

2016

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

MAGISTRSKA NALOGA

MAGISTRSKA NALOGA

MITJA SEVŠEK

MITJA SEVŠEK

KOPER, 2016

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

Magistrska naloga

UPRAVLJANJE JAVNIH UNIVERZ Z VIDIKA
RAČUNSKEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Mitja Sevšek

Koper, 2016

Mentor: izr. prof. dr. Drago Dubrovski

POVZETEK

Evropski in s tem tudi slovenski sistemi visokega šolstva se v zadnjih 25 letih soočajo s številnimi spremembami. Spremembe slovenskega visokošolskega sistema so pogojene s spreminjanjem pravnih okvirov, na osnovi katerih delujejo univerze, ki pa niso ustrezno upoštevane pri upravljanju in delovanju univerz, na kar opozarjajo revizije Računskega sodišča. Računsko sodišče je od svojega pričetka delovanja izvedlo blizu 30 revizij visokošolskih zavodov ter podalo večinoma mnenja s pridržkom ali pa negativna mnenja pri revidiranju pravilnosti poslovanja, kar kaže na resne pomanjkljivosti upravljanja univerz. V nalogi predstavljamo ključne ugotovitve revizij Računskega sodišča in ugotavljamo, da je razlog za številne nepravilnosti v upravljalnih značilnosti univerz oz. kadrih z neustreznimi kompetencami v managementu univerz ter za znižanje števila nepravilnosti predlagamo delitev funkcije akademskega vodje in poslovodne funkcije vodstva, izobraževanje vodstva, intenziviranje nadzora poslovanja in dosledno sankcioniranje ugotovljenih nepravilnosti.

Ključne besede: univerze, Računsko sodišče, revizije, proračunska sredstva, upravljanje visokošolskih zavodov.

SUMMARY

European and thus also the Slovenian higher education system has faced many changes in the last 25 years. Changes in the Slovenian higher education system are conditioned by the changing legal regulations on the basis of which universities operate; however, these are not adequately taken into account in the management and operation of universities, as indicated in the audits undertaken by the Court of Audit of the Republic of Slovenia. Since its commencement of operation the Court of Audits has audited close to 30 Higher Education Institutions and produced mainly qualified opinions or adverse opinions for the regularity of operations, what demonstrates serious shortcomings in the management of universities. In this paper, we present the key findings of the audits of the Court of Audits and we note that the reason for a number of irregularities is in the characteristics of management of universities and also in the leadership with inadequate competence in the management of universities. To reduce the number of irregularities we suggest separation of academic management and business managerial functions, education of management, intensification of business supervision and strict sanction for irregularities found.

Keywords: universities, Court of Audit, audits, budgetary funds, Management of Higher Education Institutions.

UDK: 351.72:378(043.2)

VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Opredelitev obravnavanega problema in teoretična izhodišča	1
1.2	Namen in cilji raziskave	3
1.3	Raziskovalna vprašanja	3
1.4	Predstavitev raziskovalnih metod za doseganje ciljev naloge	4
1.5	Omejitve in predpostavke pri obravnavanju problema	5
1.5.1	Omejitve	5
1.5.2	Predpostavke	5
1.6	Struktura naloge	6
2	Visokošolski sistem v Sloveniji	7
2.1	Kratek pregled VŠ v Sloveniji	7
2.1.1	Študentje	7
2.1.2	Diplomanti	8
2.1.3	Zaposleni v visokem šolstvu	9
2.1.4	Visokošolski zavodi	10
2.2	Javna sredstva za izobraževanje	10
2.3	Sistem financiranja slovenskega VŠ	12
2.4	Dejavnosti in obseg sredstev, s katerimi upravljajo VŠZ	15
2.5	Povzetek	16
3	Univerze in njihova avtonomija	18
3.1	Avtonomija evropskih univerz	18
3.1.1	Splošno	18
3.1.2	Študija o avtonomiji evropskih univerz	19
3.2	Avtonomija slovenskih univerz	24
3.2.1	Splošno	24
3.2.2	Avtonomija slovenskih univerz v luči raziskave EUA o avtonomiji evropskih univerz	25
3.2.3	Kdo upravlja z VŠZ in njihovimi sredstvi?	27
3.3	Povzetek	29
4	Računsko sodišče RS	31
4.1	Zgodovinski razvoj revidiranja	31
4.2	Vloga in pomen Računskega sodišča	32
4.3	Revizijske pristojnosti in odgovornosti	33
4.4	Organizacija in sestava RacS	35
4.5	Zaposleni na RacS	37
4.6	Pojmi	38
4.6.1	Smotrnost poslovanja in pravilnost poslovanja	38

4.6.2	Drugi pojmi	40
4.7	Zbirni prikaz aktivnosti RacS	42
4.8	Povzetek	44
5	Revizijska poročila s področja visokega šolstva	45
5.1	Uvod.....	45
5.2	Pregled revizij	45
5.2.1	Revizije in mnenja.....	45
5.2.2	Področja nepravilnosti in nezakonnosti	47
5.3	Analiza revizij	48
5.3.1	Zakonske in podzakonske podlage delovanja javnih univerz	48
5.3.2	Računovodski izkazi	52
5.3.3	Delovna razmerja	56
5.4	Sinteza ugotovitev	60
6	Raziskovalna vprašanja in odgovori.....	62
6.1	Uvodna razmišljanja	62
6.2	Stališča intervjuvancev o izrečenih mnenjih v revizijah.....	63
6.3	Podobnost nepravilnosti in nezakonnosti na različnih univerz.....	64
6.3.1	Analiza revizij	64
6.3.2	Razlogi za ponavljanje nepravilnosti po mnenju intervjuvancev.....	66
6.4	Prevladujoče nepravilnosti in nezakonnosti	67
6.4.1	Analiza revizij	68
6.4.2	Razlogi za prevladujoče nepravilnosti in nezakonnosti po mnenju intervjuvancev	69
6.5	Težnja univerz po opravljanju nepravilnosti in nezakonnosti	69
6.5.1	Analiza zakonodaje, revizij in porevizijskih poročil.....	70
6.5.2	Mnenje intervjuvancev	74
6.6	Ključni razlogi nepravilnosti in nezakonnosti	75
6.6.1	Analiza teorije in formalno-pravnega okvira	75
6.6.2	Mnenje intervjuvancev	76
6.7	Priporočila za odpravo nezakonnosti in nepravilnosti.....	77
6.7.1	Analiza teorije	78
6.7.2	Mnenje intervjuvancev	80
7	Sklep.....	88
7.1	Ključne ugotovitve in razmišljanja	88
7.2	Nadaljnje raziskovanje	91
	Literatura	93
	Viri	97
	Pravni viri	97

SLIKE

Slika 1: Struktura prihodkov javnih univerz v Sloveniji.....	15
Slika 2: Struktura prihodkov večjih univerz v Sloveniji v letu 2014.....	16
Slika 3: Organigram RacS.....	36
Slika 4: Zaposleni in revizorji po letih.....	37
Slika 5: Zaposleni in revizorji po letih.....	38
Slika 6: Pregled revizijskih mnenj 1. skupina.....	46
Slika 7: Pregled revizijskih mnenj 2. skupina – pravilnost poslovanja.....	47
Slika 8: Pregled revizijskih mnenj 2. skupina- računovodski izkazi.....	47
Slika 9: Vrste nepravilnosti in nezakonitosti (skupinsko).....	68

PREGLEDNICE

Preglednica 1: Pedagoško osebje na VŠZ, študijsko leto 2014/15.....	9
Preglednica 2: Zbirni prikaz aktivnosti RacS (2010-2014).....	42
Preglednica 3: Vrste revizij glede na revizijske cilje.....	43
Preglednica 4: Vrste izrečenih mnenj.....	43
Preglednica 5: Revizije RS slovenskih javnih univerz.....	48
Preglednica 6: Pregled ugotovljenih nepravilnosti – zakonske podlage delovanja.....	49
Preglednica 7: Pregled ugotovljenih nepravilnosti – računovodski izkazi.....	52
Preglednica 8: Pregled ugotovljenih nepravilnosti – delovna razmerja.....	56
Preglednica 9: Pregled pojavnosti nepravilnosti in nezakonitosti v revizijskih poročilih.....	65
Preglednica 10: Podobnost nepravilnosti in nezakonitosti med VŠZ.....	66
Preglednica 11: Pregled odzivnosti in ukrepanja revidirancev – revizije do 3. 3. 2002.....	71
Preglednica 12: Pregled odzivnosti in ukrepanja revidirancev – revizije po 3.3.2002.....	73
Preglednica 13: Predlagane rešitve, priporočila in ukrepi za odpravo nepravilnosti / nezakonitosti.....	81
Preglednica 14: Najpogostejši predlogi in pregled predlogov po intervjuvancu.....	82
Preglednica 15: Odgovori intervjuvancev na vprašanja kadrovske ustreznosti.....	84

KRAJŠAVE

RacS	Računsko sodišče
VŠZ	Visokošolski zavod
VŠ	Visoko šolstvo
UL	Univerza v Ljubljani
UM	Univerza v Mariboru
UNG	Univerza v Novi Gorici
UP	Univerza na Primorskem
EMUNI	Evro-mediteranska univerza

1 UVOD

1.1 Opredelitev obravnavanega problema in teoretična izhodišča

Slovenija je članica bolonjskega procesa od njegovega začetka leta 1999 in tudi del evropskega visokošolskega (VŠ) prostora, kjer je VŠ javna odgovornost in javno dobro z velikimi pričakovanji do visokošolskih zavodov (VŠZ), ki se morajo odzivati na družbene potrebe ter izpolnjevati svoje poslanstvo s tem, da (Lesjak in Marjetič 2010):

- ustvarjajo in vzdržujejo napredno bazo znanja ter spodbujajo raziskovanje in inovacije,
- prenašajo znanje na študente tako, da jih pripravljajo na delovno kariero in aktivno državljanstvo v demokratični družbi ter spodbujajo njihov osebni razvoj.

Z vstopom v novo tisočletje se VŠ nikjer na svetu ne sooča s tako korenitimi spremembami kot v Evropi. Spremembe v zadnjih desetih letih temeljijo na treh ključnih razvojnih prizadevanjih (Lesjak in Marjetič 2010):

- Sorbonska deklaracija (1998): harmonizacija evropskega VŠ sistema.
- bolonjski proces (od 1999): oblikovanje odprtega in konkurenčnega evropskega VŠ prostora (EVP) in evropskega raziskovalnega prostora (ERA). Bolonjski proces je v Leuvenskem komuniqueju leta 2009 med drugim jasno poudaril, da ima na VŠ neposreden vpliv njegovo financiranje, in med svoje prednostne naloge vključil financiranje VŠ s potrebo po novih metodah in instrumentih financiranja in večjo raznovrstnostjo virov financiranja.
- Lizbonska strategija (2000): preoblikovanje razdrobljenih evropskih gospodarskih sistemov v združeno, na znanju temelječe gospodarstvo. Ključni dokument na področju EVP, Resolucija Sveta o posodobitvi univerz za pospeševanje konkurenčnosti Evrope v svetovnem gospodarstvu znanja (2007), poudarja, da so izobraževanje, raziskovanje, inovacije in posodobitev VŠZ ključne sestavine Lizbonske strategije.

Evropski sistemi VŠ (in s tem tudi slovenski) se soočajo s številnimi spremembami in postajajo vse bolj internacionalizirani, deregulirani, liberalizirani in tržno usmerjeni, kar ima svoje prednosti in slabosti, zagovornike in nasprotnike. Ena izmed posledic teh trendov je tudi vse večja finančna avtonomija VŠZ v državah EU.

V Sporočilu Komisije Evropa 2020, Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast z dne 3. 3. 2010 (Evropa 2020) Evropska komisija predlagala članicam, da si naj med drugim za svoj nacionalni cilj postavijo, da bodo do leta 2020 delež populacije stare 30-34 let s končano terciarno izobrazbo iz sedanjih 31 % povečali na vsaj 40 %. V Sloveniji smo imeli v letu 2005 25 % in v letu 2008 31 % populacije s tako izobrazbo. Ker za uresničitev teh ciljev, ne javnih ne zasebnih sredstev še zdaleč ni dovolj, je treba biti pri njihovi razdelitvi skrbni in pri porabi učinkoviti.

Na aktualnost teme učinkovitosti rabe javnih sredstev v VŠ kaže objavljena študija Evropske komisije, Direktorata za gospodarske in finančne zadeve o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev v terciarnem izobraževanju (St Aubyn idr. 2009). Študija je analizirala povezavo med produktivnostjo, zaposljivostjo in izdatki za izobraževanje, saj uspešnost povezave teh elementov pogojuje učinkovito rabo sredstev. Medtem ko se nekatere države po vseh kriterijih uvrščajo med učinkovite države (Združeno Kraljestvo, Nizozemska), so se med države s slabšo učinkovitostjo poleg držav južne in vzhodne Evrope nepričakovano uvrstile tudi Francija in Nemčija. Za neučinkovito se je pokazalo tudi javno VŠ v ZDA.

V zadnjih 20 letih, odkar je bil sprejet Zakon o visokem šolstvu (ZViS), smo priča vse večji avtonomiji univerz in to glede vseh njenih 4 razsežnosti – akademska, organizacijska, finančna ter zaposlitvena (Estermann in Nokkala, 2009), k čemur je v največji meri prispeval ravno zakon, sprejet ob koncu leta 1992 ter njegove številne novele. V zadnjih 10 letih smo tako tudi VŠZ v Sloveniji dobili precejšnjo finančno avtonomijo, kar je omogočil prehod na integralno (lump-sum) financiranje študijske dejavnosti v letu 2004. Večja institucionalna in finančna avtonomija omogočata večjo prilagodljivost pri upravljanju s sredstvi (finančnimi in ostalimi), kar bi naj imelo za posledico tudi učinkovitejšo porabo javnih sredstev. Terja pa od prejemnikov sredstev tudi več znanja in večjo odgovornost pri koriščenju prejetih sredstev.

Računsko sodišče je od svojega pričetka delovanja (1. 1. 1995) revidiralo številne VŠZ – članice javnih univerz, rektorat in tudi ministrstva, pristojna za VŠ in izvedlo blizu 30 revizij. Skupina revizij, ki so bile izvedene v drugi polovici 90. let, je revidirala predvsem porabo proračunskih sredstev za VŠ v letu 1996, druga skupina revizij, ki je potekala od 2006 dalje, pa je revidirala računovodske izkaze in pravilnost poslovanja od leta 2004 dalje. Tako v prvi kot tudi v drugi skupini revizij so bila mnenja Računskega sodišča večinoma mnenja s pridržkom ali pa negativna mnenja, kar še posebej velja za pravilnost poslovanja in kaže na resne pomanjkljivosti upravljanja univerz.

Ker v Sloveniji izdatki za plače in druge izdatke zaposlenim predstavljajo 74 % tekočih izdatkov univerz (brez investicijski izdatkov) (SURS 2015d), bi pričakovali, da večina nepravilnosti izhaja iz delovnih razmerij oz. pogodbenega dela, zato je iskati razloge za te nepravilnosti v slabem upravljanju VŠZ. Dodatne razloge za to pa je treba iskati v sistemu VŠ oz. širše, na sistemski in formalno pravni ravni.

Spreminjajoče formalno-pravne okoliščine, v katerih delujejo univerze od začetka 90., niso bile ustrezno upoštevane pri upravljanju in delovanju univerz, na kar opozarjajo revizije Računskega sodišča, ali pa je to lahko posledica neustreznih formalno-pravnih sprememb ali pa njihova prehitra uvedba, neustrezne pripravljenosti univerz in njihovih vodstev na take okoliščine.

Analiza pravih vzrokov za nastanek določenega stanja je izjemno pomembna, saj se z njo identificirajo tista področja (procesi, pojavi, dogodki), katerih učinke je treba omejiti ali

odpraviti. Ukvarjanje z napačnimi vzroki pomeni nadaljnjo nekoristno izgubo časa, denarja in naporov (Dubrovski 2011, 79). Eden izmed glavnih vzrokov bi lahko bil prav neustrezno upravljanje univerz.

Dve ključni upravljalni značilnosti upravljanja naših univerz sta:

- rektor, ki združuje akademsko in poslovodno funkcijo in je voljen izmed visokošolskih učiteljev, zaposlenih na univerzi ima za to funkcijo potrebna akademska znanja, pogosto pa ne ustreznih managerskih kompetenc.
- upravni odbor, ki odloča o finančnih zadevah, v katerem prevladujejo zaposleni z univerze skupaj s študenti, ustanovitelji pa imajo manjšinski delež.

Na podlagi zgoraj navedenega menimo, da sta ti dve značilnosti, eden izmed ključnih razlogov, zaradi katerih so se dogajale nepravilnosti in nezakonnosti, ki jih razkrivajo revizijska mnenja Računskega sodišča.

1.2 Namen in cilji raziskave

Namen raziskave je bil opredeliti priporočila, ki bi prispevala k boljšemu upravljanju in s tem delovanju univerz, ter na ta način bolj smotrno, predvsem pa v skladu z namembnostjo trošili dobljena javna sredstva za izobraževalno dejavnost.

Cilji raziskave so:

- na osnovi študija domače in tuje literature in formalno pravnega okvira opredeliti teoretski okvir in razjasniti pojme, dileme in vprašanja na področju upravljanja univerz v Sloveniji in (po možnosti) v nekaj izbranih državah EU,
- proučiti poročila Računskega sodišča o revizijah univerz in njenih članic (in pristojnih ministrstev) in ugotoviti, katere so ključne in skupne nepravilnosti in nezakonnosti.
- proučiti odzivna poročila revidirancev in analizirati odziv revidirancev na ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti,
- proučiti letna poročila Računskega sodišča ter iz njih izluščiti skupne značilnosti nepravilnosti in nezakonnosti ter namen posameznih revizij,
- iz proučevanja vseh treh vrst gradiv, ugotoviti razloge in vzroke za nepravilnosti in nezakonnosti in jih preveriti pri izbranih deležnikih,
- zasnovati priporočila, ki bi omogočala zmanjšanje ali celo odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nezakonnosti v bodoče in jih osvetliti v luči značilnosti upravljanja univerz v izbranih državah EU in jih primerjati z zasnovanimi smernicami, priporočili in predlogi ukrepov.

1.3 Raziskovalna vprašanja

Namen in cilje raziskovanja smo uresničili s pomočjo iskanja odgovorov na naslednja

raziskovalna vprašanja.

Raziskovalno vprašanje 1 (RV 1): V kolikšni meri so nepravilnosti in nezakonnosti univerz, ki jih Računsko sodišče ugotavlja v svojih poročilih, enake oz. podobne ne glede na univerzo oz. članico univerze?

Raziskovalno vprašanje 2 (RV 2): Katere nepravilnosti oz. nezakonnosti prevladujejo – ali kršitve zakonskih podlag delovanja, nepravilnosti na področju računovodske spremljave poslovanja, nepravilnosti in nezakonnosti s področja delovnih razmerij ali kaj drugega?

Raziskovalno vprašanje 3 (RV 3): V kolikšni meri univerze težijo k odpravi nepravilnosti in nezakonnosti na podlagi mnenj Računskega sodišča?

Raziskovalno vprašanje 4 (RV 4): Kje so ključni razlogi za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti – ali so posledica neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ ali pa izvirajo iz upravljalnih značilnosti univerz oz. kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz?

Raziskovalno vprašanje 5 (RV 5): S kakšnimi rešitvami, priporočili in ukrepi bi lahko odpravili razloge za nepravilnosti in nezakonnosti, ki jih ugotavlja Računsko sodišče RS?

1.4 Predstavitev raziskovalnih metod za doseganje ciljev naloge

Na raziskovalna vprašanja smo poiskali odgovore z metodami v nadaljevanju.

Na osnovi študija literature in z metodo deskripcije, kompilacije in komparacije, ki nam je pomagala pri razumevanju obravnavanega področja, smo opredelili teoretski okvir, pojasnili pojme, razjasnili dileme in vprašanja na področju upravljanja univerz v Sloveniji (in izbranih državah EU).

Z metodo analize vsebine smo preučili vsa revizijska poročila Računskega sodišča RS, ki obravnavajo upravljanje in poslovanje članic univerze in njihove rektorate in ustrezno klasificirali nepravilnosti in nezakonnosti, da se ugotovijo njihove skupne značilnosti in razlogi zanje. Enako smo proučili tudi Letna poročila Računskega sodišča RS, kot tudi odzivna poročila revidirancev. Vse skupaj predstavlja sekundarne vire podatkov, ki smo jih temeljito proučili in na ta način pridobili tako opisne kot številske podatke, ki so obdelani z metodo deskripcije in komparacije.

Izvedli smo 4 intervjuje državnih revizorjev, uradnikov na MIZŠ in predstavnikov vodstev univerz, s katerimi smo skušali ugotoviti ključne razloge za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti. To predstavlja primarne vire podatkov, ki smo jih obdelali z metodo deskripcije in komparacije.

Iz ugotovljenih empiričnih dejstev, dobljenih s pomočjo proučevanja revizijskih in letnih poročil Računskega sodišča ter z metodo intervjujev smo z induktivno metodo izluščili ključne značilnosti in podobnosti obravnavanih primerov, ter raziskali in opredeliti tudi vzroke zanje, ter na ta način poiskali odgovore na vsa raziskovalna vprašanja.

Na osnovi interpretacije in v povezavi s teorijo in tujo prakso smo zasnovali smernice, priporočila in predloge ukrepov, ki bi omogočali zmanjšanje ali celo odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nezakolitosti v bodoče, do katerih smo prišli z metodo deskripcije in komparacije.

Z metodo deskripcije in komparacije smo osvetlili smernice, priporočila in predloge ukrepov v luči značilnosti upravljanja univerz v izbranih državah EU.

1.5 Omejitve in predpostavke pri obravnavanju problema

1.5.1 Omejitve

Pri raziskavi sekundarnih virov smo obravnavali le javne univerze in ministrstvo, pristojno za VŠ, ki jih je obravnavalo Računsko sodišče, nismo pa obravnavali drugih, manjših in zasebnih VŠZ, izmed katerih jih je 12 proračunsko financiranih s pomočjo koncesij, saj niso bili predmet revidiranja Računskega sodišča.

V raziskavi je dan poseben poudarek financiranju izobraževalne in ne raziskovalne dejavnosti iz državnega proračuna na treh javnih univerzah v Sloveniji, saj na njihovo finančno poslovanje ključno vpliva njihovo lastno razumevanje avtonomije in posledično prevzemanje odgovornosti.

Pri raziskavi je dan predvsem poudarek finančno-računovodskemu in delovno-pravnemu vidiku upravljanja univerz in kršenju predpisov na teh dveh področjih.

Pri raziskovanju smo upoštevali sedanji zakonodajno pravni okvir, ki se lahko v prihodnje (morebiti pred zagovorom naloge) tudi spremeni.

1.5.2 Predpostavke

Pri obravnavani tematiki izhajamo iz dejstva, da so VŠZ del VŠ sistema ter da zasledujejo skupne nacionalne cilje, in da moramo na nacionalni ravni zagotoviti, si prizadevati in bdeti nad učinkovito rabo sredstev v VŠ, to je doseganje najboljšega razmerja med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki. Seveda pa moramo v povezavi z učinkovitostjo pozornost posvetiti tudi doseganju ciljev in rezultatov.

Predpostavljamo, da so povzeti podatki in analize iz drugih virov dovolj zanesljivi, zato jih

nismo posebej preverjali.

Predpostavljamo tudi, da smo iz opravljenih intervjujev dobili dovolj zanesljive podatke in da na rezultate raziskovanja ni vplivala morebitna subjektivnost, omejenost s podatki, nekooperativnost intervjuvancev itd...

1.6 Struktura naloge

Magistrska naloga je sestavljena iz sedmih poglavij, ki skupaj tvorijo enovito celoto obravnavane problematike.

V *uvodnem poglavju* smo predstavili področje in problematiko, ki jo obravnava magistrska naloga, kakor tudi namen, cilje in uporabljene metode dela. Podana so tudi raziskovalna vprašanja ter predpostavke in omejitve raziskave.

V *drugem poglavju* smo pregledno predstavili VŠ sistem v Sloveniji ter opisali glavne statistične značilnosti slovenskega VŠ, kakor tudi predstavili sistem in zakonsko ureditev ter obseg financiranja VŠ.

Za potrebe lažjega razumevanja problematike upravljanja VŠZ v *tretjem poglavju* obravnavamo avtonomije (organizacijske, kadrovske, finančne in programske) univerz s primerjavo ureditve upravljanja v evropskem prostoru ter opis ureditve upravljanja VŠZ v Sloveniji.

Četrto poglavje je namenjeno opisu delovanja ter vloge in pomena RacS. Opredeljujemo tudi osnovne pojme, ki jih bomo uporabljali pri analizi revizijskih poročil. V tem poglavju predstavljamo tudi analizo aktivnosti RacS v preteklih letih, na podlagi katere smo lahko primerjali število in izrečena mnenja opravljenih revizij zgolj na področju VŠ.

V *petem poglavju* predstavljamo podatke o obravnavanih revizijah VŠZ s predstavitvijo izrečenih mnenj, najbolj značilnih nepravilnosti oz. nezakonnosti, kot tudi razporeditev nepravilnosti in nezakonnosti v smiselne kategorije ter analizo le-teh.

Šesto poglavje zajema predstavitev zakonskih okvirov, teoretičnih izhodišč, mnenj pridobljenih na podlagi izvedenih intervjujev ter podatkov iz opravljenih analiz revizijskih poročil, na podlagi vsega naštetega pa smo odgovorili na zastavljena raziskovalna vprašanja. Zadnje, *sedmo poglavje* je namenjeno predstavitvi ključnih ugotovitev in možnosti nadaljnjega raziskovalnega dela na obravnavanem področju.

Delo smo zaključili z navedbo uporabljene literature in virov.

2 VISOKOŠOLSKI SISTEM V SLOVENIJI

2.1 Kratak pregled VŠ v Sloveniji

Za lažje razumevanje pomembnosti VŠ v smislu razvoja družbe v nadaljevanju podajamo nekaj statističnih podatkov o deležnikih visokošolskega sistema v RS.

2.1.1 Študentje

V študijskem letu 2014/2015 je bilo na dan, 31. 12. 2014, v terciarno izobraževanje (TI) vpisanih skupaj 83.699 študentov oz. 4,1 % celotnega prebivalstva, od tega v VŠ 72.214 študentov (SURS 2015a). Iz poročila SURS (2015a) še izhaja, da je število vseh študentov višješolskega in visokošolskega izobraževanja vsako študijsko leto nižje. V študijskem letu 2014/15 se je tako vpisalo 83.700 študentov ali 7.000 manj kot v študijskem letu 2013/14 in več kot 31.000 manj kot pred petimi leti (v 2009/10). Tudi na visokošolske strokovne in univerzitetne programe za pridobitev prve visokošolske diplome je vpisanih precej manj študentov (52.376 študentov) kot pred petimi leti (nad 84.000). Nasprotno pa se število študentov visokošolskih podiplomskih študijskih programov zvišuje, predvsem študentov magistrskega študija (2. bolonjska stopnja). V študijskem letu 2014/15 se jih je vpisalo skoraj 20.000 (to je več kot četrtina vseh visokošolskih študentov).

Zanimanje mladih za študij pa se kljub hitremu upadanju skupnega števila študentov ne zmanjšuje z enako hitrostjo. Število novincev v visokošolskem izobraževanju, tj. študentov, ki so prvič vpisani v prvi letnik visokošolskega študija, namreč ne upada tako silovito. V študijskem letu 2014/2015 se jih je vpisalo 14.000, kar je 3.500 manj kot pred petimi leti (SURS 2015a). Delno lahko ta upad pripišemo tudi manj številnim generacijam mladih. Kljub temu se po številu študentov na število prebivalcev iste starosti (oz. po vključenosti mladih v terciarno izobraževanje) še vedno uvrščamo med vodilne države v Evropski uniji. Delež prebivalstva, starega od 19 do 24 let, ki študira, se je v Sloveniji v zadnjih petih letih res znižal za dve odstotni točki (47,7 %), a še vedno študira skoraj polovica mladih (povprečje EU 27 je 31,0 %), od teh več kot polovica žensk (54,8 %) (SURS 2015a).

Delež izrednih študentov med vsemi študenti je vsako študijsko leto manjši. Med visokošolskimi dodiplomskimi študenti so redni študenti močno prevladovali že pred desetimi leti (bilo jih je 72 %), v študijskem letu 2014/15 pa redno študira 85 % vseh dodiplomskih študentov (SURS 2015a). Delež rednih študentov najizraziteje narašča med študenti visokošolskega podiplomskega študija. Še pred petimi leti (v letu 2009/2010) je bilo redno vpisanih 20 % študentov podiplomskega študija, v letu 2014/15 jih redno študira 82 % (SURS 2015a). Kot to izhaja iz poročila SURS (2015a) je razlog za to najbrž hitro rastoče število študentov magistrskega študija 2. bolonjske stopnje, saj tam redni študenti močno prevladujejo.

V istem poročilu SURS (2015a) še navaja, da je v študijskem letu 2014/2015 84,5 % VŠ študentov študiralo redno, od tega 65,8 % (40.169) na dodiplomski in 33 % (20.171) na magistrski stopnji študija. Med rednimi dodiplomskimi študenti je bilo 6.192 oz. 10,1 % absolventov. Delež študentov, ki študirajo izredno, se je z leti zniževal in je znašal 15,5 %. Prav tako se spreminja struktura študentov, ki študirajo izredno, saj se povečuje predvsem delež izredno študirajočih na doktorskih študijskih programih (17,3 %), na magistrskih in dodiplomskih pa znižuje.

2.1.2 Diplomanti

V letu 2014 je višješolski ali visokošolski študij uspešno končalo 18.400 diplomantov ali nekaj manj (2 %) kot v prejšnjem letu (18.774). Študij na visokošolskih univerzitetnih ali visokošolski strokovni študij je končalo 12.600 (88,1 %) diplomantov; podiplomski študij je končalo 3.609 diplomantov, med temi je bilo 669 novih doktorjev znanosti (SURS 2015b).

V poročilu SURS (2015b) še navaja, da je med diplomanti bilo tudi v letu 2014, tako kot v prejšnjem letu, največ diplomantov družbenih ved, poslovnih ved in prava, 35 %. 16 % diplomantov je pridobilo diplomo s področja tehnike, proizvodne in predelovalne tehnologije in gradbeništva, 10 % diplomantov pa je končalo naravoslovne študijske programe (znanost, matematiko in računalništvo). Družboslovje že tradicionalno bolj privlači žensko populacijo. Tudi v opazovanem letu sta dve tretjini vseh diplomantk pridobili diplomo ali s področja družbenih ved, poslovnih ved in prava ali s področij izobraževalnih ved in izobraževanja učiteljev ter umetnosti in humanistike. Med moško populacijo diplomantov jih je pridobilo diplomo s teh področij 38 %. Naravoslovje in tehnika pa sta bili tudi v letu 2014 pretežno »moški« področji, med diplomanti teh področij je bilo žensk manj kot tretjina.

V zadnjih desetih letih se je starostna sestava diplomantov opazno spremenila. V letu 2004 je bila več kot polovica diplomantov visokošolskega dodiplomskega (tj. univerzitetnega in strokovnega) študija starih od 25 do 29 let, pri manj kot 25 letih jih je diplomirala manj kot petina. V letu 2014 je pri tej starosti končalo visokošolski strokovni in univerzitetni študij 40 % diplomantov, prav toliko pa je bilo tudi tistih, ki so bili stari od 25 do 29 let. Nižja starost ob pridobitvi prve visokošolske diplome je bila deloma posledica uvedbe bolonjskih študijskih programov, zaradi katere je dodiplomski študij krajši, deloma pa tudi zaradi strožjih omejitev trajanja pravice do rednega študija (SURS 2015b).

Podatki kažejo, da čedalje več študentov po končanem študiju na prvi (bolonjski) stopnji nadaljuje študij na drugi stopnji, ki je po pridobljeni ravni izobrazbe primerljiva s starim univerzitetnim študijem. Tudi, če pri primerjavi starostne sestave diplomantov visokošolskega dodiplomskega študija v letu 2014 s starostno sestavo v letu 2004 upoštevamo diplomante 2. bolonjske stopnje, so deleži precej podobni tistim iz prejšnjega odstavka: tistih, ki so končali študij pri manj kot 25 letih, je bilo 36 %, tistih, ki so diplomirali v starosti od 25 do 29 let, pa

42 % (SURS 2015b).

Povprečno trajanje študija na dodiplomskih študijskih programih v letu 2007 je bilo za univerzitetni program 6,9 leta in za visokošolski 5,9 let, kar je skoraj 2 krat več od trajanja študijskih programov. Predstavljeni podatki kažejo na množičnost VŠ študija v Sloveniji in znatno preseganje dejanskega trajanja študija nad s študijskimi programi predvidenim trajanjem študija (MIZŠ 2007).

2.1.3 Zaposleni v visokem šolstvu

Pedagoško osebje

Preučenih podatki SURSa (2015c) kažejo, da je na visokošolskih zavodih v študijskem letu 2014/15 poučevalo 5.586 rednih in izrednih profesorjev, docentov, lektorjev in predavateljev, to je za 48 manj kot v študijskem letu 2013/14. Pomagalo jim je 2.894 asistentov, učiteljev večšin ter drugih visokošolskih sodelavcev in 156 znanstvenih delavcev. Vseh skupaj, ki so sodelovali v pedagoškem procesu, je bilo 8.636, vendar je bila njihova pedagoška obremenitev različna – polna, povečana ali nepolna. Če ta podatek preračunamo (glede na veljavne normative) v polno pedagoško obremenitev, to je v ekvivalent polnega delovnega časa, bi to bilo 5.487 oseb s polno pedagoško obremenitvijo.

Preglednica 1: Pedagoško osebje na VŠZ, študijsko leto 2014/15

	Število			Število v EPDČ ¹			Število glede na pedagoško obremenitev	
	skupaj	moški	ženske	skupaj	moški	ženske	polna ali večja od polne	nepolna
Skupaj	8.636	4.928	3.708	5.487,1	3.242,1	2.245,0	3.408	5.205
Visokošolski učitelji	5.586	3.388	2.198	3.377,5	2.064,4	1.313,1	2.012	3.551
Visokošolski sodelavci	2.894	1.449	1.445	2.021,7	1.126,0	895,7	1.349	1.545
Znanstveni delavci	156	91	65	87,9	51,7	36,2	47	109

Vir: SURS (2015c)

Enega visokošolskega učitelja si je v opazovanem obdobju v povprečju »delilo« 16,8 študenta. Če upoštevamo vse pedagoške delavce, bi vsakemu izmed njih lahko dodelili povprečno po

¹ Ekvivalent polnega delovnega časa.

10,3 študenta. Ta podatek dobimo, če število pedagoškega osebja preračunamo v ekvivalent polnega delovnega časa, število študentov pa v ekvivalent rednega študenta.

Med visokošolskimi učitelji je bilo v tem študijskem letu 39,4 % žensk. Na višjih strokovnih šolah je razmerje med spoloma bolj izenačeno, med predavatelji je namreč skoraj polovica žensk.

Večina visokošolskih učiteljev je starih od 35 do 60 let, kar 20 % pa 60 ali več let.

Zaposleni na treh javnih univerzah

Na dan 31. 12. 2014 so tri javne univerze izhajajoč iz Letnih poročil UL, UM in UP za leto 2014 (UL 2015; UM 2015; UP 2015) zaposlovale skupaj 8.090 visokošolskih učiteljev, raziskovalcev in sodelavcev.² Največji delež zaposlenih na vseh treh univerzah predstavljajo visokošolski učitelji in sodelavci (UL 47,5 %, UM 50,5 %, UP 45,6 %). Če jim prištejemo še raziskovalce, skupaj predstavljajo približno dve tretjini zaposlenih (63,7 % na UL, 60,6 % na UM in 68,1 % na UP). Na spremljajočih delovnih mestih je torej zaposlena približno tretjina vseh zaposlenih (33,4 % na UL, 38,1 % na UM in 30,7 % na UP).

2.1.4 Visokošolski zavodi

Na dan 24. 1. 2016 je bilo v Razvid VŠZ (MIZŠ 2016a) vpisanih skupaj:

- 102 VŠZ oz. 5 univerz (s skupaj 53 fakultetami, 2 visokima šolama in 4 akademijami, od katerih ima UL 26, UM 17, UP 6 in UNG 7 članic; EMUNI pa nima nobene članice) ter 45 samostojnih VŠZ (1 akademija, 23 fakultet in 26 visokih šol) in
- 880 študijskih programov (41,1 % dodiplomskih (1. stopnja), 47,5 % magistrskih (2. stopnja) in 11,4 % doktorskih študijskih programov ter brez programov za izpopolnjevanje), od katerih 81,9 % vseh študijskih programov ponujajo javni VŠZ.

