⁶⁰ podrobneje opredeli javno službo pisnega informiranja na način, da določi, da STA opravlja javno službo vsakodnevnega ustvarjanja, pripravljanja, arhiviranja in posredovanja povzetkov novic, pri tem določi, da povzetek novice vsebuje ključne, najbolj bistvene podatke o dogodku oziroma dogajanju v slovenskem oziroma angleškem jeziku. ZSTAgen natančno navede področja, za katera naj STA v okviru pisnega informiranja pripravi povzetke novic (Slika 5). Kot javno službo pisnega informiranja ZSTAgen torej določi zgolj povzetke novic, ne pa tudi celotnih novic.

Slika 5 Opredelitev povzetka novice v ZSTAgen kot ključne storitve javne službe informiranja ter navedba področij, za katera STA pripravlja povzetke novic



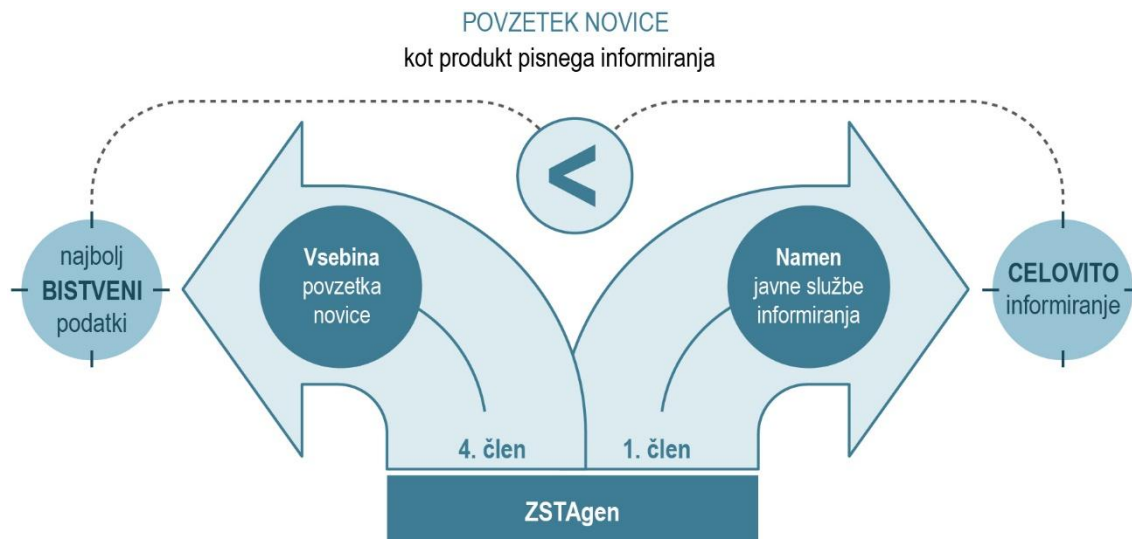
Vir: prvi in drugi odstavek 4. člena ZSTAgen.

⁶⁰ Prvi in drugi odstavek 4. člena ZSTAgen.

Način opredelitve javne službe informiranja iz 1. člena (Slika 3) in 4. člena ZSTagen (Slika 5) smo preverili tudi v predlogu ZSTagen 2011. Kot izhaja iz obrazložitve predloga ZSTagen 2011, gre v 1. členu ZSTagen za splošno določbo, ki na zakonski ravni za STA vzpostavlja obveznost opravljanja javne službe informiranja, ta pa je natančneje definirana v 4. členu ZSTagen.

Ugotovili smo, da je v opredelitvi javne službe informiranja iz 1. člena ZSTagen (Slika 3) določen namen informiranja, in sicer "za potrebe javnosti" oziroma "za potrebe javnosti in medijev", hkrati pa je javna služba opredeljena kot "zagotavljanje informacij o dogodkih oziroma o dogajanju". Vendar pa je v 4. členu ZSTagen (Slika 5) z opredelitvijo povzetka novice kot ključne storitve⁶¹ javne službe informiranja, po naši oceni pojem javne službe informiranja bistveno zožen. Namen povzetka novice v 4. členu ZSTagen ni definiran, hkrati pa tudi ni opredeljena njegova vsebina. Ob odsotnosti natančnih določb glede namena in vsebine povzetka novice je po naši oceni mogoče razumeti, da je javna služba informiranja, določena v 4. členu ZSTagen v okviru pisnega informiranja, vsebinsko ožja od javne službe informiranja, ki je za vse oblike informiranja določena v 1. členu ZSTagen. S pripravo in posredovanjem povzetkov novic, ki štejejo kot javna služba in vsebujejo zgolj najbolj bistvene podatke o dogodku (v nasprotju s celotnimi novicami, ki ne štejejo za javno službo in zagotavljajo celovite informacije), namreč po naši oceni ni zagotovljeno popolno informiranje javnosti o posameznem dogodku. Zato ocenjujemo, da opredelitev javne službe informiranja iz 4. člena ZSTagen ni povsem usklajena z namenom zakona, kot izhaja iz 1. člena ZSTagen (Slika 6).

Slika 6 Opredelitev vsebine in dolžine povzetka novice z opredelitvijo namena in vsebine javne službe informiranja o dogodku po ZSTagen



Vir: 1. in 4. člen ZSTagen.

⁶¹ Termin "povzetek novice" zaradi preglednosti poročanja v tem revizijskem poročilu obravnavamo kot eno izmed storitev v okviru javne službe informiranja, čeprav pri celotni javni službi STA, kot jo določa ZSTagen v 4. členu (povzetki novic, besedila radijskih novic, avtorsko zaščitene fotografije, hramba dokumentarnega in arhivskega gradiva), ne gre za klasično obliko storitve, temveč bolj za dejavnost javne službe informiranja.

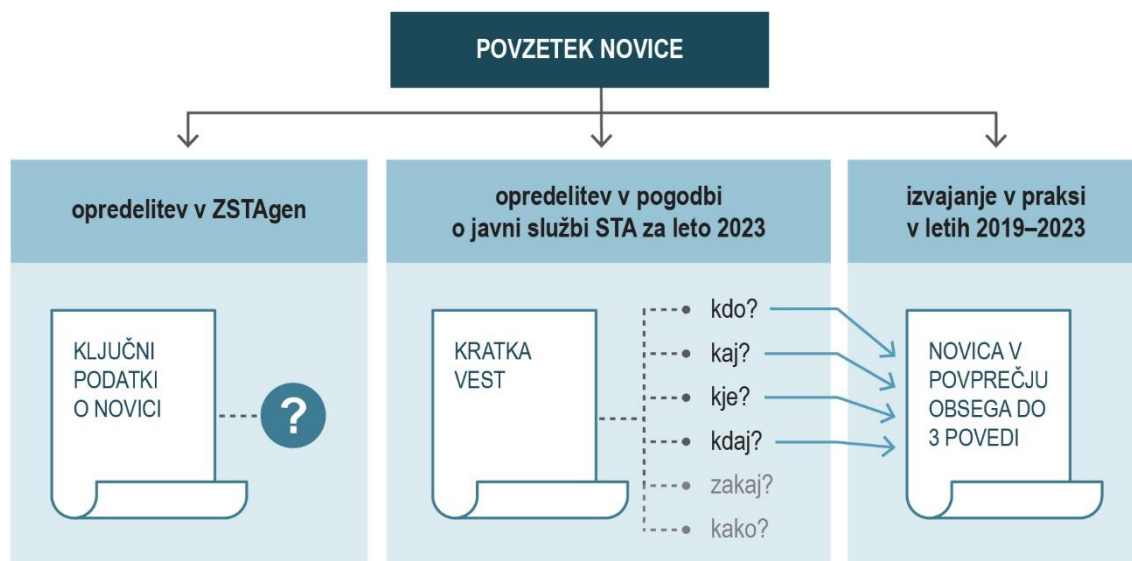
Ocenjujemo, da zakonski opredelitvi namena javne službe informiranja in povzetka novice (Slika 6) omogočata, da STA z objavo povzetkov novic, torej z objavo nabora dnevnih dogodkov, zagotavlja stalno (ažurno), celovito, točno in objektivno informiranje javnosti in medijev o vseh dogodkih. Prav tako omogočata, da se s povzetki novic zagotavlja stalno, točno in objektivno informiranje o posameznih dogodkih, ocenjujemo pa, da se ne zagotavljajo nujno tudi celovite informacije o posameznem dogodku.

Pri proučitvi opredelitve "povzetka novice" smo ugotovili, da ZSTAgen določa le, da mora povzetek novice vsebovati ključne podatke o dogodku, pri tem pa ne določi, kateri so ključni podatki o dogodku (Slika 7). Ne glede na to, da povzetek novice v ZSTAgen ter podzakonskih aktih ni natančno definiran, v praksi predstavlja nekajstavčno novico. Taka novica je po dolžini in vsebini primerljiva z novico, ki je v novinarstvu poznana kot kratka vest⁶². Kot kratka vest je bil povzetek novice tudi prvič opredeljen v pogodbi o javni službi STA za leto 2023⁶³, kjer je bilo določeno, da "se kot povzetek novice razume novinarski žanr, ki ga predstavlja krajša vest, ki odgovarja na 4 ključna vprašanja: kdo, kaj, kje in kdaj, po potrebi pa tudi na vprašanji zakaj in kako. Sestavlja jo praviloma naslov in nekaj povedi, ki celovito predstavijo informacijo, ne da bi bilo treba za osnovno razumevanje informacije v nadaljevanju prebrati besedilo razširjene novice". UKOM in STA sta se tako v pogodbi o javni službi STA za leto 2023 dogovorila, da povzetek novice omogoča zgolj osnovno razumevanje informacije, po drugi strani pa se hkrati nista dogovorila tudi o tem, ali in v katerih primerih naj povzetek novice v smislu zagotavljanja celovitosti poročanja vsebuje tudi odgovore na vprašanji zakaj in kako (Slika 7). V praksi se vsebina in dolžina povzetkov novic po sklenitvi pogodbe o javni službi STA za leto 2023 ni spremenila. Tako je v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, večina povzetkov novic podala odgovore le na prva 4 vprašanja.

⁶² Kratka vest (hard news) je najkrajša v družini novinarskih vrst, saj odgovarja le na 4 vprašanja o dogodku: "kje je bil, kdaj se je zgodil, kaj se je zgodilo, kdo so bili nosilci dogajanj" in zapisuje vir informacij. To dela avtomatizirano in šablonizirano po pravilu, da v stavku najprej zapiše odgovor na tisto vprašanje, ki je za dogodek najrelevantnejše. Lahko je sestavljena iz ene same povedi, zagotovo pa le iz enega odstavka, nad katerim je glava, ki sestoji le iz kratkega informativnega naslova. Vir: Nastavki za teorijo novinarskih vrst. Manca Košir. Str. 72.

⁶³ Drugi odstavek 9. člena pogodbe o javni službi STA za leto 2023.

Slika 7 Primerjava povzetka novice, kot je opredeljen v ZSTAgen in v pogodbi o javni službi STA za leto 2023, s povzetkom novice, kot je objavljen na spletni strani STA



Ocenjujemo, da opredelitev vsebine in oblike povzetka novice kot ključne storitve, ki jo STA opravlja v okviru javne službe informiranja, zgolj v pogodbi o javni službi STA ni ustrezno. Opredelitev povzetka novice bi morala biti jasno in nedvoumno urejena že v ZSTAgen ali v podzakonskih aktih, sprejetih na njegovi podlagi. Natančna opredelitev povzetka novice kot proizvoda javne službe informiranja je potrebna zato, ker je treba to storitev tudi finančno ovrednotiti. Vendar pa ZSTAgen ne napotuje na podrobnejšo ureditev vsebine in obsega javne službe informiranja v podzakonskem aktu. Tako vsebina in obseg storitev (proizvodov) javne službe informiranja, ki sta temeljnega pomena za določitev potrebnih resursov in posledično za izračun višine nadomestila, nista določena v ZSTAgen niti v nobenem podzakonskem aktu. Pogodba kot dvostranski pravni akt, s katerim financer in izvajalec javne službe informiranja sicer na podlagi ZSTAgen urejata medsebojne pravice in obveznosti ter določata namen in dolžino povzetka novice, pa po naši oceni ne more nadomestiti pooblastitvenega akta.

Ugotovili smo, da večina povzetkov novic, ki jih je STA objavila v obdobju, na katero se nanaša revizija, praviloma vključuje odgovore na 4 bistvena vprašanja o dogodku in obsega nekaj (na primer 2–5) povedi. Zaradi tega ocenjujemo, da povzetki novic vsebujejo omejene podatke o dogodku, saj ne podajo vseh potrebnih informacij za celovito razumevanje posameznega dogodka. V luči celovitosti informacij bi namreč bralca zanimali tudi vzroki in posledice v zvezi z dogodkom ter vsaj še odgovora na vprašanji zakaj in kako, ki pa jih povzetki novic večinoma ne vsebujejo.

MF je decembra 2022 opozorilo UKOM⁶⁴, da "mora biti vsebina javne službe jasno in nedvoumno razvidna iz same pravne podlage, pri čemer zgolj splošna opredelitev ni zadostna". Pri tem je MF pojasnilo, da "splošni pojem "povzetek" sam po sebi ne pojasnjuje, koliko in v kakšnem obsegu je STA dolžna izvajati dejavnosti v okviru nalog javne službe". Posebej je tudi izpostavilo, da "je treba zaradi

⁶⁴ Dopis MF št. 449-57/2022/ z dne 16. 12. 2022, naslovljen na UKOM v zvezi s predlogom uredbe o STA.

spoštovanja ustavnih načel jasnosti in določnosti in tudi zaradi izpolnjevanja pogojev, ki jih določa sklep Komisije 2012/21/EU, podrobno opredeliti (specificirati) pojem povzetek novice".

Ob dejstvu, da pojmi "povzetek novice", "ključni podatki" in "celovito informiranje" v ZSTAgen niso pojasnjeni, ocenjujemo, da je s povzetki novic zagotovljeno celovito⁶⁵ informiranje na ravni nabora dnevnih dogodkov, saj s povzetki novic STA vsakodnevno pokriva vsa področja javnega življenja in medijem omogoča krajevno celovitost poročanja. Hkrati ureditev v ZSTAgen omogoča, da STA z objavo povzetkov novic omogoča medijem, da se odločijo, ali bodo kupili in s tem dostopali do celotnih (razširjenih) novic o posameznih dogodkih in s tem zagotovili celovito obveščanje splošne javnosti o teh dogodkih. Celovito informiranje na ravni posameznega dogodka je po naši oceni lahko zagotovljeno le s tako posamezno novico, ki je za bralca popolna (kompletna) in mu kot taka daje odgovore na vsa potencialna vprašanja o dogodku. Vendar pa ZSTAgen take novice, ki bi bila celotna (popolna, kompletna, celostna), kot storitve ne omenja niti v okviru javne službe informiranja niti v okviru tržne dejavnosti. Namesto tega navaja le še "razširjene novinarske vsebine" in "zbirne novice", ki naj jih STA izvaja v okviru tržne dejavnosti, pri čemer obeh pojmov ne pojasni, zato ni jasno, ali se razširjena novinarska vsebina šteje kot celotna novica ali kot kaj drugega.

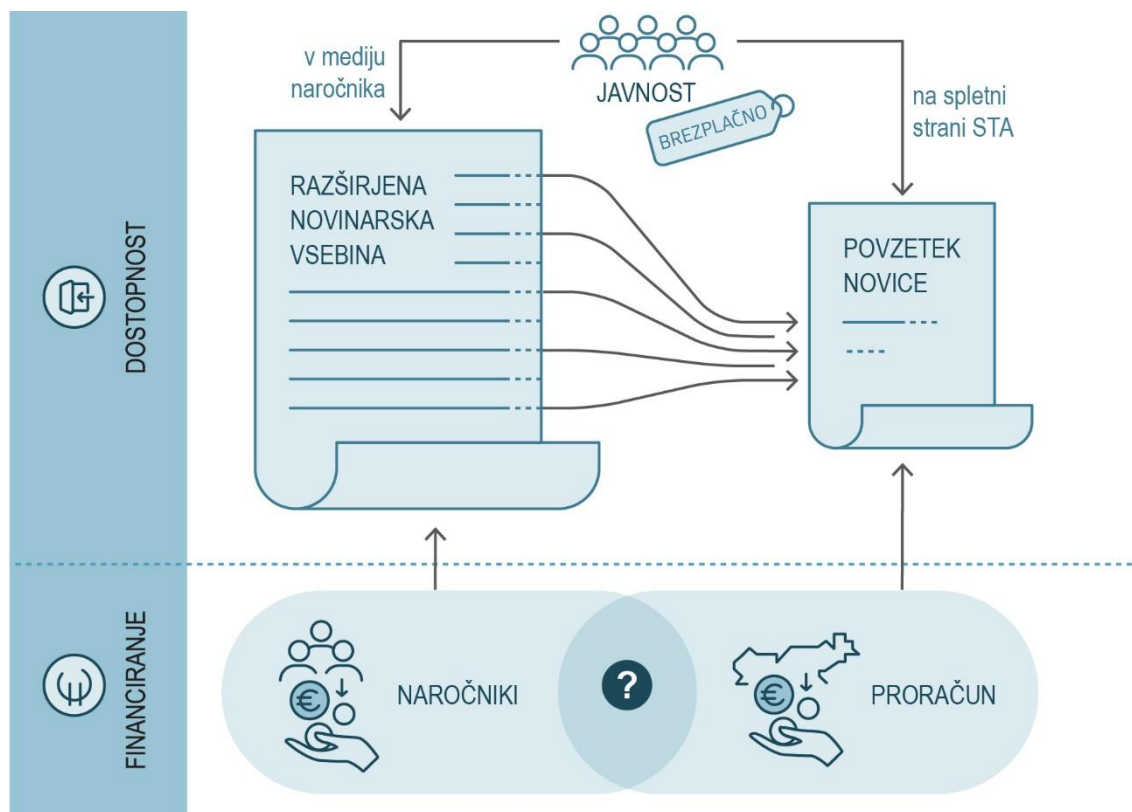
Pojasnilo STA

Med razširjene novinarske vsebine (kamor sodijo zlasti zbirne novice ter tematska in analitična novinarska besedila) štejemo tudi nadaljevanja običajnih vesti (torej nadaljevanje besedila vesti po javno dostopnem povzetku novice).

Čeprav ZSTAgen⁶⁶ ne definira "razširjene novinarske vsebine" lahko glede na pojasnilo STA zaključimo, da šele "razširjena novinarska vsebina", ki v praksi lahko pomeni nadaljevanje povzetka novice, na ravni posameznega dogodka predstavlja celotno novico, torej tako novico, v kateri bralec lahko najde odgovore na večino vprašanj v zvezi z dogodkom. Vendar pa STA povzetka novice ne more pripraviti brez priprave celotne novice. To je pomembno zato, ker se priprava povzetka novice financira iz javnih sredstev, medtem ko razširjeno novinarsko vsebino, s katero se v praksi izvaja splošni servis medijem in uresničuje namen nacionalne tiskovne agencije, STA prodaja v okviru tržne dejavnosti (Slika 8).

⁶⁵ Slovar slovenskega knjižnega jezika [URL: <https://fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=133&View=1&Query=celovito>], 23. 10. 2023; opisuje besedo "celovit", ki obsega vse sestavne dele, združene v skladno celoto: humanistični ideal celovitega človeka; njegov nazor je oprt na celovit filozofski sistem; celovita osebnost.

⁶⁶ 5. člen ZSTAgen.

Slika 8 Dostopnost in financiranje povzetka novice in razširjene novinarske vsebine (celotne novice)

Po naši oceni se zgolj z objavo povzetkov novic v okviru izvajanja javne službe informiranja ne dosega v celoti namen zagotavljanja splošnega servisa medijem, kot je izhajal iz obrazložitve predloga ZSTAgem 2011. Ocenjujemo, da s povzetki novic, ki vsebujejo le najbolj bistvene podatke o dogodku, pri čemer ZSTAgem ne določa, kateri podatki so najbolj bistveni, ni mogoče zanesljivo zagotavljati celovitega zagotavljanja informacij o posameznih dogodkih, kar je namen javne službe informiranja, določen v 1. členu ZSTAgem. Ne glede na to pa ocenjujemo, da se s povzetki novic zagotavlja stalno, točno in objektivno informiranje o posameznih dogodkih.

Pojasnilo STA

Kateri so ključni podatki o dogodku, ki naj jih vsebuje povzetek, je stvar novinarske avtonomije in uredniške presoje. Povzetek je kot vodilni odstavek agencijske novice njen bistveni element in predstavlja uvodni odstavek (vodilo), ki na jedrnat in jasen način posreduje najpomembnejše informacije o novici, hkrati pa ohranja zanimanje bralcev. Pri povzetkih je pomembno predvsem to, ali so informacije objavljene dovolj hitro, da izpolnjujejo zakonsko dikcijo celovite obveščnosti.

Celovita obveščnost ne pomeni samo obveščnosti po vertikali, torej v globino z vsemi detajli, ampak predvsem in zlasti po horizontali – da je torej zagotovljen karseda širok in ažuren nabor informacij z različnih področij dogajanja. V tej luči je treba razumeti tudi dikcijo 4. člena ZSTAgem, ki taksativno našteva vsebinska področja priprave povzetkov. Pri opravljanju javne službe informiranja je pomembno zagotavljanje širokega, pluralnega nabora informacij, ki morajo biti ažurne, točne, objektivne. Celovite informacije posredujejo nacionalne agencije prek drugih medijev ali naročnikom.

Po naši oceni je z ZSTAgen vzpostavljen sistem, ko STA z objavo povzetkov novic, ki v praksi predstavljajo uvodni del celotne novice, zagotavlja stalno (sprotno, ažurno), točno in objektivno informiranje javnosti o dogajanju po svetu in v Republiki Sloveniji, saj s povzetki novic zajame vse pomembne dogodke v določenem dnevu z vseh krajev in držav. Prav tako sistem omogoča, da se s povzetki novic zagotavlja stalno, točno in objektivno informiranje tudi na ravni posameznih dogodkov. Vendar pa bralec s povzetkom novice ni celovito informiran. Povzetek tako bralca, ki je zainteresiran za popolno informacijo, napotuje na nakup celotne (razširjene) novice. Bralec je zato lahko celovito informiran o posameznem dogodku šele takrat, ko medij kupi in objavi celotno (razširjeno) novico. Sistem objavljanja povzetkov novic, kot je določen z ZSTAgen, je torej mogoče razumeti tako, da se obveznost izvajanja javne službe, kot je določena v ZSTAgen, uresničuje na način, da je javnost ažurno seznanjena z naborom vseh dnevnih dogodkov, hkrati pa le z najpomembnejšimi informacijami o teh posameznih dogodkih. Javnost se v praksi tako lahko celovito informira o posameznih dogodkih šele prek medijev, ki so naročniki servisov STA in v okviru svojega poročanja objavljajo tudi celotne (razširjene) novice o teh dogodkih, ki pa jih ZSTAgen ne umesti niti v javni niti v tržni del dejavnosti informiranja. Ocenjujemo, da skopost obsega povzetkov novic povečuje povpraševanje po nakupu celotnih (razširjenih) novic. Povzetki novic, ki naj bi bili plačani s proračunskimi sredstvi, sicer ne zagotavljajo celovitega informiranja javnosti o dogodku, vendar pa se celovitost informiranja posredno uresničuje v smislu stalnega (sprotnega, ažurnega), točnega in objektivnega zagotavljanja najpomembnejših informacij o vseh dogodkih. Učinek pravne ureditve v ZSTAgen se posledično kaže v tem, da lahko obsežnejše informiranje v okviru javne službe pomembno negativno vpliva na povpraševanje in dejanski obseg storitev tržne dejavnosti, in nasprotno lahko skopo informiranje v okviru javne službe pomembno pozitivno vpliva na povpraševanje po storitvah, ki jih STA pripravlja v okviru tržne dejavnosti, torej po nakupu razširjenih novinarskih vsebin.

Zaradi navedenih ugotovitev ocenjujemo, da se z objavo povzetkov novic uresničuje namen ZSTAgen in tudi namen ustanovitve in delovanja STA pri zagotavljanju stalnega (sprotnega, ažurnega), točnega, objektivnega in celovitega informiranja o naboru vseh dnevnih dogodkov doma in po svetu. Prav tako se uresničuje namen stalnega, točnega in objektivnega informiranja na ravni poročanja o posameznih dogodkih, medtem ko se namen celovitega informiranja o posameznih dogodkih v praksi lahko uresničuje le tako, da mediji kupijo in objavijo celotno (razširjeno) novico, ki pa je ZSTAgen ne opredeli kot storitev javne službe informiranja. Pri povzetku novice in celotni (razširjeni) novici gre sicer za 2 proizvoda, ki pa ju ni mogoče ločeno obravnavati, saj povzetek novice ne more nastati brez priprave celotne (razširjene) novice. To dejstvo je pomembno predvsem zato, ker se v skladu z ZSTAgen priprava povzetka novice financira iz javnih sredstev, pripravo in posredovanje celotne (razširjene) novice pa plačajo naročniki te storitve. Vendar pa ZSTAgen ne določa sodil niti ne napotuje na osnovno izhodišče, po katerem naj bi se določilo razmerje vložkov v pripravo povzetka novice in pripravo celotne (razširjene) novice (kot na primer delež porabljenega časa, delež dolžine celotne novice, delež stroškov plač novinarjev in tako dalje).

Pojasnilo STA

STA je upravičena do pokrivanja stroškov dejavnosti informiranja, saj medijski trg v Sloveniji ni dovolj razvit. Vendar pa niti v teoriji ni možno določiti vsaj približno logičnih sodil, ki bi lahko bila osnovno izhodišče, po katerem naj bi se določilo razmerje vložkov v pripravo povzetka novice in pripravo celotne (razširjene) novice.

V skladu z ZSTAgen naj STA iz javnih sredstev financira zgolj povzetek novice, medtem ko ZSTAgen ne določa, iz katerega vira naj se pokrivajo stroški celotne (razširjene) novice. Posledično ZSTAgen tudi ne uredi ustrezno razmejevanja stroškov, ki nastanejo v okviru javne službe in tržne dejavnosti, kot to zahtevajo evropska pravila za državne pomoči. Zato bi morala vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih aktov oziroma MK kot pripravljavec predloga ZSTAgen po naši oceni prispevati k temu, da bi predlog ZSTAgen, predlog sprememb in dopolnitev ZSTAgen ali predlog kakega drugega podzakonskega akta, ki naj bi ob njihovi uveljavitvi ali pa kadarkoli kasneje skupaj predstavljali pooblastitveni akt za izvajanje javne službe informiranja, natančno določali vsebino in način določitve dejavnosti javne službe ter njenega financiranja, kot to zahtevajo evropska pravila za državne pomoči.

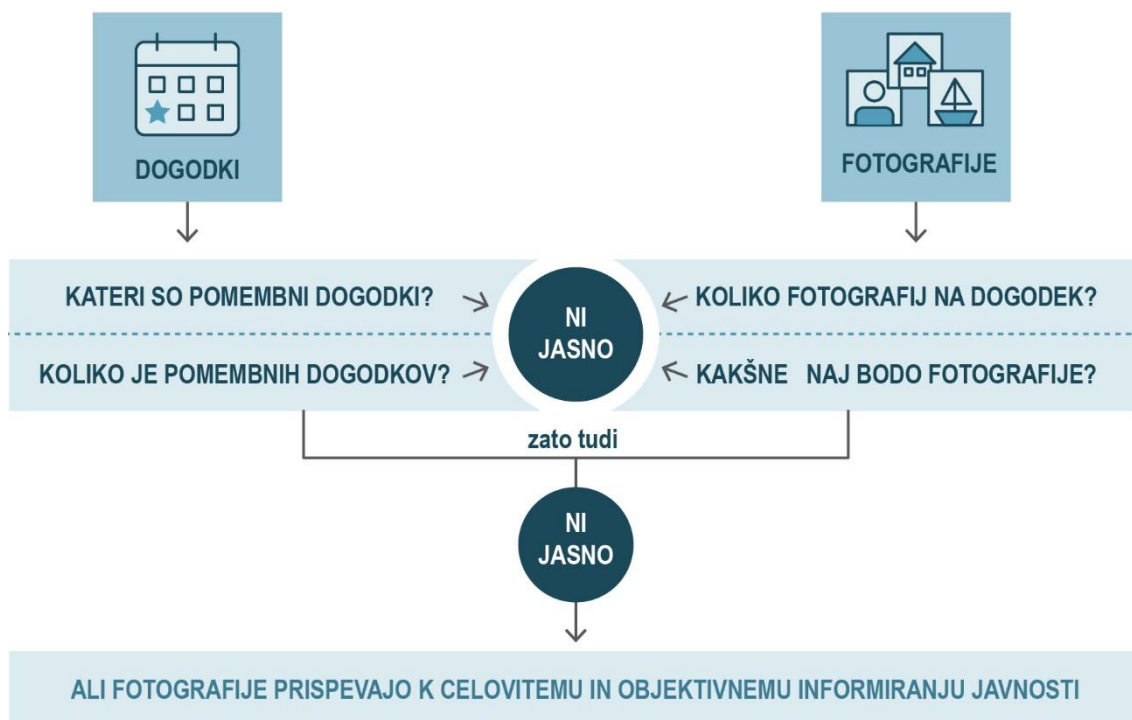
2.1.1.2 Javna služba foto servisa – izdelava in objavljanje avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih

ZSTAgen⁶⁷ določa, da STA v okviru javne službe objavlja avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih, vendar pa ZSTAgen niti noben drug predpis ne opredeli, kje in v kakšni obliki naj bodo objavljene fotografije ter kateri dogodki se primeroma štejejo za najpomembnejše, oziroma ne določa, kdo in na kakšen način naj primeroma določi najpomembnejše dogodke ter razpon števila fotografij oziroma okvirno povprečno število fotografij, ki jih lahko STA z najpomembnejših dogodkov objavi. Najpomembnejši dogodek⁶⁸ sta UKOM in STA opredelila šele leta 2023, vendar zgolj v pogodbi o javni službi STA za leto 2023 (več v točki 2.2.2). Ob odsotnosti opredelitve načina določitve okvirnega letnega obsega fotografij, ki naj bi ga STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, objavljala v okviru javne službe informiranja, ni bilo mogoče ugotoviti, za katere dogodke in koliko fotografij v okviru posameznih pomembnih dogodkov naj bi STA v posameznih poslovnih letih načrtovala in dejansko objavila v okviru javne službe informiranja, kar prikazuje Slika 9.

⁶⁷ Tretji odstavek 4. člena ZSTAgen.

⁶⁸ Za najpomembnejši dogodek, kot ga določa druga alineja tretjega odstavka 4. člena ZSTAgen, pogodbeni stranki štejeta dogodek, ki izpolnjuje vsaj enega od naslednjih pogojev: udeležba na dogodku na državniški ravni, medijska odmevnost in aktualnost dogodka, vsebinsko pomemben dogodek, mednarodna razsežnost dogodka. Izbor dogodkov, ki bodo uvrščeni v javni servis, temelji na uredniški presoji STA (7. člen pogodbe o javni službi STA za leto 2023).

Slika 9 Nedoločljivost okvirnega letnega števila avtorskih fotografij in pomembnih dogodkov ter kakovosti objavljenih fotografij



Ocenjujemo, da vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih aktov oziroma MK kot pripravljavec predloga ZSTAgen 2011 nista prispevala k temu, da bi bila vsebina in način določitve števila fotografij, objavljenih v okviru javne službe informiranja, predhodno domišljena in pregledno določena v pooblastitvenem aktu (torej v ZSTAgen ali na njegovi podlagi sprejetem podzakonskem aktu) oziroma, da bi bilo v pooblastitvenem aktu določeno, v katerem aktu bosta vsebina in način določitve števila fotografij urejena. Namen pooblastitvenega akta je namreč ravno v tem, da je na podlagi vnaprej določene vsebine in načina določitve obsega storitev mogoče izračunati predviden okvirni obseg storitev in na podlagi tega natančno izračunati višino nadomestila, da ne pride do prekomernega financiranja storitev javne službe.

2.1.1.3 Javna služba radijskega servisa – priprava in objavljanje besedil radijskih novic, prirejenih za objavo v radijskem mediju

Podobno kot pri povzetkih novic in avtorsko zaščiteneh fotografijah ZSTAgen tudi glede priprave besedil radijskih novic ne določa vsebine in načina določitve razpona števila novic oziroma vsaj okvirnega obsega besedil radijskih novic, ki naj jih STA priredi za objavo v radijskem mediju. ZSTAgen (oziroma na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akt) tudi ne določa, kakšna naj bo oblika novice, da bo besedilo ustrezno prirejeno za objavo v radijskem mediju, zato ni jasno, ali naj STA pripravi zgolj besedilo novice ali naj pripravi in na svoji spletni strani objavi tudi tonski (avdio)

posnetek novice. Po drugi strani pa iz podlage za pripravo letnega poslovnega načrta STA⁶⁹ izhaja, da "radijski servis sestavljajo kratke, radijskemu mediju prilagojene novice o pomembnejšem dogajanju tekočega dne z dodanimi originalnimi tonskimi izjavami v kakovosti in na način, ki omogoča takojšnjo uporabo v radijskem mediju". STA na svoji spletni strani⁷⁰ brezplačno objavlja dnevne novice, prirejene za radijski medij. To pomeni, da gre za posebno vrsto tekstovne novice, namenjene radijskim medijem. STA tonskih (avdio) posnetkov ne objavlja na svoji spletni strani (v okviru javne službe informiranja), temveč omogoča njihovo objavo le v okviru tržne dejavnosti (Slika 10).

Pojasnilo STA

Tonski (avdio) posnetki niso javno objavljeni, ker niso del javnega servisa, ampak so del tržne dejavnosti. Na voljo so samo radijskim naročnikom v sklopu rednega tekstovnega servisa, kar se opredeli v pogodbi. STA v okviru javne službe informiranja pripravi radijsko novico le v tekstovni obliki, pri čemer radijska tekstovna novica kot del javne službe informiranja nima tonskega zapisa. Tonski posnetek, ki je izključno del tržne ponudbe, pa novinar pripravi glede na vsebino oziroma takrat, ko obstaja možnost snemanja zvoka in so razpoložljivi sogovorniki.

ZSTAgen v delu, kjer navaja vrste tržne dejavnosti, ne omenja priprave besedil radijskih novic oziroma priprave tonskih (avdio) posnetkov novic, prirejenih za objavo v radijskem mediju, prav tako tega med storitve tržne dejavnosti ne uvršča akt o ustanovitvi STA. Ugotovili smo, da je STA tonske (avdio) posnetke novic ponujala na trgu in prodajala naročnikom servisov, ki so del tržne dejavnosti, čeprav ZSTAgen in akt o ustanovitvi STA ne določata izrecno, da je ta storitev del tržne dejavnosti (Slika 10).

⁶⁹ Gre za dokument Vsebinska zasnova (več o Vsebinski zasnovi v točki 2.1.2.3).

⁷⁰ Spletna stran Radijski servis, [URL: <https://servis.sta.si/ra>], 13. 12. 2023.

Slika 10 Ureditev priprave, objave in financiranja radijskih novic ter izvajanje in financiranje radijskih novic v praksi

RADIJSKA NOVIC	ureditev v ZSTagen		izvajanje v praksi	
	javna služba	tržna dejavnost	javna služba	tržna dejavnost
PRIPIRAVA	✓ tekst	✗	✓ tekst ✗ avdio	✗ tekst ✓ avdio
OBJAVA	✓ tekst	✗	✓ tekst ✗ avdio	✗ tekst ✓ avdio
FINANCIRANJE	✓ tekst	✗	✓ tekst (proračun) ✗ avdio	✗ tekst ✓ avdio (naročniki)

Pri preveritvi tekstovnih radijskih novic, objavljenih na spletni strani STA, do katerih lahko dostopajo vsi mediji in javnost, smo ugotovili, da obsegajo nekaj povedi in so večinoma za dve do tri povedi daljše od povzetkov novic, praviloma pa je prvih nekaj povedi v tekstovnih radijskih novicah vsebinsko identičnih povzetkom novic.

STA na spletni strani za splošni servis⁷¹ objavi pisni povzetek novice o določenem dogodku, medtem ko na spletni strani za radijski servis⁷² prav tako objavi pisno novico o istem dogodku, pripravljeno za potrebe radijskih medijev.

Pojasnilo STA

Besedilo za objavo v radijskem mediju je popolnoma drugače zasnovano od kateregakoli novinarskega prispevka. Na osnovi uredniške odločitve novinar, ko konča pisanje novice, pripravi tudi posebno besedilo radijske novice. Pri tem običajno uporabi že oblikovano besedilo povzetka novice, ki odgovarja na 4 ključna vprašanja, k temu pa doda še dodatno vsebino, da dobi "kratko novico".

Ob dejstvu, da ZSTagen neustrezno ureja način določanja in razmejevanja stroškov storitev javne službe in tržne dejavnosti, ni mogoče ugotoviti, kako se razmejujejo stroški priprave povzetka novic in stroški priprave besedila radijskih novic, saj tako povzetek kot besedilo radijske novice nastaneta na podlagi celotne novice o posameznem dogodku, ki jo STA pripravi v okviru razširjenih novinarskih vsebin. Zato z ZSTagen ni zagotovljena ustrezna osnova za pregledno ugotavljanje primernosti višine nadomestila.

⁷¹ [URL: <https://servis.sta.si/>], 13. 12. 2023.

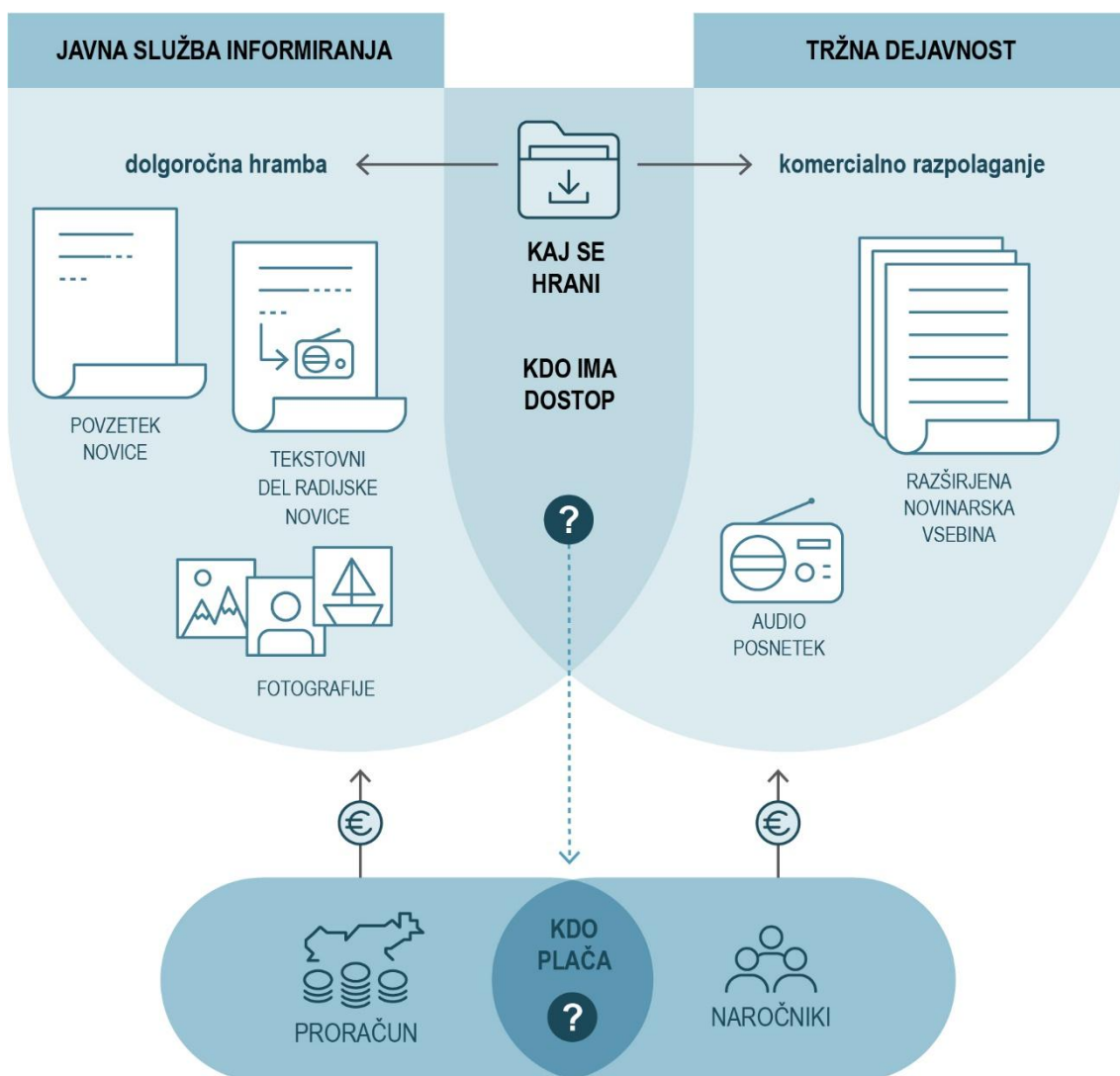
⁷² [URL: <https://servis.sta.si/ra>], 13. 12. 2023.

2.1.1.4 Javna služba hrambe gradiva – Dolgoročna hramba dokumentarnega in arhivskega gradiva

Tudi v zvezi z zagotavljanjem dolgoročne hrambe dokumentarnega in arhivskega gradiva, ki nastaja v okviru produkcije različnih vsebin v okviru javne službe, ZSTAgen oziroma na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akti ne določajo, katero gradivo ter kako naj se določi obseg gradiva, ki naj se šteje kot gradivo za potrebe priprave storitev v okviru javne službe. To je pomembno zato, ker ZSTAgen⁷³ v okviru tržne dejavnosti omogoča STA tudi komercialno razpolaganje z arhivskim gradivom, pri čemer prav tako ne opredeli načina določitve njegovega obsega in vsebine. Tako iz ZSTAgen ni jasno, katera gradiva (gradivo za povzetek novice in za razširjeno novinarsko vsebino je isto) in kakšen obseg gradiva (za koliko in katere dogodke) naj STA hrani v okviru javne službe informiranja. Pri tem iz ZSTAgen tudi ni jasno, ali, katero ter kolikšen obseg dokumentarnega in arhivskega gradiva, ki ga STA hrani v okviru javne službe, lahko uporabi v komercialne namene. To je pomembno zaradi določanja stroškov storitev hrambe arhivskega gradiva, ki naj jih UKOM pokriva z nadomestilom za opravljanje javne službe informiranja (Slika 11).

⁷³ Osmo alinejo 5. člena ZSTAgen.

Slika 11 Nejasnost nalog STA v zvezi s hrambo in razpolaganjem z arhivskim gradivom



Po navedbah STA je dokumentarno in arhivsko gradivo, ki se nanaša na povzetke novic, v skladu z ZSTAgen v celoti financirano iz proračunskih sredstev in je na voljo komurkoli brezplačno, hkrati pa spada gradivo, ki se nanaša na celotne (razširjene) novice, v komercialni del arhiva in je na voljo le naročnikom v okviru naročniškega razmerja (naročniki imajo namreč dostop do arhiva v okviru naročnine). ZSTAgen omogoča medijem, ki so naročniki, in ki plačajo celotno (razširjeno) novico, dostop do celotnega arhivskega gradiva. Po drugi strani pa lahko mediji, ki niso naročniki celotnih (razširjenih) novic in zato lahko zgolj povzemajo povzetke novic, ki so financirani iz javnih sredstev, brezplačno dostopajo le do arhiva vsebin v okviru javne službe, medtem ko lahko do arhiva vsebin v okviru tržnega segmenta dostopajo na način, da postanejo naročniki za tržni segment. Iz dokumentacije

ni bilo mogoče ugotoviti, kako se določi cena uporabe arhiva vsebin v okviru tržne dejavnosti, saj tudi aktualni cenik⁷⁴ ne vsebuje te vrste storitev.

Ocenjujemo, da bi moral biti način določitve vsebine in obsega gradiva ter cene dolgoročne hrambe dokumentarnega in arhivskega gradiva v okviru javne službe ter hkrati način določitve razpolaganja in cene uporabe vsebin arhivskega gradiva v okviru tržne dejavnosti vnaprej določen v ZSTAgen ali na njegovi podlagi sprejetem podzakonskem aktu.

2.1.1.5 Ocena določitve vsebine in obsega storitev javne službe informiranja

Opredelitev vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja v pravnih podlagah ni natančna. Ocenjujemo, da je namen ZSTAgen v smislu, da STA za javnost in medije zagotavlja javno službo stalnega, celovitega, točnega in objektivnega zagotavljanja informacij o naboru dnevnih dogodkov, uresničen (s povzetki in radijskimi novicami). Prav tako je z objavo povzetkov uresničen namen ZSTAgen glede stalnega, točnega in objektivnega poročanja o posameznih dogodkih, ne pa nujno tudi namen glede celovitega informiranja o posameznih dogodkih. Celovito zagotavljanje informacij o posameznih dogodkih je lahko po naši oceni zagotovljeno takrat, ko mediji kupijo in objavijo celotne (razširjene) novice, ki pa jih ZSTAgen ne umešča niti v javno službo informiranja niti v tržno dejavnost. Ocenjujemo, da ob ne dovolj natančni opredelitvi vsebine in načina določitve vsaj okvirnega obsega storitev javne službe informiranja in tržne dejavnosti z ZSTAgen ni zagotovljeno ustrezno izhodišče za financiranje javne službe informiranja.

Po naši oceni naj bi bilo poslovanje STA, ki je z ZSTAgen pooblaščen za izvajanje javne službe informiranja, prvenstveno usmerjeno v to dejavnost, torej naj bi bila dejavnost javne službe informiranja poglavitna dejavnost STA. Vsaka dejavnost, ki jo STA izvaja za trg, naj bi bila izjema, hkrati pa naj bi obseg tržne dejavnosti predstavljal manjši del celotnega poslovanja STA in ne bi smel vplivati na obliko, obseg in kakovost storitev javne službe informiranja, hkrati pa tudi ne bi smel vplivati na delovanje prostega trga na področju informiranja.

Pojasnilo STA

Po navedbi STA "STA ne dela polovice vsebin za javno in polovice vsebin za tržno dejavnost, pač pa s svojo tržno dejavnostjo kvečjemu dopolnjuje oziroma krepi vsebinsko ponudbo javne službe informiranja. Priprava vsebin javne službe je jedrni del dejavnosti STA, kar zagotavljajo praktično vsi v uredništvu. Poleg tega obstaja še manjši segment tržnih dejavnosti, ki pa se na različne načine prepleta in tudi doprinaša k vsebinam, ki jih ponuja STA – slednje velja predvsem za vse oblike novih formatov, na primer brezplačno dostopnih spletnih vsebin na različnih portalih (STAznanost, Slovenia Times in drugi), spletnih fokusov (varnost v prometu, energetska kriza in podobno), objav STA na družbenih omrežjih, kar ne sodi med dela javne službe (ni zajeto v ZSTAgen kot obveznost javne službe), a so za vsak resen medij nujne v današnjem času".

Iz ZSTAgen ni mogoče zaključiti, da je dejavnost STA prvenstveno usmerjena v zagotavljanje javne službe informiranja in da se pretežni del poslovanja STA nanaša na izvajanje javne službe informiranja, ki je v javnem interesu. Ob odsotnosti natančne opredelitve vsebine in načina določitve

⁷⁴ 2023 CENIK STA D. O. O. – tržna dejavnost, Ljubljana, december 2022.

obsega storitev javne službe informiranja ter opredelitve načina določitve obsega tržne dejavnosti pa tudi ni mogoče preveriti, ali obseg tržnih storitev dejansko predstavlja manjši obseg celotnega poslovanja STA, ki ne vpliva na vsebino, obliko in obseg posameznih storitev javne službe informiranja.

