



## ZAKON O NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽBAH

### I. UVOD

#### 1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

V Sloveniji smo v letu 1988 izvedli prvo reformo javnih služb na področju negospodarskih sektorjev, ko je s prehodom na novi ustavni in politični sistem prišlo do ukinitve sistema svobodne menjave dela na področju tedanjih dejavnosti posebnega družbenega pomena, s tem pa tudi do ukinitve institucije samoupravnih interesnih skupnosti ter organizacij združenega dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena kot oblike izvajanja javnih služb na teh področjih. Pristojnosti prvih so prešle na tedanje izvršilne organe republiške skupščine in občinskih skupščin, medtem ko je na področju izvajanja javnih služb zazevala velika statusna praznina, saj so imele vse organizacije na tem področju svoj temelj v Zakonu o združenem delu (ZZD) iz leta 1976. To praznino je za tisti čas v letu 1991 ustrezno zapolnil Zakon o zavodih (ZZ) Uradni list RS, št. 12/91, 8/96 in 127/06 ZJZP, ki je tedanje organizacije združenega dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju družbenih dejavnosti, preoblikoval v prvo statusno obliko oseb javnega prava v novi ureditvi, tj. v javni zavod. ZZ je spremenil pravnoorganizacijsko obliko izvajalcev, uvedel novo obliko upravljanja izvajalskih organizacij za izvajanje javnih služb, spremenil družbeno premoženje v državno, občinsko ali zasebno ter vpeljal pojem javne službe. Država in občine so postale ustanovitelji javnih zavodov, družbena lastnina je postala državna oziroma občinska in s tem pridobila lastnost javne lastnine. ZZ je bil zamišljen kot zakon prehodnega subsidiarnega pomena: torej veljal bi, dokler in kolikor ne bi področni zakoni za posamezne dejavnosti posebnega družbenega pomena posamezna vprašanja uredili drugače. Vendar se je zgodilo to, da je ostal in postal sistemski zakon, saj so kasnejši področni zakoni v glavnem le prevzeli njegove določbe.

Javni sektor v Sloveniji je lastninsko, strukturno in upravljavsko tak, kot je bil l. 1991, torej pred 19 leti, ko je bil sprejet Zakon o zavodih. Slovenija je z reformami iz začetka devetdesetih let na področju gospodarstva izvedla jasno razmejitev med javnim in zasebnim sektorjem. Gospodarstvo je doživelo lastninsko in pravno organizacijsko preoblikovanje in kot zasebni sektor deluje v evropsko primerljivem pravnem okviru. Znotraj javnega sektorja še ni izvedena dosledna ločitev na državni in na preostali javni del, na tisto, kar ne sodi v pojem državne uprave in kar mora biti v upravljanju in pod nadzorom javnosti in ne zgolj pristojnih državnih organov. Kljub temu, da se uporabljajo izrazi: javna služba, javni zavod, javni sektor, gre z vidika njihovega upravljanja dejansko bolj za državne službe, državne zavode, in državni sektor. V letih od sprejetja ZZ se je javni sektor razvijal izključno v okviru sektorsko določenih politik, torej partikularno. Če zanemarimo nekaj načelnih določb v zakonu o javnih uslužbencih, je edini skupni podsistem, ki je veljaven za celotni javni sektor, sistem plač v javnem sektorju. Procesi pravno organizacijske diverzifikacije javnega



sektorja, ki so zaznamovali evropske trende zadnjih desetletij, v Sloveniji niso potekali načrtovano, temveč bolj ali manj parcialno, predvsem kot prehodni režim posameznih zakonov in še ti so kot edino alternativno obliko predvidevali gospodarsko družbo.

#### **- Zakon o zavodih**

Zakon o zavodih je za izvajanje javnih služb določil statusno obliko javnega zavoda. Osebe zasebnega prava lahko izvajajo javno službo le, če si za to pridobijo posebno dovoljenje-koncesijo. V prehodnih določbah ZZ najdemo tudi obliko zavoda s pravico javnosti, ki pa je bila zgolj prehodna oblika, ki se je uporabila v primeru, ko so bile ustanoviteljice druge pravne osebe (zbornice, združenja, univerza) in je bil njihov položaj potrebno urediti s področno zakonodajo. V skladu s 63. členom ZZ so lahko ustanovitelji delovne organizacije, ki so opravljale dejavnosti s področja družbenih dejavnosti, odločili, da se delovna organizacija ali temeljna organizacija združenega dela v njeni sestavi organizira kot podjetje, če so pretežni del celotnega prihodka pridobivali s prodajo blaga in storitev na trgu. Sicer pa zakon za izvajanje javnih služb ni dopuščal drugih statusnih oblik, ki bi jih lahko država oziroma lokalna skupnost ustanovila za njihovo izvajanje.

#### **- Zakon o javnih financah**

Do 7. marca 2007 (do uveljavitve Zakona o javno zasebnem partnerstvu-ZJZP) je bil v veljavi 80. j člen Zakona o javnih financah (v nadaljevanju ZJF), ki je preoblikovanje javnih zavodov vezal na ureditev v področni zakonodaji. V drugem odstavku 80. j člena ZJF je bilo določeno, da se javno podjetje ali javni zavod lahko preoblikuje v gospodarsko družbo, če preneha potreba, da bi država oziroma občina zagotavljala javno službo in je izvajanje v enaki kvaliteti mogoče učinkoviteje zagotoviti na drug način. Preoblikovanje je bilo mogoče le pod določenima kumulativnima pogoje, in sicer, če je zakon, ki je urejal izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe na posameznem področju to dovoljeval in če je bilo preoblikovanje v skladu z nacionalnim programom, ki ga je za posamezno področje sprejel Državni zbor Republike Slovenije. Ker po letu 2002 posebni zakoni niso uredili tega vprašanja in ker na posameznih področjih niti niso bili sprejeti posebni nacionalni programi, do preoblikovanja javnih zavodov ni prišlo.

#### **- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu**

Možnosti preoblikovanja javnih zavodov neodvisno od ureditve v področni zakonodaji so bile ponovno vzpostavljene s sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 27/2006). Za možnosti preoblikovanja javnih zavodov so bile bistvene prehodne določbe, in sicer 141., 142., in 143. člena, posebej pa še določba 144. člena. Slednja določa, da se določila tega zakona o preoblikovanju javnih podjetij in podelitve koncesije javnim podjetjem, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo, smiselno uporabljajo tudi za preoblikovanje javnih gospodarskih in javnih zavodov. To pomeni, da se je javnim zavodom odprla možnost preoblikovanja v gospodarske družbe s smiselno uporabo prehodnih določb ZJZP, ki urejajo preoblikovanje obstoječih javnih podjetij v gospodarske družbe. Slednja so se lahko



preoblikovala v skladu s prvim odstavkom 141. člena. O vrsti preoblikovanja je lahko odločil ustanovitelj najkasneje v treh letih po uveljavitvi ZJZP. Enako je bilo mogoče uporabiti določbo 142. člena, ki ureja podelitev koncesije javnim podjetjem, ki se preoblikujejo v gospodarske družbe. V primeru, da bi ostalo javno podjetje ali javni zavod preoblikovano v gospodarsko družbo, v popolni javni lasti, bi pridobilo koncesijo brez javnega razpisa. Ker pa je bila, kot je navedeno, ureditev vezana na prehodno obdobje treh let in je, ne glede na odprtost 141.-143. člena prehodnih določb ZJZP ter razveljavitev 80. j člena ZJF, terjala konceptualni razmislek in odločitve po posameznih področjih in v posledici tega tudi sprejetje področnih zakonov, tudi na podlagi tega zakona praviloma ni prišlo do preoblikovanj javnih zavodov.

Sistemska vprašanja, ki se zastavljajo ob veljavni ureditvi izvajalcev javnih služb, so usmerjena predvsem na področje zagotavljanja transparentnih okvirov za gospodarno in odgovorno poslovanje, z razmejitvijo pristojnosti in odgovornosti med ustanoviteljem in javnim zavodom, organi javnega zavoda. Dejstvo je, da ustanovitelji javnih zavodov (država, občine) niso zgolj njihovi nadzorniki, ampak tudi upravitelji. Univerzalna uporaba oblike javnega zavoda, tako za dejavnosti upravnega značaja (različne regulatorne dejavnosti, npr. na področjih, kot je pokojninsko ali zdravstveno zavarovanje, ali pa zaposlovanje), kot tudi za t.i. storitvenih dejavnosti (zdravstvena dejavnost, šolstvo, kultura, znanost, javno obveščanje), brez pomembnih upravljaljskih razlik glede na naravo dejavnosti, je povzročila, da se je namesto povečevanja avtonomije, strokovne odgovornosti in ustvarjalnosti izvajalcev pri upravljanju, krepil vpliv politike ter pristojnosti in število predstavnikov ustanoviteljev v organih javnih zavodov; skratka, povečevala se je etatizacija na račun avtonomije javnih zavodov. Trend zastopanosti strokovnjakov v organih upravljanja se je poskušal doseči v zadnjih dveh letih, ko je vlada s sklepom določila, da se predstavniki ustanovitelja - države v svete zavodov imenujejo po posebnem akreditacijskem postopku, ki ga vodijo posebni akreditacijski sveti, ki so bili imenovani za posamezna področja. Temeljni opredelilni element javnega zavoda je javna služba. Javna služba pomeni zagotavljanje blaga in storitev, ki se v okviru posebne javnopravne ureditve izvaja v javnem interesu in katere namen ni ustvarjanje dobička (v pomenu ustvarjanja presežkov prihodka nad odhodki). Javni zavod je ustanovljen za to, da opravlja javno službo in mora zagotavljati, da je trajno, nemoteno in pod enakimi pogoji dostopna vsem uporabnikom. Javno službo lahko opravljajo tudi drugi izvajalci ne glede na vrsto pravne subjektivitete, vendar morajo pridobiti po posebnem postopku in s posebno pogodbo koncesijo, dovoljenje ali licenco za takšno dejavnost. Javni zavodi pa so tista posebna statusna oblika, ki jim je dana pravica in dolžnost izvajanja javne službe. Ta jim je dana neposredno z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, pri čemer je namen ustanovitve in delovanja javnih zavodov izvajanje javne službe, cilj javnega zavoda pa z danimi, omejenimi sredstvi doseči maksimalne koristi in zadovoljstvo uporabnikov. Ureditev javnih zavodov v Sloveniji zaradi njihove samostojne pravne osebnosti in lastne upravljaljske strukture ustvarja videz, da gre za avtonomne subjekte. To pa ne drži, ker jih širši institucionalni okvir obravnava kot podaljšek države. Ustanovitelj jim



namreč z ustanovnim aktom določi poslanstvo in s tem tudi poslovno politiko. Sistem javnih financ jih obravnava kot posredne proračunske uporabnike, kar pomeni, da država preko financiranja dejansko odloča tudi o njihovem programu dela. Posledica tega pa je nepreglednost odločanja, zamegljevanje odgovornosti in konec koncev zaviranje resnične modernizacije, katere cilj je večja odgovornost, kvaliteta dela in boljša organiziranost pravne osebe javnega prava. Dosedanja zakonska ureditev javnega zavoda v ZZ se je kljub svojim pozitivnim učinkom v praksi izkazala za pomanjkljivo, predvsem zaradi dejstva, da po posameznih področjih ni bilo doseženega napredka z utemeljitvijo, da ZZ ne dopušča rešitev kot so: umajkanje pravne subjektivitete, prenos premoženja v last, definiranje odnosov med poslovnim organom in organom upravljanja, kar je generiralo stanje, da so ustanovitelji terjali od vodstev zavodov odločitve, ki niso v njihovi pristojnosti in nanje formalno ne morejo vplivati in iz tega tudi izpeljevali odgovornost poslovnega organa, ki je ni bilo mogoče uveljaviti.

### **Poglavitni problemi oziroma vprašanja na področju urejanja in razlogi, ki utemeljujejo potrebo po zakonu.**

Iz analiz ministrstev, poročil o nadzoru računskega sodišča, poročil svetov javnih zavodov, opozoril strokovne javnosti (razvidnih iz strokovne literature, analiz v diplomskih, magistrskih in doktorskih nalogah, strokovnih člankov, poročil s posvetovanj o različnih oblikah izvajanja javnih služb v Republiki Sloveniji) je bilo prepoznanih vrsto težav in nedoslednosti kot tudi razvojne neprilagojenosti veljavne ureditve, kar terja spremembe na sistemski ravni in posledično tudi na ravni posameznega sistema dejavnosti negospodarskega sektorja.

### **Vodenje in upravljanje javnih zavodov**

Zakon o zavodih predpostavlja, da je javni zavod, kot oseba javnega prava v celoti podrejena ustanovitelju, ki je običajno tudi regulator posameznega področja, s tem, da določa obseg dejavnosti, oblike in obseg financiranja, potrjuje poslovne odločitve organov javnega zavoda in nadzira njihovo poslovanje in izvajanje dejavnosti. Ustanovitelj ima pri upravljanju javnega zavoda trojno vlogo: je regulator, ustanovitelj (financer) in nadzornik. Svojo vlogo izvaja z oblikovanjem pravnega in administrativnega okolja v položaju ustanovitelja in lastnika premoženja, ki izvaja lastniško in strukturno upravljanje javnega zavoda, in sicer s predstavniki v organih upravljanja, s postopkom imenovanja direktorjev in z izvajanjem nadzora nad delovanjem zavoda. Upravljanje javnega zavoda lahko izvaja neposredno, z izdajanjem soglasij ustanovitelja k statutu zavoda (46. člen ZZ), k spremembi in razširitvi dejavnosti (20. člen ZZ), k ustanovitvi drugega zavoda (20. člen ZZ), k ukinjanju ali statusnem preoblikovanju zavoda (51. člen ZZ) in k imenovanju in razrešitvi direktorja (32. člen); ali pa posredno z vplivom prek svojih predstavnikov v svetu zavoda, preko direktorja, ki ga imenuje neposredno ali sodeluje pri imenovanju



prek predstavnikov v svetu, pri sprejemanju programa dela in razvoja, finančnega načrta, kot tudi prek soglasij k letnemu poročilu zavoda. Ob tem pa vzpostavlja tudi odgovornost organov poslovanja in upravljanja, katerih pristojnosti niso povsem jasno razmejene.

Organ upravljanja javnega zavoda je svet, ki ima t.i. tripartitno sestavo, sestavljajo ga predstavniki ustanovitelja, delavcev, ter predstavniki uporabnikov oz. zainteresirane javnosti (29. člen ZZ). V prvi stopnji razvoja so bili sveti zavoda praviloma sestavljeni tako, da je imel vsak ustanovitelj enako število predstavnikov, oblast je bila tako navidezno enakomerno porazdeljena. Kasneje so se začele na posameznih področjih uresničevati zahteve ustanovitelja, da v svetu pridobi večinsko udeležbo in s tem poveča svoj vpliv na vodenje in poslovanje zavoda, kar je bila posledica dejstva, da so se želeli posamezni javni zavodi, po zgledu javnih gospodarskih služb katerih izvajalci so se preoblikovali v čiste gospodarske družbe na reguliranem trgu, osamosvojiti na način, da bi o svojem poslovanju, predvsem v delu tržne dejavnosti lahko avtonomno odločali, včasih tudi na račun kvalitete in dostopnosti javne službe. Ker normativni okviri (določanje standardov dejavnosti, obsega dopolnilne dejavnosti, transparentnost poslovanja) niso sledili odklonskosti ravnanja posameznih zavodov, se je vzpostavil model prevzema večinskega vpliva v organih upravljanja in potrjevanja odločitev sprejetih v zavodu. Glede bistvenih vprašanj delovanja in poslovanja javnih zavodov, se je tako vzpostavil »dvojni« sistem upravljanja ustanovitelja; o istih zadevah najprej odločajo predstavniki ustanovitelja, ki so zastopani v svetu zavoda večinsko, potem pa se odločanje ponovi (v neposredni obliki ali v obliki dajanja soglasij) še v vladi oz. v občinskem svetu. To pa je v prvi vrsti neracionalno, saj prihaja do časovne neusklajenosti priprave načrtov, proračunov, poročil o delu, čakanje na soglasje ustanovitelja, kar moti učinkovito izvajanje dejavnosti javnega zavoda in uporabe javnih sredstev, še večjo odklonskost pa povzroči s tem, da se odgovornost za sprejete odločitve prenese iz zavoda na ustanovitelja, ki s svojim soglasjem dejansko verificira tudi odločitve, ki se kasneje izkažejo kot napačne. Po drugi strani pa svet zavoda, kot organ upravljanja zavoda odloča o vprašanih, na katere sploh nima vpliva. Obseg dejavnosti in sredstev ter način izvajanja je določen s predpisi, zavod mora zagotoviti zgolj izvedbo. V teh primerih je svet zavoda postavljen v navidezno vlogo kreatorja politike in odločevalca in v posledici tega ima tudi nadzorstveno funkcijo izvedbe, ki jo realizira skozi verifikacijo poročil poslovnega organa. Mešanje pristojnosti, ki so po svoji naravi poslovodne naloge (oblikovanje poslovne politike, notranja organizacija zavoda...) z nadzornimi (potrjevanje finančnih poročil, ugotavljanje realizacije programov dela...) in pa dejstvo, da člani sveta običajno niso usposobljeni za izvajanje tovrstnih nalog, ima za posledico, da namesto da bi opravljali nadzor nad delovanjem zavoda, postanejo podaljšana roka direktorja, ne zavedajoč se svojih pristojnosti in odgovornosti. S tem pa v celoti izostane nadzor nad upravljanjem in poslovanjem javnega zavoda.

Netransparentna prepletenost pristojnosti ustanovitelja in organov upravljanja ima posledico tudi pri vzpostavljanju jasne pozicije pristojnosti in odgovornosti



poslovnih organov - direktorjev javnega zavoda. Po definiciji ZZ direktor predstavlja in zastopa zavod ter organizira in vodi poslovanje zavoda. Odgovoren je tudi za zakonitost dela, pri čemer pa njegova odgovornost ni podrobneje opredeljena. Običajno je direktor tudi strokovni vodja. V nekaterih javnih zavodih so zaradi velikosti in predvsem zaradi velike količine raznovrstnih nalog pristojnosti direktorja razdeljene tako, da sta funkcija poslovođenja in funkcija strokovnega dela ločeni, pri čemer ZZ podrobneje ne določa, kaj so naloge poslovođenja in kaj strokovnega vodenja. Delitev je običajno določena v področni zakonodaji ali aktu o ustanovitvi. V praksi se pri tej funkciji kažeta predvsem dve vrste anomalij. V prvi vrsti neustreznost vzpostavitve razmerij med direktorjem in strokovnim vodjem. V večini primerov, ko sta funkciji ločeni, se vzpostavi razmerje nadrejenosti poslovođenja nad strokovnim vodenjem. Zakon sicer nima tovrstnega izhodišča, ki se je izoblikovalo v praksi. Druga anomalija pa se pokaže, ko je ne glede na formalno poimenovanje funkcije direktorja kot poslovodne, mogoče ob primerjavi pristojnosti sveta zavoda in direktorja ugotoviti, da se nekatere naloge, ki so tipično poslovodske (določanje poslovne politike, organizacija zavoda...) mešajo s pristojnostmi sveta kot organa upravljanja. S tem zakon direktorja postavlja v položaj, ko je odgovoren za poslovne odločitve na katere sistemsko ne bi smel imeti vpliva, si pa, kot je bilo opozorjeno pri svetu zavoda, dejansko prevzame tudi pristojnost in odgovornost sveta zavoda. Zaradi takšnega položaja je v konkretnih situacijah izjemno težko vzpostaviti in posebej še, uveljaviti odgovornost direktorja za poslovanje zavoda.

## Premoženje javnih zavodov

Z ukinitvijo družbene lastnine je bilo treba tudi na tem področju poiskati ustreznega lastnika, ki ga je zakon opredelil v državi oziroma lokalni skupnosti. Dotedanje premoženje organizacij, ki je bilo kot družbena lastnina v upravljanju njihovih delavcev, je tako v glavnem prešlo na državo oziroma lokalno skupnost, pri čemer pa zakon ni bil selektiven, ampak je ipso lege preoblikoval v javne zavode vse organizacije, ki so delovale na področju družbenih dejavnosti in ki so imele ob njegovi uveljavitvi status posebnega družbenega pomena, ne glede na dejansko naravo njihovega dela. Prenos premoženja javnih zavodov na državo oziroma samoupravne lokalne skupnosti, je na nekaterih področjih povzročil vrsto vprašanj in težav pri upravljanju.

Javni zavod nima lastnega premoženja s katerim bi odgovorno gospodaril, temveč zgolj upravlja premoženje, ki je last ustanovitelja. Ustanovitelj je odgovoren za naložbe in razvoj, torej tudi za javne nabave in postopke javnega naročanja. S tem ima ustanovitelj »nenaravno« pristojnost vodenja ene od ključnih poslovnih funkcij namesto vodstva javnega zavoda, to je razvojne, oz. investicijske funkcije. Ustanovitelj investicijsko politiko vodi partikularno po posameznem zavodu in ne upošteva možnosti povezovanj in s tem optimalnega izkoristka obstoječih kapacitet skozi prizmo razvoja dejavnosti in širitve materialne podlage mreže javnih služb.



Centralno izvajanje javnih naročil na ministrstvih oziroma občinah je na eni strani marsikateri javni zavod demotiviralo za gospodarno ravnanje s sredstvi za svoje delo, na drugi strani pa sprožilo investicije v družbeno infrastrukturo, ki niso izražale realnih potreb. Posledica tega so bili dragi projekti, ki glede na centralno odločanje o investicijah niso upoštevali realne distribucije potreb po družbeni infrastrukturi. Sam proces tekočega upravljanja premoženja pa je ostal tog in birokratski, saj so procesi odločanja bistveno predolgi in preveč odmaknjeni od okolja, kjer potrebe po tem odločanju nastajajo. Pravna ureditev, po kateri je za premoženje in s tem za investicije na področju javnih služb v celoti odgovoren ustanovitelj (vlada ali občina) ali več njih združenih v skupnosti na posameznem področju, in ne poslovodstvo javnega zavoda (vsaj v delu, ki je nujen za normalen razvoj dejavnost, ki bi zagotavljal razvojno politiko), hromi menedžerski položaj direktorja javnega zavoda in ga dela različnega in manj učinkovitega od direktorja zasebnih družb in s tem zmanjšuje tudi potencial razvoja dejavnosti v javnem zavodu. Prenosu celotnega premoženja javnih zavodov na državo oziroma lokalne skupnosti, ki je povzročil nenormalno situacijo, ko imamo javne zavode, ki so samostojne pravne osebe brez lastnega premoženja, bi moral prek ureditve posameznih področij javne službe, selektivno slediti prenos premoženja v last javnih zavodov, kot se je to zgodilo v posameznih primerih: javne univerze, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, ki imajo lastno premoženje na podlagi področne zakonodaje in z režimom omejenega razpolaganja.

### **Financiranje javnih zavodov**

Financiranja javnih zavodov določa ZZ zelo na splošno. V skladu z določilom 48. člena veljavnega ZZ pridobiva zavod sredstva za svoje delo: od ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu ter iz drugih virov v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi.

Če javne zavode klasificiramo po pretežnosti pridobivanja prihodka, dobimo tri skupine, ki se po svoji temeljni dejavnosti financirajo:

- (a) iz državnega proračuna in iz občinskih integralnih proračunov;
- (b) iz sredstev blagajn in proračunskih sredstev; in
- (c) z neposrednim plačevanjem s strani uporabnikov storitev in iz državnega ali občinskih proračunov po obsegu opravljenih storitev, katerih cene so regulirane.

Javni zavodi se v proračun vključujejo na štiri načine:

- (a) kot izvajalske organizacije;
- (b) kot dotirani javni zavodi;
- (c) kot izvajalci storitev, katerih naročnik je država;
- (d) kot porabniki investicijskih sredstev, če ima ustanovitelj tovrstne obveznosti do zavodov.



Pravila planiranja in porabe proračunskih sredstev so za vsakega od omenjenih načinov drugačna, vendar niso enoznačno določena ne s sistemsko ne s proračunsko zakonodajo.

Za proračunsko financiranje investicij v zavode se zagotavljajo sredstva ločeno od sredstev za dejavnost. Ustanovitelj o njih odloča kot o posamezni investiciji v konkreten zavod. Na odločitve o investicijah zavodi nimajo zagotovljenega institucionalnega vpliva. Kdo in kako skrbi za operativno planiranje, izvajanje in nadzor investicij v večini primerov ni določeno. Ne glede na to, kdo nastopa kot investitor, se proračunska sredstva porabljajo šele po opravljenih delih ali izvršeni dobavi. S sredstvi, ki so namenjena investiciji v konkretni zavod, le-ta ne razpolaga vse do trenutka, ko je investicija končana in zapade v plačilno obveznost. Ugotovimo lahko, da je sistem financiranja javnih zavodov, tako pri planiranju kot pri trošenju sredstev, neusklajen z državno regulacijo na področju lastninskih in upravljaljskih odnosov. Prav tako pa tudi z regulacijo javnih služb, ki jo vzpostavlja področna zakonodaja, podzakonski predpisi, ustanovitveni akti in statuti zavodov. Proračunsko financiranje bi moralo v večji meri upoštevati posebnosti položaja zavodov, ki ga določa celotna regulacija. Pravila bi morala biti jasno predpisana in bi morala upoštevati predvsem delitev na financiranje javne službe ali sofinanciranje oziroma podpiranje nejavnih programov.

Financiranje javne službe je na večini področij enako tako za javne zavode kot za koncesionarje, vendar so v praksi določene nedopustne razlike pri evidentiranju stroškov javne službe. Na primer: medtem, ko koncesionarji stroške amortizacije in vzdrževanja sredstev, obračunajo, saj so njihovi lastniki, jih javni zavodi z dovoljenjem svojih ustanoviteljev, ki so lastniki sredstev, lahko zmanjšajo, nemalokrat pod razumne pragove. S tem pa se posledično zmanjšuje vrednost sredstev v javni lasti. V vseh primerih se od javnega zavoda ali od koncesionarja zahteva namenska poraba sredstev, kjer se kot namenska poraba razume, da so sredstva porabljena skladno s sprejetim finančnim načrtom. To kaže na pomanjkljivo kontrolo vložkov, predvsem z vidika rezultatov poslovanja.

### Prikaz finančnih virov javnih zavodov v letu 2009

Analiza finančnih virov javnih zavodov temelji na računovodskem izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka, v katerem morajo javni zavodi svoje prihodke zelo podrobno razčleniti po posameznih virih.

Ločeno morajo prikazati tri skupine prihodkov:

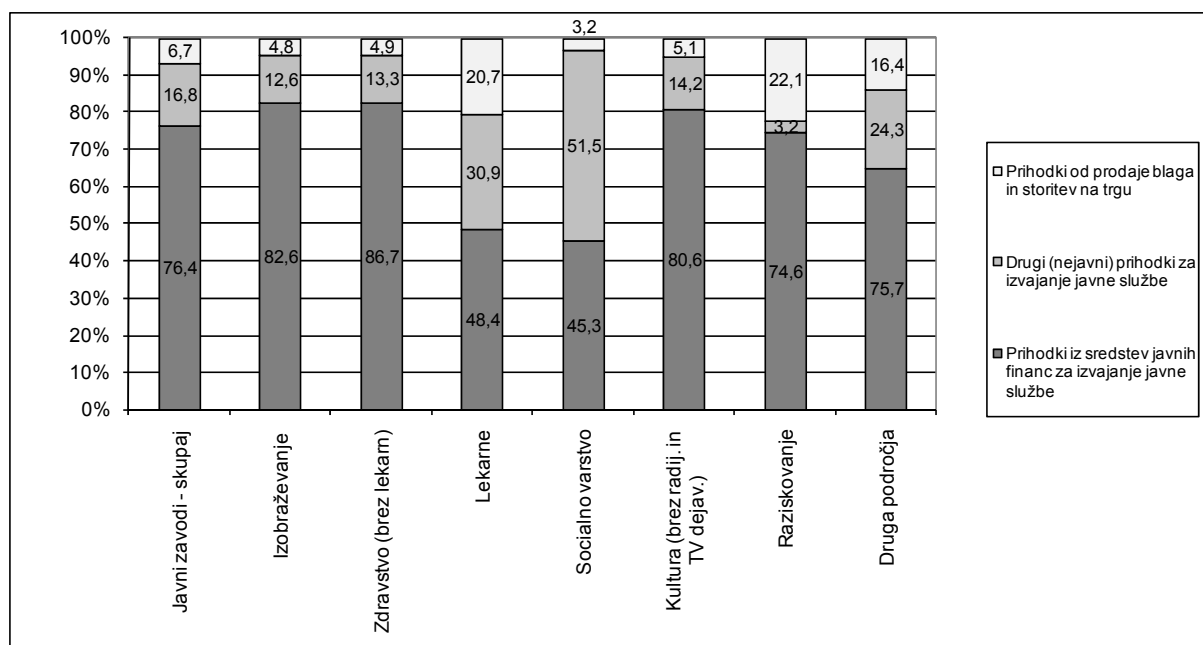
- (1) prihodke iz sredstev javnih financ za izvajanje dejavnosti javne službe in
- (2) prihodke za izvajanje javne službe iz drugih (nejavnih oziroma zasebnih) virov ter
- (3) prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu.





To nam daje podroben vpogled v vire financiranja javnih zavodov. V letu 2009 so javni zavodi prejeli 5.322 mio EUR skupnih prihodkov, od tega so iz sredstev javnih financ za izvajanje javne službe prejeli 76,4 % skupnih prihodkov (4.068 mio EUR), 16,8 % so imeli drugih (nejavnih) prihodkov za izvajanje javne službe (896 mio EUR), 6,7 % prihodkov pa so ustvarili s tržno dejavnostjo (glej tabelo 2 in sliko 2).

**Slika 2:** Struktura prihodkov javnih zavodov glede na vire financiranja po področjih javnih služb v letu 2009



Vir podatkov: AJ PES – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka, preračuni: Ministrstvo za finance in UMAR; Opomba: iz analize je izvzet JZ RTV Slovenije, ki sicer spada na področje kulture.

**Tabela 2:** Prihodki javnih zavodov glede na vire financiranja po področjih javnih služb v letu 2009



V 1000 EUR	SKUPAJ PRIHODKI	PRIHODKI ZA IZVAJANJE JAVNE SLUŽBE				PRIHODKI OD PRODAJE BLAGA IN STORITEV NA TRGU	
		Prihodki iz sredstev javnih financ		Drugi prihodki za izvajanje javne službe		2009	2009
		2009	2009	2009	2009		
<b>SKUPAJ JAVNI ZAVODI</b>	5.321.895	4.067.908	76,4	896.189	16,8	357.798	6,7
<b>3.01. JAVNI ZAVODI S PODROČJA IZOBRAŽEVANJA IN ŠPORTA</b>	2.304.883	1.903.759	82,6	291.031	12,6	110.093	4,8
DIJAŠKI IN ŠTUDENTSKI DOMOVI	35.123	13.343	38,0	16.135	45,9	5.645	16,1
VRTCI	261.525	197.376	75,5	58.180	22,2	5.970	2,3
OSNOVNE ŠOLE	974.510	852.513	87,5	103.756	10,6	18.241	1,9
GIMNAZIJE	116.092	105.653	91,0	7.340	6,3	3.099	2,7
SREDNJE POKLICNE IN STROKOVNE ŠOLE	293.388	260.113	88,7	21.256	7,2	12.019	4,1
VIŠJE IN VISOKE ŠOLE TER UNIVERZE	484.860	364.095	75,1	69.875	14,4	50.890	10,5
GLASBENE ŠOLE	48.714	42.615	87,5	5.893	12,1	206	0,4
DRUGO IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE	14.287	7.952	55,7	2.062	14,4	4.273	29,9
DRUGI ZAVODI S PODROČJA IZOBRAŽEVANJA	43.127	38.266	88,7	2.886	6,7	1.974	4,6
JAVNI ZAVODI S PODROČJA ŠPORTA	33.256	21.832	65,6	3.646	11,0	7.777	23,4
<b>3.02. JAVNI ZAVODI S PODROČJA ZDRAVSTVA</b>	2.145.320	1.616.038	75,3	354.981	16,5	174.302	8,1
LEKARNE	459.021	222.234	48,4	141.670	30,9	95.116	20,7
BOLNIŠNICE	1.226.293	1.083.882	88,4	126.455	10,3	15.957	1,3
ZDRAVSTVENI DOMOVI	360.682	281.859	78,1	50.902	14,1	27.921	7,7
ZAVODI ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO	40.342	8.079	20,0	14.688	36,4	17.575	43,6
DRUGI ZAVODI S PODROČJA ZDRAVSTVA	58.983	19.985	33,9	21.266	36,1	17.733	30,1
<b>3.03. JAVNI ZAVODI S PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA</b>	357.722	161.896	45,3	184.281	51,5	11.545	3,2
CENTRI ZA USPOSABLJANJE IN VARSTVO	60.761	48.545	79,9	11.211	18,5	1.005	1,7
DOMOVI ZA OSTARELE	209.309	43.105	20,6	156.271	74,7	9.933	4,7
VARSTVENO DELOVNI CENTRI	19.316	17.702	91,6	1.567	8,1	46	0,2
CENTRI ZA SOCIALNO DELO	54.702	48.081	87,9	6.461	11,8	160	0,3
DRUGI ZAVODI S PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA	13.634	4.463	32,7	8.770	64,3	401	2,9
<b>3.04. JAVNI ZAVODI S PODROČJA KULTURE (BREZ RTV)</b>	232.104	187.157	80,6	33.067	14,2	11.880	5,1
GLEDALIŠČA	54.152	45.248	83,6	8.433	15,6	471	0,9
KULTURNI DOMOVI	27.843	14.964	53,7	7.898	28,4	4.981	17,9
KNJIŽNICE	57.030	52.207	91,5	4.301	7,5	521	0,9
ARHIVI	4.777	4.615	96,6	130	2,7	33	0,7
MUZEJI	42.100	36.401	86,5	4.839	11,5	860	2,0
VARSTVO KULTURNE DEDIŠČINE	16.914	14.010	82,8	2.737	16,2	167	1,0
DRUGI ZAVODI S PODROČJA KULTURE	29.288	19.712	67,3	4.729	16,1	4.847	16,6
<b>3.05. JAVNI ZAVODI S PODROČJA RAZISKOVALNE DEJAVNOSTI</b>	149.822	111.838	74,6	4.844	3,2	33.140	22,1
RAZISKOVALNI ZAVODI S PODROČJA NARAVOSLOVJA IN TEHNOLOGIJE	106.554	73.619	69,1	3.471	3,3	29.464	27,7
RAZISKOVALNI ZAVODI S PODROČJA DRUŽBOSLOVJA IN HUMANISTIKE	33.879	30.494	90,0	874	2,6	2.512	7,4
DRUGI ZAVODI S PODROČJA RAZISKOVALNE DEJAVNOSTI	9.389	7.725	82,3	499	5,3	1.165	12,4
<b>3.06. JAVNI ZAVODI S PODROČJA KMETIJSTVA IN GOZDARSTVA</b>	77.984	45.461	58,3	23.607	30,3	8.916	11,4
<b>3.07. JAVNI ZAVODI S PODROČJA OKOLJA IN PROSTORA</b>	9.134	7.518	82,3	90	1,0	1.526	16,7
<b>3.09. JAVNI ZAVODI S PODROČJA GOSPODARSKIH DEJAVNOSTI</b>	8.783	5.547	63,2	2.334	26,6	902	10,3
<b>3.10. JAVNI ZAVODI S PODROČJA MALEGA GOSPODARSTVA IN TURIZMA</b>	10.883	8.344	76,7	1.071	9,8	1.468	13,5
<b>3.11. JAVNI ZAVODI S PODROČJA JAVNEGA REDA IN VARNOSTI</b>	25.261	20.351	80,6	884	3,5	4.026	15,9

Vir podatkov: AJPES – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka, preračuni: Ministrstvo za finance- Opomba: Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenije (s področja kulture).



Pri izkazovanju prihodkov velja splošno načelo, da so prihodki za izvajanje javne službe vsi prihodki, ki jih javni zavod prejme za opravljeno storitev javne službe, ne glede na to, ali gre za prihodke iz javnih ali zasebnih virov. K prihodkom od prodaje blaga in storitev na trgu tako spadajo le tisti prihodki, ki jih javni zavod ustvari s prodajo tistega blaga in storitev, ki niso opredeljene kot javna služba. Take storitve so največkrat: gostinske storitve, prodaja reklamnih izdelkov, promoviranje sponzorjev, trgovska dejavnost v lekarnah ipd. Tržna dejavnost javnih zavodov je torej opredeljena zelo ozko, zato je relativno malo. (Zver E., Kovačič S., 2007)<sup>1</sup>. Delež prihodkov za tržno dejavnost v strukturi skupnih prihodkov vseh javnih zavodov je upadel od 8,6% v letu 2003 na 6,7 v letu 2009. Pri delitvi odhodkov na dejavnost javne službe in tržno dejavnost se v javnih zavodih najpogosteje uporabi razmerje, ki je bilo doseženo pri prihodkih, čeprav je to možnost, ki jo predpisi dopuščajo le v skrajni sili. Problem razmejevanja odhodkov je namreč povezan s spremljanjem stroškov po stroškovnih mestih, mestih odgovornosti in kontih, kar v mnogih javnih zavodih še vedno ni urejeno. Vprašanje je, koliko stroškov v javnih zavodih dejansko nastaja pri izvajanju redne javne službe, ki se financira iz javnih virov, koliko pri opravljanju storitev javne službe na trgu in koliko pri izvajanju lastnih tržnih dejavnosti. Ta problem postavi pod vprašaj tudi izkazani poslovni izid javnih zavodov, zlasti ko se ugotavlja ločeno za javno službo in tržno dejavnost. Na eni strani naj bi namreč javni zavodi kot neprofitne organizacije, v delu ko gre za dejavnost javne službe, poslovali s pozitivno ničlo, na drugi strani pa jim je dovoljeno, kar je sicer v protislovju z neprofitnim značajem javnega zavoda, pri tržni dejavnosti maksimirati dobiček (presežek prihodkov nad odhodki). Ker je v sedanji pravni ureditvi javnim zavodom omogočeno tudi, da del presežka prihodkov nad odhodki iz tržne dejavnosti namenijo za povečanje sredstev za izplačilo dodatne delovne uspešnosti, lahko ohlapni računovodski predpisi vodijo v skušnjava, da v javnih zavodih del stroškov, ki nastanejo pri tržni dejavnosti, prikažejo kot stroške javne službe. (Zver E., 2003)<sup>2</sup>

### **Tržna dejavnost javnega zavoda**

Neopredeljenost javne službe in dejavnosti, ki jih javni zavod lahko opravlja kot dopolnilno dejavnost, je privedla do tega, da so se številni javni zavodi pričeli ukvarjati s tržnimi-gospodarskimi dejavnostmi, kar je lahko bilo tudi v škodo dejavnosti javne službe. Kljub temu, da javni zavod lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena dejavnosti, za katero je ustanovljen (18. člen ZZ), je problem predvsem v tem, da sistem (ZZ in področna zakonodaja) ne določa, kdaj je dejavnost namenjena osnovni, temeljni dejavnosti. V aktih o ustanovitvi običajno

<sup>1</sup> Zver, E., Kovacic, S. (2007). Poslovanje javnih zavodov in njihova tržna dejavnost. Zbornik k posvetovanju: Javni zavodi. Nebra. Portoroz: 23-24 Maj.

<sup>2</sup> Zver, E. (2003). Poslovanje javnih zavodov v letih 2001 in 2002. Delovni zvezek 3/2003. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj



najdemo nabor željenih dejavnosti, ki so ali pa tudi ne, neposredno povezane z osnovno dejavnostjo, je pa zavod za njihovo izvajanje usposobljen, kot »stranski« produkt osnovne dejavnosti.

V veljavni ureditvi manjkajo predvsem merila na podlagi katerih bi se na nedvoumen način razmejilo med dejavnostmi javne službe na eni strani in dopolnilnimi dejavnostmi (prostotržne dejavnosti) na drugi strani. Navedeno razlikovanje je še toliko bolj pomembno ob dejstvu, da se posamezne storitve javne službe tudi financirajo s participacijo uporabnikov. Pri čemer pa ne gre zanemariti, da ta vir financiranja lahko zagotavlja zmanjševanje stroškov, s tem pa se lahko zagotovi tudi finančna stabilnost in vzdržnost financiranja javne službe. S tem je na trgu nastala nenormalna situacija, saj javni zavodi pri izvajanju tržnih dejavnosti, lahko pomenijo nelojalno konkurenco na trgu v razmerju do zasebnega sektorja, ki mu zlahka konkurirajo, saj imajo večino svojih stroškov že pokritih iz državnega oziroma občinskih proračunov. To vprašanje se je ob vstopu v EU še zaostriilo, saj takšno stanje lahko pomeni kršitev ene temeljnih evropskih politik, t.j. varstva svobode konkurence oziroma nevtralnosti konkurence kot temeljnega načela evropskega prava, ki ga je treba v zakonodajnih ureditvah organiziranja in financiranja javnih služb dosledno slediti. Javni zavod lahko kot tržno dejavnost opravlja katerokoli dejavnost za katero je registriran (o tem odloča ustanovitelj javnega zavoda). To je lahko enaka dejavnost, ki jo opravlja kot javno službo, s to razliko, da je uporabniku na voljo takoj ali hitro (npr. zdravstvene storitve) in proti plačilu po cenah, ki se lahko svobodno oblikujejo oziroma niso regulirane in nadzirane. To je povečini nadstandardna izvedba storitve javne službe (zobozdravstvo, nadstandardni programi vrtcev, domov za stare ipd.) ali katerakoli druga tržna dejavnost, za katero je javni zavod registriran, in ni vključena v temeljne dejavnosti javne službe. Problem nastane kadar javni zavod opravlja tržno dejavnost in na trgu konkurira drugim tržnim proizvajalcem istovrstnih storitev, ki niso javni zavodi (gospodarske družbe, samostojni podjetniki, zavodi, društva, druge nevladne organizacije). Cene storitev pogosto ne vključujejo v ustrezni višini stroškov uporabe osnovnih sredstev, ki jih zagotavlja ustanovitelj in stroškov plač javnih uslužbencev, ki izvajajo tržne dejavnosti, zaradi tega se tudi pogosto postavlja vprašanje systemske ureditve posebnega razmejevanja stroškov izvajanja javne službe in povezanih tržnih dejavnosti, ki po zakonodaji ne spadajo v okvir javne službe, z uporabo ustreznih sodil. Tudi zakonska določba glede presežka prihodkov nad odhodki, ki je v ZZ-ju zelo splošna in vezana na javni zavod kot celoto in ne na posamezno dejavnost in vire financiranja, je v praksi povzročila številna vprašanja, vezana na namene njegove porabe. Področna zakonodaja oziroma akti o ustanovitvi bi morali opredeliti dopustno uporabo presežka v okvirih določenih s predpisi in natančneje opredeliti dejavnosti, ki se lahko izvajajo kot dopolnilne. Dopolnilne dejavnosti bi morali dovoliti v obsegu, ki bo zagotavljal, da ne bo ogroženo izvajanje javne službe in bo v okviru obsega presežkov, ki jih dopuščajo predpisi EU in poslovanje zavoda ne bi povzročalo nelojalne konkurence. Žal se razprave o presežku redko nanašajo na omenjena vprašanja, največkrat se začnejo in končajo z vprašanjem, ali in koliko presežka zavod lahko porabi za izplačilo plač nad zakonsko določeno višino ne glede



na to ali je strošek dela dejansko bil upoštevan kot kalkulativen strošek pri oblikovanju cene.