2.2 Javna sredstva za izobraževanje

Javni izdatki za formalno izobraževanje so v letu 2014 znašali 1.991 milijonov EUR ali 5,3 % BDP. 96 % vseh javnih izdatkov za formalno izobraževanje je bilo dodeljenih neposredno izobraževalnim ustanovam, 4 % (87 milijonov EUR) pa so bili porabljeni za javne transferje gospodinjstvom in drugim zasebnim entitetam. Največji delež javnih izdatkov je bil namenjen za osnovnošolsko izobraževanje (43 %), drugi največji delež pa za terciarno izobraževanje (20 %) (SURS 2016).

² Pri tem upoštevamo število zaposlenih v osebah in ne v ekvivalentu polnega delovnega časa (EPDČ) ter strukturo zaposlenih glede na delovno mesto; za visokošolske učitelje in sodelavce (plačna skupina D), za raziskovalce (plačna skupina H) ter za spremljevalno osebje (plačna skupina J).

Slovenija namenja nadpovprečno visok delež BDP za izobraževanje iz javnih sredstev, t. j. 5,68 % BDP v 2011, če jo primerjamo z ostalimi evropskimi državami, kjer je povprečje EU 27 5,25 % BDP (Eurostat 2015).

V Sloveniji dajemo v deležu vseh javnih sredstev za izobraževanje več za osnovnošolsko izobraževanje in manj za srednješolsko izobraževanje³, kar je skoraj ravno nasprotno kot je povprečje EU. Za temeljno izobraževanje (TI) smo v 2011 namenili 24 % javnih sredstev, kar je primerljivo s povprečjem EU (11 % za predšolsko, 28 % za osnovnošolsko in 36 % za srednješolsko izobraževanje) (Eurostat 2015).

Lizbonska strategija je določila cilj, da morajo države do leta 2010 nameniti 2 % BDP za VŠ (od tega 1 % iz zasebnih virov). Ciljni delež BDP iz javnih sredstev dosega večina EU držav – povprečje EU 27 je v letu 2012 1,27 %. Slovenija je bila v letu 2008 z 1,21 % BDP za TI iz javnih sredstev nad EU povprečjem, v letu 2012 pa že nekoliko pod EU povprečjem (Eurostat 2015).

V primerjavi z drugimi državami je Slovenija v letu 2011 namenila za pomoči študentom 23,4 % javnih sredstev več od povprečja EU (Eurostat 2014).

Slovenija je po javnih izdatkih za ustanove temeljnega izobraževanja (preračunano na študenta), v letu 2011 pod povprečjem EU, in sicer za 19,3 %, saj znaša povprečje 9.500 EUR, Slovenija pa namenja 7.669 EUR (Eurostat 2015).

Iz mednarodne primerjave izhaja, na kar nas opozarja tudi OECD, da v relativnem deležu namenjamo preveč javnih sredstev za osnovno šolstvo glede na srednje in VŠ, v VŠ pa namenjamo prevelik delež javnih sredstev za finančne pomoči študentom, še posebej glede na to, da je redni študij na javnih in koncesioniranih študijskih programih 1. in 2. stopnje za študente brezplačen. OECD v svoji študiji izpostavlja, da bi morali sredstva preusmeriti v TI, na nižjih stopnjah izobraževanja pa povečati učinkovitost porabe, saj je Slovenija edina članica OECD, v kateri je poraba na študenta na terciarni stopnji manjša od porabe na nižjih stopnjah izobraževanja (OECD 2011). Vendar tega cilja ni mogoče doseči z enostavnim prerazporejanjem sredstev v proračunu, saj bi bile za večje spremembe v deležih financiranja potrebne tudi institucionalne spremembe v sistemu financiranja oziroma razmislek o pomenu nekaterih dejavnikov, ki vplivajo na strukturo financiranja, kot so mreža osnovnih šol, upadanje

³ Podatki Eurostat se pri deležu osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja nekoliko razlikujejo od podatkov SURS. Struktura javnih izdatkov v Sloveniji v letu 2011 je po podatkih SURS naslednja: 11,3 % za predšolsko, 43,1 % za osnovnošolsko, 21,4 % za srednješolsko in 24,2 % za TI (SURS 2013), v 2014 pa 22 % za predšolsko, 43 % za osnovnošolsko, 16 % za srednješolsko in 19 % za TI; od tega za VŠ 18 % (SURS 2016).

števila študentov, zelo visoka stopnja vključenosti v TI in podobno.

2.3 Sistem financiranja slovenskega VŠ⁴

VŠ v Sloveniji se je v zadnjih dveh desetletjih zelo spremenilo. Prvi Zakon o VŠ (ZViS 1993) je stopil v veljavo leta 1993 in je uvedel spremembe organiziranosti dodiplomskih študijskih programov in načinov ustanavljanja VŠZ⁵, kasneje pa je bil večkrat dopolnjen in spremenjen (upoštevajo spremembe in dopolnitve ter odločbe o neskladnosti z ustavo več kot 14 krat). Spremembe leta 2004 so se nanašale na uvajanje bolonjske reforme in sledenje evropskim smernicam. V veljavo je stopila bolonjska ureditev VŠ izobraževanja v treh stopnjah⁶, ki pa je imel predolgo prehodno obdobje, saj so se lahko stari študijski programi še razpisovali do vključno 2008/2009, kar je pomenilo, da so se novi bolonjski študijski programi, ki so bili prvič razpisani v študijskem letu 2005/2006, še vrsto let izvajali hkrati s starimi študijskimi programi, ki jih je možno dokončati do konca študijskega leta 2015/2016. Hkrati z uvedbo bolonjskih študijskih programov, se je spremenil sistem sistema financiranja VŠ, saj je bilo uvedeno t. i. integralno oz. lump-sum financiranje.

VŠ sistem Slovenije ima podobne lastnosti kot države kontinentalnega dela EVŠP, ki se v glavnini financirajo iz javnih sredstev. Resolucija o nacionalnem programu VŠ 2011–2020 (2011) sledi evropskim smernicam, saj enoznačno opredeljuje javno odgovornost do VŠ ter poudarja pomen socialne razsežnosti. Kljub temu ima slovenski VŠ sistem do določene mere prisotno zasebno VŠ, tudi zato, ker ga sofinancira država v obliki koncesij, ki so dodeljene nekaterim zasebnim VŠZ.

Zakon o VŠ (ZViS) v svojem 72. členu določa, da VŠZ pridobivajo sredstva iz proračuna RS,

⁴ Povzeto in prirejeno po Lesjak (2015).

⁵ VŠZ so po 2. členu Zakona o visokem šolstvu (ZViS-UPB7, 2012) univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole. Njihov osnovni namen je izvajanje izobraževalne, raziskovalne in umetniške dejavnosti, pri čemer fakultete opravljajo pretežno izobraževalno in raziskovalno, akademije pretežno izobraževalno in umetniško, visoke strokovne šole pa pretežno izobraževalno dejavnost, ostale dejavnosti pa VŠZ izvajajo v skladu s statutom (3., 4. in 5. člen ZViS-UPB7, 2012). Po 6. členu ZViS univerze in samostojni VŠZ, ki jih ustanovi Republika Slovenija, delujejo po načelu avtonomije, kar pomeni svobodno odločanje glede izobraževalne, raziskovalne in umetniške dejavnosti, notranje organizacije, kadrovanja in izvolitve v nazive v skladu z zakonom, odločanja o sodelovanju z drugimi organizacijami ter upravljanja s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo slednje pridobljeno. VŠZ lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe (9. člen). VŠZ opravljajo dejavnosti v skladu z ustanovitvenim aktom in statutom (10. in 11. člen).

⁶ Prvi bolonjski programi so bili na voljo v študijskem letu 2005/06, sledilo je prehodno obdobje do študijskega leta 2008/09, ko so študentje še zadnjič lahko vpisali stare študijske programe, ki jih bo mogoče dokončati do izteka študijskega leta 2015/16.

šolnin in drugih prispevkov za študij, plačil za storitve, dotacij, dediščin in daril ter iz drugih virov, pri čemer se sredstva porabijo v skladu z namenom, za katerega so bila pridobljena. Javne VŠZ ustanovi Republika Slovenija za potrebe opravljanja javne službe in se večinsko financirajo iz javnih virov, čeprav s šolninami študentov izrednega študija pridobivajo tudi zasebna sredstva⁷. Ostali VŠZ so zasebni, pri čemer se lahko za opravljanje javne službe financirajo iz javnih virov na podlagi koncesije, medtem ko se zasebni VŠZ brez koncesije financirajo večinsko iz šolnin. V mednarodnih primerjavah se Slovenija uvršča med države brez šolnin, saj se upošteva status rednega študenta, za katerega je študij brezplačen.

Financiranje študijske dejavnosti na javnih in zasebnih VŠZ (s koncesijo) ureja ZViS. V letu 2004 je Uredba o javnem financiranju VŠZ in drugih zavodov, ki je bila sicer skoraj vsako leto dopolnjena in spremenjena ter dvakrat podaljšana, uvedla integralno financiranje (angl. lump-sum) študijske dejavnosti, ki je v večini temeljilo na zgodovinski komponenti in v manjšem delu na vhodnih količinah (število študentov) in rezultatih (diplomantih).

Slovenija je torej leta 2004 hkrati s formalno-pravnim pričetkom bolonjske reforme prešla na integralno financiranje VŠ dejavnosti in do določene mere tudi na preusmeritev v nagrajevanje vložkov (študentov) in rezultatov (diplomantov). Večino sredstev predstavlja fiksni del, ki se določa v deležu od sredstev za preteklo leto, prvotno pa je predstavljal 80 % realizacije za leto 2003, ki je temeljila na starih normativih in standardih, določenih s strani vlade, in na evidencah, ki jih je imelo ministrstvo, pristojno za VŠ glede kadrovske zasedbe visokošolskih učiteljev in sodelavcev ter njihovih pedagoških obremenitev iz »najav–napovedi« izvajanja študijskih programov in pedagoških obremenitev VŠZ.

Glavni razlog za uvedbo integralnega financiranja so bile slabosti prejšnjega sistema:

- Sredstva za študijsko dejavnost so bila večinoma razdeljena s strani ministrstva na ravni plač in materialnih stroškov, kar je VŠZ preprečevalo upravljanje s prejetimi sredstvi.
- Nadzor nad porabo javnih sredstev je bil usmerjen predvsem v to, kako je denar porabljen, in ne na kakovost izvajanja dejavnosti VŠZ.
- Počasna odzivnost VŠZ na trende ter potrebe gospodarstva in družbe.

Vodstva VŠZ so se morala prilagoditi novemu mehanizmu financiranja. Vlada se je morala naučiti, kako delovati v sistemu, ki ji daje manj neposredne upravljaljske moči in prinaša nove nadzorne naloge. Že na začetku se je pokazalo, da določeni pomembni podatki za spremljanje učinkovitosti VŠ niso zbrani na ravni države ali pa so na voljo le na agregatni ravni. Po drugi strani so VŠZ spoznali, da lahko z učinkovitejšo notranjo porabo virov preusmerijo »dodatna« sredstva v premalo financirane dejavnosti in razvoj ter povečajo kakovost poučevanja.

⁷ Status študenta je zakonsko urejen, pri čemer je za študente rednega študija študij brezplačen, , medtem ko študenti izrednega študija plačajo študij v celoti, ne glede na to, ali je VŠZ javni ali zasebni.

Integralno financiranje je VŠZ prineslo večjo avtonomijo na področju upravljanja s sredstvi, za kar so morali od vlade prevzeti tudi večjo odgovornost.

Večjo ekonomičnost pri porabi sredstev je v letu 2011 Sloveniji svetovala tudi OECD (2011), poleg tega pa je predlagala uvedbo šolnin na rednem študiju ob hkratni uvedbi posojil z odloženim plačilom. Leta 2011 je bila sprejeta nova Uredba o javnem financiranju VŠZ in drugih zavodov (2011), katere novost je financiranje iz dveh delov: temeljnega in razvojnega. Temeljni steber⁸ je stalen in opredeljen na osnovi zneskov, ki jih je posamezni VŠZ prejemal leta 2010. Razvojni steber namenja dodatna sredstva na osnovi javnih razpisov za projekte, ki spodbujajo raznovrstnost, internacionalizacijo, kakovost in socialno razsežnost. Uredba o javnem financiranju VŠZ in drugih zavodov iz leta 2011 se v primerjavi s prejšnjo razlikuje v tem, da skoraj ne upošteva več vhodnega kriterija (število vpisanih študentov) ter le v manjši meri vključuje financiranje na osnovi rezultatov.

Javna sredstva se dodeljujejo tudi posredno preko finančnih pomoči študentom, saj je socialna razsežnost VŠ v Sloveniji zelo poudarjena. Položaj slovenskih študentov je zato znotraj EVŠP poseben in skoraj enkraten, saj so ne le upravičeni do brezplačnega rednega študija, ampak tudi do štirih socialnih transferjev (subvencionirani prevoz, prehrana, bivanje v študentskih domovih ali pri zasebnikih ter štipendije). Med ostale transfere, katerih namen je premostiti socialno-ekonomske razlike med posamezniki in s tem povečati dostopnost študija, sodijo državne štipendije. Načeloma študentom pri kritju življenjskih stroškov v času študija pomagajo starši, vendar lahko za dodatni zaslužek opravljajo delo pod posebnimi pogoji - študentsko delo. Posredniki pri opravljanju študentskega dela so študentski servisi, ki so poseben člen med sistemom VŠ ter gospodarstvom in negospodarstvom. Poleg tega so študenti upravičeni do drugih ugodnosti. V primeru, da niso zaposleni ali prijavljeni kot aktivni iskalci zaposlitve, so ne glede na način študija do 26. leta brezplačno obvezno zdravstveno zavarovani, še do leta 2012 pa je staršem študentov pripadal otroški dodatek.

V študijskem letu 2014/2015 se je število upravičencev do štipendije znižalo na 22.707 študentov, višina povprečne štipendije pa prav tako na 210 EUR.⁹

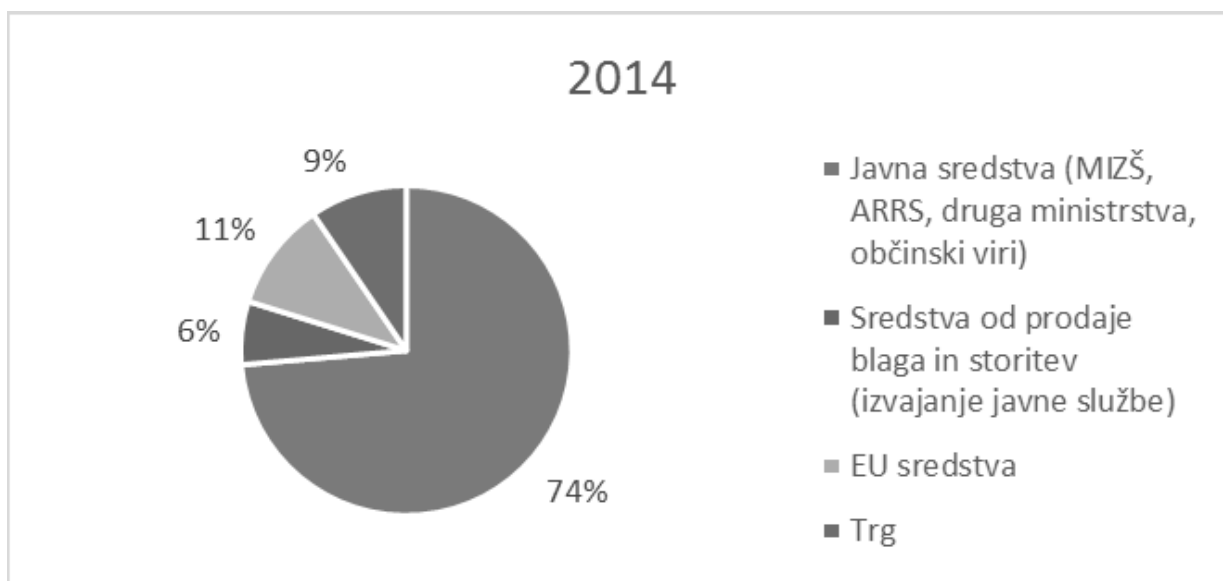
⁸ Temeljni steber je ponovno sestavljen iz dveh delov: fiksnega in variabilnega dela. Fiksni del temeljnega stebra se določi na osnovi sredstev, prejetih v preteklem letu, povečanih za realno rast BDP preteklega leta. Variabilni del omogoča zmanjšanje oz. povečanje fiksnega dela do +/- 3 odstotke, pri čemer se sredstva, v primeru negativnega variabilnega dela, stekajo v razvojni steber. Izračuna se na podlagi treh kazalnikov: učinkovitost, prehodnost študentov iz 1. v 2. letnik in mednarodno sodelovanje (Uredba o javnem financiranju VŠZ in drugih zavodov, 2011).

⁹ Višina povprečne mesečne štipendije je najvišja za kadrovske štipendije, sofinancirane neposredno, v višini 405 EUR, najnižja pa za državne štipendije v višini 177 EUR.

2.4 Dejavnosti in obseg sredstev, s katerimi upravljajo VŠZ¹⁰

Dejavnosti po deležu sredstev, s katerimi upravljajo VŠZ, ki izhajajo iz izkaza prihodkov in odhodkov po denarnem toku, računovodskih standardih in pravilnikov VŠZ, so:

- Največji delež v strukturi prihodkov predstavljajo javna sredstva, ki jih VŠZ dobijo za financiranje raziskovanja in izobraževanja (74%). Sem sodijo študijska dejavnost, raziskovalna dejavnost in javna služba pri drugih ministrstvih (npr. veterinarska, zdravstvena, skrb za gensko banko rastlin in živali, skrb za vode ipd.).
- Vse večji je tudi delež EU sredstev (11 %), to so tista sredstva, ki jih zavodi dobijo neposredno iz Bruslja, ki so v največji meri namenjena raziskovanju.
- Dalje sredstva, ki jih pridobijo na trgu (9 %), kamor sodijo večinoma najemnine, projekti z gospodarstvom, tržni projekti z javnim sektorjem ipd.
- Sredstva od prodaje blaga in storitev - izvajanje javne službe (6 %), kamor sodijo izredni študij, prispevki za redni študij, članarina za knjižnico, vsi izpiti, druge zadeve, ki jih zaračunajo za javno službo.



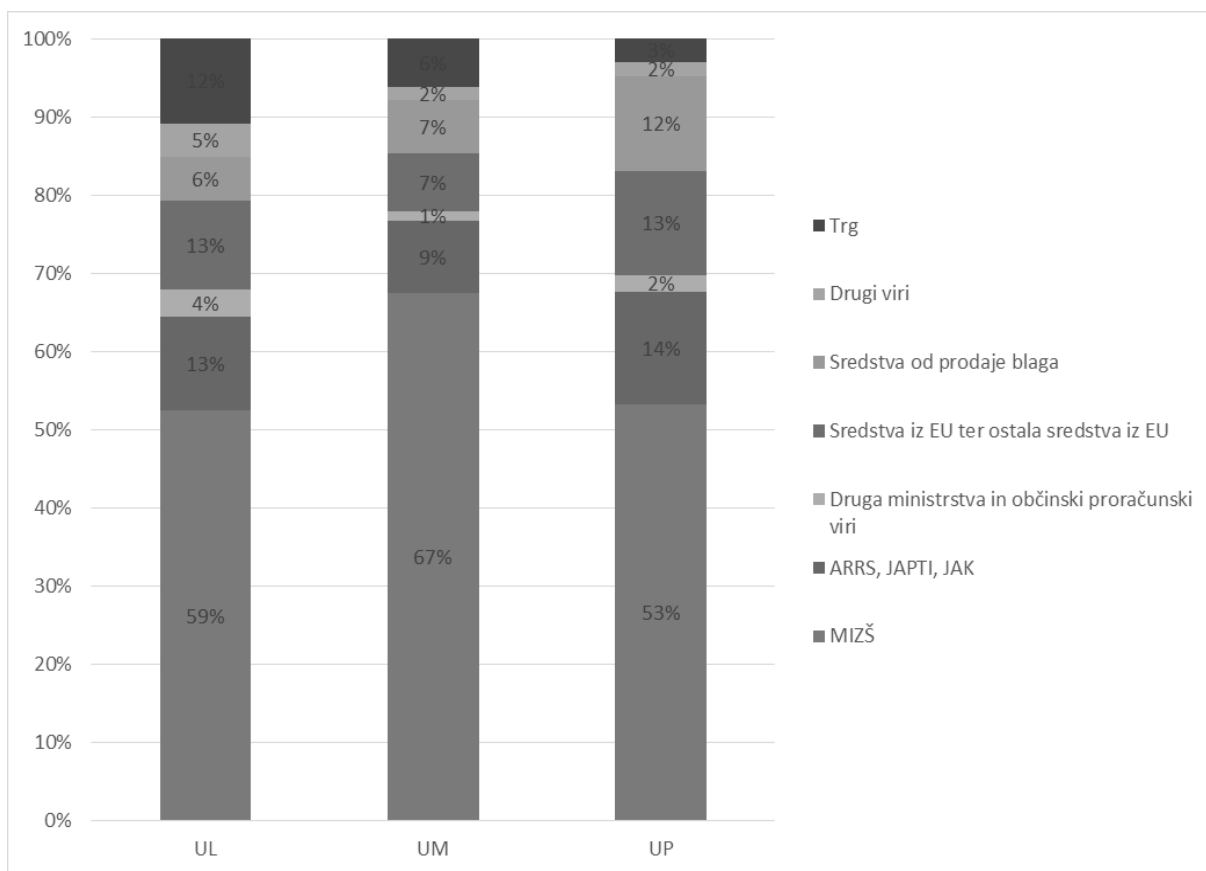
Slika 1: Struktura prihodkov javnih univerz v Sloveniji

Vir: UL 2015, UM 2015, UP 2015.

Primerjava podatkov o prihodkih po denarnem toku treh javnih univerz v letu 2014 kaže, da so imele skupaj 397,2 mio EUR prihodkov. Dve tretjini prihodkov so univerze v letu 2014 dobile iz državnega proračuna. Sledijo sredstva od prodaje blaga (pretežno šolnine za izredni in doktorski študij), ki se gibljejo med 6 % (UL) in 12 % (UP) vseh prihodkov, ter sredstva iz EU

¹⁰ Povzeto in prirejeno po Lesjak (2015).

(7 % UM) do 13 % (UL in UP)). Sredstva iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu predstavljajo od 3 % (UP) do 12 % (UL).



Slika 2: Struktura prihodkov večjih univerz v Sloveniji v letu 2014

Vir: UL 2015, UM 2015, UP 2015.

Kot ugotavljajo OECD, EUA, UNESCO in drugi, je nezadostnost javnih sredstev eden ključnih omejitvenih dejavnikov razvoja VŠ, zato naj imajo VŠZ različne vire financiranja, med katerimi naj bodo pomembni tudi zasebni viri financiranja, ki običajno izvirajo iz šolnin ter tržnih prihodkov (sodelovanja z gospodarstvom, patentov, licenc ipd.). Teh virov imajo po našem mnenju 3 največje in javne univerze v Sloveniji odločno premalo, saj ne presegajo 20 % njihovih prihodkov (v *Slika 2* so uvrščeni med Trg in Sredstva od prodaje blaga).

2.5 Povzetek

S predstavitvijo VŠ v Sloveniji smo želeli v čim večji meri osvetliti VŠ sistem ter javne univerze. Brez predstavitve slovenskega VŠ sistema in njegovega financiranja težko razumemo revizijska poročila RacS oz. mnenja poročil.

Z vidika namena in ciljev naloge dajemo posebni poudarek na predstavitvi VŠ sistema z vidika VŠ deležnikov, pri čemer dajemo poudarek financiranju VŠ sistema. Glede na to, da

obravnavamo VŠZ z vidika revizij RacS, katerega revidiranci so zgolj prejemniki proračunskih sredstev, je še toliko bolj pomembna predstavitev višine javnih sredstev, ki so namenjena izobraževanju in VŠZ v Sloveniji, kot tudi poznavanje ureditve sistema financiranja slovenskega VŠ ter čemu so javna sredstva namenjena. Še posebej zgovorna je struktura prihodkov javnih univerz v Sloveniji, kjer je razvidno, da javni viri predstavljajo več kot 80 % vseh prihodkov javnih univerz. Glede na tako visok odstotek javnega financiranja, nas kot davkoplačevalce še posebej zanima pravilnost poslovanja, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost VŠZ, ki ta sredstva prejemajo. RacS pa je institucija, ki po zakonu izvaja revizije, na podlagi katerih je mogoče podati mnenje o smotnosti in/ali pravilnosti poslovanja posameznega subjekta. Za potrebe povezave ustrezne porabe javnih sredstev in upravljanja VŠZ, pa se je treba seznaniti tudi z ureditvijo upravljanja VŠZ ter z ustavo predpisano avtonomijo univerz, kar predstavljamo v naslednjem poglavju.

3 UNIVERZE IN NJIHOVA AVTONOMIJA

3.1 Avtonomija evropskih univerz

3.1.1 Splošno

Začetek 21. stoletja je zaznamoval VŠ z obsežnim procesom preobrazbe, ki je zajemal strukturne, kulturne in ideološke spremembe, vdelane znotraj pojmov »globalizacija« in »družba znanja«. V luči teh sprememb se je spremenil tudi pogled na zagotavljanje (javnega) financiranja VŠ, ki ni več samoumevno temeljilo na konceptu države blaginje, temveč se je usmerilo v iskanje novih načinov financiranja in regulacije ter novega upravljanja javnega sektorja (David in Naidoo 2013, 1).

Evropski sistemi VŠ (in s tem tudi slovenski) se soočajo s številnimi spremembami in postajajo vse bolj internacionalizirani, deregulirani, liberalizirani in tržno usmerjeni, kar ima svoje prednosti in slabosti, zagovornike in nasprotnike. Ena izmed posledic teh trendov je tudi vse večja finančna avtonomija VŠZ v državah EU.

Evropska komisija in večje število evropskih vlad so priznali potrebo po neodvisnosti univerz. V svojem sporočilu »Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation« (European Commission 2006), Evropska komisija označuje kot prednostno nalogo ustvarjanje novih okvirov za univerze večjo avtonomijo in odgovornostjo. Svet Evropske unije (Council of Europe 2006) je potrdil ta pristop, ki omogoča neposredno povezavo med avtonomijo in sposobnostjo univerz, da se odzovejo na pričakovanja družbe. V tem okviru avtonomija univerz ni le ključnega pomena za doseganje ciljev evropskega visokošolskega prostora (EHEA), ampak je tudi odločilni dejavnik pri dokončanju evropskega raziskovalnega prostora (ERA), kot je to navedeno v Zeleni knjigi Evropske Komisije »The European Research Area: New perspectives" (European Commission 2007).

Na aktualnost teme učinkovitosti rabe javnih sredstev v VŠ kaže objavljena študija evropske komisije, Direktorata za gospodarske in finančne zadeve, o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev v terciarnem izobraževanju (St Aubyn idr. 2009). Študija je analizirala povezavo med produktivnostjo, zaposljivostjo in izdatki za izobraževanje, saj uspešnost povezave teh elementov pogojuje učinkovito rabo sredstev. Medtem ko se nekatere države po vseh kriterijih uvrščajo med učinkovite države (kot npr. Združeno Kraljestvo, Nizozemska), so se med države s slabšo učinkovitostjo poleg držav južne in vzhodne Evrope nepričakovano uvrstile tudi Francija in Nemčija. Za neučinkovito se je pokazalo tudi javno VŠ v ZDA.

3.1.2 Študija o avtonomiji evropskih univerz ¹¹

Namen študije o avtonomiji evropskih univerz, ki jo je pripravilo Evropsko združenje univerz (EUA) ob koncu 2007, je bil zagotoviti podlago za primerljive podatkovne zbirke po vsej Evropi z analizo nekaterih ključnih vidikov avtonomije. Študija je še posebej izpostavila t.i. institucionalni vidik (t. j. kaj avtonomija dejansko pomeni in predstavlja v praksi) ter ga želela vključiti v razpravo o avtonomiji in vladnih reformah na politični ravni.

Glede na širok spekter opredelitve avtonomije, ta študija uporablja kot izhodišče osnovne štiri dimenzije določene v lizbonski deklaraciji EU (Lisbon declaration 2007), ki so akademska, finančna, organizacijska in kadrovska avtonomija.

Zaradi tega je študija še posebej proučevala sposobnost univerz glede odločanja o:

- organizacijski strukturi in institucionalnem upravljanju - zlasti sposobnost za vzpostavitev strukture upravljanja in upravnih organov, univerzitetnega vodstva in opredelitve odgovornosti,
- finančnih vprašanj - zlasti različne oblike pridobivanja in dodeljevanja finančnih sredstev, možnosti zaračunavanja šolnin, razpolaganja s finančnimi presežki, lastništvo zemljišča in zgradb ter opredelitve postopkov poročanja kot orodja odgovornosti,
- kadrovskih zadevah - predvsem zaposlovanja, odgovornost za pogoje zaposlitve kot so plače in vprašanja v zvezi s pogodbami o zaposlitvi, npr. status javnih uslužbencev,
- študijskih zadevah - zlasti sposobnost uvedbe ali ukinitve študijskih programov, sposobnost opredeliti strukturo in vsebino študijskih programov, vloge in odgovornosti glede zagotavljanja kakovosti študijskih programov in diplom ter obseg nadzora nad sprejemom oz. vpisom študentov.

Očitno je, da se nekateri od teh elementov prekrivajo ali so med seboj povezani. Eden od pomembnih vidikov kadrovske avtonomije, je na primer, v kolikšni meri imajo univerze nadzor nad finančnimi zadevami povezanimi z osebjem, kot so stroški za plače in individualne ravni plač, kar je tudi sicer temeljni element finančne avtonomije.

Finančna avtonomija je zagotovo področje, kjer so povezave do drugih dimenzij avtonomije najbolj očitne in zato jo je težko obravnavati ločeno. Možnost univerze, da npr. odloča o šolninah, ima vpliv na sprejem oz. vpis študentov, nacionalni predpisi o plačah za vse ali nekatere kategorije zaposlenih, pa vplivajo na kadrovsko avtonomijo in možnost, da prosto razpolagajo s prihodki, kar vse neposredno vpliva na sposobnost izvajanja izbrane oz. sprejete (poslovne) strategije univerze.

¹¹ Zgradba tega podpoglavja izhaja iz raziskave Estermann in Nokkala (2009), ki sta proučevala avtonomijo evropskih univerz z vidika 4 avtonomij: organizacijske, finančne, kadrovske in akademske.

Organizacijska avtonomija

Ključni izzivi in ugotovitve:

- Medtem ko oblikovanje notranjih akademskih in upravnih struktur v veliki meri sodi v pristojnost univerz, je dejstvo, da so strukture upravljanja in vodenja pogosto precej dorečene z nacionalno zakonodajo.
- Uporaba dvojnih upravnih struktur na evropskih univerzah, je danes bolj razširjena kot tradicionalno unitarna.
- Zunanji deležniki se vse bolj vključujejo v upravljanje univerz, zlasti v državah, kjer imajo univerze več kot le eno upravljalno telo. To pa ne pomeni, da so zunanji deležniki omejeni le na posvetovalno vlogo; lahko imajo tudi polno (enakopravno) vlogo v procesih odločanja.
- Zdi se, da je premik h korporacijskemu upravljanju prisoten v nekaterih zahodnoevropskih državah in gre z roko v roki z večjo avtonomijo pri upravljanju in upravljalnih strukturah.
- V nekaterih državah imajo manjše skupine upravljalcev, ki jo sestavljajo rektor in drugo osebje iz najvišjega vodstva, ki ima širše pristojnosti in je zato močan organ upravljanja.

Študija notranje akademske in administrativne strukture je pokazala, da univerze, ki lahko razmeroma svobodno odločajo o svoji strukturi, predstavljajo večino. Manjšina univerz pa ima svoje strukture oblikovane, kot to v večji ali manjši meri predpisuje zakon.

Korporacijski način upravljanja, ki je bolj značilen za zahodnoevropske države, poudarja bolj »managerske« vodje, ki so večinoma imenovani s strani upravnih odborov, lahko pa prihajajo izven univerz ter poročajo upravnemu odboru. Na drugem koncu spektra so bolj tradicionalne, vzhodnoevropske in Sredozemske države, kjer je običajno rektor akademik "primus inter pares", izvoljen izmed profesorjev na univerzi s strani akademske skupnosti. Običajno predseduje izvršilnemu organu univerze, njegov mandat in kvalifikacije pa so določene z zakonom. Seveda obstajajo tudi številne kombinacije obeh omenjenih načinov upravljanja.

Tradicionalni evropski model upravljanja univerz, v katerem jih vodijo akademiki, je unitaren. Študija pa opozarja na vse bolj pristen dualen sistem struktur upravljanja, kjer se v organe upravljanja v precejšnjem številu primerov vključuje tudi zunanje člane. Njihova vloga je do določene mere kontroverzna, saj kažejo premalo zanimanja in prizadevnosti za univerzitetne zadeve ali pa se smatra, da imajo preveč nadzora nad akademskimi zadevami univerz.

Vključitev zunanjih članov predstavlja pomemben del odgovornosti bolj avtonomnih univerz do svojih deležnikov in družbe na splošno. To predstavlja ključni del sedanje in prihodnje reforme upravljanja, saj je vse bolj prisotna potreba po pravi stopnji odgovornosti z integracijo zunanjih deležnikov na učinkovit in ustrezen način, vse seveda v luči vizije in strateških prioritet sleherne univerze.

Finančna avtonomija

Ključni izzivi in ugotovitve:

- Obstaja trend javnega financiranja, kjer so sredstva dodeljena na osnovi integralnega financiranja (ang. block grant), ki pogosto temelji na uspešnosti ali pa se spremlja z merili uresničevanja določenih ciljev.
- V večini evropskih držav je univerzam dovoljeno zaračunavati šolnine vsaj delu študentske populacije, čeprav obstaja velika raznolikost v načinu določanja šolnin in njihovih zneskih.
- Univerze so še vedno soočane s številnimi omejitvami, ko delujejo na finančnih trgih; Zadolževanje je razmeroma pogosto, vlaganje ali iskanje virov financiranja pa je predvsem domena »satelitskih« pravnih subjektov univerz (in ne univerz samih).
- Lastništvo zemljišč in zgradb je precej raznoliko po Evropi in je v veliki meri odvisno od nacionalnih kultur in tradicij. Formalno lastništvo (npr. stavb) pa univerzam ne zagotavlja nujno možnosti, da lahko neomejeno razpolagajo s svojim premoženjem.

Možnost popolnega nadzora univerz nad njihovimi proračuni in njihovo interno alokacijo je pomemben element finančne avtonomije. Čeprav obstaja trend k integralnem financiranju (block grant), so še vedno primeri, kjer so univerze postavke v državnem proračunu (line-item) in zaradi tega ni nobene možnosti predodeljevanja sredstev med univerzami oz. proračunskimi postavkami. Ne glede na to, pa je možno zaslediti tudi določene omejitve glede dobljenih sredstev prek integralnega financiranja.

Financiranje preko državne proračunske postavke obstaja predvsem v nekaterih vzhodnoevropskih državah in državah vzhodnega Sredozemlja, medtem ko je mogoče najti integralno financiranje v preostalem delu Evrope. Analiza sistemov dodelitve javnih sredstev (blockgrant vs. line-item) v povezavi z možnostmi kopičenja rezerve zaradi presežka javnih sredstva, razkriva, da državni nadzor nad javnimi sredstvi (kjer je line-item), tega ne omogoča na Cipru, v Latviji, Litvi, Srbiji in Turčiji. Večina oz. - vsaj 20 držav pa ima večjo avtonomijo glede tega, saj univerze, ki so financirane integralno, lahko obdržijo presežek.

