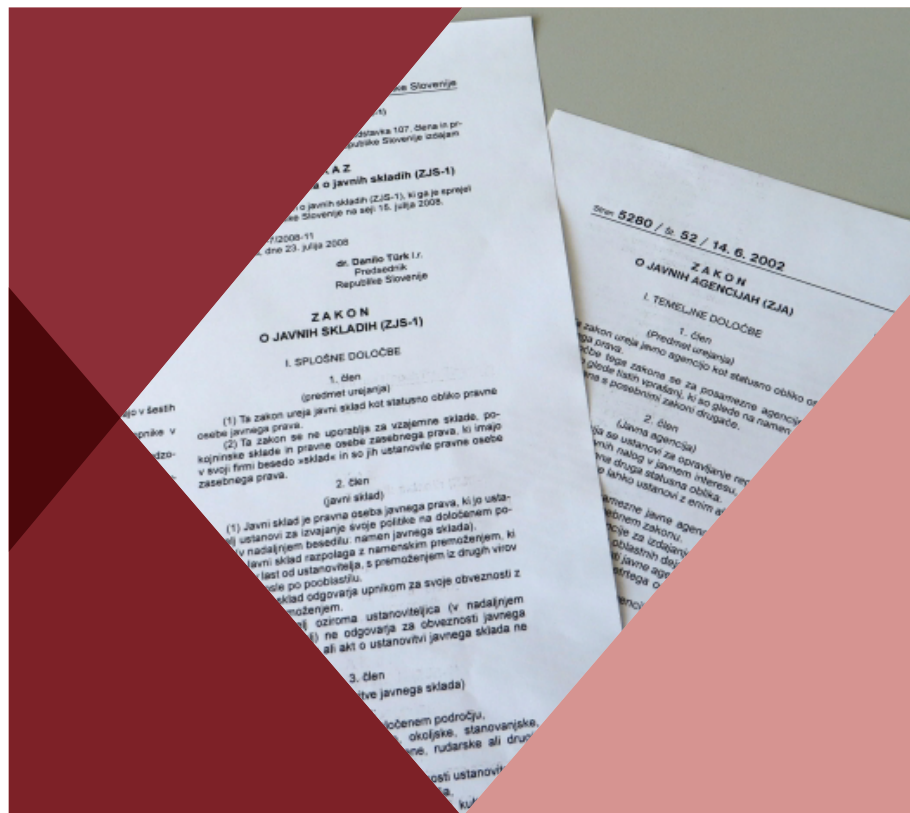




Revizijsko poročilo

Učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov

Številka: 3264-3/2013/178

Ljubljana, 18. maja 2015

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov. Obdobje, na katero se nanaša revizija, vključuje leti 2012 in 2013. Računsko sodišče je za revidiranje določilo *Vlado Republike Slovenije* (v nadaljevanju: vlada), ki v imenu države kot ustanoviteljice izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja, ter *osem ministrstev*, ki so bila pristojna za nadzor nad delom in poslovanjem javnih agencij in javnih skladov. Javne agencije in javni skladi niso bili revidiranci, iz česar izhajajo nekatere omejitve pri reviziji ter pri poročanju o ugotovljenih nesmotrnostih in nepravilnostih.

V reviziji se je računsko sodišče osredotočilo predvsem na štiri področja, in sicer ustanavljanje javnih agencij in javnih skladov, zagotavljanje sredstev za njihovo delo in poslovanje, urejenost pravnih podlag za porabo sredstev in nadzor nad njihovim delom in poslovanjem, kar je računsko sodišče opredelilo kot sistem financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov. Računsko sodišče je ocenilo, da ureditev financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov v letih 2012 in 2013 *v pretežnem delu ni zagotavljala učinkovitega sistema financiranja in delovanja*.

Konec leta 2013 je v Republiki Sloveniji delovalo petnajst javnih agencij in osem javnih skladov, katerih ustanoviteljica je bila država. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in po tem obdobju se je to število spreminjalo, saj je neprestano prihajalo do ustanavljanja novih ter združevanja, preoblikovanja ali ukinjanja javnih agencij in javnih skladov. Pri tem iz poimenovanja ni mogoče vedno enostavno ugotoviti, ali gre za javno agencijo ali javni sklad, poleg tega pa za nekatere subjekte ni jasno, v kateri od pravnoorganizacijskih oblik naj bi delovali.

Čeprav obstajata krovna zakona, ki naj bi urejala najbolj splošna področja delovanja javnih agencij in javnih skladov, pa za nekatere javne agencije in javne sklade ne veljata v celoti, poleg tega so izjeme omogočili tudi številni področni predpisi. Takšna odstopanja se na primer nanašajo na potreben obseg namenskega premoženja, saj od osmih javnih skladov, ki so poslovali v letu 2013, eden ni imel namenskega premoženja, dva pa ga nista imela v zahtevanem obsegu. S področnimi zakoni je na primer tudi določeno, da je direktor javne agencije hkrati predsednik sveta javne agencije, čeprav praviloma velja, da zaposleni v javnih agencijah in javnih skladih člani sveta ne bi smeli biti. V nekaj primerih so poleg direktorja člani sveta javne agencije lahko tudi drugi zaposleni v javni agenciji, kar po mnenju računskega sodišča lahko vodi v nekatera nasprotja interesov. Člani sveta javne agencije prejemajo za opravljeno delo in za odgovornost, ki iz tega dela izhaja, plačilo v obliki sejnine. Pri dveh javnih agencijah je računsko sodišče ugotovilo, da so člani sveta javne agencije prejemali previsoke sejnine, za dve javni agenciji pa višina sejnine navzgor ni bila omejena.

Pogodbe o zaposlitvi direktorjev niso poenotene, pripravljajo jih na pristojnih ministrstvih ali pa na javnih agencijah oziroma javnih skladih. Podpisniki pogodbe na strani delodajalca so bili pristojni ministri, predsedniki svetov javnih agencij oziroma nadzornih svetov javnih skladov ali njihovi namestniki.

Računsko sodišče je pri preverjanju vsebine pogodb z direktorji ugotovilo, da so v nekaterih opredeljene pravice, do katerih direktorji v skladu s predpisi niso upravičeni, kot na primer zaposlitev za nedoločen čas, odpravnina celo do 24 plač, nadomestilo zaradi konkurenčne klavzule v višini tretjine plače tudi do dveh let in pravica do plačanega aktivnega oddiha. Vlada je pristojnim ministrstvom že v letih 2010 in 2011 naložila, naj pregledajo pogodbe o zaposlitvah s poslovnimi osebami v osebah javnega prava in jih v primeru ugotovljenih nepravilnosti uskladijo s predpisi. Čeprav so bile nekatere izmed spornih pogodb sklenjene že pred opravljenim pregledom, so pristojna ministrstva večinoma poročala, da nepravilnosti niso ugotovila oziroma da so bile te že odpravljene, kar je pokazatelj pomanjkljivosti nadzora.

Ob ustanovitvi naj bi ustanovitelj javnim agencijam in javnim skladom zagotovil ustrezne prostore, opremo in sredstva za začetek dela. Prostori bi morali ostati v lasti Republike Slovenije, javne agencije in javni skladi pa jih prejmejo v upravljanje ali uporabo. V večini primerov razmerja med Republiko Slovenijo in upravljavci niso bila opredeljena v pogodbah, programih ali drugih dokumentih, s katerimi bi bile opredeljene medsebojne pravice in obveznosti. V nekaj primerih je bilo ugotovljeno, da so javne agencije in javni skladi kupovali prostore v svojem imenu in za svoj račun, pri tem pa iz predpisov ni mogoče nedvoumno ugotoviti, ali je to dovoljeno ali ne. Neurejenost področja se odraža tudi v izkazovanju teh nepremičnin v zemljiški knjigi ter v poslovnih knjigah javnih agencij in javnih skladov med lastnimi sredstvi ali sredstvi, prejetimi v upravljanje.

Javne agencije in javni skladi se financirajo iz različnih virov. Iz njihovih izkazov prihodkov in odhodkov izhaja, da so v letu 2013 skupaj ustvarili za okvirno 169 milijonov evrov prihodkov, od tega pa so iz državnega proračuna prejeli skoraj 60 milijonov evrov. Pri tem se nekatere javne agencije in javni skladi v pretežni meri financirajo iz državnega proračuna, nekaj pa je takšnih, ki iz državnega proračuna ne dobijo sredstev. Ustanovitelj lahko na podlagi zakona sprejme sklep, da se javni sklad, ki v preteklih treh poslovnih letih ni prejemal sredstev iz ustanoviteljevega proračuna in ki razpolaga s kapitalom nad 30 milijoni evrov, preoblikuje v gospodarsko družbo. Računsko sodišče je pri tem opozorilo na tveganja, ki bi bila s takšnim preoblikovanjem povezana, saj bi bile te gospodarske družbe pod bistveno manjšim nadzorom kot javni sklad.

Računsko sodišče je preverilo tudi pravne podlage za porabo sredstev, ki veljajo za neposredne in za posredne uporabnike proračuna. Na področju javnega naročanja bistvenih razlik ni, zakonodaja pa je predvsem na področju zaposlovanja, določanja nekaterih pravic zaposlenih ter materialnih stroškov za javne agencije in javne sklade ohlapnejša in dopušča, da si omejitve praviloma določajo sami. Računsko sodišče pri tem meni, da bi bile nekatere omejitve smiselne. Zakoni namreč predvidevajo tudi možnosti, da ustanovitelj pri javnih agencijah in javnih skladih pokrije izkazani presežek odhodkov nad prihodki oziroma odgovarja za njihove obveznosti, če jih ne bi mogli poravnati iz svojega premoženja.

Čeprav bi morala ministrstva izvajati nadzor nad javnimi agencijami in javnimi skladi, pa se ta ne izvaja najbolj učinkovito. Kadar javne agencije in javni skladi prejemajo sredstva iz državnega proračuna, ministrstva nadzor izvajajo različno podrobno, kar ni ustrezno, saj vsa izvajajo iste določbe zakona. Vlada kot ustanoviteljica ni pripravila nobenih usmeritev, da bi ta nadzor poenotila. V primerih, ko se javne agencije in javni skladi niso financirali iz državnega proračuna, je bil nadzor večinoma omejen zgolj na pregled finančnih načrtov in letnih poročil.

Finančni načrti javnih agencij in javnih skladov so bili velikokrat potrjeni pozno, v nekaterih primerih jih vlada niti ni obravnavala, saj so ji bili predloženi šele tik pred zaključkom leta. Spremembe zakona o izvrševanju proračuna, s katerimi naj bi se poenotil način sprejemanja teh dokumentov in se iz postopkov izločila vlada, niso bile dovolj dobro utemeljene in niso upoštevale razlik v postopkih za različne posredne uporabnike proračuna. Zaradi tega ni bilo jasno, kdo in v katerih primerih naj bi podal soglasja k finančnim načrtom. Vlada je prvotno tudi v primerih, ko naj k tem dokumentom ne bi več podajala soglasja, te postopke še vedno izvajala. Iz navedenih dejstev izhaja, da nadzor na podlagi pregleda in odobritve finančnih načrtov ni bil dovolj dobro zasnovan, da bi lahko omogočal učinkovit nadzor nad financiranjem javnih agencij in javnih skladov.

Skupaj so javne agencije konec leta 2013 izkazovale skoraj za 10 milijonov evrov nabranega presežka, javni skladi pa za več kot 15 milijonov evrov. Večina javnih agencij in javnih skladov je v letih 2012 in 2013 ustvarila presežek prihodkov nad odhodki. Odločitve o uporabi presežkov pa niso bile enotne za vse javne agencije, saj so jih nekatere lahko porabile za razvoj svoje dejavnosti, redno delovanje ali so jih razporedile v rezerve, druge pa so jih morale delno ali v celoti vplačati v državni proračun.

Računsko sodišče je od vlade zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati izvedene popravljalne ukrepe za odpravo nesmotrnosti; vladi in ministrstvu je podalo tudi vrsto *priporočil* za učinkovitejšo ureditev sistema financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	9
1.1 CILJ REVIZIJE.....	9
1.2 PODROČJE REVIZIJE	9
1.2.1 Zakonodajni okvir delovanja javnih agencij in javnih skladov	9
1.2.2 Predstavitev javnih agencij in javnih skladov	10
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	15
1.3.1 Vlada Republike Slovenije	15
1.3.2 Pristojna ministrstva	16
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	19
1.4.1 Metode in tehnike revidiranja	19
1.4.2 Kriteriji	19
1.4.3 Omejitve pri reviziji.....	20
2. UGOTOVITVE	21
2.1 USTANAVLJANJE JAVNIH AGENCIJ IN JAVNIH SKLADOV	21
2.1.1 Podlage za ustanavljanje javnih agencij in javnih skladov	21
2.1.2 Poimenovanje in ureditev javnih agencij in javnih skladov.....	23
2.1.3 Naloge javnih agencij in javnih skladov	25
2.1.4 Organi javnih agencij in javnih skladov.....	26
2.1.4.1 Svet javne agencije in nadzorni svet javnega sklada	26
2.1.4.2 Direktorji javnih agencij in javnih skladov.....	30
2.1.5 Povzetek ugotovitev	33
2.2 ZAGOTAVLJANJE SREDSTEV ZA DELO IN POSLOVANJE.....	34
2.2.1 Javne agencije	34
2.2.1.1 Sredstva za začetek dela	34
2.2.1.2 Prihodki javnih agencij	36
2.2.2 Javni skladi	40
2.2.2.1 Namensko premoženje	40
2.2.2.2 Sredstva za začetek dela	42
2.2.2.3 Prihodki javnih skladov.....	43

2.2.3	Povzetek ugotovitev.....	45
2.3	UREJENOST PRAVNIH PODLAG ZA PORABO SREDSTEV.....	46
2.3.1	Zakonodaja na področju urejanja javnih financ.....	46
2.3.2	Zakonodaja na področju določanja višine materialnih stroškov.....	47
2.3.3	Zakonodaja na področju javnih naročil.....	48
2.3.4	Zakonodaja, ki določa pravice zaposlenih.....	48
2.3.5	Zakonodaja, ki ureja število zaposlenih.....	50
2.3.6	Povzetek ugotovitev.....	52
2.4	NADZOR NAD DELOM IN POSLOVANJEM JAVNIH AGENCIJ IN JAVNIH SKLADOV.....	53
2.4.1	Nadzor nad izplačili javnim agencijam in javnim skladom.....	54
2.4.2	Programi dela in finančni načrti javnih agencij ter poslovni in finančni načrti javnih skladov..	54
2.4.3	Letna poročila.....	57
2.4.4	Razporejanje presežkov.....	58
2.4.4.1	Javne agencije.....	58
2.4.4.2	Javni skladi.....	60
2.4.4.3	Nabrani presežki javnih agencij in javnih skladov.....	60
2.4.5	Odgovornost ustanovitelja za obveznosti javnih agencij in javnih skladov.....	62
2.4.6	Povzetek ugotovitev.....	63
3.	MNENJE	64
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	66
5.	PRIPOROČILA	68

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 23. 7. 2013³. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴.

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Obdobje, na katero se nanaša, vključuje leti 2012 in 2013.

1.1 Cilj revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov oziroma odgovoriti na vprašanje, *ali je ureditev financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov v Republiki Sloveniji učinkovita*. Da smo lahko izrekli mnenje, smo si zastavili naslednja podvprašanja:

- ali je ureditev ustanavljanja javnih agencij in javnih skladov jasna;
- ali so sredstva javnim agencijam in javnim skladom zagotovljena na ustrezen način;
- ali je poraba sredstev za delovanje javnih agencij in javnih skladov ter za izvajanje nalog ustrezno urejena;
- ali vlada in pristojna ministrstva izvajajo ustrezen nadzor nad javnimi agencijami in javnimi skladi.

1.2 Področje revizije

1.2.1 Zakonodajni okvir delovanja javnih agencij in javnih skladov

Krovna zakona za področji delovanja javnih agencij in javnih skladov sta Zakon o javnih agencijah⁵ (v nadaljevanju: ZJA) in Zakon o javnih skladih⁶ (v nadaljevanju: ZJS-1).

ZJA je začel veljati leta 2002. Ob sprejemu ZJA je v Republiki Sloveniji že obstajalo pet agencij.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3264-3/2013/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Uradni list RS, št. 52/02.

⁶ Uradni list RS, št. 77/08.

V Predlogu zakona o javnih agencijah⁷ je bilo navedeno, da je namen zakona vzpostavitev enotnejših in preglednejših odnosov med državo in novo statusno obliko nosilcev javnih pooblastil. ZJA je relativno splošen in določa le temeljne okvire za ustanovitev in delovanje javnih agencij. Ne glede na to pa predstavlja enotni standard, odstopanja od katerega bi bilo treba utemeljiti v posameznih primerih. ZJA naj bi predstavljal možnost za zmanjševanje obsega državne uprave v ožjem pomenu, kar naj bi poudarilo in ohranilo njeno temeljno regulatorno in nadzorstveno funkcijo. V obliko javnih agencij bi se postopno izločila večina funkcij, ki v državno upravo v ožjem pomenu ne sodijo in bi jih bilo mogoče bolje, hitreje in z manjšo obremenitvijo javnih sredstev opravljati izven nje.

Prvi krovni zakon, ki je urejal poslovanje, obliko in ustanovitev javnih skladov⁸, je bil sprejet v letu 2000, ZJS-1 pa je bil sprejet v letu 2008. Do leta 2000 v Republiki Sloveniji poslovanje javnih skladov ni bilo urejeno s krovnim zakonom. Iz Predloga Zakona o javnih skladih⁹ izhaja, da je imelo konec leta 1996 v Republiki Sloveniji 198 pravnih oseb v nazivu firme besedo 'sklad'. Večino teh, kar 51 odstotkov, so ustanovile občine, 18 odstotkov skladov so ustanovili delavci v obrti in samostojnih poklicih, 15 odstotkov zasebne družbe in fizične oziroma pravne osebe (investicijski in vzajemni skladi), 7 odstotkov pa jih je ustanovila Republika Slovenija. Kljub majhnemu odstotku so pretežni del bilančne vsote vseh teh skladov predstavljali državni skladi. Namen ZJS-1 sta bili posodobitev in sprememba ureditve posameznih področij. Osnovni cilj ZJS-1 je bil določiti minimalne kriterije, ki jih mora izpolnjevati pravna oseba, da lahko posluje kot javni sklad. Poleg tega je bil cilj ZJS-1 natančneje določiti vrste in obseg spodbud, ki jih lahko podeljujejo javni skladi, ter s tem uvesti večjo preglednost poslovanja pravnih oseb javnega sektorja.

1.2.2 Predstavitev javnih agencij in javnih skladov

Javna agencija je pravna oseba javnega prava, ki se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika. Javno agencijo lahko ustanovi Republika Slovenija, samoupravna lokalna skupnost ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti. Pri izvajanju nalog je javna agencija samostojna, nadzor nad njenim delom in poslovanjem pa izvajajo pristojna ministrstva oziroma uprave lokalne skupnosti. Ustanovitelj daje tudi soglasje k programu dela in finančnemu načrtu ter k letnemu poročilu in drugim poročilom javne agencije.

Javni sklad je pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovitelj ustanovi za izvajanje svoje politike na določenem področju. Javni sklad razpolaga z namenskim premoženjem, ki ga pridobi v last od ustanovitelja, in s premoženjem iz drugih virov. Ustanovijo ga lahko država, pokrajina ali občina in opravlja posle po pooblastilu. Javni sklad posluje skladno s poslovno politiko za naslednje srednjeročno obdobje, ki jo na predlog direktorja in na podlagi mnenja nadzornega sveta sprejme ustanovitelj. Nadzor nad delom in poslovanjem javnega sklada opravlja pristojni minister, pokrajinski ali občinski svet.

V reviziji smo obravnavali le tiste javne agencije in javne sklade, ki jih je ustanovila Republika Slovenija. Na dan 31. 12. 2013 je bilo v Republiki Sloveniji petnajst takšnih javnih agencij in osem takšnih javnih skladov.

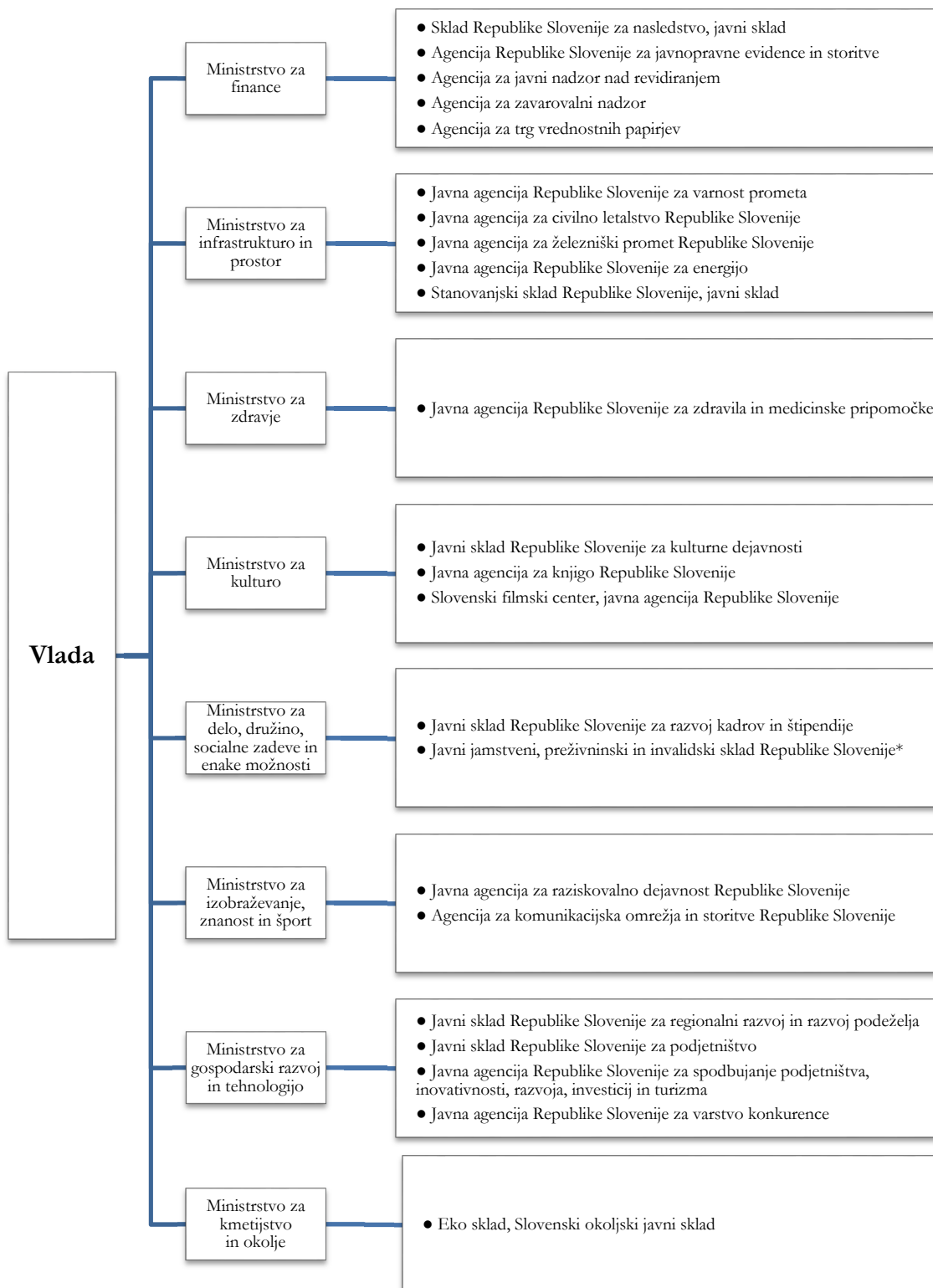
⁷ Predlog Zakona o javnih agencijah, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 74/00.

⁸ Zakon o javnih skladih (v nadaljevanju: ZJS; Uradni list RS, št. 22/00).

⁹ Predlog Zakona o javnih skladih, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 38/08.

V imenu države pravice in obveznosti ustanovitelja izvršuje vlada, nadzor nad delom in poslovanjem pa opravlja pristojno ministrstvo. Izmed 12 ministrstev, ki so delovala konec leta 2013, so javne agencije in javni skladi delovali v pristojnosti osmih ministrstev, kar prikazuje slika 1. Ministrstva, pod okriljem katerih ni delovala nobena javna agencija oziroma noben javni sklad, so bila Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za obrambo.