ZSTAgen je akt, s katerim je STA pooblaščen za opravljanje javne službe informiranja. Namen pooblastitvenega akta je v pregledni določitvi vsebine in načina določitve obsega storitev javne službe informiranja ter posledično v natančnem izračunu višine nadomestila za njihovo izvajanje.

Tudi odločba Komisije za državne pomoči 2005 je že pred uveljavitvijo ZSTAgen določala⁷⁵, da "je treba za zagotovitev izpolnjevanja meril iz člena 86(2) določiti natančnejše pogoje, ki morajo biti izpolnjeni glede pooblastitve opravljanja SSGP. Znesek nadomestila se dejansko lahko ustrezno izračuna in pregleda le, če so obveznosti javnih storitev, ki jih imajo podjetja, in obveznosti, ki jih ima država, jasno določene v javnem aktu pristojnih javnih organov v zadevni državi članici. Oblika instrumenta se lahko razlikuje od ene države članice do druge, vendar mora določati vsaj natančno vrsto, obseg in trajanje dodeljenih obveznosti javnih storitev in identiteto zadevnih podjetij ter stroške, ki jih mora prevzeti zadevno podjetje". Odsotnost natančne opredelitve vsebine storitev javne službe informiranja v ZSTAgen po naši oceni pomeni, da z ZSTAgen (oziroma z na njegovi podlagi sprejetimi podzakonskimi akti) kot pooblastitvenim aktom niso bili izpolnjeni pogoji, ki jih je določila odločba Komisije za državne pomoči 2005. Zato bi bilo treba po naši oceni državno pomoč STA že ob uveljavitvi ZSTAgen priglasiti Komisiji.

Odsotnost natančne opredelitve vsebine storitev javne službe informiranja v ZSTAgen po naši oceni pomeni tudi, da z ZSTAgen (oziroma z na njegovi podlagi sprejetimi podzakonskimi akti) kot pooblastitvenim aktom niso bili izpolnjeni pogoji iz sklepa Komisije 2012/21/EU⁷⁶, ki določa, da "se znesek nadomestila dejansko lahko ustrezno izračuna in pregleda le, če so obveznosti javnih storitev, ki jih imajo podjetja, in obveznosti, ki jih ima država, jasno določene v enem ali več aktih pristojnih javnih organov v zadevni državi članici, pri čemer mora biti natančno opredeljena vsebina dodeljenih obveznosti javnih storitev ter opis mehanizma nadomestila in meril za določitev nadomestila ter preprečevanje in izterjavo vseh morebitnih prekomernih nadomestil". Sklep Komisije 2012/21/EU je sicer začel veljati po uveljavitvi ZSTAgen, s katerim je bila STA pooblaščen za opravljanje javne službe informiranja, ker pa iz prehodnih določb sklepa Komisije 2012/21/EU⁷⁷ izhaja, da je treba skladnost državne pomoči s tem sklepom preveriti najkasneje po obdobju 2 let od veljavnosti sklepa, bi morali biti postopki teh preveritev izvedeni v 2 letih od njegove uveljavitve. MK kot pristojen resorni organ za področje javne službe informiranja in hkrati za priglasitev državne pomoči STA za opravljanje javne službe informiranja ni izvedlo nobenih postopkov za preveritev skladnosti državne pomoči s sklepom Komisije 2012/21/EU. Prav tako MK ni izvedlo postopkov za priglasitev državne pomoči Komisiji. Namesto MK je vprašanje skladnosti državne pomoči STA kasneje izpostavil UKOM v letu 2021 (več v točki 2.1.3).

MF je že v letu 2022 ocenilo, da vsebina, oblika in način določitve obsega (števila) storitev, ki naj jih STA izvaja v okviru javne službe informiranja, z vidika spoštovanja ustavnih načel jasnosti in

⁷⁵ Deveti odstavek uvodnih določil odločbe Komisije za državne pomoči 2005.

⁷⁶ Štirinajsti odstavek uvodnih določil sklepa Komisije 2012/21/EU.

⁷⁷ 10. člen sklepa Komisije 2012/21/EU.

določnosti posamezne storitve v ZSTAgen niso dovolj natančno opredeljeni, da bi jih bilo mogoče enoznačno ločevati od storitev, ki jih STA izvaja v okviru tržne dejavnosti. Posledično in ob odsotnosti natančne metodologije za izračun nadomestila (več v točki 2.1.2.1) tudi ni mogoče natančno določiti primerne obsega financiranja javne službe informiranja, saj ni jasno, kateri stroški ter kakšen obseg stroškov v zvezi s storitvami odpade na storitve javne službe informiranja in naj se upošteva pri izračunu nadomestila. Zaradi tega možnosti, da se storitve tržne dejavnosti v določenem obsegu financirajo tudi iz proračunskih sredstev, namenjenih izključno pokrivanju stroškov storitev javne službe informiranja, ni mogoče izključiti. Ureditev storitev javne službe in tržne dejavnosti v ZSTAgen tako dopušča prekrivanje financiranja različnih dejavnosti iz proračunskih sredstev, kar je v nasprotju z evropskimi pravili za državne pomoči. V takih primerih nadomestilo lahko pomeni nezdržljivo državno pomoč. Zato bi od vlade, MK in MF pričakovali, da bodo pristopili k ukrepanju za preprečitev tveganj za tako stanje.

Zaradi nejasnosti pri opredelitvi namena, vsebine, oblike in obsega javne službe informiranja v ZSTAgen smo podrobneje proučili, kako je bila javna služba informiranja predstavljena v predlogu ZSTAgen 2011 (primer 1) ter kakšne so še možne ureditve informiranja po zgledu nekaterih drugih tiskovnih agencij (primer 2).

Primer 1: Ureditev javne službe informiranja kot splošnega servisa medijem, predstavljena v uvodu predloga ZSTAgen 2011

V uvodu predloga ZSTAgen 2011⁷⁸ sta vlada kot predlagatelj predpisa oziroma MK kot pripravljavec predloga ZSTAgen 2011 opredelila STA kot nacionalno tiskovno agencijo, ki celovito spremlja dogajanje v Republiki Sloveniji in mednarodnem okolju ter prek svojih servisov posreduje novice o vseh pomembnejših dogodkih na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni. Vendar pa je v predlogu ZSTAgen 2011 navedeno, da STA zgolj naročnikom omogoča dostop do dnevnega servisa v slovenskem in angleškem jeziku, do radijskih novic v tekstualni in tonski obliki, foto servisa, posebnih vsebinskih servisov ter bogatega arhiva vesti in fotografij, medtem ko vsem drugim javnostim do navedenih oblik informiranja omogoča dostop v nekoliko omejenem obsegu. V tem kontekstu je v predlogu ZSTAgen 2011 tudi navedeno, da "je tiskovna agencija organizacija za posredovanje informacij, ki jih zbira z lastnimi novinarji, s pomočjo servisov drugih tiskovnih agencij in iz drugih virov informacij iz matične države in tujine ter jih dnevno neprekinjeno posreduje za plačilo domačim in tujim naročnikom (medijskim hišam, državnim organom, gospodarskim, finančnim, kulturnim, političnim in drugim ustanovam)". Po drugi strani pa iz obrazložitve predloga ZSTAgen 2011⁷⁹ izhaja, da so bile nacionalne tiskovne agencije v vseh državah ustanovljene za oskrbo domačih medijev z novicami v domačem jeziku oziroma za obveščanje domače in tuje javnosti ter da je opredelitev javne službe stvar nacionalne zakonodaje in konsenza v družbi o tem, katere storitve so takšnega družbenega pomena, da jih država ne prepusti trgu, ampak jih organizira kot posebej regulirane dejavnosti, saj uresničujejo določen javni interes in so vsem državljanom dostopne pod enakimi pogoji. V predlogu ZSTAgen 2011⁸⁰ je bilo še navedeno, da "ni nobenega dvoma, da je priprava agencijskih vesti oziroma informacijskih servisov lahko javna služba. STA z opravljanjem javne službe, določene s

⁷⁸ V prvi točki uvodnega dela predloga ZSTAgen z naslovom Ocena stanja in razlogi za sprejem predloga STA.

⁷⁹ V točki 2.3 Poglavitne rešitve.

⁸⁰ V točki 2.3 Poglavitne rešitve.

tem zakonom, zagotavlja širok nabor vsebin in storitev, kakovostno in raznoliko ponudbo. Širši javnosti omogoča dostop do teh vsebin in storitev, brez diskriminacije in na temelju enakih možnosti. Njen cilj je izpolnjevanje informacijskih in komunikacijskih potreb različnih ciljnih javnosti." Ne glede na navedbe v zvezi z možno opredelitvijo javne službe informiranja pa v predlogu ZSTAgen 2011 splošni servis medijem sploh ni bil opredeljen, ZSTAgen pa je posledično javno službo informiranja in tržno dejavnost uredil na način, kot je opisano v tem revizijskem poročilu.

Primer 2: Ureditev javne službe informiranja po zgledu nekaterih tujih tiskovnih agencij

Enciklopedija Britannica tiskovno agencijo opredeljuje kot organizacijo, ki zbira, piše in distribuira novice iz celega naroda ali sveta časopisom, periodičnim publikacijam, radijskim in televizijskim postajam, vladnim agencijam in drugim uporabnikom. Novic praviloma ne objavlja sama, ampak z novicami oskrbuje svoje naročnike, ki so z delitvijo stroškov deležni storitev, ki si jih sicer ne bi mogli privoščiti.⁸¹

Komisija je v svoji odločitvi o državni pomoči Španije tiskovni agenciji EFE⁸² leta 2016 tiskovno agencijo opredelila kot "podjetje, katerega cilj je zbiranje in raziskovanje novic ter njihovo urejanje, pri čemer se osredotoča na nepristransko predstavitev dejstev z namenom, da jih nenehno proti plačilu distribuira medijem in institucionalnim strankam. Glavne stranke tiskovnih agencij so različni mediji, ki jih uporabljajo za svoje objave, ali institucije, ki potrebujejo stalen in zanesljiv pretok najnovejših novic za lastne namene, kot so nacionalne ali regionalne vlade ali velika podjetja."

Evropsko združenje tiskovnih agencij (v nadaljevanju: EANA⁸³), katerega članica je tudi STA, v svojem statutu določa, da mora članica združenja v okviru svojih dejavnosti zagotavljati tudi splošni servis medijem.⁸⁴

V obrazložitvi predloga ZSTAgen 2011 je bil predstavljen širok nabor možnih ureditev javne službe informiranja, niso pa bile predstavljene in utemeljene prednosti in slabosti posamezne možne ureditve, prav tako tudi ni bila predlagana natančna ureditev javne službe informiranja. To je po naši oceni prispevalo k temu, da tudi v ZSTAgen ni bilo enoznačno določeno, kateri javnosti, na kakšen način in v kakšnem obsegu naj bodo dostopne novice o dogodkih, da bo v okviru javne službe zagotovljeno celovito informiranje oziroma zagotavljanje celovitih informacij o posameznih dogodkih. Po naši oceni zato ni jasno, katere storitve informiranja imajo takšen družbeni pomen, da naj jih država organizira v okviru javne službe in jih ne prepusti trgu. Iz ZSTAgen je namreč mogoče razumeti, da naj STA opravlja medijski servis oziroma splošni servis medijem zgolj v povezavi s poročanjem o dogajanju v Republiki Sloveniji in zunaj meja Republike Slovenije v angleškem jeziku, medtem ko splošnega servisa medijem kot oskrbo medijev z novicami v domačem jeziku ZSTAgen podrobneje ne opredeljuje. Odsotnost opredelitve splošnega servisa medijem v ZSTAgen kot storitve

⁸¹ [URL: <https://www.britannica.com/topic/news-agency>], 20. 2. 2023.

⁸² State Aid SA.j35474 – Spain (State aid to the news agency EFE) z dne 25. 7. 2016, št. C(2016) 4711 final.

⁸³ Angl.: *European Alliance of News Agencies*.

⁸⁴ Prvi odstavek 3. člena Statuta EANA [URL: <https://www.newsalliance.org/statutes/>], 20. 2. 2023.

javne službe informiranja po naši oceni pomeni, da ureditev v ZSTAgen odstopa od nekaterih definicij tiskovnih agencij, ki jih navajamo v primeru 2, po katerih naj bi bilo bistvo obstoja in delovanja nacionalnih tiskovnih agencij v zagotavljanju splošnega servisa medijem. Nacionalne tiskovne agencije v svetu zagotavljajo informacije za javnost posredno, prek drugih medijev različnih oblik (časopisi, televizija, radio, spletne strani), in na ta način zagotavljajo informacije najširšemu prebivalstvu.

Pojasnilo STA

Osnovni namen delovanja tiskovne agencije oziroma STA je, da v okviru svoje dejavnosti (ta zajema javno službo in tržni segment) pokriva čim širši nabor dogajanja in s tem medijem zagotavlja materiale, ki bi jih sicer vsak medij sam zase težko ali sploh ne mogel zagotoviti. Ti mediji potem te materiale po lastni presoji uporabijo in posredujejo naprej do končne javnosti. Obenem pa STA svoje vsebine zagotavlja tudi neposredno končni javnosti, vendar v zakonsko opredeljenem omejenem obsegu, kar je pomembno z vidika, da se s celotnim odprtjem vseh vsebin, ki jih ustvarja STA, ne vpliva negativno na medijski trg.

Nobena tiskovna agencija, tudi če je financirana z državno pomočjo, ni dolžna zastopati objavljati svojih vsebin, pač pa je njena zaveza pripravljati celovit servis, ki je na voljo medijem. Kakšne so potem odločitve medijskih hiš glede opcijskega nakupa agencijskih vsebin, pa presega okvir delovanja agencij.

Ugotovili smo, da je z ZSTAgen vzpostavljen sistem, ko STA lahko o posameznih dogodkih celovito informira tiste medije in druge naročnike, ki plačajo njene servise oziroma storitve, saj imajo le ti dostop do celotnih (razširjenih) novic, ki pa so bolj obsežne in vsebinsko natančnejše od povzetkov novic. O posameznih dogodkih STA s povzetki novic prav tako stalno, točno in objektivno informira tudi nenaročnike (medije in ostale javnosti), vendar so informacije, ki izhajajo iz povzetkov novic, omejene. Celovitost poročanja je v tem primeru zagotovljena prek informiranja o naboru vseh dogodkov. To pomeni, da STA zagotavlja servis medijem z izvajanjem celotne dejavnosti (javne službe in tržne dejavnosti), mediji pa posredno (po svoji presoji) poskrbijo, da določene informacije pridejo od STA do javnosti.

Slika 12 prikazuje učinek ureditve v ZSTAgen v smislu doseganja namena glede celovitega zagotavljanja informacij o posameznih dogodkih za potrebe javnosti in medijev.

Slika 12 Ocena doseganja namena ZSTAgen glede celovitega zagotavljanja informacij o dogodkih za potrebe javnosti in medijev

vrsta storitve	JAVNA SLUŽBA INFORMIRANJA	TRŽNA DEJAVNOST
 TEKSTOVNA NOVICA	povzetek novice	razširjena novinarska vsebina
 FOTOGRAFIJA	slaba kakovost, z vodnim žigom in omejeno število v visoki kakovosti	visoka kakovost, brez vodnega žiga
 RADIJSKA NOVICA	tekstovna oblika	tekstovna oblika in avdio posnetek novice
	↓ celovito informiranje ?	↓ celovito informiranje ✓

Zagotavljanje celovitih informacij je torej pogojeno z nakupom celotnih novic o teh dogodkih. V primeru, ko se medijske hiše ne odločijo za nakup in objavo razširjenih novic za dogodke, so javnosti novice o teh dogodkih dostopne le kot povzetki novic. Po drugi strani pa je z ZSTAgen zagotovljeno, da se z objavljanjem povzetkov novic, pisnimi novicami za radijske medije ter fotografijami, ki so javnosti brezplačno dostopne na spletni strani STA, zagotavlja stalno, celovito, točno in objektivno informiranje o naboru dnevnih dogodkov, vendar se ne zagotavlja nujno celovitega informiranja o posameznem dogodku. Ocenjujemo, da vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih aktov, MK kot pripravljavec predpisov s področja revizije ter STA kot izvajalka javne službe informiranja niso prispevali k temu, da bi naknadno, torej v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravili predlog spremembe ZSTAgen ali pa predlog podzakonskega akta, v katerem bi natančno opredelili vsebino in način določitve obsega javne službe informiranja, in sicer na način da bi STA z opravljanjem javne službe informiranja dejansko celovito zagotavljala informacije o posameznih dogodkih za potrebe medijev in javnosti. Ocenjujemo, da ZSTAgen pri opredelitvi namena ter vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja ni koherenten, saj pisno informiranje javnosti s povzetkom novice vsebinsko tako zoži, da z njim po naši oceni niso nujno zadovoljene potrebe javnosti po celovitem informiranju o dogodkih. Takšne kratke novice imajo po naši oceni učinek hitrega (stalnega), celovitega, točnega in objektivnega zagotavljanja informacij o dnevnem naboru dogodkov, vendar pa so informacije o posameznem dogodku omejene. STA tako po naši oceni zgolj z izvajanjem javne službe informiranja, kot je opredeljena v ZSTAgen in v okviru katere pripravlja povzetke novic, ne zagotavlja nujno tudi zadovoljevanja javnih potreb po celovitih informacijah o posameznih dogodkih. Celovito informiranje o posameznih dogodkih lahko STA v praksi zagotavlja le prek splošnega servisa medijem, torej z izvajanjem javne službe in tržne dejavnosti, kot sta opredeljeni v ZSTAgen, hkrati.

Vlada in MK s svojimi aktivnostmi nista prispevala k ustrezni opredelitvi načina določitve vsaj okvirnega obsega radijskih novic in fotografij, zato tudi pri teh storitvah ni mogoče ugotoviti,

v kakšnem obsegu naj bodo izvedene, da bodo zadovoljene potrebe javnosti po stalnem, celovitem, točnem in objektivnem zagotavljanju informacij o dogodkih.

ZSTAgen, ki je akt, s katerim je STA pooblaščen za opravljanje storitev javne službe informiranja, storitev v okviru javne službe ne opredeli natančno niti po vsebini niti po obsegu. Ocenjujemo, da so vlada, MK in MF odgovorni za to, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, evropska pravila za državne pomoči niso bila upoštevana. Vlada, MK in MF (vsak v okviru svojih pristojnosti) namreč že pri pripravi predloga ZSTAgen 2011, prav tako pa tudi pri dveh kasnejših poskusih sprememb in dopolnitev ZSTAgen, niso ustrezno upoštevali evropskih pravil za državne pomoči, saj v navedene predloge zakonov niso vključili natančne opredelitve vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja. Po naši oceni bi morala vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih aktov in MK kot pripravljavec predpisov s področja javne službe informiranja natančno proučiti in jasno določiti namen in način izvajanja javne službe informiranja, zlasti v času, ko je bilo financiranje javne službe informiranja ustavljeno in je postalo jasno, da ureditev ni ustrezna. Prav tako bi moralo MF po naši oceni v okviru svetovalne pristojnosti⁸⁵ opozarjati vlado oziroma MK na potrebno natančnost določitve javne službe informiranja, saj bi na ta način prispevalo k upoštevanju pravil za državne pomoči.

Ugotovili smo, da vsebina in način določitve obsega storitev javne službe informiranja tudi v predlogu ZSTAgen 2020 ter v predlogu, ki ga je julija 2022 sicer pripravila STA⁸⁶ (v nadaljevanju: Predlog ZSTAgen 2022), nista bila natančno določena. To pomeni, da vlada in MK, od priprave predloga ZSTAgen 2011 nista prispevala k temu, da bi se opredelila ustrezna osnova za določitev financiranja javne službe informiranja. Na navedeno bistveno pomanjkljivost je MF prvič opozorilo julija 2022⁸⁷, ko je STA posredovalo pripombe na predlog ZSTAgen 2022. Pri tem je navedlo, da "iz predloga ZSTAgen 2022 še vedno ni jasno razviden obseg javne službe, predvsem, kaj zajema termin "zbirna informacija" ter posledično obseg financiranja javne službe, nadalje je zapis nejasen tudi pri določitvi nadomestila za izvajanje javne službe in določitvi razumnega dobička". MF je pri tem tudi posebej opozorilo STA, da mora pripravo predloga sprememb ZSTAgen voditi MK, ki je resorno pristojni organ za pripravo tega zakona.

Po naši oceni bi moralo MK kot predlagatelj ZSTAgen že pri pripravi predlogov ZSTAgen natančno opredeliti vsebino in način določitve obsega storitev javne službe informiranja ter jasno določiti namen teh storitev. Le tako bi po naši oceni lahko prispevalo k temu, da bi bila tudi v ZSTAgen, s katerim je STA pooblaščen za opravljanje javne službe informiranja, natančno določena vsebina in način določitve obsega storitev javne službe. Pri tem bi bilo smiselno, da bi MK upoštevalo usmeritve, ki izhajajo iz navodila Komisije o državnih pomočeh 2013⁸⁸. MK bi tako moralo poskrbeti, da bi bila vsebina in način določitve obsega storitev javne službe informiranja že v predlogih ZSTAgen določena bolj določno, in sicer na način, da bi bilo mogoče potrditi, da je z izvajanjem storitev v okviru

⁸⁵ 11. člen ZSDrP določa, da MF svetuje upravljavcem državnih pomoči pri pravilni uporabi in tolmačenju pravil na področju državnih pomoči, nudi pomoč pri pripravi pravnih podlag za dodeljevanje državnih pomoči ter opozarja in predlaga ukrepe pri odpravi morebitnih nepravilnosti in odstopanj pri dodelitvi državnih pomoči.

⁸⁶ STA je predlog ZSTAgen pripravila v sodelovanju z odvetnikoma Urošem Pogačnikom in Dinom Baukom in ga 11. 7. 2022 posredovala MF.

⁸⁷ Dopis MF št. 007-649/2022/2 z dne 18. 7. 2022, naslovljen na STA, v katerem MF podaja stališče o Predlogu ZSTAgen 2022.

⁸⁸ Točka 46 na strani 45 in točka 47 na strani 46.

javne službe informiranja (in ne hkrati z izvajanjem tržne dejavnosti) zagotovljeno celovito informiranje medijev in prek medijev tudi javnosti.

Vlada in MK bi si morala prizadevati, da bi bilo že v predlogu ZSTAgen 2011 oziroma na zakonu temelječih podzakonskih aktih natančno določeno, kakšna naj bo v okviru javne službe informiranja objavljena pisna novica (kakšni naj bosta njeni vsebina in dolžina) ter v predvidoma kakšni vsebini in dolžini naj bo radijska novica. Podobno bi moralo biti določeno tudi, kakšna naj bo objavljena fotografija (velikost fotografije ter ali naj bo slika objavljena z ali brez vodnega žiga), ter število slik s posameznega pomembnega dogodka. Le s takim pristopom bi vlada in MK prispevala k temu, da bi bila javna služba informiranja v pooblastitvenem aktu, torej v ZSTAgen ali na njegovi podlagi sprejetem podzakonskem aktu, enoznačno določena in bi bilo posledično razumljivo in jasno, katere storitve ter v kakšnem obsegu naj jih država financira.

Zaradi odsotnosti natančne opredelitve storitev javne službe informiranja v ZSTAgen kot pooblastitvenem aktu ter ob odsotnosti podrobnejše opredelitve storitev javne službe informiranja v podzakonskih aktih v praksi pomeni, da je javnost celovito informirana šele po nakupu storitev STA (kot so razširjene novinarske vsebine, avdio posnetki ter fotografije brez vodnega žiga) s strani medijev, ki novice objavijo v okviru svojega obveščanja javnosti in drugih naročnikov, ki so na servise STA naročeni za lastne potrebe obveščanja institucij in zaposlenih.

MK, ki je pristojno za pripravo predlogov predpisov s področja revizije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pristopilo k analizi učinkov obstoječega ZSTAgen.

Pojasnilo MK

MK po odtegnitvi financiranja javne službe informiranja s strani UKOM ni pristopilo k podrobni proučitvi oziroma analizi ustreznosti ureditve javne službe informiranja in njenega financiranja v ZSTAgen. Čeprav so javni uslužbenci v skladu s sistemizacijo dolžni sodelovati tudi pri pripravi predpisov, na MK ni konkretno določene osebe, ki bi bila pristojna za pripravo analiz in osnutkov predlogov predpisov v zvezi z javno službo informiranja.

Analiza učinkov ZSTAgen je potreben pogoj za učinkovito pripravo predloga novega zakona na način, da se vsebina, obseg, namen in financiranje storitev javne službe informiranja določijo tako, da bo državno financiranje javne službe informiranja v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči.

2.1.2 Ureditev financiranja javne službe informiranja

Ureditev financiranja javne službe informiranja smo ocenili kot učinkovito, če so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) z izvajanjem ustreznih aktivnosti prispevali k ureditvi, ko se z nadomestilom za opravljanje javne službe informiranja pokrivajo izključno stroški, povezani z njenim izvajanjem, in sicer ko je zagotovljena:

- natančna ureditev primernosti financiranja javne službe informiranja in določitev deležnika za presojo primernosti financiranja ter natančna določitev metodologije za izračun letnega nadomestila za opravljanje javne službe informiranja;
- natančna določitev metodologije za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti ter revidiranja in nadzora nad ustreznostjo sodil za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti;

- natančna določitev postopka načrtovanja vsebine in obsega javne službe informiranja in potrebnih proračunskih sredstev za njeno financiranje.

V času priprave predloga ZSTAgen 2011 in sprejetja ZSTAgen je odločba Komisije za državne pomoči 2005 določala, da se podjetje pooblasti za opravljanje SSGP z enim ali več uradnih aktov, ki med drugim določajo:

- naravo in trajanje obveznosti javnih storitev,
- vrsto vseh izjemnih ali posebnih pravic, odobrenih podjetjem,
- parametre za izračun, nadzor in pregled nadomestila,
- dogovore za preprečitev kakršnega koli prekomernega nadomestila in njegovo vračilo.

V času sprejemanja ZSTAgen sta odločba Komisije za državne pomoči 2005 kot tudi okvir Komisije za državne pomoči 2005⁸⁹ zahtevala, da znesek nadomestila ne presega zneska, potrebnega za pokrivanje stroškov, ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev, pri tem je okvir Komisije za državne pomoči 2005 še določal, da morajo biti pri izračunu nadomestila upoštevani ustrezni prejemki in zmerni dobiček za izpolnjevanje navedenih obveznosti.

Po sprejemu ZSTAgen je EU za ureditev področja državnih pomoči sprejela več novih aktov oziroma usmeritev in navodil, ki med drugim urejajo metodologijo za izračun nadomestila ter obveznost razmejevanja stroškov na različne dejavnosti, in sicer okvir Komisije za državne pomoči 2011, sklep Komisije 2012/21/EU, sporočilo Komisije o državnih pomočeh 2012 in navodila Komisije o državnih pomočeh 2013.

2.1.2.1 Financiranje javne službe informiranja v povezavi z metodologijo izračuna nadomestila

Financiranje javne službe informiranja je primerno, če so vlada, MK, MF in STA s svojimi aktivnostmi (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k temu, da je v ZSTAgen, uredbi o STA, internih aktih STA, sprejetih na podlagi ZSTAgen, ter drugih morebitnih relevantnih predpisih:

- natančno določeno, kdaj gre za primerno financiranje javne službe informiranja in so določeni deležniki, pristojni za presojo primernosti financiranja oziroma za ukrepanje v primeru prekomerne višine letnega nadomestila;
- natančno in v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči določena metodologija za izračun letnega nadomestila za izvajanje javne službe informiranja.

V ZSTAgen je v zvezi z določitvijo primerne višine nadomestila za opravljanje javne službe informiranja določeno:

- znesek nadomestila, ki ga letno prejme STA na podlagi pogodbe iz prve alineje prvega odstavka 20. člena ZSTAgen za opravljanje javne službe, ne sme presegati skupnih stroškov iz naslova opravljanja javne službe na podlagi letnega poslovnega načrta STA;⁹⁰

⁸⁹ Štirinajsti odstavek točke 2.4 okvira Komisije za državne pomoči 2005.

⁹⁰ Drugi odstavek 20. člena ZSTAgen.

- če znesek nadomestila, ki ga prejme STA na podlagi pogodbe iz prve alineje prvega odstavka 20. člena ZSTAgen, presega skupne stroške iz naslova opravljanja javne službe iz preteklega leta (v nadaljnjem besedilu: prekomerno nadomestilo) in presežek ne znaša več kot 10 % zneska letnega nadomestila, se lahko takšno prekomerno nadomestilo prenese v naslednje letno obdobje in odšteje od zneska nadomestila, izplačljivega za navedeno obdobje;⁹¹
- v primeru, ko znesek prekomernega nadomestila presega 10 % zneska letnega nadomestila, se mora presežek nad 10 % vrniti v državni proračun.⁹²

ZSTAgen⁹³ sicer določa, da mora ustanovitelj zagotoviti primerno financiranje za celovito in nemoteno izvajanje javne službe informiranja, vendar pojma "primerno financiranje" ne opredeli. Po drugi strani pa ZSTAgen⁹⁴ opredeli prekomerno nadomestilo, in sicer gre za prekomerno nadomestilo v primeru, ko nadomestilo presega skupne stroške iz naslova opravljanja javne službe informiranja. Iz ZSTAgen je tako mogoče razumeti, da je primerno financiranje javne službe informiranja zagotovljeno, ko je z nadomestilom mogoče pokriti dejanske stroške iz naslova izvajanja storitev javne službe informiranja. Vendar pa ZSTAgen, ki šteje kot akt pooblastitve STA za izvajanje javne službe informiranja, ne določa, kako naj se ugotovijo stroški javne službe, niti ne določa natančne metodologije za izračun letnega zneska nadomestila. Prav tako se ZSTAgen pri tem ne sklicuje na akt, v katerem naj bi bila način ugotavljanja stroškov in metodologija za izračun nadomestila natančno določena. Ob odsotnosti natančne določitve metodologije za izračun letnega nadomestila tako ZSTAgen ne sledi evropskim pravilom za državne pomoči, med njimi tudi ne izrecnemu pravilu, zapisanemu v sklepu Komisije 2012/21/EU, ki določa, da mora akt o pooblastitvi vsebovati opis mehanizma in meril za izračun nadomestila (Slika 13). Zato ZSTAgen po naši oceni ne predstavlja učinkovite ureditve postopkov ugotavljanja preseganja nadomestila nad stroški, prav tako pa tudi ne učinkovite ureditve postopkov nadzora nad primernostjo financiranja javne službe informiranja.

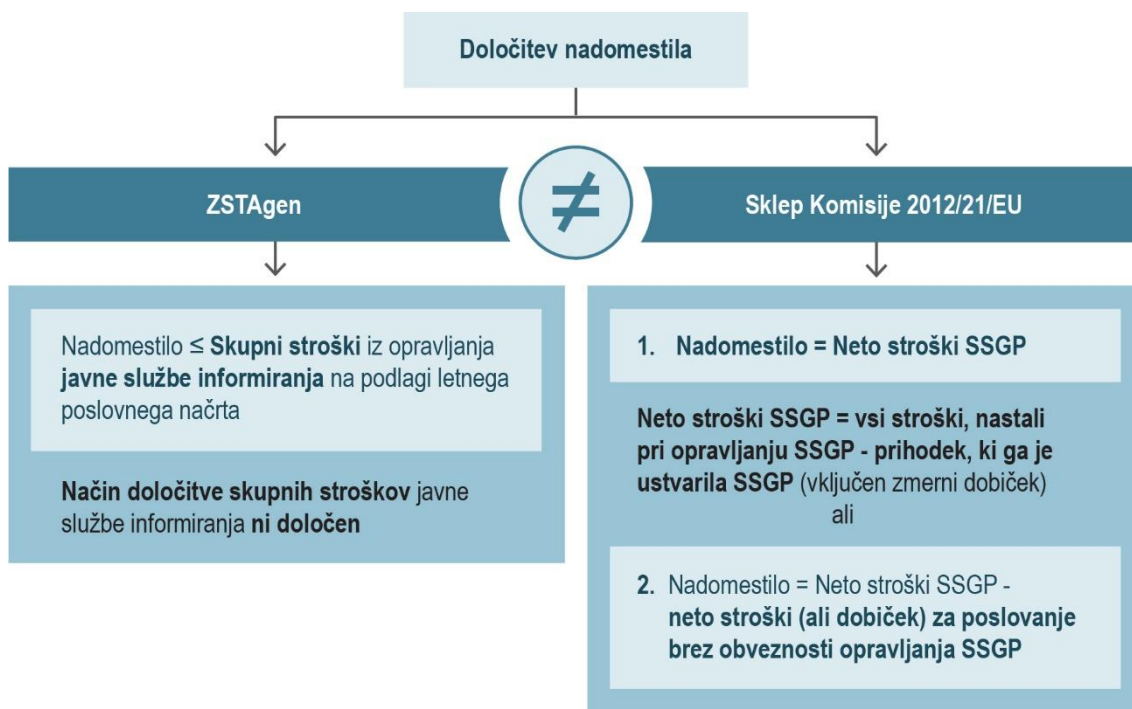
⁹¹ Tretji odstavek 20. člena ZSTAgen.

⁹² Četrti odstavek 20. člena ZSTAgen.

⁹³ Tretji odstavek 3. člena ZSTAgen.

⁹⁴ Tretji odstavek 20. člena ZSTAgen.

Slika 13 Način določitve nadomestila, ki izhaja iz ZSTAgen, in metodologija za izračun nadomestila, ki izhaja iz sklepa Komisije 2012/21/EU



Vir: ZSTAgen in sklep Komisije 2012/21/EU.

Ocenjujemo, da metodologija za izračun nadomestila, ki jo določa ZSTAgen, ob upoštevanju neustrezne opredelitve vsebine in načina določitve obsega storitev javne službe informiranja (več v točki 2.1.1) ni natančna in odstopa od evropskih pravil za državne pomoči, saj:

- ne upošteva neto stroškov, temveč upošteva skupne stroške javne službe informiranja, pri čemer skupnih stroškov ne opredeli, temveč se le sklicuje na stroške storitev, načrtovane v letnem poslovnem načrtu;
- ne določa prihodkov, ki jih lahko ustvarijo storitve javne službe informiranja, ter načina njihovega upoštevanja pri izračunu nadomestila;
- pri opredelitvi nadomestila ne predvidi upoštevanja zmernih dobičkov.

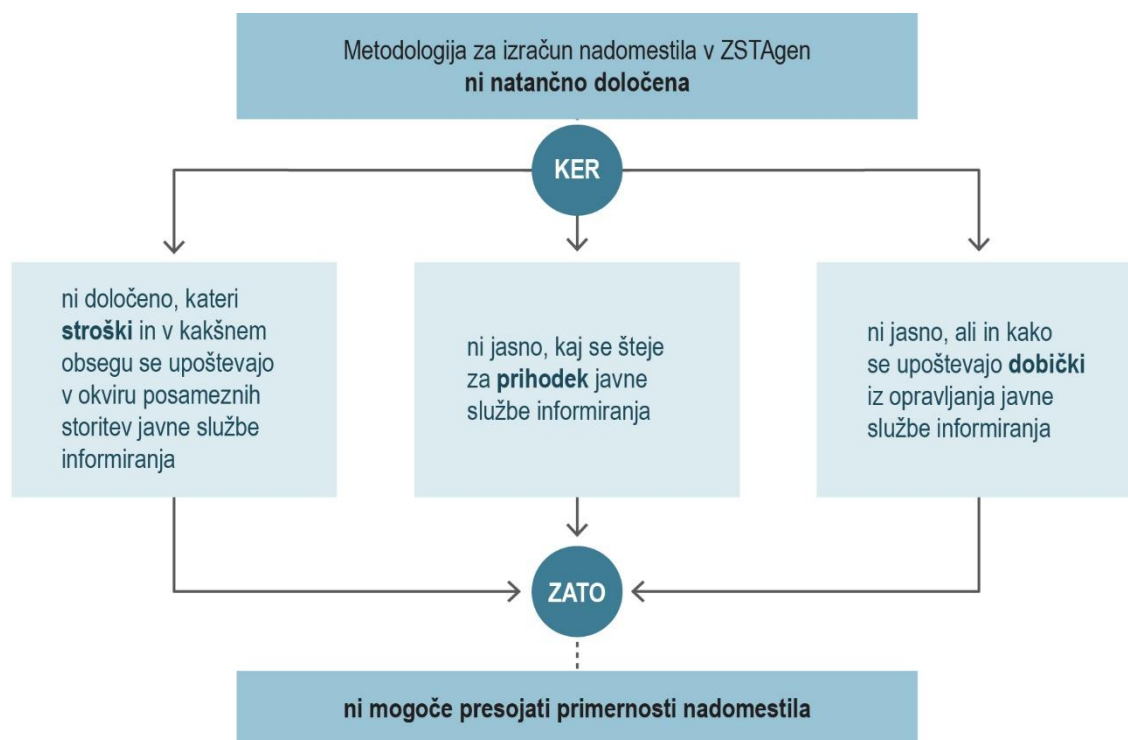
Ocenjujemo, da način izračuna nadomestila, kot ga določa ZSTAgen, ne sledi okviru Komisije za državne pomoči 2011, sklepu Komisije 2012/21/EU⁹⁵ in sporočilu Komisije o državnih pomočeh 2012⁹⁶, ki med drugim določajo, da "znesek nadomestila ne presega zneska, ki je nujen za pokrivanje neto stroškov, nastalih pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev, vključno z zmernim dobičkom". Ker ZSTAgen ne definira prihodkov in dobičkov iz javne službe in jih tudi ne vključi v

⁹⁵ Prvi, drugi, tretji in četrti odstavek 5. člena sklepa Komisije 2012/21/EU.

⁹⁶ Sporočilo Komisije o državnih pomočeh 2012 – točka 28.

način določitve nadomestila, dopušča, da je lahko nadomestilo v določenih primerih⁹⁷ višje, kot bi bilo, če bi se upoštevala metodologija, ki jo določata okvir Komisije za državne pomoči 2011 ali sklep Komisije 2012/21/EU. Ob odsotnosti natančne določitve metodologije in meril za izračun nadomestila ni mogoče potrditi, da ZSTAg en v celoti sledi sklepu Komisije 2012/21/EU⁹⁸, da "se znesek nadomestila dejansko lahko ustrezno izračuna in pregleda le, če je med drugim opredeljen mehanizem nadomestila in meril za določitev nadomestila ter preprečevanje in izterjavo vseh morebitnih prekomernih nadomestil". V okviru ureditve javne službe informiranja z ZSTAg en je tako za neomejen čas omogočeno nepregledno, lahko pa tudi neupravičeno financiranje (Slika 14).

Slika 14 Neustreznost ureditve financiranja javne službe informiranja



Ob odsotnosti določitve ključnih elementov v aktu o pooblastitvi (vsebine in načina določitve vsaj okvirnega obsega storitev javne službe informiranja v ZSTAg en, skupnih stroškov javne službe, prihodkov iz javne službe) je določba v ZSTAg en, da "znesek nadomestila ne sme presegati skupnih stroškov iz naslova opravljanja javne službe", v praksi nepreverljiva. To pomeni, da ni mogoče ugotoviti, ali vsakokratno letno nadomestilo presega znesek, ki je nujen za kritje stroškov, nastalih izključno pri opravljanju storitev javne službe informiranja v tem letu. Z ZSTAg en zato po naši oceni niso zagotovljeni pogoji za pregledno in preverljivo izračunavanje vsakokratnega letnega nadomestila. Za tako stanje je po naši oceni odgovorno MK, ki bi moralo v obdobju, na katero se

⁹⁷ V primeru, da STA z opravljanjem javne službe ustvarja prihodke, ki niso všteti v nadomestilo (na primer prihodki iz donacij, subvencij in drugih virov, za katere ni jasno, ali bi morali biti izkazani in upoštevani kot prihodki, doseženi v okviru opravljanja storitev javne službe informiranja).

⁹⁸ Štirinajsti odstavek uvodnih določil sklepa Komisije 2012/21/EU.

nanaša revizija, pri pripravi predlogov sprememb ZSTAgen med drugim upoštevati evropske usmeritve, kot na primer navodila Komisije o državnih pomočeh 2013⁹⁹, vendar jih ni.

Pojasnilo MF

Komisija je nacionalne organe izrecno pozvala k uskladitvi ureditve z evropskimi pravili o državnih pomočeh (konkretno z določbami sklepa Komisije 2012/21/EU).

Po naši oceni ZSTAgen ne zagotavlja izpolnitve pogojev iz sklepa Komisije 2012/21/EU, zato bi moralo MF na to opozoriti Komisijo. Na nujno spremembo ZSTAgen pa bi moralo MF opozoriti tudi MK kot pristojnega predlagatelja sprememb ZSTAgen, in sicer na način, da bi bilo s spremembo zagotovljeno, da ZSTAgen sledi evropskim pravilom za državne pomoči.

Ne glede na to, da ZSTAgen določa obvezne revizije in notranji nadzor nad poslovanjem STA, pa v ZSTAgen ni določeno, kateri deležnik in na kakšen način naj preverja in/ali potrjuje primernost (prekomernost) višine letnega nadomestila.

Ugotovili smo, da vlada in STA različno pojmujeta odgovornost za zagotavljanje primernosti letnega nadomestila. Glede na stališče STA namreč *"primernost financiranja javne službe ugotavlja direktor STA v navezi z nadzornim svetom STA na osnovi revidiranega letnega poročila, vendar do prekomernega financiranja v desetletni praksi še ni prišlo"*. Po drugi strani pa vlada navaja, da *"je za ugotavljanje primernosti nadomestila skladno s 15. členom ZSTAgen pristojen nadzorni svet STA"*.

Po naši oceni ZSTAgen sistema nadzora in postopka ugotavljanja prekomernosti nadomestila ne ureja natančno, kot to sicer zahteva sklep Komisije 2012/21/EU,¹⁰⁰ ki določa, da *"mora akt vsebovati nadzor in pregled nadomestila ter ureditev za preprečevanje kakršnega koli prekomernega nadomestila in njegovo izterjavo"*. Ocenjujemo, da ZSTAgen ob odsotnosti natančne metodologije za izračun nadomestila in hkrati ob odsotnosti določitve postopka in pristojnega deležnika, ki naj bi zagotavljal nadzor in preprečeval prekomerno nadomestilo, ne predstavlja učinkovite ureditve za pregledno in ponovljivo ugotavljanje primernosti višine financiranja javne službe informiranja. Posledično tudi trditev STA, da *"do prekomernega financiranja v 10 letih še ni prišlo"*, ob upoštevanju nenatančnih določb ZSTAgen glede opredelitve javne službe informiranja in glede nenatančne ureditve izračuna nadomestila po naši oceni ni preverljiva. Odsotnost bistvenih določb v pooblastitvenem aktu po naši oceni prispeva k stanju, ko primernosti financiranja STA sploh ni mogoče ugotavljati.

Vlada je z uredbo o STA¹⁰¹, ki je sicer veljala od 26. 6. 2021 do 24. 12. 2022, uredila metodologijo za določitev zneska nadomestila za opravljanje javne službe informiranja na način, da je sledila določbam v sklepu Komisije 2012/2021/EU (ni pa sledila ureditvi v ZSTAgen). Metodologijo za izračun nadomestila za izvajanje javne službe informiranja je namreč opredelila na isti način, kot je ta metodologija določena v sklepu Komisije 2012/2021/EU, saj je namesto *"skupnih stroškov"* (kot jih določa ZSTAgen) uvedla in opredelila *"neto stroške"* (kot jih določa sklep Komisije 2012/2021/EU).

⁹⁹ Točka 121.

¹⁰⁰ 4. člen sklepa Komisije 2012/21/EU.

¹⁰¹ 3. člen uredbe o STA.

Vlada je v uredbi o STA še določila, da se med prihodke javne službe informiranja vključijo tudi dotacije ali druga namenska sredstva, ki jih STA pridobi neposredno ali posredno za financiranje razvoja svojega poslovanja iz državnih, lokalnih ali drugih javnih virov. Ne glede na to, da ZSTAgan tega ne določa, je vlada z navedeno določbo sledila sklepu Komisije 2012/2021/EU¹⁰², ki določa, da je "treba zagotoviti, da se pri izračunu zneska nadomestila upoštevajo vsi prihodki od opravljanja storitev splošnega gospodarskega pomena, to je vsi prihodki, ki jih izvajalec ne bi imel, če ne bi bil pooblaščen za opravljanje zadevnih storitev". Poleg tega je z uredbo o STA¹⁰³ določila še, da "UKOM skladno s 6. členom sklepa Komisije 2012/21/EU vsako leto izvede redna preverjanja ali poskrbi za izvedbo teh preverjanj, da STA ne prejema nadomestila za opravljanje javne službe, ki presega znesek, določen na podlagi 5. člena tega sklepa".

V uredbi o STA, ki jo je pripravilo MK in sprejela vlada, je bilo še določeno, da "morajo biti stroški merjeni na podlagi analize stroškov, ki bi za enako storitev nastali v referenčnem podjetju". V praksi se je izkazalo, da ta določba ni bila izvršljiva, saj je UKOM povpraševal referenčna podjetja po stroških kratkih novic, ki pa jih taka podjetja sploh ne pripravljajo kot samostojne proizvode. Ne glede na navedeno določbo, bi bilo po naši oceni smiselno, da bi STA opredelila vsaj stroške, ki odpadejo na pripravo celotne (razširjene) novice, saj povzetka brez celotne novice ne more pripraviti.

Ugotovili smo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, MK kot ključni akter pri pripravi predloga pravne ureditve javne službe informiranja, prav tako pa tudi noben od drugih revidirancev, ni izvedlo analize stanja glede primernosti ureditve javne službe informiranja in njenega financiranja. MK, ki je maja 2021 pripravilo predlog uredbe o STA in decembra 2022 še predlog razveljavitve uredbe o STA, pred tem ni izvedlo nobene analize o problematiki in posledicah nejasne opredelitve javne službe informiranja in pomanjkljivega opisa izračunavanja letnega nadomestila za opravljanje javne službe informiranja.

Novembra 2022 je nadzorni svet STA ponovno obravnaval potrebo po novi vsebini uredbe o STA. Iz dokumentacije izhaja, da je STA pripravila nov predlog uredbe o STA in ga posredovala na UKOM, vendar pa je bil nato postopek usklajevanja končan s prenehanjem veljavnosti uredbe o STA.

Zaradi odsotnosti opredelitve bistvenih elementov za pregledni izračun letnega nadomestila za opravljanje javne službe informiranja, vlada in MK po naši oceni tudi z uredbo o STA v obdobju njene veljavnosti (od 26. 6. 2021 do 24. 12. 2022) nista prispevala k zagotovitvi učinkovite ureditve, torej take ureditve, s katero bi bilo zagotovljeno pregledno in ponovljivo določanje letnega zneska nadomestila. Prav tako vlada in MK tudi nista prispevala k ustrezni določitvi postopka in deležnika, ki naj izvaja nadzor nad prekomernostjo nadomestila. Vlada je z uredbo o STA določila pristojnost UKOM, da preverja prekomernost letnega nadomestila, kar pa v praksi ni bilo izvedljivo. Opozarjamo, da po prenehanju veljavnosti uredbe o STA ponovno ni jasno, kateri deležnik je pristojen za ugotavljanje primernosti (prekomernosti) letnega nadomestila ter kakšen naj bo postopek odreditve in izvršitve vračila presežka upravičenega letnega nadomestila v državni proračun.