Na splošno pa je slabo jasna povezava med načini dodeljevanja javnih sredstev in drugimi elementi finančne avtonomije, kot so možnost izposoje denarja, ali možnost določanja šolnin. Če pogledamo vse značilnosti finančne avtonomije zbirno, se zdi, da imajo zahodno evropske države večje koristi od večje avtonomije, kot vzhodno evropske. Na splošno bi lahko trdili, da imajo univerze v zahodni Evropi več avtonomije glede uporabe javnih sredstev, ki jih prejmejo, vendar manj avtonomije glede odločitev o šolninah. Države v vzhodni Evropi imajo ponavadi manj avtonomije pri razpolaganju z javnimi sredstvi, vendar v mnogih primerih več avtonomije pri odločanju glede zasebno financiranih študijskih mest in njihovih šolnin. Najočitnejša primera tega sta Latvija in Srbija, kjer imajo proračunske postavke za financiranje univerz, vendar lahko prosto določajo šolnine.

Univerzitetne stavbe, ki predstavljajo premoženje s precejšnjo finančno vrednostjo, so lahko v

državni lasti ali pa jih ni mogoče prodati zaradi zgodovinskih razlogov, in posledično univerze nimajo veliko možnosti odločanja o njihovi prodaji - tudi v primerih, ko za njihovo vzdrževanje porabljajo znatna sredstva, ki bi lahko bila bolje porabljena za izobraževanje ali raziskovanje. Ko so univerze lastniki svojih prostorov, so pogosto omejene pri njihovi prodaji ali pa njihovi obremenitvi za zavarovanje kreditov, in sicer se te omejitve raztezajo od pridobivanja potrebnega dovoljenja za razpolaganje do popolne prepovedi.

Kadrovska avtonomija

Ključni izzivi in ugotovitve:

- Analiza je pokazala, da se sodelovanje javnih oblasti glede vprašanj zaposlovanja razteza od določanja (neposredno ali posredno) plač do neposrednega delodajalca zaposlenih na univerzi.
- Medtem ko so univerze v večini primerov sposobne določati svoje celotne stroške, imajo le redko pravico, da prosto določijo ravni plač zaposlenih.
- Čeprav je zaznati trend zmanjševanja statusa javnih uslužbencev, je še vedno veliko število držav, v katerih so vsi zaposleni na univerzah ali pa njih veliko število javni uslužbenci.

Eden od pomembnih elementov kadrovske avtonomije je obseg, v katerem imajo univerze nadzor nad finančnimi vidiki, povezanimi z njihovim osebjem. Ta vključuje celotne stroške plač in individualno raven plač, kot tudi stopnjo prilagodljivosti, ki jo imajo univerze pri zaposlovanju osebja (tudi če so do določene mere postopki »regulirani od zunaj«). Avtonomija zaposlovanja na univerzah je omejena povsod, kjer se univerze v veliki meri ne morejo odločati o svoji kadrovski politiki, vključno s praksami zaposlovanja, ravnmi plač in izvolitvami. Če so ta vprašanja v veliki meri dorečena s strani oblasti, imajo univerze le malo možnosti za nadzor stroškov plač ali zagotavljanja finančne spodbude za privabljanje visoko kakovostnega osebja.

Zaposlovalne politike in odločitve se lahko prav tako potrjujejo na višjih vladnih ravneh, kot so akademska imenovanja, ki jih morajo odobriti nacionalne vlade. Čeprav je v nekaterih državah to le formalnost, kljub temu vpliva na dolžino postopka zaposlovanja in posledično na prilagodljivost in zmožnost hitrega ukrepanja v vse bolj konkurenčnem mednarodnem okolju zaposlovanja.

Analiza kaže, da so v nekaterih vidikih univerze pridobile večjo prožnost pri njihovi »kadrovski« avtonomiji, zlasti v večini držav, kjer je osebje neposredno plačano in/ali zaposleno s strani univerz in ne vlad. Ko gledamo širše na pomembni element kadrovske avtonomije (zmožnost določitve posameznih plač), je le-ta še vedno v rokah posameznih vlad. Dejstvo je, da ima v skoraj polovici držav večina zaposlenih na univerzah status javnega uslužbenca, kar kaže na to, da je potrebna sprememba v bolj fleksibilno obliko zaposlovanja za univerzitetno osebje.

V nekaterih državah, kot npr. na Hrvaškem, Cipru, Grčiji in Turčiji je videti, da imajo univerze

malo svobode v okviru kadrovske avtonomije, saj nimajo možnosti za določitev števila osebja, ki bi jih zaposlili, niti nimajo nadzora nad stroški plač, saj je raven plač določena s strani nacionalnih organov. V treh od štirih držav (Hrvaška, Grčija in Turčija) imajo vsi zaposleni na univerzah tudi status državnih uradnikov.

Akademska avtonomija

Ključni izzivi in ugotovitve:

- evropski procesi, kot so bolonjski proces in evropski okviri, so imeli močan vpliv na številna vprašanja, povezana s akademsko avtonomijo.
- izbira oz. vpis študentov je močno reguliran, ali z določitvijo okvira za sprejem, ali z omejitvijo vpisa študentov na posameznih študijskih področjih.
- več držav se zateka k uvedbi neposrednih omejitev (npr. določitev študentskih kvot za vpis), namesto posrednega usmerjanja s spodbudami.

V smislu akademske avtonomije, ključna vprašanja vključujejo možnost univerz, da odločajo o svojih akademskih profilih, zlasti izobraževalne odgovornosti (zagotavljanje stopenj izobrazbe na določenih študijskih področjih), in sposobnost, da izberejo kandidate za študij oz. študente. Sprejem oz. vpis študentov je ponavadi v večini držav brezplačen za vse študente, ki izpolnjujejo osnovne vpisne pogoje (običajno sekundarna izobrazba in/ali nacionalna matura).

Z analizo podatkov so v omenjeni študiji poskušali oceniti, ali obstaja povezava med določenimi elementi finančne in akademske avtonomije, zlasti glede primerjave integralnega financiranja in zmožnosti za razvoj in ponudbo novih študijskih programov. Zanimivo je, da temu ni tako. Države z integralnim financiranjem poznajo različne vrste postopkov za razvoj in ponudbo novih študijskih programov. Podobno države s financiranjem preko proračunske postavke uporabljajo tako liberalne kot precej natančno regulirane postopke za pripravo študijskih programov.

Iz pregleda dveh osrednjih elementov sprejema študentov, t. j. celotnem številu vpisanih študentov in določitve števila študentov na posamezna študijska področja, je bilo ugotovljeno, da imajo glede tega univerze na Hrvaškem, v Estoniji in Luksemburgu največ svobode. Na drugi strani imajo bolgarske in turške univerze najmanj pristojnosti za odločanje o tem, saj je to v celoti določeno s strani države. Določene države kot so npr. Belgija/Flamska skupnost, Francija, Italija, Španija in Švica, imajo na splošno prost sprejem/vpis, vendar pa obstajajo kvote na posameznih študijskih področjih, ki so določene s strani države in ne univerz.

Raziskava tako ugotavlja, da so univerze, ki se zdijo bolj avtonomne, ko gre za razvoj/ponudbo novih študijskih programov, v resnici tudi omejene, saj je ta svoboda pogosto vezana na proračunska pogajanja, ki učinkovito omejujejo akademsko avtonomijo univerz.

Zaznane značilnosti ključnih ugotovitev raziskave

Cilj študije je bil zagotoviti vpogled, kaj reprezentativne organizacije v okviru evropskega visokošolskega sistema vidijo kot glavne izzive glede avtonomije univerz, in sicer tako trenutno kot tudi v prihodnjih letih. Te zaznave je mogoče razvrstiti v pet skupin:

- Finančni izzivi oz. vprašanja: Glavna omenjena vprašanja so bila povezana z nizko stopnjo javnega financiranja, kratkoročnimi pogodbami financiranja, ki otežujejo načrtovanje, financiranje preko proračunske postavke predstavlja pomanjkanje finančne neodvisnosti, kot npr. lastništva univerzitetnih stavb ali omejitvami glede politik zaposlovanja univerz. Postopki poročanja so videti zahtevni in okorni in v številnih primerih nepomembni.
- Izzivi oz. vprašanja, povezana s študenti: Zlasti za univerze v državah, kjer je dostop do študija brezplačen, predstavlja le-to izziv za načrtovanje na univerzitetni ravni. Pomanjkanje zmožnosti, da univerza določi višino šolnine ali za odločanje o njihovi uvedbi, je bila v nekaterih primerih videti kot konkurenčna slabost glede na položaj na mednarodnem trgu visokega šolstva.
- Institucionalne zmogljivosti: Pomanjkanje poznavanja posledic povečane avtonomije, novih vidikov odgovornosti in hitro spreminjajoče se konkurenčno okolje so se izkazali kot problematični za nekatere univerze. Reforme v zvezi z upravljanjem in avtonomijo običajno niso dopolnjene s potrebnimi ukrepi za podporo in viri za razvoj in usposabljanje osebja. Premočne fakultete ali njihova de facto močna zastopanost v ustreznih upravnih organih je občasno ocenjen kot omejevalni dejavnik učinkovitosti najvišjega vodstva.
- Odnosi s pristojnim ministrstvom: Odnosi z ustreznimi ministrstvi odgovornimi za univerze so včasih dojeti kot problematični. Za nekatera ministrstva je videti, kot da nimajo dolgoročne vizije za usmerjanje in nadziranje univerz. Ministrstva so bila prav tako neizkušena pri uporabi novih mehanizmov usmerjanja in nadzora, kar je privedlo do nenačrtovanih izidov (zlasti z mehanizmi financiranja) ali prekratko fazo prilagajanja na nove okoliščine.
- Odnosi z državo in družbo: V zveznih ali regionalnih sistemih z različnimi pogoji delovanja, nekatere univerze čutijo, da ne morejo konkurirati na nacionalni ravni. Prisotna je tudi zaskrbljenost glede dolgoročne zavezanosti družbe do financiranja univerz ter zagotavljanja njihove avtonomije, tudi v razmerah gospodarske recesije. Univerze so tudi poudarile, da je izziv ohranjati ustrezno razdaljo do kratkoročnih interesov politike in gospodarstva.

3.2 Avtonomija slovenskih univerz

3.2.1 Splošno

Avtonomija univerze je tesno povezana s svobodo znanstvenega in umetniškega ustvarjanja, o čemer piše 58. člen Ustave RS, ki pravi da so »Državne univerze in državne visoke šole

avtonomne«. Avtonomija univerze je tesno povezana s svobodo znanstvenega in umetniškega ustvarjanja, o čemer piše 59. člen Ustave RS, ki pravi: »Zagotovljena je svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja«. Univerzitetna avtonomija, ki je torej načelno opredeljena v ustavi, se nanaša na svobodo visokošolskih učiteljev pri raziskovanju in poučevanju.

Skoraj tisočletna avtonomija univerz v zahodni civilizaciji, tako kot v preteklosti tako tudi danes, temelji na razmerju do države, ki lahko nastopa ali v vlogi (pravnega) garanta avtonomije univerze ali v vlogi dejavnika, ki avtonomijo s svojo dejavnostjo ogroža oz. jo krči. Izhajajoč iz Ustave RS, je država dolžna državnim visokošolskim zavodom (VŠZ) zagotoviti avtonomijo.

In ker je država tudi ustanoviteljica (državne) univerze, mora poskrbeti tudi za njeno financiranje in to na način, kot je zapisano v drugem stavku 58. člen Ustave RS: »Način njihovega financiranja ureja zakon«.

Ta dvojna obveza države do univerz pa je lahko tudi nasprotujoča, kajti država nima le obveze financirati univerze, ampak tudi bdeti nad porabo javnih sredstev, kar (po mnenju nekaterih) lahko privede do poseganja v oziroma krčenje avtonomije.

3.2.2 Avtonomija slovenskih univerz v luči raziskave EUA o avtonomiji evropskih univerz

Izhajajoč iz raziskave EUA o avtonomiji evropskih univerz, pogledimo katere so ključne značilnosti slovenskega visokošolskega prostora oz. slovenskih (javnih) univerz.

Organizacijska avtonomija

Oblikovanje notranjih akademskih in upravnih struktur sodi v pristojnost univerz, kar je določeno z dejstvom, da so strukture upravljanja in vodenja pogosto precej dorečene z nacionalno zakonodajo. Tukaj gre za samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja, ki ju univerzitetna skupnost določi v statutu, ki ima naravo avtonomnega splošnega pravnega akta. Zato je prav samostojno sprejemanje statuta, ena izmed glavnih navzven vidnih manifestacij univerzitetne avtonomije (Igličar 2005).

K avtonomiji univerze običajno prištevamo še možnost visokošolskih učiteljev, sodelavcev in študentov, da samostojno izbirajo organe univerze in njenih članic ter odločajo o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami, kar je tudi značilnost slovenskih univerz, kjer je z zakonom določena pravica učiteljev, strokovnih sodelavcev in študentov, da volijo organe univerze (6. člen ZViS).

Za slovenske univerze je značilna tradicionalna unitarna upravna struktura, saj je rektor, ki izhaja iz vrst akademskega osebja znotraj univerze, tako akademski vodja kot poslovodni organ (23. člen ZViS), kar med drugim odraža dejstvo, da na naših univerzah ni zaresnega premika k korporacijskemu upravljanju, kot je to prisotno v nekaterih zahodnoevropskih državah.

Zunanji deležniki so vključeni v upravljalne strukture oz. v upravni odbor kot to določa 22. člen ZViS, ki pravi »Upravni odbor visokošolskega zavoda, ki ga je ustanovila Republika Slovenija, sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev, ki opravljajo visokošolsko dejavnost, predstavniki študentov, predstavnik drugih delavcev in predstavniki delodajalcev.« Sama sestava upravnega odbora pa je prepuščena univerzam, da to opredelijo v ustanovitvenem aktu in statutu, zaradi česar so predstavniki ustanovitelja in delodajalcev v manjšini.

Finančna avtonomija

VŠ sistem Slovenije ima podobne lastnosti kot države kontinentalnega dela EVŠP, ki se v glavnini financirajo iz javnih sredstev. Slovenija je leta 2004 hkrati s formalno-pravnim pričetkom bolonjske reforme prešla na integralno (ang. Lump sum) financiranje VŠ dejavnosti (z Uredbo o javnem financiranju VŠZ in drugih zavodov v letu 2004), kar zagotavlja univerzam veliko finančno avtonomijo pri porabi javnih sredstev, kjer je njihova ključna obveza, da jih porabijo v skladu z njihovim namenom, kot to opredeljuje 73. člen ZViS. Smejo imeti tudi presežke prihodkov nad odhodki v fiskalnem letu, ki jim je ni treba vračati financerju, ki pa jih morajo porabiti v skladu z namenom njihove pridobitve.

Slovenske univerze imajo tudi pravico zaračunavati šolnino za določene skupine študentov, stopnje ter načine študija, v osnovi pa velja, da imajo študentje pravico študirati (zanje) brezplačno na 1. in 2. stopnji študija rednega študija kot to določa 77. člen ZViS, ki tudi določa, da so »Šolnina in drugi prispevki za študij po študijskih programih z javno veljavnostjo prihodek visokošolskega zavoda in se določijo v skladu s predpisom ministra, pristojnega za visoko šolstvo.«, kar z drugimi besedami pomeni, da VŠZ nimajo povsem prostih rok pri oblikovanju šolnine, saj morajo upoštevati Pravilnik o šolninah in bivanju v študentskih domovih za Slovence brez slovenskega državljanstva in tujce v Republiki Sloveniji (2008).

Slovenske univerze ne morejo trgovati na finančnih trgih, lahko pa se zadolžujejo oz. najemajo kredite, vendar za to rabijo soglasje Ministrstva za finance v skladu z Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah (2009).

Univerze so lastnice zemljišč in zgradb, kar nenazadnje predstavlja tudi stvarno osnovo njihove avtonomije, t. j. imetništvo lastninske pravice nad tem premoženjem in upravljanje s tem premoženjem, skladno z njegovim namenom. Seveda imamo v primeru državnih univerz in visokih šol opraviti s posebno obliko javne lastnine, kjer so lastninska upravičenja določene glede na poslanstvo univerze kot to nenazadnje opredeljuje 13. člen ZViS, ki pri tem postavlja naslednje omejitve:

- VŠZ lahko odtuji ali obremeni nepremičnino oziroma opremo večje vrednosti, pridobljeno iz javnih sredstev, le v soglasju z ustanoviteljem in
- Sredstva, pridobljena od prodaje premoženja iz prejšnjega odstavka, se lahko uporabijo za investicije, investicijsko vzdrževanje in opremo.

To z drugimi besedami pomeni, da univerze ne morejo prodati svojega premoženja brez soglasja ustanovitelja in da sredstva, ki jih s tem dobijo, smejo porabiti strogo namensko.

Nadzor nad rabo javnih sredstev ima seveda ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo, Proračunska inšpekcija ter Računsko sodišče. Tržna inšpekcija bdi nad zakonitim izvajanjem tržnih dejavnosti ipd. Pri denarnih oz. finančnih zadevah na splošno pa tudi Protikorupcijska Komisija Republike Slovenije.

Kadrovska avtonomija

Slovenske univerze so izključen in edini delodajalec akademskega in strokovnega osebja, ki lahko prosto zaposluje in odpušča, nima pa neposrednega vpliva na plačno politiko, saj so zaposleni na univerzah javni uslužbenci.

Nadzor nad delovno pravnimi zadevami izvaja Inšpektorat za delo za zadeve s področja delovnih razmerij, inšpektorat za javni sektor kot tudi Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za izobraževanje za plače oz. izvajanje Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

Akademska avtonomija

Slovenske univerze imajo popolno akademsko avtonomijo pri oblikovanju in ponudbi – razpisa svojih študijskih programov.

V veliki meri imajo tudi pravico določiti vpisna mesta, ki v osnovi izhajajo iz njihovih kadrovskih in materialnih (prostorskih) možnosti, čeprav daje vlada vsako leto soglasje Vlade Republike Slovenije v skladu s 40. členom ZViS.

V veliki večini primerov pa univerze nimajo neposrednega vpliva na izbiro kandidatov za študij, ki je odvisna od vrste mature in uspeha pri maturi. Le na nekaterih študijskih področjih so sprejemni izpiti kot npr. za študij arhitekture, umetnosti itd. v skladu s 39. členom ZViS.

3.2.3 Kdo upravlja z VŠZ in njihovimi sredstvi?

Integralno financiranje je VŠZ prineslo večjo avtonomijo na področju upravljanja s sredstvi, za kar bi oz. so morale univerze od vlade prevzeti tudi večjo odgovornost glede (namenskosti, učinkovitosti in smotrnosti) rabe javnih sredstev.

V skladu z ZViS odloča o zadevah materialne narave in skrbi za nemoteno materialno poslovanje VŠZ upravni odbor (UO) univerze, medtem ko je skrb in odgovornost za zakonitost dela univerze in za izvrševanje njenih obveznosti, določenih z ZViS, drugimi predpisi ter splošnimi akti univerze v pristojnosti rektorja. Rektor lahko del nalog delegira na dekane članic univerze. Rektor je visokošolski učitelj, ki ga volijo vsi visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, ki so zaposleni na univerzi ter študentje. Dekan članice univerze je

visokošolski učitelj, ki ga imenuje rektor na predlog senata članice univerze. Senat voli akademski zbor, ki ga sestavljajo vsi visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, sodelujejo pa tudi študentje, ki predstavljajo najmanj eno petino članov akademskega zbora.

UO sestavlja devet članov, in sicer: trije predstavniki ustanovitelja, štiri predstavniki univerze, od tega trije iz vrst delavcev, ki opravljajo visokošolsko dejavnost in en predstavnik drugih delavcev, en predstavnik študentov in en predstavnik delodajalcev. Predsednik UO je izvoljen izmed predstavnikov delavcev, ki opravljajo visokošolsko dejavnost, namestnik predsednika pa izmed predstavnikov ustanovitelja ali nasprotno. Pregled sestave UO treh javnih univerz na dan 1. 1. 2016 kaže, da je predsednik UO v vseh primerih predstavnik univerze in visokošolski učitelj.

ZViS omogoča, da se glede na naravo dejavnosti in obseg dela VŠZ, s statutom funkciji vodenja strokovnega dela in poslovodna funkcija lahko ločita ter določijo pristojnosti strokovnega vodje in pristojnosti poslovodnega organa. Smiselno enako bi lahko veljalo tudi za rektorja. Te možnosti ni uvedla nobena od javnih univerz, zato na naših javnih VŠZ – tako univerzah kot fakultetah, nimamo direktorjev, kar z drugimi besedami pomeni, da rektorji opravljajo dve funkciji: akademskega (strokovnega) vodje, ki jo nenazadnje opravlja kot predsednik senata univerze ter poslovodno funkcijo, saj skladno z ZViS rektor vodi, predstavlja in zastopa univerzo. Omenimo še glavnega tajnika univerze, ki vodi upravo univerze, ki opravlja strokovno-administrativne in tehnične naloge, ki zadevajo univerzo v celoti. Nobena slovenska univerza pa nima ločene funkcije strokovnega vodje in poslovodne funkcije, kar bi lahko v skladu s 25. členom ZViS imele.

Da nobena izmed univerz nima ločene funkcije strokovne vodje in poslovodne funkcije je še toliko bolj zanimivo, saj npr. Wolverton, Ackerman in Holt (2005, 235) izpostavljajo prepričanje, ki praviloma velja v VŠ: »Posameznik z doktoratom je sposoben prevzeti tudi vodstvene naloge«. Dodatno Bowman (2002, 160) navaja, da so poleg temeljnih poslovnih znanj (finančno področje in področje pravne urejenosti), pomembna tudi »mehka« organizacijska znanja (komunikacija, reševanje konfliktov, spremljanje in razvoj sodelavcev idr.), katerih znanj pri večini vodij v VŠZ ni. Sessa in Taylor (2000, 24) menita, da je v VŠ posvečeno premalo pozornosti pripravi VŠ učiteljev za vodenje na vseh ravneh, od ravni oddelka, do ravni celotnega VŠZ. Dodatno breme pri opravljanju vodstvene funkcije pa predstavlja tudi dejstvo, da poslovodni organ v času opravljanja funkcije ne opusti svoje dejavnosti VŠ učitelja, kamor se praviloma po končanem mandatu tudi vrne, zato veliko pozornosti posameznik posveča tudi svojem nadaljnjem znanstvenem razvoju (Tičar 2010; Trunk Širca 2010, 196).

Z vidika upravljanja je za naše javne univerze značilno (Lesjak in Marjetič 2010, 102):

- Prevladujoč vpliv akademikov pri upravljanju, kar odpira vprašanje ustreznega poslovnega

upravljanja tako velikih in zapletenih sistemov, kot so univerze.

- Neprimerna sestava in vodenje UO, v katerih imajo predstavniki ustanovitelja prešibak vpliv, zaposleni na univerzi pa prevelik, poleg tega pa jim je tudi zaupano predsedovanje UO, kar odpira vprašanje, ali UO res opravlja tisto vlogo, ki mu je zaupana. Vsekakor bi bilo primerno, da bi v UO imeli večjo težo in vlogo tudi predstavniki gospodarstva in drugih deležnikov, t. j. delodajalcev.
- Prešibka povezava v poslovni upravljalni verigi med ustanovitelji univerz, UO in njegovimi predsedniki ter glavnimi tajniki, kar ne zagotavlja ustreznega vpliva ustanoviteljev na (finančno) poslovanje univerz.

Dve ključni upravljalni značilnosti upravljanja naših univerz torej sta:

- Rektor oz. dekan, ki združuje akademsko in poslovodno funkcijo in je voljen izmed visokošolskih učiteljev, zaposlenih na univerzi ima za to funkcijo potrebna akademska znanja, pogosto pa ne ustreznih managerskih kompetenc ter
- Upravni odbor, ki odloča o finančnih zadevah, v katerem prevladujejo zaposleni z univerze skupaj s študenti, ustanovitelji, pa imajo manjšinski delež.

3.3 Povzetek

V poglavju 3 smo se posvetili avtonomiji univerz v Evropi in Sloveniji, kjer smo predstavili rezultate študije, ki jo je izvedlo Evropsko združenje univerz leta 2007 in katere rezultati so danes še kako, če ne celo bolj kot pred skoraj 10 leti, pomembni za Slovenijo.

Avtonomija evropskih univerz je proučevana in predstavljena z vidika štirih vrst avtonomije: organizacijske in upravljalne, finančne, kadrovske ter študijske. Za vsako izmed njih so predstavljene ključne ugotovitve in izzivi, s katerimi se soočajo.

Še posebej smo se posvetili avtonomiji slovenskih univerz, prav tako s prej omenjenih 4 vidikov avtonomije univerz, saj smo želeli ugotoviti, kdo pravzaprav upravlja s sredstvi slovenskih VŠZ oz. konkretnije univerz. Ugotavljamo tudi, da so kompetence vodstev VŠZ pogosto neustrezne, saj je vodstvo voljeno in je karierno posvečeno svojemu kariernemu razvoju na znanstvenem področju.

Tudi vsebine tega poglavja so ključne za doseganje namena naloge, t. j. opredeliti priporočila, ki bi prispevala k boljšemu upravljanju in s tem delovanju univerz, ter na ta način bolj smotrno predvsem pa v skladu z namembnostjo trošili dobljena javna sredstva za izobraževalno dejavnost, saj moramo poznati in razumeti, kakšno avtonomijo imajo slovenskega univerze v razmerju do države, vlade oz. financerja in kdo upravlja s sredstvi slovenskih VŠZ.

Drugi razlog za preučevanje avtonomije evropskih in slovenskih univerz pa je ta, da s tem, ko razdelamo odnose v upravljanju VŠZ, lažje razumemo, od kod izvirajo nepravilnosti in nezakovitosti, ki so navedena v revizijskih poročilih RacS, v teoriji pa je avtonomija VŠZ

izpostavljena tudi kot pomembno gonilo uspešnosti samih VŠZ.

4 RAČUNSKO SODIŠČE RS

4.1 Zgodovinski razvoj revidiranja¹²

Računsko sodišče Republike Slovenije (RacS) je bilo ustanovljeno s posebnim zakonom leta 1994, delovati pa je začelo 1. januarja 1995.

Dotlej je bilo revidiranje javne porabe na ozemlju današnje Slovenije organizirano in vodeno iz centrov držav, v katere so bile slovenske dežele vključene. Za prve dokazljive zametke javnega revidiranja je zato mogoče šteti šele zapise državnih blagajnikov od 16. stoletja naprej, pozneje pa so pravila vodenja in prikazovanja računov državnih računovodstev določale cesarske zbornice.

Prva revizijska institucija, pod katere pristojnost je spadalo tudi ozemlje današnje Slovenije, je bila ustanovljena v času vladanja cesarice Marije Terezije (od 1740 do 1780), ki je spočetka sama, nato pa v sovladarstvu s sinom, kasnejšim cesarjem Jožefom II. (od 1780 do 1790), uveljavila številne reforme na področju državne uprave. S posebnim pismom je leta 1761 ustanovila tudi Dvorno računsko zbornico, ki ji je bil poverjen nadzor nad upravljanjem z državnimi financami, čigar namen je bil vnaprejšnji nadzor nad računovodskim poslovanjem države. Ker je prihajalo med državno upravo in revizijskim uradom do pogostih sporov, je postajal ta nadzor vse bolj omejen in nazadnje celo ukinjen, Dvorna računsko zbornica pa je leta 1773 za kratek čas izgubila samostojnost, ki je bila znova vzpostavljena že naslednje leto. Med vladavino cesarja Jožefa II. je zbornica znova pridobila vse pristojnosti preverjanja javnih računov, cesar pa si je prizadeval za uvedbo enotnih računovodskih in revizorskih postopkov za vso tedanjo monarhijo.

Cesar Jožef II. je 1782 predpisal Dvorni računski zbornici računovodske in revizorske postopke, da bi se uporabljale v vseh deželah habsburške monarhije. Zbornica je ponovno pridobila vse pristojnosti preverjanja javnih računov.

Imena in pristojnosti državne revizijske institucije so se skozi zgodovino spreminjala, v letih pred razpadom Avstro-ogrske, od 1866 do 1918, se je imenovala Vrhovno računsko sodišče.

Po razpadu avstro-ogrske monarhije, ko je leta 1918 ozemlje današnje Slovenije postalo del Države Srbov, Hrvatov in Slovencev in še v istem letu Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev, je vse do leta 1922 na področju javnega revidiranja še veljal avstrijski zakon iz leta 1892.

Ustava Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev iz leta 1921 je določila Glavno kontrolo kot vrhovno institucijo za pregledovanje državnih računov in nadzor nad izvrševanjem državnega

¹² Povzeto po RacS (B. 1.a)

proračuna in oblastnih proračunov. Ustava je določila kolegijsko sestavo glavne kontrole, ne da bi opredelila njihovo število.

Po 2. svetovni vojni je bil 1946 sprejet zakon o splošni državni kontroli, ki je bil spremenjen in dopolnjen leta 1949. Državna kontrola je nadzirala delo Vlade Federativne ljudske republike Jugoslavije - FLRJ, vlad posameznih ljudskih republik, ljudskih odborov, državnih in združenih ustanov in podjetij ter vseh drugih ustanov in podjetij, nad katerimi je imela država kontrolo na podlagi zakona. Zanimivo je, da je takrat imel vsak državljan na podlagi zakonske določbe pravico dati organom državne kontrole opozorila in pritožbe glede dela in postopka katerega koli urada, ustanove, podjetja ali uradne osebe in dajati tudi predloge za izboljšanje njihovega dela.

Leta 1959 je bila z zakonom ustanovljena Služba družbenega knjigovodstva - SDK. Njene naloge (evidenčna, informativno-analitična in kontrolna funkcija, opravljanje ekonomsko finančne revizije in plačilnega prometa) so se ohranile vse do osamosvojitve Slovenije leta 1991. Ekonomsko-finančna revizija, ki jo je opravljal SDK, je zajemala revizijo zaključnih računov in ekonomsko-finančno revizijo poslovanja uporabnikov družbenih sredstev. Pri reviziji zaključnih računov je ugotavljala nezakonitosti oziroma nepravilnosti stanja sredstev in njihovih virov oziroma rezultatov poslovanja.

Po osamosvojitvi leta 1991 je naloge SDK Jugoslavije v celoti prevzela SDK v Republiki Sloveniji. V letu 1994 pa je pravno nasledstvo prevzela Agencija Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje - APP. Tega leta je bil izdan prvi Zakon o računskem sodišču, na osnovi katerega je bilo v 1995 ustanovljeno RS. Dobilo je pooblastilo za nadziranje celotnega poslovanja javnega sektorja v delu, ki se nanaša na rabo sredstev javnih financ, pa tudi zasebnega sektorja. RS je prevzelo določen del nalog SDK, hkrati pa prevzelo tudi vrsto novih nalog, zato sta njegova ustanovitev in določitev njegovih pristojnosti pomenila vzpostavitev nove sistemske ureditve državne revizije.

Tako se je Slovenija pridružila tistim sodobnim državam, ki imajo več desetletno ali več stoletno tradicijo v revidiranju javne porabe.

4.2 Vloga in pomen Računskega sodišča

RacS je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji.

Ustava Republike Slovenije v svojem 150. členu določa, da je RacS pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon ter v svojem 151. členu, da člane RacS imenuje državni zbor (Ustava Republike Slovenije 1991).

Zakon o računskem sodišču (ZRacS 2012) v svojem 1. členu pa opredeljuje, da aktov, s katerimi

RacS izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi.

RacS ne sodi v nobeno od treh vej oblasti, ne v zakonodajno, ne v izvršilno in tudi ne v sodno. Status samostojnosti in neodvisnosti mu namreč zagotavljata tako ustava, kot tudi zakon (ZRacS 2012), in sicer z več vidikov:

- RacS izvaja svoje pristojnosti povsem samostojno. Samo sprejema program dela in noben organ, institucija ali drugi subjekti mu ne morejo nalagati dela ali mu dajati navodil za njegovo izvajanje, niti kakšno revizijo naj izvede, niti kaj naj revidira. V skladu z ZRacS pa lahko poslanci in delovna telesa državnega zbora, vlada, ministrstva in organi lokalne skupnosti predlagajo, da opravi revizijo; med temi predlogi RacS izbere za letni program dela vsaj 5 predlogov iz državnega zbora, od tega vsaj 2 predloga opozicijskih poslancev in vsaj 2 predloga delovnih teles državnega zbora. Hkrati lahko RacS po lastni presoji upošteva pobude posameznikov – sem spadajo tudi članki in prispevki v medijih, in civilnodružbenih subjektov.
- RacS za kritje stroškov svojega delovanja samo predlaga finančni načrt državnemu zboru, ki mu odobri potrebna sredstva za delo. Je samostojni proračunski uporabnik, ki so mu zagotovljena sredstva v posebnem delu proračuna, porabljeni pa jih mora v skladu z določili zakona o izvrševanju proračuna.

V zvezi z delovanjem RacS so v ZRacS (2012) tudi naslednje določbe:

- z zakonom so določeni načini dela in postopki revidiranja;
- predvideni so pravni instrumenti za ugotavljanje in uveljavljanje odgovornosti ter razrešitve funkcionarjev – članov in vrhovnih državnih revizorjev ter revizorjev;
- za izvajanje nalog je RacS odgovorno državnemu zboru in javnosti, zato sta njegova pravica in dolžnost poročati o revizijskih razkritjih;
- računovodske izkaze o poslovanju RacS revidira revizor, ki ga določi državni zbor.

4.3 Revizijske pristojnosti in odgovornosti

Revizijske pristojnosti RacS določa 20. člen ZRacS (2012), ki pravi:

RacS revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev:

- revidira lahko pravilnost in smotrnost poslovanja;
- revidira lahko akt o preteklem, kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev, ki je lahko akt, ki ga predpisuje zakon ali poseben računovodski izkaz oziroma poročilo, ki ga mora uporabnik javnih sredstev sestaviti na zahtevo RacS.

Revidiranje poslovanja po tem zakonu je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o poslovanju:

- revidiranje pravilnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek

mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju;

- revidiranje smotrnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.

Mnenje o poslovanju, ki ga poda RacS, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša.

Uporabnik javnih sredstev po tem zakonu je:

- pravna oseba javnega prava ali njena enota;
- pravna oseba zasebnega prava, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega:
 - da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
 - da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije;
 - da je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež;
- fizična oseba, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega:
 - da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
 - da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije.

V revizijskem postopku po tem zakonu se šteje, da poslovanje uporabnika javnih sredstev sestavljajo:

- vsa dejanja uporabnika javnih sredstev, ki vplivajo na njegove prejemke oziroma izdatke, prihodke oziroma odhodke ali na sredstva oziroma obveznosti do virov sredstev (poslovanje v ožjem pomenu);
- vsa dejanja uporabnika javnih sredstev, ki vplivajo na stanje javnega premoženja, stanje javnega dolga, zagotavljanje javnih dobrin ali na stanje okolja (poslovanje v širšem pomenu).

Mnenje o poslovanju, ki ga poda RacS, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša.

Ena od temeljnih nalog računskega sodišča je tudi svetovanje javni upravi, kako povečati učinkovitost poslovanja uporabnikov javnih sredstev.

Po 25. členu ZRacS-1 (2012) mora RacS vsako leto obvezno revidirati:

- pravilnost izvršitve državnega proračuna (pravilnost poslovanja države),
- pravilnost poslovanja javnega zavoda za zdravstveno zavarovanje,
- pravilnost poslovanja javnega zavoda za pokojninsko zavarovanje,
- pravilnost poslovanja ustreznega števila mestnih in drugih občin,
- poslovanje ustreznega števila izvajalcev gospodarskih javnih služb,

- poslovanje ustreznega števila izvajalcev negospodarskih javnih služb.

Poleg revizij, ki jih izvaja na podlagi tega zakona, izvaja RacS tudi druge revizije, če tako določa poseben zakon na primer Zakon o političnih strankah in Zakon o volilni in referendumski kampanji.

