



Številka: 007-1067/2021/31

Ljubljana, 17.12.2021

EVA:

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
gp.gs@gov.si

ZADEVA: Priporočila Vlade Republike Slovenije pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov – PREDLOG ZA OBRAVNAVO

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi drugega odstavka 5. 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, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na .. seji dne ... sprejela

SKLEP

1. Vlada Republike Slovenije je sprejela Priporočila pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov in jih posreduje ministrstvom.
2. Vlada Republike Slovenije predlaga ministrstvom, da spremembe ustanovitvenih aktov javnih zavodov s svojega delovnega področja predložijo v sprejem do 30. junija 2022.
3. Priporočila pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov pristojna ministrstva smiselno uporabljajo tudi za druge zavode, katerih soustanoviteljica je Republika Slovenija in opravljajo dejavnosti iz 1. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP).
4. Vlada Republike Slovenije Priporočila pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov posreduje Računskemu sodišču Republike Slovenije.

mag. Janja Garvas Hočevar
V.D. GENERALNEGA SEKRETARJA

Prejmejo:

- ministrstva
- Služba Vlade RS za zakonodajo
- Računsko sodišče Republike Slovenije

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:

Boštjan Koritnik, minister za javno upravo
Urška Ban, državna sekretarka, Ministrstvo za javno upravo

Peter Pogačar, generalni direktor, Ministrstvo za javno upravo Štefka Korade Purg, vodja sektorja, 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:				
Predlagano gradivo vsebuje priporočila za pristojna ministrstva, ki jih Vlada Republike Slovenije sprejema s ciljem zagotavljanja učinkovitejšega upravljanja javnih zavodov na posameznih področjih opravljanja javnih storitev.				
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: <ul style="list-style-type: none"> – 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: (Samo če izberete DA pod točko 6.a.)				
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:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):				
<ul style="list-style-type: none"> – prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov, – odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov, – obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov. 				
II. Finančne posledice za državni proračun				
Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:				
<ul style="list-style-type: none"> – proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep, – projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in – proračunske postavke. 				
Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.				

<p>II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:</p> <p>Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.</p>	
<p>7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR: (Samo če izberete NE pod točko 6.a.)</p> <p>Predlagano gradivo nima finančnih posledic.</p>	
<p>8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:</p>	
<p>Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pristojnosti občin, - delovanje občin, - financiranje občin. 	NE
<p>Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Skupnosti občin Slovenije SOS: NE - Združenju občin Slovenije ZOS: NE - Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE <p>Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:</p> <ul style="list-style-type: none"> - v celoti, - večinoma, - delno, - niso bili upoštevani. <p>Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.</p>	
<p>9. Predstavitev sodelovanja javnosti:</p>	
<p>Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:</p>	NE
<p>(Če je odgovor DA, navedite: Datum objave: V razpravo so bili vključeni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nevladne organizacije, - predstavniki zainteresirane javnosti, - predstavniki strokovne javnosti. <p>Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte): Upoštevani so bili:</p> <ul style="list-style-type: none"> - v celoti, - večinoma, - delno, - niso bili upoštevani. <p>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.)</p>	
<p>10. Pri pripravi gradiva so bile upoštewane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:</p>	NE
<p>11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:</p>	NE

Boštjan Koritnik
MINISTER

Priloga:

- predlog Priporočil Vlade Republike Slovenije pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov

Priporočila Vlade Republike Slovenije pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov

I. Revizijsko poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije »Učinkovitost sistema upravljanja javnih zavodov«

Vlada Republike Slovenije je prejela Revizijsko poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije »Učinkovitost sistema upravljanja javnih zavodov« št. 320-3/2017/71 z dne 15. 2. 2021. Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport v delu, ki se nanaša na sistem upravljanja javnih zavodov v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018.

V zvezi z navedenim revizijskim poročilom je Vlada Republike Slovenije sprejela Odzivno poročilo št. 00602-3/2017/40 z dne 13. 5. 2021 in Spremembo odzivnega poročila št. 00602-3/2017/47 z dne 1. 6. 2021. V odzivnem poročilu in spremembi odzivnega poročila se je Vlada Republike Slovenije zavezala sprejeti priporočila pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov.

