



Številka: 06102-21/2020/3

Datum: 2.9.2020

ZAPISNIK

o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, pri uporabniku proračunskih sredstev

Univerzi v Novem mestu, Fakulteti za zdravstvene vede,

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/2011 - UPB, 110/2011 - ZDIU12, 46/2013 -ZIPRS1314-A, 101/2013 - ZIPRS1415, 38/2014 ZIPRS1415-A, 14/2015 - ZIPRS1415-D, 55/2015 ZFS, 96/2015 ZIPRS 1617, 18/2016 ZIPRS1718 in 71/17 - ZIPRS1819, 13/2018 - v nadaljevanju ZJF) in Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/2006 UPB - 2, 105/2006 ZUS -1, 126/07, 65/2008, 8/2010, 82/2013).

Zapisnik je sestavljen v skladu s 3. odst. 102. člena ZJF.

Inšpekcijski nadzor je opravil Miran Grajzar, inšpektor višji svetnik Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-21/2020/1 z dne 6.4.2019.

Pregled dokumentacije je bil opravljen v obdobjih od 9. do 10.4., od 14. do 17.4. od 20. do 22.4.2020, od 4.5.do 8.5.2020, od 11.5.do 15.5.2020, od 18.5. do 22.5.2020 in sicer v obliki začasnega dela od doma zaradi izjemnih okoliščin, ko je ogroženo življenje in zdravje ljudi (po telefonu in e-pošti) ter na sedežu UNP dne 28.8. in 31.8.2020. Proračunski inšpektor je preko telefona in elektronske pošte komuniciral tudi z MIZŠ.

Uvod

Fakulteta za zdravstvene vede je skladno z Zakonom o zavodih zasebni zavod in skladno z Zakonom o visokem šolstvu fakulteta, ki je članica Univerze v Novem mestu. Fakulteta za zdravstvene vede (v nadaljevanju FZV) izvaja izobraževalno dejavnost na področju zdravstva in socialne varnosti.

Dejavnost fakultete obsega pet visokošolskih študijskih programov, od tega dva na prvi stopnji, dva na drugi stopnji in enega na tretji stopnji, in sicer:

- na prvi stopnji visokošolska strokovna študijska programa »Zdravstvena nega« in »Fizioterapija«;
- na drugi stopnji magistrska študijska programa »Vzgoja in menedžment v zdravstvu« in »Integrirana zdravstvena in socialna oskrba«;
- na tretji stopnji »Edukacija in menedžment v zdravstvu«.

FZV vodi direktor prof. dr. Marjan Blažič .

Predmet pregleda

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem ZJF in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna za leto 2019 za sredstva v višini 812.648 €, ki jih je FZV prejela iz državnega proračuna.

Področna zakonodaja

- Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/2017, 13/2018, 83/2018, 19/2019); Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 in št. 14/2018);
- Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93, 39/95 - odl. US, 18/98 - odl. US, 35/98 - odl. US, 99/99, 64/01, 100/03, 63/04, 94/06, 59/07 - ZŠtip, 15/08 - odl. US, 64/08, 86/09, 62/10 - ZUPJS, 34/11 - odl. US, 40/11 - ZUPJS-A, 78/11, 40/12 - ZUJF, 57/12 - ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 - ZUPŠ, 65/17);
- Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov (Uradni list RS, št. 35/17 in 24/19);
- Uredba o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah in javnih gospodarskih skladih (Uradni list RS, št. 16/09, 107/10, 66/12, 51/13, 6/15);
- Pravilnik o računovodstvu FZV z dne 25.1.2019;
- Akt o ustanovitvi visokošolskega zavoda- članica Univerze v Novem mestu, Fakulteta za zdravstvene vede z dne 14.11.2018;
- Statut Univerze v Novem mestu, Fakultete za zdravstvene vede z dne 27.2.2020.

I. Opis dejanskega stanja in ugotovitve ter ukrepi

1. **Pogodba o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017 - 2020 z dne 11.8.2017 in aneks št. 4 h koncesijski pogodbi z dne 3.6.2019**

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ) kot koncendent in FZV kot koncesionar sta dne 11.8.2017 sklenila Koncesijsko pogodbo o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020. Pogodbeni stranki sta dne 3.6.2019 sklenili aneks št. 4 k pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020. V aneksu je določeno, da bo koncendent za leto 2019 iz proračuna RS nakazal 812.648 € (od tega znaša dejavnost visokega šolstva - fiksni del 741.182 €, dejavnost visokega šolstva - variabilni del 50.174 €, dejavnost visokega šolstva - razvojni del 21.062 € in interesna dejavnost študentov 228 €). V osnovni pogodbi z dne 11.8.2017 je določeno, da pogodbeni stranki opredelita medsebojne obveznosti, to je izvedbo in financiranje študijske dejavnosti ter s študijem povezane interesne dejavnosti študentov od 1.1.2017 do 31.12.2020.