## Odgovornost

Javni zavod je dejansko pravna oseba brez lastnega premoženja, pa vendar odgovarja za obveznosti zavoda s sredstvi s katerimi razpolaga. Ustanovitelj, ki je dejanski lastnik premoženja zavoda, pa za njegove obveznosti odgovarja samo v primeru, če njegova odgovornost ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi izključena (49. člen ZZ). Sistemsko vprašljiva je rešitev, da za obveznosti odgovarja zavod s sredstvi premoženja, ki ga ima le v upravljanju, lastnik premoženja pa je ali država ali občina. Očitno je v tem primeru zakonodajalec sledil cilju, da ustanovitelj ne bi odgovarjal še s kakšnim drugim premoženjem, ki ga ni namenil izvajanju dejavnosti javnega zavoda. Zakon dopušča tudi možnost, da se odgovornost ustanovitelja lahko z zakonom ali aktom o ustanovitvi celo samovoljno izključi, kar je vprašljivo tudi z vidika varnosti v pravnem prometu. Pri gospodarskih družbah-kapitalskih oblikah, kjer je odgovornost izključena, jo nadomeščajo drugi mehanizmi (npr. določen ustanovitven kapital), kar pa ni pravilo v ZZ. Nedvoumno pa za obveznosti zavoda odgovarja ustanovitelj, kadar zavod nima samostojne pravne osebnosti in izvršuje pooblastila v imenu in na račun ustanovitelja, čeprav v zakonu taka oz. ta odgovornost ni opredeljena. Opisana problematika seveda povzroča težave, ki jih dodatno večja še dejstvo, da nekateri javni zavodi iz dodeljenih osnovnih sredstev za izvajanje javne službe ustvarjajo precejšnje presežke prihodkov iz prosto tržnih dejavnosti, kar je nekatere njihove ustanovitelje napeljalo do vedenja kot da gre za kapitalske družbe in so začeli presežke jemati iz zavoda in s tem še toliko bolj zmanjšali finančno stabilnost in vzdržnost pri poslovanju javnih zavodov. Glede na zakonsko ureditev javni zavod sploh ne more stremeti k maksimiranju dobička (v smislu premoženjske kategorije oziroma donosnosti kapitala), ker gre po zakonski opredelitvi njegove dejavnosti za nepridobitno dejavnost, za nepridobitno javno službo.

## Finančni nadzor

Nadzor v javnih zavodih določata Zakon o računovodstvu in Zakon o računskem sodišču, ki opredeljuje obveznosti zunanje revizije in ob določenih kriterijih obvezno notranjo revizijo. Državno revidiranje je vezano na davčne organe, če gre za revidiranje obračunavanja in plačevanja davkov in na računsko sodišče, če gre za revidiranje uporabe proračunskih sredstev ali gospodarjenje z državnimi sredstvi na sploh. Poseben problem predstavlja nadzor poslovanja s strani notranjih revizorjev, ob pomanjkanju zunanje revizije. Večina zavodov nima zaposlenih notranjih revizorjev, sredstva za najem zunanjih revizorjem pa jim ustanovitelji zagotavljajo v premajhnem obsegu, kar pomeni, da zavodi izvedejo revizijo zgolj v obsegu, ki je z zakonom zapovedana. Razne afere so utrdile spoznanje, da je potrebno postaviti poleg notranje revizije tudi zunanjo revizijo, predvsem pri javnih zavodih, ki so po



obsegu poslovanja primerljivi z javnimi gospodarskimi družbami, ki po obsegu dejavnosti in sredstev pomenijo pomemben element javnega sektorja.

### Izvajanje javne službe

Poleg javnih zavodov lahko javno službo izvajajo tudi osebe zasebnega prava, ki si pridobijo koncesijo. Poleg zakona o zavodih, ki postopek pridobitve koncesije ureja zelo skopo, koncesijsko javno službo ureja tudi Zakon o javno zasebnem partnerstvu, ki, čeprav relativno širše in podrobnejše ureja koncesijsko javno službo, še vedno pušča odprta določena vprašanja, predvsem zato, ker nima izrecnih določb za izvajanje dejavnosti javne službe. Določena je smiselna uporaba določb, ki urejajo področje gospodarskih javnih služb, kar pa je pogosto neprimerna ureditev glede na posamezne specifične dejavnosti javne službe s področij negospodarskih sektorjev. Ne glede na to možnost pa na večino področij še vedno skorajda v celoti (izjema so zdravstvo, varstvo starejših, visoko šolstvo, predšolska vzgoja) izvajajo javno službo javni zavodi, kar je mogoče razbrati tudi iz števila javnih zavodov in zaposlenih.

#### Prikaz števila javnih zavodov in zaposlenih v javnih zavodih v letu 2009

V letu 2009 je v Sloveniji delovalo 1495 javnih zavodov. Njihovo število se je v od leta 2003 nekoliko povečalo, novi zavodi so začeli delovati na področjih izobraževanja, socialnega varstva, kulture in v nekaterih drugih dejavnostih, zmanjšalo pa se je v dejavnostih zdravstva in raziskovanja, bodisi zaradi združevanja ali (v nekaj primerih) preoblikovanja. Povprečno število zaposlenih na podlagi delovnih ur v vseh javnih zavodih je v letu 2009 doseglo 111.634, glede na leto 2008 se je povečalo za 1,8% (glede na leto 2003 pa za 8,6 % oziroma 8.849 oseb). Več kot polovica vseh zaposlenih je v javnih zavodih na področju izobraževanja (glej Sliko 1), kjer se je od leta 2003 v absolutnem številu tudi najbolj povečala zaposlenost (za 4.752 zaposlenih), relativno pa je število zaposlenih v navedenem obdobju najbolj poraslo v JZ s področja raziskovalne dejavnosti (16,3%) in v socialnem varstvu (14,7).

Tabela 1: Število javnih zavodov in število zaposlenih v letih 2003, 2008 in 2009

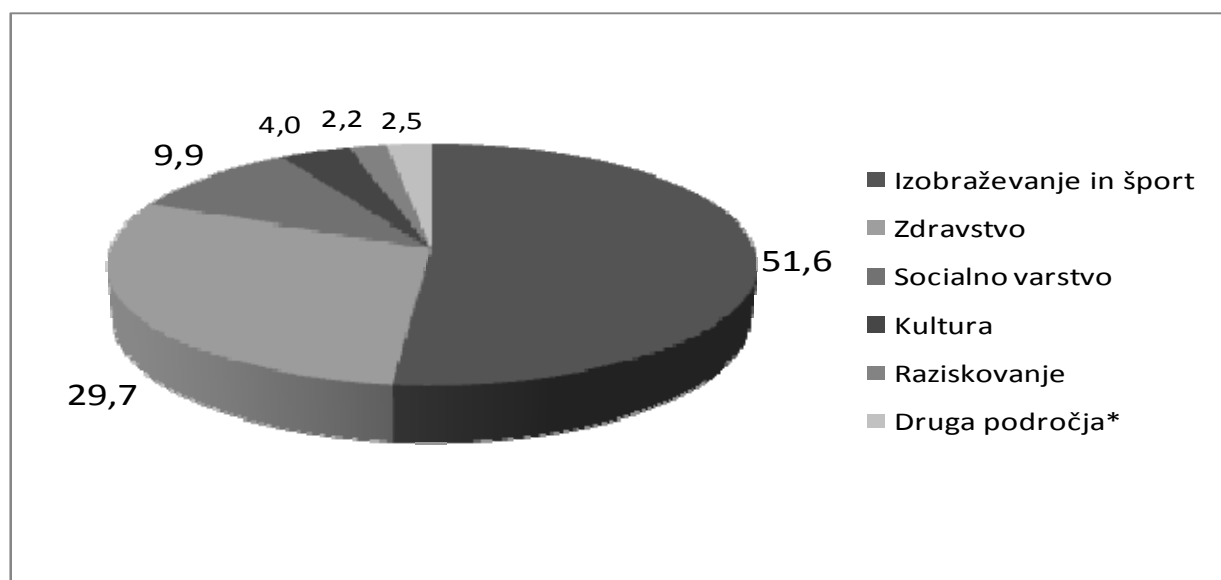
Šifra podskupine	Naziv podskupine proračunskih uporabnikov	Št. javnih zavodov			Število zaposlenih				
		2003	2008	2009	2003	2008	2009	Indeks 09/03	Indeks 09/08
	Javni zavodi - vsi*	1.473	1494	1495	102.785	109.199	111.634	108,6	101,8
3.1.	Izobraževanje in šport	930	933	939	52.897	56.561	57.649	109,0	102,0
3.2.	Zdravstvo	127	122	122	31.051	32.961	33.165	106,8	100,6



3.3.	Socialno varstvo	149	152	152	9.605	10.601	11.017	114,7	104,0
3.4.	Kultura*	162	182	178	4.338	4.408	4.486	103,4	103,2
3.5.	Raziskovanje	27	26	25	2.152	2.446	2.503	116,3	102,8
3.6.-3.11	Druga področja**	78	79	79	2.742	2.822	2.814	102,6	100,7

Vir podatkov: AJPES, preračuni: Ministrstvo za finance, UMAR.. Opomba: \*Iz področja kulture je izvzet je JZ RTV Slovenije; \*\*Druga področja: Javni zavodi s področja kmetijstva in gozdarstva; okolja in prostora; gospodarskih dejavnosti; malega gospodarstva in turizma ter javnega reda in varnosti.

**Slika 1:** Struktura zaposlenih v javnih zavodih po področjih javnih služb v letu 2009, v %



Vir podatkov: AJPES, preračuni Ministrstvo za finance in UMAR,. . Opomba: Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenije.

### Navedba predpisov, ki urejajo področje javnih služb:

#### Slovenski pravni red

- Zakon o zavodih, Uradni list RS, št. 12/91;
- Zakon o splošnem upravnem postopku (uradno prečiščeno besedilo) (ZUP-UPB2) Uradni list RS, št. 24/2006; Zakon o Spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku in Uradni list RS, št. 8/2010;
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) Uradni list RS, št. 56/2002;
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo) (ZSPJS-UPB13) Uradni list RS, št. 108/2009;
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/2006;



- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (uradno prečiščeno besedilo) (ZSDU-UPB1) Ur.l. RS, št. 42/2007;
- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD), Uradni list RS, št. 53/2007, 65/2008;
- Zakon o računovodstvu (ZR), Ur.l. RS, št. 23/1999;
- Pravilnik o opredelitvi pridobitne in nepridobitne dejavnosti, Uradni list RS, št. 109/2007, Spremembe: Uradni listl. RS, št. 68/200;
- Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2), Uradni list RS, št. 117/2006 Uradni list RS, št. 90/2007, 56/2008, 76/2008, 92/2008, 5/2009, 96/2009, 43/2010;
- Zakon o javnih financah (ZJF), Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009;
- Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99);
- Zakon o sodnem registru (ZSReg), Uradni list RS, št. 13/1994, 91/2005, 111/2005;
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, št. 72/1993;

#### Področni predpisi:

- Zakon o izobraževanju odraslih (uradno prečiščeno besedilo) (ZIO-UPB1), Uradni list RS, št. 110/2006;
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (uradno prečiščeno besedilo) (ZOFVI-UPB5), Uradni list RS, št.16/2007, Spremembe: (ZOFVI-G) Uradni list RS, št. 36/2008, (ZOFVI-H) Uradni list RS, št. 58/2009 (64/2009 popr., 65/2009, popr.);
- Zakon o visokem šolstvu (uradno prečiščeno besedilo) (ZVIS-UPB3), Uradni list RS, št. 19/2006, Spremembe: (ZVIS-F, Uradni list RS, št. 64/2008, ZVIS-G, Uradni list RS, št. 86/2009);
- Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti (uradno prečiščeno besedilo) (ZRRD-UPB1), Uradni list RS, št. 22/2006, Spremembe: (ZRRD-B) Uradni list RS, št. 112/2007;
- Zakon o športu (ZSpo) Uradni list RS, št. 22/1998;
- Zakon o zdravstveni dejavnosti (uradno prečiščeno besedilo) (ZZDej-UPB1) Uradni list RS, št. 36/2004;
- Zakon o preskrbi s krvjo (ZPKrv-1) Uradni list RS, št. 104/2006;
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (uradno prečiščeno besedilo) (ZZZPB-UPB1) Uradni list RS, št. 107/2006;
- Zakon o socialnem varstvu (uradno prečiščeno besedilo) (ZSV-UPB2) Uradni list RS, št. 3/2007, (23/2007 popr., 41/2007 popr.);
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (uradno prečiščeno besedilo) (ZUJIK-UPB1) Uradni list RS, št. 77/2007, Spremembe: (ZUJIK-B) Uradni list RS, št. 56/2008, (ZUJIK-C) Uradni list RS, št. 4/2010;
- Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1) Uradni list RS, št. 16/2008;





- Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1) Uradni list RS, št. 87/2001;
- Zakon o radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1) Uradni list RS, št. 96/2005;
- Zakon o kobilarni Lipica (uradno prečiščeno besedilo) (ZKL-UPB1) Uradni list RS, št. 107/2006;
- Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA) Uradni list RS, št. 30/2006;
- Zakon o divjadi in lovstvu (ZDLov-1) Uradni list RS, št. 16/2004; Spremembe: ZDLov-1A) Uradni list RS, št. 17/2008;
- Zakon o fitofarmaceutskih sredstvih uradno prečiščeno besedilo (ZFfS-UPB2) Uradni list RS, št. 35/2007;
- Zakon o gozdovih (ZG) Uradni list RS, št. 30/1993, Spremembe: (ZG-B) Uradni list RS, št. 110/2007;
- Zakon o morskem ribištvu (ZMR-1), Uradni list RS, št. 115/2006;
- Zakon o sladkovodnem ribištvu (ZSRib) Uradni list RS, št. 61/2006);
- Zakon o zdravstvenem varstvu rastlin (uradno prečiščeno besedilo) (ZZVR-1-UPB2) Uradni list RS, št. 62/2007, Spremembe: (ZZVR-1C) Uradni list RS, št. 36/2010;
- Zakon o ohranjanju narave (uradno prečiščeno besedilo) (ZON-UPB2) Uradni list RS, št. 96/2004;
- Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (uradno prečiščeno besedilo) (ZVNDN-UPB1) Uradni list RS, št. 51/2006.

### **Predpisi EU**

- Direktiva 2006/111/ES o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij, Uradni list L 318, 17. 11. 2006;
- Pogodba o ustanovitvi Evropske Skupnosti (PES), Uradni list C 321E, 29. 12. 2006, str. 1.;
- Odločba Komisije z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (Uradni list L 2005/842/ES);
- Okvir skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve Uradni list (2005/C 297/04);
- Pogodba o delovanju Evropske Unije (PDEU), Uradni list C 321E, 29. 12. 2006, str. 1.;



## 2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

### 2.1. Cilji in načela

Temeljni cilj zakona je določiti elemente, ki jih bo morala obvezno vsebovati pri urejanju javnih služb področna zakonodaja in enotna izhodišča, ki bodo morala biti za opravljanje določenih dejavnosti pod režimom javne službe urejena v področni zakonodaji. Pri opredelitvi režima javne službe, ki ga mora določiti področna zakonodaja, bo potrebno upoštevati potrebe in posebnosti pri urejanju javnih služb na področju negospodarskih sektorjev (v nadaljnjem besedilu, negospodarska javna služba). Področni predpisi bodo morali urediti predvsem razmerje med ustanovitelji in neposrednimi izvajalci te dejavnosti, način njenega izvajanja (statusne oblike, pogoje za izvajanje, financiranje, nadzor...), pogoje in postopke za dostop uporabnikov do dobrin in storitev (produktov teh dejavnosti), regulacijo dejavnosti javne službe in dejavnosti, ki jih lahko izvajalci opravljajo kot dopolnilne dejavnosti in druga vprašanja pomembna za doseganje ciljev javne službe na posameznem področju.

Zakon opredeljuje kot režim dejavnosti negospodarske javne službe, režim javne službe, katere trajno in nemoteno opravljanje bo zagotavlja v javnem interesu država ali lokalna skupnost. Cilj vzpostavitve posebnega režima, ki ga zakon posebej poudarja, je, da se uporabnikom zagotavlja trajen in nemoten dostop do blaga in storitev, enaki pogoji dostopnosti, predvsem pa se mora dejavnost izvajati tako, da je zagotovljena njihova primernost in ustrezna kakovost ter učinkovitost izvajalcev. Zato zakon izrecno določa, da se dejavnost javne negospodarske službe opravlja kot nepridobitna dejavnost, kar pomeni, da poslovanje izvajalcev ni usmerjeno k maksimiziranju presežkov, ne glede na to, v kakšni statusni obliki delujejo.

S ciljem transparentnosti zakon, tako kot to določa večina področne zakonodaje, določa, kdo so lahko izvajalci negospodarskih javnih služb in pri tem dopušča, da se javna služba izvaja v kakršni koli statusni obliki, ki lahko opravlja dejavnosti, ki so predmet javne službe, če izpolnjuje pogoje in si za to pridobi koncesijo; zasebni zavodi, gospodarske družbe, društva, ustanove, fizične osebe, ki imajo status samostojnega podjetnika ali zasebnika, ki ga opredeljuje področna zakonodaja. Razen javnega zavoda, si morajo vsi ostali izvajalci predhodno pridobiti koncesijo. Zakon bo izrecno uredil status javnih in zasebnih zavodov, za tiste statusne oblike izvajalcev, katerih ustanavljanje in poslovanje je urejeno s posebnimi statusnimi predpisi (gospodarske družbe, ustanove, ...) pa se bodo uporabljali predpisi iz tega področja le izjemoma, če bo treba zagotoviti načela in cilje izvajanja tovrstne dejavnosti. Tako se vzpostavlja ustrezna statusna struktura javnega sektorja za njegovo nadaljnje preoblikovanje in možnost sodelovanja, kot dodane vrednosti, oseb zasebnega prava. Ob tem se bodo morale po posameznih področjih opraviti poglobljene razprave o primernosti ureditve javnopravnih režimov, ustreznosti javne mreže, ki mora zagotavljati doseganje standardov, ki opredeljujejo dejavnosti znotraj javnih služb ter o ustreznosti organiziranosti izvajalcev. Temeljni cilj nadaljnega preoblikovanja izvajalcev javnih služb je vzpodbujanje le teh k večji racionalizaciji



poslovanja in optimizaciji izkoristka zagotavljanja blaga in storitev v okviru javne službe na način, da bo maksimiran in zvišan standard izvajanja javne službe.

Temeljni namen in cilj zakona je tako tudi urediti javni zavod in zasebni zavod kot transparentni in pravno sistemsko urejeni statusni obliki ter odpraviti nedorečenosti sedanje ureditve, vzpostaviti enotna izhodišča pri opredeljevanju negospodarske javne službe, s ciljem optimiziranja poslovanja in razpoložljivih materialnih in kadrovskih resursov za doseganja cilja socialne države.

Znotraj tega temeljnega namena zakon v pretežni meri sledi cilju vzpostavitve organizacijskih oblik, ki jim bo omogočeno, da zagotovijo optimalno opravljanje dejavnosti, ki zagotavljajo storitve splošnega pomena. Zato je predlagani zakon predvsem statusni zakon, pri čemer je njegov namen tudi krovna določitev javne službe na področjih negospodarskih sektorjev (šolstvo, zdravstvo, kultura, šport, znanost, socialna varnost, predšolska vzgoja in varstvo otrok ipd.).

Pomembna novost, ki jo prinaša novi zakon s ciljem doseganja navedenih ciljev, je med drugim tudi zahteva po jasnem razlikovanju med dejavnostmi javne službe in dopolnilnimi dejavnostmi, ki jo opravlja javni zavod. V zakonu opredeljena javna služba (šolstvo, zdravstvo, kultura, šport, znanost, socialno varstvo, varstvo otrok ipd.), se načeloma lahko opravlja kot storitev splošnega pomena, ki se financira iz integralnih proračunov Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, kot storitev splošnega gospodarskega pomena, ki se financira iz blagajn, doplačil uporabnikov in proračuna oziroma iz proračuna in doplačil uporabnikov in kot prosto tržna storitev, ki se financira iz cene storitev, ki jo plačujejo uporabniki na prostem trgu. Poimenovanje je povzeto po evropskem pravnem redu: Pogodba o delovanju Evropske Unije (PDEU). Če se namreč izvajanje dejavnosti, ki se uvrščajo v t.i. »družbene« javne službe organizirajo in financirajo na tržni način, s prodajo blaga in storitev na trgu, potem se uporabi drugi odstavek 106. člena PDEU, ki določa pravico do nadomestila kot oblike državne pomoči za izvajanje naloženih obveznosti v javnem interesu. Tako bodo javni in zasebni zavodi podvrženi uporabi Okvira Skupnosti in Odločbe Komisije, ki sta sprejeta na osnovi omenjenega odstavka PDEU in se v državah članicah uporabljata neposredno. Predlog zakona omenjena evropska predpisa v celoti upošteva, podrobnosti organiziranja in financiranja tržnih dejavnosti javnih služb pa prepušča sektorskim zakonodajam in ZJZP ter ZPFOLERD.

Javna služba je po definiciji novega zakona specifična dejavnost, ki se v okviru posebne javnopravne ureditve izvaja nepridobitno. Področja: vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih podobnih dejavnosti, so naštet primeroma, kar pomeni, da bo lahko področni zakon v ta nabor dodal tudi druge dejavnosti, ki bodo sodile pod režim negospodarskih javnih služb. Temeljni razlikovalni element v primerjavi z osnovno opredelitvijo gospodarskih družb je namen poslovanja. Če se gospodarske družbe prvenstveno ustanavljajo z namenom



pridobivanja dobička, se javni in zasebni zavodi ustanavljajo z namenom opravljanja dejavnosti, katere namen ni ustvarjanje dobička (v pomenu pridobivanja presežka prihodkov nad odhodki), kar pa sicer ne izključuje pravice do zmernega dobička, če je ta pravica ekonomsko upravičena. Specifična ureditev javne službe za posamezna področja in predvsem morebitne obvezne obravnave ali določitve njenih posameznih dejavnosti kot tržnih in netržnih dejavnosti je naloga področne zakonodaje, ki lahko za svoje potrebe z merilom temeljne in dopolnilne dejavnosti posamezna vprašanja javnih zavodov na svojem področju rešuje tudi drugače. Glede tega vprašanja je predlagani zakon povsem odprt in je v razmerju do že sprejetih področnih zakonov v položaju splošnega zakona.

Izhajajoč iz predstavljenega cilja, zakon vzpostavlja javni zavod kot pravno osebo z vsemi elementi, ki opredeljuje ta status. Po sedanji ureditvi je zavod pravna oseba, ki ima premoženje, ki ga potrebuje za opravljanje dejavnosti, v upravljanju, za svoje obveznosti odgovarja le s premoženjem s katerim razpolaga (denarna sredstva iz poslovanja, premoženje, ki ga ima le v upravljanju, ne more biti predmet razpolage), odgovornost ustanovitelja je omejena in običajno vezana na obseg sredstev, ki jih zagotavlja ustanovitelj za izvajanje javne službe. V novem zakonu zavod pridobiva s subjektiviteto tudi premoženje potrebno za izvajanje javne službe (enako velja v primeru zasebnega zavoda; za opravljanje dejavnosti zasebnega zavoda). Če javni zavod za opravljanje dejavnosti ne potrebuje lastnega premoženja, mu lahko ustanovitelj da s pogodbo to premoženje v uporabo. Zakon ne določa kriterijev, kdaj naj bi bil ustanovljen zavod, ki je pravna oseba in kdaj zavod, ki nima pravne subjektivitete. Odvisno od rešitve vprašanja subjektivitete in lastništva premoženja, bo določena tudi odgovornost ustanovitelja. V primeru, ko ima zavod pravno subjektiviteto in premoženje, ustanovitelj za njegove obveznosti ne odgovarja. V primeru, ko gre za javni zavod, ki je pravna oseba, zakon sicer omogoča, da ustanovitelj prevzame obveznosti zavoda v primeru, ko bi moral biti uveden stečajni postopek, s posebno izjavo neposredno pred uvedbo postopka. To pomeni, da bo odločitev odvisna od tega ali gre v konkretnem primeru za posebno odgovornost zagotavljanja javne službe, ki bi jo morebiten stečaj zavoda ogrozil. Bistveno bolj enostavno bo razmerje odgovornosti ustanovitelja do javnega zavoda brez pravne subjektivitete; tak zavod nima v lasti premoženja, posluje po pravilih za neposredne proračunske uporabnike in zanje ustanovitelj odgovarja neomejeno. Ko gre za vprašanje strokovne avtonomije je treba poudariti, da bo v celoti ohranjena pri vseh zavodih, ne glede na pravno subjektiviteto.

Kot problematično je bilo izpostavljeno tudi vprašanje upravljanja zavodov, Na področju upravljanja zavodov je cilj zakona opredeliti naloge in odgovornosti nadzornega organa (nadzorni svet) in organa operativnega upravljanja (direktor oziroma uprava) ter njuno medsebojno razmerje, kar zakon uredi na nivoju temeljne delitve pristojnosti, temu pa bo morala slediti tudi področna zakonodaja oziroma akt o ustanovitvi, ko gre za zasebne zavode, ki bo posamezne rešitve prilagodila potrebam področja. Strokovne in druge organe zakon navaja kot možne in njihove opredelitve prepušča področnim zakonom oziroma aktu o ustanovitvi.



Zakon ureja tudi odnose z uporabniki, s čimer sledi ustavnemu načelu sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Tako uresničuje načelo odprtosti uprave na tem področju. Načelo odprtosti uprave je eno temeljnih načel evropske ureditve in kot tako močno vpliva na ureditev javne uprave v državah članicah. Predlagani zakon temu načelu dosledno sledi, pri čemer ne ureja samo odnosov med javnimi zavodi in njihovimi uporabniki, ampak slednje vključuje tudi v samo upravljanje javnih zavodov.

Cilj predlaganega zakona je tudi urediti pregledno financiranje javnih zavodov, glede na to, da se lahko javni zavodi financirajo iz javnih virov, iz nejavnih virov in iz plačila za svoje storitve. Z jasno definicijo javnih služb, s katero se sektorskim zakonodajam pušča odprto, da določijo obveznost njihovega izvajanja s strani javnih zavodov z ali brez pravne subjektivitete, novi zakon daje podlago za snovanje sektorskih reform. Medtem ko je novi zakon usklajen z PDEU, hkrati tudi vključuje nastavke za prilagajanje novim evropskim pravilom, ki bodo skladno z novo PDEU, ki kot bistvena novost daje večje pristojnosti Komisiji za vzpostavljanje okvirov skupnega trga po posameznih sektorjih ali dejavnostih javnih služb. Z drugimi besedami, novi zakon omogoča vključitev javnih zavodov na skupne evropske trge, s to perspektivo pa se lahko pričakuje racionalizacija njihovega poslovanja in povečana konkurenčnost, ne samo na slovenskem trgu v odnosu z zasebnim sektorjem, pač pa predvsem na skupnem evropskem trgu.

V primeru prodaje blaga in storitev na trgu je treba pri tem obračunati vse stroške uporabe javnih sredstev in jih na podlagi letnega obračuna upoštevati pri proračunskem financiranju, ki ga zagotavlja ustanovitelj. Z vzpostavitvijo obveznosti in metodologije za obračun vseh stroškov, ko se javna sredstva uporabljajo za izvajanje dejavnosti javne službe, ki se pretežno ali delno plačujejo po reguliranih cenah, novi zakon izrecno dopušča takšno obliko subvencioniranja izvajalcev in uporabnikov javnih služb. Podrobno urejanje takšnega subvencioniranja prepušča sektorskim zakonodajam in ustanoviteljem, ki so pri tem dolžni upoštevati evropske predpise, sprejete na osnovi 106. člena PDEU, Okvir Skupnosti in Odločbo Komisije o nadomestilu kot obliki državne pomoči za izvajanje naloženih obveznosti javne službe, ki izrecno dopuščata pravico do zmernega dobička kot spodbude za učinkovitost poslovanja.

Z zniževanjem potrebnega javnega financiranja javnih služb, tako prek delitve vseh ali nekaterih stroškov sredstev in dela z dopolnilnimi dejavnostmi kot z obveznostjo namenjanja presežkov prihodkov v opravljanje in razvoj javnih služb, zakon uravnava tržni položaj javnih zavodov na način, ki v veliki meri ne predstavlja več tržne anomalije in ne ogroža ustavne pravice javnega zavoda do svobodne gospodarske pobude. Poleg tega se s takšno ureditvijo financiranja javnih služb, na trdni ekonomski osnovi, lahko ubrani pred pritiski tako na neupravičeno zviševanje njihovih cen kot njihovo državno in občinsko subvencioniranje.



Nenazadnje, novi zakon dopušča možnosti za preoblikovanja javnih zavodov v gospodarske družbe, če ne izpolnjujejo več osnovnih pogojev delovanja v okviru statusne oblike javnega zavoda. V perspektivi nekaj let je mogoče na osnovi nove PDEU pričakovati poleg pospešenega urejanja skupnih trgov po posameznih javnih službah tudi zahteve za izključitev posameznih dejavnosti iz okvira javne službe in njihovo preoblikovanje v prosto tržne dejavnosti, ki jih izvajajo gospodarske družbe.

## 2.2. Poglavitne rešitve

Predlagani zakon v svojih uvodnih določbah najprej opredeljuje temeljna izhodišča za opravljanje dejavnosti javnih služb negospodarskih sektorjev ter statusne oblike organizacij, ki jih lahko izvajajo, s čimer določi vsebino zakona. V nadaljevanju opredeli cilj opravljanja javnih služb in elemente, ki jih mora obvezno vsebovati pri urejanju javnih služb področna zakonodaja kot minimalne zahteve oziroma enotna izhodišča, ki morajo biti za opravljanje določenih dejavnosti pod režimom javne službe urejena v področni zakonodaji.

V nadaljevanju zakon uredi javni zavod kot statusno obliko osebe javnega prava in zasebni zavod kot obliko zasebnega prava. Javni zavod je oseba javnega prava, ki izvaja javno službo v negospodarskih sektorjih, na področju t.i. negospodarskih javnih služb, kar pomeni, da je uporaba statusne oblike vezana na naravo oziroma način opravljanja dejavnosti. Posamezno dejavnost kot javno službo, ki pomeni poseben pravni režim, določajo področni zakoni. Zasebni zavod se ohranja kot statusna oblika za izvajanje dejavnosti na področjih, ki so, ko gre za dejavnost javne službe, opredeljena kot negospodarske javne službe, ki pa se zunaj javne mreže lahko izvajajo tudi kot dejavnost zasebnih zavodov in drugih pravnih in fizičnih oseb. Registrsko sodišče bo pri registraciji teh subjektov po uradni dolžnosti pazilo, da se ne bodo ustanavljali za druge dejavnosti. V načelu velja pravilo, da naj se dejavnosti, ki se lahko financirajo tržno, tudi opravljajo v za to primernih oblikah (na primer gospodarskih družbah). Zato zakon ohranja tudi zasebni zavod, ki je oblika, katere prvi namen ni ustvarjanje dobička in delitev le tega med člane oziroma ustanovitelje.

Zakon ureja tudi razmerje do področnih zakonov. Dejstvo je, da je v preteklem obdobju mnogo področnih zakonov uredilo zavode na svojem področju. Ti zakoni so v razmerju do predlaganega zakona v položaju specialnih zakonov, tako da predlagani zakon v njihovo ureditev ne posega, ampak jo samo dopolnjuje z enotnim izhodišči. Zakon o zavodih je praviloma *lex generalis* in področna zakonodaja bo še vedno lahko uredila specifična vprašanja drugače, kot bodo le ta urejena v predlaganem zakonu.

Zakon ureja ustanovitev javnega in zasebnega zavoda. Tako najprej opredeljuje ustanovitelje javnega zavoda, ki so lahko Republika Slovenija, lokalna skupnost ali samoupravna narodnostna skupnost. V imenu Republike Slovenije izvaja ustanoviteljske pravice Vlada Republike Slovenije, v imenu lokalne skupnosti njen svet ali drug organ, v imenu narodnostne skupnosti pa njen reprezentativni organ.



Ustanovitelji zasebnega zavoda so lahko pravne osebe zasebnega prava in fizične osebe (brez posebnih omejitev, lahko tudi tujci). Osebe javnega prava lahko soustanovijo zasebni zavod, vendar za to potrebujejo soglasje svojega ustanovitelja. Kadar več ustanoviteljev ustanovi skupni zavod, izvajajo ustanoviteljske pravice preko sveta ustanoviteljev. Svet ustanoviteljev je njihov skupni organ, v katerega imenujejo svoje predstavnike. Vsak od ustanoviteljev ima v svetu ustanoviteljev en glas, če akt o ustanovitvi ne določi drugače. Zakon postavlja dispozitivno pravilo in dopušča, da se ustanovitelji dogovorijo tudi drugače. Zavod se ustanovi z ustanovitvenim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj. S tem aktom se uredijo vsa razmerja med ustanoviteljem in zavodom. Če je ustanoviteljev več, ga morajo sprejeti vsi v enakem besedilu.

Po predlogu zakona imajo ustanovitelji dve temeljni pristojnosti, ki naj bi zagotovili njihov vpliv na delovanje javnega zavoda. Prva se nanaša na njegove organe, in sicer tako, da ustanovitelj imenuje in razrešuje člane nadzornega sveta. Druga pristojnost se nanaša na splošne akte javnega zavoda, ki jih potrjuje ustanovitelj. Ustanovitelj javnega kot tudi zasebnega zavoda ima dolžnost trajnega financiranja zavoda, za kar se obveže v ustanovitvenem aktu. Ustanovitelj javnega zavoda praviloma financira zavod na podlagi letnih pogodb o financiranju, če ni z zakonom ali drugim predpisom določeno drugače. Ustanovitelj tudi zagotovi premoženje zavoda, potrebno za izvajanje javne službe javnega zavoda oziroma za opravljanje dejavnosti zasebnega zavoda. Premoženje predstavljajo nepremičnine, premičnine in finančna sredstva, ki preidejo v last zavoda. Javni zavod odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Ustanovitelj za njegove obveznosti odgovarja, razen če to ni izvezeto v ustanovitvenem aktu. Zasebni zavod odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, prav tako pa subsidiarno tudi njegov ustanovitelj. Zavod se vpiše v sodni register in z vpisom postane pravna oseba. Enako tudi z izbrisom iz registra preneha obstajati kot pravna oseba. S tem se pravno sistemsko ureja zavode enako kot druge pravne osebe. Razrešujejo pa se tudi nekatera praktična vprašanja dosedanje ureditve.

Zakon ureja dejavnosti javnega zavoda in najprej opredeljuje njegovo temeljno dejavnost, ki je zagotavljanje blaga in storitev javne službe. Javno službo določa zakon ali predpis lokalne skupnosti. Zakon dopušča, da javni zavod v omejenem obsegu prodaja svoje storitve in blago tudi na trgu, pri čemer to ne sme iti na račun temeljne dejavnosti, ki spada v javno službo. To je t.i. dopolnilna dejavnost, ki lahko predstavlja isto dejavnost kot javna služba, a v nadstandardnih okvirih, ali povezano dejavnost, ki se opravlja s prostimi kapacitetami. Obseg dopolnilne dejavnosti se določi z letnim načrtom dela. Konveksnost te dejavnosti je nujna. Zavod jo lahko praviloma izvaja kot presežno dejavnost javne službe. Vsekakor pa zavod ne sme opravljati čiste tržne dejavnosti, ki ni povezana z javno službo, kot svojo glavno dejavnost.

Zakon natančneje ureja podeljevanje koncesij. Koncesija se lahko podeli, kadar javna mreža ne more zagotoviti izvajanje javne službe v takšnem obsegu in na



takšen način, da bi le ta bila dostopna vsem njenim uporabnikom. Vsebina in obseg dejavnosti, ki je predmet koncesije, se določi z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom oziroma odlokom (akt o koncesiji) in se podeli na podlagi javnega razpisa. Organ, ki daje koncesijo (koncedent) in oseba, ki se ji daje koncesija (koncesionar), skleneta pogodbo o koncesiji. S pogodbo o koncesiji se uredijo razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe med koncedentom in koncesionarjem ter določijo pogoji, pod katerimi mora koncesionar opravljati javno službo, v skladu s tem zakonom in s predpisi, ki urejajo javno službo. Koncesija za opravljanje javne službe se lahko da katerikoli pravni ali fizični osebi, ki izpolnjuje pogoje. Koncedent lahko da koncesionarju v uporabo za opravljanje javne službe potrebne prostore in opremo.

Zaradi vzpostavitve razmerij med poslovanjem, ki je pristojnost posloводства in nadzorom poslovanja, zakon tudi terminološko spreminja svet zavoda v nadzorni svet. Poleg nadzornega sveta ima zavod še direktorja ali upravo, fakultativno pa tudi strokovni svet in uporabniški svet. Nadzorni svet je sestavljen iz članov, ki jih imenuje ustanovitelj in članov, ki jih izvolijo zaposleni v javnem zavodu (do najmanj ene tretjine), lahko pa tudi člane iz vrst uporabnikov, če bo tako določeno s področnim zakonom in aktom o ustanovitvi. Nadzorni svet je pristojen za določanje strategije javnega zavoda in zadolžen za nadzor njenega izvajanja, za kar so mu na voljo mehanizmi spremljanja in potrjevanja odločitev uprave, vodenje postopkov imenovanja in razrešitev direktorja, članov uprave ter za druge zadeve, ki jih določa posamezen zakon ali ustanovitveni akt. Za izvajanje svojih pristojnosti ima neomejen vpogled v dokumentacijo zavoda (razen podatkov, ki sodijo v kategorijo varstva osebnih podatkov), poleg tega pa lahko zahteva tudi direktorjevo poročilo o izvajanju nalog iz njegove pristojnosti. Organ upravljanja oziroma posloводства javnega zavoda je direktor ali uprava, ki ju imenuje nadzorni svet na podlagi javnega razpisa in izvedenega izbirnega postopka.

Določbe o organizaciji javnega zavoda vsebuje VII. poglavje. Notranjo organizacijo javnih zavodov povsem prepušča njihovim ustanovitvenim aktom in statutom, s čimer zagotavlja njihovo organizacijsko prilagodljivost glede na njihovo dejavnost in spremembe v okolju. Pri tem daje možnost zavodom, da oblikujejo področne ali območne organizacijske enote, katerim lahko dajo določena pooblastila v pravnem prometu. Poleg tega ureja tudi povezovanje zavodov v skupnosti zavodov s ciljem optimizacije poslovnih procesov, katerih centralizirano izvajanje ne bo zmanjšalo standarda dostopnosti uporabnikov javnih storitev do storitev javne službe, s centralizacijo podpornih služb pa bo racionalizirana in izboljšana kvaliteta izvajanja storitev, ki so v večini javnih zavodov povsem enake. Javni zavodi se lahko s soglasjem ustanovitelja povezujejo v skupnosti zavodov predvsem za opravljanje skupnih zadev na področju kadrovske, računovodske zadeve ter za opravljanje dejavnosti javnega naročanja. Zadeve, ki jih opravlja skupnost zavodov, organi in organizacija skupnosti, se določijo s pogodbo o ustanovitvi in delu skupnosti. Pravice in obveznosti zavodov, ki se povezujejo v skupnost zavodov, se uredijo v skladu s predpisi s področja javnih financ.





Povsem nova je ureditev odnosov z uporabniki. Ta ureditev pomeni implementacijo enega od evropskih standardov za delovanje javne uprave, in sicer je to načelo odprtosti javne uprave. V tem okviru najprej ureja javnost dela javnega zavoda, ki opredeljuje predvsem način komuniciranja med javnim zavodom in uporabniki ter posebne načine njihovega obveščanja. V nadaljevanju določa prilagoditev delovnega časa javnih zavodov potrebam uporabnikov, načine zbiranja povratnih informacij o njihovem delu ter poti za pritožbe in pripombe uporabnikov.

Nova je tudi ureditev programa dela in načina poročanja zavoda. Tako mora imeti vsak zavod letni program dela, v katerem se določijo cilji in naloge v posameznem letu. Program dela mora biti finančno ovrednoten, pri čemer mora biti posebej razviden tisti del programa, ki ga neposredno financira ustanovitelj. Kar zadeva obveznost poročanja zavoda, pa predlagani zakon odkazuje na uporabo določb predpisov o računovodstvu.

