



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA FINANCE**

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00

F: 01 369 69 14

E: mf.unp@gov.si

www.unp.gov.si

Številka: 06102-17/2020/4

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 proračuna, prejemniku proračunskih sredstev**

### **Novi univerzi, Fakulteti za državne in evropske študije**

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 ZFisP, 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. 06102-17/2020/1 z dne 9.3.2019.

Pregled dokumentacije je bil opravljen v obdobjih od 12.3. do 13.3.2020 in 16.3.2020 v prostorih Nove univerze, Fakultete za državne in evropske študije, Žanova ulica 3, 4000 Kranj, ter v obdobju od 17.3.do 27.3.2020, 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 državne in evropske študije je skladno z Zakonom o zavodih zasebni zavod in skladno z Zakonom o visokem šolstvu fakulteta, ki je članica Nove univerze. Fakulteta za državne in evropske študije (v nadaljevanju FDŠ) ima akreditiranih šest študijskih programov na vseh treh stopnjah bolonjskega izobraževanja.

Dejavnost fakultete obsega dodiplomsko in podiplomsko univerzitetno, visoko in višje strokovno izobraževanje, znanstveno raziskovanje na področju državnega in evropskega prava ter druge dejavnosti, ki služijo izvajanju glavne dejavnosti.

FDŠ vodi direktorica mag. Olga Jambrek.

## **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 875.353 €, ki jih je FDŠ 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 izplačevanju sejin članom Upravnega odbora FDŠ z dne 2.7.2012;
- Pravilnik o računovodstvu Fakultete za državne in evropske študije z dne 4.3.2012;
- Statut Fakultete za državne in evropske študije z dne 5.1.2016;
- Akt o ustanovitvi zasebnega visokošolskega zavoda Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije z dne 24.9.2018.

## **I. Opis dejanskega stanja in ugotovitve ter ukrepi**

### **1. Pogodba o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017 - 2020 z dne 8.8.2017 in aneks št. 5 h koncesijski pogodbi z dne 3.6.2019**

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ) kot koncendent in FDŠ kot koncesionar sta dne 8.8.2017 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. 5 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 873.353 € (od tega znaša dejavnost visokega šolstva - fiksni del 830.011 €, dejavnost visokega šolstva - variabilni del 24.108 €, dejavnost visokega šolstva - razvojni del 21.232 € in interesna dejavnost študentov 191 €). V osnovni pogodbi z dne 8.8.2017 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. Iz pogodbe izhaja, da je bila koncesionarju na podlagi 1. odst. 74. člena Zakona o visokem šolstvu dodeljena koncesija za izvajanje rednega študija po podiplomskem magistrskem študijskem programu druge stopnje »Javna uprava«, rednega študija po podiplomskem magistrskem študijskem programu druge stopnje »Mednarodne in diplomatske študije«, rednega študija po podiplomskem magistrskem študijskem programu tri letnega univerzitetnega programa prve stopnje »Javna uprava« ter interesne dejavnosti študentov.

MIZŠ je na podlagi zgoraj navedene koncesijske pogodbe in aneksa št. 5 v letu 2019 FDŠ za financiranje dejavnosti visokega šolstva nakazalo 875.353 € ter za financiranje interesne dejavnosti študentov 191 €. Iz računovodskega poročila FDŠ za leto 2019 je razvidno, da je FDŠ v letu 2019 iz državnega proračuna oziroma MIZŠ prejela 875.544 €.

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

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

Proračunski inšpektor je po metodi naključnega izbora pregledal več pogodb, ki jih je FDŠ kot naročnik sklenil 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: Inštitut za ustavno ureditev in človekove pravice d.o.o., Bled, Uni biro d.o.o., Ljubljana, Godec Černeka Nemeč, odvetniška družba, Ljubljana, Konica Minolta Slovenije d.o.o., Ljubljana, Moj servis d.o.o., Duplje, Nova univerza, Nova Gorica, President d.o.o., Ljubljana, Talpas, Informacijske storitve, Uroš Divjak, Knezova štadion 14 a, Ljubljana, Kramberger Ivan, Gornja Radgona.