MIZŠ je na podlagi zgoraj navedene pogodbe in aneksa št. 4 v letu 2019 FZV za financiranje dejavnosti visokega šolstva nakazalo 812.648 € ter za financiranje interesne dejavnosti študentov 228 €. Iz računovodskega poročila FZV za leto 2019 je razvidno, da je FZV v letu 2019 iz državnega proračuna oziroma od MIZŠ prejela 812.648 €.

2. **Poraba sredstev za financiranje dejavnosti visokega šolstva in interesnih dejavnosti**

Proračunski inšpektor je nadziral namenskost in zakonitost porabljenih sredstev ter realizacijo naročil in pogodb, ki jih je imela FZV sklenjene z različnimi dobavitelji in izvajalci storitev ter izplačilo sejin.

Proračunski inšpektor je po metodi naključnega izbora pregledal več pogodb in naročil, ki jih je FZV kot naročnik sklenila z različnimi dobavitelji oziroma izvajalci storitev, računov oziroma e - računov, poročil o opravljenem delu in druge dokumentacije za leto 2019.

V nadzor so bili vključeni naslednji dobavitelji oziroma izvajalci storitev: Cicero d.o.o., Begunje, Extra lux d.o.o., Ljubljana, Kubelj d.o.o., Vodice, Mladinska knjiga trgovina d.o.o., Ljubljana, Provectus sistemi d.o.o., Kranj, ŠS d.o.o., Ljubljana, Tiskarna print point d.o.o. Ljubljana, Talpas d.o.o., Izola, Work force, kadrovske storitve, Kranj, Fakulteta za ekonomijo in informatiko, Ivan Verdenik s.p., Ljubljana in Ibs, biro trgovina in storitve d.o.o., Novo mesto.

Pri navedenih pogodbah oziroma naročilih je proračunski inšpektor nadziral izvajanje 31. člena Pravilnika o računovodstvu FZV, ki določa, da direktor za izvršitev odredb knjigovodskih listin s svojim podpisom potrdi pravilnost, točnost in zakonitost knjigovodskse listine. Z imenovano kontrolo se preverja predvsem ali je poslovna sprememba nastala v obliki in obsegu kot je navedeno v dokumentu, ali so cene v knjigovodski listine pravilne in v skaldu z dogovorom oziroma pogodbo, ali so odbitki pravilno izraženi in ali je rok plačila naveden v listini istoveten z dogovorjenim rokom.

Ugotovitve:

Pri dobaviteljih oziroma izvajalcih storitev, s katerimi ima FZV sklenjene pogodbe (Talpas d.o.o, Fakulteta za ekonomijo in informatiko, Ivan Verdenik s.p.), je proračunski inšpektor ugotovil, da so računi, ki so jih izvajalci izdali FZV, skladni s pogodbo, računi pa so potrjeni s strani pooblaščenih oseb.

Pri dobaviteljih oziroma izvajalcih storitev, s katerimi FZV nima sklenjenih pogodb (Cicero d.o.o., Extra lux d.o.o., Kubelj d.o.o., Mladinska knjiga trgovina d.o.o., Provectus sistemi d.o.o., ŠS d.o.o., Tiskarna print point d.o.o. Ljubljana, Work force, kadrovske storitve, Ibs, biro trgovina in storitve) je proračunski inšpektor ugotovil, da so bili pregledani izbrani računi potrjeni s strani pooblaščenih oseb. Proračunski inšpektor je ugotovil, da FZV dobaviteljem in izvajalcem storitev ni izdajala naročilnic, izdajali pa so elektronska naročila.