V poglavju o financiranju zavodov zakon najprej ureja vire njihovega financiranja. Zakon loči vire javnega zavoda in zasebnega in jih tudi primeroma navaja. Javni zavodi lahko v omejenem obsegu ponujajo svoje storitve tudi na trgu. Če pri tem uporabljajo sredstva, namenjena za izvajanje programa javne službe, morajo stroške te uporabe obračunati in to vrednost nameniti v financiranje programa javne službe. Dejansko se to izvede na način, da ustanovitelj v tekočem letu zniža svoje finančne (proračunske) obveznosti do javnega zavoda za del stroškov, ki se letno pokrijejo iz tržnih prihodkov zavoda. Vrednosti dejavnosti javnih zavodov so določene s ceno storitev. Ta zajema tako ceno javno financiranega izvajanja javne službe kot tudi ceno nejavno financiranega zagotavljanja blaga in storitev javne službe. Zadolževanje javnih zavodov je omejeno. Javni zavodi se smejo zadolžiti samo v primeru, če je to določeno v njihovem finančnem načrtu in če so izpolnjeni pogoji iz predpisov o javnih financah. Financiranje zavodov mora delovati stimulatивно v smeri njihovega boljšega in bolj racionalnega dela. Na tem izhodišču zakon dovoljuje uporabo presežka prihodkov nad odhodki za razvoj in opravljanje dejavnosti zavoda.

Splošne akte javnega zavoda ureja zakon fakultativno. Zavod ima lahko statut, splošne pogoje poslovanja in druge akte, ki mu jih določa področna zakonodaja.

Zakon tudi sistematično ureja štiri vrste nadzora nad zavodi, in sicer nadzor nad zakonitostjo njihovega dela, nadzor nad izvrševanjem predpisov oziroma inšpekcijski nadzor, nadzor nad strokovnostjo dela ter finančni nadzor. Prvi nadzor izvaja ustanovitelj, drugi pristojne inšpekcijske službe, tretji pristojno ministrstvo oziroma organ lokalne skupnosti in četrti računsko sodišče in ministrstvo, pristojno za finance.

Predzadnje poglavje ureja prenehanje obstoja javnega in zasebnega zavoda. Zavod preneha obstajati zaradi ničnosti vpisa v sodni register, na podlagi odločitve ustanovitelja, s preoblikovanjem v drugo pravno osebo, s pripojitvijo ali razdelitvijo, s stečajem, če ustanovitelj ne prevzame obveznosti ter v drugih primerih, določenih z



zakonom. V primeru prenehanja zavoda zaradi ničnosti vpisa in v primeru, ko ustanovitelj sprejme odločitev o ukinitvi zavoda, pripada vse premoženje zavoda ustanovitelju.

V prehodnih in končnih določbah je poglavje, v katerem zakon najprej določa rok za uskladitev področnih predpisov z določbami tega zakona, ki je tri leta. Poleg tega omogoča tudi uskladitev obstoječih zavodov s tem zakonom. To možnost bo mogoče izkoristiti na področjih, kjer zakoni povzemajo veljavno ureditev brez dodanih posebnih pogojev, kar pomeni, da ob pravilu, da je lahko ureditev tudi drugačna, ne bo prihajalo do sistemskih nasprotij. Zakon ureja tudi preoblikovanje javnih zavodov, ki ne izvajajo javne službe ali pa je ta v okviru njihove dejavnosti manjša od tržne. Ti javni zavodi se preoblikujejo v drugo pravno osebo, v kateri ima ustanovitelj kapitalsko naložbo. To kapitalsko naložbo lahko ustanovitelj proda po Zakonu o javnih financah, tako da lahko takšen zavod tudi z lastninskega vidika preide v zasebno last. Zavodi se lahko preoblikujejo v gospodarsko družbo, lahko pa tudi v katero koli drugo pravno osebo. Za nemoteno nadaljevanje zagotavljanja javne službe po preoblikovanju javnih zavodov daje zakon možnost, da se dejavnost javne službe iz takšne gospodarske družbe izloči v javni zavod, lahko pa se z novo nastalo gospodarsko družbo sklene koncesija za njeno izvajanje. Taka pravna oseba ima glede opravljanja javne službe pravice, dolžnosti in odgovornosti javnega zavoda. Koncesija za opravljanje javne službe se lahko da pravni osebi, če izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje. Nadalje zakon predpisuje pravila preoblikovanja ostalih zavodov in skupnosti zavodov. Tako se morajo pravne osebe, ki poslujejo v statusno-pravni obliki zavodov, v zakonitem roku preoblikovati v gospodarsko družbo ali drugo pravno osebo, v kateri ima ustanovitelj kapitalsko naložbo. Skupnosti zavodov, ki delujejo kot pravne osebe, se preoblikujejo v skupnosti zavodov po novem zakonu ali v gospodarsko družbo ali drugo pravno osebo, v kateri imajo ustanovitelji kapitalsko naložbo.

a) Normativna usklajenost predloga zakona:

- Zakon je usklajen z obstoječim pravnim redom in splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo. Zakon direktno ne zahteva izvedbenih predpisov.



### 3. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

#### Določbe evropskega pravnega reda

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) ne vsebuje nobene neposredne določbe, ki bi se nanašala na pravni režim javnih služb, ki jih pri nas izvajajo javni zavodi. Za razliko od same pogodbe pa so »družbene« javne službe pogosto omenjene v posebni listini z naslovom Green Paper on Services of General Interest, ki jo je izdala Komisija Evropskih skupnosti dne 21.05.2003. Dokument tolmači kako je potrebno razumeti položaj javnih služb v evropski ureditvi. Tretji odstavek 32. točke Green Paper se nanaša samo na »družbene« javne službe in jih imenuje dejavnosti v splošnem interesu negospodarskega značaja (services of general interest of a non-economic nature). Ta odstavek določa, da te vrste javnih služb oziroma dejavnosti v splošnem interesu negospodarskega značaja niso predmet pravnega urejanja Skupnosti, niti se na njih ne nanašajo pravila o notranjem trgu, konkurenci in državnih pomočeh. Kljub temu pa se na njih nanašajo temeljna načela skupnosti, kot je načelo nediskriminacije.

Če se torej dejavnost, ki se uvršča v t.i. »družbene« javne službe organizira in financira na tržni način, s prodajo blaga in storitev na trgu, potem se uporabi drugi odstavek 106. člena PDEU, ki določa pravico do nadomestila kot oblike državne pomoči za izvajanje naloženih obveznosti v javnem interesu. Tako bodo javni in zasebni zavodi podvrženi uporabi Okvira Skupnosti in Odločbe Komisije, ki sta sprejeta na osnovi omenjenega odstavka PDEU in se v državah članicah uporabljata neposredno. Predlog zakona omenjena evropska predpisa v celoti upošteva v krovnih določbah, podrobnosti organiziranja in financiranja tržnih dejavnosti javnih služb pa prepušča sektorskim zakonodajam in ZJZP ter ZPFOLERD.

Pri izvajanju dopolnilnih dejavnosti je javni zavod dolžan upoštevati vsa pravila evropskega prava, ki veljajo za nastopanje na prostem trgu. To prakso je razvilo Evropsko sodišče, ki je v svojih odločitvah jasno povedalo, da vsako ponujanje dobrin ali storitev na trgu podleže uporabi evropskih pravil konkurence in državne pomoči po prvem odstavku 107. člena PDEU, ki med drugim določa, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršnakoli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem, nezdržljiva s skupnim trgom, kolikor škodi trgovini med državami članicami. V 106. členu PES namreč skuša pravo EU zagotoviti ravnotežje med zahtevami enotnega evropskega trga (vključno s konkurenčnimi pravili) na eni strani in javnega interesa (vključno z izvajanjem dejavnosti javnih služb) na drugi strani. Velik problem uresničitve navedenih določb predstavlja različna statusno pravna ureditev organizacij, ki izvajajo posamezne dejavnosti javnih služb v različnih državah članicah.



Po skupni evropski ureditvi javni zavodi, kot jih določa novi zakon, sodijo pod pojem javnega podjetja ali podjetja z dohodkovnim monopolom v smislu 106. člena PDEU. Po dveh omenjenih evropskih predpisih, ki se nanašata na nadomestilo in prepovedujeta subvencioniranje tržnih dejavnosti javnih zavodov iz javnih služb, so javni zavodi, skladno z Direktivo Komisije o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (Direktiva 2006/111/ES, v nadaljevanju Direktiva) dolžni voditi ločeno računovodstvo po različnih dejavnostih oziroma dosledno na predpisan način porazdeljevati stroške med različne dejavnosti. Direktiva se je pri opredelitvi javnega podjetja zatekla, podobno kot je to storilo evropsko pravo v drugih sorodnih primerih, k opredelitvam, ki niso statusno pravne narave, ampak upoštevajo druge pravne ali dejanske položaje, ki so lahko enotni za vse istovrstne organizacije v vseh državah članicah, ne glede na njihov položaj po njihovem notranjem pravu. Direktivo je v slovensko zakonodajo prenesel Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti ZPFOLERD, ki je bil objavljen 15.6.2007 in je začel veljati 16.06.2007. Takšen pristop pa neposredno vpliva na opredelitev javnega podjetja v pravnih ureditvah držav članic EU, v katerih kljub prisotnosti tega instituta ne zasledimo enotne in obče definicije.

### **Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih\***

Primerjava tujih ureditev lahko pomaga lažje razumeti številne probleme in tudi osvetliti možne poti sprememb ali reform javnih služb in njihove organizacije. Tuji modeli so seveda lahko predvsem pomagalo, zgled ali navdih za domače ureditve, ki ne morejo biti le slepe kopije tujih ureditev. Takšno slepo kopiranje tujih modelov je še znano iz prve faze tranzicije, predvsem na področju gospodarskih reform. Naša država je, tako kot druge tranzicijske države, pogosto preveč dogmatično sledila tujim modelom in pozablja, da so tudi ti nastali kot odgovori na konkretne probleme v določenem času in prostoru. Vendar to ne zmanjšuje potrebe po proučevanju primerjalnih modelov. Poznavanje le teh je lahko dober temelj za kritično evalvacijo in morebitne načrte spremembe obstoječih domačih organizacijskih oblik. Javni zavodi so zagotovo ena od takšnih oblik. Zelo pogosto je mogoče slišati oceno, da so javni zavodi relikv preteklosti in da nimajo prostora v sodobnem evropskem pravu.

Ali je to res, mednarodna primerjava izvajalcev javnih služb v nadaljevanju kaže, da temu ni tako. V evropskih državah kot so Avstrija, Švica, Nemčija, Belgija, Velika Britanija, Irska, Švedska, Finska, Nizozemska je mogoče glede pravne organizacije statusa izvajalcev/ponudnikov javnih služb na področju zdravstva, visokega in osnovnega šolstva, kulture in socialnega varstva (skrbi za starejše) zaznati veliko pestrost pravo organizacijskih oblik, v katerih se le te izvajajo. Nekatere od teh so

---

\* Povzetek vsebine iz »Primerjalno pravne analize pravne organiziranosti zavodov v nekaterih državah evropske unije«, inštitut za primerjalno pravo pri pravni fakulteti univerze v Ljubljani, avtorji: dr.Bojan Bugarič, dr.Gorazd Trpin, dr.Matija Damjan, Bojana Škraban, dipl.iur, Ljubljana, Januar 2010.



bolj samostojne, druge manj. Včasih so te storitve organizirane znotraj državne uprave in niti nimajo lastne pravne subjektivitete, drugič pa imajo večjo avtonomijo in so organizirane kot različne oblike samostojnih oseb javnega ali zasebnega prava. Na teh področjih zasledimo tudi vrsto različnih oblik zasebnih ponudnikov teh storitev.

Mednarodno pravna primerjalna analiza je glede na v Sloveniji obstoječo nedodelano ureditev javnih služb pokazala, da je potrebno v tem zakonu urediti še vrsto drugih vprašanj, ki jih veljavni Zakon o zavodih bodisi ne ureja, bodisi slabo ureja (denimo koncesije ali pravila glede državnih pomoči, kjer pravo EU vstopa tudi na področje gospodarskih javnih služb). Druga pomembna ugotovitev, ki sledi primerjalni študiji, je, da slovenski zavod, kot je urejen v Zakonu o zavodih, ni anahronizem v Evropi. Zavodi v bistvu obstajajo, pod takšnim ali drugačnim imenom, v številnih evropskih državah. Zaradi različnih pravnih tradicij so različne države izbrale različne pravne oblike v katerih organizirajo izvajanje javnih služb na primerjanih področjih. Cela vrsta držav pozna oblike, ki so po svoji obliki zelo podobne zavodom. Spet druge države podobne naloge organizirajo v drugačnih oblikah, denimo v neprofitnih gospodarskih družbah, ustanovah ali vzajemnih družbah, ker zavodov oziroma podobnih javno pravnih oblik pač ne poznajo. V nemškem pravnem krogu so zavodom najbolj podobne tki. institucije javnega prava (Anstalten), ki pa imajo spet določene stvari nekoliko drugače urejene. Tudi organizacijska oblika belgijskih javnih centrov za socialno blaginjo (Public Centers for Social Welfare-PCSW) na področju zdravstva močno spominja na zavode, z določenimi razlikami seveda. Primerjalni pregled jasno pokaže, da zavodi zasedajo mesto v tipologiji pravnih oseb, ki pripada subjektom, ki imajo lastno pravno subjektiviteto; so osebe javnega prava, država pa jih nadzoruje preko imenovanja svojih predstavnikov v nadzornih odborih, preko javnega financiranja in preko sprejemanja splošnih pravil in smernic o javnih službah v zakonodaji in v drugih aktih. Zato trditev, da »zavodov« v Evropi ne poznajo, ne drži. To pa seveda ne pomeni, da se sedanje ureditve ne da dopolniti in izboljšati. Dopolnjena in popravljena oblika zavoda bi tako lahko predstavljala eno od oblik pravnega statusa za izvajalce javnih služb. Opazen trend na področju ureditev javnih služb je decentralizacija in avtonomizacija organizacijskih oblik javnih služb. Država se »umika« iz neposrednega upravljanja zavodov in prevzema indirektno, strateško usmerjanje. Trend na področju reform visokega šolstva je še posebej zgovoren. V tej luči so dejansko slovenski zavodi nekoliko preveč v »rokah« ustanovitelja, ki pogosto ni omejen zgolj na strateško usmerjanje ponudnikov javnih služb ampak tudi na neposredno poseganje v konkretne odločitve. Trend na področju visokega šolstva in ponekod tudi na področju zdravstva in kulture, je prenos pristojnosti odločanja na samega izvajalca dejavnosti, medtem ko se država »umika« v bolj posredno in strateško usmerjanje njegove dejavnosti. Ta trend se kaže v pogostih spremembah statusnih oblik, ko se namesto državno vodenih enot ustanavljajo gospodarske družbe, ki pod nadzorom in usmerjanjem države opravljajo javno službo. V Avstriji je to najbolj vidno na področju organizacije bolnic, ki so formalno privatizirane (gospodarske družbe), vsebinsko pa pod usmerjevalno in nadzorno vlogo javnih oblasti. Ta trend je izrazit tudi na področju visokega šolstva, kjer univerze transformirajo iz oseb javnega prava v fundacije ali druge osebe zasebnega prava.



Seveda pa je res, da je takšne trende potrebno gledati v kontekstu časa in prostora v katerem so nastale. Do njih pride v času prevlade neoliberalne politične doktrine o omejeni vlogi državne regulacije in v času dominacije »novega javnega managementa« kot glavne doktrine o organizaciji javnega sektorja. Zanimivo je tudi to, da so tej doktrini sledile tako levo kot desno usmerjene vlade po Evropi -to pa ne pomeni, da so recepti in modeli, ki jih novi javni management (New Public Management-NPM) ponuja, edini možni. Proces formalne privatizacije, krepitve managerske države in umik države v posredno regulacijo, je mednarodno predmet resne kritike in pomislekov. Vse to je potrebno upoštevati pri domači adaptaciji tujih izkušenj. Konec koncev ne gre pozabiti, da v Evropi poznamo izjemno kakovostno delujoče javne službe, kjer ponudniki nimajo tako veliko avtonomije kot v državah, ki so se lotile reform. Francosko javno zdravstvo, eno najboljših v Evropi, je še vedno urejeno v precej etatistični obliki, kjer država močno vpliva in posega v delovanje in organizacijo javnih bolnic. Tudi nekateri drugi modeli (bolnice na Švedskem, javne nemške bolnice) kažejo, da tudi manj avtonomna pravna oblika ne pomeni nujno slabše delujoče javne službe. Nekoliko drugačno je visoko šolstvo, kjer vse države sledijo angloamerškemu modelu avtonomnih univerz kot korporacijah ustanov (neprofitnih) z močnim managerskim in centraliziranim modelom upravljanja.

Na drugi strani pa je zelo veliko izvajalcev na področju zdravstva in socialnega varstva v Evropi v bistvu občinskih ali regionalnih podjetij /ustanov, ali celo sestavnih delov občinske uprave, ki jih neposredno vodijo in včasih upravljajo same občinske/regionalne oblasti. Ne kaže tudi pozabiti, da proces večje avtonomizacije in formalne privatizacije izvajalcev javnih služb spremlja temeljita reorganizacija državne regulacije. Le te ni manj, kot zmotno trdi neoliberalna doktrina, ampak več, priča smo procesu re-regulacije javnih služb. Ta pa je po kvaliteti in načinu drugačna, bolj posredna, usmerjevalna, indikativna. Primer so recimo britanski NHS FT-ji, s katerimi so sicer povečali avtonomijo tako organiziranih bolnic, vendar pa je po drugi strani zakonodajalec istočasno uredil precej natančen in razdelan sistem nadzora nad dejavnostjo Foundation Trust bolnic. To je ena od šibkejših plati domače zakonodaje in prakse, ki jo prav tako kaže upoštevati pri morebitni statusni reformi oblik javnih služb. Potrebno bo več in ne manj nadzora. Nujno je potrebno urediti tudi temeljni okvir financiranja javnih služb, kjer bo glavni poudarek na financiranju programov (javnih služb) in ne institucij (organizacij) kot takih. Pravila o financiranju naj jasno uredijo razmerja med dejavnostjo javne službe in dopustno komercialno dejavnostjo. Pravila o financiranju pa naj še vedno puščajo potrebno avtonomijo »področnim« ureditvam za ureditev posebnosti financiranja na posameznih področjih. V večini primerjanih področij je komercialna dejavnost dopustna, vendar zelo striktno omejena in dopustna le v toliko v kolikor ne kompromitira osnovne dejavnosti (javne službe). S tem v zvezi je potrebno natančno urediti način ločenih (računovodskih) bilanc za te vrste storitev in upoštevati še druge zahteve evropske zakonodaje na tem področju (npr. o državnih pomočeh). Pri nadzoru kaže razmisliti o okrepitvi nadzora, saj je obstoječi nadzor pomanjkljiv in slabo urejen. Ni izključiti tudi uvajanja agencij kot novih oblik regulacije in nadzora. Nov predpis bi lahko tudi bolj celovito uredil koncesije, saj so le te sedaj urejene v več pravnih virih in pogosto



prihaja do nejasnosti kako veljavne predpisi tolmačiti. Potrebna pa je tudi vsebinska prenova koncesij, kjer mora biti poudarek na opredelitvi namena in cilja koncesij, ki ga v obstoječi zakonodaji ni mogoče najti. Pri ureditvi organov kaže upoštevati prakso iz drugih držav in dopustiti večjo pestrost oblik teh organov, kar bi lahko bilo doseženo z večjo ponudbo oblik izvajanja javnih služb. Pomembna značilnost ureditev, ki smo jih primerjali je, da loči med strateškim vodenjem in regulacijo, ki jo opravljajo različna javno imenovana telesa (boards, councils) in dnevno operativnimi upravljanjem ponudnikov storitev, ki pa je v pristojnosti organizacije, ki storitev opravlja. Tu kaže prenoviti sedanjo ureditev iz Zakona o zavodih, ki ustanovitelju daje tako usmerjevalne kot tudi upravljalvske naloge. V tem primeru je potem tudi težje jasno razmejiti odgovornost za delo določene organizacije. Z večjo avtonomijo pri odločanju je mogoče zahtevati tudi večjo odgovornost za rezultate.

## **PODROČJE ZDRAVSTVA**

### **AVSTRIJA**

V Avstriji smo priča reformi v smeri spreminjanja oblik dosedanjih neposrednih proračunskih uporabnikov v gospodarske družbe, sicer neprofitno orientirane javne gospodarske družbe. Kljub neprofitnemu namenu vendarle pri delu dejavnosti v teh družbah ugotovimo odprtost v smeri tržnega načina izvajanja teh dejavnosti. Sicer pa inkorporacija v Avstriji, torej preoblikovanje javnih bolnic v gospodarske družbe ni spremenila lastništva bolnic. Le te še vedno ostajajo javne bolnice imajo pa bistveno večjo avtonomijo pri upravljanju. Glavni cilj avstrijske reforme je bilo vertikalno povezovanje občinskih bolnic v holdinške družbe v devetih federalnih deželah. Zaradi finančnih težav so namreč občine kot lastnice bolnic lastnino le teh prenesle v deželne holdinške družbe. Kvantitativne raziskave kažejo, da je korporatizacija javnih bolnic v holdinške družbe povečala managersko avtonomijo in hitrost odločanja v bolnicah. Dodatno, posamezne bolnice v isti geografski coni, se lahko specializirajo za določene naloge, kar odpravlja podvajanje in odvečne funkcije ter posledično niža stroške. Vse združitve pa temeljijo na predhodnih master planih, kjer so vnaprej predvideni ključni faktorji, kot so delitev bolezni in trendi epidemiologije in demografije. Pomembno je opozoriti še na to, da je imela Avstrija tudi pred reformo zelo kakovostno zdravstvo in bila glede njegove kvalitete v samem vrhu kakovosti. Glede delovno pravnega statusa zaposlenih je potrebno povedati, da je bil prejšnji status zaposlenih kot javnih uslužbencev odpravljen in je nadomeščen z delovno pogodbo, ki je podobna tisti, ki velja za privatni sektor, plačne sheme pa temeljijo na zaposlovalnem pravu države. Sredstva, investicije v osebje, stroški poslovanja, proračun in cilji so planirani glede na strateške poslovne načrte. Večja avtonomija od lokalnih političnih vplivov, pa naj bi bila ena od pomembnih dodatnih koristi modela inkorporacije javnih bolnic. Deželna vlada ostaja edini delničar v holdinški družbi in je zastopana preko nadzornega sveta, ki zagotavlja spoštovanje strateških ciljev in usmeritev lastnika (vlade). Temeljna načela javne službe določi in postavi država, implementacijo pa avtonomno zagotavlja in upravlja deželna vlada preko holdinskih družb. Uprava ima torej precej večjo stopnjo avtonomije in neodvisnosti pri upravljanju kapacitet in sredstev ter pri izkoriščanju ekonomije obsega.



## **FRANCIJA**

Francija, ki ima najkakovostnejši zdravstveni sistem v Evropi, je še vedno javen in ga upravlja država, tako da to samo dokazuje, da ni nujno, da je država slab gospodar. Francija ima - kot že omenjeno - zelo visoko kakovost zdravstvenega varstva, močan vpliv države, vendar gre res za visoko kvalitetno delujoč sistem, ki zelo natančno določa in izvaja nadzor in kontrolo njegovega delovanja.

## **NEMČIJA**

V Nemčiji je temeljna zakonodaja, ki ureja zagotavljanje, planiranje in financiranje bolnic, urejena v nemškem zakonu o socialnem varstvu in v zakonu o financiranju bolnic. Odgovornost zagotoviti aдекватne zdravstvene storitve pa je v pristojnosti nemških zveznih dežel. V Nemčiji so državno-javno premoženje prenesli na bolnice. Tu se spreminja struktura upravljanja in sicer tako, da je le ta podobna tistim v gospodarskih družbah. Nov model prinaša zdravnika kot strokovnega partnerja, obenem pa odprt pritok drugih managerskih kadrov najrazličnejših področij. Zanimivo je, da racionalizacijo poslovanja opravljajo kar direktorji, ki sami z neposrednim pregledom procesov na licu mesta ugotavljajo, katere dejavnosti niso neposredno povezane z glavno dejavnostjo bolnice in na kakšen način bi jih lahko opravljali drugi (outsourcing). Sistem radikalno posega v sistem plač javnega sektorja. Razen managerjev ni nihče zaposlen v javnem sektorju. Možno, da gre za prevlado doktrine umika države iz neposrednega vpliva na organizacijo in upravljanje teh družb. Zanimivo, da so ta koncept podpirale tako leve kot desne vlade (gre za reforme konec 80. in 90. let), medtem ko se v teh letih pri nas na strukturni ravni zavodov ni veliko dogajalo. V Nemčiji bolnice organizirajo v statusni obliki d.o.o., a sposodijo si samo formalno obliko, zato gre za t.i. formalno privatizacijo, ne pa dejansko-vsebinsko. Sama oblika se uporabi iz kataloga statusnih oblik zasebnega prava. Za nemški sistem bolnic je značilno, da je od nekdaj zelo pluralno organiziran. Bolnice so tako različne organizacije z različnimi statusi in različno lastniško strukturo. Poleg javnih bolnic, ki so v lasti občin, regij in nemških zveznih dežel, obstajajo neprofitne bolnice, ki jih vodijo cerkvene organizacije in druge socialne dobrodelne organizacije. Obstajajo tudi zasebne bolnice, ki so v glavnem majhne in specializirane klinike. V Nemčiji je tudi po privatizaciji večina javnih in zasebnih bolnic neprofitnih, privatne se pojavljajo šele zadnja leta. Pogoste so spremembe pravne oblike javnih bolnic, tako je leta 2004 37% javnih bolnic prevzelo pravno obliko zasebnega prava, npr. d.o.o.. Ta preoblikovanja tako v Nemčiji kot Avstriji označujejo kot formalno privatizacijo. Ob takšnih javnih bolnicah s privatno pravno osebnostjo pa obstajajo še take, ki sicer imajo javno pravno obliko, vendar so istočasno neodvisne od javne uprave, teh je 16%. Gre ali za Anstalt ali Körperschaft des öffentlichen in obe spadata med tki. »indirektno državno administracijo«. Za te oblike institucij javnega prava je značilno, da imajo precej večjo stopnjo avtonomije kot skupina javnih bolnic brez pravne samostojnosti. Javno oblast nad njimi opravlja parlamentarni nadzor in upravno usmerjanje in nadzor. Potrebno je dodati, da se v praksi pojavljajo Anstalt z različnimi





stopnjami samostojnosti tako, da je konkretna oblika Anstalt-a odvisna od konkretnega področja oziroma zakonodaje, ki to obliko ureja. Tako ima lahko Anstalt tri oblike pravne sposobnosti popolno, kot npr. radio, televizija, zvezni urad za zaposlovanje, delno ali je pa nima kot npr. šole, muzeji, bolnice. Je pa zakonodaja pri urejanju teh oblik bolj pragmatična in oblike prilagaja funkcionalnim potrebam posameznih vsebinskih področij, tako, da v Nemčiji ni neke sistematične ureditve ali definicije različnih oblik in vrst javnih podjetij, med katere spadajo tudi Anstalten. Samo nekaj manj kot polovica bolnic je ostalo pod polnim nadzorom javnih oblasti kot javne bolnice brez pravne sposobnosti. Ker je upravljanje z bolnicami in lastniška struktura v pristojnosti zveznih dežel pa so med njimi tudi pomembne razlike. Upravljanje in nadzorne funkcije dežele praviloma devoluirajo občinskim oblastem, z izjemo treh mestnih dežel; Berlin; Bremen; Hamburg, ki imajo javne bolnice v neposredni lasti. Večina dežel ima natančne določbe v zakonodaji glede sestave upravnih odborov javnih bolnic, ki imajo omejeno avtonomijo glede na to, da morajo delovati znotraj rigidno postavljenih pravil in okvirov. Berlin je ekstremen primer, ko dežela upravlja svoje bolnice s precejšnjo mero administrativnega nadzora. Zvezne dežele so odgovorne za načrtovanje v javnih bolnicah, pokrivajo kapitalske stroške teh bolnic, medtem ko tekoče stroške plačujejo zdravstveni skladi. Po drugi strani pa ena največjih bolnic v Berlinu Charite, predstavlja precejšen odmik od tesne administrativne kontrole in se skuša približati načinu delovanja avtonomnega podjetja, tako da so v eni od nedavnih reform vso odgovornost za rezultate bolnice prenesli na managerski team, sestavljen iz glavnega direktorja, direktorja klinike in dekana medicinske fakultete. Navedeni člani so imenovani s strani nadzornega odbora, ki mu predseduje deželni minister za kulturo, znanost in raziskave zvezne dežele Berlin.

## **VELIKA BRITANIJA**

Velika Britanija je organizirala na področju zdravstva Foundation Trust (neke vrste vzajemne sklade), ki imajo svoj temelj v močni angleški tradiciji vzajemnosti in solidarnosti in so pravno neodvisne organizacije ustanovljene z Zakonom o zdravstveni in socialni oskrbi (zavarovanju) iz leta 2003). Nov model je uvedel Tony Blair, ker da dotedanji model ni bil zadosti socialno naravnani. Gre torej za t.im. vzajemno družbo, katere sestava je članska in člani so nosilci funkcije upravljanja, premoženje je spet preneseno na bolnice, v njih je močno delegirana avtonomija. Politika mora voditi in ne delegirati (Steering not running). Kot pravno podlago imajo skupen zakon, ki določa statusno obliko in v katerem je zelo natančno določeno, kaj se sme delati in kaj ne in v kakšnem obsegu se izvaja tisto kar se sme. Tematika je v zakonu res zelo natančno urejena, kar kaže na to, da je zakon zajel področje celovito, natančno, domiselno, zaokroženo in da je zakonodajalec že v naprej predvidel precej problemov in jih z zakonskimi določbami rešil v naprej. Poudariti je potrebno tudi to, da je striktno omejeno zasebno delo v javnem sektorju, saj za njih to predstavlja nedopustno oziroma nelojalno konkurenco javnemu zavodu. Javne korporacije se v Angliji ustanavljajo zaradi različnih razlogov. Pogosto je forma javne korporacije primeren način organizacije telesa, ki opravlja javno funkcijo. Sicer pa je



struktura javnih korporacij v Angliji različna in je odvisna od področja, na katerem je ustanovljena. Tudi nadzor nad javnimi korporacijami se razlikuje po posameznih področjih. Tako je za javne korporacije na področju npr. socialnih storitev, kot so npr. zgoraj navedene »nacionalne zdravstvene vzajemne družbe« (NHS) pod močnim nadzorom in vplivom ministra. Na drugi strani pa so tudi javne korporacije, ki imajo večjo stopnjo avtonomije (npr. BBC). Temeljna ideja v ozadju reforme Blairrove vlade je bila sprememba centraliziranega (vodenja, delegiranja in kontrole) pristopa v decentralizirano in avtonomno upravljanje javnih korporacij (FT- Foundation Trusts). Organi upravljanja so organizirani dvotirno. Uprava je odgovorna za operativno vodenje FT-jev in ima posledično vse pravne dolžnosti in odgovornosti za delo FT-ja. Nadzorno telo (Board of Governors ali tudi Council of Governors), je sestavljeno po vzajemni logiki iz uporabnikov, zaposlenih in partnerjev. Javna služba je opredeljena na precej splošen in abstrakten način. Tako npr. zakon iz leta 2006 (National Health Service Act) določa, da je naloga ministra za zdravje zagotavljati celovito zdravstveno varstvo, ter v ta namen zagotoviti storitve, ki so brezplačne, razen, če je plačilo stroškov zdravstvenih storitev izrecno predvideno. Tudi, ko zakon določa, katere storitve mora minister za zdravje kot odgovorna oseba zagotavljati, to naredi precej splošno, tako, da našteva tipe zdravstvene oskrbe. O uspešnosti navedene reforme v Angliji gre ugotoviti naslednje, da je pri evalvaciji reforme problem, ker so kriterije za preobrazbo statusa iz navadnih javnih korporacij (NHS Trust) v nacionalne zdravstvene vzajemne družbe (NHS Foundation Truste) izpolnjevali le najboljši Trusti, zato je težko natančno določiti oziroma ločiti vpliv novega statusa na dejstvo, da so le najboljši dobili nov status. Nekateri pa opozarjajo tudi na problem, ki se je pokazal pri večji avtonomiji pri financiranju. Tako je bilo npr. zaradi novih pristojnosti v zvezi z dovoljenjem za sklepanje pogodb s komercialnimi podjetji na eni od takih novih statusno oblikovanih javnih korporacij zdravstva porabljenih milijone funtov za reklamne akcije, PR agente, mega oddelke za finance in računovodstvo, tiskovne predstavnike, management konzultante in profit. Po drugi strani pa spet nekateri avtorji opozarjajo, da so opisane kritike in bojazni pretirane. Tako naj ne bi bilo nikakršnih dokazov, glede izčrpanja premoženja teh oblik vzajemnih družb kot tudi ne tega, da bi se jih polastile kakšne interesne skupine.

## **BELGIJA**

V Belgiji je nacionalno ministrstvo pristojno za financiranje in določitev kriterijev za akreditacijo bolnic. Sicer pa so v Belgiji javni centri za socialno blaginjo pod upravo občinskih oblasti. Poznajo zasebne bolnice, ki pa so organizirane kot neprofitna društva. Problemi, ki so se pojavljali pri njih so bili predvsem v tem, da so presežke, usmerjali v dejavnosti, ki z osnovno dejavnostjo družbe, društva niso imele nobene zveze. Zakon zato sedaj točno našteva, katere dejavnosti lahko opravljajo. Pravni viri za ureditev različnih skupin zdravstvenih institucij so sui generis bolnišnična zakonodaja, belgijsko pravo o podjetjih ter upravno pravo. Glede določitve javne službe pa so v Belgiji odgovorne za sprejem zakonodajnega okvirja in določitve letnega proračuna za zdravstvo zvezne oblasti. Sem spada organizacija zdravstvenih institucij (zakon o bolnicah), financiranje operativnih stroškov teh institucij, kot jih ureja organska zakonodaja, temeljna pravila glede planiranja zdravstvenih



organizacij, temeljna pravila za financiranje infrastrukture in medicinske opreme in nacionalni akreditacijski standardi. Kar se tiče sekundarnega zdravstvenega varstva so regije odgovorne za implementacijo in standardov iz federalne zakonodaje, akreditacijo bolnic in za dovoljenja za gradnjo in rekonstrukcijo bolnic. Primarno zdravstveno varstvo je organizirano v obliki ambulantnega zdravstva, ki je v glavnem zasebno in ga zagotavljajo specialisti, neodvisni zdravniki, ki delajo kot samostojni samozaposleni zdravniki, ki lahko delajo v javnih in zasebnih bolnicah, razen v pododnišnicah in urgencah. Njihovo delo je plačano preko prispevka za opravljeno storitev. Danes so privatne bolnice v lasti zdravstvenih zavarovalnic, univerz, dobrodelnih organizacij in drugih pravnih organizacij. Velika večina privatnih bolnic je urejenih kot neprofitna društva (associations), ki imajo lastno pravno subjektiviteto in se razlikujejo od korporacij po tem, da ne smejo opravljati industrijskih ali komercialnih dejavnosti ali svojim članom zagotavljati delitve dobička. Ureja jih zakon o nepridobitnih družtvih iz leta 1921 in določa temeljno upravljalno strukturo teh društev, ki jo sestavljajo splošna skupščina, odbor direktorjev in izvršilna uprava. Vsebuje pa tudi specifične določbe o nalogah, sestavi. Sklicu in načinu delovanja delovnih teles. Manjši del bolnic je v Belgiji ustanovljen in upravljan s strani federalne vlade, provinc, občin. Večina jih je ustanovljena a strani občin kot del njihove odgovornosti za socialno pomoč državljanom. Upravljalci bolnic so Javni centri za socialno blaginjo in zagotavljajo socialne storitve vsem prebivalcem. Organizacija ne pa regulacija zdravstvenih storitev je v Belgiji skoraj v celoti zasebna, saj ni nobena bolnica upravljana direktno s strani vlade in tudi zdravniki praviloma niso javni uslužbenci. Ti javni centri so neprofitne organizacije, saj zakonodaja sicer dopušča ustvarjanje davčno oproščenega profita pod pogojem, da je takšen profit re-investiran v samo organizacijo. Sicer pa so bolnice tako javne kot zasebne urejene z enakimi pravili glede vračila plačil za storitve, edina razlika je v tem, da so javne bolnice dolžne obravnavati vse paciente, ne glede na pacientovo plačilno sposobnost. Poleg tega zdravniki v javnih bolnicah ne smejo računati več kot določajo fiksirane cene socialnih storitev za paciente. Zato so tudi pacienti z nizkimi dohodki sprejeti v takšne bolnice.

## **ŠVEDSKA**

Švedska ima res specifičen model organiziranja zdravstva. Temeljni zakon s področja zdravstva vsebuje tri temeljna načela za javno zdravstveno in medicinsko varstvo: načelo človekovega dostojanstva, načelo potreb in solidarnosti ter načelo stroškovne učinkovitosti, ki se odražajo v tem, da morajo biti vsi prebivalci obravnavani dostojanstveno in imeti enake pravice ne glede na njihov status, da se tisti, ki imajo največ potreb po zdravstvenem varstvu obravnavajo prioritetno ter da če je potrebno sprejeti odločitev o različnih zdravstvenih storitvah, potem mora obstajati razumno razmerje med stroški in učinki, merjenimi v smislu izboljšane zdravstvenega stanja in kvalitete življenja. Švedski sistem postavlja enak dostop do storitev na prvo mesto in ne tako kot nizozemska zakonodaja, ki na prvo mesto postavlja pravico do izbire.

Ker vlada ne zagotavlja zdravstvenih storitev direktno, uporablja indirektno metode kot so finančne pomoči, zakonodaja, nadzor in podeljevanje dovoljenj in sankcij, za



to da vpliva na razvoj sistema. Naloga centralne vlade je, da zagotovi načela in smernice za varstvo ter, da določi politični program za zdravstveno in medicinsko varstvo. To počne prek zakonov in podzakonskih aktov ali sporazumov s Švedskim združenjem lokalnih oblasti in regij, ki zastopa občine in okrožja. Pristojnost zagotovitve zdravstvenega varstva je decentralizirana na okrožne svete («county council») in v nekaterih primerih na občine. Tu bolnice upravlja neposredno občinska oblast (in sicer okrožja, pravzaprav tretja enota v okrožju), direktor bolnice ima zelo visoko avtonomijo. Zakon pa seveda določa zelo natančno standarde in merila izvajanja dejavnosti. Če se torej vprašamo, kako je definirana javna služba, je odgovor, da je zelo visoko opredeljen socialni vidik, le ta je namreč bistven in vodilen kriterij, standard, merilo, pri definiranju javne službe. Švedski sistem zdravstvenega varstva je javno financiran in zelo decentraliziran. Okrožni sveti in občine na lokalni ravni imajo glavno odgovornost za zagotavljanje zdravstvenega varstva. Gre za veliko avtonomijo v odnosu do centralne oblasti, kar izhaja iz dolge tradicije močne avtonomije lokalnih in regionalnih oblasti in iz odgovornosti lokalnih in regionalnih politikov do svojih volivcev, ki preko lokalnih in regionalnih davkov financirajo zdravstvo, da tudi zagotovijo izvajanje zdravstva. Zaradi tega so švedske reforme različne po različnih okrožjih. Tako je npr. Stockholmski okrožni svet že zgodaj odločil, da želi imeti notranji trg za zdravstvene storitve na katerem so bolnice plačane za storitve, ki jih zagotavljajo. Približno 25% zdravstvenih centrov je privatno upravljanih s strani podjetij, ki so jih izbrali okrožni sveti. Večina bolnic pripada javnim oblastem (okrožnim svetom), le nekaj bolnic pa pripada pogodbenim zasebnim izvajalcem. Okrožni in regionalni sveti odločajo o alokaciji sredstev za zdravstveno varstvo in so tudi odgovorni za celotno planiranje teh storitev. Nadzor nad javnimi bolnicami formalno opravlja nadzorni odbor, v katerem so politiki (okrožni svet), tradicionalno močno vlogo pa imajo zdravniki, tako, da je glavni zdravnik tradicionalno postavljen za izvršnega direktorja. Njegova naloga je predvsem v predstavljanju bolnice do lokalne skupnosti in ne toliko operativno vodenje bolnice, ki je v rokah ekonomskega managerja z majhno ekipo. Le 5% zdravnikov dela poln delovni čas v zasebni praksi. Večina zdravnikov je zaposlenih s strani okrožnih svetov. Zelo majhen delež privatnega varstva je financiran iz privatnih zavarovalnic in plačil pacientov, vse ostalo se financira iz javnega denarja (proračuna). Zdravstveno varstvo je odgovornost javnega sektorja in 90% zdravstvenih storitev je javno financiranih, večina zdravstvenih objektov in drugih sredstev je v javni lasti, večina zdravnikov je tudi javno zaposlenih.