V zvezi z ustreznostjo pravne ureditve izračuna nadomestila in s tem primernosti financiranja javne službe informiranja glede na evropska pravila za državne pomoči smo ugotovili, da MK kot

¹⁰² Točka 17 uvodnih določb.

¹⁰³ 5. člen uredbe o STA.

pripravlja vec podrocnih predpisov ter vlada kot njihov predlagatelj oziroma izdajatelj niso prispevali k temu, da bi ZSTAgen, s katerim je STA za nedoločen čas pooblašena za opravljanje javne službe informiranja, ter uredba o STA, ki je začasno uredila metodologijo za izračun nadomestila, predstavljala učinkovito podlago za pregledno in ponovljivo ugotavljanje primernosti nadomestila in s tem za zagotavljanje primerne financiranja, saj v ZSTAgen (in v uredbi o STA v času njene veljavnosti):

- nista jasno opredeljena vsebina in način določitve vsaj okvirnega obsega storitev javne službe informiranja, kar naj bi bili osnovni izhodiščni podatki za izkazovanje skupnih stroškov izključno iz opravljanja storitev javne službe informiranja (več v točki 2.1.1);
- niso natančno določeni metodologija, merila in kriteriji za določitev zneska letnega nadomestila za izvajanje storitev javne službe informiranja, kar je pogoj za zagotovitev enotnih, ponovljivih in preglednih postopkov za določanje primerne letnega zneska nadomestila;
- ni natančno določeno, v katerih primerih ter kateri deležnik in na kakšen način potrdi primernost financiranja.

Odsotnost bistvenih določb glede ureditve javne službe informiranja in njenega financiranja v pooblastitvenem aktu po naši oceni prispeva k stanju, ko primernosti financiranja javne službe informiranja sploh ni mogoče ugotavljati.

2.1.2.2 Metodologija za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti

V reviziji smo upoštevali, da so pogoji za primerno financiranje javne službe informiranja izpolnjeni, če so vlada, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k temu, da je v ZSTAgen in podrednih aktih:

- natančno in v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči določena metodologija za pregledno razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti in so jasno določena sodila za vodenje ločenih računovodskih evidenc;
- natančno in v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči urejen sistem revidiranja sodil za vodenje ločenih računovodskih evidenc in sistem nadzora nad ustreznostjo razmejevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti.

Mehanizmi za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti so bili v času priprave predloga ZSTAgen 2011 podrobno opredeljeni v evropskih pravilih za državne pomoči, in sicer vsaj v odločbi Komisije za državne pomoči 2005 in direktivi Komisije 2006/111/ES, po sprejetju ZSTAgen pa še vsaj v sklepu Komisije 2012/21/EU. Poleg tega je Komisija za navedeno področje pripravila še podrobna napotila v navodilih Komisije o državnih pomočeh 2013. Obveznost razporejanja stroškov in prihodkov STA na javno službo in tržno dejavnost v slovenskem prostoru urejata ZSTAgen in Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti¹⁰⁴ (v nadaljevanju: ZPFOLERD-1), poleg tega pa je to področje delno uredila vlada z uredbo o STA. Sodila za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti ter njihovo uporabo pa sta uredila direktor STA in nadzorni svet STA z internimi akti. Preverili smo, ali in kako ureditev razporejanja

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 33/11.

stroškov in prihodkov med javno službo in tržno dejavnost v pravnih aktih, ki urejajo poslovanje STA, sledi evropskim pravilom za državne pomoči.

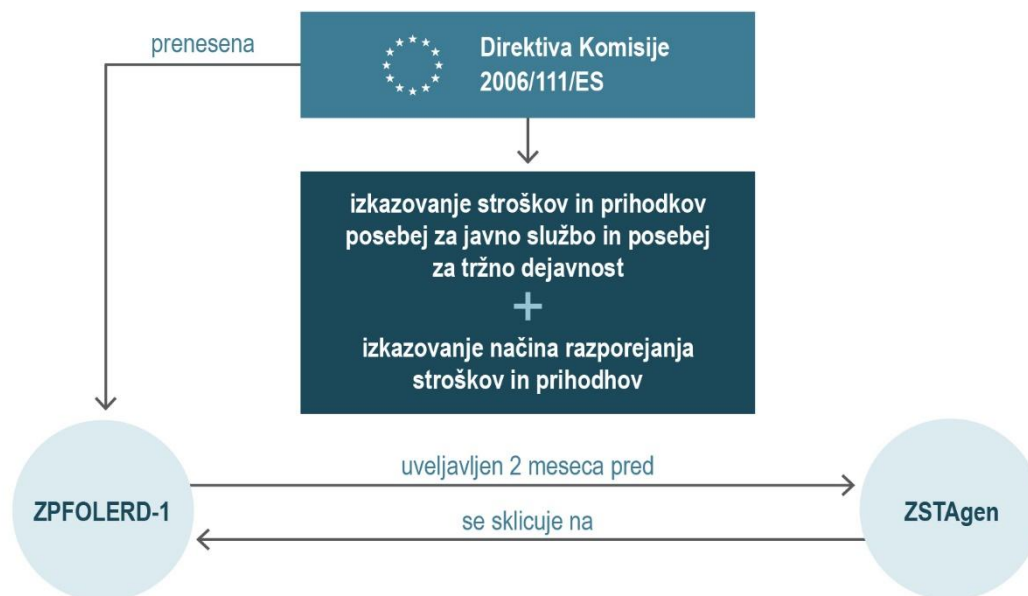
V času sprejemanja ZSTAgen je odločba Komisije za državne pomoči 2005¹⁰⁵ določala, da mora izračun stroškov temeljiti na splošno sprejetih načelih stroškovnega računovodstva, in sicer se morajo v primeru, ko podjetje opravlja tudi dejavnosti zunaj obsega SSGP, upoštevati le stroški, povezani s SSGP. Direktiva Komisije 2006/111/ES¹⁰⁶ pa je določala, "podjetje, za katero se zahtevajo ločeni računi, je katero koli podjetje s posebnimi ali izključnimi pravicami, ki ga je država članica pooblastila za opravljanje SSGP in v zvezi s temi storitvami prejema nadomestilo za javne storitve v kateri koli obliki ter ob tem opravlja druge dejavnosti". V skladu z direktivo Komisije 2006/111/ES¹⁰⁷ "bi morali računi izkazovati stroške in prihodke, povezane z vsako dejavnostjo, ter načine dodeljevanja in razporejanja stroškov in prihodkov"¹⁰⁸. Direktiva Komisije 2006/111/ES je bila v slovenski pravni red prenesena z ZPFOLERD-1, ki je začel veljati 2 meseca pred uveljavitvijo ZSTAgen. Pravno ureditev ločevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti prikazuje Slika 15.

¹⁰⁵ Drugi odstavek 5. člena odločbe Komisije za državne pomoči 2005.

¹⁰⁶ 2.d člen direktive Komisije 2006/111/ES.

¹⁰⁷ 15. odstavek uvodnih določb direktive Komisije 2006/111/ES.

¹⁰⁸ Pri tem "različne dejavnosti" pomenijo, po eni strani vse izdelke ali storitve, v zvezi s katerimi je podjetju dodeljena posebna ali izključna pravica, ali vse SSGP, za katere je pooblaščen podjetje, prav tako pa po drugi strani vsak drug posamezen izdelek ali storitev, v zvezi s katerim je podjetje dejavno. Ločeni računi naj bi bili na voljo v povezavi z, po eni strani, izdelki in storitvami, v zvezi s katerimi je država članica dodelila posebno ali izključno pravico ali podjetje pooblastila za izvajanje SSGP, prav tako pa po drugi strani za vsak izdelek ali storitev, v zvezi s katerim je podjetje dejavno. Obveznost vodenja ločenih računov naj ne bi veljala za podjetja, katerih dejavnosti so omejene na zagotavljanje SSGP in ki ne izvajajo dejavnosti zunaj obsega teh SSGP. Pri tem naj le v primerih, kjer je bilo nadomestilo za izpolnjevanje SSGP določeno za primerno obdobje po odprtem, preglednem in nepristranskem postopku, ne bi bilo potrebno vodenje ločenih računov (2.e člen direktive Komisije 2006/111/ES in dvajseti odstavek uvodnih določb direktive Komisije 2006/111/ES).

Slika 15 Pravna ureditev ločevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti

Iz ZSTAgen¹⁰⁹ in ZPFOLEARD-1¹¹⁰ izhaja, da sta za zagotovitev jasnega, preglednega in primernega ločevanja dejavnosti javne službe informiranja in tržne dejavnosti odgovorna direktor STA in nadzorni svet STA, saj sta dolžna pripraviti in sprejeti splošna pravila stroškovnega računovodstva, s katerimi naj se uredi ločevanje računovodskih izkazov na dejavnost javne službe in tržne dejavnosti, kot to določa ZPFOLEARD-1. Pri tem je treba v skladu z ZPFOLEARD-1 za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih uporabiti sodila, ki so namenjena razporejanju posrednih stroškov po dejavnostih in morajo temeljiti na aktivnostih, ki te stroške povzročajo. STA bi sicer lahko uvrstili med izjeme, za katere določbe ZPFOLEARD-1¹¹¹ glede obveznosti ločevanja javne službe in tržne dejavnosti ne veljajo, saj je STA v skladu z ZPFOLEARD-1 izvajalec z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili, katerih letni čisti prihodek v dveh poslovnih letih pred poslovnim letom, v katerem uživa izključno ali posebno pravico, znaša manj kakor 40 milijonov EUR. Vendar pa je STA na podlagi izrecne napotitve, ki jo določa 6. člen ZSTAgen za potrebe urejanja preglednosti finančnih odnosov in ločenega evidentiranja različnih dejavnosti pri pripravi splošnih pravil računovodstva STA in pravil stroškovnega računovodstva, po katerih se vodijo ločeni računi, dolžna uporabljati pravila, določena v ZPFOLEARD-1. ZSTAgen je namreč v razmerju do ZPFOLEARD-1 specialen ter kasnejši zakon. ZSTAgen tako izrecno zavezuje STA k ravnanju v skladu s tistimi določili ZPFOLEARD-1, ki se nanašajo na pripravo pravil in po katerih mora STA posredne stroške iz poslovanja razporejati na podlagi sprejetih sodil, sodila pa morajo biti določena na način, da se posredni stroški razmejijo v okvir javne službe le v obsegu, ki se nanaša izključno na storitve, ki jih STA izvaja v okviru javne službe. Ocenjujemo, da ZSTAgen v povezavi z ZPFOLEARD-1 predstavlja učinkovito ureditev razmejevanja posrednih stroškov na javno službo informiranja in tržno dejavnost. ZPFOLEARD-1 je

¹⁰⁹ 6. člen ZSTAgen.

¹¹⁰ Tretji odstavek 8. člena ZPFOLEARD-1.

¹¹¹ III. poglavje ZPFOLEARD-1 – točka a) 12. člena ZPFOLEARD-1.

namreč jasen glede obveznosti natančne določitve sodil za razmejevanje stroškov storitev različnih dejavnosti. Slabša je ureditev razporejanja prihodkov, saj ZPFOLERD-1 sploh ne ureja razporejanja prihodkov med različne dejavnosti, medtem ko ZSTAgen jasno določa tudi obveznost razporejanja prihodkov, čeprav prihodkov v okviru javne službe in posebej v okviru tržne dejavnosti sploh ne opredeli. ZSTAgen¹¹² namreč določa le vire, iz katerih STA lahko pridobiva sredstva.

Pomanjkljivost zakonske ureditve, ko z ZSTAgen ni določeno, kateri prihodki se uvrščajo med prihodke iz javne službe in kateri med tržno dejavnost, je naknadno odpravila vlada z uredbo o STA¹¹³, v kateri je določila, da "se med prihodke javne službe, poleg prihodkov, ki so jih ustvarile storitve javne službe, vključijo tudi dotacije ali druga namenska sredstva, ki jih STA pridobi neposredno ali posredno za financiranje razvoja svojega poslovanja iz državnih, lokalnih ali drugih javnih virov". Ne glede na to, da ZSTAgen tega ne določa, je vlada s to določbo sledila sklepu Komisije 2012/2021/EU¹¹⁴, ki določa, da je "treba zagotoviti, da se pri izračunu zneska nadomestila upoštevajo vsi prihodki od opravljanja storitev splošnega gospodarskega pomena, to je vsi prihodki, ki jih izvajalec ne bi imel, če ne bi bil pooblaščen za opravljanje zadevnih storitev.

Sodila za razmejevanje stroškov, odhodkov in prihodkov v okviru javne službe informiranja in tržne dejavnosti v ZSTAgen kot pooblastitvenem aktu in v uredbi o STA niso bila določena. Namesto tega ZSTAgen¹¹⁵ določa, da mora splošna pravila računovodstva STA in pravila stroškovnega računovodstva, po katerih se vodijo ločeni računi, v skladu z ZPFOLERD-1 pripraviti direktor STA in jih v sprejem posredovati nadzornemu svetu STA. Tako je nadzorni svet STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, na predlog direktorja STA sprejel 2 interna akta, s katerima je uredil področje razmejevanja stroškov in prihodkov, in sicer:

- pred letom 2023 sta bili v veljavi četrta in peta verzija Pravil stroškovnega računovodstva in ločenega evidentiranja različnih dejavnosti ter ugotavljanja ključa za določitev deleža odbitnega DDV (v nadaljevanju: pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023);
- od januarja 2023 so v veljavi Pravila stroškovnega računovodstva in ločenega evidentiranja različnih dejavnosti (v nadaljevanju: pravila ločenega evidentiranja 2023).

¹¹² Prvi odstavek 20. člena ZSTAgen.

¹¹³ Drugi in tretji odstavek 3. člena uredbe o STA.

¹¹⁴ Točka 17 uvodnih določb.

¹¹⁵ Tretji odstavek 6. člena ZSTAgen.

Pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023

STA je v pravilih ločenega evidentiranja pred letom 2023¹¹⁶ opisala postopek izračuna ključa delitve neposrednih¹¹⁷ stroškov dela na javno službo in tržno dejavnost, in sicer kot sledi:

- ugotovi se število opravljenih ur za pripravo fotografij, pripravo spremnih tekstov in objavo ter določi razmerje porabljenega časa, ki se nanaša na opravljanje dejavnosti javne službe in tržne dejavnosti;
- novice se smiselno razdelijo v reprezentativne skupine;
- glede na dolžino novice se v odstotku po izkustveni metodi določi razmerje porabljenega časa za nastanek novice, ki je javno dostopna in njena priprava predstavlja opravljanje dejavnosti javne službe, ter dela novice, do katere lahko dostopajo le naročniki, ki so za dostop plačali dogovorjeno ceno in njena priprava predstavlja opravljanje tržne dejavnosti;
- v odvisnosti od števila pripravljenih novic po reprezentativnih skupinah se v odstotku določi struktura porabljenega časa za pripravo posamezne skupine novic;
- na osnovi ur opravljenega rednega dela novinarjev in urednikov za preteklo leto, kamor niso vštete ure za čas dopustov in bolniških odsotnosti, znižanih za porabljene ure iz prve alineje, ter odstotka iz prejšnje alineje se izračuna število porabljenih ur za pripravo novice po reprezentativnih skupinah novic;
- ponderiran ključ delitve neposrednih stroškov dela se izračuna kot zmnožek opravljenih ur in razmerja za posamezno dejavnost; seštevek zmnožkov po posameznih dejavnostih se deli s skupnim številom opravljenih ur iz prejšnje alineje; dobljeni podatek je izražen v odstotku;
- posredni stroški marketinga se po izkustveni metodi delijo na stroške opravljanja dejavnosti javne službe v višini 10%, na stroške opravljanja tržne dejavnosti pa v višini 90%;
- ostali stroški STA se delijo na stroške opravljanja dejavnosti javne službe ter tržne dejavnosti na osnovi ključa delitve neposrednih stroškov dela.

Za potrebe izračuna ključa delitve neposrednih stroškov dela na javni in tržni del je STA v okviru pravil ločenega evidentiranja pred letom 2023 pripravila še tabelo za izračun ključa delitve, ki je priloga 1 k pravilom (v nadaljevanju: tabela Izračun ključa). Ugotovili smo, da pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023, vključno s tabelo Izračun ključa delitve, sicer vsebujejo določene informacije o postopku izračuna ponderiranega ključa delitve stroškov dela v zvezi s pripravo storitev, vendar pa ne razkrijejo izkustvenega razmerja stroškov iz javnega in tržnega dela poslovanja STA (izkazanega v deležu) niti ni mogoče razbrati načina (metodologije) določitve izkustvenega razmerja (Slika 16).

¹¹⁶ 11., 12. in 13. člen pravil ločenega evidentiranja pred letom 2023.

¹¹⁷ V pravilih ločenega evidentiranja pred letom 2023 je določeno, da se razporejajo neposredni stroški dela, kar je nelogično. V skladu s prvim odstavkom 8. člena ZPFOLERD-1 so namreč sodila namenjena razporejanju posrednih stroškov.

Slika 16 Odsotnost določitve metodologije za razmejevanje stroškov na javni in tržni del v pravilih ločenega evidentiranja pred letom 2023

Slovenska tiskovna agencija, d.o.o.
Tivolska cesta 50
1000 Ljubljana

IZRAČUN KLJUČA DELITVE NEPOSREDNIH STROŠKOV DELA NA JAVNI IN TRŽNI DEL

Zap. št. 1	Vrsta novic glede na dolžino 2	Struktura v % 3	Število opravljenih ur 4	Javni del v odstotku 5	Tržni del v odstotku 6	Osnova za ponderirani ključ	
						Zmnožek (4*5)	Zmnožek (4*6)
	I. TEKSTOVNI DELI RADIJSKIH NOVIC:						
1	Radijske novice		0			0	0
	II. UVODNI DELI NOVIC:						
2	Povzetki novic v slov/ang jeziku		0			0	0
	III. RAZŠIRJENI DELI SLOV/ ANGL.NOVIC V DOLŽINI:						
3	do 500 znakov		0			0	0
4	nad 500 do 1.000 znakov		0			0	0
5	nad 1.000 do 1.500 znakov		0			0	0
6	nad 1.500 do 2.000 znakov		0			0	0
7	nad 2.000 do 2.500 znakov		0			0	0
8	nad 2.500 do 3.000 znakov		0			0	0
9	nad 3.000 do 3.500 znakov		0			0	0
10	nad 3.500 do 4.000 znakov		0			0	0
11	nad 4.000 do 4.500 znakov		0			0	0
12	nad 4.500 do 5.000 znakov		0			0	0
13	nad 5.000 znakov		0			0	0
14	Število ur brez ur za fotografije		0			0	0
	Fotografije						
	Skupaj	100				0	0
Ponderiran ključ delitve neposrednih stroškov dela						#DIV/0!	#DIV/0!

Priprava:

Direktor:

Vir: pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023.

Nadzorni svet STA je sprejel pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023, čeprav iz njih ni mogoče ugotoviti metodologije za izračun razmerja med stroški storitev javne službe in tržne dejavnosti. Izpostavljamo naslednje nedoslednosti pravil ločenega evidentiranja pred letom 2023:

- iz vrstic pod zaporednimi številkami 2 do 13 ter stolpcev 5 in 6 izhaja, da naj bi STA razmejevala stroške na nivoju povzetka novice, ki je v celoti storitev javne službe informiranja, in posebej na nivoju razširjene novice, ki je v skladu z ZSTAgen v celoti storitev tržne dejavnosti;
- iz vrstic pod zaporednima številkami 1 in 14 ter stolpcev 5 in 6 izhaja, da naj bi STA razmejevala tudi stroške priprave radijskih novic in fotografij, ki so v skladu z ZSTAgen storitve javne službe informiranja.

Ker STA v pravilih ločenega evidentiranja pred letom 2023 ni natančno določila in predstavila metodologije za izračun izkustvenega razmerja, vezanega na dolžino novice, ki naj odpade na pripravo povzetka novice (kot storitve javne službe) in pripravo razširjene (celotne) novice (kot storitve tržne dejavnosti), je lahko izkustveno razmerje vsakokrat določala dogovorno in ne metodološko. Tak način je omogočal, da se je razmerje lahko venomer prilagajalo razpoložljivim javnim sredstvom, ki so bila na voljo za opravljanje javne službe informiranja v posameznih letih. Metodologija tudi ni določila, ali naj se pri načrtovanju stroškov v letnem poslovnem načrtu oziroma

pri poročanju o realiziranih stroških v letnih poročilih uporabi izkustveno razmerje, ki je bilo določeno za tekoče ali za preteklo oziroma predpreteklo leto.

Zaradi navedenih ugotovitev ocenjujemo, da pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023 niso zagotavljala preglednosti in predvidljivosti pri razmejevanju posrednih stroškov, povezanih s pripravo povzetka novice in razširjene (celotne) novice. Nadzorni svet STA, ki je tak akt sprejel, od direktorja STA ni predhodno zahteval natančne in razumljive opredelitve načina dodeljevanja ali razporejanja stroškov in prihodkov določenim dejavnostim. Nadzorni svet STA je tako odločil o ureditvi razmejevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti, ki ni sledila določbam ZPFOLERD-1. Pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023 tako niso zagotovila določljivega, preglednega in ponovljivega razmejevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti.

Pravila ločenega evidentiranja 2023

Oktober 2022 je STA na podlagi dogovora z UKOM pripravila novo različico internih pravil, in sicer osnutek pravil ločenega evidentiranja 2023. Osnutek akta je bil novembra 2022 posredovan revizijski družbi¹¹⁸, da bi preverila objektivno upravičenost sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti. Revizijska družba je v poročilu o sodilih navedla, da "je pregledana dokumentacija ustrezna osnova za kakovostne spremembe in dopolnitve notranjih pravil o ločenem evidentiranju različnih dejavnosti ter da so načrtovana sodila za evidentiranje in razporeditev posrednih stroškov po posameznih dejavnostih skladna z načeli stroškovnega računovodstva in pravili SRS". Revizijska družba ni podala presoje o objektivni upravičenosti sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti, je pa glede priprave pravil ločenega evidentiranja 2023 posredovala STA priporočila (primer 3).

Primer 3: Priporočila revizijske družbe pri pripravi pravil ločenega evidentiranja 2023

- "Pripravite takšen opis metodologije ugotavljanja poslovnega izida organizacijske enote (v nadaljevanju: OE), ki bo vsakemu uporabniku zagotovil nedvoumna pojasnila o evidentiranju prihodkov in stroškov ter odhodkov po OE in v skladu s tem prikaz sodil, s katerimi se razporejajo prihodki in odhodki na posamezne OE znotraj javne službe in na dejavnost javne službe in tržne dejavnosti";
- "v skladu s Slovenskim računovodskim standardom¹¹⁹ (v nadaljevanju: SRS) 32 na stroškovna mesta = OE = poslovnoizidna mesta razporejate najprej neposredne (=direktne) stroške, sledi razporejanje posrednih stroškov, pri čemer mora izvajalec gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) uporabiti sodila, ki temeljijo na aktivnostih, ki povzročajo stroške. Kot ste nas seznanili, boste v skladu z navedenim uporabili kot sodilo delitve posrednih stroškov na podlagi deleža opravljenih ur, pri tem je treba pojasniti, za katere ure po vsebini gre – SRS 32 navaja tudi, da če tovrstnih aktivnosti ni mogoče določiti, se uporablja sodilo delitve posrednih stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov".

¹¹⁸ Abeceda – revizijska družba, d.o.o.

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 95/15, 74/16 – popr., 23/17, 57/18 in 81/18; SRS 32 - Računovodske rešitve za izvajalce gospodarskih javnih služb.

STA je poročilo o sodilih posredovala UKOM in MK, iz zapisnika seje nadzornega sveta STA pa izhaja, da je direktor STA nadzornemu svetu STA poročal, da je pri pripravi osnutka novih pravil ločenega evidentiranja 2023 upošteval vse pripombe revizijske družbe. V začetku januarja 2023 je revizijska družba posredovala STA končno poročilo o sodilih z ugotovitvijo: "Na temelju pregledane dokumentacije ugotavljamo, da so načrtovana sodila za evidentiranje in razporeditev posrednih stroškov po posameznih dejavnostih skladna z načeli stroškovnega računovodstva in SRS 2016/2019".

Ugotovili smo, da končno poročilo o sodilih ne vsebuje mnenja niti ugotovitev o tem, ali so sodila, ki so določena v pravilih ločenega evidentiranja 2023, ustrezna glede na določbe evropskih pravil za državne pomoči oziroma ZPFOLERD-1, temveč je le navedeno, da so sodila skladna z načeli stroškovnega računovodstva in s SRS. STA je z namenom pridobitve morebitnih predlogov dopolnitev osnutka pravil ločenega evidentiranja 2023 posredovala MK in UKOM končno poročilo o sodilih, vendar se UKOM in MK nista vključila v pripravo pravil ločenega evidentiranja 2023, saj nista podala pripomb, prav tako pa tudi nista izrazila, da soglašata z dokumentom. Nadzorni svet STA je januarja 2023 sprejel pravila ločenega evidentiranja 2023, iz katerih izhaja, da "je besedila, fotografije oziroma video klipe nemogoče opredeliti kot enovite izdelke, zato se neto stroški ugotavljajo na uredništvih oziroma na OE". Pri tem iz pravil ločenega evidentiranja 2023 še izhaja, da se "na osnovi sodil prihodki iz tržne dejavnosti porazdelijo na uredništva oziroma organizacijske enote javne službe (v nadaljevanju: OEJS¹²⁰), ki sodelujejo pri pripravi člankov, prispevkov, fotografij in video posnetkov, v ustrezni višini". OE in OEJS tako predstavljajo stroškovna mesta, osnovo za razporejanje stroškov in prihodkov pa predstavlja število opravljenih ur zaposlenih v posameznih OEJS, ki sodelujejo pri produkciji novic. Za stroške OE, ki jih ni mogoče neposredno porazdeliti na OEJS (na primer OE Marketing), pa se sodila za porazdelitev določijo izkustveno (na primer na OEJS se prenese 40 % vseh stroškov, ki nastanejo v OE Marketing).

Iz pravil ločenega evidentiranja 2023 je mogoče razumeti, da lahko vse OE (torej OE in OEJS) opravljajo tako javno službo kot tržno dejavnost, nobena OE pa ni določena kot enota, ki izvaja izključno storitve tržne dejavnosti. Iz pravil ločenega evidentiranja 2023 izhaja, da se med posamezne OEJS razporejajo prihodki, ustvarjeni s prodajo storitev informiranja (kot na primer s prodajo celotnih oziroma razširjenih novic, avdio posnetkov in fotografij). Vendar pa STA v pravilih ločenega evidentiranja 2023 ni natančno določila, kateri prihodki (kot na primer kateri konti prihodkov) se nanašajo izključno na tržne storitve, kot jih določa ZSTAgen, in kateri prihodki od prodaje storitev se nanašajo na servis medijem (na prodajo celotnih novic). Zato iz pravil ni mogoče ugotoviti, kateri prihodki in kako se razmejujejo na OEJS in OE. Podobno se med OEJS porazdeljujejo tudi vsi stroški, povezani z zagotavljanjem celotne dejavnosti informiranja (stroški dela zaposlenih s pripravo povzetkov novic, fotografij, radijskih novic, prav tako pa tudi stroški s pripravo celotnih – razširjenih novic). To pomeni, da se na OEJS na podlagi podatkov o opravljenem številu ur v posamezni OEJS porazdelijo vsi stroški, ki se nanašajo na izvajanje servisa medijem. Iz pravil ločenega evidentiranja 2023 pa ni mogoče ugotoviti, kateri stroški se nanašajo izključno na izvajanje tržnih dejavnosti, kot jih opredeli ZSTAgen, ter kako se te stroške izloči iz OEJS. Iz pravil ločenega evidentiranja 2023 tako izhaja, da se vsi stroški, povezani s celotno dejavnostjo informiranja, upoštevajo kot stroški javne službe informiranja in so razporejeni v OEJS. Iz pravil pa ni mogoče

¹²⁰ V pravilih ločenega evidentiranja 2023 kratice OE in OEJS nista pojasnjeni, na podlagi opredelitev iz Priloge 2 pravil ločenega evidentiranja 2023 pa izhaja, da OEJS predstavljajo uredništva, ki izvajajo dejavnost informiranja, OE pa so vse ostale organizacijske enote (uprava in podporne službe).

natančno ugotoviti, kako se na tržni in javni del razmejujejo stroški, ki se nanašajo tako na dejavnost informiranja kot na druge tržne storitve, oziroma kako se navedeni stroški razmejujejo na OEJS in na OE. Po drugi strani pa pravila ločenega evidentiranja 2023 tudi ne določajo, kateri so prihodki od prodaje storitev in kako se razmejijo v okvir javne službe informiranja in posebej v okvir tržne dejavnosti. Zaradi tega ni mogoče potrditi, da so pravila ločenega evidentiranja 2023 glede razmejevanja stroškov in prihodkov na javni in tržni del, v celoti pregledna.

Pojasnila STA

STA je predvidela, da kot OE odpre tudi stroškovno mesto za prihodke (in stroške), ki so doslej ostajali "nerazporejeni". Tako bi imeli enoten sistem dodeljevanja poslovnih dogodkov na OE. STA je februarja 2024 izdala Navodilo o posebnem vodenju projektov, v katerem je določeno, da mora biti na vseh fakturah, ki se nanašajo na projekt, jasno zapisana šifra projekta. Če na projekt odpade le del fakturiranega zneska, je treba zapisati znesek in pojasniti, zakaj ta določeni znesek odpade na ta določen projekt. Pri porazdeljevanju posrednih stroškov se uporabljajo logična sodila in opredelitve (lahko se opredeli, da na zaposlenega odpade določen znesek splošnih stroškov).

Ocenjujemo, da je STA s pravili ločenega evidentiranja 2023 vzpostavila sistem, ko je mogoče na nivoju OE ugotoviti neto stroške, nastale s celotnimi servisi medijem, torej neto stroške, ki se nanašajo na pripravo celotnih novic. Ker pa izvaja STA še tržno dejavnost, torej storitve, ki niso povezane s servisom medijem, bi bilo treba natančno opredeliti še razmejevanje prihodkov in stroškov na javno službo informiranja (v tem primeru na servis medijem) in tržno dejavnost. Čeprav je STA uredila razporejanje stroškov med posamezne OEJS, še vedno ni jasno, koliko stroškov in na podlagi katerega ključa odpade izključno na javno službo informiranja, saj OEJS poleg javne službe informiranja izvajajo tudi storitve tržne dejavnosti. Po drugi strani pa STA tudi prihodkov, ki se nanašajo izključno na tržni segment, ni opredelila (na primer tako, da bi določila konte takih prihodkov). Zaradi navedenega in ker storitve javne službe informiranja niso predhodno natančno opredeljene niti v ZSTagen niti v drugem predpisu, v reviziji ni bilo mogoče potrditi, da je ureditev razmejevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti v pravilih ločenega evidentiranja 2023 v celoti pregledna.

STA si je s pristopom, ki ga je v letu 2023 uvedla za razmejevanje prihodkov in stroškov med OE in OEJS, po naši oceni prizadevala, da bi sledila sklepu Komisije 2012/21/EU, saj je uvedla sistem ugotavljanja neto stroškov po posameznih OEJS. Vendar pa ob odsotnosti natančne opredelitve javne službe informiranja v ZSTagen in odsotnosti natančne določitve sodil za razmejevanje stroškov in prihodkov na javni in tržni del ni mogoče potrditi, da pravila ločenega evidentiranja 2023 v celoti sledijo ZSTagen in hkrati ZPFOLERD-1 ter evropskim pravilom za državne pomoči.

Drugi interni akti STA

STA je pravila glede razmejevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti delno določila tudi v navodilih za pripravo zahtevkov¹²¹. Tako je v navodilih za pripravo zahtevkov določeno, da mora biti

¹²¹ Navodila STA za pripravo zahtevkov za financiranje pri izvajanju javne službe (v nadaljevanju: navodila za pripravo zahtevkov), ki jih je sprejel direktor STA 30. 12. 2015, urejajo postopek načrtovanja pridobivanja nadomestila za opravljanje javne službe informiranja, sklenitev pogodbe z ustanoviteljem STA, pripravo mesečnih zahtevkov za financiranje izvajanja javne službe informiranja in za poročanje ustanovitelju STA.

na vsaki knjigovodski listini (računu) jasno označeno, na katero dejavnost se nanašajo stroški oziroma kateri ključ delitve je bil pri razmejevanju stroškov uporabljen. Vendar pa STA ni natančno uredila sistema evidentiranja razmejenih stroškov v računovodskih evidencah, saj s Pravilnikom o računovodstvu¹²² ali drugim internim aktom ni določila, v katerih evidencah ter na kakšen način naj bodo evidentirani stroški, da bo zagotovljeno jasno ločevanje računovodskih izkazov za različne dejavnosti, kot to zahteva ZSTAgen¹²³. Zaradi tega STA po naši oceni z internimi akti ni uredila knjiženja razmejenih stroškov, in sicer na način, da bi bilo mogoče iz računovodskih evidenc vsak trenutek ugotoviti stanje stroškov in prihodkov izključno iz naslova javne službe informiranja.

Revidiranje sodil za ločene računovodske evidence in notranji nadzor nad poslovanjem STA

ZSTAgen določa obvezne letne ali večletne revizije poslovanja STA, poleg tega pa odreja tudi nadzor nad poslovanjem STA (Slika 17).

Slika 17 Revidiranje delovanja in poslovanja STA

Revizija	Revizija smotrnosti in pravilnosti delovanja in poslovanja STA	Notranja revizija nad delovanjem in poslovanjem STA	Revizija splošnih pravil računovodstva STA in pravil stroškovnega računovodstva
Kdo jo zagotovi/izvede?	Pooblaščen revizor	Ni določeno	Direktor STA
Kako pogosto?	1x letno	1x letno	Na 4 leta

Vir: ZSTAgen.

Skladno z ZSTAgen je STA dolžna zagotoviti kar 2 ločeni reviziji poslovanja STA na leto, in sicer revizijo smotrnosti in pravilnosti poslovanja STA, ki jo izvede pooblaščen revizor¹²⁴, ter hkrati še notranjo revizijo delovanja in poslovanja STA¹²⁵, za katero pa ZSTAgen ne določi, kaj naj bi bil predmet take revizije. Namesto tega ZSTAgen¹²⁶ določa, da se s splošnim aktom določijo ukrepi in sistem notranjega nadzora poslovanja in upravljanja STA. Ugotovili smo, da nadzorni svet STA ni sprejel splošnega akta, s katerim bi STA celovito uredila sistem notranjega nadzora nad poslovanjem in upravljanjem STA, kot to zahteva ZSTAgen.

¹²² Verzija dokumenta 1.5 z dne 7. 11. 2019 z veljavnostjo od 1. 1. 2019 in Verzija dokumenta 1.6 z dne 4. 11. 2020 z veljavnostjo od 1. 11. 2020.

¹²³ Prvi in drugi odstavek 6. člena ZSTAgen.

¹²⁴ Prvi odstavek 21. člena ZSTAgen.

¹²⁵ Drugi odstavek 21. člena ZSTAgen.

¹²⁶ Tretji odstavek 21. člena ZSTAgen.

Po navedbi STA "je direktor za nadzor nad poslovanjem STA sprejel pravila o izvajanju posameznih funkcij in določil notranje kontrole ter kontrolne točke¹²⁷, kjer se že tekom posameznega postopka oziroma procesa po načelu štirih oči preverja pravilnost in smotrnost posameznih poslovnih dogodkov. Na ta način je mogoče sproti obvladovati stroške in tveganja na področju prihodkov, prilivov in odlivov, kadrovske situacije in drugo".

Po naši oceni z ureditvijo sistema notranjih kontrol nad določenimi postopki ni bil urejen način nadzora nad celotnim poslovanjem STA, kot to zahteva ZSTAgen. Ocenjujemo, da bi moral biti sistem notranjega nadzora poslovanja STA in obveznih letnih revizij natančno pravno urejen, saj gre v primeru izvajanja javne službe informiranja za zagotavljanje pomembne javne dobrine, ki bi morala biti ustrezno revidirana. Po naši oceni bi morala biti namen in predmet obveznih vsakoletnih revizij poslovanja STA natančneje določena, predvsem pa bi morala biti v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči vezana vsaj na preverjanje ustreznosti določanja in uporabe sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti ter na preverjanje pravilnosti izračuna ter primernosti višine letnega zneska nadomestila. Vendar pa nadzorni svet STA z internim aktom ni uredil sistema nadzora nad objektivno upravičenostjo sodil za razmejevanje različnih dejavnosti. Prav tako tudi MK kot pripravljavec predloga ZSTAgen ni prispevalo k temu, da bi bil nadzor nad ustreznostjo sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti ustrezno urejen v ZSTAgen. Namesto tega ZSTAgen¹²⁸ določa, da mora direktor STA opraviti revizijo pravil stroškovnega računovodstva za vodenje ločenih računov, in sicer zgolj ob spremembah zakonodaje oziroma ob zaznanih potrebah po spremembah teh pravil, sicer pa vsake 4 leta.

Ugotovili smo, da sta bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljena 2 pregleda pravil ločenega evidentiranja pred letom 2023. Po naši oceni pa STA s temi poročili ni pridobila odgovora glede ustreznosti uporabljenega izkustvenega modela za razmejevanje stroškov storitev javne službe in tržne dejavnosti, saj to iz njih ni razvidno.

UKOM je v začetku junija 2020 naslovil na nadzorni svet STA poziv k revidiranju pravil ločenega evidentiranja pred letom 2023, vendar mu je nadzorni svet STA, ne da bi izkazal, da je zagotovil analizo ustreznosti načina izračuna ključev delitve stroškov javne službe in tržne dejavnosti, odgovoril, da "pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023 niso napisana v škodo sredstev za opravljanje javne službe". Poleg tega je nadzorni svet sprejel sklep, da "so bila pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023 pregledana in revidirana v predpisanih rokih in na način, kot to določa ZSTAgen, ter da je direktor STA na podlagi poziva UKOM k revidiranju opravil pregled pravil še v letu 2020, nadzorni svet STA pa je ponovno soglasno sprejel poročilo vodstva STA, da v družbi ne obstajajo jasni in nedvoumni razlogi, ki bi zahtevali spremembo pravil, in zaradi tega obstoječa pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023 (verzija 4.0) ostajajo v celoti v veljavi".

Nadzorni svet STA je sprejel pravila ločenega evidentiranja 2023, čeprav v tem aktu sodila za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti niso bila pregledno določena.

¹²⁷ Navodilo STA za področje informacijske tehnologije, Popis notranjih kontrol in določitev kontrolnih točk za področje IT, Sklep o popisu notranjih kontrol, navodilo za pripravo zahtevkov, Navodilo za področje pridobivanja prihodkov iz naslova tržne dejavnosti.

¹²⁸ Četrtni in peti odstavek 6. člena ZSTAgen.

Nadzorni svet STA je potrdil ustreznost vsakokratnih pravil ločenega evidentiranja s tem, ko je pravila sprejel. Direktor STA je sicer v skladu z ZSTAgen opravil preglede pravil vsake 4 leta oziroma ob spremembah predpisov, vendar pa v poročilih o opravljenih pregledih niso predstavljene revizijske ugotovitve glede ustreznosti razmejevanja javne službe in tržne dejavnosti.

Vloga nadzornega sveta STA naj bi bila po naši oceni ravno v tem, da bi sprejel interni akt, ki ga predlaga direktor STA, šele po tem, ko bi potrdil, da sledi zakonom in evropskim predpisom. Akt o ustanovitvi izrecno določa¹²⁹, da "če nadzorni svet STA ugotovi nepravilnosti pri delovanju STA, naloži direktorju, naj jih odpravi". Po naši oceni bi moral nadzorni svet STA ustrezno ukrepati v primerih predlogov internih aktov s strani direktorja STA, ki niso pregledni in razumljivi, vendar tega ni storil.

STA bi morala v skladu z ZSTAgen vsako leto zagotoviti izvedbo revizije smotrnosti in pravilnosti poslovanja ter notranjo revizijo poslovanja. STA navedene zakonske obveznosti ni v celoti izvajala, saj ni poskrbela za izvedbo revizij smotrnosti poslovanja. Zunanji izvajalec je namreč v obdobju, na katero se nanaša revizija, naročala le revizije računovodskih izkazov.¹³⁰ Slednje sicer lahko v omejenem obsegu prištevamo k revizijam pravilnosti poslovanja, vendar pa po naši oceni ni razvidno, da so bile s temi revizijami zagotovljene presoje objektivne upravičenosti sodil za razmejevanje posrednih stroškov storitev javne službe in tržne dejavnosti oziroma pravilnosti njihove uporabe. Po naši oceni tudi ni razvidno, da bi notranje revizije, ki so jih izvajali zunanji izvajalci¹³¹, vključevale presoje smotrnosti poslovanja STA pri izvajanju javne službe informiranja na način, da bi bilo preverjeno upoštevanje evropskih pravil za državne pomoči. V letu 2020 je STA v okviru notranje revizije naročila¹³² revizijo pravilnosti evidentiranja stroškov na javno in tržno dejavnost, kjer je bilo navedeno, da "STA posredne stroške evidentira na posamezno dejavnost (javno ali tržno) ob uporabi ustreznega ključa delitve". Po naši oceni pa pri tem ni bilo mogoče ugotoviti, kako je bila določena ustreznost ključa delitve.

V letu 2021 je k zagotovitvi revidiranja sodil pristopila še vlada, saj je ugotovila, da direktor STA in nadzorni svet STA nista zagotovila, da bi primernost uporabljenih sodil ter ustreznost njihove porabe preveril neodvisni pooblaščen revizor. Vlada je tako kot izvajalka pravic edinega družbenika STA s sklepom o imenovanju posebnega revizorja natančno določila preveritve, ki naj jih izvede izbrani revizor, ki jih zaradi primera dobre prakse posebej izpostavljamo v primeru 4.

¹²⁹ Tretji odstavek 18. člena v povezavi z drugo in tretjo alinejo prvega odstavka 18. člena akta o ustanovitvi STA, ki med drugim določa, da nadzorni svet STA skrbi, da STA deluje skladno z namenom, zaradi katerega je bila ustanovljena, in nadzoruje zakonitost dela in poslovanja družbe.

¹³⁰ Revizije računovodskih izkazov so bile izvedene za leta 2019, 2020, 2021, 2022, 2023.

¹³¹ Revizija v letu 2019 se je nanašala na obračun davka od dohodkov pravnih oseb, revizija v letu 2020 se je nanašala na nabavo in presojo pravilnosti evidentiranja stroškov na javno in tržno dejavnost ter javna naročila, revizija v letu 2021 se je nanašala na področje mobilnih naprav in dela na daljavo, upravljanja stopenj zaupnosti in zagotavljanja zaupnosti pri dostopu do informacij ter pri pridobivanju, razvoju in vzdrževanju sistemov, revizija v letu 2022 se je nanašala na skladnost izvajanja kadrovske politike družbe z določili Podjetniške kolektivne pogodbe in Akta o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

¹³² Pogodba o izvedbi notranje revizije za leto 2020 z dne 28. 8. 2020.

Primer 4: Revizijske preveritve kot primer dobre prakse

- skladnost splošnih pravil računovodstva in pravil stroškovnega računovodstva, po katerih se vodijo ločeni računi družbe STA, z ZPFOLERD-1, zlasti 8. členom (določitev sodil);
- ustreznost in skladnost ločevanja dejavnosti na javno službo in na tržno dejavnost STA s pravili iz ZSTAgen, ZPFOLERD-1 in Zakona o revidiranju¹³³ (v nadaljevanju: ZRev-2) za obdobje zadnjih 10 let, kar vključuje preveritev ločevanja revidiranih in notranjih računovodskih izkazov za dejavnosti javne službe in tržne dejavnosti, preveritev pravilnosti dodelitve in razporeditve stroškov in prihodkov STA in preveritev poročila o virih in zneskih vseh prihodkov, ki izhajajo iz opravljanja dejavnosti javne službe in tržnih dejavnosti;
- skladnost uporabe sredstev, prejetih iz državnega proračuna in drugih javnih virov, s pravilom iz devetega odstavka 6. člena ter petega odstavka 20. člena ZSTAgen za obdobje zadnjih 10 let;
- ustreznost in skladnost izvajanja revizije smotrnosti in pravilnosti poslovanja STA iz prvega odstavka 21. člena ZSTAgen za obdobje zadnjih 10 let;
- ustreznost in skladnost izvajanja notranje revizije poslovanja STA iz drugega odstavka 21. člena ZSTAgen za obdobje zadnjih 10 let;
- ustreznost postopkov za sklenitev poslov, katerih predmet je naročilo storitev in blaga, potrebnih za opravljanje javne službe STA, in sicer z vidika enakega obravnavanja ponudnikov, ustreznosti dogovorjenih cen/plačil glede na tržne razmere ter smotrnosti poslov glede na potrebe družbe, za obdobje zadnjih 5 let, pri čemer naj se preverijo samo posli, sklenjeni z 20 največjimi izvajalci in 20 največjimi prodajalci;
- ustreznost cen za storitve, ki jih družba prodaja kupcem/naročnikom na področju svojih tržnih dejavnosti, in sicer z vidika primerjave s tržnimi cenami istovrstnih storitev (metoda tržnih primerjav), z vidika primerjave s stroški, ki jih ima družba za izvajanje teh storitev (stroškovna metoda), in z vidika enake obravnave vseh kupcev/naročnikov za obdobje zadnjih 5 let ter analiz primerjave med cenami, ki so dogovorjene s 30 največjimi kupci/naročniki.

S sklepom o imenovanju posebnega revizorja je vlada tudi izrecno odredila, naj izbrani revizor pri izvedbi preveritev iz predhodnih točk "pripravi poročilo o objektivni opravičenosti sodil, ki služijo razporejanju prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov med javno službo in tržno dejavnostjo". Iz pogodbe¹³⁴ z izbranim revizorjem¹³⁵ izhaja, da je predmet pogodbe identičen posameznim preveritvam, določenim s sklepom o imenovanju posebnega revizorja, vendar pa v pogodbi ni bilo določeno, da mora biti izdelano tudi poročilo o objektivni upravičenosti sodil za razporejanje javne službe in tržne dejavnosti, kot je bilo to odloženo v sklepu vlade. Poleg tega je s pogodbo določeno obdobje revizije bistveno odstopalo od zahteve iz sklepa vlade, saj je bilo skrajšano na 2 leti in pol. Ne glede na to, da je bil predmet pregleda ustreznost in skladnost ločevanja dejavnosti javne službe in tržne dejavnosti STA s pravili ZSTAgen, ZPFOLERD-1 in ZRev-2, je bilo v

¹³³ Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 – ZS-K, 84/18 in 115/21.

¹³⁴ Pogodba št. C1511-21-000095 z dne 7. 9. 2021 za izvedbo posebne revizije za obdobje od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2021, pogodbeni vrednost 45.109,50 EUR.

