REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
Podpisnik: Irma Pavlinic Krebs
Izdajatelj: sigov-ca
Številka certifikata: 3a 5d 91 56
Potek veljavnosti: 24.12.2013
Čas podpisa: 11:54, 13.04.2011
Ref. št. dokumenta: 014-21/2010/89

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 30
F: 01 478 83 31
E: gp.mju@gov.si
www.mju.gov.si

Številka: 014-21/2010/89
Ljubljana, dne 13. april 2011
EVA 2010-3111-0020
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE gp.gs@gov.si

ZADEVA: Predlog zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena – prva obravnava - predlog za obravnavo (EVA 2010-3111-0020) – NOVO GRADIVO ŠT. 3

1. Predlog sklepov vlade:

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05, UPB1, 109/08 in 38/10 – ZUKN) na ……seji dne……. pod točko …..sprejela naslednji sklep:

»Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena – prva obravnava in ga posreduje v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije.«

Mag. Helena Kamnar
GENERALNA SEKRETARKA

2. a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

Irma Pavlinič Krebs, ministrica
Tina Teržan, državna sekretarka
Mojca Ramšak Pešec, generalna direktorica
Ksenija Mihovar Globokar, namestnica direktorja Službe vlade RS za zakonodajo

2. b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora:

Irma Pavlinič Krebs, ministrica
Tina Teržan, državna sekretarka
Mojca Ramšak Pešec, generalna direktorica
Ksenija Mihovar Globokar, namestnica direktorja Službe vlade RS za zakonodajo

3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:	DA

4. a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oz. skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov:
/

4. b Predlog za skrajšanje poslovniških rokov:
Predlog zakona naj obravnava Vlada RS na seji dne 14. aprila 2011.

5. Kratek povzetek gradiva

Iz analiz ministrstev, poročil o nadzoru Računskega sodišča RS, poročil svetov javnih zavodov, opozoril strokovne javnosti 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.

Temeljni namen in cilj zakona je odpraviti nedorečenosti in pomanjkljivosti sedanje ureditve in vzpostaviti splošni okvir ter enotna izhodišča pri opredeljevanju, normiranju, izvajanju in nadzoru dejavnosti splošnega pomena, urediti statusno obliko zavoda ter vsebino in postopek podeljevanja koncesij, s ciljem optimiziranja poslovanja in razpoložljivih materialnih in kadrovskih resursov za doseganje ciljev socialne države.

Zakon zato v splošnih določbah definira splošne pojme in enotna izhodišča, ki jih bo potrebno upoštevati pri oblikovanju sektorskih politik. Opredeli dejavnosti splošnega pomena kot dejavnosti, ki jih v javnem interesu zagotavlja ali sofinancira država ali samoupravna lokalna skupnost. Določi cilj izvajanja teh dejavnosti, ki je zagotavljanje primernih, kakovostnih in vsem uporabnikom pod enakimi pogoji dostopnih javnih dobrin. Opredeli možne načine njenega izvajanja, in sicer kot javne službe, kot sofinancirane dejavnosti ali kot kombinacija obeh oblik in določa nepridobitnost kot režim izvajanja dejavnosti splošnega pomena. Določi enotna izhodišča, ki jih bodo pri normiranju dejavnosti splošnega pomena morali upoštevati področni predpisi, načine financiranja dejavnosti splošnega pomena in obveznost ter način določanja cene javnih dobrin ter način uporabe tega zakona. Zakon določa, da država oziroma samoupravna lokalna skupnost zagotavljata izvajanje dejavnosti splošnega pomena z ustanovitvijo javnega zavoda, s podelitvijo koncesije zasebnemu zavodu ali drugi pravni in fizični osebi ali s sofinanciranjem dejavnosti pravnih ali fizičnih oseb

V drugem poglavju zakon uredi javni in zasebni zavod kot pravni osebi, ki samostojno izvajata dejavnost splošnega pomena kot temeljno dejavnost na nepridobiten način. Javni zavod opredeli kot pravno osebo javnega prava, ki izvaja eno ali več dejavnosti splošnega pomena. Javni zavod se lahko ustanovi kot javni zavod z omejeno odgovornostjo ali javni zavod z neomejeno odgovornostjo. Statusna oblika javnega zavoda se določi s področnim zakonom ali z odlokom lokalne skupnosti, če gre za njeno izvirno pristojnost. Javni zavod z omejeno odgovornostjo ima poslovno avtonomijo (samostojno finančno poslovanje, ravnanje s stvarnim premoženjem in notranjo organizacijo), premoženje v lasti in strokovno avtonomijo; javni zavod z neomejeno odgovornostjo pa strokovno avtonomijo, ki obsega odločanje o strokovnih vprašanjih izvajanja dejavnosti in kadrovski politiki, poslovno pa izjemoma in to v omejenem obsegu, ki ga bo določila področna zakonodaja. Javni zavod z neomejeno odgovornostjo ima stvarno premoženje le v uporabi, ker si ustanovitelj pridrži obveznost, da primerno stvarno premoženje zagotovi javnemu zavodu z lastno investicijsko politiko. V primeru javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo, gre namreč za entiteto, ki posluje po pravilih, ki jih določa zakon, ki ureja javne finance. Tovrstni javni zavod bo imel direktorja ali drug organ vodenja, ki ga bo določal zakon, lahko bo imel svet z upravljavskimi pooblastili in enake strokovne organe kot javni zavod z omejeno odgovornostjo. Javni zavod z omejeno odgovornostjo pa bo imel direktorja ali upravo in nadzorni svet z nadzornimi pooblastili in fakultativno druge organe, npr. strokovni svet.

Zakon v tretjem poglavju povsem na novo ureja koncesijo in določa, da se koncesija lahko

podeli pravni ali fizični osebi kadar javna mreža ne more zagotoviti opravljanja dejavnosti splošnega pomena v takšnem obsegu in kakovosti ali na takšen način, da bi bila le ta brez ovir dostopna vsem njenim uporabnikom. Primarno se torej dejavnosti splošnega pomena izvajajo v okviru javne mreže, s koncesijami pa se javna mreža izpopolnjuje le toliko in tam, kjer država ali samoupravna lokalna skupnost zaradi objektivnih razlogov ne moreta zagotoviti opravljanja dejavnosti na predpisan način. S tem želi predlagatelj zakona preprečiti podeljevanje koncesij na podlagi okoliščin in interesov, ki z namenom, ciljem, potrebnim obsegom in načinom izvajanja javne službe nimajo povezave oziroma ne izhajajo iz njih. Zakon v tem členu določa tudi najdaljše obdobje podelitve koncesije, 30 let, in napotuje na področno zakonodajo, da le ta pri določitvi roka ob podeljevanju določene koncesije upošteva naravo dejavnosti splošnega pomena, ki se bo izvajala v okviru podeljene koncesije ter tveganje in koristi, ki jih prevzema koncesionar. Zakon tudi določa, da mora imeti pravna ali fizična oseba, ki ji je podeljena koncesija, sedež v Republiki Sloveniji, če to ni v nasprotju s predpisi EU in zakoni, ki urejajo prost pretok storitev, ki takšne omejitve prepovedujejo.

6. Presoja posledic

a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	NE
e)	na socialno področje	NE
f)	na dokumente razvojnega načrtovanja: - na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	NE

7. a Predstavitev ocene finančnih posledic, višjih od 40 000 EUR

Zakon neposredno ne bo imel finančnih posledic za državni proračun in tudi ne vpliva na druga javno finančna sredstva.

7. b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR
/

8. Predstavitev sodelovanja javnosti

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja	DA

Predlog zakona, ki ureja negospodarske javne službe je bil z namenom sodelovanja javnosti dne 2. avgusta 2010 javno predstavljen na tiskovni konferenci in objavljen na spletni strani Ministrstva za javno upravo in posredovan v javno razpravo na portal E- demokracija, kot »Predlog zakona o negospodarskih javnih službah«.

Na podlagi pripomb in predlogov, prejetih v okviru javne razprave, kot tudi na podlagi ostalih prejetih pripomb in predlogov, je bil spremenjen naslov zakona in sicer v »Predlog zakona o opravljanju dejavnosti splošnega pomena na področju negospodarskega sektorja« ter pripravljeno dopolnjeno besedilo, ki je bilo dne 7. februarja 2011 objavljeno na spletni strani Ministrstva za javno upravo. To dopolnjeno besedilo je bilo dne 16. februarja 2011 dano tudi v ponovno javno razpravo in sicer do 15. marca 2011. V času od 8. do 28. februarja 2011 je bilo besedilo predloga zakona predstavljeno zainteresirani javnosti na delovnih posvetih.

V času od 1. marca do 1. aprila 2001 so bila s posameznimi predstavniki zainteresirane javnosti izvedena še dodatna usklajevanja. Ob upoštevanju zastavljenega koncepta predloga zakona so bile pripombe in predlogi predstavnikov zainteresirane javnosti večinoma upoštevane, s posredovanjem dodatnih pojasnil pa so bile odpravljene nejasnosti glede nekaterih določb predloga zakona. V kolikor posamezne pripombe oziroma predlogi niso bili upoštevani, so bila predlagateljem o tem posredovana pojasnila oziroma obrazložitve razlogov za neupoštevanje.

Predlog zakona je bil dne 24. avgusta 2010 kot »Predlog zakona o negospodarskih javnih službah« prvič predstavljen članom sindikalne pogajalske skupine, dne 10. februarja 2011 pa dopolnjen in z naslovom »Predlog zakona o opravljanju dejavnosti splošnega pomena na področju negospodarske dejavnosti ponovno na delovnem posvetu. Dodatno so bila dne 8. marca, 9. marca, 11. marca, 14. marca in 25. marca 2011 s člani sindikalne pogajalske skupine opravljena tudi usklajevanja po posameznih členih.

NOVO GRADIVO ŠT. 1:
Po obravnavi predloga Zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena na Odboru Vlade RS za državno ureditev in javne zadeve in odboru Vlade RS za gospodarstvo dne 5. aprila 2011 je Ministrstvo za javno upravo dne 5. aprila 2011 opravilo še dodatno usklajevanje z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Na podlagi usklajevanja je bil dosežen dogovor o usklajenih in neusklajenih členih predloga zakona, o čemer bo predvidoma v prihodnjih dneh podpisana tudi izjava o stopnji usklajenosti. Ob koncu usklajevanja s sindikati je bilo ugotovljeno, da je usklajenih večina členov, neusklajeni so ostali členi, ki urejajo subsidiarno uporabo zakona (6. člen), omejitve pri izvajanju dopolnilne dejavnosti (14. člen) in sestava in članstvo v nadzornem svetu (62. člen).

NOVO GRADIVO ŠT. 3:
Po obravnavi predloga zakona in po razpravi na seji vlade dne 11. aprila 2011 je bilo besedilo členov ponovno obravnavano tudi s predstavniki reprezentativnih sindikatov, ki so ob zaključku obravnave podpisali izjavo o stopnji usklajenosti besedila zakona (izjava je v prilogi).

9. Predstavitev medresorskega usklajevanja

Besedilo predloga zakona je bilo kot »Predlog zakona o opravljanju dejavnosti splošnega pomena na področju negospodarskega sektorja« dne 5. januarja 2011 predhodno posredovano v pripombe in mnenje vsem resorjem. Prejeli smo pripombe oziroma mnenja Ministrstva za zdravje, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za delo družino in socialne zadeve, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstva za šolstvo in šport, Ministrstva za obrambo, Ministrstva za gospodarstvo ter Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

V zvezi z njihovimi pripombami in mnenji je bilo izvedenih več usklajevalnih sestankov, in sicer:

- 14. januarja 2011 z Ministrstvom za finance,
- 19. januarja 2011 z Ministrstvom za zdravje,
- 20. januarja 2011 z Ministrstvom za kulturo,
- 24. januarja 2011 z Ministrstvom za delo družino in socialne zadeve in
- 26. januarja 2011 Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Na podlagi pripomb in predlogov, ki so jih resorji podali na sestankih, kot tudi na podlagi dodatnih pripomb in predlogov, prejetih v okviru ponovljene javne razprave, je bilo pripravljeno dopolnjeno besedilo zakona, ki je bilo 28. februarja 2011 poslano v medresorsko usklajevanje vsem ministrstvom in vladnim službam. Prejeli smo odzive Ministrstva za notranje zadeve, Urada Vlade RS za Slovence v zamejstvu in po svetu, Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Urada vlade za narodnosti ter Slovenske obveščevalno – varnostne agencije, ki z vidika svojih pristojnosti pripomb na predlog zakona niso imeli.

Pripombe so posredovali:

- Ministrstvo za obrambo (14. marca 2011),
- Ministrstvo za finance (8. marca 2011),
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (14. marca 2011),
- Ministrstvo za kulturo (14. marca 2011),
- Ministrstvo za šolstvo in šport (15. marca 2011),
- Ministrstvo za gospodarstvo (15. mara, 21. marca in 28. marca 2011),
- Ministrstvo za zdravje (15. marca 2011),
- Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (16. marca 2011),
- Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (15. marca 2011) ter
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (16. marca 2011).

Glede na pripombe resorjev, so bila v času od 15. marca do 3. marca 2001 z resorji izvedena dodatna usklajevanja, od tega posebej tudi z Ministrstvom za finance in sicer 31. marca in 1. aprila 2011. Večina pripomb in predlogov resorjev je bila upoštevana, v posameznih primerih pa so bile nejasnosti glede posameznih določb predloga zakona odpravljene na podlagi dodatnih pojasnil. Predlog zakona je tako v pretežni meri usklajen.

Predlagatelj posebej opozarja, da je bil predlog zakona prvotno pripravljen kot »Predlog zakona o negospodarskih javnih službah«, nato po prejetih pripombah, predvsem iz javne razprave, preoblikovan v »Predlog zakona o opravljanju dejavnosti splošnega pomena na področju negospodarskega sektorja«. Po ponovni javni razpravi in medresorskem usklajevanju ter usklajevanju z reprezentativnimi sindikati, je bil oblikovan predloženi naslov zakona, in sicer »Predlog zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena«.

Predlog zakona je bil posredovan v usklajevanje Službi Vlade RS za zakonodajo in je v pretežni meri z njo usklajen, razen v delu, ki se nanaša na subsidiarno uporabo zakona.

NOVO GRADIVO ŠT. 1:

Po obravnavi predloga Zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena na Odboru Vlade RS za državno ureditev in javne zadeve in odboru Vlade RS za gospodarstvo dne 5. aprila 2011 je Ministrstvo za javno upravo dne 5. aprila 2011 opravilo še dodatno medresorsko usklajevanje, in sicer dne 6. aprila 2001. Navedenega usklajevanja so se udeležili predstavniki Ministrstva za obrambo, Ministrstva za šolstvo in šport, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za gospodarstvo, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za finance, Ministrstva za promet, Službe za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Službe za zakonodajo.

Usklajevanje je potekalo na podlagi pripomb, ki so jih ministrstva posredovala na predlog zakona z dne 4. aprila 2011, ki je bil uvrščen v vladni postopek.

Po opravljenem usklajevanju so ostala odprta še naslednja vprašanja:

- subsidiarna uporaba zakona (predlogi resorjev se nanašajo na določitev možnosti drugačnega urejanja vprašanja, ki jih ureja ta zakon, s področnimi zakoni (MORS, MK za RTV), pri čemer je bil še posebej izpostavljen 7. člen, kjer je predlog, da bi moral ta člen samo primeroma navajati zadeve, ki bij ih urejali področni zakoni, prav tako pa je glede subsidiarne uporabe zakona posredovala svoje načelno stališče tudi Služba za zakonodajo,
- omejitev dopolnilne dejavnosti (predlog resorjev se nanaša na omejitev tako, da se v zakonu določi najvišji možni odstotek),
- premoženje javnih zavodov v povezavi s kapitalskimi naložbami (predlog se nanaša na določitev možnosti pridobivanja kapitalskih naložb, če je to urejeno s posebnim režimom v zakonu in je določen čas trajanja ter vsebina),
- trajanje koncesij (omejitev 30 let je za nekatera področja, kjer so potrebne velike investicije v infrastrukturo, npr. domovi za ostarele), prekratka,
- status javnih zavodov znotraj sistema, ki ga ureja zakon o javnih financah,
- prehodne določbe, kjer bi bilo treba urediti status zavodov z več soustanovitelji, kjer so soudeleženi zasebni soustanovitelji (primer Inštitut za kakovost – MG).

NOVO GRADIVO ŠT. 2
Gradivo, ki vsebuje besedilo členov in obrazložitve, je pripravljeno na podlagi dodatnega usklajevanja z ministrstvi in razprave na seji vlade dne 7.4.2011. V predloženem gradivu so upoštevane posredovane pripombe, bistvene spremembe pa se nanašajo na:
- 4. člen (upoštevana pripomba MDDSZ glede pogojev za opravljanje dejavnosti zunaj mreže javnih služb in brez financiranja iz javnih sredstev),
- 6. člen (upoštevana pripomba MORS in SVZ glede subsidiarne uporabe zakona),
- 25. člen (upoštevana pripomba resorjev glede vključitve zakona, ki ureja poseben režim lastnine in razpolaganja z njo),
- 50. člen do 54. člen (upoštevane pripombe MP glede vpisa v sodni register),
- 60. člen (upoštevana pripomba MŠŠ glede dodatnih pogojev za direktorja),
- 109. člen (upoštevana pripomba MF glede postopka izbire koncesionarja) in
- 129. člen (upoštevana pripomba MF glede evidence sklenjenih koncesijskih pogodb).

NOVO GRADIVO ŠT. 3:
Po obravnavi predloga zakona in po razpravi na seji vlade dne 11. aprila 2011 je bilo pripravljeno novo besedilo, ki vključuje spremembe, dogovorjene na seji vlade, rešitve in dogovore glede odprtih vprašanj, navedenih v prejšnjem odstavku ter redakcijske in nomotehnične popravke.

Datum pošiljanja: 28. februar 2011		
Gradivo je usklajeno:	**v celoti** / v pretežni meri / delno	
	Priložiti mnenja organov, s katerimi gradivo ni usklajeno	
10. Gradivo je lektorirano		**DA**
11. Zahteva predlagatelja za		
a)	obravnavo neusklajenega gradiva	DA

b)	za nujnost obravnave	DA
c)	obravnavo gradiva brez sodelovanja javnosti	/
12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti		DA
13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade		DA
		Irma Pavlinič Krebs **M I N I S T R I C A**

PRILOGA:

- jedro gradiva

PREDLOG 13.4.2011

[EVA 2010– 3111–0020]

ZAKON

O IZVAJANJU DEJAVNOSTI SPLOŠNEGA POMENA

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 nastala 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 v letu 1991 za tisti čas 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 ustanoviteljice 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 bi veljal, dokler in če ne bi področni zakoni za posamezne dejavnosti posebnega družbenega pomena posameznih vprašanj uredili drugače. Vendar pa je ostal in postal sistemski zakon, saj so kasnejši področni zakoni v glavnem le prevzeli njegove določbe, niso pa jih nadgradili in prilagodili posebnostim področij.

Javni sektor v Sloveniji je lastninsko, strukturno in upravljavsko tak, kot je bil leta 1991, torej pred 20 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, torej 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. Čeprav se v zakonu uporabljajo izrazi: javna služba, javni zavod, javni sektor, gre z vidika njihovega upravljanja dejansko bolj za državne službe, državne zavode in državni sektor. Pojem »javna služba« je bil opredeljen zgolj kot razlikovalni element statusne oblike javnega zavoda. Skupni temelji, ki bi opredeljevali izhodišča normiranja javne službe po posameznih področjih, niso bili natančneje določeni in vsebine so se povsem samostojno oblikovale v področni zakonodaji.

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, ki ureja javne uslužbence, 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 bilo treba njihov položaj 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.

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 pogojema, 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. člen, posebej pa še določba 144. člena. Ta 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. Javna podjetja 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. Če 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 kot posledico 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 dejavnosti in izvajalcev javnih služb, so usmerjena predvsem na področje zagotavljanja transparentnih okvirov za določanje obsega

dejavnosti javne službe, gospodarno in odgovorno poslovanje, z razmejitvijo pristojnosti in odgovornosti med ustanoviteljem in javnim zavodom ter organi javnega zavoda. Dejstvo je, da so ustanovitelji javnih zavodov (država, občine) odgovorni za regulacijo dejavnosti ter upravitelji in nadzorniki izvajalcev. Umanjkanje skupnih elementov pri opredeljevanju dejavnosti javnih služb in dejavnosti, ki se izvajajo kot javne službe, je povzročilo, da so se nekateri odnosi v javnem sektorju brez potrebe urejali različno ali pa so bili povsem ignorirani (oblikovanje standardov in normativov za opravljanje dejavnosti, metodologija oblikovanja cen…), na nekaterih področjih pa je prišlo do pretiranega poenotenja, ki ne upošteva upravičenih razlik in na njih utemeljenih izjem. Posledično je tudi univerzalna uporaba oblike javnega zavoda, tako za dejavnosti upravne narave (različne regulatorne dejavnosti, na primer na področjih, kot so pokojninsko ali zdravstveno zavarovanje in zaposlovanje), kot tudi za t.i. storitvene dejavnosti (zdravstvena dejavnost, šolstvo, kultura, znanost, javno obveščanje), brez pomembnih upravljavskih razlik glede na naravo dejavnosti 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, predvsem strokovne, tam, kjer to ni potrebno, opuščal pa se je nadzor v delu poslovanja, ki je nujno potreben. Trend zastopanosti strokovnjakov v organih upravljanja se je poskušal doseči predvsem 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 element, ki opredeljuje javni zavod, je javna služba. Javna služba pomeni zagotavljanje blaga in storitev, ki se v okviru posebne javnopravne ureditve izvaja v javnem interesu in katere namen opravljanja ni ustvarjanje dobička (v pomenu ustvarjanja presežkov prihodka nad odhodki). Javni zavod je ustanovljen zato, da opravlja javno službo in mora zagotavljati, da je javna služba trajno, nemoteno in pod enakimi pogoji dostopna vsem uporabnikom. Javno službo lahko opravljajo tudi drugi izvajalci ne glede na vrsto pravne subjektivitete, vendar morajo po posebnem postopku in s posebno pogodbo pridobiti 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 je javnim zavodom dana neposredno z zakonom ali odlokom samoupravne 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 upravljavske strukture ustvarja videz, da gre za avtonomne subjekte. To pa ne drži. Širši institucionalni okvir jih povečini 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, država oziroma samoupravne lokalne skupnosti pa s sistemom financiranja dejansko odločajo o njihovem programu dela in s tem posredno vplivajo na vse poslovne odločitve. Posledica tega 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 različnosti oziroma rešitev, kot so: umanjkanje pravne subjektivitete, prenos premoženja v last, definiranje odnosov med poslovodnim organom in organom upravljanja, kar je generiralo stanje, da so ustanovitelji terjali od vodstev zavodov vsebinske in razvojne odločitve, ki niso v njihovi pristojnosti in na katere formalno ne morejo vplivati, in iz tega tudi izpeljevali odgovornosti organov, ki je ni bilo mogoče uveljaviti.

Poglavitni problemi oziroma vprašanja na področju urejanja in razlogi, ki utemeljujejo potrebo po zakonu:

Iz analiz ministrstev, iz revizijskih poročil 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 bila prepoznana vrsta težav in nedoslednosti kot tudi razvojne neprilagojenosti veljavne ureditve, kar terja spremembe na sistemski ravni in posledično tudi na ravni posameznega sistema dejavnosti splošnega pomena na področju negospodarskega sektorja.

Splošni okviri normiranja dejavnosti javnih služb

V veljavni zakonodaji ni mogoče najti ureditve, ki bi na splošno opredeljevala elemente, ki so nujno potrebni za to, da se vzpostavi režim za zagotavljanje nemotenega in trajnega izvajanja dejavnosti, ki jih mora zagotavljati država ali lokalna skupnost. Opredelitev javne službe v Zakonu o zavodih je služila predvsem za opredelitev statusne oblike javnega zavoda. Sestavine oziroma elementi dejavnosti pa so se po posameznih področjih oblikovali različno z zakonodajo ali z nacionalnimi programi, sprejetimi v Državnem zboru.

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 direktorja 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) ter 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 njegovem imenovanju prek predstavnikov v svetu, pri sprejemanju programa dela in razvoja, finančnega načrta, kot tudi s soglasji k letnemu poročilu zavoda. Ob tem pa vzpostavlja tudi odgovornost organov poslovodenja 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 oziroma zainteresirane javnosti (29. člen ZZ). V prvi stopnji razvoja so bili sveti zavoda praviloma sestavljeni tako, da so imele posamezne skupine 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 tako poveča svoj vpliv na vodenje in poslovanje zavoda, to 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 o tržni dejavnosti lahko avtonomno odločali, včasih tudi na račun kakovosti 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, na ravni ustanovitelja. Glede bistvenih vprašanj delovanja in poslovanja javnih zavodov se je tako vzpostavil »dvotirni« 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 oziroma v občinskem svetu. To pa je predvsem neracionalno, saj prihaja do časovne neusklajenosti glede priprave načrtov, proračunov, poročil o delu in čakanju 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 navidezno 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 vprašanjih, 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 ter ima posledično tudi nadzorstveno funkcijo nad izvedbo, ki jo uresničuje skozi verifikacijo poročil poslovodnega organa. Mešanje pristojnosti, ki so po svoji naravi poslovodne naloge (oblikovanje poslovne politike, notranja organizacija zavoda…) z nadzornimi funkcijami (potrjevanje finančnih poročil, ugotavljanje realizacije programov dela…) in pa dejstvo, da člani sveta običajno niso usposobljeni za izvajanje tovrstnih nalog, ima za posledico, da postane svet 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 vpliva tudi na vzpostavljanje jasne pozicije pristojnosti in odgovornosti poslovodnih 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 zavoda in predvsem zaradi velike količine raznovrstnih nalog pristojnosti direktorja razdeljene tako, da sta funkcija poslovodenja in funkcija strokovnega dela ločeni, pri čemer ZZ ne določa podrobneje, kaj so naloge poslovodenja in kaj strokovnega vodenja. Delitev je običajno določena v področni zakonodaji ali aktu o ustanovitvi. V večini primerov, ko sta funkciji ločeni, se vzpostavi razmerje nadrejenosti poslovodenja nad strokovnim vodenjem. Zakon sicer nima tovrstnega izhodišča, ki se je izoblikovalo v praksi. Druga pomanjkljivost ureditve pristojnosti direktorja se pokaže ob primerjavi njegovih pristojnosti s pristojnosti sveta zavoda. Ne glede na formalno poimenovanje funkcije direktorja kot poslovodne je 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 še posebej 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, ki je pravna oseba, 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. Ustanovitelji so običajno investicijsko politiko vodili partikularno po posameznem zavodu in niso upoštevali 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 ustanoviteljev, združenih v skupnosti na posameznem področju, in ne dopušča možnosti, da bi se te naloge prenesle na 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 ter s tem zmanjšuje tudi potencial razvoja dejavnosti v javnem zavodu. Prenosu celotnega premoženja javnih zavodov na državo oziroma lokalne skupnosti, ki je povzročil nenormalno stanje, v katerem imamo javne zavode, ki so samostojne pravne osebe brez lastnega premoženja, bi moral z ureditvijo posameznih področij javne službe, selektivno slediti možnost prenosa premoženja v last javnih zavodov, kot se je to zgodilo že v posameznih primerih, na primer na javnih univerzah, Slovenski akademiji 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 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:

- iz državnega proračuna in iz občinskih integralnih proračunov,
- iz sredstev blagajn in proračunskih sredstev,
- 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:

- kot izvajalske organizacije,
- kot dotirani javni zavodi,
- kot izvajalci storitev, katerih naročnik je država, in
- 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, ta zavod 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 upravljavskih odnosov, prav tako pa tudi z

regulacijo javnih služb, ki jo vzpostavljajo 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 razumno mejo. 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, pri čemer namenska poraba pomeni, 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

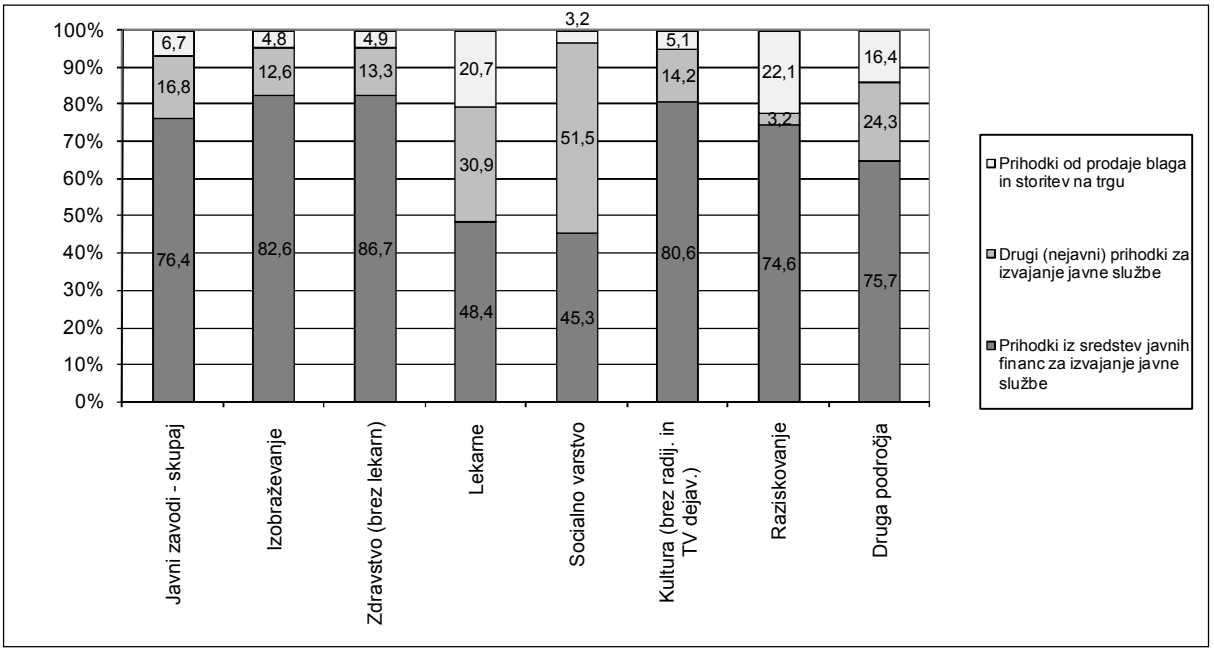
Analiza finančnih virov javnih zavodov temelji na računovodskem izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka, v katerem morajo javni zavodi svoje prihodke zelo podrobno razčleniti po posameznih virih.

Ločeno morajo prikazati tri skupine prihodkov:

- prihodke iz sredstev javnih financ za izvajanje dejavnosti javne službe,
- prihodke za izvajanje javne službe iz drugih (nejavnih oziroma zasebnih) virov in
- 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 odstotka skupnih prihodkov (4.068 mio EUR), 16,8 odstotka so imeli drugih (nejavnih) prihodkov za izvajanje javne službe (896 mio EUR), 6,7 odstotka 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: AJPES – 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	2009
SKUPAJ JAVNI ZAVODI	5.321.895	4.067.908	**76,4**	896.189	**16,8**	357.798	**6,7**
3.01. JAVNI ZAVODI S PODROČJA IZOBRAŽEVANJA IN ŠPORTA	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**
3.02. JAVNI ZAVODI S PODROČJA ZDRAVSTVA	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**
3.03. JAVNI ZAVODI S PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA	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**
3.04. JAVNI ZAVODI S PODROČJA KULTURE (BREZ RTV)	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**
3.05. JAVNI ZAVODI S PODROČJA RAZISKOVALNE DEJAVNOSTI	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**
3.06. JAVNI ZAVODI S PODROČJA KMETIJSTVA IN GOZDARSTVA	77.984	45.461	**58,3**	23.607	**30,3**	8.916	**11,4**
3.07. JAVNI ZAVODI S PODROČJA OKOLJA IN PROSTORA	9.134	7.518	**82,3**	90	**1,0**	1.526	**16,7**
3.09. JAVNI ZAVODI S PODROČJA GOSPODARSKIH DEJAVNOSTI	8.783	5.547	**63,2**	2.334	**26,6**	902	**10,3**
3.10. JAVNI ZAVODI S PODROČJA MALEGA GOSPODARSTVA IN TURIZMA	10.883	8.344	**76,7**	1.071	**9,8**	1.468	**13,5**
3.11. JAVNI ZAVODI S PODROČJA JAVNEGA REDA IN VARNOSTI	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 je relativno malo. (Zver E., Kovačič S., 2007)[1]. Delež prihodkov za tržno dejavnost v strukturi skupnih prihodkov vseh javnih zavodov je upadel od 8,6 odstotka v letu 2003 na 6,7 odstotka 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. Zaradi tega problema se podvomi tudi o izkazanem poslovnem izidu javnih zavodov, zlasti ko se poslovni izid 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 naravo 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 skušnjavo, da v javnih zavodih del stroškov, ki nastanejo pri tržni dejavnosti, prikažejo kot stroške javne službe (Zver E., 2003). [2]

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 začeli ukvarjati s tržnimi-gospodarskimi dejavnostmi, kar je lahko bilo tudi v škodo dejavnosti javne službe. Čeprav 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 najdemo nabor želenih dejavnosti, ki so neposredno povezane z osnovno dejavnostjo ali pa tudi niso, zavod pa je za njihovo izvajanje usposobljen, gre za »stranski« produkt osnovne dejavnosti.

V veljavni ureditvi manjkajo predvsem merila, na podlagi katerih bi bilo možna na nedvoumen način razmejiti 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 zaostrilo, saj takšno stanje lahko pomeni kršitev ene temeljnih evropskih načel, t.j. varstva svobode konkurence oziroma nevtralnosti konkurence kot temeljnega načela evropskega prava, ki ga je treba v zakonodajnih ureditvah

[1] Zver, E., Kovačič, S. (2007). Poslovanje javnih zavodov in njihova tržna dejavnost. Zbornik k posvetovanju: Javni zavodi. Nebra, Portorož: 23. - 24. Maj.
[2] Zver, E. (2003). Poslovanje javnih zavodov v letih 2001 in 2002. Delovni zvezek 3/2003. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj

organiziranja in financiranja javnih služb dosledno uresničevati. 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 (na primer 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 ki 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 sistemske 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 sprožila številna vprašanja, povezana z nameni porabe tega presežka. 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, da 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 kalkulativni strošek pri oblikovanju cene ter koliko presežka uporabi za to.

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 kapitalskih oblikah gospodarskih družb, kjer je odgovornost izključena, slednjo nadomeščajo drugi mehanizmi (na primer 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 oziroma ta odgovornost ni opredeljena. Opisana problematika seveda povzroča težave, ki jih dodatno povečuje še dejstvo, da nekateri javni zavodi iz dodeljenih osnovnih sredstev za izvajanje javne službe ustvarjajo precejšnje presežke prihodkov iz prosto tržnih dejavnosti, to je nekatere njihove ustanovitelje napeljalo do vedenja kot da gre za kapitalske družbe in so začeli presežke jemati iz zavoda in so 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. Večina zavodov nima zaposlenih notranjih revizorjev, ustanovitelji pa jim zagotavljajo premalo sredstev za najem zunanjih revizorjev, kar pomeni, da zavodi izvedejo revizijo zgolj v obsegu, ki je z zakonom zapovedana. Razne afere so utrdile spoznanje, da je treba postaviti poleg notranje revizije tudi zunanjo revizijo pooblaščenih revizorjev, predvsem pri javnih zavodih, ki so po obsegu poslovanja primerljivi z javnimi gospodarskimi družbami, in 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 nekatera vprašanja, predvsem zato, ker nima izrecnih določb za izvajanje dejavnosti »negospodarskih« javnih služb. Določena je smiselna uporaba določb, ki urejajo področje gospodarskih javnih služb, kar pa je pogosto neprimerna ureditev glede na posamezne specifike dejavnosti javne službe s področij negospodarskih sektorjev. Ne glede na to možnost pa na večini področij javno službo še vedno skorajda v celoti (izjema so zdravstvo, varstvo starejših, visoko šolstvo, predšolska vzgoja) izvajajo 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

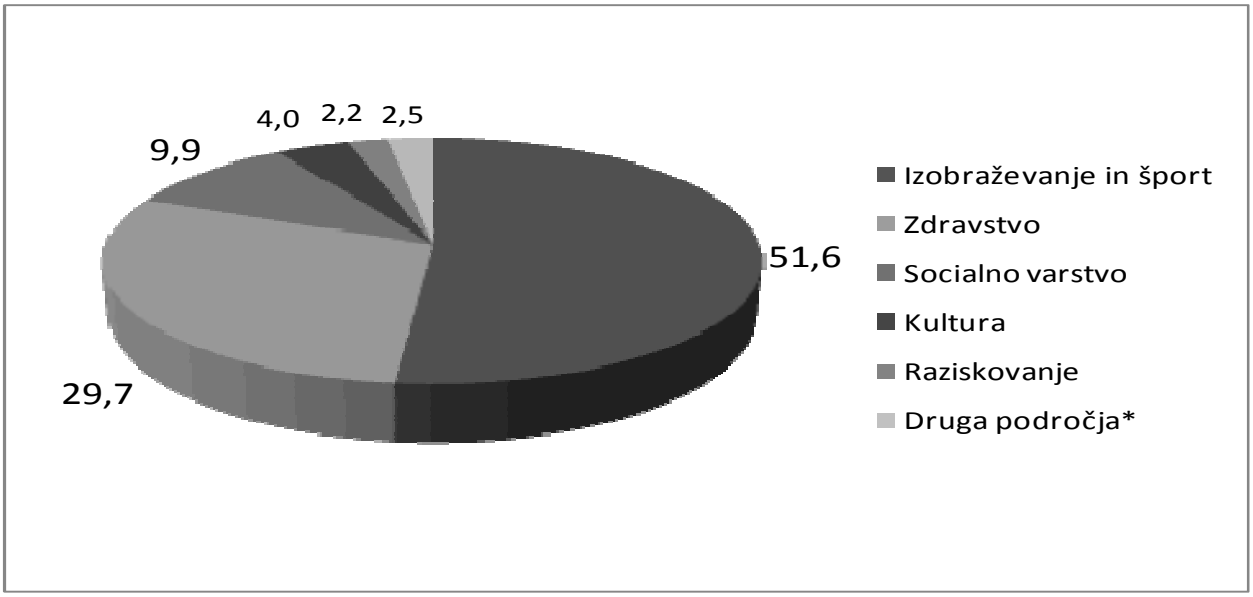
V letu 2009 je v Sloveniji delovalo 1495 javnih zavodov. Njihovo število se je v od leta 2003 nekoliko povečalo, novi zavodi so začeli delovati na področjih izobraževanja, socialnega varstva, kulture in v nekaterih drugih dejavnostih, zmanjšalo pa se je število zavodov v dejavnostih zdravstva in raziskovanja, 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 odstotka (gleda na leto 2003 pa za 8,6 odstotka 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 povečalo v javnih zavodih s področja raziskovalne dejavnosti (16,3 odstotka) in socialnega varstva (14,7 odstotka).

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

Šifra pod-skupine	Naziv podskupine proračunskih uporabnikov	Št. javnih zavodov			Število zaposlenih				
		2003	208	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: *S področja kulture je izvzet je JZ RTV Slovenija; **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 Slovenje.

Navedba predpisov, ki urejajo področje javnih služb:

Slovenski pravni red

- Zakon o zavodih (ZZ), Uradni list RS, št. 12/91, 45l/1994 Odl. US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP;
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010;
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I-136/07-13;
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Uradni list RS, št. 108/2009-UPB13, 8/2010 Odl.US: U-I-244/08-14, 13/2010, 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl.US: U-I-266/08-12, 59/2010, 85/2010, 107/2010;
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/2006;
- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU), Uradni list RS, št. 42/2007-UPB1, 23/2009 Odl.US: U-I-268/06-35;
- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD), Uradni list RS, št. 53/2007, 65/2008;
- Zakon o računovodstvu (ZR), Uradni list RS, št. 23/1999, 30/2002-ZJF-C;
- Pravilnik o opredelitvi pridobitne in nepridobitne dejavnosti, Uradni list RS, št. 109/2007, 68/2009;
- Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2), Uradni list RS, št. 117/2006, 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, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010-ZUKN, 107/2010;
- Zakon o finančnem poslovanju podjetij (ZFPPod), Uradni list RS, št. 54/1999, 110/1999, 97/2000 Odl.US: UI 264/99-40, 50/2002 Skl.US: U-I-135/00-60, 93/2002 Odl.US: U-I-135/00-77, 117/2006-ZDDPO-2, 31/2007, 33/2007-ZSReg-B, 38/2007 Skl.US: U-I-117/07-7, 126/2007-ZFPPIPP;
- Zakon o sodnem registru (ZSReg), Uradni list RS, št. 54/2007-UPB2, 65/2008, 49/2009;
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, št. 94/2007-UPB2, 27/2008 Odl.US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008 Odl.US: U-I-427/06-9, 79/2009, 14/2010 Odl.US: U-I-267/09-19, 51/2010, 84/2010 Odl.US: U-I-176/08-10.

Področni predpisi:

- Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO), Uradni list RS, št. 110/2006-UPB1;
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), Uradni list RS, št. 16/2007-UPB5, 101/2007 Odl.US, 36/2008, 22/2009 Odl.US: U-I-205/07-10, 55/2009 Skl.US: U-I-356/07-13, 58/2009 (64/2009 popr., 65/2009 popr.), 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 47/2010 Odl.US: U-I-312/08-31;
- Zakon o visokem šolstvu (ZVis), Uradni list RS, 119/2006-UPB3, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 15/2008 Odl.US: U-I-370/06-20, 64/2008, 86/2009, 62/2010-ZUPJS;
- Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti (ZRRD), Uradni list RS, št. 22/2006-UPB1, 61/2006-ZDru-1, 112/2007;
- Zakon o športu (ZSpo) Uradni list RS, št. 22/1998, 97/2001-ZSDP, 27/2002 Odl.US: U-I-210/98-32, 110/2002-ZGO-1, 15/2003-ZOPA;
- Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Uradni list RS, št. 23/2005-UPB2, 15/2008-ZPacP, 23/2008, 58/2008-ZZdrS-E, 77/2008-ZDZdr;
- Zakon o preskrbi s krvjo (ZPKrv-1), Uradni list RS, št. 104/2006;

- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB), Uradni list RS, št. 107/2006-UPB1, 114/2006-ZUTPG, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 51/2010 Odl.US: U-I-159/07-22, 80/2010-ZUTD;
- Zakon o socialnem varstvu (ZSV), Uradni list RS, št. 3/2007-UPB2 (23/2007 popr., 41/2007 popr.), 122/2007 Odl.US: U-I-11/07-45, 61/2010-ZSVarPre, 62/2010-ZUPJS;
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK), Uradni list RS, št. 77/2007-UPB1, 56/2008, 94/2009 Odl.US: U-I-278/07-17, 4/2010;
- Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1), Uradni list RS, št. 16/2008, 123/2008, 8/2011;
- Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1) Uradni list RS, št. 87/2001, 96/2002;
- Zakon o radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1) Uradni list RS, št. 96/2005, 109/2005-ZDavP-1B, 105/2006 Odl.US: U-I-307/05-18, 26/2009-ZIPRS0809-B (31/2009 popr.);
- Zakon o kobilarni Lipica (ZKL), Uradni list RS, št. 107/2006-UPB1;
- 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, 120/2006 Odl.US: U-I-98/04, 17/2008;
- Zakon o fitofarmacevtskih sredstvih (ZFfS), Uradni list RS, št. 35/2007-UPB2;
- Zakon o gozdovih (ZG), Uradni list RS, št. 30/1993, 13/1998 Odl.US: U-I-53/95, 24/1999 Skl.US: U-I-51/95, 56/1999-ZON (31/2000 popr.), 67/2002, 110/2002-ZGO-1, 112/2006 Odl.US: U-I-40/06-10, 115/2006, 110/2007, 61/2010 Odl.US: U-I-77/08-14, 106/2010;
- Zakon o morskem riištvu (ZMR-2), Uradni list RS, št. 115/2006;
- Zakon o sladkovodnem ribištvu (ZSRib) Uradni list RS, št. 61/2006;
- Zakon o zdravstvenem varstvu rastlin (ZZVR-1), Uradni list RS, št . 62/2007-UPB2, 36/2010;
- Zakon o ohranjanju narave (ZON), Uradni list RS, št. 96/2004-UPB2, 61/2006-ZDru-1, 63/2007 Odl.US: Up-395/06-24, U-I-64/07-13, 117/2007 Odl.US: U-I-76/07-9, 32/2008 Odl.US: U-I-386/06-32, 8/2010-ZSKZ-B;
- Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN), Uradni list RS, št. 51/2006-UPB1, 97/2010;
- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Uradni list RS, št. 72/2006-UPB3, 114/2006-ZUTPG, 91/2007, 71/2008 Skl.US: U-I-163/08-7, 76/2008, 118/2008 Skl.US: U-I-163/08-12, 47/2010 Odl.US: U-I-312/08-31, 62/2010-ZUPJS;
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1), Uradni list RS, št. 109/2006-UPB4, 112/2006 Odl.US: U-I-358/04-13, 114/2006-ZUTPG, 91/2007 Skl.US: U-I-325/05-5, 10/2008-ZVarDod, 98/2009-ZIUZGK, 27/2010 Odl.US: U-I-40/09-15, 38/2010-ZUKN, 61/2010-ZSVarPre, 79/2010-ZPKDPIZ;
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB), Uradni list RS, št. 107/2006-UPB1, 114/2006-ZUTPG, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 51/2010 Odl.US: U-I-159/07-22, 80/2010-ZUTD.

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. november. 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 skupnosti (PDEU), Uradni list C 321E, 29. december 2006, str. 1.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji in načela

Temeljni cilj zakona je odpraviti nedorečenosti in pomanjkljivosti sedanje ureditve ter urediti področje, ki ga je do zdaj urejal statusni zakon o zavodih. Cilj zakona je področje urediti na način, da bo zagotovljeno izvajanje dejavnosti splošnega pomena tako, da bodo primerne in kakovostne javne dobrine zagotovljene in dostopne vsem uporabnikom pod enakimi pogoji. Pri tem gre za udejajanje z ustavo zajamčenih pravic. Predlog zakona sledi temu cilju tako, da določa sistemske podlage in vzpostavlja splošni okvir ter enotna izhodišča pri opredeljevanju, normiranju, izvajanju in nadzoru dejavnosti splošnega pomena, urediti statusno obliko zavoda ter vsebino in postopek podeljevanja koncesij, zaradi optimiziranja poslovanja in razpoložljivih materialnih in kadrovskih virov za doseganje ciljev socialne države.

Cilj zakona je tudi opredeliti dejavnosti splošnega pomena, odpraviti pomanjkljivosti v sistemu financiranja, urediti statusne oblike in določiti izvajalce dejavnosti splošnega pomena. Na področju financiranja je cilj zakona vzpostaviti sistem in ureditev, ki bo zagotavljal oblikovanje cene javne dobrine, s čimer bo uresničen sistem, da bo financirana javna dobrina oziroma javna storitev in ne več izvajalec. Torej je cilj zakona vzpostaviti funkcionalni vidik financiranja in ne več toliko organizacijski.

Cilj zakona je tudi urediti sistem in postopek ter pravila za podeljevanje koncesij na področju dejavnosti splošnega pomena, s čimer bo zagotovljena enotna ureditev v enem sistemskem predpisu.

Pri pripravi predloga zakona so bila upoštevana načela sodobne javne uprave, ki so vključena že v sistemskih predpisih s področja sistema javnih uslužbencev, posebej pa so bila upoštevana naslednja načela:

Načelo zakonitosti:
Predlog zakona sledi načelu zakonitosti, saj določa splošni okvir normiranja, financiranja, izvajanja in nadzora nad opravljanjem dejavnosti splošnega pomena. Prav tako ureja statusne oblike zavoda ter postopek in vsebino podeljevanja koncesij. Na ta način vzpostavlja podlage za zakonito izvajanje dejavnosti splošnega pomena.