## **PODROČJE VIŠKEGA ŠOLSTVA**

### **AVSTRIJA**

Avstrija je zelo radikalno posegla tudi na to področje iz direktnih proračunskih uporabnikov jih je spremenila v pravne osebe javnega prava; plačilni sistem je urejen za profesorje le v obsegu 60%, ostalih 40% je odvisnih od rezultatov profesorjevega dela. Pomembno je opozoriti, da nobena od držav pri reformah ni šla samo v spremembo statusne oblike, ne gre pričakovati, da bo nov statusna oblika prinesla



rešitev in tega se je potrebno zavedati. Vse spremembe, ki so se jih države lotile, so šle v paketu, široko in domiselno, statusna oblika je bila le del sprememb. Pri šolah gre opaziti velik vpliv VB in ZDA anglosaksonskega modela urejanja tega področja, kar je razvidno iz načina vodenja univerze. Položaj rektorja se vztrajno krepi, tudi funkcija dekana, medtem ko je senat v drugem planu. Izredno velika je diskrecijska pravica direktorja šole-managerja pri odločanju o plačah. V Avstriji naj bi bila ta reforma ena največjih na univerzah od leta 1849. Poudariti pa je potrebno tudi to, da je reforma po 8 letih še vedno v fazi implementacije. Zelo diferenciran je sistem nagrajevanja. Nova univerza s polno pravno osebnostjo je delodajalec vseh akademskih in neakademskih pozicij. Profesorji niso več uradniki (javni uslužbenci), ampak zaposleni preko (zasebnih) pogodb o delu. Novi zakon je Avstrijo v Evropi postavil v položaj leaderja na področju managerske revolucije pri reformi univerz. Danes je v Avstriji večina univerz javnih. Le teh je 21. Privatnih univerz je 12, večina med privatnimi je majhnih, ima manj kot 1000 študentov, po zakonu iz leta 1999 pa morajo privatne univerze v imenu imeti izraz »privatna univerza«

## **NEMČIJA**

V Nemčiji so skoraj vse institucije visokega izobraževanja javne in jih financirajo zvezne dežele. Število privatnih univerz v zadnjem letu narašča in kljub precej visoki šolnini za evropske razmere (od 1800 do 4700 evrov na semester) postajajo vse bolj resna alternativa javnim univerzam. Nemška ustava določa, da so zvezne dežele pristojne za področje šolstva, kar pomeni, da ima zvezna vlada podrejeno vlogo pri financiranju in regulaciji univerzitetnega sistema. Vsaka od 16 zveznih dežel izbira, kako bo implementirala nacionalno okvirno zakonodajo in uzakonila svojo lastno zakonodajo o visokem šolstvu, zato med deželami obstajajo pomembne razlike. Za nemško tradicijo organizacije univerz je značilen dualni sistem močne politične regulacije in profesionalne avtonomije ter samokontrole akademske oligarhije. Nemške univerze so, kar se pravne oblike tiče, tradicionalno korporacije javnega prava. Nedavna reformna zakonodaja v glavnem ni spremenila pravnega statusa univerz. Le v nekaterih (petih) od 16 dežel lahko univerze spremenijo pravni status iz korporacije javnega prava v fundacijo javnega prava. Takšna statusna sprememba odpira dodatno prožnost pri financiranju in organizacijskih zadevah, čeprav univerze ostajajo regulirane s plačno strukturo javnega sektorja in njenimi rigidnimi kategorijami zaposlitve. Le redke dežele so odpravile ministrske pristojnosti potrditve imenovanja profesorjev in delegirale to pristojnost rektorjem. Fundacija javnega prava omogoča pridobivanje donacij, to pridobivanje pa še krepi tekmovalnost med njimi. Reformni zakon, ki je vključil precej elementov »novega sistema upravljanja« (nemške različice NPM), predvsem globalni proračun (lump sum) in pogodbeno upravljanje glede na rezultate je leta 2002 sprejela Spodnja Saška in s tem postala prva zvezna dežela, ki je z zakonom uredila možnost spremembe pravnega statusa univerze v fundacijo. Želela je predvsem zmanjšati neposredni vpliv države pri upravljanju univerze. To predstavlja »denacionalizacijo«, ne pa privatizacijo univerz. Nadzorni odbor namesto države nadzoruje univerzo po novem. Člane odbora imenuje ministrstvo na predlog akademskega senata. Ne glede na to pa univerze še vedno ostajajo pod državnim nadzorom in odgovornostjo, le način nadzora se



spreminja iz direktnega v posrednega. Država torej skrbi za razvoj univerze znotraj parametrov, ki jih postavi in za financiranje univerz. Fundacija v bistvu stopi v vlogo ministrstva. Fundacije imajo svoj lastni proračun, čeprav denar zagotavlja država, tretje osebe in lastna sredstva fundacije. Fundacije imajo lahko prihodke od svojega premoženja ali donacij. Proračun je oblikovan na komercialnih in računovodskih standardih za korporacije, katerih uporaba je omejena le na tri izjeme: pri zadolževanju in posojilih, pri imenovanju osebja po sistemu javnih uslužbencev in obveznosti javnih razpisov. Ker univerze kot fundacije niso več del zveznega proračuna niso več vezane na navodila pristojnega ministrstva. Obseg proračuna univerze je določen s pogodbo o ciljih. Pogodba o ciljih je urejena z javnim pravom in podpisana med državo in univerzo. Zakon določa, da pridobivanje dodatnih sredstev ne more zmanjšati državnega deleža. Zakon tudi dopušča vladi Spodnje Saške, da prenese premoženje (nepremično) na univerze kot temeljni kapital za delovanje fundacij. Zato fundacije postanejo lastnice stavb in zemljišč, ki jih uporabljajo. Pri tem ima pomembno nadzorno vlogo finančno ministrstvo, ki nadzoruje, ali univerze stavbe in zemljišče dejansko potrebujejo. V kolikor ne, potem nepremičnine ostanejo v lasti države. Odgovornost države za fundacijo se konča v trenutku ustanovitve fundacije. Država ima pa še naprej pomembno posredno nadzorno in usmerjevalno vlogo. Pri delovnopravnem statusu zaposlenih pa je pomembno, da univerze pridobijo pravico zaposliti javne uslužbence. S tem niso več vezane na javna pravila o zaposlovanju ampak imajo lahko svoj kadrovski načrt. Univerze pa morajo spoštovati vse tarifne sporazume, ki se uporabljajo za javne uslužbence. Dva kriterija, ki lahko vplivata na uspešnost take organizacije, sta večja avtonomnost univerz in več denarja za njihovo delo. Skratka v Nemčiji gre za odločitev za tako statusno obliko, ki bo odpirala možnosti pridobivanju dodatnih sredstev. Nemci gredo pri teh reformah v primerjavi z Avstrijo nekoliko počasneje.

#### Področje univerzitetnega raziskovanja

Standardi kakovosti za raziskave in vsedržavne evalvacije raziskav se razvijajo kot nov element politike raziskovanja. Logika financiranja-določanja proračuna institucij visokega šolstva na podlagi, dosežkov/rezultatov univerz velja tudi za delitev sredstev znotraj univerz, med njenimi oddelki, kot tudi pri plačnem sistemu za profesorje, kjer je del plače odvisen od dosežkov profesorjev. To spremembo je predpisala zvezna vlada in določila, da je tretjina plače profesorja odvisna od rezultatov njegovega dela. Plačni sistem na univerzah namreč ostaja del plačnega sistema v javnem sektorju. Plače se ne povečujejo več glede na dolžino delovne dobe. Podrobnosti tega sistema se še razvijajo in niso še dokončno oblikovane. Uspeh pri raziskavah pa se meri predvsem z obsegom pridobljenih zunanjih virov financiranja. Tako se zelo povečuje konkurenčnost tudi na področju raziskav, istočasno pa tudi trend koncentracije javnega financiranja na majhno število izstopajočih projektov.

Primerjava sprememb v Nemčiji in Avstriji kaže številne podobnosti, saj so se v obeh državah razvili mešani modeli upravljanja. Elementi managerskega upravljanja soobstajajo skupaj z elementi tradicionalnega upravljanja. Z drugimi besedami, državna regulacija obstaja ob državnem usmerjanju in managersko samoupravljanje



ob akademskemu samoupravljanju in avtonomiji. V Nemčiji je element konkurenčnosti bolj razvit kot v Avstriji. V obeh državah so univerze pridobile nove odločevalske pravice in več avtonomije. Toda večjo institucionalno avtonomijo spremljajo številni okvirni pogoji, ki jih morajo univerze upoštevati. Država je tako še vedno zelo prisotna na tem področju, saj je uvedla mehanizme za precej natančen nadzor dosežkov univerz in individualnega proforskega dela.

## **FINSKA**

Finska ima odlično delujoč sistem javnih univerz. Želijo pa slediti trendom. Menijo, da je univerz preveč in da jih bodo zmanjšali. Zanimivost, da so finske univerze imele dnevni lump sum (financiranje po glavi), skratka dnevno so jim nakazovali denar, na koncu dneva pa so vrnile ostanek. Obstoječi sistem dnevnih nakazil finskim univerzam je precej neobičajen in težko razumljiv za ureditve z manj centraliziranimi sistemi. Obstoječi sistem tudi močno omejuje možnost univerz, da odločajo o poslovnih odločitvah.

Na Finskem ni zasebnih univerz. Nov zakon o univerzah (Universities Act, 558/2009), sprejet leta 2009 bo nadomestil zakon iz leta 1997. Istočasno se na Finskem univerze združujejo. Namen zakona in združevanja univerz je povečati učinkovitost in konkurenčnost finskih univerz v svetovnem merilu. Univerze so bile do novega zakona pod direktnim nadzorom ministrstva za šolstvo, v bistvu so bile del državne uprave. Ne glede na to pa so imele avtonomijo pri notranji organizaciji, pedagoškem delu in raziskavah. Nov zakon bo to spremenil tako, da bo še povečal avtonomijo univerz in postavil pogoje za razvoj podjetniške kulture znotraj univerz. Zakon predvideva tri področja sprememb v organizaciji finskih univerz. Prvo se nanaša na spremembo pravnega statusa univerz, ki bodo postale samostojne in avtonomne pravne osebe (javnega ali zasebnega prava) in s tem prenehale biti državno financirane javne institucije. Univerze bodo lahko izbirale med dvema opcijama: lahko bodo postale institucije javnega prava ali pa fundacije, ki jih ureja zasebno pravo. Glavna posledica spremembe statusa bo finančna, saj bodo univerze lahko bolj fleksibilne pri iskanju zasebnih sredstev. Večino sredstev za univerze bo še vedno zagotavljalo ministrstvo za šolstvo, način plačevanja pa bo v obliki mesečnega prispevka in ne v obliki letnih nacionalnih proračunov. Poskusno bo uveden tudi sistem šolnin, vendar le za določene magistrske programe za študente izven EU/EEA področja Finske univerze lahko poleg proračunskega denarja pridobivajo še donacije in darila, ki predstavljajo dodaten vir financiranja in morajo biti računovodsko vodena na ločenih računih. Predviden je tudi zelo strikten nadzor nad temi sredstvi. Druga sprememba se nanaša na spremembo lastništva in upravljanja univerzitetnih stavb, kjer bo vlada izgubila 100 % lastništvo nad stavbami in univerzam omogočila, da postanejo večinske lastnice stavb, ki jih uporabljajo. Trenutno so vse univerzitetne stavbe v lasti in upravljanju vladne agencije Senaati Kunteistot, od katere univerze najemajo stavbe in prostore. Z novim zakonom bodo univerze imele veliko večji vpliv na svoje lastno premoženje, saj bodo po novem stavbe v lasti in upravljanju treh ločenih podjetij, katerih večinski lastnik (67 %) bodo univerze in manjšinski država (33 %). Univerze bodo lahko uporabile svoj lastniški delež kot garancijo za najem posojila. Ocena je, da bodo s takšno ureditvijo največ pridobile velike univerze kot je



denimo Univerza v Helsinkih, ki bo preko lastniškega deleža v podjetju, ki ima v lasti pomemben delež nepremičnin v prestolnici, lahko bistveno bolj avtonomno odločala o svojih finančni dejavnosti. Tretja obsega sistem upravljanja univerz, ki bo kot glavne organe nadzora in usmerjanja postavil univerzitetne odbore, kjer bodo zunanji člani imeli pomembno vlogo. Zaposleni na univerzi, ki so sedaj zaposleni s strani vlade kot javnih uslužbenci, postanejo zaposleni s strani univerze. Univerze bodo tako imele lastno politiko zaposlovanja. Ne glede na to pa bodo za zaposlene veljala sindikalna pravila in določbe. Druga sprememba se nanaša na upravljanje s premoženjem.

### **VELIKA BRITANIJA**

Za britanski sistem univerz je značilno, da so vse britanske univerze, razen ene (University of Buckingham), »javne«. Položaj v Veliki Britaniji je nekoliko specifičen, saj so vse britanske univerze po pravni formi v določenem smislu privatne institucije in dobivajo manj kot pol sredstev direktno iz državnega proračuna. Po drugi strani pa je vlada preko posrednega nadzora vse univerze postavila pod močno vladno kontrolo in so v tem smislu javne institucije. Pravno gledano so univerze istočasno del javnega sektorja, prostovoljnega (volonterskega) sektorja, neprofitnega sektorja in privatnega/poslovnega sektorja. Večina univerz je namreč »charities« (dobrodelnih organizacij) z izločitvenim statusom, kar pomeni, da ni potrebna registracija univerz pri komisiji za dobrodelne organizacije (Charity Commission).

Britanska Agencija za kakovost (UK Quality Assurance Agency, QAA) tako pravi, da so univerze in college-i privatne institucije, vendar javno financirane. So avtonomne institucije, imajo akademsko in intelektualno svobodo in jim ni potrebno slediti vladno določenemu kurikulumu. Univerze majo interno kontrolo nad imenovanjem akademskega osebja, profesorji niso javni uslužbenci, niso del ministrstva za izobraževanje, čeprav jih to usmerja. Formalna struktura britanskih univerz je sestavljena iz sveta (council) in senata (senate). Svet je glavno telo odločanja in predstavlja mešanico neodvisnih zunanjih članov ter članov akademskega, administrativnega in študentskega osebja same univerze. Senat je akademsko upravljavsko telo, ki ga vodi namestnik kanclerja in ima številne komiteje, ki mu pomagajo pri delu. Namestnik kanclerja je akademski vodja in izvršilni vodja univerze. Na ta način je vodenje univerze prešlo iz profesorjev na managerje, ki univerzo vse bolj percipirajo kot »business«. Vse bolj je razširjena praksa rekrutiranja vodstev univerz iz mednarodnih krogov managerjev/akademikov. Akademsko upravljanje je postalo eden od najbolj iskanih poklicev v svetu britanskih univerz. Nujno je potrebno dodati, da se britanske univerze redno uvrščajo med najboljše na svetu. Britanski najstarejši univerzi Oxford in Cambridge, sta edini evropski univerzi, ki lahko konkurirata vodilnim svetovnim (ameriškim) univerzam.

Blair je trdil, da so univerze premalo socialne in je povečal nadzor z indirektnim usmerjanjem.





## **PODROČJE OSNOVNEGA ŠOLSTVA**

### **FINSKA**

Za finski sistem temeljnega izobraževanja je značilno, da so vsi otroci, ki stalno prebivajo na Finskem, dolžni pridobiti »temeljno izobrazbo«, ki traja devet let in se prične s sedmim letom starosti. Dolžnost pridobiti izobrazbo ne pomeni obveznega obiska šole, saj lahko otroci predpisano izobrazbo lahko pridobijo tudi drugje. Temeljna pravna akta, ki urejata področje osnovnošolske izobrazbe, sta temeljni zakon o izobraževanju in temeljna uredba o izobraževanju.

Namen zakonodaje ni v tem, da bi določal detajle organizacije izobraževanja. Vsako peto leto vlada odobri smernice za izobraževalno in raziskovalno politiko na Finskem. Nacionalno jedro programa, ki ga določi finski Nacionalni odbor za izobraževanje, vsebuje norme za določitve lokalnih ali šolskih programov. Odbor deluje v tesni povezavi z ministrstvom za izobraževanje. Na Finskem so za zagotovitev celovite osnovne šole zadolžene občine. Šole lahko upravljajo občine same neposredno, preko medobčinskih oblasti (sodelovanje med občinami) ter privatne organizacije ali fundacije, če to odobri vlada. V praksi primarno šole upravljajo občine z izjemo manjšega števila privatnih šol. Vsaka šola ima upravljavski odbor (»managing board«), kjer učitelji, nepedagoško osebje, učenci in starši sodelujejo. Vsaka občinska oblast se odloči kako bo uredila delitev pristojnosti med občinsko upravo in upravljavskim odborom določene šole. Občine lahko pri upravljanju šol sodelujejo ter tako dve ali več občin lahko deli skupni upravljavski odbor.

Financiranje in izgradnja šol sta deljena med državo in lokalnimi skupnostmi ali drugimi ponudniki izobraževalnih storitev. Lokalne skupnosti, občine, skupnost občin ali privatne organizacije pridobivajo državna sredstva za ustanovitev šol in operativne stroške le teh. Kriteriji za financiranje so praviloma uniformni, ne glede na lastništvo šole. Država plačuje zakonsko določene transferje ponudnikom izobraževalnih storitev, ki so odgovorni za praktično upravljanje z njihovimi institucijami. Lokalne oblasti same odločajo ali bodo proračunske odgovornosti delegirale na šole in v kakšnem obsegu. Od 1. januarja 2010 je Ministrstvo za finance odgovorno za financiranje osnovnih šol, ki bo vključeno v obseg sredstev, ki jih občine pridobivajo od države tudi za ostale storitve Finske osnovne šole se uvrščajo med najboljše na svetu. Nekateri avtorji poudarjajo pomen ugleda, ki ga ima osnovno šolstvo na Finskem Pedagoški poklic na Finskem je izjemno cenjen. Učiteljski poklic je tudi zelo avtonomen, učitelji sami razvijajo svoj kurikulum, izbirajo svoje učbenike in so zelo motivirani za uspeh pri svojem delu. Zelo pomembne so tudi izjemno ugodne razmere za delo, saj so šole zelo dobro opremljene, učenci imajo prost dostop do interneta, vse literature. Če bivajo dlje kot 5 km od šole imajo zagotovljen prosto vožnjo s taksijem do doma.

### **AVSTRIJA**

V Avstriji je za osnovne šole pristojno ministrstvo za izobraževanje, znanost in umetnost. Federacija je odgovorna za temeljno zakonodajo, dežele pa za implementacijo zakonodaje kar zadeva organizacijsko strukturo zveznih vzgojnih oblasti v deželah in za »zunanjo« organizacijo v javnih osnovnih šolah, ki vključuje



razvoj, gradnjo, vzdrževanje in potrditev šol, in tudi določanje števila otrok na razred in učna obdobja. Naloga ministrstva je, da na temelju zakona o organizaciji šol pripravi program (kurikulum) šol. Le ta določa področja, kjer imajo šole avtonomijo. Od šolskega leta 1993/1994 je s 14 amandmajem k zakonu o organizaciji šol bila povečana avtonomija šol. Ta amandma je določil, da posebno partnersko šolsko telo (komite ali odbor), ki ga sestavljajo učitelji, učenci in predstavniki staršev, lahko samo izdelava svoja pravila o kurikulumu z dvotretjinsko večino. To pomeni, da šole lahko bolj avtonomno same določajo in izbirajo svoj profil. Leta 1996 je bila sprejeta tudi pravna podlaga za večjo finančno avtonomijo šol. Pod določenimi pogoji, ki jih ureja zakon, šole lahko dajejo v najem šolske prostore ali dele šol (športne dvorane) tretjim osebam in same izberejo kako bodo zaslužena sredstva porabile, pod pogojem, da se sredstva uporabijo za namene šole in šolanja. Enako pravilo velja tudi za sredstva pridobljena iz eksternega financiranja, bodisi iz sponzorskih sredstev ali pa tržne (komercialne) dejavnosti šole. Vse avstrijske šole lahko v omejenem obsegu nadzorujejo sredstva, ki so jih pridobile od šolskih oblasti. Osnovne šole (Volksschule) upravljajo dežele, občine ali skupnosti občin. Vzdrževanje in upravljanje šole pomeni ustanovitev, vzdrževanje, popravila šolskih stavb, plačilo opreme, nakup opreme in učiteljskih pripomočkov, zagotovitev šolskega zdravnika in zaposlitev nujnega pomožnega osebja. Zaposlitev učiteljev v šolah je v pristojnosti dežel, ki plačajo stroške njihovih plač. Dežele so v celoti refundirane za ta strošek s strani zveze v procesu fiskalne prilagoditve. Javne šole ne smejo zaračunavati šolnine. Prevoz iz in v šolo z javnim prometom je zastonj. Učbeniki so prav tako zastonj. Avstrijske šole imajo relativno malo lastnih sredstev, s katerimi bi lahko upravljale. Pripravljajo se reforme, ki naj bi povečale njihovo finančno avtonomijo. Avstrijska ustava določa, da se lahko ustanovijo tudi zasebne šole. Večino le teh ustanovijo cerkve ali posebne interesne skupine (zbornice). Obstajata dva tipa zasebnih šol: tiste, ki učijo uradni kurikulum in tiste, ki učijo svoj lastni program. Obseg sredstev, ki jih zasebne šole dobijo od države je odvisen od tega, kdo te šole upravlja. Tiste, ki upravlja uradno priznana verska skupnost lahko zahtevajo od države plačilo učiteljev. Druge šole nimajo te pravice. Lahko pa vse šole se prijavljajo na različne razpise (recimo za stroške gradnje) in na ta način pridobivajo sredstva. Učitelji v osnovnih šolah so zaposleni javni uslužbenci na ravni zveznih dežel, bodisi na podlagi pogodbe o delu ali javno pravne pogodbe (stalna zaposlitev).

## **VELIKA BRITANIJA**

V Veliki Britaniji je organizacija osnovnih šol določena na lokalni ravni. Značilnost izobraževalnega sistema je visoka stopnja decentralizacije. Zakon o šolskih standardih in okvirih (The Schools Standards and Framework Act) iz leta 1998 definira nov pravni okvir za upravljanje in skrb za osnovne (in sekundarne) šole. Le te deli na skupnostne (»community«), prostovoljne (»voluntary«) in fundacijske (»foundation«) šole. Večina šol je skupnostnih šol, ki jih ustanovi in v celoti financira lokalna skupnost. Lokalna skupnost financira tudi fundacijske šole, vendar so le v lasti šolskega upravnega odbora (»school governing body«) ali dobrodelne fundacije. Prostovoljne šole so bile originalno ustanovljene s strani prostovoljnih teles, v glavnem cerkva, ki imajo tudi določeno kontrolo nad upravljanjem teh šol. Tudi te v



zadnjem času pretežno financira lokalna skupnost. Vse kategorije šol imajo visoko stopnjo avtonomije. Obstajajo tudi »neodvisne« šole, splošno znane kot zasebne (»private«) šole. Neodvisne šole ne prejemajo javnih sredstev in so v pretežni meri financirane s strani prispevkov, ki jih plačujejo starši otrok, ki obiskujejo te šole. Šole ne smejo zaračunavati nobenih stroškov za izobraževanje, ki se opravlja znotraj šolskih ur za primarne šole. Tudi izobrazba izven teh ur, če je del nacionalnega kurikuluma, je zastoj. Tudi za zvezke in drugo opremo šole ne smejo zaračunati stroškov učencem. Lahko pa primarne šole računajo za dejavnosti, ki so izven zgoraj naštetih kategorij. Morajo imeti usmeritve/smernice, ki določajo primere v katerih lahko zaračunavajo ceno storitve. Lahko tudi starše prosijo za prostovoljne prispevke za katerokoli dejavnost, ki poteka med šolskim časom, za šolsko opremo in šolske fonde na splošno). Obseg kontrole lokalnih oblasti nad šolami se je v zadnjih desetletjih zmanjšal. Z uvedbo lokalnega upravljanja šol (LMS), ki ga določi Education Reform Act iz leta 1988, je večina pristojnosti upravljanja šol delegiranih na tki. »school governing bodies«. Ti upravljavski organi šol so odgovorni in pristojni za vse glavne odločitve o šoli in njeni prihodnosti. Odločajo o tem, kako se porabi proračun, o številu in sestavi zaposlenih, in izbira glavnega učitelja »headteacher« oziroma ravnatelja šole. Lokalne oblasti prejemajo alokacije sredstev v obliki pomoči od centralne vlade, ki jo lahko dopolnijo z drugimi sredstvi. Večino sredstev dobijo od vlade in sicer iz Dedicated Schools Grant (DSG), ki pokriva triletno obdobje. Šole imajo tudi avtonomijo, kako potem ta sredstva razporedijo med posamezne šole.

## **PODROČJE KULTURE**

Muzeji, knjižnice, gledališča.

### **AVSTRİJA**

V Avstriji javne institucije na področju kulture statusno niso organizirane na enoten način. Položaj zveznih muzejev in nacionalne knjižnice ureja poseben zakon - Bundesmuseen-Gesetz iz leta 2002, ki je te institucije pretvoril v samostojne znanstvene institucije javnega prava (wissenschaftliche Anstalten öffentlichen Rechts) in jim s tem podelil pravno subjektiviteto, da so lahko same nosilci pravic in obveznosti, za njihove obveznosti pa država kot ustanovitelj ne odgovarja. Zakon določa, da je navedenim kulturnim institucijam zaupana nepremična in premična kulturna dediščina v posesti države zaradi uresničevanja njenih kulturnopolitičnih in znanstvenih nalog v obliki splošno koristne javne službe. Minister ob upoštevanju predlogov posamezne institucije s podzakonskim aktom določi njeno notranjo organiziranost, pri čemer že zakon kot obvezna organa predvideva poslovodjo in kuratorij. Kuratorij ima funkcijo nadzora nad poslovanjem institucije (smiselno enaka vloga kot jo ima nadzorni svet v gospodarskih družbah) in je sestavljen iz devetih članov, od katerih štiri postavi minister za izobraževanje, umetnost in kulturo, po enega pa še minister za finance, zvezni kancler, minister za gospodarstvo, svet delavcev in sindikat javnih uslužbencev. Za nadzor nad zakonitostjo delovanja posamezne institucije in doseganjem njenih v zakonu določenih ciljev je pristojen minister, nadzor pa izvaja tudi računsko sodišče. Osnovni znesek financiranja iz zveznega proračuna, do katerega so v vsakem proračunskem letu upravičeni zvezni



muzeji in nacionalna knjižnica določa zakon. Dodatna sredstva lahko institucije pridobivajo same z vstopninami, najemninami, sponzorstvi ipd. Zakon pooblašča ministra za finance, da v soglasju z ministrom za izobraževanje, umetnost in kulturo ter ministrom za gospodarstvo in delo prenese nepremičnine, našete v prilogi zakona, v odplačno uporabo zveznih muzejev oziroma knjižnice, pri čemer zakon določa tudi okvirno višino najemnine. Zvezna gledališča in opera so bili leta 1998 s posebnim zakonom preoblikovani v pravno samostojne in umetniško avtonomne gospodarske družbe z omejeno odgovornostjo. Organi upravljanja določa zakon tako, da ima vsaka od gledaliških družb dva poslovodja – enega odgovornega za umetniške zadeve (umetniški direktor), drugega pa za gospodarske zadeve (poslovni direktor). Direktorja sta vezana na odločitev nadzornega sveta. Člani nadzornih svetov pa morajo ministru poročati o sprejetih odločitvah. Glavne gledališke zgradbe (Burgtheater, Akademietheater, Staatsoper, Volksoper) ostajajo v lasti države, gledališke družbe pa so na njih na podlagi zakona neodplačno pridobile položaj užitarja. Preostalo premoženje in nepremično premoženje, potrebno za opravljanje nalog gledaliških družb je bilo ob njihovi ustanovitvi preneseno na te družbe oziroma na holding.

## **VELIKA BRITANIJA**

V Veliki Britaniji javne institucije na področju kulture statusno niso organizirane na enoten način, pač pa je tipične statusne oblike mogoče zaslediti znotraj posameznih področij kulturnih dejavnosti.

Javni muzeji in galerije so večinoma organizirani kot executive non-departmental public body – gre za posebno vrsto javnega telesa, ki ni neposredno del državne uprave in deluje razmeroma neodvisno od nje (arm's length principle). Običajno so ustanovljeni s posebnim zakonom, ki jim podeljuje pravno subjektiviteto in določa njihove naloge. Zakon, ki ustanavlja posamezno kulturno institucijo, opredeljuje tudi njene naloge. Za zagotavljanje teh nalog lahko Nacionalna galerija izvaja izobraževanje in svetovanje, raziskave, sklepa pogodbe in razpolaga s premoženjem ter ukrepa na način, ki je po oceni upravnega odbora potreben za ohranitev in povečanje uporabnosti zbirke, za upravljanje obstoječega premoženja ali sicer za zagotavljanje funkcij Nacionalne galerije. Namen ostalih omenjenih kulturnih institucij je v zakonu definiran na zelo podoben način kot v zgornjem primeru za Nacionalno galerijo.

Glavni organ upravljanja muzejev, galerij in nacionalne knjižnice je upravni odbor (Board of Trustees). Odbor s soglasjem predsednika vlade imenuje direktorja kulturne institucije. Direktor odgovarja odboru za izvrševanje nalog institucije, zlasti za vzdrževanje njenih zbirk in za splošno upravljanje, vključujoč promocijo dejavnosti. Državnim finančnim organom pa direktor poroča o porabi instituciji namenjenih proračunskih sredstev in odgovarja za pravilnost porabe. Nekatere kulturne institucije imajo še posebno svetovalno telo (npr. British Library Advisory Council), ki ga imenuje upravni odbor na podlagi posvetovanja s pristojnim ministrom. Večino članov upravnega odbora vedno imenuje država (predsednik vlade ali pristojni minister), manjši del pa običajno drugi subjekti, ki delujejo na področju dejavnosti kulturne institucije – konkretna ureditev pa je za vsako institucijo



drugačna. Mandat članov upravnega odbora je omejen na največ pet let. Predsednik vlade pri izbiri članov upravnega odbora nima povsem prostih rok. Zakon določa splošno načelo, da naj se pri imenovanju upošteva, ali ima oseba ustrezno znanje in izkušnje, koristne za opravljanje nalog odbora. Poleg tega mora minister oziroma predsednik pri imenovanju upoštevati tudi splošna merila in usmeritve, ki jih oblikuje posebni neodvisni pooblaščenec za javna imenovanja (Commissioner for Public Appointments). Ta pooblaščenec neposredno ne sodeluje pri imenovanju, pač pa nadzira, ali so bila pri posameznem imenovanju ta merila ustrezno upoštevana. Glede financiranja javnih kulturnih institucij iz javnih sredstev zakon vsebuje razmeroma splošne določbe, ki obsegajo predvsem pooblastilo pristojnemu ministru, da instituciji izplača sredstva, ki jih je odobril parlament za opravljanje javnih nalog posamezne institucije. Javni muzeji in galerije imajo lahko v lasti premoženje, ki ga potrebujejo za opravljanje svoje funkcije. Posebej je urejeno pooblastilo za nakupovanje novega gradiva za povečanje obstoječih zbirk. Odsvojitvev predmetov iz zbirke je načeloma prepovedana, razen kolikor gre za izmenjavo gradiv z drugimi javnimi kulturnimi institucijami. Upravni odbor lahko odloči o pridobitvi novih nepremičnin za potrebe nalog posamezne institucije in o razpolaganju z nepremičninami v njeni lasti. Minister je pooblaščen, da na javne kulturne institucije lahko brez siceršnjih omejitev razpolaganja prenese nepremičnine v državni lasti, v katerih institucija opravlja svojo dejavnost.

Institucija lahko s soglasjem države in pod pogoji, ki jih ta določi, ustanovi eno ali več gospodarskih družb, ki se ukvarjajo s komercialno dejavnostjo, povezano s splošnimi nalogami kulturne institucije (npr. izdajanje knjig, filmov in drugega informativnega gradiva, proizvodnja reprodukcij umetniških del in spominkov ter prodaja teh gradiv, priprava in postrežba hrane v prostorih institucije ali upravljanje parkirišč na njenih nepremičninah). Javna gledališča v Veliki Britaniji so praviloma organizirana v obliki neprofitne družbe zasebnega prava (private company limited by guarantee kot tip družbe urejena v zakonu o gospodarskih družbah), ki na podlagi zakona lahko pridobiva javna sredstva za svoje delovanje (tudi če med ustanovitelji ni oseb javnega prava). Gre za alternativno obliko korporacije, ki se največ uporablja za neprofitne organizacije, ki potrebujejo pravno subjektiviteto. Družbeniki načeloma s svojim premoženjem odgovarjajo za obveznosti družbe, vendar je ta osebna odgovornost omejena z višino dane garancije – tj. z nominalnim zneskom, ki je običajno razmeroma nizek. Osnovni kapital družbe ni razdeljen na deleže, vsak družbenik pa ima na skupščini po en glas. Družba lahko pridobi tudi status dobrodelne ustanove, vendar v takšnem primeru dobička ne sme razdeliti med ustanovitelje. Poseben status imajo tista gledališča, ki jim je bila pravna osebnost podeljena s kraljevsko listino (royal charter), kar velja za prestižnejši način ustanovitve korporacije, ki odraža njen poseben javni pomen. Glede upravljanja posameznega gledališča veljajo splošna pravila gospodarskih družb, posebna pravila pa so lahko določena v ustanovnih aktih. National Theatre ima npr. naslednje glavne organe: Upravni odbor (board) je neizvršno in neplačano telo, ki odgovarja za splošno politiko, vodenje in nadzor nad družbo. Direktor je odgovoren za učinkovito vodenje gledališča in za njegov umetniški ugled.



## **ŠVEDSKA**

Švedska ima danes državne kulturne institucije statusno organizirane kot javne agencije v okviru ministrstva za kulturo, kot samostojne ustanove (fundacije) ali kot gospodarske družbe v lasti države.

Nekaj državnih muzejev ima pravni status ustanov (fundacij), zato da lahko prejemajo donacije ipd. Kraljeva opera (Kungliga Operan AB) in Kraljevo dramsko gledališče (Kungliga Dramatiska Teatern AB) sta organizirana kot družbi z omejeno odgovornostjo, katerih edini družbenik je država. Enak status imata nacionalni radio (Sveriges Radio AB) in nacionalna televizija (Sveriges Television AB), ki pa zaradi zagotavljanja neodvisnosti nista neposredno v državni lasti, temveč v lasti posebne državne fundacije. Regionalne kulturne institucije imajo status bodisi fundacij bodisi družb z omejeno odgovornostjo, katerih lastniki so ena ali več lokalnih skupnosti. Nekatero kulturno institucije pa delujejo kot enota v okviru občinske ali pokrajinske uprave. V zadnjem obdobju je opazen trend preoblikovanja tovrstnih institucij (konkretno gledališč in muzejev) v družbe z omejeno odgovornostjo. Pri kulturnih institucijah v obliki državnih agencij lahko vsebino javne službe opredeljuje in spreminja vlada s sprejemom ustreznih podzakonskih aktov o organizaciji državne uprave. Javne naloge kulturnih fundacij določi država kot ustanovitelj. Pri kulturnih institucijah, ustanovljenih v obliki gospodarskih družb, naloge opredelijo ustanovitelji v ustanovnih aktih, dostop do financiranja iz javnih sredstev pa je lahko pogojen z opravljanjem določenih javnih nalog, npr. zagotavljanjem prostega dostopa javnosti do določenih zbirk. Fundacije imajo praviloma upravni odbor in strokovnega direktorja, prav tako pa so običajni še svetovalni organi s področja delovanja ustanove. Organi kulturnih institucij, ki so ustanovljene kot gospodarske družbe, so oblikovani po pravilih statusnega gospodarskega prava – običajno gre torej za upravni odbor in izvršne direktorje. Država nacionalnim kulturnim institucijam tradicionalno priznava neodvisnost pri delovanju (t.i. arm's length principle), ne glede na statusno pravno obliko, v kateri so ustanovljene. To pomeni, da vlada imenuje člane organov upravljanja in nadzora (upravni odbor, nadzorni svet, direktor) določi cilje delovanja posamezne institucije v okviru ciljev nacionalne kulturne politike ter zagotavlja finančna sredstva za opravljanje dejavnosti, ne posega pa v izvajanje dejavnosti same, npr. v vsebino programa in svobodo umetniškega izražanja. Pri državnih agencijah so formalne možnosti vplivanja vlade na delo institucije najširše. Vlada določi cilje delovanja agencije, imenuje in odpokliče direktorja ter mu daje smernice za delo – lahko npr. določi dodatne cilje delovanja agencije za posamezno leto in način poročanja o doseženih rezultatih. Pri gospodarskih družbah in fundacijah vlada kot predstavnik lastnika imenuje člane upravnega odbora in direktorja, določi vsebino družbene pogodbe, odobri letna poročila itd. Pri imenovanjih članov organov mora vlada upoštevati načela Državne lastniške politike iz leta 2007 – gre za dokument, v katerem so opredeljena načela izvrševanja upravljaljskih upravičenj države v gospodarskih družbah in drugih pravnih osebah v večinski državni lasti (na letni skupščini, pri imenovanju članov organov njihovi odgovornosti, plačilu, poročanju...). S tem dokumentom se skuša zagotoviti, da so v organe vodenja in nadzora vedno imenovane osebe z ustreznim znanjem in izkušnjami, potrebnimi za ustrezno opravljanje funkcij vodenja oziroma nadzora v



konkretni instituciji, ob enakomerni zastopanosti različnih strok in izkušenj ter obeh spolov. Zaradi neposrednejšega vpogleda vlade v delovanje najpomembnejših podjetij in institucij so med člani nadzornih organov običajno tudi javni uslužbenci. Delovanje nacionalnih kulturnih institucij financira država in sicer ne glede na njihovo organizacijsko obliko – tistim, ki so organizirane kot agencije, pa vsako leto tudi določi proračun. Večina preostalih pomembnejših kulturnih institucij se prav tako v večjem delu financira iz subvencij državnih, regionalnih in občinskih oblasti ter v povezavi s sredstvi iz evropskih strukturnih skladov. Za izvrševanje nacionalne kulturne politike, ki jo določita vlada in parlament (zlasti z dodeljevanjem finančnih sredstev kulturnim institucijam), je sicer pristojen Nacionalni svet za kulturo (Kulturrådet), ki je organiziran kot vladna agencija, na čelu katere je upravni odbor, ki ga imenuje vlada, in generalni direktor.

### **PODROČJE SOCIALE**

Tu gre večinoma za neprofitna podjetja.

### **VELIKA BRITANIJA**

Socialno varstvo v Veliki Britaniji izvajajo:

- Organizacije javnega sektorja (lokalne oblasti, razne agencije), ki lahko storitve socialnega varstva zagotavljajo direktno ali pa za to pooblastijo druge organizacije.
- Zasebne organizacije, ki nudijo oskrbo osebam, ki plačajo direktno in osebam, za katere plačajo lokalne oblasti. Trenutno naj bi samo v Angliji delovalo več kot 3.600 zasebnih agencij, ki nudijo oskrbo na domu ter 13.000 zasebnih domov za ostarele.
- Organizacije tretjega sektorja, ki trenutno vodijo več kot 3.000 domov za oskrbo ostarelih ter skoraj 400 agencij za oskrbo na domu.

Čeprav je velika večina domov za ostarele v zasebni lasti, le-ti delujejo v okolju, natančno nadzorovanem s strani oblasti. Vlada tako določa:

- pogoje za dostop do javno financiranih oblik socialnega varstva,
- minimalne standarde oskrbe in
- višino javnih sredstev, namenjenih oskrbi starejših

V Združenem kraljestvu tako najdemo različne ponudnike domov za ostarele, od velikih gospodarskih družb do malih podjetij, prostovoljnih/dobrodelnih organizacij ter domov, ki jih vodijo javne oblasti. V Združenem kraljestvu ne poznajo organizacijske oblike zavoda. Health and Social Care Act določa, da se mora vsak ponudnik storitev socialnega varstva registrirati pri komisiji za kvaliteto oskrbe (Care Quality Commission). To lahko stori kot posameznik ali kot organizacija v treh možnih oblikah: delniška družba/družba z omejeno odgovornostjo (limited company), ustanova (charity) ali partnerstvo z omejeno odgovornostjo (limited liability partnership). V Angliji je prepuščeno lokalnim oblastem, da določijo način in prioritete dostopanja do javno financirane pomoči, vendar pa so sredstva za oskrbo zagotovljena na univerzalni bazi. Škotska je odpravila plačilo za osebno oskrbo oseb, starejših od 65 let, ne glede na to, ali se le-ta izvaja na domu ali v domovih za ostarele. Nasprotno pa morajo prejemniki v Angliji in Walesu osebno oskrbo



sofinancirati. Na podlagi trenutne ustavne ureditve lahko Anglija, Škotska, Wales in Severna Irska vsaka za sebe določijo lastno politiko socialnega varstva, način njegovega financiranja (višino plačila ali sofinanciranja) ter kriterije za dostop do brezplačne oskrbe, vendar lahko le vlada Združenega kraljestva spreminja davke in druge ugodnosti, ki odločilno vplivajo na višino sredstev, namenjenih socialnemu varstvu. Velika Britanija je trenutno v fazi reformiranja socialnega varstva. V ta namen je Ministrstvo za zdravstvo 14. julija 2009 predstavilo zeleno knjigo o viziji novega sistema socialnega varstva Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske. Do sedaj je država zagotavljala socialno varstvo zgolj osebam z nizkimi dohodki, ki niso bili sposobni sami plačevati za svojo oskrbo. Od vseh ostalih se je pričakovalo, da sredstva za svojo oskrbo zagotovijo sami, brez državne podpore. Sistem dostopa do javno financirane institucionalne oskrbe trenutno temelji na premoženjskem preizkusu: osebe s premoženjem, ki vključuje tudi prebivališče, večjim od 21.000 funtov, ne morejo dostopiti do javno financirane oskrbe, ne glede na to, kako potrebne so pomoči. Tak sistem ni zgolj nepravičen do tistih, ki morajo plačevati sami, temveč tudi do tistih, ki so se kvalificirali za prejemnike državne pomoči, saj se standardi in vrsta zagotovljene oskrbe glede na lokalno oblast, ki jo zagotavlja, močno razlikujejo (zeleno knjiga govori kar o postcode lotteries). Posledica takega kompleksnega in restriktivnega modela dostopanja do pomoči je, da se približno polovica stroškov socialnega varstva (cca. £ 5,9 milijard v 2005/2006, kar ustreza 4,3 % bruto davčnih prejemkov v Združenem kraljestvu za to leto) financira iz privatnih sredstev. S ciljem izboljšanja socialnega varstva, je vlada predlagala ustanovitev National Care Service, ki naj bi vzpostavil pravičen, enostaven in dostopen sistem socialnega varstva. Za načrtovani novi National Care Service sistem se vladi zdi kot osnovna oblika financiranja najbolj primeren sistem partnerstva. Partnership (sistem partnerstva) določa vsakomur, ki bi se kvalificiral kot prejemnik državne pomoči, bi mu po tem sistemu država plačala določen delež stroškov za osnovno oskrbo in pomoč. Ljudje z nižjimi sredstvi bi tako dobili plačan večji delež stroškov oskrbe (npr. 2/3 vseh stroškov), tisti brez sredstev pa bi še naprej brezplačno prejeli potrebno oskrbo. V takem sistemu bi mnogi plačali dosti manj kot zdaj, tisti, ki pa bi potrebovali več oskrbe, pa bi plačali precej več kot v obstoječem sistemu. Tak sistem bi deloval za osebe vseh starosti.