¹³⁵ BDO Revizija d.o.o., Družba za revidiranje.

revizijskem poročilu¹³⁶ med omejitvami revizije navedeno, da "postopki, ki smo jih opravili, ne predstavljajo revidiranja kot je opredeljeno v ZRev-2, zato ne izražajo mnenja ali kakršnegakoli zagotovila glede računovodskih izkazov" ter da "v zvezi z razmejevanjem javne službe in tržne dejavnosti nismo preverjali objektivne upravičenosti sodil, ker to področje ni bilo zahtevano v okviru pregleda, smo se pa seznanili s postopki oblikovanja sodil ter njihovo skladnostjo z ZPFOLERD-1 ter njihovo pravilno uporabo pri ločenem izkazovanju javne in tržne dejavnosti". Kljub navedenim omejitvam pa je v revizijskem poročilu med drugim navedeno, da:

- STA dosledno uporablja pravila ločenega evidentiranja pred letom 2023;
- znesek nadomestila v proučevanem obdobju ni presegel skupnih stroškov opravljanja javne službe iz preteklega leta in ga zato STA ni zavezana prenašati v naslednje obdobje oziroma vračati v državni proračun;
- je STA v proučevanem obdobju v dejavnosti javne službe izkazovala izgubo, ki se pokriva iz tržne dejavnosti;
- je STA v proučevanem obdobju iz državnega proračuna financirala samo dejavnost javne službe.

Vlada je 26. 11. 2021 na pobudo UKOM zaprosila izbranega revizorja za dodatna pojasnila ter za nazorno predstavitev delitve izkazov poslovnih izidov (v nadaljevanju: IPI) na javno in tržno dejavnost po korakih, ki so sicer bili opisani v revizijskem poročilu. Vlada je 20. 12. 2021 prejela dodatna pojasnila, vendar pa ocenjujemo, da ni prejela uporabnih podatkov glede ključa delitve in ustreznosti sodil za razmejevanje stroškov javne službe in tržne dejavnosti, čeprav bi jih glede na določila pogodbe morala prejeti.

V letu 2022 se je STA s pogodbo o javni službi STA za leto 2022 zavezala k zagotovitvi revizije za presojo ustreznosti, preglednosti in skladnosti razmejevanja javne službe in tržne dejavnosti na podlagi pravil ločenega evidentiranja pred letom 2023 z evropskimi pravili in računovodskimi standardi, hkrati pa k pregledu oblikovanja predloga pravil ločenega evidentiranja 2023. Po naši oceni tudi s to revizijo¹³⁷ ni bilo pridobljeno mnenje o ustreznosti sodil, določenih v sprejetih pravilih ločenega evidentiranja 2023, je pa v poročilu izraženo priporočilo za ustreznost sodil v osnutku pravil ločenega evidentiranja 2023 (glej primer 3), ki pa jih STA ni upoštevala.

Po naši oceni STA z nobeno revizijo, ki je bila izvedena v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pridobila odgovorov na vprašanje o tem, ali je razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti ustrezno (Slika 18).

¹³⁶ Poročilo o posebni reviziji, Ljubljana 15. 10. 2021.

¹³⁷ Izvedla jo je revizijska družba.

Slika 18 Revizije v obdobju, na katero se nanaša revizija

Po naši oceni STA ni zagotovila revizij v smislu presoje objektivne upravičenosti sodil za razmejevanja javne službe in tržne dejavnosti ter presoje ustreznosti izračunavanja letnega nadomestila za opravljanje javne službe informiranja.

V letu 2021 je še vlada kot edina družbenica STA pristopila k reviziji objektivne upravičenosti sodil, vendar pa po naši oceni ni zagotovila, da bi zunanji revizor v revizijskem poročilu izrazil mnenje o objektivnosti sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti, saj ga vlada s pogodbo o izvedbi revizije k temu ni zavezala.

Zaradi opustitve zagotovitve ustreznega revidiranja poslovanja STA je STA vse od leta 2019 prispevala k nadaljevanju nepreglednega razmejevanja javne službe in tržne dejavnosti, kar je bistveno vplivalo tudi na nepreglednost izračunavanja nadomestila za opravljanje javne službe informiranja v tem obdobju. Po naši oceni tudi vlada z enkratnim ukrepom posebnega revidiranja poslovanja STA v letu 2021 ni prekinila take prakse.

2.1.2.2.a Nadzor nad objektivno upravičenostjo sodil za ločene računovodske evidence

ZPFOLERD-1¹³⁸ določa, da ustreznost sodil in pravilnost njihove uporabe enkrat letno, ob letni reviziji računovodskih izkazov, preveri revizor in poda pisno mnenje. Po drugi strani pa ZSTAgen ne določa dovolj natančno, ali, kdo ter kako naj bi izvajal revizijo oziroma nadzor nad ustreznostjo (objektivnostjo) sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti, ki jih sicer v skladu z ZSTAgen predlaga direktor STA in sprejme nadzorni svet STA. Tako ni jasno, ali naj bi objektivnost sodil presojali revizorji ali kak drug zunanji deležnik ter kako pogosto. ZSTAgen pa izrecno določa, da se s

¹³⁸ Prvi odstavek 9. člena ZPROLERD-1.

splošnim aktom STA določijo ukrepi in sistem notranjega nadzora poslovanja in upravljanja družbe, vendar STA takega akta ni sprejela.

Ocenjujemo, da bi bilo treba za zagotavljanje objektivnosti sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti natančno določiti postopek ter odgovorne deležnike za izvajanje revizije oziroma nadzora nad ustreznostjo navedenih sodil.

2.1.2.3 Ureditev načrtovanja javne službe informiranja

Upoštevali smo, da so pogoji za ustrezno ureditev financiranja javne službe informiranja izpolnjeni, če so vlada, MK, MF in STA s svojimi aktivnostmi (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k temu, da je v ZSTAgen, uredbi o STA, internih aktih STA ter drugih relevantnih predpisih natančno določen sistem (postopek) strateškega in letnega načrtovanja vsebine in vsaj okvirnega obsega javne službe informiranja ter potrebnih sredstev za njeno izvajanje. Kot ustrezno sistemsko ureditev postopka načrtovanja vsebine in obsega storitev ter hkrati obsega financiranja javne službe informiranja smo v reviziji razumeli ureditev v okviru pravnih podlag, ki skupaj tvorijo zadostna, celovita, hierarhično usklajena in dopolnjujoča pravila, ki jih sprejme pristojen, od STA neodvisen deležnik. Le tak pravni okvir, ki na razumljiv način določa sistem načrtovanja, po naši oceni predstavlja učinkovito sistemsko ureditev načrtovanja vsebine in obsega financiranja javne službe informiranja.

Iz ZSTAgen¹³⁹ izhaja, da je vlada dolžna zagotoviti STA institucionalno avtonomijo in uredniško neodvisnost ter primerno financiranje za celovito in nemoteno izvajanje javne službe na podlagi letnega poslovnega načrta STA. Hkrati ZSTAgen¹⁴⁰ določa, da je STA dolžna zagotavljati uredništvu materialne in kadrovske pogoje za nemoteno delovanje in izvajanje vsebinske zasnove v skladu z letnim poslovnim načrtom STA in ZSTAgen, pri tem pa ZSTAgen ali drug relevanten akt¹⁴¹ ne opredeli vsebine in namena vsebinske zasnove. ZSTAgen, ki predstavlja osnovni in najširši pravni okvir ureditve delovanja STA, niti noben drug akt, na katerega bi napotoval ZSTAgen, tudi ne določa, kako naj STA načrtuje vsebino in obseg financiranja javne službe informiranja v strateških in izvedbenih načrtih. Prav tako tudi podlage, izhodišča in obvezni elementi, ki naj jih STA upošteva pri pripravi strateških in izvedbenih načrtov, niso določeni z ZSTAgen oziroma na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih aktih. Ob odsotnosti ključnih določb v pooblastitvenem aktu tako javna služba informiranja oziroma njeno načrtovanje nista pregledno zasnovana. Zato ni jasno, kako naj bi STA z letnim poslovnim načrtom poskrbela za izvajanje vsebinske zasnove ter kako naj bi pripravila letni poslovni načrt, saj v ZSTAgen oziroma na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih aktih ni določeno:

- katere obvezne elemente naj vsebinska zasnova in letni poslovni načrt vsebujeta glede načrtovane vsebine in obsega storitev javne službe informiranja;

¹³⁹ Tretji odstavek 3. člena ZSTAgen.

¹⁴⁰ Četrty odstavek 18. člena ZSTAgen.

¹⁴¹ Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08 – ZPOMK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16, 39/16, 45/19 – odl. US, 67/19 – odl. US in 82/21) določa, da se v programski zasnovi določijo namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča za delovanje medija, vendar pa niti ZSTAgen niti akt o ustanovitvi STA "vsebinske zasnove" ne povežeta s katerim izmed pojmov iz Zakona o medijih.

- kako naj se izračuna načrtovani letni znesek nadomestila, ki je določen v letnem poslovnem načrtu, in tako ni jasno, ali naj se znesek načrtovanega nadomestila izračuna na podlagi dejanskih ali načrtovanih stroškov oziroma ali naj se izračuna na podlagi stroškov, izkazanih za preteklo ali predpreteklo leto, ali kako drugače ter ali in kako so stroški vezani na število strokovnih kadrov, potrebnih za izvedbo storitev javne službe informiranja;
- ali in kako naj se pri pripravi letnih poslovnih načrtov upoštevajo podatki iz vsebinske zasnove;
- katere pogoje, merila in kriterije naj upošteva nadzorni svet STA pri presoji ustreznosti določitve zneska nadomestila v letnem poslovnem načrtu še pred njegovim sprejemom.

STA je gospodarska družba, ki na podlagi ZSTAgen prejema proračunska sredstva za opravljanje javne službe informiranja in zanjo ne veljajo predpisi, ki veljajo za proračunske uporabnike ali za javne agencije.¹⁴² Zato bi morala po naši oceni vlada oziroma MK za ureditev manjkajočih vsebin v ZSTAgen pripraviti oziroma sprejeti podzakonski predpis, v katerem bi bil med drugim določen vsaj način priprave letnega poslovnega načrta, saj je ta dokument v skladu z ZSTAgen temelj za določitev vsebine in obsega storitev javne službe informiranja ter zneska proračunskih sredstev, ki jih bo STA prejela za izvajanje storitev javne službe informiranja. Vlada tudi v uredbi o STA ni določila, na kakšen način in na katerih podatkih naj se v letnem poslovnem načrtu načrtujeta vsebina in obseg storitev ter na kakšen način se določi načrtovani letni znesek nadomestila.

Ugotovili smo, da je postopek načrtovanja obsega financiranja javne službe informiranja še najbolj podrobno urejen v navodilih za pripravo zahtevkov, ki jih je sprejel direktor STA in se uporabljajo od leta 2016.

Ob pomanjkljivi ureditvi načrtovanja javne službe informiranja v ZSTAgen (in uredbi o STA v času njene veljavnosti) je STA z navodili za pripravo zahtevkov določila postopek načrtovanja financiranja javne službe informiranja, ne pa tudi načina določitve zneska nadomestila. Tako iz navodil za pripravo zahtevkov, ki naj bi urejala zgolj poslovanje STA, izhaja, da ima ključno vlogo pri načrtovanju zneska financiranja javne službe informiranja UKOM kot upravljavec PP UKOM in podpisnik pogodb o javni službi STA, čeprav ga vlada ni posebej pooblastila za sodelovanje v tem postopku. UKOM je vsako leto sporočal STA znesek proračunskih sredstev, ki jih je sicer zagotovila vlada na PP UKOM, pri čemer ni navedel, na katerih osnovah so vsakokratni sporočeni zneski temeljili. Pri tem je tudi MF potrjevalo obseg proračunskih sredstev, čeprav ga UKOM ni utemeljil v nobenem dokumentu. Namesto, da bi STA v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči natančno določila metodologijo za izračun nadomestila, je zgolj z internim aktom formalno uredila postopek, kot se je izvajal v praksi. Pri določitvi višine letnega nadomestila za opravljanje javne službe informiranja je bil torej odločilen znesek o zagotovljenih sredstvih na PP UKOM, ki ga je UKOM sporočil STA (Slika 16). Načrtovanje višine letnega nadomestila bi po naši oceni moralo potekati v obratni smeri, in sicer, da bi STA na podlagi pregledno ugotovljenih oziroma načrtovanih neto stroškov javne službe informiranja sporočila UKOM znesek potrebnih proračunskih sredstev.

¹⁴² Za STA ne veljajo določbe Zakona o javnih financah in njegovih podzakonskih aktov, ki urejajo pripravo finančnih načrtov. STA kljub svojemu nazivu tudi ni javna agencija po Zakonu o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C), zato zanjo ne veljajo niti določbe Zakona o javnih agencijah o pripravi letnega programa dela javne agencije. Slednje je računsko sodišče obravnavalo v revizijskem poročilu Učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov, št. 3264-3/2013/178, maj 2015, str. 24. [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/financiranje-in-delovanje-javnih-agencij-in-javnih-skladov-1415/?no_cache=1&tab=%23tabs-1720#tabs-1720].

Pojasnilo STA

Merila za določitev obsega letnega financiranja javne službe so določena v letnem poslovnem načrtu, ki ga na predlog posloводства sprejme nadzorni svet STA. Predvideni znesek je bil predhodno usklajen z UKOM, ki je ustrezní znesek predvidel v svojem planu porabe proračunskega denarja. To je tudi v skladu z načelom finančne samostojnosti, opredeljene v 8. členu ZSTAgen. Potrebni obseg financiranja se je določal vsako leto sproti. STA pri odmeri nadomestila praviloma ni bila deležna indeksacij. Samo v primeru, da je državni proračun razpolagal z dodatnimi sredstvi, jih je STA v posameznih poslovnih letih dobivala prek podpisanih aneksov k pogodbam o javni službi STA, za kar so bili predhodno pripravljeni rebalansi IPI v letnih poslovnih načrtih, ki jih je potrdil nadzorni svet STA. Skladno z določili ZSTAgen je STA manko na javnem delu pokrivala s presežki tržnih prihodkov. Nadomestilo pa nikoli ni bilo večje od stroškov javne službe informiranja.

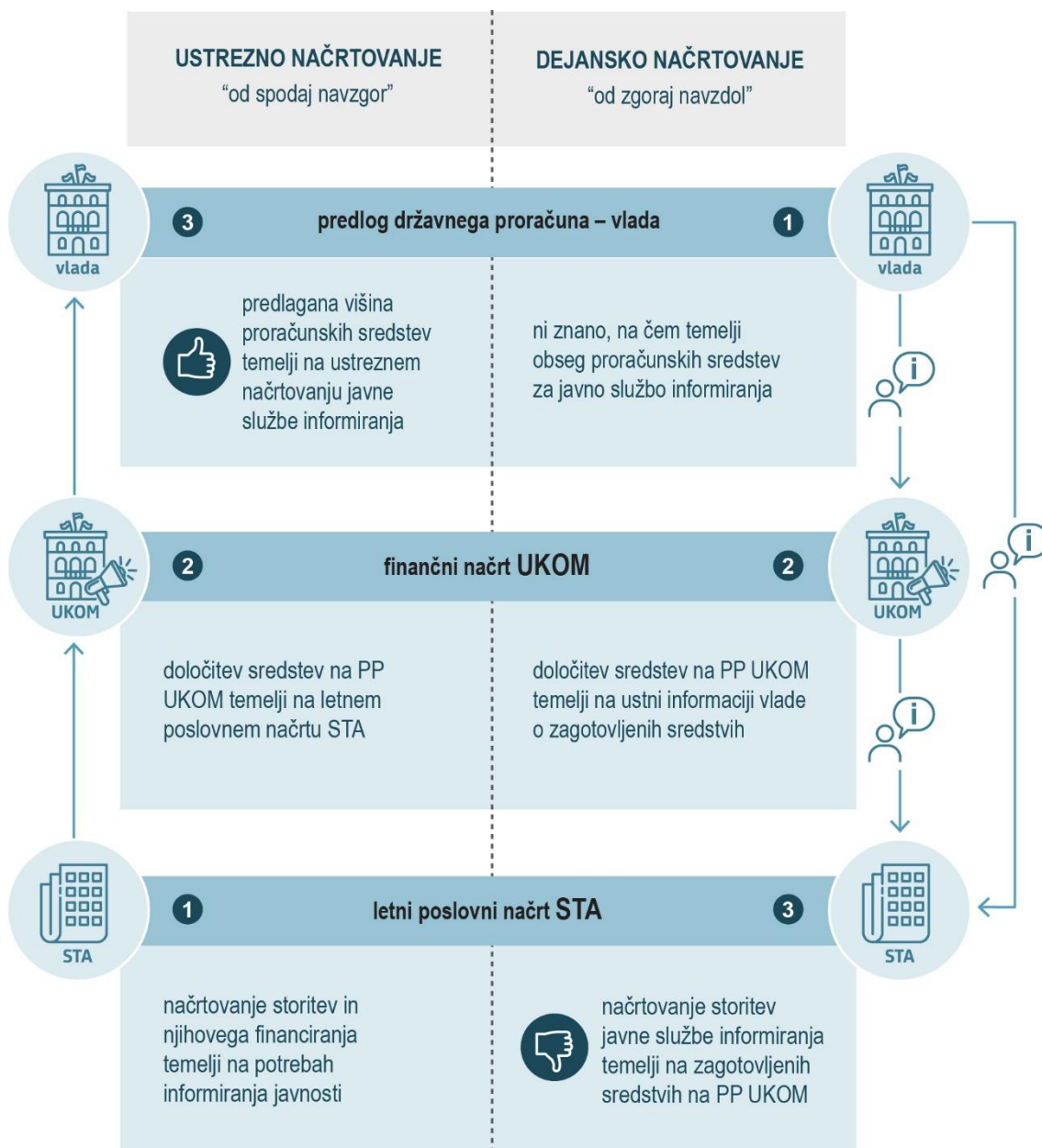
V skladu z notranjim aktom STA (navodila za pripravo zahtevkov) je STA v letnem poslovnem načrtu načrtovane prihodke javne službe (načrtovano nadomestilo) izkazovala v višini, ki ji jo je v predhodni informaciji sporočil UKOM. Zato smo posebej preverili, kako je UKOM načrtoval proračunska sredstva v svojem finančnem načrtu.

Pojasnilo UKOM

S sprejemom vsakoletnega proračuna so na PP UKOM razporejena sredstva za financiranje javne službe informiranja, prav tako pa tudi za plačilo tržnih storitev, ki jih UKOM kupuje od STA. UKOM vsakoletno višino proračunskih sredstev izpogaja v dialogu z MF pri pripravi izhodišč za razdelitev proračunskih sredstev. Višina sredstev na PP UKOM je določena glede na obseg sredstev, ki so dodeljena za vse finančne obveznosti UKOM, vključno za financiranje javne službe informiranja. UKOM nato po sprejemu proračuna za posamezno leto ustno (ne pa tudi pisno) seznani STA z višino sredstev na PP UKOM, zato dokumentov v zvezi s tem v arhivu UKOM ni. Vodstvo STA in UKOM sta nenehno v pogovorih tako, da je vodstvo UKOM okvirno seznanjeno s finančnimi razmerami na STA. Tako tudi UKOM po sprejemu proračuna seznani STA o višini dodeljenih sredstev.

Podatki o višini letnega nadomestila, ki jih je UKOM vsako leto sporočil STA, so torej temeljili na znesku razpoložljivih sredstev v državnem proračunu na PP UKOM. Sredstva na PP UKOM torej niso načrtovana na pregledno načrtovanih storitvah javne službe informiranja in njihovem obsegu ter stroških teh storitev (Slika 19).

Slika 19 Primerjava ustreznega načrtovanja storitev javne službe informiranja in letnega zneska nadomestila z dejanskim načrtovanjem



Po naši oceni bi moral finančni načrt UKOM temeljiti na takem poslovnem letnem načrtu STA, ki bi vseboval vse potrebne sestavine (navedbo storitev javne službe, vsaj okvirni obseg storitev ter načrtovane stroške storitev, kar bi temeljilo na opredelitvi potrebnega kadra). Ker pa je nadzorni svet STA potrjeval in sprejemal pomanjkljive letne poslovne načrte, v katerih znesek nadomestila ni bil utemeljen s pregledno izkazanimi načrtovani stroški storitev javne službe informiranja, je postopek načrtovanja letnega zneska nadomestila potekal v napačnem vrstnem redu, in sicer po sistemu "od zgoraj navzdol" namesto "od spodaj navzgor". V letu 2023 je STA spremenila prakso tako, da nadzorni svet STA najprej posreduje letni poslovni načrt vladi v seznanitev in nato na UKOM.

Ugotovili smo, da ureditev načrtovanja zneska letnega nadomestila v navodilih za pripravo zahtevkov ne sledi določbam ZSTAgen, saj ZSTAgen znesek nadomestila veže izključno na stroške javne službe informiranja, načrtovane v letnem poslovnem načrtu. Po drugi strani pa je vlada v uredbi o STA za izračun zneska nadomestila določila metodologijo, ki je sicer sledila evropskim pravilom za državne pomoči, ni pa sledila določbam ZSTAgen.

Glede na navedeno ocenjujemo, da z ZSTAgen in navodili za pripravo zahtevkov (in uredbo o STA v času njene veljavnosti) v delu, ki se nanaša na načrtovanje vsebine in načina določitve obsega storitev javne službe informiranja ter izračun nadomestila v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bila zagotovljena učinkovita ureditev načrtovanja in financiranja javne službe informiranja. Posledično letni poslovni načrti, ki so podlaga za sklepanje pogodb o javni službi STA, ne vsebujejo podatkov vsaj o okvirnem obsegu in vrednosti storitev javne službe informiranja ter povezave z zneskom potrebnih proračunskih sredstev, ki naj bodo zagotovljena na PP UKOM. Zato po naši oceni tudi finančni načrti UKOM in letni poslovni načrti STA v tem obdobju niso predstavljali ustrezne podlage za zagotavljanje primerne financiranja javne službe informiranja.

Ukrep STA

V letnem poslovnem načrtu za leto 2024 so navedeni glavni produkti STA v okviru javne službe informiranja ter načrtovane količine storitev. Prav tako so načrtovani ključni dogodki v letu 2024.

STA je v obrazložitvi predloga ZSTAgen 2022 sicer navedla, da bi bilo treba v zakonu določiti obvezne elemente letnega poslovnega načrta STA, vendar v teh predlogih sprememb določb ZSTAgen navedeno ni bilo konkretizirano. predlog ZSTAgen 2022 je ostal v fazi medresorskega usklajevanja in s strani MK ni bil predlagan v obravnavo vladi.

ZSTAgen določa, da je STA finančno samostojna skladno z ZSTAgen, aktom o ustanovitvi STA in drugimi predpisi in da mora vlada kot ustanovitelj zagotoviti institucionalno avtonomijo in uredniško neodvisnost STA ter primerno financiranje za celovito in nemoteno izvajanje javne službe na podlagi letnega poslovnega načrta STA. Ne glede na to, da je vlada v skladu z ZSTAgen odgovorna za zagotovitev takšnega zneska financiranja, ki bo omogočal uredniško neodvisnost STA, pa ZSTAgen niti noben podzakonski akt ne določa, kako naj vlada ali od nje pooblaščen organ načrtuje obseg proračunskih sredstev za financiranje storitev javne službe informiranja. Prav tako tudi ni bilo določeno, ali in na katerih podlagah naj MF kot skrbnik proračuna preveri ustreznost zneska nadomestila, ki ga vlada oziroma UKOM načrtujeta za financiranje javne službe informiranja.

Ne glede na vse navedene pomanjkljivosti ZSTAgen pa MK kot pristojni organ za pripravo predlogov sprememb predpisov s področja medijev v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pristopilo k podrobni proučitvi oziroma analizi ustreznosti zakonske ureditve načrtovanja financiranja STA.¹⁴³

¹⁴³ MK je sicer v letu 2020 predlagalo spremembo ZSTAgen, ki se je med drugim nanašala na spremembo vira financiranja javne službe informiranja, pri čemer pa predlog ni temeljil na izvedeni analizi. Predlog je MK zaradi nasprotovanja strokovne in splošne javnosti kasneje umaknilo.

Ukrep MK

MK je 4. 7. 2023 organiziralo prvo srečanje medresorske delovne skupine za prenovu ZSTAgen, na katerem je bilo v okviru proučevanja potrebnih sprememb ZSTAgen obravnavano vprašanje financiranja STA, definicije javne službe in razmejevanja javne službe od tržne dejavnosti STA.

Ob odsotnosti natančnejše določenih pristojnosti deležnikov na področju revizije ocenjujemo, da vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih aktov ter MK kot pripravljavec predpisov s področja revizije, po drugi strani pa UKOM kot skrbnik PP UKOM in MF kot skrbnik državnega proračuna, nenazadnje pa tudi STA oziroma predvsem nadzorni svet STA kot izdajalec internih aktov v zvezi s poslovanjem STA ter STA kot izvajalec javne službe informiranja s svojimi aktivnostmi niso prispevali k zagotovitvi učinkovite systemske ureditve načrtovanja vsebine in obsega financiranja javne službe informiranja.

2.1.3 Podelitev pooblastila za izvajanje javne službe informiranja

V reviziji nas je zanimalo, ali so vlada, MK in MF (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k temu, da je podelitev pooblastila za izvajanje javne službe informiranja kot SSGP sledila evropskim pravilom za državne pomoči. Skladnost podelitve pooblastila STA za izvajanje javne službe informiranja z evropskimi pravili za državne pomoči smo potrdili, če so vlada, MK in MF (vsak v okviru svojih pristojnosti) poskrbeli, da:

- je bilo preverjeno, ali gre v primeru nadomestila za opravljanje javne službe informiranja za državno pomoč in so bili v skladu s strani pristojnih organov pričeti in/ali izvedeni ustrezni postopki za prigrasitev državne pomoči Komisiji oziroma za poročanje MF;
- je bilo ob podelitvi pooblastila ali kadarkoli kasneje preverjeno, ali in katere storitve javne službe informiranja so združljive z notranjim trgom EU;
- so natančno določene pristojnosti v postopkih prigrasitve državne pomoči (kateri deležnik nastopa v vlogi dodeljevalca pomoči, kateri deležnik v vlogi upravljavca državne pomoči ter kateri deležnik v vlogi prijavitelja državne pomoči).

Normativni okvir za ureditev združljivosti javne službe z notranjim trgom predstavlja PES, ki jo je s 1. 12. 2009 nadomestila PDEU, ter na njuni podlagi sprejeta pravila, ki se nanašajo na notranji trg, varstvo konkurence in državne pomoči, skupaj s sodno prakso Sodišča Evropske unije, ki je s svojimi odločitvami pomembno prispevalo k oblikovanju evropskega normativnega okvira.

SSGP so v Republiki Sloveniji urejene v obliki javne službe oziroma GJS. Zakon o gospodarskih javnih službah¹⁴⁴ določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija ali lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. GJS oziroma SSGP so torej opredeljene kot gospodarske dejavnosti, ki se

¹⁴⁴ Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

opravljajo v splošno javno korist in se na trgu brez javnega posredovanja ne bi opravljale oziroma bi se opravljale pod drugačnimi pogoji v smislu kakovosti, varnosti, cenovne dostopnosti, enake obravnave ali splošnega dostopa.

V skladu s PES¹⁴⁵ in PDEU¹⁴⁶ je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, če prizadene trgovino med državami članicami. Navedena prepoved ni absolutna, PES in PDEU določata izjeme¹⁴⁷, ki so združljive z notranjim trgom, vendar področje informiranja javnosti med navedene izjeme ni vključeno.

V času priprave in sprejema ZSTAgen sta področje državnih pomoči v obliki nadomestila za opravljanje storitev javnih služb, med katere spada tudi javna služba informiranja, podrobneje urejala odločba Komisije za državne pomoči 2005, in sicer za tiste državne pomoči, ki jih ob upoštevanju pogojev iz te odločbe ni treba predhodno priglasiti Komisiji, ter okvir Komisije za državne pomoči 2005, in sicer za tiste državne pomoči, za katere je veljala zahteva po predhodni priglasitvi za opravljanje storitev javnih služb, med katere spada tudi javna služba informiranja.

Sodišče Evropske unije je v sodbi Altmark določilo merila, katerih kumulativno izpolnjevanje pomeni, da nadomestilo za javne storitve ne predstavlja državne pomoči v smislu 107. člena PDEU, čeprav so izpolnjeni vsi 4 pogoji iz prvega odstavka 107. člena PDEU¹⁴⁸. V skladu s sodbo Altmark nadomestilo za javne storitve ne pomeni državne pomoči pod pogojem, da so kumulativno izpolnjena 4 merila¹⁴⁹:

- podjetje, ki prejema nadomestilo, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne službe, te obveznosti pa morajo biti jasno opredeljene;
- merila, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, morajo biti določena vnaprej ter objektivno in pregledno;
- nadomestilo ne sme presegati tistega, ki je nujno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe, pri čemer je treba upoštevati realizirane prejemke in razumen dobiček za izpolnjevanje teh obveznosti;
- če podjetje, ki se mu naloži izpolnjevanje obveznosti javne službe, v konkretnem primeru ni izbrano s postopkom oddaje javnega naročila, ki omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko te storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost, se mora raven potrebnega nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, ki bi jih povprečno, dobro vodeno podjetje, ki je ustrezno opremljeno s prevoznimi sredstvi, zato da lahko zadosti zahtevam javne službe, imelo pri izpolnjevanju teh obveznosti ob upoštevanju realiziranih prejemkov in razumnega dobička zaradi izpolnjevanja teh obveznosti. Podjetje, ki prejema nadomestilo, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne službe, te obveznosti pa morajo biti jasno opredeljene.

¹⁴⁵ Tretji odstavek 88. člena PES.

¹⁴⁶ Prvi odstavek 107. člena PDEU.

¹⁴⁷ Drugi in tretji odstavek 87. člena PES in 107. člen PDEU.

¹⁴⁸ Sodba v zadevi C-280/00 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark“) Recueil 2003.

¹⁴⁹ 4. točka preambule odločbe Komisije za državne pomoči 2005.

Ocenjujemo, da je bilo z ZSTAgen podeljeno pooblastilo za opravljanje javne službe informiranja, ne da bi bili kumulativno izpolnjeni pogoji iz sodbe Altmark. Komisija je aprila 2021¹⁵⁰ s sklepom Komisije o državni pomoči STA 2021 potrdila, da gre v primeru financiranja javne službe informiranja za državno pomoč. Komisija je državno pomoč sicer potrdila šele 10 let po uveljavitvi ZSTAgen, ko je bila za to prvič zaprosena. Vendar pa ocenjujemo, da bi moralo MK kot upravljavec državne pomoči za opravljanje javne službe informiranja že ob podelitvi pooblastila (torej ob uveljavitvi ZSTAgen) sprožiti postopke pri MF za preveritev, ali je državna pomoč združljiva s skupnim trgom in je torej dovoljena. ZSDrP¹⁵¹ namreč določa, da je upravljavec državne pomoči resorno pristojen organ, ki pripravi njeno vsebino, jo priglasi ter skrbi za njeno pravilno izvajanje in poročanje o njenem izvajanju. Ker je MK pripravilo predlog ZSTAgen 2011¹⁵², ki je z uveljavitvijo postal akt o pooblastitvi, bi moralo MK kot resorno pristojen organ poskrbeti tudi za prigrasitev državne pomoči.

Pogoje, pod katerimi se državne pomoči v obliki nadomestila za opravljanje javnih storitev, dodeljene podjetjem, ki so pooblaščenca za opravljanje SSGP, štejejo za združljive s skupnim trgom in jih ni treba prigrasiti v skladu s tretjim odstavkom 88. člena PES oziroma tretjim odstavkom 108. člena PDEU, je v času priprave predloga ZSTAgen 2011 določala odločba Komisije za državne pomoči 2005. Ta se je uporabljala za državne pomoči v obliki nadomestila za opravljanje javnih storitev, dodeljene podjetjem, ki so povezana s SSGP iz drugega odstavka 86. člena PES, ki spadajo v eno izmed naslednjih kategorij¹⁵³:

- nadomestilo za javne storitve, dodeljeno podjetjem, katerih povprečni letni promet pred obdavčitvijo, ki vključuje vse dejavnosti, ne presega 100 milijonov EUR v obdobju 2 finančnih let pred letom, v katerem je bila dodeljena SSGP, in letno nadomestilo za zadevno storitev ne presega 30 milijonov EUR;
- nadomestilo za javne storitve, dodeljeno bolnišnicam in podjetjem za socialna stanovanja, ki opravljajo dejavnosti, ki jih zadevna država članica opredeli kot SSGP;
- nadomestilo za javne storitve za zračne ali pomorske povezave z otoki, pri katerih povprečni letni promet v 2 proračunskih letih pred letom, v katerem je bila SSGP dodeljena, ne presega 300.000 potnikov;
- nadomestilo za javne storitve za letališča in pristanišča, pri katerih povprečni letni promet v 2 proračunskih letih pred letom, v katerem je bila SSGP dodeljena, ne presega 1.000.000 potnikov glede letališč in 300.000 potnikov glede pristanišč.

V skladu z določili odločbe Komisije za državne pomoči 2005 se za njeno uporabo podjetje pooblasti za opravljanje SSGP z enim ali več uradnih aktov, ki določajo zlasti¹⁵⁴:

- naravo in trajanje obveznosti javnih storitev,

¹⁵⁰ Sklep Komisije z dne 29. 4. 2021 v zadevi Državna pomoč SA.61014 (2021/N) – Slovenija, Pomoč Slovenski tiskovni agenciji 8STA-SI (v nadaljevanju: sklep Komisije o državni pomoči STA 2021).

¹⁵¹ 2. člen ZSDrP.

¹⁵² V katerem je med drugim opredelilo vsebino in obseg javne službe informiranja ter njeno financiranje.

¹⁵³ 2. člen odločbe Komisije za državne pomoči 2005.

¹⁵⁴ 4. člen odločbe Komisije za državne pomoči 2005.

- zadevna podjetja in ozemlje,
- vrsto vseh izjemnih ali posebnih pravic, odobrenih podjetju,
- parametre za izračun, nadzor in pregled nadomestila,
- dogovore za preprečitev kakršnega koli prekomernega nadomestila in njegovo vračilo.

Odločba Komisije za državne pomoči 2005 torej predvideva, da mora biti ob pogoju, da se državna pomoč uvrsti v eno izmed naštetih kategorij, hkrati zagotovljen tudi sprejem pooblastitvenega akta, ki ureja najmanj zgoraj navedene točno določene vsebine. Državno pomoč STA v obliki nadomestila za opravljanje javne službe informiranja je bilo mogoče glede na višino povprečnega letnega prometa in višino letnega nadomestila uvrstiti v prvo kategorijo iz 2. člena odločbe Komisije za državne pomoči 2005. Vendar pa državna pomoč za izvajanje storitev javne službe informiranja po naši oceni ni izpolnjevala vseh pogojev za uporabo odločbe Komisije za državne pomoči 2005, saj v ZSTAgen niso bili natančno določeni parametri za izračun, nadzor in pregled nadomestila.

Glede na to, da nadomestilo za opravljanje javne službe informiranja, ki je državna pomoč, po naši oceni ni izpolnjevalo pogojev iz odločbe Komisije za državne pomoči 2005, saj v ZSTAgen niso bili natančno določeni parametri za izračun, nadzor in pregled nadomestila, bi bilo treba državno pomoč priglasiti v skladu z okvirom Komisije za državne pomoči 2005. Namen okvira Komisije za državne pomoči 2005 je bil določiti pogoje, pod katerimi se lahko državna pomoč šteje za združljivo s skupnim trgom po drugem odstavku 86. člena PES. Iz okvira Komisije za državne pomoči 2005 izhajajo, da Komisija meni, da se lahko državna pomoč šteje za združljivo s PES po drugem odstavku 86. člena PES, če je potrebna za opravljanje SSGP in ne vpliva na razvoj trgovine v obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Skupnosti/EU.¹⁵⁵ Za doseg takšnega ravnovesja morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji, povezani:

- z dejansko SSGP v smislu 86. člena PES;¹⁵⁶
- s potrebo po instrumentu, ki opredeljuje obveznosti javnih storitev in metode za izračun nadomestila;¹⁵⁷
- z določitvijo zneska nadomestila in njegovo uporabo.¹⁵⁸

Enako kot odločba Komisije za državne pomoči 2005 tudi okvir Komisije za državne pomoči 2005 določa¹⁵⁹, da mora akt o pooblastitvi med drugim določiti tudi parametre za izračun, nadzor in pregled nadomestila. V zvezi z nadomestilom pa določa¹⁶⁰, da znesek nadomestila ne sme presegati zneska, potrebnega za pokrivanje stroškov, ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev, ob upoštevanju ustreznih prejemkov in zmernega dobička za izpolnjevanje navedenih obveznosti. Prav tako določa¹⁶¹, da je v zvezi z nadomestilom treba upoštevati vse stroške, ki nastanejo pri

¹⁵⁵ 8. točka okvira Komisije za državne pomoči 2005.

¹⁵⁶ 9. in 10. točka okvira Komisije za državne pomoči 2005.

¹⁵⁷ 11., 12. in 13. točka okvira Komisije za državne pomoči 2005.

¹⁵⁸ 14. do 19. točka okvira Komisije za državne pomoči 2005.

¹⁵⁹ 12. točka okvira Komisije za državne pomoči 2005.

¹⁶⁰ 14. točka okvira Komisije za državne pomoči 2005.

¹⁶¹ 16. točka okvira Komisije za državne pomoči 2005.

opravljanju SSGP. Glede na to, da STA opravlja dejavnosti tudi zunaj obsega SSGP, mora stroške različnih dejavnosti razmejevati in pri izračunu nadomestila upoštevati le stroške, povezane s SSGP. Ti stroški lahko vključujejo vse variabilne stroške, ki so nastali pri opravljanju SSGP, ustrezen prispevek k fiksnim stroškom, skupnim SSGP in drugim dejavnostim ter ustrezen donos lastnega kapitala, ki je bil dodeljen SSGP.

Nadomestilo, ki je bilo predvideno v predlogu ZSTAgen 2011 in ga je STA po uveljavitvi ZSTAgen pričela prejemati za opravljanje storitev javne službe informiranja na podlagi pogodbe med ustanoviteljem in STA, ni bilo priglašeno Komisiji v presojo združljivosti državne pomoči z notranjim trgov EU niti v času priprave predloga ZSTAgen 2011 niti po uveljavitvi ZSTAgen. Ob dejstvu, da je MF pristojno za obravnavo, oceno in posredovanje priglasitve državne pomoči, pa na podlagi pregledane dokumentacije ocenjujemo, da pogoji, da bi bila državna pomoč skladna z evropskimi pravili za državne pomoči, niso bili izpolnjeni.

Pol leta po uveljavitvi ZSTAgen (31. 1. 2012) je začel veljati sklep Komisije 2012/21/EU, ki je nadomestil odločbo Komisije za državne pomoči 2005.¹⁶² S sklepom Komisije 2012/21/EU so določeni pogoji, pod katerimi je državna pomoč v obliki nadomestila za javne storitve ali SSGP združljiva z notranjim trgov in izvzeta iz obveznosti predhodne priglasitve. V sklepu Komisije 2012/21/EU¹⁶³ je določeno, da se sklep uporablja le, če obdobje, za katero je podjetje pooblaščen za opravljanje SSGP, ne presega 10 let. Če obdobje pooblastitve presega 10 let, se ta sklep uporablja le, kadar mora izvajalec službe ali SSGP zagotoviti veliko naložbo, ki se mora amortizirati v daljšem obdobju v skladu s splošno veljavnimi računovodskimi načeli. Če med obdobjem pooblastitve pogoji za uporabo tega sklepa niso več izpolnjeni, se pomoč priglasijo v skladu s tretjim odstavkom 108. člena PDEU.

Ker je bila z ZSTAgen dodeljena STA državna pomoč za nedoločen čas, se sklep Komisije 2012/21/EU pri opravljanju javne službe informiranja ne uporablja in bi bilo zato treba državno pomoč priglasiti Komisiji. Vendar MK ni preverilo, ali gre v primeru nadomestila za izvajanje javne službe informiranja za državno pomoč, ki je dovoljena. Prav tako tudi MF ni izvajalo aktivnosti, da bi MK opozorilo, da je treba nadomestilo za izvajanje javne službe informiranja prepoznati kot državno pomoč oziroma da je treba državno pomoč priglasiti Komisiji, kot je to zahteval okvir Komisije za državne pomoči 2005 oziroma kot to zahteva okvir Komisije za državno pomoč 2011.

31. 12. 2020 je začel veljati Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19¹⁶⁴ (v nadaljevanju: ZIUPOPĐVE), ki je posegel v ureditev financiranja javne službe informiranja v ZSTAgen in s tem posledično tudi v obravnavo letnega nadomestila v luči državne pomoči. Med drugim je v 66. členu določil, da se "ne glede na 20. člen ZSTAgen s tem zakonom za leto 2021 ureja financiranje opravljanja javne službe informiranja ter da se, ne glede na to, ali je STA z ustanoviteljem sklenila pogodbo o javni službi STA, iz proračuna države za leto 2021 za opravljanje javne službe zagotovijo sredstva v skladu s sprejetim Poslovnim načrtom STA za leto 2021". Pri tem je 66. člen ZIUPOPĐVE še določil, da "Neizplačan znesek nadomestila za

¹⁶² 11. člen sklepa Komisije 2012/21/EU določa, da se odločba Komisije za državne pomoči 2005 razveljavi.

¹⁶³ 2. in 3. točka 2. člena sklepa Komisije 2012/21/EU.

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 203/20, 15/21 – ZDUOP, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ, 206/21 – ZDUPŠOP, 141/22 – ZNUNBZ in 158/22 – ZDoh-2AA.

opravljanje javne službe v letu 2020, ki bi ga moral ustanovitelj zagotoviti na podlagi pogodbe iz prve alineje prvega odstavka 20. člena ZSTAgen, ustanovitelj zagotovi iz proračuna države v sedmih dneh po uveljavitvi tega zakona". ZIUPOPĐVE je s tem v letu 2021 razveljavil pogoj obstoja pogodbe o javni službi STA kot pravne podlage za določitev obsega in vsebine javne službe ter višine letnega nadomestila za izvajanje javne službe informiranja. Z ZIUPOPĐVE je bilo omogočeno neposredno financiranje javne službe informiranja zgolj na podlagi sprejetega poslovnega načrta za leto 2021.

Postopek priglasitve dodelitve državne pomoči v znesku 2.552.499,99 EUR za opravljanje javne službe informiranja v začetku januarja 2021, torej neposredno po uveljavitvi ZIUPOPĐVE, je pričel UKOM, čeprav za tako aktivnost ni imel posebnega pooblastila, vendar je bil hkrati v praksi tisti državni organ, ki je v imenu vlade kot predstavnice ustanovitelja STA že od sprejetja ZSTAgen z STA sklepal pogodbe o javni službi STA in ji kot skrbnik PP UKOM nakazoval proračunska sredstva za namen opravljanja javne službe informiranja. Čeprav ZSTAgen niti noben drug akt ne ureja nalog financerja javne službe informiranja, je Komisija v postopku¹⁶⁵ ugotovila, da UKOM upravlja dodeljevanje sredstev za opravljanje storitev javne službe informiranja. Podobno je tudi MF v reviziji izrazilo mnenje, da se UKOM lahko obravnava kot financer javne službe informiranja, saj so mu na podlagi PP UKOM v okviru njegovega finančnega načrta dodeljene pravice porabe za namen financiranja javne službe informiranja.

Ne glede na odsotnost posebnega pooblastila je UKOM v začetku januarja 2021 pisno obvestil MF, da "vlada priglasi Komisiji financiranje javne službe informiranja ter prosi MF, da priglasitev posreduje Komisiji zaradi pravne varnosti v skladu s tretjim odstavkom 108. člena PDEU". Pri tem je UKOM posredoval MF tudi izpolnjen splošni obrazec priglasitve državne pomoči Komisiji (v nadaljevanju: obrazec priglasitve), v katerem je med pravnimi podlagami za priglasitev navedel ZSTAgen, ZIUPOPĐVE ter pogodbi o javni službi STA za leti 2019 in 2020. V obrazcu priglasitve je UKOM navedel, da "gre za neposredno zakonsko financiranje STA v obsegu, ki ga STA sama opredeli v svojem letnem poslovnem načrtu". Poleg tega je navedel, da "je namen neposrednega zakonskega financiranja pokrivanje stroškov izvajanja dejavnosti STA v delu, ki se nanaša na opravljanje javne službe vsakodnevnega pripravljanja povzetkov novic s ključnimi podatki o dogodku, o dogajanju v Republiki Sloveniji in po svetu v slovenskem in angleškem jeziku in njihovo brezplačno posredovanje prek svoje spletne strani vsem posameznikom pod enakimi pogoji". Pri tem je UKOM opozoril, da "v praksi namen ZSTAgen ni dosežen, ker STA brezplačno omogoča vpogled le v naslov in uvod novice, s tem pa uporabnikov ne seznani s ključnimi podatki o dogodkih, temveč jih le spodbuja, da kupijo plačljiv dostop do celotne novice, ki sicer ni zajet z vsebino javne službe. Rezultat takega načina financiranja slabi konkurenco na medijskem trgu, saj enak brezplačen dostop do naslova in uvoda novice omogočajo tudi drugi mediji, ki jim zaradi specifičnega, zakonsko privilegiranega položaja STA ni omogočeno neposredno zakonsko financiranje iste gospodarske dejavnosti". V okviru vprašanja iz obrazca priglasitve "ali se pomoč lahko kumulira s pomočjo ali pomočjo de minimis, prejeta od drugih lokalnih, regionalnih ali nacionalnih pomoči, da se pokrijejo isti upravičeni stroški" je UKOM odgovoril pozitivno in pojasnil: "V osnovi sicer to ni dovoljeno, se pa vzpostavlja velik sum tveganj za dodatno financiranje STA prek pogodb o tržni dejavnosti, s katerimi državne ustanove plačujejo dostope do celotnega servisa STA. Brez teh dostopov pa je servis STA, ki se plačuje iz naslova javne službe, praktično neuporaben, uporabniku pa ne daje osnovnega vpogleda v dogodek". Poleg tega je še navedel, da "STA opravlja tudi tržno dejavnost, zaradi česar morajo državni organi plačevati

¹⁶⁵ Sklep Komisije o državni pomoči STA 2021 – 23. odstavek.

pogodbe o tržni dejavnosti, na podlagi katerih imajo dostop do celotne vsebine prispevkov, ter da po tem principu STA deluje enako kot številni drugi novičarski portali, ki po lastni presoji pokrivajo posamezne dogodke, hkrati pa uporabniku omogočajo vpogled samo v naslov in uvod novice, za ostalo vsebino pa je treba plačati".

Iz navedenega izhaja, da je bilo nadomestilo, ki ga je STA sicer prejemale iz sredstev državnega proračuna na podlagi ZSTAgen že od leta 2011, prvič priglašeno Komisiji v presojo združljivosti državne pomoči z notranjim trgom EU januarja 2021. Državno pomoč je priglasil UKOM, moralo pa bi jo priglasiti MK kot resorno pristojen organ in upravljavec državne pomoči.

Na prigrasitev se je Komisija nemudoma uradno odzvala predstavništvu Republike Slovenije in izpostavila¹⁶⁶, da "bi se pomoč lahko dodelila brez potrebe po predhodnem obvestilu in odobritvi Komisije, če so izpolnjeni ustrezni pogoji iz sklepa Komisije 2012/21/EU (kot na primer pravilno opredeljeno pooblastilo za javno službo, opis mehanizma nadomestil in zagotavljanje odsotnost prekomernega nadomestila)". Pri tem je izpostavila, da "je Republika Slovenija brez predhodne prigrasitve financirala javno službo informiranja zadnje desetletje ter navedla, da so države članice v skladu s sklepom Komisije 2012/21/EU upravičene odločiti o državnih pomočeh za izvajanje javnih služb brez predhodnega prigrasitve. Po mnenju Komisije naj bi to pomenilo, da se v takem primeru organi Republike Slovenije štejejo za pristojne za preverjanje ustreznih pravil pri izvajanju pomoči brez predhodne odobritve Komisije ter da po določbah sklepa Komisije 2012/21/EU dodatna ocena Komisije ni potrebna. Komisija je Republiko Slovenijo povabila, naj umakne vlogo za prigrasitev državne pomoči".