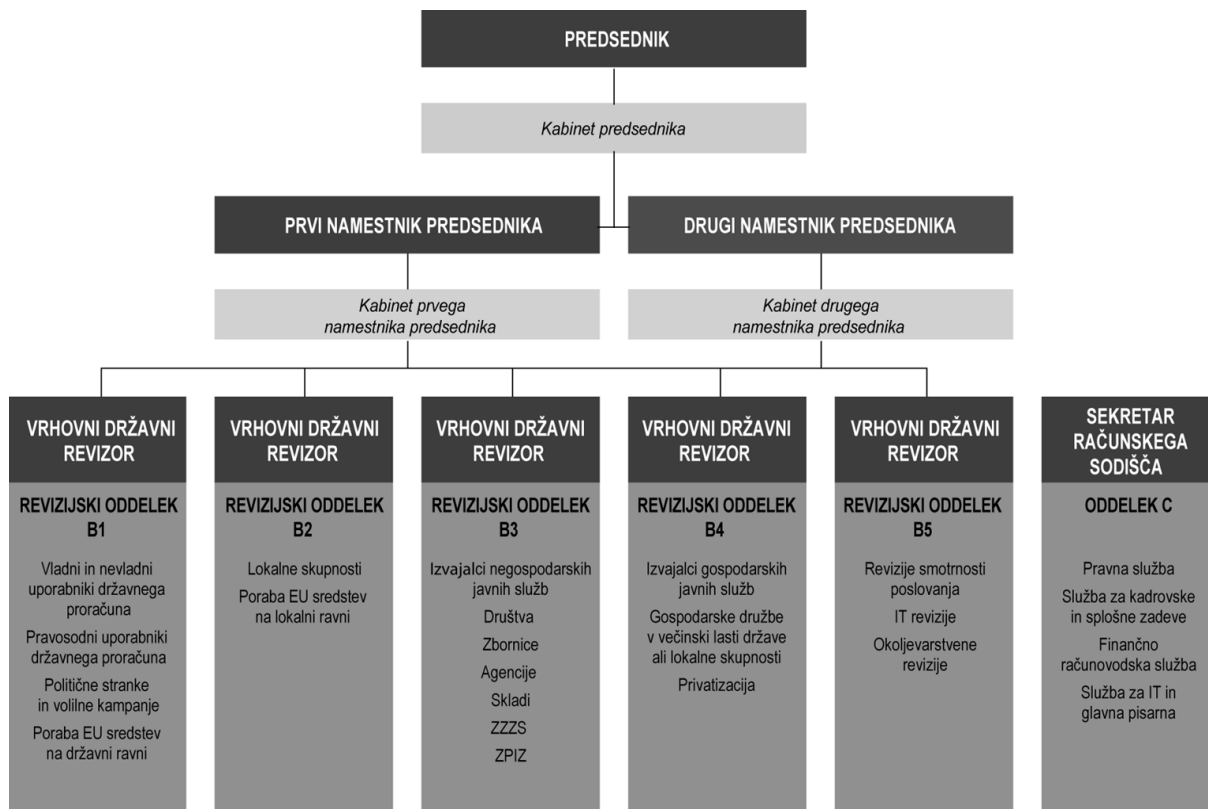
RacS zagotavlja, da je njegovo delovanje javno: poročilo o svojem delu predloži državnemu zboru, na sestankih z delovnim telesom, zadolženem za stike z RacS v državnem zboru, so lahko prisotni predstavniki medijev, o opravljenih revizijah izda enkrat letno poročilo o delu in ga objavi na domači spletni strani, revizijska in porevizijska poročila sproti objavlja na domači spletni strani, o poteku dela obvešča tudi v elektronskih publikacijah, z novinarskimi konferencami z drugimi načini sodelovanja z mediji, izdaja sporočila za javnost in objavlja pomembnejša mnenja o vprašanjih iz svoje pristojnosti.

Informacije o poteku revizijskih in porevizijskih postopkov lahko dajejo člani sodišča in osebe, pooblašcene za odnose z javnostmi. Strokovnjaki RacS pa sodelujejo tudi na javnih posvetih in seminarjih o javnofinančnih vprašanjih.

4.4 Organizacija in sestava RacS¹³

Senat RacS ima tri člane: predsednika in dva namestnika, ki jih na predlog predsednika države imenuje državni zbor s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev za dobo devetih let. Predsednik in oba namestnika predsednika tvorijo senat RacS. Član je lahko predčasno razrešen le v primerih, določenih v ZRacS. S tem zakonom je predpisan tudi postopek njihovega imenovanja in razrešitve, pa tudi posebni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati zaradi strokovnega in nepristranskega izvajanja nalog. Funkcija člana RacS je nezdružljiva s funkcijami ali kakršno koli drugačno vključenostjo v delo drugih državnih organov in organov lokalnih skupnosti, s funkcijami v organih političnih strank in sindikatov, z izvajanjem kakršnih koli javnih pooblastil, s članstvom v organih upravljanja in nadzora gospodarskih služb, gospodarskih javnih služb, skladov, zavodov in zadrug in z opravljanjem katerega koli poklica ali pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljivo z opravljanjem javne funkcije.

¹³ Povzeto in prirejeno po RacS (B. 1.b)



Slika 3: Organigram RacS

Vir: RacS (B. 1.b)

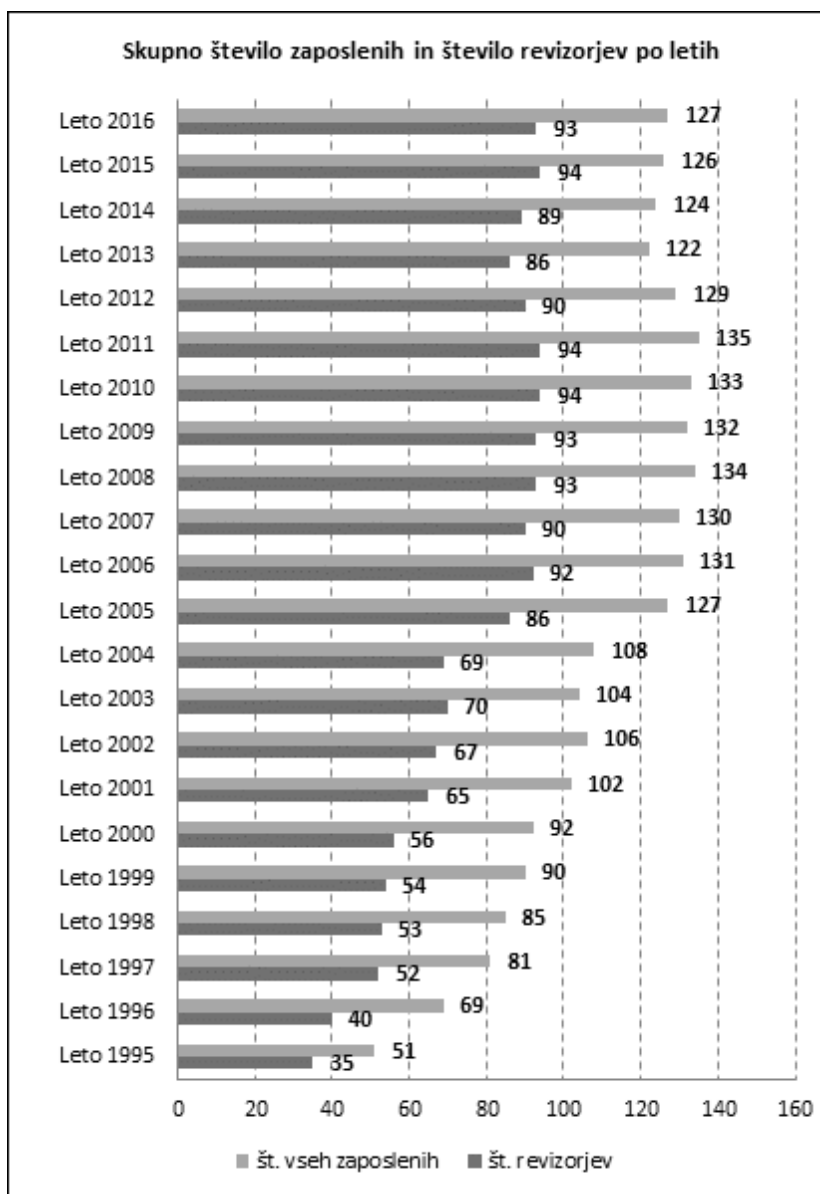
RacS ima poleg članov še največ šest vrhovnih državnih revizorjev, ki vodijo revizijske oddelke, in sekretarja računskega sodišča, ki vodi podporni oddelek. Revizijski oddelki izvajajo poleg revidiranja tudi razvojne naloge na svojem revizijskem področju. Revizijski oddelek vodi vrhovni državni revizor, ki izvršuje revizijsko pristojnost RacS v skladu z zakonom o računskem sodišču in v skladu s pooblastili predsednika. Vsi imajo status funkcionarja, imenuje pa jih predsednik RacS za dobo devetih let. Člani, vrhovni državni revizorji in sekretar RacS lahko za iste funkcije kandidirajo večkrat brez omejitve. RacS zastopa, predstavlja in vodi predsednik RacS, ki ima hkrati tudi funkcijo generalnega državnega revizorja.

Revizorji RacS so predvsem ekonomisti ali pravniki. Revizije porabe javnih sredstev pa opravljajo tudi zaposleni z drugimi poklici (sociolog, informatik, matematik, agronom...), ki temeljito poznajo javno upravo in so osvojili znanja in veščine revizijske stroke. Pri izvajanju revizij porabe javnih sredstev je mogoče povabiti k sodelovanju tudi zunanje izvedence – specialiste za neko področje, ki so lahko tudi tuji državljani.

RacS skrbi za razvoj stroke revidiranja javnih sredstev tudi tako, da organizira izobraževanja in izdaja potrdila za naziva državni revizor in preizkušeni državni revizor.

4.5 Zaposleni na RacS¹⁴

Za opravljanje nalog s področja dela RS je januarja 2016 zaposlenih 118 javnih uslužbencev in 9 funkcionarjev. Delež revizorskih delovnih mest je zadnja leta ustaljen in predstavlja okoli 70 % vseh zaposlenih.



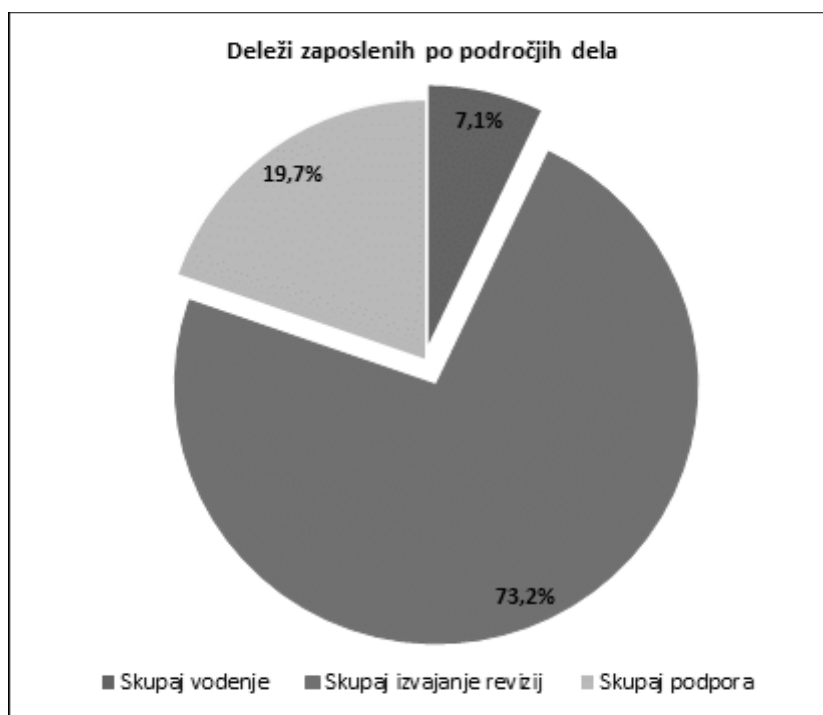
Slika 4: Zaposleni in revizorji po letih

Vir: RacS (B. l.c)

Kot lahko vidimo, sta gospodarska kriza in posledično varčevalni ukrepi v letih 2012 in 2013 vplivala na število zaposlenih, ki se je zmanjšalo za malo manj kot 10 %, ampak se zopet počasi povečuje.

¹⁴ Povzeto in prirejeno po RacS (B. l.c)

Predstavljamo še delež zaposlenih po področjih dela.



Slika 5: Zaposleni in revizorji po letih

Vir: RacS (B. 1.c)

Iz Slike 5 je vidno, da skoraj $\frac{3}{4}$ vseh zaposlenih izvaja revizije, kar je glede na obseg dela, pristojnosti in odgovornosti RacS spodbuden odstotek v smislu operativnosti RacS in doseganja ciljev.

4.6 Pojmi

Glede na področja delovanja oz. revidiranja RacS je smiselno navesti oz. opredelite pojme, ki so značilni za to področje delovanja.

4.6.1 Smotrnost poslovanja in pravilnost poslovanja

Smotrnost poslovanja

20. člen ZRacS (2012) določa, da revizija smotrnosti poslovanja zajemajo preverjanje podatkov glede gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja, pri čemer se zgleduje po Evropskih smernicah za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI Evropskega računskega sodišča (1998).

Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja (RacS 2006b, 9) opredeljuje gospodarnost, učinkovitost in uspešnost:

- *Načelo gospodarnosti* zahteva, da naj bodo viri, ki jih uporablja organizacija za opravljanje svojih dejavnosti, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini in kakovosti ter po najboljši ceni.
- *Načelo učinkovitosti* se ukvarja z najboljšim razmerjem med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki.
- *Načelo uspešnosti* se ukvarja z doseganjem konkretnih zastavljenih ciljev in predvidenih izidov.

Proces ali program, za katerega menimo, da je gospodaren glede na vložene vire, da je učinkovit pri njihovi uporabi ter pri upravljanju teh virov in da uspešno ustvarja načrtovane rezultate, lahko štejemo kot smotrnega ali tudi, da pri njem dobimo »dobro vrednost za denar«. Z drugimi besedami, davkoplačevalec dobi precej za porabljena javna sredstva (RacS 2006b, 10).

Bolj ali manj podobno opredeljuje gospodarnost, učinkovitost in uspešnost tudi Uredba Sveta Evrope (EC, Euratom, 2002), ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, ki v svojem 27. členu, ko govori o načelu dobrega finančnega poslovanja sledeče:

- Odobrena proračunska sredstva morajo biti uporabljena v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, in sicer z načeli *gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti*.
- *Načelo gospodarnosti* zahteva, da morajo biti sredstva, ki jih institucija uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najprimernejšo ceno. *Načelo učinkovitosti* se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati. *Načelo uspešnosti* se nanaša na doseganje specifičnih ciljev in rezultatov, za katere so bila sredstva namenjena.
- Za vse sektorje dejavnosti, ki jih zajema proračun, se določijo specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni cilji. Doseganje teh ciljev se za vsako dejavnost spremlja s kazalci poslovanja, proračunski uporabnik pa mora proračunskemu organu zagotoviti ustrezne informacije. Informacije iz člena 33(2)(d) se dajejo letno in najpozneje v dokumentih, ki so priloženi predhodnemu predlogu proračuna.

Preostala slovenska zakonodaja prav tako opredeljuje pojma, kot sta gospodarnost in učinkovitost porabe javnih sredstev:

- Zakon o javnih financah, 99a. člen, drugi odstavek: »Notranji nadzor javnih financ mora zagotoviti, da finančno poslovanje in sistem kontrol deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti«
- Zakon o računovodstvu, 9. člen: »Poslovne knjige in poročila morajo zagotavljati ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu; zagotavljati morajo možnost ocenjevanja namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe sredstev iz javnih financ.«
- Zakon o javnem naročanju, 6. člen – Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, prvi odstavek: »Naročnik mora izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno

in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.«

- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (2002), 2. člen, 3 odstavek: »Proračunski uporabniki vzpostavijo sistem notranjih kontrol in zagotovijo kadrovske in materialne vire in pogoje za gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje (v nadaljnjem besedilu: smotrno poslovanje), ter delovanje notranjih kontrol...«

Pravilnost poslovanja

Namen revizije pravilnosti poslovanja je preveriti ali so bili poslovni dogodki skladni z zakonodajo, predpisi, ki jih je izdal pristojni organ, parlament ali ministrstvo za finance. Rezultat tovrstnih revizij so mnenja o pravilnosti poslovanja in računovodskih izkazih, poudarek pa je na proučitvi pravilnosti in primernosti javne porabe. Pravilnost pomeni skladnost pri sprejemanju odločitev, primernost pa skladnost s standardi vodenja, obnašanja in skupnega upravljanja. Primernost se tako nanaša na poštenost in neoporečnost ter vključuje presojo vprašanj kot so npr. nepristranskost pri zaposlovanju delavcev, prednost javni koristi pred osebnimi koristmi, odprto konkurenco pri sklepanju pogodb ter izogibanje razsipništvu in zapravljenosti (INTOSAI, 2013).

Bolj natančno pa lahko revizijo pravilnost poslovanja opredelimo kot potrjevanje izpolnjene finančne odgovornosti k temu zavezanih uporabnikov javnih sredstev, ki vključuje preiskovanje in ovrednotenje računovodskih evidenc ali potrjevanje izpolnjene finančne odgovornosti državne uprave kot celote ali revidiranje računovodskega obravnavanja poslovnih dogodkov, vključno z oceno usklajenosti z veljavnimi predpisi. Zajema lahko tudi revidiranje notranjih kontrol in delovanja notranje revizije, kot tudi pregledovanje pravilnosti upravnih odločitev, ki jih je sprejel revidiranec, in poročanje o vseh drugih zadevah, ki izhajajo iz revizije ali so z njo povezani in za katere Vrhovna revizijska institucija (VRI) meni, da jih je treba razkriti (RacS, B. l.d).

4.6.2 Drugi pojmi

V nadaljevanju navajamo še izbrane ključne pojme iz Glosarja RacS (RacS, B. l.d).

Nepravilnost: Nepravilnosti so revizijska razkritja, ki se nanašajo na neskladnost poslovanja revidiranca s predpisi v takšnem obsegu, ki jo na podlagi presoje ugotovi revizor. Nepravilnost lahko izhaja iz dejanja ali opustitve dejanja revidiranca, ki ima ali bi lahko imela škodljive posledice za sredstva, ki jih revidiranec upravlja, in se kaže bodisi kot zmanjšanje ali izguba prihodka bodisi kot neupravičen izdatek.

Nesmotrnost: Nesmotrnosti se nanašajo na negospodarnost, neučinkovitost in neuspešnost poslovanja revidiranca, ki so bile ugotovljene pri revizijah smotrnosti poslovanja.

Odzivno poročilo: Uporabnik javnih sredstev, v čigar poslovanju so bile odkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti, mora predložiti poročilo o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti – odzivno poročilo.

Osnutek revizijskega poročila: Na podlagi revizijskih ugotovitev revizor pripravi osnutek revizijskega poročila, ki ga računsko sodišče pošlje revidirancu. Revidiranec lahko razkritja v osnutku revizijskega poročila izpodbija.

Popravljalni ukrepi: Ukrepi, ki jih uporabnik javnih sredstev uvede zato, da odpravi določeno nepravilnost ali nesmotrnost v svojem preteklem poslovanju ali da zmanjša tveganje za pojavljanje nepravilnosti ali nesmotrnosti.

Predhodna revizija: V predhodni reviziji revizor zlasti pridobiva podatke za ocenitev tveganj v poslovanju revidiranca (tveganje pri delovanju in tveganje pri kontroliranju ali tveganje, povezano s smotrnostjo poslovanja) oziroma pridobi druge podatke, ki so potrebni za odločitev o uvrstitvi revizije v letni program dela.

Predlog revizijskega poročila: Po končanem razčiščevalnem sestanku revizor pripravi predlog revizijskega poročila, v katerem upošteva sprejete pripombe in dodatna pojasnila revidiranca. Predlog revizijskega poročila se pošlje revidirancu in odgovorni osebi v času, na katerega se nanaša revizija. Zoper razkritja v predlogu revizijskega poročila lahko revidiranec ugovarja.

Revizijski postopki: Preizkusi, navodila in podrobnosti v revizijskem programu, ki jih je treba izvesti sistematično in razumno.

Revizija računovodskih izkazov: Cilj revizij računovodskih izkazov je izraziti mnenje o aktu o računovodskih izkazih oziroma izkazih državnega proračuna

Revizija smotrnosti poslovanja: Revizija gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti revidiranega uporabnika javnih sredstev pri porabi virov za izvedbo nalog.

Uporabnik javnih sredstev: Pravna oseba javnega prava ali njena enota; pravna oseba zasebnega prava, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega: da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti; da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na osnovi koncesije.

4.7 Zbirni prikaz aktivnosti RacS

RacS v okviru letnih poročil poroča tudi o doseganju zastavljenih ciljev in aktivnostih na področju delovanja RacS. V nadaljevanju podajamo pregled opravljenih dejanj RacS v obdobju 2010-2014.

Preglednica 2: Zbirni prikaz aktivnosti RacS (2010-2014)

Predmet/ Leto	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2014	60	24	103	190	142	180	516	175	5.857
2013	71	17	110	182	126	256	535	120	6.066
2012	114	19	169	68	50	277	387	152	5.645
2011	71	31	90	190	125	251	452	154	8.431
2010	69	21	125	82	63	260	409	162	6.681
Povprečje	77,0	22,4	119,4	142,4	101,2	244,8	459,8	152,6	6.536,0

Vir: RacS 2011b, RacS 2012, RacS 2013 in RacS 2014b

Legenda:

- 1 = revizijska poročila
- 2 = porevizijska poročila
- 3 = število obravnavanih revidirancev
- 4 = ocenjeni popravljalni ukrepi
- 5 = zadovoljivo izvedenih popravljanih ukrepov
- 6 = dana priporočila uporabnikom javnih sredstev
- 7 = prejete pobude
- 8 = pisni odgovori na vprašanja uporabnikov javnih sredstev
- 9 = medijske objave

Iz Preglednice 2 izhaja, da RacS v povprečju letno opravi 77 revizij pri 22 revidirancih. Število opravljenih revizij se spreminja, še posebej naraste v letih, ko potekajo volitve in je posledično RacS zavezan k izvedbi obveznih revizij. Število ocenjenih popravljalnih ukrepov niha, delež zadovoljivo izvedenih popravljalnih ukrepov (glede na število ocenjenih ukrepov) pa v povprečju znaša 71 %. Število prejetih pobud za opravo revizije se je v preteklih letih povečevalo, na drugi strani, pa se je v letu 2014 število danih priporočil uporabnikom javnih sredstev bistveno zmanjšalo. V letu 2014 je RacS zabeležil manj medijskih objav od povprečja zadnjih petih let ter pripravilo več pisnih odgovorov uporabnikom javnih sredstev od povprečja petih let.

Preglednica 3: Vrste revizij glede na revizijske cilje

Leto	PP	delež (%)	PP + SM	delež (%)	SM	delež (%)	RI	delež (%)	RI+PP	delež (%)	Sk.	Sk. delež (%)
2014	35	59,3	np	np	17	28,8	0	0,0	7	11,9	59	100
2013	28	39,7	3	4,2	19	26,8	0	0,0	21	29,3	71	100
2012	18	15,8	6	5,3	17	14,9	2	1,75	71	62,3	114	100
2011	26	35,9	5	7,0	16	22,5	0	0,0	24	34,5	71	100
2010	34	48,7	3	4,4	18	25,5	0	0,0	15	21,4	69	100
Povp.	28	39,9	4,3	5,2	17,3	23,7	0,4	0,35	27,6	31,8	76,8	

Vir: RacS 2011b, RacS 2012, RacS 2013 in RacS 2014b

Legenda:

PP = pravilnost poslovanja

PP+SM = pravilnost poslovanja in smotrnost poslovanja

SM = smotrnost poslovanja

RI = računovodski izkazi

RI+PP = računovodski izkazi in pravilnost poslovanja

Iz pregleda vrste revizije glede na revizijske cilje (Preglednica 3) izhaja, da je v zadnjih treh letih viden trend povečevanja deleža revizij, katerih cilj je pravilnosti poslovanja, delež revizij smotrnosti poslovanja je konstanten, zmanjšuje pa se delež kombinacije revizije računovodskih izkazov in pravilnosti poslovanja. V povprečju je v zadnjih petih letih delež revizij pravilnosti poslovanja predstavljal skoraj 40 % vseh ciljev opravljenih revizij, kombinacija revizije pravilnosti poslovanja in računovodskih izkazov pa predstavlja v povprečju 28 % delež.

Preglednica 4: Vrste izrečenih mnenj

Leto	PM	delež (%)	MP	delež (%)	NM	delež (%)	Skupaj	Skupaj (%)
2014	8	13,1	37	60,7	16	26,2	61	100
2013	43	47,8	32	35,5	15	16,7	90	100
2012	82	47,8	61	35,5	29	16,7	171	100
2011	57	62,4	23	25,5	11	12,1	91	100
2010	42	54,5	27	35,1	8	10,4	77	100
Povprečje	46,3	45,1	36	38,5	15,7	16,4	98	

Vir: RacS 2011b, RacS 2012, RacS 2013 in RacS 2014b

Legenda:

PM = pozitivno mnenje

MP = mnenje s pridržkom

NM = negativno mnenje

Iz Preglednice 4 je vidno, da se delež revizij s pozitivnim mnenjem zmanjšuje. Še posebej je nazoren padec pozitivnih mnenj v letu 2014, ko je delež pozitivnih mnenj v vseh izdanih mnenjih znašal le 13 %. V povprečju zadnjih pet let sicer pozitivna mnenja predstavljajo 45 % vseh mnenj. Najmanj je v strukturi izdanih negativnih mnenj, se pa njihov delež skozi opazovana leta povečuje. V letu 2014 je tako znašal že 26 %, medtem ko znaša povprečje petih let 16 %. V obravnavanih letih je vidno tudi povečevanje deleža mnenj s pridržkom. Največ tovrstnih mnenj je bilo izdanih v letu 2012, in sicer 61, povprečje znaša 36, vendar pa je v letu 2012 tudi sicer bilo izdano nadpovprečno skupno število mnenj, in sicer 171 (povprečje 98).

4.8 Povzetek

S predstavitvijo RacS, njegove vloge in pomena, revizijskih pristojnosti in odgovornosti, kadrov ter njihove organizacijo, smo orisali okvir delovanja RacS. Še posebej smo se posvetili pojmom kot so smotrnost in pravilnost poslovanja ter nekaterim drugim pojmom, ki so bistvena sestavina izrečenih mnenj v revizijskih poročilih. Poglavje smo sklenili s prikazom aktivnosti RacS v zadnjih petih letih, in sicer predstavitev števila in vrst opravljenih revizij glede na revizijske cilje in kot tudi pregled izrečenih mnenja (pozitivno mnenje, mnenje s pridržkom in negativno mnenje). Predstavljene podatke bomo lahko primerjali z opravljenimi revizijami zgolj na področju VŠ.

Vsebina tega poglavja je prav tako ključna za doseganje namena naloge, t. j. opredeliti priporočila, ki bi prispevala k boljšemu upravljanju in s tem delovanju univerz, saj moramo poznati in razumeti, okvire delovanja RacS, da bi lahko razumeli vrste revizij, vsebino izrečenih mnenj, ter težo ugotovljenih nepravilnosti oz. nezakonnosti ter vlogo in pristojnosti RacS pri odpravi ugotovljenih nepravilnosti oz. nezakonnosti. Z navedenimi bomo lahko z razumevanjem pregledali in analizirali revizijska poročila na področju VŠ.

5 REVIZIJSKA POROČILA S PODROČJA VIŠKEGA ŠOLSTVA

5.1 Uvod

Z metodo analize vsebine smo preučili vsa revizijska poročila RacS, ki obravnavajo upravljanje in poslovanje članic univerze in njihove rektorate in ustrezno klasificirali nepravilnosti in nezakonnosti, da smo lahko ugotovili njihove skupne značilnosti in razlogi zanje.

Pri analizi revizijskih poročil smo obravnavali le javne univerze in ministrstvo, pristojno za VŠ, ki jih je obravnavalo RacS, nismo pa obravnavali drugih, manjših in zasebnih VŠZ, izmed katerih jih je 12 proračunsko financiranih s pomočjo koncesij, saj do sedaj niso bili predmet revidiranja RacS.

Pri analizi je poudarek na:

- financiranju izobraževalne dejavnosti iz državnega proračuna na javnih univerzah v Sloveniji, saj na njihovo finančno poslovanje ključno vpliva njihovo lastno razumevanje avtonomije in posledično prevzemanje odgovornosti,
- finančno-računovodskemu in delovno-pravnemu vidiku upravljanja univerz in kršenju predpisov na teh dveh področjih.

5.2 Pregled revizij

5.2.1 Revizije in mnenja

Računsko sodišče je od svojega pričetka delovanja (1. 1. 1995) revidiralo številne VŠZ – članice javnih univerz, rektorat oz. Ministrstvo v povezavi z visokim šolstvom ter izvedlo preko 26 revizij, ki jih lahko v grobem razvrstimo v 3 skupine:

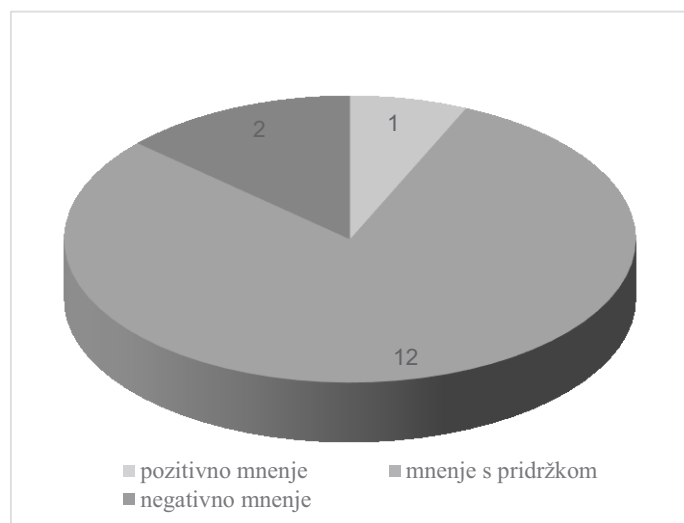
1. skupina: 15 revizij, ki so bile izvedene v drugi polovici 90. let, je revidirala predvsem porabo proračunskih sredstev za VŠ v letu 1996,
2. skupina: 7 revizij, ki so potekale od 2006 dalje in 6 od njih je hkrati revidiralo tako računovodske izkaze kot tudi pravilnost poslovanja
3. skupina: 4 revizije, ki so potekale od 1994 do 2014 in so zelo različne od gornjih dveh kot tudi med seboj, saj gre za namenske revizije, katerih namen je bil revidiranje le določenega segmenta VŠZ ali področja VŠ v okviru pristojnega ministrstva ter tako odstopajo od namena te naloge. Gre za naslednje revizije, ki jih zgoj naštevamo in niso predmet raziskovanja zaradi zgoraj omenjena razloga:

- UL BTF, Predhodno poročilo o nadzoru porabe sredstev znanstveno raziskovalnega projekta (od 1991 do 1994), 18. 10. 1996, Mnenje s pridržkom;
- Poročilo o reviziji dodeljevanja proračunskih sredstev MŠŠ za izvajanje visokošolskih izobraževalnih programov v letu 1996; 5.10.1999; Negativno mnenje;
- UL FKKT, Kemijski inštitut, ARRS, MIZŠ, Izkoriščenost raziskovalne opreme v letu 2011 in prvi polovici 2012, 6. 3. 2013; Mnenje: Revidiranci niso učinkoviti;
- MIZŠ, Navidezni vpisi v programe višješolskega in visokošolskega izobraževanja od 1. 1. 2011 do 10. 3. 2014, 9. 6. 2014; Mnenje: Ukrepi za preprečevanje ukrepov za preprečevanje navideznih vpisov niso dovolj učinkoviti.

V prvi kot tudi v drugi skupini revizij so bila mnenja Računskega sodišča večinoma mnenja s pridržkom ali pa negativna mnenja, kar še posebej velja za pravilnost poslovanja in kaže na resne pomanjkljivosti upravljanja univerz in njihovih članic.

Če smo bolj natančni, je od 15 revizij 1. skupine:

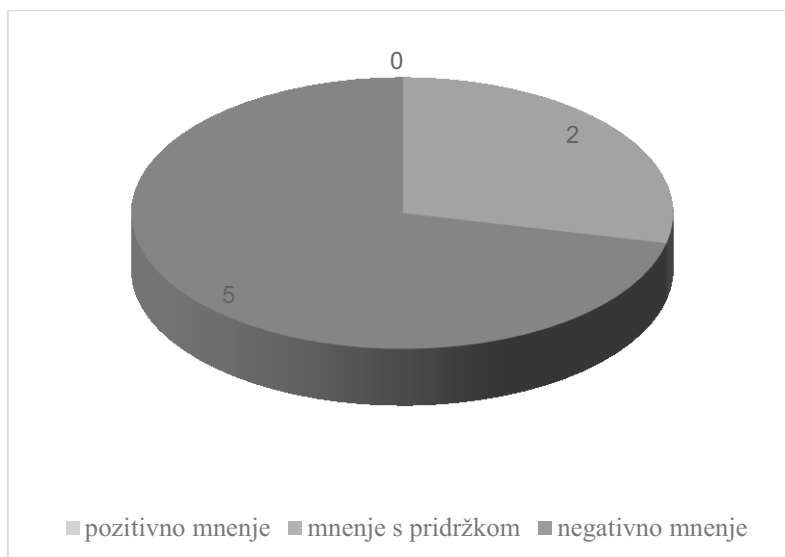
- le 1 s pozitivnim mnenjem,
- kar 12 z mnenjem s pridržkom,
- 2 z negativnim mnenjem.



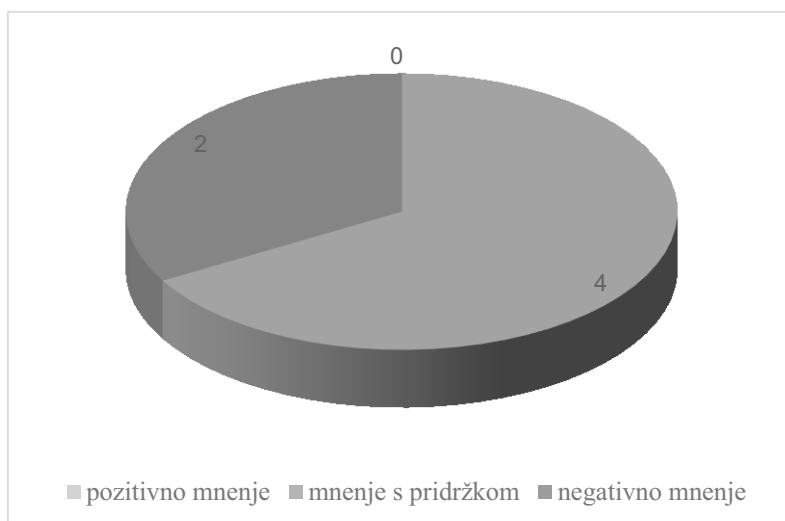
Slika 6: Pregled revizijskih mnenj 1. skupina

Od 7 revizij iz druge skupine, od katerih je ena revidirala leto 2004, tri 2006, ena 2007 in 2008 ter ena 2011, se jih:

- Vseh 7 nanaša na pravilnost poslovanja, od katerih jih je 5 z negativnim mnenjem in 2 z mnenjem s pridržkom.
- Hkrati pa 6 od njih nanaša tudi na računovodske izkaze, od katerih sta 2 z negativnim mnenjem in 4 z mnenjem s pridržkom.



Slika 7: Pregled revizijskih mnenj 2. skupina – pravilnost poslovanja



Slika 8: Pregled revizijskih mnenj 2. skupina- računovodski izkazi

Z drugimi besedami, izmed vseh obravnavnih revizij RacS na področju VŠZ, je bila le 1 s pozitivnim mnenjem, kar je nadvse zaskrbljujoče.

5.2.2 Področja nepravilnosti in nezakonitosti

Splošno

Po podrobnem pregledu ugotovitev izvedenih revizij iz vsebinskega vidika, ugotavljamo, da nepravilnosti in nezakonitosti izhajajo iz 3 področij:

- zakonskih in podzakonskih podlag delovanja javnih univerz,
- računovodskega evidentiranja poslovnih dogodkov in računovodskega poročanja ter
- delovnih razmerij.

Preglednica 5: Revizije RS slovenskih javnih univerz

Obdobje izvedbe revizije	20. 12. 1995 – 9. 3. 2004		6. 10. 2006 – 6. 10. 2015		Skupaj	
Leto revidiranja/ Vrsta nepravilnosti	1995-2002	%	2004-2012	%	(oba sklopa revizij)	%
Zakonske podlage	24	23,53	29	28,16	53	25,85
Računovodski izkazi in evidence	45	44,12	57	55,34	102	49,76
Delovna razmerja	33	32,35	17	16,50	50	24,39
Skupaj	102	100,00	103	100,0	205	100,0

Kot vidimo iz Preglednice 5 se večina nepravilnosti in nezakonitosti nanaša na računovodske izkaze in evidence in v nekoliko manjši meri na neupoštevanje zakonskih podlag ter nepravilnosti v okviru delovnih razmerij, kar še posebej velja za revizije 2. sklopa, ki so bile izvedene po letu 2006.