## **NEMČIJA**

Nemčija ne pozna javnih zavodov. Kar se tiče vprašanja financiranja ponudnikov storitev socialnega varstva, njihova organizacijska oblika ni pomembna. Veliko večino direktnih socialnih storitev v Nemčiji zagotavljajo neprofitne agencije, ki so jih pooblastile lokalne oblasti. Te organizacije pripadajo dobrodelnim združenjem (Wohlfahrtsverbände). Dve največji dobrodelni združenji sta v svojem bistvu verski organizaciji (uživata kvazi javni status) in skrbita za 2/3 vseh domov za ostarele in invalide. Dobrodelnim združenjem se povrne okrog 90 % stroškov za nudenje storitev socialnega varstva iz javnih sredstev (okrog 80 % dobijo povrnjenih iz sredstev zavarovalnih shem, dodatnih 10 % pa povrnejo iz javnih nepovratnih sredstev), preostanek pa pokrijejo prostovoljci z vloženim časom in denarjem. Preko 20 % izvajalcev dejavnosti varstva starejših pa je ustanovljenih s pridobitnim namenom. Le





ti se večinoma pojavljajo v pravnoorganizacijski obliki družbe z omejeno odgovornostjo (Gesellschaft mit beschraenkter Haftung – GmbH). Delniške družbe (Aktiengesellschaft) na področju dejavnosti varstva starejših niso običajne. Regionalne in lokalne oblasti so glavni igralci v nemškem sistemu socialnega varstva. Obvezane so pomagati vsem, ki imajo prenizka sredstva ali nezadostno podporo s strani družine. Prav tako morajo zagotavljati nekatere osebne storitve, vključno s tistimi, ki jih financirajo socialna zavarovanja (npr. oskrba ostarelih). Nekatere izmed teh obveznosti določa sam zakon (seznam storitev, ki morajo biti zagotovljene otrokom in mladostnikom), druge pa so okvirno določene z zveznimi zakoni tako, da zgolj določijo skupine ljudi, katerim so storitve socialnega varstva namenjene (npr. brezdomci ali in-validi). Nemčija tako ne pozna obvezne javne službe na področju varstva starejših. Financiranje storitev socialnega varstva je v Nemčiji komplicirano. Vlada ne regulira višine sredstev, ki se kot povračila izplačajo za določene storitve, temveč je le-ta posledica pogajanj med plačniki in izvajalci storitve. Glavni akterji takih pogajanj so predvsem zastopniki zavarovalnic, občine in ponudniki storitev. Tak način določanja cen za storitve pa privede do velikih razlik med deželami in regijami glede tega, koliko denarja se prenese za določene storitve. Zavarovanje za dolgotrajno nego se financira iz prispevkov, ki temeljijo na bruto dohodkih, in jih v enaki meri plačujejo tako delodajalci kot delojemalci v pay-as-you-go sistemu. Otroci in nezaposleni so lahko so-zavarovani, brez da bi jim bilo potrebno plačevati dodatne prispevke. Višina prispevka posameznika se izračuna na podlagi bruto dohodka in je navzgor omejena s 3.562,50 EUR (podatki za leto 2006), kar pomeni, da v skladu s principom solidarnosti osebe z višjimi dohodki v zavarovalno shemo prispevajo več.

## **AVSTRILIJA**

V Avstriji ne poznajo javnih zavodov, obstaja pa močna tradicija prostovoljnih nepridobitnih ponudnikov institucionalne oskrbe ostarelih (26 % vseh institucij za ostarele). Več kot polovica je javnih nepridobitnih ponudnikov (53 %), 21 % delež pa zasedajo manjši zasebni pridobitni ponudniki.

Ponudniki oskrbe na domu pa so na območju Dunaja izključno zasebne prostovoljne organizacije. Tradicionalno v Avstriji obstaja striktna delitev med zdravljenjem (cure) in oskrbo (care), kar je privedlo do velikih razlik med področji zdravstvenega in socialnega varstva. Zdravstveno varstvo je regulirano s strani zvezne vlade (razen sistema bolnic), za ureditev socialnega varstva pa so odgovorne posamezne dežele. Leta 1993 je začel veljati prvi zvezni zakon na področju socialnega varstva, Zvezni zakon o dodatku za dolgotrajno nego (Bundespflegegeldgesetz), ki na celotnem območju Avstrije zagotavlja denarni dodatek tistim, ki potrebujejo oskrbo. Zagotavljanje dolgotrajne nege pa še naprej ureja devet različnih deželnih zakonov o socialni pomoči. V Avstriji tako ne poznajo javne službe na področju varstva starejših, saj osebam, ki potrebujejo oskrbo, denarni dodatek za dolgotrajno nego omogoča izbiro izvajalcev in storitev oskrbe. Avstrija je leta 1993 uvedla dodatek za dolgotrajno nego, ki se financira iz davkov. Višina dodatka je odvisna od tega, koliko pomoči posameznik potrebuje in ni vezana na višino dohodka posameznika, ki pomoč potrebuje. Tak sistem financiranja dolgotrajne nege je izrazito ugoden za osebe z



nizkimi prihodki. 26 % prejemnikov dodatka prejema pokojnino, manjšo od 570 EUR, 60 % pa razpolaga z manj kot 860 EUR na mesec.<sup>1</sup> Če upoštevamo dejstvo, da znaša mesečni strošek bivanja v domu za ostarele od 1.100 do 3.600 EUR, je jasno, da lahko dodatek na dolgotrajno nego pokrije zgolj del stroškov nege. Preostanek pokrivajo pokojnina oskrbovanca, prispevki družinskih članov (v nekaterih regijah so zakonci in/ali otroci oskrbovanca dolžni prispevati za nego) in sheme socialne pomoči. Mednarodna primerjava postreže z ugotovitvami, da gre za veliko pestrost pravno organizacijskih oblik, izbira med njimi je vgrajena v zakonodajo in sicer se za izvajanje posamezne javne službe izbere tista statusna oblika, ki najbolj ustreza izvajanju določene dejavnosti javne službe, nadalje da imajo izvajalci v primerjavi z izvajalci javnih služb v Republiki Sloveniji več pristojnosti, več odgovornosti, več nadzora. Primerjava pa pokaže tudi to, da naš zavod ni anahronizem v Evropi, res pa je, da to tudi ni trend v Evropi, da bi se države vračale v to obliko. V mednarodni primerjavi so prikazane tudi reforme, ki so se jih ali pa se jih ta čas lotevajo v evropskih državah in ugotoviti gre, da so rdeča nit vsem oblikam in potrebi po reformah pa so fiskalni problemi v navedenih državah, ti so sprožilci opisanih reform.

Iz mednarodne primerjave zaposlenosti v dejavnosti javnih storitev, ki sledi v nadaljevanju lahko sklepamo, da je v Sloveniji, kjer beležimo porast zaposlitev le v javnem ne pa v zasebnem sektorju, zastopanost zaposlenih v javnem sektorju večja in je v porastu, medtem, ko je v drugih državah ravno obratno in zasledimo pri izvajanju javnih storitev večjo zastopanost zaposlenih v zasebnem kot v javnem sektorju.

### **Mednarodna primerjava zaposlenost v dejavnostih javnih storitev<sup>3</sup>**

Vir: **Ekonomski izzivi 2010, UMAR.**

V primerjavi z evropskimi državami ima Slovenija relativno nizek delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N). V dejavnosti javnih storitev (L–N) so po standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD 2002) zajete dejavnosti javna uprava (L), izobraževanje (M) in zdravstvo in socialno varstvo (N). Dejavnost kulture je zajeta v dejavnosti druge javne, osebne in skupne dejavnosti (O)<sup>4</sup> in jo za mednarodno primerjavo ni mogoče posebej prikazati. Izvajalci, ki so zajeti v posameznih dejavnostih, so vse javne inštitucije in javni zavodi, ki so pod nadzorom države ali občin, ter vsi koncesionarji in čisti zasebni izvajalci. Gledano po dejavnostih (glej sliko 3) je Slovenija v primerjavi z evropskimi državami relativno najnižje po deležu zaposlenih v dejavnosti javne uprave (L), v dejavnosti izobraževanja (M) je Slovenija po številu zaposlenih nekje na povprečju EU, v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva (N) pa je močno pod povprečjem. Danska in Norveška imata do trikrat večje število

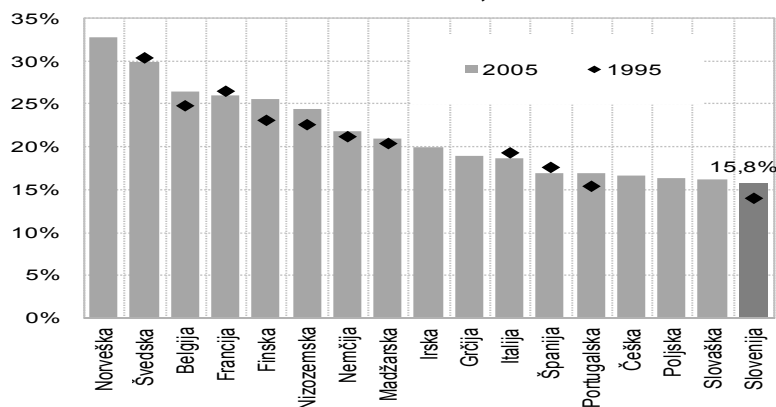
<sup>3</sup> Bednaš M., Hafner M, Kajzer A. (ur.).(2010). *Ekonomski izzivi 2010*. Urad za makroekonomske analize in razvoj.

<sup>4</sup> V dejavnosti O je večji del (okoli dve tretjini) zasebnega sektorja in le manjši del, ki zajema javne storitve (kultura).



zaposlenih v tej dejavnosti, kar je povezano predvsem z bolj razvitimi storitvami dolgotrajne oskrbe.

**Slika 1: Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev (L–N) kot delež v aktivnem prebivalstvu v letih 1995 in 2005, v %**

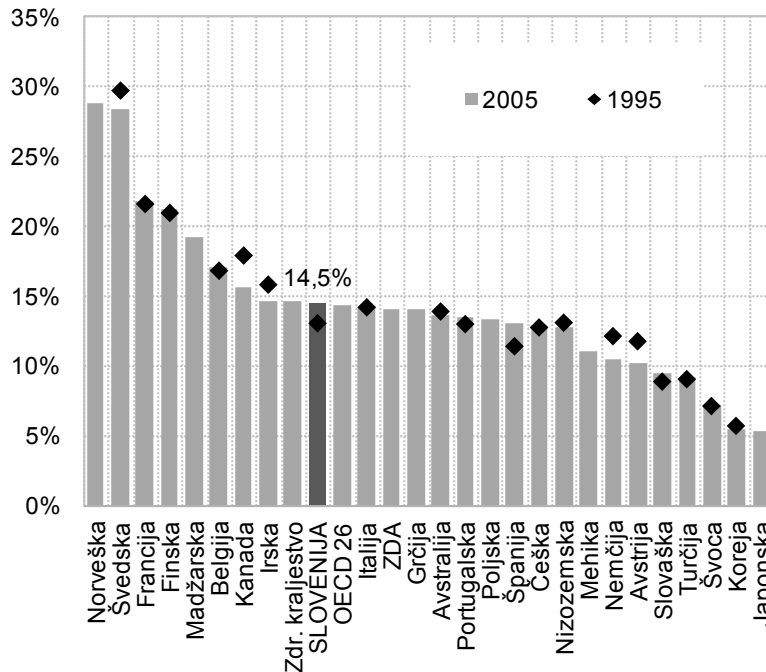


Vir: Eurostat, nacionalni računi; SKD 2002, preračuni UMAR.

Kljub nizkemu deležu zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N) se Slovenija po deležu zaposlenih v sektorju država uvršča približno na povprečje držav OECD. Za razliko od prikaza zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N), ki vključujejo tudi zasebne izvajalce, spadajo v sektor država le tiste inštitucije, katerih ustanovitelj je država ali občina in so hkrati večinsko (več kot 50 %) financirane iz javnofinančnih sredstev<sup>5</sup>. Razlika med položajem Slovenije v prikazanih mednarodnih primerjavah na sliki 1 in 2 je torej predvsem posledica razlik v načinu izvajanja in financiranja dejavnosti javnih služb. Relativno nižji delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N) (glej sliko 1) je posledica slabše razvitosti zasebnega izvajanja teh dejavnosti, bodisi s koncesijami ali brez njih. Višji delež zaposlenih v sektorju država pa je posledica dejstva, da se v Sloveniji večji del javnih služb še vedno izvaja v javnih zavodih, ki so upravljalno vezani na državo ali občino in so večinsko financirani z javnofinančnimi sredstvi (glej sliko 2). Nekatere javne službe bi lahko ob ustreznih regulativi in nadzoru v večji meri izvajali poleg javnih tudi zasebni izvajalci. Pri tem ne bi šlo za zmanjšanje financiranja javnih služb iz javnofinančnih virov, ampak bi se umirila rast števila zaposlenih v sektorju države. S tem bi s pomočjo izvajanja zasebnega sektorja dosegli hitrejši razvoj novih vrst storitev in večjo zaposlenost v dejavnostih javnih storitev.

**SLIKA 2: ZAPOSLENOST V SEKTORJU DRŽAVA KOT DELEŽ V AKTIVNEM PREBIVALSTVU V LETIH 1995 IN 2005, V %**

<sup>5</sup> V Sloveniji so to vsi neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov (po Seznamu RPU), razen tistih, ki več kot 50 % celotnih prihodkov pridobijo iz zasebnih in drugih neproračunskih virov (to so nekatere javne agencije, domovi za starejše, nekaj vrtcev, lekarn, ljudskih univerz, zavodov za zdravstveno varstvo, javnih zavodov z področja gospodarskih dejavnosti, kmetijstva). Ne glede na višino deleža prihodkov iz javnih virov pa v sektor država ne spadajo zasebniki, ki dejavnost javne službe izvajajo na podlagi koncesije (koncesionarji), ker v njih država ali občina nimata odločujočega vpliva na upravljanje.

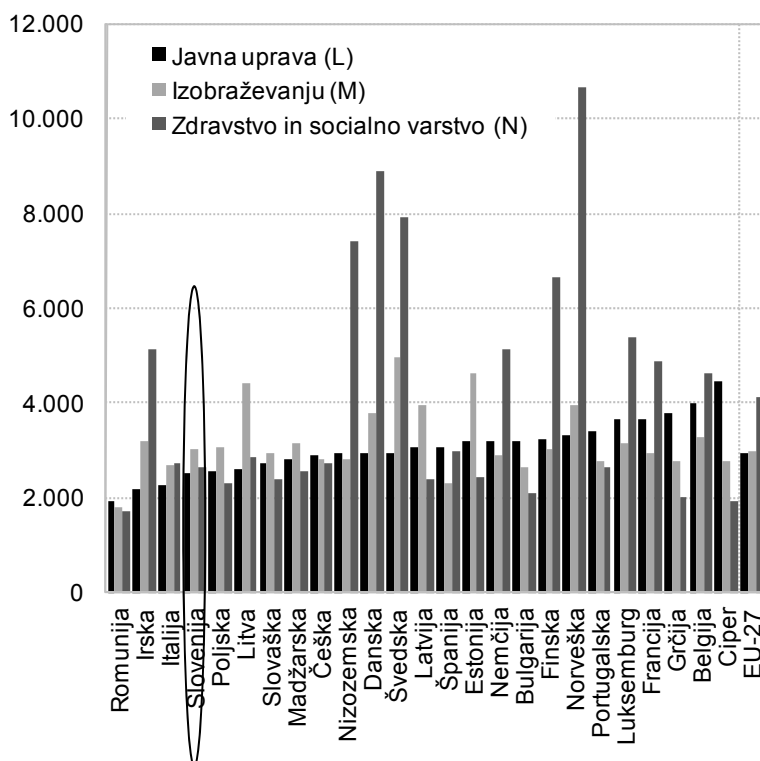


Vir: OECD Government at a glance 2009, CEPD Survey, za Slovenijo SURS; preračuni UMAR.

Opombe: Za Slovenijo, Avstrijo, Nizozemsko, Švedsko in Švico so zaposleni preračunani na polni delovni čas, za vse ostale države je podatek za polno število zaposlenih. Avstrija: podatki so za leti 2004 in 2005; Belgija: leto 2004, Finska: 2004 in 2005; Francija: 2004, nekaj javnih ustanov ni vključenih; Poljska 2004; Slovaška: namesto sektorja države so prikazane dejavnosti L, M, N.

Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev narašča zaradi številnih razlogov. Na področju izobraževanja je rast števila zaposlenih povezana z večjo vključenostjo otrok v vrtce, večjo ponudbo visokošolskih programov, razvojem izobraževanja odraslih ter vseživljenskim učenjem. V zdravstvu prispeva k naraščanju potreb poleg staranja prebivalstva tudi hiter razvoj medicinskih tehnologij in večja osveščenost prebivalstva. V socialnem varstvu so demografske spremembe razlog za hiter razvoj storitev dolgotrajne oskrbe. Z vidika zadovoljevanja potreb po teh storitvah v Sloveniji še obstaja možnost za oblikovanje delovnih mest v teh dejavnostih, vendar ne na način, ko bi bila ta delovna mesta financirana iz javnih virov.

**SLIKA 3:** ZAPOSLENOST V DEJAVNOSTIH JAVNE UPRAVE, IZOBRAŽEVANJA TER ZDRAVSTVA IN SOCIALNEGA VARSTVA NA 100.000 PREBIVALCEV PO PODATKIH NACIONALNIH RAČUNOV ZA DRŽAVE EU-27 IN NORVEŠKO, LETO 2008



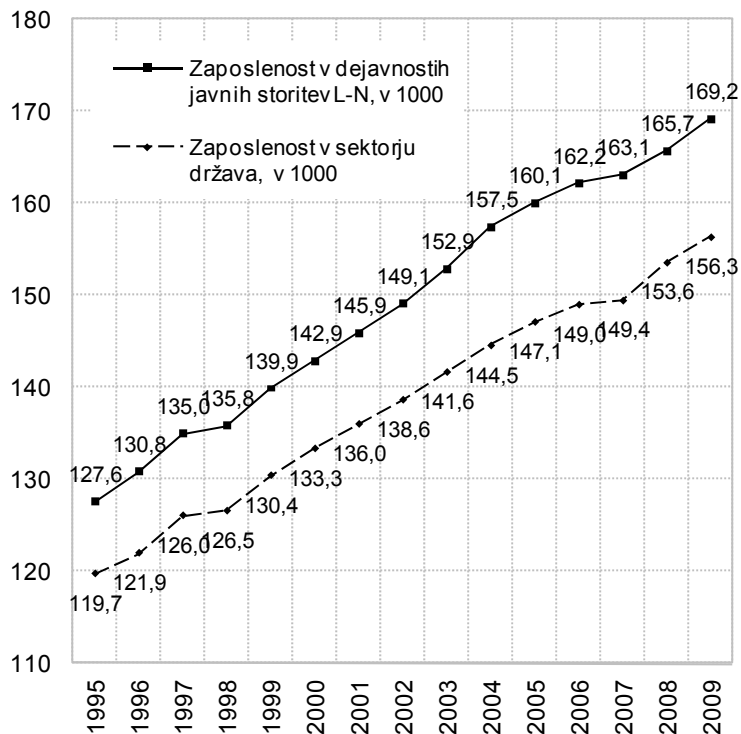
Vir: EUROSTAT, Nacionalni računi, SKD 2002.

Opomba: Države so rangirane po deležu zaposlenih v dejavnosti javne uprave. Podatek za Francijo, Ciper, Madžarsko in Romunijo je za leto 2007, za Portugalsko in Švedsko pa za leto 2006.

Rast zaposlenosti v dejavnostih javnih storitev (L–N) je bila v preteklosti v Sloveniji skoraj izključno posledica rasti zaposlovanja v inštitucijah, ki so pod nadzorom države ali občin in se večinsko financirajo z javnimi sredstvi. V Sloveniji je bila v obdobju 1995–2009 rast števila zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N) v povprečju letno 2,0-odstotna in tako le malenkost hitrejša od rasti zaposlenih v sektorju država (letno 1,9 %). Kot je razvidno iz slike 4, je bila rast zaposlenosti v dejavnostih javnih storitev (L–N) v preteklosti v Sloveniji skoraj izključno posledica rasti zaposlovanja v inštitucijah, ki so pod nadzorom države ali občin in se večinsko financirajo z javnimi sredstvi. Tako je iz slike 1 razvidno, da se je delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev v obdobju 1995–2009 povečal na Finskem, v Belgiji, Nizozemskem, Nemčiji in na Portugalskem, hkrati pa so te države uspele zadržati ali nekatere celo znižati delež zaposlenih v sektorju država (glej sliko 2). Tudi v večini drugih držav v prikazani mednarodni primerjavi OECD se je delež zaposlenih v sektorju država znižal (Švedska, Kanada, Irska, Avstrija) ali pa je ostal na ravni iz leta 1995 (Francija, Italija, Češka, Turčija, Švica). Poleg Slovenije so tako le redke države (Španija, Portugalska, Slovaška), ki jim s prenosom izvajanja nekaterih javnih služb na zasebni sektor ni uspelo zadržati rasti deleža zaposlenih v sektorju država oziroma v inštitucijah, ki so pod nadzorom države ali občin, ter se večinsko (več kot 50 %) financirajo iz javnih virov.



**SLIKA 4:** ZAPOSLENOST V DEJAVNOSTIH JAVNIH STORITEV (L–N) IN SEKTORJU DRŽAVA V OBDOBJU 1995–2009, V 1000



Vir: SURS, SKD 2002

Opomba: za leto 2009 ocena UMAR.



## II. BESEDILO ČLENOV

### I. Splošna določba

#### 1. člen

(vsebina zakona)

Ta zakon ureja statusna vprašanja zavodov, primeroma določa področja negospodarskega sektorja na katerih se opravlja javna služba, cilje opravljanja in vsebino pravnega režima negospodarske javne službe, izvajalce negospodarske javne službe, financiranje in nadzor javnih zavodov ter postopek podelitve koncesije.

### II. Dejavnost javne službe

#### 2. člen

(opredelitev dejavnosti javne službe)

(1) Kot dejavnost javne službe na področju negospodarskega sektorja se opravljajo z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določene dejavnosti na področjih vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali lokalna skupnost (v nadaljnjem besedilu: negospodarska javna služba).

(2) Cilj opravljanja negospodarske javne službe je zagotavljanje primerne, kakovostne in vsem uporabnikom pod enakimi pogoji dostopnega blaga in storitev.

(3) Negospodarska javna služba se opravlja kot nepridobitna dejavnost.

(4) S področnimi predpisi se uredijo vprašanja, ki so pomembna za zagotavljanje negospodarske javne službe, in sicer:

- vrsta in obseg dejavnosti, ki se izvajajo kot negospodarska javna služba (v nadaljnjem besedilu: temeljna dejavnost);
- standardi in normativi, ki so osnova za določitev obsega in cene izvajanja negospodarske javne službe;
- dejavnosti, ki jih lahko opravlja izvajalec negospodarske javne službe kot dopolnilne dejavnosti in se lahko opravljajo kot pridobitne dejavnosti (v nadaljnjem besedilu: dopolnilne dejavnosti);
- kriteriji za določitev javne mreže izvajalcev;
- pogoji, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci, da bi lahko izvajali negospodarsko javno službo;
- pravice in obveznosti uporabnikov;
- načini financiranja negospodarske javne službe;



- viri financiranja;
- način in postopek določanja cen temeljnih in dopolnilnih dejavnosti;
- vrsta in obseg premoženja potrebnega za izvajanje negospodarske javne službe;
- način določitve cene uporabe premoženja, ki ni v lasti izvajalca;
- drugi elementi pomembni za opravljanje in razvoj negospodarske javne službe.

### 3. člen

(izvajalci negospodarske javne službe)

Negospodarsko javno službo lahko izvajajo:

- javni zavodi,
- gospodarske družbe, ki so v večinski lasti države, če gre za oblike statusnega partnerstva v skladu z zakonom, ki ureja javno zasebno partnerstvo in jim je podeljena koncesija,
- pravne osebe zasebnega prava, samostojni podjetniki in druge fizične osebe, ki jim je podeljena koncesija.

## III. Statusna oblika zavoda

### 4. člen

(zavod)

(1) S tem zakonom se ureja zavod kot statusna oblika osebe javnega ali zasebnega prava.

(2) Določbe tega zakona se uporabljajo, če niso v posebnih zakonih posamezna vprašanja drugače urejena.

(3) Določbe tega zakona, ki se nanašajo na zavod, veljajo za javni in zasebni zavod, če s tem zakonom ni določeno drugače.

### 5. člen





(javni in zasebni zavod)

- (1) Javni zavod je pravna oseba javnega prava, ki se ustanovi za opravljanje negospodarske javne službe.
- (2) Zakon lahko določi, da javni zavod ni pravna oseba. Javni zavod, ki ni pravna oseba, ima položaj neposrednega proračunskega porabnika.
- (3) Zasebni zavod je pravna oseba zasebnega prava, ki se ustanovi za opravljanje dejavnosti na področjih določenih v prvem odstavku 2. člena tega zakona na nepridobiten način.
- (4) Zavod pridobi lastnost pravne osebe z vpisom v sodni register.

#### **IV. Ustanovitev zavoda**

##### 6. člen

(ustanovitelji)

- (1) Javni zavod lahko ustanovi država ali lokalna skupnost.
- (2) Pravico ustanoviti javni zavod ima tudi narodna skupnost, če gre za dejavnost pomembno za uresničevanje pravic pripadnikov narodnih skupnosti.
- (3) Javni zavod lahko skupaj ustanovi več ustanoviteljev iz prvega in drugega odstavka tega člena.
- (4) Zasebni zavod lahko ustanovi pravna ali fizična oseba. Pravna oseba javnega prava, razen države in lokalne skupnosti, je lahko ustanoviteljica zasebnega zavoda s soglasjem ustanovitelja in pod pogojem, da so sredstva za ustanovitev in delovanje zasebnega zavoda zagotovljena iz nejavnih virov financiranja pravne osebe javnega prava.

##### 7. člen



(izvajanje ustanoviteljskih pravic)

- (1) Za državo izvaja ustanoviteljske pravice Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada). Vlada lahko posamezne ustanoviteljske pravice, razen same ustanovitve javnega zavoda, prenese v pristojnost ministra, pristojnega za posamezno področje.
- (2) Za lokalno skupnost izvaja ustanoviteljske pravice organ, določen s splošnim aktom lokalne skupnosti.
- (3) Za narodno skupnost izvaja ustanoviteljske pravice reprezentativni organ te skupnosti.
- (4) Izvajanje ustanoviteljskih pravic v zasebnem zavodu določi ustanovitelj v aktu o ustanovitvi.

8. člen

(svet ustanoviteljev)

- (1) Če več ustanoviteljev (v nadaljnjem besedilu: soustanovitelji) ustanovi zavod, izvajajo ustanoviteljske pravice in obveznosti preko sveta ustanoviteljev.
- (2) Vsak od soustanoviteljev zavoda ima v svetu ustanoviteljev en glas, če akt o ustanovitvi ne določi drugače. Vsak od soustanoviteljev za izvrševanje svojih pravic imenuje člana ali članico sveta (v nadaljevanju: član) za mandatno dobo štirih let, če s pogodbo iz drugega odstavka 9. člena tega zakona ni določeno drugače.
- (3) Člani sveta izvolijo izmed sebe predsednika ali predsednico sveta (v nadaljevanju: predsednika).
- (4) Druga vprašanja glede organizacije in delovanja sveta ustanovitelji uredijo v pogodbi iz drugega odstavka 9. člena.

9. člen

(ustanovitev zavoda)

- (1) Zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejme ustanovitelj.
- (2) Soustanovitelji sprejmejo akt o ustanovitvi v enakem besedilu. Medsebojne pravice in obveznosti, ki izvirajo iz soustanoviteljstva zavoda, uredijo z ustanovitvenim aktom in soustanoviteljsko pogodbo.



## 10. člen

### (soustanoviteljska pogodba)

S soustanoviteljsko pogodbo iz prejšnjega člena soustanovitelji zavoda uredijo:

- medsebojne pravice in obveznosti pri zagotavljanju sredstev za delovanje zavoda,
- način izvajanja ustanoviteljskih pravic,
- medsebojne pravice in obveznosti v primeru prenehanja zavoda,
- druga vprašanja.

## 11. člen

### (akt o ustanovitvi)

Akt o ustanovitvi zavoda vsebuje:

- ime in sedež ustanovitelja,
- ime in sedež zavoda,
- dejavnosti javnega zavoda,
- opredelitev pravne subjektivitete,
- določbe o organih in načinu upravljanja zavoda,
- pogoje, ki jih morajo izpolnjevati, način imenovanja, razrešitve članov organov upravljanja in način njihovega odločanja, če se oblikuje uprava,
- sestavo, način imenovanja in izvolitve ter razrešitve članov nadzornega sveta,
- strokovne organe, njihovo sestavo, pogoje in način imenovanja ter razrešitve članov strokovnih organov,
- sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela,
- vire, načine in pogoje pridobivanja sredstev za delo zavoda,
- obseg premoženja, ki ga bo imel zavod v lasti oziroma uporabi,
- določbe o uporabi in razpolaganju s premoženjem,
- obveznost trajnega zagotavljanja sredstev za delo zavoda,
- način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki in način kritja primanjkljaja sredstev za delo zavoda,
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,
- določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda,
- pravice in obveznosti med ustanoviteljem in zavodom,
- določbe o pravicah in obveznostih soustanoviteljev,
- naloge in način sodelovanja z drugimi izvajalci javne službe, način zagotavljanja vpliva uporabnikov javne službe na delo zavoda,
- druge določbe.



## 12. člen

### (ustanoviteljske pravice)

Ustanovitelj ima naslednje ustanoviteljske pravice:

- imenuje in razrešuje direktorja in člane uprave, če je tako določeno z zakonom,
- imenuje in razrešuje svoje člane in članice (v nadaljevanju: člane) v nadzornem svetu,
- potrjuje dolgoročno strategijo razvoja zavoda, letni finančni načrt in zaključno poročilo,
- izvršuje druge pravice, določene z zakonom oziroma odlokom lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi.

## 13. člen

### (sredstva za delo javnega in zasebnega zavoda)

(1) Ustanovitelj z ustanovitvenim aktom javnemu zavodu, ki je pravna oseba, izroči v last premoženje, ki ga javni zavod potrebuje za izvajanje negospodarske javne službe, razen premoženja, za katerega zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja.

(2) Premoženje iz prejšnjega odstavka predstavljajo nepremičnine, premičnine in denarna sredstva, ki so potrebna za izvajanje javne službe.

(3) Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena lahko ustanovitelj izroči javnemu zavodu, ki je pravna oseba, premoženje le v uporabo, če zavod za opravljanje negospodarske javne službe potrebuje poleg denarnih sredstev le poslovne prostore in običajno pisarniško opremo.

(4) Premoženje, za katerega zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja, se izroči javnemu zavodu v uporabo.

(5) Javni zavod mora pridobiti pisno soglasje ustanovitelja za prodajo, zastavo, menjavo in drugo razpolaganje s premoženjem katerega vrednost presega 20.000,00 EUR. Za oddajo premoženja v najem ni potrebno soglasje ustanovitelja.

(6) Javnemu zavodu, ki ni pravna oseba, se premoženje, ki ga javni zavod potrebuje za izvajanje negospodarske javne službe izroči v uporabo. S premoženjem, ki ga ima v uporabi, ne more razpolagati, če z zakonom ali aktom o ustanovitvi ni določeno drugače.

(7) Ustanovitelj zasebnega zavoda prenese v last zavoda premoženje, ki ga ta potrebuje za izvajanje dejavnosti. Ustanovitelj mora ob ustanovitvi zagotoviti



zasebnemu zavodu premoženje najmanj v višini, ki je določena kot minimalni osnovni kapital za družbe z omejeno odgovornostjo.

#### 14. člen

(odgovornost za obveznosti zavoda)

- (1) Zavod odgovarja za svoje obveznosti s premoženjem, s katerim lahko razpolaga.
- (2) Ustanovitelj odgovarja za obveznosti javnega zavoda, ki je pravna oseba, v obsegu določenim z zakonom in aktom o ustanovitvi. Za obveznosti javnega zavoda, ki ni pravna oseba, odgovarja neomejeno.
- (3) Zasebni zavod odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem.
- (4) Ustanovitelj odgovarja za obveznosti zasebnega zavoda, če premoženje zavoda ne zadostuje za poplačilo njegovih obveznosti.

#### 15. člen

(vpis v sodni register)

V sodni register se vpiše javni zavod in skupnost zavodov, ki bo pravna oseba, in zasebni zavod ter organizacijska enota zavoda, ki ima pooblastila v pravnem prometu, v skladu z zakonom, ki ureja sodni register.

#### 16. člen

(ime zavoda)

- (1) Ime zavoda vsebuje označbo, ki navaja na dejavnost in sedež zavoda, v primeru, ko ni pravna oseba, pa tudi označbo »javni zavod brez pravne osebnosti« ali kratico »b.p.o.«.
- (2) Ime zavoda lahko vsebuje ime ustanovitelja.
- (3) Ime zavoda sme vsebovati ime republike, občine ali mesta le z dovoljenjem pristojnega organa, če ustanovitelj zavoda ni republika, občina ali mesto.
- (4) Ime zavoda lahko vsebuje ime zgodovinske ali druge umrle pomembne osebnosti. Za uvrstitev imena take osebnosti v ime zavoda je potrebna privolitev njenih zakonitih dedičev.



- (5) Sestavni del imena je lahko tudi znak ali grafična oblika imena.
- (6) Zavod ima lahko skrajšano ime.

#### 17. člen

(sedež zavoda)

- (1) Sedež zavoda je kraj, v katerem zavod opravlja dejavnost.
- (2) Če zavod opravlja dejavnost v več krajih, je sedež zavoda kraj, v katerem je sedež direktorja ali uprave.
- (3) Zavod lahko spremeni ime in sedež le s soglasjem ustanovitelja.

### V. Dejavnost zavoda

#### 18. člen

(temeljna dejavnost javnega zavoda )

- (1) Javni zavodi izvajajo temeljne dejavnosti, ki so določene v področnih zakonih, nacionalnih programih in v ustanovitvenih aktih javnega zavoda.
- (2) Obseg in način izvajanja temeljne dejavnosti se za posamezen zavod opredeli v aktu o ustanovitvi in s programom javne službe tako, da je opredeljeno blago in storitve, ki morajo biti zagotovljene oziroma dostopne v okviru dejavnosti negospodarske javne službe, ki jo izvaja javni zavod. Program javne službe je lahko sestavljen iz več podprogramov.

#### 19. člen

(dopolnilna dejavnost javnega zavoda)

- (1) Javni zavod lahko opravlja dopolnilno dejavnost, ki je neposredno povezana z izvajanjem dejavnosti, za katero je ustanovljen. To opravlja tako, da v omejenem obsegu prodaja blago in storitve, ki ne sodijo v zagotavljanje blaga in storitev temeljne dejavnosti, kot je določena v področnih zakonih, nacionalnih programih in aktih javnega zavoda.
- (2) Pri izvajanju dopolnilne dejavnosti je javni zavod dolžan upoštevati pravila, ki veljajo za nastopanje na prostem trgu.



(3) Dovoljeni obseg dopolnilne dejavnosti ne sme presegati obsega določenega s predpisi EU, ki urejajo opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena in ne sme vplivati na opravljanje temeljne dejavnosti.

(4) Če ustanovitelj ugotovi, da opravljanje dopolnilne dejavnosti vpliva na obseg, kakovost, dostopnost, pravočasnost in druge elemente, ki se morajo zagotavljati v okviru temeljne dejavnosti, javnemu zavodu izvajanje te dejavnosti omeji ali v celoti prepove.

(5) Letni obseg prodaje blaga in storitev, ki ga lahko opravi javni zavod v okviru dopolnilne dejavnosti se določi z letnim programom dela in ovrednoti v finančnem načrtu javnega zavoda.

## **VI. Koncesija**

### 20. člen

(koncesija za opravljanje negospodarske javne službe)

(1) Koncesija za opravljanje negospodarske javne službe se lahko podeli pravni ali fizični osebi, kadar javna mreža ne more zagotoviti izvajanja negospodarske javne službe v predvidenem obsegu, oziroma kadar ne more zagotoviti upravičencem enake dostopnosti blaga in storitev.

(2) Koncesija se podeli z zakonom, odlokom lokalne skupnosti ali z odločbo pristojnega organa (v nadaljnjem besedilu: akt o koncesiji).

### 21. člen

(pristojnost podeljevanja koncesij)

(1) Če se koncesija podeli z upravno odločbo, o podelitvi odloči vlada, če z zakonom ni določena pristojnost resornega ministra. Na ravni lokalne skupnosti koncesijo podeli organ določen z njenim statutom.

(2) Koncesijo lahko podeli skupaj tudi več lokalnih skupnosti na območju, kjer se izkaže skupna potreba po izvajanju negospodarske javne službe ali je taka oblika izvajanja negospodarske javne službe ekonomično in smotrno bolj upravičena.

### 22. člen

(podelitev koncesije)



(1) Koncesija za izvajanje negospodarske javne službe se podeli za določeno obdobje, ki ga glede na naravo dejavnosti, ki se izvajajo v režimu negospodarske javne službe, določi zakon.

(2) Podlaga za uvedbo postopka podelitve koncesije je koncesijski akt, ki ga sprejme organ pristojen za podelitev koncesije. Če se koncesija podeli z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti oziroma je koncesijo mogoče razpisati neposredno na podlagi zakona oziroma odloka lokalne skupnosti, posebni koncesijski akt ni potreben.

(3) Koncesija se lahko podeli najmanj za celoten obseg ali del temeljne dejavnosti, ki se v skladu z 18. členom tega zakona določijo za posamezni javni zavod, tako da zagotavlja celostno ponudbo posameznega programa oziroma podprograma negospodarske javne službe.

### 23. člen

#### (koncesijski akt)

(1) Koncesijski akt je predpis vlade, ministra ali župana, s katerim se uredijo predmet in druge bistvene sestavine koncesijskih razmerij.

(2) Koncesijski akt se lahko nanaša le na posamezno koncesijsko razmerje ali na več istovrstnih koncesijskih razmerij.

### 24. člen

#### (vsebina koncesijskega akta)

S koncesijskim aktom se določijo zlasti:

- vrste in obseg dejavnosti, ki se izvajajo kot negospodarske javne službe in so predmet koncesije;
- najmanjši in največji obseg blaga in storitev, ki so predmet koncesije;
- roki za objave razpisov za dodelitev koncesij;
- merila za izbor koncesionarjev;
- trajanje koncesije;
- okvirna vsebina koncesijske pogodbe;
- območje, kjer se izvaja negospodarsko javno službo, ki je predmet koncesije;
- pogoj ali možnost, da koncesionar pridobi v najem ali drugo pogodbeno razmerje prostore in opremo v lasti koncedenta;
- medsebojne pravice in obveznosti med koncedentom in koncesionarjem v zvezi z vzdrževanjem objektov in opreme javnega zavoda, kadar jih koncesionar pri izvajanju svoje negospodarske javne službe uporablja;





- potrebne strokovne in druge reference koncesionarja in zaposlenih pri koncesionarju;
- pogoji, pod katerimi lahko koncesionar poleg negospodarske javne službe opravlja dopolnilno dejavnost;
- morebitni drugi pogoji, ki jih mora izpolnjevati koncesionar.

## 25. člen

(javni razpis)

- (1) Koncesija se dodeli na podlagi javnega razpisa, ki temelji na koncesijskem aktu.
- (2) Sklep o objavi javnega razpisa, ki se lahko nanaša na eno ali več koncesij, sprejme organ, pristojen za podelitev koncesije. Če se lokalne skupnosti, ki skupaj podeljujejo koncesijo ne dogovorijo drugače, sklep o objavi podpiše lokalna skupnost, ki jo za to pooblastijo preostale lokalne skupnosti, ki sodelujejo pri skupni podelitvi koncesije ali pa to uredijo v pogodbi o skupni podelitvi koncesije, v kateri dogovorijo še druga potrebna razmerja, pravice in obveznosti v zvezi s skupno podelitvijo koncesije.
- (3) Koncedent objavi javni razpis v skladu s koncesijskim aktom.
- (4) Javni razpis se objavi na spletnih straneh koncedenta, in v Uradnem listu Republike Slovenije, za dodelitev koncesije v trajanju 25 let pa lahko tudi v Uradnem listu Evropske unije.

## 26. člen

(vsebina javnega razpisa)

- (1) Javni razpis vsebuje:

1. ime in sedež koncedenta;
2. podatek o objavi koncesijskega akta;
3. predmet in število razpisanih koncesij;
4. območje, obseg in vrsto dejavnosti, za katero se dodeljuje koncesija;
5. postopek izbire koncesionarjev;
6. pogoje, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za dodelitev koncesije;
7. merila za izbiro koncesionarja;
8. pogoj ali možnost najema prostorov in opreme v lasti koncedenta;
9. obveznost sklenitve pogodbe z javnim zavodom na območju katerega se razpisuje koncesija, kadar je to potrebno zaradi usklajenosti, dostopnosti in popolnitve oziroma celovitosti ponudbe storitev in drugih javnih dobrin javne službe na določenem območju;



10. začetek in trajanje koncesije;
11. rok za začetek izvajanja javne službe, ki je predmet koncesije;
12. obveznost koncesionarja za vključitev v enotni informacijski sistem, kjer je le ta vzpostavljen za javne službe;
13. obveznost koncesionarja, da odgovornemu nosilcu dejavnosti in drugim zaposlenim izplačuje plače in zagotavlja druge pravice iz delovnega razmerja najmanj v obsegu, ki ga določajo predpisi in kolektivne pogodbe za zaposlene v javnem sektorju, kadar je pretežni del javne službe financiran iz javnih sredstev;
14. kraj in čas za dvig razpisne dokumentacije;
15. naslov in rok za vložitev vlog;
16. rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izbiri;
17. sestavine določene s področnimi zakoni.

