

UPRAVLJANJE IN VODENJE JAVNO-ZDRAVSTVENE PRAKSE

Vodenje javnih zdravstvenih zavodov

doc. dr. Branko Gabrovec

OPREDELITEV JAVNE SLUŽBE

Pri opredelitvi javne službe je treba izhajati iz treh temeljnih funkcij javne uprave, ki se izvajajo v javnem interesu, in sicer:

- **regulatorna funkcija**, ki s postavitvijo konkretnih pravil ravnanja omogoča predvidljivost ravnanja posameznikov v medsebojnem sodelovanju in s tem zagotavlja družbeno sožitje,
- **pospeševalna funkcija** predstavlja neoblastne ukrepe države in njenih institucij za hitrejši razvoj določenih dejavnosti oziroma področij družbenega življenja, kar zagotavlja uravnoteženost družbenega razvoja in s tem ravnovesje družbenega sistema in
- **servisna funkcija**, ki pomeni zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev, t.j. tistih dobrin in storitev, ki so nujno potrebne, pa jih ni moč zagotoviti preko sistema tržne menjave.

OPREDELITEV JAVNE SLUŽBE

Za opredelitev javne službe je najpomembnejša zadnja, **servisna funkcija** t.j. zagotavljanje javnih dobrin in storitev. Bistvo teh dobrin in storitev je, da jih ni mogoče zagotavljati preko sistema tržne menjave. Vzpostavitev tržnih mehanizmov na tem segmentu bi lahko privedla do motenj v delovanju družbenega sistema. Država te mehanizme nadomesti tako, da zagotovi njihovo izvajanje preko družbene regulacije.

OPREDELITEV JAVNE SLUŽBE

Javna služba torej ni dejavnost sama, marveč je to pravni režim oziroma pravni institut, ki ga država ustanovi na posamezni dejavnosti.

OPREDELITEV JAVNE SLUŽBE

Javna služba je:

- **učinkovita**, če opravlja prave storitve, torej tiste, ki so predpisane, dogovorjene z zakoni, izvedbenimi predpisi, pogodbami; tiste, ki jih ljudje potrebujejo, uporabljajo in pričakujejo;
- **uspešna**, če dosega zastavljene cilje in
- **gospodarna**, če uspe minimizirati vložena sredstva, ki jih zagotavljajo davkoplačevalci, ob pogoju, da se uspešnost in učinkovitost ne zmanjšata.

OPREDELITEV JAVNE SLUŽBE

Za opravljanje javne službe se ustanovi javni zavod, na področju zdravstva so to JZZ, ki so del javnega sektorja. Ustanovi jih država, občina ali druga z zakonom pooblaščená pravna oseba javnega prava. JZZ je pravna oseba javnega prava, pravno sposobnost javni zavod pridobi z vpisom v sodni register.

RAZMERJE MED USTANOVITELJEM IN JAVNIM ZAVODOM

- Temeljno razmerje med ustanoviteljem in organizacijo, ki izvaja javno službo, poteka v okviru ustanoviteljske pravice, po kateri ustanovitelj neposredno imenuje večino članov njenega strateškega organa upravljanja.
- Ustanovitelj zaradi lastne nezmožnosti neposrednega upravljanja, prenese upravljanje na svoje člane v organu upravljanja javnega zavoda, ki v njegovem imenu izvajajo to funkcijo.
- Pri tem se predstavniki ustanovitelja v svetu javnega zavoda ravnajo po usmeritvah in navodilih ustanovitelja, vendar je njihova odločitev pravno veljavna, četudi so jo sprejeli v nasprotju z usmeritvami in navodili ustanovitelja.
- Imenovanje in odpoklic predstavnika ustanovitelja v organu upravljanja javnega zavoda je suverena pravica ustanovitelja, ki mu zagotavlja, da lahko učinkovito izvaja svoj vpliv nad delovanjem organizacije, ki izvaja javno službo.

DELOVANJE SVETA JZZ

- Zakon o zavodih v 29. členu določa, da zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ upravljanja,
- Svet zavoda ima tako upravljaljske (npr. sprejema statut zavoda, splošne akte zavoda in letno poročilo ...) kot poslovodne pristojnosti (npr. sprejema finančni načrt in program dela, program razvoja, spremlja njuno izvrševanje, predlaga ustanovitelju spremembe ali razširitev dejavnosti...).

