



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 30  
F: 01 478 83 31  
E: gp.mju@gov.si  
www.mju.gov.si

**Gospod Emil Milan Pintar**  
**SINTEZA-KCD – koalicija civilne družbe za prenovo**

Številka: 010-283/2018-2  
Datum: 5. 11. 2018

**Zadeva: Nadzor porabe denarja v slovenski javni upravi - odgovor**

Spoštovani,

Ministrstvo za javno upravo je prejelo vaš dopis, v katerem izražate zaskrbljenost nad naraščanjem števila javnih agencij, komisij svetov, odborov itd. S tem v zvezi vas zanima pregled vseh institucij, njihovega delovanja, rezultatov in stroškov, pri čemer se sklicujete na revizijsko poročilo «Učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov» (v nadaljnjem besedilu: revizijsko poročilo), št. 3264-3/2013/178 z dne 18. 5. 2015 in sprašujete glede izvajanja nadzora nad delom javnih agencij in javnih skladov. V nadaljevanju izpostavljate konkretna vprašanja glede organizacije, nadzora, financiranja, zaposlovanja v različnih institucijah javnega prava.

S tem v zvezi uvodoma pojasnujem, da je Ministrstvo za javno upravo skladno z Zakonom o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16) med drugim pristojno za sistemsko urejanje organiziranosti in delovanja uprave, za uslužbenski in plačni sistem ter za sistemsko urejanje javnih agencij, ki so samostojni subjekti javnega prava in hkrati nosilci javnih pooblastil. Upošteva je navedeno v nadaljevanju v okviru z zakonom določenih pristojnosti posredujem nekatere odgovore in pojasnila iz svoje pristojnosti ter prilagam podatke in preglednice, ki smo jih pripravili na ministrstvu, v zvezi s tem pa pojasnujem še, da so določeni podatki na razpolago na spletnih straneh ministrstev. Tako je na primer na spletni strani Ministrstva za javno upravo mogoče pridobiti podatke o številu zaposlenih ter podatke o plačah v javnem sektorju, ki so objavljeni na Portalu plač.

Podatkov o vseh institucij, kot jih imenujete, in svetovalcih v okviru primopredaje nisem zahteval, saj to ne sodi v pristojnost ministra za javno upravo. Prav tako želim posebej poudariti, da kot minister, pristojen za javno upravo, nimam ne vseh podatkov in tudi ne vseh pristojnosti, ki bi omogočile pripravo odgovorov na vaša vprašanja. Vlada, ki jo sestavljajo ministri, pristojni za posamezna področja, deluje sicer kot kolektivni organ, vendar pa je vsak minister odgovoren za delo ministrstva, ki ga vodi in za delovno področje, za katerega je skladno z zakonom pristojen.

Najprej pojasnujem, da je treba ločiti organizacijske oblike, ki delujejo kot organizacijske enote ali organi oziroma osebe javnega prava in imajo sistemizirana delovna mesta, zaposlene javne uslužbenke ter v primerih samostojnih organov ali oseb javnega prava tudi določen kadrovski in finančni načrt, od komisij, svetov in drugih oblik, ki so praviloma ustanovljeni za spremljanje

določene problematike, rešitev zadeve in za opravo konkretne naloge in pomenijo način oziroma metodo dela. V komisije, svete ali odbore so imenovani funkcionarji in zaposleni javni uslužbenci, ki naloge v teh oblikah opravljajo v okviru svoje rednega dela, kar pomeni, da ne gre za sistemizirana delovna mesta. Za delo v komisijah in svetih torej praviloma ne prejemajo plače, saj plačo prejemajo skladno z delovnim mestom v organu, v katerem so zaposleni, če pa je obseg dela takšen, da ga je možno šteti kot povečan obseg, in če finančne možnosti to dopuščajo, so lahko ti javni uslužbenci za dodatno delo nagrajeni v okviru predpisov, ki urejajo plačni sistem javnega sektorja. Praviloma mora komisija ali svet pripraviti poročilo o opravljenem delu.