- Družba Extra bus d.o.o. (v letu 2019 je FZV z družbo imel za 574 € prometa) je dne 17.6.2019 FZV izdala račun v višini 300 € za avtobusni prevoz. Naročilo je bilo izvedeno preko elektronske pošte. FZV je pridobila več ponudb. Izbrana je bila najcenejša.
- Pri dobavitelju Provectus sistemi d.o.o. (v letu 2019 je FZV z družbo imel za 18.605 € prometa), je proračunski inšpektor ugotovil, da so pri nakupu računalnika v višini 1.313,87 € (račun z dne 19.6.2019) obe naročili potekali elektronsko, ob tem so primerjali dve ponudbi, izbrana je bila cenejša.
- Družba Kubelj d.o.o. (v letu 2019 so z njim imeli za 6.092 € prometa) je FZV dne 19.11.2018 izdala račun v višini 4.342,85 € za izdelavo map za diplomske listine in tiskanje diplomski listin ter izdelavo klišejev in pripravo za tisk. Predhodno so pridobili ponudbo, ki se glasi na celotno univerzo. Na računu ni navedeno število izdelanih map in diplomskih listin, zato predloženih dobavnic ni mogoče primerjati z računom. Pri FZV so pojasnili, da je bilo fakturiranje izvršeno, razdeljeno na vsako fakulteto glede na število študentov in je tako na FZV zapadlo 4.342, 85 €. Pojasnili so, da gre v teh primerih za poseben tisk za diplomske listine in so po telefonu preverjali, kdo je je sposoben tak posel opraviti.
- Pri družbah ŠS d.o.o in Work force, kadrovske storitve je proračunski inšpektor pregledal računa ŠS d.o.o. z dne 26.9.2020 v višini 3.224 € za opravljene storitev po urah in Work force d.o.o. z dne 8.11.2019 v višini 3.228, € ter poročila študentov o opravljenem delu. Neskladnosti niso bile ugotovljene.
- Družba Print point d.o.o. (v letu 2019 so z njim imeli za 1.832 € prometa) je FZV dne 30.11.2019 izdala račun v višini 102,47 € za tisk plakatov in zloženk.

Dobavnica z dne 11.11.2019 je skladna z računom. Družba Cicero d.o.o. (v letu 2019 je FZV z družbo imel za 3.340 € prometa) je dne 12.11.2019 izdala račun za tisk v višini 666, 08 €. Dobavnica z dne 12.11.2019 je skladna z računom. **Proračunski inšpektor je ugotovil**, da za konkretna računa ni bilo mogoče preveriti ali je bilo konkretno naročilo skladno z računom, kar ni v skladu z 31. členom Pravilnika o računovodstvu, ki med drugim določa, da se s kontrolo preverja ali so cene v knjigovodski listini pravilne in v skladu z dogovorom ali pogodbo. Na FZV so izjavili, da sta tiskarni Cicero in Print point njihova dolgoletna partnerja, ki so ju pred leti izbrali na osnovi njihovega kvalitetnega dela, najugodnejše cene njihovih storitev in kratkega dobavnega roka. Tiskarni poznata njihov način dela in zahteve FZV, sta fleksibilna in hitro odzivna. Imata zmogljivosti, ki lahko realizirajo naročila oz. želje FZV. Kljub temu za večja naročila zaprosijo za dodatne ponudbe, ki jih FZV telefonsko primerja z ostalimi ponudniki na trgu. Za manjša naročila, ki se periodično naročajo večkrat na leto FZV pridobi ponudbo in na njeni osnovi izvede naročilo.

- Družba Extra lux d.o.o. je FZV dne 24.5.2019 izdala račun v višini 331,02 € za pisarniški material (v letu 2019 je FZV z družbo imel za 3.530 € prometa). Naročilo je potekalo elektronsko. Pogodbe z njim nimajo, ker si ne želijo obvezovati v primeru, da najdejo ugodnejšega dobavitelja. Dobavitelja so izbrali tako, da so sestavili košarico blaga, ki ga običajno nabavljajo in primerjali cene različnih dobaviteljev (MK, DZS, Extra lux). Najugodnejši je bil Extra lux. Proračunski inšpektor je ugotovil, da za konkretna računa ni bilo mogoče preveriti ali so bila konkretna naročila skladna z računoma, kar ni v skladu z 31. členom Pravilnika o računovodstvu, ki med drugim določa, da se s kontrolo preverja ali so cene v knjigovodski listini v skladu z dogovorom ali pogodbo.

- Družba lbs, biro trgovina in storitve d.o.o. (v letu 2019 je FZV z njo imel za 3.340 € prometa) je dne 11.3. 2019 izdala FZV račun za tonerje in HP assy duplex modile ter sponke v višini 263 €. Drugih ponudb FZV ni zahteval. Pri dobavitelju lbs, biro trgovina in storitve d.o.o. so pri FZV izjavili, da jim podjetje dobavlja kopirne stroje ter tonerje ter opravlja servis za kopirne stroje in tiskalnike. To podjetje je že vrsto let njihov poslovni partner in imajo na ta račun določene ugodnosti, kot so cene, odzivnost, odgovornost. Proračunski inšpektor je ugotovil, da za konkretni račun ni bilo mogoče preveriti ali je bilo konkretno naročilo skladno z računom, kar ni v skladu z 31. členom Pravilnika o računovodstvu, ki med drugim določa, da se s kontrolo preverja ali so cene v knjigovodski listini v skladu z dogovorom ali pogodbo.