Iz Preglednice 5 tudi vidimo, da je med deleži posameznih vrst nepravilnosti glede na posamezno obdobje izvedbe revizije (1. obdobje v drugi polovici 90. in 2. obdobje v drugi polovici prvega desetletja leta 2000) prišlo do zmanjšanja deleža nepravilnosti v okviru delovnih razmerij (iz 32,35 % na 16,50 %) in povečanja deleža nepravilnosti v okviru osnovnih zakonskih podlag za delovanje VŠZ (iz 23,53 % na 28,16 %). Povečal se je tudi delež nepravilnosti, ki odpade na računovodske izkaze in računovodske evidence.

Treba je poudariti, da je preučevano obdobje precej dolgo ter da so se zakonske podlage skozi čas spreminjale. Posledično nekatere izmed kršitev oz. nepravilnosti, ki jih bomo predstavili v nadaljevanju, niso več aktualne oz. ne pomenijo direktno kršitev predpisa ali pa so urejene drugače. Ne glede na to, pa je moč razbrati, da se vsebinsko kršitve in nepravilnosti ponavljajo skozi vse obdobje in pri vseh revidirancih, zato jih lahko posplošimo na celoten VŠ sistem.

5.3 Analiza revizij¹⁵

5.3.1 Zakonske in podzakonske podlage delovanja javnih univerz

Na področju zakonskih in podzakonskih podlag je največ nepravilnosti in nezakonitosti glede:

- A1) Zakona o visokem šolstvu (ZViS): 22,
- A2) Zakona o javnih naročilih (ZJN): 15,
- A3) statutov VŠZ: 16.

¹⁵ Povzeto in prirejeno po revizijskih poročilih VŠZ dostopnih v Arhivu revizijskih poročil RacS (RacS B. l.e.)

Preglednica 6: Pregled ugotovljenih nepravilnosti – zakonske podlage delovanja

Datum poročila	20. 12. 95 - 9. 3. 04		6. 10. 06 – 6. 10. 15		SKUPAJ	
Leto revidiranja	1995 - 2002	% (znotraj vrste)	2004 -2012	% (znotraj vrste)	(oba sklopa revizij)	% (znotraj vrste)
Vrsta A	24		29		53	
A1	10	41,67	12	41,38	22	41,51
A2	4	16,67	11	37,93	15	28,30
A3	10	41,67	6	20,69	16	30,19

Legenda:

Vrsta A: Kršitve zakonskih podlag:

A1 ZViS

A2 ZJN

A3 Statut

Kot ugotavljamo iz pregledanih revizijskih poročil, so po posameznih predpisih najbolj značilne naslednje kršitve, ki se ponovijo pri več revidirancih in v različnih časovnih obdobjih preučevanja:

A1) Kršitve ZViS:

- *Ni sistematizacije delovnih mest po ZViS, kot je to določal 74. člen ZVIS v času poteka revizij:* Univerza ni sprejela pravilnika o sistemizaciji delovnih mest, kar pomeni nespoštovanje 74. člena ZVis in 20. člena Kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS. Po takrat veljavnem 74. členu zgoraj navedenega zakona je sistemizacijo delovnih mest javnem visokošolskem zavodu določil rektor, soglasje pa poda minister, pristojen za visoko šolstvo (RacS 1998b, 9).
- *Izvedba študijskih programov brez ustreznih pravnih podlag:* Fakulteta je pridobila soglasje k univerzitetnim študijskim programom, ki jih je pričela izvajati v študijskem letu 1995/96 (dikcija iz dopisa oz. soglasja univerze). Iz dopisa oz. soglasja pa ni razvidno, katere vse programe izvaja fakulteta, niti ni navedeno, da je dopisu oz. soglasju priložena priloga, ki bi bila ustrezno označena in s tem prepoznavna kot obravnavana. Poleg tega dopis oz. soglasje omenja le univerzitetne študijske programe, fakulteta pa izvaja tudi visokošolske strokovne programe (RacS 1998c, 10) .
- *Prekoračen tedenski in letni obseg predavanj, seminarjev in vaj pri določenih študijskih programih:* ZVis (je) v 37. členu določal, da dodiplomski študijski programi obsegajo najmanj 20 in največ 30 ur predavanj, seminarjev in vaj tedensko in 30 tednov letno iz česar sledi, da naj bi znašal letni obseg predavanj, seminarjev in vaj od 600-900 ur. Iz urnika za šolsko leto 1995/96 za študijski program pa je razvidno, da je tedenski in tudi letni obseg predavanj, seminarjev in vaj nad zakonsko določenim obsegom – 3.300 ur (RacS 1998c, 13).
- *Pedagoški proces so vodili tudi visokošolski sodelavci, namesto visokošolski učitelji (v*

nasprotju tudi s statutom): V revizijskem postopku je bilo ugotovljeno, da so določen predmet predavali samo ali tudi visokošolski sodelavci, asistenti so bili največkrat edini nosilci predmetov. Po določbi 52. do 55. člena ZVis (takrat veljavnega zakona) so bili visokošolski učitelji nosilci izobraževalnega, umetniškega in raziskovalnega programa. V naziv visokošolskega učitelja je lahko izvoljen, kdor ima doktorat znanosti in preverjene pedagoške sposobnosti. Visokošolski sodelavci pa sodelujejo pri izvajanju izobraževalnega, znanstveno-raziskovalnega in umetniškega dela. Po določbi 222. člena statuta lahko pedagoški proces univerzitetnega dodiplomskega študija vodijo samo visokošolski učitelji, ki imajo ustrezno habilitacijo. S tem, ko je fakulteta prepustila izvajanje predavanj visokošolskim sodelavcem, je kršila ZVis in Statut Univerze v Ljubljani (RacS 1999a, 8).

A2) Kršitve ZJN:

- *Izvedba investicij v opremo brez javnega razpisa*: Fakulteta je v treh primerih nabav v znesku 26.766 tisoč tolarjev sklenila pogodbo z dobavitelji, ne da bi izvedla postopek javnega naročila v skladu s 6. členom ZJN-1 in internega pravilnika (RacS 2008c, 39).
- *Neustrezni postopki izbire najugodnejšega ponudnika*: V enem primeru nabave v znesku 28.059 tisoč tolarjev je, v nasprotju s 50. členom ZJN-1, uporabila samo enega od v javnem razpisu objavljenih meril, najnižjo ceno (RacS 1998c, 56).

V drugem primeru nabave v znesku 20.239 tisoč tolarjev se je, v nasprotju z 51. členom ZJN-1, v pogodbi dogovorila za spreminjanje cen, čeprav je bilo edino merilo izbora najnižja cena. Zaznali smo tudi primer, ko je fakulteta projektantska dela, izdelavo investicijske dokumentacije, svetovalni inženiring in strokovni nadzor, ki so se v celoti nanašali na prenovo, oddala po postopku, ki velja za naročila malih vrednosti. Z objavo javnega naročila v Uradnem listu RS bi namesto treh izbranih ponudnikov, ki jih je po postopku za naročila male vrednosti pozvala k oddaji ponudb, lahko pridobila večje število konkurenčnih ponudb in zagotovila najbolj gospodarno porabo sredstev. Ravnanje fakultete tako ni bilo v skladu s temeljnima načeloma javnega naročanja, to je načelom gospodarnosti in načelom zagotavljanja konkurence, ki sta navedena v 4. in 5. členu ZJN-1 (RacS 2006a, 37).

A3) Kršitve statuta VŠZ:

- Upravljanje z nepremičninami, namenjenimi za opravljanje strokovnega, razvojnega in svetovalnega dela ter drugih dejavnosti brez soglasja ustanovitelja. Univerza upravlja in razpolaga tudi z infrastrukturno opremo, ki je namenjena več članicam. Članice pa lahko upravljajo in razpolagajo z nepremičnino, namenjeno za opravljanje strokovne, razvojne in svetovalne dejavnosti ter druge dejavnosti, opredeljene s statutom v soglasju z ustanoviteljem. S statutom univerze se podrobneje opredelijo pogoji za opravljanje te dejavnosti. Soglasja ustanovitelja za upravljanje in razpolaganje z nepremičninami, pridobljenimi iz javnih sredstev za opravljanje visokošolske dejavnosti in za izvajanje znanstveno-raziskovalnih projektov in za upravljanje in razpolaganje z nepremičninami, namenjenimi za opravljanje strokovnega, razvojnega in svetovalnega dela ter drugih

dejavnosti univerza oz. fakulteta ni imela. Z univerzo tudi ni bilo doseženega dogovora o dejanskem uporabniku premoženja (RacS 1998a, 54).

- *Pedagoški proces so vodili tudi visokošolski sodelavci, namesto visokošolski učitelji*, kar je v nasprotju s statutom univerze (glej tudi kršitev ZViS). Po določbi takrat veljavnega 222. člena statuta Univerze lahko vodijo pedagoški proces univerzitetnega dodiplomskega in podiplomskega študija samo visokošolski učitelji, ki imajo ustrezno habilitacijo, v pedagoškem procesu dodiplomskega študija, pa lahko sodelujejo tudi visokošolski sodelavci. Z analizo izvajanja študijskih programov je bilo ugotovljeno, da so določen predmet predavali samo visokošolski sodelavci, kar je v nasprotju s sprejetimi določbami statuta (RacS 1999b, 9).
- *Brez ustrezne pravne podlage zaračunane šolnine za ponovni vpis in šolnine za nadaljnji vpis*. V skladu z 2. alinejo prvega odstavka 66. člena ZViS lahko študent v času študija le enkrat ponavlja letnik. Za tak primer oziroma ponovni vpis, kot ga imenujejo, je upravni odbor univerze določil višino zneska, do katerega so fakultete članice ta vpis upravičene zaračunavati študentom, in sicer do 180 tisoč tolarjev. Fakulteta je zaračunavala 179 tisoč tolarjev, kar predstavlja 36 odstotkov šolnine za en letnik izrednega študija, in v letu 2004 za študijsko leto 2004/05 prejela 90.395 tisoč tolarjev. V skladu z 9. členom pravilnika o šolninah bi fakulteta morala študentom, ki ponavljajo letnik, zaračunati šolnino po dejanskih stroških za tiste obveznosti po študijskem programu, ki jih še niso opravili. Preveč plačanega zneska za ponovni vpis Računsko Sodišče ne more oceniti. Fakulteta je ponovni vpis po ceniku/sklepu upravnega odbora UM v znesku 179 tisoč tolarjev zaračunavala tudi študentom, ki so že izkoristili enkratno možnost ponavljanja letnika in so bili pripravljene podpisati tako imenovano izjavo o izobraževanju in uporabi storitev fakultet. Temu ponovnemu vpisu na fakulteti pravijo nadaljnji vpis. Z omogočanjem nadaljnjega vpisa je fakulteta ravnala v nasprotju z določbo ZViS, po kateri imajo študenti pravico ponavljati letnik le enkrat v času študija. Fakulteta je ravnala v nasprotju s 77. členom ZViS in 2. členom pravilnika o šolninah, ki določata, da državljani Republike Slovenije plačujejo šolnino za redni študij po dodiplomskih študijskih programih, ki se ne izvajajo kot javna služba, za izredni študij po dodiplomskih študijskih programih, za podiplomske študijske programe ter za študijske programe za izpopolnjevanje, ter v nasprotju s 3. členom pravilnika o šolninah, ki določa, da se za redni in izredni študij lahko zaračunavajo naslednji prispevki: vpisni stroški, stroški četrtega in nadaljnjih izpitov pri istem predmetu, stroški komisijских izpitov ter stroški, povezani z izvajanjem študijskega programa na terenu in strokovnih ekskurzijah. V skladu s 13. členom pravilnika o šolninah šolnino in druge prispevke določi pristojni organ visokošolskega zavoda, v tem primeru upravni odbor univerze. Zato je fakulteta ravnala tudi v nasprotju s sklepom upravnega odbora univerze, ki v skladu s 354. členom statuta univerze določa višino šolnin in prispevkov, saj v sklepu tega organa za leto ni šolnine oziroma prispevka za tako imenovani nadaljnji vpis. Šolnino oziroma prispevke za nadaljnji vpis so izredni študenti plačali prostovoljno. S plačilom šolnine in podpisom izjave so študenti dobili pravico obiskovati

predavanja, vaje in konzultacije ter opravljati izpite in druge obveznosti nedokončanega letnika. Fakulteta je kljub prostovoljnemu plačilu nadaljnji vpis zaračunavala v nasprotju s predpisi (RacS 2008a, 27).

- *Dajanje posojil brez podlag.* Fakulteta je na podlagi dogovora, ki sta ga sklenila dekan fakultete in direktor raziskovalnega središča, raziskovalnemu središču nakazala kratkoročno brezobrestno posojilo v znesku 20.000 evrov, čeprav je glede na določbe statuta univerze izvajanje finančnega poslovanja in nadzora nad poslovno-finančnimi tokovi znotraj univerze naloga univerze; fakulteta ni samostojna pravna oseba, zato ne more sklepati pravnih poslov v svojem imenu in za svoj račun, razen pravnih poslov, ki jih sklepa v zvezi z dejavnostmi, ki niso del izvajanja nacionalnega programa visokega šolstva (RacS 2011a, 21).

5.3.2 Računovodski izkazi

Na področju računovodskih izkazov oz. evidentiranja poslovnih dogodkov, jih:

- B1) 32 izhaja iz nenamenske porabe javnih sredstev,
- B2) 46 iz neustreznega evidentiranja poslovnih dogodkov in
- B3) 24 iz neustrezne evidence osnovnih sredstev.

Preglednica 7: Pregled ugotovljenih nepravilnosti – računovodski izkazi

Datum poročila	20. 12. 95 - 9. 3. 04		6. 10. 06 – 6. 10. 15		SKUPAJ	
Leto revidiranja	1995 - 2002	% (znotraj vrste)	2004 - 2012	% (znotraj vrste)	(oba sklopa revizij)	% (znotraj vrste)
Vrsta B	45		57		102	
B1	17	37,78	15	26,32	32	31,37
B2	15	33,33	31	54,39	46	45,10
B3	13	28,89	11	19,30	24	23,53

Legenda:

Vrsta B: Kršitve zakonskih podlag

B1 ZViS

B2 ZJN

B3 Statut

Najpogostejše nepravilnosti oz. nezakovitosti navajamo v nadaljevanju:

B1) Nenamenska poraba javnih sredstev:

- *Ni izdelanih meril za razdelitev in porabo sredstev rektorjevega sklada, o porabi ni izdelano poročilo.* Univerza ni izdelala meril za razdelitev in porabo sredstev rektorjevega sklada. Sredstva so bila porabljenjena nenamensko v višini 2,1 mio SIT, za nabave v višini 4,5 mio SIT ni bil izveden javni razpis, s čimer je bila kršena pogodba ter sklepa

- ministrstva, o porabi sredstev pa ni bilo izdelano poročilo (RacS 2000a, 20).
- *Nenamensko porabljena sredstva za 11 delavk, ki jih ni bilo v delovnem razmerju.* Financer je nakazal sredstva za plače tudi za štiri snažilke, ki pa niso bile zaposlene na UL FDV, temveč so bile angažirane v okviru opravljanja storitev s strani zunanjega izvajalca. Hkrati je bilo ugotovljeno, da bi fakulteta, upoštevaje normative in šolsko površino, smela "sistemizirati" le 3 (ali 3,5) delovna mesta snažilk in ne 11 (RacS 2000b, 16).
 - *Iz sredstev za plače se pokrivajo materialni stroški.* Akademija je prejela od ministrstva v letu 1996 manj sredstev za izvajanje izobraževalne dejavnosti, kot je imela odhodkov v zvezi z izvajanjem te dejavnosti. Podrobnejša analiza prihodkov in odhodkov po namenih pa kaže, da je imela akademija velik primanjkljaj sredstev pri materialnih stroških, v znesku 10.296.918 SIT, v breme stroškov pa je tudi obračunala za 3.801.494 SIT več amortizacije, kot je v ta namen prejela sredstev. Del tega primanjkljaja je akademija pokrila iz namenskih sredstev za plače oz. iz presežka sredstev za pogodbene delavce in iz sredstev za plače delavcev, ki so se med letom upokojili ali pa so prenehali delati; sprememb pa do 5. v mesecu niso javljali na ministrstvo, kot je to določeno v pogodbi. Akademija je 7.264.927 SIT sredstev namenjenih za plače (kar predstavlja 3,4 % prejetih sredstev za ta namen v letu 1996) porabila za materialne stroške. Akademija je dolžna prejeta sredstva porabiti samo za namene, določene s pogodbo (RacS 1999a, 11).
 - *Bivanje v hotelu luksuzne kategorije in koriščenje dodatne hotelske storitve v brez vnaprejšnje pisno odobritev.* Štirje zaposleni so med službenim potovanjem v Beogradu, kjer so podpisali namero o sodelovanju s Fakulteto v Beogradu, bivali v hotelu ekskluzivne kategorije, v katerem so koristili tudi storitve v znesku 133 tisoč tolarjev, ki bi jih lahko uvrstili med stroške, za katere zaposleni dobijo dnevnicu, oziroma med stroške reprezentance. Fakulteta ni pisno odobrila bivanja v hotelu luksuzne kategorije, kot je določeno v 8. členu navodila o službenih potovanjih, in stroškov za reprezentanco, kot je določeno v 17. členu uredbe. Določba o vračilu stroškov prenočevanja v hotelu luksuzne kategorije v navodilu o službenih potovanjih ni v skladu z določbo v 9. členu uredbe, da se stroški prenočevanja v hotelu luksuzne kategorije obračunajo po računu, vendar največ do višine dnevnice. Fakulteta je zato izplačala za 993 tisoč tolarjev preveč sredstev (RacS 2008b, 45).
 - *Izplačila študentskim servisom za delo, ki ga niso opravili študentje.* Fakulteta je v letu 2006 dvema dijakinjama in devetim študentom prek študentskih servisov plačala 30 računov za opravljena dela (npr. delo na računalniku) v skupnem znesku 3.666 tisoč tolarjev. Ugotovljeno je bilo, da je fakulteta na tak način plačala različna dela, ki so jih opravili zaposleni na fakulteti in so bila povezana z izdelavo revije, s povečanim obsegom dela v času vpisa študentov, z delom na programski skupini, za pomoč pri izdelavi skript in druga dela (RacS 2008a, 51).
 - *Izplačilo nagrad brez podlage.* Fakulteta je nekaterim zaposlenim je izplačala nagrado ob 60. letnici inštituta, v skupnem znesku 21.852 tisoč tolarjev (91.187 evrov), za kar v predpisih ni bilo podlage (RacS 2008b, 51).

- *Izplačila povečane stimulacije, ki presega dovoljeni obseg sredstev za ta namen.* Fakulteta je v letu 2011 iz sredstev od opravljanja dejavnosti na trgu zaposlenim na področju vzgoje in izobraževanja ter znanosti izplačala 270.834 evrov avtorskih honorarjev ter izplačil po podjemnih pogodbah, ki dejansko predstavlja povečano stimulacijo. Fakulteta je sklenila avtorske in podjemne pogodbe, čeprav je iz zapisnika kolegija dekana in priloženega seznama zaposlenih s pripadajočimi zneski razvidno, da izplačila predstavljajo povečano stimulacijo. Gre za sredstva, ki presegajo dovoljeni obseg sredstev za izplačilo delovne uspešnosti od prodaje blaga in storitev na trgu, ki ga v skladu z 22.i členom ZSPJS določa Pravilnik o določitvi obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v javnih zavodih iz pristojnosti Ministrstva za visoko šolstvo (RacS 2014a, 46).

B2) Neustrezno evidentiranje poslovnih dogodkov:

- *Prihodki in dohodki niso vodeni po virih financiranja in namenih,* zato ni možno spremljati namenske porabe, nedosledno evidentiranje prihodkov in odhodkov za opravljanje pedagoške dejavnosti po posameznih namenih. Univerza ni vodila evidence o prejetih in porabljenih sredstvih po pogodbah, zato ni bilo mogoče revidirati namenskosti porabe sredstev za izvajanje študijske dejavnosti, saj je za tovrstni nadzor potrebno zagotoviti spremljanje in evidentiranje prihodkov in odhodkov po vrstah in namenih (RacS 1998a, 53).
- *Ni evidence o sklenjenih pogodbah, prav tako tudi ni evidence o prejetih in porabljenih sredstvih po teh pogodbah in namenih.* Univerza ni vodila evidence pogodb in tudi ni evidentirala priliva ter porabe sredstev po posameznih pogodbah, zato je bila poraba proračunskih sredstev za nabave oz. investicije v osnovna sredstva v letu 1996, v višini pogodbene vrednosti 47.339.739 SIT po namenu nepreverljiva (RacS 1998a, 47).
- *Evidentiranje poslovnih dogodkov ni skladno z Zakonom o računovodstvu.* Univerza ni sestavila konsolidiranih računovodskih izkazov (za leto 1996) zaradi neusklajenega evidentiranja pri članicah in univerzi (saj le-ta še vedno uporablja kontni plan za samoupravne interesne skupnosti), kot tudi zaradi nespremljanja medsebojnih tokov med članicami in univerzo. Univerza s članicami nima poenotenega načina za spremljanje poslovanja (akti, navodila, usmeritve, finančni načrt, računalniški programi). Poslovni dogodki na univerzi so bili evidentirani v nasprotju z Zakonom o računovodstvu (RacS 1998a, 55).
- *Popis sredstev in njihovih virov je opravljen nepopolno in malomarno.* Fakulteta je zaradi izkazovanja prihodkov, nastalih v letu 2006 ali prej, v letu 2007 zaradi dvakratnega izkazovanja kompenzacij in terjatev ter zaradi izkazovanja terjatev v napačnih zneskih izkazala za 119.680 tisoč tolarjev (499.416 evrov) prenizko stanje kratkoročnih terjatev, prenizko izkazan presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let za 79.123 tisoč tolarjev (330.174 evrov), prenizko izkazano stanje kratkoročnih obveznosti za 2.824 tisoč tolarjev (11.784 evrov) in prenizko izkazane prihodke od poslovanja za 37.733 tisoč tolarjev (157.457 evrov) (RacS 1998b, 9).

- *Uporaba nezaščitenega računalniškega programa za evidentiranje poslovnih dogodkov*, kar omogoča poseganje v podatkovno bazo ter pretrganje kronološkega zaporedja knjižb mimo zakonitih knjigovodskih pravil. V času revizije je bilo narejenih več knjižnih popravkov na naslednjih kontih: ustanoviteljska vlaganja, finančni najem, revalorizacija zemljišč, gradbeni objekti, trajni kapital in dolgoročne rezervacije. V skladu z 12. in 14. členom ZR se mora vsaka poslovna sprememba knjižiti samo na podlagi pravilne in verodostojne knjigovodske listine po načelih skrbnosti in ažurnosti, pri čemer se poslovne knjige vodijo tako, da omogočajo kontrolo pravilnosti knjiženja ter vpogled v kronologijo knjiženja v vse spremembe na računih glavne knjige in pomožnih knjig. Ugotovitev kaže na to, da je bilo mogoče posegati v podatkovno datoteko glavne knjige na univerzitetni upravi ter opravljati popravke že evidentiranega prometa mimo temeljnih zakonitih knjigovodskih pravil (RacS 2000a, 17).
- *Nepravilne razmejitve prihodkov in odhodkov glede na časovno komponento*. Fakulteta ni evidentirala in razmejila terjatev za šolnine za študijsko leto, ki zapada v dve poslovni leti, in sicer šolnine zaračunane fizičnim osebam, zato so kratkoročne terjatve do kupcev podcenjene za 1.206.839 EUR, prihodki za 269.125 EUR in kratkoročno odloženi prihodki za 937.715 evrov (RacS 2008c, 55).

B3) Neustrezne evidence osnovnih sredstev:

- *Popis premoženja na dan 31. 3. 1991 in 31. 12. 1993* ni bil opravljen tako, da bi ločil stvarno premoženje pridobljeno iz javnih sredstev in premoženje pridobljeno iz drugih virov. Pri pregledu popisa premoženja na dan 31.12.1995 je bilo ugotovljeno, da popis na ta dan ni bil opravljen tako, da bi ločil premoženje pridobljeno iz javnih sredstev in premoženje pridobljeno iz drugih virov. Na ta način izvršen popis bi po določilih ZVis in Odloka moral biti opravljen na Univerzi oz. članicah še na dan 31.3.1991 oz. na dan 31.12.1993 (RacS 1997, 19).
- *Ni evidence o premoženju, s katerim upravlja univerza in članice*. Univerza ni vodila evidenc o premoženju, s katerim upravlja sama, kot tudi njene članice, kar posledično pomeni, da tudi ni vodila evidenc o razpoložljivih prostorskih zmogljivostih za opravljanje visokošolske dejavnosti, niti ni vodila evidenc o njihovi zasedenosti oz. izkoriščenosti (RacS 1998a, 50).
- *Neustrezna evidenca posojenih stvari v lasti revidiranca*. V okviru revizije je bilo preverjeno, če je akademija v letu 1996 pridobila potrdila o prejemu izposojene stvari (reverze) za umetniške predmete in opremo. Ugotovljeno je bilo, da reverzi za opremo (računalnike, osebne računalnike, tiskalnike, pisalni stroj, kalkulator, foto aparat), ki jo imajo profesorji doma, niso podpisani s strani posestnikov te opreme; reverzi za umetniške slike, ki so bile posojene fizičnim osebam pa tudi raznim kulturnim ustanovam, so zelo stari (npr. tudi iz leta 1953, prejemnik »uslužbenec CKja) (RacS 1999a, 18).
- *Ni uskladitve knjigovodskega stanja dolgoročnih neopredmetenih in opredmetenih osnovnih sredstev z dejanskim stanjem na podlagi inventure*. Pri pregledu popisnega elaborata za leto 2004 je bilo ugotovljeno, da je med popisnimi listi za dolgoročna

neopredmetena in opredmetena osnovna sredstva večje število popisnih listov z več sto inventarnimi številkami, ki jih popisna komisija ni popisala. V zapisniku o popisu osnovnih sredstev in drobnega inventarja za leto 2004 je popisna komisija zapisala, da ugotavljanje dejanskih presežkov ali primanjkljajev še traja. To pomeni, da popisna komisija ni dokončala svojega dela, saj je ugotavljanje dejanskega stanja glavni namen vsakoletnega popisa. Po stanju 31. 12. 2004 izkazuje fakulteta v svojem knjigovodstvu med drobnim inventarjem knjige v vrednosti 112.012 tisoč tolarjev, ne pa tudi drugega knjižničnega gradiva, ki ga ima v svojih inventarnih knjigah evidentirana knjižnica fakultete. Fakulteta nima evidence, iz katere bi bilo razvidno, na katere in na kakšno število knjig se izkazana vrednost nanaša. Zato se obe evidenci niti po vrednosti niti po količini ne ujemata in jih knjižnica niti ne usklajuje (RacS 2006a, 18).

- *Neažurirane evidence nepremičnin s katerimi upravlja VSŽ.* Ob reviziji je bilo ugotovljeno, da v evidenci ni nekaterih nepremičnin, s katerimi je revidiranec upravljal in so vpisane v zemljiško knjigo, po drugi strani pa v skupni vrednosti nepremičnin izkazuje nepremičnine, s katerimi ne upravlja več (RacS 2008b, 19).

5.3.3 Delovna razmerja

Na področju delovnih razmerij smo nepravilnosti razvrstili v naslednje kategorije:

- C1) na kršitve povezane s sistematizacijo in neupoštevanjem delovne zakonodaje (ZRPJZ/ZPDJVZ/ ZSPJS/ZDR), v okviru katere smo zaznali 35 kršitev
- C2) kršitve v povezavi z izplačili dodatkov na uspešnost – 8 kršitev,
- C3) ter v zvezi napredovanja in obračun nadur - 7 nepravilnosti.

Preglednica 8: Pregled ugotovljenih nepravilnosti – delovna razmerja

Datum poročila	20. 12. 95 - 9. 3. 04		6. 10. 06 – 6. 10. 15		SKUPAJ	
Leto revidiranja	1995 - 2002	% (znotraj vrste)	2004 -2012	% (znotraj vrste)	(oba sklopa revizij)	% (znotraj vrste)
Vrsta C	33		17		50	
C1	20	60,61	15	88,24	35	70,00
C2	8	24,24	0	0,00	8	16,00
C3	5	15,15	2	11,76	7	14,00

Legenda:

Vrsta C: Delovna razmerja

C1 Sistematizacija in delovna zakonodaja

C2 Uspešnost

C3 Napredovanje in nadure

Najpogostejše nepravilnosti oz. nezakonitosti navajamo v spodnjih točkah:

- C1) Sistematizacija in neupoštevanje delovne zakonodaje:

- *Neustrezno upoštevanje pravilnika o napredovanju.* 25. člen ZRPJZ (v veljavi do 12.7.2002) je določal, da se razporeditev zaposlenih v skladu z določbami ZRPJZ opravi ob upoštevanju izpolnjevanja kriterijev za napredovanje. V členih 27 in 28 Pravilnika o napredovanju so določeni pogoji za napredovanje (dodatna funkcionalna znanja, usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru istega poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana za daljše obdobje), ki bi jih fakulteta morala upoštevati pri razporeditvi zaposlenih nepedagoških delavcev v času uveljavitve tega pravilnika. Teh pogojev fakulteta ni upoštevala, ampak je upoštevala le kriterij delovne dobe (RacS 1998b, 6).
- *Nepravilno določena in izplačana osnovna plača, dodatki, delo v zvezi z diplomami in tudi povečan obseg dela, dopolnilno delo.* Ugotovljeno je bilo npr., da je bilo 10 pedagoških delavcev podobremenjenih oziroma niso imeli polne pedagoške obveznosti, saj je bila ta obveznost med 2/3 in 3/3 polne delovne obveze. Kljub temu pa je iz plačilnih list in računovodske evidence razvidno, da so zaposleni prejeli plačo, kot da bi bili polno obremenjeni (RacS 1997, 10).

Prav tako je v drugem revizijskem poročilu Računsko sodišče ugotovilo, da je kot podlaga za obračun dopolnilnega dela bila sklenjena pogodba o dopolnilnem delu, brez evidence o dejanskem številu ur dela, ki so ga zaposleni opravili v posameznem mesecu. Fakulteta ni predložila dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da so javni uslužbenci, ki so opravljali delo v okviru raziskovalnih programov in projektov oziroma strokovno zdravstvene dejavnosti na podlagi sklenjenih pogodb o dopolnilnem delu, to delo opravili izven rednega delovnega časa. Iz dokumentacije tudi ni bilo mogoče ugotoviti, koliko ur dopolnilnega dela so zaposleni dejansko opravili v posameznem mesecu (RacS 2008b, 51).

- *Nepravilno izplačilo osnovne plače delavcem, ki nimajo ustrezne strokovne izobrazbe.* V revizijskem postopku je bilo ugotovljeno, da 12 nepedagoških delavcev nima ustrezne strokovne izobrazbe, kljub temu pa so pri plači za mesec maj 1996 prejeli 100 % osnovno plačo, določeno za to delovno mesto. Po določbi 14. člena ZPDJVZ delavcu, ki nima strokovne izobrazbe, določene z zakonom, vzgojno-izobraževalnim programom ali splošnim aktom za delovno mesto, na katero je razporejen, pripada 90 % osnovne plače, določene za to delovno mesto (RacS 1999a, 14).
- *Izplačila dodatnih sredstva za prehrano nad obsegom, določenim v kolektivni pogodbi vzgoje in izobraževanja.* Univerza je izplačala povračila za prehrano na delu nad limitom, ki ga predpisuje Uredba o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznavajo kot odhodek, hkrati pa so izplačila bremenila stroške proračunskih virov. Pri izplačilu stroškov prehrane je potrebno upoštevati 103. člen Kolektivne pogodbe vzgoje in izobraževanja, ki določa omejitve pri 10% povprečne plače na zaposlenega v gospodarstvu RS za pretekle tri mesece (RacS 2000a, 13).
- *Nepravilno obračunavanje in plačila premije za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje.* Fakulteta s sklenitvijo zavarovanj in plačevanjem premij za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje v skupni višini 95.602 EUR ni ravnala v skladu s tretjim

odstavkom 16. člena Zakona o javnih uslužbencih, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot določa zakon, podzakonski predpis ali kolektivna pogodba. Fakulteta lahko sklepa različne oblike zavarovanj za zaposlene v breme javnega zavoda le, če temelji obveznost takšnega zavarovanja na zakonu ali podzakonskem aktu oziroma je kot posebna pravica, določena s kolektivno pogodbo. Če sklenitev zavarovanja za zaposlene v breme javnega zavoda ni določena v predpisih ali kolektivnih pogodbah, javni zavod za sklepanje zavarovanj nima pravne podlage (RacS 2014a, 42).

- *Sklepanje civilnih pogodb za dela, ki imajo elemente redne zaposlitve.* Iz revizijskega poročila fakultete članice UL (RacS 2008b, 9) tako izhaja, da je na podlagi podjemnih pogodb fakulteta izvajalcem v letu 2006 obračunala za 429.836 tisoč tolarjev honorarjev. Na podlagi avtorskih pogodb pa 217.956 tisoč tolarjev honorarjev. Iz opisa del, ki so se izvajala na podlagi avtorskih in podjemnih pogodb, na katere se nanaša 37,2 % vseh stroškov avtorskega in pogodbenega dela, je razvidno, da večji del opravljenega dela ni predstavljal pedagoških nalog, zato se določba desetega odstavka 63. člena ZViS pri presoji dopustnosti sklepanja pogodb civilnega prava v opisanih primerih ne more uporabljati. Večino pogodbenih razmerij je tako treba presojati s stališča 11. člena ZDR – sklenitev pogodb ni v skladu s predpisi, če se na njihovi podlagi opravljajo dela, ki imajo elemente delovnega razmerja. V zvezi s sklenjenimi avtorskimi in podjemnimi pogodbami so bile tako ugotovljene naslednje nepravilnosti in pomanjkljivosti:
 - fakulteta ni vodila evidenc prisotnosti za čas opravljanja dela na podlagi pogodb (dela so bila pretežno takšne narave, da jih je bilo treba/mogoče opraviti le v prostorih fakultete), zato ni bilo mogoče potrditi, da je bilo delo opravljeno izven rednega delovnega časa,
 - večino del so opravili izvajalci, ki so imeli s fakulteto sklenjeno redno ali dopolnilno delovno razmerje:
 - pri tem so po pogodbi opravljali naloge, ki so jih tudi sicer opravljali v okviru svojega rednega dela, naloge, ki jih je bilo mogoče prepoznati kot dela in naloge drugega sistemiziranega delovnega mesta na fakulteti,
 - naloge so opravljali kontinuirano v daljšem časovnem obdobju ter za to prejeli vsak mesec enak znesek ne glede na količino opravljenega dela;
 - ni sprejetih internih aktov, ki bi opredeljevali sistemizacijo delovnih mest ter odgovornost upravnih administrativnih delavcev.
- *Ni sprejete sistematizacije delovnih mest.* Večji del obravnavanih revizij, ki so revidirale leto 1996 opozarja, da VSŽ nimajo sprejete sistematizacije delovnih mest, kar vpliva tudi na določitev odgovornosti posameznih zaposlenih. Skladno s takrat veljavnim ZviS je šlo tudi za kršitev tega zakona, ki je narekoval obveznost sprejetje sistematizacije.
- *Neurejeno razmejevanje obsega dela med pedagoškim in raziskovalnim delom.* Fakulteta je raziskovalno delo visokošolskih učiteljev in sodelavcev plačevala na druge načine, in sicer kot dodatek za znanstvenoraziskovalno delo v višini 20 odstotkov osnovne plače z

dodatki posameznega delavca, ki je opravljal raziskovalno delo. Dodatek za znanstvenoraziskovalno delo ni naveden v nobenem predpisu ali drugem aktu, ki ureja obračunavanje in izplačevanje plač. Dodatek zaradi obveznosti izvolitve v naziv ni namenjen plačevanju raziskovalnega dela (RacS 2008a, 35).