Načelo javnosti:
Predlog zakona sledi načelu javnosti kot enemu izmed načel sodobne javne uprave, in sicer na dva načina. Najprej je pri pripravi predloga zakona sodelovala zainteresirana javnost z različnih strokovnih področij, saj se vsebina zakona nanaša na širok krog uporabnikov oziroma uporabnikov in izvajalcev javnih služb. Sama vsebina zakona pa uveljavlja načelo javnosti z določbami glede sodelovanja javnosti v organih upravljanja in z določbami, ki zapovedujejo obveščanje javnosti o vseh aktualnih vprašanjih in javno objavo aktov in pravil, ki urejajo poslovanje javnih zavodov .

Načelo usmerjenost k uporabnikom:
Predlog zakona je usmerjen k enotni ureditvi dejavnosti splošnega pomena, ki jih v javnem interesu in za širok krog uporabnikov javnih dobrin zagotavlja država ali samoupravna lokalna skupnost. Cilj izvajanja dejavnosti splošnega pomena je zagotavljanje primernih, kakovostnih in vsem uporabnikom pod enakimi pogoji dostopnih javnih dobrin. Izrecno pa je načelo

usmerjenosti k uporabnikom vključeno v določbe zakona, ki določajo obveznost javnega zavoda, da spremlja pripombe in predloge uporabnikov, jih analizira ter vsaj enkrat letno ugotavlja mnenje uporabnikov o svojih storitvah.

Načelo dostopnosti:
Predlog zakona določa, da je cilj zagotavljanja javnih dobrin vsem pod enakimi pogoji, torej sledi načelu enake dostopnosti za vse uporabnike. Z realizacijo določb glede določitve dejavnosti splošnega pomena ter vzpostavitve javne mreže, standardov in normativov bo omogočena dostopnost javnih dobrin širokemu krogu uporabnikov. Gre namreč za javne dobrine, ki jih trajno in nemoteno zagotavljata v javnem interesu država ali lokalna skupnost

Načelo transparentnosti:
Predlog zakona sledi načelu transparentnosti, saj določa cilj in način izvajanja dejavnosti splošnega pomena ter izvajalce in financiranje. Določene so tudi statusne oblike izvajalcev ter postopek in način podeljevanja koncesij za izvajanje dejavnosti splošnega pomena.

Načelo enotnosti:
Predlog zakona sledi načelu enotnosti pri izvajanju dejavnosti splošnega pomena, saj ureja skupna izhodišča ter določa tiste sistemske rešitve in pravila, ki morajo biti enake za vsa področja (statusna oblika, viri financiranja, temeljna in dopolnila dejavnost, standardi in normativi, metodologija za določanje cene)

Načelo racionalne rabe javnih sredstev:
Predlog zakona določa, da cilj izvajanja dejavnosti splošnega pomena ni pridobivanje dobička, ampak na podlagi standardov in normativov ter metodologije za določanje cen zagotavljanje javnih dobrin na način, da bodo javna sredstva za te namene porabljena smotrno, gospodarno in zakonito.

Upoštevaje temeljne cilje in načela predlog **z**akona zato v splošnih določbah definira splošne pojme in enotna izhodišča, ki jih bo potrebno upoštevati pri oblikovanju sektorskih politik. Opredeli dejavnost splošnega pomena, določi cilj izvajanja te dejavnosti, mogoče načine njenega izvajanja in nepridobitnost njenega izvajanja.

Zakon v uvodu s skupnim pojmom dejavnosti splošnega pomena opredeli dosedanje dejavnosti, ki so bile po posameznih področjih opredeljene kot javne službe, kot dejavnosti, ki se izvajajo kot javne službe, in kot dejavnosti, ki se financirajo v javnem interesu. Opredeli jih kot tiste dejavnosti, s katerimi se trajno in nemoteno zagotavljajo javne dobrine, to so tiste dobrine, ki jih v javnem interesu zagotavlja ali sofinancira država ali samoupravna lokalna skupnost. Cilj opravljanja dejavnosti splošnega pomena je zagotavljanje primernih, kakovostnih javnih dobrin, dostopnim vsem uporabnikom pod enakimi pogoji .

Področja vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih podobnih dejavnosti, so kot dejavnosti splošnega pomena, ki jih določa 1. člen Zakona o zavodih, naštete primeroma, kar pomeni, da so in bodo lahko tudi v prihodnje področni zakoni v ta nabor dodali tudi druge dejavnosti, ki bodo sodile pod obravnavani režim.

Zakon izrecno določa, da se dejavnost splošnega pomena izvaja na nepridobiten način. Opredelitev nepridobitnosti ni vezana zgolj na izvajanje dejavnosti splošnega pomena, pojem je opredeljen na splošno, «če cilj izvajanja dejavnosti ni pridobivanje dobička«. Ne glede na takšen temeljni princip zakon izrecno dopušča, da se pri izvajanju dejavnosti ustvarja tako imenovani zmerni dobiček oziroma donos na vložena lastna sredstva. Doseganje donosa ne sme zmanjševati ravni kakovosti in dostopnosti javnih dobrin. Opredelitev donosa oziroma zmernega dobička je povzeta po 5. členu Odločbe 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. Donos se bo izkazoval v okviru presežka prihodkov nad odhodki in se bo porabil za opravljanje dejavnosti. To pomeni, da poslovanje izvajalcev ni oziroma ne sme biti usmerjeno k maksimiranju dobičkov, ni pa absolutno prepovedano poslovanje z dobičkom, dovoljen donos oziroma zmerni dobiček pa bo omejen in za posamezna področja enotno opredeljen.

Novost, ki jo prinaša zakon, je tudi zahteva po poenotenju elementov normiranja dejavnosti v obsegu, ki je sprejemljiv in nujen glede na specifičnosti posameznega področja. Predpisi, ki urejajo posamezna področja, bodo morali ob upoštevanju posebnosti področja urediti vprašanja, ki so pomembna za opravljanje dejavnosti splošnega pomena, in sicer naslednja: vrsta in obseg dejavnosti splošnega pomena, ki se opravljajo v okviru javne mreže kot javne službe ali kot sofinancirane dejavnosti; standardi in normativi kot podlaga za opravljanje dejavnosti splošnega pomena; metodologija za določanje cen javnih dobrin in cen dobrin dopolnilne dejavnosti v javnih zavodih; opredelitev javne mreže; opredelitev dopolnilne dejavnosti; pogoji, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci dejavnosti splošnega pomena (kadrovski, prostorski in drugi pogoji); vrsta in obseg javnih dobrin ter pogoji za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin; pravice in obveznosti uporabnikov javnih dobrin; viri in način financiranja dejavnosti splošnega pomena; vrsta in obseg premoženja, potrebnega za opravljanje dejavnosti splošnega pomena; lahko pa tudi druge elemente, potrebne za opravljanje in razvoj dejavnosti splošnega pomena.

Prav tako je cilj zakona je odpraviti ugotovljene pomanjkljivosti dosedanje ureditve v sistemu financiranja dejavnosti splošnega pomena. Spremenjeni način financiranja izvajalcev dejavnosti splošnega pomena bo moral temeljiti na plačilu cene javne dobrine in ne na plačilu izvajalca, kar bo omogočilo, da bodo vsi izvajalci dejavnosti splošnega pomena v enakopravnem položaju. Zakon zato posebej ureja način oblikovanja cen javnih dobrin. Cene javnih dobrin, ki so regulirane, se morajo oblikovati na enak način, ne glede na vire financiranja in pravni status izvajalca dejavnosti splošnega pomena. Podlaga za oblikovanje cen bodo sektorske metodologije za določanje cen. Ceno javne dobrine bodo na način in po postopku, ki bodo določeni s področno zakonodajo, potrjevali ustanovitelji v soglasju s financerji, odvisno od vzpostavljenega sistema financiranja. Pomembno je določilo, ki zapoveduje, da mora biti kalkulacija cene javne dobrine oblikovana tako, da vključuje stroške, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti v povezavi z javno dobrino. Cene bodo tako vsebovale nujno tudi stroške amortizacije in minimalni donos (zmerni dobiček), kar bo zagotavljalo izvajalcu dejavnosti splošnega pomena primeren obseg sredstev, potrebnih za posodabljanje osnovnih sredstev in razvoj in s tem pogoje za kakovostno izvajanje dejavnosti. Kalkulacija cene in cena bosta morali biti javno objavljeni na spletnih straneh financerja in izvajalca. Ceno javnih dobrin plačuje financer, lahko pa jo plačujejo tudi uporabniki dejavnosti splošnega pomena neposredno izvajalcu, če je tako določeno z zakonom. Cene so lahko tudi subvencionirane. Subvencije so lahko diferencirane po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih in nudenih javnih dobrin, vendar tako, da je za istovrstne javne dobrine, ki se zagotavljajo ob enakih pogojih, zagotovljena enaka višina subvencije.

Zaradi transparentnosti zakon, tako kot to določa večina področne zakonodaje, v drugem poglavju določa, kdo so lahko izvajalci dejavnosti splošnega pomena. Pri tem zakon dopušča, različne statusne oblike, v katerih se lahko izvajajo dejavnosti splošnega pomena, če izvajalec izpolnjuje pogoje, ki so predpisani s tem zakonom in področnimi predpisi. Razen javnega zavoda si morajo ostali izvajalci predhodno pridobiti koncesijo, in sicer zasebni zavodi, gospodarske družbe, društva, ustanove, fizične osebe, ki imajo status samostojnega podjetnika ali zasebnika, ki ga opredeljuje področna zakonodaja.

Znotraj svojega temeljnega namena in ciljev zakon v pretežni meri sledi cilju vzpostavitve organizacijskih oblik, ki bodo zagotavljale optimalno opravljanje dejavnosti splošnega pomena. Zato je predlagani zakon predvsem statusni zakon, saj ureja javni zavod in zasebni zavod kot transparentni in pravno sistemsko urejeni statusni obliki. Natančno in pregledno pa ureja tudi koncesije, saj država in lokalna skupnost lahko zagotavljata izvajanje dejavnosti splošnega pomena tako z ustanovitvijo javnega zavoda kot s podelitvijo koncesije zasebnim pravnim in fizičnim osebam ali s sofinanciranjem dejavnosti pravnih in fizičnih oseb.

Pomembna novost je med drugim tudi zahteva po jasnem razlikovanju med temeljnimi dejavnostmi (dejavnosti splošnega pomena) in dopolnilnimi dejavnostmi, ki jih lahko opravlja javni zavod. V zakonu opredeljena dejavnost splošnega pomena se načeloma lahko opravlja kot storitev splošnega pomena, ki se financira iz integralnih proračunov Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, kot storitev splošnega pomena, ki se financira iz blagajn, doplačil uporabnikov in proračuna oziroma iz proračuna in doplačil uporabnikov. Istovrstne dejavnosti, ki pa ne sodijo v obseg, ki se zagotavlja kot dejavnost splošnega pomena, se lahko opravljajo kot proste tržne storitve, ki se financirajo iz cene storitev, ki jo plačujejo uporabniki na prostem trgu. Poimenovanje je povzeto po evropskem pravnem redu, in sicer iz Pogodbe 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 podlagi omenjenega odstavka PDEU in se v državah članicah uporabljata neposredno. Predlog zakona v celoti upošteva omenjena evropska predpisa, podrobnosti organiziranja in financiranja tržnih dejavnosti javnih služb pa prepušča sektorskim zakonodajam ter ZJZP in ZPFOLERD.

Temeljni razlikovalni element zavoda 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, pri katerih ni namen ustvarjanje dobička (v pomenu pridobivanja presežka prihodkov nad odhodki), kar pa sicer ne izključuje pravice do zmernega dobička oziroma donosa, kot je bilo že pojasnjeno. Specifična ureditev dejavnosti splošnega pomena 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 uredi tudi drugače.

Tako javno službo kot tudi sofinancirane dejavnosti bodo izvajali javni zavodi, ki jih bo ustanovila država ali lokalna skupnost. Dejavnosti javne službe bodo lahko izvajale tudi druge pravne in fizične osebe, ki jim bo podeljena koncesija. Dejavnosti, ki jih bo mogoče sofinancirati ali subvencionirati, ko bo tako določeno s področno zakonodajo zaradi uresničevanja javnega interesa, pa bo lahko izvajala katerakoli pravna ali fizična oseba, ki bo izpolnila predpisane pogoje. 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 ti predpisi uporabljajo tudi v primeru, ko izvajajo dejavnosti splošnega pomena, s tem, da bodo morali izvajalci upoštevati temeljna načela in cilje izvajanja dejavnosti splošnega pomena, na primer nepridobitnost, ločeno vodenje prihodkov in odhodkov za izvajanje dejavnosti splošnega pomena in tržne dejavnosti.

Zakon posebej opredeljuje dejavnosti, ki jih lahko izvaja javni zavod. Osnovno poslanstvo javnih zavodov je seveda izvajanje dejavnosti splošnega pomena, zato je ta dejavnost opredeljena kot temeljna dejavnost, ki se, kot je bilo že pojasnjeno, opravlja na nepridobiten način. To pomeni, da mora biti vsem uporabnikom dostopna pod enakimi pogoji in mora zagotavljati določeno

raven kakovosti. Javni zavod pa lahko opravlja tudi dopolnilno dejavnost, ki je praviloma lahko različna od temeljne dejavnosti, je pa povezana z njo, ker je zavod zaradi izvajanja temeljne dejavnosti usposobljen tudi za izvajanje dopolnilne dejavnosti, na primer različno certificiranje, storitve in dobrine, ki nastajajo kot nujni produkt temeljne dejavnosti (izdelki pri praktičnem izobraževanju) ali jih zavod ponudi v enaki obliki, kot se zagotavljajo javne dobrine, je pa njihov krog uporabnikov zunaj obsega uporabnikov javnih dobrin, na primer tujci, zunanji uporabniki dejavnosti (prehrana, storitvene dejavnosti…).

Dopolnilno dejavnost zavod izvaja na trgu, torej to pomeni, da jo izvaja na pridobiten način. Zato je za tovrstno dejavnost določen poseben režim izvajanja, ki zagotavlja, da javni zavod te dejavnosti ne bi izvajal na škodo temeljne dejavnosti. Dovoljeni obseg izvajanja dopolnilne dejavnosti javnega zavoda ne sme vplivati na izvajanje temeljne dejavnosti javnega zavoda. Če bi ustanovitelj ugotovil, da izvajanje dopolnilne dejavnosti vpliva na obseg, kakovost, dostopnost, pravočasnost in druge elemente, ki se morajo zagotavljati v okviru izvajanja dejavnosti, ki so splošnega pomena, mora javnemu zavodu omejiti izvajanje dopolnilne dejavnosti ali jo v celoti prepovedati. Ob tem se letni obseg prodaje blaga in storitev, ki ga lahko javni zavod opravi v okviru dopolnilne dejavnosti, določi z letnim programom dela in ovrednoti v finančnem načrtu javnega zavoda..Podatki za leto 2009 na primer kažejo, da prihodki javnih zavodov, pridobljeni s prodajo blaga in storitev na trgu upadajo (z 8,6 odstotka v letu 2003 na 6,7 odstotka v letu 2009), višje odstotke prihodkov iz dopolnilne dejavnosti imajo le zavodi za zdravstveno varstvo (43,1 odstotka), drugi zavodi s področja zdravstva dosegajo 30,1 odstotka, lekarne 20,7 odstotka in drugi zavodi s področja izobraževanja in usposabljanja 29,9 odstotka. V zvezi s tem bo treba predvsem preveriti ustreznost opredelitve temeljne dejavnosti (javne službe) in s tem povezane dopolnilne dejavnosti ter izkazovanje odhodkov in prihodkov iz obeh dejavnosti.

Po sedanji ureditvi je zavod pravna oseba, ki ima premoženje, ki ga potrebuje za opravljanje dejavnosti, v upravljanju, zato je poslovna avtonomija zavoda zelo omejena. V novem zakonu javni zavod pridobiva možnost, da pridobi v last tudi premoženje, potrebno za izvajanje dejavnosti splošnega pomena (enako velja v primeru zasebnega zavoda za opravljanje dejavnosti zasebnega zavoda) in s tem tudi poslovno avtonomijo, ki obsega predvsem samostojno finančno poslovanje, ravnanje s stvarnim premoženjem in notranjo organizacijo. Ravnanje s premoženjem javnega zavoda bo določeno z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi. Ne glede na to pa že ta zakon določa, da premoženje javnega zavoda, ki ga ima javni zavod v lasti, ne more biti predmet zavarovanj za obveznosti. Prav tako zakon določa omejitve glede razpolaganja, ki si jih pridržuje ustanovitelj. Zakon določa tudi, da premoženje zavoda, ki je namenjeno izvajanju temeljne dejavnosti, ne sme biti uporabljeno za plačilo obveznosti, nastalih pri izvajanju dopolnilne dejavnosti. Javni zavod bo pri ravnanju s premoženjem moral upoštevati zakon, ki ureja javne finance, zakon, ki ureja poseben režim razpolaganja s premoženjem, in zakon, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in občin. Posebej je namreč izpostavljeno premoženje, ki mora biti pod posebnim režimom upravljanja (infrastruktura, kulturna dediščina, muzejske zbirke,…) in običajno zunaj razpolaganja, tako premoženje bo zavod imel zgolj v uporabi.

V odvisnosti od obsega poslovne avtonomije zakon ureja dve pravno organizacijski obliki javnih zavodov. Javni zavod je v obeh primerih pravna oseba javnega prava, ki izvaja eno ali več dejavnosti splošnega pomena. Ustanovi se lahko kot javni zavod z omejeno odgovornostjo ali kot javni zavod z neomejeno odgovornostjo. Javni zavod z omejeno odgovornostjo ima poslovno in strokovno avtonomijo, javni zavod z neomejeno odgovornostjo pa strokovno avtonomijo, ki obsega odločanje o strokovnih vprašanjih izvajanja dejavnosti in kadrovski politiki, lahko pa ima tudi posamezne elemente poslovne avtonomije, kar bo določila področna zakonodaja. Javni zavod z neomejeno odgovornostjo ima stvarno premoženje le v uporabi, ker

si ustanovitelj pridrži obveznost, da primerno stvarno premoženje zagotovi javnemu zavodu z lastno investicijsko politiko.

Statusna oblika javnega zavoda se določi s področnim zakonom ali z odlokom lokalne skupnosti, če gre za njeno izvirno pristojnost. Zakon določa, da se javni zavod praviloma ustanovi kot javni zavod z omejeno odgovornostjo, če na letni ravni pridobi manj kot polovico finančnih sredstev iz državnega proračuna ali iz proračuna lokalne skupnosti, ostalo pa neposredno s plačili uporabnikov storitev. Javni zavod se praviloma ustanovi kot javni zavod z omejeno odgovornostjo tudi v drugih primerih, in sicer kadar je to utemeljeno z vidika načina izvajanja dejavnosti (na primer pri sofinanciranih dejavnostih ali v primerih, ko gre za različne sofinancerje). Konkretno pa bo o ustanovitvi javnega zavoda kot javnega zavoda z omejeno odgovornostjo odločeno na ravni posamezne dejavnosti, pri čemer bo izbira odvisna predvsem od narave dejavnosti.

Zakon kot kriterij za ustanovitev javnega zavoda z omejeno odgovornostjo in javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo določa obseg sredstev, ki jih javni zavod pridobi iz državnega proračuna oziroma proračunov lokalnih skupnosti. Če bo šlo za javne zavode, ki so v večinskem deležu financirani iz proračunskih sredstev in so s tem v večji meri vezani na odločitve financerja, ki je običajno tudi ustanovitelj, ne bo smiselno ustanavljati javnega zavoda z omejeno odgovornostjo in nanj prenašati poslovne avtonomije oziroma odgovornosti za poslovanje, ki je ne more prevzeti. Če pa bo javni zavod financiran pretežno iz sredstev neposrednih uporabnikov javnih dobrin, seveda ob upoštevanju, da gre za regulirane cene in z zakonom urejen sistem financiranja, naj bi se praviloma ustanovil kot javni zavod z omejeno odgovornostjo. Pri tem je treba posebej poudariti, da pri tem ne gre za pridobivanje sredstev na trgu iz dopolnilnih dejavnosti. Če bo večinski prihodek tovrsten, potem ne bo mogoče oblikovati statusne oblike zavoda oziroma se bo moral zavod preoblikovati v gospodarsko družbo, iz katere bo lahko izločena enota, ki opravlja dejavnost splošnega pomena oziroma si bo morala novo oblikovana družba pridobiti koncesijo za opravljanje dejavnosti splošnega pomena.

Prav tako je cilj zakona ustrezno urediti upravljanje zavodov, kar je bilo v analizi stanja izpostavljeno kot problematično. Zaradi oblikovanja dveh statusnih oblik javnih zavodov in njunega razlikovanja glede na obseg strokovne in poslovne avtonomije, zakon temu dejstvu prilagaja tudi organe zavodov in položaj ustanovitelja. Javni zavod z neomejeno odgovornostjo, ki mu bo zagotovljena strokovna avtonomija, bo imel direktorja ali drug organ vodenja, ki ga bo določal zakon, svet zavoda z upravljavskimi pooblastili, lahko pa bo imel enake strokovne organe kot javni zavod z omejeno odgovornostjo. Ne bo pa imel nadzornega organa, saj bo ustanovitelj izvajal neposredni nadzor nad poslovanjem zavoda in tudi neomejeno odgovarjal za obveznosti zavoda. Javni zavod z omejeno odgovornostjo pa bo imel direktorja ali drug organ vodenja ali upravo ter nadzorni svet in druge s področnimi zakoni določene strokovne organe (na primer strokovni svet). Ustanovitelj bo v tem primeru izvajal nadzor nad poslovanjem javnega zavoda preko večinske zastopanosti v nadzornem svetu javnega zavoda, za obveznosti zavoda pa bo odgovarjal omejeno in subsidiarno. Na področju upravljanja javnih zavodov z omejeno odgovornostjo je torej cilj zakona opredeliti naloge in odgovornosti na novo uvedenega nadzornega organa (nadzornega sveta) in organa operativnega upravljanja (direktor oziroma uprava) ter njuno medsebojno razmerje, kar zakon uredi na nivoju temeljne delitve pristojnosti. Svet javnega zavoda se ohranja v primerih, ko bo ustanovljen javni zavod z neomejeno odgovornostjo in je ustanovitelj pristojen za neposredni nadzor javnega zavoda, kar pomeni, da ta pristojnost ne bo podvojena s pristojnostmi sveta, kar je bilo uvodoma navedeno kot pomanjkljivost sedanjega sistema. Svet javnega zavoda, kot ga določa zakona, naj bi bil zgolj upravljavski organ in naj bi bil omejen pri nadzoru. Strokovne in druge organe zakon navaja kot mogoče in prepušča natančnejšo opredelitev teh drugih organov področnim zakonom oziroma aktu o ustanovitvi.

Za zasebni zavod je ravno tako določeno, da se lahko ustanovi, če gre za izvajanje nepridobitne dejavnosti. Njegova temeljna dejavnost je lahko dejavnost splošnega pomena, če mu je podeljena koncesija, ali dejavnost, ki je po vsebini enaka dejavnosti splošnega pomena, se pa ne zagotavlja kot taka (vsebino in obseg določi ustanovitelj, uporabniki nimajo pravice do plačila cene iz javnih sredstev), in druge dejavnosti, če jih opravlja nepridobitno, kar pomeni, da se lahko v zavodu opravljajo tudi dejavnosti, ki se običajno opravljajo kot pridobitne – na primer. socialna podjetja. Zasebni zavod lahko kot dopolnilno dejavnost izvaja tudi dejavnost, ki je neposredno povezana s temeljno dejavnostjo, pri čemer obseg dopolnilne dejavnosti ne sme presegati 50 odstotkov prihodkov zasebnega zavoda, razen v primeru, ko je dopolnilna dejavnost edini vir financiranja temeljne dejavnosti. Zakon odpravlja tudi dosedanjo pomanjkljivost pri normiranju zasebnega zavoda. Ustanovitelj ali več ustanoviteljev lahko ustanovi zasebni zavod z omejeno odgovornostjo z osnovnim premoženjem zavoda najmanj v višini 5000 evrov. V tem primeru ustanovitelji za obveznosti zavoda ne odgovarjajo. Če bodo ustanovili zasebni zavod brez osnovnega premoženja, bo to zasebni zavod z neomejeno odgovornostjo, ustanovitelji pa bodo odgovarjali za obveznosti zavoda neomejeno. Glede ureditve odnosov med ustanovitelji, direktorjem in morebitnimi drugimi organi zasebnega zavoda je zakon manj zavezujoč in odkazuje na ureditev pristojnosti v aktu o ustanovitvi zasebnega zavoda.

Zakon predvideva s soglasjem ustanoviteljev in zaradi racionalizacije poslovanja povezovanje zavodov v skupnosti javnih zavodov. Skupnosti zavodov opravljajo za svoje člane skupne zadeve na področju pravnih, kadrovskih, računovodskih in drugih splošnih nalog ter javnih naročil, če za izvedbo javnih naročil ne pooblastijo Agencije za javna naročila. Zadeve, ki jih opravlja skupnost zavodov, organi in organizacija skupnosti zavodov se določijo s pogodbo o ustanovitvi in delu skupnosti. Skupnost zavodov je lahko 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. Določbe o skupnosti zavodov se uporabljajo tudi za zasebne zavode.

Povsem nova je ureditev odnosov z uporabniki. Ta ureditev pomeni implementacijo enega od evropskih standardov oziroma načel za delovanje javne uprave, in sicer je to načelo odprtosti javne uprave. 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. V tem okviru zakon najprej 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 in javnost dela, pri čemer zakon določa obvezno objavo vseh aktov zavoda na spletnih straneh. 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. Pomemben del odnosa do uporabnikov je obravnava njihovih pripomb in predlogov. Zakon določa, da pripombe in predloge uporabnikov v zvezi z delom javnega zavoda obravnava zaposleni, ki ga za to pooblasti direktor za obdobje enega leta. Javni zavod mora tudi najmanj enkrat letno ugotoviti mnenje uporabnikov o svojem delu in o mogočih predlogih za izboljšavo svojih storitev. Na podlagi teh ugotovitev pripravi poročilo, ki je sestavni del poročila o doseženih ciljih in rezultatih dela javnega zavoda.

Nova je tudi ureditev tako imenovanih programskih dokumentov javnega zavoda. Javni zavod je dolžan pripraviti dolgoročno strategijo razvoja, program dela, finančni načrt in letno poročilo

javnega zavoda. Z navedenimi akti bo moral javni zavod opredeliti svoje 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 opravljal, pri čemer pa je treba upoštevati tudi morebitne sklenjene dogovore s prostovoljskimi organizacijami. V programu dela se določi tudi način doseganja ciljev in izvajanja nalog, in sicer z določitvijo obsega temeljne in dopolnilne dejavnosti. Ob koncu leta pa bo moral zavod upoštevaje merila in kriterije, določene v programu dela, poročati o uresničevanju zastavljenih ciljev ter o kakovosti izvajanja storitev. Vsak javni zavod bo moral imeti tudi finančni načrt. V finančnem načrtu bo poleg drugih 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).

Zakon v tretjem poglavju povsem na novo ureja koncesijo. Ureditev, ki je bila doslej manj ustrezno urejena v Zakonu o javno zasebnem partnerstvu, je nadomeščena s celovito ureditvijo koncesij za izvajanje dejavnosti splošnega pomena v tem zakonu. Koncesija se po določbah tega zakona lahko podeli pravni ali fizični osebi, kadar javna mreža ne more zagotoviti opravljanja dejavnosti splošnega pomena v tolikšnem obsegu in taki kakovosti ali na tak način, da bi bila le ta brez ovir dostopna vsem njenim uporabnikom. Primarno se torej dejavnosti splošnega pomena izvajajo v okviru javne mreže, s koncesijami pa se javna mreža izpopolnjuje le toliko in tam, kjer država ali samoupravna lokalna skupnost zaradi objektivnih razlogov ne moreta zagotoviti opravljanja dejavnosti na predpisan način. S tem želi predlagatelj zakona preprečiti podeljevanje koncesij na podlagi okoliščin in interesov, ki z namenom, ciljem, potrebnim obsegom in načinom izvajanja javne službe nimajo povezave oziroma ne izhajajo iz njih. Zakon določa tudi najdaljše obdobje podelitve koncesije, in sicer 30 let, in napotuje na področno zakonodajo, da le ta pri določitvi roka ob podeljevanju določene koncesije upošteva naravo dejavnosti splošnega pomena, ki se bo izvajala v okviru podeljene koncesije ter tveganje in koristi, ki jih prevzema koncesionar. Zakon tudi določa, da mora imeti pravna ali fizična oseba, ki ji je podeljena koncesija, sedež v Republiki Sloveniji, če to ni v nasprotju s predpisi EU in zakoni, ki urejajo prost pretok storitev, ki takšne omejitve prepovedujejo.

Pomembno je, da sta javni zavod in koncesionar v enakem položaju tudi pri nadzoru nad izvajanjem dejavnosti splošnega pomena, saj se za nadzor koncesionarjev uporabljajo določbe, ki veljajo za javne zavode. Način nadzora bo določen v področnih predpisih, gre pa za nadzor tako nad zakonitostjo dela, nad izvrševanjem predpisov, nad kakovostjo dela in tudi za finančni nadzor, kar bo zagotovilo spoštovanje temeljnega načela enakosti v položajih izvajalcev dejavnosti splošnega pomena.

Cilj predlaganega zakona je tudi urediti pregledno financiranje javnih zavodov, upoštevaje dejstvo, da se lahko javni zavodi financirajo iz javnih virov, iz nejavnih virov in iz plačila za svoje storitve. Z jasno definicijo dejavnosti splošnega pomena, s katero se sektorskim zakonodajam pušča odprto, da določijo obveznost njihovega izvajanja s strani javnih zavodov in oseb zasebnega prava ter posameznikov, novi zakon daje podlago za snovanje sektorskih reform. Medtem ko je novi zakon usklajen z PDEU, hkrati pa vključuje tudi nastavke za prilagajanje novim evropskim pravilom, ki bodo skladno z PDEU, ki kot bistveno novost daje večje pristojnosti Komisiji za vzpostavljanje okvirov skupnega trga, določene 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. K temu bo pripomogla predvsem jasno definirana vsebina dejavnosti splošnega pomena, dopolnilne dejavnosti, obveznost metodologije za določanje cen dejavnosti splošnega pomena in dopolnilne dejavnosti, ki mora imeti vkalkulirane tudi stroške uporabe javnih sredstev, da ne bo več mogoče oporekati nedovoljenega subvencioniranja. Sektorske zakonodaje in ustanovitelji bodo morali pri

opredeljevanju pogojev upoštevati evropske predpise in odločitve, sprejete na podlagi 106. člena PDEU.

Z možnostjo zniževanja potrebnega javnega financiranja, tako z delitvijo vseh ali nekaterih stroškov sredstev in dela med temeljno in dopolnilno dejavnost, kot tudi 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, ki temelji na trdni ekonomski osnovi, javni zavod lahko ubrani pred pritiski na neupravičeno zviševanje cen kot tudi pred zahtevami za državno in občinsko subvencioniranje. V perspektivi nekaj let je mogoče na podlagi nove PDEU pričakovati poleg pospešenega urejanja skupnih trgov po posameznih dejavnostih splošnega pomena tudi zahteve za izključitev posameznih dejavnosti iz okvira teh dejavnosti in njihovo preoblikovanje v prosto tržne dejavnosti, ki jih izvajajo gospodarske družbe.

Cilj predloženega zakona je tudi vzpostavitev ustrezne statusne strukture javnega sektorja za njegovo nadaljnje preoblikovanje in vzpostavitev možnosti za sodelovanja oseb javnega prava, kar pomeni dodano vrednost sprememb, ki jih bo omogočil ta zakon. Ob tem bo treba 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 nadaljnjega preoblikovanja izvajalcev javnih služb je spodbujanje teh k večji racionalizaciji poslovanja in optimizaciji izkoristka zagotavljanja blaga in storitev na način, da bo maksimiran in zvišan standard izvajanja javne službe.

2.2. Poglavitne rešitve

Poglavitne rešitve predloženega zakona se nanašajo na:

- sistemsko ureditev področja dejavnosti splošnega pomena,
- določitev splošnega okvira normiranja, financiranja, izvajanja in nadzora nad opravljanjem dejavnosti, ki so z zakoni ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti opredeljene kot dejavnosti splošnega pomena,
- opredelitev statusnih oblik zavoda,
- določitev organov vodenja, upravljanja in nadzora ter njihovih pristojnosti, in
- opredelitev vsebine in postopka podeljevanja koncesij.

Predlagani zakon sistemsko ureja področje dejavnosti splošnega pomena, in sicer tako, da v uvodnih določbah najprej opredeljuje izhodišča pri opredeljevanju, normiranju, izvajanju in nadzoru teh dejavnosti, nato pa ureja statusno obliko zavoda ter vsebino in postopek podeljevanja koncesij. Navedena izhodišča in uvodne določbe tako določajo vsebino zakona.

V nadaljevanju zakon opredeli cilj opravljanja dejavnosti splošnega pomena in elemente, ki jih mora obvezno vsebovati področna zakonodaja pri urejanju javnih služb kot minimalne zahteve oziroma enotna izhodišča.. Dejstvo je, da so področni zakoni posamezna vprašanja, ki se sedaj urejajo kot skupna vprašanja, uredili drugače ali pa jih sploh niso urejali. Ti zakoni so sicer v razmerju do predlaganega zakona v položaju specialnih zakonov in jim je načeloma dopuščeno urejanje specifik, jih pa bo treba v točkah, ko bodo po novem vzpostavljena enotna izhodišča, uskladiti s tem zakonom.

V osrednjem delu zakon ureja javni zavod kot statusno obliko pravne osebe javnega prava in zasebni zavod kot statusno obliko osebe zasebnega prava. Javni zavod je pravna oseba

javnega prava, ki izvaja dejavnost splošnega pomena kot svojo temeljno dejavnost nepridobitno, kar pomeni, da je uporaba statusne oblike vezana na naravo oziroma način opravljanja dejavnosti. Zasebni zavod se ohranja kot statusna oblika za izvajanje dejavnosti na področjih, ki so, ko gre za zagotavljanje posebnega javnega interesa, opredeljena kot dejavnosti splošnega pomena, ki pa se zunaj tega obsega in javne mreže lahko izvajajo tudi kot dejavnost zasebnih zavodov in drugih pravnih in fizičnih oseb. 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 ustanovitev javnega in zasebnega zavoda. Tako najprej opredeljuje ustanovitelje javnega zavoda, ki so lahko Republika Slovenija, lokalna skupnost ali samoupravna narodnostna skupnost, lahko pa tudi pravne osebe javnega ali zasebnega prava. Pri tem gre običajno za soustanoviteljstvo pod določenimi pogoji v skladu s posebnim zakonom. 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). Če zavod ustanovi več ustanoviteljev, predvideva zakon svet ustanoviteljev, ki je njihov skupni organ, v katerega imenujejo svoje predstavnike. 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, morajo ustanovitveni akt sprejeti vsi ustanovitelji v enakem besedilu. Po predlogu zakona imajo ustanovitelji lahko različne pristojnosti glede na to, ali izvršujejo neposredni nadzor sami ali je le ta prepuščen nadzornim svetom. Ne glede na to so vsem določene enake pravice in obveznosti, ko gre za obveznost zagotavljanja sredstev, ki so zavodu potrebna za ustanovitev in začetek dela, ter opravljanje dejavnosti, pristojnost imenovanja in razrešitve svojih predstavnikov v organih zavoda, sprejemanje dolgoročne strategije in letnih poročil, ko gre za javne zavode, zastopanje zavodov in odgovornosti za obveznosti. Neposredni nadzor pa se nanaša predvsem na potrjevanje programov dela in finančnih načrtov, sistemizacij, zaposlovanja, rednega notranjega nadzora in podobno. Ustanovitelj javnega zavoda praviloma financira zavod na podlagi pogodb o financiranju, če ni z zakonom ali drugim predpisom določeno drugače. Ustanovitelj zavodu zagotovi premoženje, potrebno za izvajanje javne službe javnega zavoda oziroma za izvajanje dejavnosti zasebnega zavoda. Premoženje predstavljajo nepremičnine, premičnine in finančna sredstva, ki preidejo v last zavoda oziroma uporabo. Premoženje mu zagotovi ustanovitelj, v času poslovanja pa lahko zavod tudi sam pridobiva vse vrste premoženja, če zakon ne določa drugače. Na zakonski ravni je določeno, da mora ustanovitelj zagotoviti sredstva za ustanovitev in začetek dela in osnovno premoženje, ko gre za zavode, ki so pravne osebe z omejeno odgovornostjo. Zakon izrecno določa, da ima javni zavod z omejeno odgovornostjo, premoženje v lasti, zavod z neomejeno odgovornostjo,pa ima premoženje v uporabi. Zakon tudi predvideva poseben status za premoženje, za katero zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja, gre torej za premoženje, ki je zunaj proste razpolage, in to premoženje se lahko javnemu zavodu izroči le v uporabo. Razpolaganje s premoženjem javnega zavoda bo natančneje določeno z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi. Na ravni obravnavanega zakona pa so postavljeni limiti, ko si mora javni zavod k razpolaganju pridobiti soglasje ustanovitelja in obveznosti direktorja v primeru kakršnegakoli ravnanja s premoženjem javnega zavoda. Razpolaganje zasebnega zavoda s premoženjem bo določeno z aktom o ustanovitvi.

Javni zavod z omejeno odgovornostjo odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Ustanovitelj za njegove obveznosti odgovarja subsidiarno. Zasebni zavod z omejeno odgovornostjo odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. 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 urejajo zavodi enako kot druge pravne osebe. Razrešujejo pa se tudi nekatera praktična vprašanja dosedanje ureditve. Zakon podrobneje ureja določanje imena in sedeža zavoda ter postopek vpisa v sodni register.

Zakon ureja dejavnosti javnega zavoda in najprej opredeljuje njegovo temeljno dejavnost, ki je zagotavljanje javnih dobrin v okviru dejavnosti splošnega pomena in se, kot je bilo že večkrat poudarjeno, opravlja na nepridobiten način. Zakon dopušča, da javni zavod v omejenem obsegu prodaja svoje storitve in blago tudi na trgu v okviru dopolnilne dejavnosti, kar pa ne sme vplivati na izvajanje temeljne dejavnosti. Dopolnilna dejavnost je lahko po vsebini ista dejavnost kot temeljna dejavnost, a se sme izvajati zunaj obsega uporabnikov, ki jim je zagotovljena temeljna dejavnost, ali povezana dejavnost, ki se opravlja s prostimi kapacitetami. Obseg dopolnilne dejavnosti se določi z programom dela. Vsekakor pa zavod ne sme opravljati čiste tržne dejavnosti kot svoje glavne ali pretežne dejavnosti. V takem primeru se mora preoblikovati v gospodarsko družbo.

Zaradi vzpostavitve razmerij med poslovodenjem, ki je pristojnost poslovodstva, in nadzorom poslovanja, zakon v javnem zavodu z omejeno odgovornostjo uvaja nadzorni svet namesto sveta zavoda. Poleg nadzornega sveta ima zavod še direktorja ali upravo, fakultativno pa tudi strokovni svet oziroma druge organe, ki jih bo določila področna zakonodaja. Nadzorni svet je sestavljen iz članov, ki jih imenuje ustanovitelj, in članov, ki jih izvolijo zaposleni v javnem zavodu (do ene tretjine), lahko pa tudi članov iz vrst uporabnikov in financerja, če bo tako določeno s področnim zakonom ali aktom o ustanovitvi. Nadzorni svet je pristojen za nadzor nad izvajanjem programskih dokumentov javnega zavoda, za kar so mu na voljo mehanizmi spremljanja in potrjevanja odločitev uprave, vodenje postopkov imenovanja in razrešitev direktorja ali 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 v podatke, ki sodijo v kategorijo varstva osebnih podatkov), poleg tega pa lahko zahteva tudi direktorjevo poročilo o izvajanju nalog iz njegove pristojnosti. Ustanovitelja in druge nadzorne organe je dolžan obveščati o ugotovljenih nepravilnostih pri delu javnega zavoda. Organ poslovodenja javnega zavoda je direktor ali uprava, ki ju imenuje v področnem predpisu določen organ na podlagi javnega razpisa in izvedenega izbirnega postopka. Svet zavoda je ohranjen kot organ javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo in ko ustanovitelj ohrani neposredni nadzor zavoda z instituti soglasja k planskim in finančnim dokumentom poslovanja, sistemizaciji, zaposlovanju in drugim oblikam, ki so sicer temeljne pristojnosti nadzornih organov zavoda. Zato ga zakon opredeljuje kot organ upravljanja, v katerem so zastopani interesi različnih skupin, podobno kot v dosedanjih svetih zavodov.

Notranjo organizacijo javnih zavodov zakon povsem prepušča njihovim ustanovitvenim aktom in statutom, če jih bodo imeli, s čimer zagotavlja njihovo organizacijsko prilagodljivost glede na njihovo dejavnost in spremembe v okolju. Pri tem daje možnost zavodom, da oblikujejo ali območne organizacijske enote, ki jim lahko dajo določena pooblastila v pravnem prometu. Poleg tega ureja zakon tudi povezovanje zavodov v skupnosti zavodov zaradi 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 pravnih, kadrovskih, računovodskih zadev ter za opravljanje dejavnosti javnega naročanja. Zadeve, ki jih opravljajo 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 obligacijskega prava in 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 načine zbiranja povratnih informacij o njihovem delu ter poti za pritožbe in pripombe uporabnikov.

Na ravni zakona je nova ureditev programskih dokumentov javnega zavoda. Javni zavod bo tako imel dolgoročno strategijo razvoja javnega zavoda, ki jo na predlog zavoda sprejme ustanovitelj, program dela in finančni načrt, ki sta v pristojnosti nadzornega sveta ali sveta zavoda, kadar za sprejetje programa dela in finančnega načrta ne bo pristojen ustanovitelj, če gre za javni zavod z neomejeno odgovornostjo, ter letno poročilo, ki ga po predložitvi nadzornega sveta ali sveta zavoda sprejme ustanovitelj. Druge splošne akte javnega zavoda ureja zakon fakultativno. Zavod ima lahko statut, splošne pogoje poslovanja in druge akte, ki jih določa področna zakonodaja.

V poglavju o financiranju zavodov zakon najprej ureja vire njihovega financiranja. Zakon loči vire javnega zavoda in vire zasebnega zavoda ter jih tudi primeroma navaja. Javni zavodi lahko v omejenem obsegu ponujajo svoje storitve tudi na trgu. Če pri tem uporabljajo sredstva, namenjena za izvajanje dejavnosti splošnega pomena, morajo stroške te uporabe obračunati in to vrednost nameniti v financiranje programa temeljne dejavnosti. 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, določeni s tem zakonom in iz predpisov o javnih financah. Tako si morajo pridobiti soglasje ustanovitelja, če zadolževanje preseže z zakonom določen limit. Financiranje zavodov mora delovati stimulativno v smeri njihovega boljšega in bolj racionalnega dela. S tega vidika zakon dovoljuje uporabo presežka prihodkov nad odhodki za razvoj in izvajanje dejavnosti zavoda.

Nadzor nad opravljanjem dejavnosti in poročanje je na ravni obravnavanega zakona urejen zelo na splošno in bo odvisen predvsem od posebnosti posamezne dejavnosti in zato urejen v področni zakonodaji.

Zakon ureja tudi 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.

Zakon natančneje, kot dosedanja ureditev, ureja podeljevanje koncesij. Koncesija se lahko podeli, kadar javna mreža ne more zagotoviti izvajanje javne službe v tolikšnem obsegu ali 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 (koncesijski akt) in koncesija pa se podeli z odločbo na podlagi izvedenega postopka, določenega z zakonom. 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. Nadzor nad izvajanjem koncesionirane dejavnosti je urejen enako kot za javne zavode.

Prehodne in končne določbe zakona vsebujejo rok za uskladitev področnih predpisov z določbami tega zakona, in sicer tri leta. Prav tako zakon določi prevedbo dosedanjih dejavnosti v dejavnosti splošnega pomena za obdobje do uskladitve. 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. Nadalje zakon predpisuje rok za izdajo podzakonskih aktov, prehodno ureditev glede kadrovsko akreditacijskih svetov in običajen rok uveljavitve.

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.

b) Usklajenost predloga predpisa:

Predlog zakona je usklajen.

c) Povzetek Poročila o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga zakona:

Predlog zakona, ki ureja negospodarske javne službe je bil z namenom sodelovanja javnosti dne 2. avgusta 2010 javno predstavljen na tiskovni konferenci in objavljen na spletni strani Ministrstva za javno upravo in posredovan v javno razpravo na portal E - demokracija, kot »Predlog zakona o negospodarskih javnih službah«.

V okviru javne razprave so stališča, mnenja in pripombe posredovali:

- Skupnosti privatnih zavodov SKUP,
- Jani Gračar,
- Marjan Šuban,
- Mihaela Mekše – Občina Domžale,
- Lekarniška zbornica Slovenije,
- Inštitut za metalne konstrukcije,
- Združenje svetov delavcev Slovenije,
- Skupnost zavodov Murska Sobota,
- Skupnost gasilsko reševalnih zavodov,
- Skupnost privatnih zavodov,
- Skupnost socialnih zavodov Slovenije,
- Univerza v Mariboru,
- Splošna bolnišnica Brežice,
- Zavod IPF,
- Združenje občin Slovenije,
- CNVOS,
- Združenje ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije,
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije,
- Waldorfski vrtec Mavrica,
- Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije,
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije,

Na podlagi pripomb in predlogov, prejetih v okviru javne razprave, kot tudi na podlagi ostalih prejetih pripomb in predlogov, je bil spremenjen naslov zakona in sicer v »Predlog zakona o opravljanju dejavnosti splošnega pomena na področju negospodarskega sektorja«. Pripravljeno je bilo dopolnjeno besedilo, ki je bilo dne 7. februarja 2011 objavljeno na spletni strani Ministrstva za javno upravo. To dopolnjeno besedilo je bilo dne 16. februarja 2011 dano tudi v ponovno javno razpravo in sicer do 15. marca 2011. Stališča, mnenja in pripombe so v tem času posredovali:

- Skupnost privatnih zavodov,
- Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje,
- Osnovna šola Hudinja,
- Petra Kladnik,
- Zveza društev upokojencev Slovenije,
- Javni zavod za zaščito in požarno reševanje Maribor,
- Lekarna Ljubljana,
- Gasilska enota Nova Gorica,
- OŠ Frankolovo,
- Tatjana Vaupotič, ravnateljica OŠ Ljudski vrt Ptuj
- Skupnost CSD Slovenije
- Rado Bohinc
- Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije
- CNVOS
- Zavod AIPA
- Zavod IPF
- Pravno – informacijski center nevladnih organizacij PIC,
- Kemijski inštitut,
- Koordinacija samostojnih raziskovalnih institucij Slovenije(KORIS)
- Mestna občina Ljubljana,
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije,
- Mednarodni institut za potrošniške raziskave,
- Lekarniška zbornica Slovenije,
- Cankarjev dom,
- Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije,
- Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije,
- Odbor sekcije preizkušenih notranjih revizorjev pri Slovenskem inštitutu za revizijo ter
- Inštitut za metalne konstrukcije.

