**GENERALNI SEKRETARIAT**

**VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE**

[**gp.gs@gov.si**](mailto:gp.gs@gov.si)

|  |  |
| --- | --- |
| Številka: 007-467/2016-47 | |
| Ljubljana, 05. 07. 2017 | |
| EVA: v povezavi z 2015-3130-0060 | |
|  | |
| ZADEVA: Predlog izhodišč za enotno ureditev statusne ureditve in poslovanja javnih agencij v Republiki Sloveniji – PREDLOG ZA OBRAVNAVO – NOVO GRADIVO ŠT. 1 | | | |
| 1. Predlog sklepov vlade: | | | |
| Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 - ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 - ZDU-1G in 65/14) je Vlada Republike Slovenije na .. seji dne …sprejela naslednji  SKLEP:   1. Vlada Republike Slovenije je določila Izhodišča za enotno ureditev statusne ureditve in poslovanja javnih agencij v Republiki Sloveniji.   mag. Lilijana Kozlovič  generalna sekretarka  Sklep prejmejo:   * ministrstva * Služba Vlade RS za zakonodajo | | | |
| **2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:**  / | | | |
| **3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:** | | | |
| - mag. Igor Kotnik, generalni direktor, Ministrstvo za javno upravo  - Štefka Korade Purg, višja sekretarka, Ministrstvo za javno upravo | | | |
| **3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:** | | | |
| / | | | |
| **4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:** | | | |
| / | | | |
| 5. Kratek povzetek gradiva: | | | |
|  | | | |
| 6. Presoja posledic za: | | | |
| a) | javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih | | NE |
| b) | usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije | | NE |
| c) | administrativne posledice | | NE |
| č) | gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij | | NE |
| d) | okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki | | NE |
| e) | socialno področje | | NE |
| f) | dokumente razvojnega načrtovanja:   * nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja * razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna * razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij | | NE |
| 7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:  / | | | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu | | | | | | | | |
|  | | Tekoče leto (t) | | t + 1 | t + 2 | | | t + 3 |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) prihodkov državnega proračuna | |  | |  |  | | |  |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) prihodkov občinskih proračunov | |  | |  |  | | |  |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) odhodkov državnega proračuna | |  | |  |  | | |  |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) odhodkov občinskih proračunov | |  | |  |  | | |  |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) obveznosti za druga javnofinančna sredstva | |  | |  |  | | |  |
| II. Finančne posledice za državni proračun | | | | | | | | |
| II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene: | | | | | | | | |
| Ime proračunskega uporabnika | Šifra in naziv ukrepa, projekta | | Šifra in naziv proračunske postavke | | Znesek za tekoče leto (t) | | | Znesek za t + 1 |
|  |  | |  | |  | | |  |
|  |  | |  | |  | | |  |
| SKUPAJ | | | | |  | | |  |
| II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo: | | | | | | | | |
| Ime proračunskega uporabnika | Šifra in naziv ukrepa, projekta | | Šifra in naziv proračunske postavke | | Znesek za tekoče leto (t) | | | Znesek za t + 1 |
|  |  | |  | |  | | |  |
|  |  | |  | |  | | |  |
| SKUPAJ | | | | |  | | |  |
| II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna: | | | | | | | | |
| Novi prihodki | | | Znesek za tekoče leto (t) | | | Znesek za t + 1 | | |
|  | | |  | | |  | | |
|  | | |  | | |  | | |
|  | | |  | | |  | | |
| SKUPAJ | | |  | | |  | | |
| **OBRAZLOŽITEV:**   1. **Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu** 2. **Finančne posledice za državni proračun**   **II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:**  **II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:**  **II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:** | | | | | | | | |
| 7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:  Gradivo nima finančnih posledic. | | | | | | | | |
| **8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:** | | | | | | | | |
| Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:   * + pristojnosti občin,   + delovanje občin,   + financiranje občin. | | | | | | | NE | |
| Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:   * Skupnosti občin Slovenije SOS: NE * Združenju občin Slovenije ZOS: NE * Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE   Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:   * v celoti, * večinoma, * delno, * niso bili upoštevani.   Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani. | | | | | | | | |
| 9. Predstavitev sodelovanja javnosti: | | | | | | | | |
| Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja: | | | | | | | NE | |
|  | | | | | | | | |
| (Če je odgovor DA, navedite:  Datum objave: ………  V razpravo so bili vključeni:   * nevladne organizacije, * predstavniki zainteresirane javnosti, * predstavniki strokovne javnosti, * občine in združenja občin ali pa navedite, da se gradivo ne nanaša nanje.   Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):  Upoštevani so bili:   * v celoti, * večinoma, * delno, * niso bili upoštevani.   Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:  Poročilo je bilo dano ……………..  Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o …, kar je navedeno v predlogu predpisa.) | | | | | | | | |
| **10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:** | | | | | | | NE | |
| **11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:** | | | | | | | NE | |
| Boris Koprivnikar  minister | | | | | | | | |