UKOM je sredi januarja 2021 odgovoril MF na vprašanje, "ali želi, da MF nadaljuje s prigrasitvijo in da prigrasitev obravnava Komisija po okviru SSGP", in sicer tako, da mu je sporočil, da "želi, da MF nadaljuje s prigrasitvijo pomoči ter da Komisija prigrasitev obravnava v skladu z okvirom Komisije za državne pomoči 2011". V skladu z nadaljevanjem postopka je Komisija 20. 1. 2021 zaprosila MF za dodatne informacije. Na zaprosilo MF je odgovore za Komisijo pripravil UKOM in jih v sodelovanju z MF posredoval Komisiji, ta pa je v začetku marca 2021 zaprosila za dodatno obrazložitev na naslednja 3 vprašanja:

- na kakšen način država nadzoruje račune podjetja, ki je v celoti v državni lasti, ali dostopa do njih (običajno tak dostop edinemu lastniku poslovnega subjekta omogoča nacionalno pravo gospodarskih družb);
- zakaj prigrasitev zajema samo eno leto (običajno se mehanizem financiranja pomoči za tekoče poslovanje vzpostavi za več let);
- pojasnite, ali se to nanaša na vzpostavitev splošne sheme pomoči za medije, razpis za izbiro določene medijske hiše, ki naj bi zagotavljala javno službo tiskovne agencije, ali obveznosti javne službe za vse medijske hiše (organi vaše države opisujejo naslednjo namero: „zaradi medijske pluralnosti in neodvisnosti medijev želimo možnost izvajanja te GJS omogočiti vsem ponudnikom na trgu“).

¹⁶⁶ Case SA.61014 – Aid to the Slovenian Press Agency, št. COMP.C.4/KK/AH/aoD(2021)005099 z dne 13. 1. 2021.

Na navedena vprašanja je UKOM marca 2021 pripravil odgovore in jih v pregled poslal MF. Pri tem je na drugo vprašanje o razlogih, da se državna pomoč priglaja zgolj za eno leto, poudaril, da bi Republika Slovenija želela, da Komisija preveri skladnost celotnega financiranja na osnovi ZSTAgen.

Komisija je aprila 2021 ugotovila¹⁶⁷, da "pri uvrščanju javne službe informiranja med SSGP ni bila storjena očitna napaka". Vendar pa iz sklepa Komisije o državni pomoči STA 2021 izhaja, da Komisija ni odločala o državni pomoči STA, ki je z ZSTAgen pooblaščen za opravljanje javne službe informiranja za nedoločen čas, temveč je odločala o začasnem financiranju STA na podlagi ZIUPOPĐVE, čeprav ZIUPOPĐVE ni izpolnjeval nobenih pogojev, ki naj bi jih v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči sicer izpolnjeval pooblastitveni akt. Po naši oceni zato dodelitev nadomestila za opravljanje javne službe informiranja na podlagi ZIUPOPĐVE ne bi sledila evropskim pravilom za državne pomoči in bi predstavljala nezdržljivo državno pomoč. Ne glede na to se Komisija ni izrecno izrekla o ureditvi časovno neomejenega izplačevanja nadomestila za opravljanje storitev javne službe informiranja, ki je urejeno z ZSTAgen, čeprav sta jo UKOM oziroma MF k temu izrecno zaprosila.

Namesto tega je Komisija o priglasi državnih pomoči sprejela odločitev¹⁶⁸, da "Komisija prijavljeni državni pomoči ne bo nasprotovala, ker je združljiva z notranjim trgom v skladu s členom 106(2) PDEU", pri tem pa pojasnila, da: se "Sredstva za javne storitve STA, ki jih mora STA brezplačno ponujati javnosti, dodelijo iz splošnega državnega proračuna in torej izvirajo iz državnih virov. Njihovo dodeljevanje upravlja vladni urad za komuniciranje (UKOM) in jih je zato mogoče pripisati državi. STA teh sredstev ne bi mogla pridobiti na trgu. Zdi se, da tudi četrto Altmarkovo merilo ni izpolnjeno¹⁶⁹. Zato uživa prednosti. Sredstva so na voljo enemu samemu podjetju in so zato selektivna. Zagotavljanje storitev posredovanja novic medijem je komercialna dejavnost, ki jo v večini držav članic na nacionalnem trgu opravljajo ustrezne nacionalne tiskovne agencije, na mednarodnem trgu pa agencije, kot so AFP¹⁷⁰ ali Reuters in v manjšem obsegu španska agencija EFE ali nemška agencija DPA. Zato lahko vsaka državna pomoč tiskovni agenciji vpliva na konkurenco in trgovino na notranjem trgu. Priglašeni ukrep zato pomeni državno pomoč."

Vendar pa je Komisija v sklepu Komisije o državni pomoči STA 2021 tudi navedla, da "imajo manjše države lahko resničen interes, da se zanašajo na storitve neodvisne tiskovne agencije v svoji državi in jeziku, ki pokriva nacionalne novice in poroča o mednarodnih dogodkih z vidika te države". Poleg tega je navedla, da "gre pri poslanstvu javne službe za to, da se javnosti stalno in celovito ter brezplačno posredujejo zbirne informacije o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu, za dejavnost, ki je komercialni medijski subjekt ne bi mogel opravljati, in da poleg tega v takšnih manjših državah članicah tiskovna agencija nima komercialne baze medijskih strank, ki bi bila primerljiva s tisto, ki jo ponujajo trgi velikih držav članic, da bi ustvarila zadostne prihodke za podporo opravljanju teh storitev splošnega pomena". Dodatno je Komisija pojasnila¹⁷¹, da "imajo države članice pri opredelitvi določene storitve kot SSGP in pri dodelitvi nadomestila ponudniku storitev široko polje proste

¹⁶⁷ Sklep Komisije o državni pomoči STA 2021.

¹⁶⁸ Sklep Komisije o državni pomoči STA 2021.

¹⁶⁹ "Nič ne kaže na to, da je to merilo izpolnjeno, in tudi nacionalni organi ne trdijo, da je to merilo izpolnjeno."

¹⁷⁰ Agence France-Presse.

¹⁷¹ Sklep Komisije o državni pomoči STA 2021 – 27. odstavek.

presoje". Pri tem je izrazila mnenje, da "opredelitev neodvisnih novinarskih storitev za medije in javnost s strani Republike Slovenije kot SSGP ne pomeni očitne napake".

Pojasnilo MF

Zadevna pomoč je še vedno obravnavana kot nadomestilo, dodeljeno za izvajanje SSGP na podlagi sklepa Komisije 2012/21/EU. Komisija je sicer za obdobje 2011–2021 skladnost pomoči potrdila s sklepom Komisije o državni pomoči STA 2021, kjer je izrecno poudarila odsotnost omejitve trajanja pooblastitve, ki pa zaradi specifičnosti presoje situacije po mnenju Komisije ni vplivala na skladnost same pomoči. Komisija je v sklepu Komisije o državni pomoči STA 2021 namreč upoštevala tudi poseg z interventnim (protikoronskim) zakonom, ki je po 10 letih izvajanja javne storitve na podlagi ZSTAGEN po njenem mnenju ustrezno ugotovil potrebo po nadaljnjem zagotavljanju te storitve še za leto 2021.

Zaradi neurejenega stanja ob prenehanju veljavnosti pravnih podlag je dodeljevanje pomoči, ki jo STA prejema na podlagi ZSTAGEN, v najkrajšem možnem času treba uskladiti z ostalimi pogoji iz sklepa Komisije 2012/21/EU oziroma pravili o državnih pomočeh, kar je dolžnost upravljavca pomoči. Ker aktivnosti za odpravo pomanjkljivosti ureditve s strani pristojnih deležnikov še potekajo, te pomoči ni treba priglasiti Komisiji, saj ta daje prednost zagotovitvi skladnosti s strani nacionalnih organov pred možnostjo ponovne intervencije institucij EU.

V kolikor se pravila iz sklepa Komisije 2012/21/EU sploh ne bi uporabljala, bi morali izvesti klasično priglasitev državne pomoči s ciljem pridobiti odobritev Komisije, če dodeljevanja pomoči ne bi bilo možno že prej prilagoditi na način, da bi bili izpolnjeni pogoji iz zadevnega sklepa Komisije o državni pomoči STA 2021 ali po drugih pravilih o državnih pomočeh (na primer kriteriji za izključitev državne pomoči iz sodbe Altmark).

Po pojasnilu MF so bile zadnje aktivnosti MF v obdobju, na katero se nanaša revizija, namenjene spodbuditvi odprave pomanjkljivosti v trenutni ureditvi in so potekale v decembru 2022.

Decembra 2022, v času priprave nove uredbe o STA, je MF opozorilo, da tudi predlog nove uredbe o STA ne opredeljuje trajanja obveznosti opravljanja storitev v okviru javne službe informiranja ter ne opredeljuje dovolj določno vsebine javnih storitev. Pri tem je poudarilo, da niti ZSTAGEN niti predlog uredbe o STA ne opredelujeta pojma "povzetek novice", ter opozorilo, da mora biti vsebina javne službe informiranja jasno in nedvoumno razvidna iz pravne podlage. Poleg tega je MF opozorilo tudi na odsotnost celovite ureditve nadzora in postopka v primeru prekomernega nadomestila. Glede na zahteve sklepa Komisije 2012/21/EU je MF celo podalo mnenje, da nadomestilo za opravljanje javne službe informiranja predstavlja nezdružljivo državno pomoč. Pri tem je navedlo, da do ustrezne dopolnitve ne more podati soglasja na predlog nove uredbe o STA. Kljub temu da je MF že decembra 2022 pozvalo MK in UKOM k ukrepanju, aktivnosti za uskladitev državne pomoči za opravljanje javne službe informiranja z evropskimi pravili o državnih pomočeh do 30. 6. 2023 niso bile izvedene.

Ocenjujemo, da je MF ob podelitvi pooblastila STA za opravljanje javne službe informiranja opustilo vse potrebne aktivnosti glede ugotavljanja obstoja državne pomoči, vlada in MK (vsak v okviru svojih pristojnosti) pa sta opustila vse potrebne aktivnosti, da bi kadarkoli po uveljavitvi ZSTAGEN preverila oziroma ugotovila, ali in katere storitve javne službe informiranja, opredeljene z ZSTAGEN, so združljive z notranjim trgov EU, predvsem z vidika pravilne dodelitve državne pomoči. Sklep Komisije 2012/21/EU namreč natančno določa pogoje, pod katerimi je državna pomoč v obliki

nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje SSGP, združljiva z notranjim trgom in izvzeta iz obveznosti priglasitve iz člena 108(3) PDEU.

Kljub temu da je UKOM v obrazcu priglasitve podrobno predstavil način financiranja nadomestila pri neomejenem pooblastilu za opravljanje javne službe informiranja, se je Komisija opredelila le do začasnega financiranja javne službe informiranja na podlagi ZIUPOP DVE. Sklepa Komisije 2012/21/EU v obdobju, na katero se nanaša revizija, in tudi po tem obdobju ni mogoče uporabiti, saj se ta uporablja le v primerih, ko obdobje, za katero je podjetje pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ne presega 10 let. Državno pomoč za opravljanje javne službe informiranja je zato po naši oceni treba v skladu z okvirom Komisije za državne pomoči 2011 priglasiti Komisiji.

Pojasnilo MF

MK je bilo v decembru 2022 pozvano k dopolnitvi zakonske pravne podlage za izvajanje javne službe informiranja z vidika pravil, ki urejajo državne pomoči. MK kot upravljavec državne pomoči s strani MF še ni bilo pozvano k priglasitvi, saj je bilo najprej pozvano k čim prejšnji uskladitvi pravnih podlag s pravili o državni pomoči. Na ta način bi se lahko tudi izognili morebitnim prihodnjim prijavam domnevno nedovoljeno dodeljene pomoči na Komisijo, ki se lahko, glede na resnost navedb, odloči za preiskavo na podlagi člena 108(2) PDEU.

MK od poziva k spremembi pravne ureditve javne službe informiranja pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni izkazalo, da pripravlja uskladitve predpisov z evropskimi pravili za državne pomoči. MK zato v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prispevalo k temu, da bi bila natančno določena metoda za določitev nadomestila in posledično ovrednoten znesek nadomestila. Po drugi strani pa MK kot upravljavec državne pomoči STA tudi ni pristopilo k postopkom priglasitve navedene državne pomoči Komisiji. Po naši oceni bi moralo MK ob dejstvu, da znesek nadomestila in obdobje trajanja pooblastila za izvajanje javne službe informiranja v ZSTAgen nista določena, in torej tudi do 30. 6. 2023 niso bili izpolnjeni pogoji za združljivost nadomestila z notranjim trgom, nemudoma sprožiti postopek priglasitve državne pomoči Komisiji. Ocenjujemo namreč, da državna pomoč v obliki nadomestila za opravljanje javne službe informiranja ne izpolnjuje pogojev evropskih pravil za državne pomoči. Po naši oceni gre v primeru državne pomoči STA za neskladno državno pomoč.

MK kot resorno pristojen organ in upravljavec državne pomoči nadomestila za opravljanje javne službe informiranja nikoli ni priglasilo kot državno pomoč. MK v obdobju, na katero se nanaša revizija, tudi ni preverilo, v kakšnem obsegu je STA upravičena do nadomestila za opravljanje javne službe informiranja. Ocenjujemo, da bi moralo MK poskrbeti za dosledno izvajanje nalog, ki mu jih nalagajo ZSDrP in evropska pravila za državne pomoči, in bi moralo v vlogi upravljavca državne pomoči prijaviti državno pomoč. MK je z opustitvijo opravljanja svojih nalog omogočilo povsem netransparentno ureditev financiranja javne službe informiranja, ki ne temelji na jasnem in preglednem izračunu nadomestila v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči. Zaradi tega ni mogoče preveriti, ali se z nadomestilom za opravljanje javne službe informiranja pokrivajo izključno dejanski stroški storitev javne službe informiranja ter ali storitve javne službe informiranja niso prekomerno financirane.

2.1.4 Ocena učinkovitosti systemske ureditve javne službe informiranja

V okviru presoje učinkovitosti systemske ureditve javne službe informiranja smo presojali ustreznost ureditve vsebine in načina določitve obsega javne službe, ustreznost ureditve njenega financiranja ter ustreznost podelitve pooblastila za izvajanje javne službe informiranja.

Ocenjujemo, da vlada, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) niso bili učinkoviti pri prispevanju k ustrezni pravni ureditvi vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja ter njenega financiranja v ZSTAgen oziroma aktu, sprejetem na njegovi podlagi in v internih aktih STA (Slika 20), ker:

- vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih predpisov, MK kot pripravljavec predlogov predpisov in MF kot skrbnik proračunskih sredstev, predvsem v povezavi z ZSTAgen kot pooblastitvenim aktom, niso prispevali k dovolj natančni zakonski oziroma podzakonski opredelitvi storitev javne službe informiranja, in sicer v smislu, da bi jih bilo mogoče enoznačno ločevati od storitev tržne dejavnosti in bi bilo tako zagotovljeno izhodišče za enotno, ponovljivo in pregledno razmejevanje stroškov, odhodkov in prihodkov v okviru javne službe informiranja in tržne dejavnosti in posledično pregledno ugotavljanje stroškov storitev javne službe informiranja, kot to zahtevajo evropska pravila za državne pomoči;
- vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih predpisov, MK kot pripravljavec predlogov predpisov, MF kot skrbnik proračunskih sredstev in pripravljavec predloga državnega proračuna ter STA oziroma nadzorni svet STA kot izdajalec internih aktov o poslovanju STA niso prispevali k natančni ureditvi načrtovanja javne službe informiranja v smislu določitve, kako naj jo STA načrtuje v letnih načrtih STA ter kako naj vlada oziroma UKOM kot financer načrtuje sredstva v svojem finančnem načrtu;
- vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih predpisov, MK kot pripravljavec predlogov predpisov, MF kot skrbnik proračunskih sredstev in nadzorni svet STA kot izdajalec internih aktov o poslovanju STA niso prispevali k ustrezni ureditvi razmejevanja javne službe informiranja in tržne dejavnosti, saj je ureditev razmejevanja v ZSTAgen v povezavi z nedoločno zakonsko opredelitvijo javne službe informiranja in neobstojem ureditve v morebitnih podzakonskih predpisih nedorečena, ureditev v pravilih ločenega evidentiranja pred letom 2023 je bila pomanjkljiva (izkustveno razmerje kot podlaga za razmejevanje nekaterih stroškov med javno službo informiranja in tržno dejavnost v pravilih ni bilo določeno), ureditev razmejevanja v pravilih ločenega evidentiranja 2023 pa ne sledi namenu določitve sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti v smislu zagotovitve finančne preglednosti pri opravljanju javne službe informiranja (s pravili niso določeni postopki razmejevanja prihodkov in stroškov med dejavnost javne službe informiranja in tržno dejavnost, temveč le postopki razmejevanja prihodkov in stroškov po posameznih OE oziroma uredništvih), kar ne sledi določbam ZSTAgen, ZPFOLERD-1 in sklepa Komisije 2012/21/EU;
- STA z internimi akti ni zagotovila sistema preglednega razmejevanja stroškov in prihodkov, saj ni natančno opredelila načina knjiženja poslovnih dogodkov in načina evidentiranja razmejenih stroškov in prihodkov na javni in tržni del;
- vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih predpisov, MK kot pripravljavec predlogov predpisov, MF kot ključni deležnik pri obravnavi, oceni in posredovanju priglasitve državne pomoči ter nadzorni svet STA kot izdajalec internih aktov o poslovanju STA niso

prispevali k ustrezni ureditvi financiranja javne službe informiranja, saj niso opredelili pojma primernost financiranja, poleg tega pa niso prispevali k določitvi natančne metodologije za izračun nadomestila za izvajanje javne službe informiranja (vključno z določitvijo neto stroškov), ki bi sledila določbam sklepa Komisije 2012/21/EU;

- vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih predpisov, MK kot pripravljavec predlogov predpisov, nadzorni svet STA kot izdajalec internih aktov o poslovanju STA niso ustrezno prispevali k ureditvi postopkov nadzora nad finančnim poslovanjem STA ter postopkov revidiranja finančne preglednosti pri opravljanju javne službe, zato objektivnost sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti ni bila potrjena.

Glede na navedeno ocenjujemo, da vlada, MK, MF in STA (vsak v okviru zgoraj izpostavljenih pristojnosti) z ZSTAgen oziroma podzakonskimi predpisi in z internimi akti STA niso prispevali k zagotovitvi učinkovite ureditve financiranja javne službe informiranja, saj ni bila opredeljena primernost financiranja javne službe, poleg tega ni bila natančno določena metodologija za izračun letnega zneska nadomestila, prav tako pa niso bila ustrezno urejena pravila za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti ter njihovo revidiranje, kot tudi ne sistem revidiranja pravilnosti in smotrnosti poslovanja STA ter sistem nadzora financiranja javne službe informiranja.

Ob odsotnosti ustrezne ureditve razmejevanja stroškov, odhodkov in prihodkov ter ustreznega sistema revidiranja objektivnosti sodil za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti tudi ureditev ugotavljanja skupnih (neto) stroškov, ki se nanašajo izključno na opravljene storitve javne službe informiranja, ni bila mogoča. Ob odsotnosti sistema preglednega ugotavljanja stroškov, ki se nanašajo na storitve javne službe, ter hkratne odsotnosti natančne metodologije za izračun zneska nadomestila, nenazadnje pa tudi ob odsotnosti ustrezne ureditve načrtovanja vsebine, obsega in stroškov javne službe informiranja s pravnimi podlagami ni ustrezno urejeno financiranje javne službe informiranja, in sicer v smislu, da sistemsko ni zagotovljeno primerno financiranje javne službe informiranja. S pravnimi podlagami tudi ni zagotovljeno, da se z nadomestilom pokrivajo izključno dejanski stroški storitev javne službe informiranja, ne pa tudi stroški, ki se nanašajo na storitve tržne dejavnosti.

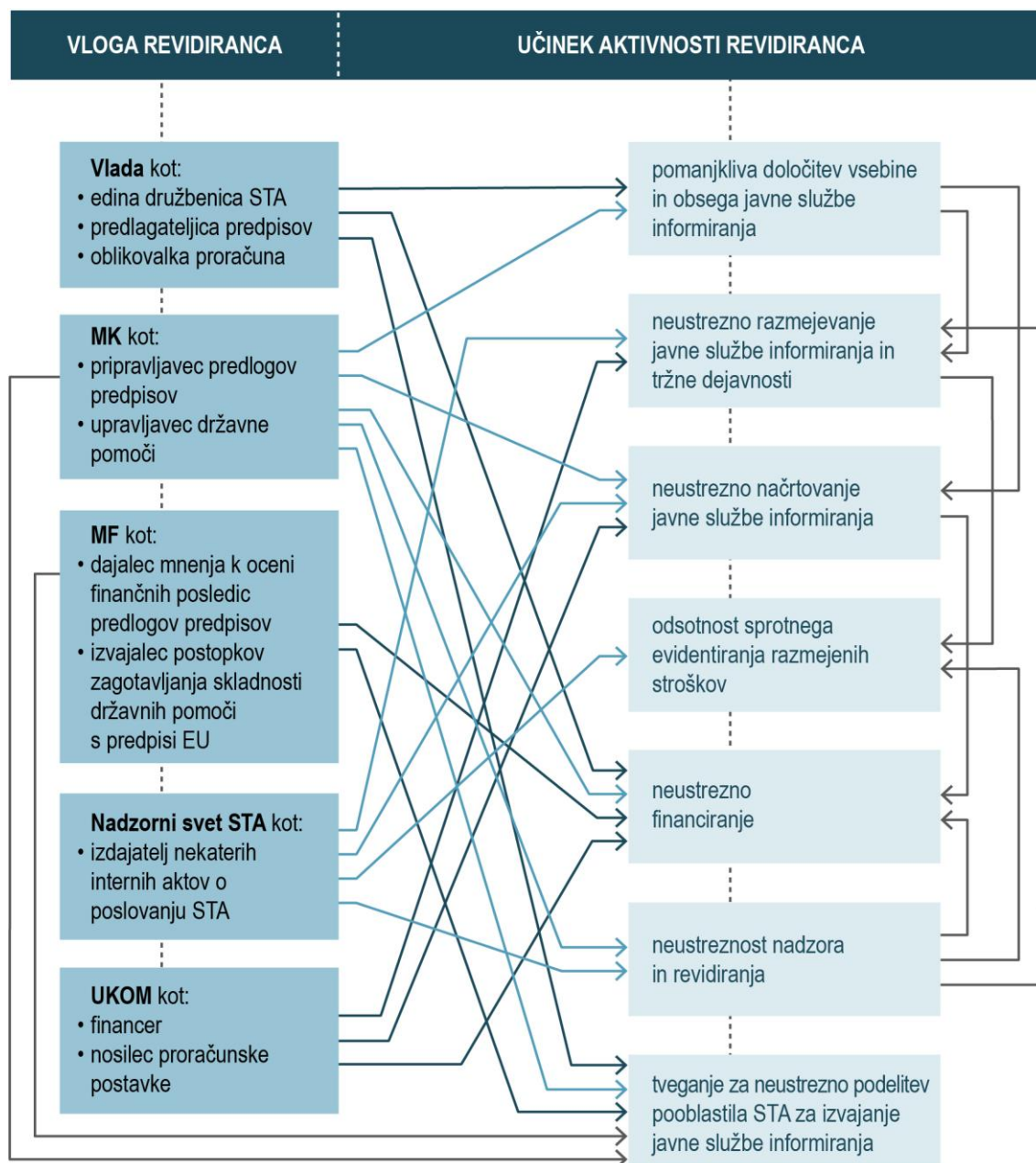
Poleg neustrezne ureditve vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja ter njenega financiranja je na neučinkovitost ureditve javne službe informiranja vplival tudi neustrezen način podelitve pooblastila STA za opravljanje javne službe informiranja (Slika 20), saj:

- vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih predpisov, MK kot upravljavec državne pomoči in MF kot skrbnik proračunskih sredstev ter pristojen organ za svetovanje upravljavcem državnih pomoči pri pravilni uporabi in tolmačenju pravil na področju državnih pomoči ter nudenje pomoči pri pripravi pravnih podlag za dodeljevanje državnih pomoči niso izvedli potrebnih aktivnosti, saj je MF ob podelitvi pooblastila STA za izvajanje javne službe informiranja opustilo potrebne aktivnosti glede ugotavljanja obstoja državne pomoči, vlada in MK pa nista ukrepala na način, da bi kadarkoli po uveljavitvi ZSTAgen preverila, ali gre v primeru nadomestila za opravljanja storitev javne službe informiranja, opredeljene z ZSTAgen, za državno pomoč ter ali je ta združljiva z notranjim trgov EU, predvsem z vidika pravilne dodelitve državne pomoči;
- ne glede na to, da so evropska pravila za državne pomoči veljala že v času priprave predloga ZSTAgen 2011, pa vlada kot predlagatelj predpisov in izdajatelj podzakonskih predpisov, MK kot upravljavec državne pomoči in MF kot skrbnik proračunskih sredstev ter pristojen organ za

svetovanje upravljavcem državnih pomoči vse do januarja 2021, ko je UKOM (in ne MK) prvič sprožil postopek priglasitve državne pomoči Komisiji, niso preverili, ali gre v primeru nadomestila za opravljanje javne službe informiranja za državno pomoč, ki jo je treba priglasiti, posledično MK kot upravljavec državne pomoči ni priglasilo nadomestila za opravljanje javne službe informiranja MF oziroma Komisiji, MF pa na to ni opozorilo MK;

- kljub temu da je MF že decembra 2022 podalo mnenje, da gre pri financiranju javne službe informiranja za nezdružljivo državno pomoč, ter kljub temu da je MF že takrat pozvalo MK in UKOM k ukrepanju, aktivnosti za uskladitev državne pomoči za opravljanje javne službe informiranja z evropskimi pravili za državne pomoči do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, niso bile izvedene, za kar je v največji meri odgovorno MK kot upravljavec državne pomoči;
- čeprav iz ZSDrP nedvoumno izhaja, da je MK upravljavec državne pomoči za financiranje javne službe informiranja, je MK opustilo izvedbo te naloge, namesto njega pa je državno pomoč prijavil UKOM, ki je kot financer nastopal v vlogi dodeljevalca državne pomoči.

Slika 20 Pravna ureditev in podelitev pooblastila za izvajanje javne službe informiranja



Ocenjujemo, da vlada, MK in MF s svojimi aktivnostmi oziroma z opustitvijo svojih odgovornosti niso prispevali k temu, da bi bila podelitev pooblastila za izvajanje javne službe informiranja kot SSGP skladna z evropskimi pravili za državne pomoči.

Ocenjujemo, da vlada, UKOM, MK, MF in STA s svojimi aktivnostmi niso prispevali k učinkoviti sistemski ureditvi javne službe informiranja, saj (vsak v okviru svojih pristojnosti) niso prispevali k ustrezni ureditvi vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja, ustrezni ureditvi njenega financiranja ter ustrezni podelitvi pooblastila za njeno izvajanje.

2.2 Izvajanje in financiranje javne službe informiranja

V reviziji smo želeli odgovoriti na revizijsko podvprašanje, "ali so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) prispevali k učinkovitemu opravljanju javne službe informiranja, in sicer na način, da so prispevali k zagotovitvi primerne financiranja stalnega, celovitega, točnega in objektivnega informiranja o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu za potrebe javnosti in medijev". Zagotavljanje primerne financiranja ter stalnega, celovitega, točnega in objektivnega informiranja za potrebe javnosti in medijev smo potrdili, če so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) poskrbeli, za:

- natančno in pregledno načrtovanje vsebine in obsega javne službe informiranja ter njenega financiranja,
- natančno določitev vsebine in vsaj okvirnega obsega ter financiranja javne službe informiranja v pogodbah o javni službi STA,
- ustrezno financiranje javne službe informiranja, in sicer če so poskrbeli:
 - za primerno financiranje javne službe informiranja na način, da seštevek izplačanih mesečnih nadomestil v posameznem letu ne presega dejanskih skupnih (neto) stroškov opravljenih storitev javne službe informiranja, kot to določajo evropska pravila za državne pomoči;
 - da je poraba proračunskih sredstev za financiranje javne službe STA gospodarna, namenska in upravičena ter je zagotovljeno kontinuirano financiranje, ki je podlaga za nemoteno opravljanje javne službe informiranja.

2.2.1 Načrtovanje javne službe informiranja

Upoštevali smo, da je načrtovanje javne službe informiranja in njenega financiranja ustrezno, če sta STA kot izvajalec in vlada oziroma UKOM kot financer javne službe informiranja poskrbela, da so v strateških in izvedbenih dokumentih natančno in pregledno določeni vsebina in vsaj okvirni obseg javne službe informiranja ter potrebna proračunska sredstva za njeno financiranje.

Ob oceni, da ZSTAgen, uredba o STA in navodila za pripravo zahtevkov v delu, ki se nanaša na načrtovanje vsebine in obsega javne službe informiranja, ne predstavljajo učinkovite pravne podlage za pregledno načrtovanje in primerno financiranje javne službe informiranja, smo preverili, ali sta UKOM in STA kljub neučinkoviti sistemski ureditvi v praksi (kot podpisnika pogodb o javni službi STA) poskrbela za pregledno načrtovanje vsebine in obsega financiranja javne službe informiranja v strateških in izvedbenih dokumentih. Tako smo preverili, ali in kako je STA poskrbela za pregledne letne poslovne načrte in za morebitno uresničevanje dokumenta Vsebinska zasnova. Čeprav namen in vsebina dokumenta Vsebinska zasnova v ZSTAgen nista opredeljena, smo ugotovili, da nadzorni svet STA nikoli ni ugotovil, da Vsebinska zasnova ne bi bila uresničevana¹⁷² ter da glede njenega

¹⁷² Pojasnilo STA z dne 9. 6. 2023.

morebitnega neuresničevanja ni podal predlogov ali sprejel kakršnihkoli ukrepov v skladu s pristojnostjo nadzornega sveta, določeno v aktu o ustanovitvi STA¹⁷³.

V letu 2017 je nadzorni svet STA sprejel¹⁷⁴ Strategijo delovanja STA za obdobje 2017–2022 (v nadaljevanju: strategija STA), v kateri je določenih 5 strateških ciljev, za katere pa ni jasno, ali in kako se nanašajo na javno službo informiranja ali na tržno dejavnost (Tabela 11).

Tabela 11 Strateški in merljivi cilji, določeni v strategiji STA

Strateški cilj	Merljiv cilj v okviru strateškega cilja
Kakovostne medijske storitve	Ohranitev obsega tekstovnih vsebin javne službe
Razvoj produktov	Nadgradnja ali razvoj vsaj ene storitve na letni ravni, po možnosti v partnerstvu
Nadgradnja tržnih aktivnosti	Povečanje prihodkov iz naslova nemedijskih naročnikov
Prožna in učinkovita organiziranost	Vezava stroškov dela izključno na gibanje prihodkov s pomočjo racionalnega kadrovskega upravljanja
Krepitev blagovne znamke	Izvedba vsaj enega družbeno odgovornega projekta na leto

Vir: strategija STA.

Ocenjujemo, da STA v strategiji STA ni ustrezno določila ciljev. STA namreč ni določila izhodiščnega in željenega končnega stanja, poleg tega pa cilji niso bili natančni in časovno opredeljeni. Zato merjenje uresničevanja ciljev iz strategije STA ni bilo izvedljivo. STA strategije za obdobje 2023–2028 v času izvajanja revizije še ni pripravila.

Tudi v letnih poslovnih načrtih za obdobje od leta 2019 do 2023 so določeni cilji, ki sledijo ciljem iz strategije STA, vendar pa niso določeni na način, da bi bili merljivi in da bi se lahko preverilo njihovo uresničevanje.

Pri preveritvi vsebine letnih poslovnih načrtov, na katerih temeljijo pogodbe o javni službi STA in posledično tudi obseg financiranja javne službe informiranja, smo ugotovili, da vsebujejo primeroma navedene vnaprej znane dogodke za prihodnje poslovno leto, vendar pa v letnih poslovnih načrtih ni določeno:

- vsaj minimalno število (obseg) storitev javne službe informiranja v smislu seznama vnaprej znanih dogodkov oziroma navedbe povprečnega letnega števila storitev na podlagi izkušenj iz preteklih let (kot na primer število povzetkov novic, fotografij, radijskih novic), ki bi služili za načrtovanje potrebnega števila zaposlenih in potrebnih finančnih virov;
- ali in katere podatke bo STA predvidoma pridobivala sama oziroma katere podatke (storitve) bo predvidoma naročala pri drugih tiskovnih agencijah oziroma drugih virih;
- načrtovano število zaposlenih, ki naj bi izvajali storitve (povzetke novic, radijske novice, fotografije), ter načrtovani mesečni in letni strošek dela teh storitev;

¹⁷³ Prvi odstavek 18. člena akta o ustanovitvi STA.

¹⁷⁴ Izhajajoč iz zapisnika 10. redne seje nadzornega sveta STA z dne 13. 6. 2017.

- načrtovano število zunanjih sodelavcev, ki naj bi izvajali storitve (povzetke novic, radijske novice, fotografije), ter načrtovani mesečni in letni strošek teh storitev.

Ob odsotnosti preglednega načrtovanja obsega storitev ter pripadajočih stroškov STA ni imela osnove za pregleden izračun načrtovanega zneska nadomestila, UKOM v vlogi financerja in podpisnika pogodbe o javni službi STA pa od STA ni zahteval preglednih letnih poslovnih načrtov. Tako je STA, namesto da bi pri načrtovanju nadomestila uporabila podatke o načrtovanem letnem obsegu in letnih stroških storitev javne službe informiranja, je vsakokrat izhajala izključno iz predhodne informacije UKOM o višini zagotovljenih sredstev na PP UKOM¹⁷⁵ oziroma informacije Generalnega sekretariata vlade¹⁷⁶ (v nadaljevanju: GSV). Pri tem ni jasno, v katerih primerih in na kateri podlagi naj bi informacijo podal UKOM in kdaj GSV. Poudarjamo, da UKOM na podlagi letnih poslovnih načrtov, ki so bili sicer priloge pogodb o javni službi STA, ni pridobil potrebnih podatkov o vsebini in obsegu storitev javne službe informiranja v posameznih letih, da bi lahko pred podpisom pogodb presodil ustreznost višine letnih nadomestil, določenih s pogodbami. Zato ni imel ustrezne podlage za sklepanje pogodb o STA.

Pojasnilo UKOM¹⁷⁷

Na PP UKOM so s sprejetjem vsakoletnega proračuna razporejena sredstva za financiranje tako javne službe informiranja kot sredstva za plačilo tržnih storitev, ki jih UKOM kupuje od STA. UKOM je vladna služba, podrejena GSV, ki pri pripravi izhodišč za razdelitev proračunskih sredstev v dialogu z MF izpogaja vsakoletno višino proračunskih sredstev UKOM. UKOM po sprejemu proračuna za posamezno leto ustno seznani STA z višino sredstev na PP UKOM. Dokumentov v zvezi s tem v arhivu UKOM ni.

Iz navedenega pojasnila UKOM izhaja, da tudi načrtovanje proračunskih sredstev na PP UKOM ne temelji na podlagi natančno pripravljenega in s strani nadzornega sveta STA potrjenega letnega poslovnega načrta, temveč se obseg sredstev določi zgolj na podlagi pogajanj vlade oziroma UKOM in MF. STA in UKOM sta se s takim načinom dogovarjanja o zagotovitvi določenega obsega proračunskih sredstev odmaknila od preglednega načrtovanja letnega financiranja javne službe STA. Posebej poudarjamo, da tak način zagotavljanja proračunskih sredstev z namenom izplačevanja nadomestila za opravljanje javne službe informiranja ne sledi evropskim pravilom za državne pomoči. Ocenjujemo, da bi morala UKOM kot podpisnik pogodbe o javni službi STA ter MF, ki izvaja postopke za skladnost državnih pomoči z evropskimi pravili za državne pomoči, opozoriti vlado oziroma MK na neustreznost načrtovanja proračunskih sredstev za opravljanje javne službe informiranja kot SSGP.

V luči preglednosti poslovanja bi morala STA v letnih poslovnih načrtih STA izkazovati izračun načrtovanega zneska nadomestila, ki bi temeljil na pregledno izkazani in utemeljeni višini načrtovanih stroškov storitev javne službe informiranja. Namesto tega je STA v letnih poslovnih načrtih med načrtovanimi prihodki iz javne službe izkazala le znesek sredstev, ki je izhajal iz ustne informacije UKOM o zagotovljenih proračunskih sredstvih. Nadzorni svet STA je letne poslovne

¹⁷⁵ Pojasnilo STA z dne 9. 6. 2023.

¹⁷⁶ Kot na primer elektronsko sporočilo GSV z dne 4. 12. 2019, da je za letno nadomestilo za izvajanje javne službe STA v letu 2020 v državnem proračunu predvideno 1.978.000 EUR.

¹⁷⁷ Z dne 17. 7. 2023.

načrte potrdil, čeprav letni zneski nadomestila nikoli niso bili utemeljeni in ni bil prikazan oziroma utemeljen njihov izračun. Prav tako tudi UKOM od STA ni zahteval ustreznih izračunov oziroma utemeljitev načrtovanih letnih zneskov nadomestil. Predlagani načrtovani zneski nadomestil tako niso temeljili na predvidenem (merljivem) vsaj okvirnem obsegu storitev (obseg v enotah) in na vnaprej vrednotenih stroških storitev javne službe informiranja. Po naši oceni bi STA lahko zagotovila pregledno načrtovanje višine nadomestila, če bi dejanske stroške storitev javne službe informiranja sproti in dosledno evidentirala po posameznih stroškovnih mestih ali nosilcih javne službe¹⁷⁸ in bi tako v fazi načrtovanja lahko izhajala iz realiziranega obsega storitev in stroškov v preteklih obdobjih. Vendar računovodske evidence STA tega ne zagotavljajo.

Načrtovana višina nadomestila za opravljanje javne službe informiranja, ki ga je STA izkazovala v finančnem delu letnega načrta v okviru ocene IPI za prihodnje leto, je bila vsako leto v celoti prilagojena razpoložljivim sredstvom na PP UKOM. Po drugi strani pa je STA v letnih poročilih vsako leto izkazovala, da je za izvajanje javne službe porabila več sredstev, kot jih je prejela iz proračuna v obliki nadomestila, ter da je razliko pokrivala s presežkom prihodkov, ustvarjenih v okviru tržne dejavnosti. Ne glede na tako večletno stanje, pa vlada, UKOM, MK in STA niso analizirali oziroma proučili (ne)ustreznosti načrtovanja vsebine, obsega in stroškov javne službe informiranja ter na podlagi rezultatov proučevanj niso pristopili k potrebnim sistemskim spremembam načrtovanja javne službe informiranja in izračunavanja letnega nadomestila. Ob dejstvu, da STA pri načrtovanju višine nadomestila po naši oceni ni sledila evropskim pravilom za državne pomoči, ter hkrati ob dejstvu, da izkazanih letnih primanjkljajev proračunskih sredstev za pokrivanje stroškov javne službe informiranja nikoli ni utemeljila, bi po naši oceni moral nadzorni svet STA ukrepati in zahtevati natančen izračun nadomestila za opravljanje storitev javne službe informiranja. Vendar tega ni storil. Nadzorni svet STA nikoli ni zahteval dopolnitve letnih poslovnih načrtov za leta 2019, 2020, 2021 in 2022, čeprav STA v načrtih in gradivih za seje nadzornega sveta STA nikoli ni utemeljila, kako je izračunala letno nadomestilo in katere podatke o načrtovanem obsegu in stroških storitev je pri izračunu upoštevala. Prav tako tudi vlada, UKOM in MK niso nikoli proučevali ustreznosti določitve javne službe informiranja ter pripadajočih stroškov, posledično pa tudi niso analizirali zadostnosti proračunskih sredstev. Zaradi tega noben od deležnikov ni pripravil podlag, s katerimi bi utemeljil potrebo in proučil možnosti za povečanje namenskih proračunskih sredstev. Ocenjujemo, da bi bile take aktivnosti vlade, UKOM, MK in STA nujno potrebne.

STA tako ni poskrbela, da bi bilo nadomestilo za opravljanje storitev javne službe informiranja določeno skladno z ZSTAgen oziroma da bi izračun nadomestila sledil metodologiji, kot jo določajo evropska pravila za državne pomoči. Ne glede na to, je nadzorni svet STA sprejemal sklepe, iz katerih izhaja, da "predvidena proračunska sredstva ne zadoščajo za izvajanje javne službe STA"¹⁷⁹ ter da "naj se ustanovitelj pozove k čimprejšnji zagotovitvi dodatnih sredstev za financiranje javne službe STA"¹⁸⁰ oziroma da "so stroški izvajanja javne službe STA višji, kot naj bi bilo nadomestilo zanjo"¹⁸¹. Navedeni sklepi nadzornega sveta STA po naši oceni niso bili utemeljeni, saj niso izhajali iz

¹⁷⁸ Na primer po kategorijah, kot izhajajo iz 4. člena ZSTAgen: povzetki novic v slovenskem jeziku, povzetki novic v angleškem jeziku, besedila radijskih novic, avtorsko zaščitene fotografije, prispevki o narodnih skupnostih in dolgoročna hramba dokumentarnega in arhivskega gradiva.

¹⁷⁹ Zapisnik seje nadzornega sveta STA z dne 7. 11. 2019.

¹⁸⁰ Zapisnik seje nadzornega sveta STA z dne 11. 12. 2019.

¹⁸¹ Zapisnik seje nadzornega sveta STA z dne 18. 12. 2020.

konkretnih analiz obsega in stroškov storitev javne službe informiranja. Glede na navedeno ocenjujemo, da bi moral nadzorni svet STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, v duhu skrbnosti pri izvajanju svoje nadzorstvene funkcije zagotoviti preglednost razmejevanja in izkazovanja stroškov ter natančnost izračunavanja nadomestila za pokrivanje stroškov javnih storitev, vendar tega ni storil. Nadzorni svet je s tem opustil ključno nalogo in s tem po naši oceni prispeval k pripravi pomanjkljivih letnih poslovnih načrtov in k nepreglednemu načrtovanju vsebine in obsega javne službe informiranja ter potrebnih proračunskih sredstev za njeno financiranje. Ob odsotnosti določitve vsaj okvirnega obsega storitev ni bilo mogoče preverjati uspešnosti izvedbe letnega poslovnega načrta. Posledično tudi ni bilo mogoče preveriti, ali so bili z načrtovanim letnim nadomestilom pokriti izključno stroški izvedenih storitev javne službe informiranja.

Ocenjujemo, da načrtovanje vsebine in obsega ter potrebnih proračunskih sredstev za izvajanje javne službe informiranja v strateških in izvedbenih dokumentih STA ni bilo ustrezno, saj ni bilo pregledno. Nepregledno pripravljeni dokumenti načrtovanja storitev in potrebnih proračunskih sredstev so predstavljali neučinkovite podlage za sklepanje pogodb o javni službi STA.

2.2.2 Sklepanje pogodb o opravljanju javne službe STA

Upoštevali smo, da so pogodbe o javni službi STA predstavljale učinkovito podlago za nemoteno opravljanje javne službe informiranja in hkrati primerno financiranje javne službe informiranja, če sta UKOM in STA poskrbela, da:

- vsebujejo natančno določitev vsebine, obsega in vrednosti storitev javne službe informiranja ter natančno določitev pravic in obveznosti pogodbenih strank pri njihovem izvrševanju;
- so skladne s predpisi in jih pristojni deležniki sklepajo pravočasno.

STA in UKOM sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, sklenila pogodbe o javni službi STA in dodatke k pogodbam, kot prikazuje Tabela 12.

Tabela 12 Pogodbe o javni službi STA v obdobju, na katero se nanaša revizija

Leto	Št. pogodbe oziroma dodatka	Datum sklenitve	Vrednost v EUR	Predmet pogodbe oziroma dodatka
2019	Pogodba št. 66/2018	21. 12. 2018	2.028.000	Določitev letnega zneska nadomestila
	Dodatek št. 1	27. 6. 2019	30.000	Povečanje pogodbene vrednosti
	Dodatek št. 2	3. 10. 2019	20.000	Povečanje pogodbene vrednosti
	Dodatek št. 3	14. 11. 2019	20.000	Dopolnitev vsebine izvajanja javne službe in povečanje pogodbene vrednosti
Skupna pogodbena vrednost v letu 2019			2.098.000	
2020	Pogodba št. 81/2019	19. 12. 2019	1.978.000	Določitev letnega zneska nadomestila
	Dodatek št. 1	26. 2. 2020	50.000	Povečanje pogodbene vrednosti
Skupna pogodbena vrednost v letu 2020			2.028.000	
2021	Pogodba št. 90/2021	8. 11. 2021	2.028.000	Določitev letnega zneska nadomestila
2022	Pogodba št. 20/2022	1. 2. 2022	2.028.000	Določitev letnega zneska nadomestila
	Dodatek št. 1	20. 6. 2022	/	Podaljšanje roka za izpolnitev pogodbenih obveznosti
Skupna pogodbena vrednost v letu 2022			2.028.000	
2023	Pogodba št. 16/2023	27. 1. 2023	2.271.600	Določitev letnega zneska nadomestila

Vir: pogodbe o javni službi STA za obdobje od leta 2019 do leta 2023, dodatki k tem pogodbam.

2.2.2.1 Pravočasnost sklepanja pogodb o javni službi STA

UKOM in STA sta imela kot podpisnika pogodb o javni službi STA pomembno vlogo pri izvajanju javne službe informiranja v smislu zagotavljanja pogojev za stalno, celovito, točno in objektivno zagotavljanje informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu. Pri presoji ustreznosti sklepanja pogodb smo v reviziji upoštevali tudi pravočasnost njihovega sklepanja. Tako smo preverili, ali so bile pogodbe o javni službi STA veljavne v obdobjih, v katerih so urejale izvajanje javne službe informiranja.

Ugotovili smo, da sta UKOM in STA pogodbe o javni službi STA za leta 2019, 2020, 2022 in 2023 pravočasno sklenila¹⁸², medtem ko je bila pogodba o javni službi STA leto 2021 sklenjena šele 8. 11. 2021¹⁸³, kar pomeni, da UKOM in STA kar 10 mesecev nista določila letnega zneska nadomestila. Zato po naši oceni kar 8 mesecev niso bili izpolnjeni pogoji za ugotavljanje načina določitve višine nadomestila in posledično niso bili izpolnjeni pogoji za ugotavljanje primernosti

¹⁸² Pogodbi o javni službi za leti 2019 in 2020 sta UKOM in STA podpisala pred začetkom leta, na katero se posamezna pogodba nanaša, medtem ko tudi pogodbi o javni službi STA za leti 2022 in 2023 štejejo kot pravočasni, saj sta se v navedenih pogodbah UKOM in STA strinjala, da pogodbi učinkujeta za nazaj in da se uporabljata od 1. 1. do 31. 12. tekočega leta, poleg tega pa se skladno s 7. členom navodil za pripravo zahtevkov mesečno nadomestilo izplačuje za pretekli mesec, kar po naši oceni pomeni, da je pogodba pravočasno sklenjena, saj enomesečni zamik sklenitve pogodb ni vplival na nemoteno izvajanje in financiranje javne službe informiranja v letih 2022 in 2023.

