



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 0071-2/2015-39

Datum: 29. 5. 2017

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
Direktorat za šport
Sektor za razvoj športa in športne infrastrukture
g. Janez Kostanjevec

E: gp.mizs@gov.si in
janez.kostanjevec@gov.si

ZADEVA: PREDLOG ZAKONA O FUNDACIJI ZA FINANCIRANJE INVALIDSKIH IN HUMANITARNIH ORGANIZACIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI IN O FUNDACIJI ZA FINANCIRANJE ŠPORTNIH ORGANIZACIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI

V zvezi: Vaš poziv k podaji mnenja št. 2014-3330-0072/195 z dne 15. 5. 2016

Spoštovani,

zahvaljujemo se vam za vaš dopis s pozivom, da se opredelimo do Predloga Zakona o fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji in o Fundaciji za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: zakon).

Ugotavljamo, da je bilo kar nekaj priporočil Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) upoštevanih, kar nas veseli. Obenem pa smo opazili, da je bilo vnesenih še kar nekaj bistveno novih sprememb zakona. Ob podrobnejšem pregledu stanja reguliranja obeh fundacij ugotavljamo, da predlagani osnutek zakona ne ureja vseh bistvenih sistemskih vprašanj delovanja in poslovanja fundacij. Zakon sicer določa, da sta fundaciji osebi javnega prava ter da se za poslovanje fundacij uporabljajo določbe Zakona o ustanovah, kolikor ni s tem zakonom določeno drugače. Na prvi pogled bi lahko zaključili, da gre za opredelitev do dveh ključnih vprašanj (da se štejeta fundaciji za osebo javnega prava, podrobnejša ureditev delovanja pa je urejena v tem zakonu in zakonu, ki ureja ustanove).

Zakon o ustanovah¹ je eden starejših in krajših zakonov (39. členov) v naši pravni ureditvi glede na materijo, ki jo ureja. Zakon je izjemno splošen, zato ni pričakovati, da bo njegova smiselna uporaba doprinesla k bolj določni in transparentni ureditvi delovanja obeh fundacij. Žal nam poglobljena analiza stanja pokaže, da gre

¹ Uradni list RS, št. 60/1995, 53/2005.

pri opredelitvi, da sta fundaciji osebi javnega prava in da se zanju smiselno uporablja zakon, ki ureja ustanove, zgolj za splošno opredelitev, ki pa ne poda odgovorov na ključna vprašanja:

- ali se v finančno računovodskem smislu fundaciji štejeta za javni ali zasebni zavod (Zakon o ustanovah govori namreč le o zavodu),
- ali zanju velja zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju,
- ali zanju velja zakon, ki ureja področje javnih uslužbencev (če da, v katerih določbah), katera kolektivna pogodba se uporablja,
- ali zanju velja uredba vlade, ki regulira področje sejnin (odloka o ustanovitvi obeh organizacij pravita, da se merila in pogoji za izplačevanje sejnine in povračila stroškov ter druga izplačila za člane organov fundacije določijo s pravili fundacije),
- kako je s plačo direktorja – zanj sicer velja zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju (pri čemer zakon podrobnejše opredelitve ne poda – za katero delovno mesto in za kateri plačni razred).

Skratka, odloka o ustanovitvi obeh organizacij sta pri odgovorih na zgoraj navedena vprašanja zelo splošna, ali pa ureditev ključnih vprašanj prenašata na ureditev z internimi akti. Zakon pa v bistvenih vprašanjih ne poda dovolj določnih opredelitev. To pomeni, da si pravila delovanja na omenjenih ključnih področjih v pretežni meri določata fundaciji sami.