Pri FZV so v zvezi z izvajanjem 31. člena Pravilnika o računovodstvu izjavili, da vsa naročila ne izvaja le ena oseba, temveč je odvisna od področja, in sicer pisarniški material - vodja dekanske pisarne, čistilni material, določen splošni material, storitve - vzdrževalec, storitve, material s področja računalništva - informatik. Naročnik preveri oz. se pozanima glede cen pri raznih dobaviteljih in se potem odloči za najugodnejšega ponudnika. V veliko primerih komunikacija poteka telefonsko, določeni imajo cenike objavljene na internetu. Velikokrat poteka naročilo pri preverjenih dobaviteljih. Vedno ni pogoj, da je cena odločilen dejavnik, temveč tudi kvaliteta. Ko naročnik pretehta izbiro in se odloči za naročilo, to stori telefonsko ali preko e-maila. Ob dobavi prekontrolira dobavnico, če se ujema z naročenim. Ko prispe faktura, prekontrolira ali se ujame z dobavnico. Če se po vseh preverjanjih ujema, podpiše fakturo in jo odda direktorju v podpis. Ko prispejo fakture k direktorju, jih pregleda in če potrebuje, zahteva dodatna pojasnila. Po podpisu z direktorjeve strani, se fakture oddajo v računovodstvo, kjer se fakture plačajo in nato tudi poknjžijo.

Predlog ukrepov:

Proračunski inšpektor na podlagi 2. točke prvega odstavka 104. člena ZJF predlaga MIZŠ, kot pristojnemu organu za nadzor nad poslovanjem visokošolskih zavodov, da opravi nadzor nad porabo sredstev, nakazanih FZV po koncesijski pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ kot koncendentom in FZV kot koncesionarjem z dne 11.8.2017. Koncesijska pogodba o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 v 8. členu določa,

da koncendent opravlja nadzor nad poslovanjem koncesionarja FZV z nadzorom nad porabo sredstev nakazanih po tej pogodbi, s pregledom letnih poročil, s pregledom izvajanja nalog, določenih v pogodbi in z drugimi prepisanimi načini preverjanja namenske porabe posrednih proračunskih porabnikov. **Proračunski inšpektor predlaga, da MIZŠ kot koncendent** v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe preveri porabo sredstev FZV pri dobaviteljnih in izvajalcih storitev, s katerimi FZV posluje in ugotovi glede na 10. člen koncesijske pogodbe, ali so bila proračunska sredstva porabljena za namene določene s to pogodbo oziroma predpisi oziroma ali so bila porabljena nezakonito in za FZV sprejme ustrezne ukrepe v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito izvajanje Pravilnika o računovodstvu.

Proračunski inšpektor MIZŠ predlaga naj o rezultatih in ugotovitvah nadzora obvesti UNP najkasneje do 31.12.2020.

- FZV je za avtorske pogodbe v letu 2019 izplačal 138.658 €. FZV je z v letu 2018 in 2019 sklenil več avtorskih pogodb oziroma pogodb o sodelovanju z zunanjimi sodelavci. V teh pogodbah je določeno, da bo posamezen sodelavec opravil različne pedagoške storitve (nosilstvo pri učnih nalogah kot npr. ZN onkološkega bolnika, zdravstvena nega in socialna zakonodaja, psihologija, informatika, javno zdravje in izvajanje izpitov). Plačilo opravljenih pedagoških storitev se po pogodbah izvede po veljavnem ceniku na podlagi poročila o opravljenem delu. Proračunski inšpektor je pri naključno izbranih pogodbah pregledal poročila o opravljenem delu, ki so jih pripravil posamezni avtorji, obračune avtorskih honorarjev ter izplačila. Poročila so bila potrjena s strani odgovorne osebe. Tisti avtorji, s katerimi so sklenjene avtorske pogodbe oziroma pogodbe o sodelovanju, niso zaposleni na FZV.

Ugotovitve:

Proračunski inšpektor je ugotovil, da so izplačila avtorjem izvedena v skladu z veljavnim cenikom. Izplačila so bila opravljena na podlagi opravljenih poročil o delu.

3. Sejnine

Iz bruto bilance FZV za leto 2019 izhaja, da je FZV za sejnine v letu 2019 dvema članoma upravnega odbora izplačala bruto sejnino v višini 1.021 €. Proračunski inšpektor je pregledal izpis za stroškovno mesto sejin za oba člana, obračune sejin za leto 2019, evidence prisotnosti na sejah senata, obvestila o izplačilo sejin za oba člana ter sklep Upravnega odbora FZV za izplačilo sejin z dne 19.2.2016. Iz sklepa izhaja, da se članom upravnega odbora za udeležbo na redni seji izplača sejnina v višini 150 € bruto za predsednika in 80 € bruto za člana. Sejnine so bile izplačane samo članoma.

Ugotovitve:

Proračunski inšpektor je ugotovil, da je bil izplačilo sejin dvema članoma UO izplačno v skladu s Sklepom UO.

