**Povzetek revizijskega poročila *Učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov***

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 revidirance 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 poslovodnimi 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 preoblikovanje 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 ministrstvom je podalo tudi vrsto *priporočil* za učinkovitejšo ureditev sistema financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov.

Ljubljana, 18. maja 2015