- FDŠ kot naročnik je z družbo Inštitut za ustavno ureditev in človekove pravice d.o.o. kot izvajalec dne 9.8.2017 sklenil pogodbo o strokovnem svetovanju v pavšalni mesečni višini 9.870 €. Naročnik in izvajalec ugotavljata, da naročnik glede na razvoj in povečan obseg dela fakultetnih dejavnosti in spremljajočih dejavnosti potrebuje stalno dodatno strokovno pomoč v postopkih akreditacije, evalvacije in prenove študijskih programov in svetovanja upravi in drugim organom fakultete, ki presega tekoče obveznosti svojih zaposlenih, zato se formalno pogodbeno določi in utrdi stalno sodelovanje. Predmet pogodbe obsega strokovno svetovanje na področju posodabljanja in dviga kakovosti obstoječih programov fakultete, strokovno svetovanje pri razvoju novih programov fakultete, strokovno svetovanje pri izvajanju akademskih in raziskovalnih projektov fakultete, strokovno svetovanje na področju politike zaposlovanja pedagoškega in administrativnega kadra in organizacije ter optimizacije dela fakultete, njenih organov in strokovnih služb, strokovno svetovanje pri mednarodni dejavnosti in sodelovanja fakultete s sorodnimi institucijami v tujini, strokovno svetovanje na področju širitve dejavnosti fakultete na tuje trge znanja, strokovno svetovanje pri prijavih na projekte EU in projekte v RS in drugo strokovno svetovanje, ki ga narekuje dejavnost in razvoj fakultete. Na podlagi pogodbe je FDŠ v letu 2019 Inštitutu za ustavno ureditev in človekove pravice izplačala 156.402 €. Inštitut za ustavno ureditev in človekove pravice je FDŠ dne 15.4.2019 izdal račun v višini 9.870 € brez ddv, dne 20.12.2019 račun v višini 9.759,02 € brez ddv, dne 30.11.2019 pa račun v višini 9.870 brez DDV. Vsi računi so specificirani (izdelava študijskih gradiv in programov, priprava učbenikov, priprava vlog za doktorski študij, izdelava priročnikov, svetovanje za akreditacijo študijskih programov, pregled in podpis pogodb Evro-PF, posvetovalni sestanki, organizacija za delovne skupine, posvetovalni sestanki in poslovna navodila ter pisna in telefonska komunikacija z odvetniki glede načrtovanja in izvajanja odvetniških storitev za NU in članice, vzorčna evalvacija VTI programov, uredniško in avtorsko delo glede Bele knjige o ukinjanju Nove univerze priprava glede Bele knjige o ukinjanju Nove univerze - priprava angleških pravil za pritožno na ENQA, organizacija začetka postopka za mednarodne akreditacije NU, pregled in urejanje pogodb in sklepov IČP glede akreditacije študijskih programov pri NAKVIS in podobno).

### **Ugotovitve:**

Iz računov oziroma prilog k računom izhaja, da so nekateri dogodki opredeljeni datumsko po mesecih (svetovalne storitve), nekateri pa ne (svetovalne storitve - ponavljajoče se ali večkratne storitve). V pogodbi ni določenih nobenih poročil, iz katerih bi bilo razvidno, da mora izvajalec pripraviti kakšna poročila za naročnika po časovnih obdobjih ali projektih in programih. FDŠ razen priloga k računom ni predložil drugih dokazil, ki bi izkazovali, da je bila pogodba dejansko izvršena, niti kako je bila realizirana. V prilogah so navedeni tudi dogodki, ki niso neposredno povezani s predmetom pogodbe in se ponavljajo ali pa so zelo splošni, kot npr. udeležba na svečani proslavi praznika Republike Italije, svetovanje glede opremljanje stavbe na Mestnem trgu 23, mansarde in kluba profesorjev, posvetovanje s Studijem za oblikovanje za okvirjanje slik in fotografij in opremljanje mansarde, načrtovanje in podelitve častnega doktorata profesorju Dunajske univerze, navodila za urejanje del sodelovanja z Izraelom, svetovanja računovodstvom, urgencia za poročilo o elaboratih, diskusijski in avtorski prispevki k debati o zasebnih raziskovalnih organizacijah, poslovno kosilo in pogovori v organizaciji AmChan, razgovori z računovodstvi, poslovno kosilo z lastniki nepremičnine na Mestnem trgu 23, organizacija mednarodne katedre in udeležba na njej, zagon nove visoke šole in študijskega programa za Letalsko šolo, poslovno kosilo z odvetnikom in varnostnimi eksperti, poslovno finančne konzultacije na računovodskem servisu. **Proračunski inšpektor je ugotovil**, da tako poslovanje ni v skladu s 16. členom Pravilnika o računovodstvu, ki določa, da je za verodostojnost in pravilnost knjigovodskih listin, ki so podlaga za knjiženje odgovorne osebe, ki sodelujejo v materialnem in finančnem poslovanju tako, da za poslovni dogodek naveden v knjigovodski listini zagotovijo, da je skladen z nalogom za izvedbo, da je skladen z davčno zakonodajo, da je njegovo ovrednotenje ustrezno, cene in vrednosti pa pravilno vpisane, da so morebitne kasnejše spremembe vrednosti pravilno ugotovljene, da je rok plačila skladen z dogovorom, da sta pravilno stroškovno mesto in dejavnost ter da so listini dodani drugi dokumenti, ki dokazujejo njeno verodostojnost.