Slika 1: Prikaz ministrstev ter javnih agencij in javnih skladov v njihovi pristojnosti na dan 31. 12. 2013

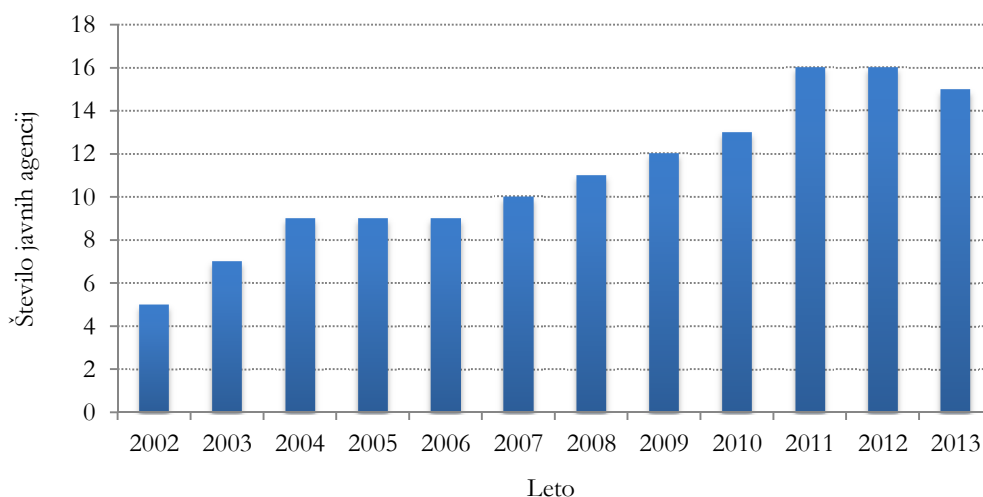


Opomba: * Soustanovitelja pri Javnem jamstvenem, preživninskem in invalidskem skladu sta še Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.

Viri: podatki Uprave Republike Slovenije za javna plačila, vlade in akti o ustanovitvi.

Leta 2002, ko je bil sprejet ZJA, je že delovalo pet agencij, ki jih je ustanovila Republika Slovenija. Od sprejetja ZJA je bila nato v povprečju vsako leto ustanovljena ena javna agencija. Konec leta 2013 jih je tako delovalo že 15.

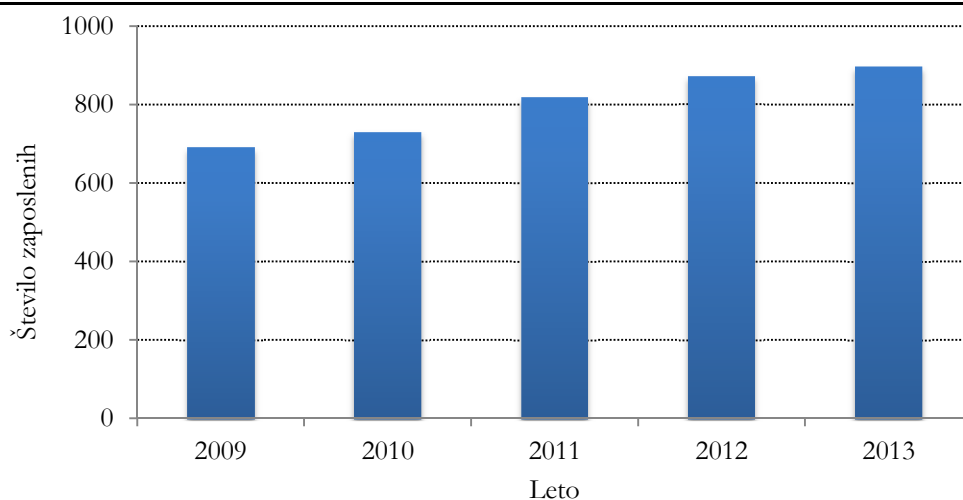
Slika 2: Gibanje števila javnih agencij od sprejetja ZJA do konca leta 2013



Viri: letna poročila javnih agencij, ustanovitveni akti in izpisi iz sodnih registrov.

Konec leta 2013 so imele vse javne agencije skupaj 898 zaposlenih. Največ zaposlenih je imela Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, in sicer 216, najmanj pa so jih imele Javna agencija za knjigo Republike Slovenije, Agencija za javni nadzor nad revidiranjem in Slovenski filmski center, javna agencija Republike Slovenije s po petimi zaposlenimi.

Slika 3: Prikaz gibanja števila zaposlenih v javnih agencijah v letih od 2009 do 2013

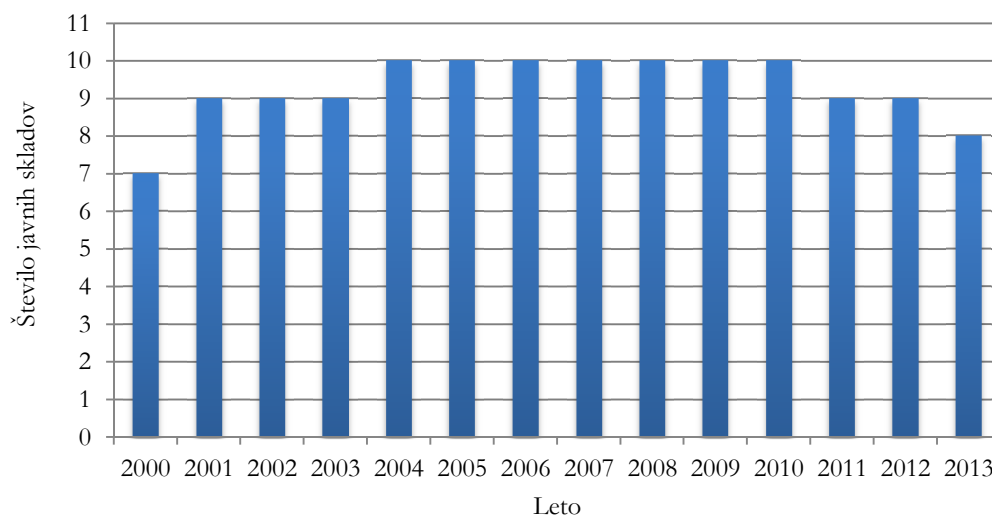


Viri: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (plače v javnem sektorju za leta 2009, 2010, 2011, 2012, 2013: redna izplačila za mesec december).

Število zaposlenih v javnih agencijah se je v letih od 2009 do 2013 stalno povečevalo, na povečanje števila zaposlenih pa je pomembno vplivala ustanovitev štirih novih javnih agencij v tem obdobju. Ena izmed njih je bila v letu 2012 že ukinjena¹⁰.

Nasprotno pa se število javnih skladov od sprejetja prvotnega ZJS ni bistveno spreminjalo. Po letu 2000 so bili ustanovljeni trije novi javni skladi, v letih od 2011 do 2013 je prišlo do preoblikovanja enega sklada in združitve dveh skladov.

Slika 4: Gibanje števila javnih skladov od sprejetja ZJS do konca leta 2013



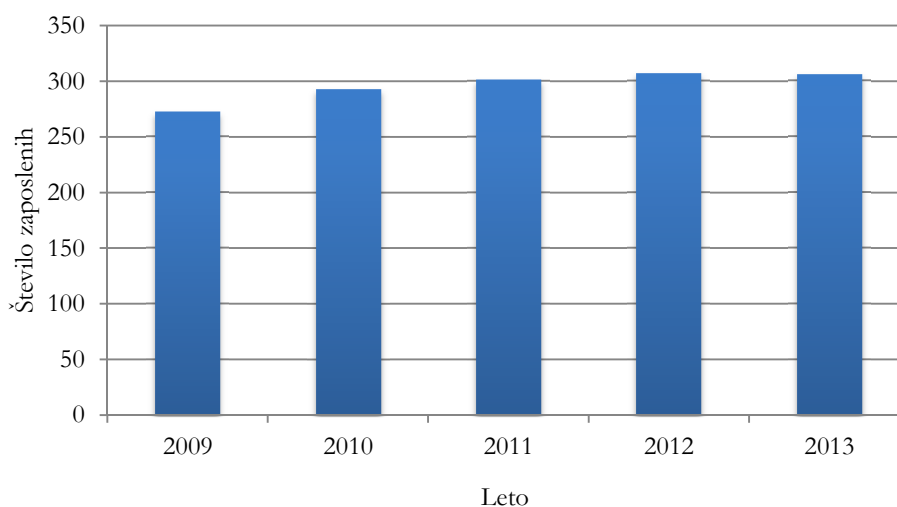
Viri: letna poročila javnih skladov, akti o ustanovitvi in izpisi iz sodnih registrov.

V vseh javnih skladih je bilo konec leta 2013 skupaj 305 zaposlenih. Največ zaposlenih je bilo v Javnem skladu Republike Slovenije za kulturne dejavnosti, in sicer 104 zaposleni, najmanj pa v Skladu Republike Slovenije za nasledstvo, javnem skladu, kjer je bila zaposlena le direktorica sklada.

Število zaposlenih se je tudi v javnih skladih v letih od 2009 do 2013 postopno povečevalo, pri tem pa ni bil na novo ustanovljen noben javni sklad, Filmski sklad Republike Slovenije, javni sklad, pa se je leta 2011 preoblikoval v javno agencijo.

¹⁰ Javna agencija za javno naročanje Republike Slovenije.

Slika 5: Prikaz gibanja števila zaposlenih v javnih skladih v letih od 2009 do 2013



Viri: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (plače v javnem sektorju za leta 2009, 2010, 2011, 2012, 2013: redna izplačila za mesec december).

Največje povečanje števila zaposlenih je pri Javnem skladu Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije, kjer je število zaposlenih s 33 v letu 2009 naraslo na 59 v letu 2013. Glavni razlog za tak porast je bil v povečanju števila projektov, financiranih iz evropskih sredstev.

1.3 Predstavitev revidirancev

Za revidirance smo določili vlado, ki v imenu države kot ustanoviteljice javne agencije oziroma javnega sklada izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja, in osem ministrstev.

V skladu z 48. členom ZJA nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javne agencije opravlja ministrstvo, na delovnem področju katerega javna agencija deluje¹¹. V skladu s 45. členom ZJS-1 nadzor nad delom in poslovanjem javnega sklada opravlja pristojni minister. Zaradi tega smo za revidirance določili tudi osem ministrstev, ki so bila pristojna za nadzor nad javnimi agencijami in javnimi skladi, kot je prikazano na sliki 1.

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije¹² (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, ki v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Zato izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe za zagotavljanje razvoja države in urejenosti razmer na vseh področjih v pristojnosti države.

¹¹ 48. člen ZJA velja za vse javne agencije, razen za Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, pri kateri pristojno ministrstvo opravlja le nadzor nad zakonitostjo dela agencije.

¹² Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z drugim odstavkom 4. člena ZVRS skupno odgovorni vsi ministri. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. V skladu s 115. členom Ustave Republike Slovenije¹³ s prenehanjem funkcije predsednika vlade preneha funkcija vlade kot celote.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili:

- Borut Pahor, predsednik vlade, do 10. 2. 2012;
- Janez Janša, predsednik vlade, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- dr. Miro Cerar, predsednik vlade, od 18. 9. 2014.

1.3.2 Pristojna ministrstva

V začetku leta 2012 so javne agencije in javni skladi delovali v pristojnosti osmih ministrstev, in sicer *Ministrstva za finance, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za gospodarstvo, Ministrstva za promet, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo* in *Ministrstva za kulturo*, ter *Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁴ in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi¹⁵ je v letu 2012 prišlo do naslednjih sprememb:

- *Ministrstvo za gospodarstvo* je nadaljevalo z delom kot *Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo*, med njegove naloge pa so bile dodatno uvrščene naloge na področju regionalnega razvoja, evropske kohezijske politike ter naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte, iz njegove pristojnosti pa so bile izvzete naloge na področjih energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije;
- *Ministrstvo za promet* je nadaljevalo z delom kot *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor* in je pridobilo nove naloge na področju prostora in stanovanjske politike, energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije ter obnovljivih virov energije;
- *Ministrstvo za okolje in prostor* je prenehalo delovati, del njegovega področja, ki se je nanašal na prostor, je prešel na *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor*, del, ki se je nanašal na okolje, pa na *Ministrstvo za kmetijstvo in okolje*;
- *Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo* je prenehalo delovati, del njegovih delovnih področij, ki se je nanašal na visoko šolstvo, znanost in raziskovanje ter elektronske komunikacije in informacijsko družbo, je prešel v pristojnost *Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport*, ki je nastalo s preoblikovanjem *Ministrstva za šolstvo in šport*, del, ki se je nanašal na tehnologijo, pošto in meroslovje, pa na *Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo*;
- *Ministrstvo za kulturo* je prenehalo delovati, njegova delovna področja pa so prešla v pristojnost *Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport*;
- *Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko* je prenehala delovati, del delovnega področja, ki se je nanašal na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, je prešel v pristojnost *Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo*, del, ki se je nanašal na področje lokalne samouprave, pa v pristojnost *Ministrstva za pravosodje in javno upravo*.

¹³ Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

¹⁴ Uradni list RS, št. 8/12.

¹⁵ Uradni list RS, št. 21/12.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁶ in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi¹⁷ je marca 2013 prišlo do naslednjih sprememb:

- *Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport* je nadaljevalo z delom kot *Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport*, delovno področje, ki se je nanašalo na naloge ustvarjanja, umetnosti, kulture, kulturne dediščine, medijev, slovenskega jezika in verskih skupnosti, pa je prešlo na novoustanovljeno *Ministrstvo za kulturo*;
- *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve* se je preoblikovalo v *Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti*.

Med izvajanjem revizije je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁸ in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi¹⁹ prišlo do naslednjih sprememb:

- *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor* je nadaljevalo z delom kot *Ministrstvo za infrastrukturo*, delovno področje prostora in stanovanjske politike pa je prešlo na novoustanovljeno *Ministrstvo za okolje in prostor*;
- novoustanovljeno *Ministrstvo za okolje in prostor* je poleg delovnega področja prostora in stanovanjske politike prevzelo tudi naloge s področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo, ki so bile pred tem v pristojnosti *Ministrstva za kmetijstvo in okolje*;
- *Ministrstvo za kmetijstvo in okolje* je nadaljevalo z delom kot *Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano z delovnim področjem Ministrstva za kmetijstvo in okolje*, razen delovnih področij, ki so prešla na *Ministrstvo za okolje in prostor*;
- del delovnega področja *Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti*, ki se nanaša socialno podjetništvo, je z dnem, ko so prisegli pristojni ministri, prešel v pristojnost *Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo*.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe *Ministrstva za finance*:

- dr. Franc Križanič, minister za finance, do 10. 2. 2012;
- dr. Janez Šušteršič, minister za finance, od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013;
- Janez Janša, predsednik vlade, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za finance, od 31. 1. do 20. 3. 2013;
- dr. Uroš Čufer, minister za finance, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, od 18. 9. 2014.

Odgovorne osebe *Ministrstva za infrastrukturo in prostor* so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Patrick Vlačič, minister za promet, do 10. 2. 2012;

¹⁶ Uradni list RS, št. 21/13.

¹⁷ Uradni list RS, št. 47/13.

¹⁸ Uradni list RS, št. 65/14.

¹⁹ Uradni list RS, št. 90/14.

- Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor, od 20. 3. do 2. 4. 2013;
- Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor, od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014 in
- dr. Peter Gašperič, minister za infrastrukturo, od 18. 9. 2014.

Odgovorne osebe *Ministrstva za zdravje* so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- Dorijan Marušič, minister za zdravje, do 10. 2. 2012;
- Tomaž Gantar, minister za zdravje, od 10. 2. 2012 do 11. 12. 2013;
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za zdravje, od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014;
- dr. Alenka Trop Skaza, ministrica za zdravje, od 24. 2. do 15. 4. 2014;
- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade, začasno odgovorna za vodenje Ministrstva za zdravje, od 15. 4. do 18. 9. 2014 in
- Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje, od 18. 9. 2014.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe *Ministrstva za kulturo*:

- dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja, pristojen za Slovence v zamejstvu in po svetu, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za kulturo, do 10. 2. 2012;
- dr. Žiga Turk, minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- dr. Uroš Grilc, minister za kulturo, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- mag. Julijana Bizjak Mlakar, ministrica za kulturo, od 18. 9. 2014.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe *Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti*:

- dr. Ivan Svetlik, minister za delo, družino in socialne zadeve, do 10. 2. 2012;
- mag. Andrej Vizjak, minister za delo, družino in socialne zadeve, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 in
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 20. 3. 2013.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe *Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport*:

- dr. Igor Lukšič, minister za šolstvo in šport, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, do 10. 2. 2012;
- dr. Žiga Turk, minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014;
- dr. Stanislava Setnikar Cankar, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 18. 9. 2014 do 13. 3. 2015;
- dr. Miro Cerar, predsednik vlade, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 3. do 27. 3. 2015 in od 9. 4. do 13. 5. 2015;
- mag. Klavdija Markež, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 27. 3. do 9. 4. 2015;
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 5. 2015.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe *Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo*:

- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarstvo, do 10. 2. 2012;
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- mag. Stanko Stepišnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. do 11. 12. 2013;
- dr. Uroš Čufer, minister za finance, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 11. 12. 2013 do 24. 4. 2014;
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 18. 9. 2014;
- Jožef Petrovič, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 18. 9. do 29. 10. 2014;
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 29. 10. do 4. 12. 2014 in
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 4. 12. 2014.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe *Ministrstva za kmetijstvo in okolje*²⁰:

- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor, do 10. 2. 2012;
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, od 18. 9. 2014.

1.4 Revizijski pristop

1.4.1 Metode in tehnike revidiranja

Na posamezna revizijska vprašanja in podvprašanja smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod ter tehnik revidiranja. Proučili smo pravne, finančne in druge podlage ter javno dostopne vire s področja delovanja javnih agencij in javnih skladov ter izvedli intervjuje z zaposlenimi pri revidirancih.

1.4.2 Kriteriji

Pri oceni učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov smo si pomagali s kriteriji, ki so opisani v nadaljevanju.

Ocenili smo, da je ureditev ustanavljanja javnih agencij in javnih skladov jasna, če pogoje za ustanovitev določata krovna zakona, če je mogoče ugotoviti, kateri subjekti v določenem trenutku delujejo kot javne agencije in javni skladi ter kakšne naloge opravljajo. Poleg tega morajo biti jasno določene pristojnosti in odgovornosti organov javnih agencij in javnih skladov.

²⁰ Čeprav je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje nastalo s preoblikovanjem Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter od leta 2014 tudi nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, navajamo odgovorne osebe ministrstev, ki so bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije pristojna za področje okolja, na katerem deluje Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad.

Določili smo, da je zagotavljanje sredstev ustrezno urejeno, če se javnim agencijam in javnim skladom ob ustanovitvi sredstva zagotovijo na pregleden način ter če so viri financiranja znani in ustrezno regulirani.

Preverjali smo pravila, ki veljajo za porabo sredstev, s katerimi upravljajo javne agencije in javni skladi. Ocenili smo, da je ureditev ustrezna, če za porabo sredstev veljajo primerljiva pravila za neposredne in posredne uporabnike proračuna.

Ocenili smo, da je nadzor nad javnimi agencijami in javnimi skladi ustrezen, če je določeno, kdo ga izvaja in na kakšen način. Jasno bi moralo biti, kako se nadzor izvaja, ko javne agencije in javni skladi prejemajo sredstva iz državnega proračuna in ko jih ne.

1.4.3 Omejitve pri reviziji

Javne agencije in javni skladi niso bili revidiranci, zato smo vse podatke pridobili pri pristojnih ministrstvih. Podatki so se nanašali tako na delo ministrstev kot na poslovanje javnih agencij in javnih skladov ter povezave med njimi. V revizijskem poročilu so razkrite le tiste nesmotrnosti in nepravilnosti, ki izhajajo iz delovanja posameznih ministrstev ali vlade v delu njihovih pristojnosti za ustanavljanje in izvajanje ustreznega nadzora nad javnimi agencijami in javnimi skladi.

2. UGOTOVITVE

V skladu z opredelitvami v obeh krovnih zakonih in drugo zakonodajo smo preverjali ureditev na štirih področjih, in sicer:

- ustanavljanje javnih agencij in javnih skladov,
- zagotavljanje sredstev za njihovo delo in poslovanje,
- urejenost pravnih podlag za porabo sredstev in
- nadzor nad njihovim delom in poslovanjem.

Po posameznih področjih smo ugotovitve prikazali združeno za javne agencije in javne sklade. Kjer se ureditev močno razlikuje, smo ugotovitve predstavili ločeno.

2.1 Ustanavljanje javnih agencij in javnih skladov

V reviziji nas je zanimalo, kakšne so bile podlage za ustanavljanje javnih agencij in javnih skladov ter ali je že iz imena razvidno, da gre za javno agencijo oziroma javni sklad. Ugotavljali smo, katere naloge opravljajo ter kje so te določene. Pregledali smo določila, ki veljajo za organe javnih agencij in javnih skladov, ter pri tem ugotovili številna odstopanja od ureditve v ZJA in ZJS-1.

2.1.1 Podlage za ustanavljanje javnih agencij in javnih skladov

ZJA v 4. členu določa, da lahko javno agencijo ustanovi Republika Slovenija, samoupravna lokalna skupnost ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog ali če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor. Ustanovi se lahko le v primeru, ko z organizacijsko obliko organa v sestavi ministrstva ne bi bilo mogoče uresničiti učinkovitejšega in smotrnejšega opravljanja nalog.

V ZJA je že v 1. členu navedeno, da se določbe tega zakona za posamezne agencije ne uporabljajo glede tistih vprašanj, ki so glede na namen ustanovitve drugače urejena s posebnimi zakoni.

ZJS-1 za razliko od ZJA ne vsebuje tako jasnih kriterijev za ustanavljanje javnih skladov, ne glede na to pa smo tudi za javne sklade preverjali, kakšne podlage so bile pred ustanovitvijo pripravljene ter ali je bilo preverjeno, da je takšna oblika ustanovitve najustreznejša.

Za ustanavljanje novih ali preoblikovanje obstoječih javnih agencij in javnih skladov v nekaj primerih podlag nismo prejeli, v ostalih primerih pa so bile pripravljene podlage v obliki utemeljitev, analiz, ocen ali študij. Kljub temu končna odločitev o organizacijski obliki ni vedno izhajala iz teh dokumentov. Neprestano spreminjanje, ukinjanje in preoblikovanje kaže tudi na to, da odločitve niso bile vedno dovolj dobro premišljene. Samo v letih 2012 in 2013, ki smo ju revidirali, je bila ena javna agencija na novo

ustanovljena²¹, ena se je preoblikovala²², v dveh primerih pa je prišlo do pripojitve oziroma združitve več javnih agencij oziroma javnih skladov²³. Ena javna agencija, ki je bila ustanovljena leta 2010, je bila v letu 2012 že ukinjena²⁴. Poleg tega je bila v dveh primerih odločitev o ustanovitvi javnega sklada spremenjena že pred začetkom njegovega delovanja.

Primeri dveh javnih skladov, ki nista začela delovati

Podlaga za ustanovitev Javnega nepremičninskega sklada Republike Slovenije izhaja iz Zakona o Javnem nepremičninskem skladu Republike Slovenije²⁵, ki je bil sprejet oktobra 2010. Akt o ustanovitvi tega sklada²⁶ je bil sprejet junija 2011. Oktobra in decembra 2012 sta Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁷ ter Zakon o Slovenskem državnem holdingu²⁸ razveljavila zakon, s katerim naj bi bil ustanovljen ta sklad, tako da nikoli ni pričel delovati.

Podobno velja tudi za Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, regionalni razvoj in razvoj podeželja (Slovenski razvojni sklad). Ustanovljen bi moral biti po Zakonu o podpornem okolju za podjetništvo²⁹ z združitvijo Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja ter Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo. Sprememba zakona³⁰ je v letu 2013 razveljavila odločitev iz leta 2012, tako da se sklada nista združila.

Za ustanovitev posamezne javne agencije mora imeti ustanovitelj podlago v posebnem zakonu, ustanovi pa se z ustanovitvenim aktom. Za javne sklade velja, da se ustanovijo z aktom o ustanovitvi. Kljub tem določbam iz ZJA in ZJS-1 tri javne agencije ustanovitvenega akta niso imele.

Primeri, ko javne agencije niso imele ustanovitvenega akta

Tri izmed javnih agencij³¹ nimajo ustanovitvenega akta. Pri tem sta bili prvi dve izmed teh javnih agencij ustanovljeni pred sprejemom ZJA, tretja pa pozneje, vendar ustanovitvenega akta kljub temu nima.

²¹ Javna agencija za varstvo konkurence.

²² Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije je bila v letu 2013 preoblikovana v Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije.

²³ Javna agencija za tehnološki razvoj Republike Slovenije, Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije ter Slovenska turistična organizacija so bile združene v novonastalo Javno agencijo Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, inovativnosti, razvoja, investicij in turizma. Javnemu jamstvenemu in preživninskemu skladu Republike Slovenije se je pripojil Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, javni sklad, nastal je Javni jamstveni, preživninski in invalidski sklad Republike Slovenije.

²⁴ Tako kot opomba 10.

²⁵ Uradni list RS, št. 86/10.

²⁶ Akt o ustanovitvi Javnega nepremičninskega sklada Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 48/11, 51/11, 90/11.

²⁷ Uradni list RS, št. 75/12.

²⁸ Uradni list RS, št. 105/12, 39/13, veljavnost do 25. 4. 2014.

²⁹ Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13.

³⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo, Uradni list RS, št. 82/13.

³¹ Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor in Agencija za javni nadzor nad revidiranjem.

Pri pregledu ustanovitvenih aktov javnih agencij in aktov o ustanovitvi javnih skladov smo ugotovili, da so različno podrobni in lahko vsebujejo tudi podatke o tem, kdaj naj bi posamezna javna agencija ali javni sklad začel delovati.

