



Številka: 00602-3/2017/54

Datum: 13. 1. 2022

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 (v nadaljnjem besedilu: Vlada) je prejela Revizijsko poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Računsko sodišče) »Učinkovitost sistema upravljanja javnih zavodov« št. 320-3/2017/71 z dne 15. 2. 2021. Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost Vlade, 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 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 zavezala sprejeti priporočila pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov.

Vlada 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, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP). 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, 73/19 in 186/21),
- 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, 123/21 in 172/21),
- 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 – ZZUOP, 203/20 – ZIUPOPdve, 112/21 – ZNUPZ in 196/21 – ZDOsk),
- 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, 189/20 – ZFRO in 196/21 – ZDOsk).

III. Priporočila Vlade pristojnim ministrstvom za učinkovitejše upravljanje javnih zavodov

S ciljem zagotavljanja učinkovitejšega upravljanja javnih zavodov na posameznih področjih opravljanja javnih storitev Vlada 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 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;
- 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;
- 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 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 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 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 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.

Mag. Janja Garvas Hočevar
vršilka dolžnosti generalnega sekretarja