(2) Obveznosti iz 9. točke prejšnjega odstavka so zlasti:

- zagotavljanje nadomeščanja v času odsotnosti koncesionarja;
- morebitni prevzem določenega števila javnih uslužbencev;
- dogovor o skupni uporabi zmogljivosti koncesionarja ali javnega zavoda;
- dogovor o sodelovanju pri zagotavljanju kakovosti in varnosti v dejavnosti ter o drugih oblikah sodelovanja na področju, za katerega se dodeljuje koncesija.

## 27. člen

(objava razpisne dokumentacija)

Koncedent razpisno dokumentacijo objavi na svoji spletni strani.

## 28. člen

(vsebina razpisne dokumentacije)

(1) Razpisna dokumentacija mora biti v skladu s koncesijskim aktom. V primeru neskladja med koncesijskim aktom in vsebino razpisne dokumentacije, veljajo določbe koncesijskega akta.

(2) Podatki v razpisni dokumentaciji morajo biti enaki podatkom, navedenim v objavi javnega razpisa.

(3) Razpisna dokumentacija vsebuje:

- datum objave javnega razpisa in navedbo koncesijskega akta;
- natančno opredelitev predmeta in pogojev koncesije;
- območje, kjer se izvaja javna negospodarska služba, ki je predmet koncesije;



- vrsto in obseg negospodarske javne službe;
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati kandidat in pogoje za izvajanje koncesije;
- natančen opis morebitnih prostorov in opreme v lasti koncedenta ali pravne osebe, nad katero ima koncedent prevladujoč vpliv in podrobne pogoje najema ali drugega pogodbenega razmerja, na podlagi katerega bo te prostore ali opremo koncesionar lahko uporabljal za izvajanje koncesije;
- pogoje financiranja javnih storitev, ki so predmet koncesije, in način njihovega morebitnega spreminjanja v času, za katerega je koncesija dodeljena;
- merila za izbiro koncesionarja in način uporabe teh meril;
- višino in način zavarovanja resnosti vloge za dodelitev koncesije;
- opis postopka izbire;
- navodila za pripravo in predložitev vloge;
- navedbo dokazil o izpolnjevanju pogojev, meril in ostalih okoliščin za dodelitev koncesije;
- vzorec koncesijske pogodbe;
- rok za oddajo vloge in morebitne pogoje za predložitev skupne vloge;
- rok, do katerega vloga zavezuje kandidata;
- rok za sprejetje in vročitev odločbe o dodelitvi koncesije in,
- druge potrebne podatke.

## 29. člen

(razpisna komisija)

Koncedent imenuje razpisno komisijo za izbiro koncesionarja, ki jo sestavljajo najmanj trije člani. Komisija sprejema odločitve z večino glasov vseh članov.

## 30. člen

(pogoji, ki jih mora izpolnjevati koncesionar)

(1) Koncesionar mora izpolnjevati pogoje glede kadrov, prostorov in opreme ter druge pogoje, ki so podrobneje določeni z zakonom in drugimi predpisi. Pogoje mora izpolnjevati ves čas trajanja koncesije, če koncesijska pogodba ne določa drugače.

(2) V razpisni dokumentaciji koncedent določi, katere listine in druge vrste dokazil mora predložiti prijavitelj. Koncedent ne sme zahtevati dokazil, ki jih lahko pridobi iz uradnih evidenc.

## 31. člen



(merila za izbiro koncesionarja)

(1) Merila za izbiro koncesionarja so predvsem:

- strokovna usposobljenost
- izkušnje in reference prijavitelja in njegovih zaposlenih
- materialni pogoji za izvajanje koncesije.

(2) V javnem razpisu sta opisana in opredeljena način vrednotenja in izkazovanja posameznih meril.

32. člen

(pravila postopka izbire)

Za postopek v zvezi z vlaganjem, odpiranjem vlog in samim postopkom izbire koncesionarja se smiselno uporabljajo določbe, ki se uporabljajo v postopkih, ki se izvajajo po predpisih, ki urejajo javno naročanje.

33. člen

(odločba o dodelitvi koncesije)

(1) O vseh pravočasnih in popolnih vlogah, ki jih ni zavrgel, koncedent odloči s skupno odločbo, s katero kandidatu, čigar vloga je bila po merilih za izbiro ocenjena najboljše, dodeli koncesijo, druge vloge pa zavrne.

(2) V odločbi iz prejšnjega odstavka se določi rok, v katerem koncesionar sklene koncesijsko pogodbo.

(3) Če je v razpisu določeno, da lahko določene pogoje za začetek izvajanja koncesije glede prostorov in opreme koncesionar izpolni po dodelitvi koncesije in sklenitvi pogodbe, se v odločbi iz prvega odstavka tega člena določi rok in način izpolnitve pogojev.

34. člen

(stranke v postopku)

V postopku do izdaje odločbe imajo položaj stranke kandidati, ki so pravočasno vložili vloge za podelitev koncesije.



### 35. člen

#### (vsebina koncesijske pogodbe)

S koncesijsko pogodbo koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z izvajanjem koncesije in sicer najmanj:

- vrsto in obseg negospodarske javne službe, ki jo mora zagotoviti koncesionar;
- področje ali območje izvajanja negospodarske javne službe;
- način financiranja negospodarske javne službe;
- kraj izvajanja koncesije;
- delovni čas;
- začetek izvajanja koncesije;
- rok trajanja pogodbe, ki je vezan na rok koncesije;
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar;
- obveznost sodelovanja pri zagotavljanju negospodarske javne službe;
- terminski plan in način izvajanja morebitnih investicij ter izpolnjevanja drugih obveznosti;
- pogoje najema ali druge pravice morebitne uporabe prostorov in opreme v lasti koncedenta;
- dolžnost poročanja o izvajanju negospodarske javne službe in poslovanju;
- obveznost vzpostavitve vseh oblik notranjega nadzora;
- opredelitev nosilca rizika izvajanja negospodarske javne službe;
- dolžnosti in pravice v primeru višje sile;
- obveznosti koncesionarja pri zagotavljanju kakovosti blaga in storitev;
- odgovornost za morebitno škodo, povzročeno z izvajanjem ali opustitvijo izvajanja negospodarske javne službe;
- odgovornost koncesionarja (za ravnanje zaposlenih oseb) in s tem v zvezi možnost koncedentovega začasnega prevzema negospodarske javne službe;
- pogodbene sankcije zaradi neizvajanja ali nepravilnega izvajanja koncesije in kršitve, zaradi katerih imata koncedent in koncesionar v skladu z zakonom pravico odstopiti od pogodbe;
- pravice in obveznosti koncedenta in koncesionarja ob in po poteku koncesijske pogodbe;
- obveznost koncedenta za določitev izvajalca negospodarske javne službe, ki opravlja negospodarsko javno službo v času, ko je koncesionar začasno ne more zagotoviti ali ko mu je le ta začasno odvzeta.

### 36. člen

#### (sklenitev koncesijske pogodbe)

(1) Koncedent po dokončnosti odločbe o dodelitvi koncesije pozove koncesionarja k sklenitvi koncesijske pogodbe.



(2) S sklenitvijo koncesijske pogodbe pridobi koncesionar pravico in prevzame obveznost izvajati dejavnost v okviru dodeljene koncesije in zagotovljenih sredstev.

(3) Če koncesionar iz neupravičenih razlogov ne sklene koncesijske pogodbe v roku, določenem z odločbo o dodelitvi koncesije, odgovarja koncedentu za vso škodo, ki mu je s tem nastala.

### 37. člen

(spremenjene okoliščine med izvajanjem koncesije)

(1) V primeru spremenjenih okoliščin, ki bi bistveno otežile izpolnjevanje obveznosti koncesionarja v takšni meri, da bi pretežni del tveganj moral nositi sam, ima pravico zahtevati od koncedenta spremembo pogodbe.

(2) Pravico do spremembe pogodbe ima tudi koncedent, če je prišlo do okoliščin, ki so vplivale na bistveno zmanjšanje potreb po javni službi, ki je predmet koncesijske pogodbe.

(3) Koncesijska pogodba se lahko spremeni na predlog koncesionarja, ko taka sprememba nima vpliva na izvajanje negospodarske javne službe, ki je predmet koncesijske pogodbe.

(4) Koncesionar in koncedent ne smeta zahtevati spremembe koncesijske pogodbe zaradi spremenjenih okoliščin, če sta jih poznala oziroma bi jih glede na okoliščine morala poznati že ob sklenitvi koncesijske pogodbe ali bi se jim lahko izognila.

(5) Do spremembe pogodbe mora koncesionar izvajati negospodarsko javno službo in izpolnjevati obveznosti, kot je to določeno z veljavno koncesijsko pogodbo.

(6) Koncesionar oziroma koncedent se morata o okoliščinah, ki bi lahko vplivale na izvajanje koncesijske pogodbe nemudoma medsebojno obvestiti.

### 38. člen

(začasni prevzemnik koncesije)

Če je koncesionar fizična oseba in zaradi dalj časa trajajoče bolezni, odsotnosti zaradi varstva in vzgoje otroka ali izobraževanja ne more sam izvajati koncesije, sme koncedent, največ za dobo dveh let, določiti začasnega prevzemnika koncesije, ki izpolnjuje pogoje iz tega zakona. Ta prevzame vse obveznosti iz koncesijske pogodbe in izvaja koncesijo v svojem imenu in za svoj račun na podlagi koncesijske



pogodbe, sklenjene s koncesionarjem, ki začasno ne more izvajati koncesije. Pogodba med koncedentom in začasnim prevzemnikom koncesije vsebuje vse pravice in obveznosti, ki jih je prevzel koncesionar s sklenitvijo koncesijske pogodbe.

### 39. člen

#### (načini prenehanja koncesijskega razmerja)

(1) Koncesijsko razmerje preneha zaradi:

- izteka koncesijske pogodbe;
- prenehanja dela koncesionarja pred iztekom koncesijske pogodbe;
- stečaja ali smrti koncesionarja ali
- odvzema koncesije zaradi kršitve koncesijske pogodbe koncesionarja.

(2) V primerih prenehanja koncesijskega razmerja iz prejšnjega odstavka koncedent izvajanje negospodarske javne službe prenese na javni zavod. Če ta ne more prevzeti izvajanja javne službe, koncedent začne postopek za dodelitev koncesije. Če postopka za dodelitev koncesije ni mogoče končati do izteka koncesijskega razmerja oziroma javni zavod ne more prevzeti izvajanja negospodarske javne službe, koncedent določi začasnega prevzemnika koncesije, vendar največ za dobo dveh let.

(3) Ko za nemoteno opravljanje negospodarske javne službe ni mogoče zagotoviti ustreznih prostorov in opreme, so dediči koncesionarja dolžni dovoliti, da prevzemnik koncesije prevzame tudi prostor in opremo. Medsebojna razmerja med koncedentom in dediči se uredijo s pogodbo.

### 40. člen

#### (stečaj koncesionarja)

(1) Koncesijsko razmerje se konča, ko v skladu z zakonom nastanejo pravne posledice stečajnega postopka.

(2) Pravice do koncesije niso del stečajne mase.

(3) Koncedent določi za čas trajanja stečajnega postopka in do sklenitve koncesijskega razmerja z novim koncesionarjem oziroma prenosa na javni zavod začasnega prevzemnika koncesije, vendar največ za dobo dveh let.



#### 41. člen

(odvzem koncesije)

Koncedent z odločbo odvzame koncesijo, če koncesionar:

- v roku, ki je določen v odločbi o dodelitvi koncesije, ne izpolni pogojev za začetek opravljanja negospodarske javne službe, za katere je bilo v odločbi določeno, da jih koncesionar izpolni po dodelitvi koncesije;
- ne izpolnjuje več pogojev;
- krši pogoje določene za izvajanje koncesije;
- finančno oškoduje plačnika javnih storitev, uporabnike oziroma njihove delodajalce;
- v času, ki je določen za izvajanje negospodarske javne službe, opravlja dopolnilno dejavnost v večjem obsegu kot mu je dovoljeno s koncesijsko pogodbo;
- ne zagotavlja uporabnikom pravic in standardov iz zagotovljenega obsega negospodarske javne službe oziroma od njih neupravičeno zahteva doplačila ali plačila, ki niso predpisana oziroma jim omogoča pridobiti pravice mimo predpisov ali kadar do njih niso upravičeni;
- ne ravna v skladu z odločbami in sklepi nadzora;
- ne izvaja koncesijske pogodbe ali
- preneha izvajati koncesijsko pogodbo.

#### 42. člen

(postopek odvzema koncesije)

(1) Preden koncedent odvzame koncesijo, koncesionarja pisno opozori na kršitve, ki so razlog za odvzem koncesije in mu določi primeren rok za odpravo kršitev.

(2) Če koncesionar v roku iz prejšnjega odstavka kršitev ne odpravi, koncedent po uradni dolžnosti izda odločbo o odvzemu koncesije.

(3) Opozorilo iz prvega odstavka tega člena ni potrebno, če gre za kršitve, ki imajo elemente kaznivega dejanja.

(4) Zoper odločbo o odvzemu koncesije ni pritožbe, mogoč pa je upravni spor.

#### 43. člen

(pravne posledice odvzema koncesije)





(1) Z dokončnostjo odločbe o odvzemu koncesije prenehata koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba, z izjemo tistih njenih določb, ki se uporabljajo tudi po prenehanju koncesijskega razmerja.

(2) Koncesionar in koncedent morata izpolniti obveznosti, ki so nastale do prenehanja koncesijskega razmerja.

(3) Koncesionar, ki mu je bila odvzeta koncesija, mora koncedentu povrniti vso škodo, ki je posledica kršitve, zaradi katere mu je bila koncesija odvzeta.

#### 44. člen

(dolžnost nadaljevanja izvajanja koncesije)

V primeru, ko koncesijsko razmerje preneha v skladu z drugo alinejo 39. člena tega zakona, je koncesionar dolžan izvajati koncesijo do prenosa opravljanja dejavnosti negospodarske javne službe na javni zavod oziroma do podelitve nove koncesije.

#### 45. člen

(ničnost koncesijske pogodbe)

(1) Če je koncesijska pogodba sklenjena z drugo osebo od tiste, ki je določena v odločbi o dodelitvi koncesije, je koncesijska pogodba nična. Enako velja, če je koncesijska pogodba sklenjena v nasprotju s koncesijskim aktom, javnim razpisom, brez izvedbe postopka izbire koncesionarja ali odločbe o dodelitvi koncesije.

(2) Koncesijska pogodba je nična, če je bila odločba o dodelitvi koncesije pravnomočno odpravljena.

(3) Ničnost koncesijske pogodbe iz prvega in drugega odstavka tega člena ugotovi koncedent po uradni dolžnosti.

#### 46. člen

(obveznost koncesionarja za ločeno spremljanje poslovanja)

(1) Koncesionar vodi ločen izkaz prihodkov in odhodkov ter sredstev in virov sredstev, ki se nanašajo na izvajanje koncesije, od izvajanja drugih dejavnosti, v skladu s predpisi, ki urejajo preglednost finančnih odnosov in ločeno evidentiranje različnih dejavnosti.

(2) Morebitni presežek prihodkov nad odhodki, ki ga ustvari koncesionar z opravljanjem negospodarske javne službe, nameni za razvoj negospodarske javne



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

www.mju.gov.si, e: gp.mju@gov.si  
Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana  
t: 01 478 83 30, f: 01 478 87 26



službe.



## VI. Upravljanje in nadzor zavoda

### 47. člen

(organi zavoda)

(1) Javni zavod, ki je pravna oseba ima naslednja obvezna organa:

- nadzorni svet,
- direktorja oziroma direktorico (v nadaljevanju: direktorja) ali upravo.

(2) Z ustanovitvenim aktom ali z zakonom se lahko določi, da ima javni zavod enega ali oba neobvezna organa:

- strokovni svet zavoda,
- uporabniški svet zavoda.

(3) Javni zavod, ki ni pravna oseba ima direktorja, lahko pa tudi druge organe določene z zakonom in aktom o ustanovitvi.

(4) Zasebni zavod upravlja direktor ali uprava. Zasebni zavod ima lahko tudi druge organe določene z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi.

### 48. člen

(sestava in članstvo v nadzornem svetu)

(1) Nadzorni svet sestavljajo najmanj trije člani oziroma članice (v nadaljevanju: člani sveta). Število članov nadzornega sveta in njegovo sestavo določa ustanovitveni akt zavoda.

(2) Nadzorni svet sestavljajo predstavniki ustanovitelja kot člani, ki jih imenuje ustanovitelj in najmanj ena tretjina predstavnikov zaposlenih, lahko pa tudi predstavniki uporabnikov, če je tako določeno z aktom o ustanovitvi.

(3) Ustanovitelj javnega zavoda imenuje svoje predstavnike izmed kandidatov, katerih izpolnjevanje zakonskih in ostalih zahtevanih pogojev ugotovi Kadrovsko akreditacijski svet.

(4) Član nadzornega sveta je lahko le neomejeno poslovno sposobna fizična oseba.

(5) Član nadzornega sveta ne more biti:

- direktor ali član uprave tega zavoda,
- član nadzornega sveta, ki je že član nadzornega sveta v treh zavodih,



- oseba, ki po tem zakonu ne more biti direktor ali član uprave zavoda.

(6) Člani nadzornega sveta so izvoljeni oziroma imenovani za dobo največ štirih let in so lahko ponovno izvoljeni oziroma imenovani.

(7) Če član nadzornega sveta v času trajanja funkcije ne izpolnjuje ali preneha izpolnjevati katerega od nastopnih pogojev, mora o tem nemudoma obvestiti zavod. Že sprejete odločitve te osebe so za nadzorni svet neobvezujoče.

(8) Predsednika oziroma predsednico (v nadaljevanju: predsednika) nadzornega sveta izvolijo njegovi člani izmed članov sveta.

#### 49. člen

##### (Kadrovsko akreditacijski svet)

(1) Kadrovsko akreditacijski svet (v nadaljnjem besedilu: KAS) je avtonomno strokovno svetovalno telo ustanovitelja, ki sodeluje v postopku akreditacije in nominacije kandidatov za imenovanje predstavnikov ustanovitelja v nadzornih svetih javnih zavodov.

(2) Član oziroma članica KAS je lahko strokovnjak s področja dejavnosti, ki jo izvaja javni zavod kot negospodarsko javno službo, področja prava, javnih financ in managementa. Člani oziroma članice KAS ne morejo biti funkcionarji in javni uslužbenci, ki opravljajo funkcijo oziroma imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi pri ustanovitelju.

(3) V postopku ugotavljanja primernosti kandidatov za člane nadzornega sveta KAS o posameznem kandidatu oblikuje strokovno mnenje (akreditacija) na podlagi splošnih in posebnih meril in kriterijev (v nadaljnjem besedilu: merila in kriteriji), ki jih določi v soglasju z ustanoviteljem. Merila in kriteriji morajo biti javno objavljena na spletni strani ustanovitelja.

(4) Podrobnejše določbe o imenovanju članov oziroma članic KAS in načinu dela KAS določi ustanovitelj.

#### 50. člen

##### (razrešitev članov nadzornega sveta)

(1) Člana nadzornega sveta se predčasno razreši:

- če to sam zahteva,
- če ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje,



- če ne izpolnjuje nalog, določenih v zakonu, ustanovitvenem aktu in splošnih aktih javnega zavoda,
- če ravna v nasprotju s svojimi obveznostmi iz tega zakona,
- če s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči večjo škodo ali malomarno opravlja svoje dolžnosti, tako da lahko nastanejo ali bi lahko nastale hujše motnje pri opravljanju dejavnosti.

(2) Z zakonom se lahko določijo tudi dodatni razlogi za razrešitev člana nadzornega sveta.

(3) Imenovane člane nadzornega sveta razreši ustanovitelj. Izvoljeni člani nadzornega sveta se razrešijo z odpoklicem.

## 51. člen

(dolžnosti in odgovornosti članov nadzornega sveta )

(1) Člani nadzornega sveta morajo pri svojem delu ravnati s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika in varovati poslovno skrivnost zavoda.

(2) Člani nadzornega sveta odškodninsko ne odgovarjajo za škodo, ki je nastala kot posledica njihovega ravnanja, če so pri sprejemanju odločitev ravnali s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika.

(3) Za svoje delo odgovarjajo tistemu, ki jih je imenoval oziroma izvolil.

(4) Člani nadzornega sveta javnega zavoda so upravičeni do sejin in povračila drugih stroškov, skladno s predpisom, ki ga izda vlada na predlog ministra za finance.

## 52. člen

(odločanje nadzornega sveta)

Nadzorni svet sprejema odločitve z večino glasov vseh članov. Če je rezultat neodločen, odloči predsednikov glas.

## 53. člen

(pristojnosti nadzornega sveta)

(1) Nadzorni svet ima naslednje pristojnosti:

- imenuje in razreši direktorja zavoda, če ni za to pristojen ustanovitelj,
- nadzira gospodarnost dela s sredstvi zavoda,



- sprejema statut,
- nadzira izvajanje letnega programa dela in finančnega načrta ter potrjuje letno poročilo,
- nadzira izvajanje splošnih pogojev poslovanja zavoda, ki jih sprejema direktor,
- sprejema dolgoročno strategijo razvoja zavoda v soglasju z ustanoviteljem,
- odloča o drugih zadevah, za katere je tako določeno z zakonom ali ustanovitvenim aktom.

(2) Nadzorni svet lahko pregleduje poslovne knjige in poslovno dokumentacijo zavoda.

(3) Direktor mora nadzornemu svetu na njegovo zahtevo predložiti poročilo o opravljanju nalog v zvezi z zadevami iz njegove pristojnosti.

#### 54. člen

(imenovanje direktorja in vršilca dolžnosti direktorja)

(1) Direktorja javnega zavoda imenuje in razreši nadzorni svet zavoda, če ni za to pristojen ustanovitelj. Direktorja javnega zavoda se imenuje na podlagi javnega razpisa. Če javni zavod nima nadzornega sveta, direktorja imenuje in razreši ustanovitelj. Direktor je imenovan za mandatno dobo petih let. Po preteku mandatne dobe je lahko ista oseba znova imenovana za direktorja.

(2) Imenovanje in razrešitev direktorja zasebnega zavoda se določi z aktom o ustanovitvi.

(3) Če direktor umre, ostane poslovno nesposoben, je razrešen ali mu je potekel mandat in zaradi tega ne more zastopati in predstavljati zavoda, imenuje nadzorni svet vršilca oziroma vršilko dolžnosti direktorja (v nadaljevanju: vršilca dolžnosti direktorja) do imenovanja novega direktorja, vendar najdlje za eno leto. Vršilec dolžnosti direktorja javnega zavoda mora izpolnjevati pogoje, ki se zahtevajo za direktorja.

(4) Ko ustanovitelj sprejme akt o ustanovitvi, imenuje vršilca dolžnosti direktorja, ki je pooblaščen, da pod nadzorstvom ustanovitelja opravi priprave za začetek dela zavoda.

#### 55. člen

(pogoji za imenovanje direktorja)

(1) Za direktorja je lahko imenovana vsaka neomejeno poslovno sposobna fizična oseba, ki izpolnjuje pogoje določene z zakonom ali aktom o ustanovitvi, ko gre za zasebni zavod, razen osebe:



- ki je bila pravnomočno obsojena zaradi kaznivega dejanja zoper gospodarstvo, zoper delovno razmerje in socialno varnost, zoper pravni promet, zoper upravljanje družbenih sredstev in naravna bogastva ter zoper družbeno in zasebno premoženje, in sicer pet let po pravnomočnosti sodbe, vendar ne prej kot dve leti po prestani kazni zapora,
- ki ji je bil izrečen varnostni ukrep prepovedi opravljanja poklica, in sicer za čas trajanja prepovedi,
- ki je bila kot direktor zavoda ali član uprave podjetja, nad katerim je bil začel stečajni postopek, pravnomočno obsojen na plačilo odškodnine upnikom po predpisih, ki urejajo finančno poslovanje podjetij, in sicer dve leti po pravnomočnosti sodbe.

(2) Za direktorja zavoda, katerega ustanoviteljica je država ali občina, ne more biti imenovana oseba, ki je istočasno na izvoljeni ali imenovani funkciji pri ustanovitelju, ali financerju javnega zavoda.



## 56. člen

(pristojnosti in odgovornosti direktorja)

(1) Direktor zastopa in predstavlja zavod ter organizira in vodi njegovo delo in poslovanje.

(2) Direktor ima naslednje pravice in obveznosti:

- izdaja splošne akte zavoda, če z zakonom ni določeno drugače, izdaja akte v posamičnih zadevah, če z zakonom ali splošnim aktom zavoda ni drugače določeno, odgovarja za uresničevanje ciljev zavoda, določenih v ustanovitvenem aktu, dolgoročni strategiji razvoja zavoda in letnem načrtu dela zavoda,
- odgovarja za zakonitost dela zavoda,
- pri svojem delu je dolžan varovati poslovno skrivnost zavoda s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika, odgovarja za gospodarno uporabo, upravljanje in razpolaganje s premoženjem, ki je last zavoda ali ga ima zavod v uporabi.

(3) Direktor odgovarja zavodu za škodo, če ni ravnal s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika.

## 57. člen

(javni razpis za imenovanje direktorja)

Razpis za imenovanje direktorja se objavi v sredstvih javnega obveščanja. V razpisu se določijo pogoji, ki jih mora izpolnjevati kandidat, čas, za katerega bo imenovan in rok, v katerem bodo prijavljeni kandidati obveščeni o izbiri. Rok, do katerega se sprejemajo prijave kandidatov, ne sme biti krajši kot 8 dni, rok, v katerem se kandidati obvestijo o izbiri pa ne daljši kot 60 dni od dneva objave razpisa.

## 58. člen

(obvestilo o izbiri)

Organ, ki je pristojen za imenovanje, mora v roku, določenem v razpisu, obvestiti vsakega prijavljenega kandidata o izbiri in ga poučiti, da ima pravico pregledati razpisno gradivo in v petnajstih dneh po prejemu obvestila zahtevati sodno varstvo pri pristojnem sodišču, če misli, da je bil kršen za izvedbo razpisa določeni postopek in da je ta kršitev lahko bistveno vplivala na odločitev o izbiri kandidata ali da izbrani kandidat ne izpolnjuje v razpisu določenih pogojev.





REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

[www.mju.gov.si](http://www.mju.gov.si), e: [gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si)

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

t: 01 478 83 30, f: 01 478 87 26





## 59. člen

(ponovitev razpisa)

Če se na razpis nihče ni prijavil ali če nihče od prijavljenih kandidatov ni bil izbran, se razpis ponovi. Za čas imenovanja direktorja na podlagi ponovljenega razpisa se imenuje vršilec dolžnosti direktorja, vendar najdlje za eno leto.

## 60. člen

(razrešitev direktorja)

(1) Direktorja javnega zavoda se predčasno razreši:

- če to sam zahteva,
- če se ugotovi, da so bile v postopku njegove izbire storjene takšne napake, ki so bistveno vplivale na njegovo izbiro in imenovanje,
- če ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje,
- če ne izpolnjuje nalog, določenih v zakonu, ustanovitvenem aktu in splošnih aktih javnega zavoda,
- če huje ali večkrat krši svoje obveznosti
- če ne zagotovi javnosti dela javnega zavoda v skladu s 65. členom tega zakona,
- če s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči večjo škodo ali malomarno opravlja svoje dolžnosti, tako da lahko nastanejo ali bi lahko nastale hujše motnje pri opravljanju dejavnosti.

(2) Z razrešitvijo se razveljavi imenovanje in odpove pogodba o zaposlitvi za to delovno mesto.

(3) Razrešenega direktorja se razporedi na prosto delovno mesto v zavodu, ki ustreza njegovi usposobljenosti za čas, za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi. Če takšnega delovnega mesta ni, mu nadzorni svet v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja, odpove pogodbo o zaposlitvi v skladu z določbami o redni odpovedi.

(4) Če je direktor predčasno razrešen zaradi razlogov navedenih iz četrte do sedme alineje prvega odstavka tega člena, gre za razrešitev iz krivdnih razlogov in za odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja.

(5) Direktorja razreši nadzorni svet. Zoper to odločitev ni pritožbe, lahko pa se sproži spor pred pristojnim sodiščem.



## 61. člen

### (uprava zavoda)

- (1) Z ustanovitvenim aktom se lahko določi, da ima zavod namesto direktorja največ petčlansko upravo.
- (2) Če ima zavod dvo ali več-člansko upravo, je eden od članov oziroma članic uprave (v nadaljevanju: članov uprave) zadolžen za strokovno delo javnega zavoda.
- (3) Javni zavod mora imeti upravo, če ima več kot 500 zaposlenih.
- (4) Uprava ima predsednika oziroma predsednico (v nadaljevanju: predsednika) in člane uprave. Predsednik uprave predstavlja in zastopa zavod.
- (5) Predsednik uprave imenuje svojega namestnika oziroma namestnico (v nadaljevanju: namestnika). Namestnik nadomešča predsednika uprave med njegovo odsotnostjo ali nezmožnostjo opravljanja funkcije.
- (6) Vse določbe tega zakona, ki se nanašajo na direktorja zavoda in niso urejene drugače, veljajo tudi za upravo.

## 62. člen

### (sestava in pristojnosti strokovnega sveta zavoda)

- (1) Zavod ima lahko strokovni svet, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi. Če je z zakonom določeno oblikovanje strokovnega programa zavoda, se strokovni svet obvezno oblikuje.
- (2) Strokovni svet sestavljajo strokovnjaki in strokovnjakinje (v nadaljevanju: strokovnjaki) na področju dejavnosti zavoda, ki so zaposleni v javnem zavodu. Z ustanovitvenim aktom zavoda se lahko določi, da so lahko člani oziroma članice (v nadaljevanju: člani) strokovnega sveta tudi strokovnjaki na področju dejavnosti zavoda, ki niso zaposleni v zavodu.
- (3) Strokovni svet obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda, odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v ustanovitvenem aktu ali drugih splošnih aktih zavoda, določa strokovne podlage za delo zavoda, daje nadzornemu svetu in direktorju mnenja in predloge glede organizacije dela in možnosti za razvoj dejavnosti ter opravlja druge z zakonom, ustanovitvenim aktom, statutom ali drugimi splošnimi akti zavoda določene naloge.

## 63. člen



(uporabniški svet zavoda)

- (1) Zavod ima lahko uporabniški svet, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi.
- (2) Uporabniški svet sestavljajo uporabniki in uporabnice (v nadaljnjem besedilu: uporabniki) s področja dejavnosti zavoda. Način njihove izbire in imenovanja se določi z aktom o ustanovitvi ali zakonom.
- (3) Uporabniški svet obravnava vprašanja izvajanja javne službe, pomembna za uporabnike, predlaga izboljšave za delo zavoda, daje nadzornemu svetu in direktorju mnenja in predloge glede organizacije dela in možnosti za razvoj dejavnosti javne službe ter opravlja druge z zakonom, aktom o ustanovitvi, statutom ali drugimi splošnimi akti zavoda določene naloge.
- (4) Uporabniški svet konec poslovnega leta pripravi poročilo. Posreduje ga direktorju in nadzornemu svetu. Direktor in nadzorni svet morata poročilo uporabniškega sveta obravnavati v roku enega meseca in na morebitna opozorila pisno odgovoriti.
- (5) Člani nadzornega sveta in direktor ne morejo biti člani uporabniškega sveta.

64. člen

(postopek imenovanja članov strokovnega in uporabniškega sveta)

- (1) Postopek imenovanja in razrešitve članov strokovnega sveta se uredi z aktom o ustanovitvi, če ni z zakonom predpisano drugače. V aktu o ustanovitvi se določi tudi postopek imenovanja in razrešitve članov strokovnega sveta iz vrst strokovnjakov, ki niso zaposleni v zavodu.
- (2) Postopek imenovanja in razrešitve predstavnikov uporabniškega sveta se določi v aktu o ustanovitvi, pri čemer je treba upoštevati enakopravno zastopanost različnih uporabnikov oziroma njihovih skupin s področja dela zavoda.
- (3) Podrobnejša sestava in način oblikovanja strokovnega sveta in uporabniškega sveta se določijo s splošnim aktom zavoda.

## VIII. Organizacija zavoda

65. člen

(organizacijske enote)

- (1) Organizacija zavoda se določi z aktom o ustanovitvi in notranjimi akti zavoda.



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

www.mju.gov.si, e: gp.mju@gov.si  
Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana  
t: 01 478 83 30, f: 01 478 87 26



(2) V zavodu se lahko za opravljanje posamezne dejavnosti ali dela dejavnosti ali za opravljanje dejavnosti na določenem območju oblikujejo organizacijske enote.

(3) Z aktom o ustanovitvi je lahko določeno, da imajo posamezne organizacijske enote pooblastila v pravnem prometu. Organizacijske enote izvršujejo ta pooblastila v imenu in za račun zavoda.



## 66. člen

### (povezovanje zavodov)

- (1) Javni zavodi se prostovoljno s soglasjem ustanovitelja ali na njegovo zahtevo povezujejo v skupnosti zavodov za opravljanje skupnih zadev na področjih kadrovskih, računovodskih in drugih nalog ter javnih naročil.
- (2) Zadeve, ki jih opravlja skupnost zavodov, organi in organizacija skupnosti se določijo s pogodbo o ustanovitvi in delu skupnosti.
- (3) S pogodbo o ustanovitvi je lahko določeno, da ima skupnost zavodov pooblastila v pravnem prometu. Skupnost zavodov izvršuje ta pooblastila v imenu in za račun zavoda, ki je skupnost zavodov pooblastil.
- (4) Skupnost zavodov je pravna oseba javnega prava, če je to potrebno za izvrševanje nalog, ki jih opravlja za zavode.
- (5) Pravice in obveznosti javnih zavodov, ki se povezujejo v skupnost zavodov ter način financiranja se uredi v skladu s predpisi s področja javnih financ.

## VIII. Odnosi z uporabniki javnih zavodov

### 67. člen

#### (javnost dela javnih zavodov)

- (1) Javni zavod mora na primeren način obveščati uporabnike svojih storitev o svojem delu, nalogah in pristojnostih, o pravicah in obveznostih uporabnikov ter postopkih za njihovo uresničevanje, kot tudi o drugih pomembnih okoliščinah, ki vplivajo na odnose do uporabnikov.
- (2) Za obravnavanje pripomb in predlogov uporabnikov direktor pooblasti zaposlenega v javnem zavodu.

### 68. člen

#### (poslovanje z uporabniki)

- (1) Javni zavod mora najmanj enkrat letno ugotoviti mnenje uporabnikov o svojem delu in možnih predlogih glede izboljšav svojih storitev.
- (2) O ugotovitvah iz prejšnjega odstavka izda poročilo, ki je sestavni del poročila o doseženih ciljih in rezultatih dela javnega zavoda.



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

[www.mju.gov.si](http://www.mju.gov.si), e: [gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si)  
Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana  
t: 01 478 83 30, f: 01 478 87 26





## 69. člen

(pripombe in predlogi uporabnikov)

(1) Pripombe in predloge uporabnikov v zvezi z delom javnega zavoda obravnava zaposleni, ki ga za to pooblasti nadzorni svet za obdobje enega leta. Po preteku te dobe lahko nadzorni svet isto osebo pooblasti ponovno.

(2) Oseba iz prejšnjega odstavka obvešča o svojih ugotovitvah nadzorni svet, direktorja, osebe, na katere se ugotovitve nanašajo in uporabnika, ki je podal predlog ali pripombe.

(3) Osebi iz prvega odstavka tega člena ni mogoče izreči ukrepa prenehanja delovnega razmerja na podlagi disciplinskega ali drugega postopka ali jo prerazporediti na drugo delovno mesto brez soglasja nadzornega sveta.

## IX. Strategija, programi, načrti in poročila zavoda

### 70. člen

(programski akti zavoda)

(1) Javni zavod pripravi dolgoročno strategijo razvoja zavoda, program dela, finančni načrt in letno poročilo.

(2) Dolgoročna strategija razvoja javnega zavoda mora biti usklajena z razvojnimi dokumenti na področju negospodarske službe sprejetimi na ravni države oziroma lokalne skupnosti.

(3) V programu dela se določijo predvsem:

- cilji in naloge, ki jih bo zavod zasledoval in opravljal v posameznem letu v skladu s politiko in programi ustanovitelja ter dolgoročno strategijo razvoja zavoda,
- način njihovega doseganja in izvrševanja,
- merila in kriteriji za ugotavljanje uresničevanja zastavljenih ciljev ter obseg temeljne in dopolnilne dejavnosti.

(4) Finančni načrt javni zavod pripravi v skladu s predpisi, ki urejajo finančno poslovanje pravnih oseb javnega prava. V finančnem načrtu morajo biti ločeno opredeljeni obseg temeljne dejavnosti in dopolnilne dejavnosti s predvidenimi viri financiranja in delitve po namenu.





## 71. člen

(poročanje zavoda)

(1) Javni zavod poroča v skladu s predpisi, ki urejajo poslovanje oseb javnega prava. Zasebni zavod pa v skladu s predpisi, ki urejajo poslovanje oseb zasebnega prava.

(2) Obveznost priprave dodatnih poročil, če je to potrebno zaradi večje transparentnosti poslovanja javnega zavoda, njihovo vsebino ter rok za predložitev, se določi z zakonom, ustanovitvenim aktom ali v pogodbi o financiranju programa javnega zavoda.

## X. Financiranje in poslovanje zavoda

### 72. člen

(viri financiranja)

(1) Javni zavod ima naslednje vire financiranja:

- javna sredstva,
- plačila neposrednih uporabnikov blaga in storitev negospodarske javne službe,
- prihodke od upravljanja s premoženjem, donacije, volila, sponzorstva in podobne vire,
- prihodke iz dopolnilne dejavnosti,
- druge vire.

(2) Pravice in obveznosti med donatorjem, zapustnikom oziroma sponzorjem in javnim zavodom se uredijo v skladu z zakonom, ki ureja obligacijska razmerja oziroma v skladu z zakonom, ki ureja dedovanje. Donator, dedič zapustnika oziroma sponzor ne more pridobiti upravljaljskih pravic v javnem zavodu.

(3) Zasebni zavod ima zasebne vire financiranja in vire, pridobljene na podlagi sklenjenih koncesijskih pogodb.

### 73. člen

(način financiranja in finančno poslovanje)

(1) Način financiranja javnih zavodov določajo predpisi, ki urejajo posamezno področje negospodarske javne službe.



(2) Ustanovitelj zagotavlja javnemu zavodu finančna sredstva, za izvajanje določene javne službe na podlagi letne pogodbe o financiranju, če z zakonom ali drugim predpisom ni določeno drugače. Pogodbo o financiranju skleneta ustanovitelj in javni zavod. Za javni zavod podpiše pogodbo direktor zavoda.

(3) Za finančno poslovanje javnih zavodov se uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance.

#### 74. člen

(cena blaga in storitev javne službe in dopolnilne dejavnosti)

(1) Cene blaga in storitev javne službe so regulirane in se morajo oblikovati na enak način, ne glede na vire financiranja in pravni status izvajalca javne službe, v skladu s pravili oziroma metodologijo določanja cen javne službe.

(2) Cena blaga in storitev dopolnilne dejavnosti se določi v skladu z metodologijo določanja cen na trgu.

#### 75. člen

(evidentiranje stroškov)

(1) Zavodi evidentirajo stroške svojega poslovanja v skladu z računovodskimi standardi in drugimi računovodskimi predpisi.

(2) Pristojni minister predpiše metodologijo določanja minimalnih standardov, ki jih mora javni zavod upoštevati pri ugotavljanju stroškov nastalih pri izvajanju dopolnilnih dejavnosti.

#### 76. člen

(uporaba presežka zavoda)

(1) Presežek prihodkov nad odhodki sme zavod uporabiti za opravljanje in razvoj svojih dejavnosti.

(2) O uporabi presežka prihodkov nad odhodki iz prejšnjega odstavka, odloča nadzorni svet javnega zavoda na predlog direktorja javnega zavoda.

(3) Presežek prihodkov nad odhodki iz javne službe se lahko poročuna v prihodkih tekočega leta.



## 77. člen

### (zadolževanje javnega zavoda)

Javni zavod se sme v skladu z zakonom zadolžiti samo, če je to določeno v letnem finančnem načrtu in če so izpolnjeni pogoji iz zakona, ki ureja javne finance.



## 78. člen

### (računovodstvo)

- (1) Javni zavod mora voditi poslovne knjige ter pripraviti in predložiti letna poročila v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo in zakonom, ki ureja javne finance.
- (2) Javni zavod mora ločeno izkazovati prihodke in druge prejemke ter odhodke in druge izdatke za opravljanje javne službe od prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov za opravljanje dopolnilnih dejavnosti.
- (3) Zasebni zavod mora voditi poslovne knjige ter pripraviti in predložiti letna poročila v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo.

## XI. Splošni akti zavoda

### 79. člen

#### (statut)

- (1) Zavod ima lahko statut, ki ga sprejme nadzorni svet.
- (2) S statutom se določa notranja organizacija zavoda, naloge njegovih organov in njihovo sestavo, način njihovega delovanja in odločanja, način poslovanja zavoda in druga vprašanja, pomembna za njegovo delovanje.

### 80. člen

#### (splošni pogoji poslovanja javnega zavoda)

- (1) Javni zavod ima splošne pogoje poslovanja, ki jih sprejme direktor.
- (2) S splošnimi pogoji poslovanja se uredi način uresničevanja pravic uporabnikov ter druga razmerja med uporabniki in javnim zavodom.
- (3) Za tisti del postopka uresničevanja pravic uporabnikov v razmerju do javnega zavoda, ki ni urejen s splošnimi pogoji poslovanja ali drugimi predpisi, se smiselno uporabljajo določbe predpisa o splošnem upravnem postopku.

### 81. člen

#### (drugi splošni akti)



Notranjo organizacijo in sistemizacijo, poslovanje in druga vprašanja delovanja zavoda, ki niso urejena z zakonom, podzakonskimi akti, aktom o ustanovitvi in statutom, se ureja s pravili, ki jih sprejme direktor, če z zakonom ali aktom o ustanovitvi ni drugače določeno.