Zakon o visokem šolstvu - ZVis v 73. a členu določa, da Republika Slovenija zasebnim visokošolskim zavodom za koncesionirane študijske programe dodeljuje sredstva za študijsko dejavnost iz prve alineje prvega odstavka 72. a člena tega zakona in za s študijem povezane interesne dejavnosti iz druge alineje prvega odstavka 72. a člena tega zakona. Republika Slovenija lahko visokošolskim zavodom iz prejšnjega odstavka in zasebnim visokošolskim zavodom, ki izvajajo javnoveljavne študijske programe, prek javnih razpisov dodeljuje sredstva za razvojne naloge iz prve alineje tretjega odstavka 72. a člena tega zakona.

V prvi alineji prvega odstavka 72. a člena ZVis je določeno, da se iz proračuna RS financirajo študijska dejavnost rednega študija za prvo in drugo stopnjo (v nadaljnjem besedilu: študijska dejavnost) javnih visokošolskih zavodov in zasebnih visokošolskih zavodov za koncesionirane študijske programe. V drugi alineji istega odstavka istega člena pa je določeno, da se iz proračuna RS financirajo tudi s študijem povezane interesne dejavnosti študentov, določene v letnem programu študentskega sveta javnega visokošolskega zavoda in zasebnega visokošolskega zavoda za koncesionirane študijske programe. V prvi alineji tretjega odstavka

72. a člena ZVis je določeno, da se iz proračuna RS lahko financirajo tudi razvojne naloge visokošolskih zavodov, ki izvajajo javnoveljavne študijske programe.

V 72. b členu ZVis je določeno, da je študijska dejavnost pedagoška in z njo povezana znanstvenoraziskovalna, umetniška in strokovna dejavnost, knjižnična, informacijska, organizacijska, upravna in druga infrastrukturna dejavnost. Sredstva za študijsko dejavnost sestavljajo sredstva za temeljni steber financiranja (v nadaljnjem besedilu: TSF) in razvojni steber financiranja (v nadaljnjem besedilu: RSF), ki se kot skupna sredstva za zavode (integralno financiranje) zagotovijo v državnem proračunu. Sredstva RSF so na podlagi 72. f člena ZVis sredstva, ki so namenjena spodbujanju razvoja študijske dejavnosti na področjih kakovosti študija, internacionalizacije, prenosa znanja, sodelovanja z okoljem, znanstvene raziskovalne in umetniške ustvarjalnosti ter socialne razsežnosti, ki pripomorejo k doseganju ciljev in rezultatov ter izvajanju ukrepov ali nalog s področja visokošolskega izobraževanja, opredeljenih v dokumentih razvojnega načrtovanja države.

Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov (v nadaljevanju Uredba) podrobneje ureja določitev sredstev javnega financiranja študijske dejavnosti rednega študija za prvo in drugo stopnjo ter s študijem povezane interesne dejavnosti študentov javnih in zasebnih visokošolskih zavodov za koncesionirane študijske programe. **V tretjem odstavku 3. člena Uredbe je določeno**, da sredstva temeljnega stebra financiranja visokošolskega zavoda (v nadaljevanju TSF-Z) zasebni visokošolski zavodi z dodeljeno koncesijo za študijske programe lahko namenijo za:

- plače in druge izdatke za zaposlene,
- prispevke delodajalca za socialno varnost,
- izdatke za blago in storitve ter
- plačila obresti in odplačila kreditov, če je bilo posojilo najeto za financiranje stroškov izvajanja koncesioniranega študijskega programa.

V 72. h členu ZVis je določeno, da univerza oziroma samostojni visokošolski zavod razporeja sredstva študijske dejavnosti v skladu s pravili, ki jih sprejme pristojni organ visokošolskega zavoda, in z njimi pisno seznaniti ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo, v osmih dneh po njihovem sprejetju ter jih objavi na svoji spletni strani. Pravila so bila objavljena na spletni strani fakultete <https://fds.nova-uni.si/?s=PRAVILA+ZA+RAZPOREJANJE+SREDSTEV> in poslana na MIZŠ dne 27.11.2019.

Proračunski inšpektor pojasnjuje, da 72. h člen ZVis sicer določa, da univerza oziroma samostojni visokošolski zavod razporeja sredstva študijske dejavnosti v skladu s pravili, ki jih sprejme pristojni organ visokošolskega zavoda, vendar opozarja, da mora pri tem upoštevati tudi 73. a člen ZVis, ki določa, da Republika Slovenija zasebnim visokošolskim zavodom za koncesionirane študijske programe dodeljuje sredstva za študijsko dejavnost iz 1. alinee prvega odstavka 72. a člena tega zakona in za s študijem povezane interesne dejavnosti.