Priloga:

* + Izhodišča za enotno ureditev statusne ureditve in poslovanja javnih agencij v Republiki Sloveniji

IZHODIŠČA ZA ENOTNO UREDITEV STATUSNE UREDITVE IN POSLOVANJA JAVNIH AGENCIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI

1. Veljavna ureditev in stanje

V Republiki Sloveniji je na podlagi Zakona o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C, v nadaljevanju ZJA) trenutno ustanovljenih 15 javnih agencij, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, in ena javna agencija[[1]](#footnote-1), katere ustanoviteljica je lokalna skupnost.

V skladu s 121. členom Ustave Republike Slovenije lahko pravne ali fizične osebe z zakonom ali na njegovi podlagi dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave, ki jih opredeljuje Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14, v nadaljevanju ZDU-1) in jih opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (14. člen), lahko pa tudi javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil. V zvezi z izenačenim položajem nosilcev javnih pooblastil in organov državne uprave je relevantna odločba Ustavnega sodišča RS (zadeva U-I-283/94, Uradni list RS, št. 20/98), ki položaj utemeljuje s kombiniranjem treh načel: načelom pravne države (2. člen Ustave), načelom delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) in načelom zakonitosti delovanja uprave (drugi odstavek 120. člena Ustave). Načela postavljajo zahtevo, da morajo biti nosilci javnih pooblastil pri izvrševanju teh pooblastil glede načela zakonitosti izenačeni z organi državne uprave. Pri izvrševanju javnih pooblastil v posamičnih primerih morajo imeti podlago v zakonu.

Bistvena za javne agencije je njihova samostojnost, torej relativna neodvisnost od ustanovitelja. Razlogi za neodvisnost so lahko različni, kot na primer potreba po vključitvi različnih subjektov na področju upravljanja v upravni proces, kar zagotavlja večjo možnost upoštevanja interesov, večjo legitimnost ter sprejemljivost odločitev; vključitev različnih organizacij civilne družbe v upravni proces, zagotovitev relativne neodvisnosti upravljanja od dnevne politike; zagotovitev neodvisnosti od delovanja vlade in uprave in zagotovitev večje strokovnosti pri odločanju na določenem področju, ker se lahko v nedržavno organizacijo vključi večje število strokovnjakov. ZJA tako predstavlja ureditev enotnih standardov poslovanja javnih agencij, pri čemer je odstopanja od sistema možno urediti le v področnem zakonu.

Prenos javnega pooblastila na javno agencijo kot tudi ustanovitev javne agencije je nujno urejeno s področnim zakonom. Upoštevaje drugi odstavek 1. člena ZJA, ki določa, da se določbe tega zakona za posamezne agencije ne uporabljajo glede tistih vprašanj, ki so glede na namen ustanovitve urejena s posebnimi zakoni drugače (načelo subsidiarnosti), pa je v področnem zakonu posamezna vprašanja možno urediti na drug način, vendar mora biti specialna ureditev opravičljiva s posebnostmi področja, ki ga zakon ureja. Za vsako javno pooblastilo posebej mora namreč zakon določiti, katere vrste nalog se prenašajo in v kakšnem obsegu.

Nadzor nad delom javnih agencij opravljajo Računsko sodišče Republike Slovenije (nadzor nad zakonito, namembno, učinkovito in uspešno rabo sredstev), pristojno ministrstvo (nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javne agencije), Ministrstvo za finance (finančno poslovanje javne agencije) in Ministrstvo za javno upravo (nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku in upravnem poslovanju).