Kot rečeno, ugotavljamo, da zakon ne daje celostnih in dovolj določnih odgovorov na zgoraj navedena vprašanja, kar pomeni, da predlagatelj zakona sicer predlaga nov zakon v primerjavi s sedaj veljavnim, hkrati pa ponuja le spremembe, ki ne pomenijo nove ureditve, ki bi odpravljala do sedaj prepoznana sistemsko neurejena področja delovanja obeh fundacij, ki sta jih v preteklosti zaznala tako Računsko sodišče, kot tudi komisija. Komisija pri tem poudarja, da tako nedoločno urejeno temeljno delovanje obeh organizacij nedvomno postavlja okvir za sistemska korupcijska tveganja.

Fundacija za financiranje invalidskih organizacij (v nadaljevanju: FIHO) prejme letno skoraj 19.000.000,00 EUR koncesijskih dajatev, Fundacija za financiranje športnih organizacij (v nadaljevanju: FŠO) pa približno 8.000.000,00 EUR. Pri organizacijah, ki upravljata z javnimi sredstvi v takšnem obsegu in katerih delovanje je bilo do sedaj nepopolno urejeno, bi s strani predlagatelja zakona oz. države pričakovali skrajno skrben in sistematičen pristop, ne pa zakon, ki bistvenih vprašanj ne uredi oz. jih ne uredi dovolj določno.

Iz navedenega razloga predlagamo, da predlagatelj zakon umakne iz nadaljnje obravnave in ga ustrezno dopolni. Pri tem opozarjamo tudi, da je trenutno v teku revizija FIHO pri Računskem sodišču, zato bi bilo smiselno, da bi s sprejemom zakona počakali na zaključke Računskega sodišča, saj bodo zagotovo naslovili mnoga od zgoraj navedenih odprtih vprašanj. Ob tem želimo poudariti, da Računsko sodišče sploh ni bilo med prejemniki vladnega gradiva zakona, kar bi glede na položaj in aktivno vlogo Računskega sodišča na tem področju vsekakor pričakovali.

Poleg zgoraj primeroma navedenih sistemskih pomanjkljivosti, v nadaljevanju podajamo komentarje k posameznim členom predloga zakona, kjer menimo, da je ureditev še vedno pomanjkljiva ali neustrezna, vendar ponovno opozarjamo, da gre zgolj za opredelitev do vprašanj, ki jih zakon ureja. Izpušča pa zgoraj navedena, ki so izjemno pomembna za zamejitev zgoraj omenjenih sistemskih korupcijskih tveganj, ki jih država v vseh teh letih še vedno ni naslovila in uredila.

K 6. členu:

Prva alineja 1. točke drugega odstavka 6. člena določa, da imenuje Državni zbor 10 članov sveta fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij na predlog vseh reprezentativnih in drugih invalidskih organizacij, ki delujejo na državni ravni, in na predlog Nacionalnega sveta invalidskih organizacij glede na razmerje med včlanjenimi in ne-včlanjenimi invalidskimi organizacijami v nacionalni svet invalidskih organizacij. Takšno rešitev pozdravljamo, vendar opozarjamo, da predlagatelj zakona ni **predvidel mehanizma za razrešitev člana, ki je bil imenovan iz zgoraj navedene kvote, v kolikor se razmerje med včlanjenimi in ne-včlanjenimi organizacijami NSIOS-a spremeni, zato predlagamo, da se določi kvalificirane predlagatelje (npr.: član sveta fundacije, član nadzornega odbora fundacije, član invalidske organizacije ipd.), ki lahko Državnemu zboru zaradi spremembe navedenega razmerja oz. zaradi kateregakoli razloga iz 7. člena predloga zakona, predlaga Državnemu zboru razrešitev člana sveta fundacije.** Pri tem je potrebno urediti tudi trajanje mandata novo imenovanega člana, katerega iztek mora biti enak kot pri preostalih članih sveta.