Ministrstvo za finance, Direktorat za javno premoženje pojasnjuje oziroma je mnenja, da iz 3. člena Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov nedvoumno izhaja omejeno število (numerus clausus) dopustnih namenov porabe sredstev visokošolskih zavodov za temeljni steber financiranja (TSF-Z sredstva). Izplačevanje sejin in plačevanje oglaševalskih storitev ni navedeno med dopustnimi nameni TSF-Z sredstev, zato menijo, da je poraba TSF-Z sredstev za ta namen v nasprotju z Uredbo. Ob tem dodajajo, da tudi iz 72. a člena ZVis izhaja omejeno število dopustnih namenov financiranja iz proračuna RS in da iz istega člena izhaja, da se iz proračuna RS lahko financirajo le nameni, določeni z zakonom ali drugim predpisom (npr. uredbo), kar pomeni, da financiranje ali sofinanciranje namenov, ki niso izrecno določeni z zakonom ali drugim predpisom, ni dopustno.

Proračunski inšpektor je MIZŠ pozval, da pojasnijo ali privatni šolski zavodi lahko izplačujejo sejinine iz javnih sredstev oziroma sredstev proračuna.

Skrbnica koncesijske pogodbe s strani MIZŠ je izjavila, da študijska dejavnost po Uredbi o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov financira v enem kosu in sredstva

lahko koncesionarji v skladu s tretjim odstavkom 3. člena te uredbe namenijo za: plače in druge izdatke za zaposlene, prispevke delodajalca za socialno varnost, izdatke za blago in storitve in plačila obresti in odplačila kreditov, če je bilo posojilo najeto za financiranje stroškov izvajanja koncesioniranega študijskega programa oziroma po vsebini za pedagoško in z njo povezano znanstvenoraziskovalno, umetniško in strokovno dejavnost ter za knjižničarsko, informacijsko, organizacijsko, upravno in drugo infrastrukturno dejavnost (opredelitev študijske dejavnosti je določena že v samem 72.b členu Zakona o visokem šolstvu in se v uredbi zato ne pojavlja). Struktura stroškov študijske dejavnosti je nadalje v skladu z 72.h členom Zakona o visokem šolstvu v pristojnosti visokošolskega zavoda, zato se tudi imenujejo »skupna sredstva oziroma lump-sum«. Povzeto še v enem stavku študijsko dejavnost se financira v enem kosu, t.i. "skupna sredstva oz. lump-sum", in ministrstvo eksplicitno ne določa pravil visokošolskim zavodom, koliko za plače, izdatke za blago in druge storitev.

MIZŠ je dne 3.8.2020 dodatno pojasnil dopustnost financiranja sejin in plačevanja oglaševalskih storitev iz sredstev proračuna RS, ki jih dobijo zasebni visokošolski zavodi za izvajanje koncesije po Zakonu o visokem šolstvu in Uredbi o javnem financiranju visokošolskih zavodov. Po pojasnilu MIZŠ se študijska dejavnost po Uredbi o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov financira v enem kosu (t.i. lump-sum). Sredstva lahko koncesionarji v skladu s 3. odstavkom 3. člena te uredbe namenijo za:

- plače in druge izdatke za zaposlene,
- prispevke delodajalca za socialno varnost,
- izdatke za blago in storitve in
- plačila obresti in odplačila kreditov, če je bilo posojilo najeto za financiranje stroškov izvajanja koncesioniranega študijskega programa,

oziroma po vsebini za pedagoško in z njo povezano znanstvenoraziskovalno, umetniško in strokovno dejavnost ter za knjižnično, informacijsko, organizacijsko, upravno in drugo infrastrukturno dejavnost (prvi odstavek 72. b člena Zakona o visokem šolstvu). Nadalje MIZŠ pojasnjuje, da je podrobnejše umeščanje stroškov blaga in storitev, med katere sodijo tudi stroški sejin in oglaševalskih storitev, v pristojnosti visokošolskega zavoda. Zakon o visokem šolstvu v 72. h členu določa, da univerza oziroma samostojni visokošolski zavod razporeja sredstva študijske dejavnosti v skladu s pravili, ki jih sprejme pristojni organ visokošolskega zavoda. Mnenju Direktorata za javno premoženje, da izplačevanje sejin in plačevanje oglaševalskih storitev ni navedeno med dopustnimi TSF-Z sredstev MIZŠ nasprotuje, saj je v Uredbi o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov navedeno, da visokošolski zavod skupna sredstva za študijsko dejavnost lahko namenja tudi za izdatke za blago in storitve. V skladu s Prilogo 1 – Enotni kontni načrt Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (U.I. RS, št.112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108713, 94714, 100/15, 84716, 75/17, 82/18 in 79/19) se med izdatke za blago in storitve (skupina 40, podskupina 402) uvrščajo tudi sejinine (konto 4029 - drugi operativni odhodki) ter stroški oglaševalskih storitev in stroški objav (konto 4020 - pisarniški in splošni material in storitve). Sejinine in stroški objav so del tako pedagoške kot upravne oziroma infrastrukturne dejavnosti zavoda, pri čemer se pričakuje, da so vpisna mesta tako na javnih kot koncesioniranih visokošolskih zavodih v čim večji meri zapolnjena, poslovanje zavoda pa učinkovito in gospodarno.