- *Izplačila dela plač zaposlenim za napredovanje v nasprotju s podlagami.* Univerza je kršila postopek napredovanja po določbah 16. člena Pravilnika o napredovanju, ki ga je sprejela na podlagi 14. člena ZRPJZ, ker ni obrazložila predlogov za napredovanje zaposlenih oziroma ni dokazala, da so zaposleni izpolnjevali vsaj štiri od predpisanih pogojev za napredovanje v 6. členu istega pravilnika ter, da je bilo nedvomno izkazano njihovo izjemno ustvarjalno in kvalitetno delo. Postopek napredovanja ni upošteval določb 13. člena ZRPJZ, po katerem se napreduje praviloma vsaka tri leta in največ za pet razredov na istem delovnem mestu in ni upošteval določb 14. člena ZRPJZ, ker niso dokumentirani izpolnjeni pogoji za napredovanje (RacS 2000a, 12).

C2) Kršitve v povezavi z izplačili dodatkov na uspešnost

- *Nezakonito izplačani dodatki in delovna uspešnost.* Tako je bilo v revizijskem postopku članice UL ugotovljeno (RacS 1995, 9), da so delavcem, ki so tri leta pred izpolnitvijo pogojev za upokožitev podali izjavo, da se bodo upokožili, izplačevali 12 % dodatek k osnovni plači, da so imenovanim na funkcijo izplačevali dodatek, ki ga ZRPJZ ne predvideva oz. višji dodatek kot je priznan v 7. členu zgoraj navedenega zakona za dekana, prodekana, predstojnika organizacijske enote in vodja organizacijske enote ter da so izplačevali dodatek za nadobremenitev, za katere je bilo kasneje ugotovljeno, da niso bili nadobremenjeni oz. je bila njihova dejanska nadobremenitev nižja od izplačane, kar je bilo v nasprotju z 20. členom ZRPJZ, dejansko pa je šlo za dodatek na uspešnost.

C3) Kršitve napredovanja in obračuna nadur

- *Izplačevanje nadurnega dodatka nad dovoljenim.* Pri preverjanju obračuna in izplačila nadur je revizija prišla do ugotovitve, da se v več primerih število nadur iz evidence prisotnosti ne ujema s številom obračunanih in izplačanih nadur. Pri 21 zaposlenih je bilo letno število plačanih nadur večje (za 2 do 50 nadur), pri desetih zaposlenih pa manjše (za 4,5 do 69 nadur) od števila nadur po evidenci prisotnosti. To pomeni, da znesek izplačila ni bil odvisen samo od števila evidentiranih ur. Dvema zaposlenima je fakulteta plačala 21 oziroma 40 nadur več, kot znaša omejitev po tretjem odstavku 143. člena ZDR. Fakulteta je od januarja do avgusta 2006 obračunavala in izplačevala nadurno delo v višini 1000 odstotkov osnovne plače zaposlenega, od avgusta 2006 naprej pa pretežno v višini 500 odstotkov, delno v višini 150 odstotkov, delno pa še vedno v višini 1000 odstotkov osnovne plače. Takšen način obračunavanja nadur ni zapisan v nobenem splošnem aktu fakultete. KPDVI sicer določa, da zaposlenemu za nadurno delo pripada dodatek najmanj v višini 50 odstotkov od osnovne plače, vendar pa ne določa meril, na podlagi katerih bi lahko delodajalec opredelil drugačno višino dodatka, kot je že določena, čeprav zgolj kot spodnja meja. Na takšen način je fakulteta osnovno plačo zaposlenim za enako delo v času nadur plačala 10-krat oziroma 5-krat več kot v času rednega dela (RacS 2008a, 37).

5.4 Sinteza ugotovitev

Iz ugotovljenih dejstev, dobljenih s pomočjo proučevanja revizijskih poročil, smo uspeli združiti posamezne nepravilnosti in nezakonitosti na podlagi razporeditve kršitev/nepravilnosti v posamezne skupine glede na njihove skupne značilnosti (področje zakonskih in podzakonskih podlag delovanja javnih univerz, področje računovodskega evidentiranja poslovnih dogodkov in računovodskega poročanja ter področje delovnih razmerij). S tako razvrstitvijo ugotovitev RacS smo lahko poiskali odgovore na postavljena raziskovalna vprašanja v okviru ugotavljanja ponovljivosti posameznih kršitev na različnih visokošolskih zavodih, prav tako pa smo lahko odgovorili tudi na vprašanje glede ponovljivosti posameznih kategorij skozi proučevano časovno obdobje. Odgovore bomo predstavili v naslednjem poglavju.

Iz opisov posameznih kršitev/nepravilnosti ter relativno visokega deleža nepravilnosti oz. nezakonitosti, ki se nanašajo na kršitve osnovnih zakonskih podlag delovanja VŠZ (25,85 %) je moč utemeljeno sklepati, da VŠZ precej slabo poznajo zakonodajni okvir oz. ga kršijo zavestno. Glede na delež, ki ga predstavljajo nepravilnosti in nezakonitosti na področju računovodskih izkazov in evidenc (49,76 %) pa da so vodstva sorazmerno inovativna pri iskanju rešitev, ki omogočajo interpretacijo zakonskih okvirov v korist posameznikov oz. posameznega VŠZ glede na druge VŠZ oz. v razmerju do financerja in drugih pristojnih vladnih organov in teles. Še posebej pomenljive so kršitve na področju delovnih razmerij (delež 24,39 %), kjer je praktično vsaka ugotovljena kršitev, kot to izhaja iz opisov posameznih nepravilnosti, pomeni neposredno korist posameznika ali skupine posameznikov. Glede na to, da vodstveni kader v posledici ugotovljenih nepravilnosti ni nujno realiziral osebne koristi (iz opisov kršitev namreč izhaja, da so določene nepravilnosti pomenile koristi za zavod in ne posameznike), to pomeni, da ni nujno prisoten osebni motiv za izvajanje tovrstnih aktivnosti.

Glede na to, da se število evidentiranih nepravilnosti v primerjavi med 1. sklopom (časovno obdobje revidiranja med 1995 - 2002) in 2. sklopom (časovno obdobje med 2004 – 2012) praktično ni spremenilo (102 kršitvi v 1. sklopu in 103 v 2 sklopu) lahko tudi sklepamo, da v kolikor ne gre za namenske kršitve, vodstveni delavci nimajo dovolj znanja in izkušenj, da bi lahko kršitve pravočasno odkril in odpravil ali pa se premalo pozornosti posveča notranjem nadzoru poslovanja zavoda. To je seveda benevolentna interpretacija. Naše gornje ugotovitve pa podpirajo tudi interpretacijo, da bi pri ugotovljenih kršitvah in nepravilnostih lahko šlo za zavestne kršitve, torej kršitve z namenom okoriščenja posameznikov ali skupin posameznikov z javnimi sredstvi. V prid tej interpretaciji govori tudi dejstvo, da je malo verjetno, da vodstveni delavci univerze in VŠZjev – torej ljudje, ki se odlikujejo po svojem znanju – ne bi imeli dovolj znanja o zadevnih zakonskih podlagah, ne manjka pa jim tudi izkušenj, saj se drugače ne bi povzpeli na vodstvene položaje.

Iz predstavljene analize revizij je vidno tudi, da v proučevanem 2. sklopu revizij (obdobje 2004-2012) sploh ni bilo izdanega pozitivnega revizijskega mnenja, v celotnem proučevanem obdobju je od 28 izrečenih mnenj zgolj 1 pozitivno. Zaradi tega bi lahko sklepali, da ni izrazite

volje za sistemsko rešitev problematike, kar je v domeni resornega ministrstva, vlade in zakonodajalca.

Glede na to, da VŠ izobraževanje predstavlja pomemben košček v mozaiku državne oz. družbene konkurenčnosti na globalnem trgu in nenazadnje, da so javni VŠZ v RS v večinskem deležu financirani iz proračuna RS, nas lahko kot davkoplačevalce še posebej zanimajo ukrepi za odpravljanje predstavljenih kršitev in nepravilnosti.

6 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN ODGOVORI

6.1 Uvodna razmišljanja

Iz ugotovljenih dejstev, dobljenih s proučevanjem revizijskih poročil v poglavju 5 ter s pregledom formalno-pravne ureditve poslovanja univerz in problematike avtonomije univerz v 2. in 3. poglavju smo izluščili ključne značilnosti in podobnosti ter vzroke za obravnavane primere nepravilnosti, hkrati pa smo izvedli tudi polstrukturirane intervjuje. S kombinacijo predstavljenih metod smo poiskali odgovore na zastavljena raziskovalna vprašanja.

Za potrebe magistrske naloge smo izvedli 4 intervjuje s ključnimi deležniki proučevane tematike. K sodelovanju smo preko elektronske pošte povabili 7 aktualnih ali preteklih vodilnih kadrov na treh največjih univerzah v Sloveniji, na MIZŠ in revizorje RacS. Žal pa vsi niso našli časa za sodelovanje v raziskavi, glede na zahtevnost in posebnost teme ter vodstvene funkcije potencialnega intervjuvanca, pa zamenjavo v danem časovnem okviru ni bilo moč najti.

Odgovore smo pridobili od dveh vodilnih delavcev dveh različnih univerz v Sloveniji ter nekdanjega funkcionarja ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo. Ena izmed univerz se ni odzvala. Prav tako nismo uspeli k sodelovanju pritegniti RacS, ki je sodelovanje zavrnilo, saj kot je navedlo v pisnem odgovoru: »Svoja mnenja, stališča in utemeljitve izraža v revizijskih poročilih.«. Smo pa kljub temu uspeli pridobiti odgovore s strani preizkušene državne revizorke, ki ima izkušnje z revizijami v VŠ, ter smo tako ustrezno preverili tudi stališča s strani revizorjev. Glede na temo smo imeli kar precejšnje težave že pri identificiranju primernih intervjuvancev, ki so poznavalci problematike in bi bili pripravljeni sodelovati, še bolj pa pri njihovi pripravljenosti odgovarjati na vprašanja. Nobeden izmed intervjuvancev ni odgovarjal kot pooblaščen predstavnik univerze, RacS in MIZŠ, ki bi podal uradno stališče navedenih institucij. Kljub temu so njihovi odgovori primerni in koristni za potrebe naloge.

Intervjuje smo izvedli na podlagi odprtega vprašalnika. Vprašanja so bila oblikovana na podlagi proučenih revizijskih poročil, vprašanja za vse intervjuvance so bila enaka. Odgovore smo zbrali in jih na podlagi zastavljenih ciljev in raziskovalnih vprašanj proučili. Vsem intervjuvanim je bilo pred pridobivanjem podatkov pojasnjeno, da je intervju anonimen in da bodo zbrani odgovori uporabljeni za namene raziskave v sklopu magistrske naloge. V skladu z varovanjem osebnih podatkov, intervjuvancev ne bomo poimenovali, prav tako ne bomo razkrili njihove trenutne oz. pretekle funkcije, povezane s preučevano temo. Za lažjo obdelavo odgovorov pa jih bomo zgolj oštevilčili Intervjuvanec 1, 2, 3 in 4. Rezultate predstavljamo v obliki izpostavljenih in obrazloženih zapisanih ugotovitev, glavne sklepe pa tudi v obliki preglednic.

6.2 Stališča intervjuvancev o izrečenih mnenjih v revizijah

Uvodoma smo intervjuvancem predstavili osnovne podatke glede izrečenih mnenj RacS, kjer je od skupno 22 revizij (15 iz obdobja 1995-2004 in 7 iz obdobja 2006-2016 z ločenimi mnenji za pravilnostjo poslovanja (7) in računovodske izkaze (6), bilo le 1 revizijsko mnenje pozitivno, 19 je bilo mnenjem s pridržkom in 9 negativnih mnenj ter jih povprašali po njihovem mnenju glede vzrokov za tako malo število pozitivnih mnenj.

Intervjuvanec 1 tako meni, da je razlogov za zatečeno stanje več in navaja zgolj nekatere:

- Veljavno zakonodajo je v praksi težko izvajati (ZViS, ZJN), zato često prihaja do različnih interpretacij in posledično neustreznega evidentiranja poslovnih dogodkov.
- Številni pojmi niso dovolj enoznačno določeni; npr. kaj je javno, tržno, pridobitno, nepridobitno.
- Zaradi vse nižjih sredstev se varčuje; ker so strokovne službe slabše zastopane v organih upravljanja in odločanja, se jim ne namenja ustrezne pozornosti in resursov.

Intervjuvanec 2 odgovarja, da mnenja s pridržkom in negativna mnenja izhajajo iz neurejenosti sistema. To pomeni, da niti v sistemu visokega šolstva kot celoti, še manj na nivoju univerz in posameznih članic, ne veljajo enotna pravila. Kot primer navaja UL, kjer imajo fakultete svojo davčno številko in s tem de-facto pravno subjektiviteto in neodvisnost od univerze in njenih pravil, na ostalih obeh javnih univerzah fakultete svoje davčne številke nimajo. Takšnih delnih rešitev je v sistemu visokega šolstva mnogo; neurejenost vodi v slabo transparentnost, to pa v negativna mnenja oz. mnenja s pridržkom.

Tudi intervjuvanec 3 vidi razlog v premalo dorečenih in uveljavljenih pravilih poslovanja znotraj univerz, kot tudi pri poslovanju univerze v svojem okolju. Polega tega je po njegovem mnenju stanje posledica prevelike finančne avtonomije univerz in znotraj njih članic ter premalo izražena in uveljavljena odgovornost in preglednost poslovanja, ki bi morala slediti in »uravnovežiti« avtonomijo univerz in drugih visokošolskih zavodov. Dodatno vidi še tretji problem, ki je v premalo prisotni, upoštevani oz. uveljavljeni stroki finančno-računovskega poslovanja oz. preveliki (samo)volji vodstev zavodov pri interpretaciji formalno-pravnega okvira in iskanju »rešitev«, ki ustrezajo razmeram in problemom določenega obdobja. Primer tega je plačevanje stalne pripravljenosti, predvsem vodstev fakultet v zadnjem obdobju, pri čemer se je zlorabljala ta rešitev za dvig plač in porabo proračunskih sredstev.

6.3 Podobnost nepravilnosti in nezakonnosti na različnih univerz

Na 1. raziskovalno vprašanje, ki se glasi: »*V kolikšni meri so nepravilnosti in nezakonnosti univerz, ki jih Računsko sodišče ugotavlja v svojih poročilih, enake oz. podobne ne glede univerzo oz. članico univerze?*« smo iskali odgovore z analizo revizijskih poročil. Poleg tega smo za mnenje o razlogih za ponavljanje določenih nepravilnosti povprašali tudi intervjuvance.

Glede na to, da ima skladno s 24. členom ZViS dekan članice univerze pooblastila in odgovornosti v skladu z ustanovitvenim aktom in je predvsem strokovni vodja članice univerze, smo predvidevali, da imajo članice vseh univerz podobne prakse poslovanja, ki jih pridobijo na podlagi bolj ali manj centraliziranega strokovnega vodenja iz univerze (rektorata). Dodatno praktično nobena izmed članic univerz, še manj pa univerza, ne uporablja 25. člena ZViS, ki določa, da sta lahko funkciji strokovne vodje in poslovnega organa ločeni. Ker so osnovne značilnosti upravljanja in sestave organov univerz precej podobne, smo pričakovali, da bodo podobne tudi evidentirane nepravilnosti oz. nezakonnosti med univerzami in članicami univerz.

6.3.1 Analiza revizij

Pri prvi preučitvi revizijskih poročil VŠZ smo zaznali precejšnjo podobnost izpostavljenih nepravilnosti oz. nezakonnosti. Da bi ugotovili, ali se posamezne nepravilnosti in nezakonnosti dejansko ponavljajo, smo izhajali iz osnovne razdelitve zaznanih kršitev na 3 glavna področja ter nato še vsako na 3 oz. 4 podpodročja, kot to podrobneje izhaja iz legend pod Preglednico 9.

Dalje smo preverili, v koliko revizijah se posamezno podpodročje (A1-C3) nepravilnosti v proučevani reviziji pojavi *vsaj enkrat*. Prišli smo do rezultatov, ki so vidni v Preglednici 9:

Preglednica 9: Pregled pojavnosti nepravilnosti in nezakonnosti v revizijskih poročilih

	1. sklop revizij (obdobje 1995-2002)		2. sklop revizij (obdobje 2004-2012)		Skupaj	
	Pojavnost	Delež glede na število revizij (v %)	Pojavnost	Delež glede na število revizij (v %)	Pojavnost	Delež glede na število revizij (v %)
Število revizij	15		7		22	
Vrsta A						
A1	9	60,0	6	85,7	15	68,2
A2	4	26,7	7	100,0	11	50,0
A3	8	53,3	4	57,1	12	54,6
Vrsta B						
B1	10	66,7	7	100,0	17	77,3
B2	12	80,0	7	100,0	19	86,4
B3	11	73,3	7	100,0	18	81,8
Vrsta C						
C1	12	80,0	7	100,0	19	86,4
C2	8	53,3	0	0,0	8	36,4
C3	5	33,3	2	28,6	7	31,8

Legenda:

Vrste nepravilnosti oz. nezakonnosti:

A Kršitve zakonskih podlag:

A1 ZViS

A2 ZJN

A3 Statut

B Računovodske nepravilnosti:

B1 Nenamenska poraba

B2 Evidentiranje poslovnih dogodkov

B3 Evidentiranje osnovnih sredstev

C Delovna razmerja:

C1 Sistematizacija in delovna zakonodaja

C2 Uspešnost

C3 Napredovanje in nadure

Glede na predstavljene rezultat analize poročil iz Preglednice 9 ugotavljamo, da največ revizij vsebuje vsaj eno nepravilnost na področju sistematizacije in kršitev delovne zakonodaje, kakor tudi iz evidentiranja poslovnih dogodkov. Obe podpodročji se pojavljata v 86,36 % preučevanih revizij. Najmanj pogosto se pojavlja nepravilnost iz podpodročja C3, v kateri so ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti le v 31,82 % vseh revizij.

Da bi lahko odgovorili na to 1. raziskovalno vprašanje, smo ugotovljeno ponovljivost podpodročja nepravilnosti in nezakonnosti razvrstili v 3 skupine, odvisno od tega ali se pojavljajo:

- v več kot 66 % revizij in jih smatramo za *zelo podobne*,
- med 33 % in 66 % in jih smatramo za *dokaj podobne* in

- pod 33 % in jih smatramo za *delno podobne*.

Preglednica 10: Podobnost nepravilnosti in nezakonnosti med VŠZ

Delež zaznanih nepravilnosti glede na število revizij	Podobnost nepravilnosti	Število	Podpodročje
> 66 %	zelo podobne	5	A1, B1, B2, B3, C1
33 % - 66 %	dokaj podobne	3	A2, A3, C2
< 33 %	deloma podobne	2	C3

Iz preglednice 10 izhaja, da se 8 podpodročij nepravilnosti in nezakonnosti pojavlja v več kot 33 % vseh revizij, 5 pa celo v več kot 66 % preučevanih revizij. Le 2 podpodročji se pojavljata v manj kot 33 % revizij.

Glede 1. raziskovalnega vprašanja, v katerem nas je zanimalo, v kolikšni meri so nepravilnosti in nezakonnosti univerz, ki jih RacS ugotavlja v svojih poročilih, enake oz. podobne ne glede na univerzo oz. članico univerze, na podlagi analize opravljenih revizij RacS ugotavljamo, da so nepravilnosti in nezakonnosti podobne oz. enake, ne glede na to, na kateri univerzi oz. njeni članici so ugotovljene.

6.3.2 Razlogi za ponavljanje nepravilnosti po mnenju intervjuvancev

Mnenje o razlogih ponavljanja nepravilnosti smo preverjali pri intervjuvancih.

Intervjuvanec 3 tako meni, da je ponavljanje nepravilnosti po eni strani posledica interpretacije posameznih rešitev in praks, ki jih članice univerz in drugi VŠZ kopirajo drug od drugega, saj se take prakse hitro širijo, še posebej znotraj univerz. Po drugi strani pa meni, da je to tudi posledica neučinkovitega delovanja upravnih odborov univerz in fakultet, ki so v veliki meri posledica njihove neprimerne sestave, kot tudi nekaznovanja ugotovljenih nepravilnosti in nezakonnosti s strani državnih organov in pristojnih ministrstev.

Intervjuvanec 2 opozarja, da ponavljajoče se nepravilnosti kažejo na sistemsko neurejenost področja, tako ZViS-a kot tudi posameznih statutov univerz, ki so si v mnogo čem podobni. Dekani so relativno neodvisni od rektorjev, oboji skupaj pa so podvrženi neučinkovitemu nadzoru.

Intervjuvanec 4 vidi razloge v istem resornem ministrstvu, ki daje navodila in pojasnila, nejasni zakonodaji in slabem notranjem nadzoru.

Intervjuvanec 1 išče razloge v več točkah, in sicer:

- V organiziranosti univerz (ena pravna oseba - več članic), kar dodatno otežuje delo, saj je potrebno vse izkaze in poročila združevati in za analize in notranje kontrole pogosto zmanjka časa (roki so za vse enaki). Določeni izvedbeni predpisi niso prilagojeni

organiziranosti univerze.

- Iz razloga, ker se podpornim procesom na univerzah ne posveča dovolj resursov (predvsem finančnih), posledično pa lahko neustrezni materialni in kadrovske pogoji vplivajo na kvaliteto dela. Tudi najvišji management se velikokrat zaveda pomembnosti šele, ko je prepozno – ni preventivnega delovanja.
- V upravljanju tveganj, ki verjetno v praksi ni zaživel - neučinkovite notranje kontrole.
- V specifičnosti računovodstva, ki zahtevala visoko strokovno usposobljen kader, ki se permanentno izobražuje in nadgrajuje svoje znanje in kompetence. Takšen kader pa je težko pridobiti - tudi zaradi rigidnosti plačnega sistema - nizkih prejemkov.
- V primeru ene izmed univerz pa tudi zavoljo relativno velikega števila sprememb v zadnjih letih.
- Ne zadostna sredstva za razvoj ustreznega informacijskega sistema.

Na podlagi zakonske ureditve VŠ v RS, ter značilnosti upravljanja univerz na osnovi realizacije ZViS pri razdelitvi vodstvenih funkcij in pristojnosti vodenja med članicami in univerzo, smo pričakovali, da so si nepravilnosti oz. nezakonnosti, ki jih v svojih revizijah ugotavlja RacS med VŠZ podobne. Analiza revizijskih poročil je našo domnevo potrdila, zato smo lahko pozitivno odgovorili na RV 1. Dodatno smo želeli pri intervjuvancih preveriti tudi, kaj so po njihovem mnenju razlogi za podobnost in na podlagi pridobljenih odgovorov lahko torej večinoma iščemo vzroke za ponavljanje nepravilnosti v sistemski neurejenosti, nejasni zakonodaji in neustrezni notranji organizaciji, kar omogoča tudi ponovljivost nekaterih nepravilnosti.

6.4 Prevladujoče nepravilnosti in nezakonnosti

Z analizo revizij smo želeli odgovoriti tudi na naslednje t. j. 2. raziskovalno vprašanje: *Katere nepravilnosti oz. nezakonnosti prevladujejo – ali kršitve zakonskih podlag delovanja, nepravilnosti na področju računovodske spremljave poslovanja, nepravilnosti in nezakonnosti s področja delovnih razmerij ali kaj drugega?*

Spreminjajoče formalno-pravne okoliščine, v katerih delujejo univerze od začetka 90ih, niso bile ustrezno upoštevane pri upravljanju in delovanju univerz, na kar opozarjajo revizije RacS predvsem v 1. sklopu obravnavanih revizij, zato smo pričakovali, da bo večji del nepravilnosti nanašal na kršitve osnovnih zakonskih podlag delovanja VŠZ. Takšno stanje smo pričakovali tudi iz razloga, ker če se zakonodaja pogosto spreminja, potem je pričakovati več njihovih kršitev, ker deležniki ne poznajo dovolj sprememb zakonodaje oz. posledic, ki jih sprememba prinese. Trenutno veljavni ZViS se je v času od uveljavitve 1993 do danes spreminjal 10 krat, saj zadnja sprememba zakona nosi oznako ZViS-J, dodatno so zakon spreminjale 4 odločbe o ugotovitvi neskladnosti z ustavo ter spremembe drugih zakonov, ki so vplivale tudi na ZViS, v usklajevanju pa je spet nova novela ZViS (MIZŠ 2016b).

Dodatno smo intervjuvancem predstavili ugotovitve glede ugotovitev pri analizi revizij in jih spraševali po mnenju, zakaj je določenih nepravilnosti več.

6.4.1 Analiza revizij

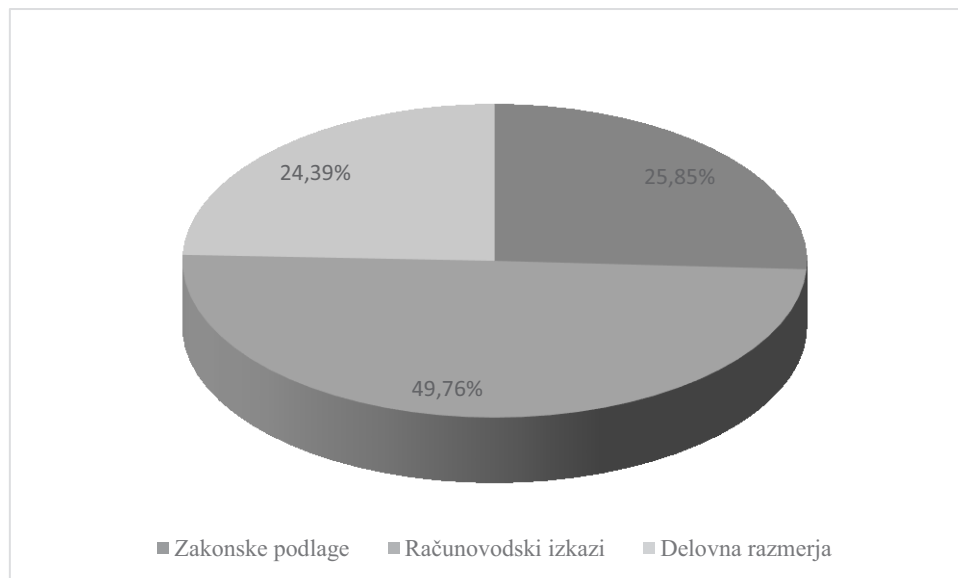
Nepravilnosti in nezakonitosti navedene v revizijskih poročilih smo razvrstili na tri področja:

- zakonskih in podzakonskih podlag delovanja javnih univerz,
- računovodskega evidentiranja poslovnih dogodkov in računovodskega poročanja ter
- delovnih razmerij.

Z obdelavo revizijskih poročil, in sicer z vsebinskim in številčnim evidentiranjem posameznih nepravilnosti in nezakonitosti ter razvrstitvijo na področja in podpodročja, smo želeli ugotoviti, katero izmed področij nepravilnosti prevladuje.

Obdelani podatki (glej Preglednico 5) so pokazali, da se ugotovljene nepravilnosti in nezakonitosti v največji meri nanašajo na:

- evidentiranje poslovnih dogodkov in računovodskih izkazov (preko 49 %),
- dalje na kršitev osnovnih zakonskih podlag (blizu 26%) (ZViS, ZJN, statut) ter
- na koncu na nepravilnosti v okviru delovnih razmerij (dobrih 25 %).



Slika 9: Vrste nepravilnosti in nezakonitosti (skupinsko)

Rezultat je nekoliko presenetljiv, saj smo pričakovali večji delež nepravilnosti na področju delovnih razmerij, še posebej, ker izdatki VŠZ za izplačilo plač znašajo 74 % vseh izdatkov (SURs 2013). Zaznali smo nižanje deleža nepravilnosti na področju delovnih razmerij v 2. sklopu revizij (revidirano obdobje med letoma 2004 in 2012). Kljub temu, da je evidentiranih nepravilnosti na področju manj, pa lahko glede na skupne izdatke iz naslova plač, sklepamo, da vrednostno nepravilnosti na področju delovnih razmerij še vedno predstavljajo pomemben

delež neustrezne porabe sredstev v VŠ.

Glede na ugotovitve, lahko z analizo revizijskih poročil na 2. raziskovalno vprašanje, odgovorimo: »Nepravilnosti in nezakonnosti se v največji meri nanašajo na področje računovodske spremljave poslovanja.«

6.4.2 Razlogi za prevladujoče nepravilnosti in nezakonnosti po mnenju intervjuvancev

Navedene ugotovitve glede deleža posamezne področja nepravilnosti smo posredovali tudi intervjuvancem, ter jih prosili za njihova mnenja glede tega. Tudi v okviru tega vprašanja so intervjuvanci navedli razloge, ki sugerirajo na nedosledne in nezadostne kontrole in pomanjkljivo zakonsko podlago.

Intervjuvanec 4, tako vidi razloge v tem, da je največ kršitev na področju računovodskega evidentiranja poslovnih dogodkov v pomanjkljivi odgovornosti predstojnika, neustrezni oz. odsotnosti notranjih kontrol, lahko pa tudi v neustrezni ali nezadostni kadroviski strukturi, kakor tudi v neustreznih navodilih in dvoumni zakonodaji.

Tudi intervjuvanec 1 pritrjuje, da pojavljanje napak v računovodskih izkazih in evidencah pomeni, da niso vzpostavljene ustrezne notranje kontrole, ki bi te napake odkrile, poslovodstvo pa bi na podlagi ugotovitev lahko sprejelo ustrezne korekcijske ukrepe oz. preventivne ukrepe, da do napak ne bi prihajalo.

Intervjuvanec 3 opozarja tudi na bolj ali manj zavestno neupoštevanje pravil in predpisov, predvsem s strani vodstev visokošolskih zavodov in nedorečenosti oz. nedoslednosti pravnih predpisov. Prav tako je tudi intervjuvanec 2 mnenja, da neurejenost predvsem finančnega poslovanja članic izhaja iz ohlapnih pravil in vmešavanja pedagoškega/akademskega dela osebja v povsem računovodsko-finančno materijo. Tako so finančni in računovodski delavci »pokrivali« sporne odločitve vodstva fakultet, ker pa ni bilo nadzora (in sankcij), so tovrstne odločitve obveljale. Finančno-računovodski delavci se bolj bojijo dekana kot rektorja ali drugega nadzornika. Njihova služba je odvisna od dekana in poudarja, da: *»Ne gre za nepoznavanje zakonodaje, gre za namensko kršenje iz različnih razlogov«.*

Glede na zapisana mnenja intervjuvancev smo presenečeni predvsem nad zavedanjem ključnih oseb v VŠ, kakor tudi pri financerju – MIZŠ, o domnevno skoraj namensko storjenih nepravilnostih in hkrati pomanjkljivih nadzornih sistemih, pri čemer se vzroki sistemsko ne odpravljajo.

6.5 Težnja univerz po opravljanju nepravilnosti in nezakonnosti

Eno izmed zastavljenih raziskovalnih vprašanje, natančneje 3. vprašanje, se glasi: *V kolikšni meri univerze težijo k odpravi nepravilnosti in nezakonnosti na podlagi mnenj Računskega*

sodišča?

Glede na nepravilnosti in nezakonnosti, ki jih v svojih poročilih navaja RacS, smo želeli preveriti tudi ali VŠZ odpravljajo le-te oz. ravnajo skladno s pozivi RacS za odpravo napak, njihovimi priporočil in zahtevki za pripravo odzivnih poročil ter kako postopek odprave nepravilnosti in nezakonnosti določa ZRacS ter kakšne sankcije določa za nespoštovanje zakona.

O tem v kakšni meri VSŽ težijo k odpravi nepravilnosti ugotovljene v revizijskih poročilih smo povprašali tudi intervjuvance.

6.5.1 Analiza zakonodaje, revizij in porevizijskih poročil

ZRacS, ki je veljal do 3. 3. 2001, je v 25. členu določal, da v primeru izdanega mnenja s pridržkom oz. negativnega mnenja, morata biti le-ta obrazložena, lahko pa vsebujeta tudi predlog priporočil revidirani osebi, glede ukrepov za odpravo nepravilnosti in priporočil za delo. Dodatno je ZRacS v 26. členu določal, da za odpravo dejanj, ki so v nasprotju z zakoni in drugimi predpisi izda RacS nalog za odpravo že med postopkom nadzora in revidiranja, nalog pa mora revidirana oseba izvršiti v roku 15 dni. Predvidena sankcija za odgovorno osebo pravne osebe, če ne izvede naloga za odpravo dejanj, je kaznovanje z denarno kaznijo najmanj 120.000 tolarjev¹⁶ (35. člen ZRacS).

Z novelo Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1) iz leta 2011 so se nekoliko spremenile zahteve zakonodajalca glede izvedbe odprav nepravilnosti in odzivnih poročil. 29. člen ZRacS-1 v celoti opredeljuje tudi porevizijski postopek. Uporabnik javnih sredstev, v čigar poslovanju so bile razkrite nepravilnosti ali nesmotnosti, mora predložiti RacS poročilo o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotnosti (odzivno poročilo). Predložiti ga mora v roku, ki ga določi RacS v mejah od 30 do 90 dni. V kolikor je v revizijskem poročilu navedeno, da so bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo razkritih nepravilnosti in nesmotnosti, odzivno poročilo ni potrebno.

Novela ZRacS-1 je uvedla tudi strožje predpise glede odzivnosti revidirancev. Tako 29. člen določa, da lahko RacS preizkusi verodostojnost odzivnega poročila z revizijo in kadar oceni, da v odzivnem poročilu ni izkazano zadovoljivo odpravljanje razkrite nepravilnosti ali nesmotnosti, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja. Predvidena sankcija je poziv za ukrepanje. Izda ga organu, za katerega oceni, da lahko v mejah svojih pristojnosti ukrepa zoper uporabnika javnih sredstev, ki krši obveznost dobrega poslovanja. Če gre za nezadovoljivo odpravljanje pomembne nepravilnosti ali pomembne nesmotnosti, se šteje, da je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja, v tem primeru

¹⁶ To je 500,75 EUR (preračunano po menjalnem tečaju 1 EUR=239,64 SIT)

računsko sodišče obvesti Državni zbor, ki lahko sprejeme sklep o ukrepih, RacS pa izda tudi poziv za razrešitev odgovorne osebe in objavi sporočilo za javnost. V 38. členu istega zakona pa so predvidene tudi denarne kazni za storjene prekrške neupoštevanja 29. člena ZRacS-1, ki znašajo od 600 eurov do 2.000 eurov za odgovorne osebe.

Glede na navedeno sklepamo, da zakonodajalec zahteva ukrepanje na podlagi nepravilnosti ugotovljenih v revizijskih poročilih, nespoštovanje zakonskih določb, pa pomeni tudi sankcije za odgovorne osebe.

V nadaljevanju podajamo pregled zahtevkov RacS za odpravo nepravilnosti/nezakonnosti ter odziv revidrancev (VŠŽ) na te zahteve. Pregled smo razdelili na dva sklopa revizij, in sicer na podlagi tega ali je ob opravljanju revizije že veljala novela ZRacS-1 (od 3. 3. 2002 dalje), ki je spremenil določila glede obveznosti odzivna revidrancev, kot smo to pojasnili zgoraj.

Preglednica 11: Pregled odzivnosti in ukrepanja revidrancev – revizije do 3. 3. 2002

VŠŽ	Mnenje PP	Datum poročila	Leto revidiranja	Zahteva za odzivno poročilo/zahteva za odpravo nepravilnosti	Izdelano odzivno poročilo
1	MP	20. 12. 1995	1995		Podana priporočila Ni podatka
2	MP	25. 3. 1998	1995	Izdan nalog za odpravo nepravilnosti	Ni podatka
3	MP	3. 12. 1997	1996		Podana priporočila Ni podatka
4	MP	19. 12. 1997	1996		Podana priporočila Ni podatka
5	NM	14. 7. 1998	1996		Podana priporočila Ni podatka
6	MP	18. 5. 1998	1996		Ne Ni treba
7	MP	18. 5. 1998	1996		Ne Ni treba
8	MP	29. 5. 1998	1996		Ne Ni treba
9	MP	5. 10. 1999	1996		Ne Ni treba
10	MP	5. 10. 1999	1996		Ne Ni treba
11	MP	5. 10. 1999	1996		Ne Ni treba
12	MP	19. 1. 2000	1996		Ne Ni treba
13	MP	14. 2. 2000	1996		Ne Ni treba
14	NM	4. 10. 2000	1996	Ne; VŠŽ odpravil nepravilnosti tekom postopka.	Ni treba

Vir: Revizijska in odzivna poročila RacS (RacS, B. l.e).