Vlada Republike Slovenije je v odzivnem poročilu določila načrt in rok za izvedbo naslednjih aktivnosti:

- sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede izbora in predlaganja kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov,
- sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede osnovnih pogojev in meril za imenovanje članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja,
- sprejem priporočil glede ravnanja in potrebne skrbnosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja in
- sprejem priporočil za pristojna ministrstva glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja.

II. Pravne podlage

Statusna vprašanja zavodov na splošno ureja Zakon o zavodih (Uradni list RS - stari, št. 12/91, Uradni list RS, št. 55/92, 13/93, 66/93, 66/93, 45/94, 8/96, 31/00, 36/00 in 127/06). V skladu s 6. členom tega zakona se njegove določbe uporabljajo le, če niso v posebnih zakonih posamezna vprašanja urejena drugače. Vprašanja v zvezi z delovanjem zavodov tako praviloma podrobneje urejajo posebni zakoni, ki urejajo področja dejavnosti, v katerih zavodi delujejo.

V VI. poglavju Zakona o zavodih so zelo na splošno urejeni organi zavoda. Kot organ upravljanja je v 29. členu opredeljen svet ali drug kolegijski organ upravljanja, pri čemer zakon določa, da svet zavoda sestavljajo:

- predstavniki ustanovitelja,
- predstavniki delavcev zavoda ter
- predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti.

Podrobnejša sestava sveta zavoda, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta v Zakonu o zavodih niso urejeni, določeno je, da se uredijo s posebnim zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda.

Pristojnosti oziroma naloge sveta zavoda so v 30. členu Zakona o zavodih določene primeroma, in sicer svet zavoda sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, sprejema programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje, določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda, predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanjih in opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene zadeve.

V skladu z Zakonom o zavodih je javni zavod pravna oseba javnega prava, ki jo za izvajanje javne službe ustanovi država, občina, mesto ali druga, z zakonom pooblaščen javna pravna oseba. Temeljna dejavnost javnega zavoda je torej izvajanje javne službe, ki se izvaja v javnem interesu in katere namen ni pridobivanje dobička. Področja, na katerih se opravljajo javne storitve, so razvidna iz 1. člena Zakona o zavodih, ki določa, da so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.

Izvajanje javne službe ter javne zavode in njihove organe na svojih področjih tako praviloma podrobneje urejajo posebni zakoni, kot na primer:

- Zakon o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 85/16, 77/17 in 73/19),
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj in 123/21),
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZNOrg),
- Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP, 203/20 – ZIUPOPdve in 112/21 – ZNUPZ),
- Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19 in 189/20 – ZFRO).

III. Priporočila Vlade Republike Slovenije pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov

S ciljem zagotavljanja učinkovitejšega upravljanja javnih zavodov na posameznih področjih opravljanja javnih storitev Vlada Republike Slovenije pristojnim ministrstvom daje naslednja priporočila:

1. Glede predlaganja in izbora kandidatov za predstavnike ustanovitelja v svetih javnih zavodov in glede osnovnih pogojev in meril za imenovanje članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja

Računsko sodišče ugotavlja, da Zakon o zavodih in večina področnih zakonov ne vsebujejo določb, ki bi urejale postopek izbire članov sveta javnega zavoda, ampak določajo, da se postopek imenovanja oziroma izvolitve članov sveta uredi z aktom o ustanovitvi oziroma statutom.

V aktih o ustanovitvi oziroma statutih javnih zavodov so urejeni predvsem postopki za izvolitev predstavnikov delavcev zavoda in postopki za izvolitev uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti, ne pa tudi postopki za izbiro predstavnikov ustanovitelja v svetu javnih zavodov. Zato Vlada Republike Slovenije pristojnim ministrstvom predlaga, da ji v sprejem predložijo predloge sprememb ustanovitvenih aktov javnih zavodov s svojega delovnega področja, s katerimi se uredi postopek izbora predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zavodov ter merila, pogoji in kriteriji za njihovo izbiro. Pri tem naj upoštevajo naslednja priporočila:

- postopek izbire predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zavodov naj temelji na izvedbi javnega poziva, ki naj vsebuje vnaprej določena merila, pogoje in kriterije za izbiro;
- pri določanju meril, pogojev in kriterijev za izbiro predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zavodov naj se upoštevajo zlasti izobrazba, poznavanje in izkušnje s področja delovanja in organizacije javnih zavodov, strokovna znanja in izkušnje s področja dejavnosti, ki jo javni zavod opravlja, znanja in izkušnje s področja vodenja in upravljanja ter poznavanje delovnega področja in bistvenih posebnosti konkretnega javnega zavoda;
- član sveta javnega zavoda, predstavnik ustanovitelja, je lahko hkrati član v največ treh organih nadzora ali upravljanja pravnih oseb javnega sektorja, v katerih vlogo ustanovitelja v imenu Republike Slovenije izvršuje Vlada Republike Slovenije;
- javni uslužbenec, ki je zaposlen v državnem organu, je lahko hkrati član v največ dveh organih nadzora ali upravljanja pravnih oseb javnega sektorja, v katerih vlogo ustanovitelja v imenu Republike Slovenije izvršuje Vlada Republike Slovenije;
- pristojna ministrstva za člane sveta javnega zavoda, predstavnike ustanovitelja, vsaj enkrat letno zagotovijo usposabljanje v obliki predavanj ali v elektronski obliki preko spleta, s poudarkom na zakonodaji s področja dejavnosti, ki jo javni zavodi opravljajo, delovanju in organizaciji ter upravljanju in financiranju javnih zavodov.

2. Glede ravnanja in potrebne skrbnosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja

Računsko sodišče ugotavlja, da Zakon o zavodih in področna zakonodaja izrecno ne urejata odgovornosti sveta javnega zavoda in njegovih članov.

Ker je urejanje odgovornosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja, zakonska vsebina, Vlada Republike Slovenije pristojnim ministrstvom priporoča, da:

- ob morebitnih predlogih sprememb zakonodaje s svojega področja odgovornost članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja, uredijo na način, ki velja za člane svetov javnih agencij, in sicer, da morajo pri svojem delu ravnati nepristransko in s skrbnostjo dobrega gospodarstvenika ter varovati poslovno skrivnost javnega zavoda, odgovorni pa so za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihove dolžnosti.

Do ureditve odgovornosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja, v področnih predpisih, Vlada Republike Slovenije pristojnim ministrstvom predlaga, da ji predložijo v sprejem predlog sprememb ustanovitvenih aktov javnih zavodov s svojega delovnega področja, s katerimi:

- glede odgovornosti članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja, napotijo na uporabo splošnih pravil o kazenski in civilni odgovornost ter določijo, da morajo biti člani svetov javnih zavodov, predstavniki ustanovitelja, pred nastopom funkcije na to opozorjeni.

3. Glede sodelovanja s predstavniki ustanovitelja v svetih zavodov in spremljanja njihovega delovanja

Računsko sodišče RS ugotavlja, da predpisi ne urejajo medsebojnega sodelovanja predstavnikov ustanovitelja v svetih zavoda, zato je bil sistem upravljanja javnih zavodov v tem delu delno učinkovit.

Upošteva je navedeno Vlada Republike Slovenije pristojnim ministrstvom predlaga, da ji predložijo v sprejem predlog sprememb ustanovitvenih aktov javnih zavodov s svojega delovnega področja,

s katerimi se uredi medsebojno sodelovanje članov svetov javnih zavodov, predstavnikov ustanovitelja, in ustanovitelja. Pri tem naj upoštevajo naslednja priporočila:

- člani svetov javnih zavodov, predstavniki ustanovitelja, so dolžni pristojno ministrstvo redno obveščati o sklicih sej svetov javnih zavodov, obravnavanih vsebinah in sprejetih sklepih na posamezni seji sveta javnega zavoda ter posredovati zapisnike sej svetov javnih zavodov;
- pristojno ministrstvo člane svetov javnih zavodov, predstavnike ustanovitelja, obvešča o aktualnih temah in problematiki na področju dejavnosti, ki jo javni zavodi opravljajo, gradiva in usmeritve v zvezi s tem pa se objavijo na spletni strani ministrstva;
- pristojno ministrstvo članom svetov javnih zavodov, predstavnikom ustanovitelja, zagotavlja pomoč strokovnih služb ministrstva.