Glede ustanavljanja organov, organizacijskih enot in organizacijskih oblik, kot so komisije in sveti, pa pojasnujemo naslednje:

- ministrstva se ustanovijo z zakonom, to je Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16), ministri pa so določeni z Zakonom o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17), trenutno deluje 14 ministrstev,
- organi v sestavi ministrstev se ustanovljajo z uredbo vlade, to je Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17 in 52/18), v skladu s katero trenutno deluje 35 organov v sestavi, podatke o gibanju števila organov v sestavi prilagamo (priloga 1),
- upravne enote so bile na podlagi Zakona o državni upravi ustanovljene z Uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 75/94, 8/96 in 39/03), njihovo število (58) pa je od ustanovitve v letu 1994 nespremenjeno,
- notranje organizacijske oblike v organih državne uprave se določajo z aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki ga sprejem predstojnik posameznega organa, pri zaposlovanju pa mora upoštevati kadrovske in finančni načrt, pri čemer se finančni načrt oblikuje v okviru priprave in sprejemanja proračuna, kadrovske načrt pa sprejeme vlada in v njem določi dovoljeno število zaposlenih,
- komisije, sveti ali odbori se ustanovijo s sklepom vlade ali ministra in pomenijo način dela, to ni institucionalizirana organizacijska oblika, ustanovijo se lahko, ker tako zahteva zakon ali pa na podlagi odločitve vlade ali posameznega ministra, če je to potrebno za opravo določene naloge, na primer priprava sistemskih rešitev na določenem področju dela, rešitev konkretnega problema.

Glede ustanavljanja javnih agencij pojasnujem, da so bili glavni argumenti za ustanavljanje novih javnih agencij po letu 2002 na podlagi Zakona o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C, v nadaljevanju ZJA) zmanjševanje obsega državne uprave ter zadovoljevanje potreb po neodvisni regulaciji (tj. samostojnem urejanju določenega področja), kot tudi razbremenitev proračuna, saj naj bi se z deregulacijo določene dejavnosti zmanjšala potreba po kadrih, financah in organih, ki so prej opravljali te naloge, kasneje pa tudi prenos evropske regulative v slovenski pravni red, ki naj bi terjala ustanavljanje javnih agencij. Nekaj let po uveljavitvi ZJA je Računsko sodišče Republike Slovenije v revizijskem poročilu opozorilo na določene pomanjkljivosti in od vlade zahtevalo ureditev nekaterih spornih določil. Vlada se je na revizijsko poročilo odzvala z ukrepi, ki jih je Računsko sodišče v porevizijskem poročilu označilo kot zadovoljive.

Iz priložene tabele »Pregled javnih agencij od leta 2008« izhaja, da je bilo gibanje v številu javnih agencij posledica sprememb področne zakonodaje, pri čemer pa se število zaposlenih ali javnih agencij ni bistveno spreminjalo, spremembe v številu pa so posledica sprememb področne zakonodaje. Podatki o številu zaposlenih v posameznih agencijah so dostopni na spletni strani Ministrstva za javno upravo na Portalu plač (<http://www.pportal.gov.si/>).

V skladu s prvim odstavkom 6. člena Zakona o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C, v nadaljevanju ZJA) se javna agencija ustanovi z ustanovitvenim

aktom, ki ga sprejme ustanovitelj v skladu s tem zakonom in na podlagi posebnega zakona, ki daje podlago za ustanovitev konkretne javne agencije.

ZJA v 5. členu določa, da javno agencijo lahko ustanovi Republika Slovenija (v nadaljnjem besedilu: država) ali samoupravna lokalna skupnost (v nadaljnjem besedilu: lokalna skupnost) ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti. V imenu države izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada). V imenu lokalne skupnosti izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja svet lokalne skupnosti ali drug organ, določen s splošnim aktom lokalne skupnosti.

Javna agencija, ki jo ustanovi država, je posredni proračunski uporabnik, v skladu z 39. členom ZJA pa so njeni prihodki za delo sredstva proračuna, pridobljena na podlagi pogodbe, sklenjene s pristojnim ministrstvom oziroma lokalno skupnostjo, prihodki, pridobljeni s prodajo blaga in storitev in drugi prihodki. Javne agencije v okviru finančnih načrtov razporejajo finančna sredstva, ki so med drugim namenjena tudi plačam za zaposlene javne uslužbenke v javnih agencijah. S podatki o virih in višini financiranja za posamezno javno agencijo razpolaga resorno pristojno ministrstvo in Ministrstvo za finance.