**Pri FDŠ so izjavili**, da je mesečno poročilo o svetovanju zelo skop povzetek opravljenih svetovalnih storitev. Svetovanje poteka praktično vsak dan in vse dni v tednu. Izvajata ga edini družbenik IČP prof. Jambrek in direktorica IČP mag. Jambrekova ter sodelavci Inštituta. Inštitut je ustanovitelj in lastnik univerze in njenih članic ter ima v Aktu o ustanovitvi ter Aneksu k Aktu pogodbeno obveznost nuditi univerzi in članicam storitve v obliki svetovanja, razvojnih elaboratov in v drugih oblikah. Svetovanje poteka v različnih oblikah in kontinuirano - večinoma preko pisnih e-komunikacij, ustnih posvetovanj, konferenc, sestankov idr. Dejavnosti, ukrepi, storitve, sklepi, pravilniki, pogodbe in druge zunanje preverljive oblike delovanja univerze in članic so preverljivi rezultati kontinuiranih vsakodnevnih svetovalnih storitev. Ker so vse svetovalne aktivnosti v funkciji iz leta v leto in iz meseca v mesec ponavljajočih se odprtih vprašanj, problemov, razvojnih izzivov in projektov, za katere daje pobudo, jih usmerja in nadzira preko svetovalnih storitev ustanovitelj (IČP), ki skrbi za njihovo realizacijo in razvoj in je pogodbeni storitev spričo ciklično ponavljajočih se vprašanj natančno opredeljiva po kategorijah svetovanja. Le del povedanega je zajeto v mesečnih poročilih tako, da je natančneje opredeljivo po kategorijah, času storitve, in udeležencih. Vprašanja, o katerih je bilo svetovano, so iz najrazličnejših dokumentov, sklepov, zapisnikov itd. poznana organom in funkcionarjem univerze, katerim so bile svetovalne storitve namenjene oziroma so rezultirale v njihovem delovanju. Dejstvo pa je, da potekajo svetovalne storitve večkrat dnevno, ključne, osrednje, zahtevnejše in pomembnejše pa so zajete v mesečnem poročilu. Ustanovitelj - IČP daje soglasje oziroma imenuje člane upravnih odborov univerze in članic in imenuje oziroma daje soglasje k imenovanju predsednika upravnega odbora. Član in predsednik upravnega odbora za svoje ustanoviteljsko, usmerjevalno, razvojno svetovalno, vodstveno in upravljalno delovanje ne prejema dohodka iz naslova delovnega razmerja, pač pa je njegovo delovanje v celoti v funkciji izvajanja svetovalnih in drugih ustanoviteljskih storitev inštitucionalnega ustanovitelja - IČP.

### **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 FDŠ po koncesijski pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ in FDŠ z dne 8.8.2017 in aneksom št. 5 z dne 3.6.2019. 8. člen te pogodbe določa, da koncendent opravlja nadzor nad poslovanjem koncesionarja FDŠ 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 med FDŠ kot naročnikom in Inštitutom za ustavno ureditev in človekove pravice d.o.o. kot izvajalcem z dne 9.8.2017 in glede na 10. člen koncesijske pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ kot koncendentom in FDŠ kot koncesionarjem **ugotovi, ali so bila sredstva po pogodbi med FDŠ kot naročnikom in Inštitutom za ustavno ureditev in človekove pravice d.o.o. kot izvajalcem z dne 9.8.2017, porabljena za namene določene s to pogodbo oziroma predpisi oziroma ali so bila porabljena zakonito** (10. člen koncesijske pogodbe). MIZŠ naj FDŠ naloži ukrepe, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito poslovanje skladno s Pravilnikom o računovodstvu FDŠ.

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

#### **Ugotovitve:**

Proračunski inšpektor je ugotovil, da FDŠ za sklenitev pogodbe z Inštitutom za ustavno ureditev in človekove pravice o strokovnem svetovanju ni izpeljala postopka javnega naročila po ZJN-3. V 3. odst. 9. člena ZJN-3 je med drugim določeno, da je naročnik po ZJN-3 tudi druga oseba javnega prava, ki jo v več kot 50 % financirajo državni ali lokalni organi. Iz izkaza prihodkov in odhodkov FDŠ za leto 2019 izhaja, da je FDŠ financirana iz poročila RS oziroma iz MIZŠ v več kot 50%.