Ustanavljanje posamezne javne agencije oziroma javnega sklada je bilo v nekaterih primerih dolgotrajno. Od sprejema zakona, na podlagi katerega se ta ustanovi, do sprejema akta o ustanovitvi je lahko preteklo več mesecev, kar velja tudi za obdobje po sprejemu akta o ustanovitvi do dejanskega začetka delovanja posamezne javne agencije ali javnega sklada. To pomeni, da je lahko od odločitve o ustanovitvi javne agencije ali javnega sklada do začetka delovanja preteklo tudi leto dni ali več.

Primer poteka ustanavljanja javne agencije

Podlago za ustanovitev Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije predstavljajo spremembe Zakona o letalstvu³², ki so začele veljati avgusta 2010, ustanovitveni akt³³ je začel veljati oktobra 2010, dejansko pa je ta javna agencija začela delovati šele maja 2011.

Spremembe po obdobju, na katero se nanaša revizija

Z uveljavitvijo novega Energetskega zakona³⁴ marca 2014 se je Javna agencija Republike Slovenije za energijo preoblikovala v Agencijo za energijo. Po uveljavitvi spremembe se zanjo zakon, ki ureja javne agencije, ne uporablja več. Pri izvrševanju nalog in pristojnosti je samostojna in neodvisna. O svojem delu letno poroča državnemu zboru. Agencija za energijo je pravna oseba javnega prava, katere ustanoviteljica je Republika Slovenija. Podrobneje status Agencije za energijo v zakonu ni opredeljen, v poslovnem registru pa je tudi po spremembi še vedno vpisana kot javna agencija.

2.1.2 Poimenovanje in ureditev javnih agencij in javnih skladov

Čprav naj bi ZJA poskrbel za poenotenje na področju javnih agencij, pa za tri izmed petih javnih agencij, ki so ob sprejemu ZJA že delovale, velja le v določenem delu. Dve izmed teh sta v pristojnosti Ministrstva za finance, ena pa Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport.

Ena izmed določb, ki za te javne agencije ne velja, se nanaša na njihovo poimenovanje. ZJA določa, da mora poimenovanje javne agencije vsebovati besedno zvezo 'javna agencija'. Tri javne agencije, ki so delovale že pred uveljavitvijo ZJA, te besedne zveze v svojem imenu ne vsebujejo³⁵. Poleg tega obstajata še dve javni agenciji v pristojnosti Ministrstva za finance, za kateri ta določba ZJA velja, vendar v imenu kljub temu te besedne zveze nimata³⁶.

³² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o letalstvu (v nadaljevanju: ZLet-C; Uradni list RS, št. 62/10).

³³ Sklep o ustanovitvi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 81/10.

³⁴ Uradni list RS, št. 17/14.

³⁵ Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor in Agencija za komunikacijska omrežja in storitve.

³⁶ Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve in Agencija za javni nadzor nad revidiranjem.

Hkrati pa obstajajo pravne osebe in proračunski uporabniki, pri katerih se v imenu pojavlja izraz 'agencija', vendar niso organizirane kot javne agencije na podlagi ZJA. Zaradi nedoslednosti pri poimenovanju zato zgolj iz imena ni mogoče sklepati, ali gre za javno agencijo ali ne.

Tako na primer velja, da:

- sta Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja ter Agencija Republike Slovenije za okolje organa v sestavi Ministrstva za kmetijstvo in okolje;
- je Slovenska obveščevalno-varnostna agencija vladna služba;
- je Agencija za radioaktivne odpadke javni gospodarski zavod;
- je Slovenska tiskovna agencija družba z omejeno odgovornostjo v 100-odstotni lasti Republike Slovenije.

Za nekatere izmed teh agencij je mogoče nedvoumno ugotoviti, da ne gre za javne agencije po ZJA. Agencije, ki so organi v sestavi ministrstev in ne javne agencije, na primer določa Uredba o organih v sestavi ministrstev³⁷.

Pri nekaterih agencijah pa ni mogoče enostavno ugotoviti, v kateri od veljavnih pravnoorganizacijskih oblik oseb javnega prava naj bi delovale. Takšen primer je Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu, pri kateri iz področnega zakona in ustanovitvenega akta³⁸ izhaja le, da je pravna oseba javnega prava in neposredni nevladni proračunski uporabnik³⁹. Podatek o tem, ali je posamezen subjekt javna agencija, je pomemben predvsem zaradi določitve pravil, ki zanj veljajo.

Tudi ZJS-1 določa, da mora ime javnega sklada vsebovati besedno zvezo 'javni sklad'. Ta določba je pri vseh javnih skladih upoštevana. Ustanovljenih pa je bilo tudi nekaj drugih subjektov, ki imajo v imenu izraz 'sklad', vendar niso javni skladi, kar povzroča nejasnosti. Tako sta bila na primer ustanovljena:

- Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ki je javni zavod;
- Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, ki deluje kot sklad⁴⁰.

Zaradi navedenega ni mogoče vedno enostavno ugotoviti, kateri subjekti v določenem trenutku delujejo kot javne agencije ali kot javni skladi na podlagi ZJA oziroma ZJS-1. Register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna, med katere sodijo tudi javne agencije in javni skladi, vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila. Pri preverjanju podatkov iz registra smo ugotovili, da ta seznam ni bil vedno točen in posodobljen. Ključni razlog za to je bil, da status posameznih subjektov ni bil vedno

³⁷ Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 64/08, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12, 82/12, 109/12, 24/13, 36/13, 51/13.

³⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 86/09) in Sklep o ustanovitvi Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 114/09).

³⁹ V Poslovnem registru Slovenije, objavljenem na spletni strani Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, je Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu navedena med javnimi agencijami.

⁴⁰ Ustanovljen je bil z Zakonom o Skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško (Uradni list RS, št. 47/03-UPB, 68/08), v prehodnih določbah ZJS-1 pa je navedeno, da nadaljuje z delom kot sklad po tem zakonu.

dovolj jasen. Poleg tega zaradi skupin, v katere so neposredni in posredni uporabniki proračuna lahko uvrščeni, javne agencije in javne sklade lahko najdemo tudi v kateri izmed drugih skupin⁴¹. Uprava Republike Slovenije za javna plačila vodi ta seznam na podlagi podatkov, ki so jih predložili proračunski uporabniki oziroma njihovi ustanovitelji, in na podlagi podatkov iz drugih registrov in evidenc⁴². Pri tem podatke o posrednih uporabnikih proračuna pridobiva iz Poslovnega registra Slovenije kot primarnega registra.

2.1.3 Naloge javnih agencij in javnih skladov

V skladu z ZJA se javna agencija ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu. Naloge oziroma dejavnosti javne agencije so določene v zakonu in ustanovitvenem aktu.

Tako kot za javne agencije tudi za javne sklade velja, da naj bi bil namen ustanovitve posameznega javnega sklada določen z aktom o ustanovitvi. Po ZJS-1 je javni sklad pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovitelj ustanovi za izvajanje svoje politike na določenem področju. Javni sklad se ustanovi za:

- spodbujanje razvoja na določenem področju;
- izvajanje socialne, kulturne, okoljske, stanovanjske, prostorske, kmetijske, naravovarstvene, rudarske ali drugih politik ustanovitelja;
- poravnavanje dolgoročnih obveznosti ustanovitelja;
- upravljanje nepremičnin ustanovitelja;
- spodbujanje ustvarjalnosti v znanosti, kulturi in izobraževanju z dodeljevanjem nagrad, štipendij, šolnin, financiranjem projektov in drugimi oblikami spodbud;
- izvajanje drugih dejavnosti, določenih z zakonom.

Nalog, ki jih izvaja posamezna javna agencija ali javni sklad, ni vedno mogoče jasno ugotoviti, saj običajno niso opredeljene na enem mestu. Poleg nalog, opredeljenih v ustanovitvenem aktu, v več primerih posamezni področni zakoni opredeljujejo tudi dodatne naloge, kar povzroča nepreglednost.

Primer razdrobljene določitve nalog, ki jih opravlja javna agencija

Naloge Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke so določene v petih področnih zakonih. Ustanovitveni akt⁴³ vsebuje le naloge iz dveh področnih zakonov, naloge iz ostalih treh pa vanj niso vključene. Zaradi tega je treba za celovit pregled nalog, ki jih ta javna agencija opravlja, pregledati več različnih predpisov.

⁴¹ Seznam na dan 15. 6. 2013 na primer ni vseboval Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence, ki je pričela delovati 1. 1. 2013. V njenem ustanovitvenem aktu je navedeno, da je samostojni uporabnik proračuna Republike Slovenije. Med javnimi skladi je naveden tudi Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, ki ni javni sklad, ampak deluje kot sklad po zakonu, s katerim je bil ustanovljen. Javni jamstveni, preživninski in invalidski sklad Republike Slovenije je uvrščen v skupino 'skladi socialnega zavarovanja'.

⁴² Pravilnik o vodenju registra neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter postopkih odpiranja in zapiranja računov, Uradni list RS, št. 126/07, 78/08, 126/08, 9/09, 109/09, 59/10, 67/10.

⁴³ Sklep o ustanovitvi Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, Uradni list RS, št. 15/06.

Vlada ni vedno zagotovila, da bi ustanovitveni akti vsebovali vse naloge, ki jih javne agencije izvajajo na podlagi različnih zakonov, ter jih ni spreminjala, ko so jim bile s področnimi zakoni dodeljene dodatne naloge.

2.1.4 Organi javnih agencij in javnih skladov

Organa javne agencije sta svet javne agencije in direktor, zakon pa lahko določi tudi drugačno poimenovanje organov. Organa javnega sklada sta nadzorni svet in direktor, javni sklad pa ima lahko tudi strokovne organe in komisije, če tako določa zakon ali akt o ustanovitvi.

2.1.4.1 Svet javne agencije in nadzorni svet javnega sklada

Svet javne agencije sestavljajo člani in predsednik sveta javne agencije, ki ga svet javne agencije izvoli izmed svojih članov. ZJA in ZJS-1 se glede posameznih določil nekoliko razlikujeta, kar je predstavljeno v tabeli 1.

Tabela 1: Ureditev, ki velja za svete javnih agencij in nadzorne svete javnih skladov

	ZJA	ZJS-1
Poimenovanje	Svet javne agencije.	Nadzorni svet.
Število članov v svetu	Najmanj trije in največ devet članov.	Najmanj trije in največ sedem članov. Vsaj en član nadzornega sveta mora biti funkcionar ali javni uslužbenec Ministrstva za finance.
Mandat članov	Pet let.	Štiri leta.
Imenovanje	Ustanovitelj.	Ustanovitelj.
Omejitve pri članstvu	Člani sveta javne agencije ne morejo biti osebe, ki so zaposlene v tej javni agenciji, funkcionarji v izvršilni veji oblasti in osebe, za katere obstaja možnost konflikta med njihovimi zasebnimi interesi in javnimi interesi, ki jih zasleduje javna agencija.	Člani nadzornega sveta ne morejo biti osebe, ki so zaposlene v tem javnem skladu, in druge osebe, katerih funkcija ali dejavnost je po zakonu nezdržljiva s članstvom v nadzornem svetu.
Pristojnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Skrbi za delovanje javne agencije v javnem interesu; • sprejema splošne akte javne agencije; • sprejema program dela in finančni načrt ter letno poročilo in druga poročila javne agencije; • predlaga imenovanje in razrešitev direktorja javne agencije; • daje direktorju javne agencije usmeritve in navodila za delo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Skrbi, da javni sklad deluje skladno z namenom, zaradi katerega je bil ustanovljen; • pregleduje poslovne knjige in poslovno dokumentacijo javnega sklada; • sprejme splošne pogoje poslovanja javnega sklada; • daje mnenje k predlogu prejema premoženja od drugih oseb in k predlogom partnerskih projektov z drugimi domačimi in tujimi pravnimi osebami;

	ZJA	ZJS-1
	<ul style="list-style-type: none"> odloča o drugih zadevah, za katere je tako določeno z zakonom ali ustanovitvenim aktom. 	<ul style="list-style-type: none"> predlaga imenovanje in razrešitev direktorja javnega sklada; daje soglasje direktorju k notranji organizaciji javnega sklada; sestavi pisna poročila ustanovitelju, v katerih zavzame stališče do poslovnega in finančnega načrta ter poslovnega poročila javnega sklada; predlaga način razporejanja presežka prihodkov nad odhodki in pokrivanja presežka odhodkov nad prihodki javnega sklada; predlaga imenovanje revizorja; na zahtevo ustanovitelja pripravi poročilo o posameznih poslih javnega sklada; odloča o drugih zadevah, če je tako določeno v zakonu oziroma aktu o ustanovitvi.
Sejnine	Člani sveta javne agencije so upravičeni do sejin ter povračila drugih stroškov skladno s predpisom, ki ga izda vlada na predlog ministra, pristojnega za finance.	Člani nadzornega sveta so upravičeni do sejin ter povračila drugih stroškov skladno s predpisom, ki ga izda vlada na predlog ministra, pristojnega za finance.
Odgovornost članov sveta	Člani sveta javne agencije so odgovorni za škodo, ki je nastala zaradi kršitve njihove dolžnosti.	Člani nadzornega sveta ustanovitelju odgovarjajo za škodo, ki je nastala zaradi neizpolnjevanja ali kršitve njihovih pristojnosti oziroma obveznosti.
Posebne določbe	Člani sveta javne agencije so lahko tudi predstavniki uporabnikov storitev javne agencije, če tako določi ustanovitelj v ustanovitvenem aktu.	Nadzorni svet se mora sestati najmanj štirikrat v enem poslovnem letu.

Vira: ZJA in ZJS-1.

Kljub tem določbam ZJA in ZJS-1 so pri ustanovitvi in delovanju svetov posamezni področni zakoni uvedli številne izjeme. ZJA sicer določa, da zaposleni ne morejo biti hkrati tudi člani sveta javne agencije, vendar pa že ZJA za tri javne agencije⁴⁴ določa izjemo, saj ta člen zanje ne velja. Za tiste javne agencije, za

⁴⁴ Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor, Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije.

katere to določilo ZJA velja, pa je pri eni⁴⁵ v področnem zakonu izrecno določeno, da je za člana sveta javne agencije lahko imenovan tudi javni uslužbenec, zaposlen v tej javni agenciji. Poleg tega so za štiri javne agencije področni zakoni določili, da je direktor javne agencije po funkciji hkrati tudi predsednik sveta javne agencije⁴⁶. S tem so povezana tudi odstopanja od določb o njegovem imenovanju oziroma razrešitvi (povezava s točko 2.1.4.2 tega poročila). Iz obrazložitve ob sprejemu posameznih področnih zakonov izhaja, da je bil namen ustanovitelja s takšno ureditvijo zagotoviti večjo neodvisnost delovanja teh javnih agencij. Takšna dvojnost funkcij pri nekaterih nalogah, ki jih izvaja svet javne agencije, lahko povzroča konflikt interesov.

Obstajajo še druga odstopanja, kot so na primer:

- mandat članov je pri treh javnih agencijah trajal šest let in ne pet, kot določa ZJA⁴⁷, mandat članov dveh nadzornih svetov javnih skladov⁴⁸ pa je trajal pet let in ne štiri, kot določa ZJS-1;
- kljub omejitvi glede števila članov v svetu javne agencije je bilo pri eni izmed javnih agencij v svetu 11 članov⁴⁹;
- pri treh javnih agencijah člane sveta imenuje državni zbor na predlog vlade⁵⁰ in ne ustanovitelj;
- pri dveh javnih agencijah je namesto sveta javne agencije deloval strokovni svet⁵¹, pri dveh pa upravni odbor⁵², kar je vplivalo tudi na pristojnosti teh organov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Dve izmed agencij v pristojnosti Ministrstva za finance poleg Banke Slovenije opravljata funkcijo nadzornika finančnega sistema v Republiki Sloveniji. Na ravni Evropske unije so vsa združenja nadzornih institucij enakovredna in zanje veljajo enaki pogoji delovanja. Zaradi tega si je Ministrstvo za finance tudi pri pripravljanju predpisov prizadevalo, da bi položaj obeh agencij čim bolj približalo položaju Banke Slovenije. Odstopanja od določil ZJA se tako nanašajo na način imenovanja direktorja in članov sveta javne agencije, dolžino njihovega mandata ter sestavo sveta javne agencije.

Za člane svetov javnih agencij velja, da so odgovorni za škodo, ki je nastala zaradi kršitve njihove dolžnosti, za eno izmed javnih agencij pa je določeno, da predsednik in člani sveta javne agencije ne odgovarjajo za škodo, ki jo povzročijo strankam ali drugim osebam, razen če je povzročena namenoma ali iz hude malomarnosti⁵³.

Za javne sklade je v njihovih področnih zakonih oziroma aktih o ustanovitvi izrecno določeno, da morajo biti v njihovih nadzornih svetih tudi predstavniki ministrstev, ki so pristojna za nadzor nad njimi. Za

⁴⁵ Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence.

⁴⁶ Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za javni nadzor nad revidiranjem, Agencija za zavarovalni nadzor in Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence.

⁴⁷ Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za javni nadzor nad revidiranjem, Agencija za zavarovalni nadzor.

⁴⁸ Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad, Javni sklad za razvoj kadrov in štipendije.

⁴⁹ Javna agencija Republike Slovenije za varnost prometa.

⁵⁰ Agencija za trg vrednostnih papirjev, Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Agencija za zavarovalni nadzor.

⁵¹ Agencija za zavarovalni nadzor, Agencija za javni nadzor nad revidiranjem.

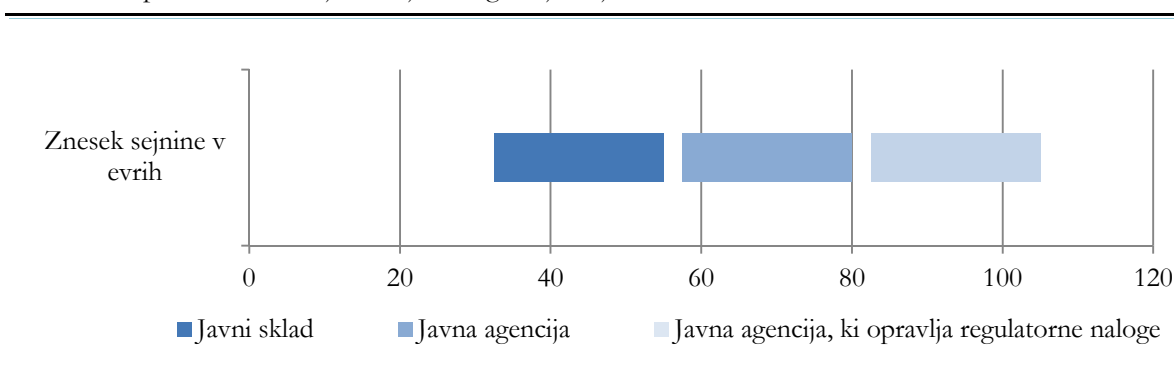
⁵² Javna agencija za tehnološki razvoj Republike Slovenije, Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

⁵³ Agencija za trg vrednostnih papirjev.

razliko od javnih skladov je pri javnih agencijah ministrstvo večinoma določeno le kot predlagatelj članov sveta javne agencije.

Znesek sejin za člane svetov je določen v uredbi o sejinah, ki jo je sprejela vlada⁵⁴. Po tej uredbi je bila sejnina, ki jo prejmejo člani svetov javnih agencij in nadzornih svetov javnih skladov, sestavljena iz stalnega in spremenljivega dela. Stalni del je za javne sklade znašal 50 evrov, za javne agencije 100 evrov, za javne agencije, ki so opravljale regulatorne naloge⁵⁵, pa 150 evrov. Z namenom, da bi omilili učinke finančne krize, je uredba o sejinah že od uveljavitve vsebovala prehodno določbo, ki je te zneske zmanjšala za polovico. Spremenljivi del sejnine je bil odvisen od bilančne vsote osebe javnega sektorja (aktiva skupaj) ter od števila zaposlenih. Možni zneski sejnine ob upoštevanju prehodne določbe uredbe o sejinah so prikazani na sliki 6.

Slika 6: Razponi zneskov sejin za javne agencije in javne sklade



Vir: uredba o sejinah.

Pri eni tretjini svetov javnih agencij so si člani izplačevali sejnino za javne agencije z regulatornimi nalogami. V ustanovitvenih aktih ni vedno izrecno določeno, da posamezna javna agencija izvaja regulatorne naloge, vendar pa za te javne agencije ocenjujemo, da so takšne naloge izvajale. V eni javni agenciji, ki je imela med svojimi nalogami izrecno določene tudi regulatorne naloge, članom sveta javne agencije kljub temu sejnine niso bile izplačane v višjem znesku. Za dve izmed javnih agencij pa smo ugotovili, da sta si sejnino izplačevali v višjem znesku, kot je določala uredba o sejinah.

Člen v ZJA, na podlagi katerega je bila izdana uredba o sejinah, že skladno s prehodnimi določbami ZJA za tri javne agencije ne velja, zato so si te javne agencije znesek sejnine določile same. Pri eni izmed njih je morala do leta 2008 k višini sejnine soglasje podati vlada, kasneje pa ne več. Ker z nobenim aktom ni bil določen najvišji možni znesek sejnine, niso bile vzpostavljene kontrole, ki bi preprečevale izplačevanje tudi bistveno višjih zneskov sejin, kot veljajo za ostale javne agencije.

Na znesek izplačanih sejin posameznikom pa vpliva tudi število sej, na katerih se v posameznem letu sestane svet. V obdobju od 1. 1. 2012 do 30. 6. 2013, za katerega smo pridobili podatke, so se sveti

⁵⁴ Uredba o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih (v nadaljevanju: uredba o sejinah; Uradni list RS, št. 16/09, 107/10, 66/12, 51/13).

⁵⁵ Regulatorne naloge so opredeljene v 27. členu ZJA, in sicer lahko javna agencija po javnem pooblastilu na podlagi zakona ureja pravna razmerja in odloča v posamičnih stvareh. Pri izvajanju teh nalog izdaja splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil in upravne odločbe. Splošne akte sprejema svet javne agencije.

sestajali različno pogosto. Najmanjše število sej v tem obdobju so bile tri seje pri enem javnem skladu, največkrat pa se je sestel eden izmed svetov javne agencije, ki je imel v tem obdobju 97 sej.

2.1.4.2 Direktorji javnih agencij in javnih skladov

Direktor javne agencije zastopa in predstavlja javno agencijo, organizira in vodi delo ter poslovanje javne agencije. Enake pristojnosti ima tudi direktor javnega sklada. Določbe ZJA in ZJS-1 se podobno kot pri svetih nekoliko razlikujejo, kar je predstavljeno v tabeli 2.

Tabela 2: Ureditev, ki velja za direktorje javnih agencij in javnih skladov

	ZJA	ZJS-1
Imenovanje	Ustanovitelj na predlog sveta javne agencije na podlagi javnega natečaja.	Ustanovitelj na predlog nadzornega sveta javnega sklada na podlagi javnega natečaja.
Mandat	Pet let z možnostjo ponovnega imenovanja.	Štiri leta z možnostjo ponovnega imenovanja.
Pogoji	<p>Za direktorja je lahko imenovana oseba, ki:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ima najmanj visoko strokovno izobrazbo; • ima najmanj deset let delovnih izkušenj; • je strokovnjak na področju dela javne agencije; • ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev. <p>Če direktor odloča v upravnih stvareh, mora biti državljan Republike Slovenije. Zakon ali ustanovitveni akt lahko določi tudi dodatne pogoje za imenovanje direktorja.</p>	<p>Za direktorja je lahko imenovana oseba, ki:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ima najmanj univerzitetno izobrazbo; • ima vsaj osem let delovnih izkušenj, od tega pet let na vodilnih delovnih mestih podobne zahtevnosti; • ni bila pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje, pa obsodba ni pogojna.
Odgovornosti	<p>Direktor javne agencije, katere ustanoviteljica je Republika Slovenija, je za svoje delo odgovoren pristojnemu ministru in vladi.</p> <p>Direktor odgovarja javni agenciji za škodo, ki jo je povzročil s svojim nevestnim oziroma protipravnim ravnanjem.</p>	<p>Za skrbnost in odgovornost direktorja ter odškodninsko odgovornost zaradi vpliva tretjih oseb se smiselno uporabljajo določila zakona, ki ureja gospodarske družbe.</p>

Vira: ZJA in ZJS-1.

Tudi na področju imenovanja direktorjev obstaja nekaj izjem, ki so jih uvedli področni zakoni. Pri treh javnih agencijah so direktorji imenovani za dobo šestih let⁵⁶. Direktorje treh javnih agencij imenuje državni zbor na predlog vlade in ne ustanovitelj⁵⁷, dva direktorja javne agencije in enega direktorja javnega sklada pa vlada na predlog pristojnega ministra in ne sveta⁵⁸. Ta odstopanja so pri štirih javnih agencijah povezana z dejstvom, da so direktorji hkrati tudi predsedniki svetov javne agencije.

Direktorji javnih agencij in javnih skladov so javni uslužbenci, njihove plače pa so opredeljene v Uredbi o plačah direktorjev v javnem sektorju⁵⁹. V Prilogi I k tej uredbi so določeni tudi plačni razredi za direktorje posameznih javnih agencij in javnih skladov, ki se gibljejo od 52. do 58. plačnega razreda.