V času ponovne javne razprave je bilo besedilo predloga zakona tudi predstavljeno zainteresirani javnosti na več delovnih posvetih, in sicer:

11. februarja 2011	Predstavitev predstavnikom javnih zavodov in občin Koroške
16. februarja 2011	Skupnost občin Slovenije
21. februarja 2011	Združenju občin Slovenije
	Združenju mestnih občin Slovenije
	Združenju tajnikov slovenskih občin
21. februarja 2011	Skupnosti centrov za socialno delo
	Skupnosti organizacij za usposabljanje SOUS
	Skupnosti socialnih zavodov
	Združenju koncesionarjev domov za starejše
	Socialni zbornica
	Skupnosti varstveno delovnih centrov Slovenije
	Zvezi društev upokojencev Slovenije
22. februarja 2011	Lekarniški zbornici Slovenije
	Združenju zdravstvenih zavodov
	Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije
23. februarja 2011	Zavodu Center za informiranje, sodelovanje in razvoj

	NVO
	Društvu za razvoj in varovanje GEOSS-a:
	Zavodu PIP
	IPAK-Inštitutu za simbolno analizo in razvoj informacijskih tehnologij
	Ustanovi lokalna razvojna fundacija za Pomurje
	Društvu za razvijanje prost. dela Novo mesto
	Ustanovi Fundacija BIT Planota
	Središču ROTUNDA
	Lokalni razvojni agenciji Posavja
	Zvezi društev Mladinski center Postojna
	Zvezi športnih društev Ravne na Koroškem
	Skladu dela Zasavje
	Društvu za izobraževanje za tretje življenjsko obdobje
	Umi-Univerzum Minerva
	Notranjskemu ekološkemu centru
	Umetniškemu društvu Fičo Balet
	Sloga-platformi NVO za razvojno sodelovanje in hum. pomoč
	Umanoteri, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj
	Inštitutu za politike prostora
	Slovenski filantropiji
	Zvezi za tehnično kulturo Slovenije
	Združenju DrogArt
	Zvezi za šport otrok in mladine Slovenije
	Inštitutu za raziskave in razvoj UTRIP
	Slovenski zvezi za tobačno kontrolo
	Skupnosti privatnih zavodov
	Združenju za državljanski nadzor zdravstvenega varstva ZA NAS
24. februarja 2011	Predstavitev predloga zakona koalicijskim poslanskim skupinam
28. februarja 2011	Skupnosti vrtcev Slovenije
	Združenju športnih centrov Slovenije
	Društvu ravnateljev srednjih šol, višjih šol in dijaških domov Slovenije
	Združenju ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije
	Zvezi ljudskih univerz Slovenije
	Skupnosti višjih strokovnih šol Republike Slovenije

V času od 1. marca do 1. aprila 2001 so bila s posameznimi predstavniki zainteresirane javnosti izvedena še dodatna usklajevanja, prav tako pa je bil predlog zakona predstavljen na Dnevih javnih zavodov na Bledu, dne 16. marca 2011.

Dne 9. marca 2011 je bil predlog zakona predstavljen tudi na skupni seji Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport ter Komisije za lokalno samoupravo Državnega sveta.

Predlog zakona je bil 15. marca 2011 predstavljen članom rektorske konference, 23. marca 2011 pa je bil izveden poseben sestanek s predstavniki ministrstva, pristojnega za finance, in predstavniki službe za razvoj in evropske zadeve.

Ob upoštevanju zastavljenega koncepta predloga zakona so bile pripombe in predlogi predstavnikov zainteresirane javnosti večinoma upoštevane, s posredovanjem dodatnih pojasnil pa so bile odpravljene nejasnosti glede nekaterih določb predloga zakona. V kolikor posamezne pripombe oziroma predlogi niso bili upoštevani, so bila predlagateljem o tem posredovana pojasnila oziroma obrazložitve razlogov za neupoštevanje.

Predlog zakona je bil dne 24. avgusta 2010 kot »Predlog zakona o negospodarskih javnih službah« prvič predstavljen članom sindikalne pogajalske skupine. Sindikati pisnih pripomb na predlagano besedilo zakona niso posredovali. Predlog zakona je bil dne 10. februarja 2011 v dopolnjenem besedilu ponovno predstavljen članom sindikalne pogajalske skupine. Pripombe, predloge in mnenja so posredovali:

- GLOSA,
- Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije,
- Sindikat delavcev radiodifuzije Slovenije,
- Sindikat državnih organov Slovenije,
- Zveza svobodnih sindikatov Slovenije,
- Sindikat upokojencev Slovenije,
- Sindikat zdravstva in socialnega varstva Splošne bolnišnice Dr. Franca Derganca, Nova Gorica.

Dne 8. marca, 9. marca, 11. marca, 14. marca. in 25. marca 2011 so bila s člani sindikalne pogajalske skupine dodatno opravljena tudi usklajevanja po posameznih členih. Novo gradivo z dopolnjenimi členi je bil reprezentativnim sindikatom posredovano 11. aprila 2011, ko je bil izveden še dodatni usklajevalni sestanek in podpisana izjava o stopnji usklajenosti predloga zakona (izjava v prilogi).

Predlog zakona je bil v mesecu februarju posredovan na Ekonomsko socialni svet s predlogom za obravnavo, seja je bila sklicana za 4. marec, vendar je bil predlog zakona umaknjen z dnevnega reda. Predlog zakona je bil obravnavan na seji Ekonomsko socialnega sveta dne 18. marca 2011. Delodajalska stran je predlog zakona podprla, sindikalna stran pa mu ni nasprotovala. Sprejet je bil sklep, da Ministrstvo za javno upravo s sindikati še enkrat opravi usklajevanje, s ciljem, da predlog zakona podprejo. Usklajevanje s sindikati je bilo izvedeno, podpisana pa je bila tudi izjava o stopnji usklajenosti predloga zakona.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Zakon neposredno ne bo imel finančnih posledic za državni proračun in tudi ne vpliva na druga javno finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

/

5. 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. V nasprotju s samo pogodbo 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 tega dokumenta 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 nje 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 bila sprejeta na podlagi omenjenega odstavka PDEU in se v državah članicah uporabljata neposredno. Predlog zakona omenjena evropska predpisa v celoti upošteva v uvodnih določbah, podrobnosti organiziranja in financiranja tržnih dejavnosti javnih služb pa prepušča sektorskim zakonodajam ter ZJZP in ZPFOLERD.

Pri izvajanju dopolnilnih dejavnosti pa 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 državnih pomoči po prvem odstavku 107. člena PDEU -ja, 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, nezdružljiva 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 podobnih 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. junija 2007 in je začel veljati 16. junija 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*

* 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.

Primerjava tujih ureditev lahko pomaga lažje razumeti številne probleme in tudi osvetliti mogoče 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. Njihovo poznavanje 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 relikt preteklosti in da v sodobnem evropskem pravu nimajo prostora.

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 pravno organizacijskih oblik, v katerih se le te izvajajo. Nekatere od teh so 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 nedodelano ureditev javnih služb v Sloveniji pokazala, da je treba v tem zakonu urediti še vrsto drugih vprašanj, ki jih veljavni Zakon o zavodih bodisi ne ureja, bodisi jih ureja slabo (denimo koncesije ali pravila glede državnih pomoči, kjer pravo EU vstopa tudi na področje negospodarskih 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 Socila 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 z imenovanjem svojih predstavnikov v nadzornih odborih, z javnim financiranjem in s sprejemanjem 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 bolnišnic, 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 menedžmenta« 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 menedžment (New Public Mnagament - NPM) ponuja, edini možni. Proces formalne privatizacije, krepitve menedžerske 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 angloameriškemu modelu avtonomnih univerz kot korporacijah ustanov (neprofitnih) z močnim menedžerskim 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« bolnišnic. 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 mogoče 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 bilo mogoče doseči z večjo ponudbo oblik izvajanja javnih služb. Pomembna značilnost ureditev, ki smo jih primerjali je, da razlikuje med strateškim vodenjem in regulacijo, ki jo opravljajo različna javno imenovana telesa (boards, councils) in ter dnevnim operativnim 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 upravljavske 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 neprofitno orientirane javne gospodarske družbe. Kljub neprofitnemu namenu vendarle pri delu dejavnostih v teh družbah ugotovimo odprtost v smeri tržnega načina izvajanja teh dejavnosti. Sicer pa inkorporacija v Avstriji, torej preoblikovanje javnih bolnišnic v gospodarske družbe, ni spremenila lastništva bolnišnic. Te še vedno ostajajo javne, imajo pa bistveno večjo avtonomijo pri upravljanju. Glavni cilj avstrijske reforme je bilo vertikalno povezovanje občinskih bolnišnic v holdinške družbe v devetih federalnih deželah. Zaradi finančnih težav so namreč občine kot lastnice bolnišnic lastnino teh prenesle v deželne holdinške družbe. Kvantitativne raziskave kažejo, da je korporatizacija javnih bolnišnic v holdinške družbe povečala menedžersko avtonomijo in hitrost odločanja v bolnišnicah. Dodatno, posamezne bolnišnice 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 je bila glede njegove kvalitete v samem vrhu kakovosti. Glede delovnopravnega statusa zaposlenih je treba 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 bolnišnic. Deželna vlada ostaja edini delničar v holdinški družbi in je zastopana v nadzornem svetu, 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 s holdinškimi družbami. Uprava ima torej precej večjo stopnjo avtonomije in neodvisnosti pri upravljanju kapacitet in sredstev ter pri izkoriščanju ekonomije obsega.

FRANCIJA

Francija ima najbolj kakovosten zdravstveni sistem v Evropi. Ta je še vedno javen in ga upravlja država, kar dokazuje, da ni nujno, da je država slab gospodar. Francija ima – kot je bilo 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 bolnišnic, urejena v zakonu o socialnem varstvu in v zakonu o financiranju bolnišnic. Odgovornost zagotoviti ustrezne zdravstvene storitve pa je v pristojnosti nemških zveznih dežel. V Nemčiji so državno – javno – premoženje prenesli na bolnišnice. Spreminja se struktura upravljanja, in sicer tako, da je podobna tisti v gospodarskih družbah. Nov model predstavlja zdravnika kot strokovnega partnerja, obenem pa prinaša odprt pritok drugih menedžerskih kadrov najrazličnejših področij. Zanimivo je, da racionalizacijo poslovanja opravljajo kar direktorji, ki sami z neposrednim pregledom procesov na kraju samem ugotavljajo, katere dejavnosti niso neposredno povezane z glavno dejavnostjo bolnišnice in na kakšen način bi jih lahko opravljali drugi (outsourcing). Sistem radikalno posega v sistem plač javnega sektorja. Razen menedžerjev ni nihče zaposlen v javnem sektorju. Mogoče gre za prevlado doktrine umika države iz neposrednega vpliva na organizacijo in upravljanje teh družb. Zanimivo je, da so ta koncept podpirale tako leve kot desne vlade; gre za reforme s konca osemdesetih in iz devetdesetih let, v teh letih pa se pri nas na strukturni ravni zavodov ni veliko dogajalo. V Nemčiji bolnišnice organizirajo v statusni obliki d. o. o., vendar tako, da uporabijo samo formalno obliko, zato gre za t. i. formalno privatizacijo, ne pa za dejansko, vsebinsko. Sama oblika izvira iz kataloga statusnih oblik zasebnega prava. Za nemški sistem bolnišnic je

značilno, da je od nekdaj organiziran zelo pluralno. Bolnišnice so tako različne organizacije z različnimi statusi in različno lastniško strukturo. Poleg javnih bolnišnic, ki so v lasti občin, regij in nemških zveznih dežel, obstajajo še neprofitne bolnišnice, ki jih vodijo cerkvene organizacije in druge socialne dobrodelne organizacije. Obstajajo tudi zasebne bolnišnice, ki so v glavnem majhne in specializirane klinike. V Nemčiji je tudi po privatizaciji večina javnih in zasebnih bolnišnic neprofitnih, privatne se pojavljajo šele zadnja leta. Pogoste so spremembe pravne oblike javnih bolnišnic; tako je leta 2004 37 odstotkov javnih bolnišnic prevzelo pravno obliko zasebnega prava, na primer d. o. o. Ta preoblikovanja tako v Nemčiji kot v Avstriji označujejo kot formalno privatizacijo. Ob takih javnih bolnišnicah s privatno pravno osebnostjo pa obstajajo še take, ki sicer imajo javnopravno obliko, vendar so hkrati neodvisne od javne uprave; teh je 16 odstotkov. Gre za Anstalt ali za Korperschaft des offentlichen, in obe obliki spadata v t. i. »indirektno državno administracijo«. Za te oblike institucij javnega prava je značilno, da imajo precej večjo stopnjo avtonomije kot skupina javnih bolnišnic brez pravne samostojnosti. Javno oblast nad njimi opravljata parlamentarni nadzor ter upravno usmerjanje in nadzor. Dodati je treba, da se v praksi Anstalt pojavljajo z različnimi stopnjami samostojnosti, tako da je konkretna oblika odvisna od konkretnega področja oziroma zakonodaje, ki to obliko ureja. Tako ima lahko Anstalt tri oblike pravne sposobnosti: popolno, kot na primer radio, televizija, zvezni urad za zaposlovanje, delno, ali pa je nima, kot na primer šole, muzeji, bolnišnice. Zakonodaja je 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 Anstalt. Samo nekaj manj kot polovica bolnišnic je ostala pod polnim nadzorom javne oblasti, to so javne bolnišnice brez pravne sposobnosti. Ker sta upravljanje bolnišnic in lastninska struktura v pristojnosti zveznih dežel, pa so med bolnišnicami tudi pomembne razlike. Upravljanje in nadzorne funkcije dežele praviloma devoluirajo občinskim oblastem, razen v treh mestnih deželah, v Berlinu, Bremnu in Hamburgu, ki imajo javne bolnišnice v neposredni lasti. Večina dežel ima v zakonodaji natančne določbe glede sestave upravnih odborov javnih bolnišnic, ki imajo omejeno avtonomijo glede na to, da morajo delovati znotraj rigidno postavljenih pravil in okvirov. Berlin je ekstremen primer, saj dežela upravlja svoje bolnišnice s precejšnjo mero administrativnega nadzora.

Zvezne dežele so odgovorne za načrtovanje v javnih bolnišnicah in pokrivajo kapitalske stroške teh bolnišnic, tekoče stroške pa plačujejo zdravstveni skladi. Po drugi strani pa ena največjih bolnišnic 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 bolnišnice prenesli na menedžerski tim, sestavljen iz glavnega direktorja, direktorja klinike in dekana medicinske fakultete. Navedene člane imenuje nadzorni odbor, ki mu predseduje deželni minister za kulturo, znanost in raziskave zvezne dežele Berlin.

VELIKA BRITANIJA

Velika Britanija je na področju zdravstva organizirala 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, češ da dotedanji model ni bil dovolj socialno naravnan. Gre torej za t. i. vzajemno družbo, katere sestava je članska; člani so nosilci funkcije upravljanja, premoženje je spet preneseno na bolnišnice, v teh 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, česa se ne sme delati in kaj se sme in v kolikšnem obsegu. Tematika je v zakonu res zelo natančno urejena, kar kaže na to, da je zakon zajel področje celovito, natančno, domiselno in zaokroženo in da je zakonodajalec že predvidel precej problemov in jih vnaprej rešil z zakonskimi določbami. Poudariti je treba tudi to, da je zasebno delo v javnem sektorju striktno omejeno, saj predstavlja nedopustno oziroma nelojalno konkurenco javnemu zavodu. Javne korporacije se v Veliki Britaniji ustanavljajo zaradi različnih razlogov. Pogosto je javna korporacija primeren način

organizacije telesa, ki opravlja javno funkcijo. Sicer pa je struktura javnih korporacij v Veliki Britaniji različna, odvisna od področja, na katerem je ustanovljena. Tudi nadzor nad javnimi korporacijami se razlikuje po posameznih področjih. Tako so javne korporacije na področju socialnih storitev, kot so na primer 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 (na primer BBC). Temeljna ideja v ozadju reforme Blairove 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 in ima posledično vse pravne dolžnosti in odgovornosti za delo FT. 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 na primer 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 je mogoče ugotoviti naslednje: kriterije za preobrazbo statusa iz navadnih javnih korporacij (NHS Trust) v nacionalne zdravstvene vzajemne družbe (NHS Foundation Truste) so izpolnjevali le najboljši Trusti, zato je pri evalvaciji reforme težko natančno določiti oziroma ločiti vpliv novega statusa. Nekateri pa opozarjajo tudi na problem, ki se je pokazal pri večji avtonomiji pri financiranju. Tako je bilo na primer zaradi novih pristojnosti v zvezi z dovoljenjem za sklepanje pogodb s komercialnimi podjetji v eni od takih novih statusno oblikovanih javnih korporacij zdravstva porabljenih milijone funtov za reklamne akcije, predstavnike za stike z javnostjo, megaoddelke za finance in računovodstvo, tiskovne predstavnike, menedžerske konzultante in dobiček. Spet tretji avtorji pa opozarjajo, da so opisane kritike in bojazni pretirane. Tako naj ne bi bilo nikakršnih dokazov o izčrpavanju premoženja teh oblik vzajemnih družb kot tudi ne o tem, da bi se jih polastile kakšne interesne skupine.

BELGIJA

V Belgiji je nacionalno ministrstvo pristojno za financiranje in določitev kriterijev za akreditacijo bolnišnic. Sicer pa so v Belgiji javni centri za socialno blaginjo pod upravo občinskih oblasti. Poznajo zasebne bolnišnice, 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 oziroma društva niso imele nobene zveze. Zakon zato zdaj točno našteva, katere dejavnosti lahko opravljajo bolnišnice. 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 je v Belgiji za sprejetje zakonodajnega okvirja in določitve letnega proračuna za zdravstvo odgovorna zvezna oblast. Sem spadajo organizacija zdravstvenih institucij (zakon o bolnišnicah), 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. Regije so odgovorne za implementacijo sekundarnega zdravstvenega varstva in standardov iz federalne zakonodaje, akreditacijo bolnišnic in za dovoljenja za gradnjo in rekonstrukcijo bolnišnic. Primarno zdravstveno varstvo je organizirano v obliki ambulantnega zdravstva, ki je v glavnem zasebno in ga zagotavljajo specialisti, neodvisni zdravniki, ki lahko kot samostojni samozaposleni zdravniki delajo v javnih in zasebnih bolnišnicah, razen v porodnišnicah in na urgenci. Njihovo delo je plačano iz prispevka za opravljeno storitev. Danes so privatne bolnišnice v lasti zdravstvenih zavarovalnic, univerz, dobrodelnih organizacij in drugih pravnih organizacij. Velika večina privatnih bolnišnic je urejena 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 društvih iz leta 1921 in določa temeljno upravljavsko

strukturo teh društev, ki jo sestavljajo splošna skupščina, odbor direktorjev in izvršilna uprava. Vsebuje pa tudi specifične določbe o nalogah in sestavi, sklicu in načinu delovanja delovnih teles. Manjši del bolnišnic v Belgiji so ustanovile in ga upravljajo federalna vlada, province in občine. Večino bolnišnic so ustanovile občine kot del njihove odgovornosti za socialno pomoč državljanom. Upravljavci bolnišnic 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 nobene bolnišnice ne upravlja direktno vlada 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 tak profit reinvestiran v samo organizacijo. Sicer pa so bolnišnice, tako javne kot zasebne, urejene z enakimi pravili glede vračila plačil za storitve, edina razlika je v tem, da so javne bolnišnice dolžne obravnavati vse paciente, ne glede na pacientovo plačilno sposobnost. Poleg tega zdravniki v javnih bolnišnicah ne smejo računati več, kot določajo fiksirane cene socialnih storitev za paciente. Zato so v takšne bolnišnice sprejeti tudi pacienti z nizkimi dohodki.

ŠVEDSKA

Švedska ima specifičen model organiziranja zdravstva. Temeljni zakon s področja zdravstva vsebuje tri temeljna načela za javnozdravstveno 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 svoj status; da se tisti, ki imajo največ potreb po zdravstvenem varstvu, obravnavajo prioritetno ter da mora obstajati razumno razmerje med stroški za boljše zdravstveno stanje in kvaliteto življenja ter učinki, če je treba sprejeti odločitev o različnih zdravstvenih storitvah. 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 indirektne metode, kot so finančna pomoč, zakonodaja, nadzor in podeljevanje dovoljenj in sankcij, 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 z zakoni in podzakonskimi akti ali sporazumi 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 bolnišnice upravlja neposredno občinska oblast (in sicer okrožja, pravzaprav tretja enota v okrožju), direktor bolnišnice ima zelo visoko avtonomijo. Zakon pa seveda zelo natančno določa standarde in merila izvajanja dejavnosti. Če se torej vprašamo, kako je definirana javna služba, ugotovimo, da je zelo visoko opredeljen socialni vidik; ta je namreč bistven in vodilen kriterij, standard in 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 lokalne in regionalne oblasti in iz odgovornosti lokalnih in regionalnih politikov do svojih volivcev, ki iz lokalnih in regionalnih davkov financirajo zdravstvo, da tudi zagotovijo njegovo izvajanje. Zaradi tega so švedske reforme različne po različnih okrožjih. Tako je na primer stockholmski okrožni svet že zgodaj odločil, da želi imeti notranji trg za zdravstvene storitve, na katerem so bolnišnice plačane za storitve, ki jih zagotavljajo. Približno 25 odstotkov zdravstvenih centrov je privatnih, upravljajo jih podjetja, ki so jih izbrali okrožni sveti. Večina bolnišnic pripada javni oblasti (okrožnim svetom), le nekaj pa jih 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 bolnišnicami 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 predstavljanje bolnišnice v lokalni skupnosti in ne toliko njeno operativno vodenje; to je v rokah ekonomskega menedžerja z majhno ekipo. Le 5

odstotkov zdravnikov dela poln delovni čas v zasebni praksi. Večino zdravnikov zaposlujejo okrožni sveti. 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 odstotkov zdravstvenih storitev je javno financiranih, večina zdravstvenih objektov in drugih sredstev je v javni lasti, večina zdravnikov je tudi javno zaposlenih.

PODROČJE VISOKEGA ŠOLSTVA

AVSTRIJA

Avstrija je zelo radikalno posegla tudi na to področje. Direktne proračunske uporabnike je spremenila v pravne osebe javnega prava; plačilni sistem je urejen za profesorje le v 60-odstotnem obsegu, ostalih 40 odstotkov je odvisnih od rezultatov profesorjevega dela. Pomembno je opozoriti, da nobena od držav ni reformirala samo statusne oblike, saj ne gre pričakovati, da bo nova statusna oblika prinesla rešitev. Države so se sprememb lotile v paketu, široko in domiselno, statusna oblika je bila le del sprememb. Pri šolah je mogoče opaziti velik vpliv VB in ZDA, torej anglosaksonskega modela urejanja tega področja, kar je razvidno iz načina vodenja univerze. Položaj rektorja in funkcija dekana se vztrajno krepita, senat pa je manj pomemben. Izredno velika je diskrecijska pravica direktorja šole – menedžerja pri odločanju o plačah. V Avstriji naj bi bila ta reforma ena največjih na univerzah od leta 1849. Poudariti pa je treba tudi to, da je reforma po osmih 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 z (zasebnimi)pogodbami o delu. Zaradi novega zakona je Avstrija dobila vodilni položaj v Evropi na področju menedžerske revolucije pri reformi univerz. Danes je v Avstriji večina univerz (21) javnih. Privatnih univerz je 12, večina med temi je majhnih, imajo 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 resnejše konkurentke javnim univerzam. Nemška ustava določa, da so zvezne dežele pristojne za področje šolstva, kar pomeni, da ima zvezna vlada podrejeno vlogo pri financiranju in reguliranju 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 omogoča 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 univerzami. 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. Po novem univerzo nadzoruje

nadzorni odbor, ne država. 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 neposrednega v posrednega. Država torej skrbi za razvoj univerze znotraj parametrov, ki jih postavi, in za financiranje univerz. Fundacije v bistvu stopijo v vlogo ministrstva. Imajo svoj lastni proračun, čeprav denar zagotavljajo država, tretje osebe in lastna sredstva 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; ta je urejena z javnim pravom in podpisana med državo in univerzo. Zakon določa, da pridobivanje dodatnih sredstev ne more zmanjšati državnega deleža. Zakon vladi Spodnje Saške tudi dopušča, da prenese (nepremično) premoženje 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. Če jih 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 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 so pri teh reformah v primerjavi z Avstrijo nekoliko počasnejši.

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 univerze, med njenimi oddelki in za plačni sistem 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 še niso dokončno oblikovane. Uspeh pri raziskavah pa se meri predvsem z obsegom pridobljenih zunanjih virov financiranja. Tako se zelo povečuje konkurenčnost tudi na področju raziskav, obenem 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 menedžerskega upravljanja soobstajajo skupaj z elementi tradicionalnega upravljanja. Z drugimi besedami, državna regulacija obstaja ob državnem usmerjanju in menedžersko samoupravljanje ob akademskemu samoupravljanju in avtonomiji. V Nemčiji je konkurenčnost bolj razvita 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 profesorskega dela.

FINSKA

Finska ima odlično delujoč sistem javnih univerz. Želi pa slediti trendom. Finci menijo, da imajo preveč univerz in da je treba njihovo število zmanjšati. Zanimivo je, da so finskim univerzam

dnevno nakazovali denar na posameznega študenta (dnevni lump sum), 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. Ta sistem tudi močno omejuje možnost univerz, da odločajo o poslovnih odločitvah.

Na Finskem ni zasebnih univerz. Novi zakon o univerzah (Universities Act, 558/2009), sprejet leta 2009, bo nadomestil zakon iz leta 1997. Obenem 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. Novi zakon bo to spremenil, tako da bo še povečal avtonomijo univerz in postavil pogoje za razvoj podjetniške kulture znotraj univerz. Zakon predvideva tri vrste sprememb v organizaciji finskih univerz. Prva 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 možnostma: lahko bodo postale institucije javnega prava ali pa fondacije, 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 zunaj področja EU/EEA. 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; vlada bo izgubila 100-odstotno lastništvo nad stavbami in bo 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 imele univerze veliko večji vpliv na svoje lastno premoženje, saj bodo po novem stavbe v lasti in upravljanju treh ločenih podjetij, katerih večinski lastnik (67-odstotni) bodo univerze, manjšinski pa država (33-odstotni). Univerze bodo lahko uporabile svoj lastniški delež kot jamstvo za najem posojila. Ocena je, da bodo s tako ureditvijo največ pridobile velike univerze, kot je Univerza v Helsinkih, ki bo z lastniškim deležem v podjetju, ki ima v lasti pomemben delež nepremičnin v prestolnici, lahko bistveno bolj avtonomno odločala o svojih finančni dejavnosti. Tretja sprememba obsega sistem upravljanja univerz; glavni organi nadzora in usmerjanja bodo postali univerzitetni odbori, v katerih bodo imeli pomembno vlogo zunanji člani. Zaposlene na univerzi, ki jih zdaj zaposluje vlada kot javne uslužbence, bo zaposlila univerza. Univerze bodo tako imele lastno politiko zaposlovanja. Ne glede na to pa bodo za zaposlene veljali sindikalna pravila in določbe. Naslednja sprememba se nanaša na upravljanje premoženja.

VELIKA BRITANIJA

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

Britanska agencija za kakovost (UK Quality Assurance Agency, QAA) tako pravi, da so univerze in collegei privatne institucije, vendar javno financirane. So avtonomne institucije, imajo akademsko in intelektualno svobodo in jim ni treba upoštevati kurikuluma, ki ga je določila vlada. Univerze imajo 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 rok profesorjev v roke menedžerjev, ki univerzo razumejo vse bolj kot posel. Vse bolj je razširjena praksa rekrutiranja vodstev univerz iz mednarodnih krogov menedžerjev/akademikov. Akademsko upravljanje je postalo eden od najbolj iskanih poklicev v svetu britanskih univerz. Nujno je treba dodati, da se britanske univerze redno uvrščajo med najboljše na svetu. Najstarejši britanski 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«; šolanje traja devet let in se začne s sedmim letom starosti. Dolžnost pridobiti izobrazbo ne pomeni obveznega obiskovanja šole, saj lahko otroci predpisano izobrazbo 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. Vsakih pet let 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 celovitega osnovnega šolanja zadolžene občine. Šole lahko upravljajo občine same neposredno, z medobčinsko oblastjo (sodelovanje med občinami), lahko jih upravljajo privatne organizacije ali fundacije, če to odobri vlada. V praksi šole upravljajo občine, razen manjšega števila privatnih šol. Vsaka šola ima upravljavski odbor (»managing board«), v katerem sodelujejo učitelji, nepedagoško osebje, učenci in starši. Vsaka občinska oblast se odloči, kako bo razdelila pristojnosti med občinsko upravo in upravljavskim odborom določene šole. Občine lahko pri upravljanju šol sodelujejo ter tako dve ali več občin lahko sodelujeta v skupnem upravljavskem odboru.

Šole financirajo in gradijo država in lokalne skupnosti ali drugimi ponudniki izobraževalnih storitev. Lokalne skupnosti, občine, skupnost občin ali privatne organizacije pridobivajo državna sredstva za ustanovitev šol in njihove operativne stroške. Kriteriji za financiranje so praviloma uniformni, ne glede na lastništvo šole. Država plačuje zakonsko določene transferje ponudnikom izobraževalnih storitev, ti pa so odgovorni za praktično upravljanje njihovih institucij. Lokalne oblasti same odločajo, ali bodo proračunske odgovornosti delegirale na šole in v kolikšnem 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 druge storitve. Finske osnovne šole se uvrščajo med najboljše na svetu. Nekateri avtorji poudarjajo pomen ugleda, ki ga ima osnovno šolstvo na Finskem. Pedagoški poklic je na Finskem izjemno cenjen. Učiteljski poklic je tudi zelo avtonomen, učitelji sami razvijajo svoj kurikulum, izbirajo svoje učbenike in so zelo motivirani za uspeh pri delu. Zelo pomembne so tudi izjemno ugodne razmere za delo, saj so šole zelo dobro opremljene, učenci imajo prost dostop do interneta in vse literature. Če živijo dlje kot 5 km od šole, imajo zagotovljeno zastonj 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, potrditev šol ter določanje števila otrok na razred in učna obdobja. Naloga ministrstva je, da na temelju zakona o

organizaciji šol pripravi program (kurikulum) šol. Ta določa področja, na katerih imajo šole avtonomijo. V šolskem letu 1993/94 je bila s 14. amandmajem k zakonu o organizaciji šol 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 izdela 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 šole, vzdrževanje, popravljanje šolskih stavb, nakup opreme in učiteljskih pripomočkov, zagotavljanje šolskega zdravnika in zaposlitev nujnega pomožnega osebja. Zaposlitev učiteljev v šolah je v pristojnosti dežel, ki plačajo stroške njihovih plač. Deželam ta strošek v celoti refundira zveza v procesu fiskalne prilagoditve. Javne šole ne smejo zaračunavati šolnine. Prevoz iz šole in v šolo z javnim prometom je zastonj. Tudi učbeniki so zastonj. Avstrijske šole imajo relativno malo lastnih sredstev, ki bi jih lahko upravljale. Pripravljajo se reforme, ki naj bi povečale njihovo finančno avtonomijo. Avstrijska ustava določa, da se lahko ustanovijo tudi zasebne šole. Večino jih 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 jih upravlja uradno priznana verska skupnost, lahko od države zahtevajo plačilo učiteljev. Druge šole nimajo te pravice. Vse šole pa se lahko prijavljajo na različne razpise (recimo za stroške gradnje) in pridobivajo sredstva.

Učitelji v osnovnih šolah so javni uslužbenci, zaposleni na ravni zveznih dežel, bodisi na podlagi pogodbe o delu ali javnopravne 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 osnovnih (in sekundarnih) šol in skrb zanje. Deli jih 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 ustanovila prostovoljna telesa, v glavnem cerkve, ki imajo tudi določeno kontrolo nad upravljanjem teh šol. Tudi te šole 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 se v pretežni meri financirajo s prispevki, ki jih plačujejo starši otrok, ki obiskujejo te šole. Primarne šole ne smejo zaračunavati nobenih stroškov za izobraževanje. Tudi izobrazba zunaj okvira primarnega izobraževanja, če je del nacionalnega kurikuluma, je zastonj. Tudi za zvezke in drugo opremo šole učencem ne smejo zaračunati stroškov. Lahko pa primarne šole računajo za dejavnosti, ki so zunaj zgoraj naštetih kategorij. Morajo imeti usmeritve/smernice, ki določajo primere, v katerih lahko zaračunavajo ceno storitve. Lahko prosijo tudi starše za prostovoljne prispevke za katero koli 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 t. i. »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 izbirajo 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 zajema triletno obdobje. Lokalna oblast je pri razporejanju teh sredstev avtonomna.

PODROČJE KULTURE
Muzeji, knjižnice, gledališča.

AVSTRIJA
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 splošnokoristne 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 ciljev, določenih v zakonu, 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, naštete 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. Organe 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 užitkarja. Preostalo premično 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, ampak je mogoče tipične statusne oblike 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 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, tudi za 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 (na primer 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, 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, ampak 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. Odsvojitev predmetov iz zbirke je načeloma prepovedana, razen če gre za izmenjavo gradiva 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 (na primer 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 kot neprofitne družbe zasebnega prava (private company limited by guarantee; kot tip družbe so urejena v zakonu o gospodarskih družbah), ki na podlagi zakona lahko pridobivajo javna sredstva za svoje delovanje (tudi če med ustanovitelji niso osebe 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 posebni javni pomen. Glede upravljanja posameznega gledališča veljajo splošna pravila gospodarskih družb, posebna pravila pa so lahko določena v ustanovnih aktih. National Theatre ima na primer naslednje glavne organe: upravni odbor (board) je neizvršno in neplačano telo, ki odgovarja za splošno politiko, vodenje in nadzor nad družbo, direktor pa 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. Nekatere kulturne 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 sprejetjem 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, na primer 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, na primer 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 na primer 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 upravljavskih 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 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 sta 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 3600 zasebnih agencij, ki nudijo oskrbo na domu, ter 13.000 zasebnih domov za ostarele;
- organizacije tretjega sektorja, ki trenutno vodijo več kot 3000 domov za oskrbo ostarelih ter skoraj 400 agencij za oskrbo na domu.

Čeprav je velika večina domov za ostarele v zasebni lasti, jih oblast natančno nadzoruje. 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: kot delniška družba/družba z omejeno odgovornostjo (limited company), kot ustanova (charity) ali kot partnerstvo z omejeno odgovornostjo (limited liability partnership). V Angliji je lokalnim oblastem prepuščeno, 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 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 bile sposobne same 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 (zelena knjiga govori kar o postcode lotteries). Posledica takega kompleksnega in restriktivnega modela dostopanja do pomoči je, da se približno polovica stroškov socialnega varstva (pribl. 5,9 milijarde funtov v letih 2005 in 2006, kar ustreza 4,3 odstotkom bruto davčnih prejemkov v Združenem kraljestvu za ti leti) financira iz privatnih sredstev. Zaradi 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, da bi vsakomur, kdor bi se kvalificiral kot prejemnik državne pomoči, država plačala določen delež stroškov za osnovno oskrbo in pomoč. Ljudje z nižjimi sredstvi bi tako dobili plačan večji delež stroškov oskrbe (na primer dve tretjini vseh stroškov), tisti brez sredstev pa bi še naprej brezplačno prejemali 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. Organizacijska oblika financiranja ponudnikov storitev socialnega varstva 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 javni kvazistatus) in skrbita za dve tretjini vseh domov za ostarele in invalide. Dobrodelnim združenjem se povrne okrog 90 odstotkov stroškov za nudenje storitev socialnega varstva iz javnih sredstev (okrog 80 odstotkov dobijo povrnjenih iz sredstev zavarovalnih shem, dodatnih 10 odstotkov pa povrnejo iz javnih nepovratnih sredstev), preostanek pa pokrijejo prostovoljci z vloženim časom in denarjem. Več kot 20 odstotkov

izvajalcev dejavnosti varstva starejših pa je ustanovljenih s pridobitnim namenom. Ti se večinoma pojavljajo v pravnoorganizacijski obliki družbe z omejeno odgovornostjo (Gesellschaft mit beschraenkter Haftung – GmbH). Delniške družbe (Aktiengesellschaf) 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 družine. Prav tako morajo zagotavljati nekatere osebne storitve, vključno s tistimi, ki jih financirajo socialna zavarovanja (na primer 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 (na primer brezdomci ali invalidi). Nemčija tako ne pozna obvezne javne službe na področju varstva starejših. Financiranje storitev socialnega varstva je v Nemčiji kompliciranо. Vlada ne regulira višine sredstev, ki se kot povračila izplačajo za določene storitve, temveč je to 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 sozavarovani, ne da bi jim bilo treba 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.

AVSTRIJA

V Avstriji ne poznajo javnih zavodov, obstaja pa močna tradicija prostovoljnih nepridobitnih ponudnikov institucionalne oskrbe ostarelih (26 odstotkov vseh institucij za ostarele). Več kot polovica je javnih nepridobitnih ponudnikov (53 odstotkov), 21-odstoten 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 področju zdravstvenega in socialnega varstva. Zdravstveno varstvo regulirana zvezna vlada (razen sistema bolnišnic), 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. Šestindvajset odstotkov prejemnikov dodatka prejema pokojnino, manjšo od 570 EUR, 60 odstotkov pa razpolaga z manj kot 860 EUR na mesec. Če upoštevamo dejstvo, da znaša mesečni strošek prebivanja 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 pravnih organizacijskih oblik, izbira med njimi je vgrajena v zakonodajo, in sicer se za izvajanje posamezne javne službe izbire 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 v Evropi tudi ni trend, da bi se države vračale v obliko zavoda. V mednarodni primerjavi so prikazane tudi reforme, ki so se jih ali pa se jih ta čas lotevajo v evropskih državah, in ugotoviti je treba, da so rdeča nit vseh oblik in potreb po reformah fiskalni problemi v navedenih državah, ti so sprožilci opisanih reform.

Mednarodna primerjava: izvajanje dopolnilne (pridobitne) dejavnosti pri nečlanskih nepridobitnih pravnih osebah[3]

Pregled vključuje izbor EU držav, ki poznajo primerljiv tip nečlanske nepridobitne in neprofitne pravne osebe, kot so slovenski zavodi. Kot je razvidno iz pregleda, države EU praviloma ne omejujejo opravljanja dopolnilne pridobitne dejavnosti pri nepridobitnih pravnih osebah, pogoj je le, da se presežek vrača v dejavnost in ne izplačuje kot dobiček. Posebne omejitve nastopijo le v primerih, ko gre za organizacije s posebnimi statusi (običajno status delovanja v javnem interesu), saj je v teh primerih v nekaterih državah uveljavljena rešitev, da se smejo izvajati le tiste pridobitne dejavnosti, ki so povezane z osnovnim nepridobitnim namenom organizacije. Pri tem nobena od navedenih držav ne pozna omejitev, kolikšen sme biti obseg prihodkov iz tovrstnih, z osnovnim namenom povezanih pridobitnih dejavnosti znotraj celotnih prihodkov posamezne organizacije.

Madžarska

Madžarska pozna posebno obliko pravne osebe - »neprofitno podjetje«, ki ni članska organizacija in ki ni ustanovljena za namene pridobivanja dobička. Tovrstna podjetja lahko pridobijo še poseben status »v javnem interesu« (*Public Benefit Status*), v kolikor izpolnijo predpisane pogoje glede uporabe presežkov, namena ustanovitve in podobno. Madžarska zakonodaja omenjenih neprofitnih podjetij ne omejuje pri izvajanju pridobitnih dejavnosti, edini pogoj pa je, da morebitni presežek uporabijo za izvajanje svoje osnovne dejavnosti. V kolikor pa ima podjetje še poseben status »v javnem interesu«, pa sme izvajati samo tiste pridobitne dejavnosti, ki so povezane z njegovim osnovnim namenom.

Češka

Češka zakonodaja pozna posebno obliko nepridobitne in neprofitne pravne osebe - t.i. javno koristno družbo (*Public Benefit Corporation)*, ki se ustanovi za izvajanje splošno koristnih dejavnosti in ki ni članska organizacija. Javno koristne družbe lahko izvajajo pridobitne dejavnosti, v kolikor to ne ogroža kvalitete, obsega in dostopnosti njihove osnovne, javno koristne dejavnosti. Morebiten presežek prihodkov nad odhodki iz pridobitne dejavnosti morajo porabiti za razvoj svoje osnovne javno koristne dejavnosti, posebnih omejitev glede obsega izvajanja pridobitnih dejavnosti Češka ne pozna.

Velika Britanija

Britanska zakonodaja pozna različne oblike pravnih oseb, ki jih lahko štejemo za nepridobitne organizacije, kot so društva, skladi ali neprofitna podjetja. Če te osebe izpolnijo še dodatne pogoje, npr. glede namena ustanovitve, lahko pridobijo poseben status »dobrodelne organizacije« (C*harity organisation*). Takšne »dobrodelne organizacije« smejo opravljati tudi pridobitne dejavnosti. V kolikor izvajajo pridobitne dejavnosti, ki so povezane z njihovim namenom ustanovitve, jih smejo izvajati brez posebnih omejitev. Pridobitne dejavnosti, ki niso povezane z njihovim namenom, pa lahko izvajajo le v omejenem obsegu (če npr. letni prihodi organizacije ne presegajo 20.000 £, lahko iz takšnih pridobitnih dejavnosti, ki niso povezane z namenom ustanovitve, pridobijo največ 5.000 £).

[3] Pregled in mednarodne primerjave izvajanja dopolnilne dejavnosti ter usode premoženja po prenehanju zasebnega zavoda je pripravljen na podlagi gradiva, ki ga je posredoval Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij

Nemčija

Nemška zakonodaja med nepridobitne organizacije šteje pod določenimi pogoji tudi podjetja z omejeno odgovornostjo. Takšna podjetja lahko nadalje pridobijo še poseben status »v javnem interesu« (*Public Benefit Status*), v kolikor izvajajo javno koristne dejavnosti. Omenjene organizacije, ki niso ustanovljene z namenom pridobivanja dobička, lahko izvajajo tudi pridobitne dejavnosti brez posebnih omejitev. V kolikor izvajajo pridobitne dejavnosti, ki so povezane z njihovim namenom, je presežek iz take dejavnosti davčno manj obremenjen. Za ostale dejavnosti pa velja, da jih lahko prosto izvajajo, obdavčene pa so enako kot pri ostalih pravnih osebah, če letni prihodki organizacije iz takšne dejavnosti presegajo 35.000 eurov.

Poljska

Poljska pozna poseben status organizacije »v javnem interesu« (*Public Benefit Status*), ki ga lahko pridobi pravna oseba, kot je društvo, ustanova ali podjetje, ki izpolnjuje določene pogoje, kot so npr. javno koristni namen ustanovitve, obvezna poraba presežkov prihodkov za opravljanje javno koristne dejavnosti in podobno. Organizacija s takšnim statusom sme opravljati tudi pridobitne dejavnosti pod pogojem, da prispevajo k namenu njene ustanovitve (to je izvajanje javno koristne dejavnosti). Omejitev glede obsega dejavnosti ni.

Irska

Irska zakonodaja med t.i. »splošnokoristne organizacije« šteje tudi določena podjetja z omejeno odgovornostjo, ki se lahko ustanovijo kot neprofitna organizacija, ki nima osnovnega kapitala in ki presežka ne sme deliti med svoje ustanovitelje. Takšno podjetje lahko ob izpolnjevanju določenih pogojev pridobi še poseben status »dobrodelne organizacije« (C*haritable status)*. Omenjena neprofitna podjetja lahko izvajajo katerokoli pridobitno dejavnost brez posebnih omejitev. V kolikor pridobijo status »dobrodelne organizacije«, pa lahko izvajajo le tiste pridobitne dejavnosti, ki so povezane z njihovim namenom ustanovitve, pri čemer morajo delo, povezano s pridobitno dejavnostjo, opravljati pretežno uporabniki te dobrodelne organizacije.

Mednarodna primerjava: usoda premoženja v primeru prenehanja nepridobitnih pravnih oseb s statusom delovanja v javnem interesu

Tudi ta pregled vključuje izbor EU držav, ki poznajo primerljiv tip nečlanske nepridobitne in neprofitne pravne osebe, kot so slovenski zavodi, in kjer lahko takšni subjekti hkrati pridobijo tudi poseben status »delovanja v javnem interesu«. Kot je razvidno, je v državah EU razpolaganje s premoženjem ob prenehanju nepridobitnih pravnih oseb s posebnim javno koristnim statusom zelo omejeno - praviloma se ga mora prenesti na nepridobitno organizacijo s podobnimi nameni ali pa pred prenehanjem v celoti porabiti za izvajanje javno koristnih dejavnosti.

Češka:

Češka zakonodaja pozna posebno obliko pravne osebe t.i. javno koristno družbo (*Public Benefit Corporation)*, ki se ustanovi za izvajanje splošno koristnih dejavnosti in ki ni članska organizacija. Premoženje javno koristne družbe se sme v primeru njenega prenehanja prenesti samo na drugo takšno organizacijo. V kolikor ta premoženja ne želi sprejeti, pripade premoženje lokalni skupnosti, ki pa ga mora prav tako porabiti za izvajanje splošno koristih dejavnosti.

Poljska:

Poljska pozna poseben status organizacije »v javnem interesu« (*Public Benefit Status*), ki ga lahko pridobi pravna oseba, kot je društvo, ustanova ali podjetje, ki izpolnjuje določene pogoje kot npr. javno koristni namen ustanovitve, poraba presežkov prihodkov izključno za opravljanje javno koristne dejavnosti in podobno. V primeru, da organizacija izgubi status »v javnem interesu«, mora vse premoženje, ki ga je dobila s pomočjo tega statusa, porabiti za javno

koristne dejavnosti in v skladu z namenom, za katerega ga je dobila. V kolikor premoženja ne porabi za takšen namen v šestih mesecih od izgube statusa, ga pristojno ministrstvo dodeli drugi organizaciji s statusom »v javnem interesu« s podobnim namenom delovanja.

Velika Britanija:
Angleška zakonodaja pozna različne oblike pravnih oseb, ki se uvrščajo med nepridobitne organizacije (društva, skladi, neprofitna podjetja…). Če te izpolnijo še dodatne pogoje, npr. glede namena ustanovitve, lahko pridobijo status »dobrodelne organizacije« (C*harity organisation*). V primeru prenehanja organizacije s statusom »dobrodelne organizacije se mora njeno preostalo premoženje prenesti na drugo takšno organizacijo s podobnim namenom. V primeru nespoštovanja takšnega prenosa lahko posredujeta tudi sodišče in posebna komisija (*Charity commision*) in zagotovita ustrezen prenos premoženja.

Madžarska:
Madžarska pozna posebno obliko pravne osebe - »neprofitno podjetje«, ki ni članska organizacija in ki ni ustanovljena za namene pridobivanja dobička. Tovrstna podjetja lahko pridobijo še poseben status »v javnem interesu« (*Public Benefit Status*), v kolikor izpolnijo predpisane pogoje glede uporabe presežkov, namena ustanovitve in podobno. V primeru prenehanja neprofitnega podjetja se lahko njegovim ustanoviteljem izplača nominalen znesek sredstev, ki so jih prispevali za delovanje podjetja, preostanek pa mora biti porabljen za izvajanje javno koristnih dejavnosti.

Nemčija:
Nemška zakonodaja med nepridobitne organizacije šteje pod določenimi pogoji tudi podjetja z omejeno odgovornostjo. Takšna podjetja lahko nadalje pridobijo še poseben status »v javnem interesu« (*Public Benefit Status*), v kolikor izvajajo javno koristne dejavnosti. V primeru prenehanja organizacije, organizirane kot neprofitno podjetje, se lahko družbenikom izplača zgolj vrednost njihovih denarnih vložkov in pošteno vrednost njihovih nedenarnih prispevkov, preostanek premoženja pa se mora porabiti za izvajanje splošno koristih in neobdavčenih dejavnosti. V primeru, da ima organizacija status »v javnem interesu« (*Public Benefit Status*), je potrebno celotno njeno premoženje v primeru prenehanja porabiti za izvajanje splošno koristih in neobdavčenih dejavnosti.