Skladno z 42. členom in v povezavi z 22. členom Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF) sklepajo javne agencije 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 uslužbenecv za obdobje dveh let. Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela.

ZJA v X. poglavju ureja nadzor, ki ga v okviru svojih pristojnosti izvajajo:

- **Računsko sodišče:** nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo, učinkovito in uspešno rabo sredstev javne agencije
- **pristojno ministrstvo:** nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javne agencije.
- **Ministrstvo za finance:** nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo javne finance, predpisov, ki urejajo finančno, materialno in računovodsko poslovanje javnih agencij, zakonitostjo, namenskostjo in smotrnostjo uporabe sredstev, pridobljenih iz proračuna, ter nad upravljanjem s premoženjem v lasti ali uporabi javne agencije.
- **Ministrstvo za javno upravo:** Nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju s strankami, poslovanju z dokumentarnim gradivom in zagotavljanju javnosti delovanja.

Poročanje javnih agencij ureja ZJA v 37. členu. Ministrstvo za javno upravo pojasnjuje, da javna agencija poroča ustanovitelju o doseženih ciljih in rezultatih, o izvrševanju finančnih načrtov ter o izidu poslovanja skladno z zakonom, ki ureja javne finance in zakonom, ki ureja računovodstvo. Obveznost priprave dodatnih poročil, njihovo vsebino ter rok za njihovo predložitev se lahko določi z zakonom, z ustanovitvenim aktom ali v pogodbi o financiranju. Direktor mora ustanovitelju na njegovo zahtevo predložiti poročilo o delovanju in poslovanju javne agencije ter izvrševanju nalog iz pristojnosti agencije.

Plače javnih uslužbenecv v javnem sektorju, kamor sodijo tudi državna uprava in javne agencije ter javni skladi, so urejene z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv in 67/17), s podzakonskimi predpisi in kolektivnimi pogodbami. Vsi predpisi in kolektivne pogodbe so dostopne na spletni strani ministrstva.

Nadzor na porabo javnih sredstev tako v državni upravi kot javnih agencijah in javnih skladih izvaja Računsko sodišče, prav tako tudi Urad za nadzor proračuna, nadzor nad izvajanjem sistema plač v javnem sektorju in nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja javne uslužbenke v

državnih organih in občinah, pa izvaja tudi Inšpektorat za javni sektor, ki določene ugotovitve objavlja na svoji spletni strani.

Glede vprašanja, ki se nanaša na svetovalce in pogodbene sodelavce pa lahko pojasnim le, da s spiskom le teh ne razpolagam, niti ga nisem zahteval ali prejel ob primopredaji. Gre za odločitve, ki so v pristojnosti posameznega proračunskega uporabnika in njegovega predstojnika, saj pogodbe sklepajo predstojniki proračunskih uporabnikov v okviru sredstev v svojih finančnih načrtih. Pri sklepanju tovrstnih pogodb pa je treba upoštevati predpise s področja javnih financ in javnega naročanja.

V svojem mandatu se bom zavzemal za učinkovito javno upravo, ki bo usmerjena k uporabnikom, torej k vsem, ki njene storitve potrebujejo. Politika ministra za javno upravo bo sledila zavezam iz Koalicijskega sporazuma, ki določa, da bosta reorganizacija in program racionalizacije državne ter javne uprave (lokalne) opravljena na podlagi strokovne analize procesov, organizacije, nalog, pristojnosti in odgovornosti. Cilja do konca mandata sta odprava vseh podvajanj v sistemu državne uprave in vzpostavitev učinkovite ter strokovne javne uprave z zavedanjem svojega poslanstva, to pomeni učinkovito in zakonito delo ter zagotavljanje kakovostnih storitev.

S spoštovanjem,

Rudi Medved  
MINISTER

PRILOGE:

- priloga 1: pregled števila organov
- priloga 2: pregled javnih agencij od leta 2008 dalje
- priloga 3: organizacijska struktura po letih