Nadzorstvo nad pravilnostjo izvajanja določb ZJA o imenovanju direktorja opravlja ministrstvo, pristojno za upravo. V reviziji smo preverili, kdo je vključen v postopek priprave in podpisa pogodbe o zaposlitvi z direktorjem. Ugotovili smo, da nekatere izmed pogodb pripravijo na pristojnih ministrstvih, v večini primerov pa jih pripravijo na javni agenciji ali javnem skladu. V enem primeru smo ugotovili, da se je vlada seznanila z vsebino pogodbe o zaposlitvi z direktorjem in za podpis pooblastila pristojnega ministra, v preostalih primerih pa nadzora nad vsebino pogodb nima.

V vseh aktih o ustanovitvi javnih skladov je izrecno določeno, kdo naj bi podpisal pogodbo o zaposlitvi z direktorjem. To velja tudi za polovico ustanovitvenih aktov javnih agencij, medtem ko v preostali polovici ustanovitvenih aktov ni določil o tem, kdo naj bi na strani delodajalca to pogodbo podpisal. Akti, ki te določbe vsebujejo, kot predvidene podpisnike pogodb navajajo pristojne ministre ali predsednike svetov javnih agencij oziroma nadzornih svetov javnih skladov, ponekod pa je zapisano, da direktor svojo funkcijo opravlja na podlagi pogodbe o zaposlitvi z javno agencijo.

Na strani delodajalca so tako te pogodbe podpisovale različne osebe. Pri enem javnem skladu smo ugotovili, da je pogodbo podpisal predsednik nadzornega sveta, čeprav je v aktu o ustanovitvi določeno, da naj bi jo sklenil minister.

Pojasnilo Ministrstva za kulturo

Ob ponovnem imenovanju direktorja v letu 2014 je pogodbo z direktorjem podpisal minister.

V tretjini primerov je pogodbo z direktorjem podpisal pristojni minister, pri skoraj polovici pa predsednik sveta. Ko je bil direktor hkrati tudi predsednik sveta, je pogodbo z njim podpisal namestnik predsednika ali drug član sveta. Ko je bila to oseba, ki je bila v javni agenciji tudi zaposlena, je to pomenilo, da je bila v tej agenciji direktorju podrejena. To po našem mnenju ni ustrezno, saj na ta način ni obvladovano tveganje, da bodo ravnanja obeh neodvisna in nepristranska.

⁵⁶ Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor, Agencija za javni nadzor nad revidiranjem.

⁵⁷ Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor, Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence.

⁵⁸ Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije, Agencija za javni nadzor nad revidiranjem, Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 46/06, 77/06, 128/06, 37/07, 95/07, 112/07, 104/08, 123/08, 21/09, 61/09, 91/09, 3/10, 27/10, 45/10, 62/10, 88/10, 10/11, 45/11, 53/11, 86/11, 26/12, 41/12, 90/12, 24/13, 46/13, 75/13, 79/13, 108/13.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Pri dveh javnih agencijah v pristojnosti Ministrstva za finance, pri katerih direktorja imenuje državni zbor in ne vlada, bi sklenitev pogodbe direktorja z vlado lahko pomenila, da je direktor podrejen vladi, kar bi lahko bilo tudi politično vplivanje na delovanje obeh agencij, to pa bi bilo v nasprotju z zavezami in priporočili mednarodnih organizacij.

V nekaterih javnih agencijah bi bilo treba zaradi zagotavljanja njihovega neodvisnega statusa proučiti, kdo bi bil najprimernejši podpisnik pogodbe o zaposlitvi z direktorjem, saj sklepanje pogodb z vlado ne bi bilo najustreznejše. Kljub temu pa je treba v teh primerih zagotoviti podpis pogodbe na tak način, da bo omogočeno neodvisno delovanje javne agencije in hkrati obvladovano tveganje, ki izvira iz konflikta interesov podpisnikov.

Pravice, ki iz teh pogodb izhajajo, se med posameznimi javnimi agencijami in javnimi skladi močno razlikujejo. Pri pregledu pogodb smo ugotovili nekaj primerov, ko so imeli direktorji v njih opredeljene tudi pravice, ki jim v skladu z zakonodajo ne pripadajo. Z nekaterimi so bile na primer sklenjene pogodbe za nedoločen čas ali pa jim je pripadala zaposlitev za nedoločen čas po preteku njihovega mandata. Direktorjem je lahko po preteku mandata ali v primeru predčasne razrešitve pripadala tudi odpravnina, ki je lahko znašala celo do 24 plač, ter nadomestilo zaradi konkurenčne klavzule v višini tretjine plače tudi do dveh let, če zaradi nje po prenehanju mandata ne bi mogli dosegati primernega zaslužka. V eni pogodbi je bila določena tudi pravica do plačanega aktivnega oddiha. Navedene nepravilnosti nakazujejo na pomanjkljivosti v postopku sklepanja pogodb o zaposlitvi z direktorji in v nadzoru vlade in pristojnih ministrstev.

Pojasnilo vlade

V okviru svojih pristojnosti in pooblastil je vlada že v letih 2010 in 2011 naložila ministrstvom in pristojnim službam, da pregledajo pogodbe o zaposlitvah, sklenjene s poslovnimi osebami v osebah javnega prava, in jih v primeru ugotovljenih nepravilnosti uskladijo s predpisi. Zbirno poročilo je pripravilo Ministrstvo za javno upravo. Splošna ugotovitev glede odprave nepravilnosti v sklenjenih pogodbah o zaposlitvi s poslovnimi osebami pa je bila, da ministrstva oziroma vladne službe v večini primerov niso ugotovile kršitev pogodb o zaposlitvah, sklenjenih s poslovnimi osebami v osebah javnega prava, oziroma so bile nepravilnosti že odpravljene. Zato tudi ukrepi zoper odgovorne osebe, podpisnike pogodb o zaposlitvi s poslovnimi osebami v osebah javnega prava oziroma predsednike in člane uprav, niso bili potrebni.

Proučili smo zbirno poročilo in njegove izsledke ter ugotovili, da so bile nekatere izmed spornih pogodb sklenjene že pred opravljenim pregledom, pristojna ministrstva pa so Ministrstvu za javno upravo kljub temu poročala, da nepravilnosti niso ugotovila.

Opozarjamo, da bi bilo treba pri pripravi pogodb o zaposlitvi z direktorji upoštevati določilo tretjega odstavka 16. člena Zakona o javnih uslužbencih⁶⁰ (v nadaljevanju: ZJU), po katerem delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je določen z zakonom, s podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva.

Pojasnilo vlade

Delovno razmerje sklepata delodajalec in delavec. Pri javnih agencijah in javnih skladih je delodajalec javna agencija oziroma javni sklad kot pravna oseba, torej naj bi se tudi pogodbe o zaposlitvi sklepale z delodajalcem, ki ga zastopa svet javne agencije ali nadzorni svet javnega sklada oziroma predsednik sveta. Ne glede na navedeno bi bilo pri javnih agencijah in

⁶⁰ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

javnih skladih, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, smiselno, da tudi pogodbo o zaposlitvi z direktorjem sklene ustanovitelj oziroma pristojni minister na podlagi pooblastila vlade, ki se je predhodno seznanila z vsebino pogodbe o zaposlitvi. Glede zagotavljanja skladnosti vsebine pogodbe o zaposlitvi s predpisi je najprej odgovorno pristojno ministrstvo, ki bi moralo pri pripravi pogodbe ravnati v skladu s tretjim odstavkom 16. člena ZJU.

ZJA poleg pogodbe o zaposlitvi določa tudi, da bi moral direktor javne agencije z vlado skleniti pogodbo, s katero bi se za dobo, za katero je bil imenovan, določili cilji in pričakovani rezultati njegovega dela. Kljub tej določbi smo le v enem primeru ugotovili, da je bila takšna pogodba sklenjena. V treh primerih pa so se pogodbe o zaposlitvi direktorjev imenovala 'Pogodba o zaposlitvi ter o ciljih in pričakovanih rezultatih dela', vendar cilji in pričakovani rezultati dela v njih kljub temu niso bili navedeni, temveč se je pogodba le sklicevala na nacionalne resolucije, letne programe dela ali področne zakone.

Pojasnilo vlade

Ministrstva kot predlagatelji imenovanja direktorjev k vladnim gradivom ne prilagajo pogodb, ki bi določile cilje in pričakovane rezultate dela direktorjev. Te pogodbe tudi v ZJA niso natančno opredeljene, zato bi bila mogoča razlaga, da so cilji in rezultati določeni s pristojnostmi in z odgovornostmi direktorja po ZJA kot tudi z ustanovitvenimi akti. Nadzorni organi in vlada spremljajo rezultate dela direktorjev s potrjevanjem finančnih načrtov in letnih poročil, s katerimi spremljajo doseganje in izvajanje načrtovanih ciljev.

2.1.5 Povzetek ugotovitev

Koliko javnih agencij in javnih skladov v določenem trenutku deluje, ni enostavno ugotoviti, saj iz imena ni vedno razvidno, ali gre za javno agencijo ali javni sklad. Poleg tega tudi organizacijska oblika, v kateri delujejo nekateri subjekti, ki imajo v svojem imenu izraz 'agencija' ali 'sklad', ni vedno nedvoumno jasna. Neprestano spreminjanje, ukinjanje in preoblikovanje kaže tudi na to, da odločitve o ustanovitvi novih ali preoblikovanju obstoječih javnih agencij oziroma javnih skladov niso bile vedno dobro premišljene.

Nabor nalog, ki jih opravljajo javne agencije in javni skladi, je razpršen med različnimi pravnimi podlagami in ga ni mogoče vedno enostavno ugotoviti. Vlada kot ustanoviteljica ni vedno zagotovila, da bi ustanovitveni akti vključevali vse naloge posamezne javne agencije in ni sprejemala sprememb teh aktov, ko so jim bile s področnimi predpisi dodeljene dodatne naloge. Ustanovitveni akti se razlikujejo tudi v tem, kako podrobne določbe vsebujejo.

Za nekatere javne agencije in javne sklade že krovna zakona ZJA in ZJS-1 ne veljata v celoti, izjeme pa omogočajo tudi posamezni področni zakoni. ZJA takšna odstopanja izrecno omogoča, saj je uvodoma zapisano, da se določbe tega zakona za posamezne agencije ne uporabljajo glede tistih vprašanj, ki so glede na namen ustanovitve s posebnimi zakoni urejena drugače. Sistemska ureditev torej omogoča odstopanja oziroma drugačno urejanje določenih zadev v povezavi z vsebino nalog, statusom in namenom ustanovitve javne agencije.

Ne glede na to pa je bil namen obeh krovnih zakonov poenotenje sistema, v katerem delujejo javne agencije in javni skladi. Kljub temu smo odkrili mnogo odstopanj od skupnih pravil. Med najpomembnejšimi odstopanji so na primer takšna, ki določajo, da so direktorji javnih agencij že po funkciji hkrati tudi predsedniki svetov javnih agencij, v nekaterih primerih pa so člani sveta lahko celo ostali zaposleni. Za delo v svetih predsednik in člani prejmejo sejnino, pri čemer pa uredba, ki določa višino sejnine, za nekatere javne agencije ne velja, tako da zanje znesek sejnine navzgor ni omejen.

Pripravljavci in podpisniki pogodb z direktorji so različni, v vseh primerih pa tudi ni izrecno določeno, kdo naj bi podpisal pogodbo na strani delodajalca. Vsebina pogodb o zaposlitvi z direktorji posameznih javnih agencij oziroma javnih skladov ni poenotena, vedno pa tudi ni upoštevano določilo ZJU o dovoljenem obsegu zagotavljanja pravic iz javnih sredstev ali obvladovano tveganje, ki izvira iz konflikta interesov podpisnikov.

Čeprav sta krovna zakona želela poenotiti področje delovanja javnih agencij in javnih skladov, menimo, da sistem ni pregleden. Ni mogoče potrditi, da je ustanovitelj s tem, ko je omogočil toliko izjem, ustrezno obvladal tveganja za pojav neželenih praks, ki sta jih želela preprečiti sistemska zakona.

2.2 Zagotavljanje sredstev za delo in poslovanje

Javne agencije in javni skladi se glede prihodkov in sredstev, ki se jim zagotavljajo, nekoliko razlikujejo, zato to področje za vsako skupino posrednih uporabnikov proračuna obravnavamo ločeno.

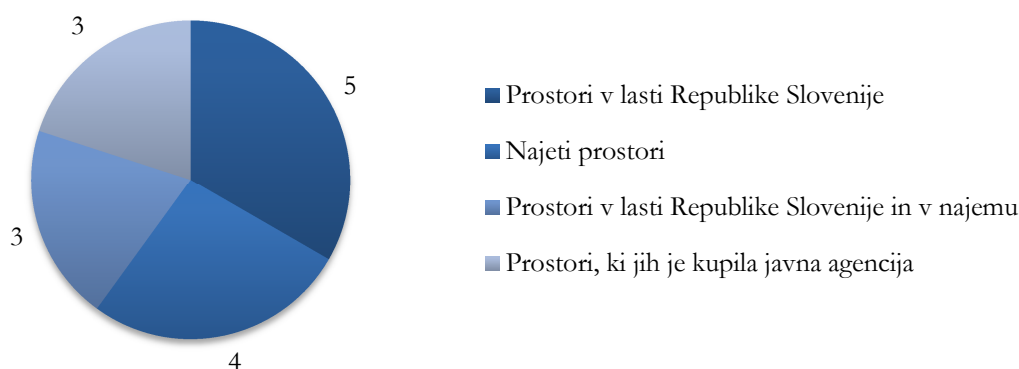
2.2.1 Javne agencije

2.2.1.1 Sredstva za začetek dela

Po ZJA naj bi ustanovitelj v skladu z ustanovitvenim aktom javni agenciji zagotovil potrebne prostore, opremo in sredstva za začetek dela. Prostori in oprema ostanejo v lasti ustanovitelja in se prenesejo v uporabo in upravljanje javne agencije.

V reviziji smo se osredotočili predvsem na zagotavljanje prostorov, v katerih javne agencije delujejo. Analiza je pokazala, da so javnim agencijam prostori, v katerih delujejo, zagotovljeni na različne načine, kar je prikazano na sliki 7.

Slika 7: Prikaz lastništva prostorov, v katerih delujejo javne agencije



Vir: dokumentacija revidirancev.

Pet javnih agencij deluje v prostorih, ki so v lasti Republike Slovenije, štiri pa delujejo v najetih prostorih, za katere plačujejo najemnino. Tri javne agencije, ki delujejo na več lokacijah, imajo del prostorov v najemu, del pa jih je v lasti Republike Slovenije.

Pri javnih agencijah, ki delujejo v prostorih Republike Slovenije, je ureditev različna. Približno polovica javnih agencij je sama upravljavec tega premoženja, pri drugi polovici pa so bili prostori preneseni v upravljanje ministrstvom, javna agencija pa jih je nato dobila od ministrstva le v uporabo. Pri tem v ZJA ni izrecno določeno, na kakšni podlagi se ti prostori prenesejo v upravljanje ali uporabo, je pa nekaj teh določil v ustanovitvenih aktih. Pri približno polovici ustanovitvenih aktov je določeno, da naj bi bil prenos izveden na podlagi programa, ki ga pripravi pristojno ministrstvo, v dveh primerih pa je bil prenos predviden na podlagi pogodbe, v kateri se ustanovitelj in javna agencija dogovorita o medsebojnih pravicah in obveznostih. Ne glede na te določbe smo prejeli le en program o prenosu prostorov z ministrstva na javno agencijo, pogodbe, s katero bi bile opredeljene pravice in obveznosti, pa nismo prejeli v nobenem primeru. V nekaterih primerih je za prenos prostorov obstajal sklep vlade, s katerim je bila javna agencija določena za upravljavca prostorov.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, smo prejeli sporazum, s katerim se je eno ministrstvo dogovorilo o uporabi stvarnega premoženja ter o delitvi stroškov z dvema javnima agencijama.

Tri javne agencije so prostore, v katerih delujejo, kupile same. V zakonodaji nismo zasledili določil, da javna agencija lahko kupuje nepremičnine v svojem imenu in za svoj račun. Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁶¹ predvideva tudi možnosti, da so javne agencije lastnice stvarnega premoženja, saj se določbe nekaterih poglavij uporabljajo tudi za stvarno premoženje v lasti javnih agencij in javnih skladov, če s posebnim zakonom ni urejeno drugače⁶². Menimo, da javne agencije ne morejo kupovati nepremičnin za svoj račun iz proračunskih sredstev, prejetih na podlagi pogodbe z ministrstvom, saj so ta sredstva praviloma namenjena za izvajanje javnih nalog agencije. Glede porabe sredstev, pridobljenih iz drugih virov, pa 44. člen ZJA določa samo, da javna agencija presežek prihodkov nad odhodki med drugim lahko uporabi za opravljanje in razvoj dejavnosti. Pri tem iz določil ZJA ni mogoče ugotoviti, ali uporaba presežka za opravljanje in razvoj dejavnosti vključuje tudi nakup nepremičnin ter ali v tovrstnih primerih ustanovitelj ohrani lastništvo nad nepremičninami ali pa lahko javna agencija iz presežka kupi nepremičnino za svoj račun.

Dve izmed javnih agencij imata možnost pridobitve nepremičnin opredeljeno v ustanovitvenih aktih, v katerih je določeno, da nepremičnine, potrebne za delo agencije, javna agencija pridobi v svojem imenu in za račun Republike Slovenije, kar pomeni, da je ustanovitelj v teh dveh primerih ohranil pravice lastništva nad nepremičnim premoženjem. Prostore postanejo last Republike Slovenije, z njimi pa javna agencija upravlja, pri čemer mora ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarja.

Pojasnilo vlade

ZJA v 43. členu opredeljuje odgovornost za obveznosti javne agencije. Javna agencija je odgovorna za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Drugi odstavek tega člena opredeljuje odgovornost ustanovitelja, in sicer je ustanovitelj javne agencije odgovoren za obveznosti javne agencije, če jih ta ne bi mogla poravnati iz svojega premoženja ali če bi bilo s poravnavo obveznosti resno ogroženo opravljanje nalog javne agencije. Prav tako drugi odstavek 48. člena ZJA med drugim določa, da ministrstvo, pristojno za finance, opravlja v javnih agencijah nadzor tudi nad upravljanjem s premoženjem v lasti ali uporabi javne agencije. Upoštevajoč navedena določila vlada meni, da je poleg premoženja v lasti ustanovitelja in uporabi javne agencije vsekakor predvidena tudi zakonska možnost, da javne agencije pridobivajo lastno premoženje. Ker ZJA nikjer ne določa, kakšno vrsto premoženja javne agencije lahko pridobivajo, vlada meni, da je dopustno tudi pridobivanje nepremičnega premoženja.

⁶¹ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14.

⁶² Tretji odstavek 2. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

V 44. členu ZJA je glede presežkov prihodkov nad odbodki med drugim določeno, da presežek prihodkov nad odbodki javna agencija uporabi za opravljanje in razvoj dejavnosti. Navedeno določilo bistveno omejuje obseg in namen pridobivanja nepremičnega premoženja, saj javnim agencijam omogoča pridobivanje nepremičnin le za opravljanje in razvoj dejavnosti. Iz pravne ureditve izhaja, da ima javna agencija lahko lastno nepremično premoženje, vendar je pridobivanje izjemno restriktivno, in sicer tako glede virov sredstev kot tudi zahteve po podanem soglasju ustanovitelja, ki ga določa drugi odstavek 44. člena ZJA glede uporabe presežka prihodkov nad odbodki in o pokrivanju presežka odbodkov nad prihodki.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Javne agencije so posredni uporabniki proračuna in ne bi smele imeti premoženja v svoji lasti, temveč v upravljanju. Izjeme so samo univerze na podlagi Zakona o visokem šolstvu, v skladu s katerim imajo premoženje v svoji lasti, in javni skladi na podlagi ZJS-1. Javne agencije pa na podlagi ZJA niso lastnice premoženja, ki je v lasti države oziroma občin. ZJA ne velja v celoti za Agencijo za trg vrednostnih papirjev in Agencijo za zavarovalni nadzor, ki imata to področje urejeno z drugimi zakoni, ki te probleme urejajo drugače kot ZJA.

Da na tem področju obstaja precej nejasnosti, lahko sklepamo tudi iz ureditve lastništva v treh primerih, ko so javne agencije same kupile prostore. Zaradi tega prihaja tudi do nedoslednosti pri evidentiranju nepremičnin v poslovnih knjigah ministrstev in javnih agencij med lastnimi sredstvi oziroma sredstvi v upravljanju.

Primeri neenotnega lastništva nepremičnine, v kateri deluje javna agencija

1. Ena izmed javnih agencij je prostore, v katere se je preselila v letu 2000, kupila v svojem imenu in za svoj račun ter je tudi sama evidentirana kot lastnica te nepremičnine.
2. Druga izmed javnih agencij je poslovne prostore pridobila v letu 2003. Pogodbo o prodaji in nakupu so sklenili Republika Slovenija kot kupec, javna agencija kot uporabnik in plačnik kupnine ter prodajalec. V pogodbi je bilo navedeno, da se v zemljiški knjigi dovoli vpis lastninske pravice na ime Republika Slovenija. V decembru 2010 so se ti prostori vknjižili kot sredstva, ki jih ima javna agencija v upravljanju. V letu 2010 pa je ta javna agencija kupila še dodatne prostore na isti lokaciji. Ker naj bi bili ti prostori namenjeni arhivu in naj bi jih nujno potrebovali za izvajanje z zakonom določenih nalog javne agencije, naj bi po mnenju javne agencije njihov nakup predstavljal posel, ki ga javna agencija sklene brez sodelovanja ustanoviteljice.

Tako je kot kupec pogodbo sklenila le javna agencija, ki je tudi vpisana v zemljiško knjigo. Pristop k evidentiranju nepremičnin je bil torej v obeh primerih različen. Del prostorov, v katerih deluje javna agencija, je namreč evidentiran kot sredstva, ki jih ima javna agencija v upravljanju, del prostorov v isti zgradbi, v katerih se nahaja arhiv, pa kot sredstva, ki jih ima v svoji lasti.

2.2.1.2 Prihodki javnih agencij

ZJA določa tri vire prihodkov za delo javne agencije, in sicer:

- sredstva proračuna, pridobljena na podlagi pogodbe, sklenjene s pristojnim ministrstvom;
- prihodke, pridobljene s prodajo blaga in storitev, in
- druge prihodke.

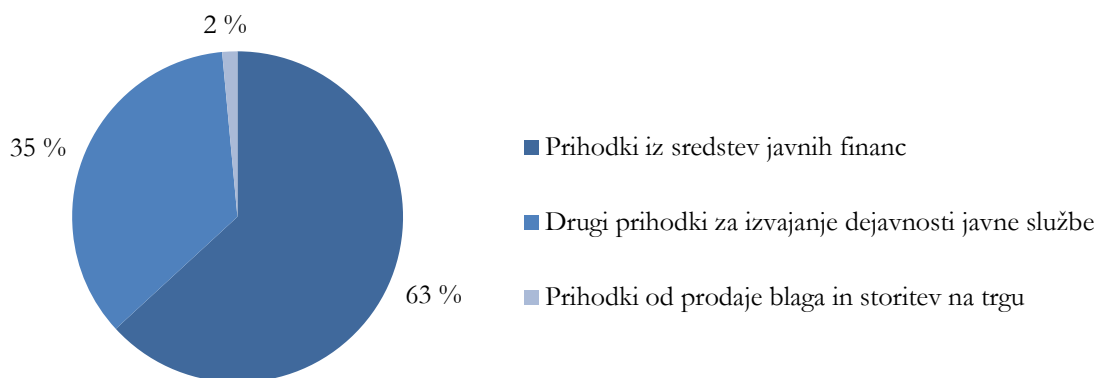
Primer odstopanja določil o sredstvih, ki jih javna agencija pridobi iz državnega proračuna

Javna agencija za varstvo konkurence je začela delovati v letu 2013. V ustanovitvenem aktu je določeno, da je javna agencija samostojni uporabnik proračuna Republike Slovenije in da so prihodki za delo agencije sredstva državnega proračuna, ki jih določi državni zbor na predlog javne agencije, ter nadomestila stroškov. To določilo odstopa od pravil financiranja iz ZJA, v skladu s katerimi javne agencije sredstva državnega proračuna pridobijo na podlagi pogodbe z ministrstvom.

Javna agencija je s posebne proračunske postavke Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo začela prejemati sredstva šele v avgustu 2013, ko je bil sprejet rebalans proračuna in je bila sklenjena pogodba med ministrstvom in javno agencijo. Do takrat je imela sredstva še vedno zagotovljena na proračunskih postavkah državnega proračuna, in sicer kot neposredni proračunski uporabnik Urad za varstvo konkurence, ki je deloval kot organ v sestavi ministrstva. Agencija sedaj pridobiva sredstva državnega proračuna podobno kot ostale javne agencije, vendar pa to ni v skladu z določili ustanovitvenega akta.