V zvezi z izvajanjem nadzora nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javnih agencij je Vlada Republike Slovenije za realizacijo popravljalnega ukrepa 3.3.1.1. revizijskega poročila Računskega sodišča Republike Slovenije[[2]](#footnote-2) na 55. redni seji dne 8. 10. 2015 že določila Usmeritve za opravljanje nadzora nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javnih agencij, pri čemer nadzor ne sme posegati v neodvisnost javnih agencij z vidika samostojnosti odločanja in izvajanja njihovih politik, ampak na gospodarnost in zakonitost njihovega poslovanja.

Za agencije, ki so obstajale pred uveljavitvijo ZJA leta 2002, je 50. člen uredil prehodni režim in določil, da se za obstoječe agencije (Agencijo za trg vrednostnih papirjev, Agencijo za zavarovalni nadzor, Agencijo za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije, Agencijo za energijo in Agencijo Republike Slovenije za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij) zakon uporablja glede eksplicitno določenih določb po 50. členu ZJA kot sledi iz naslednjega pregleda: [[3]](#footnote-3)

|  |  |
| --- | --- |
| 3. člen | **Načela delovanja** |
| Tretji odstavek 5. člena | **Ustanovitelji** (V imenu države izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada). V imenu lokalne skupnosti izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja svet lokalne skupnosti ali drug organ, določen s splošnim aktom lokalne skupnosti) |
| tretji odstavek 16. člena | **Dolžnosti in odgovornosti članov sveta javne agencije** (Člani sveta so odgovorni za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihove dolžnosti.) |
| drugi, tretji in četrti odstavek ter smiselno peti odstavek 19. člena | **Imenovanje direktorja** |
| Četrti in peti odstavek 20. člena  (op: v sprejetem ZJA 3. odstavek) | **Pristojnost in odgovornosti direktorja**  Direktor mora zagotoviti, da javna agencija posluje v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom. Pri svojem delu je dolžan varovati poslovne skrivnosti javne agencije. |
| 21. člen, pri čemer javni natečaj izvede posebna natečajna komisija, ki jo imenuje uradniški svet. | **Javni natečaj za imenovanje direktorja** |
| 22. člen, pri čemer se ta določba ne uporablja za direktorje, ki so na položaju ob uveljavitvi tega zakona | **Razveljavitev** (odločbe o izbiri kandidatke oziroma kandidata, akt o imenovanju in pogodba o zaposlitvi direktorja JA) |
| prvi odstavek 23. člena, pri čemer se določba prvega odstavka uporablja skupaj z razlogi za razrešitev, določenimi s posebnimi zakoni oziroma na njihovi podlagi | **Predčasna razrešitev direktorja** |
| prva, druga in tretja alinea tretjega odstavka 23. člena za Agencijo za zavarovalni nadzor in Agencijo za trg vrednostnih papirjev, pri čemer se te določbe uporabljajo skupaj z razlogi za razrešitev, določenimi s posebnimi zakoni oziroma na njihovi podlagi  (op: v veljavnem ZJA drugi odstavek) | **Predčasna razrešitev članov sveta JA**  (op: vsi razlogi razen: - če ravna v nasprotju s svojimi obveznostmi iz 16. člena tega zakona) |
| prvi stavek prvega odstavka 24. člena, pri čemer upravno odločbo izda organ, pristojen za razrešitev | **Postopek predčasne razrešitve:** Član sveta in direktor se predčasno razreši z upravno odločbo ustanovitelja |
| drugi odstavek 24. člena | **Postopek predčasne razrešitve:** Za razrešitev direktorja se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev. |
| 25. člen | **Spori v zvezi z razrešitvijo članov organov javne agencije** |
| 33. člen | **Javnost dela** |
| 34. člen | **Poslovanje z uporabniki** |
| 35. člen | **Obravnava pripomb in predlogov uporabnikov** |
| 36. člena | **Program dela** |
| 37. člena | **Poročanje javne agencije** |
| 47. člena | **Nadzor nad uporabo sredstev** |
| 48. člena, razen za Agencijo za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije (op: AKOS), pri čemer ministrstvo opravlja le nadzor nad zakonitostjo dela agencije. | **Nadzor nad delom in poslovanjem** |

Kasnejši Zakon o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 51/04) je v končni določbi določil, da z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati določbe 50. člena Zakona o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02) v delu, ki se nanaša na Agencijo za energijo.