Legenda:

Mnenja revizij:

PM – Pozitivno mnenje

MP – Mnenje s pridržkom

NM – Negativno mnenje

Vrste revizij:

PP – pravilnost poslovanja

V 1. sklopu obravnavamo 14 revizij, pri katerih je bil zgolj enkrat izdan nalog za odpravo nepravilnosti, štirikrat so bila podana priporočila in enkrat je VSŽ nepravilnosti odpravil že v času postopka revizije. V ostalih primerih RacS ni podalo niti priporočil niti zahteve za odpravo nepravilnosti, pri čemer v obravnavanih 14 revizijah ni podalo nobenega pozitivnega mnenja. Prav tako ni možno preveriti ali so revidiranci upoštevali priporočila RacS oz. nalog za odpravo napak, saj na spletni strani RacS ni moč najti teh podatkov. Iz navedenega lahko sklepamo, da do uveljavitve novele ZracS-1 ni bi bilo sistemsko urejeno spremljanje izvedbe popravkov za zadovoljivo odpravo nepravilnosti, prav tako je RacS redko sploh zahtevalo odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Po uveljavitvi novele ZracS-1 je RacS redno zahtevalo odpravo ugotovljenih nepravilnosti oz. nezakonnosti. Na podlagi analize objavljenih revizijskih in porevizijskih poročil za revizije po letu 2002 smo pripravili spodnjo preglednico.

Preglednica 12: Pregled odzivnosti in ukrepanja revidirancev –revizije po 3.3.2002

VŠZ	Mnenje		Datum poročila	Leto revidiranja	Zahteva za odzivno poročilo/zahteva za odpravo nepravilnosti	Izdelano odzivno poročilo
	RI	PP				
1		PM	9. 3. 2004	2002	Ne; VŠZ odpravil nepravilnosti tekom postopka.	Ni potrebno
2	NM	NM	6. 10. 2006	2004	Da	Da. Vsebuje zadovoljive ukrepe za odpravljanje nepravilnosti
3	MP	NM	4. 11. 2008	2006	Ne, VŠZ odpravil nepravilnosti tekom postopka.	Ni potrebno
4	MP	NM	18. 12. 2008	2006	Da	Da. Ni izkazanih v celoti zadovoljivih ukrepov - izdan Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja.
5	NM	NM	20. 5. 2009	2006	Da	Da. Ni izkazanih v celoti zadovoljivih ukrepov - izdan Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja.
6	MP	MP	10. 2. 2014	2011	Da	Da. Ni izkazanih v celoti zadovoljivih ukrepov - izdan Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja.
7		NM	5. 4. 2011	2007, 2008	Ne, VŠZ odpravil nepravilnosti tekom postopka.	Ni potrebno.
8	MP	MP	6. 10. 2015	2012	Da	Da. Ni izkazanih v celoti zadovoljivih ukrepov - izdan Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja.

Vir: Revizijska in odzivna poročila RacS (RacS, B. l.e).

Legenda:

Mnenja revizij:

PM – Pozitivno mnenje

MP – Mnenje s pridržkom

NM – Negativno mnenje

Vrste revizij:

RI – računovodski izkazi

PP – pravilnost poslovanja

V Preglednici 12 ugotavljamo, da je od 8 obravnavanih revizij v tem sklopu 5 krat RacS zahtevalo odzivno poročilo, 3 krat pa so revidirani VŠZ nepravilnosti odpravili v času poteka revizije in odzivno poročilo ni bilo potrebno. Od 5 zahtevanih odzivnih poročil je zgolj 1

vsebovalo zadovoljive ukrepe za odpravljanje nepravilnosti, v ostalih 4 pa so bili ukrepi delno zadovoljivi ali nezadovoljivi, zato je RacS izdalo Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja.

Takšen odziv revidirancev, ki pomeni, da VSŽ niso dovolj aktivni pri pripravi in izvedbi ukrepov za odpravo nepravilnosti, daje tudi odgovor na naše raziskovalno vprašanje, in sicer *univerze in/ali njihove članice pomanjkljivo težijo k odpravi nepravilnosti in nezakonnosti na podlagi mnenj RacS.*

6.5.2 Mnenje intervjuvancev

Mnenje o tem ali VSŽ težijo k odpravi nepravilnosti, smo preverili tudi pri vseh štirih intervjuvancih, in sicer z vprašanjem: *V kolikšni meri univerze po vašem mnenju težijo k odpravi nepravilnosti in nezakonnosti na podlagi mnenj Računskega sodišča in ali so dovolj aktivne?*

Po mnenju intervjuvanca 3 univerze in njihove članice odpravljajo nepravilnosti in nezakonnosti šele, ko so nanje opozorjene, še posebej s strani RacS ali ostalih pristojnih institucij. Tudi intervjuvanec 1 meni, da si univerze prizadevajo za odpravo nepravilnosti in nezakonnosti, vendar šele, ko so nepravilnosti ugotovljene oz. opredeljene ter namigne, da bi bilo treba narediti več predvsem na preventivi oz. zgodnjem odkrivanju nepravilnosti.

Intervjuvanec 3 se tudi sprašuje, ali sploh in v kolikšni meri te nepravilnosti in nezakonnosti odpravijo pri vseh svojih članicah, če so bile ugotovljene le pri eni ali dveh, dodatno je intervjuvanec 4 mnenja, da tudi RacS po oddanem revizorskem mnenju aktivnosti za odpravo nepravilnosti ne spremlja več.

Zanimivo je mnenje intervjuvanca 2, ki pravi: »Univerze nepravilnosti odpravljajo v najmanjši možni meri.«.

Iz navedenih odgovorov lahko sklepamo, da so večina deležnikov strinja, da so VSŽ premalo aktivni pri odpravljanju nepravilnosti in nezakonnosti, in hkrati vidijo kot ključni trenutek za sprejetje ukrepov za odpravo nepravilnosti šele po izvedbi revizij RacS, kar pomeni, da notranje kontrole ne delujejo oz. se ne izvajajo.

Preučitev formalno-pravnega okvira nam sicer daje vtis, da revidirance aktualna normativna ureditev sili k ažurni odpravi nepravilnosti, analiza revizij in porevizijskih poročil pa kažeta drugače. Odprave napak, ki so jih revidiranci predstavili v odzivnih poročilih, namreč v večini primerov RacS presodi kot neustrezne. Mnenje intervjuvancev je podobno. Na podlagi vsega navedenega smo tako lahko odgovorili na RV 3: Univerze in/ali njihove članice pomanjkljivo težijo k odpravi nepravilnosti in nezakonnosti na podlagi mnenj RacS.

6.6 Ključni razlogi nepravilnosti in nezakonnosti

Za odgovor na 4. raziskovalno vprašanje, ki se glasi: »Kje so ključni razlogi za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti – ali so posledica neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ ali pa izvirajo iz upravljalnih značilnosti univerz oz. kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz?«, smo analizirali obstoječo teorijo, analizirali formalno-pravni okvir delovanja VŠZ in uporabili odgovore iz izvedenih intervjujev.

6.6.1 Analiza teorije in formalno-pravnega okvira

Integralno financiranje je hkrati univerzam prineslo večjo avtonomijo na področju upravljanja s sredstvi, za kar so (bi) morali od vlade prevzeti tudi večjo odgovornost.

- Novi javni management in samoupravljanje sta tako prispevala k nastanku novih modelov institucionalnega vodenja (Kogan, Bauer in Bleiklie 2007, 88-90): univerza kot podjetje (prenesene ideje in orodja iz teorije in prakse vodenja v zasebnem sektorju, močno centralizirano vodstvo z različnimi skupinami osebja (akadetskimi, tehničnimi in administrativnimi), od katerih se pričakuje učinkovitost,
- podjetniška univerza (išče inovacije v delovanju, vodstvo z avtoriteto, velika pozornost akademskemu kolegiju),
- prilagodljiva univerza (prilagoditev univerze dinamičnemu in konkurenčnemu okolju, vodstvo nastopa kot odločilen element za uspešno interakcijo),
- učeča se univerza (poleg zunanjih dejavnikov upošteva tudi svoje izkušnje in na novo pridobljena znanja, spodbuja posameznega člana osebja k učenju in razvoju).

Slovenske univerze so še v fazi prilagajanja novim modelom institucionalnega vodenja.

Pri javnih VŠZ so problemi vodenja vidni tudi z močno predanostjo vodstva strokovnemu delu, pri čemer premalo pozornosti posvečajo kontroli poslovanja, hkrati pa iz okolja prihajajo zelo šibki signali o uspešnosti javne univerze (Pečar idr. 2008, 9).

Trunk Širca (2010, 392) v raziskavi ugotavlja, da vodstva visokošolskih zavodov zelo različno interpretirajo pravne okvire organizacije in vodenja v visokem šolstvu ter, da je malo vodstvenih kadrov, predvsem rektorjev in dekanov, ustrezno usposobljenih na področju managementa.

Kot že predstavljeno v Poglavlju 2, se je formalna-pravna podlaga za delovanje in upravljanje VŠZ v Sloveniji večkrat spreminjala (v veljavi novela ZViS-J) in zakonodaja dinamično sledi trendom globalnih sprememb visokošolskega sistema.

Tudi Tičar (2010, 190) je z analizo pravno ureditve javnih slovenskih univerz ter primerjavo z organizacijo drugih uspešnih univerz v EU, potrdili tezo, da je pravna ureditev visokošolskega šolstva v RS primerljiva in usklajena s pravno ureditvijo visokošolskih institucij v državah

članicah EU ter da daje možnosti, da bi bile konkurenčne drugim visokošolskim institucijam v EU.

Kot smo navedli v 3. poglavju je za naše javne univerze značilen prevladujoč vpliv akademikov pri upravljanju, neprimerna sestava in vodenje UO (predstavniki ustanovitelja imajo prešibak vpliv, zaposleni na univerzi pa prevelik), prešibek vpliv ustanoviteljev na (finančno) poslovanje univerz, v okviru funkcije rektorja je združena akademska in poslovodna funkcija, rektor ima navadno ustrezna akademska znanja, pogosto pa ne ustreznih managerskih kompetenc.

Glede na navedeno, lahko iz analize formalno-pravnega okvira delovanja VŠZ, analize odzivnih poročil RacS in obstoječe teorije sklepamo, da formalno-pravni okvir sistema VŠ sicer daje možnosti za učinkovito vodenje univerz, težave pa so pri upoštevanju in uporabi danega formalno-pravnega okvira, saj univerze danih možnosti ne izkoristijo oz. ne integrirajo v organe vodenja. Tako torej nobena izmed javnih univerz nima ločene funkcije rektorja (akademskega vodje) in poslovodne funkcije, prav tako imajo v vseh UO javnih univerz predstavniki zaposlenih univerze štiri od devet članov, predstavniki ustanovitelja (ki je hkrati večinski financer) pa so le trije. Statut, ki določa sestavo UO pa sprejema senat in UO univerze. Iz navedenega tako zaključimo, da bi zakonodajalec lahko podal spremembo formalno-pravnega okvira, ki bi ne zgolj dajala možnost izbire univerzam glede ločevanja akademske in poslovodne funkcije, ampak bi ločitev funkcij predpisala. Hkrati bi se moral spremeniti tudi formalno-pravni okvir vezano na sestavo UO, in sicer s predpisanim večjim deležem predstavnikov v UO s strani ustanovitelja (države), ki je hkrati tudi večinski financer javnih univerz. Iz odgovora na RV 3, kjer smo ugotovili, da univerze in/ali njihove članice ne prizadevajo dovolj za odpravo nepravilnosti in nezakonnosti ugotovljenih na podlagi mnenj RacS, lahko tudi sklepamo, da težnje po odpravi nepravilnosti ni, saj so sankcije za ugotovljene kršitve premile oz. se ne izvajajo. Takšno stanje je posledica tudi neustreznega formalno-pravnega okvira sankcioniranja oz. dosledne uporabe le-tega.

Glede na navedeno je torej iskati vzroke za ugotovljene nepravilnosti oz. nezakonnosti tako v upravljalnih značilnostih univerz oz. kadru z neustreznimi kompetencami managementa univerz, kot tudi v neustreznem formalno-pravnem okviru sistema VŠ.

6.6.2 Mnenje intervjuvancev

Intervjuvancem smo izhajajoč iz navedenega postavili naslednje vprašanje: *»Kje je po vašem mnenju iskati ključne razlogi za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti, v okolju ali na samih univerzah oz. ali so posledica: neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ ali pa izvirajo iz upravljalnih značilnosti univerz oz. kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz? Pojasnite, prosim, in če menite, da je razloge iskati še drugje, prosim navedite kje.«*

Odgovore, ki smo jih dobili, navajamo v nadaljevanju.

Da so ključni razlogi za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti kombinacija vsega naštetega (neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ, upravljalnih značilnosti univerz in kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz) meni intervjuvanec 4. Intervjuvanec 1 poleg omenjenega navaja še finančno komponento poslovanja VŠZ.

Intervjuvanec 3 je odgovoril: »V večji meri po moje izvirajo iz upravljalnih značilnosti univerz, kjer je rektor hkrati akademski vodja in poslovodni organ, za kar pogosto ni ustrezno usposobljen. Drugi problem pa je neprimerna sestava upravnih odborov, ki jih bolj ali manj posredno »vodi« oz. nanje vpliva rektor, ne pa da bi bil rektor odgovoren upravnemu odboru, ki bi mu narekoval njegovo delovanje in ravnanje kot poslovodnemu organu. Seveda pa to ne pomeni, da se ne bi dalo izboljšati formalno-pravnega okvira, v katerem je npr. ena od bolj spornih zadev 63. člen, ki se nanaša na delovno in pedagoško obveznost ter npr. odsotnost opredelitve, kaj je v visokem šolstvu javna služba.«

K temu intervjuvanec 2 dodaja še, da so ključni razlogi v obojem (neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ in upravljalnih značilnosti univerz oz. kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz), pri čemer je drugi razlog posledica prvega. Način volitev univerzitetnih funkcionarjev je neustrezen. Vodstveni kader je »odgovoren« imaginarnemu volilnemu telesu, ne pa posamezniku, ki ima nadzorstveno funkcijo. Ves vodstveni kader prihaja iz posamezne stroke in nima popolnoma nobenih managerskih kompetenc. Nekateri se jih bolj ali manj uspešno priučijo, nekateri nikoli. Vodstveno funkcijo zasede tisti, ki je sposoben animirati večino v akademskem okolju, ne tisti, ki je sposoben učinkovito reševati probleme.

Skladno z ugotovitvami, ki izhajajo iz analize literature, ki izpostavlja neustrezne modele vodenja in pomanjkljiva managerska znanja vodstvenih kadrov VŠZ, hkrati pa iz analize formalno-pravnega okvira ugotavljamo, da se le-ta neustrezno uporablja oz. daje preveč avtonomije pri upravljanju in nadziranju univerzam samim ter glede na to, da intervjuvanci izpostavljajo tako upravljalne značilnosti univerz oz. neustreznost kadra v vodstvu univerz, kakor tudi neustreznost formalno-pravnega okvira sistema VŠ, je po našem mnenju odgovor na 4. raziskovalno vprašanje: Ključni razlogi za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti izvirajo tako iz upravljalnih značilnosti univerz oz. kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz, kot tudi iz neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ.

6.7 Priporočila za odpravo nezakonnosti in nepravilnosti

Kot zadnje raziskovalno vprašanje, t. j. 5, odgovarjamo na naslednje vprašanje: *S kakšnimi rešitvami, priporočili in ukrepi bi lahko odpravili razloge za nepravilnosti in nezakonnosti, ki jih ugotavlja računsko sodišče?*

Tudi na to vprašanje bomo poizkušali najti odgovor s pomočjo analize literature, ki smo jo naredili v predhodnih poglavjih in s pomočjo vprašanj v okviru izvedenih intervjujev.

6.7.1 Analiza teorije

Kot smo to navedli pri odgovoru na prejšnje RV ključni razlogi za nepravilnost in nezakonitosti izvirajo tako iz upravljalnih značilnosti univerz oz. kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz, kot kot tudi iz neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ. Priporočila za preprečevanje nepravilnosti je tako iskati tudi v izboljšanju vodenja VŠZ, kot tudi v spremembah formalno-pravnega okvira delovanja VŠZ.

Aghion idr. (2007, 7) tako poudarja, da je med prvimi 50. univerzami na Šanghajski lestvici neprimerno več ameriških kot evropskih univerz. V primerjavi z evropskimi se večjo uspešnost ameriških univerz pripisuje tudi drugačni organizaciji in vodenju, kjer je najbolj pomembna avtonomija VŠZ pri pridobivanju in razpolaganju s sredstvi ter pri sestavi organov vodenja VŠZ.

Iz predstavljene študije o avtonomiji univerz v poglavju 3 izhaja, da je korporacijski način upravljanja, bolj značilen za zahodnoevropske države, poudarja bolj »managerske« vodje, ki so večinoma imenovani s strani upravnih odborov, lahko pa prihajajo izven univerz. Na drugem koncu spektra so bolj tradicionalne, vzhodnoevropske in sredozemske države, kjer je običajno rektor akademik prvi med enakimi, izvoljen izmed profesorjev na univerzi s strani akademske skupnosti, kamor spadajo tudi slovenske univerze.

Trunk Širca (2010, 392) kot enega izmed ukrepov za izboljšanje vodenja vidi v angažiranju profesionalnih managerjev, čeprav se v nekaterih državah praksa zaposlovanja profesionalnih managerjev kot direktorjev/vodij visokošolskih institucij ni izkazala za posebej učinkovito, pa meni, da so znanja iz managementa, predvsem managementa v izobraževanju, več kot potrebna za učinkovito vodenje v visokem šolstvu, kar bi se lahko doseglo tudi z ločenostjo vodstvenih funkcij, pri čemer se akademsko vodstvo dopolnjuje z administrativnim, bodisi z ustreznim usposabljanjem dekanov in rektorjev. Z vidika manjšanja nepravilnosti, bi dodatna znanja pomenila, da bi bilo vodstvo bolj ozaveščeno o posledicah ugotovljenih nepravilnosti, hkrati pa bil lahko pravočasno zaznalo morebitne prakse, ki niso v skladu z zakonodajo oz. neustreznih praks ne bi izvajalo iz nevednosti.

Da je treba razdeliti funkcijo vodenja akademskega in poslovnega dela, je tudi po našem mnenju ukrep, s katerim bi lahko odpravili razloge za nepravilnosti in nezakonitosti, saj gre za področji dela, ki sta si precej različni, pa tudi sicer v drugih primerljivi organizacijah najdemo primerljive podobne rešitve npr. bolnišnice (strokovni in poslovni direktor). Zakonodaja razdelitev dopušča (25. člen ZViS), vendar se člen ne uporablja. Nastavek za rešitev pa je pri večini VŠZ funkcija glavnega tajnika, ki je navadno zasedena, vendar nima ustreznih pooblastil

za vodenje poslovodne funkcije. Menimo torej, da bi bilo treba funkciji ločiti v zakonu.

Zmanjšanje nepravilnosti na VŠZ bi lahko dosegli tudi z obveznim permanentnim izobraževanjem vodstvenega kadra, ki je skladno z veljavnim formalno-pravnim okvirom in izvedbo le-tega voljen izmed VŠ učiteljev, ki pa praviloma nima managerskih znanj.

Naše mnenje je, da je vodstveni kader treba absolutno pripraviti na opravljanje tako zahtevne in odgovorne funkcije, kot je biti rektor ali dekan, še posebej, če se zavedamo dejstva, da vodijo zavode, ki so po prihodkih in številu zaposlenih večji kot znaten del osnovnih in srednjih šol, kjer je izobraževanje obvezno (53., 55. in 106. člen ZOFVI), obojni pa opravljajo družbeno odgovorno delo. Skladno z navedenim vidimo ukrep, po katerem bi rektorje in prorektorje, dekane in prodekane usposobili za njihove funkcije po vzoru usposabljanja ravnateljev do univerzitetnega izobraževanja, kot enega izmed nujnih ukrepov za odpravo in preprečevanje nepravilnosti in nezakonnosti.

Smiselno enako velja tudi za upravni odbor, ki ima VŠZ podobno nalogo kot nadzorni svet v delniških družbah. V delniških družbah v večinski lasti države je za članstvo v nadzornem svetu na podlagi sklepa Vlade RS z dne 6. 10. 2005 (Vlada RS 2005) obvezno Potrdilo o usposobljenosti za člane nadzornih svetov. Tudi ustanovitelj univerze in večinski financer je država, torej bi bila smiselna uvedba enake norme tudi za upravne odbore univerz. Dodatno bi bilo treba spremeniti tudi sestavo UO, saj po sedaj veljavnih statutih univerze same določajo sestavo, v večini UOjev je namreč največje število članov prav predstavnikov univerze. Če upoštevamo, da je ustanovitelj in večinski financer univerz država in če potegnemo vzporednico z gospodarskimi subjekti ter zasledujemo osnovni ekonomski interes posameznika oz. družbe, bi pričakovali, da večino v UO predstavljajo prav predstavniki države, čemur pa ni tako.

Za izboljšanje vodenja VŠZ in s tem učinkovitejše rabe sredstev, tako vidimo tri rešitve:

- ločitev funkcije akademskega vodje in poslovodne funkcije,
- zagotoviti večinski delež predstavnikov ustanovitelja univerz v UO,
- usposabljanje/izobraževanje za rektorje in prorektorje, dekane in prodekane ter člane upravnih odborov.

Menimo tudi, da se vodstveni kader premalo zaveda moralne odgovornosti, ki jo nosijo vodilni na tako pomembni institucijah, ki predstavljajo najvišje stopnje izobraževalnega procesa, njeni predstavniki pa bi morali biti zgled za uspeh na podlagi vestnega in poštenega dela na področju znanosti in izobraževanja. Glede na to, da je zavedanje moralne odgovornosti po našem mnenju šibko, je treba poseči po sankcijah, ki bi posameznika odvrčale od morebitnih kršitev veljavnih predpisov. Glede na predstavljeno zakonodajo, pa so kazni za prekrške odgovornih oseb zaradi neizpolnjevanja zahtev RacS precej mile. Revizor RacS sicer na podlagi 30. člena ZracS-1 mora podati ovadbo, v kolikor zazna kaznivo dejanje, menimo pa, da bi se morali zaostri tudi sankcije v primeru, če revidiranec na podlagi poziva RacS ne odpravi nepravilnosti. Ker se nepravilnosti in nezakonnosti ponavljajo, menimo, da je treba okrepite učinek prevencije, in

sicer z zvišanjem sankcij za ugotovljene nepravilnost, saj je po Bavconu, Šelihovi in Korošču (2013, 379) značilnost sankcije tudi, da na možne storilce deluje preventivno. Smiselno enako velja tudi za okrepitev notranjega nadzora.

Opažamo tudi, da je število opravljenih revizij v obdobju delovanja RacS precej majhno. V obdobju med 1995 in 2014 je bilo narejenih 22 revizij VŠZ (in še dodatne 4 usmerjene v del poslovanja VŠZ), RacS pa v povprečju zadnjih 5 let naredi 77 revizij letno (glej poglavje 4.7). Še posebej je majhno število narejenih revizij, če ga primerjamo s trenutnim številom VŠZ, saj je trenutno v Razvid VŠZ (MIZŠb 2016) vpisanih 102 VŠZ. Domnevamo, da je razlog v kadrovske in finančni podhranjenosti RacS.

Skladno z zapisanimi ugotovitvami iz analize literature in formalno-pravnih okvirov, podajamo naslednja priporočila za zmanjšanje nepravilnosti/nezakonitosti:

- *treba bi bilo ločiti funkcijo akademskega vodje in poslovodno funkcijo,*
- *usposobiti rektorje in dekane in vsaj tiste njihove prorektorje in prodekane, ki so pristojni za izobraževanje in gospodarjenje po vzoru usposabljanja ravnateljev do univerzitetnega izobraževanja,*
- *usposobiti člane upravnih odborov za njihovo funkcijo po vzoru usposabljanja za pridobitev potrdila o usposobljenosti za člane nadzornih svetov ali upravnih odborov družb,*
- *zagotoviti večinski delež predstavnikov ustanovitelja univerz v UO,*
- *doslednejše izvajanje ter ostrejšo sankcioniranje in poudarjanje odgovornosti vodstva VŠZ, okrepiti vlogo notranje revizije in notranjih kontrol,*
- *povečati število revizij RacS v VŠ.*

6.7.2 Mnenje intervjuvancev

Predstavljena priporočila na podlagi preučitve teorije in analize zakonodaje smo preverjali tudi pri vseh intervjuvancih.

Intervjuvancem smo tako postavili zadnje, 5. raziskovalno vprašanje: »S kakšnimi rešitvami, priporočili in ukrepi bi lahko odpravili razloge za nepravilnosti in nezakonitosti, ki jih ugotavlja Računsko sodišče?«

Najprej predstavljamo njihove odgovore v tabelarni obliki.

Preglednica 13: Predlagane rešitve, priporočila in ukrepi za odpravo nepravilnosti nezakonitosti

S kakšnimi rešitvami, priporočili in ukrepi bi lahko odpravili razloge za nepravilnosti in nezakonitosti, ki jih ugotavlja RacS?	
Intervjuvanec 1	<p>Okrepitev svetovalne vloge resornega in finančnega ministrstva.</p> <p>Prilagoditev pravno formalnega okvira organiziranosti univerz.</p> <p>Večjo institucionalno pozornost posvetiti računovodski funkciji, osveščanju managementa in dodatnemu izobraževanju računovodskih delavcev.</p> <p>Zagotovitev pogojev za delovanje notranje revizijskih služb na univerzah – v sodelovanju z ministrstvom in računskim sodiščem bi lahko načrtno pristopili k odpravi pomanjkljivosti.</p>
Intervjuvanec 2	<p>Sankcioniranje nepravilnosti in nezakonitosti.</p> <p>Uvedba korporacijskega upravljanja (manj volitev in več imenovanj).</p> <p>Ločitev akademske od poslovodne funkcije.</p> <p>Ustreznejša zakonodaja.</p>
Intervjuvanec 3	<p>Sprememba zakonodaje, ki bi vzpostavila jasne pristojnosti in odgovornosti, predvsem v smislu razrešitve ob ugotovljenih nepravilnostih.</p> <p>Obvezno izobraževanju vodstvenega kadra. Tudi ravnatelji vzgojno-izobraževalnih zavodov morajo imeti opravljen t.i. ravnateljski izpit (glej npr. 53., 55., 106. člen ZOFVI).</p> <p>Obvezna ločitev strokovno-administrativnih funkcij od akademskih.</p>
Intervjuvanec 4	<p>Krepitev odgovornosti posloводства proračunskih uporabnikov.</p> <p>Krepitev notranje revizijske funkcije (več notranjih revizorjev, boljši pogoji dela).</p> <p>Vzpostavitev izjave o zanesljivosti delovanja notranjih kontrol - se ne izvaja.</p> <p>Krepitev in izobraževanje nadzornikov z ustreznimi kompetencami.</p>

Iz predstavljene preglednice je razvidno, da se določeni predlogi ponavljajo pri vseh intervjuvancih, in sicer kot je to predstavljeno v Preglednici 14:

Preglednica 14: Najpogostejši predlogi in pregled predlogov po intervjuvancu

Predlog rešitve, priporočila, ukrepa	intervjuvanec				Število intervjuvancev s tem predlogom
	1	2	3	4	
Uvedba obveznih izobraževanj	DA	NE	DA	DA	3
Okrepitev vloge notranje revizije in notranjih kontrol	DA	NE	NE	DA	2
Nadzor, sankcioniranje in okrepitev pomena odgovornosti odgovornih oseb	NE	DA	DA	DA	3
Ločitev strokovno-administrativnih funkcij upravljanja od akademskih	DA	DA	DA	NE	3

Analiza odgovorov nam je zanimivo pokazala, da vsi 4 intervjuvanci kljub temu, da prihajajo iz različni položajev v okviru VŠ, vidijo podobne oz. celo enake rešitve za preprečevanje nepravilnosti tudi v bodoče. Glede na to, da so intervjuvanci strokovnjaki na svojem področju in so bili ali so še neposredno vključeni v VŠ, lahko njihove odgovore jemljemo kot verodostojne, predloge pa jemljemo kot dobronamerne za izboljšanje stanja in povečanje učinkovitosti VŠ z zagotavljanjem boljšega upravljanja univerz.

Glede na to, da je bilo večkrat izpostavljeno vprašanje odgovornosti posloводства VSŽ smo intervjuvancem postavili tudi vprašanje: *»Ali menite, da se odgovorni na univerzah (oz. visokošolskih zavodih) ustrezno zavedajo odgovornosti za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti?«*

Trije intervjuvanci menijo, da se odgovorni zavedajo lastne odgovornosti za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti, pri tem pa intervjuvanec 2 meni, da bi poleg zavedanja odgovornosti morale obstajati tudi iniciative, ki od »zavedanja problema« vodijo k »preprečevanju problema«. Po njegovem mnenju gre za širši problem kakovosti v visokem šolstvu in priznanje, da imamo resnični problem s kakovostjo vodenja (in organizacije) visokega šolstva. Intervjuvanec 3 še dodaja, da se akademske odgovornosti bolj ali manj zavedajo, saj nenazadnje vodijo senate, ki so pogosto zelo zahteven organ, premalo pa se zavedajo poslovodne odgovornosti, tudi zaradi tega, ker upravni odbori ne odigrajo ustrezne nadzorne vloge. Meni tudi, da so ugotovljene nepravilnosti oz. nezakonnosti posledica (samo)volje dekanov, ki imajo preveč avtonomije znotraj univerze in njenih organov. Iz odgovora intervjuvanca 1 izhaja, da se odgovornosti zavedajo in posledično tudi ustrezno odgovorno ukrepajo.

Zanimiv pa je odgovor intervjuvanca 4, ki pravi: *»Ne, enako ugotavlja tudi Urad RS za nadzor proračuna«*.

Naše mnenje je, da se odgovorni odgovornosti vseeno premalo zavedajo, saj se nepravilnosti nenehno pojavljajo. V kolikor pa so obstoječe pravne sankcije prenizke, da bi odgovorne

spodbudile k odgovornem ravnanju, je potrebno sankcioniranje okrepiti.

Ker je bila v enem izmed prejšnjih odgovorov na raziskovalna vprašanja kot eden izmed ključnih razlogov za nepravilnosti in nezakonnosti tudi kader brez ustreznih kompetenc za vodenje VŠZ, smo intervjuvancem postavili tudi naslednja vprašanja:

Preglednica 15: Odgovori intervjuvancev na vprašanja kadrovske ustreznosti

	<i>Ali menite, da bi bilo treba rektorje in prodekane usposobiti za njihove funkcije po vzoru ravnateljev univerzitetnega izobraževanja?</i>	<i>Ali menite, da bi bilo treba člane upravnih odborov usposobiti za njihovo funkcijo po vzoru pridobitev do usposobljenosti za člane nadzornih svetov ali upravnih odborov družb?</i>	<i>Ali menite, da je fakultet primerna?</i>	<i>Ali menite, da bi kazalo funkcijo poslovodno tako za rektorje kot tudi za dekane?</i>
Intervjuvanec 1	Gotovo bi jih bilo ustrezno izobraziti za njihove funkcije. Ne sicer kot pogoj za nastop funkcije zahtevati ustrezno licenco, temveč v obliki permanentnih usposabljanj s specifičnih področij po nastopu funkcije .	Da, v obliki permanentnih usposabljanj s specifičnih področij po nastopu funkcije.	Ni odgovoril.	Da, vendar bi morala biti vezana na mandat rektorja. Odločilno besedo pri imenovanju na mesto poslovno funkcijo bi moral imeti rektor.
Intervjuvanec 2	Vodstveno funkcijo zasede tisti, ki je sposoben animirati večino v akademskem okolju, ne tisti, ki je sposoben učinkovito reševati probleme. Veščine vodenja niso isto kot veščine reševanja ozkih znanstvenih ali strokovnih problemov. Ker so vodje na svojem področju (večinoma) dobri, imajo lažen vtis, da lahko rešijo katerikoli problem, tudi tiste izven njihove znanstvene specifikke.	Univerza kot celota ima poseben družbeni položaj (za razliko od večjih podjetij). Toda v podjetniškem svetu so ugotovili, da je potrebna posebna usposobljenost, v akademskem okolju pa do tega še ni prišlo, čeprav je bolj logično, da na bolj občutljivem področju zahtevaš višje standarde kot na manj občutljivem.	UO bi moral biti sestavljen iz t. i. »stakeholderjev«, predsednik pa povsem neodvisen od akademskega okolja. Neodvisnost zagotavlja vsaj del transparentnosti in ne vodi v incestne situacije. Država bi morala imenovati svoje člane na način, da se zmanjša politični vpliv. Univerza bi morala imenovati svoje člane, vendar le-ti ne smejo biti zaposleni na univerzi. Študentski predstavnik menim da je primeren v UO.	Da, s tem bi rektorji in dekani opravljali akademsko funkcijo in ne bi prišli v skušnjava, da vplivajo na povsem poslovne odločitve. Danes so dekani po eni strani odvisni od akademskega okolja, po drugi strani pa bi morali s svojimi odločitvami »rezati« v akademsko sfero. Sprememb zato ni oz. niso dovolj hitre. Npr. iz poslovne perspektive je povsem očitno, da študijski program z nekaj študenti ni rentabilen, vendar do ukinitve ne pride, ker morda prav iz tega študijskega programa prihaja precejšen (formalni ali neformalni) vpliv.

	<i>Ali menite, da bi bilo treba rektorje in prorektorje, dekane in odbovne usposobiti za njihove funkcije po vzoru ravnateljstva do usposobljenosti za člane univerzitetnega izobraževanja?</i>	<i>Ali menite, da bi bilo treba člane upravnih sestav upravnih ločiti funkcijo odbovne univerz in akademskega vodje in fakultet primerna? poslovodno funkcijo tako za rektorje kot tudi za dekane?</i>		
Intervjuvanec 3	Poslovne funkcije zasedajo ljudje, ki nimajo izkušenj z vodenjem tako zapletenih (poslovnih) sistemov kot so univerze in fakultete in tudi pogosto ne poznajo formalno-pravnega okvira področij, ki jih vodijo oz. so zanje odgovorni.	Da. Večina članov upravnih odborov nima ustreznega znanja in pogosto tudi ne izkušenj za pristojnosti in odgovornosti, zaradi česar bi si jim morali pridobiti že pred svojim mandatom ali pa v 3-6 mesecih po imenovanju.	Ne, upravni odbor bi moral biti imenovan izključno iz zunanjih deležnikov – predvsem financerja oz. države in delodajalcev, brez zaposlenih in študentov univerze. Univerza bi lahko imenovala svoje predstavnike, vendar ne iz vrst zaposlenih in študentov ter njeni predstavniki ne bi smeli imeti večine v upravnem odboru.	Da, saj gre za 2 povsem različni področji delovanja, ki terjata povsem drugačno logiko argumentiranja in odločanja. Če nista ločeni, potem bi moral biti rektor odgovoren dvema organoma – senatu in upravnemu odboru. Če bi imeli funkciji ločeni in bi vsak bil odgovoren svojemu organu in bil rektor recimo voljen, direktor pa imenovan s strani UO, potem bi vsekakor utemeljeno pričakovali bolj korporacijsko upravljanje univerz.
Intervjuvanec 4	Seveda. Člani naj bi bili samo strokovno usposobljeni.	Seveda, kot navedeno, tudi za to funkcijo bi morali biti imenovani sposobni z ustreznimi kompetencami ob ustreznem izobraževanju. To bi moralo biti uzakonjeno.	Zagotoviti bi morali kompetentne sposobne strokovnjake. Verjetno nekateri so.	Verjetno da.

Na vprašanje »Ali menite, da bi bilo treba rektorje in prorektorje, dekane in prodekanke usposobiti za njihove funkcije po vzoru usposabljanja ravnateljstva do univerzitetnega izobraževanja?« so trije intervjuvanci odgovorili z absolutnim strinjanjem, pri čemer kot razloge navajajo neustrezne izkušnje z vodenjem ter pomanjkljivo znanje vezano na formalno-pravnega okvira poslovanja VŠZ. Intervjuvanec 1 se sicer strinja, da je potrebno vodstveni kader VŠZ usposobiti oz. izobraževati, ne vidi pa rešitve v tem, da bi obstajal formalni pogoj izobraževanja in preverjanja znanja za opravljanje vodstvene funkcije.

Na vprašanje, ali bi bilo potrebno člane upravnih odborov (UO) usposobiti za njihovo funkcijo po vzoru usposabljanja za pridobitev potrdila o usposobljenosti za člane nadzornih svetov ali

upravnih odborov družb so vsi intervjuvancev odgovorila pozitivno, kar se sklada z našim mnenjem.