V FDŠ so podali izjavo, da v 9. členu ZJN-3 ni nikjer zapisano, da to velja za zasebne zavode, ki izvajajo javno službo. To stališče pa dodatno pojasnjuje tudi 6. točka 27. člena ZJN-3, ki določa oprostitev javnega naročanja za raziskovalno razvojne storitve, od katerih nimajo koristi le naročniki, ampak gre za koristi družbe pri izvajanju javne službe izobraževanja. Izjavi so predložili tudi sodbo Okrajnega sodišča v Ljubljani št. PR 1811/2017-2453 z dne 24.4.2019 (obdolžilni predlog je bil podan s strani Državne revizijske komisije), iz katere je razvidno, da je ob podobnem oziroma enakem dejanskem stanju prekrška postopek ustavilo, ker ni dokazano, da je pravna oziroma odgovorna oseba storila prekršek.

Proračunski inšpektor v zvezi s tem upošteva zgoraj navedeno sodbo.

- FDŠ kot naročnik je z družbo Uni biro d.o.o., Ljubljana dne 11.12.2013 sklenil okvirno pogodbo za nakup pisarniškega materiala za leto 2014. Ta družba je FDŠ 29.3.2019 izdala račun v višini 474,36 € za pisarniški material, dne 10.10.2019 pa račun v višini 417,44 € za pisarniški material.

#### **Ugotovitve:**

Proračunski inšpektor je ugotovil, da FDŠ z družbo Uni biro d.o.o. v letu 2019 nima sklenjene pogodbe o nabavi pisarniškega materiala, niti za dobavo pisarniškega materiala ni izdala naročilnic. FDŠ ni predložila dokumentov, iz katerih bi bile razvidne ponudbe oziroma naročila. Tako poslovanje ni v skladu s 13. členom Pravilnika o računovodstvu FDŠ, ki določa, da se za vsak poslovni dogodek sestavi knjigovodska listina, ki kaže spremembo sredstev in obveznosti do njihovih virov ter nastanek prihodkov in odhodkov in tudi ne s 16. členom, kjer je določeno, da je pred knjiženjem potrebno s kontroliranjem dokazati verodostojnost knjigovodske listine. Za verodostojnost knjigovodske listine, ki so podlaga za knjiženje, so odgovorne osebe, ki sodelujejo v materialnem in finančnem poslovanju tako, da se za poslovni dogodek, naveden v knjigovodski listini, zagotovi, da je skladen z nalogom za izvedbo, da je skladen z davčno zakonodajo, da je njegovo ovrednotenje ustrezno, cene in vrednosti pa pravilno vpisane, da o

morebitne kasnejše spremembe vrednosti pravilno ugotovljene, da je rok plačila skladen z dogovorom, da sta pravilno označena stroškovno mesto in dejavnost, da so listini dodani drugi dokumenti, ki dokazujejo njeno verodostojnost.

**Na FDŠ so izjavili**, da preverjajo cene na trgu in upoštevajo najboljše in zanesljive ponudnike in da je 13. člen pravilnika malo nerodno spisan. Knjigovodskih listin ne sestavlja, jih pa pregleduje in podpisuje. O izbiri ustreznega in najbolj ugodnega dobavitelja odloča Upravni odbor.

**Proračunski inšpektor je ugotovil**, da pojasnilo ni ustrezno oziroma podkrepljeno z dokazi, saj ponudb oziroma preverjanj niso predložili oziroma ni mogoče ugotoviti, ali je bi bilo njihovo poslovanje skladno z 16. členom, v katerem je določeno, da je za verodostojnost in knjigovodskih listin, ki so podlaga za knjiženje, odgovorne osebe, ki sodelujejo v materialnem in finančnem poslovanju, navedenem v knjigovodski listini zagotovijo, da je skladen z nalogom za izvedbo, da je skladen z nalogom za davčno zakonodajo, da je njegovo ovrednotenje ustrezno, cene in vrednosti pa pravilno vpisane, da so morebitne kasnejše spremembe vrednosti pravilno ugotovljene, da je rok plačila skladen z dogovorom, da sta pravilno označena stroškovno mesto in dejavnost, da so listini dodani drugi dokumenti, ki dokazujejo njeno verodostojnost.