Četrty odstavek 6. člena predvideva, da se postopek volitev članov sveta FŠO objavi na spletni strani OKS-ZŠZ, ne pa tudi na spletni strani FŠO. Predlagamo, da se zaradi zagotavljanja večje transparentnosti postopka ta objavi tudi na spletni strani FŠO. Pri tem se postavlja tudi vprašanje zakaj je postopek volitev predviden le pri OKS-ZŠZ, ne pa tudi pri drugih predlagateljih članov sveta FŠO in v primeru volitev članov sveta FIHO, pri predlagateljih članov FIHO. Predlagamo, da zakon pri vseh predlagateljih predvidi postopek volitev in njihovo vnaprejšnjo objavo na spletnih straneh FIHO oz. FŠO.

K 10. členu:

10. člen določa pristojnost sveta fundacije za sprejem pravil in drugih splošnih aktov fundacije. Iz besedila členov izhaja, da ima svet fundacije splošno pristojnost za sprejem pravil in drugih splošnih aktov, hkrati je izrecno opredeljena obveznost sprejema splošnega akta, ki podrobneje ureja postopek, pogoje in merila za razporeditev sredstev fundacije.

Predlagamo, da se v prvem odstavku 10. člena izrecno določi, da **svet sprejme tudi splošni akti, ki ureja računovodsko-finančno poslovanje obeh fundacij.** Pri tem pa mora zakonodajalec jasno opredeliti, da se za fundaciji uporabljata pravila za vodenje poslovnih knjig ter izdelavo letnih poročil v skladu s predpisi, ki **določajo vodenje poslovnih knjig in izdelavo računovodskih poročil za javne zavode.** V nasprotnem primeru je izbira pravil, ki naj veljajo za fundaciji v celoti prepuščena njim samim.

K 11. členu:

Zaradi potrebe po čim bolj transparentnem delovanju predlagamo, da se pri 11. členu določi obveznost **javne objave revizijskega poročila, na podlagi revizije, ki jo izvede neodvisna pooblaščen organizacija ter da se za postopek izbora in imenovanje pooblaščen revizijske organizacije pooblasti nadzorni odbor fundacij.** S tem se že na sistemski ravni vgradi mehanizem za zmanjšanje korupcijskih tveganj pri izbiri pooblaščen organizacije. Izključni namen tovrstne revizije je njena neodvisnost, ki pa je najbolj objektivno

zagotovljena v primeru imenovanja s strani nadzornega odbora, saj je s tem bistveno zmanjšano tveganje, da je revizija izvedena po želji naročnika.

K 13. členu:

Tretji odstavek 13. člena določa, da se plača direktorja določi v skladu z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, nikjer pa ni **opredeljeno primerljivo s katerim delovnim mestom naj se šteje položaj direktorja v fundacijah in s tem, kateri plačni razred mu pripada**. Čeprav predlagatelj v obrazložitvi pravi, da je s tem višina plača direktorja določena, temu ne moremo pritrditi.

Ob tem bi dodali tudi, da za zaposlene na fundaciji ni jasno, ali oz. v kakšnem obsegu zanje velja zakonodaja, ki velja za javne uslužbenke. V obeh zadevah je sistemska ureditev preveč nedorečena.

K 15. členu:

Tretji odstavek 15. člena uvaja spremembo v skladu s katero lahko fundacija sredstva uporabi tudi za lastno delovanje (in ne izključno za financiranje invalidskih in humanitarnih oz. športnih organizacij), in sicer v obsegu največ 5% vseh sredstev predvidenih v letnem finančnem načrtu. Sedanja ureditev je določala zgornjo mejo 3%. Če vzamemo v poštev le zgoraj omenjene zneske, ki jih fundaciji prejmeta iz naslova koncesijskih dajatev ugotovimo, da gre za izjemno visoke zneske. Pri FIHO bi 5% pomenilo 900.000,00 EUR pri FŠO pa 400.000,00 EUR. Glede na to, da gre za fundaciji, ki upravljata z javnimi sredstvi in sta bili ustanovljeni z izključnim namenom financiranja točno določenih organizacij, se nam zdi **povečanje sredstev s 3% na 5% absolutno nedopustno, še posebej v luči vseh navedenih sistemskih tveganj, ki jih (ne)ureditev njunega delovanja prinaša**. Takšno povečanje bi pomenilo izjemno visoko korupcijsko tveganje. Najbolj pa bode v oči dejstvo, da razlogi za skoraj dvakratno povečanje tega deleža v obrazložitvi sploh niso podani, kaj šele utemeljeni.