Po sprejemu in uveljavitvi ZJA leta 2002 so bili glavni argumenti za ustanavljanje novih javnih agencij poleg izvajanja nalog, prenesenih z javnim pooblastilom, še razbremenitev proračuna, saj naj bi se z deregulacijo določene dejavnosti zmanjšala potreba po kadrih, financah in organih, ki so prej opravljali te naloge, kasneje pa tudi prenos evropske regulative v slovenski pravni red, ki naj bi terjala ustanavljanje javnih agencij.

Kot sledi iz organigrama je v okviru resorne pristojnosti sedmih ministrstev trenutno ustanovljenih 15 javnih agencij.

Na podlagi sklepa vlade št. 00602-8/2013/54 z dne 10. 12. 2015 je bil v letu 2016 pripravljen kratek pregled utemeljenosti obstoja javnih agencij v Republiki Sloveniji, pri čemer so ministrstva bolj ali manj poglobljeno argumentirala in upravičevala nujnost obstoja javnih agencij iz svoje pristojnosti, nobeno izmed njih pa ni posredovalo predloga za ukinitev javne agencije in priključitev izvajanj upravnih nalog kateremu izmed upravnih organov (ministrstvu, vladni službi, organu v sestavi ministrstva).

**JAVNE AGENCIJE**

**MINISTRSTVO**

**ZA**

**FINANCE**

**MINISTRSTVO**

**ZA**

**GOSPODARSKI**

**RAZVOJ IN**

**TEHN.**

**MINISTRSTVO**

**ZA**

**IZOBRA.,**

**ZNANOST IN**

**ŠPORT**

**MINISTRSTVO**

**ZA**

**KULTURO**

**MINISTRSTVO**

**ZA**

**INFRASTRU-**

**KTURO**

**MINISTRSTVO**

**ZA**

**JAVNO UPRAVO**

**MINISTRSTVO**

**ZA ZDRAVJE**

**AGENCIJA ZA JAVNI NADZOR NAD REVIDIRANJEM**

**(ANR)**

**AGENCIJA RS ZA JAVNO PRAVNE EVIDENCE IN STORITVE**

**(AJPES)**

**AGENCIJA ZA ZAVAROVALNI NADZOR**

**(AZN)**

**AGENCIJA ZA TRG VREDNOSTNIH PAPIRJEV**

**(ATVP)**

**JAVNA AGENCIJA RS ZA VARSTVO KONKURENCE**

**(AVK)**

**JAVNA AGENCIJA RS ZA SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA, INTERNACIONALIZACIJE, TUJIH INVESTICIJ IN TEHNOLOGIJE**

**(SPIRIT)**

**JAVNA AGENCIJA RS ZA TRŽENJE IN PROMOCIJO TURIZMA**

**(STO)**

**JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST**

**(ARRS)**

**NACIONALNA AGENCIJA RS ZA KAKOVOST V VISOKEM ŠOLSTVU**

**(NAKVIS)**

**JAVNA AGENCIJA RS ZA KNJIGO**

**(JAK)**

**SLOVENSKI FILMSKI CENTER, JAVNA AGENCIJA RS**

**JAVNA AGENCIJA ZA ŽELEZNIŠKI PROMET RS**

**(AŽP)**

**JAVNA AGENCIJA RS ZA VARNOST PROMETA**

**(AVP)**

**JAVNA AGENCIJA ZA CIVILNO LETALSTVO RS**

**(CAA)**

**AGENCIJA ZA KOM. OMREŽJA IN STORITVE RS**

**(AKOS)**

**JAVNA AGENCIJA RS ZA ZDRAVILA IN MEDICINKSE PRIPOMOČKE**

**(JAZMP)**

Po pregledu posebnih zakonov, ki so podlaga za ustanovitev javnih agencij, Ministrstvo za javno upravo ugotavlja, da v času od sprejema ZJA v letu 2002, materialni predpisi urejajo vrsto izjem glede statusnih in funkcionalnih vprašanj, ki so skupna vsem javnim agencijam ne glede na področje, na katerem opravljajo svoje naloge (pravni status, način ustanovitve, organi in njihova okvirna vloga v inštituciji, način in pogoji imenovanja in razrešitve članov sveta javne agencije ali direktorja javne agencije, financiranje javne agencije in višina taks za upravne storitve, itd.).