Javne agencije sodijo med določene uporabnike enotnega kontnega načrta in svoje evidence vodijo na podlagi nastanka poslovnega dogodka, vendar morajo v skladu s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁶³ kot obvezno prilogo k računovodskemu poročilu pripraviti tudi izkaz prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka. Ker iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov niso razvidni zneski prejetih sredstev iz državnega proračuna, smo za prikaz strukture prihodkov javnih agencij uporabili izkaz prihodkov in odhodkov po denarnem toku. Iz teh izkazov je razvidno, da so imele v letu 2013 vse javne agencije skupaj 79.354.092 evrov prihodkov. Njihovo strukturo prikazuje slika 8.

Slika 8: Struktura prihodkov javnih agencij v letu 2013



Viri: letna poročila za leto 2013 in Izkaz prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka – prilagojen izkaz, objavljeni na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, 28. 4. 2014.

Prihodki iz sredstev javnih financ

Iz sredstev javnih financ so javne agencije skupaj prejele 50.128.991 evrov oziroma 63 odstotkov vseh prihodkov. V letu 2013 so vsi prihodki iz javnih financ izvirali izključno iz državnega proračuna. Podatke

⁶³ Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10 (60/10-popr.), 104/10, 104/11.

iz izkazov javnih agencij smo primerjali s plačili javnim agencijam, kot so evidentirana v državnem proračunu, in ugotovili, da prihaja do precejšnjih razlik med obema viroma podatkov. V državnem proračunu je bilo namreč evidentirano le za 31.324.802 evra tekočih in investicijskih transferov javnim agencijam. Razlika se je skoraj v celoti nanašala na eno javno agencijo, do razlik pa prihaja zaradi napak pri evidentiranju programskih sredstev, ki morajo biti v državnem proračunu evidentirana kot izplačila končnim prejemnikom sredstev, pri posrednem uporabniku proračuna pa le v okviru bilance stanja⁶⁴.

V letu 2013 tri javne agencije⁶⁵ niso prejele sredstev iz državnega proračuna, dve javni agenciji sta prejeli manj kot 2 odstotka sredstev. Polovica javnih agencij pa je bila takšnih, ki so se financirale skoraj izključno iz državnega proračuna.

V točki 2.4 tega poročila smo podrobneje predstavili, kako ministrstva izvajajo nadzor nad izplačili posameznim javnim agencijam.

Drugi prihodki za izvajanje dejavnosti javne službe⁶⁶

Če javna agencija opravlja storitve za posameznike in pravne osebe proti plačilu, mora v skladu z ZJA izdati tarifo, s katero določi višino plačil za storitve, ki jih opravlja. Tarifa je splošni akt javne agencije, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Za izdajo ali spremembo tarife je treba pridobiti soglasje ustanovitelja. Prihodki iz teh virov so predstavljali približno eno tretjino vseh prihodkov javnih agencij.

Tarife, ki so jih objavile javne agencije in v katerih so opredeljene storitve, ki jih te opravljajo proti plačilu posameznikov ali pravnih oseb, se zaradi različnih dejavnosti javnih agencij med seboj razlikujejo. Tarife običajno določajo ceno za opravljene storitve, obstajajo pa tudi primeri, ko plačilo po tarifi ni neposredno povezano z opravljeno storitvijo javne agencije. Javna agencija lahko na primer izvaja naloge, s katerimi odkriva različne kršitve. V teh primerih se lahko prihodek od ugotovljenih kršitev nakaže ali javni agenciji ali pa v državni proračun.

Primera, kjer plačilo javni agenciji ni neposredno povezano z njeno opravljeno storitvijo ter različno evidentiranje prihodkov

1. Agencija za javni nadzor nad revidiranjem opravlja javni nadzor nad kakovostjo revidiranja in zastopa javni interes tako, da izvaja nadzor nad pooblaščenimi revizorji, revizijskimi družbami, pooblaščenimi ocenjevalci ter nad delom Slovenskega inštituta za revizijo, kjer ima inštitut javna pooblastila. Agencija za javni nadzor nad revidiranjem pri tem ne prejema nadomestil za vodenje svojih nadzornih postopkov, ampak le, kadar po opravljenih postopkih ugotovi kršitev pravil revidiranja oziroma ocenjevanja vrednosti in izreče ukrep nadzora. Če v nadzornem postopku kršitev ne ugotovi, nima podlage za izdajo ukrepa nadzora in zato tudi ne prejme nikakršnih nadomestil. Kadar nadomestila prejme, so ta njen prihodek.

⁶⁴ Ministrstvo za finance je o računovodski obravnavi poslov za tuji račun izdalo navodilo, [URL:http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javno_racunovodstvo/gradiva/], 6. 11. 2014.

⁶⁵ Agencija za zavarovalni nadzor, Agencija za trg vrednostnih papirjev, Javna agencija Republike Slovenije za energijo.

⁶⁶ Javne agencije pridobivajo prihodke na podlagi javnih pooblastil, vendar pa za ta sredstva v izkazih niso predvidene posebne postavke.

2. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence spremlja in analizira razmere na trgu, če so pomembne za razvijanje učinkovite konkurence, vodi postopke in izdaja odločbe v skladu z zakonom ter daje državnemu zboru in vladi mnenja o splošnih vprašanjih iz svoje pristojnosti. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence tudi odloča kot prekrškovni organ. Če izda odločbo o ugotovitvi obstoja kršitve, se kršitelju izreče globa po Zakonu o prekrških⁶⁷, ki pa je prihodek državnega proračuna in ne javne agencije.

Čeprav naj bi po ZJA tarifa vsebovala posebno obrazložitev, v kateri se navedejo razlogi za sprejem ali spremembo te tarife ter cilji, ki bi jih na ta način dosegli, pa smo na podlagi pregleda objavljenih tarif ugotovili, da vse takšne obrazložitve niso vsebovale.

Po ZJA se višina plačil po tarifi določi glede na potrebno pokrivanje stroškov posamezne storitve javne agencije ter glede na načrtovane cilje in naloge, določene v programu dela javne agencije. ZJA tudi določa, da je pred izdajo ali spremembo tarife treba ugotoviti stroške posamezne storitve javne agencije. Pri oblikovanju tarife pa je treba natančno opredeliti vire financiranja posameznega dela stroškov te storitve. Prav tako je pred izdajo ali spremembo tarife treba določiti rok od 15 dni do dveh mesecev, v katerem se pozove uporabnike storitev, da podajo svoje mnenje, pripombe in predloge glede načrtovane izdaje ali spremembe tarife.

Javne agencije v tej reviziji niso bile revidiranci, zato določanje tarif ni bilo predmet revizije. Ugotovili smo, da precej javnih agencij ob koncu leta izkazuje presežek prihodkov nad odhodki. Menimo, da tak presežek ni vedno samo odraz dobrega poslovanja javne agencije, ampak je lahko tudi posledica previsoko določenih cen storitev, ki jih javna agencija zaračunava. Čeprav bi pričakovali, da se bo v takšnem primeru tarifa javne agencije znižala, pa smo ugotovili, da je bilo lahko vsakoletno povišanje cen storitev predvideno že v objavljeni tarifi.

Primer, kjer javna agencija zaračunava pristojbine na podlagi pravilnika

Področna zakona, v katerih so opredeljene naloge Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, določata, da ta agencija zaračunava pristojbine. Te opredeli Ministrstvo za zdravje s pravilnikom, h kateremu pa vladi ni treba podati soglasja, kot to velja za tarife.

Nekatere javne agencije poleg svojih tarif pobirajo tudi upravne takse za spise in dejanja v upravnih in drugih javnopravnih stvareh, za katere pa že ZJA določa, da so prihodek državnega proračuna.

Prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu

ZJA izrecno ne določa, da lahko javne agencije ustvarjajo prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu, vendar pa to možnost dopuščajo številni področni zakoni in ustanovitveni akti.

Javne agencije morajo v skladu z Zakonom o računovodstvu⁶⁸ (v nadaljevanju: ZR) in Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava zagotoviti ločeno spremljanje prihodkov in odhodkov za izvajanje javne službe ter od prodaje blaga in storitev na trgu. Za podatke, ki niso razvidni iz dokumentacije, bi morala biti uporabljena ustrezna sodila, ki naj bi jih

⁶⁷ Uradni list RS, št. 29/11-UPB8, 21/13, 111/13.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 23/99.

določilo pristojno ministrstvo. Če ni ustrežnejšega sodila, se kot sodilo lahko uporabi razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne dejavnosti. Razmejitev prihodkov in odhodkov, ki jih posamezna javna agencija ustvari iz različnih virov, je pomembna tudi zato, ker se zaposlenim lahko iz prihodkov, doseženih s prodajo blaga in storitev na trgu, med drugim izplačuje tudi delovna uspešnost.

Takšne prihodke so ustvarile le tri javne agencije⁶⁹, kar je predstavljalo približno 2 odstotka vseh prihodkov javnih agencij. Ker javne agencije niso revidiranci v tej reviziji, razmejevanje prihodkov na dejavnosti ni bilo predmet te revizije.

2.2.2 Javni skladi

Po ZJS-1 javni sklad razpolaga in upravlja z namenskim premoženjem ter s prostori, opremo in drugimi sredstvi za delo, ki jih lahko ob ustanovitvi prejme od ustanovitelja, ta pa jih obdrži v svoji lasti in jih da v uporabo javnemu skladu.

Za javne sklade je v nasprotju z javnimi agencijami že v ZJS-1 predvideno, da lahko od ustanovitelja ali od drugih oseb sprejmejo v upravljanje ali v last za izvajanje skupnih projektov tudi drugo premoženje. Prevzem tega premoženja javni sklad in oseba uredita s pogodbo. Če ta ni ustanovitelj, pogodba začne veljati, ko ustanovitelj k njej poda pisno soglasje. Premoženje, ki ga javni sklad sprejme na podlagi 9. člena ZJS-1, se ne šteje za kapital javnega sklada in se ne vpiše v sodni register.

Javni sklad se financira iz presežkov prihodkov nad odhodki sklada. Če presežek ne zadostuje za financiranje delovanja javnega sklada, se za pokrivanje primanjkljaja najprej uporabi morebitni nerazporejeni presežek prihodkov iz preteklih let. Če tega ni, ustanovitelj zagotovi manjkajoča sredstva iz svojega proračuna ali sprejme sklep o zmanjšanju kapitala javnega sklada.

2.2.2.1 Namensko premoženje

Po ZJS-1 mora država za ustanovitev javnega sklada zagotoviti namensko premoženje v vrednosti najmanj 30 milijonov evrov. Z vplačilom namenskega premoženja v kapital javnega sklada postane javni sklad lastnik namenskega premoženja.

Javni sklad pridobi namensko premoženje v last od ustanovitelja za doseganje njegovega namena. Javni sklad mora z njim upravljati tako, da ohranja njegovo vrednost. Namensko premoženje javnega sklada je lahko zagotovljeno v denarju ali kot stvarni vložek ali stvarni prevzem⁷⁰. Namensko premoženje se poveča:

- če ustanovitelj vplača dodatno namensko premoženje v kapital javnega sklada ali
- če ustanovitelj razporedi presežek prihodkov nad odhodki v kapital javnega sklada.

Povečanje kapitala javnega sklada z vplačilom dodatnega premoženja se vpiše v sodni register, povečanje zaradi razporeditve presežka prihodkov nad odhodki pa mora javni sklad vpisati v sodni register, ko tovrstna skupna povečanja presežejo 30 odstotkov vrednosti kapitala, ki je vpisan v sodni register.

⁶⁹ Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, Slovenski filmski center, javna agencija Republike Slovenije in Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.

⁷⁰ Kot stvarni vložki ali stvarni prevzem se štejejo finančni instrumenti, premoženjski predmeti in pravice, katerih gospodarska vrednost je ugotovljiva.

Namensko premoženje se lahko zmanjša le:

- z izplačilom dela namenskega premoženja ustanovitelju s sočasnim zmanjšanjem kapitala javnega sklada v enaki vrednosti ali
- s pokritjem presežka odhodkov nad prihodki v rezultatu poslovanja javnega sklada.

Če ustanovitelj oceni, da javni sklad v okviru namenskega premoženja razpolaga s premoženjem, ki ga ne potrebuje za izvajanje namena, zaradi katerega je ta ustanovljen, lahko s pisnim sklepom zahteva izplačilo v denarni obliki ali prenos tega premoženja v last ustanovitelja, s čimer se sočasno v isti vrednosti zmanjša kapital javnega sklada. Zmanjšanje kapitala zaradi izplačila premoženja ustanovitelju ali zaradi pokrivanja presežka odhodkov nad prihodki iz poslovanja se vpiše v sodni register.

Skupno premoženje vseh javnih skladov je konec leta 2013 znašalo 756.089.425 evrov. Javni skladi, z izjemo enega⁷¹, so skupno vrednost namenskega premoženja v letu 2013 glede na leto 2012 ohranili ali povečali.

Od osmih javnih skladov, ki so poslovali v letu 2013, eden ni imel namenskega premoženja, dva pa ga nista imela v zahtevanem obsegu. Odstopanja od določb ZJS-1 so bila opredeljena že v prehodnih določbah tega zakona ali pa z zakonom, s katerim je bil sklad ustanovljen⁷².

V reviziji smo za javne sklade, ki so imeli namensko premoženje, ugotavljali tudi, ali je oblika, v kateri je imel javni sklad to premoženje, povezana z doseganjem njegovega namena. Pri večini javnih skladov je bil namen jasen⁷³, izstopal pa je en javni sklad, pri katerem je to premoženje le v obliki denarnih sredstev na računih, kar ni povezano z doseganjem namena tega javnega sklada⁷⁴. Ta sklad namreč dodeljuje sredstva za vlaganje v človeške vire za večjo zaposljivost, konkurenčnost, prenos znanja in povezovanje izobraževalnega sistema s potrebami trga dela, vendar pa namenskega premoženja za dodeljevanje teh spodbud ne sme uporabljati. Namensko premoženje se namreč lahko zmanjšuje le zaradi namenov, določenih v ZJS-1, poleg tega pa morajo javni skladi vrednost namenskega premoženja ohranjati.

Ustanovitelj lahko na podlagi ZJS-1 sprejme sklep, da se javni sklad, ki razpolaga s kapitalom, katerega vrednost presega 30 milijonov evrov, in ki v preteklih treh poslovnih letih ni prejel sredstev iz ustanoviteljevega proračuna, preoblikuje v gospodarsko družbo. Konec leta 2013 sta obstajala dva javna sklada, ki sta imela dovolj namenskega premoženja in v zadnjih treh letih nista prejela sredstev iz bilance

⁷¹ Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad.

⁷² Za tri javne sklade (Javni jamstveni in preživninski sklad Republike Slovenije ter Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, javni sklad, ki sta se združila v Javni jamstveni preživninski in invalidski sklad Republike Slovenije, ter Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije) je bilo že v prehodnih določbah ZJS-1 določeno, da ne glede na vrednost kapitala nadaljujejo z delom kot javni skladi. Za Javni sklad Republike Slovenije za kulturne dejavnosti pa je bila izjema opredeljena v Zakonu o javnem skladu Republike Slovenije za kulturne dejavnosti (Uradni list RS, št. 29/10).

⁷³ Namensko premoženje Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada na primer v pretežni meri predstavljajo najemna stanovanja, zemljišča za gradnjo ter dana posojila fizičnim in pravnim osebam.

⁷⁴ Konec leta 2013 je imel Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije 6.721.227 evrov namenskega premoženja v obliki denarnih sredstev na računih.

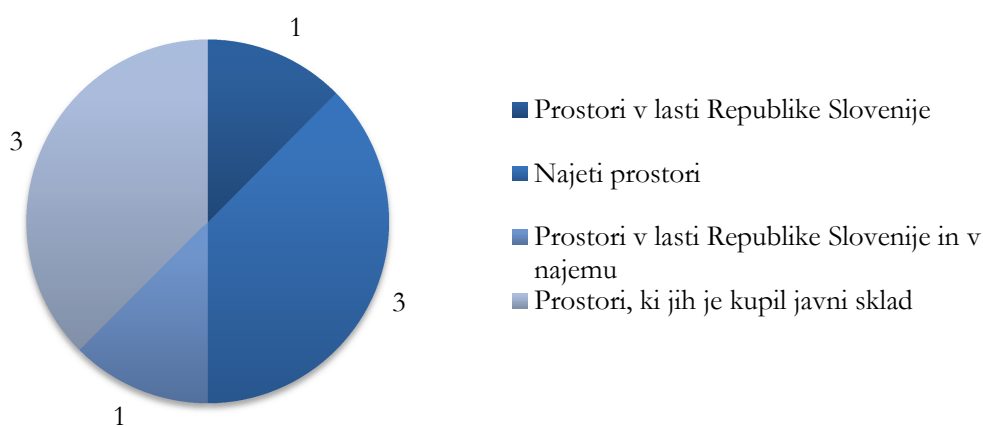
prihodkov in odhodkov državnega proračuna⁷⁵. Iz računa finančnih terjatev in naložb državnega proračuna je eden izmed teh dveh javnih skladov prejel sredstva državnega proračuna v letu 2011, drugi pa je bil leta 2012 dokapitaliziran s prenosom stvarnega premoženja v last in posest. Do sedaj primerov preoblikovanja še ni bilo, kljub temu pa opozarjamo, da vrednost namenskega premoženja pri nekaterih javnih skladih predstavlja tudi več 100 milijonov evrov, v primeru preoblikovanja pa bi bile te gospodarske družbe pod bistveno manjšim nadzorom kot javni sklad, država pa bi imela na njihovo delovanje še manjši vpliv.

2.2.2.2 Sredstva za začetek dela

Po ZJS-1 lahko ustanovitelj ob ustanovitvi javnemu skladu zagotovi prostore, opremo in druga sredstva za delo javnega sklada, ki jih ustanovitelj obdrži v svoji lasti in jih da v uporabo javnemu skladu. Pri javnih skladih že ZJS-1 določa, da medsebojne pravice in obveznosti glede premoženja v uporabi ustanovitelj in javni sklad uredita s pogodbo o prenosu premoženja v uporabo. Premoženje, ki ga ima javni sklad v uporabi, se ne šteje za kapital javnega sklada in se ne vpiše v sodni register.

Med vsemi javnimi skladi je le en tak, ki deluje na več lokacijah, pri čemer je nekaj prostorov v lasti Republike Slovenije, nekaj pa jih je sklad najel. En javni sklad neodplačno uporablja prostore ministrstva, ki je pristojno za nadzor nad njim, trije javni skladi pa delujejo v najetih prostorih, za katere plačujejo najemnino.

Slika 9: Prikaz lastništva prostorov, v katerih delujejo javni skladi



Vir: dokumentacija revidirancev.

Med javnimi skladi prav tako najdemo tri takšne, ki so sami kupili nepremičnine. Vsi trije so že vpisani oziroma so v postopku vpisa v zemljiško knjigo kot lastniki nepremičnine, vendar pa jih en javni sklad v računovodskih evidencah vodi kot obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, druga dva pa med lastnimi viri.

⁷⁵ Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad in Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad.

Primer, ko je javni sklad kupil poslovne prostore

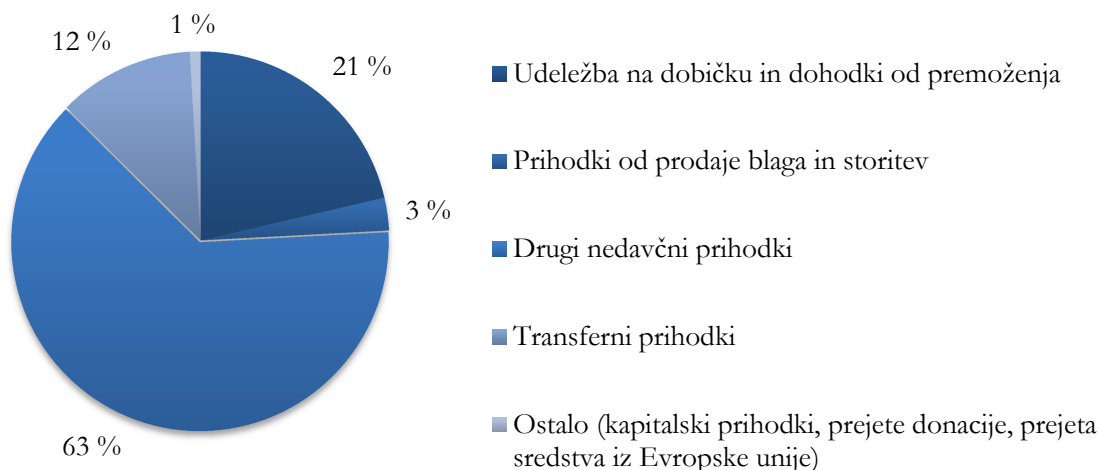
Eden izmed javnih skladov je iz svojih presežkov kupil poslovne prostore, za katere je v zemljiški knjigi tudi naveden kot lastnik. Najprej je imel te prostore v svojih evidencah evidentirane kot namensko premoženje, v letu 2003 pa je Ministrstvo za finance zahtevalo, da jih mora evidentirati kot obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje. Zato jih je sklad v letu 2003 preknjižil s sklada namenskega premoženja na obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje. V letu 2010 je bila med javnim skladom in takrat pristojno službo vlade sklenjena pogodba, po kateri je bil status teh sredstev določen kot sredstva v lasti sklada, zato jih v svojih poslovnih knjigah ponovno izkazuje kot sklad namenskega premoženja.

ZJS-1 določa, da ustanovitelj namensko premoženje nameni za doseganje namena javnega sklada in da je javni sklad tudi lastnik tega premoženja. Pri tem iz ZJS-1 ni mogoče nedoumno ugotoviti, ali se namensko premoženje za doseganje namena javnega sklada uporablja zgolj za izvajanje dejavnosti, za katero je sklad ustanovljen, ali zajema tudi sredstva, ki jih javni sklad potrebuje za izvajanje svoje dejavnosti, na primer prostore, v katerih deluje, in opremo, ki jo uporablja. Zaradi tega ni mogoče nedvoumno ugotoviti, ali so nepremičnine za izvajanje dejavnosti skladov del namenskega premoženja javnih skladov ali gre za stvarno premoženje ustanovitelja, javni sklad pa z njim zgolj upravlja. Neurejenost področja se odraža tudi v izkazovanju teh nepremičnin v poslovnih knjigah javnih skladov.

2.2.2.3 Prihodki javnih skladov

Javni skladi so imeli v letu 2013 skupaj 89.262.546 evrov prihodkov. Največji delež, to je 87 odstotkov, so predstavljali nedavčni prihodki, med katerimi so javni skladi izkazovali udeležbo na dobičku in dohodke od premoženja, prihodke od prodaje blaga in storitev ter druge nedavčne prihodke.

Slika 10: Struktura prihodkov javnih skladov v letu 2013



Viri: letna poročila javnih skladov za leto 2013, izkazi prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov za leto 2013, objavljeni na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, 28. 4. 2014.

Transforni prihodki javnih skladov so predstavljali 12 odstotkov vseh njihovih prihodkov. Mednje sodijo tudi prejeta sredstva iz državnega proračuna, ki so jih javni skladi izkazovali v znesku 8.722.632 evrov, kar je predstavljalo 10 odstotkov vseh njihovih prihodkov.

Tudi pri javnih skladih smo primerjali podatke iz njihovih izkazov s plačili javnim skladom, kot so evidentirana v državnem proračunu, in prav tako ugotovili razlike. Državni proračun je izkazoval 13.642.181 evrov tekočih in investicijskih transferov javnim skladom, razlika pa se je v pretežnem delu nanašala na en javni sklad.

Tudi pri javnih skladih sta obstajala dva takšna, ki sta se skoraj izključno financirala iz državnega proračuna, dva pa v letu 2013 nista izkazovala prihodkov iz državnega proračuna.

Prihodki od prodaje blaga in storitev javnih skladov predstavljajo 3 odstotke celotnih prihodkov.

Največji delež, kar 63 odstotkov vseh prihodkov javnih skladov, so predstavljali drugi nedavčni prihodki. Te prihodke sta skoraj v celoti ustvarila dva javna sklada⁷⁶ in so se v pretežnem delu nanašali na vplačila prispevkov za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ter za rabo energije za povečanje energetske učinkovitosti. Vključevanje teh prispevkov med prihodke javnih skladov in ne med prihodke državnega proračuna ni bilo predmet te revizije, kljub temu pa opozarjamo na problematiko načela popolnosti državnega proračuna, na katero je računsko sodišče opozarjalo v že izvedenih revizijah, predstavljenih v nadaljevanju.

Primeri, ko je javni sklad prejemnik prispevkov

1. Sredstva za izvajanje programa Eko sklada, Slovenskega okoljskega javnega sklada se med drugim zagotavljajo tudi s prispevkom za rabo energije za povečanje energetske učinkovitosti. Ta prispevek je prihodek javnega sklada in ne državnega proračuna. Računsko sodišče je že v reviziji uspešnosti izvajanja ukrepov za učinkovito rabo energije⁷⁷ opozorilo, da takšna ureditev ni ustrezna. Zakonska ureditev, ki določa, da se javne dajatve ne vplačujejo v proračun, temveč neposredno pravni osebi javnega prava, je sicer dopustna, kadar gre za plačila uporabnikov za opravljanje dejavnosti v javnem interesu pravni osebi, ki te naloge opravlja.