Mednarodna primerjava zaposlenost v dejavnostih javnih storitev[4]

Vir: Ekonomski izzivi 2010, UMAR.

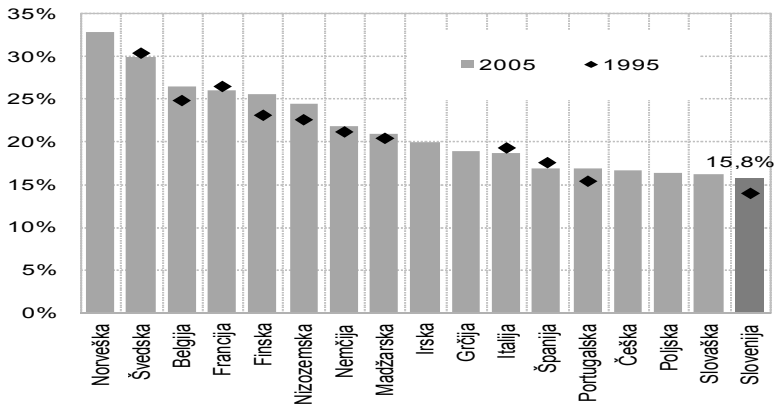
Iz mednarodne primerjave zaposlenosti v dejavnosti javnih storitev, ki sledi v nadaljevanju, lahko sklepamo, da je v Sloveniji, kjer beležimo porast zaposlitev le v javnem, ne pa v zasebnem sektorju, zastopanost zaposlenih v javnem sektorju večja in je v porastu, medtem, ko je v drugih državah ravno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

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)[5] 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 nazorom države ali

[4] Bednaš M. , Hafner M, Kajzer A. (ur.).(2010). *Ekonomski izzivi 2010*. Urad za makroekonomske analize in razvoj.
[5] V dejavnosti O je večji del (okoli dve tretjini) zasebnega sektorja in le manjši del, ki zajema javne storitve (kultura).

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 v povprečju EU, v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva (N) pa je močno pod povprečjem. Danska in Norveška imata do trikrat večje število 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 %**

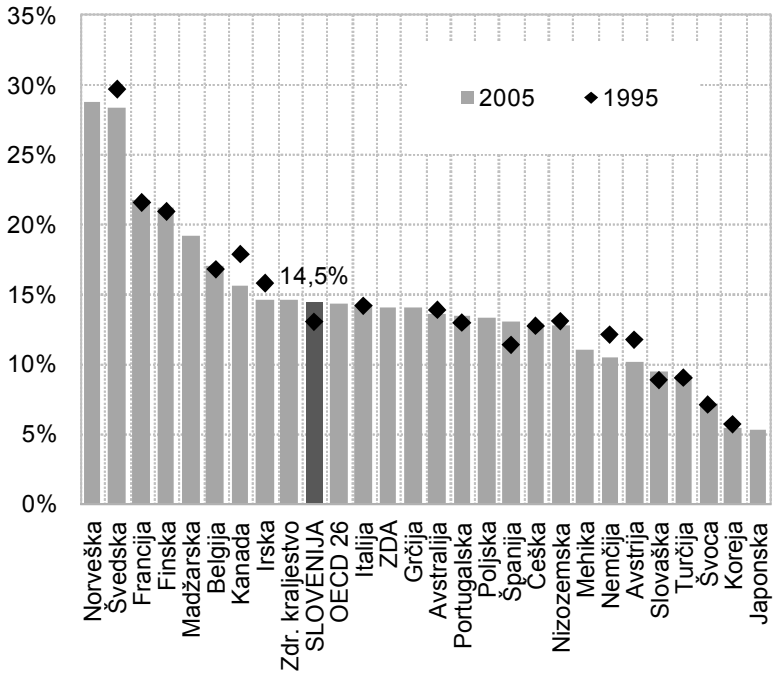


Vir: Eurostat, nacionalni računi; SKD 2002, preračuni UMAR.

Kljub nizkemu deležu zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N) se Slovenija po deležu zaposlenih v sektorju država uvršča približno na povprečje držav OECD. Vnasprotju 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 odstotno financirane iz javnofinančnih sredstev[6]. Razlika med položajem Slovenije v prikazanih mednarodnih primerjavah na slikah 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 upravljavsko vezani na državo ali občino in so večinsko financirani z javnofinančnimi sredstvi (glej sliko 2). Nekatere javne službe bi lahko ob ustrezni 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.

[6] 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.

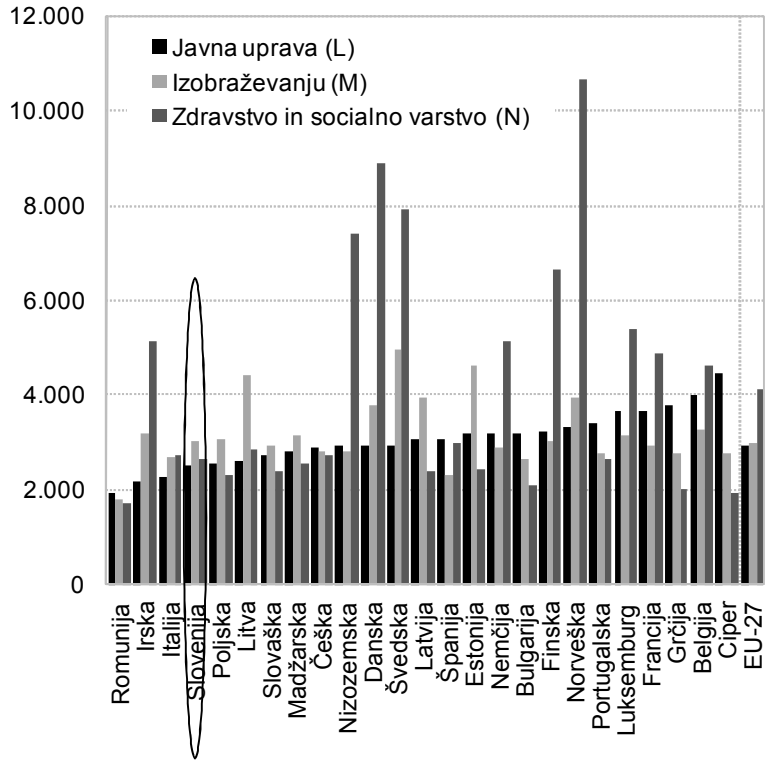
SLIKA 2: ZAPOSLENOST V SEKTORJU DRŽAVA KOT DELEŽ V AKTIVNEM PREBIVALSTVU V LETIH 1995 IN 2005, V %



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: leto 2004 in leto 2005; Francija: leto 2004, nekaj javnih ustanov ni vključenih; Poljska leto 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 prispevata 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 storitveh v Sloveniji še obstaja možnost za oblikovanje delovnih mest v teh dejavnostih, vendar ne na način, da bi bila ta delovna mesta financirana iz javnih virov.

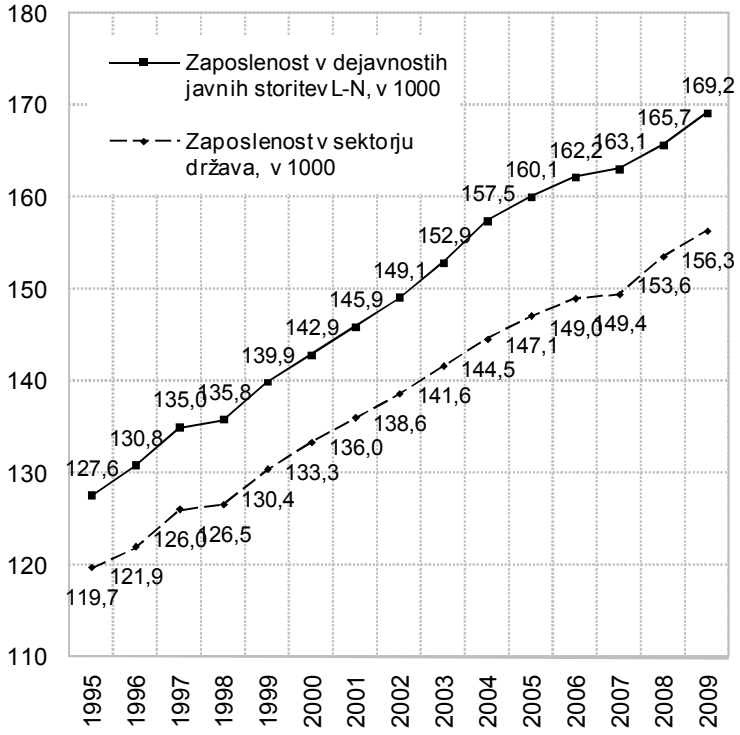
SLIKA 3: ZAPOSLENOST V DEJAVNOSTIH JAVNE UPRAVE, IZOBRAŽEVANJA TER ZDRAVSTVA IN SOCIALNEGA VARSTVA NA 100.000 PREBIVALCEV PO PODATKIH NACIONALNIH RAČUNOV ZA DRŽAVE EU-27 IN NORVEŠKO, LETO 2008



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 financiranjo 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 odstotna). 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 financiranjo z javnimi sredstvi. Tako je iz slike 1 razvidno, da se je delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev v obodbju 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 države (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 odstotna) financiranjo iz javnih virov.

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



Vir: SURS, SKD 2002
Opomba: za leto 2009 ocena UMAR.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

6.1 Administrativne in druge posledice

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne bo imel posledic na področju poslovanja javne uprave ali pravosodnih organov.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne bo imel posledic pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

6.2 Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike

Zakon ne bo imel posledic na okolje.

6.3 Presoja posledic na gospodarstvo

Zakon ne bo imel posledic na gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic na socialnem področju

Zakon ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5 Presoja posledic na dokumente razvojnega načrtovanja

Zakon ne bo imel posledic na dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6. Izvajanje sprejetega predpisa

Sprejeti zakon bo predstavljen na spletni strani Ministrstva za javno upravo, ki bo v okviru svojih pristojnosti tudi spremljalo izvajanje sprejetega predpisa.

6.7. Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

/

II. BESEDILO ČLENOV

I. Splošne določbe

1. člen
(vsebina zakona)

Ta zakon določa splošni okvir normiranja, financiranja, izvajanja in nadzora nad opravljanjem dejavnosti, ki so z zakoni ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti, ki ureja dejavnost splošnega pomena iz izvirne pristojnosti lokalne skupnosti (v nadaljnjem besedilu odlok samoupravne lokalne skupnosti) opredeljene kot dejavnosti splošnega pomena, ter ureja statusno obliko zavoda ter vsebino in postopek podeljevanja koncesij.

2. člen
(opredelitev in cilj izvajanja dejavnosti splošnega pomena)

(1) Dejavnosti splošnega pomena so dejavnosti, s katerimi se trajno in nemoteno zagotavljajo dobrine, ki jih v javnem interesu zagotavlja država ali samoupravna lokalna skupnost (v nadaljnjem besedilu javne dobrine).

(2) Cilj izvajanja dejavnosti splošnega pomena je zagotavljanje primernih in kakovostnih javnih dobrin, dostopnih vsem uporabnikom pod enakimi pogoji.

(3) Dejavnosti splošnega pomena so tudi dejavnosti, ki jih država ali samoupravna lokalna skupnost v skladu z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti financira oziroma sofinancira v javnem interesu (v nadaljnjem besedilu sofinancirane dejavnosti).

3. člen
(dejavnosti splošnega pomena)

(1) Dejavnosti splošnega pomena po tem zakonu so z zakoni opredeljene dejavnosti na področjih vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in druge dejavnosti, ki so kot dejavnost splošnega pomena opredeljene z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti.

(2) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka se določbe tega zakona uporabljajo za dejavnost in organizacijo visokega šolstva, Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, če je z zakoni, ki urejajo navedene dejavnosti in organizacije tako določeno,

4. člen
(način izvajanja dejavnosti splošnega pomena)

(1) Dejavnosti splošnega pomena se izvajajo kot javne službe, kot sofinancirane dejavnosti ali kot kombinacija obeh oblik.

(2) Kot javne službe se izvajajo tiste dejavnosti splošnega pomena, za izvajanje katerih so z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti in drugimi predpisi določeni vsebina, obseg, način izvajanja in financiranja ter organizacijska in prostorska zasnova izvajanja dejavnosti splošnega pomena po vrstah in številu izvajalcev (v nadaljnjem besedilu javna mreža). Izvajalci oziroma izvajalke (v nadaljnjem besedilu izvajalci) so javni zavodi, lahko pa so tudi zasebni zavodi in druge pravne ali fizične osebe, ki pridobijo koncesijo.

(3) Kot sofinancirane dejavnosti se izvajajo tiste dejavnosti splošnega pomena, za izvajanje katerih sta z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti in drugimi predpisi določena predvsem vsebina dejavnosti in obseg financiranja oziroma sofinanciranja, lahko pa tudi obseg in način izvajanja dejavnosti. Izvajalci so javni zavodi, lahko pa tudi zasebni zavodi in druge fizične ali pravne osebe zasebnega prava, ki izpolnijo pogoje za pridobitev javnih sredstev.

5. člen
(nepridobitnost)

(1) Dejavnosti splošnega pomena se izvajajo na nepridobiten način.

(2) Dejavnost se izvaja na nepridobiten način, če cilj izvajanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.

6. člen
(donos)

Ne glede na določbo prejšnjega člena lahko izvajanje dejavnosti splošnega pomena na nepridobiten način vključuje tudi ustvarjanje donosa na vložena lastna sredstva, če se s tem ne zmanjšuje raven kakovosti in dostopnosti javnih dobrin. Donos na vložena lastna sredstva se lahko določi v višini, določeni v 9. členu tega zakona.

7. člen
(splošni okvir normiranja dejavnosti splošnega pomena)

Z zakoni ali odloki samoupravnih lokalnih skupnosti in na njihovi podlagi izdanimi predpisi, ki urejajo posamezna področja dejavnosti splošnega pomena, se ob upoštevanju posebnosti področja uredijo vprašanja, pomembna za izvajanje dejavnosti splošnega pomena, in sicer:

- vrsta in obseg dejavnosti splošnega pomena,
- standardi in normativi kot podlaga za izvajanje in financiranje dejavnosti splošnega pomena,
- metodologija za določanje cen javnih dobrin in cen dobrin dopolnilne dejavnosti v javnih zavodih,
- opredelitev javne mreže,
- opredelitev in dovoljeni obseg dopolnilne dejavnosti v javnih zavodih,
- pogoji, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci dejavnosti splošnega pomena (kadrovski, prostorski in drugi pogoji),
- vrsta in obseg javnih dobrin ter pogoji za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- pravice in obveznosti uporabnikov javnih dobrin,
- viri in način financiranja dejavnosti splošnega pomena,
- vrsta in obseg premoženja, ki se zagotavlja izvajalcem dejavnosti splošnega pomena,
- drugi elementi, potrebni za izvajanje in razvoj dejavnosti splošnega pomena.

8. člen
(financiranje dejavnosti splošnega pomena)

(1) Dejavnost splošnega pomena se financira:

- iz javnih sredstev,
- iz plačil uporabnikov,
- iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti.

(2) Način in pogoji pridobivanja sredstev posameznega izvajalca, ki izvaja javno službo, se v okviru, določenem z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti natančneje določijo:

- z aktom o ustanovitvi javnega zavoda in s pogodbo o zagotavljanju sredstev ali drugim aktom financerja, če je tako določeno z zakonom,
- s koncesijskim aktom in koncesijsko pogodbo, kadar se dejavnost izvaja kot koncesionirana dejavnost.

(3) Obseg sredstev za financiranje sofinancirane dejavnosti se določi s pogodbo o sofinanciranju posameznega izvajalca.

(4) Pogodba o zagotavljanju sredstev oziroma drug akt financerja mora biti sklenjen ali izdan, najkasneje v dveh mesecih po sprejetju proračuna oziroma finančnega načrta Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

9. člen
(cene javnih dobrin in subvencije)

(1) Cene javnih dobrin so določene in se morajo oblikovati na enak način, ne glede na vire financiranja in pravni status izvajalca dejavnosti splošnega pomena, v skladu z metodologijo določanja cen javnih dobrin, določeno s področnimi predpisi.

(2) Kalkulacija cene javne dobrine mora biti oblikovana tako, da vključuje stroške za zagotavljanje javne dobrine.

(3) Pri določanju cen javnih dobrin se upošteva tudi ustvarjeni donos na vložena lastna sredstva. Donos na vložena lastna sredstva ne sme presegati višine donosa na dolgoročne dolžniške vrednostne papirje Republike Slovenije na dan 1.9. tekočega leta, ki je objavljen na spletnih straneh ministrstva, pristojnega za finance. Donos iz prejšnjega stavka je podlaga za oblikovanje cene javne dobrine v naslednjem letu.

(4) Način in postopek določanja cen javnih dobrin se določi z zakonom. Če je določeno, da ceno javne dobrine določi izvajalec dejavnosti splošnega pomena, jo mora potrditi ustanovitelj oziroma ustanoviteljica (v nadaljnjem besedilu ustanovitelj) v soglasju s financerjem, ko gre za javne zavode oziroma financer, ko gre za izvajalce, ki opravljajo dejavnost splošnega pomena na podlagi koncesije.

(5) Kalkulacija cene javne dobrine in cena javne dobrine morata biti javno objavljeni na spletnih straneh financerja in izvajalca.

(6) Ceno javnih dobrin plačuje financer, lahko pa jo plačuje tudi uporabniki dejavnosti splošnega pomena neposredno izvajalcu, če je tako določeno z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. Financer lahko uporabniku dejavnosti splošnega pomena subvencionira ceno javne dobrine. Višino in vir subvencije ter način njenega dodeljevanja določi zakon.

(7) Subvencije iz prejšnjega odstavka se lahko razlikujejo po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih in nudenih javnih dobrin, vendar tako, da je za istovrstne javne dobrine, ki se zagotavljajo ob enakih pogojih, zagotovljena enaka višina subvencije.

II. Izvajalci dejavnosti splošnega pomena

10. člen
(izvajanje dejavnosti splošnega pomena)

Država oziroma samoupravna lokalna skupnost zagotavljata izvajanje dejavnosti splošnega pomena:

- z ustanovitvijo javnega zavoda,
- s podelitvijo koncesije zasebnemu zavodu ali drugi pravni in fizični osebi,
- s sofinanciranjem dejavnosti pravnih in fizičnih oseb.

1. Javni in zasebni zavod

11. člen
(zavod)

(1) Zavod je pravna oseba javnega prava (v nadaljnjem besedilu javni zavod) ali pravna oseba zasebnega prava (v nadaljnjem besedilu zasebni zavod), ki samostojno izvaja svojo temeljno dejavnost na nepridobiten način.

(2) Zavod lahko poleg temeljne dejavnosti izvaja v omejenem obsegu na način in pod pogoji, določenimi z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti, tudi pridobitno dejavnost (v nadaljnjem besedilu dopolnilna dejavnost).

(3) Določbe tega zakona, ki se nanašajo na zavod, veljajo za javni in zasebni zavod, če za posamezno obliko zavoda ni določeno drugače.

12. člen
(pravno organizacijske oblike zavoda)

(1) Zavod se ustanovi kot pravna oseba z omejeno odgovornostjo ustanovitelja(v nadaljnjem besedilu zavod z omejeno odgovornostjo) ali kot pravna oseba z neomejeno odgovornostjo ustanovitelja (v nadaljnjem besedilu zavod z neomejeno odgovornostjo). Pravno organizacijska oblika javnega zavoda se določi z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti. Pravno organizacijska oblika zasebnega zavoda se določi z aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda.

(2) Javni zavod z omejeno odgovornostjo se ustanovi, če na letni ravni pridobi manj kot polovico finančnih sredstev iz državnega proračuna ali iz proračuna samoupravne lokalne skupnosti, lahko pa tudi v drugih primerih, če je to utemeljeno z vidika načina izvajanja in financiranja dejavnosti.

13. člen
(pooblastila javnega zavoda)

(1) Javnemu zavodu z omejeno odgovornostjo je ustanovitelj dolžan v okvirih, določenih z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi, zagotoviti:

- poslovno avtonomijo, ki obsega predvsem samostojno finančno poslovanje, ravnanje s stvarnim premoženjem in notranjo organizacijo, in
- strokovno avtonomijo, ki obsega odločanje o strokovnih vprašanjih izvajanja dejavnosti in kadrovski politiki (sistemizacija delovnih mest in zaposlovanje) pri opravljanju dejavnosti.

(2) Javnemu zavodu z neomejeno odgovornostjo, je ustanovitelj dolžan zagotoviti strokovno avtonomijo, lahko pa tudi posamezne elemente poslovne avtonomije, če je tako določeno z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti.

2. Dejavnosti zavoda

14. člen
(dejavnost javnega zavoda)

(1) Javni zavod izvaja kot temeljno dejavnost eno ali več dejavnosti splošnega pomena.

(2) Javni zavod lahko izvaja kot dopolnilno dejavnost:

- dejavnost, ki je povezana s temeljno dejavnostjo, in
- dejavnost, ki je po vsebini enaka dejavnosti splošnega pomena, če gre za izvajanje dejavnosti zunaj obsega, ki ga mora javni zavod zagotoviti v okviru temeljne dejavnosti.

15. člen
(omejitve pri izvajanju dopolnilne dejavnosti)

(1) Dopolnilno dejavnost iz prejšnjega člena izvaja javni zavod kot dejavnost na prostem trgu.

(2) Dovoljeni obseg dopolnilne dejavnosti javnega zavoda ne sme vplivati na izvajanje temeljne dejavnosti javnega zavoda.

(3) Če ustanovitelj ugotovi, da dopolnilna dejavnost vpliva na obseg, kakovost, dostopnost, pravočasnost in druge elemente, ki se morajo zagotavljati v okviru i temeljne dejavnosti ali če javni zavod prekorači obseg dovoljene dopolnilne dejavnosti, javnemu zavodu s sklepom omeji ali v celoti prepove izvajanje dopolnilne dejavnosti. Za izvedbo odločitve ustanovitelja je odgovoren poslovodni organ zavoda.

(4) Dovoljeni obseg dopolnilne dejavnosti posameznega javnega zavoda se, v okviru določenem z zakonom, določi s programom dela in ovrednoti v finančnem načrtu javnega zavoda.

16. člen
(dejavnost zasebnega zavoda)

(1) Zasebni zavod lahko izvaja kot temeljno dejavnost:

- dejavnosti splošnega pomena v skladu s tem zakonom,
- dejavnosti, ki so po vsebini enake dejavnosti splošnega pomena, se pa ne zagotavljajo v skladu z 2. členom tega zakona, in
- druge dejavnosti, če jih izvaja na nepridobiten način.

(2) Zasebni zavod lahko kot dopolnilno dejavnost izvaja dejavnost, ki je povezana s temeljno dejavnostjo zavoda, pri čemer obseg dopolnilne dejavnosti ne sme presegati 50 odstotkov prihodkov zasebnega zavoda, razen v primeru, ko je dopolnilna dejavnost edini vir financiranja temeljne dejavnosti.

3. Ustanovitev zavoda

17. člen
(ustanovitev zavoda)

(1) Zavod se lahko ustanovi, če so zagotovljena sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda in če so izpolnjeni drugi z zakonom določeni pogoji.

(2) Zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi zavoda, ki ga sprejme ustanovitelj.

(3) Če zavod ustanovi več ustanoviteljev, se njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti uredijo z aktom o ustanovitvi zavoda. Z aktom o ustanovitvi zavoda se uredijo:

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

18. člen
(ustanovitelji)

(1) Javni zavod ustanovi država, samoupravna lokalna skupnost, več samoupravnih lokalnih skupnosti ali država in samoupravna lokalna skupnost, lahko pa tudi druga oseba javnega prava, če je z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti tako določeno. V primeru, ko je ustanoviteljica osebe javnega prava država, si mora oseba javnega prava pred ustanovitvijo javnega zavoda pridobiti soglasje vlade, če z zakonom ni določeno drugače. V primeru, ko je ustanoviteljica samoupravna lokalna skupnost pa soglasje sveta samoupravne lokalne skupnosti.

(2) Pravico ustanoviti javni zavod ima tudi narodna skupnost, če gre za dejavnosti, ki omogočajo uresničevanje pravic pripadnikov narodnih skupnosti.

(3) Soustanoviteljica javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo je lahko tudi pravna oseba zasebnega prava, ki je nosilec javnega pooblastila, če zakon tako določa.

(4) Zasebni zavod lahko ustanovi ena ali več pravnih ali fizičnih oseb.

(5) Pod pogoji določenimi z zakonom, je lahko soustanoviteljica zasebnega zavoda pravna oseba javnega prava iz prvega odstavka tega člena, če gre za ustanovitev zasebnega zavoda iz naslova javno zasebnega partnerstva ali za izvedbo časovno omejenega projekta opredeljenega z razvojnimi dokumenti države ali samoupravne lokalne skupnosti, ki so sprejeti na področju izvajanja dejavnosti splošnega pomena.

(6) Za ustanovitev zasebnega zavoda iz naslova javno zasebnega partnerstva se uporabljajo določbe zakona, ki ureja javno zasebno partnerstvo.

19. člen
(akt o ustanovitvi)

Akt o ustanovitvi zavoda vsebuje:

- ime in sedež oziroma prebivališče ustanovitelja,
- ime in sedež zavoda,
- temeljne in dopolnilne dejavnosti zavoda,
- določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda,
- določbe o organih zavoda in načinu upravljanja zavoda,
- sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela ter za nadaljnje izvajanje dejavnosti,
- vire, način in pogoje pridobivanja sredstev za delo zavoda,
- obseg osnovnega premoženja,
- obseg premoženja, ki je zavodu ob ustanovitvi dano v uporabo,
- določbe o ravnanju s premoženjem zavoda,
- način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki in način kritja primanjkljaja,
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,

- medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda,
- določbe o medsebojnih pravicah in obveznostih soustanoviteljev,
- način zagotavljanja varstva pravic uporabnikov,
- druge določbe v skladu z zakonom za javni zavod in
- druge določbe,

4. Ustanoviteljske pravice

20. člen
(opredelitev ustanoviteljskih pravic)

(1) Ustanovitelj zavoda ima naslednje ustanoviteljske pravice in obveznosti:

- dolžan je zagotoviti sredstva, ki so zavodu potrebna za ustanovitev in začetek dela,
- imenuje in razrešuje svoje predstavnike v organih zavoda,
- imenuje in razrešuje direktorja zavoda, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda,
- zagotavlja osnovno premoženje in sredstva za izvajanje dejavnosti zavoda, če ni z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda določen drug vir financiranja,
- potrdi letno poročilo,
- odloča o uveljavljanju zahtevkov zavoda proti poslovodstvu zavoda v zvezi s povračilom škode, nastale pri poslovodenju,
- zastopa zavod v sodnih postopkih proti poslovodstvu in drugim organom zavoda,
- odgovarja za obveznosti zavoda v okviru, določenim z zakonom ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda in
- izvršuje druge pravice, določene z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi zavoda.

(2) Ustanovitelj javnega zavoda ima poleg ustanoviteljskih pravic in obveznosti iz prejšnjega odstavka tega člena še naslednje ustanoviteljske pravice in obveznosti:

- sprejme dolgoročno strategijo razvoja javnega zavoda, h kateri si mora pridobiti soglasje financerja, če je z zakonom tako določeno,
- daje soglasje k načrtu ravnanja z nepremičnim premoženjem javnega zavoda, ki lahko razpolaga s svojim premoženjem,
- daje soglasje k načrtu ravnanja s premičnim premoženjem javnega zavoda, če gre za premično premoženje večje vrednosti, ki je določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi javnega zavoda in na njihovi podlagi sprejetimi predpisi ali akti,
- daje soglasje k zadolževanju javnega zavoda.

(3) Ustanovitelj javnega zavoda, ki je pravna oseba z neomejeno odgovornostjo, izvaja poleg ustanoviteljskih pravic in obveznosti iz prvega odstavka in prve alineje drugega odstavka tega člena, če je z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti tako določeno, tudi:

- neposredni nadzor nad poslovanjem javnega zavoda s tem, da sprejme tudi program dela in finančni načrt zavoda ter potrdi letno poročilo, in
- zastopa javni zavod v sodnih postopkih.

21. člen
(izvajanje ustanoviteljskih pravic)

(1) Za državo izvaja ustanoviteljske pravice Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu vlada). Vlada lahko določi, da posamezne ustanoviteljske pravice, razen pravice ustanovitve javnega zavoda, izvaja minister, pristojen za posamezno področje.

(2) Za samoupravno lokalno skupnost izvaja ustanoviteljske pravice svet samoupravne lokalne skupnosti.

(3) Izvajanje ustanoviteljskih pravic v zasebnem zavodu določi ustanovitelj v aktu o ustanovitvi zasebnega zavoda.

22. člen
(svet ustanoviteljev)

(1) Če več ustanoviteljev ustanovi zavod, se za izvrševanje ustanoviteljskih pravic in obveznosti lahko oblikuje skupni organ za izvrševanje ustanoviteljskih pravic (v nadaljnjem besedilu svet ustanoviteljev), ki ga sestavljajo predstavniki ustanoviteljev. Vsak od ustanoviteljev zavoda imenuje najmanj enega člana sveta ustanoviteljev.

(2) Število glasov, ki jih ima posamezni član sveta ustanoviteljev, se določi v sorazmerju z obsegom sredstev, ki jih je posamezni ustanovitelj dolžan zagotoviti zavodu, pri čemer ima vsak od ustanoviteljev zavoda najmanj en glas. Če so ustanovitelji samoupravne lokalne skupnosti, se kot merilo za določitev glasov posameznega člana sveta ustanoviteljev upošteva tudi število uporabnikov javnih dobrin, ki jim jih mora zagotavljati posamezna lokalna skupnost.

(3) Akt o delovanju sveta ustanoviteljev, ki ga sprejmejo pristojni organi ustanoviteljev, določi organizacijo dela, način sprejemanja odločitev in zagotavljanje pogojev za njegovo delovanje.

5. Viri financiranja in premoženje zavoda

23. člen
(viri financiranja)

(1) Zavod pridobiva sredstva za izvajanje temeljne dejavnosti:

- iz sredstev ustanovitelja ali iz sredstev drugih subjektov, ki zagotavljajo sredstva za izvajanje dejavnosti ,in ki niso uporabniki dobrin dejavnosti zavoda (v nadaljnjem besedilu financer),
- s plačili uporabnikov za dobrine, ki so predmet temeljne dejavnosti zavoda,
- iz prihodkov od opravljanja dopolnilne dejavnosti zavoda,
- iz drugih virov določenih z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda.

(2) Način in pogoji financiranja javnega zavoda se določijo z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti in natančneje s predpisi, izdanimi na podlagi zakona ali odloka samoupravne lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi zavoda.

(3) Način in pogoji financiranja zasebnega zavoda se določijo z aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda.

24. člen
(premoženje zavoda)

(1) Premoženje zavoda po tem zakonu sta finančno in stvarno premoženje, ki ga zavod potrebuje za ustanovitev in začetek dela in nadaljnje izvajanje dejavnosti.

(2) Zavod lahko pridobiva vse vrste premoženja.

(3) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka, javni zavod ne sme odplačno pridobivati kapitalskih naložb, razen v primeru, ko gre za izvajanje aktivnosti, ki so opredeljene v razvojnih dokumentih na področju izvajanja dejavnosti splošnega pomena, in so izpolnjeni pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja javne finance.

(4) Zavod z omejeno odgovornostjo, ima premoženje v lasti. Zavod z neomejeno odgovornostjo, ima premoženje v uporabi.

(5) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka se premoženje, za katero zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja s premoženjem, izroči javnemu zavodu v last ali uporabo pod pogoji, ki jih določajo predpisi, ki urejajo poseben režim lastnine in razpolaganja.

25. člen
(ravnanje s premoženjem zavoda)

(1) Zavod lahko ravna s premoženjem na način in pod pogoji, določenimi s tem zakonom, z zakonom, ki ureja javne finance, z zakonom, ki ureja poseben režim lastnine in razpolaganja, in z zakonom, ki ureja stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

(2) Premoženje, ki ga ima javni zavod v lasti oziroma v uporabi, ne more biti predmet zavarovanj obveznosti javnega zavoda ali drugih oseb.

(3) Premoženje, ki je namenjeno izvajanju temeljne dejavnosti, ne sme biti uporabljeno za plačilo obveznosti, nastalih iz naslova dopolnilne dejavnosti.

(4) Zasebni zavod ravna s premoženjem na način in pod pogoji, določenimi z aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda.

(5) Pravni posli razpolaganje s premoženjem zavoda, ki so v nasprotju z določbami zakona, so nični.

26. člen
(obveznosti ustanovitelja)

Ustanovitelj zavoda mora ob ustanovitvi zavodu zagotoviti sredstva, ki jih potrebuje za ustanovitev in začetek dela, določiti vire financiranja, ki mu zagotavljajo nemoteno izvajanje temeljne dejavnosti, in zagotoviti osnovno premoženje, če je tako določeno z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda.

27. člen
(sredstva za ustanovitev in začetek dela)

(1) Ustanovitelj zavoda mora zagotoviti sredstva za pokritje ustanovitvenih stroškov (takse, sodni stroški, stroški za delo vršilca dolžnosti direktorja in podobno) in sredstva, ki zavodu zagotavljajo izpolnjevanje kadrovskih in prostorskih pogojev za začetek dela, ki so določeni z zakonom, podzakonskim predpisom oziroma aktom o ustanovitvi zavoda.

(2) Če je ustanoviteljev zavoda več in ni določeno oziroma dogovorjeno drugače, morajo ustanovitelji zagotoviti sredstva za ustanovitev zavoda, za obveznosti katerega odgovarjajo, v enakem deležu, za ustanovitev zavoda, za katerega obveznosti ne odgovarjajo, pa sorazmerno z višino svojih osnovnih vložkov.

28. člen
(osnovno premoženje zavoda)

(1) Ustanovitelj zagotovi osnovno premoženje zavodu, če je tako določeno z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti ali aktom o ustanovitvi zavoda.

(2) Če je z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda določeno, da ustanovitelj zagotovi zavodu osnovno premoženje, mora ustanovitelj zavodu zagotoviti osnovno premoženje najmanj v višini 5000 evrov. Če je ustanoviteljev več, osnovni vložek posameznega ustanovitelja ne sme biti manjši od 50 evrov.

29. člen
(osnovni vložki)

(1) Če zavod ustanovi več ustanoviteljev, osnovno premoženje zavoda sestavljajo osnovni vložki ustanoviteljev. Vrednost osnovnih vložkov je lahko različna in se določi z aktom o ustanovitvi zavoda. Vsak ustanovitelj lahko ob ustanovitvi zavoda prispeva le en osnovni vložek. Osnovni vložek je lahko v imetništvu več ustanoviteljev.

(2) Osnovni vložek je lahko zagotovljen v denarju ali kot stvarni vložek ali stvarni prevzem.

(3) Če ustanovitelji prispevajo vložke tako, da ne vplačajo vložka v denarju (stvarni vložek), ali če zavod prevzame premoženjske predmete (stvarni prevzem), se morajo z aktom o ustanovitvi zavoda določiti: predmet stvarnega vložka ali stvarnega prevzema, oseba, od katere zavod predmet pridobi, in vrednost osnovnega vložka ter ustanoviteljski delež, ki ga ustanovitelj pridobi s stvarnim vložkom ali stvarnim prevzemom.

(4) Kot stvarni vložek ali stvarni prevzem iz prejšnjega odstavka se lahko štejejo le tisti premoženjski predmeti in pravice, katerih gospodarska vrednost je ugotovljiva. Dolžnost opraviti storitev se ne šteje za stvarni vložek ali stvarni prevzem.

(5) Kot stvarni vložek se lahko zagotovijo premičnine in nepremičnine ter pravice. Za stvarni vložek se šteje tudi plačilo za premoženjske predmete, ki jih je zavod prevzel in jih prišteje k ustanoviteljevemu vložku. Predmet stvarnega prevzema so lahko zavodi ali deli zavodov.

(6) Če v aktu o ustanovitvi zavoda ni določb iz tretjega odstavka tega člena, so pogodbe med ustanovitelji in zavodom o stvarnih vložkih ali stvarnem prevzemu nične, pravna dejanja za njihovo izvedbo proti zavodu pa neveljavna.

(7) Pred prijavo zavoda za vpis v sodni register morajo ustanovitelji zagotoviti vsaj eno četrtino osnovnega vložka, ki je določen v aktu o ustanovitvi, vrednost vseh zagotovljenih vložkov pa mora znašati najmanj 5000 evrov.

(8) Stvarni vložki se morajo v celoti izročiti zavodu pred prijavo za vpis v sodni register. Če vrednost stvarnega premoženja ne doseže vrednosti prevzetega osnovnega vložka, mora ustanovitelj razliko vplačati v denarju.

(9) Osnovni vložki morajo biti zavodu izročeni tako, da lahko direktor oziroma uprava zavoda z njimi prosto razpolaga. Vplačila denarnih vložkov morajo biti nakazana na bančni račun zavoda.

30. člen
(poročilo o stvarnih vložkih)

(1) Če se ob ustanovitvi zavoda zagotovijo tudi stvarni vložki, morajo ustanovitelji pred prijavo za vpis v sodni register sestaviti in podpisati poročilo o stvarnih vložkih.

(2) V poročilu iz prejšnjega odstavka se navedejo predmeti stvarnih vložkov, dejstva, ki dokazujejo, da vrednost stvarnega vložka ni manjša od višine prevzetega osnovnega vložka, in morebitne obremenitve stvarnega vložka.

(3) Če znaša skupna vrednost, za katero se dajejo stvarni vložki zavodu več kot 100.000 evrov, morajo ustanovitelji, ki prispevajo stvarne vložke, na svoje stroške zagotoviti, da stvarne vložke oceni zapriseženi sodni cenilec oziroma sodna cenilka (v nadaljnjem besedilu sodni cenilec). Poročilo zapriseženega sodnega cenilca je sestavni del poročila iz prvega odstavka tega člena.

(4) Cenitev stvarnih vložkov, in izdelava poročila v skladu s prejšnjim odstavkom nista potrebni, če gre za stvarne vložke v obliki že ovrednotenih stvarnih vložkov ali stvarnih vložkov, ki se ocenijo po knjigovodski vrednostih iz letnega poročila.

31. člen
(odgovornost ustanovitelja in poslovodstvo zavoda ob ustanovitvi)

(1) Ustanovitelj in poslovodstvo zavoda so zavodu solidarno odgovorni za škodo, ki je povzročena namenoma ali iz hude malomarnosti in je nastala zaradi neizročitve ali nepravilne izročitve stvarnih vložkov, previsoke ocenitve teh vložkov ali zaradi kakšnega drugega škodljivega ravnanja ob ustanovitvi zavoda.

(2) Zavod se ne more odpovedati odškodninskemu zahtevku iz prejšnjega odstavka, in se ne more poravnati glede tega zahtevka, če je povračilo nujno za poravnavo obveznosti tretjim osebam.

(3) Zastaranje zahtevka iz prvega odstavka tega člena začne teči z dnem vpisa zavoda v sodni register.

32. člen
(ustanoviteljski delež)

(1) Na podlagi osnovnega vložka in v sorazmerju z njegovo vrednostjo v osnovnem premoženju zavoda pridobi ustanovitelj svoj ustanoviteljski delež, ki je izražen v odstotkih.

(2) Osebe, ki so imetniki istega osnovnega vložka, se lahko sporazumejo, da imajo skupni ustanoviteljski delež ali v delež v odstotkih, določen v skladu s prejšnjim odstavkom. V primeru, ko imajo skupni ustanoviteljski delež, uresničujejo pravice in so odgovorne za obveznosti iz ustanoviteljskega deleža skupno.

(3) Pravna dejanja zavoda proti imetnikom istega osnovnega vložka, ne glede na ustanoviteljske deleže, določene v skladu s prejšnjim odstavkom, učinkujejo proti vsem imetnikom, tudi če so opravljena samo proti enemu izmed njih.

33. člen
(prenos ustanoviteljskega deleža)

(1) Ustanoviteljski deleži v zasebnem zavodu se lahko odsvojijo in dedujejo. Ustanoviteljski deleži v javnem zavodu se lahko odsvojijo samo državi, samoupravni lokalni skupnosti ali drugi osebi javnega prava.

(2) Če ustanovitelj k svojemu ustanoviteljskemu deležu pridobi delež ali več deležev drugih ustanoviteljev, ohranijo vsi deleži svojo samostojnost.

(3) Za odsvojitev deleža je potrebna pogodba v obliki notarskega zapisa.

(4) Če ni z aktom o ustanovitvi zavoda določeno drugače, imajo ustanovitelji zavoda pod enakimi pogoji pri nakupu ustanoviteljskega deleža prednost pred drugimi osebami.

(5) Ustanovitelj, ki namerava prodati svoj ustanoviteljski delež, mora druge ustanovitelje pisno obvestiti o nameravani prodaji in pogojih prodaje ter jih pozvati, naj mu morebitni kupec sporoči svojo pripravljenost za nakup v 30 dneh od prejema obvestila.

(6) Če je več ustanoviteljev skupaj pripravljeno odkupiti ustanoviteljski delež, postanejo imetniki prodanega deleža vsi kupci skupaj.

(7) Z aktom o ustanovitvi zavoda se lahko določi, da je za prodajo ustanoviteljskega deleža osebi, ki ni ustanovitelj, potrebno soglasje večine ali vseh ustanoviteljev, in določijo pogoje za izdajo soglasja.

(8) Če nobeden od ustanoviteljev ni pripravljen kupiti ustanoviteljskega deleža in ustanovitelji niso dali soglasja za prodajo ustanoviteljskega deleža osebi, ki ni ustanovitelj, lahko ustanovitelj izstopi iz zavoda.

34. člen
(položaj pridobitelja in odsvojitelja ustanoviteljskega deleža)

(1) Za pridobitelja ustanoviteljskega deleža se šteje le tisti, ki poslovodstvu zavoda prijavi in dokaže pridobitev.

(2) Pravna dejanja, ki jih zavod opravi proti odsvojitelju ali jih opravi odsvojitelj proti zavodu in se nanašajo na pravna razmerja v zavodu, učinkujejo kot dejanja proti pridobitelju ali kot pridobiteljeva dejanja.

(3) Za obveznosti do zavoda, ki so dospele pred prijavo prenosa ustanoviteljskega deleža, sta zavodu odgovorna odsvojitelj in pridobitelj solidarno.

35. člen
(položaj odsvojitelja in pridobitelja dela ustanoviteljskega deleža)

(1) Ustanovitelj lahko odsvoji del ustanoviteljskega deleža, tako da s tem nastane še en nov in samostojen ustanoviteljski delež.

(2) Vrednost preostalega ustanoviteljskega deleža ali vrednost novega ustanoviteljskega deleža ne sme biti nižja od vrednosti ustanoviteljskega deleža, ki je določen z aktom o ustanovitvi zavoda.

(3) Za odsvojitev dela ustanoviteljskega deleža se smiselno uporabljajo določbe 32. člena tega zakona.

(4) Delitev ustanoviteljskega deleža ni dopustna, razen pri odsvojitvi, delitvi skupnega premoženja zakoncev ali dedovanju. Akt o ustanovitvi zavoda lahko delitev ustanoviteljskega deleža prepove.

36. člen
(način vplačila osnovnih vložkov)

(1) Z aktom o ustanovitvi zavoda se določi, kako ustanovitelji vplačujejo denarne zneske osnovnih vložkov zavoda. Če ni določeno drugače, mora vsak ustanovitelj i vplačati sorazmerni del svojega osnovnega vložka.

(2) Ustanovitelj zavoda ne sme biti oproščen vplačila osnovnega vložka in ne sme pobotati svoje terjatve z zahtevkom zavoda za vplačilo osnovnega vložka.

(3) Ob zmanjšanju osnovnega premoženja zavoda je mogoče ustanovitelje oprostiti vplačila osnovnega vložka največ za znesek, ki je sorazmeren z zmanjšanjem osnovnega premoženja.

37. člen
(zamudne obresti)

Ustanovitelj zavoda, ki ni pravočasno vplačal osnovnega vložka, mora plačati zakonite zamudne obresti.

38. člen
(odgovornost ustanoviteljev za vplačilo)

(1) Če je ustanoviteljev več in posamezen ustanovitelj ne vplača osnovnega vložka v roku, ki je določen z aktom o ustanovitvi, ga mora direktor ali vršilec dolžnosti direktorja najkasneje v petnajstih dneh po izteku roka pozvati, da izpolni obveznost v naslednjih petnajstih dneh. Če ustanovitelj v dodatnem roku ne izpolni svoje obveznosti, morajo izpadli del osnovnega

premoženja plačati drugi ustanovitelji v sorazmerju z velikostjo ustanoviteljskih deležev. V enakem sorazmerju se poveča dolžnost drugih ustanoviteljev, če od nekaterih med njimi ni mogoče zahtevati vplačila.

(2) Če ustanovitelj ne vplača ustanovitvenega vložka v roku, ki ga določa akt o ustanovitvi, in ga namesto njega vplačajo drugi ustanovitelji, je to razlog za izključitev ustanovitelja, ki ni izpolnil obveznosti.

39. člen
(obveznost vplačila)

Ustanovitelji ne smejo s spremembo akta o ustanovitvi zavoda ali drugim aktom oprostiti ustanovitelja obveznosti zagotovitve osnovnega vložka.

40. člen
(izključitev in izstop ustanovitelja)

(1) Z aktom o ustanovitvi zavoda se lahko določi, da lahko ustanovitelj, kadar je ustanoviteljev več, izstopi iz zavoda ali da je lahko izključen iz zavoda, ter določijo pogoji, postopek in posledice izstopa ali izključitve.

(2) Ne glede na prvi odstavek tega člena lahko ustanovitelj s tožbo zahteva izstop, če obstajajo za to utemeljeni razlogi, zlasti če mu drugi ustanovitelji ali poslovodstvo zavoda povzročajo škodo, če zavod ali ustanovitelji ovirajo ali onemogočajo uresničitev ustanoviteljeve pravice do izstopa, če je oviran pri uresničevanju svojih pravic, ki jih ima po zakonu ali odloku samoupravne lokalne skupnosti ali aktu o ustanovitvi zavoda.

(3) Ne glede na prvi odstavek tega člena lahko vsak ustanovitelj s tožbo zahteva, da se drug ustanovitelj iz zavoda izključi, če obstajajo za to utemeljeni razlogi, zlasti če drug ustanovitelj povzroča zavodu ali ustanoviteljem škodo, če ravna v nasprotju z odločitvami sveta ustanoviteljev, če ne sodeluje pri upravljanju in s tem ovira redno delovanje zavoda ali uresničevanje pravic drugih ustanoviteljev ter če sicer grobo krši akt o ustanovitvi zavoda.

41. člen
(prenehanje ustanoviteljskega deleža zaradi izstopa ali izključitve ustanovitelja)

(1) Z izstopom ali izključitvijo ustanovitelja prenehajo ustanoviteljski delež tega ustanovitelja in vse s tem deležem povezane pravice in obveznosti.

(2) V treh mesecih po izstopu ali izključitvi ustanovitelja morajo drugi ustanovitelji v sorazmerju s svojimi sedanjimi ustanoviteljskimi deleži prevzeti nove osnovne vložke ali povečati svoje sedanje osnovne vložke tako, da je višina osnovnega premoženja zavoda enaka višini osnovnega premoženja pred prenehanjem ustanoviteljskega deleža po prejšnjem odstavku.

(3) Ustanovitelj, ki je izstopil iz zavoda, ima pravico do izplačila ocenjene vrednosti svojega ustanoviteljskega deleža po stanju ob izstopu. Zavod mu mora to vrednost izplačati najpozneje v treh letih od dneva izstopa z obrestmi po obrestni meri, po kateri se obrestujejo bančni denarni depoziti na vpogled.