- FDŠ je z družbo Konica Minolta Slovenija d.o.o., Ljubljana dne 3.12.2013 sklenila pogodbo o najemu tehnične opreme. V njej je določeno, da znaša najemnina večopravilnega digitalnega aparata 48 € brez ddv. Dne 31.5.2019 je družba Konica Minolta Slovenija d.o.o. FDV izdal račun v višini 103,92 € z ddv, v njem pa je najemnina obračunana v višini 67 € brez ddv. Dne 30.9.2019 je družba Konica Minolta Slovenija d.o.o. FDV izdal račun v višini 117,10 € z ddv, v njem pa je najemnina obračunana v višini 67 € brez ddv.

#### **Ugotovitve:**

**Proračunski inšpektor je ugotovil**, da najemnina večopravilnega digitalnega aparata ni obračunana v skladu s pogodbo, to je v višini 48 € brez ddv, ampak v višini 67 € brez ddv. Proračunski inšpektor je ugotovil, da je FDŠ družbo Konica Minolta Slovenija d.o.o., Ljubljana dne 2.10.2019 sklenila novo pogodbo o najemu opreme, kjer je mesečni najem večopravilnega digitalnega aparata določen v višini 87,50 €. Proračunski inšpektor je ugotovil, da je FDŠ za najem večopravilnega digitalnega aparata plačala več kot je določeno s pogodbo. Tako poslovanje FDŠ ni v skladu 16. členom pravilnika o računovodstvu, ki med drugim določa, da je pred knjiženjem potrebno s kontroliranjem dokazati verodostojnost knjigovodskih listin (v tem primeru računov). Za verodostojnost in pravilnost knjigovodskih listin, ki so podlaga za knjiženje so odgovorne osebe, ki sodelujejo v materialnem in finančnem poslovanju tako, da se za poslovni dogodek zagotovi, da je njegovo ovrednotenje ustrezno, cene in vrednosti pa pravilno vpisane.

#### **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 FDŠ po koncesijski pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ kot koncendentom in FDŠ kot koncesionarjem z dne 8.8.2017. 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 FDŠ 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 FDŠ pri dobaviteljih in izvajalcih storitev, s katerimi FDŠ posluje in glede na 10. člen koncesijske pogodbe o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ kot koncendentom in FDŠ kot koncesionarjem z dne 8.8.2017 in ugotovi, ali so bila proračunska**

**sredstva porabljena za namene določene s to pogodbo oziroma predpisi oziroma ali so bila porabljena zakonito** (10. člen koncesijske pogodbe) in za FDŠ sprejme ustrezne ukrepe v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito izvajanje Pravilnika o računovodstvu FDŠ.

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

#### **Ugotovitve:**

Pri drugih dobaviteljnih oziroma izvajalcih storitev je proračunski inšpektor ugotovil, da so cene na računih skladne s pogodbami.

- V inšpekcijski nadzor je bilo vključenih več avtorskih pogodb o pedagoškem sodelovanju sklenjenih med FDŠ in posameznimi avtorji v letu 2019. FDŠ je avtorjem izplačala 10.816 € (bruto znesek oziroma dejanski strošek za FDŠ je znašal 16.266 €). Avtorske pogodbe oziroma pogodbe o pedagoškem sodelovanju so bile sklenjene za različne študijske predmete (Financiranje in upravljanje EU projektov, Posebni upravni postopki, Financiranje javne porabe, Davčno pravo, Upravno procesno pravo, Davčno procesno pravo, Sodno in ustavnopravno varstvo, Posebni upravni postopki, Pravo javnih uslužbencev, Etika v upravi). V teh pogodbah je določeno, da morajo posamezni avtorji posneti e - module za posamezne študijske predmete, izdelati organizacijske sheme posameznih učnih načrtov, pripraviti študijska gradiva za posamezne študijske predmete z obvezno literaturo ter Power - Point s ključnimi točkami e predavanja. V vseh pogodbah je za posamezne avtorje določeno število pedagoških ur ter obračun avtorskih del po 83,12 € na pedagoško uro, ki je izražena v bruto znesku. Po pogodbah se avtorjem povrnejo tudi potni stroški (kilometrini v višini 0,31 € na km v bruto znesku). Po pogodbah morajo avtorji v tajništvo fakultete predložiti poročilo o opravljenem delu v roku 2 tednov po zaključenem snemanju e - modulov skupaj s pripravljenim gradivom za objavo na spletnem portalu univerza.eu.

#### **Ugotovitve:**

Proračunski inšpektor je nadziral realizacijo teh pogodb. FDŠ je predložila dokazila o opravljenem delu: snemanja Power-point, učna gradiva ter skupna poročila o opravljenih urah.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da avtorji niso predložili enotnih poročil po posameznih pogodbah, pač pa gradiva, ki jih je opravil posamezen avtor in evidenco opravljenih ur po posameznih učnih predmetih. V nekaterih primerih število ur po skupnih poročilih ni skladno s pogodbo.