K 18. in 19. členu:

Kot je zapisano v obrazložitvi k 18. in 19. členu zakona, predstavljajo merila, razpisni pogoji in kriteriji pri upravljanju z javnimi finančnimi sredstvi eno ključnih tveganj zlorabe teh sredstev, zato je nadvse pomembno, da obstajajo varovalke, ki omogočajo zmanjševanje tega tveganja. Predlog zakona merila in pogoje sedaj določa v zakonu, hkrati pa predvideva sprejem splošnega akta, ki podrobneje ureja postopek, pogoje in merila za razporeditev sredstev fundacije. V predhodnem osnutku zakona so se merila in pogoji urejali izključno v splošnem aktu fundacije, pri čemer zakon ni predvideval možnosti pritožbe. Ureditev brez možnosti pritožbe na merila in pogoje smo šteli kot neprimerno, saj je izvemala mehanizem nadzora za zagotavljanje bolj gospodarne rabe javnih sredstev. Tudi v praksi se je v pritožbenem postopku izkazalo, da je bilo največ pravnih sredstev vloženi ravno zaradi »izražanja splošnega nezadovoljstva z merili, pogoji in kriteriji«. Naše ugotovitve kažejo, da je bila določitev meril, razpisnih pogojev in kriterijev, nedorečena in neprimerna, določena tako, da je ustrezala ožjemu krogu prijaviteljev. Z neposrednim prenosom te materije v zakon se ponovno, čeprav na drugačen način, odvzema možnost pritožbe na razpisna merila in pogoje, pri čemer pa menimo, da z njihovo določitvijo v zakonu na način kot je predlagano, ne rešujemo ključnih težav,

ki so se v zgoraj omenjenih pritožbenih postopkih skušale reševati. Poudarjamo, da v kolikor bi bili merila in pogoji zapisani ustrezno, menimo, da bi bila takšna – zakonska – ureditev ustrezna rešitev za omejitev tveganj, ki so se pojavljala zaradi njihovega urejanja na ravni FIHO ali FŠO (pri tem se nam zdi pomembno, da je zakonska ureditev meril in pogojev predvidena za obe organizaciji).

Ugotavljamo namreč, da so npr. merila za razporejanje sredstev FIHO za delovanje invalidskih in humanitarnih organizacij določena zelo široko in premalo določno, tako da dopuščajo prostor za njihovo subjektivno razlago in s tem tudi zlorabo. Če pogledamo merila, kot so »organizacijska struktura in kakovost delovanja organizacije oz. zveze, kakovost prijave, kakovost letnega poročila, mednarodno vključevanje«, lahko nedvomno ugotovimo, da potrebujejo navedena merila podrobnejšo opredelitev. Pri čemer je potrebno posebej poudariti, da število članstva in/ali uporabnikov kot merilo ni uradno in objektivno preverljiva informacija, saj ne obstaja uradne evidence ne o eni, kot tudi ne o drugi kategoriji oseb, zato se postavlja resno vprašanje objektivnega ugotavljanja števila katere izmed navedenih kategorij.

Merila morajo biti nedvomno takšna, da s točkovanjem ali na drugačen metodološko utemeljen način zagotovijo enakopraven dostop in transparentno razporeditev sredstev fundacije vsem invalidskim in humanitarnim organizacijam. Enako bi morale veljati tudi za športne organizacije, za katere pogoje in merila predmetni zakon ne ureja.