(4) Ustanovitelj, ki je bil izključen iz zavoda, ima pravico do izplačila ocenjene vrednosti svojega ustanoviteljskega deleža po stanju ob izključitvi. Zavod mu mora to vrednost izplačati najpozneje v šestih letih od dneva izključitve z obrestmi po obrestni meri, po kateri se obrestujejo bančni denarni depoziti na vpogled. Če zavod ali ustanovitelji od izključenega ustanovitelja zahtevajo plačilo odškodnine, sme zavod izplačilo ocenjene vrednosti ustanoviteljskega deleža zadržati do pravnomočnosti sodbe, s katero je odločeno o tem odškodninskem zahtevku, ali do sklenitve poravnave med zavodom in izključenim ustanoviteljem.

6. Odgovornost za obveznosti zavoda

42. člen
(odgovornost za obveznosti javnega zavoda)

(1) Javni zavod odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, če za posamezno vrsto premoženja ni z zakonom določeno drugače.

(2) Ustanovitelj javnega zavoda, ki je pravna oseba z neomejeno odgovornostjo, odgovarja za obveznosti javnega zavoda, ki so nastale z izvajanjem temeljne dejavnosti, neomejeno.

(3) Ustanovitelj javnega zavoda, ki je pravna oseba z omejeno odgovornostjo, odgovarja za obveznosti javnega zavoda, ki so nastale z izvajanjem temeljne dejavnosti, subsidiarno, v višini vrednosti premoženja, ki ga zagotavlja za izvajanje temeljne dejavnosti.

43. člen
(odgovornost za obveznosti zasebnega zavoda)

(1) Za obveznosti zasebnega zavoda, ki nima osnovnega premoženja v skladu s tem zakonom, odgovarja ustanovitelj neomejeno.

(2) Za obveznosti zasebnega zavoda, ki ima osnovno premoženje v skladu s tem zakonom, ustanovitelj ne odgovarja.

7. Ime in sedež zavoda

44. člen
(ime zavoda)

(1) Ime zavoda vsebuje označbo, ki navaja na dejavnost in odgovornost ustanovitelja za obveznosti zavoda.

(2) Ime javnega zavoda, za katerega obveznosti odgovarja ustanovitelj neomejeno, vsebuje označbo ”javni zavod z neomejeno odgovornostjo ” ali kratico "j.z.n.o.".

(3) Ime javnega zavoda, za katerega obveznosti odgovarja ustanovitelj subsidiarno, vsebuje označbo ”javni zavod z omejeno odgovornostjo” ali kratico "j.z.o.o.".

(4) Ime zasebnega zavoda, za katerega obveznosti odgovarja ustanovitelj neomejeno, vsebuje označbo ”zasebni zavod z neomejeno odgovornostjo” ali kratico ”z.z.n.o.”.

(5) Ime zasebnega zavoda, za katerega obveznosti ustanovitelj ne odgovarja, vsebuje označbo ”zasebni zavod z omejeno odgovornostjo” ali kratico ”z.z.o.o.”.

(6) Ime zavoda lahko vsebuje ime ustanovitelja. Ime zavoda sme vsebovati ime države ali samoupravne lokalne skupnosti le z dovoljenjem pristojnega organa, če ustanovitelj zavoda ni država ali samoupravna lokalna skupnost.

(7) 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.

(8) Sestavni del imena je lahko tudi znak ali grafična oblika imena, ki se ne vpiše v sodni register.

(9) Zavod ima lahko skrajšano ime.

45. člen

(uporaba imena zavoda)

(1) Zavod mora pri svojem poslovanju uporabljati ime zavoda, kot je vpisano v sodni register, in s sestavinami, ki so v skladu s tem zakonom določene v aktu o ustanovitvi.

(2) Zavod lahko uporablja skrajšano ime, ki vsebuje vsaj sestavino, po kateri se ime zavoda razlikuje od imen drugih zavodov, in oznako, za kakšen zavod gre.

(3) Skrajšano ime zavoda se vpiše v sodni register.

46. člen
(jezik imena zavoda)

(1) Ime zavoda mora biti v slovenskem jeziku. Če je sedež zavoda na območju, na katerem živi narodna skupnost, mora biti ime zavoda tudi v jeziku narodne skupnosti.

(2) Prevod imena zavoda v tuj jezik se lahko uporablja samo skupaj z imenom zavoda v slovenskem jeziku.

47. člen
(načelo izključnosti)

(1) Ime zavoda se mora jasno razlikovati od imen drugih zavodov.

(2) V sodnem registru pri sodišču ne sme biti vpisano pod istim imenom dvoje ali več zavodov, ki opravljajo enako dejavnost.

48. člen
(varstvo imena zavoda)

(1) Organ, pristojen za vpis v sodni register, zavrne predlog za vpis imena zavoda, ki je v nasprotju z določbami tega zakona ali ki se ne razlikuje jasno od že vpisanih imen zavodov v sodni register.

(2) Zavod, ki meni, da se ime drugega zavoda ne razlikuje jasno od njegovega prej vpisanega imena, ima pravico, da s tožbo zahteva opustitev uporabe imena zavoda, njegov izbris iz sodnega registra in odškodnino. Tožbo je mogoče vložiti najpozneje v treh letih po vpisu imena drugega zavoda ali po vpisu imena zavoda.

49. člen
(sedež zavoda)

(1) Sedež zavoda je kraj, v katerem zavod izvaja dejavnost.

(2) Če zavod izvaja 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.

8. Vpis v sodni register

50. člen
(vpis v sodni register)

(1) Za vpis v sodni register se uporablja ta zakon in zakon, ki ureja vpis v sodni register.

(2) Zavod pridobi pravno sposobnost z vpisom akta o ustanovitvi zavoda v sodni register.

(3) V sodni register se vpišeta zavod in njegova organizacijska enota, ki ima pooblastila v pravnem prometu.

(4) V sodni register se vpiše tudi skupnost zavodov, ki je pravna oseba.

(5) V sodni register se vpišejo ustanovitev, statusne spremembe in prenehanje zavoda.

(6) Vpis v sodni register ima pravni učinek nasproti tretjim osebam od dneva objave vpisa.

51. člen
(prijava za prvi vpis v register)

Prijava za prvi vpis zavoda v register mora vsebovati ime zavoda, sedež zavoda in druge podatke, določene z zakonom.

52. člen
(vsebina prijave za vpis v register)

(1) Oseba, ki je po tem zakonu ali aktih zavoda upravičena za zastopanje, prijavi zavod za vpis v register pri registrskemu organu. Prijavi mora priložiti:

- izvirnik akta o ustanovitvi zavoda, na katerem so overjeni podpisi vseh ustanoviteljev, ali overjen prepis akta o ustanovitvi,
- seznam ustanoviteljev in navedba osnovnih vložkov,
- akt o imenovanju vršilca dolžnosti direktorja,
- poročilo o stvarnih vložkih,
- potrdilo banke o depozitu denarnih vložkov z izjavo banke, da lahko zavod s sredstvi prosto razpolaga, in
- poročilo o vrednosti stvarnih vložkov iz tretjega odstavka 30. člena tega zakona.

(2) Poslovodni organ mora v treh dneh obvestiti registrski organ, če se je spremenil kakšen podatek iz prijave ali prilog iz prejšnjega odstavka.

(3) Registrski organ zavrne vpis, če cenilec ugotovi, ali če je očitno, da je poročilo iz tretjega odstavka 30. člena tega zakona nepravilno, nepopolno ali v nasprotju z zakonom, ali če cenilec izjavi ali registrski organ meni, da je vrednost stvarnega vložka bistveno manjša od zneska osnovnega vložka, za katerega je dan stvarni vložek.

(4) Ustanovitelji so odgovorni zavodu kot solidarni dolžniki za škodo, ki nastane zaradi netočnosti podatkov, danih v zvezi z ustanovitvijo zavoda.

(5) Če ustanovitelji namenoma ali iz hude malomarnosti oškodujejo zavod s stvarnimi vložki ali ustanovitvenimi stroški, morajo škodo povrniti kot solidarni dolžniki. Ustanovitelj, ki je ravnal kot dober gospodarstvenik, za to škodo ni odgovoren.

(6) Določbe prejšnjih odstavkov se smiselno uporabljajo tudi za skupnost zavodov.

53. člen
(prijava sprememb za vpis v register)

Za vpis v register je treba prijaviti tudi vsako spremembo podatkov, ki se vpišejo v sodni register, in prijavi priložiti akte, na katerih te spremembe temeljijo, prijaviti začetek likvidacijskega postopka z navedbo likvidacijskih upraviteljev in prenehanje zavoda.

54. člen
(obveščanje o registrskih podatkih)

Na vseh sporočilih, ki jih zavod pošlje naslovniku, morajo biti poleg celotnega imena in sedeža zavoda navedeni tudi registrski organ, pri katerem je zavod vpisan, številka registrskega vpisa in znesek osnovnega premoženja zavoda ter znesek še nevplačanih vložkov.

9. Organi zavoda

55. člen
(organi javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo)

Javni zavod z neomejeno odgovornostjo ima:

- poslovodni organ, ki je direktor ali direktorica (v nadaljnjem besedilu direktor), ali drug organ, določen z zakonom,
- svet zavoda ali drug organ upravljanja,
- lahko pa tudi druge organe, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zavoda.

56. člen
(organi javnega zavoda z omejeno odgovornostjo)

Javni zavod z omejeno odgovornostjo ima:

- poslovodni organ, ki je direktor, ali drug organ, določen z zakonom, ali upravo,
- nadzorni svet, ki je nadzorni organ zavoda,
- lahko pa tudi druge organe, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zavoda.

57. člen
(organi zasebnega zavoda)

Zasebni zavod ima direktorja, lahko pa tudi druge organe, če akt o ustanovitvi zasebnega zavoda tako določi.

58. člen
(pravice, obveznosti in odgovornosti direktorja)

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

(2) Pravice, obveznosti in odgovornosti direktorja zasebnega zavoda se določijo v aktu o ustanovitvi zasebnega zavoda.

(3) Direktor javnega zavoda ima naslednje pravice in obveznosti:

- izdaja splošne akte zavoda, če z zakonom ni določeno drugače,
- izdaja akte v posamičnih zadevah, če z zakonom ni določeno drugače,
- odgovarja za pogoje za uresničevanje strokovnih in poslovnih ciljev javnega zavoda, določenih v aktu o ustanovitvi javnega zavoda, dolgoročni strategiji razvoja javnega zavoda in programu dela javnega zavoda, ter zagotavlja te pogoje,
- predlaga porabo presežka prihodkov nad odhodki zavoda,
- odgovarja za zakonitost dela javnega zavoda,
- odgovarja za javnost dela javnega zavoda,
- pri svojem delu je dolžan varovati poslovno skrivnost zavoda s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika,
- odgovarja za gospodarno uporabo in za upravljanje premoženja, ki je last zavoda ali ga ima zavod v uporabi, ter za razpolaganje s tem premoženjem,
- opravlja druge naloge, določene z zakonom, aktom o ustanovitvi javnega zavoda, splošnimi akti javnega zavoda in pogodbo o zaposlitvi.

(4) Direktor javnega zavoda z omejeno odgovornostjo ima poleg pravic in obveznosti iz prejšnjega odstavka še obveznost, da:

- predlaga v obravnavo nadzornemu svetu dolgoročno strategijo razvoja javnega zavoda,
- predlaga nadzornemu svetu v potrditev program dela in finančni načrt ter načrt razpolaganja s premičnim in nepremičnim premoženjem javnega zavoda,
- predloži v obravnavo nadzornemu svetu letno poročilo,
- predlaga nadzornemu svetu v potrditev investicije, katerih vrednost presega 500.000 evrov,
- predlaga nadzornemu svetu v potrditev najem posojil, katerih vrednost presega 100.000 evrov,

(5) Direktor javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo ima poleg pravic in obveznosti iz prejšnjega odstavka še obveznost, da predloži svetu zavoda tudi program dela, finančni načrt in letno poročilo, če z zakonom ni določeno drugače.

(6) Direktor javnega zavoda odgovarja javnemu zavodu za škodo, če ni ravnal s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika.

59. člen
(imenovanje direktorja, vršilca dolžnosti direktorja in pooblaščene osebe)

(1) Direktorja zavoda imenuje in razrešuje nadzorni svet ali svet zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda določeno, da je za to pristojen ustanovitelj. Kadar je za imenovanje in razrešitev direktorja zavoda pristojen nadzorni svet ali svet zavoda, daje k imenovanju in razrešitvi soglasje ustanovitelj, če ni z zakonom določeno drugače.

(2) Direktor javnega zavoda je imenovan na podlagi izbire na izvedenem javnem razpisu za dobo petih let.

(3) Direktor izvršuje pravice in obveznosti na podlagi akta o imenovanju in pogodbe o zaposlitvi, ki jo sklene z nadzornim svetom ali svetom zavoda za čas trajanja mandata. Če ima direktor v zavodu sklenjeno delovno razmerje za nedoločen čas, pogodba o zaposlitvi za čas trajanja mandata na to delovno razmerje ne vpliva.

(4) Če direktor umre, postane poslovno nesposoben, je razrešen, bo odsoten več kot šest mesecev in nima namestnika, ali če mu je potekel mandat in zaradi tega ne more predstavljati in zastopati zavoda, imenuje nadzorni svet ali svet zavoda vršilca oziroma vršilko dolžnosti direktorja (v nadaljnjem besedilu vršilec dolžnosti direktorja) brez javnega razpisa. Vršilec dolžnosti direktorja se lahko imenuje najdlje za eno leto. Namesto da nadzorni svet ali svet zavoda imenuje vršilca dolžnosti direktorja, lahko podeli pooblastilo zaposlenemu za opravljanje vseh ali posameznih nalog direktorja. Pooblastilo je lahko podeljeno najdlje za šest mesecev.

(5) Vršilec dolžnosti direktorja mora izpolnjevati pogoje za imenovanje za direktorja, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi zavoda, če z zakonom ni določeno drugače.

(6) Vršilec dolžnosti direktorja izvršuje pravice, obveznosti in odgovornosti do imenovanja novega direktorja oziroma vrnitve odsotnega direktorja.

(7) Če v primeru iz četrtega odstavka tega člena pristojni organ zavoda ne imenuje vršilca dolžnosti direktorja ali ne pooblasti zaposlenega v zavodu v tridesetih dneh od nastale okoliščine, imenuje vršilca dolžnosti direktorja ali pooblasti zaposlenega v zavodu ustanovitelj, če z zakonom ni določeno drugače.

(8) Ob ustanovitvi ali preoblikovanju zavoda mora ustanovitelj imenovati vršilca dolžnosti direktorja, ki je pooblaščen, da pod nadzorstvom ustanovitelja opravi priprave za začetek dela

ali preoblikovanje zavoda. Vršilec dolžnosti direktorja novoustanovljenega zavoda sklene z ustanoviteljem pogodbo o zaposlitvi.

(9) Določbe tega člena glede sklepanja pogodbe o zaposlitvi z direktorjem oziroma z vršilcem dolžnosti direktorja se uporabljajo za zasebni zavod, če akt o ustanovitvi zasebnega zavoda tako določi.

60. člen
(pogoji za imenovanje direktorja)

(1) Za direktorja zavoda je lahko imenovana vsaka poslovno sposobna fizična oseba, ki izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi, 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 naravnih bogastev 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 poslovodni organ oziroma član poslovodnega organa podjetja, nad katerim je bil začet stečajni postopek, pravnomočno obsojen na plačilo odškodnine upnikom po predpisih, ki urejajo finančno poslovanje podjetij, in sicer dve leti po pravnomočnosti sodbe,
- ki je bila pravnomočno obsojena ali je zoper njo uveden kazenski postopek za druga kazniva dejanja, za katera je tako določeno z zakonom.

(2) Za direktorja javnega zavoda, katerega ustanoviteljica je država ali samoupravna lokalna skupnost, poleg osebe, ki za direktorja ne more biti imenovana v skladu z zakonom, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, ne more biti imenovana tudi oseba, ki pri ustanovitelju ali financerju javnega zavoda opravlja naloge poslovodenja, upravljanja ali nadzora.

61. člen
(javni razpis za imenovanje direktorja javnega zavoda)

(1) Javni razpis za imenovanje direktorja javnega zavoda se objavi na spletni strani zavoda in v Uradnem listu Republike Slovenije, lahko pa tudi v sredstvih javnega obveščanja. V javnem razpisu se navedejo pogoji za opravljanje dela, rok za prijavo, ki ne sme biti krajši od 15 dni, čas, za katerega bo direktor javnega zavoda imenovan, rok, v katerem bodo prijavljeni kandidati obveščeni o izbiri in drugi podatki določeni z zakonom.

(2) Organ zavoda, ki je z zakonom ali z aktom o ustanovitvi zavoda pristojen za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda, izvede tudi postopek javnega razpisa in opravi izbirni postopek. Če je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pristojen ustanovitelj, ki je država, izvede javni razpis in izbirni postopek ministrstvo, pristojno za področje dejavnosti javnega zavoda, ki tudi predlaga izbranega kandidata v imenovanje vladi. Če je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pristojen ustanovitelj, ki je samoupravna lokalna skupnost, izvede javni razpis in izbirni postopek organ, določen z akti samoupravne lokalne skupnosti.

(3) Postopek izvedbe javnega razpisa in izbire ustreznega kandidata se podrobneje uredi v zakonu ali aktu o ustanovitvi zavoda.

62. člen
(obvestilo o izbiri)

Organ, ki je pristojen za izvedbo izbirnega postopka, mora v roku, določenem v razpisu, vse prijavljene kandidate obvestiti o izbiri in jih poučiti o pravici do pregleda razpisnega gradiva in o pravici, da v petnajstih dneh po prejemu obvestila zahtevajo sodno varstvo pri sodišču, pristojnem za delovne spore, ali sodišču, pristojnem za upravne spore, če direktorja imenuje ustanovitelj, ki je država ali samoupravna lokalna skupnost. Neizbrani kandidat lahko zahteva sodno varstvo zaradi kršitve postopka, ki je bistveno vplivala na odločitev o izbiri kandidata, ali če meni, da izbrani kandidat ne izpolnjuje pogojev, določenih v razpisu .

63. člen
(ponovitev razpisa)

Če se na razpis nihče ni prijavil, če nihče od prijavljenih kandidatov ni bil izbran ali če izbrani kandidat ne dobi soglasja, se razpis ponovi. Za čas do imenovanja direktorja na podlagi ponovljenega razpisa se imenuje vršilec dolžnosti direktorja v skladu z 59. členom tega zakona.

64. člen
(predčasno prenehanje mandata)

(1) Direktorju predčasno preneha mandat, če to sam zahteva, z razrešitvijo ali kot posledica statusnih sprememb zavoda.

(2) Direktorja zavoda se razreši:

- če organ, pristojen za imenovanje, pristojni inšpektor ali minister, pristojen za področje, dejavnosti zavoda ugotovi, da so bile v postopku izbire storjene napake, ki so bistveno vplivale na izbiro in imenovanje,
- če direktor ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje,
- če direktor ne izpolnjuje nalog, določenih v zakonu, aktu o ustanovitvi zavoda, splošnih aktih zavoda in pogodbi o zaposlitvi,
- če huje ali večkrat krši obveznosti iz delovnega razmerja ter obveznosti, določene v zakonu, aktu o ustanovitvi zavoda ali v splošnih aktih zavoda,
- če direktor ne zagotovi javnosti dela zavoda v skladu z zakonom,
- če direktor s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči ali bi lahko povzročil večjo škodo ali če malomarno opravlja svoje obveznosti tako, da nastanejo ali bi lahko nastale hujše motnje pri opravljanju dejavnosti.

(3) Z dnem razrešitve direktorja preneha veljati pogodba o zaposlitvi za delovno mesto direktorja.

(4) Direktorju, ki ima v zavodu sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, in je razrešen iz razlogov navedenih v prvi in drugi alineji drugega odstavka tega člena, se po razrešitvi ponudi pogodba o zaposlitvi na delovno mesto v zavodu, za katero izpolnjuje pogoje. Če ustreznega delovnega mesta ni, se mu odpove pogodba o zaposlitvi iz poslovnih razlogov v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja.

(5) Če je direktor iz prejšnjega odstavka razrešen iz razlogov, ki so navedeni v tretji, četrti, peti in šesti alineji drugega odstavka tega člena, se mu z dnem razrešitve odpove pogodba o zaposlitvi.

(6) Zoper odločitev o razrešitvi in odpovedi pogodbe o zaposlitvi ni pritožbe, lahko pa se sproži spor pred sodiščem, pristojnim za delovne spore. Če sodišče ugotovi, da je tožba utemeljena, lahko prisodi prizadetemu odškodnino v višini najmanj ene in največ treh osnovnih mesečnih plač za mesto direktorja, ki ga je zasedal pred razrešitvijo. Odškodnino sodišče odmeri glede na težo kršitve in glede na posledice, ki jih je utrpel tožnik.

65. člen
(pravice po prenehanju mandata)

(1) Če je zavod zaradi statusnih sprememb ukinjen in zaradi ukinitve zavoda preneha direktorju mandat pred potekom časa, za katerega je imenovan ali po preteku mandata ni ponovno imenovan in mu ni mogoče očitati okoliščin iz tretje, četrte, pete in šeste alineje drugega odstavka 64. člena tega zakona, ima v primeru sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas pravico do zaposlitve v zavodu, ki je prevzel dejavnost ukinjenega zavoda, na delovnem mestu, za katero izpolnjuje pogoje ali v primeru neimenovanja na ustreznem delovnem mestu v zavodu, v katerem je opravljal naloge direktorja. Če ustreznega delovnega mesta ni, ali če zavod po ukinitvi nima pravnega naslednika, se mu odpove pogodba o zaposlitvi iz poslovnih razlogov v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja.

66. člen
(uprava zavoda)

(1) Z zakonom ali aktom o ustanovitvi zavoda se lahko določi, da ima zavod z omejeno odgovornostjo namesto direktorja največ tri člansko upravo.

(2) Javni zavod z omejeno odgovornostjo ima praviloma upravo, če ima več kot 500 zaposlenih, lahko pa tudi v drugih primerih, če je tako določeno z zakonom.

(3) Če ima javni zavod z omejeno odgovornostjo več člansko upravo, je eden od članov ali članic uprave (v nadaljnjem besedilu član uprave) zadolžen za strokovno delo zavoda.

(4) Uprava ima predsednika oziroma predsednico uprave (v nadaljnjem besedilu predsednik uprave), ki ga imenuje organ, pristojen za imenovanje uprave. Uprava predstavlja in zastopa zavod.

(5) Predsednik uprave imenuje svojega namestnika oziroma namestnico (v nadaljnjem besedilu namestnik predsednika uprave) izmed članov uprave. Namestnik predsednika uprave nadomešča predsednika uprave med njegovo odsotnostjo ali nezmožnostjo opravljanja funkcije in v primeru, ko mu preneha mandat, do imenovanja novega predsednika.

(6) Za vsa vprašanja, ki se nanašajo na izpolnjevanje pogojev za imenovanje člana uprave, pristojnosti in odgovornosti uprave, imenovanje in razrešitev člana uprave in pravice po prenehanju mandata, se uporabljajo določbe tega zakona, ki se nanašajo na direktorja zavoda.

67. člen
(sestava in članstvo v nadzornem svetu)

(1) Nadzorni svet sestavljajo najmanj trije člani oziroma članice (v nadaljnjem besedilu člani nadzornega sveta).

(2) Nadzorni svet sestavljajo predstavniki ustanovitelja kot člani, ki jih imenuje ustanovitelj javnega zavoda, in ena tretjina članov predstavnikov zaposlenih, ki jih izvolijo zaposleni, lahko pa tudi predstavniki uporabnikov in financerja, če je tako določeno z zakonom in aktom o ustanovitvi zavoda. Ustanovitelj javnega zavoda mora imeti večino članov. Število članov nadzornega sveta in njegovo sestavo podrobneje določa zakon ali akt o ustanovitvi zavoda.

(3) Ustanovitelj javnega zavoda in financer imenujeta svoje predstavnike izmed kandidatov, katerih izpolnjevanje zakonskih in drugih zahtevanih pogojev ugotovi poseben neodvisen organ za akreditacijo.

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

(5) Član nadzornega sveta ne more biti:

- direktor ali član uprave oziroma, vodilni delavec ali oseba s posebnimi pooblastili v zavodu (na področju kadrovskega, finančno računovodskega in pravnega poslovanja),
- oseba, ki je član strokovnega sveta zavoda,
- oseba, ki je že član nadzornega sveta v treh zavodih,
- funkcionar, ki ne more biti član v skladu z zakonom, ki ureja vprašanje nezdružljivosti,
- 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 več ali preneha izpolnjevati katerega od pogojev za imenovanje, mora o tem nemudoma obvestiti nadzorni svet in organ, pristojen za njegovo imenovanje oziroma izvolitev. Članu nadzornega sveta preneha mandat z dnem, ko nadzorni svet prejme obvestilo iz prejšnjega stavka.

(8) Predsednika oziroma predsednico (v nadaljnjem besedilu predsednik) nadzornega sveta izvolijo njegovi člani izmed članov nadzornega sveta.

68. člen
(akreditacijski organ)

(1) Akreditacijski organ je avtonomno strokovno svetovalno telo ustanovitelja ali financerja javnega zavoda, ki sodeluje v postopku akreditacije in nominacije kandidatov za imenovanje predstavnikov ustanovitelja v nadzornih svetih javnih zavodov. Več ustanoviteljev in financerjev lahko imenujejo skupni akreditacijski organ.

(2) Član oziroma članica akreditacijskega organa, ki se ustanovi kot posebno telo ustanovitelja ali financerja, je lahko strokovnjak s področja dejavnosti, ki jo izvaja javni zavod kot dejavnost splošnega pomena, področja prava, javnih financ in menedžementa. Člani oziroma članice akreditacijskega organa ne smejo biti funkcionarji in javni uslužbenci, ki opravljajo funkcijo oziroma imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi pri ustanovitelju ali financerju.

(3) V postopku ugotavljanja primernosti kandidatov za člane nadzornega sveta akreditacijski organ 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 ali financerjem. Merila in kriteriji morajo biti javno objavljena na spletni strani ustanovitelja ali financerja.

(4) Podrobnejše določbe o oblikovanju akreditacijskih organov, imenovanju članov oziroma članic in načinu dela določi ustanovitelj ali financer.

69. člen
(prenehanje mandata člana nadzornega sveta)

(1) Članu nadzornega sveta preneha mandat s potekom časa, za katerega je bil imenovan oziroma izvoljen, če sam to zahteva ali če je predčasno razrešen.

(2) Člana se predčasno razreši:

- če ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje oziroma izvolitev,
- če ne izpolnjuje nalog, določenih v zakonu, aktu o ustanovitvi zavoda in splošnih aktih javnega zavoda,
- če ravna v nasprotju z obveznostmi člana nadzornega sveta,

- če s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči ali bi lahko povzročil večjo škodo zavodu ali malomarno opravlja svoje dolžnosti tako, da lahko nastanejo ali bi lahko nastale hujše motnje pri opravljanju dejavnosti zavoda in
- če ni bil imenovan oziroma izvoljen po predpisanem postopku.

(3) Imenovane člane nadzornega sveta razreši ustanovitelj. Izvoljene člane nadzornega sveta razreši organ ali sredina, ki je člana izvolila.

70. člen
(odločanje in poslovanje nadzornega sveta zavoda)

(1) Nadzorni svet zavoda lahko odloča, če je na seji nadzornega sveta zavoda navzoča več kot polovica njegovih članov. Odločitev nadzornega sveta zavoda je sprejeta, če je zanjo glasovala večina članov nadzornega sveta.

(2) Nadzorni svet sprejme poslovnik nadzornega sveta, s katerim natančneje uredi svoje poslovanje.

71. člen
(pristojnosti nadzornega sveta zavoda)

(1) V okviru svoje pristojnosti nadzorni svet:

- imenuje direktorja ali upravo,
- nadzoruje vodenje poslov zavoda,
- opravlja nadzor nad ravnanjem s premoženjem zavoda,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe sredstev zavoda,
- nadzoruje finančno poslovanje zavoda,
- obravnava dolgoročno strategijo razvoja zavoda, jo potrdi in jo posreduje ustanovitelju v sprejetje,
- potrdi program dela in finančni načrt zavoda,
- sprejme načrt razpolaganja s premičnim premoženjem večje vrednosti in z nepremičnim premoženjem javnega zavoda ter ga posreduje v soglasje ustanovitelju,
- potrdi posamezno investicijo javnega zavoda, katere vrednost presega 500.000 evrov,
- potrdi najem posameznega posojila javnega zavoda, katerega vrednost presega 100.000 evrov,
- preveri in potrdi letno poročilo zavoda in ga posreduje ustanovitelju v sprejetje,
- odloča o uporabi presežka prihodka nad odhodki, ,
- odloča o delovni uspešnosti direktorja,
- lahko kadarkoli zahteva od direktorja poročilo o vprašanjih, ki so povezana s poslovanjem zavoda,
- predlaga razrešitev člana nadzornega sveta,
- spremlja vodenje poslov zavoda in delo direktorja,
- uveljavlja zahtevke zavoda proti direktorju v zvezi s povračilom škode, nastale pri poslovodenju,
- obravnava poročila direktorja in mu daje smernice za delo,
- najmanj polletno spremlja in ocenjuje poslovanje zavoda z vidika interesov ustanovitelja,
- predčasno razreši oziroma predlaga razrešitev direktorja, če ga imenuje ustanovitelj,
- predlaga ustanovitelju omejitev ali prepoved izvajanja dopolnilne dejavnosti, če njeno izvajanje vpliva na obseg, kakovost, dostopnost, pravočasnost in druge elemente, ki se morajo zagotavljati v okviru izvajanja dejavnosti splošnega pomena,
- opravlja druge naloge, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi zavoda.

(2) Nadzor poslovanja zavoda vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja direktorja zavoda oziroma uprave zavoda ter ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe sredstev zavoda.

(3) Če nadzorni svet zavoda v okviru svoje pristojnosti ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju zavoda, mora o teh kršitvah v roku petnajst dni obvestiti ustanovitelja, direktorja oziroma upravo zavoda, nadzorni svet javnega zavoda pa tudi pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije.

(4) Vsak član nadzornega sveta ima pravico zahtevati in dobiti podatke od organov zavoda in ustanovitelja zavoda, ki jih potrebuje pri opravljanju svojih nalog, če teh podatkov na njegov predlog ne zahteva nadzorni svet.

(5) Delo nadzornega sveta javnega zavoda je javno. Način zagotavljanja javnosti dela določi nadzorni svet s poslovnikom. Nadzorni svet javnega zavoda je pri svojem delu in po prenehanju mandata dolžan varovati osebne podatke ter državne, uradne in poslovne skrivnosti, ki so tako opredeljene z zakonom ali drugim predpisom, in spoštovati dostojanstvo, dobro ime in integriteto posameznikov.

(6) Nadzorni svet javnega zavoda izdela o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih poročilo s priporočili in predlogi ter ga posreduje ustanovitelju, direktorju ali upravi javnega zavoda. Ustanovitelj, direktor javnega zavoda oziroma uprava javnega zavoda so dolžni obravnavati poročilo nadzornega sveta, njegova priporočila in predloge.

(7) Obvezne sestavine poročila nadzornega sveta javnega zavoda določi minister, pristojen za javno upravo.

(8) Naloge, postopke in način dela nadzornega sveta zavoda, oblikovanje nadzornega sveta, načela za organizacijo dela in predstavljanje nadzornega sveta zavoda, obveznosti in pristojnosti organov zavoda v zvezi z delom ter priporočili in predlogi nadzornega sveta zavoda ter javnost dela nadzornega sveta zavoda določi ustanovitelj z aktom o ustanovitvi zavoda. Nadzorni svet zavoda sprejme v skladu z aktom o ustanovitvi javnega zavoda poslovnik.

72. člen
(dolžnosti in odgovornosti članov nadzornega sveta)

(1) Člani nadzornega sveta morajo pri svojem delu ravnati s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika ter 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) Člani nadzornega sveta za svoje delo odgovarjajo tistemu, ki jih je imenoval ali izvolil.

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

73. člen
(sestava sveta zavoda)

(1) Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki zaposlenih v zavodu, predstavniki uporabnikov in drugi, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda. Sestavo in način sestave sveta zavoda ter način imenovanja oziroma izvolitve članov sveta zavoda določa zakon ali akt o ustanovitvi zavoda.

(2) Član oziroma članica (v nadaljnjem besedilu član) sveta zavoda je lahko le poslovno sposobna fizična oseba, razen če zakon določa, da so lahko člani sveta tudi osebe, mlajše od 18 let. Član sveta zavoda ne more biti direktor in njegov namestnik.

(3) Člani sveta zavoda so izvoljeni ali imenovani za dobo štirih let in so lahko ponovno izvoljeni ali imenovani.

(4) Če član sveta zavoda v času trajanja mandata ne izpolnjuje ali preneha izpolnjevati katerega od nastopnih pogojev, mora o tem nemudoma obvestiti svet zavoda in organ, pristojen za njegovo izvolitev oziroma imenovanje.

74. člen
(predčasno prenehanje mandata člana sveta zavoda)

(1) Članu sveta zavoda predčasno preneha mandat, če to sam zahteva ali je razrešen. Član sveta zavoda se predčasno razreši:

- če ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje oziroma izvolitev,
- če ne izpolnjuje nalog, določenih v zakonu, aktu o ustanovitvi zavoda in splošnih aktih javnega zavoda,
- če ravna v nasprotju s svojimi obveznostmi iz tega zakona,
- če s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči ali bi lahko povzročil večjo škodo zavodu ali malomarno opravlja svoje dolžnosti tako, da lahko nastanejo ali bi lahko nastale hujše motnje pri opravljanju dejavnosti zavoda in
- če ni bil imenovan oziroma izvoljen po predpisanem postopku.

(2) O razrešitvi članov sveta zavoda, ki jih je imenoval ustanovitelj, odloči ustanovitelj. Izvoljene člane sveta zavoda razreši organ ali sredina, ki je izvolil člana sveta zavoda.

75. člen
(odločanje sveta zavoda)

Svet zavoda lahko odloča, če je na seji sveta zavoda navzoča večina njegovih članov. Odločitev sveta zavoda je sprejeta, če je zanjo glasovala večina njegovih članov.

76. člen
(pristojnosti sveta zavoda)

(1) Svet zavoda ima naslednje pristojnosti:

- sprejema splošne akte zavoda, če niso v pristojnosti direktorja,
- imenuje in razreši direktorja zavoda, če ni za to pristojen ustanovitelj,
- obravnava dolgoročno strategijo razvoja zavoda in jo z mnenjem posreduje ustanovitelju v sprejetje,
- sprejme program dela,finančni načrt zavoda in letno poročilo,
- predlaga ustanovitelju omejitev ali prepoved izvajanja dopolnilne dejavnosti, če njeno izvajanje vpliva na obseg, kakovost, dostopnost, pravočasnost in druge elemente, ki se morajo zagotavljati v okviru izvajanja dejavnosti splošnega pomena,
- odloča o delovni uspešnosti direktorja,
- daje ustanovitelju in direktorju predloge in mnenja o posameznih vprašanjih, ki se nanašajo na kakovost opravljanja dejavnosti splošnega pomena,
- obravnava pobude in vprašanja uporabnikov, zaposlenih in reprezentativnih sindikatov,
- opravlja druge naloge, določene z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi zavoda.

(2) Če je v skladu z 20. členom tega zakona za sprejetje programa dela, finančnega načrta zavoda in letnega poročila pristojen ustanovitelj, svet zavoda obravnava program dela, finančni načrt zavoda in letno poročilo ter jih posreduje ustanovitelju v sprejetje oziroma v potrditev.

77. člen
(strokovni vodja zavoda)

(1) Strokovno delo zavoda vodi strokovni vodja, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zavoda.

(2) Pristojnosti strokovnega vodje se določijo z zakonom ali z aktom o ustanovitvi zavoda.

78. člen
(strokovni svet zavoda)

(1) Zavod ima strokovni svet, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zavoda.

(2) Strokovni svet zavoda sestavljajo strokovnjaki in strokovnjakinje (v nadaljnjem besedilu strokovnjaki) na področju dejavnosti zavoda, ki so zaposleni v zavodu. Z zakonom ali aktom o ustanovitvi zavoda se lahko določi, da so lahko člani oziroma članice strokovnega sveta zavoda tudi strokovnjaki na področju dejavnosti zavoda, ki niso zaposleni v zavodu, pri čemer mora biti večina članov strokovnega sveta izmed zaposlenih v zavodu.

(3) Strokovni svet zavoda obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda, odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih z aktom o ustanovitvi zavoda ali drugimi splošnimi akti zavoda, določa strokovne podlage za delo zavoda, daje nadzornemu svetu ali svetu zavoda in direktorju oziroma upravi zavoda mnenja in predloge glede organizacije dela in možnosti za razvoj dejavnosti ter opravlja druge z zakonom, aktom o ustanovitvi zavoda in splošnimi akti zavoda določene naloge.

(4) Sestava, način oblikovanja in naloge strokovnega sveta javnega zavoda se določijo z aktom o ustanovitvi javnega zavoda v skladu z zakonom.

10. Organizacija zavoda

79. člen
(organizacijske enote)

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

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

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

(4) Organizacijske enote, ki imajo pooblastila v pravnem prometu, se vpišejo v sodni register.

80. člen
(skupnosti zavodov)

(1) Javni zavodi se prostovoljno s soglasjem ustanovitelja povezujejo v skupnosti javnih zavodov za opravljanje skupnih zadev na področjih pravnih, kadrovskih, računovodskih nalog, nalog notranje revizije ali drugih splošnih nalog ter javnih naročil, če za izvedbo javnih naročil ne pooblastijo Agencije za javna naročila. Javni zavodi se praviloma povezujejo v skupnosti javnih zavodov na geografsko zaokroženem območju.

(2) Zadeve, ki jih opravljajo skupnost javnih 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 javnih zavodov pooblastila v pravnem prometu. Skupnost javnih zavodov izvršuje ta pooblastila v imenu in za račun javnih zavodov, ki so skupnost javnih zavodov pooblastili.

(4) Skupnost javnih zavodov je pravna oseba javnega prava, če je to potrebno za izvrševanje nalog, ki jih opravlja za javne zavode.

(5) Pravice in obveznosti javnih zavodov, ki se povezujejo v skupnost javnih zavodov, ter način financiranja se uredijo v skladu s predpisi s področja javnih financ.

(6) Določbe tega člena se uporabljajo tudi za zasebne zavode.

11. Odnosi z uporabniki

81. 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 odnos do uporabnikov.

(2) Vsi akti javnega zavoda morajo biti pred uveljavitvijo objavljeni na spletnih straneh javnega zavoda, oziroma na drug običajen način, če zavod nima spletnih strani.

(3) Za obravnavanje pripomb in predlogov uporabnikov direktor pooblasti zaposlenega v javnem zavodu za obdobje enega leta. Po preteku te dobe lahko isto osebo pooblasti ponovno.

82. člen
(pripombe in predlogi uporabnikov)

(1) Oseba iz tretjega odstavka 81. člena obvešča o svojih ugotovitvah nadzorni svet ali svet zavoda, direktorja, osebe, na katere se ugotovitve nanašajo, in uporabnika, ki je podal predlog ali pripombe.

(2) Osebi iz prejšnjega odstavka tega člena v času, ko ima pooblastilo, ni mogoče redno odpovedati pogodbe o zaposlitvi brez soglasja nadzornega sveta ali sveta zavoda.

83. člen
(poslovanje z uporabniki)

(1) Javni zavod mora najmanj enkrat letno ugotoviti mnenje uporabnikov o svojem delu in mogočih predlogih glede izboljšav svojih storitev.

(2) O ugotovitvah iz prejšnjega odstavka pripravi poročilo, ki je sestavni del poročila o doseženih ciljih in rezultatih dela javnega zavoda.

12. Splošni akti zavoda

84. člen
(statut zavoda)

(1) Zavod ima statut, ki ga sprejme nadzorni svet ali svet zavoda, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda.

(2) S statutom zavoda se določajo notranja organizacija zavoda, naloge organov zavoda, način njihovega delovanja in odločanja, način poslovanja zavoda in druga vprašanja, pomembna za delovanje zavoda.

85. člen
(splošni pogoji poslovanja javnega zavoda)

(1) Javni zavod ima splošne pogoje poslovanja, če z zakonom ni določeno drugače. Splošne pogoje poslovanja sprejme direktor oziroma uprava zavoda.

(2) S splošnimi pogoji poslovanja se v skladu z zakonom uredijo način uresničevanja pravic uporabnikov javnih dobrin, ki so predmet dejavnosti javnega zavoda, ter druga razmerja med uporabniki in javnim zavodom.

86. člen
(programski dokumenti javnega zavoda)

(1) Programski dokumenti javnega zavoda so:

- dolgoročna strategija razvoja javnega zavoda,
- program dela,
- finančni načrt in
- letno poročilo.

(2) Dolgoročna strategija razvoja javnega zavoda mora biti usklajena z razvojnimi dokumenti na področju izvajanja dejavnosti splošnega pomena, sprejetimi na ravni države ali samoupravne lokalne skupnosti.

(3) V programu dela se določijo predvsem:

- cilji in naloge, določeni v skladu s politiko in programi ustanovitelja ter z dolgoročno strategijo razvoja javnega zavoda,
- način doseganja ciljev in izvrševanja nalog,
- merila in kriteriji za ugotavljanje uresničevanja ciljev ter kakovosti izvajanja storitev,
- obseg temeljne in dopolnilne dejavnosti in
- obveznosti iz sklenjenih dogovorov s prostovoljskimi organizacijami.

(4) Finančni načrt in letno poročilo 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. V letnem poročilu mora zavod poročati tudi o vsebinski realizaciji programa dela.

87. člen
(drugi splošni akti)

Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest v zavodu, poslovanje in druga vprašanja delovanja zavoda, ki niso urejena z zakonom, podzakonskim aktom, aktom o ustanovitvi zavoda in statutom zavoda, se urejajo s pravili in akti, ki jih sprejme direktor oziroma uprava zavoda.

13. Finančno poslovanje zavoda

88. člen
(finančno poslovanje zavoda)

(1) Javni zavodi in zasebni zavodi v delu, ko opravljajo dejavnost splošnega pomena, morajo poslovati tako, da zagotovijo zakonito, gospodarno in učinkovito porabo javnofinančnih sredstev.

(2) Ustanovitelj oziroma financer zagotavljata javnemu zavodu finančna sredstva za izvajanje dejavnosti splošnega pomena na podlagi pogodbe o zagotavljanju sredstev ali drugega akta. Pogodbo o zagotavljanju sredstev skleneta ustanovitelj oziroma financer in javni zavod. Za javni zavod podpiše pogodbo direktor oziroma predsednik uprave zavoda.

(3) Način zagotavljanja sredstev za izvajanje dejavnosti splošnega pomena določa zakon, ki ureja javne finance. Javnim zavodom z neomejeno odgovornostjo se sredstva zagotavljajo mesečno, javnim zavodom z omejeno odgovornostjo in zasebnim zavodom se sredstva zagotavljajo po opravljenih storitvah.

(4) Način financiranja izvajalcev dejavnosti splošnega pomena podrobneje določijo predpisi, ki urejajo posamezno področje dejavnosti splošnega pomena.

14. Uporaba presežka prihodkov nad odhodki

89. člen
(uporaba presežka prihodkov nad odhodki)

(1) Presežek prihodkov nad odhodki sme zavod uporabiti samo za izvajanje in razvoj svojih dejavnosti, pri čemer morebitnega presežka iz temeljne dejavnosti ne sme uporabiti za izvajanje in razvoj dopolnilne dejavnosti, presežek prihodkov nad odhodki iz dopolnilne dejavnosti pa mora praviloma uporabiti za izvajanje in razvoj temeljne dejavnosti.

(2) O uporabi presežka prihodkov nad odhodki iz prejšnjega odstavka odloči nadzorni svet zavoda na predlog direktorja oziroma uprave zavoda. V zavodih, ki nimajo nadzornega sveta zavoda, odloča o presežku prihodka nad odhodki ustanovitelj.

(3) Presežek prihodkov nad odhodki preteklega leta se lahko poračuna s prihodki tekočega leta.

15. Zadolževanje javnega zavoda

90. člen
(zadolževanje javnega zavoda)

(1) Javni zavod se sme v skladu z zakonom zadolžiti, če je to določeno v letnem finančnem načrtu in če so izpolnjeni pogoji iz tega zakona in zakona, ki ureja javne finance, v delu, ki ureja posredne proračunske uporabnike.

(2) Javni zavod se lahko kratkoročno likvidnostno zadolži, dolgoročno pa le za investicije v premoženje, namenjeno za izvajanje temeljne dejavnosti.

16. Računovodstvo

91. člen
(računovodstvo)

(1) Zavod mora v poslovnih knjigah ločeno izkazovati prihodke in druge prejemke ter odhodke in druge izdatke za opravljanje posamezne dejavnosti splošnega pomena v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo, in zakonom, ki ureja preglednost finančnih odnosov.

(2) Javni zavod z neomejeno odgovornostjo mora voditi poslovne knjige ter pripraviti in predložiti letna poročila v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo, in zakonom, ki ureja javne finance.

(3) Javni zavod z omejeno odgovornostjo mora voditi poslovne knjige ter pripraviti in predložiti letna poročila v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo, in posebnim standardom, ki opredeljuje računovodske rešitve v nepridobitnih organizacijah.

(4) Zasebni zavod mora voditi poslovne knjige ter pripraviti in predložiti letna poročila v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo, in posebnim standardom, ki opredeljuje računovodske rešitve v nepridobitnih organizacijah.

17. Nadzor nad izvajanjem dejavnosti zavoda in poročanje zavoda

92. člen
(nadzor nad zakonitostjo dela)

Nadzor nad zakonitostjo dela zavoda izvajajo ustanovitelj in drugi pristojni državni organi.

93. člen
(nadzor nad izvrševanjem predpisov)

Nadzor nad izvrševanjem predpisov, ki urejajo delovanje zavoda, izvajajo pristojni inšpekcijski in drugi, z zakonom določeni organi.

94. člen
(nadzor nad kakovostjo dela zavoda)

Nadzor nad kakovostjo dela zavoda opravlja ustanovitelj, lahko pa tudi organizacija, pristojna za kakovost na posameznem področju dejavnosti splošnega pomena.

95. člen
(finančni nadzor in revidiranje letnega poročila)

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

(2) Letno poročilo javnega zavoda z omejeno odgovornostjo mora pregledati pooblaščeni revizor oziroma revizorka (v nadaljnjem besedilu revizor) vsako leto.

96. člen
(notranje revidiranje)

Javni zavod organizira notranje revidiranje skladno s predpisi, ki urejajo javne finance.

97. člen
(poročanje zavoda)

(1) Javni zavod in zasebni zavod s koncesijo poročata v skladu s predpisi, ki urejajo poslovanje oseb javnega prava, zasebni zavod pa v skladu s predpisi, ki urejajo poslovanje oseb zasebnega prava.

(2) Zakon, akt o ustanovitvi javnega zavoda, pogodba o financiranju ali koncesijska pogodba lahko določi, da morata javni zavod oziroma zasebni zavod s koncesijo pripraviti dodatna poročila, njihovo vsebino ter rok za predložitev, če je to potrebno zaradi večje preglednosti poslovanja javnega zavoda oziroma zasebnega zavoda s koncesijo.

18. Statusne spremembe

98. člen
(statusne spremembe zavoda)

(1) Ustanovitelj lahko odloči, da se zavod pripoji drugemu zavodu, da se dvoje ali več zavodov spoji v en zavod ali da se zavod razdeli na dvoje ali več zavodov.

(2) Ustanovitelj lahko odloči, da se del zavoda izloči in pripoji drugemu zavodu ali organizira kot samostojna pravna oseba.