Na podlagi zahteve proračunskega inšpektorja so odgovorni pri FDŠ izjavili da, ko prihaja do teh razlik, gre za primere, kjer je bilo več ur namenjenih za pripravo gradiva, pri pripravah za snemanje in za pripravo Power pointov pa gre za oceno, koliko časa naj bi približno vsak profesor porabil. Navedeno je nato podlaga za končna poročila profesorjev.

Proračunski inšpektor je na podlagi pregledane dokumentacije o izvrševanju avtorskih pogodb in podanih pojasnil FDŠ ugotovil, da so poročila po posameznih avtorjih nepregledna oziroma netransparentna. Pojasnjuje, da bi morala biti na podlagi določb 6. člena sklenjene pogodbe o pedagoškem sodelovanju v posameznem poročilu natančno opredeljeno opravljeno delo, in sicer bi morala biti pojasnjena vsebina opravljenega dela in dejansko število ur, ki jih je posamezni avtor opravil pri pripravi gradiv. Tako poslovanje je v nasprotju z določbo 2. odst. 16. člena Pravilnika o računovodstvu FDŠ, ki med drugim določa, da je s kontrolo potrebno preveriti, da je vsak poslovni dogodek, naveden v posamezni knjigovodski listini, ustrezno ovrednoten in zagotoviti, da so cene in vrednosti pravilno vpisane.

Pri pregledanih avtorskih pogodbah je proračunski inšpektor ugotovil, da so štirje avtorji tudi zaposleni na FDŠ. Proračunski inšpektor je nadziral 3. alineje 1. členov pogodb, v katerih je določeno, da avtorji niso v delovnem razmerju (oz. če so, delo po teh pogodbah ne sodi v okvir njihovih delovnih obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi in se ne opravlja v okviru delovnega časa).

Proračunski inšpektor je pozval FDŠ in posamezne avtorje, da pojasnijo izvajanje teh določb v pogodbah. Pri FDŠ so izjavili, da je glede na variabilni delovni čas kontrola njihovih delovnih obveznosti nemogoča. Kontrola s strani računovodstva se je vršila pri izplačilu kilometrine. Redno zaposleni so prejeli prevoz (kilometrino) le pri plači in ne pri izplačilu avtorskega honorarja, kar je razvidno iz obvestil o izplačilu. Prvi od avtorjev je pojasnil, da po pogodbi o zaposlitvi opravlja določene obveznosti, ostale obveznosti pa opravlja preko pogodb civilnega prava (npr. avtorske pogodbe). Za delo preko avtorske pogodbe, ki jo ima sklenjeno s FDŠ, pošilja mesečna poročila, ko delo (predavanje) opravi, fakulteta na tej podlagi izplača dohodek za opravljeno delo in s tem povezane potne stroške. Drugi avtor je pojasnil, da ni nikoli sklenil avtorske pogodbe, ki bi sodila v okvir njegovih delovnih obveznosti iz zaposlitve, prav tako pa je vse avtorsko delo opravil izven delovnega časa. Tretji avtor je pojasnil, da je bilo vse delo, ki se nanaša na avtorsko pogodbo, opravljeno izven delovnega časa, priprava in zbiranje potekajo pozno v noč, kot je to sicer običajno pri akademskem delu. Četrty avtor je pojasnil, da se delo po avtorski pogubi praviloma opravlja v popoldanskem času od 16.30 do 20:30 ure in pri tem opozarja na izrazito fleksibilno naravo akademskega dela in pripominja, da kot akademik, raziskovalec, profesor in pedagog praktično tako kot kolegi delajo vse dni.

#### **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, da MIZŠ kot koncendent v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe preveri porabo sredstev FDŠ pri avtorskih pogodbah v zvezi s 16. členom Pravilnika o računovodstvu, v katerem je določeno, da je za verodostojnost in knjigovodskih listin, ki so podlaga za knjiženje, odgovorne osebe, ki sodelujejo v materialnem in finančnem poslovanju, navedenem v knjigovodski listini zagotovijo, da je skladen z nalogom za izvedbo, da je skladen z nalogom za davčno zakonodajo, da je njegovo ovrednotenje ustrezno, cene in vrednosti pa pravilno vpisane, da so morebitne kasnejše spremembe vrednosti pravilno ugotovljene, da je rok plačila skladen z dogovorom, da sta pravilno označena stroškovno mesto in dejavnost, da so listini dodani drugi dokumenti, ki dokazujejo njeno verodostojnost. MIZŠ naj FDŠ naloži ukrepe, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito poslovanje skladno s Pravilnikom o računovodstvu FDŠ.**