Predlagatelji zakonov posamezne izjeme oz. odstopanja, urejene v področnih zakonih, med drugim utemeljujejo tudi z implementacijo evropske zakonodaje oz. prenosom direktiv v slovenski pravni red, predvsem pa z neodvisnostjo in finančno samostojnostjo posamezne javne agencije. Vendar pa iz zakonodaje Evropske unije oz. direktiv ali drugih dokumentov, na katere se sklicujejo predlagatelji, praviloma ne izhajajo zahteve po točno določeni statusni obliki, v kateri naj bi se izvajale določene upravne naloge. Praviloma direktive navajajo zahteve po neodvisnem organu, preprečevanju nasprotja interesov, zagotavljanju financiranja organa s strani države, neodvisnosti vodenja organa ipd.[[4]](#footnote-4) Iz navedenih kriterijev je nedvomno razvidno, da direktive od držav članic ne zahtevajo ustanovitve takih pravnih subjektov, ki bi uživali neodvisnost z vseh vidikov, kot jih pozna pravna teorija (organizacijska, funkcionalna, personalna, finančna in pravna neodvisnost). Vsem kriterijem, katerih skupni cilj je neodvisnost, samostojnost in politična nevtralnost izvajanja upravnih nalog, prenesenih z javnim pooblastilom, pa ustreza tako organizacijska oblika javne agencije, kot tudi organa v sestavi ministrstva.[[5]](#footnote-5)

Nadalje predlagatelji področnih zakonov utemeljujejo ustanovitev ali obstoj javne agencije tudi z zagotavljanjem potrebne finančne samostojnosti oziroma neodvisnosti javnih agencij. Vendar že ZJA določa, da ustanovitelj, torej Republika Slovenija, za začetek dela javni agenciji zagotavlja proračunska sredstva, kot tudi, da je ustanovitelj odgovoren za obveznosti javne agencije, če jih ta ne more poravnati iz svojega premoženja, ali če bi bilo s poravnavo resno ogroženo opravljanje nalog javne agencije. Javne agencije so osebe javnega prava, ki ne poslujejo na trgu in ki lahko dobičke ustvarjajo le iz previsokih tarif, torej na račun uporabnikov storitev, ki pa so njihove storitve dolžni uporabljati zaradi določb zakona, ki je naloge, ki bi jih sicer opravljal upravni organ, prenesel na osebo javnega prava. Uporabnik bi brez tega zakonskega prenosa (če torej javno pooblastilo ne bi bilo podeljeno) pri upravnem organu storitev uveljavil brezplačno, če izvzamemo takse, ki se sicer plačujejo pri nosilcu javnega pooblastila, saj se delovanje državne uprave financira iz javnih sredstev. Agencijam tudi poslovne prostore zagotavlja ustanovitelj, zato ni utemeljenih razlogov, da bi agencije kupovale lastne prostore, saj za delo niso potrebni. Presežki naj bi se po veljavnem zakonu namenili za razvoj dejavnosti, morebitno plačilo delovne uspešnosti ali se vplačala v proračun, kar pomeni, da nakup nepremičnin pomeni zlorabo zakonskega namena pridobljenih sredstev in se z razlastitvijo v korist ustanovitelja le materialno vzpostavi stanje pred zlorabo. Argumenti nekaterih javnih agencij, da se financirajo same, izključno iz prihodkov, ki jih pridobijo za opravljanje dejavnosti in za to določijo višino plačil za svoje storitve, kar je razlog, da presežki prihodkov nad odhodki ostanejo v javni agenciji, niso ustrezni. Potrebno je upoštevati, da se s tarifo določi višino plačil za storitve, ki jih opravlja javna agencija za posameznike in pravne osebe proti plačilu, določene pa so glede na potrebno pokrivanje stroškov posamezne storitve javne agencije, ki ga bi v nasprotnem primeru izvajal organ državne uprave, ter glede na načrtovane cilje in naloge, določene v programu dela javne agencije. Program dela javne agencije nenazadnje potrdi ustanovitelj oziroma v njegovem imenu vlada v okviru svojih dolgoročnih političnih ciljev. Navedeno pa je tudi dodaten argument, da javna agencija ne more prosto razpolagati s presežki prihodkov nad odhodki, ampak lahko zaradi tega le zniža tarife. Javni sektor namreč ne more bogateti na račun uporabnikov javnih storitev.