DELOVANJE SVETA JZZ

- Delovanje sveta JZZ urejajo Zakon o zavodih, Zakon o zdravstveni dejavnosti, Zakon o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, akt o ustanovitvi JZZ, statut JZZ, kar je natančneje predstavljeno v nadaljevanju gradiva, in poslovnik o delu sveta JZZ.
- V Poslovniku o delovanju sveta JZZ je urejeno delo sveta JZZ, zlasti pa njegovo konstituiranje, pravice in dolžnosti članov sveta, sklicevanje, vodenje ter potek sej, sprejemanje odločitev, vzdrževanje reda na sejah, pisanje zapisnikov in pismenih odpravkov odločitev ter sklepov sveta, izvolitev predsednika in njegovega namestnika, postopek imenovanja delavcev s posebnimi pooblastili ter druga pomembna vprašanja za delo sveta JZZ. Poslovnik o delu sveta JZZ sprejme svet JZZ.
- Poslovnik o delu sveta zavoda člani sveta JZZ pridobijo na prvi (konstitutivni) seji sveta JZZ. Lahko predlagajo morebitne spremembe in dopolnitve Poslovnika o delu sveta JZZ ali sprejmejo novega.

SESTAVA SVETA JZZ

- V skladu z 29. členom Zakona o zavodih svet javnega zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Sestava, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta zavoda se določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda.

SESTAVA SVETA JZZ (USTANOVITELJ DRŽAVA)

- 4 predstavniki ustanovitelja (Vlade RS)
- 1 predstavnik zavarovancev
- 1 predstavnik uporabnikov
- 1 predstavnik zaposlenih

PRISTOJNOSTI SVETA JZZ

- sprejema statut (s soglasjem ustanovitelja) oziroma pravila in druge splošne akte zavoda,
- sprejema programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje,
- imenuje in razrešuje direktorja zavoda,
- določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda (odločanje o razporeditvi presežka prihodkov nad odhodki),
- predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti,
- daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanjih,
- opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene zadeve.

PRISTOJNOSTI SVETA JZZ

Svet javnega zavoda ima tudi posebne pristojnosti na delovno pravnem področju pri določanju redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela javnih uslužbencev iz plačne skupine B2 in pri določanju letne ocene.

MANDAT SVETA JZZ

Mandat sveta JZZ traja štiri leta. Člani sveta JZZ so tako praviloma imenovani za obdobje štirih let oziroma v primeru nadomestnih imenovanj za obdobje do izteka mandata sveta JZZ, ki je krajše od štirih let. Predstavnike ustanovitelja v svet JZZ s sklepom imenuje Vlada RS, mandat sveta JZZ prične teči s prvo konstitutivno sejo sveta JZZ in se konča po štirih letih.

DELOVANJE JAVNIH ZAVODOV

Splošni akt, ki ureja delovanje javnih kot tudi zasebnih zavodov, je **Zakon o zavodih**. Statusne posebnosti posameznih javnih zavodov pa ureja področna zakonodaja. Zakon o zavodih je pretežno nespremenjen že od leta **1991**. Posledično je ureditev javnih zavodov precej nejasna. Odprta ostajajo vprašanja glede statusno pravnih vprašanj, premoženja, financiranja in dejavnosti javnih zavodov.

DELOVANJE JAVNIH ZAVODOV

Zakon o zavodih zavode opredeljuje kot 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.**

SPLOŠNI AKTI ZAVODA

S statutom ali pravili zavoda se ureja organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Zavod ima lahko tudi druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda, v skladu s statutom oziroma pravili (npr. **Poslovník o delu sveta zavoda, Postopkovnik sveta zavoda za imenovanje direktorja, Pravilnik o opravljanju tržne dejavnosti,...**) (45. člen Zakona o zavodih).

SPLOŠNI AKTI ZAVODA

Statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja (Vlade RS). Druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor zavoda (46. člen Zakona o zavodih).

ORGANIZACIJA ZAVODA

Organizacija zavoda se določi s statutom oziroma pravili zavoda. V zavodu se lahko za opravljanje posamezne dejavnosti ali dela dejavnosti oblikujejo organizacijske enote (47. člen Zakona o zavodih).

ORGANIZACIJA ZAVODA

Zakon o zavodih v VI. poglavju določa organe javnega zavoda:

- svet zavoda,
- direktorja,
- strokovnega direktorja in
- strokovni svet.