19. Prenehanje zavoda

99. 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 pripoji k drugi pravni osebi, razdeli na več pravnih oseb ali spoji v nov zavod,
- v drugih primerih, določenih z zakonom ali aktom o ustanovitvi zavoda.

(2) V primeru prenehanja zavoda po prvi in drugi alineji prejšnjega odstavka se izvede postopek likvidacije zavoda v skladu z zakonom, ki ureja likvidacijo družb.

(3) Ne glede na prejšnji odstavek se lahko v primeru prenehanja zasebnega zavoda po drugi alineji prvega odstavka tega člena izvede skrajšani postopek prenehanja zavoda brez likvidacije. Za skrajšani postopek prenehanja zasebnega zavoda se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, glede prenehanja delniške družbe po skrajšanem postopku, pri čemer overjeno izjavo o poplačanih obveznostih, urejenosti razmerij z delavci in prevzemu obveznosti namesto delničarjev poda ustanovitelj.

(4) Zasebni zavod lahko preneha tudi s stečajem. Pred uvedbo stečajnega postopka mora predlagatelj pridobiti izjavo ustanovitelja o prevzemu obveznosti zavoda.

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

100. člen
(premoženje ob prenehanju zavoda)

(1) V primeru likvidacije zavoda pripada preostanek njegovega premoženja ustanovitelju. Če je zavod pridobil sredstva za financiranje dejavnosti tudi iz drugih virov, je dolžan preostanek sredstev vrniti financerju.

(2) Akt o ustanovitvi zasebnega zavoda lahko določi, da se premoženje zavoda v primeru prenehanja zavoda, po poravnavi vseh obveznosti, prenese na društvo, zavod, ustanovo ali drugo nepridobitno pravno osebo s podobnimi cilji.

III. Koncesija

101. člen
(koncesija za izvajanje dejavnosti splošnega pomena)

(1) Koncesija za izvajanje dejavnosti splošnega pomena se lahko podeli pravni ali fizični osebi (v nadaljnjem besedilu koncesionar), kadar država ali samoupravna lokalna skupnost (v nadaljnjem besedilu koncedent) v okviru javne mreže ne moreta zagotoviti izvajanja dejavnosti splošnega pomena v predvidenem obsegu in kakovosti ali kadar upravičencem ne moreta zagotoviti enake dostopnosti do javnih dobrin.

(2) Koncesionar mora imeti sedež v Republiki Sloveniji ali v kateri od držav članic Evropske unije, pri čemer pa mora imeti v Republiki Sloveniji podružnico v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ki mora izpolnjevati pogoje za podelitev koncesije, če to ni v nasprotju s predpisi, ki urejajo prosti pretok storitev.

(3) Koncesija za izvajanje dejavnosti, ki je splošnega pomena, se lahko podeli za določeno obdobje, ki ga glede na naravo dejavnosti splošnega pomena in tveganje ter koristi, ki jih prevzema koncesionar, določi zakon. Obdobje podelitve koncesije ne sme biti daljše od 30 let, se pa lahko koncesija podeli istemu koncesionarju ponovno v ponovljenem postopku.

102. člen
(način izvajanja koncesionirane dejavnosti)

(1) Dejavnost, ki je splošnega pomena, na podlagi koncesije izvaja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta.

(2) Zakon ali odlok samoupravne lokalne skupnosti lahko določi, da je koncesijo mogoče podeliti tudi z neposredno pogodbo, če so izvajalci javne službe določeni v zakonu.

(3) Zakon ali odlok samoupravne lokalne skupnosti lahko določi primere, ko za izvajanje določenega dela dejavnosti splošnega pomena ni mogoče podeliti koncesije.

(4) Za nadzor nad izvajanjem dejavnosti, ki je predmet koncesije, se uporabljajo določbe, ki veljajo za javne zavode.

103. člen
(koncesijski akt)

(1) S koncesijskim aktom se za posamezno koncesijo določijo predmet in pogoji izvajanja dejavnosti splošnega pomena.

(2) Koncesijski akt je predpis vlade ali akt pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti.

104. člen
(vsebina koncesijskega akta)

(1) Koncesijski akt določa predvsem:

- vrsto in obseg dejavnosti splošnega pomena, ki se izvaja s podelitvijo koncesije,
- območje izvajanja dejavnosti splošnega pomena,
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar,
- merila za izbor koncesionarja,
- morebitna javna pooblastila koncesionarju,
- splošne pogoje za izvajanje dejavnosti splošnega pomena in za uporabo javnih dobrin, ki se z njo zagotavljajo,
- začetek in čas trajanja koncesije,

- vire financiranja koncesionirane dejavnosti,
- način plačila koncesionarja,
- parametre za izračun in nadzor plačila koncesionarja zaradi preprečevanja čezmernega preplačila,
- nadzor nad izvajanjem koncesionirane dejavnosti,
- prenehanje koncesijskega razmerja,
- organ, ki opravi izbor koncesionarja,
- organ, pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe,
- postopek in vsebino javnega razpisa za podelitev koncesije,
- druge sestavine, potrebne za izvajanje koncesionirane dejavnosti.

(2) Ob sprejetju koncesijskega akta mora koncedent pripraviti oceno finančnih posledic podelitve koncesije za javne finance, ki je podlaga za sprejetje odločitve o podelitvi koncesije.

(3) Če zakon in podzakonski akti določajo elemente iz prve, tretje, pete, šeste in, osme do štirinajste alineje prvega odstavka tega člena, se koncesija lahko podeli neposredno na podlagi javnega razpisa, ki se objavi na podlagi sklepa pristojnega organa za podelitev koncesije.

105. člen
(javni razpis)

(1) Koncesija se podeli na podlagi javnega razpisa, ki se objavi na podlagi koncesijskega akta.

(2) Javni razpis se objavi na spletnih straneh koncedenta in v Uradnem listu Republike Slovenije.

(3) Javni razpis vsebuje:

- ime in sedež koncedenta,
- podatek o objavi koncesijskega akta,
- predmet in število razpisanih koncesij,
- območje, obseg in vrsto dejavnosti, za katero se podeljuje koncesija;
- postopek izbire koncesionarja,
- pogoje, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za podelitev 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 javnih dobrin, ki se zagotavljajo z izvajanjem koncesionirane dejavnosti na določenem območju,
- začetek in čas trajanja koncesije,
- rok za začetek izvajanja koncesionirane dejavnosti,
- obveznost koncesionarja za vključitev v enotni informacijski sistem, kjer je ta vzpostavljen za koncesionirano dejavnost,
- 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 izvajanja koncesionirane dejavnosti 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,
- druge sestavine določene s področnimi predpisi.

(4) Obveznosti iz devete alineje 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 katero se dodeljuje koncesija.

(5) Koncedent objavi razpisno dokumentacijo tudi na svoji spletni strani.

(6) Razpisna dokumentacija mora biti v skladu s koncesijskim aktom. V primeru neskladja med koncesijskim aktom in razpisno dokumentacijo veljajo določbe koncesijskega akta. Podatki v razpisni dokumentaciji morajo biti enaki podatkom, navedenim v objavi javnega razpisa.

(7) Razpisna dokumentacija vsebuje:

- datum objave javnega razpisa in navedbo koncesijskega akta,
- natančno opredelitev predmeta in pogojev koncesije,
- območje, kjer se izvaja koncesionirana dejavnost,
- vrsto in obseg koncesionirane dejavnosti,
- 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 podrobnejše pogoje najema ali drugega pogodbenega razmerja, na podlagi katerega bo te prostore ali opremo koncesionar lahko uporabljal za izvajanje koncesije,
- pogoje financiranja javnih dobrin, ki so predmet koncesije, in način njihovega morebitnega spreminjanja v času, za katerega je koncesija podeljena,
- merila za izbiro koncesionarja in način uporabe teh meril,
- višino in način zavarovanja resnosti vloge za podelitev koncesije,
- opis postopka izbire koncesionarja,
- navodila za pripravo in predložitev vloge,
- navedbo dokazil o izpolnjevanju pogojev, meril in drugih okoliščin za podelitev koncesije,
- vzorec koncesijske pogodbe,
- rok za oddajo vloge in morebitne pogoje za predložitev skupne vloge,
- rok, do katerega vloga zavezuje kandidata,
- rok za izdajo in vročitev odločbe o dodelitvi koncesije in druge potrebne podatke.

(8) V razpisni dokumentaciji koncedent določi tudi, katere listine in druge vrste dokazil mora predložiti prijavitelj. Koncedent ne sme zahtevati dokazil, ki jih lahko pridobi iz uradnih evidenc, razen za podatke, za katere mora pridobiti soglasje koncesionarja.

106. člen
(pogoji, ki jih mora izpolnjevati koncesionar)

Koncesionar mora izpolnjevati kadrovske, tehnične in druge pogoje, ki so podrobneje določeni z zakonom ali drugim predpisom ves čas trajanja koncesije.

107. člen
(razpisna komisija)

Koncedent imenuje razpisno komisijo za izbiro koncesionarja, ki jo sestavljajo najmanj trije člani, v njej pa so lahko tudi zunanji strokovnjaki za posamezna področja. Komisija sprejema odločitve z večino glasov vseh članov.

108. člen
(merila za izbiro koncesionarja)

Merila za izbiro koncesionarja so predvsem:

- strokovna usposobljenost,
- izkušnje in reference prijavitelja in oseb, ki bodo izvajali dejavnost pri koncesionarju,
- materialni pogoji za izvajanje koncesionirane dejavnosti,
- cena javnih dobrin, ki so predmet izvajanja koncesionirane dejavnosti.

109. člen

(pravila postopka izbire koncesionarja)

Za postopek v zvezi z vlogami in za postopek izbire koncesionarja se uporabljajo določbe IV. poglavja III. dela Zakona o javno zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06)

110. člen
(skupna podelitev koncesije)

(1) Zaradi zagotovitve javnega interesa lahko več samoupravnih lokalnih skupnosti sprejme skupni koncesijski akt in izvede skupni postopek za podelitev koncesije za izvajanje dejavnosti, ki je splošnega pomena na območju samoupravnih lokalnih skupnosti, ki se vključijo v skupni postopek. Medsebojne pravice in obveznosti določijo s koncesijskim aktom.

(2) Sklep o objavi javnega razpisa, ki se lahko nanaša na eno ali več koncesij, sprejme organ, pristojen za podelitev koncesije. Če se samoupravne lokalne skupnosti, ki skupaj podeljujejo eno ali več koncesij, ne dogovorijo drugače, sklep o objavi podpiše pristojni organ samoupravne lokalne skupnosti, ki ga za to pooblastijo druge samoupravne lokalne skupnosti, ki sodelujejo pri skupni podelitvi koncesije. Podpis sklepa o objavi lahko uredijo tudi v pogodbi o skupni podelitvi koncesije, ki ureja še druga medsebojna razmerja ter pravice in obveznosti v zvezi s skupno koncesijo.

(3) Pred izvedbo skupnega postopka iz prejšnjega odstavka tega člena morajo pristojni organi samoupravnih lokalnih skupnosti sprejeti koncesijski akt v enakem besedilu.

111. člen
(izbira koncesionarja)

(1) O izbiri koncesionarja odloči koncedent z upravno odločbo.

(2) V postopku iz prejšnjega odstavka imajo vsi prijavitelji, ki so sodelovali v postopku javnega razpisa, položaj stranke.

(3) V odločbi iz prvega odstavka tega člena se določi rok, v katerem mora koncesionar skleniti koncesijsko pogodbo.

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

112. člen
(vsebina in oblika koncesijske pogodbe)

(1) S koncesijsko pogodbo koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z izvajanjem koncesionirane dejavnosti, zlasti pa:

- vrsto in obseg izvajanja koncesionirane dejavnosti, ki jo mora zagotoviti koncesionar,
- območje izvajanja koncesionirane dejavnosti,
- kraj izvajanja koncesionirane dejavnosti,
- delovni čas,
- začetek izvajanja koncesionirane dejavnosti,
- rok trajanja koncesijske pogodbe, ki je vezan na rok koncesije,
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar v času trajanja koncesijskega razmerja,
- terminski plan in način izvajanja morebitnih investicij ter izpolnjevanja drugih obveznosti,
- pogoje najema ali druge pravice uporabe prostorov in opreme v lasti koncedenta,
- dolžnost poročanja o izvajanju koncesionirane dejavnosti,
- obveznost vzpostavitve vseh oblik notranjega nadzora,
- vire financiranja koncesionirane dejavnosti,
- način plačila koncesionarja,

- dolžnosti in pravice koncesionarja v primeru višje sile,
- obveznosti koncesionarja pri zagotavljanju kakovosti blaga in storitev,
- medsebojna razmerja v zvezi z morebitno škodo, povzročeno z izvajanjem ali opustitvijo izvajanja koncesionirane dejavnosti,
- odgovornost koncesionarja za ravnanje zaposlenih in v zvezi s tem možnost koncedentovega začasnega prevzema izvajanja koncesionirane dejavnosti ali odvzema koncesije;
- 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 po preteku koncesijske pogodbe,
- obveznost koncedenta za določitev izvajalca koncesionirane dejavnosti, ki izvaja koncesionirano dejavnost v času, ko je koncesionar začasno ne more zagotoviti ali ko mu je začasno odvzeta.

113. člen
(sklenitev koncesijske pogodbe)

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

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

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

(4) Če koncesionar ne sklene koncesijske pogodbe v roku, določenem z odločbo o podelitvi koncesije, se pogodba lahko sklene s prvim naslednjim prijaviteljem, ki izpolnjuje razpisne pogoje, najkasneje v roku 30 dni. Če takšnega ni oziroma pogodba ni sklenjena v roku iz prejšnjega stavka, se javni razpis za podelitev koncesije ponovi.

114. člen
(način prenehanja koncesijskega razmerja)

Razmerje med koncedentom in koncesionarjem preneha:

- s prenehanjem koncesijske pogodbe in
- z odvzemom koncesije.

115. člen
(prenehanje koncesijske pogodbe)

(1) Koncesijska pogodba preneha:

- po poteku časa, za katerega je bila sklenjena,
- z odpovedjo,
- z razdrtjem,
- s stečajem ali likvidacijo oziroma smrtjo koncesionarja.

(2) Razlogi in pogoji za razdrtje, odpovedni rok in druge medsebojne pravice in obveznosti ob odpovedi ali razdrtju pogodbe se določijo v koncesijski pogodbi.

(3) Koncesijska pogodba preneha, ko v skladu z zakonom nastanejo pravne posledice stečaja ali z likvidacijo oziroma smrtjo koncesionarja. Pravice do koncesije niso del stečajne mase. Za čas trajanja stečajnega postopka lahko koncedent začasno prenese opravljanje koncesionirane dejavnosti na začasnega prevzemnika v skladu z določili tega zakona.

(4) V primerih prenehanja koncesijske pogodbe iz prvega odstavka tega člena koncedent prevzame izvajanje koncesionirane dejavnosti v režijo ali pa prenese izvajanje koncesionirane dejavnosti na javni zavod. Če prevzem oziroma prenos izvajanja dejavnosti nista mogoča, začne koncedent postopek za podelitev koncesije. Če postopka koncesije ni mogoče dokončati do izteka koncesijskega razmerja, koncedent prenese izvajanje koncesionirane dejavnosti na začasnega prevzemnika koncesije, vendar največ za dobo dveh let.

116. člen
(odvzem koncesije)

Koncedent lahko z odločbo odvzame koncesijo koncesionarju:

- če ne začne izvajati koncesionirane dejavnosti v za to določenem roku,
- če v roku, ki je določen v odločbi o podelitvi koncesije, ne izpolni pogojev za začetek izvajanja koncesionirane dejavnosti, za katere je bilo v odločbi določeno, da jih koncesionar izpolni po podelitvi koncesije,
- če ne izpolnjuje pogojev za izvajanje koncesionirane dejavnosti,
- če krši pogoje, določene za izvajanje koncesionirane dejavnosti,
- če finančno oškoduje plačnika javnih dobrin, uporabnike oziroma njihove delodajalce,
- če v času, ki je določen za opravljanje koncesionirane dejavnosti izvaja dopolnilno dejavnost v večjem obsegu, kot mu je dovoljeno s koncesijsko pogodbo,
- če uporabnikom ne zagotavlja javnih dobrin iz zagotovljenega obsega in kakovosti koncesionirane dejavnosti oziroma od njih neupravičeno zahteva doplačila ali plačila, ki niso predpisana oziroma jim omogoča pridobitev pravice mimo predpisov ali kadar do njih niso upravičeni,
- če ne ravna v skladu z odločbami in sklepi nadzora,
- če ne izvaja koncesijske pogodbe,
- če preneha izvajati koncesijsko pogodbo.

117. člen
(postopek odvzema koncesije)

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

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

(3) Opozorilo iz prvega odstavka tega člena ni potrebno, če gre za kršitev, ki ima znake kaznivega dejanja.

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

118. člen
(pravne posledice odvzema koncesije)

(1) Z dokončnostjo odločbe o odvzemu koncesije prenehata koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba, z izjemo tistih določb koncesijske pogodbe, 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.

119. člen
(prevzem koncesije)

(1) Koncedent lahko prevzame opravljanje koncesionirane dejavnosti.

(2) Pogoji in način prevzema se določijo v koncesijskem aktu in koncesijski pogodbi.

120. člen
(pogoji za prenos koncesije s strani koncesionarja)

Izvajanje koncesionirane dejavnosti lahko koncesionar prenese na drugo osebo samo, če so pogoji in obseg prenosa predvideni v koncesijskem aktu in natančneje dogovorjeni v koncesijski pogodbi.

121. člen
(pogoji za prenos koncesije s strani koncedenta)

Koncedent lahko v celoti ali delno prenese izvajanje koncesionirane dejavnosti samo v primerih predčasnega prenehanja koncesije in v drugih primerih, določenih z zakonom, ali zaradi razlogov, določenih v koncesijski pogodbi, sicer pa samo s soglasjem koncesionarja.

122. člen
(začasen prenos koncesije)

(1) Ne glede na določbe tega poglavja lahko koncedent zaradi zagotovitve javnega interesa in v primerih, ko koncesionar, ki je fizična oseba, zaradi dalj časa trajajoče bolezni, odsotnosti zaradi varstva in vzgoje otroka ali izobraževanja ne more izvajati koncesionirane dejavnosti, začasno prenese izvajanje koncesionirane dejavnosti v skladu z določili tega zakona na začasnega prevzemnika, vendar ne več kot za dve leti.

(2) Začasni prevzemnik iz prejšnjega člena prevzame vse obveznosti iz koncesijske pogodbe in izvaja koncesionirano dejavnost v svojem imenu in za svoj račun na podlagi koncesijske pogodbe, sklenjene s koncesionarjem, ki začasno ne more izvajati koncesionirane dejavnosti.

(3) Za čas prenosa koncesije iz tega člena sklene koncedent z začasnim prevzemnikom pogodbo, ki vsebuje vse pravice in obveznosti iz koncesijske pogodbe, ki jih je prevzel koncesionar.

123. člen
(ničnost koncesijske pogodbe)

(1) Koncesijska pogodba, ki je sklenjena v nasprotju z določili zakona, koncesijskega akta ali odločbe o podelitvi koncesije, je nična.

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

(3) Ničnost koncesijske pogodbe ugotovi koncedent po uradni dolžnosti.

124. 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 koncesionirane dejavnosti, 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 izvajanjem koncesionirane dejavnosti, sme koncesionar uporabiti samo za izvajanje in razvoj koncesionirane dejavnosti. Presežek prihodkov nad odhodki, ki jih koncesionar ustvari v zadnjem letu pred prenehanjem koncesijskega razmerja iz kakršnega koli razloga, mora vrniti koncedentu oziroma financerju, če koncedent tudi ni hkrati financer.

(3) Koncesionar je dolžan na zahtevo koncedenta poročati o svojem finančnem poslovanju, v delu, ki se nanaša na koncesionirano dejavnost.

125. člen
(dolžnosti in pravice koncesionarja)

(1) Koncesionar mora v okviru objektivnih možnosti izvajati koncesionirano dejavnost tudi v nepredvidljivih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile.

(2) V primeru iz prejšnjega odstavka ima koncesionar pravico zahtevati od koncedenta povračilo stroškov, ki so nastali zaradi izvajanja koncesionirane dejavnosti v nepredvidljivih okoliščinah.

126. člen
(odgovornost za škodo)

(1) Koncesionar je v skladu z zakonom odgovoren za škodo, ki jo pri izvajanju ali v zvezi z izvajanjem koncesionirane dejavnosti povzročijo pri njem zaposlene osebe uporabnikom ali drugim osebam.

(2) Če koncesionar v primerih, ki so posledica ravnanja pri njem zaposlenih oseb, ne zagotovi izvajanja koncesionirane dejavnosti, lahko njeno izvajanje začasno zagotovi koncedent s prevzemom koncesionirane dejavnosti ali začasnim prenosom koncesije ali na drug način, določen v koncesijski pogodbi.

127. člen
(vrsta odgovornosti)

Koncedent subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju koncesionirane dejavnosti povzroči koncesionar uporabnikom, če s koncesijsko pogodbo ni dogovorjena drugačna vrsta odgovornosti.

128. člen
(spremenjene okoliščine med izvajanjem koncesije)

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

(2) Pravico do spremembe koncesijske pogodbe ima tudi koncedent, če je prišlo do okoliščin, ki so vplivale na bistveno zmanjšanje potreb po javnih dobrinah, ki so predmet izvajanja koncesionirane dejavnosti.

(3) Koncesijska pogodba se lahko spremeni na predlog koncesionarja, kadar taka sprememba nima vpliva na izvajanje koncesionirane dejavnosti.

(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 koncesijske pogodbe mora koncesionar izvajati koncesionirano dejavnost 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, medsebojno obveščati.

129. člen
(evidenca sklenjenih koncesijskih pogodb)

(1) Koncedent mora v 8 dneh po sklenitvi koncesijske pogodbe o sklenitvi le te obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb o javno zasebnem partnerstvu, in mu predložiti izvod koncesijske pogodbe.

(2) Koncesijska pogodba se vpiše v evidenco pogodb o javno zasebnem partnerstvu na način in po postopku, ki ga določa zakon, ki ureja javno zasebno partnerstvo.

IV. Prehodne in končne določbe

130. člen
(uskladitev z zakonom)

(1) Predpise, ki urejajo status in poslovanje zavodov, in akte o ustanovitvi zavodov po posameznih področjih je treba uskladiti z določbami tega zakona najkasneje v treh letih po njegovi uveljavitvi.

(2) Do uskladitve predpisov in aktov iz prejšnjega odstavka se za dejavnosti splošnega pomena po tem zakonu štejejo dejavnosti, ki se v skladu z področnimi zakoni izvajajo kot javne službe oziroma na način, kot se izvajajo javne službe.

(3) Določbe tega zakona se ne uporabljajo za dejavnosti, ki so v skladu s področnimi zakoni opredeljene kot gospodarske javne službe, razen v delu, ko se področni zakon sklicuje na uporabo določb zakona, ki ureja statusna vprašanja zavodov.

131. člen
(preoblikovanje javnih zavodov)

(1) Ustanovitelj javnega zavoda lahko preoblikuje javni zavod v skladu s tem zakonom, ko so v področnih zakonih izpolnjeni pogoji iz 7. člena tega zakona.

(2) Če ustanovitelj prenese premoženje, potrebno za zagotavljanje javnih dobrin, v last javnega zavoda, javni zavod in ustanovitelj ugotovi obseg in strukturo premoženja, ki ga upravlja, z bilanco stanja na zadnji dan leta pred prenosom premoženja, h kateri mora pridobiti soglasje ustanovitelja. Bilanci stanja mora biti priložen podroben seznam premoženja iz poslovnih knjig. Če do statusne spremembe javnega zavoda pride med letom, je javni zavod dolžan sestaviti letno poročilo po določbah zakona, ki ureja računovodstvo, na dan pred statusno spremembo. Tako sestavljena bilanca stanja predstavlja podlago za morebitni prenos premoženja v last javnemu zavodu.

(3) Ustanovitelj premoženje, ki bo preneseno v last javnega zavoda, izroči javnemu zavodu s prvim dnem naslednjega leta. S tem dnem javni zavod začne voditi premoženje v lastni bilanci, premoženja pa se neha voditi v premoženjski bilanci ustanovitelja. Prenos premoženja je takse prost in se ne plača davek od prometa nepremičnin.

(4) Soglasje ustanovitelja k bilanci stanja na zadnji dan leta pred prenosom premoženja je podlaga za:

- otvoritveni bilanci javnega zavoda in države oziroma javnega zavoda in samoupravne lokalne skupnosti po stanju na prvi dan naslednjega leta in
- za prenose premoženja v zemljiški knjigi in drugih javnih evidencah.

(5) Premoženje, za katero zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja, ohrani javni zavod v uporabi na podlagi posebne pogodbe, ki jo sklene z ustanoviteljem. V pogodbi se

določijo premoženje, ki je dano v uporabo, posebni pogoji ravnanja s premoženjem in druge medsebojne pravice in obveznosti.

(6) Ne glede na prvi odstavek tega člena se v skladu s tem zakonom lahko preoblikujejo tudi zavodi, ki so bili ustanovljeni neposredno na podlagi Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/1991, 45/1994, 8/1996, 36/2000 in 127/2006), pri čemer v zavodih, ki imajo več ustanoviteljev, odločajo ustanovitelji o uskladitvi akta o ustanovitvi s tem zakonom z najmanj tremi četrtinami vseh glasov. Število glasov posameznega ustanovitelja je pri tem enako odstotku, izraženem v celih številih brez decimalk, ki ga predstavlja vrednost sredstev, ki jih je ta ustanovitelj zagotovil ob ustanovitvi zavoda za ustanovitev in začetek dela zavoda ali kasneje za delo zavoda, v vrednosti vseh sredstev, ki so jih ob ustanovitvi zavoda za ustanovitev in začetek dela ali kasneje za delo zavoda zagotovili vsi ustanovitelji.

132. člen
(koncesije)

Postopki podeljevanja koncesij, ki so bili začeti pred uveljavitvijo tega zakona, se zaključijo v skladu s tem zakonom.

133. člen
(sodelovanje pri upravljanju zavodov)

Za sodelovanje zaposlenih pri upravljanju v zavodih se do ureditve tega vprašanja z zakonom glede oblikovanja in delovanja svetov delavcev smiselno uporabljajo določbe Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Uradni list RS, št. 42/1993, 61/2000, 56/2001, 26/2007 in 45/2008).

134. člen
(premoženje zavoda ob uveljavitvi zakona)

Ne glede na določbe tega zakona, ki urejajo premoženje zavoda, ostane premoženje, ki ga ima javni zavod ob uveljavitvi tega zakona v lasti in ga vodi v lastni bilanci, v lasti javnega zavoda tudi po uveljavitvi tega zakona.

135. člen
(predpisi vlade in pristojnega ministra)

(1) Vlada izda predpis, določen s tem zakonom, najkasneje v roku šestih mesecev po uveljavitvi tega zakona.

(2) Akt iz sedmega odstavka 71. člena izda minister, pristojen za javno upravo, najkasneje v roku šestih mesecev po uveljavitvi tega zakona

(3) Minister, pristojen za finance, dopolni navodilo, ki ureja vrste in obseg podatkov za posamezno pravnoorganizacijsko obliko enote Poslovnega registra Slovenije, najkasneje v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

136. člen
(delovanje KAS)

Kadrovsko akreditacijski sveti, ustanovljeni s sklepom vlade št. 01004-1/2008/28 z dne 12. februar 2009 in vsemi spremembami tega sklepa, nadaljujejo delo v okviru svojih pristojnosti po uveljavitvi tega zakona do oblikovanja akreditacijskih organov iz 68. člena tega zakona.

137. člen
(razveljavitev in prenehanje uporabe predpisov)

(1) Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/1991, 45/1994, 8/1996, 36/2000, 127/2006), uporablja pa se še tri leta po uveljavitvi tega zakona.

(2) Z dnem uveljavitve tega zakona se za področje podelitve koncesij za opravljanje dejavnosti storitev vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja, ki so splošnega pomena, preneha uporabljati Zakon o javno zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/2006) v delu, ki ureja postopek podelitve koncesij, razen 20. člena.

138. člen
(uveljavitev zakona)

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

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu
Zakon v 1. členu opredeljuje vsebino zakona, ki določa okvir normiranja, financiranja, izvajanja in nadzora nad opravljanjem dejavnosti, ki so z zakoni in drugimi predpisi opredeljene kot dejavnosti splošnega pomena. Po vsebini so to dejavnosti, ki sta jih dosedanji zakon o zavodih in področna zakonodaja opredeljevala kot dejavnosti javne službe, in dejavnosti, ki se izvajajo v javnem interesu in se financirajo iz javnih sredstev ali se izvajajo na način javne službe. Zakon določa, da bo dejavnosti splošnega pomena lahko opredelil tudi odlok samoupravne lokalne skupnosti, pri čemer je treba posebej opozoriti, da bo odlok samoupravne lokalne skupnosti lahko urejal le dejavnost, ki sodi v izvirno pristojnost lokalne skupnosti. Glede na obstoječo ureditev tovrstnih dejavnosti v okviru izvirnih pristojnosti občin za zdaj ni, bi pa se lahko pojavile z ustanovitvijo pokrajin in novo razdelitvijo pristojnosti tudi na tem področju, zato mora zakon urediti tudi take primere. Prav tako pa zakon ureja statusno obliko zavoda ter določa vsebino in postopek podeljevanja koncesij.

K 2. členu
V 2. členu so opredeljene dejavnosti splošnega pomena, in sicer zakon kot primarni kriterij, ki ga bodo morali upoštevati področni predpisi, določa, da so to tiste dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo dobrine, ki jih v javnem interesu zagotavlja država ali samoupravna lokalna skupnost trajno in nemoteno. Gre predvsem za dejavnosti, ki so z ustavo določene kot zajamčene pravice (pravica do socialne varnosti – 50. člen, pravica do zdravstvenega varstva – 51. člen, pravice invalidov – 52. člen, izobrazba in šolanje – 57. člen, avtonomnost univerze in drugih visokih šol – 58. člen). Dobrine (blago in storitve), ki bodo v okviru teh dejavnosti zagotovljene uporabnikom, so opredeljene kot javne dobrine. Poleg tega pa bodo morale te dejavnosti slediti tudi cilju, da so javne dobrine zagotavljane kot primerne, kakovostne in vsem uporabnikom dostopne pod enakimi pogoji. Zakon na splošno ne opredeljuje elementov, ki naj bi zagotavljali cilj izvajanja teh dejavnosti. Opredeljeni bodo morali biti po posameznih področjih s standardi in normativi za izvajanje posamezne dejavnosti splošnega pomena. Kot dejavnosti splošnega pomena se izvajajo tudi dejavnosti, ki jih država ali samoupravna lokalna skupnost v skladu z zakonom financira ali sofinancira v javnem interesu in so v nadaljevanju opredeljene s skupnim pojmom »sofinancirane dejavnosti«. Financiranje oziroma sofinanciranje bo potekalo na način in pod pogoji, določenimi z zakoni oziroma odlokom samoupravne lokalne skupnosti, na primer dejavnosti na področju sociale, humanitarne dejavnosti in druge dejavnosti, ki jih izvajajo predvsem nevladne organizacije, društva, posamezniki in se financirajo iz javnih sredstev.

K 3. členu
V prvem odstavku 3. člena so opredeljene dejavnosti splošnega pomena, in sicer so to tipične dejavnosti, ki jih že sedaj, izhajajoč iz 1. člena Zakona o zavodih, področna zakonodaja opredeljuje kot javne službe oziroma dejavnosti, ki se izvajajo na način javne službe. Določba tudi dopušča, da se s področnimi zakoni ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti kot dejavnosti splošnega pomena opredelijo tudi druge dejavnosti, pri čemer bo odlok samoupravne lokalne skupnosti lahko urejal le dejavnost, ki sodi v izvirno pristojnost lokalne skupnosti. To pomeni, da so, glede na prehodno določbo tega zakona, kot dejavnosti splošnega pomena

zajete tudi tiste dejavnosti, ki jih zakon o zavodih sicer izrecno ne našteva, so pa bile kot take opredeljene s področnimi zakoni do uveljavitve tega zakona.

Ne glede na to, da tudi dejavnosti, ki jih izvajajo visokošolski zavodi, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, sodi po definiciji prvega odstavka med dejavnosti splošnega pomena, gre vendarle za področja, ki jih, tudi ob upoštevanju statusa po veljavni zakonodaji, ni mogoče povsem enačiti z drugimi področji in je zanje treba dopustiti specifično urejanje po področni zakonodaji, in uporabo tega zakona le in kolikor bo tako določeno. Posebna ureditev za univerzo in visokošolske zavode je utemeljena s posebnim statusom, ki izhaja iz 58. člena Ustave Republike Slovenije. Ostali našteti zavodi in njihove dejavnosti pa so določeni kot izjema predvsem zato, ker ne opravljajo tipične dejavnosti splošnega pomena in bi bili lahko primerjalno organizirani drugače (na primer zavarovalnica, sklad, agencija).

Ob obrazloženih izjemah je vendarle poudariti, da bodo morale tudi te področne ureditve, kot tudi vse druge upoštevati določbe, ki urejajo okvire tega zakona, da bo dosežen cilj sprememb vsebinskega normiranja dejavnosti. Po vzoru drugih statusnih zakonov, npr. zakona, ki ureja gospodarske družbe, društva, ustanove, pa je treba poenotiti tudi statusno obliko zavoda tako, da bo mogoče zagovarjati ureditev statusnih oblik »numerus clausus« tudi z vidika režima upravljanja in poslovanja teh pravnih oseb javnega in zasebnega prava. Zato ureditev ob tem upošteva tudi nujne posebnosti po posameznih področjih, in sicer tako, da ob posameznem vprašanju, ki se nanaša na ustanavljanje, upravljanje in poslovanje javnih in zasebnih zavodov, določa hierarhijo pravnih aktov, ki lahko uredijo posamezna vprašanja drugače. Tako določena hierarhija pravnih aktov pomeni, da se lahko uredijo posamezna vprašanja na način, da se ohrani enotnost sistema v bistvenih statusno pravnih in organizacijskih elementih.

K 4. členu

Določba zakona opredeljuje način izvajanja dejavnosti splošnega pomena. Pri tem izhaja iz obstoječega stanja, ko so nekatere dejavnosti opredeljene po področni zakonodaji kot dejavnosti javne službe in je režim njihovega izvajanja opredeljen tako po vsebini, obsegu, načinu izvajanja dejavnosti in financiranju, kot tudi z vidika organizacijske in prostorske zasnove opravljanja dejavnosti javne službe ter po vrstah in številu izvajalcev v okviru tako imenovane javne mreže izvajalcev (zdravstvo, šolstvo, sociala, znanost…), kar je tudi novi zakon določil kot razlikovalni element do dejavnosti, ki se izvajajo in financirajo v javnem interesu. V skladu z navedeno ureditvijo v povezavi s tretjim odstavkom 2. člena je treba razumeti tudi vse tiste dejavnosti, ki se v veljavni področni zakonodaji opredeljujejo kot dejavnosti, ki se izvajajo na način javne službe. To pomeni, da bodo lahko izvajalci takih dejavnosti javni zavodi, osebe zasebnega prava pa bodo lahko izvajale tovrstne dejavnosti v sistemu sofinanciranja dejavnosti. Zakoni, odloki samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugi predpisi opredeljujejo predvsem vsebino dejavnosti in pogoje za financiranje ali sofinanciranje, sredstva se dodeljujejo na podlagi javnih razpisov ali na drugačen način na podlagi kriterijev, določenih z zakoni. Za izvajanje sofinanciranih dejavnosti se ne podeljujejo koncesije (kultura, šport, sociala, področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, dejavnosti nevladnih organizacij). Katere dejavnosti se bodo izvajale na en ali drug način, lahko pa tudi v kombinaciji obeh, bo določila področna zakonodaja.

K 5. in 6. členu

V nasprotju z dosedanjimi zakoni na področju javnih služb, ki so določali, da cilj opravljanja dejavnosti posameznega izvajalca ne sme biti pridobitnost, novi zakon že samo dejavnost splošnega pomena opredeljuje kot nepridobitno dejavnost, ne glede na to v kakšni statusni obliki se izvaja: javni zavod ali zasebni zavod, gospodarska družba, posameznik, ki jim je podeljena koncesija. To pomeni, da bo sicer izvajalec, ko bo šlo za koncesionarje, lahko ustanovljen za opravljanje pridobitne dejavnosti, pri čemer pa bo moral dejavnost splošnega pomena izvajati na nepridobiten način. Pri tem bo treba strogo ločiti tok sredstev in obseg dejavnosti, ki se bo izvajala na en ali drug način. Nepridobitnost je namreč opredeljena s ciljem, da se dejavnost ne opravlja zaradi pridobivanja dobička, kar pomeni, da poslovanje izvajalcev ni usmerjeno k maksimiranju presežkov, ne glede na to, v kakšni statusni obliki delujejo. V zakonu je posebej poudarjeno, da nepridobitnost ne pomeni, da izvajalci ne bi mogli pri tem ustvarjati

tudi del zmernega donosa, ki se lahko upošteva pri oblikovanju cene, ki pa mora biti seveda omejen predvsem z zahtevo, da usmerjenost k pridobivanju tovrstnega donosa ne more povzročiti slabše kakovosti javnih dobrin. Gre za tako imenovani zmerni dobiček, ki ga tovrstnim izvajalcem priznavajo tudi evropski dokumenti s področja državnih pomoči (Okvir skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, 2005/C 297/04, odločba Komisije z dne 28. novembra 2005). Zmerni dobiček oziroma donos dejansko zagotavlja izvajalcem sredstva za obnovo izrabljenega stvarnega (premičnega in nepremičnega) premoženja in nadaljnji razvoj, kar je za kakovostno izvajanje javnih storitev in distribucijo primernih javnih dobrin temeljnega pomena. Ali bo lahko ustvarjen ta dobiček in kolikšen bo, bo odvisno predvsem od zakonodaje na področju javnih financ. Če pa bo ustvarjen, se bo izkazoval v okviru presežka prihodkov nad odhodki zavoda in se bo lahko tudi porabljal pod določenimi pogoji.

K 7. členu

Zakon v 7. členu določa splošni okvir normiranja dejavnosti splošnega pomena, ki opredeljuje enotna izhodišča kot minimalni standard režima opravljanja javne službe in sofinancirane dejavnosti, ki ga mora določiti področna zakonodaja ob upoštevanju potreb in posebnosti pri urejanju posameznih področij. Člen določa vprašanja, ki morajo biti urejena z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti ali predpisi, izdanimi na podlagi zakona. Področni zakoni ali na njihovi podlagi izdani predpisi bodo morali urediti predvsem razmerje med državo ali lokalno skupnostjo in neposrednimi izvajalci teh dejavnosti, način izvajanja dejavnosti (statusne oblike, pogoji za izvajanje, financiranje, nadzor…), pogoje in postopke za dostop uporabnikov do javnih dobrin (produktov teh dejavnosti), regulacijo dejavnosti, ki se opravlja kot dejavnost splošnega pomena, in dejavnosti, ki jih lahko izvajalci opravljajo kot dopolnilne dejavnosti na pridobitni način, standarde in normative za opravljanje dejavnosti, metodologijo za oblikovanje cen javnih dobrin in cen dobrin dopolnilne dejavnosti ter druga vprašanja, pomembna za doseganje ciljev dejavnosti splošnega pomena. Metodologija je način izračunavanja cene posamezne vrste storitve splošnega pomena. Vključevati mora vse stroške izvajanja storitve, in sicer stroške, ki jih je mogoče pripisati neposredno posamezni storitvi (stroški materiala, stroški dela, amortizacija in drugi neposredni stroški), ter del posrednih stroškov, ki se pripišejo izvajanju določene storitve. Ker se posredni stroški pripisujejo posamezni storitvi na podlagi sodil, mora metodologija določanja cen storitev splošnega pomena vsebovati tudi sodila, ki morajo biti obrazložena.

K 8. členu

8. člen na splošno opredeljuje vire financiranja dejavnosti splošnega pomena (javna sredstva, plačila uporabnikov, drugi viri) in odkazuje na akt o ustanovitvi zavoda, ki določi način in pogoje pridobivanja sredstev posameznega izvajalca v skladu s področno zakonodajo ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti. V nasprotju z dosedanjo zakonodajo zakon določa, da se na vseh področjih letne obveznosti financerja in izvajalca opredelijo s posebno pogodbo ali aktom financerja, ki mora biti sklenjena oziroma mora biti izdan najkasneje v dveh mesecih po sprejetju proračuna financerja, ko gre za izvajalce javne službe. Vrsta akta, ki bo podlaga za zagotavljanje sredstev na letni ravni, bo odvisna od sistema financiranja posamezne dejavnosti. Pogodbe oziroma druge vrste dvostranskih aktov (na primer dogovor, ko gre za financiranje dejavnosti na področju zdravstva) bodo podlaga za financiranje predvsem na področjih, kjer bo mogoče letni obseg programa in sredstev opredeliti individualno (zdravstvo, raziskovalna dejavnost, del socialnega varstva), druge vrste aktov, npr. sklep o financiranju, pa bodo lahko podlaga za zagotavljanje sredstev predvsem na področjih, ki imajo obseg programa in sredstev bolj ali manj določen z zakonom ali drugimi predpisi (na primer osnovno šolstvo, osnovne storitve socialnega varstva). Izvajalci sofinancirane dejavnosti pa bodo tako kot do zdaj sklepali pogodbe o sofinanciranju, za katere pa ni predpisan rok, povečini so vezane na javne razpise oziroma postopke neposrednih sklepanj pogodb. Ti izvajalci sredstva pridobivajo na način in po postopkih, ki so določeni v področni zakonodaji, in jih ni mogoče natančneje določiti.

K 9. členu

Novost, ki jo prinaša novi zakon, je izrecna določba, da so cene javnih dobrin regulirane in se morajo oblikovati na enak način, ne glede na vire financiranja in pravni status izvajalca v skladu z metodologijo določanja cen javnih dobrin, ki bo, upoštevaje raznovrstnost dejavnosti splošnega pomena, določena s področnimi predpisi. Ceno javne dobrine potrdi ustanovitelj v soglasju s financerjem, in sicer na način in po postopku, ki ju določa zakon. Novost, ki jo določa ta zakon, pa je določba, po kateri mora biti kalkulacija cene oblikovana tako, da vključuje samo stroške, potrebne za zagotavljanje javne dobrine (stroške dela, materialne stroške, amortizacija), tako kalkulacija cene in sama cena javne dobrine pa morata biti javno objavljeni na spletnih straneh financerja in izvajalca. Pri določanju cen javnih dobrin pa se bo lahko upošteval tudi tako imenovani ustvarjeni donos na vložena lastna sredstva. Donos na vložena lastna sredstva ne sme presegati višine donosa na dolgoročne, dolžniške vrednostne papirje Republike Slovenije na dan 1.9. tekočega leta, ki je objavljen na spletnih straneh ministrstva, pristojnega za finance.

Ceno javnih storitev plačujejo financerji v okviru sistema financiranja, ki bo določen po posameznih javnih storitvah, lahko pa jo plačujejo tudi neposredno uporabniki javnih dobrin. Bistvo določbe je, da ne glede na to, kdo izvaja dejavnost splošnega pomena, morajo biti kalkulativni elementi cene javne dobrine enaki, če predstavlja standard, ki ga je treba zagotoviti v okviru dejavnosti splošnega pomena. To na primer pomeni, da uporabnik ne sme plačati več samo zato, da mu je storitev zagotovljena hitreje. Enako velja tudi v primerih, ko uporabnik sicer plačuje neposredno ceno javne dobrine, iz javnih sredstev pa se zagotavljajo subvencije, pri čemer je lahko subvencija različna glede na posamezne z zakonom določene elemente: kategorije uporabnikov – na primer socialni status, nadstandardne storitve -, ne more pa biti različna znotraj skupine. Določba pa se ne nanaša na izvajalce, ki sicer ponujajo enake dobrine, kot so javne dobrine, jih pa izvajalci ponujajo kot povsem zasebno dejavnost, ki ne sodi v sklop dejavnosti splošnega pomena (na primer zasebne klinike brez koncesij, zasebne šole, ki se ne financirajo iz javnih sredstev).

K 10. členu

V 10. členu so opredeljene oblike, v katerih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja izvajanje dejavnosti splošnega pomena. Tako javno službo kot tudi sofinancirane dejavnosti bodo izvajali javni zavodi, ki jih bo ustanovila država ali lokalna skupnost. Dejavnosti javne službe bodo lahko izvajale tudi druge pravne in fizične osebe, ki jim bo dodeljena koncesija, ki jo v nadaljevanju zakon podrobneje določa. Dejavnosti, ki jih bo mogoče sofinancirati ali subvencionirati, ko bo tako določeno s področno zakonodajo zaradi uresničevanja javnega interesa, pa bo lahko izvajala katera koli pravna ali fizična oseba, ki bo izpolnila predpisane pogoje. 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 ti predpisi tudi v primeru, ko izvajajo dejavnosti splošnega pomena, s tem da bodo morali upoštevati temeljni princip delovanja, nepridobitnost. Predlog zakona tudi ne predvideva ureditve za posameznike - fizične osebe, ki v skladu s področno zakonodajo lahko opravljajo dejavnost javne službe. Tudi v prihodnje bodo ti predpisi urejali njihovih status in pogoje za opravljanje dejavnosti, če ni to že določeno s posebnimi predpisi (na primer status samostojnega podjetnika).

K 11. členu

Zakon na splošno opredeljuje statusno obliko zavoda, ki je lahko pravna oseba javnega prava ali pravna oseba zasebnega prava. Bistvena novost zakona je, da izrecno določa, da zavod svojo temeljno dejavnost opravlja na nepridobiten način in da je ta dejavnost temeljna dejavnost, ki opredeljuje status zavoda. Če opravlja dejavnosti, ki mu prinašajo večino dohodka na pridobiten način, v tej statusni obliki ne more delovati. Določbe zakona, ki uporabljajo termin »zavod«, se nanašajo na vse zavode, ne glede na to, ali so osebe javnega prava ali osebe

zasebnega prava. Posebnosti, ki se nanašajo na eno ali drugo obliko, so posebej določene. 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.

K 12. in 13. členu

Predlog zakona v 12. členu definira pravno organizacijske oblike zavoda, ki se lahko ustanovi kot zavod z neomejeno odgovornostjo ali zavod z omejeno odgovornostjo. Pravno organizacijska oblika javnega zavoda se določi s področnim zakonom ali z odlokom samoupravne lokalne skupnosti, če gre za njeno izvirno pristojnost. Pravno organizacijska oblika zasebnega zavoda pa z aktom o ustanovitvi. Zakon določa le kriterij za ustanovitev javnega zavoda z omejeno odgovornostjo, ki se naj bi ustanovil v primeru, če na letni ravni pridobi manj kot polovico finančnih sredstev iz državnega proračuna ali iz proračuna lokalne skupnosti. Javni zavod se bo lahko ustanovil kot javni zavod z omejeno odgovornostjo tudi v drugih primerih, in sicer kadar je to utemeljeno z vidika načina izvajanja dejavnosti (na primer pri sofinanciranih dejavnostih ali v primerih, ko gre za različne sofinancerje ali oblike financiranja, ki zagotavljajo javnim zavodom večjo avtonomijo pri upravljanju sredstev). Konkretno pa bo o ustanovitvi javnega zavoda kot javnega zavoda z omejeno odgovornostjo odločeno na ravni posamezne dejavnosti, pri čemer pa bo izbira odvisna predvsem od narave dejavnosti. V primeru javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo gre namreč za entiteto, ki posluje po pravilih, ki jih določa zakon, ki ureja javne finance (glej določbo o finančnem poslovanju). Določitev javnega zavoda kot javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo ne bo vplivala na strokovno avtonomijo zavoda. To je posebej razvidno iz določbe, ki zavodu z omejeno odgovornostjo zagotavlja, v okvirih, določenih z zakonom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti in drugimi predpisi, poslovno avtonomijo, ki obsega predvsem samostojno finančno poslovanje, ravnanje stvarnim premoženjem, notranjo organizacijo, in strokovno avtonomijo, ki obsega predvsem odločanje o strokovnih vprašanjih izvajanja dejavnosti in kadrovski politiki pri opravljanju dejavnosti. Zavodu z neomejeno odgovornostjo zakon, odlok samoupravne lokalne skupnosti in drugi predpisi, ohranjajo strokovno avtonomijo, kolikšna pa bo njegova poslovna avtonomija, bo odvisno od področnih predpisov. Tovrstni javni zavod bo imel direktorja ali drug organ vodenja, ki ga bo določal zakon, lahko bo imel svet z upravljavskimi pooblastili in enake strokovne organe kot javni zavod z omejeno odgovornostjo.