¹⁸³ Iz pogodbe izrecno izhaja, da sta se UKOM in STA sporazumela, da pogodba začne veljati z dnem podpisa obeh pogodbenih strank in preneha veljati s koncem leta, za katero je sklenjena, torej 31. 12. 2021.

financiranja javne službe informiranja. UKOM je v tem času posredoval STA več osnutkov pogodbe o javni službi STA¹⁸⁴ ter od STA zahteval podatke o višini stroškov storitev javne službe informiranja.¹⁸⁵

Pojasnilo UKOM¹⁸⁶

Poslovodstvo STA je UKOM zaprosilo za podatke, na podlagi katerih bi lahko zagotovili primernost financiranja v luči določb ZSTAgen, saj UKOM ni imel nobenega vzvoda, s katerim bi lahko ugotovil primernost višine financiranja javne službe. Takratni direktor STA je v nasprotju s pogodbo o javni službi STA zavračal izračune kakršnekoli dokumentacije, ki bi UKOM omogočala pregled stroškov. Posledično je bilo UKOM onemogočeno, da bi pripravil pogodbo o javni službi STA v skladu z ZSTAgen in ZPFOLERD-1.

UKOM, ki ga je vlada prvič pooblastila za podpisovanje pogodb o javni službi STA z uredbo o STA, si je po naši oceni prizadeval, da bi bilo letno nadomestilo v pogodbi določeno pregledno v smislu, da bi dejansko temeljilo na natančno utemeljenih stroških storitev javne službe informiranja. Vendar pa STA v tem času ni predložila natančnega izračuna načrtovanega nadomestila in ni utemeljila načrtovanih stroškov za izvajanje javne službe informiranja za leto 2021. Za nepravočasno sklenitev pogodbe o javni službi STA za leto 2021 sta zato po naši oceni odgovorna STA, ki kljub številnim zahtevam UKOM ni pregledno izkazala in ustrezno utemeljila stroškov javne službe STA, ter vlada, ki kot predstavnica Republike Slovenije, ki je ustanoviteljica STA, v tem času ni poskrbela za primerno financiranje in za celovito in nemoteno izvajanje javne službe na podlagi vsakoletnega načrta STA, kot jo k temu zavezuje 3. člen ZSTAgen.

2.2.2.2 Določanje vsebine, obsega in stroškov storitev v pogodbah o javni službi STA

Avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih

STA in UKOM sta število fotografij, ki jih je STA v skladu z ZSTAgen dolžna zagotavljati oziroma brezplačno objavljati, določila le v pogodbah o javni službi STA za leti 2022 in 2023, medtem ko v pogodbah o javni službi za leta 2019, 2020 in 2021 okvirno število avtorsko zaščitene fotografije v okviru javne službe informiranja ni bilo opredeljeno. Po drugi strani pa sta UKOM in STA ovrednotila stroške fotografij le v pogodbah o javni službi STA za leti 2021 in 2022, medtem ko v ostalih pogodbah stroški storitev priprave in objave fotografij niso bili določeni.

Ugotovili smo, da sta UKOM in STA s pogodbami o javni službi STA za leta 2021, 2022 in 2023 bistveno različno določala predvideno letno število fotografij. Tako je iz pogodbe o javni službi STA za leto 2021 mogoče razumeti, da je bil lahko letni obseg fotografij poljuben, saj najmanjše oziroma največje letno število fotografij ali pa število najpomembnejših dogodkov v pogodbi o javni službi STA za leto 2021 ni bilo določeno. Nasprotno je bilo v pogodbi o javni službi STA za leto 2022 določeno predvideno letno število fotografij (15.500) ter minimalno število fotografij, ki jih je STA

¹⁸⁴ Z dopisom št. 010-1/2021/109 z dne 14. 7. 2021, z dopisom št. 014-1/2020/26 z dne 20. 7. 2021, z elektronskim sporočilom št. 014-1/2020/36 z dne 3. 11. 2021 ter z dopisom št. 014-1/2021/39 z dne 5. 11. 2021.

¹⁸⁵ Dopis št. 014-1/2020/12 z dne 16. 6. 2021.

¹⁸⁶ Z dne 7. 2. 2022 v točki 6 na zaprosilo 1.

dolžna objaviti s posameznega najpomembnejšega dogodka (to je 5). Vendar pa sta UKOM in STA v pogodbi o javni službi STA za leto 2023 bistveno zmanjšala obseg fotografij, saj je bilo predvideno letno število objavljenih fotografij zmanjšano na 4.800, minimalno število fotografij, ki jih je STA dolžna objaviti s posameznega najpomembnejšega dogodka, pa na 4¹⁸⁷ fotografije, UKOM in STA bistvenih sprememb v številu pogodbeno določenih fotografij nista utemeljila.

Ne glede na to, da ZSTAgen jasno določa, da mora STA v okviru javne službe objavljati avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih¹⁸⁸, je STA obseg teh storitev vključila šele v pogodbo o javni službi STA za leto 2021, in sicer na zahtevo UKOM. STA je v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, fotografije prodajala na trgu, čeprav ZSTAgen in akt o ustanovitvi STA kot temeljna akta za določitev vsebine in načina določitve obsega javne službe informiranja in tržne dejavnosti ne določata fotografij kot storitev, ki jih STA lahko prodaja na trgu. Na primeru poročanja STA v letnem poročilu STA za leto 2022 posebej izpostavljamo prakso STA glede trženja fotografij (primer 5).

Primer 5: Trženje fotografij

"Nova ureditev je znatno spremenila prodajni model, saj je STA morala del fotografskega gradiva brezplačno dati na voljo ostalim medijem tudi za nadaljnjo reprodukcijo in komercialno rabo. Zato smo na področju trženja fotografij realizirali izpad prihodkov (ocenjujemo ga na od 35.000 do 40.000 EUR), ki pa smo ga vendarle uspeli omiliti, saj smo zadržali vse pomembnejše naročnike z dodatnimi vsebinami in prilagojenimi ponudbami. Na področju foto servisa smo nadaljevali z izvajanjem naših protokolarnih storitev na podlagi triletnega javnega naročila Ministrstva za javno upravo. Na podlagi tega naročila izvajamo fotografiranje dogodkov za vlado, ministrstva, nekatere vladne službe in druge državne institucije, kar nam zagotavlja prihodke, hkrati pa na podlagi tega sodelovanja bogatimo našo ponudbo fotografij. Ne gre prezreti tudi dejstva, da kot državna agencija na ta način ohranjamo in zagotavljamo tudi dragocen arhiv državi Republiki Sloveniji, svoji ustanoviteljici in lastnici"¹⁸⁹.

STA bi morala po naši oceni avtorske fotografije o najpomembnejših dogodkih objavljati le v okviru javne službe informiranja. Vendar pa je UKOM z STA sklepal pogodbe o tržni dejavnosti¹⁹⁰, v katerih je kot financer javne službe po naši oceni v nasprotju z ZSTAgen pristal na to, da so bile fotografije (ki naj bi po pogodbi sodile v okvir razširjenih dnevnik in tedenskih pregledov vesti) vključene tudi v tržno dejavnost. UKOM je nato decembra 2021 pridobil pravno mnenje¹⁹¹, iz katerega izhaja, da "so avtorske fotografije o najpomembnejših dogodkih v skladu z ZSTAgen del javne službe informiranja in jih STA ne more prodajati na trgu v okviru tržne dejavnosti". UKOM je tudi po pridobljenem pravnem mnenju z STA v letu 2022 podpisal pogodbo o tržni dejavnosti¹⁹², ki je med drugim omogočala naročnikom dostop do fotografij v okviru razširjenih vesti. S tem UKOM po naši oceni ni sledil določilom ZSTAgen niti navedbam v pridobljenem pravnem mnenju. UKOM je s tem tudi sam

¹⁸⁷ 7. člen pogodbe o javni službi STA za leto 2023.

¹⁸⁸ Tretji odstavek 4. člena ZSTAgen.

¹⁸⁹ Letno poročilo za leto 2022, str. 37.

¹⁹⁰ Na primer Pogodba št. 80/2019 o storitvah STA v letu 2020 z dne 18. 12. 2019.

¹⁹¹ Inštitut za raziskovanje v pravu Evropske pravne fakultete Nove univerze, Pravno mnenje o izbranih členih ZSTAgen z dne 22. 12. 2021.

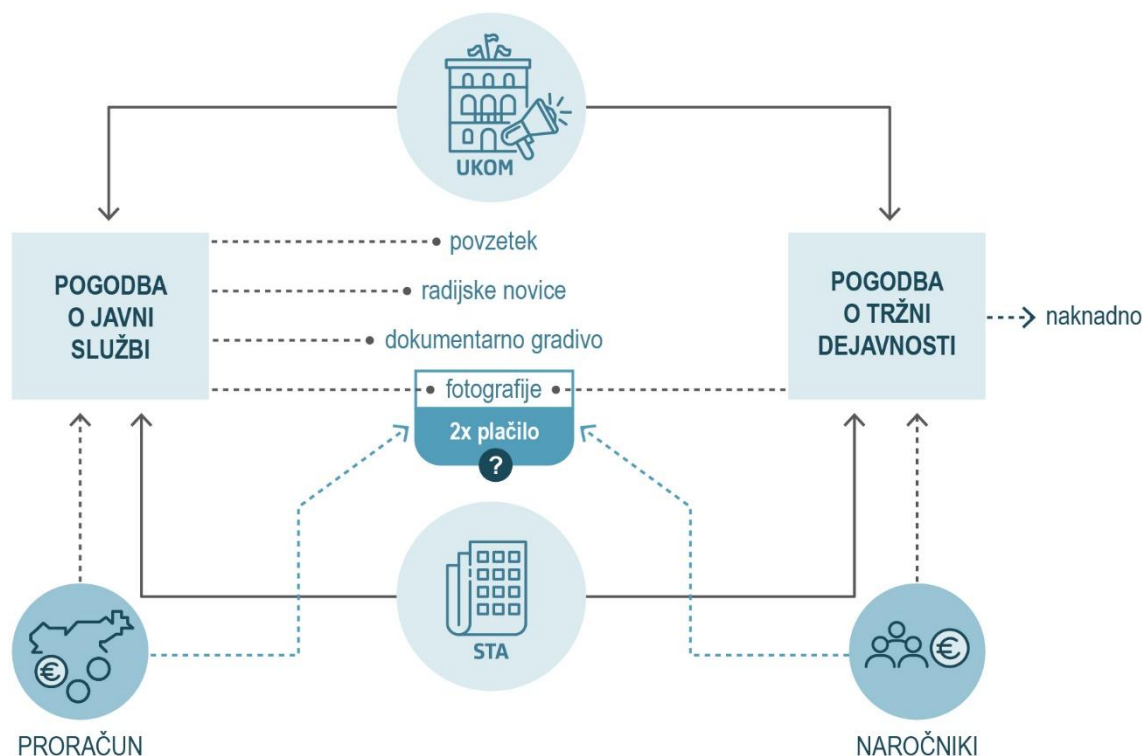
¹⁹² Pogodba št. 38/2022 o storitvah STA v letu 2022 in 2023 z dne 28. 9. 2022.

prispeval k nadaljevanju prakse, ko je STA objavljala in zaračunavala storitve izdelave in objave fotografij v okviru javne službe kot tudi v okviru tržne dejavnosti.

STA je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določene fotografije prodajala na trgu, čeprav naj bi bile v skladu z ZSTAgen storitve objavljane fotografij o najpomembnejših dogodkih v celoti (v obsegu, kot so bile načrtovane v letnih poslovnih načrtih) financirane s proračunskimi sredstvi. Obseg fotografij je bil v okviru javne službe celo bistveno manjši kot obseg fotografij, ki ga je STA prodala v okviru tržne dejavnosti. Zato in hkrati zaradi nepreglednega načrtovanja obsega fotografij in zneska financiranja fotografij, poleg tega pa tudi zaradi nedoločnosti pogodb o javni službi STA ni bilo mogoče preveriti, ali je prišlo v primeru priprave fotografij kot ene od storitev javne službe informiranja do prekomernega financiranja. Iz istega razloga tudi ni bilo mogoče preveriti, ali je UKOM s polnim plačilom za načrtovani obseg fotografij v okviru javne službe z javnimi sredstvi pokrival še stroške fotografij, ki jih je STA prodajala na trgu. To je pomembno zaradi preverjanja skladnosti morebitne državne pomoči iz tega naslova z evropskimi pravili za državne pomoči.

Zaradi odsotnosti opredelitve najpomembnejših dogodkov ni bilo mogoče preveriti, ali je STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, brezplačno objavljala fotografije z najpomembnejših dogodkov, prav tako ni bilo mogoče preveriti, ali je brezplačno objavljala tudi fotografije z dogodkov, ki jih ni mogoče uvrstiti med najpomembnejše¹⁹³. Zaradi tega tudi ni bilo mogoče preveriti, ali je STA tržila določene fotografije s pomembnih dogodkov, ki bi jih sicer morala brezplačno objaviti. Pri tem poudarjamo, da je UKOM pri plačevanju storitev STA nastopal v dvojni vlogi, in sicer kot financer storitev javne službe informiranja (kot podpisnik pogodb o javni službi STA), hkrati pa kot naročnik in plačnik tržnih storitev, ki jih STA izvaja za potrebe celotne državne uprave. Neučinkovita ureditev storitev javne službe informiranja, nepregledno načrtovanje financiranja teh storitev ter dvojna vloga UKOM so omogočali nasprotje interesov. Tako je lahko UKOM s proračunskimi sredstvi plačeval tudi fotografije, ki se niso nanašale na najpomembnejše dogodke in naj bi jih v celoti plačali naročniki. To je pomembno zato, ker je tako lahko UKOM isto fotografijo plačal dvakrat, in sicer kot financer javne službe informiranja (s proračunskimi sredstvi za namen informiranja javnosti in medijev) in kot financer storitev, ki jih je STA zaračunavala UKOM v okviru tržne pogodbe (s proračunskimi sredstvi za namen zagotavljanja fotografij za potrebe javne uprave) (Slika 21).

¹⁹³ Kot primer navajamo brezplačno objavljene fotografije nekaterih dogodkov [URL: <https://servis.sta.si/fotoservis#!d/10.11.2022>], 2. 11. 2023.

Slika 21 Trženje nekaterih storitev javne službe informiranja

Hramba dokumentarnega in arhivskega gradiva

Ne glede na to, da predviden obseg arhivskega gradiva v ZSTAgen ali podzakonskem aktu ni bil določen, sta UKOM in STA v pogodbah o javni službi STA za leti 2021 in 2022 določila pavšalno ceno hrambe 2.500 EUR na mesec. Ker količine gradiva niso določene niti v ZSTAgen niti v pogodbah o javni službi STA, pavšalna cena hrambe ne more odražati dejanskih stroškov. Obstaja tudi tveganje, da je STA za javno službo hrambe gradiva in hkrati za komercialno razpolaganje z istim gradivom, ki ga opravlja v okviru tržne dejavnosti, prejela proračunska sredstva in hkrati sredstva na trgu. To pa pomeni dvojno financiranje iste storitve.

2.2.2.3 Sklepanje dodatkov k pogodbam o javni službi STA

Kot prikazuje Tabela 12, sta UKOM in STA k pogodbam o javni službi STA iz različnih razlogov sklepala dodatke. Dodatka 1 in 2 k pogodbi o javni službi STA za leto 2019 in dodatek 1 k pogodbi o javni službi STA za leto 2020 sta UKOM in STA sklenila na podlagi pozivov, ki jih je STA naslovila na UKOM izključno iz razloga povečanja obsega financiranja. Kot utemeljitev potrebe po dodatnih sredstvih je STA k pozivom za sklenitev dodatkov priložila rebalanse načrtovanih IPI za navedeni poslovni leti, ki jih je nadzorni svet STA sprejel po tem, ko je STA od GSV prejela informacijo, da bodo na PP UKOM dodatno zagotovljena sredstva za namen financiranja javne službe informiranja. V pozivih k sklenitvi dodatkov se je STA sklicevala na 9. člen pogodb o javni službi STA, iz katerega izhaja, da se, če je vsota skupnih stroškov iz naslova izvajanja javne službe informiranja, nastalih pri izvajanju javne službe v obdobju od začetka veljavnosti posamezne pogodbe o javni službi STA, višja od zneska nadomestila, dogovorjenega za financiranje javne službe informiranja v tem obdobju,

lahko sklene dodatek k pogodbi. Prav tako iz 9. člena pogodb o javni službi STA izhaja, da se dodatek k pogodbi o javni službi STA lahko sklene le v primeru, če so z rebalansom državnega proračuna zagotovljena dodatna finančna sredstva za financiranje javne službe informiranja, in se tako lahko v celoti ali delno pokrije nastali primanjkljaj. Ugotovili smo, da iz predmetnih pozivov ter iz priloženih rebalansov načrtovanih IPI ne izhaja, da bi bil pogoj po 9. členu pogodb o javni službi STA za leti 2019 in 2020 glede potrebe po dodatnih sredstvih izpolnjen. V posameznih rebalansih načrtovanih IPI za navedeni leti so namreč izkazani zgolj:

- dogovorjeni zneski letnega nadomestila in načrtovani letni zneski skupnih stroškov iz naslova izvajanja javne službe informiranja na podlagi letnega poslovnega načrta, določeni ob predlogu sklenitve pogodbe (pred sprejemom rebalansov načrtovanih IPI),
- dogovorjeni zneski letnega nadomestila in načrtovani letni zneski skupnih stroškov iz naslova izvajanja javne službe informiranja na podlagi letnega poslovnega načrta, določeni ob pozivu k sklenitvi dodatkov (po sprejemu rebalansov načrtovanih IPI).

STA torej v pozivih k sklenitvi dodatkov 1 in 2 k pogodbi o javni službi STA za leto 2019 in dodatka 1 k pogodbi o javni službi STA za leto 2020 ni izkazala zneskov že prejetih nadomestil in hkrati zneskov dejanskih (realiziranih) skupnih stroškov, nastalih izključno pri izvajanju storitev javne službe informiranja v obdobju od začetka veljavnosti posamezne pogodbe o javni službi STA do dodelitve dodatnih proračunskih sredstev. STA torej v pozivih k sklenitvi dodatkov sploh ni izkazala, kolikšen je primanjkljaj sredstev (presežek skupnih stroškov nad prejetimi nadomestili) v obdobju od začetka veljavnosti posamezne pogodbe o javni službi STA do dodelitve dodatnih sredstev. Prav tako v pozivih ni utemeljila potrebe po dodatnih sredstvih v smislu, da bi navedla razloge za morebitni presežek realiziranih stroškov nad že prejetim nadomestilom v obdobjih od sklenitve pogodb o javni službi STA do poziva k sklenitvi dodatkov. Iz navedenega ne izhaja, da je bila sklenitev dodatkov 1 in 2 k pogodbi o javni službi STA za leto 2019 v skupnem znesku 50.000 EUR in dodatka 1 k pogodbi o javni službi STA za leto 2020 v znesku 50.000 EUR upravičena. Sklenitev dodatkov bi bila po naši oceni upravičena le, če bi izhajala iz izkazanih višjih stroškov javne službe informiranja, kot so bili prvotno predvideni. UKOM je z STA sklenil dodatke k pogodbam o javni službi STA, čeprav STA potrebe po dodatnih sredstvih ni utemeljila. Pri tem tudi ni jasno, na katerih podlagah je UKOM načrtoval in zagotovil dodatna proračunska sredstva za opravljanje javne službe informiranja na PP UKOM (50.000 EUR v letu 2019 in 50.000 EUR v letu 2020). Ocenjujemo, da je načrtovanje in zagotavljanje dodatnih sredstev ter sklepanje dodatkov 1 in 2 k pogodbi o javni službi STA za leto 2019 in dodatka 1 k pogodbi o javni službi STA za leto 2020 potekalo netransparentno in po naši oceni ni sledilo evropskim pravilom za državne pomoči, saj je potekalo v naslednjih fazah:

1. STA od GSV prejme informacijo, da so na PP UKOM zagotovljena dodatna proračunska sredstva;
2. nadzorni svet STA sprejme rebalans IPI za posamezno leto;
3. STA pozove UKOM, naj pripravi dodatek k pogodbi o javni službi STA;
4. sklenitev dodatkov k pogodbi o javni službi STA za posamezno leto, namesto da bi temeljilo na izračunu dejanskih stroškov javne službe.

Ocenjujemo, da sta UKOM in STA sklenila dodatke 1 in 2 k pogodbi o javni službi STA za leto 2019 in dodatek 1 k pogodbi o javni službi STA za leto 2020 v skupnem znesku 100.000 EUR, ne da bi (vsak v okviru svojih pristojnosti) pred tem ugotovila in z izračunom utemeljila potreben obseg dodatnih sredstev ter pri tem natančno utemeljila tudi vzroke za dodatno financiranje opravljanja javne službe

informiranja. Zato ni mogoče potrditi, da so bila z dodatki k pogodbam o javni službi STA zagotovljena proračunska sredstva upravičena.

STA in UKOM sta povečala obseg financiranja STA tudi s sklenitvijo dodatka 3 k pogodbi o javni službi STA za leto 2019. Navedeni dodatek se je nanašal na zagotovitev dodatnih proračunskih sredstev v znesku 20.000 EUR zaradi povečanega obsega storitev, ki se nanaša na delovanje portala NE/JA. STA je namreč v aprilu 2019 zagnala spletni portal NE/JA, namenjen preverjanju dejstev in razbijanju mitov o EU, ki je bil prvotno namenjen zgolj informiranju v času volitev v Evropski parlament. Ne glede na to, da navedeni portal ni bil načrtovan v okviru izvajanja storitev javne službe informiranja, je dodelitev dodatnih proračunskih sredstev iz PP UKOM predlagalo MK¹⁹⁴ z namenom, da se vsebina in obseg javne službe informiranja dopolnita z nadaljnjim obstojem in delovanjem portala NE/JA. UKOM se je s predlogom MK strinjal¹⁹⁵ in z MK podpisal Sporazum o prenosu sredstev – pravic porabe z namenom financiranja portala za preverjanje dejstev¹⁹⁶, na podlagi katerega so se sredstva v znesku 20.000 EUR prenesla iz proračuna MK na PP UKOM. UKOM je nato navedena sredstva nakazal STA na podlagi sklenjenega dodatka 3 k pogodbi o javni službi STA za leto 2019. Ocenjujemo, da aktivnosti v zvezi s preverjanjem dejstev, ki jih STA izvaja v okviru spletnega portala NE/JA, ne spadajo (v celoti) v okvir javne službe, saj teh storitev ZSTAgen ne določa kot storitve javne službe informiranja¹⁹⁷. Nakazilo teh sredstev tudi ni bilo v skladu s pogodbo o javni službi STA za leto 2019, saj pogodba predvideva zgolj 2 možnosti za sklenitev dodatka v povezavi z izvajanjem javne službe informiranja, in sicer zmanjšanje oziroma povečanje obsega ali količine storitev javne službe informiranja na podlagi spremenjenega letnega poslovnega načrta STA¹⁹⁸ ter zagotavljanje primernega financiranja celovitega in nemotenega izvajanja javne službe na podlagi letnega poslovnega načrta STA¹⁹⁹. Sklepanje dodatkov k pogodbam o javni službi STA v smislu povečanja zneska letnega nadomestila bi torej moralo biti vezano na spremembo izvajanja storitev javne službe informiranja, portal NE/JA pa v ZSTAgen in v letnem poslovnem načrtu sploh ni bil predviden. Ker izvajanje javne službe omejuje konkurenco na trgu, je treba po naši oceni v skladu z evropskimi pravili vsako dejavnost, ki naj se izvaja kot javna služba in financira z nadomestilom, natančno opredeliti v pooblastilu za izvajanje javne službe. Izplačila nadomestil iz proračuna za dejavnosti, ki niso opredeljene kot javna služba, niso skladna z ZSTAgen in ne sledijo evropskim pravilom glede državnih pomoči. MK in UKOM bi morala upoštevati, da izplačilo 20.000 EUR za portal NE/JA ne sodi v okvir letnega nadomestila. STA je tako porabila 20.000 EUR proračunskih sredstev za portal NE/JA v neskladju z ZSTAgen. Pri tem posebej izpostavljamo, da je v letnem poročilu za leto 2021²⁰⁰ opredelila portal NE/JA kot projekt v okviru tržne dejavnosti, čeprav je za njegovo vzpostavitev porabila javni denar.

¹⁹⁴ Dopis MK št. 6151-9/2019/13 z dne 1. 10. 2019, naslovljen na UKOM, iz katerega izhaja, da ima MK na posebni proračunski postavki načrtovana sredstva za aktivnosti s področja medijske pismenosti, del katerih želi nameniti STA za financiranje delovanja portala NE/JA.

¹⁹⁵ Dopis UKOM št. 014-1/2018-19 z dne 18. 10. 2019 MK.

¹⁹⁶ Št. 3340-19-140002 z dne 24. 10. 2019.

¹⁹⁷ 4. člen ZSTAgen.

¹⁹⁸ 8. člen pogodbe o izvajanju javne službe informiranja za leto 2020.

¹⁹⁹ 9. člen pogodbe o izvajanju javne službe informiranja za leto 2020.

²⁰⁰ Letno poročilo STA za leto 2021 – stran 27.

UKOM in STA sta k pogodbam o javni službi STA za leti 2019 in 2020 sklenila dodatke²⁰¹, s katerimi sta povečala letni znesek nadomestila, čeprav nista povečala tudi obsega storitev javne službe informiranja oziroma nista utemeljila morebitnih višjih stroškov teh storitev. Ob siceršnji odsotnosti preglednega načrtovanja obsega storitev v letnih poslovnih načrtih, ni mogoče potrditi, da so bila z dodatnimi sredstvi dejansko zagotovljena sredstva izključno za pokrivanje stroškov javne službe informiranja.

2.2.2.4 Preglednost določitve letnih zneskov nadomestil v pogodbah o javni službi STA

V reviziji nismo mogli potrditi, da je bilo s pogodbami o javni službi STA zagotovljeno pregledno in upravičeno, predvsem pa primerno financiranje javne službe informiranja. Letni poslovni načrti, ki so sestavni del pogodb o javni službi STA, namreč ne vsebujejo natančnih in utemeljenih podatkov o načrtovanem obsegu in stroških storitev javne službe informiranja, ki naj bi jih STA pokrivala s pogodbeno dogovorjenimi letnimi zneski nadomestila (predviden obseg večine storitev javne službe je bil prvič določen šele v pogodbi o javni službi STA za leto 2022²⁰²). Posledično v letnih poslovnih načrtih in v pogodbah o javni službi STA tudi niso natančno izkazani in utemeljeni podatki o skupnih (načrtovanih oziroma dejanskih) stroških storitev javne službe informiranja, zato ni bilo mogoče presoditi, ali so letni zneski nadomestila v posameznih letih od leta 2019 do leta 2023 presegli skupne stroške iz naslova izvajanja javne službe informiranja in bi bilo v takih primerih treba ukrepati, kot določa ZSTAgen²⁰³.

2.2.2.5 Podpisnik pogodb o javni službi STA na strani vlade

ZSTAgen²⁰⁴ določa, da STA pridobiva sredstva državnega proračuna na podlagi letne pogodbe med ustanoviteljem in STA. V skladu z ZSTAgen naj bi pogodbe podpisovala odgovorna oseba vlade, v praksi pa je na strani ustanovitelja STA pogodbe o javni službi STA podpisoval vsakokratni direktor UKOM.

Pojasnilo UKOM²⁰⁵

Vlada je UKOM pooblastila za izvajanje posameznih nalog in aktivnosti, povezanih s pripravo in sklepanjem pogodb o javni službi STA ter izvajanjem, financiranjem in nadziranjem izvajanja storitev javne službe informiranja s tem, ko je vsako leto znova v predlogu proračuna, ki ga je posredovala v sprejem državnemu zboru, za financiranje STA določila PP UKOM. S tem je vlada posredno priznala UKOM kot predstavnika ustanovitelja.

Ocenjujemo, da PP UKOM ni zadostna in ustrezna pravna podlaga za to, da je UKOM (in ne vlada) z STA sklepal pogodbe o javni službi STA, saj ZSTAgen, ZVRS ali drug predpis ne predvidevajo, da je

²⁰¹ Dodatka št. 1 in št. 2 k pogodbi za leto 2019 in dodatek št. 1 k pogodbi za leto 2020.

²⁰² Način merjenja obsega izvajanja storitve dolgoročne hrambe dokumentarnega in arhivskega gradiva ni določen.

²⁰³ Tretji in četrti odstavek 20. člena ZSTAgen.

²⁰⁴ Druga alineja prvega odstavka 20. člena ZSTAgen.

²⁰⁵ Z dne 7. 2. 2023.

lahko zgolj na podlagi uvrstitve namenske proračunske postavke v proračun določenega deležnika ta deležnik pooblaščen, da v imenu vlade izvršuje njene pristojnosti. Čeprav tudi iz mnenja vlade²⁰⁶ izhaja, da UKOM kot vladna služba ne potrebuje nobenega dodatnega pooblastila za podpisovanje pogodb o javni službi STA, je vlada januarja 2023 za podpis in izvajanje pogodbe o javni službi STA za leto 2023 vendarle pooblastila direktorja UKOM²⁰⁷. Ne glede na to pa je vlada že v letu 2021 z uredbo o STA izrecno določila, da je za pripravo, podpis in izvajanje pogodbe o javni službi STA pooblaščen direktor UKOM.

Ocenjujemo, da pred in po uveljavitvi uredbe o STA (do sprejema podelitve pooblastila v letu 2023) UKOM ni imel pooblastila za pripravo, podpis in izvajanje pogodb o javni službi STA.

2.2.2.6 Ocena učinkovitosti pogodb o javni službi STA

Ocenjujemo, da UKOM in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) nista poskrbela, da bi bile določbe pogodb o javni službi STA glede vsebine in obsega storitev javne službe informiranja ter glede izračuna letnega zneska nadomestila nedvoumno jasne, vlada pa ni poskrbela, da bi jih na strani predstavnika ustanovitelja STA podpisoval pristojen (ustrezno pooblaščen) deležnik. UKOM in STA tudi nista vedno poskrbela za pravočasno sklepanje pogodb, poleg tega pa nadzorni svet STA ni poskrbel, da bi bili v letnih poslovnih načrtih, ki so sestavni del pogodb o javni službi STA, jasno in nedvoumno utemeljeni podatki o načrtovanih stroških storitev javne službe informiranja in izkazan natančen in utemeljen izračun načrtovanega letnega nadomestila. Zato pogodbe o javni službi STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, po naši oceni niso predstavljale učinkovite podlage za nemoteno in primerno financiranje javne službe informiranja.

2.2.3 Financiranje javne službe informiranja

V reviziji nas je zanimalo, kako se je ob sicer neučinkoviti sistemski ureditvi v praksi izvajalo financiranje javne službe informiranja. Upoštevali smo, da je bilo financiranje javne službe informiranja ustrezno, če so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) zagotovili, da:

- je financiranje javne službe informiranja primerno, in sicer v smislu, da seštevek izplačanih mesečnih nadomestil v posameznem poslovnem letu ne presega dejanskih stroškov opravljenih storitev javne službe informiranja, kot to določajo evropska pravila za državne pomoči;
- je poraba proračunskih in drugih sredstev za financiranje javne službe STA gospodarna, namenska in upravičena ter je zagotovljeno kontinuirano financiranje, ki je podlaga za nemoteno opravljanje javne službe informiranja.

²⁰⁶ Dopis vlade STA št. 014-17/2019/34 z dne 23. 4. 2021 (priloga št. 168 k Zaposilu 1).

²⁰⁷ Sklep vlade št. 01402-1/2023/4 z dne 26.01.2023 – Pojasnilo vlade na Zaposilo št. 4 (odgovor št. 11).

2.2.3.1 Podatki o poslovanju STA

Tabela 13 prikazuje prihodke, odhodke, stroške in rezultate poslovanja STA, posebej v okviru javne službe informiranja in posebej v okviru tržne dejavnosti.

Tabela 13 Podatki o prihodkih, odhodkih, stroških in rezultatih poslovanja, izkazani v ločenih IPI za leta 2019–2022 – posebej v okviru javne službe informiranja in v okviru tržne dejavnosti, v EUR

		2019		2020		2021		2022	
		Javna služba	Tržna dejavnost	Javna služba	Tržna dejavnost	Javna služba	Tržna dejavnost	Javna služba	Tržna dejavnost
Prihodki¹⁾	1	2.098.392	2.127.555	2.116.401	2.165.080	1.926.668	2.414.395	3.960.583	546.936
Stroški²⁾	2	2.122.825	1.902.944	2.130.594	1.808.700	2.184.453	1.856.973	4.255.912	165.555
Odhodki³⁾	3	107.308	37.854	175.499	97.768	54.640	35.353	83.359	15.270
Davki⁴⁾	4	0	44.367	0	51.100	0	100.252	0	4.006
Čisti poslovni izid	$5 = 1-2-3-4$	-131.741	142.390	-189.692	207.512	-312.425	421.817	-378.688	362.103

Opomba: ¹⁾ Seštevek čistih prihodkov od prodaje, drugih poslovnih prihodkov (s prevrednotovalnimi poslovnimi prihodki), finančnih prihodkov iz deležev, danih posojil in poslovnih terjatev ter drugih prihodkov.

²⁾ Seštevek stroškov blaga, materiala in storitev ter stroškov dela.

³⁾ Seštevek odpisa vrednosti, drugih poslovnih odhodkov, finančnih odhodkov iz finančnih in poslovnih obveznosti ter drugih odhodkov.

⁴⁾ Seštevek davka iz dobička in odloženih davkov.

Vir: letna poročila STA za leta 2019–2022.

Tabela 13 prikazuje, da so bili stroški storitev javne službe informiranja v letih 2019, 2020 in 2021 približno enaki, medtem ko so se v letu 2022 v primerjavi s predhodnim letom povečali več kot dvakrat. Podobno se je zgodilo tudi s prihodki iz naslova opravljanja javne službe informiranja, ki so bili v letih 2019, 2020 in 2021 približno enaki, medtem ko so se v letu 2022 glede na predhodno leto dvakrat povečali. Opozarjamo, da STA pri tem ni povečala obsega storitev javne službe informiranja, prav tako pa tudi država za ta namen ni povečala obsega proračunskih sredstev. Porast stroškov in prihodkov pripisujemo spremenjenemu načinu njihovega evidentiranja, ki ga je STA uvedla s pravili ločenega evidentiranja 2023 v letu 2022 (več v točki 2.1.2.2).

2.2.3.2 Evidentiranje razmejenih stroškov v računovodskih evidencah

Ugotovili smo, da računovodske in druge evidence STA ne zagotavljajo podatkov o razmejenih stroških, saj podatki v glavni knjigi (v bruto bilancah) večinoma sploh niso razmejeni na javni in tržni del. STA je vse stroške, ne glede na to, ali so se nanašali na javno službo ali na tržno dejavnost, v glavni

knjigi večinoma²⁰⁸ knjižila na istih (skupnih) analitičnih kontih²⁰⁹, medtem ko je prihodke v okviru obeh dejavnosti večinoma ločevala po analitičnih kontih. To pomeni, da stroški niso evidentirani ločeno na javni in tržni del v skladu z vnaprej določenimi sodili za razmejevanje. Tudi iz knjigovodskih listin, ki so podlaga za evidentiranje podatkov v glavni knjigi, ni mogoče razbrati, ali in kako naj bi STA pri knjiženju stroškov upoštevala sodila za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti. Ker STA ni določila stroškovnih nosilcev oziroma stroškovnih mest, s pomočjo katerih bi pregledno izkazovala razmejene stroške, ki odpadejo na javno službo in posebej na tržno dejavnost, in ker stroškov večinoma tudi ni ločeno evidentirala, iz glavnih knjig (bruto bilanc) za leta 2019, 2020, 2021, 2022 in 2023 niti iz nobenih drugih evidenc ni mogoče ugotoviti, v kakšnem deležu se posamezne vrste stroškov nanašajo na javno službo in v kakšnem deležu na tržno dejavnost.

Pojasnilo STA²¹⁰

Za ugotavljanje stroškovne cene enote storitve – povzetka novice, novice o delu manjšin oziroma narodnosti, radijske novice v besedilni obliki oziroma ene fotografije bi morali voditi stroškovno računovodstvo po stroškovnih nosilcih – posameznih novicah, njihovih povzetkih oziroma fotografijah, kasneje pa to informacijo še skladno s sodili deliti na povzetek in daljšo novico. Problem vodenja tovrstnega računovodstva je v količini novic, saj je vsaka novica unikat – avtorsko delo in novic ni mogoče grupirati v delovne naloge, sicer bi imeli v opazovanem obdobju 2019–2021 med 180.000 in 201.000 stroškovnih nosilcev letno, brez stroškovnih nosilcev za fotografije. Pri takšnem obsegu stroškovnih nosilcev ustrezna analiza niti ni mogoča, pa tudi cena računovodskega sistema, ki bi to podpiral, bi bila visoka ter daleč proč od načela ekonomičnosti, po katerem naj priprava informacij ne bo dražja od koristi.

Ocenjujemo, da STA v zvezi z evidentiranjem in utemeljevanjem stroškov storitev javne službe informiranja (in ne vsakokratne posamezne storitve, kot to razume STA) ni upoštevala Pravil skrbnega računovodenja²¹¹, ki določajo, da se stroški prepoznavajo po stroškovnih mestih²¹² in stroškovnih nosilcih²¹³ glede na to, kje in zakaj se pojavljajo²¹⁴. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi STA določila stroškovna mesta, ki bi bila vezana na javni in tržni del poslovanja STA. Tako bi natančno določila, kateri so neposredni stroški, ki se nanašajo izključno na storitev javne službe informiranja (povzetek novice, radijska novica, fotografija), in kateri so neposredni stroški, ki se nanašajo izključno na tržno dejavnost. Za posredne stroške pa bi morala določiti objektivna sodila za razmejevanje na javni in tržni del. Ob vnaprej določenih sodilih za razmejevanje stroškov in ob

²⁰⁸ Razen izjemoma je stroške, ki se neposredno nanašajo na tržno dejavnost, evidentirala na posameznih analitičnih kontih (kot na primer na kontu 4071 – Drugi stroški materiala – tržna dejavnost).

²⁰⁹ Kot na primer na kontu 4101 – Vsi stroški tujih agencij, na kontu 41010 – Vsi stroški tujih agencij izven EU, na kontu 47000 – Vse plače zaposlenecv.

²¹⁰ Pojasnilo STA.

²¹¹ Slovenski inštitut za revizijo, 2016, [URL: <https://si-revizija.si/datoteke/standardi/1508/psr-2016.pdf>], 5. 6. 2023.

²¹² Stroškovno mesto je funkcionalno, prostorsko ali stvarno zaokrožena celota v okviru poslovne celote, v kateri ali v zvezi s katero se pri poslovanju pojavljajo stroški, ki jih je mogoče razporejati na posamezne stroškovne nosilce, in za katero obstaja odgovornost (Kodeks računovodskih načel).

²¹³ Stroškovni nosilci so poslovni učinki, to so proizvodi in storitve, zaradi katerih se stroški pojavljajo in s katerimi so tudi povezani. Glede na možnost zajemanja stroškov po stroškovnih nosilcih pa razlikujemo neposredne stroške posameznega stroškovnega nosilca in posredne (splošne) stroške posameznega stroškovnega nosilca (Kodeks računovodskih načel).

²¹⁴ Točka B.b) 3.7 Pravil skrbnega računovodenja.

vnapij določenih stroškovnih mestih za javni in tržni del bi bile zagotovljene podlage za pregledno evidentiranje stroškov na javni in tržni del. Smisel skrbnega računovodenja so pregledne in uporabne evidence, ki pa jih STA ni zagotovila. Ocenjujemo, da v zvezi z razmejevanjem in ustreznim evidentiranjem stroškov STA kot izvajalec GJS tudi ni upoštevala določb SRS 32, saj:

- ni zagotovila preglednega knjiženja poslovnih dogodkov in ločenega evidentiranja istega poslovnega dogodka (na primer stroška plač zaposlenih, ki so pripravljali novice) v delu stroška, ki se nanaša na javno službo in posebej v delu stroška, ki se nanaša na tržno dejavnost,
- ni bilo mogoče potrditi, da je pri razporejanju posrednih stroškov storitev javne službe informiranja uporabljala takšna sodila, ki bi dokazano temeljila na aktivnostih, ki povzročijo stroške;
- je v letnih poročilih sicer izkazovala ločena IPI – posebej za javno službo in posebej za tržno dejavnost, vendar pa ni natančno prikazala sodil, ki jih je pri izdelavi IPI uporabila za razporejanje prihodkov in odhodkov na posamezni dejavnosti, zato ni zagotovljena sledljivost prikazanih vrednosti v ločenih IPI.

2.2.3.3 Poročanje o razmejevanju javne službe in tržne dejavnosti

Ugotovili smo, da STA v mesečnih poročilih, ki jih je naslavljala na nadzorni svet STA, ni izkazala uporabljenih sodil za ločevanje IPI na javni in tržni del in ni predstavila uporabljene izkustvene metode in ključa delitve. Nadzorni svet STA na navedeno pomanjkljivost pri poročanju ni nikoli opozoril. Mesečna poročila niso zagotavljala podatkov o načinu razmejevanja stroškov, posledično pa na podlagi mesečnih poročil tudi ni bila omogočena presoja objektivnosti razmejevanja stroškov in posledično presoja primernosti financiranja javne službe informiranja glede na upravičenost stroškov javne službe informiranja.

Poleg mesečnih poročil za nadzorni svet je STA pripravljala še četrtna poročila za UKOM²¹⁵. Četrtna poročila niso vsebovala IPI, temveč le navedbe zneskov porabljenih proračunskih sredstev po posameznih vrstah stroškov (materialni stroški, stroški storitev, stroški dela, amortizacija, drugi poslovni odhodki) ter podatke o številu objavljenih povzetkov novic in radijskih novic. Tudi UKOM iz četrtnih poročil ni pridobil ključnih podatkov za potrditev primernosti financiranja.

STA tudi po tem, ko se je v pogodbi o javni službi STA za leto 2022²¹⁶ in v pogodbi o javni službi STA za leto 2023²¹⁷ zavezala da bo zagotovila računovodsko razmejevanje dejavnosti skladno s SRS 32 ter da bo stroškovno računovodstvo vodila skladno s Pravili skrbnega računovodenja 3, ni vzpostavila preglednega sistema ločenega razmejevanja in evidentiranja stroškov na javno službo in tržno dejavnost. Na nespoštovanje navedenih pogodb nista opozorila niti nadzorni svet STA niti UKOM kot podpisnik pogodbe o javni službi STA in financer mesečnih zahtevkov.

²¹⁵ Kot primere navajamo kvartalna poročila za leti 2019 in 2020.

²¹⁶ 3.a in 3.b člen Pogodbe št. 20 z dne 1. 2. 2022.

²¹⁷ Druga in tretja alineja 3. člena Pogodbe št. 16 z dne 27. 1. 2023.

2.2.3.4 Postopek razmejevanja stroškov iz javne službe in tržne dejavnosti

Pri zagotovitvi preglednosti določitve skupnih stroškov iz opravljanja javne službe informiranja in posledično pri zagotovitvi preglednosti izračuna nadomestila imajo najbolj pomembno vlogo sodila za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti in njihova uporaba. Glede na to, da mora biti višina letnega nadomestila za izvajanje javne službe informiranja v skladu z ZSTAgen in evropskimi pravili za državne pomoči in vezana izključno na stroške, nastale z opravljanjem storitev javne službe informiranja, je torej za zagotovitev primerne financiranja STA bistvenega pomena, da se pred izračunom nadomestila zagotovi ustrezna (na podlagi objektivnih sodil) razmejitev stroškov STA na javni in tržni del.

Za namen razmejevanja posrednih stroškov dela na javni in tržni del je STA vsako leto v tabeli Izračun ključa delitve (priloga 1 k pravilom ločenega evidentiranja pred letom 2023) izračunala ponderirane ključne delitve, ki so predstavljali razmerje za delitev stroškov na javni in tržni del. Vendar pa iz podatkov v tabelah Izračun ključa delitve ni mogoče ugotoviti, kako je ponderiran ključ delitve stroškov izračunan. Namreč postopek izračuna v pravilih ločenega evidentiranja pred letom 2023 ni pojasnjen, iz tabel pa ni mogoče ugotoviti podlage za delitev števila opravljenih ur za posamezno vrsto storitve na javni in tržni del²¹⁸, ki je ključni del za izračun ponderiranega ključa delitve stroškov. Delež opravljenih ur za posamezno vrsto storitve se namreč pomnoži z izkustvenim razmerjem (kot na primer 70 % na javni del in 30 % na tržni del), za katerega STA prav tako ni izkazala, kako je določeno. Ob dveh neznankah (razmejitev števila ur na javni in tržni del ter določitve izkustvenega razmerja) zato ni bilo mogoče ugotoviti, kako so bili ponderirani ključni delitve stroškov sploh izračunani. STA je ponderirane ključne delitve, kot jih predstavlja Tabela 14 in za katere ni mogoče potrditi, da so skladni z internim aktom, uporabila vsaj pri:

- določitvi načrtovanih posrednih stroškov dela, izkazanih v okviru načrtovanih računovodskih izkazov (IPI) v letnih poslovnih načrtih STA;
- pripravi mesečnih zahtevkov za izplačilo nadomestil;
- izkazovanju dejanskih stroškov dela v okviru letnih računovodskih izkazov oziroma letnih poslovnih poročil STA.

²¹⁸ Na primer v tabeli Izračun ključa delitve za leto 2020 je v stolpcu 3 – Struktura v odstotkih navedeno, da je bilo za povzetke novic porabljeno 42,05 % časa, za razširjene novice pa 39,93 % časa, pri čemer ni znano, kako je bila navedena razmejitev izračunana.

Tabela 14 Izračun ponderiranih ključev delitve po letih v različnih dokumentih (v %)

Leto	Dokument	Javna služba	Tržna dejavnost
2019	Poslovni načrt 2019 – Načrtovani IPI 31.12. 2019	56,00	44,00
	Mesečni zahtevki za izplačilo nadomestila v letu 2019	62,14	37,86
	Letno poslovno poročilo 2019 – IPI 2019	53,82	46,18
2020	Poslovni načrt 2020 – Načrtovani IPI 31.12. 2020	56,00	44,00
	Mesečni zahtevki za izplačilo nadomestila v letu 2020	61,69	38,31
	Letno poslovno poročilo 2020 – IPI 2020	55,06	44,94
2021	Poslovni načrt 2021 – Načrtovani IPI 31. 12. 2021	56,08	43,92
	Mesečni zahtevki za izplačilo nadomestila v letu 2021	60,91	39,09
	Letno poslovno poročilo 2021 – IPI 2021	54,14	45,85
2022	Poslovni načrt 2022 – Načrtovani IPI 31. 12. 2022	56,08	43,92
	Mesečni zahtevki za izplačilo nadomestila v letu 2022	/	/
	Letno poslovno poročilo 2022 – Stroški dela – IPI 2022	95,81	4,19
2023	Poslovni načrt 2023 – Plan prihodkov in odhodkov	97,30	2,70

Vir: poslovni načrti 2019–2023, mesečni zahtevki 2019–2022 in letna poročila 2019–2022.

