



Številka: 00602-3/2017/40

Datum: 13. 5. 2021

**ODZIVNO POROČILO NA REVIZIJSKO POROČILO RAČUNSKEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE »UČINKOVITOST SISTEMA UPRAVLJANJA JAVNIH ZAVODOV«
ŠT. 320-3/2017/71 Z DNE 15. 2. 2021**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada) je prejela Revizijsko poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Računsko sodišče) »Učinkovitost sistema upravljanja javnih zavodov« št. 320-3/2017/71 z dne 15. 2. 2021. Revizijsko poročilo poleg priporočil vsebuje tudi zahtevo za predložitev odzivnega poročila, ki ga morata Vlada ter Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predložiti v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

1. Navedba revizije

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost Vlade, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport v delu, ki se nanaša na sistem upravljanja javnih zavodov v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018.

Vlada mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pripravila načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo aktivnosti za pripravo osnovnih usmeritev glede postopka izbora, predlaganja kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov in določitve osnovnih pogojev, meril, kriterijev in omejitev za imenovanje članov sveta zavoda – točka 2.3.;
- pripravila načrt aktivnosti, v katerem bo določila posamezne konkretne aktivnosti, nosilce aktivnosti in roke za izvedbo aktivnosti za opredelitev etičnih standardov in kodeksov ravnanja članov sveta zavoda – točka 2.4.4.;
- pripravila načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo aktivnosti za opredelitev načina spremljanja izvajanja nalog sveta zavoda – točka 2.5.1.;
- pripravila načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo aktivnosti za pripravo enotnih usmeritev glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja – točka 2.5.2.;
- proučila ustreznost trenutnega sistema vrednotenja dela članov sveta zavoda in razloge za izjeme jasno in nedvoumno opredelila – točka 2.6.

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

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

2. Kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo

Računsko sodišče meni, da Vlada in pristojna ministrstva niso dovolj jasno in nedvoumno opredelili vloge in pristojnosti sveta zavoda, sestava sveta zavoda pa ne zagotavlja udejanjanja javnega interesa na vseh področjih. Zakon o zavodih in zakonodaja po posameznih področjih pojma upravljanja, njegovih pristojnosti, ciljev in namena upravljanja javnega zavoda ne opredeljujejo. Zakon o zavodih pristojnosti sveta zavoda primeroma navaja, zakonodaja po posameznih področjih v nekaterih primerih pristojnosti sveta zavoda izrecno navaja, v nekaterih pa določa le posamične naloge. Konkretno pristojnosti so opredeljene v aktih o ustanovitvi oziroma statutih in pravilih javnih zavodov, poleg tega pa svetu zavoda dodeljujejo nekatere pristojnosti tudi zakoni z različnih drugih področij. Akti o ustanovitvi sicer določajo pristojnosti sveta zavoda, vendar neenotno, navedbe o pristojnosti se razlikujejo med akti različnih dejavnosti, poleg tega pa tudi navedbe o pristojnosti v aktih o ustanovitvi javnih zavodov znotraj iste dejavnosti niso poenotene.

Odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov Zakon o zavodih in zakonodaja po posameznih področjih izrecno ne urejata, pristojna ministrstva odgovornosti sveta zavoda in njegovih članov v drugih aktih niso določila.

Računsko sodišče ugotavlja, da vlada ni podala enotnih smernic glede načina imenovanja, pogojev in meril ter izobraževanja članov sveta zavoda, kar je povzročilo precej različno prakso posameznih ministrstev. Zakonodaja po posameznih področjih, z nekaj izjemami, nima določb, ki bi urejale postopek izbire članov sveta zavoda, ampak določajo, da se postopek imenovanja oziroma izvolitve članov svetov zavoda uredi z aktom o ustanovitvi oziroma statutom, kjer pa so urejeni predvsem postopki izvolitve predstavnikov zaposlenih oziroma zainteresirane javnosti.

Zakonodaja, razen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ne ureja večine, potrebne za sprejem posamezne odločitve. Opredelitve sklepčnosti in večine, potrebne za sprejem odločitev, se tako med dejavnostmi kot znotraj iste dejavnosti razlikujejo. Posledično so na področju nekaterih dejavnosti ali v nekaterih javnih zavodih podane strožje zahteve glede sklepčnosti in/ali potrebne večine za veljavnost sprejetih odločitev, čeprav se odloča o zahtevah, katerih pomembnost se med zavodi in med dejavnostmi v ničemer ne razlikuje. Zakonodaja ne predvideva ukrepov zoper člane sveta, ki se neupravičeno ne udeležujejo sej.