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

### **3. Sejnine**

Iz bruto bilance FDŠ za leto 2019 izhaja, da je FDŠ članoma Upravnega odbora FDŠ izplačala bruto sejnine v višini 15.888 €, od tega na račun koncesije 14.126 € (po delitvenem ključu v razmerju med 88,95 % in 11,05 %, ki izhaja iz Pravil za razporejanje sredstev študijske dejavnosti FDŠ). Proračunski inšpektor je preverjal, ali je izplačilo sejin izvršeno v skladu z internimi akti FDŠ oziroma sklepi UO FDŠ.

- Proračunski inšpektor je za oba člana UO v več primerih nadziral pravilnost izplačila sejin. Pregledani so bili izpisi sejin za oba člana Upravnega odbora FDŠ za leto 2019, izpisi izplačil za izplačila sejin za 7.3.2019, 4.7.2019 in 6.12.2019 (skupni znesek 3.280 €), seznam sej UO za leto 2019, zapisnik in sklepi 6. korespondenčne seje UO FDŠ v letu 2019, zapisnik in sklepi 19. korespondenčne seje UO FDŠ v letu 2019, zapisnik in sklepi 30. korespondenčne seje UO FDŠ v letu 2019, sklep UO FDŠ sprejet na 16. redni seji 4.9.2018 (sejnine je 100 € neto sejo), sklep UO FDŠ sprejet na 10. redni seji 14.5.2019 (sejnine za posamezen sklep je 20 € neto na posamezen sklep seje).

#### **Ugotovitve:**



Proračunski inšpektor je ugotovil, da je FDŠ dne 14.6.2012 sprejela Pravilnik o izplačevanju sejnin članom Upravnega odbora FDŠ (v nadaljevanju Pravilnik). V Pravilniku je določeno, da si člani UO FDŠ za udeležbo na sejah izplačujejo sejnino, v Statutu FDŠ (v nadaljevanju Statut) pa je določeno, da je Upravni odbor poslovodni organ in organ upravljanja fakultete, ki poleg nalog, določenih z zakonom, odloča o zadevah materialne narave, skrbi za nemoteno, zakonito in materialno poslovanje fakultete in odobrava uporabo sredstev oziroma razpolaganja s sredstvi. Upravni odbor fakultete sestavljata predsednik upravnega odbora in namestnik predsednika upravnega odbora. V Statutu je tudi določeno, da oba člana za opravljanje svojih funkcij prejemata nagrado. Pravilnik ureja način razpisovanja, odločanja, glasovanja in izplačevanja sej UO, višina sejnin je za oba člana UO FDŠ določena v višini po 450 eur na člana na sejo.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da so bile naključno izbrane sejnine v marcu, juliju in decembru 2019 izplačane v skladu s sklepom UO FDŠ sprejetim na 16. redni seji 4.9.2018 in sklepom UO sprejetim na 10. redni seji 14.5.2019.

FDŠ je dne 14.6.2012 sprejela Pravilnik o izplačevanju sejnin članom Upravnega odbora FDŠ, ki ureja način razpisovanja, odločanja, glasovanja in izplačevanja sej UO. Višina sejnin je za oba člana UO FDŠ določena v višini po 450 € na sejo. Pri FDŠ so pojasnili, da so v letih 2018 2019 bistveno zmanjšali višino sejnin s sklepom UO FDŠ s sklepom UO FDŠ št. UO -29/18(R) z dne 4. 9.2018 100 € neto na sejo (korespondenčna ali nekorespondenčna) in s sklepom UO FDŠ št. UO - 11/19/R z dne 14.5.2019, po katerem je vsak sklep seje ovrednoten na 20 € neto.