K 14. členu

Zakon posebej opredeljuje dejavnosti, ki jih lahko izvaja javni zavod. Osnovno poslanstvo javnih zavodov je seveda izvajanje dejavnosti splošnega pomena in je zato ta dejavnost opredeljena kot temeljna dejavnost, ki se, kot je bilo že pojasnjeno, izvaja na nepridobiten način. To pomeni, da mora biti vsem uporabnikom dostopna pod enakimi pogoji in mora zagotavljati določeno raven kvalitete, kot je opredeljeno v 2. členu zakona. Javni zavod pa lahko izvaja tudi tako imenovano dopolnilno dejavnost, ki je lahko praviloma drugačna od temeljne dejavnosti, je pa povezana z njo, ker je zavod s temeljno dejavnostjo za njo usposobljen, na primer različno certificiranje, storitve in dobrine, ki nastajajo kot nujni produkt temeljne dejavnosti (izdelki pri praktičnem izobraževanju) ali jih zavod ponudi v enaki obliki, kot se zagotavljajo javne dobrine, je pa njihov krog uporabnikov zunaj obsega uporabnikov javnih dobrin, na primer tujci, zunanji uporabniki dejavnosti (prehrana, storitvene dejavnosti…).

K 15. členu

Dopolnilne dejavnosti zavod izvaja na trgu, torej pomeni, da jih opravlja na pridobiten način. Zato je za tovrstno dejavnost določen poseben režim izvajanja, ki zagotavlja, da javni zavod te dejavnosti ne bi izvajal na škodo temeljne dejavnosti. Dovoljeni obseg izvajanja dopolnilne dejavnosti javnega zavoda ne sme vplivati na izvajanje temeljne dejavnosti javnega zavoda. Če bi ustanovitelj ugotovil, da izvajanje dopolnilne dejavnosti vpliva na obseg, kakovost, dostopnost, pravočasnost in druge elemente, ki se morajo zagotavljati v okviru izvajanja

dejavnosti, ki so splošnega pomena, mora javnemu zavodu omejiti ali v celoti prepovedati izvajanje dopolnilne dejavnosti. Ob tem se letni obseg prodaje blaga in storitev, ki ga lahko javni zavod opravi v okviru dopolnilne dejavnosti, določi z programom dela in ovrednoti v finančnem načrtu javnega zavoda. Podatki za leto 2009 kažejo, da prihodki javnih zavodov, pridobljeni s prodajo blaga in storitev na trgu upadajo (z 8,6 odstotka v letu 2003 na 6,7 odstotka v letu 2009), glede odstotka odstopajo le zavodi za zdravstveno varstvo (43,1 odstotka), drugi zavodi s področja zdravstva dosegajo 30,1 odstotka, lekarne 20,7 odstotka in drugi zavodi s področja izobraževanja in usposabljanja 29,9 odstotka. V zvezi s tem bo treba predvsem preveriti ustreznost opredelitve temeljne dejavnosti (javne službe) in s tem povezane dopolnilne dejavnosti ter izkazovanje odhodkov in prihodkov iz obeh dejavnosti.

K 16. členu

Za zasebni zavod je ravno tako določeno, da se lahko ustanovi, če gre za izvajanje nepridobitne dejavnosti. Njegova temeljna dejavnost je lahko dejavnost splošnega pomena, če mu je podeljena koncesija, ali dejavnost, ki je po vsebini enaka dejavnosti splošnega pomena, se pa ne zagotavlja kot taka (vsebino in obseg določi ustanovitelj, uporabniki nimajo pravice do plačila cene iz javnih sredstev), in druge dejavnosti, če jih opravlja nepridobitno, kar pomeni, da se lahko v zavodu opravljajo tudi dejavnosti, ki se običajno opravljajo kot pridobitne – na primer socialna podjetja. Zasebni zavod lahko kot dopolnilno dejavnost izvaja tudi dejavnost, ki je neposredno povezana s temeljno dejavnostjo, pri čemer obseg dopolnilne dejavnosti ne sme presegati 50 odstotkov prihodkov zasebnega zavoda, razen v primeru, ko je dopolnilna dejavnost edini vir financiranja temeljne dejavnosti (na primer, ko gre za zavode, ki se ukvarjajo z dobrodelno dejavnostjo in opravljajo dopolnilno dejavnost z namenom pridobivanja sredstev za opravljanje te dejavnosti). Zasebni zavod, ki mu je podeljena koncesija za opravljanje dejavnosti splošnega pomena, opravlja to dejavnost po pravilih, ki urejajo dejavnost javnih zavodov, če z zakonom ali koncesijskim aktom ni določeno drugače. Prav tako pa velja, da se za nadzor nad opravljanjem dejavnosti splošnega pomena, ki se opravlja na podlagi koncesije, uporabljajo določbe tega zakona, ki ureja nadzor nad javnimi zavodi.

K 17. členu

Obravnavani zakon določa le osnovne pogoje za ustanovitev zavoda. Pri tem določba velja za javne in zasebne zavode. Zagotovljena morajo biti sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda (podrobneje jih zakon določa v četrti točki drugega poglavja zakona), pogoje, ki se nanašajo na vsebino, kadre in prostor bodo določali področni predpisi. Zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejme ustanovitelj. Kadar ustanovi zavod več ustanoviteljev, se v aktu o ustanovitvi uredijo tudi njihove medsebojne pravice in obveznosti pri zagotavljanju sredstev za delovanje zavoda, medsebojne pravice in obveznosti v primeru prenehanja zavoda in druga vprašanja.

K 18. členu

18. člen določa, kdo je lahko ustanovitelj javnega in zasebnega zavoda. Ustanovitelj javnega zavoda je lahko država, lokalna skupnost, država in lokalna skupnost skupaj ali pa več lokalnih skupnosti v soustanoviteljstvu, prav tako pa narodna skupnost. V primeru, ko je oseba javnega prava ustanovljena z zakonom (kot na primer Kmetijsko gozdarska zbornica) in je z zakonom pooblaščena za ustanovitev javnega zavoda, si mora pred ustanovitvijo takega javnega zavoda pridobiti soglasje vlade. Soustanovitelj javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo je lahko tudi pravna oseba zasebnega prava, ki je nosilec javnega pooblastila, če zakon tako določa. Na tak način so že sedaj ustanovljeni zavodi na nekaterih področjih, kot na primer Center za poklicno izobraževanje, katerega ustanovitelji so poleg države tudi gospodarska interesna združenja.

Soustanovitelj javnega zavoda z omejeno odgovornostjo pa je lahko katerakoli pravna oseba zasebnega prava, pri čemer se soustanoviteljski delež omejuje pri zasebnem partnerju na manj kot 50 odstotkov. Soustanoviteljstvo med subjektom javnega prava in zasebnega prava pa je mogoče tudi v obliki zasebnega zavoda, če gre za realizacijo javno-zasebnega partnerstva v skladu z zakonom, ki ureja javno-zasebno partnerstvo, ali če gre za izvedbo časovno omejenega projekta (na primer, ko se združujejo sredstva, pridobljena iz EU, in je zahtevano, da se porabljajo strogo namensko in se ne vključujejo v integralni proračun države oziroma

lokalne skupnosti, na primer Centri odličnosti, ki so jih soustanovile osebe zasebnega prava - predstavniki gospodarstva). Ustanovitelji zasebnega zavoda so lahko fizične ali pravne osebe. Zakon ne vsebuje posebnih omejitev glede ustanavljanja zavoda, zahteva pa, da se javni zavod ustanovi v skladu z javno mrežo izvajalcev, ki je opredeljena po posameznih področjih.

K 19. členu

19. člen določa sestavine akta o ustanovitvi. Gre za obvezne sestavine, ki jih bo mogoče dopolnjevati s področnimi zakoni. Za zasebni zavod pa so v aktu o ustanovitvi obvezne sestavine v obsegu, določenem v tem členu. Ob tem velja pojasniti, da bodo lahko nekatere sestavine akta o ustanovitvi opredeljene tudi s prilogami tega akta (na primer nabor dejavnosti, obseg premoženja), tako da ob vsaki spremembi ni treba spreminjati celotnega akta.

K 20. členu

V 20. členu zakon določa pravice in obveznosti ustanovitelja zavoda. Ustanovitelj je dolžan zagotoviti materialne pogoje za ustanovitev in začetek dela zavoda. Med temeljnimi pravicami pa je poudarjena pristojnost potrjevanja dolgoročne strategije razvoja javnega zavoda in letnega poročila, ko gre za ustanovitelja javnega zavoda, ki ima poslovno in strokovno avtonomijo in v katerem opravlja nadzor nad poslovanjem javnega zavoda nadzorni svet. Med ustanoviteljske pravice sodi tudi dajanje soglasij k načrtu razpolaganja z nepremičnim premoženjem ne glede na njegovo vrednost. Soglasje k načrtu razpolaganja s premičnim premoženjem javnega zavoda pa je vezano na premično premoženje večje vrednosti. Primeri, ko bo tako soglasje potrebno, bodo določeni v področni zakonodaji ali v aktu o ustanovitvi. Delegacija na akt o ustanovitvi je primerna predvsem zaradi dejstva, da bo premično premoženje javnega zavoda, s katerim bo javni zavod lahko razpolagal, določeno na ravni posameznega zakona. Zadolževanje javnih zavodov bo urejal zakon, ki ureja javne finance. Ustanovitelj bo lahko tako pri javnem kot tudi pri zasebnem zavodu uveljavljal zahtevke iz naslova odgovornosti poslovodnih in drugih organov zavoda, sam pa bo odgovoren za obveznosti zavoda v obsegu, določenem s tem zakonom in področnimi predpisi. Ustanovitelj tudi imenuje in razrešuje svoje predstavnike v organih zavoda, direktorja javnega zavoda, če je tako določeno z zakonom, in direktorja zasebnega zavoda, če bo tako določeno z aktom o ustanovitvi. Poleg teh temeljnih pravic pa bodo področni predpisi in akt o ustanovitvi določali tudi druge pristojnosti ustanovitelja. Ustanovitelj javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo izvaja poleg ustanoviteljskih pravic in obveznosti tudi neposredni nadzor nad poslovanjem zavoda s tem, da poleg letnega poročila potrdi tudi program dela in finančni načrt ter zastopa javni zavod v sodnih postopkih, če bo tako določal področni zakon.

K 21. členu

21. člen opredeljuje izvajalce ustanoviteljskih pravic. Vlada ima pooblastilo za izvajanje ustanoviteljskih pravic za Republiko Slovenijo sicer določeno že v Zakonu o vladi in je to ponovljeno v tem zakonu predvsem zaradi dopolnitve, da zakon lahko posamezna upravičenja, razen same ustanovitve, prenese na pristojne ministre. Taka delegacija pristojnosti je utemeljena predvsem v tistih primerih, ko gre za vprašanja, ki so tudi sicer v izvedbeni pristojnosti ministrstev, ko gre za javne zavode, pa so s predpisi, ki urejajo tudi delovanje drugih subjektov, generalno dana ustanoviteljem (na primer 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 urejajo njihovo delovanje, medtem ko za zasebni zavod izvajajo ustanoviteljske pravice njegovi ustanovitelji.

K 22. členu

22. člen določa način izvajanja ustanoviteljskih pravic, kadar bo več ustanoviteljev ustanovilo skupni zavod. V takem primeru zakon določa, da ustanovitelji izvajajo svoje ustanoviteljske pravice v svetu ustanoviteljev, ki ga z ustanovitvenim aktom oblikujejo vsi ustanovitelji. Vsak od ustanoviteljev imenuje v svet najmanj enega člana, pri čemer ima vsak član toliko glasov,

kolikor jih je določeno glede na ustanoviteljske deleže, pri javnih zavodih pa se upošteva tudi število uporabnikov, za katere je samoupravna lokalna skupnost dolžna zagotavljati javne dobrine. Pri tem je treba upoštevati razlike med posameznimi dejavnostmi splošnega pomena, na primer pri lekarniški dejavnosti bodo uporabniki vsi prebivalci lokalne skupnosti, na področju predšolske vzgoje pa bo treba upoštevati le število otrok, ki jim je treba zagotoviti varstvo. Druga vprašanja organizacije in načina dela tega sveta se uredijo z aktom o delovanju sveta ustanoviteljev, ki ga sprejmejo pristojni organi ustanoviteljev.

K 23. členu

V uvodnih določbah zakona so določeni viri sredstev za financiranje dejavnosti splošnega pomena in na splošno obveza ustanovitelja, da v aktu o ustanovitvi določi vire sredstev za financiranje posameznega zavoda ne glede na to, ali gre za javni ali zasebni zavod. Tudi določba 23. člena ne obravnava posebej javnega ali zasebnega zavoda, določa le nabor virov za zagotavljanje sredstev za opravljanje temeljne dejavnosti, ki se natančneje določijo s predpisi in aktom o ustanovitvi, ko gre za javni zavod, in aktom o ustanovitvi, ko gre za zasebni zavod.

K 24. členu

V 24. členu zakon opredeljuje premoženje, ki ga ima zavod. Pojmi niso posebej definirani in se uporabljajo v pomenu, ki je opredeljen z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10). Premoženje zavoda sta finančno in stvarno premoženje, ki ga zavod potrebuje za ustanovitev in začetek dela in nadaljnje izvajanje dejavnosti. Premoženje zavodu zagotovi ustanovitelj, v času poslovanja pa lahko zavod tudi sam pridobiva vse vrste premoženja. Določena pa je izjema, in sicer, da javni zavod ne sme odplačno pridobivati kapitalskih naložb, razen v primeru, ko je pridobivanje kapitalskih naložb potrebno za uresničevanje ciljev, določenih v razvojnih dokumentih. Pogoje za navedene kapitalske naložbe bo natančneje uredil zakon s področja javnih financ. Zakon izrecno določa, da ima javni zavod z omejeno odgovornostjo premoženje v lasti, javni zavod z neomejeno odgovornostjo pa ima premoženje, tako kot do zdaj, le v uporabi, kar pomeni enako dosedanjim upravičenjem upravljanja premoženja. Glede premoženja javnega zavoda je treba posebej poudariti, da bo zakon določil, katero premoženje bo sploh mogoče javnemu zavodu izročiti v last, pri čemer bo upoštevana tudi posebnost posamezne dejavnosti splošnega pomena in s tem opredeljenega omenjenega posebnega režima. Zakon tako predvideva poseben status za premoženje, za katero zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja, gre torej za premoženje, ki je zunaj proste razpolage, in to premoženje se lahko javnemu zavodu izroči le v uporabo. Glede na to, da se skozi ves zakon poudarjeno urejajo mehanizmi za zaščito premoženje s katerim bo lahko gospodaril javni zavod, da ne bi prihajalo do zlorab, je ne glede na splošno pravilo v Obligacijskem zakoniku določeno, oziroma ponovljeno, pravilo, da so pravni posli razpolaganja s premoženjem, ki so v nasprotju z zakoni nični. S tem se ob morebitni kršitvi ne dopušča razlaga kakršnega koli namena, ki bi morebiti opravičeval drugačno ravnanje.

K 25. členu

Ravnanje s premoženjem javnega zavoda bo določeno z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti in aktom o ustanovitvi. Ne glede na to pa že ta zakon določa, da premoženje javnega zavoda, ki ga ima javni zavod v lasti oziroma v uporabi, ne more biti predmet zavarovanj za obveznosti. Prav tako obravnavani zakon določa omejitve glede razpolaganja, ki si jih pridržuje ustanovitelj. Zakon določa tudi, da premoženje zavoda, ki je namenjeno izvajanju temeljne dejavnosti, ne sme biti uporabljeno za plačilo obveznosti, nastalih pri izvajanju dopolnilne dejavnosti. Razpolaganje zasebnega zavoda s premoženjem bo določeno z aktom o ustanovitvi, javni zavod pa bo pri ravnanju s premoženjem moral upoštevati zakon, ki ureja javne finance, in zakon, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in občin. Zakon določa tudi, da so pravni posli, ki pomenijo razpolaganje s premoženjem zavoda v nasprotju z določbami, nični, kar pomeni ob že določenih načrtih razpolaganja s premoženjem in pravicah in obveznostih ustanovitelja še dodatno določbo glede možnosti razpolaganja s premoženjem.

K 26. členu
Določba 26. člena na splošno določa vrsto premoženja, ki ga je dolžan zagotoviti ustanovitelj, in je podrobneje definirana v naslednjih določbah: sredstva za ustanovitev in začetek dela, viri financiranja za delo zavoda in osnovno premoženje so posamezne kategorije premoženja zavoda.

K 27. členu
Ustanovitelj zavoda mora zagotoviti v okviru sredstev za ustanovitev zavoda sredstva za pokritje ustanovitvenih stroškov (takse, sodni stroški, stroški za delo vršilca dolžnosti direktorja…) in sredstva, ki zavodu zagotavljajo izpolnjevanje kadrovskih in prostorskih pogojev za začetek dela. Če je ustanoviteljev zavoda več in ni določeno oziroma dogovorjeno drugače, morajo ustanovitelji zagotoviti sredstva za ustanovitev zavoda, za obveznosti katerega odgovarjajo neomejeno, v enakem deležu oziroma za ustanovitev zavoda z omejeno odgovornostjo, sorazmerno z višino svojih osnovnih vložkov.

K 28. členu
Zakon osnovnega premoženja po višini, ki naj bi ga ustanovitelj zagotovil, natančneje ne ureja, razen v primeru, ko gre za zavod z omejeno odgovornostjo, za katerega je z zakonom, ali v primeru zasebnega zavoda z aktom o ustanovitvi določeno, da ustanovitelj ne odgovarja za obveznosti zavoda. V teh primerih mora ustanovitelj zavodu zagotoviti osnovno premoženje najmanj v višini 5000 evrov. Osnovno premoženje javnih zavodov pa bo urejeno s področnimi predpisi, odloki samoupravnih lokalnih skupnosti in posameznimi akti o ustanovitvi.

K 29. členu
Osnovni vložki in kot posledica ustanoviteljski deleži se določijo, ko zavod ustanovi več ustanoviteljev. V tem primeru osnovno premoženje zavoda sestavljajo osnovni vložki ustanoviteljev. Vrednost osnovnih vložkov je lahko različna, določi pa se z aktom o ustanovitvi. Na podlagi osnovnega vložka in v sorazmerju z njegovo vrednostjo v osnovnem premoženju zavoda pridobi ustanovitelj svoj ustanoviteljski delež, ki je izražen v odstotkih (32. Člen). Vsak ustanovitelj lahko ob ustanovitvi zavoda prispeva le en osnovni vložek in ima le en ustanoviteljski delež, ki je lahko zagotovljen v denarju, kot stvarni vložek ali kot stvarni prevzem. Pri tem velja opozoriti tudi na možnost, da je imetništvo na premoženju, ki predstavlja stvarni vložek, skupno več ustanoviteljem. V tem primeru se sicer šteje, da gre za vložek v deležu posameznega ustanovitelja, ustanoviteljski deleži pa se določi v skladu z 32. Členom. Če ustanovitelji vložkov ne vplačajo v denarju (stvarni vložek) ali če zavod prevzame premoženjske predmete (stvarni prevzem), se morajo z aktom o ustanovitvi zavoda določiti predmet stvarnega vložka ali stvarnega prevzema, oseba, od katere zavod predmet pridobi, in vrednost osnovnega vložka ter ustanoviteljski delež, ki ga ustanovitelj pridobi s stvarnim vložkom ali stvarnim prevzemom. Pri tem se lahko kot stvarni vložek ali stvarni prevzem štejejo le tisti premoženjski predmeti in pravice, katerih gospodarska vrednost je ugotovljiva. Za stvarni vložek se ne more šteti opravljena storitev ali stvarni prevzem s strani zavoda. Da bo predmet osnovnega premoženja stvarni vložek ali stvarni prevzem, mora biti določeno v aktu o ustanovitvi zavoda, če v aktu o ustanovitvi ni določb, so pogodbe med ustanovitelji in zavodom o stvarnih vložkih ali stvarnem prevzemu ter pravna dejanja za njihovo izvedbo proti zavodu neveljavna.

Kot stvarni vložek se lahko zagotovijo premičnine in nepremičnine ter pravice. Za stvarni vložek se šteje tudi plačilo za premoženjske predmete, ki jih je zavod prevzel in jih prišteje k ustanoviteljevemu vložku. V primeru, ko je osnovni vložek obvezen ali določen z aktom o ustanovitvi, morajo ustanovitelji pred prijavo zavoda za vpis v sodni register, zagotoviti vsaj eno četrtino osnovnega vložka, vrednost vseh zagotovljenih vložkov pa mora znašati najmanj 5000 evrov. Stvarni vložki se morajo v celoti izročiti zavodu pred prijavo za vpis v sodni register. Če vrednost stvarnega premoženja ne doseže vrednosti prevzetega osnovnega vložka, mora ustanovitelj razliko vplačati v denarju. Osnovne vložke mora ustanovitelj izročiti tako, da lahko

direktor oziroma uprava zavoda z njimi prosto razpolaga. Vplačila denarnih vložkov morajo biti nakazana na bančni račun zavoda.

K 30. členu

Če se ob ustanovitvi zavoda zagotovijo tudi stvarni vložki, morajo ustanovitelji pred prijavo za vpis v sodni register sestaviti in podpisati poročilo o stvarnih vložkih, v katerem se navedejo predmeti stvarnih vložkov, dejstva, ki dokazujejo, da vrednost stvarnega vložka ni manjša od višine prevzetega osnovnega vložka, in morebitne obremenitve stvarnega vložka. Če skupna vrednost stvarnih vložkov presega 100.000 evrov, morajo ustanovitelji, ki prispevajo stvarne vložke, na svoje stroške zagotoviti, da stvarne vložke oceni zapriseženi sodni cenilec. Poročilo zapriseženega sodnega cenilca je sestavni del poročila. če gre za stvarne vložke v obliki že vrednotenih stvarnih vložkov ali stvarnih vložkov, ki se ocenijo po knjigovodski vrednosti iz letnega poročila cenitev stvarnih vložkov, ki jo opravi sodni cenilec, izdelava poročila ni potrebna.

K 31. členu

V 31. členu je določena solidarna odgovornost ustanovitelja in poslovodstva zavoda za škodo, ki je zavodu povzročena namenoma ali iz hude malomarnosti in je nastala zaradi neizročitve ali nepravilne izročitve stvarnih vložkov, previsoke ocenitve teh vložkov ali zaradi kakšnega drugega škodljivega ravnanja ob ustanovitvi zavoda. Zavod se ne more odpovedati zahtevku in se o njem poravnati, če je povračilo nujno za poravnavo obveznosti tretjim osebam. Zastaranje zahtevka začne teči z dnem vpisa zavoda v sodni register.

K 32. členu

V skladu z 32. členom lahko ustanovitveni delež pripada več osebam. V tem primeru uresničujejo pravice in so odgovorne za obveznosti iz ustanoviteljskega deleža skupno. Ustanovitelji, ki so imetniki istega osnovnega vložka, pa imajo lahko ustanovitvene deleže enake ali različne. Pravna dejanja zavoda proti imetnikom istega osnovnega vložka učinkujejo proti vsem imetnikom tudi, če so opravljena samo proti enemu izmed njih.

K 33. členu

Zakon določa možnost odsvojitve in dedovanja ustanoviteljskega deleža v zasebnem zavodu. Ustanoviteljski deleži v javnem zavodu se lahko odsvojijo samo državi ali samoupravni lokalni skupnosti ali drugi osebi javnega prava. Če ustanovitelj k svojemu ustanoviteljskemu deležu pridobi delež ali več deležev, ohranijo vsi deleži svojo samostojnost. Za odsvojitev deleža je potrebna pogodba, ki je izdelana v obliki notarskega zapisa. Pri nakupu ustanoviteljskega deleža imajo ustanovitelji zavoda pod enakimi pogoji prednost pred drugimi osebami. Ustanovitelj, ki namerava prodati svoj ustanoviteljski delež, mora druge ustanovitelje pisno obvestiti o nameravani prodaji in pogojih prodaje ter jih pozvati, naj mu morebitni kupec sporoči svojo pripravljenost za nakup v 30 dneh od prejema obvestila. Če delež odkupi več ustanoviteljev skupaj, postanejo imetniki prodanega deleža vsi kupci skupaj. Z aktom o ustanovitvi se lahko določi, da je potrebno soglasje vseh ali večine ustanoviteljev, če kupec ni ustanovitelj. Urejen je tudi izstop ustanovitelja, če ni kupca iz vrst ustanoviteljev in tudi ne soglasja za odkup deleža po drugi osebi.

K 34. členu

V 34. členu je urejen položaj odsvojitelja in pridobitelja ustanoviteljskega deleža. Za pridobitev položaja pridobitelja ustanoviteljskega deleža se šteje tisti, ki poslovodstvu zavoda prijavi in dokaže pridobitev. Vsa dejanja, ki jih zavod opravi proti odsvojitelju, ali obratno, učinkujejo proti pridobitelju ali obratno. Pridobitelj in odsvojitelj sta zavodu solidarno odgovorna za vsa dejanja pred prenosom.

K 35. členu

Določba 35. člena ureja posledice odsvojitve posameznih ustanovitvenih deležev. Pri odsvojitvi lahko nastajajo novi deleži z delitvijo odsvojenega deleža, pri čemer pa novi deleži ne smejo biti nižji od vrednosti ustanoviteljskega deleža, ki je določen z aktom o ustanovitvi zavoda. Delitev ustanoviteljskega deleža ni dopustna, razen pri odsvojitvi, delitvi skupnega premoženja zakoncev ali dedovanju. Akt o ustanovitvi lahko delitev ustanoviteljskega deleža prepove.

K 36. členu

Določba ureja način vplačevanja denarnih zneskov osnovnih vložkov. Način vplačevanja denarnih zneskov osnovnih vložkov se določi z aktom o ustanovitvi, če ni določeno, pa morajo vsi vplačati sorazmerni del svojega osnovnega vložka. Posebej je določeno, da ustanovitelj zavoda ne sme biti oproščen vplačila osnovnega vložka in ne sme pobotati svoje terjatve z osnovnim vložkom. Če pride do zmanjšanja osnovnega premoženja zavoda, je mogoče ustanovitelje oprostiti vplačila osnovnega vložka največ za znesek, ki je sorazmeren z zmanjšanjem osnovnega premoženja.

K 37. členu

Zakon določa, da se v primeru, ko ustanovitelj ne vplača pravočasno zahtevanega zneska osnovnega vložka, zaračunajo zakonite zamudne obresti.

K 38. členu

Zakon določa ravnanje v primeru neplačila, ko gre za več ustanoviteljev. Če ti ne vplačajo osnovnega vložka oziroma če od nekaterih ni mogoče zahtevati vplačila v določenem roku, ga morajo plačati drugi ustanovitelji v sorazmerju z velikostjo ustanovnih deležev. Če ustanovitelj ne vplača ustanovitvenega vložka v roku, ki ga določa akt o ustanovitvi, in ga namesto njega vplačajo drugi ustanovitelji, je to razlog za izključitev.

K 39. členu

Zakon v 39. členu prepoveduje, da bi se s spremembo akta o ustanovitvi ali drugim aktom ustanovitelja omogočila oprostitev obveznosti vplačila osnovnega vložka.

K 40. členu

Določba 40. člena ureja izključitev in izstop ustanovitelja zavoda. Z aktom o ustanovitvi se lahko določi, da sme ustanovitelj, v primeru, ko je ustanoviteljev več, izstopiti iz zavoda ali da je lahko izključen iz zavoda, ter določiti pogoje, postopek in posledice izstopa ali izključitve. Ustanovitelj sme tudi s tožbo zahtevati izstop, če obstajajo za to utemeljeni razlogi, zlasti če mu drugi ustanovitelji ali poslovodstvo zavoda povzročajo škodo, če zavod ali ustanovitelji ovirajo ali onemogočajo uresničitev ustanoviteljeve pravice do izstopa, če je oviran pri uresničevanju svojih pravic, ki jih ima po zakonu ali odloku samoupravne lokalne skupnosti ali aktu o ustanovitvi zavoda. Ravno tako pa je urejena tudi pravica zahtevati izključitev posameznega ustanovitelja. Vsak ustanovitelj lahko s tožbo zahteva, naj se drug ustanovitelj iz zavoda izključi, če obstajajo za to utemeljeni razlogi, zlasti če drug ustanovitelj povzroča zavodu ali ustanoviteljem škodo, če ravna v nasprotju z odločitvami sveta ustanoviteljev, če ne sodeluje pri upravljanju in s tem ovira redno delovanje zavoda ali uresničevanje pravic drugih ustanoviteljev in v primeru grobe kršitve akta o ustanovitvi.

K 41. členu

Določba ureja prenehanje ustanoviteljskega deleža zaradi izstopa ali izključitve ustanovitelja. Posledica izstopa ali izključitve je, da preneha ustanoviteljski delež tega ustanovitelja in vse s tem deležem povezane pravice in obveznosti. Zaradi tega dejstva se ne sme spremeniti ustanovitveno premoženje in zato zakon določa, da morajo v treh mesecih po izstopu ali izključitvi ustanovitelja drugi ustanovitelji v sorazmerju s svojimi sedanjimi ustanoviteljskimi deleži prevzeti nove osnovne vložke ali povečati svoje sedanje osnovne vložke tako, da je višina osnovnega premoženja zavoda enaka višini osnovnega premoženja pred prenehanjem ustanoviteljskega deleža. Ustanovitelj, ki je izstopil, pa ima pravico do izplačila ocenjene vrednosti svojega ustanoviteljskega deleža po stanju ob izstopu. Zavod mu mora vrednost

izplačati najpozneje v treh letih od dneva izstopa z obrestmi po obrestni meri, po kateri se obrestujejo bančni denarni depoziti na vpogled. Ustanovitelj, ki je bil izključen iz zavoda, ima pravico do izplačila ocenjene vrednosti svojega ustanoviteljskega deleža po stanju ob izključitvi. Zavod mu mora to vrednost izplačati najpozneje v šestih letih od dneva izključitve z obrestmi po obrestni meri, po kateri se obrestujejo bančni denarni depoziti na vpogled. Če zavod ali ustanovitelji od izključenega ustanovitelja zahtevajo plačilo odškodnine, sme zavod izplačilo ocenjene vrednosti ustanoviteljskega deleža zadržati do pravnomočnosti sodbe, s katero je odločeno o tem odškodninskem zahtevku, ali do sklenitve poravnave med zavodom in izključenim ustanoviteljem.

K 42. členu

V 42. členu je urejena odgovornost za obveznosti javnega zavoda glede na njegov status. Primarno je določeno, da javni zavod odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, če za posamezno premoženje ni z zakonom določeno drugače. Javni zavod bo lahko imel premoženje v lasti in v tem primeru bo lahko za svoje obveznosti odgovarjal v prvi vrsti sam, ker pa izvaja dejavnosti splošnega pomena in ni mogoče dopustiti situacij, da bi bil zavod v primeru, ko njegovo premoženje ne bo več pokrilo prevzetih obveznosti, podvržen izključno pravilom, ki veljajo za gospodarske družbe, zakon kot pravilo določa subsidiarno odgovornost ustanovitelja za obveznosti zavoda, vendar le v obsegu premoženja, ki ga ustanovitelj zagotavlja za izvajanje temeljne dejavnosti. Področni zakoni se odgovornosti ustanovitelja ne bodo mogli izogniti. Posebej je določena odgovornost ustanovitelja javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo, kar pomeni, da bo imel tak zavod premoženje zgolj v uporabi, in za njegove obveznosti bo ustanovitelj odgovarjal neomejeno, vendar prav tako v obsegu premoženja, ki ga zagotavlja za izvajanje temeljne dejavnosti. Za obveznosti, ki izhajajo iz dopolnilne dejavnosti, pa bo zavod odgovarjal v celoti s sredstvi, ki jih bo pridobil iz tega naslova.

K 43. členu

Odgovornost za obveznosti zasebnega zavoda 43. člen zakona veže na obstoj osnovnega premoženja. Ustanovitelj se lahko svobodno odloči, ali bo zasebnemu zavodu zagotovil osnovno premoženje ali ne. Na to odločitev pa se veže njegova odgovornost za obveznosti zavoda, tako da za obveznosti zasebnega zavoda, ki nima osnovnega premoženja v skladu s tem zakonom, odgovarja ustanovitelj neomejeno, in v primeru, da ima zavod ustanovitveno premoženje v skladu s tem zakonom, ustanovitelj za obveznosti zasebnega zavoda ne odgovarja.

K 44. členu

Zakon v 44. členu določa ime zavoda, s katerim zavod posluje. Iz imena zavoda morata biti razvidna dejavnost in odgovornost ustanovitelja. Posebej zakon ureja ime javnega zavoda, glede na to, da je javni zavod lahko ustanovljen kot javni zavod z omejeno odgovornostjo in kot javni zavod z neomejeno odgovornostjo. To dejstvo mora biti razvidno že iz samega poimenovanja, saj je ustanovitelj javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo za njegove obveznosti neomejeno odgovoren; za obveznosti javnega zavoda z omejeno odgovornostjo pa omejeno odgovoren, kar mora zaradi varnosti v pravnem prometu izhajati iz imena javnega 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 in odgovornost ustanovitelja glede na odločitve, ki jih bo ob ustanovitvi zasebnega zavoda sprejel.

K 45. členu

Zakon določa uporabo imena pri poslovanju, pri čemer mora zavod pri svojem poslovanju uporabljati ime zavoda v obliki, v kakršni je vpisan v sodni register, lahko uporablja skrajšano

ime, ki vsebuje vsaj sestavino, po kateri se ime zavoda razlikuje od imen drugih zavodov, in oznako, za kakšen zavod gre. Ime zavoda in skrajšano ime se vpiše v sodni register.

K 46. členu
V skladu s 46. členom mora biti ime zavoda določeno v slovenskem jeziku, prevod imena pa se lahko uporablja le z slovenskim imenom. Če je sedež zavoda na območju, na katerem živi narodna skupnost, mora biti ime zavoda tudi v jeziku narodne skupnosti, saj imata jezika narodne skupnosti na območjih, kjer ti skupnosti živita, poseben ustavni položaj (11., 62. in 64. člen Ustave RS) ter ju ni mogoče opredeliti kot tuja jezika.

K 47. členu
Zaradi varnosti v pravnem prometu, h kateri pripomore tudi jasno razlikovanje subjektov na podlagi imen, ki jih uporabljajo, zakon izrecno določa, da se mora ime zavoda jasno razlikovati od imen drugih zavodov in zato v sodnem registru pri sodišču ne sme biti vpisano pod istim imenom dvoje ali več zavodov, ki opravljajo enako dejavnost. Če več zavodov, ki opravljajo enako dejavnost, priglasi za vpis enako ime, ima pravico do vpisa tega imena zavod, ki je prvi priglasil ime za vpis.

K 48. členu
Zakon ureja varstvo imena na način, da je organ, pristojen za vpis v sodni register, dolžan zavrniti predlog za vpis imena zavoda, ki je v nasprotju z določbami tega zakona ali ki se ne razlikuje jasno od že registriranih imen zavodov v Republiki Sloveniji. Zavod, ki meni, da se ime drugega zavoda ne razlikuje jasno od njegovega prej vpisanega imena, pa ima pravico, da s tožbo zahteva opustitev uporabe imena zavoda, njegov izbris in odškodnino. Določen je tudi rok za vložitev tožbe (najpozneje v treh letih po vpisu imena drugega zavoda)

K 49. členu
Zakon določa sedež zavoda glede na kraj, kjer se izvaja dejavnost. Zavodu, ki izvaja dejavnost v več krajih, se določi kot sedež zavoda kraj, v katerem je sedež direktorja ali uprave. Sedež je mogoče spremeniti v soglasju z ustanoviteljem.

K 50. členu
Vpis zavodov v sodni register je urejen za vse zavode, ker so pravne osebe, in sicer se vpis v sodni register opravi na zahtevo pooblaščene osebe ustanovitelja v skladu s tem zakonom in zakonom, ki ureja sodni register Tako kot pri gospodarskih družbah se vpisujejo podatki, ki so pomembni za poslovanje zavodov, in sicer začetek poslovanja (s tem zavod pridobi tudi pravno osebnost), statusne spremembe in prenehanje zavoda. V sodni register se vpisujejo tudi organizacijske enote, ki imajo pravico poslovati v pravnem prometu. Pravila vpisa, ki veljajo za javne zavode, se uporabljajo tudi za vpis skupnosti zavodov, ki je pravna oseba, ki jo zakon posebej opredeljuje.

K 51. členu
Prijava za prvi vpis zavoda v register mora vsebovati osnovne podatke, ki se nanašajo na ime zavoda, sedež zavoda in druge podatke, določene z zakonom, ki ureja sodni register.

K 52. členu
Zakon določa akte, ki so jih osebe, ki so upravičene za zastopanje v postopku prijave zavoda za vpis v register, priložijo registrskemu organu ter rok za predložitev morebitnih sprememb. Registrski organ lahko zavrne vpis, če sodni cenilec ob preverjanju poročila o stvarnih vložkih iz 30. člena tega zakona ugotovi, da je poročilo nepravilno, nepopolno ali v nasprotju z zakonom, ali če izjavi ali registrski organ meni, da je vrednost stvarnega vložka bistveno manjša od zneska osnovnega vložka, za katerega je dan stvarni vložek. Zakon določa tudi solidarno odgovornost ustanoviteljev zavodu, za škodo, ki nastane zaradi netočnosti podatkov, danih v zvezi z ustanovitvijo družbe. Če ustanovitelji namenoma ali iz hude malomarnosti oškodujejo

zavod s stvarnimi vložki ali ustanovitvenimi stroški, morajo škodo povrniti kot solidarni dolžniki. Ustanovitelj, ki je ravnal kot dober gospodarstvenik, za to škodo ni odgovoren.

K 53. členu
Za vpis v register je treba prijaviti tudi vsako spremembo podatkov iz drugega odstavka prejšnjega člena in prijavi priložiti akte pristojnega organa zavoda, na katerih te spremembe temeljijo, prijaviti začetek likvidacijskega postopka z navedbo likvidacijskih upraviteljev in prenehanje zavoda.

K 54. členu
Zakon določa tudi obveznost zavoda, da na sporočilih, ki jih zavod pošlje naslovniku,navede poleg celotnega imena in sedeža zavoda tudi registrski organ, pri katerem je zavod vpisan, številka registrskega vpisa in znesek osnovnega premoženja zavoda ter znesek še nevplačanih vložkov.

K 55. in 56. členu
Zakon razlikuje organe javnega zavoda z neomejeno odgovornostjo, in organe javnega zavoda z omejeno odgovornostjo. Javni zavod z neomejeno odgovornostjo, ki mu je zagotovljena predvsem strokovna avtonomija, lahko pa tudi posamezni elementi poslovne avtonomije, za razliko od zavoda z omejeno odgovornostjo, ki mu je zagotovljena poslovna in strokovna avtonomija, ki se določi s področnim zakonom, ima temu prilagojene tudi organe, ki vodijo delo zavoda in so opredeljeni v 55. členu, organi zavoda z omejeno odgovornostjo pa v 56. členu. Tako zakon določa, da ima zavod z omejeno odgovornostjo poslovodni organ, enako kot ga ima zavod z omejeno odgovornostjo, ki se tudi enako poimenuje, torej direktor (po posameznih področjih lahko tudi drugače), in so njegove naloge, ko gre za splošne pristojnosti enake, ne glede na pravno organizacijsko obliko zavoda. Poslovne odločitve sprejema v soglasju z organom upravljanja, ki je svet zavoda (po posameznih področjih bo lahko poimenovan tudi drugače, na primer upravni odbor, kot je sedaj določeno na področju raziskovalne dejavnosti), če ni z zakonom določeno, da jih sprejema v soglasju z ustanoviteljem. V primeru, ko gre za zavod z omejeno odgovornostjo pa so poslovne odločitve v pristojnosti samega direktorja in jih nadzorni svet v okviru svojih pristojnosti le potrjuje, kar pomeni, da bi jim lahko nasprotoval le, če bi bile odločitve sprejete zunaj poslovne politike, ki bi bila določena s temeljnimi razvojnimi dokumenti zavoda ali zakonskimi določbami. Nadzorni svet je obvezen organ zavoda z neomejeno odgovornostjo. Glede na to, da bo tovrstni zavod posloval v skladu z zakonom, ki ureja javne finance kot posredni proračunski uporabnik in bo tudi neposredno pod nadzorom ustanovitelja, ni potrebe, da bi imel notranji nadzorni organ (nadzorni svet), je pa kot obvezen organ določen organ upravljanja (svet zavoda), ki bo sprejemal določene akte in bdel nad izvajanjem dejavnosti v okviru postavljenih ciljev. Če pa bi se na ravni področne zakonodaje odločili, da se oblikuje organ nadzora- nadzorni svet znotraj zavoda, bo treba z zakonom ali aktom o ustanovitvi ločiti pristojnosti med obema organoma. Za razliko od zavoda z neomejeno odgovornostjo, je nadzorni svet obvezen organ zavoda z omejeno odgovornostjo in so njegove pristojnosti opredeljene z obravnavanim zakonom.

Poleg obveznih organov bo zavod lahko imel tudi druge organe, če bo tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi. Pristojnosti teh organov zavoda bodo natančneje določili zakoni po posameznih področjih.

K 57. členu
Določba 57. člena za zasebne zavode določa kot edini obvezni organ direktorja, vse druge morebitne organe in njihove pristojnosti pa bo določil ustanovitelj z aktom o ustanovitvi.

K 58. členu
58. člen določa pravice, obveznosti in odgovornosti direktorja. Direktor v okviru svojega položaja zastopa in predstavlja javni zavod, organizira in vodi njegovo delo in poslovanje, izdaja

splošne akte zavoda, ki niso v izrecni pristojnosti nadzornega sveta, sveta zavoda oziroma ustanovitelja, poleg tega pa tudi izdaja konkretne pravne akte v posamičnih zadevah, če s predpisi ni drugače določeno. Direktor odgovarja za zakonitost dela zavoda, uresničevanje strokovnih in poslovnih ciljev javnega zavoda, za smotrno upravljanje sredstev zavoda ter razpolaganje z njimi in 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. Zakon posebej opredeljuje naloge direktorja javnega zavoda z omejeno odgovornostjo, ki se nanašajo na predložitev dokumentov v potrditev nadzornemu svetu, ko gre za program dela, finančni načrt in letno poročilo, ter načrte razpolaganj s premoženjem, investicije, ki presegajo vrednost 500.000 evrov, in potrditev najem posojil, katerih vrednost presega 100.000 evrov. Enako so posebej ločene naloge, ki so specifične za direktorje zavodov z neomejeno odgovornostjo v relaciji do svetov zavodov. Pri tem velja posebej opozoriti na dosledno ločenost funkcije direktorja kot poslovodje od nalog nadzornega sveta oziroma sveta zavoda. Direktor bo po novem v okviru pooblastil v celoti odgovoren za oblikovanje in izvajanje poslovne politike zavoda. S tem zakon sledi temeljnemu cilju novega zakona, to je krepitvi avtonomije organov v okviru jasno razmejenih pristojnosti vodenja in nadzora oziroma upravljanja.

K 59. členu

V 59. členu sta določena imenovanje in mandat direktorja oziroma vršilca dolžnosti. Direktorja imenuje in razrešuje pristojni organ zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda določeno, da je za to pristojen ustanovitelj. Direktor je na podlagi javnega razpisa imenovan za dobo petih let. V pogodbi o zaposlitvi se določijo njegove pravice in obveznosti iz delovnega razmerja, kar pomeni, da lahko naloge direktorja opravlja le v okviru delovnega razmerja in ne na podlagi drugih civilno pravnih pogodb.

Če direktor umre, postane poslovno nesposoben, je razrešen, je dlje časa odsoten (na primer dalj časa trajajoča odsotnost zaradi bolezni ali porodniški dopust) in javni zavod nima sistemiziranega in zasedenega delovnega mesta namestnika, ali pa je direktorju potekel mandat in zaradi tega ne more zastopati in predstavljati javnega zavoda, imenuje svet zavoda vršilca dolžnosti direktorja javnega zavoda, vendar najdlje za eno leto. Zakon tudi za vršilca dolžnosti postavlja iste vstopne pogoje, kot za direktorja. Ratio legis takšne ureditve je v poslovni sposobnosti vršilca dolžnosti direktorja, ki pridobi vse pravice, obveznosti in odgovornosti, prav tako pa mu pripada tudi plača, ki pripada direktorju. Vršilca dolžnosti direktorja imenuje ustanovitelj tudi ob ustanovitvi ali preoblikovanju zavoda. Njegove naloge so, da pod nadzorstvom ustanovitelja opravi priprave za začetek dela zavoda ali za preoblikovanje zavoda. V primeru novoustanovljenega zavoda vršilec dolžnosti sklene pogodbo o zaposlitvi z ustanoviteljem, saj v njegovem imenu opravi vsa potrebna dejanja za ustanovitev in začetek delovanja novega zavoda, pri preoblikovanju zavoda pa sklene pogodbo o zaposlitvi z obstoječim zavodom. Zakon omogoča, da pristojni organ namesto imenovanja vršilca dolžnosti pooblasti zaposlenega v zavodu, da za določeno obdobje, največ šest mesecev, opravlja določene naloge direktorja. Pri tem je pomembno, da ta oseba lahko opravlja naloge le v okviru pooblastil, ki jih prejme. Za podelitev tovrstnega pooblastila ni potrebno izpolnjevanje vseh pogojev, določenih za direktorja. Za zasebni zavod se lahko v ustanovitvenem aktu določi status direktorja ter način opravljanja nalog direktorja.

K 60. členu

V 60. členu so določeni pogoji za imenovanje direktorja. Za direktorja je lahko imenovana vsaka 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 naravnih bogastev 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. Za direktorja ne more biti imenovana oseba, ki ji je bil izrečen

varnostni ukrep prepovedi opravljanja poklica, in sicer za čas trajanja prepovedi, in oseba, ki je bila kot direktor zavoda ali član uprave podjetja, nad katerim je bil začet stečajni postopek, pravnomočno obsojena na plačilo odškodnine upnikom po predpisih, ki urejajo finančno poslovanje podjetij, pri čemer prepoved imenovanja traja še dve leti po pravnomočnosti sodbe. Prav tako za direktorja ne more biti imenovana oseba, ki je bila pravnomočno obsojena ali je zoper njo uveden kazenski postopek za druga kazniva dejanja, ki so določena s posebnim zakonom (na primer določba 107. a člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja). Pogoji so tako izenačeni s pogoji, ki jih predpisuje zakonodaja o gospodarskih družbah, poleg tega pa so upoštevani še pogoji, ki jih določajo posebni zakoni. Poleg tega zakon določa, da nalog direktorja zavoda ne more opravljati oseba, za katero ta nezdružljivost izhaja iz določb zakona, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije. Če gre za financiranje iz javnih sredstev, zakon postavlja pravno presumpcijo kolizije interesov in to razrešuje s posebno ureditvijo.