Računsko sodišče ugotavlja tudi, da večina ministrstev ni vzpostavila sistema, s pomočjo katerega bi lahko preverjala, ali sveti zavoda izvajajo predpisane naloge in v zahtevanih primerih zaprosijo za izdajo soglasja pristojnega ministrstva oziroma ustanovitelja. Posledice neizvajanja nalog sveta zavoda niso predvidene, predpisi tudi ne vsebujejo izrecnih določb, ki bi ustanovitelju nalagale spremljanje, ali svet zavoda opravlja predpisane naloge. Medsebojno sodelovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih zavoda in ustanovitelja ni celovito in enotno urejeno. Pristojna ministrstva različno in odvisno od tematike spremljajo delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih zavodov, ki poročajo ali pa tudi ne o obravnavanih vsebinah in sprejetih sklepih.

Računsko sodišče je preverilo, ali je vrednotenje dela članov zavoda ustrezno urejeno, in sicer ali je plačilo članom sveta zavoda določeno s predpisi ali drugimi akti, ali je plačilo za opravljeno delo in odgovornost članov sveta zavoda s predpisi ali drugimi akti enotno opredeljeno ter ali je plačilo članom sveta zavoda takšno, da motivira posamezne člane k rednemu udeleževanju na sejah in izpolnjevanju s tem povezanih nalog. Računsko sodišče ocenjuje, da je bilo vrednotenje dela članov sveta zavoda le delno učinkovito, kljub temu da je jasno in konkretno določeno s predpisi, vendar je ureditev neenotna, razlogi za to pa niso znani, prav tako niso argumentirani.

Računsko sodišče ocenjuje, da ni mogoče potrditi, da višina sejnine motivira posamezne člane k rednemu udeleževanju na sejah in izpolnjevanju s tem povezanih nalog.

3. Izkaz popravljalnih ukrepov

Vlada

Vlada uvodoma poudarja, da so javni zavodi samostojne osebe javnega prava. Ureditev razmerja med javnimi zavodi in njihovimi ustanovitelji je zakonska materija ter materija ustanovitvenih aktov in tudi statutow, pri čemer je statut splošni akt javnega zavoda. Navedeno velja tudi za javne zavode, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice pa se praviloma izvršujejo preko pristojnih ministrstev. Sveti javnih zavodov so samostojni organi upravljanja javnih zavodov, zato ustanovitelji tako njim kot tudi njihovim članom brez posebne zakonske podlage ne morejo dajati navodil in usmeritev.

3.1. Načrt aktivnosti za pripravo osnovnih usmeritev glede postopka izbora, predlaganja kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov in določitve osnovnih pogojev, meril, kriterijev in omejitev za imenovanje članov sveta zavoda – točka 2.3.

3.1.1. Popravljalni ukrep

Glede na ugotovitev Računskega sodišča, da tako Zakon o zavodih kot tudi zakonodaja po posameznih področjih ne vsebuje enotnega načina imenovanja in izvolitve članov sveta zavoda, bo Vlada sprejela priporočila za pristojna ministrstva glede izbora in predlaganja kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov.

Vlada bo sprejela tudi priporočila za pristojna ministrstva glede osnovnih pogojev in meril za imenovanje članov svetov javnih zavodov.

3.1.2. Načrt aktivnosti

št.	AKTIVNOST	NOSILEC	ROK ZA IZVEDBO
1.	Sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede izbora in predlaganja kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov	Vlada	december 2021
2.	Sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede osnovnih pogojev in meril za imenovanje članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja	Vlada	december 2021

3.2. Načrt aktivnosti za opredelitev etičnih standardov in kodeksov ravnanja članov sveta zavoda – točka 2.4.4.

3.2.1. Popravljalni ukrep

V zvezi z ugotovitvijo, da standard ravnanja in potrebna skrbnost članov sveta zavoda nista nedvoumno določena ne s predpisi, ne z navodili ali z akti, ki nimajo narave predpisa, bo Vlada sprejela priporočila glede ravnanja in potrebne skrbnosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja.

3.2.2. Načrt aktivnosti

št.	AKTIVNOST	NOSILEC	ROK ZA IZVEDBO
1.	Sprejem priporočil glede ravnanja in potrebne skrbnosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja	Vlada	december 2021

3.3. Načrt aktivnosti za opredelitev načina spremljanja izvajanja nalog sveta zavoda – točka 2.5.1.

3.3.1. Popravljalni ukrep

Pristojna ministrstva bodo do maja 2022 revidirala zakonodajo po posameznih področjih in akte o ustanovitvi ter pregledala statute zavodov iz svoje pristojnosti in predlagala morebitne spremembe oziroma dopolnitve v delu, ki ureja spremljanje nalog sveta zavoda.

3.3.2. Načrt aktivnosti

št.	AKTIVNOST	NOSILEC	ROK ZA IZVEDBO
1.	Revizija zakonodaje po posameznih področjih in aktov o ustanovitvi zavodov ter pregled statuten zavodov in ureditev načina spremljanja izvajanja nalog sveta javnih zavodov	pristojna ministrstva	maj 2022

3.4. Načrt aktivnosti za pripravo enotnih usmeritev glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja – točka 2.5.2.