Ker ta javni sklad v letih 2012 in 2013 ni prejel sredstev iz državnega proračuna, ima pa tudi dovolj namenskega premoženja, se mu na podlagi 50. člena ZJS-1 s takšnim načinom plačevanja prispevkov omogoča tudi izpolnjevanje pogojev za preoblikovanje v gospodarsko družbo. S preoblikovanjem javnega sklada pa bi bil nadzor nad njim pomembno zmanjšan.

2. Prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov morajo zavezanci, ki ne dosegajo predpisane kvote, vplačevati neposredno Javnemu jamstvenemu, preživitinskemu in invalidskemu skladu Republike Slovenije. Da takšna ureditev pomeni določeno odstopanje od uveljavljenega proračunskega načela

⁷⁶ Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad in Javni jamstveni, preživitinski in invalidski sklad Republike Slovenije.

⁷⁷ Revizijsko poročilo *Uspešnost izvajanja ukrepov za učinkovito rabo energije*, št. 321-6/2011/108 z dne 23. 7. 2013 in porevizijsko poročilo *Popravljalni ukrepi pri uspešnosti izvajanja ukrepov za učinkovito rabo energije*, št. 321-6/2011/127 z dne 14. 2. 2014.

popolnosti in enotnosti, ki ga vsebujeta Ustava Republike Slovenije⁷⁸ in Zakon o javnih financah⁷⁹ (v nadaljevanju: ZJF), je računsko sodišče opozorilo v reviziji vzpodbujanja zaposlovanja invalidov⁸⁰.

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

Takšna rešitev je bila namenoma vključena v Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov⁸¹, da se zagotovijo strogo namenska finančna sredstva za nagrade za preseganje kvote in za subvencioniranje plač invalidov. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti vztraja na uzakonjeni rešitvi, saj naj bi bila takšna rešitev dobra, njeni učinki pa naj bi se kazali z uravnoteženim številom zaposlenih invalidov primerjalno z neinvalidnimi delavci.

2.2.3 Povzetek ugotovitev

Ustanovitelj naj bi javnim agencijam in javnim skladom zagotovil potrebne prostore, opremo in sredstva za začetek dela. Javne agencije in javni skladi tako delujejo v prostorih, ki so last Republike Slovenije, ali pa v najetih prostorih, nekaj pa v prostorih, ki so jih kupili sami. Kadar je bila lastnica nepremičnin Republika Slovenija, smo ugotovili, da je bil prenos sredstev izveden na različne načine. Nekatere javne agencije ali javni skladi so jih dobili v upravljanje, drugi pa v uporabo. Razmerja med Republiko Slovenijo in javnimi agencijami ali javnimi skladi v večini primerov niso bila opredeljena v medsebojnem dogovoru. Najbolj pa izstopajo primeri, ko so javne agencije ali javni skladi sami kupili nepremičnine, saj ni jasno, v katerih primerih bi lahko bili lastniki nepremičnin. V zemljiški knjigi je kot lastnica v nekaterih primerih vpisana Republika Slovenija, v drugih primerih pa posamezna javna agencija oziroma javni sklad. Poleg tega tudi ni enotno urejeno evidentiranje teh sredstev v njihovih izkazih kot lastna sredstva ali kot sredstva, prejeta v upravljanje.

Ustanovitelj naj bi javnim skladom ob ustanovitvi zagotovil tudi namensko premoženje v vrednosti najmanj 30 milijonov evrov. Eden od osmih javnih skladov ni imel namenskega premoženja, dva pa ga nista imela v zahtevanem obsegu, kar je bilo omogočeno že z zakonodajo. V reviziji smo ugotovili, da namen tega premoženja pri enem javnem skladu ni bil jasen.

Javne agencije so v letu 2013 ustvarile 79,4 milijona evrov prihodkov, javni skladi pa 89,3 milijona evrov. Prihodki javnih agencij in javnih skladov izhajajo iz različnih virov. Iz izkazov javnih agencij izhaja, da so iz državnega proračuna v letu 2013 za svoje delovanje prejele 50,1 milijona evrov, javni skladi pa 8,7 milijona evrov, torej skupaj 58,8 milijona evrov. Podatki se razlikujejo od podatkov o izplačilih iz državnega proračuna, po katerih jim je bilo skupaj izplačanih 46,9 milijona evrov. Do razlik v zneskih, ki jih izkazujejo ministrstva in javne agencije oziroma javni skladi, prihaja zaradi napak pri evidentiranju programskih sredstev, ki jih javne agencije in javni skladi prejmejo iz državnega proračuna, vendar jih ne porabijo za svoje delovanje, temveč jih dodelijo končnim prejemnikom.

Nekatere javne agencije in javni skladi se v pretežni meri financirajo iz državnega proračuna, nasprotno pa nekateri večji del prihodkov pridobijo iz drugih virov. Javne agencije na primer zaračunavajo tarife. Več

⁷⁸ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

⁸⁰ Revizijsko poročilo *Vzpodbujanje zaposlovanja invalidov*, št. 1214-5/2009/63 z dne 21. 11. 2011.

⁸¹ Uradni list RS, št. 63/04, 72/05, 114/06, 87/11.

javnih agencij je ob koncu leta 2013 izkazovalo presežek prihodkov nad odhodki, kar je lahko tudi odraz previsokih tarif. Manjši delež prihodkov so predstavljali prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu.

ZJS-1 ob izpolnjevanju določenih pogojev omogoča preoblikovanje javnega sklada v gospodarsko družbo. Ob tem menimo, da je treba proučiti smiselnost preoblikovanja, saj bi bile ob preoblikovanju te gospodarske družbe pod bistveno manjšim nadzorom kot javni skladi, država pa bi imela na njihovo delovanje še manjši vpliv.

Razmerja med Republiko Slovenijo in javnimi agencijami oziroma javnimi skladi, lastništvo nepremičnin ter evidentiranje v izkazih niso pregledni, zato ocenjujemo, da področje zagotavljanja sredstev javnim agencijam in javnim skladom ni učinkovito urejeno.

2.3 Urejenost pravnih podlag za porabo sredstev

Javne agencije in javni skladi pridobivajo sredstva za delo, poslovanje in opravljanje nalog iz različnih virov. Del sredstev prejmejo neposredno iz državnega proračuna, del pa tudi iz drugih virov, kot na primer nejavnih virov za izvajanje javnih pooblastil. Proučili smo, ali pri porabi teh sredstev veljajo primerljiva pravila tako za neposredne kot za posredne uporabnike proračuna.

2.3.1 Zakonodaja na področju urejanja javnih financ

Zakonodaja, ki opredeljuje javne finance in izvrševanje proračuna, v pretežnem delu določa pravila le za neposredne uporabnike proračuna, za posredne uporabnike pa velja samo del določil. Za javne agencije in javne sklade veljajo le nekatera določila ZJF, in sicer o sestavi in predložitvi finančnih načrtov, upravljanju z denarnimi sredstvi, zadolževanju, dajanju poroštev, računovodstvu, predložitvi letnih poročil in notranjem nadzoru javnih financ ter proračunskem inšpiciranju. Ostale določbe ZJF za javne agencije in javne sklade ne veljajo, torej posredni uporabniki proračuna med drugim niso neposredno zavezani niti k spoštovanju osnovnih proračunskih načel. Tudi določbe zakonov o izvrševanju proračunov za posamezna leta⁸² se uporabljajo le za neposredne uporabnike proračuna, razen če je v posameznih členih določeno drugače.

V reviziji smo na podlagi tveganj, ki smo jih ugotovili v že izvedenih revizijah, pregledali nekaj določil, ki jih morajo upoštevati neposredni uporabniki proračuna, za posredne uporabnike pa ne veljajo. Med temi so na primer določila o postopku za dodelitev sredstev proračuna za izvajanje prednostnih in razvojnih nalog. Medtem ko ZJF natančneje opredeljuje postopke in sestavine javnega razpisa, ki jih morajo upoštevati neposredni uporabniki, pa ta določila ne veljajo za javne razpise, ki jih izvedejo posredni uporabniki. To velja tudi v primerih, ko posredni uporabniki s temi razpisi dodeljujejo sredstva, ki so jih za ta namen prejeli iz državnega proračuna. Pri dodeljevanju sredstev pa veljajo tudi pravila iz področnih predpisov, ki v nekaterih primerih prav tako opredeljujejo sestavine javnih razpisov in jih uporabljajo tudi javni skladi in javne agencije, ki razdeljujejo javna sredstva države oziroma lokalnih skupnosti⁸³.

⁸² Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2011 in 2012 (Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 88/11, 37/12) in Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2013 in 2014 (v nadaljevanju: ZIPRS1314; Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13).

⁸³ Na primer Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 96/02, 53/07, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13) ali Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06, 70/08, 108/09, 48/2012, 57/12, 92/13, 38/14).

Pri porabi in dodeljevanju sredstev smo ugotovili tudi druge razlike. Za neposredne uporabnike proračuna na primer velja, da lahko sredstva uporabljajo za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Dogovarjanje o predplačilih je mogoče le izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, ki tudi predpiše način zavarovanja predplačil. Za posredne uporabnike proračuna podobnih omejitev v zakonodaji ni⁸⁴.

2.3.2 Zakonodaja na področju določanja višine materialnih stroškov

Načini porabe sredstev so za neposredne uporabnike proračuna določeni v več predpisih, medtem ko si posredni uporabniki proračuna pravila večinoma lahko določijo v svojih notranjih aktih. Za organe državne uprave na primer veljajo:

- Uredba o uporabi službenih mobilnih telefonov in storitvah mobilne telefonije v organih državne uprave⁸⁵, ki določa pravice do stalne uporabe službenega mobilnega telefona in omejitve zneskov mesečnega komuniciranja⁸⁶;
- Uredba o stroških reprezentance⁸⁷, ki opredeljuje stroške reprezentance ter določa upravičence, omejitve porabe sredstev in način vodenja evidence stroškov reprezentance;
- Uredba o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave⁸⁸, ki ureja pridobivanje službenih avtomobilov, pogoje njihove uporabe in upravičence.

Omejitve, ki so določene v teh uredbah, veljajo za organe državne uprave, ne pa tudi za javne agencije in javne sklade, zato si jih ti lahko določijo tudi v višjem znesku.

Primer pravic direktorjev javnih agencij in javnih skladov pri uporabi mobilnih telefonov

Uredba o uporabi službenih mobilnih telefonov in storitvah mobilne telefonije v organih državne uprave za ministre določa, da smejo pri opravljanju službenih obveznosti mesečno porabiti za te storitve največ do zneska 110 evrov. Na podlagi pregledov notranjih aktov javnih agencij in javnih skladov smo ugotovili, da so imeli direktorji približno tretjine javnih agencij in javnih skladov postavljene višje mejne vrednosti za uporabo mobilnih telefonov.

⁸⁴ Izjema velja le pri dodeljevanju sredstev evropske kohezijske politike, ki jih ureja Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10, 4/13). Ta določa, da je predplačila iz državnega proračuna mogoče v primeru državnih pomoči dodeliti in izplačati do višine 30 odstotkov upravičenih javnih izdatkov.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 106/06, 63/09.

⁸⁶ Zaradi narave dela ne velja za Ministrstvo za zunanje zadeve.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 35/09 (38/09-popr.).

⁸⁸ Uradni list RS, št. 60/99, 1/04, 62/06.

Uredba, ki opredeljuje višino povračil stroškov za službena potovanja v tujino⁸⁹, prvotno prav tako ni veljala za javne agencije in javne sklade⁹⁰. S spremembo uredbe⁹¹ sredi leta 2012 pa je bilo izrecno določeno, da ta velja tudi zanje.

2.3.3 Zakonodaja na področju javnih naročil

Na področju javnega naročanja ni bistvenih razlik med postopki, ki jih morajo izvajati državni organi ter javne agencije in javni skladi. Razlikujejo se le mejne vrednosti, pri katerih morajo naročniki poslati naročila v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti in portalu javnih naročil. Državni organi morajo namreč objaviti naročila blaga in storitev, katerih vrednost brez davka na dodano vrednost je enaka ali večja od 130.000 evrov, za javne agencije in javne sklade pa je v obdobju, na katero se nanaša revizija, veljala omejitev 200.000 evrov⁹².

2.3.4 Zakonodaja, ki določa pravice zaposlenih

ZJU za javne agencije in javne sklade velja le v manjšem obsegu. Zanje veljajo uvodne določbe, skupna načela, skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev in določbe, ki urejajo kadrovske načrte. Vse ostale določbe ZJU veljajo le za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Tako na primer za posredne uporabnike proračuna veljajo enostavnejši postopki zaposlovanja. Elementi pogodbe o zaposlitvi so za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti določeni natančneje, za javne uslužbence v javnih agencijah in javnih skladih pa velja le Zakon o delovnih razmerjih⁹³ (v nadaljevanju: ZDR).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju⁹⁴ (v nadaljevanju: ZSPJS) za javne agencije in javne sklade velja v celoti. Plača zaposlenih je tako sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Javni uslužbenci so upravičeni do redne delovne uspešnosti⁹⁵, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti od prodaje blaga in storitev na trgu. Pravila za izplačevanje delovne uspešnosti so razen nekaj izjem enaka za vse javne uslužbence.

⁸⁹ Uredba o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino, Uradni list RS, št. 38/94, 63/94, 24/96, 96/00, 35/02, 86/02, 66/04, 73/04, 16/07, 30/09.

⁹⁰ Veljala za javne uslužbence v organih državne uprave in v pravosodnih organih ter za funkcionarje v organih državne uprave in vladi.

⁹¹ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino, Uradni list RS, št. 51/12.

⁹² Od 16. 4. 2014 ta vrednost znaša 207.000 evrov skladno z ZJN-2E, Uradni list RS, št. 19/14.

⁹³ ZDR, Uradni list RS, št. 42/02, 103/07 in ZDR-1, Uradni list RS, št. št. 21/13 (78/13-popr.).

⁹⁴ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14.

⁹⁵ Ta delovna uspešnost javnim uslužbencem in funkcionarjem do 31. 12. 2014 ni pripadala v skladu z določili Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-R; Uradni list RS, št. 46/13). Z Zakonom o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015 (Uradni list RS, št. 95/14) je bilo določeno, da ta del plače javnim uslužbencem in funkcionarjem ne pripada do 31. 12. 2015.

Primer izjem glede sredstev, ki se lahko namenijo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Za Agencijo za trg vrednostnih papirjev in Agencijo za zavarovalni nadzor veljajo posebne določbe glede višine sredstev za posebne projekte, ki zahtevajo povečan obseg dela, in jih agenciji lahko določita sami v okviru razpoložljivih sredstev⁹⁶. Na ta način naj bi bila zagotovljena pridobivanje in predvsem ohranitev dobro usposobljenih strokovnjakov, ki naj bi bili nujni pogoj za učinkovito delovanje agencije.

Primer izjem glede sredstev, ki se lahko namenijo za delovno uspešnost od prodaje blaga in storitev na trgu

ZSPJS omogoča, da se zaposlenim izplačuje delovna uspešnost od prodaje blaga in storitev na trgu. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu⁹⁷ določa, da se za to lahko nameni največ 50 odstotkov presežka od te dejavnosti.

Kljub temu ima Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije v ustanovitvenem aktu določeno, da lahko za plačilo delovne uspešnosti od prodaje blaga in storitev na trgu nameni tudi presežke prihodkov nad odhodki iz pristojbin in povračil v skladu s tarifo ter drugih povračil in prihodkov, ki ne izvirajo iz državnega proračuna. Svet javne agencije je predlog za razdelitev presežka za leto 2012 že potrdil. Del presežka naj bi se porabil za izplačilo delovne uspešnosti zaposlenim. Vlada k temu predlogu sveta javne agencije o porabi presežka do konca leta 2013 ni podala soglasja.

Za področje kulture Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu izrecno omogoča, da se obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti poveča za največ 25 odstotkov vseh nejavnih prihodkov od izvajanja javne službe. Za druga področja uredba tega ne predvideva.

Direktorji javnih agencij in javnih skladov so javni uslužbenci, zanje pa velja nekaj posebnosti, ki so določene v Uredbi o plačah direktorjev v javnem sektorju. Tako na primer niso upravičeni do položajnega dodatka, dodatka za manj ugodne delovne pogoje, dodatka za nevarnost in posebne obremenitve ter dodatka za delo v manj ugodnem delovnem času. Kljub temu smo ugotovili, da je eden izmed direktorjev prejemal dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času. Med izvajanjem revizije je javni sklad sporni dodatek direktorju že prenehal izplačevati.

Razlika med zaposlenimi v državnih organih ter javnih agencijah in javnih skladih obstaja tudi pri določitvi števila dni letnega dopusta. Pri zaposlenih v državnih organih se obseg letnega dopusta določi v skladu z Zakonom o delavcih v državnih organih⁹⁸ (v nadaljevanju: ZDDO) in je odvisen od delovne dobe, zahtevnosti delovnega mesta, delovne uspešnosti, delovnih pogojev, socialnih in zdravstvenih razmer in starosti. Javne agencije in javni skladi obseg letnega dopusta opredelijo v svojih notranjih aktih in jim pri tem ni treba upoštevati določil ZDDO. Upoštevala jih je sicer večina javnih skladov, preostali notranji akti pa so bili pripravljani na podlagi Zakona o delovnih razmerjih, ki te pravice določa drugače. Določila glede števila dni letnega dopusta so zaradi različnih pravnih podlag tako v večini primerov ugodnejša za zaposlene v javnih agencijah in nekaterih javnih skladih, v enem primeru pa so lahko ugodnejša za zaposlene v državnih organih.

⁹⁶ Izjemi sta bili uvedeni z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov (v nadaljevanju: ZTFI-A; Uradni list RS, št. 69/08) in Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o zavarovalništvu (v nadaljevanju: ZZavar-E; Uradni list RS, št. 69/08), s katerima sta za ti dve agenciji prenehala veljati 22.d in 22.e člen ZSPJS.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 97/09, 41/12.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.

Primeri razlik glede števila dni letnega dopusta za zaposlene v javnih agencijah in javnih skladih ter državnih organih

Osnovni dopust po ZDR-1 ne sme biti krajši kot štiri tedne, po ZDDO pa lahko zaposlenemu glede na delovno dobo in zahtevnost dela pripada najmanj 18 dni letnega dopusta.

Delavec ima na primer po ZDR-1 pravico do enega dodatnega dneva letnega dopusta za vsakega otroka do dopolnjenega 15. leta starosti, po ZDDO pa le do dopolnjenega 10. leta starosti.

ZDR-1 pa določa manj dni minimalnega letnega dopusta za starejše delavce, invalide, delavce z najmanj 60-odstotno telesno okvaro in delavce, ki negujejo in varujejo otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo. Tem delavcem pripadajo po ZDR-1 najmanj trije dodatni dnevi letnega dopusta, medtem ko se jim po ZDDO letni dopust poveča za pet dni.

Ne glede na določbe drugih zakonov, podzakonskih predpisov, splošnih aktov in kolektivnih pogodb, na podlagi katerih je funkcionarjem in javnim uslužbencem določeno število dni letnega dopusta, pa je Zakon za uravnoteženje javnih financ⁹⁹ funkcionarjem in javnim uslužbencem od 1. 1. 2013 omejil letni dopust na podlagi delovne dobe, zahtevnosti dela, starosti javnega uslužbenca, socialnih in zdravstvenih razmer ter drugih kriterijev na največ 35 dni. Ta omejitev velja tudi za javne agencije in javne sklade.

Za zaposlene v javnih agencijah in javnih skladih se pri določanju pravic in obveznosti uporabljajo tudi različne kolektivne pogodbe, ki veljajo za področje, na katerem posamezna javna agencija ali javni sklad deluje, kar pomeni, da imajo lahko ti zaposleni različne dodatne pravice in ugodnosti.

2.3.5 Zakonodaja, ki ureja število zaposlenih

Po ZJU državni organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti. S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let. Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela. Ta določila ZJU veljajo tudi za javne agencije in javne sklade.

Na podlagi ZJU je bil izdan Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov¹⁰⁰ (v nadaljevanju: pravilnik). V 1. členu pravilnika je določeno, da naj bi bile v kadrovski načrt vključene vse zaposlitve, ki se financirajo iz državnega proračuna, ne pa tudi zaposlitve, ki se financirajo iz drugih virov. Med te druge vire kot primere prišteva evropska sredstva, sredstva za financiranje javnih del in prihodke posrednih uporabnikov proračuna, pridobljene s prodajo blaga in storitev na trgu v skladu z uredbo, ki ureja delovno uspešnost od prodaje blaga in storitev na trgu. Pravilnik pri tem ne navaja prihodkov, ki jih posredni uporabniki proračuna pridobijo iz drugih javnih ali nejavnih virov za opravljanje javne službe oziroma po javnem pooblastilu in ki so pri javnih agencijah v letu 2013 predstavljali približno tretjino njihovih prihodkov. V skladu s pravilnikom morajo pristojna ministrstva pridobiti podatke o številu zaposlenih na dan 31. 12. preteklega leta, dovoljenem številu zaposlenih na dan 31. 12. iz kadrovskega načrta za tekoče leto in predlog dovoljenega števila zaposlenih za naslednji dve proračunski leti. Ministrstvo, pristojno za upravo, mora predloge kadrovskih načrtov uskladiti s pristojnimi ministristvi in pripraviti predlog zbirnega kadrovskega načrta, v katerega so vključeni tudi javne agencije in javni skladi.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 8/13, 63/13.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 60/06, 83/06, 70/07, 96/09.

Izjeme glede veljavnosti ZJU

Za Agencijo za trg vrednostnih papirjev in Agencijo za zavarovalni nadzor sta njuna področna zakona določila, da si lahko v okviru razpoložljivih sredstev znotraj finančnega načrta tekočega leta sami določita ustrezno število zaposlenih¹⁰¹. Na ta način naj bi jima bila dodeljena večja samostojnost pri zaposlovanju.

Tudi Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije ima v svojem področnem zakonu zapisano, da za izvajanje svojih pristojnosti v programu dela določi ustrezno število zaposlenih glede na njene potrebe dela¹⁰².

Spremembe po obdobju, na katero se nanaša revizija

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo z Zakonom o izvrševanju proračunov za leti 2014 in 2015¹⁰³ (v nadaljevanju: ZIPRS1415) določeno, da morajo ne glede na določbe drugih predpisov posredni uporabniki proračuna ob sprejetju programa dela in finančnega načrta sprejeti tudi kadrovske načrte. ZIPRS1415 torej ne izvzema veljavnosti določb za posamezne uporabnike proračuna in torej velja tudi za tiste javne agencije, ki imajo v svojih področnih zakonih določeno, da v okviru finančnega načrta in programa dela same določajo število zaposlenih glede na potrebe dela in da glede kadrovskega načrta zanje ne veljajo določbe ZJU.

Za leti 2014 in 2015 je način priprave kadrovskega načrta posrednih uporabnikov proračuna predpisala vlada z uredbo¹⁰⁴. Število zaposlenih morajo posredni uporabniki proračuna prikazati ločeno po desetih virih financiranja, in sicer:

- državni proračun;
- proračun občin;
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije;
- sredstva Evropske unije ali drugih mednarodnih virov, vključno s sredstvi sofinanciranja iz državnega proračuna;
- sredstva od prodaje blaga in storitev na trgu;
- druga javna sredstva za opravljanje javne službe (na primer takse, pristojbine, koncesnine, RTV-prispevek);
- nejavna sredstva za opravljanje javne službe in sredstva prejetih donacij;
- sredstva za financiranje javnih del;

¹⁰¹ ZTFI-A in ZZavar-E sta določila, da za ti dve agenciji preneha veljati drugi odstavek 22. člena ZJU, ki določa, da določbe drugega dela zakona, ki urejajo kadrovske načrte, med drugim veljajo tudi za javne agencije in javne sklade. Iz obrazložitve ob sprejemu zakonov izhaja, da naj bi najvišjo stopnjo avtonomije agencij priporočale tudi mednarodne organizacije in direktive. Poleg tega je navedeno, da naj bi bil v teh agencijah uveljavljen povsem drugačen način vodenja, poslovanja, financiranja, organiziranosti oziroma hierarhije in razmerij z drugimi organi, kot to velja za državne organe in uprave lokalnih skupnosti.

¹⁰² Ob sprejemu Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12, 110/13) je bilo navedeno, da ta zahteva izhaja iz evropske direktive, po kateri naj bi države članice zagotovile, da imajo nacionalni regulativni organi ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje dodeljenih nalog.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14.

¹⁰⁴ Uredba o načinu priprave kadrovskega načrta posrednih uporabnikov proračuna in metodologiji spremljanja njihovega izvajanja za leti 2014 in 2015, Uradni list RS, št. 12/14, 52/14.

- namenska sredstva, s katerimi se v celoti zagotavlja financiranje stroškov dela zaposlenih, in sicer mladih raziskovalcev, zdravnikov pripravnikov in specializantov, zdravstvenih delavcev pripravnikov in zdravstvenih sodelavcev pripravnikov ter zaposlenih na raziskovalnih projektih;
- sredstva za zaposlene na podlagi Zakona o ukrepih za odpravo posledic žleda med 30. januarjem in 10. februarjem 2014¹⁰⁵.