K 61. členu

61. člen ureja postopek javnega razpisa in izvedbo izbirnega postopka direktorja javnega zavoda. Javni razpis za imenovanje direktorja javnega zavoda se objavi na spletni strani zavoda in v Uradnem listu Republike Slovenije, lahko pa tudi v sredstvih javnega obveščanja. Določene so obvezne sestavine javnega razpisa. Zakon tudi posebej določa, kateri organ izvede postopek javnega razpisa in opravi izbirni postopek. Če je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pristojna država, izvede javni razpis in izbirni postopek ministrstvo, pristojno za področje dejavnosti javnega zavoda. Če pa je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pristojna samoupravna lokalna skupnost, izvede javni razpis in izbirni postopek uprava samoupravne lokalne skupnosti. Postopek izvedbe javnega razpisa in izbire ustreznega kandidata se podrobneje uredi v zakonu ali aktu o ustanovitvi.

K 62. členu

V 62. členu zakon zagotavlja transparentnost postopkov o izbiri direktorja, ter vsakemu od prijavljenih kandidatov zagotavlja pravno varstvo, če meni, da je bil kršen postopek, določen za izvedbo razpisa in bi ta kršitev lahko bistveno vplivala na odločitev o izbiri kandidata ali pa če meni, da izbrani kandidat ne izpolnjuje pogojev, ki so bili določeni v razpisu. Prijavljene kandidate o pravnem varstvu obvesti in pouči organ pristojen za izvedbo izbirnega postopka. Prijavljeni kandidati tako lahko pregledajo razpisno gradivo ter v 15 dneh po prejemu obvestila o izbiri in pouku o pravici pregledati razpisno gradivo svoje pravice uveljavljajo pri pristojnem sodišču.

K 63. členu

Zakon v 63. členu omogoča ponovitev razpisa, če se na prijavljeni razpis nihče ni prijavil ali če nihče od prijavljenih kandidatov ni bil izbran. Prav tako zakon omogoča imenovanje vršilca dolžnosti za čas do imenovanja direktorja na podlagi ponovljenega razpisa, kar zagotavlja nemoteno poslovanje zavoda, v primeru, da se na razpis za direktorja nihče ne bi prijavil ali če nihče od prijavljenih kandidatov ne bi bil izbran.

K 64. členu

Določeni so razlogi za razrešitev direktorja. Direktor je lahko razrešen, če to sam zahteva, če se ugotovi, da so bile v postopku izbire storjene napake, ki so bistveno vplivale na izbiro in imenovanje ali iz krivdnih razlogov. Če je direktor razrešen iz krivdnih razlogov, ki so navedeni od tretje do vključno šeste alineje tega člena, se mu iz krivdnih razlogov odpove tudi pogodba o zaposlitvi, saj gre za krivdne razloge, ki jih določa ta zakon kot podlago za odpoved pogodbe o zaposlitvi. O razrešitvi odloča organ, pristojen za imenovanje, pri čemer je razrešenemu direktorju zagotovljeno pravno varstvo. Zoper odločitev o razrešitvi sicer ni pritožbe, vendar pa zakon predvideva sodno varstvo. Zakon tudi določa, da v primeru, če sodišče ugotovi, da je tožba zoper razrešitev in hkratno prenehanje delovnega razmerja utemeljena, lahko prisodi

tožniku odškodnino v višini najmanj ene in največ treh osnovnih mesečnih plač za mesto direktorja, ki ga je zasedal pred razrešitvijo. Odškodnino sodišče odmeri glede na težo kršitve in glede na posledice, ki jih je utrpel tožnik. Predlagana rešitev omogoča, da odločitev sodišča upošteva posledice neutemeljene razrešitve z odmero odškodnine, pri tem pa ne poseže v delovnopravni položaj osebe, ki je bila imenovana na mesto direktorja po razrešitvi.

K 65. členu

65. člen ureja pravice direktorja po prenehanju mandata iz nekrivdnih razlogov zaradi organizacijskih sprememb oziroma predčasnem poteku mandata. Če je zavod zaradi združitve z drugim zavodom ali zaradi prenehanja zavoda ukinjen in zaradi ukinitve zavoda preneha direktorju mandat pred potekom časa, za katerega je imenovan, ali mu je potekel mandat predčasno iz razloga, ki ni na njegovi strani. ali po preteku mandata ni ponovno imenovan in mu ni mogoče očitati okoliščin za predčasno razrešitev, ima v primeru sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas pravico do zaposlitve v zavodu oziroma gospodarski družbi, ki je prevzela dejavnost ukinjenega zavoda, na delovnem mestu, za katero izpolnjuje pogoje, ali v primeru neimenovanja na ustreznem delovnem mestu v zavodu, v katerem je opravljal naloge direktorja. Če ustreznega delovnega mesta ni, mu preneha delovno razmerje in mu gredo pravice, ki jih zakon, ki ureja delovna razmerja, določa za primer odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov.

K 66. členu

Zakon predvideva največ tričlansko upravo kot alternativni organ direktorju, če bo tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi. Javni zavod z omejeno odgovornostjo ima praviloma upravo, če ima več kot 500 zaposlenih, pri čemer je eden od članov ali članic uprave zadolžen za strokovno delo zavoda. S tem se torej v istem organu združuje tako poslovodna funkcija, kot tudi strokovna funkcija vodenja, ki je sicer lahko deljena med poslovodni in strokovni organ. Uprava se oblikuje in deluje po klasičnih principih, ima predsednika, ki zastopa in predstavlja zavod in le ta si lahko imenuje namestnika. Postopki in pogoji za imenovanje in razrešitev uprave so enaki kot pri direktorju.

K 67. členu

V 67. členu zakon določa sestavo in članstvo v nadzornem svetu, ki je določen kot obvezen organ v javnem zavodu z omejeno odgovornostjo. Nadzorni svet je sestavljen iz predstavnikov ustanovitelja javnega zavoda in tretjine predstavnikov zaposlenih v javnem zavodu. Lahko pa ima tudi predstavnike uporabnikov in financerja. Izrecno je določeno, da mora imeti ustanovitelj večino članov. Število članov nadzornega sveta in njegovo sestavo podrobneje določi zakon ali akt o ustanovitvi zavoda. 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 ali financerja, akreditacijski organ. Predlog zakona ureja primer, ko član nadzornega sveta preneha izpolnjevati nastopne pogoje, pri čemer določa, da mora o tem takoj obvestiti nadzorni svet in organ, pristojen za njegovo imenovanje ali izvolitev. Zakon prav tako določa, da takemu članu preneha članstvo v nadzornem svet z dnem, ko nadzorni svet prejme obvestilo.

K 68. členu

V predlagani določbi 68. člena so opredeljeni položaj, pristojnosti ter pooblastila ustanovitelja pri konstituiranju posebnega strokovno posvetovalnega akreditacijskega organa, ki ga zakon poimenuje akreditacijski svet. Ta organ se bo obvezno oblikoval na ravni države in lokalne samoupravne skupnosti, ustanovitelji in financerji pa bodo lahko oblikovali tudi skupne tovrstne svete. Gre za avtonomno posvetovalno telo ustanovitelja, sestavljeno iz zunanjih strokovnjakov različnih področij tako, da bo zagotovljena strokovnost s področja dela javnega zavoda, pravne ureditve ter upravljanja in vodenja. Ta organ bo oblikoval 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 oblikoval bo enoten standard kriterijev v postopkih izbire kandidatov za člane nadzornih svetov. 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, pri katerih bi bilo mogoče 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 bo določil ustanovitelj.

K 69. členu

Zakon določa pogoje za razrešitev članov nadzornega sveta v 69. členu. Člane nadzornega sveta razreši tisti, ki jih je imenoval oziroma izvolil. Članu sveta preneha mandat, če to sam zahteva, razrešen pa je lahko, če ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje ali iz krivdnih razlogov, ki so v zakonu našteti. Prav tako je mogoče člana nadzornega sveta razrešiti, če ni bil imenovan oziroma izvoljen po predpisanem postopku.

K 70. členu

Nadzorni svet sprejema odločitve z večino glasov vseh članov. Svoje delo nadzorni svet uredi s poslovnikom.

K 71. členu

V 71. členu zakon določa pristojnosti nadzornega sveta, kot organa, ki nadzoruje poslovanja zavoda z vidika gospodarjenja s premoženjem in finančnega poslovanja. Pristojnosti nadzornega sveta, ki določajo razmejitev nalog nadzornega sveta od nalog poslovodstva, so naštete v prvem odstavku. Nadzorni svet je tako pristojen za imenovanje in razrešitev direktorja, če ta pristojnost ni na ravni področne zakonodaje podeljena ustanovitelju, nadzira njegovo delo, obravnava dolgoročno strategijo razvoja javnega zavoda, sprejema letne dokumente in načrte razpolaganja s premoženjem, in odloča o zadevah, ki jih določa posamezen zakon ali ustanovitveni akt. Prav tako zakon določa, da nadzorni svet predlaga ustanovitelju omejitve glede izvajanja dopolnilne dejavnosti, pri čemer seveda sledi dejstvu, da je za javni zavod primarno izvajanje temeljne dejavnosti. Za izvajanje svojih pristojnosti ima neomejen vpogled v dokumentacijo zavoda (razen v podatke, ki sodijo v kategorijo varstva osebnih podatkov), poleg tega pa lahko zahteva tudi direktorjevo poročilo o izvajanju nalog iz njegove pristojnosti. Zakon v tem členu v naslednjih odstavkih določa nadzornemu organu tudi obveznosti obveščanja ustanovitelja in drugih nadzornih in pristojnih organov o nepravilnostih, ki bi jih zaznal pri delu nadziranega zavoda. Nadzorni svet sprejme tudi poslovnik, ki mora biti v skladu z aktom o ustanovitvi javnega zavoda in v katerem bo ustanovitelj obvezan natančno določiti naloge, postopke in način dela nadzornega sveta javnega zavoda.

K 72. členu

Določba 72. 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.

K 73. členu

Predlog zakona določa sestavo sveta zavoda, ki je določen kot obvezen organ v javnem zavodu z neomejeno odgovornostjo, s tem da nima nadzornih funkcij, saj te opravlja ustanovitelj, svetu pa ostanejo predvsem naloge upravljanja. Svet sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki zaposlenih v zavodu, predstavniki uporabnikov, pri čemer lahko zakon določi, da so lahko člani sveta tudi osebe, mlajše od 18 let (kar je treba urediti predvsem za področje šolstva, kjer so člani lahko tudi dijaki), in drugi, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zasebnega zavoda. Sestavo in način sestave sveta zavoda ter način imenovanja oziroma izvolitve članov sveta zavoda določa zakon ali akt o ustanovitvi zavoda.

K 74. členu
Zakon enako, kot pri nadzornem svetu, določa pogoje za predčasno prenehanja mandata, ki je lahko posledica lastne odločitve člana ali okoliščin zaradi katerih član ne more več opravljati svoje funkcije, in so v zakonu taksativno našteti.

K 75. členu
Urejen je kvorum za odločanje sveta. Svet zavoda lahko odloča, če je na seji sveta zavoda navzoča najmanj polovica članov sveta zavoda. Odločitev sveta zavoda je sprejeta, če je zanjo glasovala večina članov sveta zavoda.

K 76. členu
V 76. členu zakon določa pristojnosti sveta zavoda kot organa, v pristojnosti katerega so naloge, ki pomenijo predvsem sodelovanje pri upravljanju zavoda. Dokončne odločitve pa so v pristojnosti ustanovitelja, ki zavodu z neomejeno odgovornostjo, če z zakonom ni določeno drugače, ne zagotavlja poslovne avtonomije. To pomeni, da si pristojnosti (na primer ravnanje s stvarnim premoženjem zavoda) v celoti pridrži ustanovitelj. S tem prevzema tudi odgovornost za zagotavljanje primernega stvarnega premoženja, ki ga bo dolžan zagotoviti v uporabo javnemu zavodu, da bo ta lahko kakovostno izvajal dejavnost. S tem so tudi odgovornosti za odločitve prenesene na organe, ki dejansko lahko zagotavljajo pogoje za kakovostno izvajanje dejavnosti in za to tudi prevzemajo odgovornost. Pristojnosti sveta zavoda so primeroma naštete, in sicer svet sprejema splošne akte zavoda, če niso v pristojnosti direktorja, imenuje in razreši direktorja zavoda, če ni za to pristojen ustanovitelj, odloča o delovni uspešnosti direktorja, obravnava dolgoročno strategijo razvoja javnega zavoda in jo z mnenjem posreduje ustanovitelju v sprejetje, lahko daje ustanovitelju in direktorju tudi predloge glede posameznih zadev, ki se nanašajo predvsem na kakovost opravljanja dejavnosti splošnega pomena, prav tako pa svet obravnava pobude in vprašanja, ki jih posredujejo uporabniki, zaposleni v javnem zavodu in reprezentativni sindikati. Če bo področni zakon določil, da je za sprejetje programa dela, finančnega načrta zavoda in letnega poročila pristojen ustanovitelj, bo svet zavoda te dokumente obravnaval, o njih oblikoval mnenje in jih posredoval ustanovitelju v sprejetje.

Predlagana rešitev glede pristojnosti sveta (zadnja alineja tega člena, na primer v ZUIK, ZOFVI) omogoča, da se v okviru področne zakonodaje določijo tudi dodatne pristojnosti sveta, kot na primer odločanje kot drugostopenjski organ o pritožbah zaposlenih o pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja.

K 77. členu
Zavod ima lahko strokovnega vodjo. Pravice in obveznosti ter pristojnosti bo določil področni zakon in akt o ustanovitvi zavoda.

K 78. členu
Zavod ima lahko, kot to določa 78. člen, strokovni svet, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi zavoda. Ponekod področna zakonodaja predpisujejo strokovni program. V takšnih primerih je strokovni svet nujen, sestavljajo ga strokovnjaki na področju dejavnosti javnega zavoda, pri čemer je določeno, da mora biti najmanj polovica članov strokovnega sveta

izmed zaposlenih v zavodu. Glede na različnost dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, prepušča podrobnejšo opredelitev sestave in načina dela strokovnega sveta ustanovitvenemu aktu javnega zavoda. Ta norma se zgleduje po primerljivih pravnih ureditvah.

K 79. členu

Poglavje, ki se začenja s 79. členom, vsebuje določbe o organizaciji javnega zavoda. Notranjo organizacijo javnih zavodov povsem prepušča njihovim ustanovitvenim aktom in splošnim aktom zavoda, 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 80. členu

Zakon predvideva s soglasjem ustanoviteljev in zaradi 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 je lahko 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 treba 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. Zato je najprimernejša oblika societeta, ki v polni meri izpolnjujejo namen, zaradi katerega se zavodi povezujejo.

K 81. členu

Povsem nova je ureditev odnosov z uporabniki, ki jo vsebuje 11. podpoglavje drugega poglavja 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 81. 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 in javnost dela, pri čemer zakon določa obvezno objavo vseh aktov zavoda na spletnih straneh. 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 82. členu

Pomemben del odnosov do uporabnikov je obravnava njihovih pripomb in predlogov, kar zakon ureja v 82. členu. Zakon določa, da pripombe in predloge uporabnikov v zvezi z delom javnega zavoda obravnava zaposleni, ki ga za to pooblasti direktor za obdobje enega leta. Po preteku te dobe se lahko isto osebo pooblasti ponovno. Pooblaščeni zaposleni obvešča o svojih ugotovitvah nadzorni svet ali svet zavoda, direktorja, osebe, na katere se ugotovitve nanašajo ter uporabnika, ki je podal predlog ali pripombe. Za varstvo položaja je pomembno, da mu ni mogoče redno odpovedati pogodbe o zaposlitvi brez soglasja nadzornega sveta ali sveta zavoda.

K 83. členu

Poslovanje zavoda z uporabniki določa zakon v 83. 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 mogočih 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 84. členu
Zakon določa statut kot neobvezen akt. Statut je predvsem organizacijski akt, ki ga bo sprejel pristojni organ zavoda. Podrobneje bo vsebina urejena z zakonom ali aktom o ustanovitvi.

K 85. členu
S splošnimi pogoji poslovanja bo zavod na podlagi zakonskih določb opredelil način poslovanja in uresničevanja pravic uporabnikov.

K 86. členu
Nova je tudi ureditev tako imenovanih programskih dokumentov javnega zavoda. Javni zavod je dolžan pripraviti dolgoročno strategijo razvoja, program dela, finančni načrt in letno poročilo javnega zavoda. Z navedenimi akti bo moral javni zavod opredeliti dolgoročne cilje in naloge zavoda v skladu z nacionalno politiko razvoja - nacionalnimi programi in strategijami in programi ustanovitelja, za daljše obdobje, ki bo prilagojeno navedenim strateškim dokumentom (zato je tudi poimenovanje »dolgoročna strategija razvoja zavoda« zgolj generičen pojem poimenovanja aktov, ki jih bodo natančneje opredelile področne ureditve). Izvedbeni dokument bo program dela s cilji in nalogami, ki jih bo zavod opravljal, na podlagi zakonskih zadolžitev in sklenjenih pogodb (na primer tudi morebitnih sklenjenih dogovorov s prostovoljskimi organizacijami). V programu dela se določi tudi način doseganja ciljev in izvrševanja nalog, in sicer z določitvijo obsega temeljne in dopolnilne dejavnosti. Ob koncu leta pa bo moral zavod upoštevaje merila in kriterije, določene v programu dela, poročati o uresničevanja zastavljenih ciljev ter o kakovosti izvajanja storitev. Vsak javni zavod bo moral imeti tudi finančni načrt. V finančnem načrtu bo poleg drugih 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 87. členu
Določba 87. člena dopušča, da ima zavod tudi druge notranje akte in pravila, s katerimi ureja notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ter poslovanje zavoda.

K 88. členu
Način financiranja programov javnih zavodov po javnofinančnih predpisih in njihovo finančno poslovanje sta opredeljena v 88. členu. Javni in zasebni zavodi morajo v delu, ko opravljajo dejavnost splošnega pomena, upoštevati načela zakonitosti, transparentnosti, gospodarnosti in učinkovitosti, ki so opredeljena v zakonu, ki ureja javne finance. Prav tako morajo upoštevati določbe drugih zakonov, ki urejajo poslovanje z javnimi sredstvi. Pri tem zakon določa, da se način zagotavljanja sredstev za izvajanje dejavnosti splošnega pomena določa z zakonom, ki ureja javne finance. Zakon tudi določa, da ustanovitelj oziroma financer zagotavljata javnemu zavodu finančna sredstva za izvajanje dejavnosti splošnega pomena na podlagi pogodbe o zagotavljanju sredstev ali drugega akta. Pogodbo o zagotavljanju sredstev skleneta ustanovitelj oziroma financer in javni zavod. Za javni zavod podpiše pogodbo direktor oziroma predsednik uprave zavoda. Javnim zavodom z neomejeno odgovornostjo se sredstva zagotavljajo mesečno, javnim zavodom z omejeno odgovornostjo in zasebnim zavodom se sredstva zagotavljajo na podlagi izdanih računov, če z zakonom ni določeno drugače, kar pomeni novost

pri financiranju. Zakon tudi dopušča, da način financiranja izvajalcev dejavnosti splošnega pomena podrobneje določijo predpisi, ki urejajo posamezno področje dejavnosti splošnega pomena.

K 89. členu

Namen uporabe presežka prihodkov nad dohodki od dejavnosti določa zakon v 89. členu, in sicer ga zavod sme uporabiti samo za izvajanje in razvoj svojih dejavnosti, pri čemer morebitnega presežka iz temeljne dejavnosti ne sme uporabiti za izvajanje in razvoj dopolnilne 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 ali ustanovitelj v javnem zavodu, v katerem ni oblikovan nadzorni svet. Ustanovitelj ali financer lahko odloči, da se presežek odhodkov nad prihodki preteklega leta lahko poračuna z nižjimi transferi v tekočem letu.

K 90. členu

V 90. členu zakon določa zadolževanje javnega zavoda. Zadolževanje javnega zavoda je omejeno, saj se javni zavod sme zadolžiti samo v primeru, če je to določeno v njegovem letnem finančnem načrtu in če so izpolnjeni pogoji iz zakona, ki ureja javne finance. Pri tem zakon posebej določa, da se javni zavod lahko kratkoročno likvidnostno zadolži do 60 dni, za daljše obdobje pa se lahko zadolži le s soglasjem ministrstva, pristojnega za finance. Pri tem se javni zavod dolgoročno lahko zadolži le za investicije v premoženje, namenjeno za izvajanje temeljne dejavnosti. K taki zadolžitvi mora pridobiti soglasje ustanovitelja in ministrstva, pristojnega za finance. Če ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, posebno soglasje ministrstva, pristojnega za finance, ni potrebno.

K 91. členu

Zavod mora voditi računovodstvo in predložiti letna poročila skladno s predpisi o računovodstvu. Za zagotovitev preglednosti finančnega poslovanja in rabe javnih sredstev ter 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, z upoštevanjem določb zakona, ki ureja računovodstvo, in v skladu s posebnim standardom glede računovodskih rešitev v nepridobitnih organizacijah. Cilj je urediti pregledno financiranje javnih zavodov glede na to, da se lahko javni zavodi financirajo tudi iz plačil za blago in storitve na trgu. Tako bo moral javni zavod z neomejeno odgovornostjo voditi poslovne knjige ter pripraviti in predložiti letna poročila v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo, in zakonom, ki ureja javne finance. Javni zavod z omejeno odgovornostjo bo moral voditi poslovne knjige ter pripraviti in predložiti letna poročila v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo, in posebnim standardom, ki opredeljuje računovodske rešitve v nepridobitnih organizacijah. Za zasebni zavod pa zakon določa, da mora voditi poslovne knjige ter pripraviti in predložiti letna poročila v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo, in posebnim standardom, ki opredeljuje računovodske rešitve v nepridobitnih organizacijah.

K 92. členu

Zakon posebej ureja nadzor nad delom javnih in zasebnih zavodov. Pri tem zakon 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 92. členu tako zakon določa, da nadzor nad zakonitostjo dela javnega in zasebnega zavoda izvajajo ustanovitelj in drugi pristojni državni organi.

K 93. členu

Zakon nadalje določa nadzor nad izvrševanjem predpisov, ki urejajo delovanje zavoda, izvajajo ga pristojni inšpekcijski ali drugi, z zakonom določeni organi.

K 94. členu

Nadzor nad kakovostjo dela zavoda opravlja ustanovitelj ali organizacija, pristojna za kakovost na posameznem področju dejavnosti splošnega pomena.

K 95. členu:
Finančni nadzor zajema nadzor nad zakonito in smotrno rabo sredstev. Nadzor izvajata Računsko sodišče RS in ustanovitelj. Novost je obvezna revizija letnega poročila javnega zavoda z omejeno odgovornostjo. Glede na to, da zakon uvaja nekatere elemente korporativnega upravljanja in poslovanja zavoda, in ker se je že v dosedanji praksi prepoznana 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 96. členu
Člen določa, da javni zavod organizira notranje revidiranje skladno s predpisi, ki urejajo javne finance.

K 97. členu
Poročanje zavodov ni urejeno posebej. Zakon odkazuje na obstoječo zakonodajo, ki ureja poslovanje oseb javnega in zasebnega prava. Obveznost priprave dodatnih poročil, njihova vsebina ter rok za njihovo predložitev se lahko določijo z zakonom, ustanovitvenim aktom, v pogodbi o financiranju programa ali v koncesijski pogodbi v primerih, ko je to potrebno zaradi večje transparentnosti poslovanja zavoda. Pogoj glede dodatnih poročil, ki ga določa zakon, je namenjen preprečevanju nepotrebnega administriranja javnih zavodov, ki so ga pogosto povzročale nepremišljene zahteve ustanoviteljev po dodatnem ali zgolj sumarnem sporočanju podatkov. Ti podatki so namreč ustanovitelju dostopni v poročilih, ki jih mora zavod pripraviti ob zaključnih poročilih letnega poslovanja, prijavljanju na dodatna sredstva.

K 98. členu
Statusne spremembe zavoda so v pristojnosti ustanovitelja. Zavodi se lahko združujejo v nov zavod, razdelijo v več zavodov ali se posamezne organizacijske enote izločajo v samostojne zavode ali preoblikujejo v drugo pravno osebo.

K 99. členu
Predlog zakona v 99. členu ureja razloge, zaradi katerih zavod preneha obstajati, in sicer se razlogi nanašajo predvsem na okoliščine, ki povzročijo nemožnost poslovanja zaradi preoblikovanja ali prenehanja opravljanja dejavnosti po volji ustanovitelja ali prisilno zaradi stečaja ali likvidacije. Pri javnem zavodu je vedno podana odgovornost ustanovitelja tako, da do stečaja pravzaprav ne more priti, zasebni zavod pa lahko preneha tudi s stečajem. Določba tretjega dostavka daje zasebnim zavodom možnost prenehanja po skrajšanem postopku brez likvidacije, in sicer po enakem postopku, kot je določen za gospodarske družbe. Gre za poenostavljen postopek prenehanja, ki je za pravno osebo, ki želi prenehati, hitrejši in cenejši v primerjavi z redno likvidacijo, kar bo za marsikateri zavod, ki je delo opravljal s prostovoljci, bolj racionalna možnost. Skrajšani postopek pomeni, da sodišče ne postavi posebnega likvidacijskega upravitelja, ampak postopek prenehanja pod nadzorom sodišča izpelje poslovodstvo zavoda samo na način, da poravna obveznosti zavoda in prenese preostalo premoženje zavoda na upravičenega naslednika. Prenehanje zavoda in njegov izbris iz registra je v takšnem postopku mogoč le pod pogojem, da ustanovitelj zavod osebno prevzamejo vse morebitne odgovornosti, ki bi izhajale iz poslovanja zasebnega zavoda in za takšne obveznosti tudi odgovarja z vsem svojim osebnim premoženjem. Predlog tako olajšuje postopek prenehanja za zasebne zavode, hkrati pa ne posega v pravice upnikov, saj lahko ti morebitne obveznosti do zavoda, terjajo neposredno od ustanoviteljev in to ne glede na to ali je šlo za zavod z omejeno ali neomejeno odgovornostjo. 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. V primeru prenehanja zaradi ničnosti vpisa javnega zavoda v sodni register ali zaradi sprejetja akta o prenehanju obstoja

javnega zavoda pa se izvede postopek likvidacije zavoda v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe.

K 100. 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 določa, da pripada premoženje javnega zavoda ustanovitelju. Glede zasebnega zavoda pa zakon določa, da, lahko ustanovitelj zasebnega zavoda avtonomno uredi usodo premoženja zavoda v primeru njegovega prenehanja. Predlagana ureditev ne posega v pravice ustanoviteljev zasebnih zavodov, daje pa se jim dodatna možnost, da je zasebni zavod organizirano na način, da bo da izpolnjeval vse kriterije, ki so v svetu, še zlasti pa v EU uveljavljeni za neprofitne nevladne organizacije.

K 101. členu
Zakon v III. poglavju povsem na novo ureja koncesijo. V 101. členu določa, da se koncesija lahko podeli pravni ali fizični osebi, kadar javna mreža ne more zagotoviti opravljanja dejavnosti splošnega pomena v tolikšnem obsegu in taki kakovosti ali na tak način, da bi bile javne dobrine brez ovir dostopne vsem uporabnikom. Primarno se torej dejavnosti splošnega pomena izvajajo v okviru javne mreže, s koncesijami pa se javna mreža izpopolnjuje le toliko in tam, kjer država ali samoupravna lokalna skupnost zaradi objektivnih razlogov ne moreta zagotoviti opravljanja dejavnosti na predpisan način. S tem želi predlagatelj zakona preprečiti podeljevanje koncesij na podlagi okoliščin in interesov, ki z namenom, ciljem, potrebnim obsegom in načinom izvajanja javne službe nimajo povezave oziroma ne izhajajo iz njih. Zakon v tem členu določa tudi najdaljše obdobje podelitve koncesije, 30 let, in napotuje na področno zakonodajo, da pri določitvi roka ob podeljevanju določene koncesije upošteva naravo dejavnosti splošnega pomena, ki se bo izvajala v okviru podeljene koncesije, ter tveganje in koristi, ki jih prevzema koncesionar. Zakon tudi določa, da mora imeti pravna ali fizična oseba, ki ji je podeljena koncesija, sedež v Republiki Sloveniji, če to ni v nasprotju s predpisi EU in zakoni, ki urejajo prosti pretok storitev, ki takšne omejitve prepovedujejo.

K 102. členu
Zakon v 102. členu določa, da podelitev koncesije smiselno pomeni, da bo koncesionar izvajal v okviru podeljene koncesije tiste javne storitve in/ali zagotavljal tiste javne dobrine, katerih izvajanje in dobavljanje je sicer zaradi njihovega javnega značaja oziroma javnega interesa v domeni oziroma pristojnosti države oziroma samoupravne lokalne skupnostih. S podelitvijo koncesije tak subjekt pridobi od koncedenta pooblastilo za navedeno dejavnost, ki pa jo opravlja v svojem imenu in na svoj račun pod zakonsko in pogodbeno določenimi pogoji. Zakon ali odlok samoupravne lokalne skupnosti lahko določi, da je koncesijo mogoče podeliti tudi z neposredno pogodbo, če so izvajalci javne službe določeni z zakonom (na primer področje gasilstva). Zakon pa tudi dopušča, da se posamezne dejavnosti oziroma deli dejavnosti splošnega pomena ne bi mogli izvajati na podlagi podeljene koncesije. Za nadzor nad izvajanjem dejavnosti, ki je predmet koncesije, se smiselno uporabljajo določbe, ki veljajo za javne zavode.

K 103. členu
Zakon v 103. členu določa, da je koncesijski akt pravna podlaga za podelitev koncesije oziroma za vse razpise koncesij v državi. Zakon 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 104. členu
Glede na to, da je izključni namen koncesije uresničevanje javnega interesa, zakon v 104. členu 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; območje opravljanja dejavnosti splošnega pomena in s tem tudi mrežo izvajanja javne službe; pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar; merila kot orodje za izbor koncesionarja; pogoje, pod katerimi se bo dejavnost splošnega pomena izvajala, ter pogoje za uporabo javnih dobrin; začetek in trajanje koncesije; določitev virov, iz katerih se bo financirala koncesionirana dejavnost; način plačila koncesionarja; kakšen nadzor se bo izvajal nad opravljanjem koncesionirane dejavnosti in kdo ga bo opravljal; določitev organa, ki bo opravil izbor koncesionarja, in organa, ki bo pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe; navedba postopka in njegove oblike za podelitev koncesije ter druge sestavine, ki so glede na naravo dejavnosti splošnega pomena, ki se bodo izvajala na podlagi podeljene koncesije, potrebne in pomembne, da se opredelijo v koncesijskem aktu. Zakon predvideva tudi izjemo od obveznega sprejetja koncesijskega akta v primeru, ko so z zakonom in na njegovi podlagi izdanimi predpisi urejena vsa temeljna razmerja za opravljanje dejavnosti splošnega pomena v okviru koncesije.

K 105. členu

Koncesijski akt je, kot določa zakon, tudi podlaga za javni razpis podelitve koncesije. Objava javnega razpisa je pomembna zaradi zagotavljanja konkurenčnosti in transparentnosti postopka podeljevanja koncesije. Javni razpis je javno objavljen na spletnih straneh pristojnega ministrstva ali lokalne skupnosti ter v Uradnem listu RS.

Vsebina koncesijskega akta se praviloma, kot to določa zakon, 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 koncesionarja; pogoje, ki jih mora 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 javnih dobrin, ki se zagotavljajo z opravljanjem koncesionirane dejavnosti na določenem območju; začetek in čas trajanja koncesije; rok za začetek opravljanja koncesionirane dejavnosti; obveznost koncesionarja za vključitev v enotni informacijski sistem, kjer je ta vzpostavljen za koncesionirano dejavnost; 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 opravljanja koncesionirane dejavnosti 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; druge sestavine določene s področnimi predpisi.

Zakon še dodatno pojasnjuje, katere so obveznosti iz devete alineje tretjega odstavka 105. člena in jih mora vsebovati razpis. Gre za obveznost zagotavljanja 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 katero se dodeljuje koncesija. Te obveznosti so tudi primeroma naštete. Zaradi poenostavitve postopka in dostopnosti je dokumentacija javnega razpisa objavljena na spletnih straneh koncedenta (države/pristojnega ministrstva ali samoupravne lokalne skupnosti). Zakon 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 106. členu

Zakon v 106. 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 pogoje, določene v razpisni dokumentaciji, ki jih koncesionar dokazuje z listinami oziroma dokazili, določenimi v razpisni dokumentaciji. Pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev se ugotavlja tudi, ali morebiti koncesionarju ni bila mogoče koncesija predhodno že odvzeta iz krivdnih razlogov.

K 107. členu
V 107. členu zakon določa sestavo razpisne komisije, ki izbere koncesionarja, in kvorum za sprejemanje veljavnih odločitev.

K 108. členu
Zakon v 108. členu določa merila za izbiro koncesionarja, kot so strokovna usposobljenost, izkušnje in reference prijavitelja in oseb, ki bodo pri prijavitelju opravljale dejavnost, materialni pogoji za opravljanje koncesije ter cena zagotavljanja javnih dobrin, ki so predmet opravljanja koncesionirane dejavnosti.

K 109. členu
V 109. členu zakon pri pravilih postopka izbire koncesionarja napotuje na smiselno uporabo pravil, ki se uporabljajo pri javnem naročanju.

K 110. členu
V 110. členu zakon določa oziroma samoupravnim lokalnim skupnostim daje možnost, da v primeru izkazane skupne potrebe po opravljanju dejavnosti splošnega pomena in/ali, če bi bil tak način smotrnejši, lahko koncesijo podeli tudi več lokalnih skupnosti skupaj. V takšnem primeru imajo samoupravne lokalne skupnosti možnost, da skupno koncesijo razpiše po pooblastilu ostalih ena od samoupravnih lokalnih skupnosti ali pa obliko, vsebino in način skupne podelitve koncesije uredijo v pogodbi o skupni podelitvi koncesije, kjer lahko uredijo tudi druga razmerja, potrebna za skupno podelitev in izvajanje koncesije.

K 111. členu
Zakon v 111. členu določa, da se koncesionar na podlagi zaključenega postopka javnega razpisa izbere z odločbo oziroma se mu z odločbo podeli koncesija ter v njej določi rok, v katerem mora biti sklenjena koncesijska pogodba, ali pa morebitni drugi roki, če mora koncesionar pred sklenitvijo koncesijske pogodbe izpolniti še kakšne pogoje.

K 112. členu
Vsebino koncesijske pogodbe zakon določa v 112. 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 druge 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 nepredpisane vsebine koncesijske pogodbe med drugim

povzročile, da so bile te po vsebini različne, celo na istih področjih izvajanja javnih služb, kar se je pokazalo v neenakopravnem obravnavanju uporabnikov javne službe.

K 113. členu

Zakon v 113. 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. Četrti odstavek določa tudi, da lahko v tem primeru ustanovitelj sklene koncesijsko pogodbo s prvim naslednjim prijaviteljem, ki izpolnjuje razpisne pogoje. Če takega ni, se javni razpis za dodelitev koncesije ponovi.

K 114. členu

Način prenehanja koncesijskega razmerja določa zakon v 114. členu. V tem členu ureja različne oblike prenehanja koncesije, in sicer s prenehanjem koncesijske pogodbe in z odvzemom koncesije.

K 115. členu

Poleg klasičnih razlogov za prenehanje koncesijske pogodbe po poteku časa, za katerega je bila sklenjena, z odpovedjo in z razdrtjem, zakon posebej ureja prenehanje zaradi stečaja koncesionarja. 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 treba 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 116. členu

Zaradi kršitev koncesionarja, ki so določene v 116. členu, zakon 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 117. členu

Zakon v 117. 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. Če koncedent temu pozivu ne sledi, se mu koncesija odvzame po uradni dolžnosti. Če gre pri kršitvah za elemente kaznivega dejanja, opozorilo za odpravo kršitev ni relevantno.

K 118. členu

V 118. 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 prevzame druga oseba. Vso škodo, ki je nastala zaradi koncesionarjevih kršitev in odvzema koncesije, je dolžan koncedentu povrniti dotedanji koncesionar.

K 119. členu

Koncedent lahko prevzame opravljanje koncesionirane dejavnosti in jo dodeli v izvajanje javnemu zavodu. Pogoji za prevzem bodo določeni s področno zakonodajo.

K 120. členu
Zaradi varovanja javnega interesa in uporabnikov koncesionirane dejavnosti mora, kot določa zakon v 120. členu, koncedent tudi v primeru predčasnega prenehanja koncesijskega razmerja zagotoviti nemoteno izvajanje te dejavnosti, dokler ni prenesena na javni zavod oziroma prevzemnika koncesije.

K 121. členu
Zakon izjemoma dovoljuje enostranski prenos koncesije s strani koncedenta. To se lahko zgodi le v primerih, določenih z zakonom, ali zaradi razlogov, določenih v koncesijski pogodbi, drugače pa je prenos mogoč samo s soglasjem koncesionarja.

K 122. členu
Zakon posebej ureja začasen prenos koncesije s strani koncedenta, če je to treba storiti zaradi zagotovitve javnega interesa ali v primerih, ko koncesionar, ki je fizična oseba, zaradi dalj časa trajajoče bolezni, odsotnosti zaradi varstva in vzgoje otroka ali izobraževanja ne more opravljati koncesionirane dejavnosti. Začasen prenos se opravi lahko najdalj za dve leti. Začasni prevzemnik prevzame vse obveznosti iz koncesijske pogodbe in opravlja koncesionirano dejavnost v svojem imenu in za svoj račun na podlagi koncesijske pogodbe, sklenjene s koncesionarjem, ki začasno ne more opravljati koncesionirane dejavnosti. Za čas prenosa koncesije sklene koncedent z začasnim prevzemnikom pogodbo, ki vsebuje vse pravice in obveznosti iz koncesijske pogodbe, ki jih je prevzel koncesionar.

K 123. členu
V 123. členu zakon določa strogo sankcijo, in sicer ničnost, če bi bila koncesijska pogodba sklenjena z drugo osebo, kot je določena v odločbi o dodelitvi koncesije, kot tudi v primeru, če 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, če je koncesijska pogodba sklenjena brez izdaje odločbe s strani koncedenta in če 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 če 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 124. členu
Kot se zahteva za izvajalce javnih služb, da vodijo ločeno prihodke in odhodke temeljne dejavnosti in posebej dopolnilne oziroma tržne dejavnosti, ta zaveza velja tudi za koncesionarje v delu izvajanja koncesionirane dejavnosti in dopolnilne oziroma tržne dejavnosti. Poleg navedenega velja tudi obveznost, da morebitni presežek prihodka nad odhodki, ki ga koncesionar ustvari z opravljanjem koncesionirane dejavnosti, nameni za razvoj koncesionirane dejavnosti. Ko pa je presežek ustvarjen v zadnjem letu pred prenehanjem koncesije iz kakršnega koli razloga, mora presežek sredstev vrniti koncendentu oziroma financerju.

K 125. členu
Tudi v primeru višje sile zakon nalaga koncesionarju obveznost, da v okviru objektivnih možnosti opravlja koncesionirano dejavnost nemoteno. V teh primerih ima koncesionar pravico zahtevati od koncedenta povračilo stroškov, ki so nastali zaradi opravljanja koncesionirane dejavnosti v nepredvidljivih okoliščinah.

K 126. členu
Odgovornost koncesionarja za škodo, ki jo pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem koncesionirane dejavnosti povzročijo pri njem zaposlene osebe uporabnikom ali drugim osebam, je podana na enak način kot v drugih primerih, ko gre za delodajalce. Dodatno pa

zakon tudi omogoča prevzem dejavnosti v primerih, ko je neopravljanje koncesioniorane dejavnosti posledica ravnanja pri koncesionarju zaposlenih oseb.

K 127. členu
Za škodo, povzročeno tretjim, zakon določa subsidiarno odgovornost koncedenta. Ta odgovornost se lahko izključi s koncesijsko pogodbo in nadomesti z drugo vrsto odgovornosti.

K 128. členu
Če 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 treba 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 tem primeru 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 taki meri, da bi bilo nepravično pogodbena tveganja prevaliti 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 129. členu

Zakon določa evidenco sklenjenih koncesijskih pogodb na način, kot je to določeno za razmerja javno zasebnega partnerstva, kjer evidenco vodi ministrstvo pristojno za finance. Evidenca je potrebna predvsem zaradi sistema spremljanja dodeljevanja eventualnih državnih pomoči subjektom, ki vstopajo v koncesijsko razmerje .

K 130. členu
V 130. členu zakon v prehodnih in končnih določbah določa rok za uskladitev veljavnih predpisov z določbami tega zakona, ki je tri leta po njegovi uveljavitvi, in določa, da se v tem času dosedanje dejavnosti, ki so se opravljale kot javne službe ali na način, kot se opravlja javna služba, štejejo za dejavnosti splošnega pomena po tem zakonu. Da ne bi prihajalo do dilem, ali se zakon uporablja tudi za dejavnosti, ki so opredeljene kot gospodarske javne službe, zakon v prehodnih določbah določa, da se uporablja le v delu, ko se zakon, ki ureja javne gospodarske službe navezuje na ureditev zakona o zavodih, ki se s tem zakonom razveljavlja. To pomeni, da se bo nova ureditev uporabljala tudi za preoblikovanje javnih gospodarskih zavodov.

K 131. členu
Zakon nadalje ureja možnost preoblikovanja javnega zavoda glede na stopnjo usklajenosti določb področnih predpisov z določbami tega zakona. 131. člen predvideva, da se bodo posamezni javni zavodi lahko uskladili z novo ureditvijo takrat, če in ko bodo spremembe področne zakonodaje uredile vsa vprašanja, pomembna za izvajanje dejavnosti splošnega pomena, določena v 7. členu tega zakona. To pomeni, da bo z uveljavitvijo tega zakona določena področna zakonodaja, ki ne bo v nasprotju z novo ureditvijo, začela veljati z uveljavitvijo tega zakona. Da bi bilo mogoče na novo organizirane zavode z omejeno odgovornostjo prenesti tudi lastninsko pravico na premoženju, ki ga imajo zdaj zavodi v upravljanju, je treba urediti tudi prenos premoženja. Prehod premoženja 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 ter ob tem identificira tudi

tisto premoženje, ki ga zaradi posebnega pravnega režima lahko prenese v uporabo. 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. Zakon ureja tudi položaj, ko do statusne spremembe javnega zavoda pride med letom. V takem primeru je javni zavod dolžan sestaviti letno poročilo po določbah zakona, ki ureja računovodstvo, na dan pred statusno spremembo. Tako sestavljena bilanca stanja predstavlja podlago za morebitni prenos premoženja v last javnemu zavodu.

Zakon ureja tudi možnost preoblikovanja javnih zavodov, ki so bili ustanovljeni neposredno na podlagi zakona, ki ureja zavode in njihovega delovanja ne ureja področni zakon. V skladu s tem zakonom se torej lahko preoblikujejo tudi zavodi, ki so bili ustanovljeni neposredno na podlagi Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 45/94, 8/96, 36/00 in 127/06), pri čemer v zavodih, ki imajo več ustanoviteljev, odločajo ustanovitelji o uskladitvi akta o ustanovitvi s tem zakonom z najmanj tremi četrtinami vseh glasov. Število glasov posameznega ustanovitelja je pri tem enako odstotku, izraženem v celih številih brez decimalk, ki ga predstavlja vrednost sredstev, ki jih je ta ustanovitelj zagotovil ob ustanovitvi zavoda za ustanovitev in začetek dela zavoda ali kasneje za delo zavoda, v vrednosti vseh sredstev, ki so jih ob ustanovitvi zavoda za ustanovitev in začetek dela ali kasneje za delo zavoda zagotovili vsi ustanovitelji.

K 132. členu

V 132. členu zakon določa, da se postopki podeljevanja koncesij, pričeti pred uveljavitvijo tega zakona, zaključijo v skladu z določbami tega zakona. Zakon tudi zagotovi kontinuiteto v izvajanju dejavnosti splošnega pomena v obliki 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 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 javne službe, bo imela v primeru sklenitve koncesijske pogodbe glede izvajanja javne službe enake pravice in obveznosti kot jih je prej imel pri izvajanju javne službe javni zavod. Koncesijska pogodba se sklene skladno z določili tega in drugih zakonov, ki urejajo izvajanje javne službe ter v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance.

K 133. členu

Ustava RS v 75. členu določa, da delavci sodelujejo pri upravljanju v gospodarskih organizacijah in v zavodih na način in pod pogoji, ki jih določa zakon. Sodelovanje delavcev pri soodločanju v gospodarskih organizacijah je urejeno z Zakonom o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Uradni list RS, št. 42/1993, 61/2000, 56/2001, 26/2007 in 45/2008), glede sodelovanja zaposlenih pri upravljanju v zavodih pa še ne obstaja poseben zakon. Iz ustavne določbe izhaja, da zakonodajalec uredi pogoje in način sodelovanja delavcev pri upravljanju, pri čemer pa ustavna dikcija ne preprečuje, da to pravico ureja več zakonov. Obveznost urediti pravico zaposlenih v zavodih do soodločanja oziroma do sodelovanja pri upravljanju sicer izhaja tudi iz odločbe ustavnega sodišča (Odl. US III, 86, U-I-104/92, Uradni list RS, št. 45/94; Odl. US IX, 158, Uradni list RS, št. 61/2000), pri čemer pa iz obrazložitve ustavne določbe izhaja, da bo zakon določil, »ali naj delavci sodelujejo pri upravljanju s svojim zastopstvom v skupnih organih podjetij, ali naj bodo ustanovljeni posebni organi«. Iz ustavne odločbe pa izhaja, da ni v skladu z ustavo določba zakona, »ki ne določa še kakšne druge oblike kolektivnega uresničevanja pravice delavcev do sodelovanja pri upravljanju zavoda, v kateri bi bili udeleženi vsi zaposleni delavci«, razen udeležbe delavskih predstavnikov v sestavi organa upravljanja zavoda, to je v svetu zavoda kot edini mogoči obliki. Upoštevaje navedene obrazložitve je v tem zakonu predlagana prehodna rešitev do sprejetja posebnega zakona, ki bi uredil sodelovanje pri odločanju zaposlenih v zavodih. Pri tem se rešitev v prehodni določbi sklicuje na zakon, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju, in sicer tako, da se predlagana rešitev nanaša le na

oblikovanje in delovanje svetov delavcev. Druge določbe zakona niso uporabljive za zavode oziroma urejajo področje, ki je že urejeno s kolektivno pogodbo (na primer obveščanje). V zvezi s tem je treba opozoriti še, da je zakon, ki ureja izvajanje dejavnosti splošnega pomena, sistemski zakon, zaradi česar vsebina, ki izhaja iz ustavne določbe, po oceni predlagatelja, vanj ne sodi.

K 134. členu
Zakon v prehodni določbi določa, da ne glede na določbe tega zakona, ki urejajo premoženje zavoda, ostane premoženje, ki ga ima javni zavod ob uveljavitvi tega zakona v lasti in ga vodi v lastni bilanci, v lasti javnega zavoda tudi po uveljavitvi tega zakona.

K 135. členu
V 135. členu zakon določa rok, v katerem mora vlada sprejeti uredbo o določitvi sejnin za člane nadzornih svetov in svetov zavodov in ministrstvo, pristojno za javno upravo, navodilo, s katerim bodo določene obvezne sestavine poročila nadzornega sveta javnega zavoda. Rok za izdajo obeh aktov je šest mesecev po uveljavitvi zakona.

K 136. 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. Zakon o zavodih pa se bo še uporabljal v prehodnem obdobju treh let, ki je določeno za uskladitev področnih predpisov.

K 137. členu
Do oblikovanja akreditacijskih organov iz 68. člena tega zakona nadaljujejo z delom kadrovsko-akreditacijski sveti, ustanovljeni s sklepom vlade.

K 138. členu
Zakon bo uveljavljen v običajnem petnajstdnevnem roku, šteto od dneva njegove objave v Uradnem listu Republike Slovenije.