Po pregledu sedaj veljavnih internih aktov FIHO lahko s precejšnjo mero gotovosti trdimo, da sedanja ureditev v internih aktih fundacije vseh zgoraj izpostavljenih nedoločnih meril ne opredeli dovolj natančno, da bi bil zagotovljen dovolj objektivni sistem dodeljevanja sredstev. Pri tem izražamo razumevanje, da gre sploh pri invalidskih organizacijah za izjemno zahtevno področje, saj je potrebno upoštevati veliko kategorij invalidnosti in ogromno različnih potreb po storitvah, zato je jasno, da je postavitve meril in kriterijev, na način, da bi bila uravnilovka takšna, da bi s čim manjšimi odstopanji v čim večji meri pokrila potrebe invalidov v praksi, izjemno zahtevno, zagotovo pa ne nemogoče.

Poleg navedenega se nam pod vprašaj postavlja ustreznost ureditve, ki tako pri pogojih (18. člen zakona) kot tudi pri merilih (19. člen zakona) predvideva financiranje le tistih invalidskih in humanitarnih organizacij, ki glede na pogoje (druga alineja drugega odstavka 18. člena) in merila (prva alineja drugega odstavka 19. člena) delujejo na ravni celotnega območja Republike Slovenije. Takšna ureditev se nam zdi sporna vsaj z dveh vidikov. Prvi je nedoločnost, kako se ta pokritost konkretno »meri« in drugi – na kakšen način država predvideva nemoteno – nearbitrarno, objektivno in transparentno financiranje na lokalnem nivoju.

Prav tako se nam ta ureditev zdi sporna z vidika sedaj veljavnega Zakona o invalidskih organizacijah (ZInVO²), ki v 27. členu izrecno predvideva financiranje organizacij, ki delujejo na lokalnem nivoju, pri čemer zadnji stavek četrtega odstavka 27. člena pravi, da reprezentativnost invalidske organizacije ne pomeni prednosti za pridobivanje sredstev iz fundacije. Res je, da se organizacije, ki delujejo na lokalnem nivoju in se povezujejo v zveze društev, lahko financirajo preko zvez, vendar pa prejemamo na komisiji pobude, ki kažejo, da prinaša takšen sistem nemalo težav v praksi, zato bi bil potreben razmislek o ustreznosti sedanje ureditve (morda tudi o diferenciranih razpisih za lokalni in državni nivo). Dejstvo je, da »večkratno pretakanje« denarja prinaša večja korupcijska tveganja in manjši obseg pravic zainteresiranih organizacij

² Uradni list RS, št. 108/2002, 61/2006 - ZDru-1.

(npr. društvo, ki kandidira v postopku preko zveze društev nima položaja stranke v postopku in s tem pravice do pravnega sredstva zoper odločitev fundacije).

K 20. členu:

V četrtem odstavku 20. člena predlagamo, da se pred piko v prvem stavku doda besedilo: »od vročitve naslovniku«, zato da je jasno in nedvoumno določeno kdaj začne teči pritožbeni rok. Ker gre verjetno zgolj za redakcijsko napako menimo, da podrobnejša obrazložitev predlagane spremembe ni potrebna.

K 21. členu:

21. člen predloga zakona določa okoliščine, ki pogojujejo izločitev člana sveta ali nadzornega odbora fundacije pri odločanju o sofinanciranju določene organizacije. Predlagatelj zakona se je odločil za ureditev, kot jo predvideva tudi Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) – z opredelitvijo vnaprej določenih pogojev, ki jih že zakon šteje za možno nasprotje interesov. Pri tem opozarjamo na **kolizijo med tem členom in zadnjo alinejo prvega odstavka 7. člena** v skladu s katerim odgovorne osebe oz. zastopniki v organizacijah, ki so prejemniki finančnih sredstev fundacije, sploh ne morejo biti člani sveta ali nadzornega odbora fundacije. Iz navedenega izhaja, da bi določba 21. člena **pokrila le tiste situacije, ko bi bil član sveta fundacije ali nadzornega odbora družinski član**, kot ga ureja Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK). V realnih situacijah lahko s precejšno mero verjetnosti trdimo, da s takšno zakonsko dikcijo pokrijemo izjemno majhno število možnih nasprotij interesov.