3.4.1. Popravljalni ukrep

Vlada bo sprejela priporočila za pristojna ministrstva glede spremljanja izvajanja nalog svetov javnih zavodov.

3.4.2. Načrt aktivnosti

št.	AKTIVNOST	NOSILEC	ROK ZA IZVEDBO
1.	Sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede spremljanja izvajanja nalog svetov javnih zavodov	Vlada	december 2021

3.5. Ustreznost trenutnega sistema vrednotenja dela članov sveta zavoda in razlog za izjeme – točka 2.6.

3.5.1. Popravljalni ukrep

Vlada je proučila ustreznost trenutnega sistema vrednotenja dela članov svetov zavodov in ugotovila, da bi bila sprememba Uredbe o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih (Uradni list RS, št. 16/09, 107/10, 66/12, 51/13 in 6/15; v nadaljnjem besedilu: uredba), ki bi enotno uredila področje plačila za opravljeno delo in odgovornost zgolj članov sveta zavoda, neustrezna. Prvič zato, ker uredba ureja sejnine in stroške, do povračila katerih so poleg članov sveta zavoda upravičeni tudi člani organov drugih oseb javnega prava, in sicer sveta javne agencije, nadzornega sveta javnega sklada, sveta javnega zavoda ali upravnega odbora javnega gospodarskega zavoda. Drugič pa zato, ker na tem področju trenutno velja vsaj 24 različnih aktov, za pripravo katerih so odgovorna različna ministrstva, ki za posamezne primere posebej in na različne načine urejajo to področje. V nekaterih primerih obstaja izrecna zakonska podlaga za izplačilo sejin in drugih stroškov, v drugih ne. V nekaterih primerih navedeni akti uporabljajo sklic na uredbo, vendar v večini primerov ne. Glede na to, da je veljavna ureditev izrazito razdrobljena z vidika različnih proračunskih uporabnikov, in glede na to, da v mnogih primerih (tudi v okviru oseb javnega prava, ki so zajete z uredbo) ne obstaja ustrezna zakonska pravica članov organov do sejnine ali povračila drugih stroškov, menimo, da takšna ureditev terja prenovu v smislu poenotenja pravil za vse proračunske uporabnike in ne zgolj za tiste, ki so taksativno naštet ali izvzeti iz področja uporabe uredbe.

Zato bo po koncu soočanja s prednostnimi nalogami, ki se nanašajo na predsedovanje Svetu EU in na posledice epidemije nalezljive bolezni COVID-19, Vlada ustanovila medresorsko delovno skupino, z namenom poenotenja pravil na področju sejin in povračila stroškov za vse proračunske uporabnike, pri čemer se bo treba opredeliti tudi do vprašanj v zvezi z izplačili sejin in povračil stroškov projektnim skupinam (kot npr. delovnim skupinam, komisijam) in strokovnim organom (kot. npr. strokovnim svetom, programskim svetom, strokovnim komisijam), ki so zdaj urejena s sklepom Vlade št. 00712- 35/2005/23 z dne 15. 2. 2007. Na podlagi ugotovitev medresorske delovne skupine bo mogoče pripraviti predlog zakonskih določb, ki bodo urejale področje sejin in povračila stroškov in s tem tudi zagotovil ustrezno pravno podlago za ureditev vrednotenja dela članov ne le sveta javnega zavoda, temveč tudi drugih organov nadzora ali upravljanja oseb javnega prava, strokovnih organov in projektnih skupin.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

Zaradi epidemije COVID-19 in vseh ukrepov povezanih z njo, načrtovane spremembe glede imenovanja predstavnikov ustanovitelja v svete zavodov niso bile realizirane. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pripravlja spremembo glede rokov za začetek postopka za imenovanje predstavnikov ustanovitelja v svete zavodov. Tako bo s sedanjih treh mesecev predlagano, da se v akte o ustanovitvi zapiše, da se z zbiranjem predlogov za imenovanje predstavnikov v svete zavodov začne šest mesecev pred iztekom mandata sveta zavoda. Rok za vnos teh sprememb v akte o ustanovitvi bo 30. 6. 2022.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti bo k spremembi aktov pozvalo:

- domove za starejše,
- posebne socialno varstvene zavode,
- varstveno delovne centre,
- centre za usposabljanje, delo in varstvo.

4. Priporočila Računskega sodišča

Vlada proučila tudi priporočila Računskega sodišča in jih bo upoštevala pri sistemskem urejanju področja javnih zavodov.

Mag. Janja Garvas Hočevar
vršilka dolžnosti generalnega sekretarja