Odstotek dovoljenega števila oziroma dovoljeno število zaposlenih ne vključuje zaposlenih, katerih plače se financirajo iz šestih izmed navedenih virov, če predstojnik neposrednega uporabnika proračuna v izhodiščih ne določi drugače. Omejitev na primer med drugim ne velja za zaposlene, katerih plače se financirajo iz sredstev Evropske unije, sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu ter nejavnih sredstev za opravljanje javne službe.

Pri tem opozarjamo na to, da ni povsem jasno, kaj sodi med nejavna sredstva za opravljanje javne službe ter kaj med druga javna sredstva za opravljanje javne službe. Zaposleni iz prvega vira namreč niso vključeni v odstotek dovoljenega števila oziroma dovoljeno število zaposlenih, zaposleni iz drugega vira pa morajo biti vanj vključeni.

Vlada je konec leta 2013 sprejela Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava po 22. členu ZJU za leta 2013, 2014 in 2015, v katerega so vključeni tudi javne agencije in javni skladi z izjemo treh prej omenjenih javnih agencij. Čeprav ima tudi Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence v svojem področnem zakonu zapisano, da glede na razpoložljiva sredstva znotraj finančnega načrta tekočega leta sama določi število zaposlenih¹⁰⁶, pa je ne glede na to vključena v zbirni kadrovski načrt.

Spremembe po obdobju, na katero se nanaša revizija

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo s preoblikovanjem Javne agencije Republike Slovenije za energijo tudi zanjo določeno, da samostojno odloča o potrebnem številu zaposlenih in finančnih virih za učinkovito izvajanje svojih nalog in pristojnosti, ki jih opredeli v programu dela in finančnem načrtu.

2.3.6 Povzetek ugotovitev

Pravne podlage za porabo sredstev se razlikujejo za posredne uporabnike proračuna, kamor spadajo javne agencije in javni skladi, in za neposredne uporabnike proračuna. Za neposredne uporabnike proračuna so na primer v ZJF natančneje opredeljeni postopki za dodelitev sredstev proračuna za izvajanje prednostnih in razvojnih nalog, medtem ko ta določila ne veljajo za posredne uporabnike proračuna, vendar pa so v nekaterih primerih postopki opredeljeni v področnih predpisih. Neposredni uporabniki proračuna se lahko o predplačilih dogovarjajo le izjemoma, medtem ko za posredne uporabnike proračuna omejitev v zakonodaji ni.

Zakonodaja na področju določanja višine materialnih stroškov je za neposredne uporabnike proračuna opredeljena v več predpisih, medtem ko si posredni uporabniki proračuna pravila večinoma lahko določijo v svojih notranjih aktih. Prav tako so razlike v zakonodaji, ki določa pravice zaposlenih. Dovoljeno število

¹⁰⁵ Uradni list RS, št. 17/14.

¹⁰⁶ Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence, Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12.

zaposlenih v javnih agencijah in javnih skladih je določeno v zbirnem kadrovskem načrtu, vendar pa za nekaj javnih agencij te omejitve ne veljajo in si zato lahko ustrezno število zaposlenih določijo same. Pri izvedbi postopkov javnega naročanja pa bistvenih razlik ni.

Čeprav za večino sredstev, s katerimi upravljajo javne agencije in javni skladi, velja, da gre za javna sredstva, pa so pravila za njihovo porabo ohlapnejša, kot to velja za neposredne uporabnike proračuna.

2.4 Nadzor nad delom in poslovanjem javnih agencij in javnih skladov

V skladu z ZJA nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javne agencije opravlja ministrstvo, na delovnem področju katerega deluje javna agencija.

Primer, ko je že ZJA omejil nadzor le na zakonitost

Pri Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije pristojno ministrstvo opravlja le nadzor nad zakonitostjo dela agencije.

Nadzor nad zakonitostjo, namenskostjo in smotrnostjo uporabe sredstev, pridobljenih iz proračuna, ter nad upravljanjem s premoženjem v lasti ali uporabi javne agencije, nad izvajanjem predpisov, ki urejajo javne finance, predpisov, ki urejajo finančno, materialno in računovodsko poslovanje javnih agencij, naj bi v javnih agencijah opravljal Ministrstvo za finance. Nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju s strankami, poslovanju z dokumentarnim gradivom in zagotavljanju javnosti delovanja pa naj bi opravljal ministrstvo, pristojno za upravo.

Tudi ZJS-1 določa, da nadzor nad delom in poslovanjem javnega sklada opravlja pristojni minister, če je ustanoviteljica država, če je ustanovitelj več, pa se njihove pristojnosti uredijo v aktu o ustanovitvi.

Kljub tem določilom v ZJA in ZJS-1 pa ni jasno določeno, kaj naj bi tak nadzor zajemal in na kakšen način naj bi se izvajal. Pristojna ministrstva zato nadzor nad javnimi agencijami in javnimi skladi izvajajo na različne načine. Nadzor se močno razlikuje tudi glede na to, ali se posamezna javna agencija ali javni sklad financira iz državnega proračuna ali ne. Kadar javne agencije in javni skladi ne prejemajo sredstev iz državnega proračuna, je nadzor večinoma omejen zgolj na pregled finančnih načrtov in letnih poročil.

Pojasnili Ministrstva za finance in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Pod pristojnostjo ministrstev delujejo tudi javne agencije, pri katerih do odstopanj od ureditve v ZJA pribija zaradi zavez in priporočil mednarodnih organizacij. Te opozarjajo, da mora biti nadzorni organ neodvisen in samostojen, da bi s tem preprečili vpliv na njegovo delovanje oziroma poseganje državnih organov v njegovo organiziranost in delo. To bi moralo biti upoštevano tudi ob vseh prihodnjih spremembah sistemske ureditve teh javnih agencij.

Nekatere javne agencije in javni skladi morajo imeti glede na zahteve mednarodnih organizacij poseben status, ki zagotavlja neodvisnost in samostojnost dela. Ne glede na to pa menimo, da mora biti ta neodvisnost zagotovljena predvsem z vidika samostojnosti odločanja in izvajanja njihovih politik in se ne nanaša na nadzor nad gospodarnostjo poslovanja.

Ministrstva lahko vpogled v delovanje javnih agencij in javnih skladov pridobijo tudi prek svojih predstavnikov v svetih. Ti naj bi sicer zastopali in uveljavljali interese ustanovitelja, vendar pa morajo pri

svojem delu ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarstvenika in so tudi odškodninsko odgovorni za škodo, ki bi zaradi njihovega delovanja nastala¹⁰⁷. Za to prejemajo sejnino, ki predstavlja plačilo za opravljeno delo v svetu in tudi za odgovornost, ki iz tega dela izhaja.

2.4.1 Nadzor nad izplačili javnim agencijam in javnim skladom

Kadar javne agencije in javni skladi prejemajo sredstva iz državnega proračuna, obstajajo velike razlike med dokazili, ki jih posamezno ministrstvo zahteva in pregleda pred izplačilom sredstev. Ministrstva od javnih agencij in javnih skladov tako zahtevajo, da predložijo kopije vseh računov, seznam računov ali pa le zbir stroškov po posameznih kategorijah. Pri tem vlada kot ustanoviteljica ni pripravila izhodišč oziroma usmeritev glede načina nadzora nad javnimi agencijami in javnimi skladi, tako da pristop ni enoten, temveč je prepuščen posameznemu ministrstvu. Različna praksa izvajanja nadzora nad javnimi agencijami in javnimi skladi pa ni ustrezna, saj gre za izvajanje istih določil ZJA in ZJS-1, razen kjer so izjeme določene s področnimi zakoni.

Vloge skrbnikov pogodb so opredeljene v notranjih aktih posameznih ministrstev. Skrbniki morajo skrbeti za pravilnost izdatkov iz državnega proračuna, ne morejo pa vplivati na gospodarnost porabe sredstev, saj so za to odgovorni direktorji javnih agencij in javnih skladov.

Primer vpliva preoblikovanja javne agencije iz organa v sestavi ministrstva na področju razpolaganja s sredstvi finančnega načrta

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence deluje na področjih iz pristojnosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. To ministrstvo pred izplačilom iz proračuna od javnih agencij zahteva predložitev kopij vseh računov za plačilo. Preden se je javna agencija preoblikovala v to statusno obliko, je delovala kot Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence in je bila organ v sestavi ministrstva, torej je bila samostojni neposredni uporabnik proračuna s svojim finančnim načrtom. To pomeni, da je nadzor ministrstva nad izplačili sedaj večji, kot je bil prej. Čeprav je torej javna agencija s preoblikovanjem dobila večjo samostojnost in neodvisnost pri izvajanju nalog, pa se je po drugi strani povečal nadzor glede razpolaganja s sredstvi v okviru njenega finančnega načrta.

2.4.2 Programi dela in finančni načrti javnih agencij ter poslovni in finančni načrti javnih skladov

Javna agencija mora vsako leto pripraviti letni program dela, v katerem določi cilje in naloge, ki jih bo uresničevala v posameznem letu. Po ZJA program dela in finančni načrt javne agencije za posamezno leto najprej sprejme svet javne agencije, nato pa ustanovitelj poda soglasje. Ustanovitelj svojih pravic ne more prenesti na drug organ ali za njihovo izvrševanje izdati javnega pooblastila.

ZJS-1 nekoliko drugače določa postopek sprejemanja poslovnega in finančnega načrta javnega sklada. Nadzorni svet mora namreč sestaviti pisno poročilo ustanovitelju, v katerem zavzame stališče do poslovnega in finančnega načrta, ustanovitelj pa ga nato sprejme.

¹⁰⁷ ZJA določa, da je član sveta javne agencije odgovoren za škodo, ki je nastala zaradi kršitve njegove dolžnosti. ZJS-1 pa določa, da član nadzornega sveta ustanovitelju odgovarja za škodo, ki je nastala zaradi neizpolnjevanja ali kršitve njegove pristojnosti oziroma obveznosti.

Tabela 3: Postopek potrjevanja programov dela in finančnih načrtov javnih agencij ter poslovnih in finančnih načrtov javnih skladov

	Javna agencija	Javni sklad
Dokument	Program dela in finančni načrt	Poslovni in finančni načrt
Stališče	-	Nadzorni svet
Sprejem	Svet javne agencije	Ustanovitelj
Soglasje	Ustanovitelj	-

Vira: ZJA in ZJS-1.

Primera izjem pri postopkih potrjevanja programa dela in finančnega načrta javne agencije ter poslovnega in finančnega načrta javnega sklada

Za Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije je v zakonu, s katerim je bila ustanovljena¹⁰⁸, določeno, da program dela in finančni načrt sprejme direktor, svet javne agencije poda mnenje k dokumentoma, vlada pa da soglasje po pozitivnem mnenju sveta javne agencije.

Izjema od pravila za javne sklade pa je Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad, pri katerem je zakon, s katerim je bil ustanovljen¹⁰⁹, določil, da nadzorni svet sprejema finančni načrt in letno poročilo, ki ju predloži v soglasje vladi. Zanj torej velja podobna ureditev, kot velja za javne agencije.

ZJA in ZJS-1 ne vsebujeta določb o časovnih omejitvah za sprejem finančnega načrta. Do leta 2013 je nekaj splošnih določb o časovnih omejitvah za posredne uporabnike proračuna vseboval ZJF¹¹⁰. Finančni načrt posrednega uporabnika proračuna je moral sprejeti pristojni organ po postopku, določenem v posebnem zakonu ali drugem predpisu ali v aktu o ustanovitvi posrednega uporabnika. Če se je posredni uporabnik proračuna v pretežnem delu financiral iz proračunskih sredstev, je bilo treba njegov finančni načrt sprejeti v 60 dneh po sprejetju državnega proračuna.

Za dve tretjini javnih agencij je njihova področna zakonodaja vsebovala natančnejše določbe o potrjevanju programov dela in finančnih načrtov z roki za njihov sprejem. Polovica vseh javnih agencij bi morala pripraviti letni program dela in finančni načrt najpozneje do konca oktobra oziroma novembra tekočega leta za prihodnje koledarsko leto ter ga predložiti vladi v soglasje. Če vlada do sredine ali konca decembra ne poda soglasja, se do izdaje soglasja uporablja finančni načrt za preteklo leto. Za dve javni agenciji pa velja, da lahko finančne načrte predložita do konca marca tekočega leta. Če vlada v 15 dneh od predložitve ne odloči drugače, se finančni načrt šteje za sprejet.

¹⁰⁸ Zakon o elektronskih komunikacijah.

¹⁰⁹ Zakon o Skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo, Uradni list RS, št. 29/06, 59/10.

¹¹⁰ 26. člen ZJF.

Kljub tem določbam so le tri javne agencije svoje programe dela in finančne načrte za leto 2012 predložile vladi v soglasje pred začetkom koledarskega leta. Za dve izmed njih je nato vlada v marcu 2012 sklep o soglasju preklicala. Vlada je k finančnim načrtom javnih agencij podajala soglasja šele v drugi polovici leta 2012, v decembru pa je nato odločila, da teh dokumentov za leto 2012 ne bo več obravnavala, saj se je poslovno leto zaključevalo¹¹¹.

Za javne sklade njihova področna zakonodaja ni vsebovala rokov za sprejem poslovnih in finančnih načrtov. Za tretjino javnih skladov je vlada načrte za leto 2012 sprejela pred začetkom leta, preostale pa do konca leta 2012.

Zaradi zamud pri sprejemanju finančnih načrtov je v letu 2012 potekalo financiranje javnih agencij in javnih skladov na podlagi začasnega financiranja. K pogodbam, po katerih ministrstva izplačujejo sredstva javnim agencijam in javnim skladom, so bili zato sklenjeni številni aneksi.

Primer začasnega financiranja javnega sklada zaradi poznega sprejema finančnega načrta

Za financiranje Javnega jamstvenega in preživninskega sklada Republike Slovenije v letu 2012 je bila med ministrstvom in javnim skladom pogodba sklenjena konec decembra 2011. Ker poslovnega in finančnega načrta takrat vlada še ni sprejela, je bila pogodba sklenjena le za obdobje od januarja do marca 2012. Do sprejetja poslovnega in finančnega načrta v avgustu 2012 je bilo nato sklenjenih še šest aneksov, s katerimi so bili določeni novi zneski in podaljšano obdobje začasnega financiranja.

Ne glede na določila ZJA in ZJS-1 o postopkih potrjevanja finančnih načrtov je ZIPRS1314, ki je bil sprejet v decembru 2012, določil¹¹², da morajo posredni uporabniki proračuna sprejete finančne načrte posredovati v soglasje pristojnemu ministrstvu. Predstojniki neposrednega uporabnika proračuna bi morali pripraviti izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov in jim jih poslati v začetku januarja 2013, posredni uporabniki pa bi morali finančne načrte poslati v soglasje pristojnim ministrstvom najkasneje v 60 dneh po prejemu izhodišč.

ZIPRS1314 vsebuje tudi kazenske določbe, po katerih se z globo 2.500 evrov za prekršek kaznuje odgovorna oseba posrednega uporabnika proračuna, če pripravi finančni načrt v nasprotju z izhodišči ali če ga ne posreduje v soglasje pristojnemu ministru v 30 dneh po poteku roka, določenega v zakonu. Vlada naj bi po postopku za razrešitev iz krivdnega razloga zaradi teh razlogov tudi razrešila odgovorno osebo posrednega uporabnika proračuna, če pa ni odgovorna za njeno razrešitev, pa naj bi predlagala njeno razrešitev organu, ki je pristojen za njeno imenovanje.

Primer, ko javna agencija ni predložila finančnega načrta v soglasje

Eno od ministrstev je navedlo, da ena izmed agencij v njegovi pristojnosti za leto 2013 ni pripravila veljavnega finančnega načrta, ki bi bil usklajen z veljavnim proračunom, in ga ni predložila v soglasje. Zoper takšno ravnanje pa niso bili sprejeti ukrepi v skladu z določili ZIPRS1314.

¹¹¹ Odločitev Vlade Republike Slovenije, uradni zaznamek, št. 47601-19/2012/5 z dne 11. 12. 2012.

¹¹² 48. člen ZIPRS1314.

Ne glede na nove določbe, po katerih naj bi soglasje k finančnim načrtom podalo pristojno ministrstvo in ne več vlada, pa so zaradi različnih razlag teh določb vsa ministrstva z izjemo dveh¹¹³ tudi v letu 2013 finančne načrte javnih agencij in javnih skladov pošiljala vladi v soglasje, ta pa je ne glede na spremenjene določbe soglasja izdajala. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je na Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo naslovilo vprašanje, ali mora vlada sprejeti poslovni in finančni načrt enega izmed javnih skladov v njegovi pristojnosti ali je dovolj, da le ministrstvo izda soglasje. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo je menila, da določilo iz zakona velja le za finančne načrte, ki so že sprejeti in h katerim ustanovitelj izdaja soglasje. V primerih, ki jih ureja 48. člen ZIPRS1314, naj bi v skladu z novo ureditvijo soglasje izdalo pristojno ministrstvo in ne več vlada kot ustanoviteljica. To določilo pa ne velja za navedeni javni sklad, saj je vlada kot ustanoviteljica tista, ki sprejema poslovne in finančne načrte in ne daje le soglasja k že sprejetemu poslovnemu in finančnemu načrtu, kot to velja za javne agencije.

V letu 2013 tudi ni bilo jasno, katera pravila veljajo za javno agencijo¹¹⁴, pri kateri sta bila področni zakon in ustanovitveni akt objavljena po uveljavitvi ZIPRS1314 in sta vsebovala določbe o tem, da soglasja k finančnim načrtom daje vlada po pozitivnem mnenju sveta javne agencije.

2.4.3 Letna poročila

Po ZJA mora javna agencija voditi računovodstvo in predložiti letna poročila skladno z ZR, ZJF in predpisi, izdanimi na njuni podlagi¹¹⁵. Javna agencija mora ustanovitelju poročati o doseženih ciljeh in rezultatih, o izvrševanju finančnih načrtov ter o izidu poslovanja v skladu z ZJF in ZR. Letno poročilo sprejme svet javne agencije, k njemu pa da soglasje ustanovitelj.

Iz ZJS-1 izhaja, da javni sklad pripravi poslovno poročilo, nadzorni svet pa mora do tega poročila zavzeti stališče in o tem pripraviti poročilo ustanovitelju. Ustanovitelj sprejme letno poročilo javnega sklada.

Po ZJF bi moral posredni uporabnik proračuna pristojnemu ministrstvu predložiti letno poročilo za preteklo leto skupaj z obrazložitvami najkasneje do konca februarja tekočega leta. Letna poročila javnih agencij in javnih skladov mora vlada predložiti tudi državnemu zboru. Podobno kot pri finančnih načrtih pa imata dve izmed javnih agencij že v zakonu, s katerim sta bili ustanovljeni, določeno, da se njun letni obračun šteje za sprejet, če vlada v 15 dneh od predložitve ne odloči drugače.

Ne glede na te določbe pa v letih 2012 in 2013 pri približno treh četrtinah javnih agencij in javnih skladov do tega roka sveti še niso sprejeli oziroma podali mnenja k letnim poročilom. Vlada je zato nekaj poročil obravnavala šele v drugi polovici leta 2013, za skoraj tretjino pa sklepov o soglasju oziroma sprejemu letnih poročil do konca leta 2013 ni izdala.

¹¹³ Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Ministrstvo za zdravje.

¹¹⁴ Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije.

¹¹⁵ V skladu s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava letno poročilo sestavljata računovodsko poročilo in poslovno poročilo. Računovodsko poročilo sestavljajo bilanca stanja, izkaz prihodkov in odhodkov ter pojasnila k izkazom. Poslovno poročilo pa so informacije, ki jih pripravi poslovodstvo o poslovanju uporabnika enotnega kontnega načrta. Del poročila je tudi poročilo o doseženih ciljeh in rezultatih na področju iz njihove pristojnosti.

ZIPRS1314 je določil tudi obveznost predložitve polletnih poročil, ki jih morajo posredni uporabniki proračuna pristojnemu ministrstvu predložiti najkasneje do sredine avgusta tekočega leta. Če iz ocene realizacije izhaja, da bo imel posredni uporabnik proračuna ob koncu leta presežek odhodkov nad prihodki, mora odgovorna oseba posrednega uporabnika proračuna polletnemu poročilu predložiti tudi sanacijski načrt.

Spremembe pri potrjevanju letnih poročil po obdobju, na katero se nanaša revizija

ZIPRS1415 je uvedel spremembo tudi pri potrjevanju letnih poročil. Ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov naj bi namreč posredni uporabniki proračuna posredovali sprejeta letna poročila o delu v soglasje organu, pristojnemu za izdajo soglasja k njihovemu finančnemu načrtu in programu dela. Za javne agencije naj bi torej praviloma veljalo, da soglasja k njihovim letnim poročilom od leta 2013 dajejo pristojna ministrstva in ne več vlada.

Letna poročila javnih agencij in javnih skladov mora skladno z ZJA in ZJS-1 pregledati pooblaščen revizor. Če ima javni sklad več kot 30 milijonov evrov kapitala, mora njegovo letno poročilo pregledati pooblaščen revizor vsako leto, sicer pa najmanj na vsakih pet let.

Primer izjeme glede določil o revidiranju letnega poročila

Za Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad je zakon, s katerim je bil ustanovljen¹¹⁶, določil, da člen iz ZJS-1 ne velja in torej njegovega letnega poročila ni treba revidirati.

Primer, kjer je opredeljena vrsta revizije letnega poročila

V Zakonu o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji Republike Slovenije¹¹⁷ pa je na primer izrecno določeno, da mora biti v zvezi z delovanjem in poslovanjem agencije vsako leto izvedena revizija, ki jo opravi pooblaščen revizijska družba in na podlagi katere se ugotovi smotrnost in pravilnost poslovanja.

2.4.4 Razporejanje presežkov

2.4.4.1 Javne agencije

V letu 2012 so vse javne agencije z izjemo treh ustvarile presežek prihodkov nad odhodki, v letu 2013 pa sta presežek odhodkov nad prihodki ustvarili le dve javni agenciji. Presežek prihodkov nad odhodki vseh javnih agencij skupaj je v letu 2013 po odbitku davka od dohodka pravnih oseb znašal 2.430.170 evrov.

V skladu z ZJA lahko javna agencija presežek prihodkov nad odhodki uporabi za opravljanje in razvoj dejavnosti, za plačilo delovne uspešnosti zaposlenih v javni agenciji v skladu z zakonom ali pa ga vplača v proračun ustanovitelja. Pri treh javnih agencijah je bila s področnimi zakoni, s katerimi so bile ustanovljene, predvidena nekoliko drugačna možnost uporabe presežka.

¹¹⁶ Zakon o Skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 77/10.

Primer drugačnih možnosti uporabe presežka prihodkov nad odhodki

Agencija za trg vrednostnih papirjev in Agencija za zavarovalni nadzor imata že v zakonih, s katerima sta bili ustanovljeni¹¹⁸, določeno, da se presežek prihodkov nad odhodki v višini, določeni s finančnim načrtom, izloči v rezerve, ostanek pa se usmeri v državni proračun.

V Zlet-C, s katerim je bila ustanovljena Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije, so predvidene naslednje možnosti uporabe presežka prihodkov nad odhodki, z izjemo presežka prihodkov nad odhodki iz državnega proračuna:

- za opravljanje in razvijanje dejavnosti;
- za plačilo delovne uspešnosti zaposlenih v javni agenciji, kot je določeno v ustanovitvenem aktu agencije;
- za spodbujanje inovacij in izobraževanja s področja letalstva in uveljavljanje sistema upravljanja varnosti.

Morebitna preostala sredstva se v celoti prenesejo v rezerve javne agencije, vendar se mora za določen del teh sredstev znižati stroškovna osnova za določanje tarife za določeno obdobje. Zlet-C tako ne predvideva možnosti vplačila v državni proračun za sredstva, ki ne izvirajo iz državnega proračuna.

O uporabi presežka prihodkov nad odhodki odloča svet javne agencije na predlog direktorja, soglasje pa mora podati ustanovitelj.

Vlada z odločitvami svetov javnih agencij ni vedno soglašala. Do konca leta 2013 tretjini javnih agencij še ni dala soglasja o uporabi presežkov iz leta 2012. Iz že sprejetih sklepov pa izhaja, da je praksa pri različnih javnih agencijah različna. Ugotovljeni presežek prihodkov nad odhodki so tako nekatere javne agencije lahko razporedile v rezerve, namenile razvoju dejavnosti in rednemu delovanju ali za nakup osnovnih sredstev, štiri javne agencije pa so presežek delno ali v celoti vplačale v državni proračun. V dveh primerih je do vplačila presežka v državni proračun prišlo po tem, ko vlada ni soglašala s predlogi svetov javnih agencij za razporeditev presežka prihodkov nad odhodki, temveč je zahtevala, da javni agenciji presežek vplačata v državni proračun.

V enem primeru je bil za izkazani presežek prihodkov zmanjšan transfer iz državnega proračuna v tekočem letu. V enem primeru je svet javne agencije predlagal, da bi se del presežka namenil za izplačilo delovne uspešnosti zaposlenih, vendar pa vlada k temu predlogu do konca leta 2013 še ni dala soglasja.