II. Izhodišča za spremembo ZJA

Glede na navedeno in za realizacijo zavez Vlade Republike Slovenije iz Odzivnega poročila vlade na ugotovitve Računskega sodišča iz Revizijskega poročila »Učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov«, ki se je v reviziji osredotočilo predvsem na štiri področja, in sicer ustanavljanje javnih agencij, zagotavljanje sredstev za njihovo delo in poslovanje, urejenost pravnih podlag za porabo sredstev in za nadzor nad njihovim delom in poslovanjem, ter pri tem ocenilo, da ureditev financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov v letih 2012 in 2013 v pretežnem delu ni zagotavljala učinkovitega sistema financiranja in delovanja, bi glede na izvedeno pravno sistemsko in funkcionalno analizo, z vpeljavo bolj standardiziranega pristopa na področju upravljanja javnih agencij, omogočili učinkovitejše in preglednejše upravljanje, načrtovanje dela in poročanje o delu javne agencije in njenih organov.

Zato Vlada Republike Slovenije, ki v imenu ustanovitelja javne agencije, to je Republike Slovenije izvaja ustanoviteljske pravice, določa naslednja izhodišča, in jih vključi v predlog novele ZJA:

1. **spremembe organizacijsko pravne ureditve javnih agencij:**
2. ustanovitelj javne agencije bo Republika Slovenija (in ne tudi lokalna skupnost, kot doslej)
3. za ustanovitev javne agencije morajo biti utemeljeni razlogi na podlagi analize (ki se pripravi še pred odločitvijo o ustanovitvi javne agencije s področnim zakonom);
4. postopek ustanovitve javne agencije se dopolni s pogoji in merili za njeno ustanovitev, kar se vključi v analizo poslovne neodvisnosti; upravičenost obstoja javne agencije bo ustanovitelj preveril v treh letih od vpisa v sodni register, v primeru, da obstoj ne bo upravičen, se javna agencija ukine; upravne naloge, ki jih je na podlagi javnega pooblastila izvrševala javna agencija, se prenesejo v opravljanje na pristojno ministrstvo.
5. med obveznimi sestavinami ustanovitvenega akta bo tudi navedba, v pristojnost katerega ministrstva v okviru vlade, ki izvršuje ustanoviteljske pravice, sodi določena javna agencija in navedba dejavnosti, ki jo agencija izvaja;
6. akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v javni agenciji sprejme direktor javne agencije po predhodnem mnenju reprezentativnih sindikatov v javni agenciji in s soglasjem Vlade Republike Slovenije;
7. direktor javne agencije se izbere po postopku javnega natečaja, kot ga določa zakon, ki ureja javne uslužbence v delu, ki se nanaša na postopek izbire položajnih javnih uslužbencev preko Uradniškega sveta; dopolnijo se pogoji za imenovanje direktorja in izrecno uredi nezdružljivost opravljanja funkcije direktorja in člana sveta,

Direktor sklene pogodbo o zaposlitvi, ki jo na strani ustanovitelja po pooblastilu Vlade Republike Slovenije podpiše pristojni minister. V pogodbi o zaposlitvi se določijo pričakovani rezultati in cilji dela direktorja za mandat, in sicer tako, da bo možno letno preverjanje doseganja zastavljenih ciljev;

Posebni zakon lahko določi, da Državni zbor na predlog Vlade imenuje direktorja regulatorne javne agencije po izvedenem postopku javnega natečaja, kot ga določa zakon, ki ureja javne uslužbence v delu, ki se nanaša na postopek izbire položajnih javnih uslužbencev preko Uradniškega sveta. Direktor sklene pogodbo o zaposlitvi, ki jo na strani ustanovitelja po pooblastilu Vlade Republike Slovenije podpiše pristojni minister. Na enak način direktor sklene pogodbo o pričakovanih rezultatih in ciljih dela direktorja za mandat, in sicer tako, da bo možno letno preverjanje doseganja zastavljenih ciljev;