Tabela 14 prikazuje, da razmerje razmejevanja stroškov na javno službo in tržno dejavnost znotraj poslovnega leta nikoli ni bilo konsistentno, saj iz različnih dokumentov, ki se nanašajo na isto poslovno leto, izhajajo povsem različna razmerja. Ponderirani ključ delitve načrtovanih stroškov dela, izkazani v letnih poslovnih načrtih, ter ponderirani ključ delitve realiziranih stroškov dela, izkazani v letnih poslovnih poročilih STA, so bili v letih 2019, 2020 in 2021 sicer približno enaki, medtem ko so ponderirani ključ delitve, navedeni v mesečnih zahtevkih v istih letih, bistveno odstopali v prid večjega deleža stroškov v okviru javne službe. V letu 2022 pa je STA bistveno spremenila razmerje realiziranih stroškov, izkazanih v letnem poročilu za leto 2022, glede na razmerje načrtovanih stroškov, izkazanih v letnem poslovnem načrtu za leto 2022. Iz letnega poslovnega poročila 2022 izhaja, da je STA kar 95,81 % stroškov pripisala storitvam javne službe informiranja. To pomeni, da je STA v letu 2022 skoraj vse stroške pripisala javni službi, čeprav se razmerje med obsegom storitev javne službe informiranja in obsegom tržne dejavnosti ni bistveno spremenilo (Tabela 1). To pomeni, da je večino stroškov, ki jih je v predhodnih letih izkazovala v okviru tržne dejavnosti, v letu 2022 prenesla v breme javne službe. Te velike spremembe razmerja stroškov STA v letnem poročilu ni pojasnila.

STA v nobenem dokumentu ni pregledno izkazala postopka izračunavanja ponderiranih ključev delitve, saj so ključni podatki za njihov izračun manjkali. Zato ocenjujemo, da je bilo izračunavanje razmerja stroškov, nastalih zaradi opravljanja storitev javne službe informiranja, in stroškov, nastalih zaradi opravljanja tržnih storitev, nepregledno in nekonsistentno (več v točki 2.1.2.2.a).

Navedeno postavlja pod vprašaj upravičenost njihove uporabe oziroma njihovo uporabnost za razmejevanje stroškov javne službe in tržne dejavnosti.

Zaradi nepreglednosti določitve razmerij stroškov, ki naj bi v letih 2019, 2020, 2021 odpadli na javni in tržni del, ter nepojasnjene pomembne spremembe tega razmerja v letu 2022 glede na leto 2021 v reviziji nismo mogli potrditi objektivne upravičenosti sodil za ločevanje stroškov javne službe in tržne dejavnosti v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija.

Ocenjujemo, da sodila za razmejevanje niso bila pregledna v smislu določitve razmerij stroškov na javni in tržni del, STA pa ni izkazala, kako naj bi navedena razmerja vplivala na izračun zneska nadomestila v posameznem letu. Namen razmejevanja stroškov, odhodkov in prihodkov ter njihovega ločenega evidentiranja v računovodskih evidencah je ravno v tem, da se zagotovi pregledna osnova za natančen izračun zneska nadomestila. Le na tak način je mogoče zagotoviti, da država s proračunskimi sredstvi pokriva izključno stroške javne službe informiranja. Zaradi nepreglednosti poslovanja STA pri razmejevanju in evidentiranju stroškov na javni in tržni del, zaradi nepreglednega postopka načrtovanja javne službe informiranja in nepreglednega in neutemeljenega izračuna letnega nadomestila v reviziji ni bilo mogoče preveriti, da je bilo financiranje javne službe informiranja primerno in da je sledilo evropskim pravilom za državne pomoči.

Pojasnilo STA

Takšno razmejitev je zelo težko dosledno izpeljati. V bistvu je delitev umetna in posledica opredelitve v ZSTAgen. STA namreč v splošnem servisu ne producira ločene vsebine za javno službo in posebne vsebine za tržno dejavnost, ampak se te na segmentu priprave novinarskih vsebin za splošni servis prepletajo.

Ob odsotnosti ažurnega in preglednega razmejevanja stroškov ter ustreznega evidentiranja razmejenih stroškov ocenjujemo, da podatki STA, ki izhajajo iz računovodskih evidenc (glavne knjige), niso uporabni pri ugotavljanju upravičenosti oziroma primernosti financiranja javne službe informiranja.

2.2.3.5 Mesečno zaračunavanje nadomestila

Primernost financiranja javne službe informiranja smo preverjali tudi na podlagi mesečnih izplačil nadomestila. Zanimalo nas je, ali STA v mesečnih zahtevkih, ki jih posreduje UKOM, zaračunava izključno stroške, ki se nanašajo na opravljene storitve javne službe informiranja. Zato smo preverili, ali STA predhodno (pred izstavitvijo mesečnih zahtevkov) stroške razmejuje na javni in tržni del in jih tudi sproti (ob vknjižbi poslovnega dogodka, ki izkazuje strošek) v razmejenih zneskih evidentira.

Ugotovili smo, da STA ob odsotnosti ustreznih evidenc pri zaračunavanju mesečnih nadomestil ni upoštevala in pregledno izkazovala upravičenih stroškov, temveč je mesečne zahtevke izstavljala po posebnem postopku, ki ga je sama določila v navodilih za pripravo zahtevkov²¹⁹. V skladu z navodili za pripravo zahtevkov je tako v letih 2019 in 2020 ter prvi polovici leta 2021 vsak mesec posredovala zahtevek UKOM dvostopenjsko, in sicer tako, da:

²¹⁹ 10. člen navodila za pripravo zahtevkov.

- je v prvi fazi posredovala UKOM zahtevek, v katerem je izkazala le oceno upravičenih stroškov za tekoči mesec, in sicer v višini dvanajstine letnega zneska nadomestila, ki je izhajal iz letnega poslovnega načrta (ocena zahtevka). K tej oceni zahtevka je priložila preglednico z izkazanimi ocenjenimi stroški za celotno dejavnost STA ter s ključem delitve razmejenih ocenjenih stroškov na javno službo STA. V zahtevku je STA vsakokrat navedla, da "glede na to, da je višina nadomestila za opravljanje javne službe bistveno nižja, kot pa znašajo dejanski stroški opravljanja javne službe, zajema vsebina tega zahtevka le določeno vrsto stroškov oziroma v tolikšni višini, da je izkazana namenska poraba sredstev v višini prejetega nadomestila".
- je v drugi fazi postopka posredovala UKOM še dokončni izračun upravičenih stroškov za prejšnji mesec, vključno z dokazili o dejanskih stroških opravljanja storitev javne službe STA (v nadaljevanju: dokončni izračun). K dokončnemu izračunu je priložila tabelo, v kateri je izkazala dejanske stroške za celotno dejavnost STA in stroške javne službe, ki so bili izračunani na podlagi ponderiranega ključa delitve. K dokončnemu izračunu je priložila še likvidirane fotokopije knjigovodskih listin²²⁰, s katerimi naj bi izkazovala stroške javne službe STA, prikazane v tabelah.

Ugotovili smo, da je STA v letih 2019, 2020 in prvi polovici leta 2021 k dokončnim izračunom priložila pomanjkljive tabele razmejenih dejanskih stroškov, saj so te prikazovale le stroške dela, stroške storitev²²¹, finančne odhodke in stroške amortizacije, medtem ko stroški materiala večinoma niso bili izkazani²²². To pomeni, da STA v dokončnih izračunih ni izkazovala vseh posameznih skupin stroškov, ki jih dejansko povzročijo storitve javne službe STA, kot to zahtevajo navodila za pripravo zahtevkov²²³.

Ugotovili smo, da je STA za utemeljitev stroškov k mesečnim zahtevkom priložila knjigovodske listine (prejete račune), vendar pa je pri izkazu stroškov uporabila celotne zneske (v računih zaračunane celotne stroške storitev) in ne delnih zneskov, ki bi jih ob uporabi ponderiranega ključa delitve pripisala izključno storitvam javne službe informiranja. To pomeni, da je STA dokazovala mesečno namensko porabo proračunskih sredstev za opravljanje javne službe tako, da je stroške utemeljevala

²²⁰ Rekapitulacije plač, obrazce REK-1, izpise kumulative kontov stroškov, povezanih z delom zaposlenih, račune tujih agencij, račune samostojnih novinarjev, račune za študentsko delo, račune za nabavo nove opreme, račune za obresti, potrdila o izvršenih plačilnih transakcijah ter obračune amortizacije.

²²¹ Pri tem je v okviru stroškov storitev večinoma izkazovala le nekatere posamezne vrste storitev, v večini primerov je izkazala stroške tujih agencij, stroške dela samostojnih novinarjev in stroške študentskega servisa. V nekaterih primerih zahtevkov je med stroški storitev izkazala tudi stroške storitev za osnovno dejavnost, stroške zunanje revizije ali stroške drugih storitev.

²²² STA v večini primerov med dejanskimi stroški sploh ni izkazovala stroškov elektrike (kto 4020), stroškov bencina (kto 4021), stroškov odpisa drobnega inventarja (kto 4040), stroškov pisarniškega materiala (kto 4060), stroškov strokovne literature (kto 4061), stroškov časopisov in revij (kto 4062), drugih stroškov materiala (kto 4070), stroškov stacionarne telefonije (kto 4110) stroškov mobilne telefonije (kto 4111), stroškov poštnine (kto 4112), stroškov interneta (kto 4113), stroškov čiščenja prostorov (kto 4120), stroškov tekočega vzdrževanja (kto 4121), stroškov najemnin (kto 4131), potnih stroškov (kto 4140, kto 4142), stroškov plačilnega prometa (kto 4150), stroškov zavarovanj (4153), stroškov računovodskih in pravnih storitev (kto 4160), stroškov računalniških storitev (kto 4163) stroškov reprezentance (kto 4171), stroškov izplačil avtorskih honorarjev (kto 4180), stroškov izplačil nadzornega sveta STA (kto 4181), stroškov strokovnega izobraževanja (kto 4190), stroškov članarin (kto 4192), stroškov varnosti pri delu (kto 4195), stroškov drugih storitev (kto 4199). Pri mesečnem zahtevku za maj 2020 pa je stroške telefonije na primer izkazala.

²²³ Navodila za pripravo zahtevkov v 12. členu določajo, da mora STA v preglednici, ki vsebuje podatke o stroških in odhodkih, ločeno navesti posamezne skupine stroškov, med drugim tudi stroške materiala.

s celotnimi v knjigovodskih listinah zaračunanimi zneski, ki so se nanašali na stroške javne službe in tržne dejavnosti.

Pojasnilo STA

Niti v ZSTAgen niti v pogodbi o javni službi STA, sklenjeni med UKOM in STA, ni bilo določbe, ki bi določala, da mora STA posredovati UKOM način izračuna ključa delitve. Delitev stroškov je bila vsakokrat razvidna iz priloge dokončnega zahtevka. Iz priloženih računov, ki so ožigosani, je določeno, kako se je posamezen strošek delil in pripoznal v javni službi. Tako so v javnem delu stroškov navedeni dejanski stroški, ki odpadejo na opravljanje javne službe. STA poudarja, da je v vsakem zahtevku priložen samo del stroškov javne službe, kot so za opravljanje javne službe bili pripoznani višji stroški. STA je od UKOM prejela zahtevo, da ne more prikazovati vseh stroškov javne službe obračunskega obdobja, temveč le do višine, ki predvideva 1/12 letnega nadomestila, določenega v pogodbi o javni službi STA. Tako je v zahtevkih prikazana višina stroškov, ki je upravičila višino nadomestila javne službe, ki je izhajala iz 1/12 letnega nadomestila po pogodbi o javni službi STA.

Ne glede na to, da so stroški, ki izhajajo iz opravljanja javne službe, višji, kot so posredovani na UKOM, STA ni bila nikoli upravičena do njihovega povračila. Dokončni zahtevki, prikaz realnih stroškov, ki so evidentirani za opravljanje javne službe, opravičujejo porabo javnih sredstev, zato je njihovo evidentiranje nujno.

V navodilih za pripravo zahtevkov je določeno, da mora biti na vsaki knjigovodski listini označeno, na katero dejavnost se nanaša oziroma kateri ključ delitve je bil uporabljen. Ugotovili smo, da vse knjigovodske listine v letih 2019, 2020 in prvi polovici leta 2021 niso bile označene s ključi delitve oziroma so bile oznake nejasne in nekonkistentne. Ker STA v letih 2019, 2020 in prvi polovici leta 2021 k zahtevkom ni priložila ustrezno opremljenih knjigovodskih listin, iz katerih bi bilo mogoče razbrati upravičen (razmejen) strošek, STA v tem obdobju po naši oceni ni zagotovila preglednega zaračunavanja stroškov in izstavljanja mesečnih zahtevkov, s katerimi bi bilo mogoče potrditi namensko porabo proračunskih sredstev. To pomeni, da UKOM ni imel sprotnega vpogleda v dejansko stanje mesečnih stroškov, ki naj bi z uporabo ponderiranega ključa delitve odpadli na storitve javne službe STA.

Ob upoštevanju dejstva, da STA stroškov, ki so nastali pri opravljanju celotne dejavnosti STA, ni razmejevala in jih v glavno knjigo ali drugo evidenco ni sproti pregledno evidentirala, ter glede na dejstvo, da je v mesečnih zahtevkih zaračunavala celotne in ne razmejenih stroškov zaračunanih storitev, ocenjujemo, da dokončni izračuni niso predstavljali ustreznega dokaza za to, da je bila mesečna poraba proračunskih sredstev upravičena.

Nekoliko drugače kot za zaračunane storitve zunanjih izvajalcev pa je STA v mesečnih zahtevkih utemeljevala stroške plač, ki v glavni knjigi prav tako niso bili razmejeni na javni in tržni del. Tako je STA v letih 2019, 2020 in prvi polovici leta 2021 izkazovala mesečno razmejevanje stroškov tako, da je od zneskov celotnih plač vseh zaposlenih, ki so izhajali iz rekapitulacije plač, odštela določene zneske, ki jih ni utemeljila, preostanek plač pa pomnožila s ponderiranim ključem delitve, za katerega ni jasno, kako je bil izračunan. Na primeru 8 prikazujemo tak način razmejevanja stroška plač zaposlenih na STA v letu 2021.

Od marca 2021 do avgusta 2021 je STA mesečne zahtevke še vedno izstavljala v višini dvanajstine nadomestila, načrtovanega v letnem poslovnem načrtu²²⁴, vendar pa dokazil (knjigovodskih listin) k zahtevkom ni več prilagala. STA in UKOM v letih 2019, 2020 in 2021 nista ugotavljala odstopanj realiziranih stroškov storitev javne službe informiranja od načrtovanega letnega nadomestila in torej od izplačanega letnega nadomestila z dvanajstinami. To pomeni, da izplačano letno nadomestilo v letih 2019, 2020 in polovici leta 2021 ni temeljilo na realiziranih stroških storitev javne službe informiranja, temveč na načrtovanih stroških storitev javne službe informiranja, katerih višino pa je STA določila v odvisnosti od razpoložljivih sredstev na PP UKOM.

Avgusta 2021 je STA skladno s takrat veljavno uredbo o STA pričela izstavljati zahtevke, v katerih je navedla število opravljenih posameznih storitev javne službe informiranja in njihovo vrednost. Pri tem pa ni jasno, kako je bila vrednost (stroški) za posamezno storitev določena (povezava s točko 2.2.2). STA je v mesečnih zahtevkih izkazovala količino in vrednost posameznih storitev do konca leta 2022, v letu 2023 pa je začela izstavljati zahtevke, v katerih je izkazovala zgolj količino opravljenih storitev (ne pa tudi njihove vrednosti). V obdobju od avgusta 2021 do julija 2023 STA k mesečnim zahtevkom ni več prilagala knjigovodskih listin in ni izkazovala realiziranih in razmejenih stroškov.

Zaradi nepreglednih postopkov mesečnega zaračunavanja nadomestila v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo mogoče potrditi, da sta UKOM in STA zagotavljala namensko porabo proračunskih sredstev za opravljanje javne službe informiranja. Ocenjujemo, da so bili postopki priprave in posredovanja ocen zahtevkov, dokončnih izračunov in celotne spremljajoče dokumentacije v letih 2019, 2020 in 2021 neučinkoviti, saj niso zagotavljali pričakovanih učinkov in so, nasprotno, za STA pomenili administrativno breme. Po drugi strani pa UKOM, kljub prejeti obsežni dokumentaciji, ni mogel preveriti upravičenosti stroškov, ki naj bi nastali izključno zaradi opravljanja javne službe informiranja. V letih 2022 in 2023 je STA popolnoma spremenila postopke dokazovanja namenskosti porabe proračunskih sredstev in ni več upoštevala postopkov, ki so jih določala še vedno veljavno navodila za pripravo zahtevkov. Tako je v nasprotju s svojim internim aktom v letu 2022 mesečne zahtevke izstavljala na podlagi zaračunanih cen za opravljene posamezne storitve javne službe informiranja, za katere pa prav tako ni bilo mogoče potrditi, da odražajo dejanske stroške teh storitev, v letu 2023 pa je tudi izkazovanje vrednosti storitev opustila in je izkazovala le še obseg storitev.

Ocenjujemo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bil vzpostavljen pregleden sistem mesečnih izplačil nadomestila, ki bi zagotavljal izplačevanje proračunskih sredstev v utemeljenih, torej upravičenih zneskih. Zato ti postopki po naši oceni niso zagotavljali primerne financiranja, ki bi temeljilo izključno na dejanskih stroških storitev javne službe informiranja.

2.2.3.6 Postopek izračunavanja letnega zneska nadomestila za opravljanje javne službe informiranja

Ugotovili smo, da STA in UKOM nista zagotovila postopka, ki bi omogočal preverjanje načina izračuna letnega nadomestila in s tem preverjanje upravičenosti oziroma primernosti letnega zneska nadomestila. STA na letni ravni ni izkazala, ali in kako je uporaba ponderiranih ključev delitve za

²²⁴ Skladno s tretjim odstavkom 66. člena ZIUPOPĐVE.

razmejevanje načrtovanih stroškov vplivala na izračun načrtovanega zneska letnega nadomestila, ki ga je izkazala v letnih poslovnih načrtih. Namesto tega je pri določitvi nadomestila v letnih poslovnih načrtih v celoti upoštevala zgolj informacijo o višini razpoložljivih sredstev na PP UKOM (več v točki 2.2.1). Po drugi strani pa UKOM kot financer in podpisnik pogodb o javni službi STA ni prispeval k vzpostavitvi sistema zagotavljanja namenskosti porabe proračunskih sredstev za izplačilo letnega nadomestila, saj od STA ni zahteval potrebnih dokumentov in podatkov, temveč ji je le sporočal podatke o razpoložljivih proračunskih sredstvih. To je pomenilo, da osnove za izračun letnega nadomestila niso predstavljali načrtovani stroški javne službe informiranja, ki bi temeljili na izkustvenem modelu oziroma na uporabljenem ponderiranem ključu delitve stroškov. Nasprotno, osnovo za izračun zneska je predstavljala podatek o pričakovanih prihodkih iz naslova prejetih proračunskih sredstev. Tak način izračuna letnega nadomestila ni sledil evropskim pravilom za državne pomoči. Pri tem posebej opozarjamo, da v reviziji nismo mogli potrditi, da sta bili ustreznost in upravičenost uporabe domnevnega izkustvenega modela oziroma izračunov ponderiranih ključev delitve javne službe in tržne dejavnosti revizijsko preverjena. Po naši oceni STA namreč ni izkazala, da sta direktor STA in nadzorni svet STA poskrbela za izvedbo takih revizij oziroma nadzorov, s katerimi bi lahko potrjevala objektivno upravičenost sodil in pravilnost njihove uporabe pri razmejevanju stroškov na javni in tržni del. Poleg tega, da izračunavanje ponderiranih ključev delitve stroškov in prihodkov ni bilo pregledno in utemeljeno, zaradi opisanega načina določanja nadomestila tudi ni imelo nobenega učinka na izračun zneska nadomestila.

2.2.3.7 Primernost financiranja javne službe informiranja

Postopek izračuna nadomestila ni bil razviden niti iz letnih poslovnih načrtov, ki so bili priloge pogodbam o javni službi STA, niti iz izstavljenih zahtevkov za izplačilo mesečnih nadomestil, niti iz trimesečnih in letnih poročil o izvajanju javne službe informiranja. Zaradi nepreglednosti poslovanja STA pri razmejevanju in evidentiranju stroškov na javni in tržni del ni bilo mogoče preveriti, ali je bilo financiranje javne službe informiranja primerno in v celoti upravičeno. Posledično tudi ni bilo mogoče potrditi ali ovreči trditve STA, da je za pokrivanje stroškov javne službe informiranja od leta 2019 primanjkovalo proračunskih sredstev, kot je STA vseskozi opozarjala. V dokumentih²²⁵, ki jih je STA naslavljala na UKOM, je STA navajala, da "podatki kažejo, da nadomestilo za opravljanje javne službe ne pokriva vseh stroškov, da se nadaljuje trend izgube pri opravljanju javne službe informiranja, da je presežek tržnih nad javnimi prihodki prepolovljen v primerjavi z enakim obdobjem predhodnega leta, kar kaže na preveliko odvisnost STA od tržnih prihodkov, ter da je trajna rešitev v dodatnih proračunskih sredstvih". STA je pri tem še opozarjala, da "bi se moralo zaradi popisanih razmer in možnih zaostritev na medijskem trgu nadomestilo za javno službo povečati, saj bi bila ob tako veliki tržni izpostavljenosti nacionalne agencije sicer ogrožena njena stabilnost poslovanja in nasploh dejavnost STA". Vendar pa STA domnevnega manka proračunskih sredstev ni nikoli ovrednotila na podlagi analiz obstoječega in željenega (posodobljenega) sistema financiranja javne službe informiranja.

Tudi nadzorni svet STA ni ugotavljal primernosti financiranja javne službe informiranja v smislu zadostnosti proračunskih sredstev za pokrivanje stroškov storitev javne službe informiranja. Ne glede na to pa je vseskozi opozarjal, da "je treba zagotoviti stabilne in zadostne proračunske vire za

²²⁵ Kot primer večletnega opozarjanja izpostavljamo prvo trimesečno poročilo STA iz obdobja revizije, naslovljeno na UKOM za obdobje januar–marec 2019 z dne 9. 5. 2019 (Zaprosilo STA št. 1 – priloga 127).

delovanje STA ter da naj ustanovitelj zagotovi dodatna sredstva za opravljanje javne službe informiranja in na ta način zagotovi postopno polno financiranje javne službe informiranja". Pri tem je nadzorni svet STA trdil, da so stroški, ki nastajajo z opravljanjem javne službe informiranja, že več let večji od nadomestila zanj ter da bi se s povečanjem proračunskih sredstev zmanjšala prevelika odvisnost družbe od tržnih prihodkov".

Po drugi strani pa je Komisija Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport opozorila²²⁶, da več kot polovični tržni delež za opravljanje javne službe pomeni tveganje za neodvisnost in stabilno poslovanje STA. Iz ocene navedene komisije ne izhaja, da je sredstev iz državnega proračuna premalo glede na realizirane stroške storitev javne službe informiranja, temveč je razvidno le, da bilo treba zagotoviti ustrezno razmerje proračunskih in tržnih prihodkov iz drugega razloga, in sicer za potrebe zagotavljanja neodvisnosti STA pri poslovanju. Opozarjanje predstavnikov MK in nadzornega sveta STA na potrebo po zagotavljanju večjega letnega zneska nadomestila iz proračunskih sredstev torej ne temelji na presežku stroškov javne službe nad prihodki javne službe, temveč na povsem drugih razlogih. Vendar pa MK, ki je sicer predlagatelj predpisov s področja revizije in naj bi predpise pripravljalo na podlagi analiz področja, ni nikoli utemeljilo potrebe po večjem financiranju STA z rezultati izvedenih relevantnih analiz. Zato ni jasno, na čem so temeljila opozorila predstavnikov MK glede potrebe po povečanju proračunskih sredstev. MK tudi nikoli ni predstavilo in utemeljilo razmerja proračunskih in tržnih virov, ki naj bi po mnenju MK zagotavljalo neodvisnost STA.

Pojasnilo STA

Razen določil ZSTAgen in podatkov UKOM o razpoložljivih sredstvih v državnem proračunu STA nikoli ni dobila nikakršnih pojasnil niti zahtev v zvezi z določitvijo obsega financiranja javne službe informiranja. Na zaostrene razmere na medijskem trgu, koder pridobi največ tržnih prihodkov, se je STA morala odzvati z iskanjem tržnih prilivov na nemedijskem trgu. In bila pri tem uspešna. Enako pri sodelovanju na domačih in mednarodnih razpisih. To je bila edina pot za zagotovitev zadostnih sredstev za zagotovitev plač. Poslovodstvo in celotna družba sta torej delovala odgovorno in v dobro družbe, za razčiščenje morebitnih dilem pa je vsekakor odgovoren zakonodajalec in seveda izvršna oblast, ki se v primeru STA pojavlja še v vlogi družbenika.

Ne glede na to, da je STA opozarjala na prenizko financiranje javne službe informiranja iz proračunskih sredstev, v reviziji tega nismo mogli preveriti.

²²⁶ Poročilo Državnega zbora k letnem poročilu STA za leto 2019 ki sta ga obravnavala Odbor za kulturo (v katerem so sodelovali državna sekretarka na MK, v.d. direktorja Direktorata za medije, predsednik nadzornega sveta STA in direktor STA) - dopis št. 010-02/20-19/ z dne 17. 6. 2020 (Zaprosilo STA št. 1 – priloga 85).

2.2.3.8 Poraba prejetih sredstev za opravljanje javne službe informiranja

2.2.3.8.a Preglednost in namenskost porabe proračunskih sredstev za opravljanje javne službe informiranja

Na podlagi proučitve načina poslovanja vlade, STA in UKOM ocenjujemo, da nekatere aktivnosti, niso imele pričakovanih učinkov na zagotavljanje preglednega poslovanja STA, in sicer:

- pri pripravi mesečnih zahtevkov za izplačilo nadomestila je STA k zahtevkom prilagala številne knjigovodske listine, iz katerih ni bilo razvidno, kateri in koliko mesečnih stroškov odpadejo na izvajanje storitev javne službe informiranja, zato priprava obsežne dokumentacije s strani STA ter preverjanje te dokumentacije s strani UKOM ni prispevalo k potrditvi upravičeno zaračunanih mesečnih nadomestil (še posebej v obdobju, ko so se mesečna nadomestila izplačevala na podlagi dvanajstin letnega nadomestila);
- pomanjkljiva in nenatančna trimesečna poročila, ki jih je STA naslavljala na UKOM, niso nujno odražala dejanskega stanja glede namenske porabe javnega denarja, pri tem pa UKOM ob obstoječi ureditvi ni imel pooblastil za preverjanje ustreznosti poročanja in morebitno ukrepanje;
- poslovodstvo STA v okviru mesečnega poročanja nadzornemu svetu STA o razmejenih prihodkih, odhodkih in stroških na javno službo in tržno dejavnostni ni izkazalo sodil, uporabljene izkustvene metode in ključa delitve;
- izračuni ponderiranih ključev delitve niso bili pregledni, poleg tega pa višina izplačanih mesečnih nadomestil oziroma letnega nadomestila ni temeljila na pregledno razmejenih stroških;
- STA in vlada v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, nista poskrbeli za izvedbo takih revizij, ki bi podale mnenje o objektivni upravičenosti sodil za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti, in s tem za potrditev primerne nadomestila in njegove primernosti.

Zaradi navedenega v reviziji nismo mogli potrditi, da so vlada, UKOM in STA na pregleden način upravičili vsakoletni obseg nadomestila.

V okviru preveritev namenskosti porabe proračunskih sredstev smo v reviziji preverili tudi, ali so storitve javne službe informiranja ovrednotene s stroški STA, ki nastanejo pri njihovi izdelavi, in je tako mogoče potrditi, da UKOM s proračunskimi sredstvi na pregleden način pokriva izključno stroške storitev javne službe informiranja. Ugotovili smo, da so bile v pogodbah o javni službi STA za leta 2019 in 2020 ter 2023 storitve javne službe informiranja ovrednotene, pri čemer so bile v pogodbi o javni službi za leto 2021 in pogodbi o javni službi za leto 2022 ovrednotene s cenami posameznih storitev, kot prikazuje Tabela 15.

Tabela 15 Ocenjeni stroški storitev javne službe informiranja v letih 2021 in 2022

Vrsta storitve	Pogodba o javni službi za leto 2021	Pogodba o javni službi za leto 2022
Povzetek novice v slovenskem jeziku	13,46 EUR	16,76 EUR
Povzetek novice v angleškem jeziku	13,46 EUR	16,76 EUR
Fotografije z dogodkov v Republiki Sloveniji	26,20 EUR/kos za prvih 5 fotografij	16,00 EUR/kos za prvih 5 fotografij
	7,70 EUR/kos za nadaljnjih 6 do 10 fotografij	7,70 EUR/kos za nadaljnjih 6 do 10 fotografij
	6,70 EUR/kos za fotografije nad 10 fotografij	6,70 EUR/kos za fotografije nad 10 fotografij
Fotografije z dogodkov v tujini (posebej se obračunajo potni stroški in stroški bivanja fotografa)	19 EUR/kos za prvih 5 do 10 fotografij	/
	16 EUR/kos za količino nad 10 fotografij	/
Besedilo radijske novice	16,35 EUR	16,35 EUR
Vsebine iz četrtega odstavka 3. člena ZSTAGEN ²²⁷	26,84 EUR	37,17 EUR
Dolgoročna hramba gradiva	30.000,00 EUR na letni ravni	2.500 EUR mesečno

Vir: pogodba o javni službi za leto 2021 in pogodba o javni službi za leto 2022.

Ugotovili smo, da iz pogodb o javni službi za leti 2021 in 2022 ni bilo mogoče ugotoviti, na čem so temeljile ocene stroškov storitev javne službe informiranja.

Ne glede na to, da STA v reviziji za storitve javne službe informiranja ni izkazala načina (sicer zgolj začasnega) določanja cen storitev, prav tako tudi ni izkazala, da bi kadarkoli izvedla analize okvirnih letnih stroškov, povezanih s pripravo novic in posebej s pripravo fotografij.

Ob odsotnosti preglednega razmejevanja stroškov javne službe in tržne dejavnosti, ob odsotnosti analiz okvirnega obsega stroškov storitev javne službe informiranja, hkrati pa ob bistveno različnih cenah storitev, določenih s pogodbami v letih 2021 in 2022, je mogoče predvidevati, da so bile cene (stroški) storitev javne službe informiranja določene izključno na podlagi sporočenega zneska proračunskih sredstev na PP UKOM in na podlagi ocenjenega števila storitev. Zaradi tega ni mogoče potrditi, da je STA proračunska sredstva, ki jih je prejela v obdobju, na katero se nanaša revizija na podlagi pogodb o javni službi STA v obliki nadomestila, porabila izključno za pokrivanje stroškov, nastalih pri opravljanju storitev javne službe informiranja.

²²⁷ Vsebine o delovanju avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, vsebine o delovanju romske etnične skupnosti v Republiki Sloveniji, vsebine za pripadnike drugih narodnih in etničnih skupnosti v Republiki Sloveniji, vsebine za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za Slovence v zamejstvu in po svetu ter v okviru dnevnega angleškega servisa vsebine za tujo javnost v Republiki Sloveniji.

2.2.3.8.b Namenskost porabe sredstev iz naslova prejetih subvencij in donacij

ZSTAgen²²⁸ določa, da STA pridobiva sredstva iz državnega proračuna na podlagi letne pogodbe o javni službi STA med ustanoviteljem in STA, iz tržnih dejavnosti, sponzoriranja in donatorstva ter drugih virov skladno z zakonom in aktom o ustanovitvi. Pri tem ZSTAgen²²⁹ zgolj za sredstva državnega proračuna opredeli namen njihove porabe, ne opredeli pa namena uporabe tudi za donacije, subvencije ter sredstva iz drugih virov..

Namen porabe sredstev iz sponzoriranja in donatorstva ter iz drugih virov je STA uredila v internih aktih (v pravilih ločenega evidentiranja pred letom 2023 in pravilih ločenega evidentiranja 2023), kjer je določila, da "se navedena sredstva skladno z ZSTAgen in Aktom o ustanovitvi štejejo za prihodke, pridobljene iz naslova opravljanja tržne dejavnosti". Po drugi strani pa je vlada namen donacij bolj določno uredila z uredbo o STA²³⁰, ki je določala, da se dotacije ali druga namenska sredstva, ki jih STA pridobi iz državnih, lokalnih ali drugih javnih virov, vključijo med prihodke javne službe informiranja.

STA je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izkazala prihodke iz subvencij in donacij (Tabela 16), pri čemer iz računovodskih evidenc izhaja, da te prihodke uvršča med prihodke iz naslova opravljanja tržne dejavnosti.

Tabela 16 Prihodki iz prejetih subvencij in donacij po letih

Leto	Skupna višina subvencij v EUR ²³¹	Skupna višina donacij v EUR ²³²
2019	119.402,27	/
2020	45.623,99	/
2021	22.766,09	275.353,15
2022	48.223,07	112.580,79
Skupaj	236.015,42	387.933,94

Vir: bruto bilance STA za leta 2019 do 2023.

Prejete subvencije

Prihodki iz naslova prejetih subvencij v skupnem znesku 236.015,42 EUR (Tabela 16) izhajajo iz naslova pogodb za sofinanciranje določenih projektov. STA je namreč v obdobju, na katero se nanaša revizija, z nosilci projektov sklenila več različnih pogodb, s katerimi so se ti zavezali, da bodo projekte subvencionirali do 532.492,30 EUR, kot prikazuje Tabela 17.

²²⁸ Prvi odstavek 20. člena ZSTAgen.

²²⁹ Peti odstavek 20. člena ZSTAgen.

²³⁰ Tretji odstavek 3. člena uredbe o STA.

²³¹ Bruto bilance za leta 2019, 2020, 2021, 2022 – konto 7680 – Subvencije – sofinanciranje projektov.

²³² Bruto bilance za leta 2019, 2020, 2021, 2022 konto 7840 – Donacije.

Tabela 17 Projekti, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, podlaga za izplačilo subvencij STA

Naziv projekta	Izplačevalec subvencije	Namen projekta	Izplačilo subvencije za STA ¹⁾
LiveEU	Evropski parlament	Iz pogodbe ni razviden	Največ 51.822 EUR
Google	Google LLC	Podpiranje in promocija inovacij v sektorju digitalnih novic – orodje D4Editor, ki omogoča iskanje vrzeli med medijskim pokrivanjem agencije in pokrivanjem drugih medijev	50.000 EUR
ARRS	Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS	Sofinanciranje raziskovalne dejavnosti v letu 2019, mednarodna promocija znanosti v tujini (produkt STAZnanost 4.0)	Največ 13.962,50 EUR
ARRS	Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS	Sofinanciranje raziskovalne dejavnosti v letu 2020	14.044 EUR
ARRS	Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS	Sofinanciranje raziskovalne dejavnosti v letu 2021, mednarodna promocija znanosti (produkt STA znanost)	15.016 EUR
ARRS	Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS	Sofinanciranje raziskovalne dejavnosti v letu 2022	17.390,75 EUR
RSDO (Razvoj slovenščine v digitalnem okolju)	Financer ²⁾ : Ministrstvo za kulturo Izplačevalec ³⁾ : Univerza v Ljubljani	Učinkovita uporaba raziskovalne infrastrukture ter razvoj znanja/kompetenc za boljše nacionalno in mednarodno sodelovanje v trikotniku znanja	Iz pogodbe ni razvidno
TWON (Twin of online social networks)	Financer: REA (European Research Executive Agency) Izplačevalec: Univerza Amsterdam	Razvoj empirične metode za sistematično raziskovanje učinkov izbora znotraj mehanizmov spletnih družbenih omrežij	Največ 99.625 EUR
DPA (Deutsche Presse Agentur GmbH)	Financer: Evropska komisija Izplačevalec: DPA	Povečanje produkcije in izmenjave strokovnih in večjezičnih medijskih novinarskih vsebin prek evropskih digitalnih predstavitev sistemov z namenom večje dosegljivosti in pokritosti novic o EU zadevah v različnih evropskih jezikih	61.632 EUR
RENOIR (Reverse Engineering of social information processing)	Financer: REA (European Research Executive Agency) Izplačevalec: Politechnika Warszawska	Razumeti mehanizem širjenja informacij na družbenih omrežjih, izmenjava znanja med akademsko in medijsko sfero	Največ 117.000 EUR
OMINO (Overcoming Multilevel Information Overload)	Financer: REA (European Research Executive Agency) Izplačevalec: Politechnika Warszawska	Izmeriti prekomernost informacij v različnih sistemih in jih omejiti, izmenjati znanje o tej tematiki, izmenjati znanje med akademsko in medijsko sfero	Največ 92.000 EUR

Opomba: ¹⁾ Določeni projekti so znesek subvencije vezali na priglašene dejanske stroške, ki jih ima STA v zvezi z opravljanjem nalog pri projektu, pri čemer vsi projekti še niso zaključeni. Nekateri zneski v tabeli se nanašajo na najvišjo možno izplačilo subvencije po posameznem projektu.

²⁾ Financer subvencije na podlagi javnega razpisa.

³⁾ Izplačevalec subvencije, komur je financer kot vodji konzorcija izplačal celotno subvencijo, ta pa jo je skladno s pogodbo po deležih izplačal naprej soizvajalcem projekta.

Vir: pogodbe za navedene projekte.²³³

Prejete donacije

Kot izhaja iz bruto bilance za leto 2021, je STA od Društva novinarjev Slovenije (v nadaljevanju: društvo novinarjev) v letu 2021 prejela donacijo v skupnem znesku 274.743 EUR ter v letu 2022 še donacijo v znesku 112.580 EUR, poleg tega pa je od posameznih fizičnih oseb prejela donacije v skupnem znesku 610 EUR. V letu 2021 je STA od društva novinarjev prejela sredstva donacije junija in julija 2021, torej v času, ko je UKOM odtegnil izplačevanje nadomestil za opravljanje javne službe informiranja, in sicer na podlagi donatorske pogodbe²³⁴. Iz donatorske pogodbe²³⁵ izhaja, da so bila donirana sredstva namenjena delovanju STA ter da je društvo novinarjev z donacijo podprlo STA zaradi zaustavitve financiranja javne službe informiranja. Iz donatorske pogodbe je torej mogoče razumeti, da je bila donacija vsaj v določenem deležu namenjena tudi financiranju javne službe informiranja.

Pojasnilo vlade

Z vidika pravil o državni pomoči se nadomestilo lahko dodeli tako v obliki nepovratnih sredstev (kot sta dotacija/subvencija) kot tudi v drugih oblikah pomoči (na primer kredit, kapitalski vložek). V kolikor STA prejme dotacijo (ali kakšno drugo obliko pomoči) od javnega organa, je treba presoditi tudi, ali je pomoč namenjena izvajanju GJS ali tržni dejavnosti. Če je namenjena GJS, se dotacija oziroma druga oblika pomoči iz javnih sredstev upošteva pri prihodkih, zato je posledično tudi nadomestilo s strani ustanovitelja nižje. Ker STA ni dobila denarja iz javnih virov, so se zbirale donacije iz zasebnih virov. Iz medijev namreč izhaja, da jih je zbiralo društvo novinarjev, ki je po 5. členu Zakona o društvih²³⁶ pravna oseba zasebnega prava.

²³³ Specific Grant Agreement COMM/SUBV/2018/M/0150 z dne 4. 9. 2018, Digital News Innovation Funding Agreement z dne 13. 5. 2019, Pogodba o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti v letu 2019 št. 1000-19-3172 z dne 16. 9. 2019, Pogodba o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti v letu 2020 št. 1000-20-3172 z dne 18. 9. 2020, Pogodba o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti v letu 2021 št. 1000-21-3172 z dne 27. 7. 2021, Pogodba o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti v letu 2022 št. 1000-22-3172 z dne 14. 9. 2022, Konzorcijska pogodba št. 2020/RSDO za izvedbo operacije Razvoj slovenščine v digitalnem okolju z dne 11. 2. 2020, Grant Agreement Project 101095095 – TWON z dne 6. 12. 2022, Agreement number LC-01727348 Multilingual EU affairs using European media platforms z dne 22. 11. 2021, Grant Agreement No. 691152 RENOIR z dne 28. 10. 2015, Grant Agreement Project 101086321 OMINO z dne 20. 10. 2022.

²³⁴ Donatorska pogodba št. 3/21 z dne 16. 6. 2021 v znesku 250.000 EUR, aneks št. 1 k donatorski pogodbi št. 3/2021 z dne 6. 7. 2021, aneks št. 2 k donatorski pogodbi št. 3/2021 (zaposilo STA št. 3 – priloga št. IX.22 z dne 23. 12. 2021 (dodatna dokumentacija).

²³⁵ 1. člen donatorske pogodbe, v aneksih k pogodbi pa je določeno, da določila pogodbe ostanejo nespremenjena (4. člen aneksa št. 1 in 3. člen aneksa št. 2). Iz donatorske pogodbe izhaja, da "bo STA donacijo po tej pogodbi porabila izključno za doseganje namenov, za katere je bila ustanovljena za opravljanje svoje dejavnosti v skladu s 1. členom te pogodbe", ter da "želi društvo novinarjev finančno podpreti dejavnost STA, in sicer po tem, ko je zaradi zaustavitve financiranja javne službe informiranja organiziralo javno objavljeno kampanjo za zbiranje sredstev z naslovom Za obSTAnek v mesecu maju in juniju 2021".

²³⁶ Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo in 21/18 – ZNOrg.

Pojasnilo STA

V resnici je bilo v letu 2020 s strani UKOM ustavljeno financiranje ne le javne službe, ampak tudi plačevanje po pogodbi o tržni dejavnosti za leto 2020, sklenjeni z UKOM za dostop vladne administracije do vsebin STA v celoti. V letu 2021 pa je STA po prekinitvi odnosa z UKOM po pogodbi o tržni dejavnosti, na podlagi katere je STA zagotavljala storitve za vso vladno administracijo, pristopila k podpisovanju ločenih pogodb z nekaterimi ministrstvi. Donacije, ki jih je društvo novinarjev zbiral od pravnih in fizičnih oseb, je STA namenila v celoti v tržnem delu, ker ni šlo za donacije iz javnih sredstev. Tako donacije tudi niso vplivale na izračune in nakazila posamičnih mesečnih nadomestil. To tudi ni bilo predvideno v pogodbah o javni službi STA za leti 2021 in 2022. Ko je sredi novembra 2021 postalo jasno, da bo STA prejela zadrževani denar za opravljanje javne službe informiranja, je imela STA z vodstvom društva novinarjev sestanek, na katerem jih je o tem obvestila. Na sestanku so se dogovorili, da se denar ne vrača, ampak se ga nameni za zaposlene in razvoj STA. Zapisnik ni bil narejen, lahko pa prisotni to dokažejo z izjavo. Sredstva iz donacije so bila zajeta v obračun davka od dohodkov pravnih oseb in tudi obdavčena. Donacija, pridobljena s strani društva novinarjev, ni bila obravnavana kot nadomestilo za opravljanje javne službe informiranja niti se ni nanašala na vsebinsko povezane prihodke, zato je bila opredeljena kot tržna dejavnost. Donacija je bila pridobljena na osnovi velikih naporov in javnega izpostavljanja vsega kolektiva v boju za obstoj STA in ne kot pomoč državi pri financiranju javne službe.

Ker v donatorski pogodbi ni bilo določeno, da bi morala STA donacijo porabiti namensko in to celo dokazovati z evidenco plačil, teh evidenc ni izvajala, ker bi bile na javno predstavljeno pobudo za zbiranje tudi nesmiselne. Nadzorni svet STA je bil iz letnih poročil seznanjen s prejetimi donacijami.

Glede na to, da STA poudarja, da je bila donatorska pogodba sklenjena zaradi prekinitve financiranja javne službe in tržne dejavnosti s strani UKOM, smo preverili razmerje letnih sredstev, ki jih STA pridobiva od UKOM za namen izvajanja javne službe in posebej tržne dejavnosti. Ugotovili smo, da je STA v letu 2020 v okviru izvajanja javne službe informiranja predvidela letno nadomestilo v znesku 2.028.000 EUR (letni znesek iz naslova pogodbe o javni službi STA za leto 2020 in aneksa št. 1 k tej pogodbi), v okviru tržne dejavnosti pa je sklenila pogodbo z UKOM v znesku 131.998,20 EUR bruto. Podobno razmerje med nadomestilom za izvajanje javne službe informiranja in storitvami tržnih dejavnosti, katerih naročnik je bil UKOM, je bilo tudi v letu 2019, kar pomeni, da je večino izpada prihodkov STA v letih 2020 in 2021 predstavljala prekinitev financiranja javne službe informiranja v tem času. Oceno utemeljujemo s tem, da je STA tudi v času ustavitve financiranja njene celotne dejavnosti s strani UKOM nemoteno tržila informacijske servise in druge produkte tržne dejavnosti in s tem nemoteno ustvarjala prihodke v okviru tržne dejavnosti. Poleg tega se ji je delež tržnih prihodkov s sklenitvijo pogodb o tržni dejavnosti z nekaterimi ministrstvi še povečal.

Iz bruto bilance za leto 2022 izhaja, da je STA tudi v letu 2022 izkazala prihodke iz naslova donacij, in sicer mesečne prihodke v znesku 9.381,73 EUR, kar je na letnem nivoju pomenilo prihodke od prejetih donacij v skupnem znesku 112.580,79 EUR.

Pojasnilo STA

Ostanek donacije v skupnem znesku 112.580,79 EUR, ki ga je STA v letu 2021 prejela od društva novinarjev, se je v letu 2022 porazdelil na 12 mesečnih obrokov, da so bili prihodki enakomerno razporejeni čez leto, ker so se nanašali na celotno leto 2022. STA donacije v letu 2022 ni prejela mesečno, temveč jo je le knjižila mesečno, saj so se sredstva porabljala tekoče. Na dan 30. 6. 2023 neporabljenih sredstev donacije s strani društva novinarjev ni bilo oziroma STA ne more ločiti virov porabe sredstev, saj so bila sredstva na računu, ki se uporablja za tekoče poslovanje. Glede na namen

donacije je bilo popolnoma jasno, da donacija ni dana za pokrivanje točno določenih izdatkov. Zaradi tega ni imelo nobenega smisla, da bi se vzpostavila posebna evidenca in da bi se posamezni izdatki opredelili, kot izplačila sredstev iz donacije.

Iz dokumentacije in pojasnil STA je mogoče zaključiti, da so bila sredstva donacij izkazana med prihodki iz tržne dejavnosti, vendar pa zaradi odsotnosti ustreznih evidenc ni bilo mogoče ugotoviti, ali (če sploh) in v kakšnem deležu so bila sredstva donacije porabljena za javno službo in v kakšnem za tržno dejavnost.