## **XII. Nadzor**

### **82. člen**

(nadzor nad zakonitostjo dela)

Nadzor nad zakonitostjo dela zavoda izvaja ustanovitelj in drugi pristojni državni organi, če je tako določeno z zakonom.

### **83. člen**

(nadzor nad izvrševanjem predpisov)

Nadzor nad izvrševanjem predpisov, ki se nanašajo na javni zavod, izvajajo pristojni inšpekcijski organi ali drugi z zakonom določeni organi.

### **84. člen**

(nadzor nad strokovnostjo dela)

Nadzor nad strokovnostjo dela zavoda izvaja pristojno ministrstvo ali pristojni organ lokalne skupnosti v skladu z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti.

### **85. člen**

(finančni nadzor)

(1) Nadzor nad zakonito in smotrno rabo sredstev javnega zavoda opravljata ustanovitelj in Računsko sodišče Republike Slovenije.

(2) Nadzor nad izvajanjem finančnih predpisov, ki se nanašajo na javne zavode, opravlja ministrstvo, pristojno za finance.

(3) Letno poročilo zavoda, katerega obseg poslovanja presega 4.200.000,00 evrov in ki ima 500 in več zaposlenih, mora vsako leto pregledati pooblaščen revizor, ki ga na podlagi javnega razpisa izbere nadzorni svet zavoda.



(4) Z revizijskim poročilom zavod seznanj ustanovitelja.

### XIII. Prenehanje zavoda

#### 86. člen

(razlogi za prenehanje zavoda)

(1) Zavod preneha:

- če se s pravnomočno odločbo ugotovi ničnost vpisa zavoda v sodni register,
- če ustanovitelj sprejme akt o prenehanju zavoda,
- če se zavod preoblikuje v drugo pravno osebo,
- če se zavod pripoji k drugi pravni osebi ali razdeli na več pravnih oseb,
- s stečajem, če ustanovitelj ne prevzame obveznosti zavoda,
- v drugih primerih, določenih z zakonom ali aktom o ustanovitvi.

(2) V primeru prenehanja zavoda po prvi in drugi alineji prejšnjega odstavka se izvede postopek likvidacije zavoda v skladu z zakonom, v primeru prenehanja po peti alineji prejšnjega odstavka pa se izvede stečajni postopek v skladu z zakonom.

(3) Pred uvedbo stečajnega postopka mora predlagatelj pridobiti izjavo ustanovitelja o morebitnem prevzemu obveznosti zavoda.

(4) Zavod preneha z dnem pravnomočnosti odločbe o izbrisu iz sodnega registra.

#### 87. člen

(premoženje ob prenehanju zavoda in odgovornost za obveznosti)

V primeru prenehanja javnega zavoda na podlagi prve in druge alineje prvega odstavka prejšnjega člena pripada njegovo premoženje ustanovitelju.

### XIV. Prehodne in končne določbe

#### 88. člen

(uskladitev z zakonom)

Predpisi in akti o ustanovitvi, ki urejajo status in poslovanje zavodov, se morajo uskladiti z določbami tega zakona najkasneje v treh letih po uveljavitvi tega zakona.



## 89. člen

### (preoblikovanje javnih zavodov)

(1) Ustanovitelj javnega zavoda lahko, ne glede na določbe zakona, ki ureja dejavnost javne službe, ki jo izvaja javni zavod, preoblikuje javni zavod v skladu s tem zakonom.

(2) Če javni zavod po preoblikovanju ohrani pravno subjektiviteto, ustanovitelj prenese premoženje, potrebno za zagotavljanje blaga in storitev javne službe v last javnega zavoda. Javni zavod ugotovi obseg in strukturo premoženja, ki ga upravlja z bilanco stanja na dan 31.12. leta pred prenosom premoženja. Bilanci stanja mora biti priložen podroben seznam premoženja iz poslovnih knjig.

(3) Ustanovitelj premoženje ki bo preneseno v last javnega zavoda, izroči javnemu zavodu s 1.1. naslednjega leta. S tem dnevom javni zavod prične voditi premoženje v lastni bilanci, neha pa se voditi v premoženjski bilanci ustanovitelja.

(4) Podlaga za otvoritveni bilanci javnega zavoda in države oziroma lokalne skupnosti po stanju na dan 1.1. naslednjega leta ter za prenose premoženja v zemljiški knjigi in drugih javnih evidencah je soglasje ustanovitelja k bilanci stanja na dan 31.12. leta pred prenosom premoženja.

(5) Premoženja, za katerega zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja, ohrani javni zavod v uporabi na podlagi posebne pogodbe.

## 90. člen

### (preoblikovanje javnih zavodov v družbe)

(1) Pravne osebe, ki po dosedanjih predpisih delujejo kot javni zavodi in v zadnjih treh letih pred uveljavitvijo tega zakona v povprečju ne dosegajo polovice skupnega prihodka iz sredstev javnih financ ter javni zavodi, katerih dejavnost se po posebnih predpisih ukinja kot negospodarska javna služba, se v roku iz 88. člena tega zakona preoblikujejo v gospodarsko družbo, zasebni zavod, javni sklad, ustanovo ali drugo pravno osebo, v kateri ima ustanovitelj kapitalsko naložbo.

(2) Postopek preoblikovanja javnega zavoda se začne s sklepom o preoblikovanju javnega zavoda, ki ga sprejme ustanovitelj.

(3) V primeru, ko se javni zavod preoblikuje v drugo pravno osebo, začne ta z delom z dnem njenega vpisa v sodni register.

(4) Del pravne osebe iz prvega odstavka tega člena, ki izvaja javno službo, se lahko izloči iz te pravne osebe in nadaljuje z delom kot javni zavod po tem zakonu.



## 91. člen

(koncesija po preoblikovanju)

(1) Ustanovitelj lahko s pravno osebo, ki je nastala s preoblikovanjem iz javnega zavoda po prejšnjem členu tega zakona, sklene koncesijsko pogodbo za izvajanje javne službe, ki jo je izvajal ta javni zavod, če ne pride do izločitve v skladu z zadnjim odstavkom prejšnjega člena in organ pristojen za podelitev koncesije, opravljanja javne službe ne more prenesti na drug javni zavod.

(2) Koncesija za opravljanje javne službe se lahko podeli pravni osebi, če izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje brez javnega razpisa.

## 92. člen

(soustanoviteljstvo države ali lokalne skupnosti)

Zasebni zavodi, katerih soustanoviteljica je država ali lokalna skupnost, se morajo v roku enega leta po uveljavitvi tega zakona preoblikovati v gospodarsko družbo v skladu z zakonom, ki ureja javno zasebno partnerstvo, če država ali lokalna skupnost ne izstopi kot soustanoviteljica zavoda.

## 93. člen

(priprava predpisov po 51. in 75. členu tega zakona)

(1) Vlada izda predpis za določanje sejin članom nadzornih svetov zavodov, po četrtem odstavku 51. člena, v roku šestih mesecev po uveljavitvi tega zakona.

(2) Pristojno ministrstvo mora pripraviti predpis z metodologijo za izračunavanje cene blaga in storitev negospodarske javne službe in dopolnilne dejavnosti po prvem in drugem odstavku 75. člena tega zakona v roku šestih mesecev po njegovi uveljavitvi.

## 94. člen

(razveljavitev in prenehanje uporabe predpisov)

(1) Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12-418/91).





(2) Z dnem uveljavitve tega zakona se za področje dodelitve koncesij negospodarskih javnih služb preneha uporabljati Zakon o javno zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/2006).

95. člen

(uveljavitev zakona)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.



## Obrazložitev:

### K 1. členu

Zakon v 1. členu opredeljuje vsebino zakona, ki ureja statusna vprašanja javnih zavodov, primeroma določa tista področja negospodarskega sektorja, na katerih se opravlja javna služba, s čimer med drugim ločuje javno službo, ki se v RS izvaja na področjih negospodarskega sektorja od javne službe, ki se izvaja na področjih gospodarskega sektorja, nadalje ureja cilje opravljanja in vsebino pravnega režima negospodarske javne službe, ureja izvajalce negospodarske javne službe, financiranje in nadzor javnih zavodov ter postopek podelitve koncesije.

### K 2. členu

Poseben pravni režim, ki ga država oziroma lokalna skupnost vzpostavi za opravljanje dejavnosti na področjih vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti negospodarskega sektorja, zakon opredeljuje kot režim dejavnosti negospodarske javne službe, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali lokalna skupnost. Cilj vzpostavitve posebnega režima, ki ga zakon posebej poudarja v drugem odstavku je, da se uporabnikom na navedenih področjih zagotavlja trajen in nemoten dostop do blaga in storitev, enaki pogoji dostopnosti, predvsem pa se mora dejavnost izvajati tako, da je zagotovljena njihova primernost in ustrezna kakovost ter učinkovitost. Zato zakon izrecno določa, da se dejavnost javne negospodarske službe opravlja kot nepridobitna dejavnost, kar pomeni, da poslovanje izvajalcev ni usmerjeno k maksimiranju presežkov, ne glede na to, v kakšni statusni obliki delujejo. Četrty odstavek določa enotna izhodišča kot minimalni standard režima javne službe, ki ga mora določiti področna zakonodaja ob upoštevanju potreb in posebnosti pri urejanju negospodarskih javnih služb. Področni predpisi bodo morali urediti predvsem razmerje med državo ali lokalno skupnostjo in neposrednimi izvajalci te dejavnosti, način njenega izvajanja (statusne oblike, pogoji za izvajanje, financiranje, nadzor...), pogoje in postopke za dostop uporabnikov do dobrin in storitev (produktov teh dejavnosti), regulacijo dejavnosti javne službe in dejavnosti, ki jih lahko izvajalci opravljajo, kot dopolnilne dejavnosti in druga vprašanja pomembna za doseganje ciljev javne službe.

### K 3. členu

Zakon v 3. členu določa kdo so lahko izvajalci negospodarskih javnih služb in pri tem dopušča, da se javna služba izvaja v kakršni koli statusni obliki, ki lahko opravlja dejavnosti, ki so predmet javne službe. Izvajalci javne službe so lahko tudi fizične osebe. Razen javnega zavoda, si morajo vsi ostali izvajalci predhodno pridobiti koncesijo. Zakon bo izrecno uredil le status javnih in zasebnih zavodov, za tiste statusne oblike izvajalcev, katerih ustanavljanje in poslovanje je urejeno s posebnimi statusnimi predpisi (gospodarske družbe, ustanove, ...) pa se uporabljajo le ti tudi v primeru, ko izvajajo negospodarsko javno službo, s tem, da bodo morali upoštevati



temeljni princip delovanja, nepridobitnost. Predlog zakona tudi ne predvideva ureditve za posameznike-fizične osebe, ki v skladu z področno zakonodajo lahko opravljajo dejavnost javne službe. Tudi v bodoče bodo ti predpisi urejali njihovih status in pogoje za opravljanje dejavnosti, če ni to že določeno s posebnimi predpisi (npr, status samostojnega podjetnika).

#### **K 4. členu**

Četrty člen zakona določa statusno obliko javnega zavoda kot osebe javnega prava. V drugem odstavku 4. člena zakon določa svojo generalno naravo v primerjavi s področno zakonodajo, saj le tej dopušča, da posamezna vprašanja za posamezne zavode uredi drugače. V tretjem odstavku je pojasnjena uporaba pojma zavod s tem, da je določeno, da določbe tega zakona, ki se nanašajo na zavod, veljajo za javni in zasebni zavod. To pomeni, da se v zakonu uporabi pojem zavod, kot obči termin, če ureditev velja tako za javni kot tudi zasebni zavod in termin javni zavod ali zasebni zavod, kadar je potrebno razlikovanje.

#### **K 5. členu**

Predlog zakona v 5. členu definira javni zavod kot osebo javnega prava, ki izvaja javno službo na področjih navedenih v 2. členu tega zakona in zasebni zavod kot osebo zasebnega prava, ki izvaja dejavnost na teh področjih. Dejavnost na področjih vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja ni nujno, da se izvaja zgolj kot negospodarska javna služba. Zato se za te primere lahko ustanovi zasebni zavod, ki bo sicer moral izpolnjevati določene pogoje za ustanovitev in poslovanje, ne bo pa podrejen posebnemu javno pravnemu režimu, ki bo veljal za javne zavode. Z definiranjem zavoda kot posebne statusne oblike se ne posega v načelo *numerus clausus* statusnih oblik, ki velja v slovenskem pravnem redu. To načelo še zmeraj velja, vendar se dopolnjuje z oblikama, ki ju ureja ta zakon. Zakon v drugem odstavku 5. člena nadalje dopušča, da se s posebnim zakonom lahko določi, da javni zavod nima pravne osebnosti. Zakon ne določa, kdaj naj bi se javni zavod ustanovil v eni ali drugi obliki. O tem bo odločeno na ravni posamezne dejavnosti, pri čemer pa bo izbira odvisna predvsem od narave dejavnosti (npr. ali je bližja upravnim ali prosto tržnim), načina njenega financiranja in s tem povezanih potreb. V primeru javnega zavoda, ki nima pravne subjektivitete gre namreč za entiteto, ki posluje po pravilih, ki veljajo za neposredne proračunske porabnike. Izguba pravne subjektivitete pa ne bo vplivala na strokovno avtonomijo zavoda. Tovrstni javni zavod bo lahko imel enake strokovne organe kot javni zavod, ki je pravna oseba.

#### **K 6. členu**

Ustanovitelje javnega zavoda, ki so lahko država, lokalna skupnost ali narodna skupnost določa zakon v 6. členu. Ustanovitelji zasebnega zavoda so lahko fizične ali pravne osebe. Zakon ne vsebuje omejitve za tujce ipd.. Zavod lahko ustanovi tudi več ustanoviteljev skupaj. Pri javnem zavodu so tudi v primeru več ustanoviteljev ti taksativno opredeljeni. Zakon v četrtem odstavku 6. člena določa pogoje, kdaj je



lahko oseba javnega prava ustanoviteljica zasebnega zavoda, in sicer bo to lahko, če bo pridobila soglasje ustanovitelja in bodo sredstva za ustanovitev in delovanje zasebnega zavoda zagotovljena iz nejavnih virov financiranja osebe javnega prava. To pomeni, kolikor bo (so)ustanovitelj zasebnega zavoda javni zavod, bodo za to lahko namenjena le sredstva iz dopolnilne dejavnosti po 19. členu tega zakona oziroma drugih virov po 3. alineji, prvega odstavka 72. člena tega zakona. Soustanoviteljica zasebnega zavoda ne more biti država ali lokalna skupnost. Kot je razvidno iz prehodnih določb, se bodo morali tovrstni zavodi preoblikovati v gospodarsko družbo po zakonu, ki ureja javno zasebno partnerstvo.



## **K 7. členu**

V 7. členu zakon opredeljuje izvajalce ustanoviteljskih pravic. Vlada ima pooblastilo za izvajanje ustanoviteljskih pravic za republiko Slovenijo sicer že v zakonu o vladi in je le to ponovljeno v tem zakonu predvsem zaradi dopolnitve, da vlada lahko posamezna upravičenja, z izjemo same ustanovitve, prenese na pristojne ministre. Takšna delegacija pristojnosti je utemeljena predvsem v tistih primerih, ko gre za vprašanja, ki so tudi sicer v njihovi izvedbeni pristojnosti, ko gre za javne zavode pa so s predpisi, ki urejajo tudi delovanje drugih subjektov, generalno dana ustanoviteljem (npr. različna soglasja na področju plač v javnem sektorju). Organ pristojen za izvajanje ustanoviteljskih pravic za lokalno skupnost in za samoupravno narodnostno skupnost se določi v aktih, ki ureja njihovo delovanje, medtem ko za zasebni zavod izvajajo ustanoviteljske pravice njegovi ustanovitelji.

## **K 8. členu**

Osmi člen določa način izvajanja ustanoviteljskih pravic, kadar je več ustanoviteljev ustanovilo skupni zavod. V takšnem primeru zakon v 8. členu določa, da ustanovitelji izvajajo svoje ustanoviteljske pravice preko sveta ustanoviteljev, katerega z ustanovitvenim aktom ustanovijo vsi ustanovitelji. Vsak od ustanoviteljev imenuje v svet enega člana, pri čemer ima vsak član en glas, če z ustanovitvenim aktom ni določeno drugače. Druga vprašanja organizacije in načina dela tega sveta se uredijo z aktom o ustanovitvi in s soustanoviteljsko pogodbo, ki jo zakon določa v 9. členu.

## **K 9. členu**

V 9. členu zakon določi način ustanovitve zavoda. Javni zavod in zasebni zavod se ustanovita z ustanovitvenim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj. S tem aktom se uredijo vsa razmerja med ustanoviteljem in zavodom. Če je ustanoviteljev več, ga morajo sprejeti vsi v enakem besedilu, pri čemer se njihove medsebojne pravice in obveznosti uredijo s tem aktom in s soustanoviteljsko pogodbo. Zavod pridobi pravno osebnost z vpisom v sodni register.

## **K 10. členu**

V 10. členu zakon določa način urejanja medsebojnih razmerij med zavodom in ustanovitelji. Tako s pogodbo iz določbe 9. člena tega zakona ustanovitelji javnega zavoda (če jih je več) in zasebnega zavoda uredijo medsebojne pravice in obveznosti pri zagotavljanju sredstev za delovanje zavoda, medsebojne pravice in obveznosti pri uporabi javnih dobrin in javnih storitev, ki jih zagotavlja javni zavod in medsebojne pravice in obveznosti v primeru prenehanja zavoda.

## **K 11. členu**

Zakon v 11. členu določa vsebino akta o ustanovitvi javnega in zasebnega zavoda. Akt o ustanovitvi tako vsebuje temeljne statusne elemente, potrebne za sodno registracijo zavoda. Najpomembnejša novost vsebine akta o ustanovitvi je določba



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

www.mju.gov.si, e: gp.mju@gov.si

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

t: 01 478 83 30, f: 01 478 87 26



akta, da je dolžnost ustanovitelja trajno financiranje javne službe pri javnem zavodu, oziroma trajno financiranje dejavnosti zasebnega zavoda. Navedbe tega člena so obvezne in jih mora vsebovati vsak akt o ustanovitvi javnega ali zasebnega zavoda.



## K 12. členu

V 12. členu zakon določa ustanoviteljem dve temeljni pristojnosti, ki naj bi zagotovili njihov vpliv na delovanje javnega zavoda in zasebnega zavoda. Prva se nanaša na njegove organe, in sicer tako, da ustanovitelj imenuje in razrešuje člane in članice, razen članov, ki jih v nadzorni svet zavoda imenujejo zaposleni v javnem zavodu. Druga pristojnost pa se nanaša na splošne akte zavoda, tako da ustanovitelj potrjuje dolgoročno strategijo razvoja zavoda, letni finančni načrt in zaključno poročilo. Poleg teh temeljnih pravic pa bodo področni predpisi in akt o ustanovitvi določali tudi druge pristojnosti.

## K 13. členu

V 13. členu zakon določa način zagotavljanja sredstev za delo javnega in zasebnega zavoda in razpolaganja s sredstvi javnega zavoda. Opredelitev sredstev za delo zavoda je ključna tako za javne kot zasebne zavode. Ustanovitelj z ustanovitvenim aktom javnemu zavodu, ki je pravna oseba, izroči v last premoženje, ki ga ta potrebuje za izvajanje javne službe. Premoženje se opredeli z otvoritveno bilanco po 89. členu tega zakona. Premoženje predstavljajo nepremičnine, premičnine in finančna sredstva, za katere ustanovitelj z aktom ugotovi, da so potrebne za izvajanje javne službe. Izjemoma lahko ustanovitelj v skladu s tretjim odstavkom, izroči javnemu zavodu, ki je pravna oseba, premoženje le v uporabo, če zavod za opravljanje negospodarske javne službe potrebuje poleg denarnih sredstev le poslovne prostore in običajno pisarniško opremo (npr.: Zavod za zaposlovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje).

Zakon v 13. členu omeji upravljaljsko funkcijo direktorja javnega zavoda. To je izvedeno tako, da se postavlja prag prostega poslovanja. Javni zavod mora pridobiti pisno soglasje ustanovitelja za prodajo, zastavo, menjavo in drugo razpolaganje s prenesenim nepremičnim premoženjem v vrednosti več kot 20 000 evrov. Do tega zneska lahko direktor na lastno odgovornost upravlja s premoženjem zavoda (na primer proda amortizirano osnovno sredstvo ipd.). Za oddajo v najem navedenega premoženja soglasje ni potrebno. Ustanovitelj zasebnega zavoda prenese v last zavoda premoženje, ki ga ta potrebuje za izvajanje dejavnosti. Premoženje zasebnega zavoda predstavljajo nepremičnine, premičnine in finančna sredstva, za katera ustanovitelj z aktom ugotovi, da so potrebna za izvajanje dejavnosti, za katero je zasebni zavod ustanovljen. Ustanovitelj mora prenesti v last zasebnega zavoda premoženje najmanj v višini, ki je določena kot minimalni osnovni kapital za družbe z omejeno odgovornostjo.

## K 14. členu

V 14. členu zakon določa odgovornost zavoda in ustanovitelja za obveznosti zavoda. Primarno odgovarja javni zavod za svoje obveznosti s premoženjem, s katerim razpolaga. V nadaljevanju zakon razlikuje ustanoviteljevo obveznost glede na to, ali je javni zavod pravna oseba ali zavod brez pravne subjektivitete. V primerih, ko bo



javni zavod pravna oseba, bo ustanoviteljeva odgovornost lahko omejena. Obseg odgovornosti bo določen s področnim zakonom in aktom o ustanovitvi. Ne glede na omejeno odgovornost pa se bo moral ustanovitelj pred uvedbo stečaja (86. člen zakona) odločiti o prevzemu odgovornosti, ne glede na siceršnje omejitve. Zakon določa, da se ustanovitelj o tem v vsakem posameznem primeru, z izjavo, ki jo mora pred uvedbo stečajnega postopka pridobiti predlagatelj stečaja, odloči, ali bo obveznosti zavoda prevzel ali ne. Če obveznosti ne bo prevzel, bo mogoče uvesti stečajni postopek. Ko zavod ne bo imel pravne subjektivitete, se ustanovitelj odgovornosti za obveznosti zavoda ne bo mogel odreči in bo v celoti odgovarjal za njegove obveznosti. Za razliko od javnega zavoda ustanovitelj zasebnega zavoda poleg zavoda vedno odgovarja za obveznosti, ki jih ni mogoče poplačati iz sredstev zavoda. S tem se ureja pomanjkljivost veljavne ureditve, po kateri se je ustanovitelj v aktu o ustanovitvi lahko odrekel odgovornosti, tudi v primerih, ko zavod ni imel lastnega premoženja, s katerim bi lahko odgovarjal za prevzete obveznosti.

#### **K 15. členu**

Določba 15. člena zakona določa vpis zavoda v sodni register. Vpis v sodni register zavoda je konstitutivnega značaja. Z vpisom pridobi zavod lastnost pravne osebe.

#### **K 16. členu**

Zakon v 16. členu določa ime zavoda, s katerim zavod posluje. Če javni zavod nima pravne osebnosti mora to biti razvidno že iz imena zavoda. Ime zavoda ima lahko dodatne sestavine, ki zavod podrobneje označujejo, ne smejo pa povzročati zmote glede vrste ali obsega poslovanja, zamenjave z drugimi subjekti na trgu in kršitve pravic drugih oseb. Ime javnega zavoda vsebuje poimenovanje javni zavod zaradi polne in javne preglednosti. Ime zasebnega zavoda iz istih razlogov vsebuje poimenovanje zasebni zavod.

#### **K 17. členu**

Zakon v 17. členu določa sedež zavoda, ki je v kraju, v katerem zavod opravlja dejavnost, če opravlja dejavnost v več krajih, je sedež zavoda kraj, v katerem je sedež direktorja ali uprave. Takšna ureditev velja za javne in zasebne zavode, in je enaka ureditvi, ki velja za druge pravne osebe v slovenskem pravnem redu.

#### **K 18. členu**

V poglavju o dejavnosti zakon v 18. členu najprej opredeljuje temeljno dejavnost javnega zavoda. To je program negospodarske javne službe, ki pomeni zagotavljanje blaga (dobrin) in storitev javne službe in je oziroma bo opredeljen v področnih zakonih, nacionalnih programih in v ustanovitvenih aktih javnega zavoda.

Pojem zagotavljanje se uporablja zato, ker gre pri javni službi najprej za zagotavljanje storitev (npr. osnovno, srednje in visoko šolstvo, primarno zdravstvo,





javne kulturne prireditve ipd.) in blaga (zdravila, očala, ortopedski pripomočki ipd.), ki jih uporabniki primarno ne plačajo, ker so v celoti financirane iz javnih sredstev. Negospodarska javna služba pa pomeni tudi zagotavljanje javnih dobrin regulirano odplačno (ne tržno), ko uporabniki zagotavljanje blaga in storitev javne službe sofinancirajo po vnaprej določenih pravilih (na primer varstvo in oskrba otrok v vrtcih, varstvo in oskrba starostnikov v domovih za upokojence, kulturne prireditve, izobraževanje izrednih študentov ipd.). Temeljno dejavnost, ki bo primarno urejena s predpisi in razvojnimi dokumenti, bo treba konkretizirati z akti, ki so neposredno vezani na posamezen zavod; akt o ustanovitvi in program javne službe. Program javne službe je predvsem dokument individualizacije obsega dejavnosti (blaga in storitev), ki jo mora zagotavljati izvajalec javne službe. Glede na to, da so posamezne dejavnosti zelo različno normirane, in so na marsikaterem področju dejavnosti in sredstva zelo podrobno opredeljena že na ravni predpisov, potrebe po posebnem programskem aktu ne bo in bo zato skozi področno zakonodajo vzpostavljen lahko tudi drugačen način konkretnega opredeljevanja.

#### **K 19. členu**

Zakon v 19. členu določa dopolnilno dejavnost, kar pomeni, da javni zavod lahko ponuja svoje blago in storitve tudi na trgu, pri čemer to ne sme iti na račun temeljne dejavnosti. Tako kot temeljna dejavnost mora biti tudi dopolnilna dejavnost določena z letnim programom dela in ovrednotena v finančnem načrtu javnega zavoda. Zakon pooblašča in nalaga ustanovitelju spremljanje obsega opravljanja dopolnilne dejavnosti s tem, ko določa, da v primeru, ko ugotovi, da opravljanje dopolnilne dejavnosti vpliva na obseg, kakovost, dostopnost, pravočasnost in druge elemente, ki se morajo zagotavljati v okviru temeljne dejavnosti, javnemu zavodu izvajanje te dejavnosti omeji ali v celoti prepove. Pri izvajanju dopolnilnih dejavnosti je javni zavod dolžan upoštevati vsa pravila evropskega prava, ki veljajo za nastopanje na prostem trgu. To prakso je razvilo Evropsko sodišče, ki je v svojih odločitvah jasno povedalo, da vsako ponujanje dobrin ali storitev na trgu podleže uporabi evropskih pravil konkurence in državne pomoči po prvem odstavku 107. člena Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU). Z namenom preprečitve izkrivljanja konkurence je bilo sprejetih vrsto aktov, ki določajo okvire dovoljenega obsega dopolnilne dejavnosti, ki so opredeljene kot storitve splošnega gospodarskega pomena. Za področje negospodarskih javnih služb se neposredno uporablja Odločba Komisije z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena in Okvir skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve.

#### **K 20. členu**

Zakon v VI. poglavju ureja koncesijo. V 20. členu določa, da se koncesija lahko podeli pravni ali fizični osebi kadar javna mreža ne more zagotoviti negospodarske javne službe v takšnem obsegu in na takšen način, da bi bila le ta brez ovir dostopna vsem njenim uporabnikom. Razlogi so lahko v pomanjkanju različnih virov potrebnih



za opravljanje negospodarske javne službe ali ker na določenih območjih v državi nima za to primernih oziroma ustreznih pogojev. V tem členu zakon tudi določa pravne podlage za podelitev koncesije in sicer so to lahko zakon, odlok občine ali upravna odločba, ki jih zakon opredeli s skupnim terminom, akt o koncesiji.

#### **K 21. členu**

V 21. členu zakon določa ministrstvo in lokalno skupnost kot pristojna za dodelitev koncesije. Zakon v tem členu daje možnost, da v primeru izkazane skupne potrebe po opravljanju negospodarske javne službe in ali v kolikor bi bil tak način smotnejši, lahko koncesijo podeli tudi več lokalnih skupnosti skupaj.

#### **K 22. členu**

V 22. členu zakon prepušča področni zakonodaji določitev obdobja za katerega se dodeljuje koncesija. Pri tem je pomembno, da področna zakonodaja upošteva naravo dejavnosti, ki se izvajajo pod režimom negospodarske javne službe, saj bo le ta zahtevala nekje daljše in drugje krajši čas neprekinjenega izvajanja koncesije. Pri določanju časa trajanja koncesije se mora upoštevati, da je čas lahko tudi eden od elementov ponudbe ob javnem razpisu koncesije, zato bi lahko bil predmet koncesijske pogodbe, kar bi lahko določila področna zakonodaja. Koncesija se bo lahko podelila le za celovit obseg zagotavljanja blaga in storitev, kot bo to določeno v programih, ki bodo oblikovani za javne zavode in ne zgolj za zagotavljanje posamezne vrste blaga oziroma storitev, ki ne tvorijo vsaj obsega posameznega podprograma.

#### **K 23. členu**

Kot že navedeno v 20. členu tega zakona je koncesijski akt pravna podlaga za podelitev koncesije oziroma za vse razpise koncesij v državi. Zakon v 23. členu določa, da gre v primeru koncesijskega akta za predpis ministra ali župana, s katerim se uredijo predmet, postopek koncesije in druge bistvene sestavine koncesijskega razmerja ne glede na to ali gre za posamezno koncesijsko razmerje ali več njih.

#### **K 24. členu**

Glede na to, da je izključni namen koncesije uresničevanje javnega interesa, zakon v 24. členu natančno določa, kakšna je vsebina koncesijskega akta oziroma kaj mora zlasti biti določeno v koncesijskem aktu. Koncesijski akt mora tako določiti vrste in obseg dejavnosti, ki se izvajajo kot javna služba in so predmet koncesije; najmanjši in največji obseg in storitev, ki so predmet koncesije; postopek in roke za objave razpisov za dodelitev koncesij; rok za vložitev vloge za koncesijo; merila za izbor koncesionarjev; trajanje koncesije; okvirno vsebino koncesijske pogodbe; območje, kjer se izvaja javno službo, ki je predmet koncesije; rok, v katerem mora koncesionar začeti izvajati koncesijo; pogoj ali možnost, da koncesionar pridobi v najem ali drugo pogodbeno razmerje prostore in opremo v lasti koncedenta; medsebojne pravice in



obveznosti med koncedentom in koncesionarjem v zvezi z vzdrževanjem objektov in opreme javnega zavoda, kadar jih koncesionar pri izvajanju svoje javne službe uporablja; strokovne in druge reference koncesionarja; pogoje, pod katerimi lahko koncesionar poleg negospodarske javne službe opravlja dopolnilno dejavnost; obveznost koncesionarja za sodelovanje in sklenitev pogodbe z izvajalci negospodarske javne službe na posamezni ravni opravljanja negospodarske javne službe; morebitne druge pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar.

## **K 25. členu**

Koncesijski akt je kot določa zakon v 25. členu tudi podlaga za javni razpis podelitve koncesije. Objava javnega razpisa je pomembna zaradi zagotavljanja konkurenčnosti in transparentnosti postopka podeljevanja koncesije. O objavi javnega razpisa za podelitev koncesije se odloči s sklepom, ki ga sprejme minister ali župan v kolikor koncesijo razpisuje lokalna skupnost. Kadar več lokalnih skupnosti skupaj razpisuje koncesijo, lahko lokalne skupnosti pooblastijo enega od županom za izdajo prej navedenega sklepa ali pa to uredijo v pogodbi o skupni podelitvi koncesije, v kateri dogovorijo še druga potrebna razmerja, pravice in obveznosti v zvezi s skupno podelitvijo koncesije. Javni razpis je javno objavljen na spletnih straneh pristojnega ministrstva ali lokalne skupnosti ter v uradnem listu. V primeru, da razpisuje koncesijo v trajanju 25 let pa se razpis objavi tudi v uradnem listu EU.

## **K 26. členu**

Vsebina koncesijskega akta se praviloma kot to določa zakon v 26. členu odrazi v javnem razpisu, ki mora praviloma vsebovati naslednje elemente: ime in sedež koncedenta; podatek o objavi koncesijskega akta; predmet in število razpisanih koncesij; območje, obseg in vrsto dejavnosti, za katero se dodeljuje koncesija; postopek izbire koncesionarjev; pogoje, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za dodelitev koncesije; merila za izbiro koncesionarja; pogoj ali možnost najema prostorov in opreme v lasti koncedenta; obveznost sklenitve pogodbe z javnim zavodom na območju katerega se razpisuje koncesija, kadar je to potrebno zaradi usklajenosti, dostopnosti in popolnitve oziroma celovitosti ponudbe storitev in drugih javnih dobrin javne službe na določenem območju; začetek in trajanje koncesije; rok za začetek izvajanja javne službe, ki je predmet koncesije; obveznost koncesionarja za vključitev v enotni informacijski sistem, kjer je le ta vzpostavljen za javne službe; obveznost koncesionarja, da odgovornemu nosilcu dejavnosti in drugim zaposlenim izplačuje plače in zagotavlja druge pravice iz delovnega razmerja najmanj v obsegu, ki ga določajo predpisi in kolektivne pogodbe za zaposlene v javnem sektorju, kadar je pretežni del javne službe financiran iz javnih sredstev; kraj in čas za dvig razpisne dokumentacije; naslov in rok za vložitev vlog; rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izbiri, ter sestavine določene s področnimi predpisi. V drugem odstavku zakon v 26. členu še dodatno pojasnjuje, katere so obveznosti, ki jih mora zvezi z 9. točko prvega odstavka tega člena vsebovati akt o ustanovitvi. Gre za obveznost sklenitve pogodbe z javnim zavodom na območju katerega se razpisuje koncesija, kadar je to potrebno zaradi usklajenosti, dostopnosti in popolnitve; oziroma celovitosti



ponudbe storitev in drugih javnih dobrin javne službe na določenem območju. Te obveznosti v drugem odstavku tudi primeroma našteje.

#### **K 27. členu**

S ciljem poenostavitve postopka in dostopnosti dokumentacije javnega razpisa je le ta objavljena na spletnih straneh koncedenta (države/pristojnega ministrstva ali lokalne skupnosti).

#### **K 28. členu**

Zakon v 28. členu poleg navedbe vsebine razpisne dokumentacije poudarja usklajenost te vsebine z vsebino javnega razpisa in akta o koncesiji, ter določa, da v primeru neskladja vsebin veljajo določbe akta o koncesiji.

#### **K 29. členu**

V 29. členu zakon določa sestavo razpisne komisije, ki izbere koncesionarja in kvorum za sprejemanje veljavnih odločitev.

#### **K 30. členu**

Zakon v 30. členu določa, katere pogoje mora koncesionar izpolnjevati, da bi mu bila dodeljena koncesija. Pogoji se nanašajo tako na prostorske in kadrovske vire kot na opremo in druge v razpisni dokumentaciji določne pogoje, ki jih koncesionar dokazuje z v razpisni dokumentaciji določenimi listinami oziroma dokazili. Pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev se ugotavlja tudi ali morebiti koncesionarju ni bila mogoče koncesija že odvzeta iz razlogov določenih v 41. členu tega zakona.

#### **K 31. členu**

Merila za izbiro koncesionarja kot so: strokovna usposobljenost in posebna znanja odgovornega nosilca javne službe in drugih delavcev; izkušnje in reference kandidata, odgovornega nosilca negospodarske javne službe in drugih njegovih delavcev; drugi materialni pogoji za izvajanje koncesije določa zakon v 31. členu. V istem členu tudi določa, da je način vrednotenja in izkazovanja posameznih meril opisan in opredeljen v javnem razpisu, kar dodatno zagotavlja transparentnost javnega razpisa oziroma izbora koncesionarja.

#### **K 32. členu**

V 32. členu zakon napotuje pri pravilih postopka izbire koncesionarja na smiselno uporabo pravil, ki se uporabljajo pri javnem naročanju.

#### **K 33. členu**

Zakon v 33. členu določa, da se koncesionarja na podlagi zaključenega postopka javnega razpisa izbere z odločbo oziroma se mu z odločbo dodeli koncesija, ter v njej



določi rok, v katerem mora biti sklenjena koncesijska pogodba ali pa morebitni drugi roki, v kolikor mora koncesionar pred sklenitvijo koncesijske pogodbe izpolniti še kakšne pogoje.

#### **K 34. členu**

Zakon določa v 34. členu kdo ima v postopku do izdaje odločbe o dodelitvi koncesije položaj in s tem pravice in obveznosti stranke v postopku.

#### **K 35. členu**

Vsebino koncesijske pogodbe zakon določa v 35. členu. Zakon pri navedbi vsebine koncesijske pogodbe v tem členu določa minimalne elemente vsebine koncesijske pogodbe, oziroma koncesijskega razmerja, ki je nujna zaradi pravne varnosti koncedenta in koncesionarja ter pričakovanj uporabnikov javne službe, ki je predmet koncesije. Zaradi zavarovanja javnega interesa se v koncesijski pogodbi natančno in nedvoumno opredelijo obveznosti koncesionarja ter hkrati zagotovi učinkovit javni nadzor nad izvajanjem pogodbe. Ta člen primeroma našteva vprašanja, ki naj jih koncesijska pogodba, ki mora biti sklenjena v pisni obliki (določitev obličnosti pogodbe), uredi. Sankcija neupoštevanja te določbe je ničnost. Koncesijska pogodba ne sme biti v nasprotju s koncesijskim aktom, saj je skupaj z javnim razpisom v bistvu njegova konkretizacija. S tem se preprečijo zlorabe, ko bi stranke s koncesijsko pogodbo razmerje uredile drugače, kot je bilo predvideno v koncesijskem aktu in bi tako lahko posledično tudi izigrale ostale kandidate v postopku. Zakon določa, da se za manjša neskladja uporabi koncesijski akt, medtem ko bistvena odstopanja pomenijo neveljavnost pogodbe. S predpisano poenoteno vsebino koncesijskih pogodb predlagatelj odpravlja dosedanje pomanjkljivosti v Zakonu o zavodih, ki so zaradi ne-predpisane vsebine koncesijske pogodbe med drugim povzročile, da so bile te po vsebini različne, celo na istih področjih izvajanja javnih služb, kar je rezultiralo v neenakopravnem obravnavanju uporabnikov javne službe.

#### **K 36. členu**

Zakon v 36. členu določa sklenitev koncesijske pogodbe med koncedentom in koncesionarjem. Koncedent sme pozvati k sklenitvi koncesijske pogodbe le tisto osebo, ki je določena v odločbi o dodelitvi koncesije. Koncesijska pogodba se lahko sklene po dokončnosti te odločbe. Če koncesionar iz neupravičenih razlogov ne sklene koncesijske pogodbe, mu jo koncedent odvzame, hkrati pa koncesionar odgovarja za škodo, ki iz tega izvira.

#### **K 37. členu**

V kolikor zakon ne določa drugače se tudi za koncesijsko pogodbo v primeru spremenjenih okoliščin uporabljajo določila obligacijskega zakonika. Zaradi narave



vsebine koncesijske pogodbe in cilja, ki mu sledi, to pa je zadovoljitev javnega interesa pred vsem ostalim, je potrebno tudi določbe zakonika o obligacijskih razmerjih v primeru spremenjenih okoliščin s to določbo zakona omejiti. Zaradi navedenih posebnosti vsebine in načina izvajanja vsebine koncesijske pogodbe gre v primeru le te za upravno pogodbo. Po obligacijskem zakoniku sme zaradi spremenjenih okoliščin prizadeta stranka zahtevati spremembo pogodbe ali odpovedati pogodbo. Za koncesijsko pogodbo to ne velja, saj mora kljub spremenjenim okoliščinam koncesionar izvajati javno službo, ki je predmet koncesije in izpolnjevati obveznosti iz koncesijske pogodbe. Če spremenjene okoliščine otežujejo izpolnjevanje obveznosti koncesionarja v takšni meri, da bi bilo nepravilno pogodbeno tveganja prevailiti le na koncesionarja, ima koncesionar izjemoma pravico zahtevati od koncedenta spremembo pogodbe. Člen ureja tudi dolžnost medsebojnem obveščanju o okoliščinah, ki bi lahko vplivale na izvajanje koncesije.

#### **K 38. členu**

V skladu z 38. členom bo mogoče v primerih, ko je koncesionar fizična oseba, zaradi njegove dalj časa trajajoče odsotnosti koncesionarja, začasno, najdlje za dobo dveh let, določiti prevzemnika koncesije brez ponovljenega postopka za podelitev koncesije, če le ta izpolnjuje pogoje iz tega zakona. Začasni koncesionar prevzame vse obveznosti iz koncesijske pogodbe prejšnjega koncesionarja.

#### **K 39. členu**

Način prenehanja koncesijskega razmerja določa zakon v 39. členu. V tem členu ureja različne oblike prenehanja koncesije in sicer na podlagi zakona, na podlagi odločitve koncesionarja, na podlagi odločbe o odvzemu koncesije, na podlagi stečaja ali smrti koncesionarja. Zakon v 39. členu določa tudi dolžnost dedičev koncesionarja, da prepustijo prostor in opremo, s katero se je izvajala koncesija javnemu zavodu oziroma koncesionarju, ki prevzame izvajanje koncesije, če na drug način ni mogoče zagotoviti nemotenega opravljanja negospodarske javne službe. Medsebojna razmerja se uredijo s pogodbo.

#### **K 40. členu**

Prenehanje zaradi stečaja koncesionarja, zakon posebej ureja še v 40. členu. Koncesija mora v tem primeru prenehati še pred prenehanjem koncesionarja, to prenehanje pa mora biti neodvisno od določb koncesijske pogodbe. Razlog take določbe v zakonu je, da se koncesija izvaja v javnem interesu in je potrebno storiti vse, da se koncesija za uporabnike izvaja kar se da nemoteno naprej. Koncesijsko razmerje tako preneha po sili zakona z začetkom stečajnega postopka, pri čemer pa predlagani zakon predvideva nekatere izjeme. Predlagani zakon ureja tudi obveznost koncedenta, da za čas trajanja stečajnega postopka in do sklenitve koncesijskega razmerja z novim koncesionarjem, določi začasnega prevzemnika koncesije, vendar največ za dobo dveh let.