Tudi sicer večina intervjuvancev smatra trenutno sestavo UO kot neustrezno, saj vidijo pretežno problem v neustrezni sestavi in premajhni zastopanosti predstavnikov financerja VSŽ (torej države) ter hkrati previsoki zastopanosti zaposlenih v UO, saj tako prihaja ko konfliktov interesov članov UO in nezmožnosti objektivnega opravljanja nalog člana UO. Sprememba zakonodaje povezane s sestavo UO bi torej tudi doprinesla k zmanjšanju števila nepravilnosti.

Na naslednje vprašanje (Ali menite, da bi kazalo ločiti funkcijo akademskega vodje in poslovodno funkcijo tako za rektorje kot tudi za dekane?) so prav tako vsi sogovorniki odgovoril pozitivno. Opozarjajo na dve popolnoma različni področji delovanja (poslovno in akademsko), ki bi jih bilo zaželeno ločiti, pri čemer dva intervjuvanca predlagata nasprotne si postopke imenovanja osebe, ki vodi VSŽ v poslovnem smislu, in sicer eden predlaga imenovanje neposredno s strani rektorja/dekana, medtem ko drugi vidi imenovanje s strani UO.

Kot enega izmed ukrepov za odpravo nepravilnosti in nezakonnosti eden izmed intervjuvancev vidi tudi spremembo procesa imenovanja rektorja oz. dekana. Ta je sedaj imenovan na podlagi volitev, sogovornik pa meni, da je posledica obstoječega sistema to, da so izvoljeni posamezniki tisti, ki znajo pritegniti največ volivcev in to ne nujno s svojimi sposobnostmi upravljanja.

Na podlagi analize odgovorov pri izvedenih intervjujih lahko izločimo glavne predloge, ki jih podajajo intervjuvanci:

- *ločitev strokovno-administrativnih funkcij upravljanja od akademskih,*
- *uvredba obveznih izobraževanj po vzoru ravnateljcev oz. nadzornih svetov in upravnih odborov,*
- *okrepitev vloge notranje revizije in notranjih kontrol,*
- *sankcioniranje in okrepitev pomena odgovornosti odgovornih oseb,*
- *sprememba postopkov volitev rektorja/dekana in sprememba sestave upravnih odborov.*

Ob preučitvi veljavne zakonske ureditve upravljanja univerz, obstoječe literature, vprašanja ter analize dogovorov intervjuvancev, podajamo odgovor na naše 5. raziskovalno vprašanje, in sicer predlagamo priporočila zgolj v tistem delu, ki smo jih predlagali na podlagi analize literature in formalno-pravnih okvirov ter so jih hkrati predlagali tudi intervjuvanci v izvedenih intervjujih:

Za odpravo razlogov za nepravilnosti in nezakonnosti, ki jih ugotavlja RacS predlagamo naslednja priporočila, ki se v največji meri nanašajo na upravljanje VSŽ:

- *treba bi bilo ločiti funkcijo akademskega vodje in poslovodno funkcijo tako za rektorje kot tudi za dekane ter posledično uvesti direktorje ali pa preoblikovati vlogo glavnih tajnikov,*
- *rektorje in dekane in vsaj tiste njihove prorektorje in prodekane, ki so pristojni za izobraževanje in gospodarjenje bi bilo treba usposobiti za njihove funkcije po vzoru*

- usposabljanja ravnateljev do univerzitetnega izobraževanja,*
- *člane upravnih odborov bi bilo treba usposobiti za njihovo funkcijo po vzoru usposabljanja za pridobitev potrdila o usposobljenosti za člane nadzornih svetov ali upravnih odborov družb,*
 - *zagotoviti večinski delež predstavnikov ustanovitelja univerz v UO,*
 - *doslednejše izvajanje zunanjega nadzora (revizije RacS) ter ostrejšše sankcioniranje in poudarjanje odgovornosti vodstva VŠZ,*
 - *okrepiti vlogo notranje revizije in notranjih kontrol.*

7 SKLEP

7.1 Ključne ugotovitve in razmišljanja

Evropski sistemi VŠ, kot tudi slovenski, se soočajo s številnimi spremembami in postajajo vse bolj internacionalizirani, deregulirani, liberalizirani in tržno usmerjeni. Ena izmed ključnih sprememb je tudi vse večja finančna avtonomija VŠZ v državah EU.

VŠ sistem Slovenije ima podobne lastnosti kot države kontinentalnega dela EVŠP, ki se večinoma financirajo iz javnih sredstev. Slovenija je leta 2004 hkrati s formalno-pravnim pričetkom bolonjske reforme prešla na integralno (ang. Lump sum) financiranje VŠ dejavnosti (Uredba o javnem financiranju VŠZ in drugih zavodov 2004), kar zagotavlja univerzam veliko finančno avtonomijo pri porabi javnih sredstev, kjer je njihova ključna obveza, da jih porabijo v skladu z njihovim namenom.

Ugotovili smo dve ključni upravljalni značilnosti upravljanja naših univerz:

- rektor, ki združuje akademsko in poslovodno funkcijo in je voljen izmed visokošolskih učiteljev, zaposlenih na univerzi in ima za to funkcijo potrebna akademska znanja, pogosto pa ne ustreznih managerskih kompetenc ter
- upravni odbor, ki odloča o finančnih zadevah, v katerem prevladujejo zaposleni z univerze skupaj s študenti, ustanovitelji pa imajo manjšinski delež.

Večja institucionalna in finančna avtonomija omogočata večjo prilagodljivost pri upravljanju s sredstvi, kar bi naj imelo za posledico tudi učinkovitejšo porabo javnih sredstev. Od prejemnikov teh sredstev pa terja tudi več znanja in večjo odgovornost pri njihovem koriščenju.

Zaradi tega smo proučili revizije RacS, ki je od svojega pričetka delovanja izvedlo preko 25 revizij VŠZ – članice javnih univerz, rektorat in tudi ministrstva, pristojna za VŠ. Skupina revizij, ki so bile izvedene v drugi polovici 90. let, je revidirala predvsem porabo proračunskih sredstev za VŠ v letu 1996, druga skupina revizij, ki pa je potekala od 2006 dalje, pa je revidirala računovodske izkaze in pravilnost poslovanja od leta 2006 dalje. Obstaja tudi tretja skupina revizij, ki so potekale od 1994 do 2014 in so zelo različne od gornjih dveh kot tudi med seboj, saj gre za namenske revizije, katerih namen je bil revidiranje le določenega segmenta VŠZ ali področja VŠ v okviru pristojnega ministrstva ter tako odstopajo od namena te naloge, zato jih nismo proučili.

V prvi kot tudi v drugi skupini revizij so bila mnenja RacS večinoma mnenja s pridržkom ali pa negativna mnenja, kar še posebej velja za pravilnost poslovanja in kaže na resne pomanjkljivosti upravljanja univerz.

Po podrobnem pregledu ugotovitev izvedenih revizij iz vsebinskega vidika, ugotavljamo, da nepravilnosti in nezakonitosti izhajajo iz 3 področij:

- zakonskih in podzakonskih podlag delovanja javnih univerz, t. j. Zakona o visokem šolstvu (ZViS), Zakona o javnih naročilih (ZJN) in statutih univerz;
- računovodskega evidentiranja poslovnih dogodkov in računovodskega poročanja, t. j. nenamenske porabe javnih sredstev, neustreznega evidentiranja poslovnih dogodkov in neustrezne evidence osnovnih sredstev;
- delovnih razmerij, t. j. kršitve povezane s sistematizacijo in neupoštevanjem delovne zakonodaje (ZRPJZ/ZPDJVZ/ ZSPJS/ZDR), kršitve v povezavi z izplačili dodatkov na uspešnost ter v zvezi napredovanja in obračun nadur.

Z analizo poročil RacS smo ugotovili ključne in skupne nepravilnosti in nezakolitosti ter s pomočjo odgovorov intervjuvancev in analize obstoječe teorije ugotovili vzroke oz. razloge zanje ter na tej osnovi zasnovali priporočila in predloge ukrepov, s čimer smo uresničili namen raziskave, s katero smo želeli prispevati k boljšemu upravljanju in s tem delovanju univerz, ter na ta način bolj smotrno, predvsem pa v skladu z namembnostjo trošili dobljena sredstva, predvsem javna sredstva za izobraževalno dejavnost.

Iz ugotovljenih in proučenih nepravilnosti in nezakolitosti je moč utemeljeno sklepati, da VŠZ precej slabo poznajo zakonodajni okvir in/ali pa so sorazmerno inovativni pri iskanju rešitev, ki omogočajo interpretacijo zakonskih okvirov v korist posameznikov oz. posameznega VŠZ glede na druge VŠZ oz. financerja in drugih pristojnih vladnih organov in teles oz. bi lahko sklepali, da se zakonodaja v posameznih primerih krši tudi zavestno oz. namenoma. Še posebej pomenljive so kršitve na področju delovnih razmerij, kjer praktično vsaka ugotovljena kršitev pomeni neposredno korist posameznika ali skupine posameznikov. Sklepati je mogoče, da upravljalci oz. odločevalci nimajo dovolj znanja in izkušenj, da bi lahko nepravilnosti in nezakolitosti pravočasno odkrili in odpravili ter da je notranji in zunanji nadzor poslovanja zavoda prešibak oz. je formalno-pravni okvir za izvedbo le-tega preohlapen.

Dalje smo ugotovili tudi, da število zaznanih kršitev ne pada, saj v proučevanem 2. sklopu revizij (obdobje 2004-2012) sploh ni bilo izdanega pozitivnega revizijskega mnenja. Zaradi tega bi lahko sklepali, da ni zaresne volje za sistemsko rešitev problematike, kar je v domeni resornega ministrstva, vlade in zakonodajalca.

Za potrebe te naloge, t. j. predvsem iskanja odgovorov na postavljenih 5 raziskovalnih vprašanj, smo izvedli tudi 4 intervjuje s ključnimi deležniki proučevane tematike. K sodelovanju smo preko elektronske pošte povabili 7 aktualnih ali preteklih vodilnih kadrov na treh največjih univerzah v Sloveniji, na MIZŠ in revizorje RacS.

Glede 1. raziskovalnega vprašanja, v katerem nas je zanimalo, v kolikšni meri so nepravilnosti in nezakolitosti univerz, ki jih RacS ugotavlja v svojih poročilih, enake oz. podobne ne glede na univerzo oz. članico univerze, ugotavljamo, da so nepravilnosti in nezakolitosti podobne oz. enake, ne glede na to to, na kateri univerzi oz. njeni članici so ugotovljene.

Glede na ugotovitve, lahko na 2. raziskovalno vprašanje, ki se glasi: »Katere nepravilnosti oz. nezakonnosti prevladujejo – ali kršitve zakonskih podlag delovanja, nepravilnosti na področju računovodske spremljave poslovanja, nepravilnosti in nezakonnosti s področja delovnih razmerij ali kaj drugega?« lahko odgovorimo: »Nepravilnosti in nezakonnosti se v največji meri nanašajo na področje računovodske spremljave poslovanja.«

Glede na odgovore intervjuvancev in analize formalno pravnega okvira delovanja VŠZ, kakor tudi analize odzivnih poročil revidirancev, da VSŽ niso dovolj aktivni pri pripravi in izvedbi ukrepov za odpravo nepravilnosti in nezakonnosti, lahko na 3. raziskovalno vprašanje, ki se glasi: »V kolikšni meri univerze težijo k odpravi nepravilnosti in nezakonnosti na podlagi mnenj Računskega sodišča?« odgovorimo na sledeč način: »Univerze in/ali njihove članice pomanjkljivo težijo k odpravi nepravilnosti in nezakonnosti na podlagi mnenj RacS.«

Obstoječa teorija sugerira, da so v slovenskem VŠ sistemu formalno-pravne podlage za ustrezno organizacijo vodenja VŠZ v osnovi podane, ugotovitve ob pregledu dejanskega stanja pa kažejo, da se določene rešitve ne izvajajo oz. ključne odločitve glede sestave organov vodenja določajo univerze same (sestava UO in ločevanje akademskega vodje od poslovodne funkcije). Prav tako praktično ni sankcioniranja odgovornih za ugotovljene nepravilnosti, saj izhajajoč iz ustreznosti sprejetih ukrepov v odzivnih poročil RacS ni zaznati težnje po odpravi nepravilnosti na podlagi ugotovitev revizijskih poročil. Glede na ugotovljene nepravilnosti v revizijah RacS ter novejše modele vodenja, ki jih ponuja predvsem tuja literatura (razdelitev funkcije akademskega in poslovnega vodje, znanje na področju managementa v VŠ), kakor tudi na odgovore intervjuvancev, ki izpostavljajo problematiko tako upravljalnih značilnosti univerz oz. neustreznosti vodstvenega kadra univerz, kot tudi neustreznega formalno-pravnega okvira, lahko v zvezi s 4. raziskovalnim vprašanjem, ki se glasi: »Kje so ključni razlogi za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti – ali so posledica neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ ali pa izvirajo iz upravljalnih značilnosti univerz oz. kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz?«, odgovorimo sledeče: »*Ključni razlogi za ugotovljene nepravilnosti in nezakonnosti izvirajo tako iz upravljalnih značilnosti univerz oz. kadra z neustreznimi kompetencami managementa univerz, kot iz kot tudi iz neustreznega formalno-pravnega okvira sistema VŠ.*

Odgovor na zadnje t. j. 5. raziskovalno vprašanje, ki se glasi: »S kakšnimi rešitvami, priporočili in ukrepi bi lahko odpravili razloge za nepravilnosti in nezakonnosti, ki jih ugotavlja Računsko sodišče RS?«, smo zasnovali na osnovi vseh predhodnih ugotovitev v analizi formalno-pravnega okvira, analizi revizij in teorije ter odgovorov intervjuvancev kot sledeča priporočila, ki se v največji meri nanašajo na upravljanje VŠZ:

- treba bi bilo ločiti funkcijo akademskega vodje in poslovodno funkcijo tako za rektorje kot tudi za dekane ter posledično uvesti direktorje ali pa preoblikovati vlogo glavnih tajnikov,
- rektorje in dekane in vsaj tiste njihove prorektorje in prodekane, ki so pristojni za izobraževanje in gospodarjenje bi bilo treba usposobiti za njihove funkcije po vzoru

- usposabljanja ravnateljev do univerzitetnega izobraževanja,
- člane upravnih odborov bi bilo treba usposobiti za njihovo funkcijo po vzoru usposabljanja za pridobitev potrdila o usposobljenosti za člane nadzornih svetov ali upravnih odborov družb,
 - zagotoviti večinski delež predstavnikov ustanovitelja univerz v UO,
 - doslednejše izvajanje zunanjega nadzora (revizije RacS) ter ostrejšše sankcioniranje in poudarjanje odgovornosti vodstva VŠZ,
 - okrepiti vlogonotranje revizije in notranjih kontrol.

S tem smo v celoti uresničili cilje raziskovanja in namen raziskave, saj smo opredelili priporočila, ki bi prispevala k boljšemu upravljanju in s tem delovanju univerz, ter na ta način bolj smotrno, predvsem pa v skladu z namembnostjo trošili dobljena sredstva, predvsem javna sredstva za izobraževalno dejavnost.

7.2 Nadaljnje raziskovanje

Pri raziskavi sekundarnih virov smo obravnavali le javne univerze, ki jih je obravnavalo RacS, nismo pa obravnavali drugih, manjših in zasebnih VŠZ, izmed katerih jih je 12 proračunsko financiranih s pomočjo koncesij, ki do sedaj še niso bili predmet revidiranja RacS. Le-te bi bilo treba proučiti tudi zato, ker so to zasebni VŠZ in bi bilo za ugotoviti, ali njihov pogosto drugačen način upravljanja zagotavlja bolj ali manj smotrno in namensko porabo javnih sredstev.

V raziskavi je dan poseben poudarek financiranju izobraževalne in ne raziskovalne dejavnosti iz državnega proračuna na treh javnih univerzah v Sloveniji, zato bi bilo za proučiti tudi, kako VŠZ trošijo javna sredstva za raziskovalno dejavnost.

Pri raziskavi je dan predvsem poudarek na preučitvi mnenj RacS, ki podajajo mnenja glede pravilnosti poslovanja in računovodskih izkazov. Tovrstna poročila so zanimiva, saj nam dajejo vpogled v poslovanje posameznega VŠZ in skladnost le-tega z področno zakonodajo. V nadaljnjem raziskovanju pa bi bilo smiselno preučiti tudi poročila Urada za nadzor proračuna RS, ki nadzira namensko porabo proračunskih sredstev.

Za še bolj poglobljeno raziskavo bi bilo smiselno razširiti tudi krog intervjuvancev na več VŠZ in več ministrstev oz. vključiti še kakšnega deležnika VŠ kot npr. delodajalce, Gospodarsko zbornico in nenazadnje tudi Študentsko organizacijo.

Obravnavana tema je zanimiva za preučevanje tudi v prihodnje. Pomembno predpostavko učinkovitega VŠ namreč predstavlja tudi racionalna raba javnih sredstev, kjer pa se vse prevečkrat pojavljajo nepravilnosti in nezakonitosti ter deloma že samovoljna poraba dodeljenih sredstev, še posebej kažejo aktualne medijske zgodbe glede izplačevanja neupravičenih dodatkov za stalno pripravljeno. Gre za dodatek, ki je namenjen za zaposlene

v poklicih kot so gasilci, zdravniki, medicinske sestre, babice, policisti, vojaki, celo informatiki, ki morajo zagotavljati svoje delo bodisi tako, da so na delovnem mestu stalno prisotni (dežurstvo) bodisi tako, da so dosegljivi na klic (stalna pripravljenost). Zaposleni 9 fakultet Univerze v Ljubljani, pa so tovrstne dodatke prejeli kot dodatek za zahtevno delo izven delovnega časa (Mežnar 2016). Iz navedenega primera je jasno, da so interesi posameznikov večkrat pred interesi družbe, torej v našem primeru učinkovitega VŠ. Kontrolo učinkovite rabe javnih sredstev pa kot eno izmed poslanstev izvaja RacS, ki je torej še kako pomemben člen ustvarjanja uspešne družbe. Kako se odzivajo vodstva univerz, pa je med drugim razvidno tudi iz nedavno objavljenega članka iz dnevnega časopisa (Ivelja 2016), in sicer iz odziva rektorja UL, ki v odgovoru na poziv k vračilu sedaj evidentno neupravičeno izplačanih dodatkov pravi: »Izplačevali smo ga več let, pa nas noben organ ni opozoril, da bi bilo s tem kaj narobe. Nihče ni namerno in zavestno kršil zakona.« Univerze torej še vedno niso naklonjene odpravi očitnih nepravilnosti, še več, krivdo valijo na druge in se ne zavedajo lastne odgovornosti oz. jih le-ta ne skrbi preveč, kar lahko rezultira v tem, da se bodo nepravilnosti v prihodnosti še vedno ponavljale, še posebej, če odgovorni niso sankcionirani za ugotovljene nepravilnosti.

LITERATURA

- Wolverton, Mimi, Robert Ackerman in Spencer Holt. 2005. Preparing for leadership: what academic department chairs need to know. *Journal of Higher Education Policy and Management* 27 (2): 227–238.
- Aghion Philippe, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell in Andre Sapir. 2007. Why reform European universities? *Bruegel Policy Brief* 7: 1-8.
- Bavcon, Ljubo, Alenka Šelih in Damijan Korošec. 2013. *Kazensko pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Bowman, Richard F., Jr. 2002. The real work of the department chair. *The Clearing House* 75 (3): 158–162.
- David, Miriam in Rajani Naidoo. 2013. *The Sociology of Higher Education: Reproduction*, Council of Europe. 2006. *Modernising universities*. [Http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ac11089](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ac11089) (12. 2. 2016).
- Dubrovski, Drago. 2011. *Razsežnosti kriznega managementa*. Celje: Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije.
- Estermann, Thomas in Terhi Nokkala. 2009. *University Autonomy in Europe I., Exploratory Study*. Bruselj: EUA Publications.
- European Commission (EC), Euratom. 2002. Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti. [Http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002R1605](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002R1605) (2. 3. 2016).
- European Commission. 2006. *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation*. [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en:PDF) (10. 2. 2016).
- European Commission. 2007. *The European Research Area: New perspectives, Green paper*. [Http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ai23037](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ai23037) (10. 2. 2016).
- Evropsko računsko sodišče. 1998. *Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KB2497A306256B0D6C1257B73002C8652/\\$file/Smernice_INTOSAI.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KB2497A306256B0D6C1257B73002C8652/$file/Smernice_INTOSAI.pdf) (6. 3. 2016).
- Kogan, Maurice, Marianne Bauer in Ivar Bleiklie. 2007. *Transforming Higher Education: A Comparative Study*. San Francisco: Jossey-Brass.
- Igličar, Albin. 2005. *Avtonomija univerze v luči slovenske in evropske ustave ter bolonjske deklaracije, REVUS*, 5. [Https://revus.revues.org/1816](https://revus.revues.org/1816) (15. 1. 2016).
- INTOSAI. 2013. *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*. [Http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf](http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf) (6. 3. 2016).
- Ivelja, Ranka. 2016. *Zmeda zaradi zahteve za vračilo spornih dodatkov za stalno pripravljenost*. Ljubljana, Dnevnik. 5. 5. 2016.
- Lesjak, Dušan in Duša Marjetič. 2010. Učinkovita raba javnih sredstev na primeru visokega šolstva. V *Razpotja fiskalne politike in poslovanja proračunskih porabnikov : zbornik [referatov]*, ur. Neven Borak, 89-108 Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.

- Lesjak, Dušan, ur. 2015. *Učinki gospodarske krize na financiranje visokega šolstva*. Celje: MFDPŠ.
- Lisbon declaration. 2007. *Europe's Universities beyond 2010, Diversity with a common purpose, EUA*. [Http://www.eua.be/Libraries/quality-assurance/lisbon_declaration.pdf?sfvrsn=0](http://www.eua.be/Libraries/quality-assurance/lisbon_declaration.pdf?sfvrsn=0) (18. 1. 2016).
- Mežnar, Špelca. 2016. *Pogovoriti se moramo o stalni pripravljenosti*. Ljubljana, Delo. 5.1.2016.
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 1995. *Predhodno poročilo o opravljenem nadzoru, pri Filozofski fakulteti, Ljubljana*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K3132CD7E43CE6268C1256C5F0064D7F7/\\$file/2110696.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K3132CD7E43CE6268C1256C5F0064D7F7/$file/2110696.pdf) (27. 1. 2016).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 1997. *Predhodno poročilo o reviziji porabe proračunskih sredstev za izvajanje visokošolskih izobraževalnih programov in poslovanja v letu 1996 na Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K3132CD7E43CE6268C1256C5F0064D7F7/\\$file/2110696.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K3132CD7E43CE6268C1256C5F0064D7F7/$file/2110696.pdf) (20. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 1998a. *Predhodno poročilo o reviziji porabe proračunskih sredstev za izvajanje visokošolskih izobraževalnih programov in poslovanja v letu 1996 na Univerzi v Ljubljani*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K38C7D914EC5DCC1AC1256C5F0064D8DF/\\$file/2111597.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K38C7D914EC5DCC1AC1256C5F0064D8DF/$file/2111597.pdf) (12. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 1998b. *Poročilo o nadzoru na Univerzi v Ljubljani, Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K84CEB0DD22D08978C1256C5F0064D852/\\$file/2110595.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K84CEB0DD22D08978C1256C5F0064D852/$file/2110595.pdf) (13. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 1998c. *Poročilo o reviziji porabe proračunskih sredstev za izvajanje visokošolskega izobraževalnega programa v letu 1996 na Univerzi v Ljubljani, Fakulteti za kemijo in kemijsko tehnologijo*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K48A3CE2CBFF232DCC1256C5F0064D8AF/\\$file/2110496.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K48A3CE2CBFF232DCC1256C5F0064D8AF/$file/2110496.pdf) (14. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 1999a. *Poročilo o reviziji porabe proračunskih sredstev za izvajanje visokošolskega izobraževalnega programa v letu 1996 na Univerzi v Ljubljani, Akademiji za likovno umetnost*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KFA50A702669F162DC1256C5F0064DA4B/\\$file/2110896.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KFA50A702669F162DC1256C5F0064DA4B/$file/2110896.pdf) (11. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 1999b. *Poročilo o reviziji porabe proračunskih sredstev za izvajanje visokošolskega izobraževalnega programa v letu 1996 na Univerzi v Ljubljani, Akademiji za glasbo*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KED0AAFFAD3A4906C1256C5F0064DA36/\\$file/2111197.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KED0AAFFAD3A4906C1256C5F0064DA36/$file/2111197.pdf) (12. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2000a. *Poročilo o reviziji porabe proračunskih sredstev za izvajanje visokošolskih izobraževalnih programov in poslovanja v letu 1996 na Univerzi v Mariboru*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K2DB359EEC0C36B9DC1256C5F0064DB8F/\\$file/2111497.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K2DB359EEC0C36B9DC1256C5F0064DB8F/$file/2111497.pdf) (5. 1. 2016).

- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2000b. *Poročilo o reviziji porabe proračunskih sredstev za izvajanje visokošolskega izobraževalnega programa v letu 1996 na Univerzi v Ljubljani, Veterinarski fakulteti*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC3B2C8B69ED34370C1256C5F0064DAC3/\\$file/2110796.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC3B2C8B69ED34370C1256C5F0064DAC3/$file/2110796.pdf) (6. 1. 2016).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2006a. *Revizijsko poročilo o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Univerze v Mariboru, Ekonomsko – poslovne fakultete v Mariboru v letu 2004*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K867CFEDC9F1407D6C125721E004C4248/\\$file/EPFMb_PP04.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K867CFEDC9F1407D6C125721E004C4248/$file/EPFMb_PP04.pdf) (9. 12. 2015).
- Računsko sodišče Republike Slovenije (RacS). 2006b. *Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K661DB24EE66C4590C125723D0023853D/\\$file/Prirocnik_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K661DB24EE66C4590C125723D0023853D/$file/Prirocnik_RSP.pdf) (5. 3. 2016).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2008a. *Revizijsko poročilo: Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Naravoslovnotehniške fakultete Univerze v Ljubljani*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6268EFB485F4D168C1257524001ED356/\\$file/NFULjubljana.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6268EFB485F4D168C1257524001ED356/$file/NFULjubljana.pdf) (18. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2008b. *Revizijsko poročilo: Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Medicinske fakultete Univerze v Ljubljani*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K073D2F9FBAC90B86C1257529001E431F/\\$file/MFULjubljana.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K073D2F9FBAC90B86C1257529001E431F/$file/MFULjubljana.pdf) (19. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2008c. *Revizijsko poročilo: Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Univerze v Mariboru, Fakultete za organizacijske vede Kranj*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6C29FB959101C97AC12574F8001C6859/\\$file/FOV_Kranj.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6C29FB959101C97AC12574F8001C6859/$file/FOV_Kranj.pdf) (21. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2011a. *Revizijsko poročilo: Pravilnost dela poslovanja Fakultete za management*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC9D89F1C55D304CCC12578690037EA24/\\$file/FMUP_PP0708.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC9D89F1C55D304CCC12578690037EA24/$file/FMUP_PP0708.pdf) (12. 12. 2015).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2011b. *Letno poročilo 2010*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf) (10. 1. 2016).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2012. *Letno poročilo 2011*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KB55DD69D71E3DC0AC12579C8002D5113/\\$file/Letno_porocilo_RSRS_2011.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KB55DD69D71E3DC0AC12579C8002D5113/$file/Letno_porocilo_RSRS_2011.pdf) (10. 1. 2016).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2013. *Letno poročilo 2012*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K3A4076A0FCA7B5A8C1257B480030FF46/\\$file/Letno_porocilo_RSRS_2012.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K3A4076A0FCA7B5A8C1257B480030FF46/$file/Letno_porocilo_RSRS_2012.pdf) (10. 1. 2016).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2014a. *Revizijsko poročilo: Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Univerze v Ljubljani, Fakultete za strojništvo*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K48CBBF07FC8CF191C1257C7B002BDE45/\\$file/FSLJ_PP11.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K48CBBF07FC8CF191C1257C7B002BDE45/$file/FSLJ_PP11.pdf) (28. 12. 2015).

- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2014b. *Letno poročilo 2013*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K57D5B28009271AD6C1257C9A002AF7FA/\\$file/Letno_porocilo_2013.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K57D5B28009271AD6C1257C9A002AF7FA/$file/Letno_porocilo_2013.pdf) (10. 1. 2016).
- Računsko Sodišče Republike Slovenije (RacS). 2015. *Letno poročilo 2014*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K86A30CA67A0A5D45C1257E0C004AC31C/\\$file/Letno_porocilo_2014.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K86A30CA67A0A5D45C1257E0C004AC31C/$file/Letno_porocilo_2014.pdf) (10. 1. 2016).
- Računsko sodišče Republike Slovenije (RacS). B. 1.a. *Zgodovinski razvoj revidiranja na ozemlju današnje Slovenije*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K31736011F7710987C1257155004AD4D1](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K31736011F7710987C1257155004AD4D1) (25. 2. 2016).
- Računsko sodišče Republike Slovenije (RacS). B. 1.b. *Organizacija in sestava*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF7ECF521803C99FDC1257155004C0733](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF7ECF521803C99FDC1257155004C0733) (27. 2. 2016).
- Računsko sodišče Republike Slovenije (RacS). B. 1.c. *Zaposleni*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K83A275DF8C7E4A6DC125718F003D9524](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K83A275DF8C7E4A6DC125718F003D9524) (27. 2. 2016).
- Računsko sodišče Republike Slovenije (RacS). B. 1.d. *Glosar Računskega Sodišča*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/Glosar?OpenForm&appSource=9AC09938F5C9B561C12570840032EEB4&start=151](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/Glosar?OpenForm&appSource=9AC09938F5C9B561C12570840032EEB4&start=151) (10. 9. 2015).
- Računsko sodišče Republike Slovenije (RacS). B. 1.e. *Arhiv revizijskih poročil*. [Http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/PorocilaArhiv](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/PorocilaArhiv) (10.9.2015).
- Sessa, Valerie I., in Jodi J. Taylor. 2000. *Executive selection: strategies for success*. San Francisco: Jossey-Bass.
- St Aubyn, Miguel, Álvaro Pina, Filomena Garcia in Joana Pais. 2009. *Study on the Efficiency and Effectiveness of Public Spending on TE*. [Http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf) (20. 1. 2016).
- Tičar, Bojan. 2010. Pravna ureditev visokošolskih zavodov v Sloveniji v primerjavi z EU. V *Model učinkovitega managementa visokošolskega zavoda*, ur. Nada Trunk Širca, 175-194. Koper: Fakulteta za management.
- Trunk Širca, Nada. 2010. Vodenje visokošolskega zavoda – potrebna so znanja in ne recepti. V *Model učinkovitega managementa visokošolskega zavoda*, ur. Nada Trunk Širca, 389-395. Koper: Fakulteta za management.
- Univerza v Ljubljani (UL). 2015. *Letno poročilo 2014*. [Https://www.uni-lj.si/o_univerzi_v_ljubljani/organizacija_pravilniki_in_porocila/poslovno_financno_in_letno_porocilo_ter_program_dela/](https://www.uni-lj.si/o_univerzi_v_ljubljani/organizacija_pravilniki_in_porocila/poslovno_financno_in_letno_porocilo_ter_program_dela/) (5. 1. 2016).
- Univerza v Mariboru (UM). 2015. *Letno poročilo 2014*. [Http://www.um.si/univerza/dokumentni-center/programi-dela-poslovna-porocila/Strani/default.aspx](http://www.um.si/univerza/dokumentni-center/programi-dela-poslovna-porocila/Strani/default.aspx) (5. 1. 2016).
- Univerza na Primorskem (UP). 2015. *Letno poročilo 2014*. [Http://www.upr.si/index.php?page=ac_content&item=82](http://www.upr.si/index.php?page=ac_content&item=82) (19. 1. 2016).

VIRI

- Eurostat. 2014. *Statistics, Population and Social Conditions, Education and Training*. [Http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/) (15. 1. 2016).
- Eurostat. 2015. *Statistics, Population and Social Conditions, Education and Training*. [Http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/) (15. 1. 2016).
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MIZŠ). 2007. *Ekonomski in socialni položaj ter mednarodna mobilnost študentov v Sloveniji*. [Http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Visoko_solstvo/evrostudent_si_2007.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Visoko_solstvo/evrostudent_si_2007.pdf) (18. 1. 2016).
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MIZŠ). 2016a. *Predlogi predpisov s področja izobraževanja, znanosti in športa*. [Http://www.mizs.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predlogi_predpisov/](http://www.mizs.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predlogi_predpisov/) (12. 5. 2016).
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ). 2016b. Razvid visokošolskih zavodov: podatki o visokošolskih zavodih - stanje na dan 17. 3. 2016. [Http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Visoko_solstvo/razvid/Razvid_zavodi_17032016.xlsx](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Visoko_solstvo/razvid/Razvid_zavodi_17032016.xlsx) (21. 3. 2016).
- OECD. 2011. *Economic Surveys. Slovenia*. [Http://www.oecd.org/eco/47103634.pdf](http://www.oecd.org/eco/47103634.pdf) (17. 12. 2016).
- Statistični urad Republike Slovenije (SURs). 2013. *Statistični letopis 2013*. [Http://www.stat.si/statweb/glavnavigacija/podatki/publikacije/statisti%C4%8Dni-letopis](http://www.stat.si/statweb/glavnavigacija/podatki/publikacije/statisti%C4%8Dni-letopis) (12. 2. 2016).
- Statistični urad Republike Slovenije (SURs). 2015a. *Število študentov v Sloveniji precej upadlo, a še vedno studira skoraj polovica mladih (19–24 let)*. [Http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5185&idp=9&headerbar=7](http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5185&idp=9&headerbar=7) (5. 2. 2016).
- Statistični urad Republike Slovenije (SURs). 2015b. *V letu 2014 terciarno izobraževanje končalo 18.400 diplomantov, največ na področju družboslovja*. [Http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5209&idp=9&headerbar=7](http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5209&idp=9&headerbar=7) (12. 2. 2016).
- Statistični urad Republike Slovenije (SURs). 2015c. *Med visokošolskimi učitelji prevladujejo moški, petina je starejših od 60 let*. [Http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5553&idp=9&headerbar=7](http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5553&idp=9&headerbar=7) (14. 2. 2016).
- Statistični urad Republike Slovenije (SURs). 2015d. *Javni izdatki za formalno izobraževanje v Sloveniji v 2013: 5,5 % BDP*. [Http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5267&idp=9&headerbar=7](http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5267&idp=9&headerbar=7) (10. 12. 2015).
- Statistični urad Republike Slovenije (SURs). 2016. *Javni izdatki za formalno izobraževanje v Sloveniji v 2014: 5,3 % BDP*. [Http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5751&idp=9&headerbar=7](http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5751&idp=9&headerbar=7) (14. 2. 2016).

PRAVNI VIRI

- Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 33/1991.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). *Uradni list RS*, št. 21/13, 78/13 – popr. in 47/15 – ZZSDT.
- Zakon o javnem naročanju (ZJN). *Uradni list RS*, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14 in 90/14 – ZDU-1I.

Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS*, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617).

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). *Uradni list RS*, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D in 47/15).

Zakon o plačah delavcev v javnih vzgojnoizobraževalnih zavodih (ZPDJVZ). *Uradni list RS*, št. 16/92, 13/93 – ZNOIP, 42/93, 18/94 – ZRPJZ in 36/96 – ZRPJZ-A.

Zakon o računovodstvu (ZR). *Uradni list RS*, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

Zakon o računskem sodišču (ZRacS). *Uradni list RS*, št. 98/94, 11/01 in 109/12.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). *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 in 95/14 – ZUPPJS15.

Zakon o visokem šolstvu (ZViS). *Uradni list RS*, št. 119/06-UPB3, 59/07, 63/07, 15/08, 64/08 in 86/09.

Pravilnik o šolninah in bivanju v študentskih domovih za Slovence brez slovenskega državljanstva in tujce v Republiki Sloveniji. *Uradni list RS*, št. 70/08.

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. *Uradni list RS*, št. 72/02.

Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov od leta 2004 do leta 2010. *Uradni list RS*, št. 134/03, št. 132/04, št. 72/04, št. 4/06, št. 132/06, 99/08, 30/09, 110/09 60/10 in 7/2011.

Vlada RS. 2005. Sklep 00713-39/2005/14.