Kot smo že predlagali v našem predhodnem komentarju k predlogu zakona menimo, da bi bila **bolj ustrezna ureditev**, ki bi s splošno klavzulo zajela čim širši krog možnih situacij oziroma potencialnih tveganj, tako da bi se glasila:

»Osebe, ki kakorkoli sodelujejo v postopku odločanja o vlogah za pridobitev sredstev fundacij, so se dolžne izogibati nasprotju interesov v skladu z določbami zakona, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije.«.

S takšno ureditvijo bi uokvirili tudi postopek izvrševanja te določbe v praksi, saj postopek izločitve ni izrecno določen, oz. **bi se – glede na predlog 16. člena zakona, smiselno uporabile določbe ZUP-a in ne določba ZIntPK, kot je navedeno v obrazložitvi k členu**, saj se na njegovo uporabo neposredno v zakonski dikciji 21. člena napotuje le glede definicije družinskega člana, ne pa tudi glede izvajanja postopka ugotavljanja nasprotja interesov.

K 22. členu:

Drugi in tretji odstavek 22. člena določa sestavo nadzornih odborov fundacij. Kot vemo je vloga nadzornega odbora vršiti nadzor nad zakonitostjo delovanja in poslovanja fundacije. Opozarjamo, da imajo vsaj v primeru nadzornega odbora fundacije večino pri odločanju iste organizacije kot pri članstvu v svetu fundacije – dva glasova imata skupaj (vsak po enega) predstavnik NSIOS-a in NFHO-ja, kar menimo, da je

izjemno sporno – saj v praksi pomeni, da vršijo te organizacije nadzor »same nad sabo«. S tem seveda ni zagotovljen sistem neodvisnega in objektivnega nadzora nad delovanjem fundacije. Iz navedenega razloga menimo, da je potrebno število članov nadzornega odbora (tudi v upoštevanje število članov sveta fundacij) povečati vsaj na pet oziroma sedem članov.

Še bolj ključno pa je, da se člani ne imenujejo pretežno izmed invalidskih, humanitarnih ali športnih organizacij, ampak iz predstavnikov državnih organov in drugih zunanjih in neodvisnih strokovnjakov s področja delovanja obeh organizacij. Tako bi optimalna sestava vsebovala 2 člana kot predstavnike invalidskih in humanitarnih organizacij, 3 člane pa iz zgoraj predlaganih institucij.

Nadzorni odbor je poleg rednih zunanjih revizij primarni nadzorni mehanizem, zato je potrebno biti pri premisleku o njegovi sestavi dovolj kritičen in že na zakonski ravni zagotoviti pogoje za njegovo objektivno, neodvisno in transparentno delovanje.

K 23. členu:

V pretekli praksi se je pokazalo, da je Računsko sodišče odigralo pomembno vlogo pri zmanjševanju korupcijskih tveganj pri poslovanju obeh fundacij. Potrebi po kontinuiranem nadzoru Računskega sodišča pritrjuje tudi dejstvo, da so se tudi v praksi revizije Računskega sodišča izvajale precej pogosto (Pri FŠO in FIHO od leta 2003 do danes kar trikrat). Predlagamo, da se zaradi zagotavljanja kontinuiranega nadzora Računskega sodišča določi, da se finančni nadzor nad poslovanjem fundacij s strani Računskega sodišča izvaja najmanj na vsakih pet let.

V primeru nejasnosti smo vam na voljo za dodatna pojasnila.

S spoštovanjem,



Boris Štefanec
PRESEDNIK

V vednost:

- Računsko sodišče RS; E: sloaud@rs-rs.si (po e-pošti).

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dokumentarnega gradiva.