#### **K 41. členu**



Zaradi kršitev koncesionarja 41. člen zakona predvideva odvzem koncesije. Kadar gre za odvzem koncesije zaradi razlogov, ki so določeni v tem členu zakona, gre v bistvu za kršitev javnopravnih aktov, ki urejajo koncesijo (koncesijskega akta, odločbe o enostranski spremembi pogodbe, odločbe v postopku nadzora).

#### **K 42. členu**

Zakon v 42. členu določa postopek odvzema koncesije. Koncesionarja na kršitve, ki so lahko razlog za odvzem koncesije opozori pristojni organ, ter mu določi naravi kršitev primeren rok za njihovo odpravo. V kolikor koncedent temu pozivu ne sledi, se mu koncesija odvzame po uradni dolžnosti. V primeru, da gre pri kršitvah za elemente kaznivega dejanja, opozorilo za odpravo kršitev ni relevantno.

#### **K 43. členu**

V 43 členu zakon določa pravne posledice odvzema koncesije. Koncesijsko razmerje preneha z izvršljivostjo odločbe, koncesionar pa mora kljub temu še naprej opravljati koncesijo, in sicer do takrat, ko izvajanje negospodarske javne službe prevzame druga oseba. Vso škodo, ki je nastala zaradi koncesionarjevih kršitev in odvzema koncesije je dolžan koncedentu povrniti dotedanji koncesionar.

#### **K 44. členu**

Zaradi varovanja javnega interesa in uporabnikov negospodarske javne službe, mora kot določa zakon v 44. členu, koncedent tudi v primeru predčasnega prenehanja koncesijskega razmerja zagotoviti nemoteno izvajanje negospodarske javne službe dokler ni prenesena na javni zavod oziroma prevzemnika koncesije.

#### **K 45. členu**

V 45. členu zakon določa strogo sankcijo in sicer ničnost v primeru, da bi bila koncesijska pogodba sklenjena z drugo osebo kot je določena v odločbi o dodelitvi koncesije, kot tudi v primeru, da bi bila koncesijska pogodba sklenjena v nasprotju s koncesijskim aktom, javnim razpisom, brez izvedbe postopka izbire, skratka sklenjena na podlagi kršitev in na netransparenten način. Enako velja tudi v primeru, ko je koncesijska pogodba sklenjena brez izdaje te odločbe s strani koncedenta in da torej postopek izbire sploh ni bil izveden oziroma zaključen. V primeru uporabe pravnih sredstev zoper odločbo vsebuje predlog zakona rešitev, po kateri je koncesijska pogodba nična tudi v primeru, da je bila odločba pravnomočno odpravljena in je bil v postopku izbire za isto koncesijo izbran drug koncesionar. Navedeno ničnost ugotavlja koncedent po uradni dolžnosti, s čimer zakon prepreči možnost izogibanja ugotavljanja ničnosti.

#### **K 46. členu**

Kot se to zahteva za izvajalce javnih služb, da vodijo ločeno prihodke in odhodke negospodarske javne službe in posebej dopolnilne oziroma tržne dejavnosti, tako ta



ista zaveza velja tudi za koncesionarje v delu izvajanja negospodarske javne službe. Poleg navedenega velja tudi obveznost, da morebitni presežek prihodka nad odhodki, ki ga koncesionar ustvari z opravljanjem negospodarske javne službe nameni za razvoj negospodarske javne službe.

#### **K 47. členu**

Zakon v 47. členu uvaja sodobni sistem upravljanja na področju družbenih dejavnosti, podoben kot že osemnajst let velja na področju gospodarstva. Organi zavoda (javnega in zasebnega) so po novem nadzorni svet in direktor oziroma veččlanska uprava. S tem, da sta oba organa obvezna v javnem zavodu, ki je pravna oseba, medtem, ko je v javnem zavodu, ki ni pravna oseba in zasebnem zavodu obvezen organ le direktor. Pri zasebnem zavodu je to iz razloga dopuščene avtonomnosti ustanovitelja, oziroma minimalne potrebne regulacije. Pri javnem zavodu, ki ni pravna oseba, pa predvsem zaradi dejstva, da se bo takšen zavod lahko ustanovil tudi kot organ v sestavi in v takšnih primerih bo nadzor nad poslovanjem zavoda izvajal predstojnik, znotraj zavoda pa bodo oblikovani ustrezni strokovni organi, ki bodo kontrolirali predvsem izvajanje dejavnosti. Zakon namreč dopušča tudi oblikovanje fakultativnih organov strokovnega in/ali uporabniškega sveta, kot tudi drugih organov, če je takšna potreba na posameznem področju. Ustanovitelj je tisti, ki z ustanovitvenim aktom določi, katere fakultativne organe bo zavod imel, če ne bodo določeni že z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti.

#### **K 48. členu**

V 48. členu zakon določa sestavo in članstvo v nadzornem svetu. Nadzorni svet je sestavljen iz predstavnikov ustanovitelja in tretjine predstavnikov zaposlenih v zavodu. Predstavnike ustanovitelja imenuje ustanovitelj, zaposleni pa svoje predstavnike izvolijo. Zakon uvaja pogoje, ki jih morajo izpolnjevati člani nadzornega sveta. Mandat članov nadzornega sveta je štiri leta. Predsednika nadzornega sveta izvolijo člani sveta izmed sebe. Novost v postopku imenovanja predstavnikov ustanovitelja javnega zavoda, je predhodni akreditacijski postopek, ki ga vodi poseben posvetovalni organ ustanovitelja, Kadrovsko akreditacijski svet.

#### **K 49. členu**

V predlagani določbi 49. člena je opredeljen položaj, pristojnosti ter pooblastila ustanovitelja pri konstituiranju kadrovske akreditacijskega sveta. Kadrovske akreditacijske svet bo kot avtonomno posvetovalno telo ustanovitelja sestavljen iz zunanjih strokovnjakov različnih področij tako, da bo zagotovljena strokovnost s področja dela javnega zavoda, pravne ureditve ter upravljanja in vodenja. KAS oblikuje merila in kriterije za izbor primernih kandidatov za predstavnike ustanovitelja v nadzornih svetih ob upoštevanju delovnega področja in obsega poslovanja posameznega javnega zavoda, pogojev in meril ter metod za vrednotenje kriterijev za akreditacijo kandidatov, skratka oblikuje enoten standard kriterijev v postopkih imenovanj. Izbor kandidatov je namreč pomemben odločitveni postopek, katerega temeljni cilj je zagotoviti, da pogoji in kriteriji za imenovanje temeljijo na izkušnjah in





strokovnih referencah kandidatov, dokazilih o strokovnem znanju, sposobnostih in strokovnih izkušnjah ter na izločanju tistih kandidatov, kjer bi bilo možno zaznati potencialne interesne konflikte kandidata. S predlaganim načinom se vzpostavlja podlaga za določitev jasnih kriterijev za transparentno imenovanje predstavnikov države ali lokalne skupnosti v organih nadzora. Ureditev sledi tudi smernicam in načelom OECD. Podrobnejše določbe o imenovanju članov in delu KAS bo določil ustanovitelj.

### **K 50. členu**

Zakon določa pogoje za razrešitev članov nadzornega sveta v 50. členu. Z zakonom se lahko določijo tudi dodatni razlogi za razrešitev člana nadzornega sveta. Člane nadzornega sveta razreši tisti, ki jih je imenoval oziroma izvolil. Član sveta je lahko razrešen, če to sam zahteva, če ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje ali iz krivdnih razlogov.

### **K 51. členu**

Določba 51. člena zakona postavlja enako kot zakon o gospodarskih družbah standard, da morajo člani nadzornega sveta pri svojem delu ravnati s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika. Za kršitev tega standarda člani nadzornega sveta odškodninsko odgovarjajo. Člani morajo varovati poslovno tajnost javnega zavoda. Za svoje delo odgovarjajo tistemu, ki jih je imenoval oziroma izvolil. Člani nadzornega sveta so odgovorni tudi za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihovih dolžnosti. Zakon ureja tudi sejnine za člane nadzornega sveta javnega zavoda. Upravičeni do sejin in povračila drugih stroškov, skladno s predpisom, ki ga izda vlada na predlog ministra za finance v roku šestih mesecev po sprejemu zakona. Morebitno tovrstno pravico v zasebni zavodih pa bo določil ustanovitelj.

### **K 52. členu**

Nadzorni svet sprejema odločitve z večino glasov vseh članov. Če je rezultat neodločen, odloči glas predsednika, določa zakon v 52. členu. S tem zakon odpravlja tako imenovano "*dead lock*" pozicijo, ko zaradi istega števila glasov za in proti ne more priti do odločitve. Odgovornost za odločitev je tukaj predsednikova.

### **K 53. členu**

V 53. členu zakon določa, da je nadzorni svet pristojen za imenovanje in razrešitev direktorja, če ta pristojnost ni na ravni področne zakonodaje podeljena ustanovitelju, nadziranje njegovega dela, sprejemanje statuta (opcijski akt), sprejemanje dolgoročne strategije javnega zavoda, ki jo potrjuje ustanovitelj, za odločanje o zadevah, ki jih določa posamezen zakon ali ustanovitveni akt. Za izvajanje svojih pristojnosti ima neomejen vpogled v dokumentacijo zavoda (razen podatkov, ki sodijo v kategorijo varstva osebnih podatkov), poleg tega pa lahko zahteva tudi direktorjevo poročilo o izvajanju nalog iz njegove pristojnosti.



## K 54. členu

V 54. členu zakon določa imenovanje in mandat direktorja. Direktorja imenuje na podlagi javnega razpisa nadzorni svet, lahko pa če bo tako določeno tudi ustanovitelj. Direktor je imenovan za dobo petih let in je lahko ponovno imenovan. Če direktor umre, postane poslovno nesposoben, je razrešen ali pa mu je potekel mandat in zaradi tega ne more zastopati in predstavljati javnega zavoda, imenuje nadzorni svet vršilca dolžnosti direktorja javnega zavoda, vendar najdlje za eno leto. Zakon tudi za vršilca dolžnosti postavlja iste vstopne pogoje, kot za direktorja. *Raci legis* takšne ureditve je v poslovni sposobnosti vršilca dolžnosti direktorja. Glede na to, da bo, sicer omejen čas, lahko zastopal in predstavljal zavod v pravnem prometu običajno kot direktor, mora tudi izpolnjevati iste vstopne pogoje za nastop funkcije kot direktor. Enako velja tudi za člana uprave. Vršilca dolžnosti direktorja imenuje ustanovitelj tudi ob ustanovitvi zavoda. Njegove naloge so, da pod nadzorstvom ustanovitelja opravi priprave za začetek dela zavoda.

## K 55. členu

Zakon v 55. členu določa tudi pogoje za imenovanje direktorja. Za direktorja je lahko imenovana vsaka neomejeno poslovno sposobna fizična oseba, razen osebe, ki je bila pravnomočno obsojena zaradi kaznivega dejanja zoper gospodarstvo, zoper delovno razmerje in socialno varnost, zoper pravni promet, zoper upravljanje družbenih sredstev in naravna bogastva ter zoper družbeno in zasebno premoženje, in sicer za obdobje petih let po pravnomočnosti sodbe, vendar ne prej kot dve leti po prestani kazni zapora; ki ji je bil izrečen varnostni ukrep prepovedi opravljanja poklica, in sicer za čas trajanja prepovedi; če je bil kot direktor zavoda ali član uprave podjetja, nad katerim je bil začel stečajni postopek, pravnomočno obsojen na plačilo odškodnine upnikom po predpisih, ki urejajo finančno poslovanje podjetij, pri čemer prepoved imenovanja traja še dve leti po pravnomočnosti sodbe.

Pogoji so izenačeni s pogoji, ki jih predpisuje zakonodaja o gospodarskih družbah. Poleg tega zakon uvaja nezdržljivost funkcije direktorja zavoda z izvoljeno ali imenovano funkcijo pri financerju zavoda, če gre za financiranje iz javnih sredstev. Zakon postavlja pravno presumpcijo kolizije interesov in to razrešuje s posebno ureditvijo.

## 56. členu

Zakon v 56. členu določa pristojnosti in odgovornosti direktorja. Direktor, ki v okviru svojega položaja zastopa in predstavlja javni zavod, organizira in vodi njegovo delo in poslovanje, sprejema splošne akte zavoda, ki niso v izrecni pristojnosti nadzornega sveta oziroma ustanovitelja, poleg tega pa tudi izdaja konkretne pravne akte v posamičnih zadevah, če s predpisi ni drugače določeno. Direktor odgovarja za uresničevanje ciljev javnega zavoda, za smotrno upravljanje in razpolaganje s sredstvi zavoda ter za škodo, ki jo je povzročil naklepno ali iz velike malomarnosti.



Odgovornost direktorja je enaka kot za člane nadzornega sveta. Direktor odgovarja po standardu skrbnosti vestnega in poštenega gospodarstvenika, enako kot direktor gospodarske družbe. Pri tem velja posebej opozoriti na dosledno ločenost funkcije direktorja kot poslovodje od nalog nadzornega sveta. Direktor bo po novem v okviru pooblastil v celoti odgovoren za oblikovanje in izvajanje poslovne politike zavoda. Nadzorni svet bo v svoji funkciji potrjevanja aktov vršil zgolj pooblastila nadzornika. S tem zakon sledi temeljnemu cilju novega zakona, krepitev avtonomije organov v okviru jasno razmejenih pristojnosti vodenja in nadzora.

### **K 57. členu**

V 57. členu zakon določa način imenovanja in razrešitev direktorja. V javnih zavodih, ki so pravne osebe, je pristojnost imenovanja in razrešitve primarno dana nadzornemu svetu. S področno zakonodajo pa bo lahko ohranjena tudi pristojnost ustanovitelja, kot je to določeno v veljavni ureditvi. V javnih zavodih, ki niso pravne osebe in ne bodo imeli nadzornega sveta, pa bo to pristojnost imel primarno ustanovitelj, lahko pa bo prenesena tudi na druge organe zavoda. V praksi bo ta pristojnost po vsej verjetnosti deljena med organi zavoda, ki bodo imeli zastopanstvo stroke, zaposlenih in uporabnikov in ustanovitelja tako, da bo organ zavoda imel predlagalno funkcijo, končni akt imenovanja pa bo v rokah ustanovitelja.

### **K 58. členu**

Zakon v 58. členu zagotavlja transparentnost postopkov o izbiri direktorja, ter vsakemu od prijavljenih kandidatov zagotavlja pravno varstvo, če menijo, da je bil kršen postopek, določen za izvedbo razpisa in bi ta kršitev lahko bistveno vplivala na odločitev o izbiri kandidata ali pa, ker menijo, da izbrani kandidat ne izpolnjuje pogojev, ki so bili določeni v razpisu. Prijavljene kandidate o pravnem varstvu obvesti in pouči organ pristojen za imenovanje. Prijavljeni kandidati tako lahko pregledajo razpisno gradivo, ter v 15 dneh po prejemu obvestila o izbiri in poučitvi o pravici pregledati razpisno gradivo, svoje pravice uveljavljajo pri pristojnem sodišču.

### **K 59. členu**

Zakon v 59. členu z določitvijo vršilca dolžnosti za določen čas enega leta zagotavlja nemoteno poslovanje v primeru, da se na razpis za direktorja nihče ne bi prijavil ali pa da nihče od prijavljenih kandidatov ne bi bil izbran.

### **K 60. členu**

Zakon v 60. členu določa razrešitev direktorja. Direktor je lahko razrešen iz osebnih ali krivdnih razlogov. Krivdni razlogi so določeni od četrte do sedme alineje 57. člena, osebni razlogi pa od prve do četrte alineje. V primeru, da je direktor predčasno razrešen iz krivdnih razlogov, mu preneha iz krivdnih razlogov tudi pogodba o



zaposlitvi po predpisih, ki urejajo delovna razmerja v zasebnem sektorju. O razrešitvi odloča nadzorni svet. Pravno varstvo je ustavno zagotovljeno. Zoper odločitev ustanovitelja ni pritožbe, vendar pa zakon predvideva sodno varstvo.

#### **K 61. členu**

Zakon v 61. členu dopušča možnost, da se lahko uprava določi z ustanovitvenim aktom, ter kdaj je uprava obvezna. Uprava je lahko največ petčlanska. Če je uprava veččlanska, je eden od članov zadolžen za strokovno delo zavoda. Če pa ima zavod več kot 500 zaposlenih, je uprava obvezna. Norma je sodobna in se zgleduje po primerjalno pravni ureditvi zavodov kontinentalnega evropskega tipa. Za imenovanje in razrešitev članov uprave se smiselno uporablja določbe, ki veljajo za direktorja.

#### **K 62. členu**

Zavod ima lahko kot to določa 62. člen strokovni svet, če je tako določeno z ustanovitvenim aktom. Ponekod področne zakonodaje predpisujejo strokovni program. V takšnih primerih je strokovni svet nujen. Strokovni svet sestavljajo strokovnjaki na področju dejavnosti javnega zavoda. Glede na različnost dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, prepušča podrobnejšo opredelitev sestave in načina dela strokovnega sveta ustanovitvenemu aktu in statutu javnega zavoda. Tudi ta norma se zgleduje po primerljivih pravnih ureditvah.

#### **K 63. členu**

Zakon v 63. členu določa, da ima lahko zavod tudi uporabniški svet, če je tako določeno z ustanovitvenim aktom ali zakonom. Uporabniški svet sestavljajo uporabniki blaga in storitev s področja dejavnosti zavoda. Člani nadzornega sveta in direktor ne morejo biti člani uporabniškega sveta. Način njihove izbire in imenovanja se določi z ustanovitvenim aktom javnega zavoda ali z zakonom. Uporabniški svet obravnava vprašanja izvajanja javne službe, pomembna za uporabnike, predlaga izboljšave za delo zavoda, daje nadzornemu svetu in direktorju mnenja in predloge glede organizacije dela in možnosti za razvoj dejavnosti javne službe ter opravlja druge z zakonom, ustanovitvenim aktom, statutom ali drugimi splošnimi akti zavoda določene naloge. Uporabniški svet konec poslovnega leta sprejme svoje mnenje. Posreduje ga direktorju in nadzornemu svetu. Direktor in nadzorni svet morata mnenje uporabniškega sveta obravnavati v roku enega meseca in nanj pisno odgovoriti. S tem je funkcija uporabniškega sveta zaokrožena, saj organi zavoda na njegovo mnenje morajo reagirati.

#### **K 64. členu**

Postopek imenovanja in razrešitve članov strokovnega sveta in uporabniškega sveta se kot zakon določa v 64. členu, uredi z aktom o ustanovitvi, če zakon ne določa drugače. Pri imenovanju je potrebno spoštovati načelo enakopravne zastopanosti različnih uporabnikov s področja dela zavoda. Podrobnejša sestava in način



oblikovanja strokovnega sveta in uporabniškega sveta se določijo s statutom zavoda ali s pravilnikom, če zavod nima statuta.

#### **K 65. členu**

Peto poglavje, ki se začneja z 65. členom, vsebuje določbe o organizaciji javnega zavoda. Notranjo organizacijo javnih zavodov povsem prepušča njihovim ustanovitvenim aktom in statutom, s čimer zagotavlja njihovo organizacijsko prilagodljivost glede na njihovo dejavnost in spremembe v okolju. Pri tem daje možnost zavodom, da oblikujejo področne ali območne organizacijske enote, katerim lahko dajo določena pooblastila v pravnem prometu.

#### **K 66. členu**

Zakon predvideva s soglasjem ustanoviteljev in s ciljem racionalizacije poslovanja, povezovanje zavodov v skupnosti zavodov. Skupnosti zavodov opravljajo skupne zadeve za svoje člane. Zadeve, ki jih opravlja skupnost zavodov, organi in organizacija skupnosti se določijo s pogodbo o ustanovitvi in delu skupnosti. Skupnost zavodov ni pravna oseba. Pravice in obveznosti zavodov, ki se povezujejo v skupnost zavodov, se uredijo v skladu s predpisi s področja obligacijskih razmerij in javnih financ. Subjektiviteta skupnosti zavodov kot osebe javnega prava bo odvisna predvsem od pooblastil, ki jih bo skupnost imela. Če bo za opravljanje nalog potrebovala pravno subjektiviteto, bo le ta določena z aktom o ustanovitvi. Skupnost bo vpisana v sodni register, imela bo svoj račun, način financiranja pa bo določen z aktom o ustanovitvi. Dejstvo pa je, da bo potrebno za takšno poslovanje prilagoditi predpise s področja javnih financ tako, da bodo mogoči neposredni transferji sredstev brez obračunavanja davčnih obveznosti, da ne bo prihajalo do dodatnih stroškov poslovanja. Kot zasebni subjekt skupnost ne more delovati, saj se vanjo povezujejo javni subjekti. Zato je najprimernejša oblika societa, ki v polni meri izpolnjujejo namen, zaradi katere se zavodi povezujejo.

#### **K 67. členu**

Povsem nova je ureditev odnosov z uporabniki, ki jo vsebuje VIII. poglavje predlaganega zakona. Ta ureditev pomeni implementacijo enega od evropskih standardov za delovanje javne uprave, in sicer je to načelo odprtosti javne uprave. V tem okviru zakon najprej v 67. členu ureja javnost dela javnega zavoda, ki opredeljuje predvsem način komuniciranja med javnim zavodom in uporabniki ter posebne načine njihovega obveščanja. Na tem mestu upošteva tudi ureditev dostopa do informacij javnega značaja. V tem okviru mora javni zavod na primeren način obveščati uporabnike svojih storitev o svojem delu, nalogah in pristojnostih, o pravicah in obveznostih uporabnikov ter postopkih za njihovo uresničevanje, kot tudi o drugih pomembnih okoliščinah, ki vplivajo na odnose do uporabnikov. Za javnost dela javnega zavoda je odgovoren njegov direktor.

#### **K 68. členu**



Poslovanje zavoda z uporabniki določa zakon v 68. členu. Javni zavod mora biti pri svojem delu usmerjen k svojim uporabnikom. Tako morajo odgovorne osebe v javnem zavodu zagotoviti primeren odnos zaposlenih do uporabnikov. Javni zavod mora na primeren način obveščati uporabnike svojih storitev o svojem delu, nalogah in pristojnostih, o pravicah in obveznostih uporabnikov ter postopkih za njihovo uresničevanje, kot tudi o drugih pomembnih okoliščinah, ki vplivajo na odnose do uporabnikov, kot je določeno v prejšnjem členu. Navedena določba pomeni dejansko poudarjene obveznosti javnih zavodov, ki načeloma izhajajo iz zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Javni zavod mora najmanj enkrat letno ugotoviti mnenje uporabnikov o svojem delu in o možnih predlogih za izboljšavo svojih storitev. Na podlagi teh ugotovitev pripravi poročilo, ki je sestavni del poročila o doseženih ciljih in rezultatih dela javnega zavoda.

### **K 69. členu**

Pomemben del odnosov do uporabnikov je obravnava njihovih pripomb in predlogov, kar zakon ureja v 69. členu. Zakon določa, da pripombe in predloge uporabnikov v zvezi z delom javnega zavoda obravnava zaposleni, ki ga za to pooblasti nadzorni svet za obdobje enega leta. Po preteku te dobe lahko nadzorni svet isto osebo pooblasti ponovno. Pooblaščenim zaposlenim obvešča o svojih ugotovitvah nadzorni svet, direktorja, osebe, na katere se ugotovitve nanašajo ter uporabnika, ki je podal predlog ali pripombe. Pri tem bo pomembna tudi povezava z uporabniškim svetom zavoda. Za varstvo položaja je pomembno, da mu ni mogoče izreči ukrepa prenehanja delovnega razmerja na podlagi disciplinskega ali drugega postopka ali ga prerazporediti na drugo delovno mesto brez soglasja nadzornega sveta. S tem se zagotavlja njegova objektivnost in nevezanost na voljo uprave.

### **K 70. členu**

Nova je tudi ureditev tako imenovanih programskih aktov javnega zavoda, ki jih zakon opredeljuje v 70. členu. Javni zavod je dolžan pripraviti dolgoročno strategijo, finančni načrt in letno poročilo. Z navedenimi akti bo moral javni zavod opredeliti dolgoročne cilje in naloge zavoda v skladu s politiko in programi ustanovitelja (strategija razvoja zavoda), ki jo bo na letni ravni opredelil v programu dela s cilji in nalogami, ki jih bo zavod zasledoval in opravljal v posameznem letu, način njihovega doseganja in izvrševanja, z določitvijo obsega temeljne in dopolnilne dejavnosti in na koncu leta, na podlagi meril in kriterijev določenih v programu dela, poročati o uresničevanju zastavljenih ciljev. Vsak javni zavod bo moral imeti tudi finančni načrt. V finančnem načrtu bo poleg ostalih sestavin, ki so določene z javno finančnimi predpisi moral posebej in ločeno opredeliti temeljno in dopolnilno dejavnost, predviden obseg sredstev po posameznih dejavnostih in namenskosti porabe virov (ločen prikaz dejavnosti, virov in porabe).



## **K 71. členu**

Javni in zasebni zavod sta dolžna poročati v skladu s predpisi, ki urejajo poslovanje zavodov glede na njihov pravni položaj osebe javnega oziroma zasebnega prava. Obveznost priprave dodatnih poročil, njihovo vsebino ter rok za njihovo predložitev se lahko določi z zakonom, ustanovitvenim aktom ali v pogodbi o financiranju programa v primerih, ko je to potrebno zaradi večje transparentnosti poslovanja javnega zavoda. Dodatni pogoj, ki ga zakon določa za to, da se bodo lahko zahtevala dodatna poročila ima predvsem za cilj preprečiti nepotrebno administriranje javnih zavodov, ki so ga pogosto povzročale nepremišljene zahteve ustanoviteljev po dodatnem ali zgolj sumarnem sporočanju podatkov, ki so ustanovitelju dostopni v poročilih, ki jih mora zavod pripraviti ob zaključnih poročilih letnega poslovanja, prijavljanju na dodatna sredstva, itd..

## **K 72. členu**

Zakon v 72. členu določa pglavitne vire financiranja zavodov, s posebnim poudarkom na javnih zavodih. Temeljna dejavnost javnih zavodov se bo lahko financirala iz javnih in nejavnih sredstev, tako kot je že sedaj predvideno v področni zakonodaji, zato bo tudi v bodoče podrobnejša pravila financiranja v okviru s tem zakonom določenih virov potrebno določiti v področnih zakonih. Pri tem bo treba upoštevati pravila zakona, ki ureja preglednost finančnih odnosov med javnimi podjetji (zavodi) in državo ter obveznost vodenja ločenega računovodstva po različnih dejavnostih (ZPFLE RD) in 106. členom PDEU in Odločbo Komisije in Okvirom Skupnosti, ki tudi za tovrstne subjekte določa uporabo pravil konkurenčnosti seveda v okvirih, ki ne ovirajo izvajanje naloženih obveznosti v javnem interesu kot so splošna dostopnost, zanesljivost, trajnost, kakovost.

Zasebni zavod se finansira iz zasebnih virov, lahko pa tudi iz javnih, če ima pridobljeno koncesijo oziroma, če je iz posebnih zakonov razvidno, da jih financira država ali lokalna skupnost.

## **K 73. členu**

Način financiranja programov javnih zavodov po javnofinančnih predpisih in njihovo finančno poslovanje je opredeljeno v 73. členu. Ustanovitelj zagotavlja javnemu zavodu finančna sredstva za izvajanje določene javne službe na podlagi letne pogodbe o financiranju, če z zakonom ali drugim predpisom ni določeno drugače. Pogodbo o financiranju skleneta ustanovitelj in javni zavod. Za javni zavod podpiše pogodbo direktor zavoda.

## **K 74. členu**



Cene blaga in storitev javne službe se skladno z določilom 74. člena določijo glede na potrebno pokrivanje stroškov ter glede na načrtovane cilje in naloge javnega zavoda. Cene blaga in storitev javne službe, se določijo v skladu z zakonom, ki ureja javno službo, ki jo izvaja javni zavod. Če javni zavod izvaja javno službo, ki se financira tudi iz nejavnih virov, se cena zagotavljanja blaga in storitev tako financirane javne službe oblikuje v skladu z metodologijo določanja cen v skladu z aktom ustanovitelja. V tem členu je predpisana obveza ustanovitelja, da sprejme metodologijo za izračunavanje cen blaga in storitev javne službe in dopolnilne dejavnosti.

#### **K 75. členu**

Zavod mora voditi računovodstvo in predložiti letna poročila skladno s predpisi o računovodstvu. Za jasnejšo preglednost finančnega poslovanja iz javnih sredstev in drugih virov predlog zakona določa, da mora javni zavod izkazovati sredstva, ki jih dobi iz dopolnilne dejavnosti in iz nejavnih virov javne službe, ločeno od vseh drugih virov, zato zakon zavezuje ministra, pristojnega za finance, da predpiše metodologijo določanja minimalnih standardov, ki jih mora javni zavod upoštevati pri ugotavljanju stroškov nastalih pri izvajanju dopolnilnih dejavnosti. Cilj norme je urediti pregledno financiranje javnih zavodov glede na to, da se lahko javni zavodi financirajo tudi iz plačil za blago in storitve na trgu. Sedanji položaj javnih zavodov, ki ob proračunskem financiranju prodajajo svoje storitve še na trgu, postavlja druge ponudnike istih storitev v neenakopraven položaj pri nastopanju na trgu. Takšen položaj predstavlja kršitev ene temeljnih politik EU, to je varstva svobodne konkurence, ki vključuje tudi enakopravnost nastopanja na trgu, neposredno pa pomeni kršitev 86. in 87. člena Pogodbe o Evropski skupnosti.

#### **K 76. členu**

Namen uporabe prihodkov nad dohodki določa zakon v 76. členu. Dovoljen namen uporabe presežka prihodkov nad odhodki od dejavnosti zavod lahko uporabi za razvoj svojih dejavnosti. Javni zavod sme uporabiti presežek tudi za plače in nagrajevanje delovne uspešnosti zaposlenih v skladu s predpisi, ki urejajo sistem plač v javnem sektorju. O uporabi presežka prihodkov nad odhodki odloča nadzorni svet na predlog direktorja javnega zavoda s soglasjem ustanovitelja. Ustanovitelj ali financer lahko odloči, da se presežek poračuna z nižjimi transferi v tekočem letu.

#### **K 77. členu**

V 77. členu zakon določa zadolževanje javnega zavoda. Zadolževanje javnega zavoda je omejeno, saj se smejo zadolžiti samo v primeru, če je to določeno v njihovem letnem finančnem načrtu in če so izpolnjeni pogoji iz Zakona o javnih financah.

#### **K 78. členu**

Zavod mora voditi računovodstvo in predložiti letna poročila skladno s predpisi o računovodstvu. Za jasnejšo preglednost finančnega poslovanja iz javnih sredstev in





drugih virov predlog zakona določa, da mora javni zavod izkazovati sredstva, ki jih dobi iz dopolnilne dejavnosti in iz nejavnih virov javne službe, ločeno od vseh drugih virov, kar določa zakon v 78. členu.

#### **K 79. členu**

Med najpomembnejšimi splošnimi akti zavoda je, poleg splošnih pogojev poslovanja, ki jih zakon ureja v 79. členu, statut zavoda. Statut je fakultativni akt, s katerim se določa notranja organizacija javnega zavoda, naloge njegovih organov in njihova sestava, način njihovega delovanja in odločanja, način poslovanja javnega zavoda in druga vprašanja, pomembna za njegovo delovanje.

#### **K 80. členu**

Zakon v 80. členu zavezuje javne zavode k sprejetju splošnih pogojev poslovanja. V splošnih pogojih poslovanja, ki jih sprejme direktor, javni zavod uredi razmerja javnih zavodov do uporabnikov njihovih storitev. Z njimi se določi način uresničevanja pravic uporabnikov ter druga razmerja med javnim zavodom in uporabniki.

#### **K 81. členu**

V kolikor je za delovanje zavoda potrebno sprejeti še druge splošne akte, je njihov sprejem skladno z določilom 81. člena tega zakona v pristojnosti direktorja. Zakon uvaja termin pravila, ki so bila v dosedanjem zakonu sicer uporabljena, kot sinonim za statut, z namenom jasnejše razpoznavnosti notranjih aktov zavoda, ki jih praviloma sprejme direktor. V praksi so se notranji akti namreč pogosto poimenovali kot »pravilnik«, ki pa je v sistemu določen, kot poimenovanje akta ministra in tudi kot akt, za izvedbo javnih pooblastil.

#### **K 82. členu**

Nadzor nad delom javnih in zasebnih zavodov je predmet XII. poglavja zakona. Pri tem zakon v tem poglavju sistematično ureja štiri vrste nadzora, in sicer nadzor nad zakonitostjo njihovega dela, nadzor nad izvrševanjem predpisov oziroma inšpekcijski nadzor, nadzor nad strokovnostjo dela ter finančni nadzor. V 82. členu tako zakon določa, da nadzor nad zakonitostjo dela javnega in zasebnega zavoda izvaja ustanovitelj.

#### **K 83. členu**

Zakon nadalje v 83. členu določa nadzor nad izvrševanjem predpisov, ki se nanašajo na zavod, izvajajo ga pristojni inšpekcijski organi.

#### **K 84. členu**

Glede na področje v katerega spada negospodarska javna služba, ki jo izvaja v tem zakonu določeni izvajalec, je pristojnost izvajanja nadzora nad strokovnostjo dela



izvajalca negospodarske javne službe v pristojnosti ministra ali pristojnega organa lokalne skupnosti.

### **K 85. členu**

Finančni nadzor zajema nadzor nad zakonito in smotrno rabo sredstev ter nadzor nad izvajanjem finančnih predpisov. Prvi nadzor izvajata Računsko sodišče RS in ustanovitelj, drugi nadzor pa ministrstvo, pristojno za finance, kar je določala tudi dosedanja zakonodaja. Novost je obvezna revizija letnega poročila javnega zavoda, katerega obseg poslovanja presega 4.200.000,00 evrov in ima 500 zaposlenih. Glede na to, da zakon uvaja nekatere elemente korporativnega upravljanja in poslovanja zavoda, in ker se je že v dosednji praksi pripoznana pomanjkljivost sistema, ki ni določal zunanje revizije poslovanja »velikih« zavodov, je bilo nujno vnesti v sistem tudi ta element, ki ga pozna pravo gospodarskih družb.

### **K 86. členu**

Predlog zakona v 86. členu ureja razloge, zaradi katerih zavod preneha obstajati, in sicer:

- če se s pravnomočno odločbo ugotovi ničnost vpisa zavoda v sodni register,
- če ustanovitelj sprejme akt o prenehanju javnega zavoda,
- če se zavod preoblikuje v gospodarsko družbo,
- s stečajem, če ustanovitelj ne prevzame obveznosti zavoda,
- če se zavod pripoji k drugi pravni osebi ali razdeli na več pravnih oseb,
- v drugih primerih, določenih z zakonom ali aktom o ustanovitvi.

V primeru prenehanja zaradi ničnosti vpisa javnega zavoda v sodni register ali zaradi sprejetja akta o prenehanju obstoja javnega zavoda se izvede postopek likvidacije zavoda v skladu z zakonom. Zavod preneha s pravnomočnostjo izbriša iz registra. Upošteva spreminjeno ustanoviteljevo odgovornost za poslovanje javnega zavoda, in vzpostavitve polne odgovornosti javnega zavoda, ki odgovarja za obveznosti z vsem svojim premoženjem, ki ga ima po novi ureditvi v lasti, zakon dopušča možnost, da se ustanovitelj, ki sicer ne odgovarja za obveznosti zavoda, v primeru, ko bi lahko prišlo do stečaja odloči, da bo prevzel odgovornost za dolgove zavoda in s tem zagotovil, da ne bo prišlo do motenj v izvajanju negospodarske javne službe. Da v praksi ne bi prihajalo do situacij, ko ustanovitelj niti ne bi vedel, da je predlagan stečaj, zakon nalaga predlagatelju, da predhodno od ustanovitelja pridobi izjavo o morebitnem prevzemu obveznosti.

### **87. členu**

V primeru prenehanja javnega zavoda zaradi pravnomočno ugotovljene ničnosti vpisa zavoda v sodni register ali, če ustanovitelj sprejme akt o prenehanju javnega zavoda, zakon v 87. členu določa, da pripada premoženje javnega zavoda ustanovitelju.



## **K 88. členu**

V 88. členu zakon v prehodnih in končnih določbah določa rok za uskladitev veljavnih predpisov z določbami tega zakona, ki je tri leta po njegovi uveljavitvi.

## **K 89. členu**

Zakon nadalje ureja možnost preoblikovanja javnega zavoda, ne glede na določbe področnih predpisov, že s samo uveljavitvijo tega zakona. S tem bo omogočeno, da se bodo posamezni javni zavodi lahko uskladili z novo ureditvijo še pred spremembo področne zakonodaje oziroma le te zgolj zaradi statusnih določb, ki so vsebovane v področni zakonodaji, niti ne bo treba spreminjati. Večina zakonov je namreč zgolj povzela ureditev ZZ, pri čemer pa ni določila v organizaciji bistvenih odstopanj in celo dopustila, da se posamezna vprašanja uredijo z aktom o ustanovitvi. To pomeni, da z uveljavitvijo novega sistema področna zakonodaja niti ne bo v nasprotju z novo ureditvijo in bo ta v celoti začela veljati z uveljavitvijo tega zakona. Da bi bilo mogoče na novo organizirane zavode prenesti tudi lastninsko pravico na premoženju, ki ga imajo sedaj zavodi v upravljanju, je treba urediti tudi prenos premoženja. Prehod premoženja, kot je opredeljeno v 13. členu, poteka po postopku ugotavljanja premoženja z zaključno bilanco in predaje premoženja z otvoritveno bilanco. Ustanovitelj določi po knjigah, in v skladu s področno zakonodajo, katero premoženje javni zavod potrebuje za opravljanje javne službe in mu ga izroči v last in ob tem identificira tudi tisto premoženje, ki ga zaradi posebnega pravnega režima lahko prenese v upravljanje. Za ta del premoženja bo sklenjena posebna pogodba o uporabi. S tem bo lahko relativno hitro prišlo do "prečiščenja" državnega premoženja, saj bodo javni zavodi pridobili tisto premoženje, ki ga zares potrebujejo. Prav tako se bo poenostavila premoženjska bilanca države, saj bodo namesto posamičnih stvari v prihodnje knjižene naložbe v javne zavode. Ti pa bodo vodili lastne premoženjske bilance.

## **K 90. členu**

V nadaljevanju je v 90. členu zakona predvideno preoblikovanje javnih zavodov in to na način, da se javni zavodi, ki v zadnjih treh letih pred uveljavitvijo tega zakona v povprečju ne dosegajo polovice skupnega prihodka iz sredstev javnih financ, ter javni zavodi, katerih dejavnost se po posebnih predpisih ukinja kot negospodarska javna služba, v roku treh let preoblikujejo v gospodarsko družbo, javni sklad, ustanovo ali drugo pravno osebo po veljavni ureditvi, v kateri ima ustanovitelj kapitalsko naložbo. V drugem odstavku zakon določi sklep o preoblikovanju kot tisti konkreten akt ustanovitelja, s katerim le ta prične postopek preoblikovanja javnega zavoda. V tretjem odstavku pa določa, da javni zavod v preoblikovani obliki prične z delom, ko je vpisan v sodni register. Z vpisom v register nova oblika pridobi novo samostojno subjektiviteto.

## **K 91. členu**



V 91. členu zakon zagotovi kontinuiteto v izvajanju negospodarske javne službe, ki jo je do preoblikovanja izvajal javni zavod. Gre za zagotovitev varstva uporabnikov, da pri javnih dobrinah in javnih storitvah ne bi bili zaradi preoblikovanja kakorkoli prikrajšani. Kontinuiteto izvajanja negospodarske javne službe lahko zagotovi ustanovitelj s sklenitvijo koncesijske pogodbe s pravno osebo, ki je nastala po preoblikovanju javnega zavoda. Taka oseba, ki mora seveda izpolnjevati pogoje za izvajanje negospodarske javne službe, bo imela v primeru sklenitve koncesijske pogodbe glede izvajanja negospodarske javne službe enake pravice in obveznosti kot jih je prej imel pri izvajanju negospodarske javne službe javni zavod. Koncesijska pogodba se sklone skladno z določili tega in drugih zakonov, ki urejajo izvajanje negospodarske javne službe ter v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance.

#### **K 92. členu**

Ker država in lokalna skupnost ne moreta biti več soustanoviteljici zasebnih zavodov, se morajo v roku enega leta po uveljavitvi tega zakona zasebni zavodi, katerih soustanoviteljica je država ali lokalna skupnost, preoblikovati v gospodarsko družbo v skladu z zakonom, ki ureja javno zasebno partnerstvo. Država ali lokalna skupnost pa lahko tudi izstopi kot soustanoviteljica zavoda in zavod se bo lahko prilagodil temu zakonu in ohranil status zasebnega zavoda.

#### **K 93. členu**

V 93. členu zakon določa rok v katerem mora vlada izpolniti zakonsko obveznost določeno v 24. členu tega zakona glede sprejetja predpisa, ki bo članom nadzornih svetov določal sejnine, ter rok v katerem bo minister, pristojen za finance dolžan sprejeti predpis z metodologijo izračunavanja cene blaga in storitev negospodarske javne službe in dopolnilne dejavnosti. Zakon za obe obveznosti določa šestmesečni rok od dne uveljavitve tega zakona.

#### **K 94. členu**

Zakon razveljavlja Zakon o zavodih in določa, da se za področje negospodarskih javnih služb ne uporablja več Zakon o javno zasebnem partnerstvu v delu, kjer ureja koncesije, ker so le te v celoti urejene s tem zakonom.

#### **K 95. členu**

Zakon bo uveljavljen v običajnem petnajst dnevem roku, šteto od dne njegove objave v Uradnem listu Republike Slovenije.