Pojasnilo vlade

Vlada ni oblikovala posebnih meril glede razporeditev presežkov javnih agencij in javnih skladov, ampak so bile odločitve sprejete od primera do primera, na podlagi predloga pristojnega ministrstva in obrazložitve razlogov za predlagano razporeditev presežka, upoštevaje njihove programe dela in finančne načrte.

Svet javne agencije na predlog direktorja in v soglasju z ustanoviteljem odloča tudi o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki. ZJA izrecno ne navaja načinov pokrivanja presežka odhodkov nad prihodki. Dva področna zakona določata, da se presežek odhodkov nad prihodki krije iz rezerv, če te ne zadostujejo, pa

¹¹⁸ Zakon o trgu finančnih instrumentov (Uradni list RS, št. 108/10-UPB3, 78/11, 55/12) in Zakon o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 99/10-UPB7, 90/12, 102/12, 56/13, 66/14).

se presežek odhodkov krije iz državnega proračuna. V enem primeru pa je izrecno določeno, da ustanovitelj ne krije presežka odhodkov nad prihodki iz opravljanja dejavnosti na trgu.

2.4.4.2 Javni skladi

V letih 2012 in 2013 je približno polovica javnih skladov ustvarila presežek prihodkov nad odhodki. Za javne sklade velja, da se presežek prihodkov nad odhodki iz preteklega poslovnega leta najprej namenijo za financiranje delovanja javnega sklada v tekočem poslovnem letu. Morebitni preostanek presežka lahko ustanovitelj razporedi za povečanje namenskega premoženja in kapitala javnega sklada ali pa ga pusti nerazporejenega.

Presežki iz poslovnih let 2011 in 2012 so bili pri polovici javnih skladov uporabljeni za financiranje tekočih obveznosti javnega sklada in dejavnosti v skladu z letnim programom dela, v dveh primerih je presežek ostal nerazporejen, v enem primeru pa je bil sprejet sklep, da se presežek namenijo za povečanje kapitala javnega sklada. Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo pa je presežek iz leta 2011 uporabil za nakup poslovnih prostorov v letu 2012.

Javni sklad v računovodskih izkazih ne sme izkazovati nepokritega presežka odhodkov nad prihodki iz preteklih let. Presežek odhodkov se najprej pokriva iz nerazporejenih presežkov prihodkov iz preteklih let. Če teh ni ali ne zadostujejo, se ustanovitelj lahko odloči, da za ugotovljeni presežek odhodkov zmanjša kapital javnega sklada ali pa ga pokrije iz svojega proračuna. Kadar so skladi ustvarili presežek odhodkov nad prihodki, je bil ta pokrit iz nerazporejenih presežkov prihodkov preteklih let.

2.4.4.3 Nabrani presežki javnih agencij in javnih skladov

Sredi leta 2012 je vlada sklenila¹¹⁹, da morajo neposredni uporabniki proračuna odločitev o porabi presežkov prihodkov nad odhodki posrednih uporabnikov proračuna, ki sodijo v njihovo pristojnost, oblikovati tako, da se jim v letu 2012 znižajo tekoči transferi najmanj v višini 50 odstotkov nabranih presežkov prihodkov nad odhodki, izkazanih v bilanci stanja na dan 31. 12. 2011. Neposredni uporabniki proračuna naj bi pri posrednih uporabnikih proračuna, ki sodijo v njihovo pristojnost, poostreno izvajali nadzor nad smotno porabo sredstev.

Preverili smo, koliko so znašali nabrani presežki posameznih javnih agencij in javnih skladov v obdobju, na katero se nanaša revizija. Ugotovili smo, da je večina javnih agencij in javnih skladov izkazovala akumulirani presežek prihodkov nad odhodki, v letu 2012 pa sta dve javni agenciji izkazovali celo akumulirani presežek odhodkov nad prihodki.

¹¹⁹ Sklep, št. 41003-5/2012/93 z dne 19. 7. 2012.

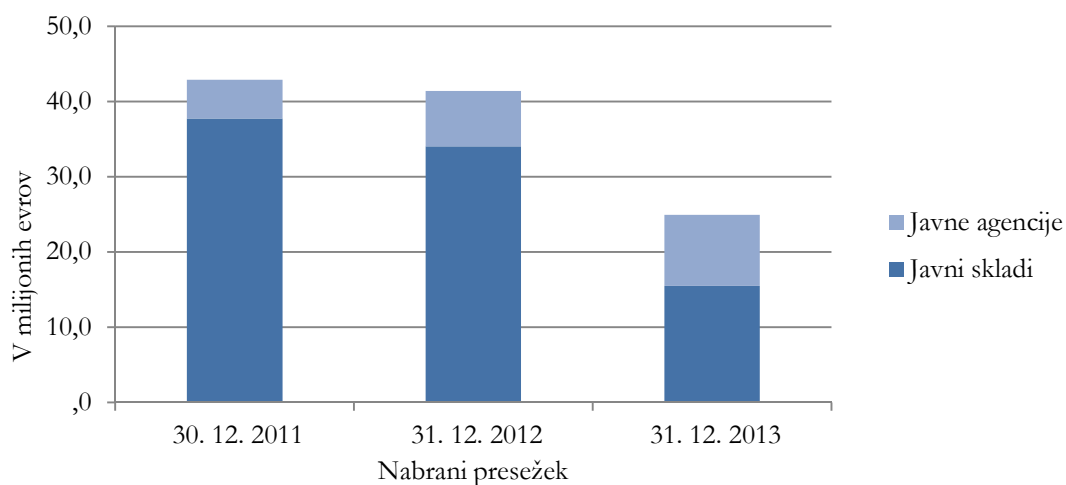
Primeri izkazanih višjih zneskov nabranih presežkov prihodkov ali odhodkov

Slovenski filmski center, javna agencija je na dan 31. 12. 2012 izkazovala 922.572 evrov nabranega presežka odhodkov nad prihodki, vendar pa je na dan 31. 12. 2013 že izkazovala nabrani presežek prihodkov nad odhodki.

Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije je na dan 31. 12. 2012 izkazoval za 30.434.620 evrov nabranega presežka prihodkov nad odhodki. Presežek je izviral predvsem iz zbranih koncesijskih dajatev od študentskega dela, namenjenih za sofinanciranje štipendij. V začetku leta 2013 je zaradi spremenjene zakonodaje javni sklad del teh sredstev v znesku 15.006.202 evra prenesel v proračunski sklad Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki sredstva uporablja za podoben namen. Del sredstev pa je javni sklad zadržal zaradi že prevzetih obveznosti do štipendistov.

Vse javne agencije in javni skladi so konec leta 2012 skupaj izkazovali za 41.404.090 evrov nabranega presežka prihodkov nad odhodki. Pri javnih agencijah se je skupni nabrani presežek konec leta 2013 glede na leto poprej celo povečal za 1.775.586 evrov, pri javnih skladih pa se je zmanjšal za 18.545.904 evre. To zmanjšanje je bilo predvsem posledica vplačila nabranega presežka Javnega sklada Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije, ki je izviral iz koncesijskih dajatev, v proračunski sklad.

Slika 11: Prikaz nabranih presežkov javnih agencij in javnih skladov konec leta 2011, 2012 in 2013

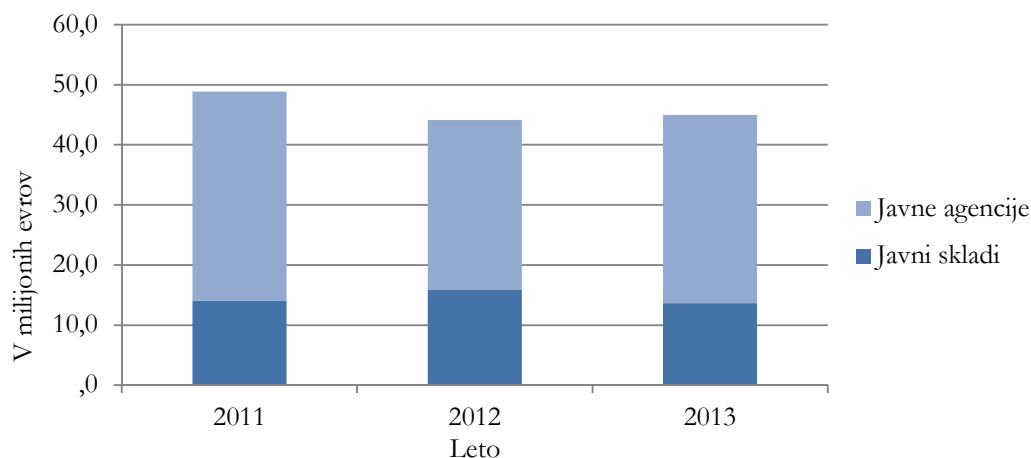


Viri: podatki iz bilanc stanja na dan 31. 12. 2011, 31. 12. 2012 in 31. 12. 2013, objavljenih na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, 28. 4. 2014.

Preverili smo tudi, koliko so znašala skupna izplačila javnim agencijam in javnim skladom iz državnega proračuna¹²⁰. Ugotovili smo, da so ta izplačila v letih od 2011 do 2013 ostala na približno enaki ravni.

¹²⁰ Pri tej primerjavi smo izhajali iz podatkov glavne knjige proračuna.

Slika 12: Izplačila javnim agencijam in javnim skladom iz državnega proračuna



Viri: podatki iz glavne knjige proračuna za leta 2011, 2012 in 2013.

Iz teh podatkov in pregleda podatkov po posameznih javnih agencijah in javnih skladih lahko ugotovimo, da se sklep vlade o znižanju tekočih transferov posrednim uporabnikom proračuna najmanj v višini 50 odstotkov nabranih presežkov prihodkov nad odhodki v vseh primerih ni izvajal. Pri tem pa je treba opozoriti, da podatki zaradi napak pri evidentiranju programskih sredstev niso povsem zanesljivi.

Pojasnilo vlade

Odločitve so bile predlagane in sprejete glede na izkazane potrebe posamezne javne agencije oziroma javnega sklada. Izvajanje sklepa je v pristojnosti ministrstev.

Predlog spremembe zakona po obdobju, na katero se nanaša revizija

Vlada je v letu 2014 želela ukrepati na področju nabranih presežkov posrednih uporabnikov proračuna in je predlagala spremembo ZIPRS1415. V skladu s predlaganimi določbami bi lahko ustanovitelj posrednega uporabnika proračuna države ali občine odločil, da se presežki prihodkov nad odhodki iz preteklih let tistih posrednih uporabnikov proračuna, ki nimajo premoženja v svoji lasti, vplačajo v proračun ustanovitelja ali se za znesek presežka zmanjšajo transferi posrednemu uporabniku proračuna, pri katerem so presežki izkazani. Državni zbor tega predloga spremembe ZIPRS1415 ni sprejel.

2.4.5 Odgovornost ustanovitelja za obveznosti javnih agencij in javnih skladov

ZJA določa, da je javna agencija odgovorna za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Ustanovitelj javne agencije je odgovoren za obveznosti javne agencije, če jih ta ne bi mogla poravnati iz svojega premoženja ali če bi bilo s poravnavo obveznosti resno ogroženo opravljanje nalog javne agencije.

Večina javnih agencij to določilo ZJA povzema v svojih ustanovitvenih aktih, za tri pa ustanovitelj subsidiarno odgovarja za obveznosti javne agencije le do višine sredstev, ki se v tekočem letu za delovanje javnih agencij zagotavljajo iz državnega proračuna. V enem ustanovitvenem aktu je določeno, da ustanovitelj ne odgovarja za obveznosti iz tržne dejavnosti.

ZJS-1 pa določa, da ustanovitelj ne odgovarja za obveznosti javnega sklada, če drug zakon ali akt o ustanovitvi javnega sklada ne določa drugače. Javni skladi imajo v aktih o ustanovitvi določeno, da javni

sklad odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Dva javna sklada¹²¹ pa imata dodatno določeno, da ustanovitelj subsidiarno odgovarja za obveznosti javnega sklada iz najetih posojil, ki niso zavarovana s poroštvom države in ki skupaj ne smejo presežati 20 odstotkov vrednosti kapitala sklada, za druge obveznosti javnega sklada pa ustanovitelj ne odgovarja. Pri enem javnem skladu¹²² je dodatno določeno, da je ustanovitelj za obveznosti javnega sklada subsidiarno odgovoren do višine enoletnih finančnih sredstev, ki jih javni sklad dobi iz državnega proračuna v tekočem letu. Pri dveh javnih skladih je v njunih aktih o ustanovitvi izrecno določeno, da Republika Slovenija kot ustanoviteljica za njune obveznosti ne odgovarja.

2.4.6 Povzetek ugotovitev

V skladu z ZJA in ZJS-1 bi morala ministrstva izvajati nadzor nad delom javnih agencij in javnih skladov. Ministrstva ta nadzor izvajajo na različne načine, vlada kot ustanoviteljica pa pri tem ni pripravila nobenih usmeritev, da bi ta nadzor poenotila in opredelila, kako naj bi ga ministrstva izvajala. Nadzor se razlikuje tudi glede na to, ali se posamezna javna agencija ali javni sklad financira iz državnega proračuna ali ne.

Kadar javne agencije in javni skladi prejemajo sredstva iz državnega proračuna, lahko ministrstvo nadzor izvaja na podlagi prejete dokumentacije, ki jo pregleda skrbnik pogodbe pred izplačilom iz državnega proračuna. Skrbniki pa pri tem lahko preverijo le pravilnost izdatkov iz državnega proračuna, ne pa tudi gospodarnosti porabe sredstev, saj so pri javnih agencijah oziroma javnih skladih izdatki že nastali. Primarno so za to odgovorni direktorji javne agencije ali javnega sklada.

Kadar javne agencije in javni skladi ne prejemajo sredstev iz državnega proračuna, pa je nadzor večinoma omejen zgolj na pregled finančnih načrtov in letnih poročil. Ti dokumenti so bili v veliko primerih sprejeti pozno, v nekaterih primerih pa jih vlada ni obravnavala. Za dve javni agenciji sicer velja, da se njun letni obračun šteje za sprejetega, če vlada v 15 dneh od predložitve ne odloči drugače, vendar pa menimo, da je tako določen rok zelo kratek. Čeprav je bilo s sprejemom ZIPRS1314 predvideno, da vlada ne bo več imela vloge v postopkih potrjevanja finančnih načrtov, pa zaradi nejasnih določb do izločitve vlade v vseh primerih ni prišlo.

Odločitve o porabi presežkov prihodkov nad odhodki niso enotne za vse javne agencije in javne sklade, saj jih nekateri lahko porabijo za razvoj svoje dejavnosti, redno delovanje ali razporedijo v rezerve, drugi pa jih morajo delno ali v celoti vplačati v državni proračun. Odločitve naj bi po navedbah vlade temeljile na predlogih pristojnih ministrstev in njihovih obrazložitvah razlogov za predlagano razporeditev presežka. Konec leta 2013 so javne agencije in javni skladi skupaj izkazovali 24.932.350 evrov nabranega presežka.

Ministrstva lahko vpogled v delovanje javnih agencij in javnih skladov pridobijo tudi prek predstavnikov, ki jih imajo v svetih javnih agencij oziroma nadzornih svetih skladov.

Menimo, da nadzor, ki ga izvajajo vlada in ministrstva, ni ustrezen. Glede na to, da naj bi v nekaterih primerih izkazani presežek odhodkov nad prihodki pokrili ustanovitelj oziroma da ta lahko odgovarja za obveznosti javne agencije in nekaterih javnih skladov, je nadzor še toliko bolj pomemben.

¹²¹ Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad in Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad.

¹²² Javni sklad Republike Slovenije za kulturne dejavnosti.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov v letih 2012 in 2013. V reviziji smo proučevali ureditev ustanavljanja javnih agencij in javnih skladov, zagotavljanja sredstev za njihovo delo in poslovanje, urejenost podlag za porabo sredstev ter izvajanje nadzora nad njimi. Revizijo smo izvedli pri *Vladi Republike Slovenije*, ki v imenu države izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja javnih agencij in javnih skladov, ter pri osmih ministrstvih, ki so bila pristojna za področje njihovega delovanja. To so bila *Ministrstvo za finance, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo* ter *Ministrstvo za kmetijstvo in okolje*.

V letu 2014 se je *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor* preoblikovalo v *Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje* v *Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano*, na novo pa je bilo ustanovljeno *Ministrstvo za okolje in prostor*, ki je prevzelo del nalog obeh ministrstev.

Menimo, da ureditev financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov v letih 2012 in 2013 *v pretežnem delu ni zagotavljala učinkovitega sistema financiranja in delovanja*.

Iz imena javne agencije in javnega sklada ni mogoče vedno enostavno ugotoviti, v kateri od veljavnih pravnoorganizacijskih oblik naj bi delovali. Pred ustanovitvijo posamezne javne agencije ali javnega sklada so bile v večini primerov sicer pripravljene nekatere podlage, analize ali študije, vendar se je izkazalo, da odločitve niso vedno temeljile na teh podlagah. Poleg tega nenehne spremembe pri ustanavljanju, preoblikovanju in ukinjanju teh subjektov kažejo na neustreznost sprejetih odločitev. Naloge posameznih javnih agencij in javnih skladov so opredeljene v več pravnih podlagah, Vlada Republike Slovenije pa ni zagotavljala, da bi ustanovitveni akti vsebovali vse naloge posamezne javne agencije oziroma javnega sklada.

Čeprav je bil namen krovnih zakonov poenotiti področje delovanja javnih agencij in javnih skladov, menimo, da ta namen ni bil dosežen, saj obstajajo številne izjeme od skupnih določil. Odstopanja se nanašajo predvsem na imenovanje direktorjev, delovanje svetov javnih agencij oziroma nadzornih svetov javnih skladov, omejitve glede dovoljenega števila zaposlenih ter potreben obseg namenskega premoženja javnih skladov.

Menimo, da področje zagotavljanja sredstev javnim agencijam in javnim skladom ni učinkovito urejeno. Lastništvo prostorov, v katerih delujejo javne agencije in javni skladi, je različno. Nekatere javne agencije ali javni skladi dobijo nepremičnine v upravljanje, drugi pa v uporabo, tretji pa jih imajo celo v svoji lasti. Razmerja med Republiko Slovenijo ter javnimi agencijami in javnimi skladi v večini primerov niso opredeljena in urejena v medsebojnih dogovorih.

Menimo, da nadzor nad financiranjem in delovanjem ni najbolj ustrezen, Vlada Republike Slovenije in ministrstva pa pri tem ne izkoristijo vseh možnosti za nadzor. Finančni načrti in letna poročila javnih agencij in javnih skladov so bili v veliko primerih potrjeni pozno, v nekaterih primerih pa jih Vlada Republike Slovenije zaradi pozne predložitve sploh ni obravnavala. Zaradi sprememb zakonov, ki urejajo izvrševanje proračunov, ni jasno, kdo naj bi k tem dokumentom podal soglasje. Pristop do porabe presežkov prihodkov nad odhodki ni enoten za vse javne agencije, saj jih nekatere lahko porabijo za razvoj svoje dejavnosti, redno delovanje ali razporedijo v rezerve, druge pa jih morajo delno ali v celoti vplačati v državni proračun.

Pravne podlage, ki omejujejo porabo sredstev za neposredne uporabnike proračuna, večinoma za javne agencije in javne sklade ne veljajo. Ti si lahko postavljajo omejitve v notranjih aktih. Takšna določila praviloma niso neustrezna, vendar menimo, da bi bile nekatere omejitve smiselne, saj naj bi v večini primerov ustanovitelj pokrtil izkazani presežek odhodkov nad prihodki javnih skladov oziroma odgovarjal za obveznosti javne agencije, če jih ta ne bi mogla poravnati iz svojega premoženja.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije mora v roku 60 dni po prejemu revizijskega poročila računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti in nepravilnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti in nepravilnosti.

Vlada Republike Slovenije mora:

- pripraviti načrt aktivnosti, s katerimi bo uredila sklepanje pogodb z direktorji javnih agencij, kot jih določa 21. člen Zakona o javnih agencijah, in s katerimi bo za dobo, za katero so bili imenovani, določila cilje in pričakovane rezultate njihovega dela – točka 2.1.4.2;
- pripraviti načrt aktivnosti za pripravo enotnih pravnih podlag za ureditev lastništva nepremičnin, s katerimi ravnajo javne agencije in javni skladi; v skladu s tem naj se opredeli tudi lastništvo premoženja, ki je bilo pridobljeno med delovanjem javnih agencij in javnih skladov – točki 2.2.1.1 in 2.2.2.2;
- pripraviti načrt aktivnosti za pripravo usmeritev ministrstvom o tem, kaj naj vključuje nadzor nad javnimi agencijami in javnimi skladi, ki je opredeljen v Zakonu o javnih agencijah in Zakonu o javnih skladih – točka 2.4.

Načrti aktivnosti morajo vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

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

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem 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 poslovanja¹²³. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da je Vlada Republike Slovenije kršila obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- zagotovi vzpostavitev oziroma ohranitev lastništva Republike Slovenije nad nepremičninami, s katerimi ravna javne agencije in javni skladi;
- za nepremičnine v lasti Republike Slovenije, ki jih uporabljajo oziroma z njimi upravljajo javne agencije in javni skladi, pripravi podlage za ureditev medsebojnih razmerij med Republiko Slovenijo in uporabnikom oziroma upravljavcem nepremičnine;
- preveri upravičenost obstoja posameznih javnih agencij in javnih skladov oziroma primernost pravnoorganizacijskih oblik, v katerih delujejo;
- pred ustanovitvijo novih ali pred preoblikovanjem javnih agencij in javnih skladov prouči, ali je takšna sprememba res smiselna; pri tem naj upošteva tudi stroškovni vidik; ob ustanovitvi oziroma preoblikovanju naj bo pravnoorganizacijska oblika, v kateri naj bi subjekt deloval, nedvoumno jasno opredeljena, še posebej, če bi šlo za preoblikovanje javnega sklada v gospodarsko družbo; ustrezno naj bodo utemeljena tudi vsa odstopanja od krovnih zakonov;
- analizira stroške javnih agencij in javnih skladov in ugotovi, ali se gibljejo v pričakovanih okvirih glede na cilje njihovega delovanja in omejitve, ki veljajo za organe državne uprave;
- zagotovi, da bodo ustanovitveni akti/akti o ustanovitvi vsebovali vse naloge, ki naj bi jih posamezna javna agencija oziroma javni sklad izvajala, ter ob spremembah zakonov, ki jim nalagajo dodatne naloge, akte dopolni;
- enotno opredeli podpisnika pogodbe o zaposlitvi z direktorjem na strani delodajalca, ko direktorje imenuje vlada, ter zagotovi, da ne bo več prihajalo do primerov, ko imajo direktorji v teh pogodbah opredeljene pravice, do katerih niso upravičeni;
- pri pripravi pogodb z direktorji javnih agencij, s katerimi se za dobo, za katero so bili imenovani, določijo cilji in pričakovani rezultati njihovega dela, kot to določa 21. člen Zakona o javnih agencijah in opredeli cilje tako, da bodo določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno opredeljeni;
- jasno določi, kdo in kdaj naj sprejme oziroma izda soglasje k finančnemu načrtu, ter zagotovi, da se roki upoštevajo;
- zagotovi, da se pred nakazili sredstev javnim agencijam in javnim skladom porabijo presežki prihodkov nad odhodki, ki jih ti izkazujejo.

Ministrstvu za finance, Ministrstvu za infrastrukturo, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- preverijo, da je podpisnik pogodbe z direktorjem tista oseba, ki je za podpis določena v aktu o ustanovitvi/ustanovitvenem aktu, preverijo pravice, ki iz teh pogodb izhajajo, ter ustrezno ukrepajo, če ugotovijo, da do teh pravic direktorji niso upravičeni;

- se z javnimi agencijami in javnimi skladi usklajujejo glede vsebine poslovnih dogodkov, ki so predmet medsebojno sklenjenih pogodb, in sicer katera nakazila predstavljajo programska sredstva in katera so namenjena delovanju, ter glede pravilnega evidentiranja poslovnih dogodkov v poslovnih knjigah.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
4. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
5. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
6. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
7. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
8. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
9. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
10. Borutu Pahorju, priporočeno;
11. Janezu Janši, priporočeno;
12. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
13. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
14. dr. Janezu Šušteršiču, priporočeno;
15. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
16. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
17. Zvonku Černaču, priporočeno;
18. Igorju Maherju, priporočeno;
19. Samu Omerzelu, priporočeno;
20. Dorijanu Marušiču, priporočeno;
21. Tomažu Gantarju, priporočeno;
22. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
23. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
24. dr. Žigi Turku, priporočeno;
25. dr. Urošu Grilcu, priporočeno;
26. dr. Ivanu Svetliku, priporočeno;

27. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
28. dr. Igorju Lukšiču, priporočeno;
29. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
30. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
31. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
32. mag. Stanku Stepišniku, priporočeno;
33. dr. Roku Žarniču, priporočeno;
34. Francu Bogoviču, priporočeno;
35. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
36. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
37. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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