ORGANIZACIJA ZAVODA

31. in 32. člen Zakona o zavodih določata **poslovodni organ zavoda** ter njegovo imenovanje oziroma razrešitev. Poslovodni organ zavoda je direktor ali drug individualni organ. **Direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda.**

ORGANIZACIJA ZAVODA

Direktorja zavoda imenuje in razrešuje ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda. **Kadar je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pooblaščen svet zavoda, daje k imenovanju in razrešitvi soglasje ustanovitelj, če z zakonom ni drugače določeno.**

ORGANIZACIJA ZAVODA

V skladu z 37. členom Zakona o zavodih se razpis za imenovanje direktorja zavoda ponovi, če se na razpis nihče ni prijavil ali če nihče od prijavljenih kandidatov ni bil izbran. Za čas do imenovanja direktorja zavoda na podlagi ponovljenega razpisa se imenuje **vršilec dolžnosti direktorja zavoda** (v. d. direktor zavoda). V. d. direktorja zavoda se lahko imenuje najdlje za eno leto, torej ni imenovan za mandat, ampak za določen čas (lahko tudi za tri mesece, šest mesecev,...) Za v. d. direktorja zavoda je brez javnega natečaja lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje predpisane pogoje, pri čemer soglasje Vlade RS k imenovanju in razrešitvi v. d. direktorja zavoda ni zahtevano. V. d. direktorja ima pri vodenju zavoda polna pooblastila.

ORGANIZACIJA ZAVODA

38. člen Zakona o zavodih ureja **razrešitev direktorja zavoda**, ki je lahko razrešen pred potekom časa, za katerega je imenovan. Pristojni organ je dolžan s sklepom razrešiti direktorja zavoda, če:

- direktor sam zahteva razrešitev,
- nastane kateri od razlogov, ko po predpisih o delovnih razmerjih preneha delovno razmerje po samem zakonu,
- direktor pri svojem delu ne ravna po predpisih in splošnih aktih zavoda ali neutemeljeno ne izvršuje sklepov organov zavoda ali ravna v nasprotju z njimi,
- direktor s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči zavodu večjo škodo ali če zanemarja ali malomarno opravlja svoje dolžnosti, tako da nastanejo ali bi lahko nastale hujše motnje pri opravljanju dejavnosti zavoda.

ORGANIZACIJA ZAVODA

V skladu z Zakonom o zavodih mora pristojni organ pred sprejemom sklepa o razrešitvi seznaniti direktorja JZZ z razlogi za razrešitev in mu dati možnost, da se o njih izjavi.

Glede na Zakon o delovnih razmerjih glede zagovora v primeru izredne odpovedi in redne odpovedi iz razloga nesposobnosti ter krivdnega razloga določa, da se mora zaposlenega seznaniti z očitanimi kršitvami in mu omogočiti razumen rok za pripravo zagovora, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni.

ORGANIZACIJA ZAVODA

40. – 42. člen Zakona o zavodih opredeljujejo **strokovnega vodjo zavoda**, ki vodi strokovno delo zavoda, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi. Pravice, dolžnosti in odgovornosti strokovnega vodje se določijo s statutom ali pravili zavoda v skladu z zakonom oziroma aktom o ustanovitvi. Strokovnega vodjo imenuje in razrešuje svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno.

ORGANIZACIJA ZAVODA

43. in 44. člen Zakona o zavodih določata, da ima zavod **strokovni svet** ali drug kolegijski strokovni organ. Sestava, način oblikovanja in naloge strokovnega sveta zavoda se določijo s statutom ali pravili zavoda v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi.

ORGANIZACIJA ZAVODA

Strokovni svet:

- obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda,
- odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v statutu ali pravilih zavoda,
- določa strokovne podlage za programe dela in razvoja zavoda,
- daje svetu, direktorju in strokovnemu vodji mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj dejavnosti ter
- opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene naloge.

ORGANIZACIJA ZAVODA

V skladu z 48. členom Zakona o zavodih zavod pridobiva **sredstva za delo:**

- iz sredstev ustanovitelja,
- s plačili za storitve,
- s prodajo blaga in storitev na trgu in
- iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.

ORGANIZACIJA ZAVODA

31. člen Zakona o zdravstveni dejavnosti določa, da **JZZ pridobiva sredstva za delo:**

- iz sredstev ustanovitelja v skladu z aktom o ustanovitvi,
- s plačili za storitve,
- po pogodbi z ZZZS,
- po pogodbi z Ministrstvom za zdravje, za naloge, ki se na podlagi zakona financirajo iz republiškega proračuna,
- iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom, aktom o ustanovitvi in statutom zavoda.