1. ureditev pravne podlage in pogojev za imenovanje vršilca dolžnosti direktorja javne agencije; določijo se enaki pogoji za imenovanje vršilca dolžnosti direktorja javne agencije kot za direktorja javne agencije;
2. člane sveta agencije kot organa upravljanja imenuje ustanovitelj (vlada), pogoji za imenovanje članov sveta javne agencije se dopolnijo s strokovnimi znanji;
3. v javnih agencijah, kjer zaradi posebnosti nalog in dela to potrebno, se vzpostavi tudi strokovni svet kot senat, v katerega člane v skladu s področnim zakonom lahko imenuje državni zbor
4. javna agencija splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil pred objavo v Uradnem listu RS posreduje v seznanitev strokovni in drugi zainteresirani javnosti v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti; uredi se tudi možnost zadržanja objave splošnega akta v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 51/16).
5. **spremembe, povezane s financiranjem in premoženjem javne agencije:**
6. število zaposlenih v javni agenciji se določi v kadrovskem načrtu, ki ga sprejme Vlada RS; pri regulatornih javnih agencijah, pri katerih vlada potrdi program dela in finančni načrt, mora biti sestavni del finančnega načrta tudi kadrovski načrt agencije;
7. javna agencija se lahko zadolžuje samo pod pogoji in na način, kot to ureja zakon, ki ureja javne finance;
8. ravnanje s stvarnim premoženjem javne agencije urejajo predpisi, ki urejajo stvarno premoženje države in predpisi s področja javnih financ; nepremično in premično premoženje javne agencije, ki je na dan uveljavitve novele ZJA v lasti javne agencije, postane last Republike Slovenije, javne agencije pa so ne glede na določbe Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti upravljavci nepremičnin, ki jih zasedajo in premoženja, s katerim upravljajo;
9. določitev ali spremembo višine tarife potrdi Vlada RS;
10. uporaba službenih telefonov, službenih avtomobilov in sredstev za reprezentanco v javni agenciji se uredi na način, kot velja za zaposlene v državni upravi, pri čemer regulatorne agencije navedene vsebine ob smiselnem upoštevanju ureditve, ki velja za državno upravo, in ob upoštevanju specifičnih nalog agencije, to uredijo v splošnem aktu agencije.
11. **spremembe, povezane z izvajanjem nadzora:**
12. okrepi se vloga resornega ministrstva pri izvajanju nadzora nad delom in poslovanjem javne agencije preko predstavnikov ustanovitelja v svetu javne agencije.
13. **uskladitev zakonov, ki so pravna podlaga za ustanovitev javnih agencij, z določbami ZJA:**
14. za agencije, ki so bile ustanovljene pred uveljavitvijo ZJA leta 2002 in za njih velja prehodna določba 50. člena ZJA, se zakoni, ki so podlaga za njihovo ustanovitev, uskladijo z določbami predvidene novele ZJA;
15. za javne agencije, ustanovljene na podlagi ZJA, se zakoni, ki so podlaga za njihovo ustanovitev in delovanje, uskladijo z določbami predvidene novele ZJA;
16. v prehodnih določbah se določi, da organi javne agencije nadaljujejo mandat pod pogoji, pod katerimi so ga pridobili, razen če področni zakon ne določi drugače.
17. **Agencija za energijo in Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu se vključita pod režim ZJA.**
18. Usmeritve glede ureditve izjem v posebnih predpisih

Če se v postopek sprejema predloži poseben zakon, ki je podlaga za ustanovitev nove javne agencije oziroma na podlagi katerega se predlaga, da se že ustanovljena javna agencija statusno ali organizacijsko preoblikuje na način, da se predlaga ureditev izjem od ZJA, predlagatelj v analizi razlogov oziroma kriterijev za ustanovitev ali preoblikovanje javne agencije posebej navede pravno ali drugo podlago, ki zavezuje Republiko Slovenijo k drugačni ureditvi, predstavi vsebino te pravne podlage in razloge, zaradi katerih meni, da je treba vsebino urediti kot izjemo.