**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 sejnine 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 Pravidnika 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 sejnine (konto 4029 - drugi operativni odhodki) ter stroški oglaševalskih storitev in stroški objav (konto 4020 - pisarniški in splošni material in storitve). Sejnine 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 FDŠ 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 FDŠ 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 Pravidnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava), kje se med izdatke in storitve štejejo tudi sejnine (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. alinee 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 FDŠ je razvidno, da je upravni odbor poslovodni organ, ki odloča o zadevah materialne narave, skrbi za nemoteno, zakonito materialno poslovanje fakultet in odobrava uporabo sredstev oziroma razpolaganje s sredstvi. 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 posodabljanje 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 FDŠ in Nacionalnega programa visokega šolstva 2011-2020, sejinine 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 FDŠ 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 FDŠ kot koncesionarjem z dne 8.8.2017. MIZŠ naj FDŠ 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 sejinine 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 FDŠ prejela iz državnega proračuna oziroma od MIZŠ

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

#### **Ugotovitve:**

**Proračunski inšpektor je ugotovil**, da je FDŠ kot naročnik z družbo Inštitut za ustavno ureditev in človekove pravice d.o.o. kot izvajalec dne 9.8.2017 sklenil pogodbo o strokovnem svetovanju v pavšalni mesečni višini 9.870 €, posloval netransparentno. FDŠ razen prilog k poročilom ni predložil drugih dokazil, ki bi izkazovali, da je bila pogodba dejansko realizirana. Tako poslovanje FDŠ ni v skladu s 16. členom Pravilnika o računovodstvu.

#### **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 FDŠ po koncesijski pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ in FDŠ z dne 8.8.2017 in aneksom št. 5 z dne 3.6.2019. 8. člen te pogodbe določa, da koncendent opravlja nadzor nad poslovanjem koncesionarja FDŠ 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 med FDŠ kot naročnikom in družbo Inštitut za ustavno ureditev in človekove pravice d.o.o. kot izvajalcem z dne 9.8.2017 in glede na 10. člen koncesijske pogodbi o financiranju študijske dejavnosti in interesne dejavnosti študentov v obdobju 2017-2020 med MIZŠ kot koncendentom in FDŠ kot koncesionarjem ugotovi ali so bila sredstva po pogodbi med FDŠ kot naročnikom in družbo Inštitut za ustavno ureditev in človekove pravice d.o.o. kot izvajalcem z dne 9.8.2017 porabljena za namene določene s to pogodbo oziroma predpisi oziroma ali so bila porabljena nezakonito (10. člen koncesijske pogodbe). MIZŠ naj FDŠ naloži ukrepe, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito poslovanje skladno s Pravilnikom o računovodstvu FDŠ (16. člen Pravilnika o računovodstvu).**

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

#### **Ugotovitve:**

**Proračunski inšpektor je ugotovil, da FDŠ z družbo Uni biro d.o.o. v letu 2019 nima sklenjene pogodbe o nabavi pisarniškega materiala, niti za dobavo pisarniškega materiala ni izdala naročilnic. Tako poslovanje ni v skladu s 13. in 16. členom Pravilnika o računovodstvu FDŠ.**

Proračunski inšpektor je ugotovil, da je FDŠ za najem večopravilnega digitalnega aparata z družbi Konica Minolta Slovenija d.o.o., plačala več kot je določeno s pogodbo. Tako poslovanje FDŠ ni v skladu 16. členom Pravilnika o računovodstvu.

#### **Predlog ukrepov:**

**Proračunski inšpektor predlaga, da MIZŠ kot koncendent v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe preveri porabo sredstev FDŠ pri dobaviteljnih in izvajalcih storitev, s katerimi FDŠ posluje in glede na 10. člen koncesijske pogodbe ugotovi ali so bila proračunska sredstva porabljena za namene določene s pogodbo oziroma predpisi oziroma ali so bila porabljena nezakonito. MIZŠ naj FDŠ naloži ukrepe, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito poslovanje skladno s Pravilnikom o računovodstvu FDŠ.**

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

#### **Ugotovitve:**

**Proračunski inšpektor je na podlagi pregledane dokumentacije o izvrševanju avtorskih pogodb in podanih pojasnil FDŠ ugotovil, da so poročila po posameznih avtorjih nepregledna oziroma netransparentna. V poročilih bi morala biti na podlagi določb 6. člena pogodb o pedagoškem sodelovanju v posameznih poročilih natančno opredeljena opravljena dela, in sicer bi morala biti pojasnjena vsebina opravljenega dela in dejansko število ur, ki jih je posamezni avtor opravil pri pripravi gradiv. Tako poslovanje ni v skladu z 16. členom Pravilnika o računovodstvu FŠD.**

#### **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, da MIZŠ kot koncendent v skladu z 8. členom koncesijske pogodbe preveri porabo sredstev pri FDŠ pri avtorskih pogodbah v zvezi s 16. členom Pravilnika o računovodstvu in FDŠ naloži ukrepe, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito izvajanje Pravilnika o računovodstvu FDŠ.

**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 FDŠ 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 FDŠ kot koncesionarjem z dne 8.8.2017. MIZŠ naj FDŠ 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:

- Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, Žanova ulica 3, 4000 Kranj
- 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)