Proračunski inšpektor se glede na določila 72. b in 73. a členu ZVis in 3. člena Uredbe ne strinja s pojasnilom MIZŠ.

Na podlagi navedenega proračunski inšpektor ugotavlja, da FZV ni poslovala v skladu s 73. a členom zakona, ker je sredstva za študijske programe porabila za namene, ki v zakonu niso določeni. Proračunski inšpektor pojasnjuje, da FZV sejin na podlagi določb Uredbe ne bi smela izplačevati iz sredstev državnega proračuna. Proračunski inšpektor v nasprotju z MIZŠ ugotavlja, da upravičenost izplačila sejin iz sredstev državnega proračuna ne more temeljiti na Prilogi 1 k Enotnemu kontnemu načrtu Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava), kje se med izdatke in storitve štejejo tudi sejinine (konto 4029 – drugi operativni odhodki), ampak zgolj zakon, torej ZVis. ZVis v 73. a

členu določa, da Republika Slovenija zasebnim visokošolskim zavodom za koncesionirane študijske programe dodeljuje sredstva za študijsko dejavnost iz 1. alineje prvega odstavka 72. a člena tega zakona in za s študijem povezane interesne dejavnosti. V 72. a členu ZVis je določeno, da se iz proračuna RS financira študijska dejavnost rednega študija za prvo in drugo stopnjo javnih visokošolskih zavodov in zasebnih visokošolskih zavodov, interesne dejavnosti študentov, investicije, nacionalno pomembne naloge za potrebe visokega šolstva ter tudi razvojne naloge visokošolskih zavodov, ki izvajajo javno veljavne študijske programe in druge programe določene z zakonom ali z drugim predpisom. V 72. b členu ZVis pa je določeno, da je študijska dejavnost pedagoška in z njo povezana znanstvenoraziskovalna, umetniška in strokovna dejavnost, knjižnična, informacijska, organizacijska, upravna in druga infrastrukturna dejavnost. Iz Statuta FZV je razvidno, da upravni odbor odloča o zadevah materialne narave in skrbi za nemoteno poslovanje fakultete (69. člen). Obrazložitev k 72. b členu zakona sicer ne pojasnjuje v zadostni meri navedenega problema upravičenosti izplačila sejin članom upravnega odbora iz sredstev državnega proračuna, vendarle pa navaja, da opredelitev študijske dejavnosti sledi konceptu financiranja iz Nacionalnega programa visokega šolstva 2011-2020, ki v točki 6.1.4. določa, da so prioritete usmerjene predvsem v : »(1) nove nastavitve izvajanje novih študijskih programov, v dodatna študijska mesta, novi šolski zavodi, pomlajevanje visokošolskih učiteljev, (2) vlaganja v razvoj in posodobljanje opreme (laboratoriji, knjižnice, informatika), (3) temeljno raziskovalno dejavnost in 4) subvencioniranje bivanja študentov in druge socialne transfere«. Na podlagi navedenega je jasno, da se »upravna dejavnost«, kot jo določa prvi odstavek 72. b člena ZVis in na katero se MIZŠ sklicuje ne nanaša na delovanje upravnega odbora v termin in s tem povezanega izplačila sejin članom upravnega odbora iz proračunskih sredstev.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da glede na navedena določila ZVIS, Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov, Statuta FZV in Nacionalnega programa visokega šolstva 2011-2020, sejnine ne sodijo med izdatke in storitve, ki bi se financirale iz sredstev državnega proračuna, saj ne sodijo med upravno dejavnost v smislu izvajanja nalog visokošolskega zavoda.

Predlog ukrepov:

Proračunski inšpektor na podlagi 2. točke prvega odstavka 104. člena ZJF predlaga MIZŠ, kot pristojnemu organu za nadzor nad poslovanjem visokošolskih zavodov, da pri FZV opravi nadzor nad porabo sejin v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe. Proračunski inšpektor predlaga, da MIZŠ kot koncendent v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe preveri porabo sejin glede na 10. člen koncesijske pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ kot koncendentom in FZV kot koncesionarjem z dne 11.8.2017. MIZŠ naj FZV naloži ukrepe, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito poslovanje skladno z ZVis.