Če je zaradi načina odločanja v javni agenciji potrebno vzpostaviti posebno telo (strokovni svet), ki opravlja izključno naloge odločanja o zadevah iz pristojnosti javne agencije, potem tako telo ne sme biti v ničemer povezano z organom upravljanja (svet javne agencije).

1. Usmeritve glede ureditve prehodnega obdobja za izvedbo načrtovanih sprememb ZJA

Na podlagi sprejetih izhodišč ter novele ZJA, ki bo poenotil organizacijo in delovanje javnih agencij, bodo pristojna ministrstva v roku enega leta v postopek obravnave in sprejema predložila zakonske predloge iz svoje pristojnosti, s katerim se bodo izvedle določbe noveliranega Zakona o javnih agencijah. Rok za uskladitev posebnih zakonov z določbami noveliranega ZJA se bo določil v prehodnih določbah ZJA.

1. |  |  |
   | --- | --- |
   | Podatek pridobljen iz šifranta Uprave Republike Slovenije za javna plačila |  |

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS Revizijsko poročilo »Učinkovitost ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov«, št. 3264-3/2013/178 z dne 18. maja 2015

   http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF526285B25E7FD23C1257E49003AB997/$file/AS\_SP12-13.pdf [↑](#footnote-ref-2)
3. ZJA se ne uporablja za:

   * Agencijo za energijo (ZJA ne velja: Z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati določbe 50. člena ZJA v delu, ki se nanaša na Agencijo za energijo (Zakon o spremembah in dopolnitvah energetskega zakona Uradni list RS, št. 51/04);
   * Agencijo Republike Slovenije za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij (prenehala z Zakon o ukinitvi Agencije Republike Slovenije za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij, Uradni list RS, št. 80/04).

   ZJA se v celoti uporablja za:

   * Agencijo za javni nadzor nad revidiranjem (ustanovljena na podlagi Zakona o revidiranju (Uradni list RS, št. 65/08 in 63/13 – ZS-K); zakon ne vsebuje določbe, ki bi omejevala uporabo določb ZJA; 2. člen Sklepa o ustanovitvi Agencije za javni nadzor nad revidiranjem (Uradni list RS, št. 6/16) pa določa: »Agencija je pravna oseba javnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, določenimi z ZRev-2, Zakonom o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C; v nadaljnjem besedilu: ZJA) in s tem sklepom.«;
   * Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (Zakon o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUE, 131/06 – ZBan-1, 102/07, 126/07 – ZFPPIPP, 58/09 – ZPlaSS, 34/10 – ZPlaSS-A in 59/10 – ZOPSPU) v drugem odstavku 70. člena določa: Do uveljavitve zakona, ki ureja javne agencije, se za pravni položaj Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja zavode, če ni v tem zakonu drugače določeno.)

   [↑](#footnote-ref-3)
4. Kot primer navajamo, da Direktive s področja trga vrednostnih papirjev in zavarovalnic v zvezi z ustanovitvijo nadzornih organov v državah članicah določajo naslednje kriterije:

   1. Nadzorni organ mora biti javen. Javnost zagotavlja neodvisnost od gospodarskih nosilcev in preprečuje nasprotje interesov;
   2. Države članice morajo zagotovi financiranje nadzornega organa;
   3. Nadzorni organi lahko sicer prenašajo naloge na druge subjekte, vendar ne nalog izvajanja javne oblasti ali uporabe pooblastil za odločanje po prostem preudarku.

   [↑](#footnote-ref-4)
5. Na podlagi do sedaj opravljenega pregleda evropske zakonodaje je zato možno ugotoviti, da bi lahko večino upravnih nalog izvajali tudi v organu v sestavi ministrstva, ki se lahko ustanovi na podlagi tretjega odstavka 14. člena ZDU-1 za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Organizacijska oblika organa v sestavi ministrstva ustreza vsem trem kriterijem, ki jih morajo države članice upoštevati pri ustanavljanju nadzornih organov, da uresničijo cilj, določen v dokumentih Evropske unije. [↑](#footnote-ref-5)