Iz akta o ustanovitvi STA²³⁷ izhaja, da je STA ustanovljena z namenom zagotavljanja javne službe stalnega, celovitega, točnega in objektivnega zagotavljanja informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu za potrebe javnosti v Republiki Sloveniji, Slovencev po svetu in slovenskih narodnih manjšin v sosednjih državah v slovenskem jeziku ter o dogajanju v Republiki Sloveniji za potrebe medijev in javnosti v Republiki Sloveniji in zunaj meja Republike Slovenije v angleškem jeziku v skladu z ZSTAgen, tem aktom o ustanovitvi STA in zakonom, ki ureja področje medijev. Vendar pa STA v skladu z aktom o ustanovitvi STA²³⁸ opravlja tudi tržne dejavnosti, ki ne spadajo v okvir javne službe financiranja. Ob odsotnosti natančnih določb ZSTAgen glede namena porabe sredstev iz donacij je glede na določbe donatorske pogodbe in akta o ustanovitvi mogoče razumeti, da lahko STA porabi sredstva donacij za izvajanje vseh svojih aktivnosti, torej tudi za storitve javne službe informiranja. Nenazadnje je tudi vlada z uredbo o STA predvidela, da se med prihodke javne službe informiranja vključijo dotacije ali druga namenska sredstva, ki jih STA pridobi iz državnih, lokalnih ali drugih javnih virov. Društvo novinarjev je organiziralo kampanjo z namenom zbiranja sredstev zaradi zaustavitve financiranja celotne dejavnosti STA iz proračunskih sredstev, pri čemer je bil v skladu z donatorsko pogodbo namen zbrane donacije podpreti nadaljnje delovanje STA. Donatorska pogodba se torej ni omejila zgolj na delovanje STA v okviru tržne dejavnosti, temveč iz pogodbe po naši oceni izhaja, da gre v primeru donacije za podporo celotni dejavnosti STA. To pomeni, da bi se donacija na podlagi pogodbe lahko namenila za podporo delovanju STA v okviru tržne dejavnosti kot tudi za podporo delovanju javne službe informiranja. Vendar pa bi morala STA v takem primeru opredeliti ključ delitve prihodkov iz naslova javne službe in tržne dejavnosti.

Ocenjujemo, da bi STA del sredstev donacije v letu 2021 lahko porabila tudi za storitve javne službe informiranja, česar pa ob odsotnosti ustrezno ločenih računovodskih evidenc ni bilo mogoče potrditi. STA je od UKOM prejela celotni letni znesek nadomestila za leto 2021. To pomeni, da bi STA s prejeto donacijo v delu, ki bi se lahko nanašala na prihodke iz javne službe informiranja, lahko presegla primerno financiranje v letu 2021 oziroma 2022. Vendar primernosti financiranja za navedeni leti ni nihče presojal. Iz istih razlogov tudi ni mogoče ugotoviti, ali in v kakšnem obsegu bi se morala pri izračunu letnega nadomestila upoštevati tudi sredstva prejetih donacij.

V reviziji ni bilo mogoče ugotoviti namena porabe sredstev, ki jih je STA prejela iz različnih virov (od UKOM iz naslova nadomestila, od donatorjev, od plačnikov storitev). Zato tudi ni bilo mogoče potrditi, da so se proračunska sredstva iz naslova nadomestila porabila izključno za opravljene storitve javne službe informiranja ter da so se donacije in subvencije porabile v skladu z njihovim namenom. Zato tudi ni bilo mogoče potrditi primernosti zneska letnega nadomestila. Po naši oceni bi

²³⁷ Drugi odstavek 3. člena akta o ustanovitvi STA z dne 22. 3. 2012.

²³⁸ Drugi odstavek 9. člena akta o ustanovitvi STA z dne 22. 3. 2012.

moralo MK kot predlagatelj predpisov poskrbeti za natančno določitev prihodkov iz javne službe in tržne dejavnosti ter njihov namen porabe, prav tako pa za natančno določitev upoštevanja različnih prihodkov pri izračunu letnega nadomestila za izvajanje javne službe informiranja.

2.2.3.8.c Zagotavljanje nemotenega (kontinuiranega) financiranja javne službe informiranja

ZSTAgen določa, da mora ustanovitelj STA poskrbeti za tako financiranje, s katerim bo zagotovljeno nemoteno izvajanje javne službe informiranja na podlagi letnega poslovnega načrta. Zato smo preverili, ali in kako so vlada, UKOM, MK in MF (vsak v okviru svojih pristojnosti) zagotavljali likvidnost oziroma solventnost STA pri opravljanju javne službe informiranja ter kako je to vplivalo na finančno samostojnost STA pri izvajanju javne službe informiranja²³⁹.

Ugotovili smo, da UKOM v letu 2020 in v letu 2021 ni redno izplačeval vseh mesečnih nadomestil. Tako je v letu 2020 zadnje nadomestilo izplačal oktobra 2020²⁴⁰, kar pomeni, da STA novembra 2020 in decembra 2020 ni prejela proračunskih sredstev za izvajanje javne službe informiranja. UKOM je zahtevke za izplačila nadomestila za izvajanje javne službe za oktober, november in december 2020 izplačal STA šele januarja 2021²⁴¹. Vendar pa je UKOM v januarju 2021, po tem ko je izplačal dolg iz naslova 3 zahtevkov za izplačila nadomestila za leto 2020, ponovno prekinil financiranje²⁴², in sicer vse do začetka novembra 2021. STA od UKOM ni prejela proračunskih sredstev za opravljanje javne službe informiranja v letu 2021 do 8. 11. 2021²⁴³, ko je UKOM v dveh mesecih (novembra in decembra 2021) izplačal celoten dolg iz naslova izstavljenih zahtevkov za obdobje januar–oktober 2021²⁴⁴. Poudarjamo, da je STA v celotnem obdobju, ko od UKOM ni prejela nikakršnih proračunskih sredstev za pokrivanje izvajanja javne službe informiranja, neprekinjeno objavljala povzetke novic in s tem zagotavljala objektivno, točno, stalno in celovito izvajanje javne službe informiranja na ravni vseh dnevniških dogodkov.

Glede ustavitve financiranja oktobra 2020 je potekala obsežna pisna komunikacija²⁴⁵ med UKOM in STA. Iz korespondence je razvidno, da je UKOM od STA med drugimi dokumenti, ki so se nanašali na izvajanje tržne dejavnosti, terjal tudi dokumente²⁴⁶, iz katerih naj bi bilo razvidno, kako je STA izračunala nadomestilo za leto 2020. Poleg financiranja javne službe informiranja po pogodbi o javni

²³⁹ 8. člen ZSTAgen določa, da je STA finančno samostojna.

²⁴⁰ Iz kartice izplačil za proračunsko leto 2020 na PP UKOM izhaja, da je bilo zadnje nadomestilo, ki se je nanašalo na september 2020 v znesku 164.833 EUR, izplačano 28. 10. 2020.

²⁴¹ Iz kartice konta 1200 za leto 2021 pri STA ter iz kartice izplačil za proračunsko leto 2021 na PP UKOM izhaja, da je UKOM 14. 1. 2021 nakazal STA dva zneska po 164.833 EUR, v istem mesecu, to je 27. 1. 2021, pa je nakazal še znesek 164.833 EUR.

²⁴² Mesečni zahtevek za izplačilo nadomestila za januar 2021 je UKOM zavrnil z dopisom št. 450-93/20129/36 z dne 24. 2. 2021 z utemeljitvijo, da "UKOM z STA nima sklenjene pogodbe ali drugega poslovnega odnosa, na podlagi katerega bi bil dolžan plačati kakršen koli račun, ter da UKOM ni naročil nobenih storitev. UKOM je bil prepričan, da je STA pogodbo sklenila s tistim, ki ga priznava kot predstavnika ustanovitelja".

²⁴³ Iz kartice konta 1200 za leto 2021 pri STA ter iz kartice izplačil za proračunsko leto 2021 na PP UKOM izhaja, da je UKOM v obdobju od 8. 11. 2021 do 27. 12. 2021 v celoti izplačal vsa mesečna nadomestila za nazaj, in sicer v 6 nakazilih (8. 11. 2021, 17. 11. 2021, 26. 11. 2021, 6. 12. 2021 in 27. 12. 2021) izplačal skupno 1.651.668 EUR.

²⁴⁴ Izstavljena zahtevka za izplačilo nadomestila za november 2021 in december 2021 sta bila izplačana v letu 2022.

²⁴⁵ Pozive, v katerih je UKOM terjal od STA dokumentacijo, je UKOM pričel pošiljati STA 14. 10. 2020, v dopisu št. 014-1/2019/61 z dne 11. 11. 2020 je UKOM povzel vse zahtevane dokumente, ki jih je do tega datuma terjal od STA in jih še ni prejel.

²⁴⁶ Specifikacijo vseh stroškov in vseh prihodkov v zvezi z opravljanjem javne službe informiranja v posameznem mesecu.

službi STA za leto 2020 je UKOM s predložitvijo zahtevanih dokumentov in podatkov²⁴⁷ pogojeval tudi sklenitev pogodbe o javni službi STA za leto 2021²⁴⁸. STA mu je konec oktobra 2020 pisno odgovorila²⁴⁹, da "je bil s strani nadzornega sveta STA sprejeti letni poslovni načrt STA vedno zadostna podlaga za sklenitev pogodbe o javni službi STA, pri čemer je STA od UKOM doslej vedno prejela tudi podatek o tem, na kakšna sredstva iz proračuna lahko STA računa". Dodatno sta direktor STA in predsednik nadzornega sveta STA konec novembra 2020 na UKOM naslovila pojasnilo, da "je v skladu s 15. in 20. členom ZSTAgen poslovni načrt STA podlaga za podpis pogodbe o javni službi STA, poslovnega načrta pa ne moremo pripraviti za obravnavo na nadzornem svetu vse, dokler ne pridobimo podatka o tem, kolikšen bo obseg proračunskih sredstev, na katera lahko računamo s strani ustanovitelja"²⁵⁰. K posredovanju podatka o obsegu proračunskih sredstev za leto 2021, namenjenih delovanju STA, je STA pozvala tudi vlado (GSV). Vlada je na podlagi sporočila UKOM²⁵¹, da "STA krši pogodbo o javni službi STA 2020", še isti dan, to je 30. 11. 2020, sprejela sklep²⁵², da je od UKOM sprejela informacijo o nezmožnosti izvajanja pogodbe o javni službi STA za leto 2020 in nezmožnosti sklenitve pogodbe o javni službi STA za leto 2021. Iz navedenega sklepa, ki ga je vlada naslovila tudi na MF in MK, izhaja, da vlada torej ni ukrepala v smislu zagotovitve nemotenega financiranja javne službe informiranja. UKOM je z zavračanjem zahtevkov in s tem z zadržanjem izplačil nadomestila še naprej vztrajal, saj od STA ni prejel zahtevanih dokumentov in podatkov za preveritev ustreznosti plačil. Kljub poznavanju okoliščin (tudi pravnega mnenja Službe vlade Republike Slovenije za zakonodajo)²⁵³ pa vlada kot ustanoviteljica STA, ki je v skladu z ZSTAgen odgovorna za nemoteno izvajanje javne službe informiranja, ni ukrepala, da bi od STA zahtevala preglednost pri zaračunavanju storitev javne službe informiranja

UKOM je glede razlogov za odtegnitev financiranja navedel, da:

- je STA pri pripravi pogodb o javni službi STA za leta 2012–2020 dejansko predlagala željeno višino nadomestila, načrtovano v letnih poslovnih načrtih. Ker pa UKOM ni poznal in preverjal pravil za izračunavanje nadomestila, tudi ni mogel potrditi pravilnosti zneska nadomestila, navedenega v vsakokratni pogodbi o javni službi STA. Direktor STA je željeno višino nadomestila dogovoril z vsakokratnim direktorjem UKOM, sklicujoč se na znesek nadomestila, načrtovan v letnih poslovnih načrtih;
- bi UKOM, če ne bi prekinil financiranja opravljanja javne službe informiranja, kot jo je STA opravljala, kršil skrbnost dobrega gospodarja;

²⁴⁷ Zahteval je na primer predložitve kopije pogodb iz tržne dejavnosti, sredstva za oglaševanje dejavnosti, število intervjujev, pojasnila o razlogih za oglaševanje v določenih medijih, pojasnila o pritiskih na odgovorno urednico, podatke o finančnih učinkih oglaševanja lastne dejavnosti, ipd.

²⁴⁸ Dopis UKOM št. 014-1/2019/44 z dne 26. 10. 2022 (UKOM - P12-1), v katerem je navedeno: "Šele ko se bomo na UKOM seznanili z vsemi podatki, ki se nanašajo na poslovanje družbe STA, za katere smo vas zaprosili s Pozivom k predložitvi podatkov o poslovanju družbe STA d.o.o. št. 014-1/2019/41 z dne 21. 10. 2020, bomo lahko ocenili vrednost nove pogodbe".

²⁴⁹ Dopis STA z dne 30. 10. 2020 (STA - P39-19-25).

²⁵⁰ Dopis STA z dne 25. 11. 2020, podpisan s strani direktorja STA in nadzornega sveta STA.

²⁵¹ Dopis UKOM z dne 30. 11. 2020, naslovljen na vlado.

²⁵² Sklep vlade št. 01402-3/2020/2 z dne 30. 11. 2020.

²⁵³ Služba vlade Republike Slovenije za zakonodajo je na zaprosilo UKOM pripravila pravno mnenje št. 007-80/2020/2 z dne 20. 11. 2020.

- je UKOM neposredni proračunski uporabnik, ki mora s sredstvi, ki jih ima na svojem kontu, ravnati zakonito, namensko, odgovorno. Pri izplačilu sredstev mora upoštevati tudi določbe Zakona o javnih financah, ki v prvem odstavku 54. člena določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, v drugem odstavku 54. člena pa, da je treba za obveznost, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti pravni temelj in višino obveznosti.

Iz tretjega odstavka 6. člena pogodbe o javni službi STA za leto 2020 izhaja, da lahko UKOM, če STA krši sodelovalno dolžnost²⁵⁴ oziroma se ne odzove, ko se od nje zahteva pojasnilo ali dokumentacija²⁵⁵, STA pisno pozove k spoštovanju sodelovalne dolžnosti in ji določi 15-dnevni rok za predložitev zahtevanih dokumentov, medtem ko iz četrtega odstavka 6. člena izhaja, da lahko UKOM v primeru, da STA tudi po pisnem pozivu ne sodeluje oziroma molči, ustavi plačevanje po tej pogodbi ali celo od pogodbe odstopi s pisno izjavo brez odpovednega roka, lahko pa tudi zahteva vrnitev že izplačanih sredstev po pogodbi. Kljub temu da pogodba o javni službi STA v tretjem in četrtem členu predvideva ustavitev financiranja, pa taka določila po naši oceni niso skladna z namenom ZSTAgen, saj ustavitev financiranja lahko ogrozi opravljanje javne službe informiranja. Ne glede na to, pa je imela skladno z ZSTAgen tudi STA dolžnost opravljati javno službo na način, da je zagotovljeno jasno, pregledno in primerno ločevanje dejavnosti javne službe in tržnih dejavnosti, vključno z jasnim ločevanjem računovodskih izkazov²⁵⁶. Nenazadnje se je STA s sklenitvijo pogodbe o javni službi STA za leto 2020 zavezala, da bo UKOM zagotavljala potrebno dokumentacijo. STA je kršitev pogodbe o javni službi STA za leto 2020 v smislu nepredložitve s strani UKOM zahtevanih podatkov upravičevala s pojasnili, da UKOM ni ustrezno pooblaščen predstavnik ustanovitelja STA. Ugotovili smo, da UKOM od STA ni nikoli pred letom 2020 zahteval potrebnih podatkov o realiziranih prihodkih in stroških iz naslova opravljanja javne službe informiranja, s katerimi naj bi STA ustrezno utemeljevala izstavljene mesečne zahtevke za izplačilo nadomestila ter bi na tej podlagi UKOM lahko potrjeval namensko porabo javnega denarja za opravljanje mesečne storitve javne službe informiranja. Na drugi strani pa tudi STA pred letom 2020 ni opozorila vlade na to, da UKOM ni ustrezno pooblaščen za sklepanje pogodb o javni službi STA in za njeno financiranje.

Ne glede na to, da UKOM ni imel posebnega pooblastila za podpisovanje pogodb o javni službi STA, je po naši oceni v delu zahtevkov, ko je v letu 2020 od STA želel podatke o stroških in prihodkih iz naslova opravljanja javne službe informiranja, ravnal v skladu s pogodbo o javni službi STA za leto 2020. Kot podpisnik pogodb o javni službi STA in financer javne službe informiranja je bil namreč UKOM pristojen deležnik, ki bi mu STA morala zagotoviti vpogled v namenskost in upravičenost porabe javnega denarja. Z začasno prekinitvijo financiranja javne službe informiranja so bili povzročeni dodatni stroški z zagotavljanjem likvidnosti STA, namenske porabe naknadno prejetih proračunskih sredstev pa zaradi vrste sistemskih (nedoločna ureditev javne službe informiranja in njenega financiranja) in izvajalskih (nepregledno načrtovanje obsega storitev javne službe informiranja in nepreglednost izračunavanja nadomestila) slabosti ni bilo mogoče potrditi. Za tako

²⁵⁴ Po prvem odstavku 6. člena pogodbe gre za dolžnost, da STA vsake 3 mesece poroča o izvajanju javne službe in namenski porabi proračunskih sredstev.

²⁵⁵ Po drugem odstavku 6. člena pogodbe mora STA UKOM na njegovo izrecno zahtevo nemudoma posredovati vso dokumentacijo o izvajanju javne službe in tudi sicer z njim sodelovati in se odzivati na njegove zahteve po dokumentaciji in pojasnilih.

²⁵⁶ Prvi odstavek 6. člena ZSTAgen.

stanje so po naši oceni odgovorni vsi deležniki, in sicer vlada, ki ni poskrbela za ustrezno pooblastitev UKOM za izvajanje določenih nalog, MK kot pripravljavec predlogov predpisov s področja revizije, ki je z opustitvijo priprave preglednih predpisov prispevalo k nepregledni ureditvi financiranja javne službe informiranja, STA, ki ni zagotovila ustreznega razmejevanja in ažurnega evidentiranja pravilno razmejenih stroškov, UKOM, ki kot financer že pred letom 2020 ni opozoril na neskladnost ureditve financiranja javne službe informiranja z evropskimi pravili za državne pomoči, nenazadnje pa tudi MF, ki ni opozorilo na neustreznost pooblastitve STA za opravljanje javne službe informiranja.

Navedeni deležniki tudi v letu 2021 niso poskrbeli za nemoteno financiranje javne službe informiranja, saj med drugim STA in UKOM nista sklenila pogodbe o javni službi STA za leto 2021.

Pojasnilo STA

ZIUPOPDVE, ki je bil uveljavljen 31. 12. 2020, je vladi nalagal tekoče financiranje v skladu s sprejetim poslovnim načrtom za leto 2021, in to ne glede na to, ali je bila podpisana pogodba o opravljanju javne službe za leto 2021. Tekoče financiranje ni bilo vzpostavljeno z izgovorom, da ni podpisana pogodba. Poudarjamo, da je STA ravnala v skladu z veljavno zakonodajo. Po ZSTAgen je temelj za podpis pogodbe sprejeti poslovni načrt, ki ga je za leto 2021 sprejel nadzorni svet STA decembra 2020 in ga poslal na vlado, UKOM in MK. STA je že pred uveljavitvijo ZIUPOPDVE prosila za pripravo pogodbe za leto 2021, vendar odgovora ni dobila nikoli. To posebej poudarja, saj ZSTAgen določa, da se "primerno financiranje" zagotovi s strani ustanovitelja na podlagi poslovnega načrta, na katerem temelji pogodba o opravljanju javne službe STA. Ni torej nikakršne podlage, da bi UKOM izračunaval "primerno financiranje" (na podlagi zahtevane dokumentacije), ker je to pristojnost oziroma presoja nadzornega sveta STA, ki je primarno pristojen za nadzor poslovanja STA.

Vlada je v letu 2021 pristopila k ukrepanju za zagotovitev nemotenega financiranja javne službe informiranja na način, da bi se letno nadomestilo izplačalo na podlagi ZIUPOPDVE, ki je posegel v ZSTAgen (več v točki 2.1.3). Ne glede na to, je UKOM zavrnil vse zahtevke za izplačilo nadomestil, ki jih je STA v letu 2021 izdala na podlagi ZIUPOPDVE.

Konec marca 2021 je STA zaprosila vlado, naj pooblasti UKOM ali kateri drug organ, ki mu bo STA lahko kot pooblaščenemu organu družbenika STA predala želene informacije in listine. Vlada se je pisno²⁵⁷ odzvala tako, da je navedla, da UKOM kot vladna služba ne potrebuje nobenega dodatnega pooblastila. Sredi aprila 2021 je STA naslovila na GSV javno pismo, v katerem ga je opozorila, da STA že 100 dni ni prejela proračunskih sredstev za opravljanje javne službe informiranja, ter vlado javno pozvala, naj jo obvesti o tem, komu in na kakšen način naj se omogoči dostop do želene dokumentacije.

Vlada je tako šele junija 2021 s sklepom²⁵⁸ naložila:

- STA, naj omogoči UKOM vpogled v podatke in informacije o notranji organizacijski in računovodsko-finančni strukturi izvajanja poslovnih procesov in v vso dokumentacijo v zvezi s finančnim poslovanjem, in sicer od 28. 6. 2011 dalje,

²⁵⁷ Dopis Kabineta predsednika vlade št. 014-17/2019/25 z dne 1. 4. 2021 (Zaprosilo SATA št. 1 – priloga 164).

²⁵⁸ Št. 47607-8/2021/5 z dne 27. 6. 2021 (vlada – priloga 25-2).

- UKOM naj v 3 dneh po tem, ko mu STA na podlagi uredbe o STA omogoči vpogled v podatke in dokumentacijo, nakaže STA predujem v višini 845.000 EUR.

Ocenjujemo, da ukrep, ki ga je vlada naložila STA, ni imel učinka, saj STA zaradi neustreznosti razmejevanja in odsotnosti knjiženja stroškov na javni in tržni del UKOM ni mogla izkazati potrebnih podatkov za potrditev ustreznosti višine nadomestila. Po drugi strani pa je višina letnega in mesečnega nadomestila temeljila na informaciji o višini razpoložljivih proračunskih sredstev in ne na preglednem izračunu nadomestila. Vlada je bila vseskozi seznanjena s postopkom načrtovanja in izvrševanja financiranja, saj je vsako leto sporočila STA razpoložljive zneske proračunskih sredstev za namen opravljanja javne službe informiranja, ki so predstavljali osnovo za določitev letnega zneska nadomestila. Prav tako je bil s postopkom načrtovanja financiranja javne službe informiranja neposredno seznajen nadzorni svet STA. Vendar vlada in nadzorni svet STA nista ukrepala, da bi zagotovila ustrezno in nemoteno financiranje javne službe, ki bi temeljilo na pregledno utemeljenih upravičenih stroških storitev javne službe informiranja.

Iz korespondence izhaja, da so se UKOM in STA oziroma STA in vlada 5 mesecev pogajali o tem, kateri organ in v katere dokumente v zvezi z izračunom nadomestila za opravljanje javne službe informiranja ima pravico vpogledati. V tem času bi lahko vlada poskrbela za formalno pooblastitev deležnika za sklepanje pogodb o javni službi STA in ostalih nalog v zvezi s financiranjem STA, vendar tega ni storila. Prav tako v tem času, ko je UKOM opozarjal na neustrezne postopke financiranja javne službe informiranja, ni ukrepala v smislu, da bi od MK zahtevala pripravo ustrezne pravne ureditve financiranja javne službe informiranja. Zaradi tega so po naši oceni za 10-mesečno prekinitev financiranja javne službe informiranja v letu 2021 poleg UKOM in STA v veliki meri soodgovorni tudi vlada, MK in MF. STA izdanih zahtevkov za izplačilo nadomestila ni utemeljila, UKOM pa je zahtevke za izplačilo nadomestila zavračal, ker je menil, da so neustrezni. Navedene okoliščine so po naši oceni predvsem posledica neustrezne ureditve financiranja v ZSTAgen kot pooblastitvenem aktu, zato bi morali po naši oceni vlada, MK, MF, UKOM in STA nemudoma (ob prvi prekinitvi financiranja) pristopiti k ukrepanju za odpravo vzrokov za navedeno stanje. Vendar tega niso storili.

V letu 2021 je UKOM prvič izvršil nakazilo proračunskih sredstev 8. 11. 2021. Ne glede na odsotnost financiranja javne službe informiranja v obdobju november–december 2020 in ponovno v obdobju januar–oktober 2021 je STA javno službo informiranja v tem času neprekinjeno izvajala v načrtovanem obsegu in je bila pri tem tudi ves čas likvidna.

Pojasnilo STA

Tekočo likvidnost je STA zagotavljala s črpanjem likvidnostne rezerve, črpanjem sredstev iz naslova revolving kredita v prvi polovici leta 2021 (kredit je vrnila junija 2021), s prodajo treh terjatev iz naslova zahtevkov za opravljanje javne službe informiranja, sredstvi prejete donacije ter s prilivi, doseženimi z opravljanjem tržne dejavnosti.

Sredstva iz zgoraj navedenih virov so bila dosegljiva na transakcijskem računu STA vse do marca 2023, ko je STA kupila za 200.000 obveznic Republike Slovenije.

Ugotovili smo, da STA v evidencah ni ločeno izkazovala črpanja sredstev iz različnih virov za določen namen (na primer pokrivanje stroškov dela iz naslova izvajanja javne službe informiranja). Tako tudi črpanja likvidnostnega kredita ni izkazala posebej za namen javne službe informiranja in posebej za tržno dejavnost.

Pojasnilo STA

Revolving kredit je bil najet za morebitno financiranje celotne dejavnosti, tako tržne kot javne. Porazdeljevanja sredstev na transakcijskem računu na javno in tržno dejavnost bi bila glede na opredelitve dejavnosti popoln nesmisel. Vendar pa STA ni imela dovolj sredstev, da bi lahko financirala tekoče obveznosti zgolj iz likvidnostne rezerve in revolving kredita.

Za zagotavljanje likvidnosti je STA na primer aprila 2021 z zunanjim izvajalcem²⁵⁹ za nedoločen čas sklenila pogodbo o uporabi storitev borze terjatev, pri čemer naj bi za uporabo trgovalnega sistema plačevala nadomestilo. Podobno je na primer julija 2021 odstopila terjatev do Republike Slovenije v znesku 169.000²⁶⁰ EUR²⁶¹ z diskontom v višini 5,67 % nominalne vrednosti terjatev (v znesku 11.690,41 EUR bruto).

STA je z uporabo različnih načinov za zagotavljanje likvidnosti po naši oceni preprečila ogroženost finančne samostojnosti STA in s tem zagotovila nemoteno izvajanje javne službe informiranja. Vendar pa so bili pri tem povzročeni dodatni (nepredvideni) stroški, povezani s storitvami odstopa oziroma upravljanja terjatev do Republike Slovenije. Ob dejstvu, da so bila sredstva na PP UKOM v celoti zagotovljena za financiranje javne službe informiranja, je UKOM z odtegnitvijo financiranja po naši oceni prispeval k nepotrebnim dodatnim stroškom STA za zagotavljanje likvidnosti.

Vlada je bila vseskozi seznanjena z zavračanjem neustreznih (neutemeljenih) zahtevkov za izplačilo nadomestila s strani UKOM, pri tem pa ni ustrezno ukrepala, da bi zagotovila nemoteno in primerno financiranje javne službe informiranja. Ocenjujemo, da so vlada, UKOM in STA s svojimi ravnanji oziroma opustitvijo ravnanj prispevali k negotovosti glede opravljanja in financiranja javne službe informiranja ter k dodatnim stroškom STA v zvezi z izterjevanjem Republike Slovenije za izplačilo zahtevanih sredstev. Zaradi tega po naši oceni niso skrbno ravnali s proračunskimi sredstvi, saj so bili z 10-mesečno prekinitvijo izplačevanja nadomestila v letu 2021 povzročeni dodatni nepotrebni stroški iskanja in izvajanja rešitev za zagotavljanje likvidnosti, čeprav so bila v tem času vseskozi zagotovljena namenska proračunska sredstva. STA je v času odtegnitve financiranja javne službe informiranja vseskozi (dnevno) objavljala povzetke novic v nezmanjšanem obsegu in s tem zagotavljala stalno, celovito, točno in objektivno informiranje javnosti o vseh dnevnih dogodkih.

2.2.4 Ocena učinkovitosti opravljanja in financiranja javne službe

Ocenili smo, da je STA z objavljanjem povzetkov novic in hkrati s prodajanjem celotnih novic medijem in drugim naročnikom dosegla namen, zaradi katerega je bila ustanovljena, saj je po naši oceni opravljala stalno, celovito, točno in objektivno zagotavljanje informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu. Vendar pa vlada, UKOM, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) ob

²⁵⁹ Borza terjatev, trg poslovnih terjatev, d.o.o., Ljubljana.

²⁶⁰ Zahtevek za izplačilo št. 21-1223 z dne 28. 6. 2021 za junij 2021 je STA odstopila že 27 dni pred zapadlostjo terjatve (terjatev je zapadla 28. 7. 2021), pri tem pa je bil kot pričakovani datum plačila terjatve določen datum 1. 2. 2022.

²⁶¹ Pogodba o uporabi storitev borze terjatev št. 01273 z dne 3. 5. 2021 z BT NALOŽBE, upravljanje alternativnih investicijskih skladov, d.o.o. Ljubljana. Pogodba št. 01/2021 z dne 1. 7. 2021.

odsotnosti učinkovite ureditve financiranja javne službe v ZSTAgen in drugih aktih niso zagotovili učinkovitega financiranja javne službe informiranja, ker:

- UKOM in STA nista zagotovila preglednega načrtovanja obsega storitev ter pripadajočih stroškov, zato STA ni imela osnove za pregleden izračun načrtovanega zneska nadomestila;
- UKOM in STA v pogodbah o javni službi STA nista natančno določila vsebine in vsaj okvirnega obsega storitev javne službe informiranja in nista določila stroškov storitev, zato pogodbe niso predstavljale učinkovite podlage za primerno financiranje javne službe informiranja;
- STA ni pregledno razmejevala ter evidentirala stroškov v zvezi z izvajanjem storitev javne službe informiranja, zato podatki iz njenih evidenc niso bili uporabljivi pri ugotavljanju upravičenosti oziroma primernosti financiranja javne službe informiranja;
- STA in UKOM nista zagotovila postopka, ki bi omogočal preverjanje načina izračuna letnega zneska nadomestila, zato nista zagotovila podlag za preverjanje upravičenosti oziroma primernosti letnega zneska nadomestila;
- MK in STA nista pripravila izhodišč, na katerih bi bilo mogoče potrditi ali ovreči trditve, da je za pokrivanje stroškov javne službe informiranja od leta 2019 primanjkovalo proračunskih sredstev;
- STA ni zagotovila podlag, na katerih bi bilo mogoče ugotoviti, ali letno nadomestilo presega stroške, nastale izključno iz naslova opravljanja javne službe informiranja;
- sta UKOM in STA z nesoglasjem, ki je vodilo v prekinitev financiranja javne službe informiranja, ter vlada, ki ni ustrezno ukrepala, da bi preprečila zadržanje financiranja, povzročili dodatne stroške za zagotovitev likvidnih sredstev, čeprav je imel UKOM po naši oceni v tem obdobju ves čas zagotovljena sredstva za financiranje javne službe informiranja;
- UKOM in STA nista izkazala, da bi bila proračunska sredstva za pokrivanje stroškov storitev javne službe informiranja v celoti namensko porabljena.

3. Mnenje

Revidirali smo ukrepe in aktivnosti Vlade Republike Slovenije (vlada), Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (UKOM), Ministrstva za kulturo (MK), Ministrstva za finance (MF) in Slovenske tiskovne agencije d.o.o., Ljubljana (STA) pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje javne službe informiranja o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu v obdobju od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2023. Učinkovitost ravnanja pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje javne službe STA pri zagotavljanju informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali so vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) poskrbeli za učinkovito sistemsko ureditev javne službe informiranja ter ali so prispevali k učinkovitemu opravljanju javne službe informiranja, in sicer na način, da je bilo zagotovljeno primerno financiranje javne službe informiranja ter stalno, celovito, točno in objektivno informiranje o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu za potrebe javnosti in medijev.

Menimo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, z ukrepi in aktivnostmi vlada, UKOM, MK, MF in STA pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje javne službe STA pri zagotavljanju informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu **niso bili učinkoviti**.

Vlada, MK in STA niso poskrbeli za učinkovito sistemsko ureditev javne službe informiranja, saj niso poskrbeli (vsak v okviru svojih pristojnosti), da bi bila v predpisih in drugih aktih natančno opredeljena vsebina in način določitve vsaj okvirnega obsega storitev javne službe informiranja, natančno opredeljeno primerno financiranje javne službe in določena natančna metodologija za izračun nadomestila, prav tako niso poskrbeli, da bi bila natančno določena metodologija za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti, nenazadnje pa tudi niso zagotovili, da bi bil pregledno določen postopek načrtovanja javne službe informiranja in njenega financiranja. MF je ob podelitvi pooblastila STA za izvajanje javne službe informiranja opustilo potrebne aktivnosti glede ugotavljanja obstoja državne pomoči, vlada in MK pa nista ukrepala na način, da bi kadarkoli po uveljavitvi ZSTAgen preverjala, ali gre v primeru nadomestila za opravljanje storitev javne službe informiranja, opredeljene z ZSTAgen, za državno pomoč ter ali je ta združljiva z notranjim trgom EU, predvsem z vidika pravilne dodelitve državne pomoči.

STA je z objavljanjem povzetkov novic in hkrati s prodajanjem celotnih novic medijem in drugim naročnikom dosegla namen, zaradi katerega je bila ustanovljena, saj je po naši oceni opravljala stalno, celovito, točno in objektivno zagotavljanje informacije o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu. V okviru besedilnega poročanja je bila namreč javna služba z Zakonom o Slovenski tiskovni agenciji (ZSTAgen) omejena le na objavo povzetkov novic (okrnjena novica), medtem ko celotne novice ZSTAgen ne opredeli niti v okviru javne službe niti v okviru tržne dejavnosti. ZSTAgen ali drug dokument tudi ne opredeli (vsaj primeroma) najpomembnejših dogodkov, o katerih naj bi STA pripravila fotografije, in ne opredeli, kdo in kako naj bi določil razpon števila oziroma vsaj okvirno povprečno letno število storitev javne službe informiranja, kot jo določa ZSTAgen (povzetkov novic, radijskih novic in fotografij). STA zgolj z javno službo informiranja, kot je opredeljena v ZSTAgen (zgolj s povzetki novic), ne more v celoti zagotavljati splošnega servisa medijem, kar naj bi bilo glavno poslanstvo nacionalnih tiskovnih agencij. Odsotnost natančne opredelitve namena in vsebine javne službe informiranja v ZSTAgen pomeni odsotnost ključnih izhodišč za pregledno določitev stroškov javne službe informiranja. Po drugi strani pa odsotnost natančne določitve virov in načina financiranja javne službe informiranja v ZSTAgen pomeni, da ni jasno, ali ter v kakšnem obsegu naj

stroške javne službe pokrivajo mediji (kot naročniki storitev) in v kakšnem obsegu naj stroške pokriva država (z nadomestilom).

V okviru obstoječe ureditve vlada, MK in MF tudi niso poskrbeli, da bi bila v ZSTAgen ali drugem aktu natančno opredeljena primernost financiranja javne službe informiranja oziroma da bi bila natančno določena metodologija za izračun letnega nadomestila za opravljanje javne službe informiranja. V ZSTAgen ali drugih aktih tudi ni natančno določena metodologija za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti, prav tako pa nista dovolj jasno določena sistem revizije in sistem nadzora nad ustreznostjo razmejevanja javne službe in tržne dejavnosti. Ureditev razmejevanja stroškov, odhodkov in prihodkov na javni in tržni del v internih aktih STA pred letom 2023 je bila nepregledna in pomanjkljiva, v letu 2023 pa je bila uvedena povsem nova ureditev, ki celotno dejavnost informiranja upošteva kot javno službo informiranja, pri tem pa zaradi nezadostne preglednosti ni mogoče potrditi, da v celoti sledi določbam Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD-1) in evropskim pravilom za državne pomoči. V letu 2021 je to področje sicer delno uredila vlada z Uredbo o opravljanju javne službe Slovenske tiskovne agencije, vendar nekaterih pristojnosti, (predvsem analiz stroškov enakih storitev, kot so storitve javne službe informiranja, ter preverjanja primernosti nadomestila) določenih z uredbo v času njene veljavnosti, ni bilo mogoče izvajati.

Vlada in MK nista poskrbela, da bi bil v ZSTAgen določen postopek načrtovanja vsebine in obsega storitev javne službe informiranja in potrebnih proračunskih sredstev za njeno financiranje. Ob odsotnosti zakonske ureditve je postopek načrtovanja financiranja javne službe informiranja STA popisala v internem aktu na način, da je znesek načrtovanega letnega nadomestila vezan na višino razpoložljivih proračunskih sredstev v proračunu UKOM, pri tem pa ni določila, kako naj bosta v letne poslovne načrte STA, ki so ključna podlaga za sklepanje pogodb o javni službi STA, vključena vsebina in obseg javne službe informiranja. Posledično višina nadomestila, načrtovanega v letnih poslovnih načrtih, ne izhaja iz obsega in dejanskih stroškov storitev, kar po naši oceni ne sledi evropskim pravilom za državne pomoči.

MK kot upravljavec državne pomoči STA ni pristopil k postopkom priglasitve nadomestila za izvajanje javne službe informiranja kot državne pomoči, prav tako pa tudi vlada in MF nista dala pobude za izvedbo postopkov preveritve skladnosti podelitve pooblastila za izvajanje javne službe informiranja z evropskimi pravili za državne pomoči. Postopek priglasitve državne pomoči je januarja 2021 sprožil UKOM. Evropska komisija je v postopku ugotovila, da opredelitev neodvisnih novinarskih storitev za medije in javnost kot storitve splošnega gospodarskega pomena ne pomeni očitne napake ter da so storitve javne službe informiranja združljive z notranjim trgom. Vendar pa je iz sklepa Evropske komisije o državni pomoči STA 2021 mogoče razumeti, da Evropska komisija ni odločala o ureditvi v ZSTAgen, s katerim je STA za opravljanje javne službe pooblaščen za nedoločen čas, temveč je odločala o začasni ureditvi državne pomoči v Zakonu o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPĐVE). Evropska komisija tako v obdobju, na katero se nanaša revizija, o združljivosti državne pomoči na podlagi pooblastitvenega akta STA, to je ZSTAgen, ni odločala, saj vlada, MK in MF niso izvedli potrebnih aktivnosti, da bi preverili, ali je državna pomoč kot nadomestilo za opravljanje javne službe informiranja, opredeljena z ZSTAgen, združljiva z notranjim trgom EU.

Vlada, MK, MF in STA niso zagotovili pravnih podlag, s katerimi bi zagotovili pregledno načrtovanje javne službe informiranja, ažurno, pregledno in ponovljivo razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti ter izračunavanje nadomestila, ki bi sledilo evropskim pravilom za državne

pomoči. Zato po naši oceni s pravno ureditvijo ni zagotovljeno, da je javna služba informiranja primerno financirana oziroma da se iz nadomestila, ki ga STA prejema iz proračunskih sredstev, ne financira tudi tržna dejavnost. Vlada, MK, MF in STA torej niso poskrbeli za pravne podlage, s katerimi bi bilo zagotovljeno pregledno ugotavljanje primernosti nadomestila, vlada, MK in MF pa tudi niso poskrbeli, da bi bilo ugotovljeno, ali nadomestilo predstavlja državno pomoč, združljivo z notranjim trgom.

Ker opredelitev javne službe informiranja in njen namen v ZSTAgen nista učinkovito urejena, je STA v obdobju, na katero se nanaša revizija, obveščala javnost in medije z objavljanjem povzetkov novic, fotografij in radijskih novic (torej z izvajanjem javne službe informiranja, kot je opredeljena v ZSTAgen) in hkrati s prodajanjem celotnih novic (ZSTAgen celotnih novic ne umesti ne v javno niti v tržno dejavnost) medijem in drugim naročnikom. S tem je dosegla namen, zaradi katerega je bila ustanovljena, to je stalno, celovito, točno in objektivno zagotavljanje informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu.

Vlada, UKOM, MK, MF in STA (vsak v okviru svojih pristojnosti) niso prispevali k opravljanju javne službe informiranja na način, da bi bilo zagotovljeno primerno financiranje javne službe informiranja.

STA ni poskrbela, da bi bilo načrtovanje vsebine in obsega ter financiranja javne službe informiranja v letnih poslovnih načrtih pregledno in natančno, vsakokratni načrtovani znesek proračunskih sredstev pa ni temeljil na načrtovanem merljivem obsegu storitev in na vnaprej določeni finančni vrednosti storitev javne službe informiranja, temveč na znesku zagotovljenih proračunskih sredstev na proračunski postavki 5285 – Slovenska tiskovna agencija.

Vlada ni v celoti poskrbela, da bi letne pogodbe podpisoval pristojni deležnik, UKOM in STA pa nista v celoti poskrbela, da bi pogodbe vsebovale natančno določitev vsebine ter vsaj okvirni obseg in vrednosti storitev javne službe.

Vlada, UKOM, MK, MF in STA niso zagotovili primernega financiranja javne službe informiranja, saj obseg proračunskih sredstev za njeno opravljanje ni temeljil na preglednem izračunu nadomestila, ki bi bil skladen z evropskimi pravili za državne pomoči. STA (vključno z nadzornim svetom STA) ni zagotovila ažurnega in preglednega ločenega evidentiranja stroškov javne službe in tržne dejavnosti. Posledično mesečni zahtevki za izplačilo nadomestila niso temeljili na izkazanih stroških opravljenih storitev javne službe informiranja, v določenih obdobjih pa STA sploh ni utemeljevala zahtevanih zneskov nadomestil.

UKOM je izplačeval nadomestilo, ki ga STA ni izračunala na način, ki bi sledil evropskim pravilom za državne pomoči. Prav tako pa STA nadomestila tudi ni ustrezno utemeljila, zato ni bilo mogoče potrditi, da je financiranje javne službe informiranja primerno in upravičeno ter da so bila proračunska sredstva namensko porabljena. Vlada, UKOM, MK, MF in STA niso zagotovili, da bi bila poraba proračunskih sredstev za financiranje javne službe informiranja v obdobju, na katero se nanaša revizija, v skladu z evropskimi pravili za državne pomoči.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za kulturo in Slovenska tiskovna agencija 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.

Ministrstvo za kulturo mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravilo predlog sprememb Zakona o Slovenski tiskovni agenciji oziroma predlog drugega predpisa, ki vsebuje natančno opredeljene cilje in namen predpisa ter presojo posledic predpisa, hkrati pa vsebuje natančno opredeljeno javno službo informiranja in njeno financiranje, kot to zahtevajo evropska pravila za državne pomoči, pri čemer naj predlog predpisa vsebuje (točke 2.1.2.1, 2.1.2.3 in 2.2.3.8.b):
 - metodologijo za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti;
 - metodologijo za izračun letnega zneska nadomestila, ki ga prejme Slovenska tiskovna agencija za opravljanje javne službe informiranja in je ključni element za načrtovanje potrebnih proračunskih sredstev;
 - postopek načrtovanja vsebine in okvirnega obsega javne službe informiranja ter potrebnih proračunskih sredstev za njeno opravljanje;
 - obvezne elemente strateških dokumentov načrtovanja javne službe informiranja (kot na primer vsebinske zasnove) in izvedbenih dokumentov (kot na primer letnih poslovnih načrtov), in sicer vsaj način opredelitve načrtovane vsebine in obsega izvajanja javne službe informiranja;
 - natančno določitev pristojnosti deležnikov pri načrtovanju, izvajanju, financiranju in nadzoru nad izvajanjem javne službe informiranja, in sicer vsaj pristojnosti izvajalca in financerja javne službe informiranja ter upravljavca morebitne državne pomoči;
 - pogoje, merila in kriterije, na podlagi katerih nadzorni svet Slovenske tiskovne agencije presodi in potrdi ustreznost predloga letnega poslovnega načrta za izvajanje javne službe informiranja;
 - postopek nadzora nad ustreznostjo sodil za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti in določitve pristojnih deležnikov, ki naj ga izvajajo pri presoji objektivnosti sodil za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti;
 - opredelitev namena donacij in subvencij, ki jih lahko različni deležniki namenijo Slovenski tiskovni agenciji za opravljanje javne službe informiranja v smislu določitve načina upoštevanja prihodkov iz naslova donacij pri izračunu letnega nadomestila;

2. načrtovalo oziroma sprožilo aktivnosti v smislu pobude za sodelovanje z Ministrstvom za finance za zagotovitev usklajenosti predloga sprememb Zakona o Slovenski tiskovni agenciji oziroma predloga drugega predpisa z evropskimi pravili za državne pomoči.

Slovenska tiskovna agencija mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. nadzornemu svetu Slovenske tiskovne agencije predložila v sprejem notranji akt o sodilih za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti, ki sledi Zakonu o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLDERD-1) in evropskim pravilom za državne pomoči (točka 2.1.2.2);
2. nadzornemu svetu Slovenske tiskovne agencije predložila v sprejem notranji akt, ki natančno ureja revizijo oziroma nadzor nad ustreznostjo (objektivnostjo) sodil za razmejevanje javne službe informiranja in tržne dejavnosti, ki naj sledi ZPFOLDERD-1 in evropskim pravilom za državne pomoči v delu, ki določajo revizijo/nadzor nad ustreznostjo takih sodil (točka 2.1.2.2.a);
3. nadzornemu svetu Slovenske tiskovne agencije predložila v sprejem spremembo Akta o ustanovitvi Slovenske tiskovne agencije d.o.o, Ljubljana oziroma drug predpis, v katerem bo natančno določila storitve priprave in objave fotografij ter avdio posnetkov na način, da bo jasna ločnica med storitvami javne službe in tržne dejavnosti, v skladu z veljavnim pooblastitvenim aktom (točka 2.2.2.2);
4. v notranjem aktu o sodilih za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti (zahtevanega v prvi alineji) uredila sistem ažurnega in preglednega ločenega evidentiranja razmejenih stroškov, odhodkov in prihodkov v svojih računovodskih evidencah (točka 2.2.3.7);
5. nadzornemu svetu Slovenske tiskovne agencije predložila v sprejem notranji akt, s katerim bo urejeno, da mesečni zahtevki za izplačilo nadomestila temeljijo na dejanskih (evidentiranih) stroških, odhodkih in prihodkih, ki se nanašajo izključno na opravljene storitve javne službe informiranja (točka 2.2.3.7).

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 odzivnih poročil Ministrstva za kulturo in Slovenske tiskovne agencije, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnih poročil na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivna poročila ne bodo predložena v rokih, določenih 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 poslovanja²⁶². Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za kulturo in Slovenska tiskovna agencija kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

5. Priporočila

Slovenski tiskovni agenciji priporočamo, naj preveri aktualnost in ustreznost veljavne Vsebinske zasnove STA ter jo po potrebi prilagodi, da bo odražala aktualno organiziranost dela na STA in bo vsebinsko ustrezna podlaga za pripravo letnih poslovnih načrtov.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije,
2. Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje,
3. Ministrstvu za kulturo,
4. Ministrstvu za finance,
5. Slovenski tiskovni agenciji,
6. Marjanu Šarcu,
7. Ivanu Janši,
8. mag. Kristini Plavšak Krajnc,
9. Miru Petku,
10. mag. Urošu Urbaniji,
11. Draganu Barbutovskemu,
12. dr. Andreju Bertonclju,
13. mag. Andreju Širclju,
14. Dejanu Prešičku,
15. dr. Jerneju Pikalu,
16. mag. Zoranu Pozniču,
17. dr. Vasku Simonitiju,

18. Bojanu Veselinoviću,
19. Igorju Kaduncu,
20. Barbari Štrukelj,
21. dr. Marku Hočevanju,
22. Mladenu Terčelju,
23. Lidiji Pavlovčič,
24. Marinki Šlibar Vende,
25. Aljoši Reharju,
26. mag. Aleksandru Igličarju,
27. Jerneju Šmajdku,
28. Radovanu Cerjaku,
29. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si