Proračunski inšpektor na podlagi 2. točke prvega odstavka 104. člena ZJF MIZŠ, kot pristojnemu organu za nadzor nad poslovanjem visokošolskih zavodov, **tudi predlaga**, da v bodoče v vsakoletne koncesijske pogodbe o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov oziroma anekse, ki jih sklepa z visokošolskimi zavodi vključi tudi besedilo, iz katerega bo razvidno, da se sejnine ne morejo kriti iz sredstev državnega proračuna, vse to pa zaradi transparentnosti oziroma jasnosti izvajanja predpisov.

Proračunski inšpektor MIZŠ predlaga naj o ugotovitvah nadzora ter drugih ukrepih obvesti UNP najkasneje do 31.12.2020.

Povzetek

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem ZJF in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna za leto 2019 za sredstva v višini 875.353 €, ki jih je FZV prejela iz državnega proračuna oziroma od MIZŠ.

Proračunski inšpektor je nadziral namenskost in zakonitost porabljenih sredstev ter realizacijo naročil in pogodb, ki jih je imela FZV sklenjene z različnimi dobavitelji in izvajalci storitev ter izplačilo sejin.

Ugotovitve:

Pri pregledanih računih družb Kubelj d.o.o., lbs, biro trgovina in storitve d.o.o., Print point d.o.o., Cicero d.o.o., Extra lux d.o.o. in lbs, biro trgovina in storitve d.o.o. **je proračunski inšpektor ugotovil**, da za posamezne račune ni bilo mogoče preveriti ali so bila posamezna naročila skladna z računi, kar ni v skladu z 31. členom Pravilnik o računovodstvu, ki med drugim določa, da se s kontrolo preverja ali so cene v knjigovodski listini v skladu z dogovorom ali pogodbo.

Predlog ukrepov:

Proračunski inšpektor na podlagi 2. točke prvega odstavka 104. člena ZJF predlaga MIZŠ, kot pristojnemu organu za nadzor nad poslovanjem visokošolskih zavodov, da opravi nadzor nad porabo sredstev FZV pri dobaviteljnih in izvajalcih storitev, s katerimi FZV posluje in v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe ugotovi ali so bila javna oziroma proračunska sredstva porabljena za namene določene s to pogodbo oziroma predpisi oziroma ali so bila porabljena nezakonito (10. člen koncesijske pogodbe). MIZŠ naj FZV naloži ukrepe v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito izvajanje Pravilnika o računovodstvu.

Proračunski inšpektor MIZŠ predlaga naj o rezultatih in ugotovitvah nadzora obvesti UNP najkasneje do 31.12.2020.

Ugotovitve:

V zvezi s sejinami je proračunski inšpektor ugotovil, da glede na določila ZVIS in Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov, sejnine ne sodijo med izdatke in storitve, ki bi se financirale iz sredstev državnega proračuna.

Predlog ukrepov:

Proračunski inšpektor na podlagi 2. točke prvega odstavka 104. člena ZJF predlaga MIZŠ, kot pristojnemu organu za nadzor nad poslovanjem visokošolskih zavodov, da pri FZV opravi nadzor nad porabo sejin v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe. Proračunski inšpektor predlaga, da MIZŠ kot koncendent v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe preveri porabo sejin glede na 10. člen koncesijske pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ kot koncendentom in FZV kot koncesionarjem z dne 11.8.2017. MIZŠ naj FZV naloži ukrepe, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito poslovanje skladno z ZVis.

Proračunski inšpektor na podlagi 2. točke prvega odstavka 104. člena ZJF MIZŠ, kot pristojnemu organu za nadzor nad poslovanjem visokošolskih zavodov, tudi predlaga, da v bodoče v vsakoletne koncesijske pogodbe o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov oziroma anekse, ki jih sklepa z visokošolskimi zavodi vključi tudi besedilo, iz katerega bo razvidno, da se sejnine ne morejo kriti iz sredstev državnega proračuna, vse to pa zaradi transparentnosti oziroma jasnosti izvajanja predpisov.

Proračunski inšpektor MIZŠ predlaga naj o ugotovitvah nadzora ter drugih ukrepih obvesti UNP najkasneje do 31.12.2020.

Zoper ugotovitve v tem zapisniku so dovoljene pripombe v roku 15 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

mag. Miran Grajzar
PRORAČUNSKI INŠPEKTOR
inšpektor višji svetnik

Vročiti po ZUP:

- Univerza v Novem mestu, Fakulteta za zdravstvene vede, Na Loko 2, 8000 Novo mesto
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Masarykova cesta 16, 1000 Ljubljana

V vednost po elektronski pošti: Ministrstvo za finance - Kabinet ministra (gp.mf@gov.si)